



EQUALITY.CH

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten SKG
Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité CSDE
Conferenza svizzera delle-i delegate-i alla parità CSP

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesamt für Gesundheit

Per E-Mail an:

gever@bag.admin.ch und pfllege@bag.admin.ch

Bern, 28. August 2024

Vernehmlassung 2023/102

2. Etappe zur Umsetzung der Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»: Bundesgesetz über Arbeitsbedingungen in der Pflege und Änderung des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung. Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG), die alle Fachstellen und Büros für die Gleichstellung auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Städte umfasst, nimmt gerne Stellung zu den oben genannten Gesetzesänderungen.

I. Ausgangslage

Die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2021 angenommen. Im Januar 2022 entschied der Bundesrat, die Initiative in zwei Etappen umzusetzen. Die erste Etappe, die den indirekten Gegenvorschlag des Parlaments zur Ausbildungsförderung wieder aufnahm, trat am 1. Juli 2024 in Kraft. Die zweite Etappe zielt darauf ab, die Arbeitsbedingungen im Bereich der Pflege sowie die Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung zu verbessern. Dies soll die Attraktivität und das Ansehen der Pflegeberufe steigern, um so qualifiziertes Personal im Beruf zu halten und dem aktuellen Personalmangel im Pflegebereich entgegenzuwirken.

Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, deuten diverse Studien darauf hin, dass die hohen Ausstiegsquoten in den Pflegeberufen primär auf die erschwerte Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben, die hohe physische und psychische Belastung, die unzureichende Entlohnung sowie auf die unbefriedigenden Arbeitsinhalte und das schwierige Arbeitsumfeld zurückzuführen sind. Durch die Zunahme chronischer Erkrankungen und multimorbider hochaltriger Patientinnen und Patienten nimmt der Druck auf die Pflegeberufe weiter zu. Gleichzeitig erhöht sich auch die Nachfrage nach Leistungen der medizinischen Grundversorgung.

Diese prekäre Situation betrifft in erster Linie Frauen, da der Frauenanteil beim Pflegepersonal in der Schweiz bei rund 85 % liegt.¹ Im Gesundheitssektor ist somit nach wie vor eine geschlechterspezifische Arbeitsteilung vorherrschend: die Heilung (*Cure*), insbesondere in prestigeträchtigen medizinischen Bereichen und Leitungspositionen, wird mehrheitlich Männern zugeordnet, während die Pflege (*Care*) überwiegend als Domäne der Frauen betrachtet wird.² Die Pflegeinitiative zielt folglich darauf ab, einen systemrelevanten Frauenberuf aufzuwerten.

Auch in anderen westlichen Ländern und auf internationaler Ebene erhält die Arbeitssituation im Pflegesektor verstärkte Aufmerksamkeit. So wurde an der diesjährigen, 112. Tagung der allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), an der auch die Schweiz vertreten war, festgehalten, dass verbesserte Arbeitsbedingungen in der Pflegewirtschaft zur Qualität der Pflegeleistung, zur Anwerbung und Bindung von Arbeitskräften sowie zur Förderung der Geschlechtergleichstellung beitragen. Darüber hinaus stärken sie die Widerstandsfähigkeit von Gesellschaften und Volkswirtschaften gegenüber Krisen. Die IAO betonte in diesem Zusammenhang die primäre Verantwortung der Staaten hinsichtlich der Einführung und Aufrechterhaltung eines robusten Politik- und Regulierungsrahmens, einschliesslich der Zuweisung der erforderlichen finanziellen Mittel.³

Um den genannten Herausforderungen zu begegnen, schlägt der Bundesrat ein neues Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP) und eine Revision des Gesundheitsberufegesetzes (GesBG, SR 811.21) vor.

¹ Bundesamt für Gesundheit BAG und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bundesgesetz über Arbeitsbedingungen in der Pflege, [Regulierungsfolgenabschätzung, Schlussbericht](#), 23. Januar 2024 (im Folgenden: RFA BGAP), S. 6.

² Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3910 Fehlmann Riele vom 21. Juni 2019, «[Gesundheit der Frauen. Bessere Berücksichtigung ihrer Eigenheiten](#)», S. 25.

³ Internationale Arbeitskonferenz, 112. Tagung, Genf 2024, [Verhandlungsbericht, Ergebnisse des Ausschusses für die allgemeine Aussprache über die Pflege- und Betreuungswirtschaft](#) (im Folgenden: IAO Verhandlungsbericht), Ziff. 2, Ziff. 17 und Ziff. 24.

Im Folgenden liegt der Schwerpunkt auf den neuen Bestimmungen des BGAP.

II. Begrüssung der Vorlage

Der Vorentwurf des BGAP verbessert die Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals in zahlreichen Aspekten. Dazu gehören die Reduktion der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 50 auf 45 Stunden (Art. 5 BGAP und Art. 26 BGAP, der eine Änderung von Art. 9 Abs. 1 lit. a des Arbeitsgesetzes [ArG, SR 822.11] vorsieht) oder die Qualifikation der Umkleizeit als Arbeitszeit, die angemessen abzugelten ist (Art. 10 BGAP). Ebenfalls wichtig sind die Pflicht zur Vorankündigung von Dienstplänen vier Wochen im Voraus (Art. 13 Abs. 1 BGAP) sowie die Regelung zur Kompensation von ungeplanten Einsätzen (Art. 13 Abs. 2 BGAP). Diese Bestimmungen erhöhen die Planbarkeit der Arbeitseinsätze und tragen damit zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben bei. Gerade im Pflegesektor, in dem viele betreuungspflichtige Frauen tätig sind, dürfte dies positive Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Arbeitnehmenden mit sich bringen.⁴

III. Änderungsvorschläge

Die SKG schlägt folgende Anpassungen am Vorentwurf des BGAP vor, um dem Anliegen der Pflegeinitiative noch besser gerecht zu werden.

1. Ausnahme nach Art. 3 Abs. 1 lit. b BGAP

Art. 3 Abs. 1 lit. b des Vorentwurfs sieht vor, dass das BGAP nicht für Arbeitnehmende gilt, die in Privathaushalten Pflegeleistungen erbringen. Dies wird damit begründet, dass Privathaushalte auch vom Geltungsbereich des ArG ausgenommen sind.⁵

Dieses Argument ist nicht stichhaltig. Im Gegenteil, gerade weil diese Gruppe von Pflegenden von den Schutzbestimmungen des ArG ausgenommen sind, sind sie auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Stärkung ihrer Rechte als Arbeitnehmende besonders angewiesen. Die Arbeitssituation von Pflegenden in Privathaushalten ist denn auch oftmals besonders prekär. Viele dieser Pflegenden sind sogenannte Care-Migrantinnen, praktisch ausnahmslos Frauen, die in einem 24-Stunden-Betreuungsmodell unter intransparenten Arbeitsbedingungen beschäftigt werden und

⁴ RFA BGAP, S. 23.

⁵ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur 2. Etappe der Umsetzung der Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)», 8. Mai 2024, S. 30.

häufig sozial isoliert sind.⁶ Auch die IAO weist auf diese Problematik hin und fordert Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände dazu auf, pflegenden Hausangestellten und Arbeitsmigrantinnen einen effektiven Zugang zu Arbeitnehmerschutz und sozialer Sicherheit zu gewährleisten.⁷

Vor diesem Hintergrund erscheint der SKG die Ausnahme nach Art. 3 Abs. 1 lit. b BGAP besonders stossend. Die Pflegeinitiative fordert verbesserte Arbeitsbedingungen für *alle* Pflegenden. Gerade Frauen, häufig Migrantinnen aus EU-Staaten, die Pflegeleistungen in Privathaushalten anbieten, sind darauf besonders angewiesen.

- **Die Ausnahme nach Art. 3 Abs. 1 lit. b BGAP ist daher zu streichen.**

2. Varianten von Art. 15 BGAP

Art. 16 BGAP verpflichtet die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände Verhandlungen zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV) zu führen. Bezüglich der Möglichkeit, mittels GAV von den neuen Regelungen des BGAP abzuweichen, sieht der Vorentwurf zwei Varianten vor: Gemäss **Variante 1** soll es mittels GAV möglich sein, auch zuungunsten der Arbeitnehmenden von den Vorgaben des BGAP abzuweichen. Vorbehalten blieben die zwingenden Bestimmungen des ArG, des Obligationenrechts (OR, SR 220), der kantonalen Personalgesetze sowie anderer spezialrechtlicher Regelungen. **Variante 2** sieht vor, dass Abweichungen in jedem Fall nur zuungunsten der Arbeitnehmenden möglich sind.

Im neuen BGAP werden lediglich bestimmte zentrale Bereiche zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege geregelt, die als Mindeststandards für die gesamte Branche gelten sollen. Der Bundesrat erhält bezüglich der meisten Vorgaben die Kompetenz, nach Anhörung der Sozialpartnerinnen und -partner (Art. 14 BGAP), höhere Standards festzulegen, wenn dies zum Schutz der Arbeitnehmenden oder zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen notwendig ist. Die Möglichkeit, durch einen GAV von den Mindestanforderungen des BGAP abzuweichen, würde die angestrebte Verbesserung der Arbeitsbedingungen grundlegend in Frage stellen. Die SKG ist der Überzeugung, dass sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerverbände ausreichend Anreize haben, GAV zu verhandeln, selbst ohne diese Option. Dies gilt besonders für Themen, die im BGAP nicht geregelt sind, wie

⁶ <https://careinfo.ch/de/leitbild/>; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3266 Schmid-Federer vom 16. März 2012, «[Rechtliche Rahmenbedingungen für Pendelmigration zur Alterspflege](#)», S. 4.

⁷ IAO Verhandlungsbericht, Ziff. 30.o).

Mindestlöhne, die Anzahl Ferientage, die Möglichkeit der Frühpensionierung oder Elternurlaub.

- **Die SKG spricht sich daher für die Variante 2 aus.**

3. Recht auf Reduktion des Arbeitspensums

Die Einführung eines Rechts auf Reduktion des Arbeitspensums wurde im Laufe des Gesetzgebungsprozesses verworfen. Obwohl Pflegende in den meisten Institutionen ihr Arbeitspensum in gewissem Umfang reduzieren können, besteht derzeit kein explizites Recht darauf. Ein solches Recht könnte dazu beitragen, dass Personen im Beruf verbleiben, die sonst möglicherweise austreten würden, insbesondere Frauen mit betreuungs- oder pflegebedürftigen Kindern.⁸

- **Die SKG beantragt daher, dass ein Recht auf Reduktion des Beschäftigungsgrades mit anschliessendem, zeitlich begrenztem Recht auf Wiedererhöhung ins BGAP aufgenommen wird.**

IV. Sonstige Bemerkungen

1. Skill-Grade-Mix

Der Auftrag des Bundesrates vom 25. Januar 2023, der die Grundzüge der Umsetzung der zweiten Etappe der Pflegeinitiative festlegte, sah vor, dass die Verbände der Leistungserbringer (Spital-, Heim- und Spitexverbände) dazu verpflichtet werden sollten, Empfehlungen für einen Skill-Grade-Mix auszuarbeiten, welche anschliessend als verbindlich erklärt werden könnten. Der Skill-Grade-Mix definiert die optimale Personalzusammensetzung in Bezug auf das Ausbildungsniveau (*Grade*) sowie die individuelle Berufserfahrung (*Skill*) der Mitarbeitenden. Dies dient dazu, höher qualifizierte Mitarbeitende wie beispielsweise Ärztinnen und Ärzte zu entlasten und gleichzeitig weniger qualifizierte Mitarbeitende zu fördern, indem ihnen die Möglichkeit gegeben wird, ihr Aufgabenspektrum zu erweitern. Davon werden positive Auswirkungen auf die Personalfriedenheit erwartet, da nicht nur Über- sowie Unterforderungen vermieden, sondern auch gefährliche Situationen reduziert und die Qualität der Gesundheitsversorgung verbessert werden können.⁹

Dennoch wurde im Vorentwurf auf Vorgaben zum optimalen Skill-Grade-Mix verzichtet. Die Gründe hierfür sind nachvollziehbar: Eine solche Regelung

⁸ RFA BGAP, S. 49.

⁹ RFA BGAP, S. 42.

sei einerseits verfassungsrechtlich problematisch und andererseits fehlten derzeit gesicherte Erkenntnisse zur Festlegung solcher Werte.

- Gleichzeitig **erkennt die SKG das Potential von Skill-Grade-Mix-Vorgaben zur Entlastung und Aufwertung der Pflegeberufe und fordert daher, den Forschungsstand zu diesem Thema zu erweitern**. Entsprechend könnten Konzepte zum Skill-Grade-Mix in unterschiedlichen Versorgungssituationen im Rahmen von **Pilotprojekten** entwickelt und durch **Good Practices** verbreitet werden. Der Bund sollte dabei eine koordinierende Rolle übernehmen und die Entwicklung finanziell unterstützen.¹⁰

2. Sexuelle Belästigung

Frauen sind im Pflegebereich im Vergleich zu anderen Sektoren überdurchschnittlich häufig von sexueller Belästigung betroffen.¹¹ Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2023 haben 95.6 % des Pflegepersonals in der Schweiz bereits sexuelle Belästigung erlebt, wobei mehr als zwei Drittel der Studienteilnehmenden von körperlichen Übergriffen berichteten. Im Gegensatz dazu gaben nur 17 % der Befragten an, eine Schulung zum Thema sexuelle Belästigung erhalten zu haben.¹² Dies ist Ausdruck eines sexistischen Arbeitsklimas, welches ebenfalls zur hohen Berufsausstiegsquote in der Pflege beitragen kann.

- **Die SKG ersucht, dass dieser Punkt nach der Vernehmlassung in die Botschaft zur Pflegeinitiative aufgenommen wird**, um die Ausgangslage umfassender zu erläutern. Zudem sollte in der Botschaft daran erinnert werden, dass das ArG, das OR sowie das Gleichstellungsgesetz (GIG, SR 151.1) sexuelle Belästigung verbieten und die Arbeitgebenden verpflichten, geeignete Präventionsmassnahmen zu treffen sowie gegen Fälle von sexueller Belästigung vorzugehen.

3. Geschlechtergerechte Formulierung des Gesetzestextes

Während in der deutschen Version des GesBG die weiblichen und männlichen Berufsbezeichnungen verwendet werden, enthalten der französische

¹⁰ Vgl. auch RFA BGAP, S. 59.

¹¹ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3910 Fehlmann Rielle vom 21. Juni 2019, «[Gesundheit der Frauen. Bessere Berücksichtigung ihrer Eigenheiten](#)», S. 26; Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, [Risiko und Verbreitung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Eine repräsentative Erhebung in der Deutschschweiz und in der Romandie](#), 2008.

¹² Bruschini M. M., Hediger H., Busch A., [Patients' sexual harassment of nurses and nursing students: A cross-sectional study](#), in: International Journal of Nursing Studies Advances, 2023.

und italienische Gesetzestext jeweils nur die männliche Form. So wird in der französischen Fassung beispielsweise von «*les infirmiers*» und nicht von «*les infirmières et infirmiers*» gesprochen.

- **Die SKG fordert daher, dass auch im französischen und italienischen Gesetzestext die doppelte Berufsbezeichnung verwendet wird.**

V. Zusammenfassung der Stellungnahme

Frauen, die im Pflegebereich arbeiten, sind mit zahlreichen Belastungen konfrontiert: Die hohe physische und psychische Belastung, die erschwerte Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben sowie ein herausforderndes Arbeitsumfeld prägen den Arbeitsalltag vieler Pflegenden. In dieser Hinsicht bringt das BGAP mehrere Verbesserungen, was die SKG ausdrücklich begrüsst. Gleichzeitig schlägt die SKG einige Änderungen am Vorentwurf vor, um das Anliegen der Pflegeinitiative noch gezielter umzusetzen. Darüber hinaus haltet es die SKG für wichtig, dass in der weiteren Umsetzungsphase stets mitgedacht wird, dass diese die Aufwertung eines systemrelevanten *Frauenberufs* bezweckt.

Abschliessend betont die SKG, dass sichergestellt werden muss, dass die neuen Massnahmen keine unerwünschten Fehlanreize schaffen. Insbesondere dürfen die Mehrkosten der Massnahmen nicht durch eine geringere Personalbesetzung kompensiert werden.¹³ Dies muss sorgfältig beobachtet werden, um zu gewährleisten, dass die Massnahmen ihre beabsichtigten positiven Effekte entfalten können.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Im Namen der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten



Maribel Rodriguez, Mitglied des Vorstandes

¹³ Vgl. auch RFA BGAP, S. 58.