



19.401

Parlamentarische Initiative

SGK-N.

**Für eine Stärkung der Pflege,
für mehr Patientensicherheit
und mehr Pflegequalität**

Initiative parlementaire

CSSS-N.

**Pour un renforcement des soins
infirmiers, une sécurité des patients
accrue et une meilleure
qualité des soins**

Differenzen – Divergences

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.12.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.12.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.06.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.09.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.11.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

1. Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege

1. Loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers

Ettlin Erich (M-CEB, OW), für die Kommission: Wir stehen hier in der Differenzbereinigung und haben noch zwei Differenzen zu bereinigen. Der Nationalrat behandelte den indirekten Gegenvorschlag zur Pflege-Initiative in der Herbstsession. Wir werden jetzt, wie gesagt, über diese zwei Differenzen noch verhandeln. Es geht dabei um zwei zentrale Punkte der Vorlage. Das ist ja eigentlich der Gegenvorschlag zur Pflege-Initiative. Diese verlangt eine Stärkung der Pflege insbesondere durch die Sicherstellung von genügend diplomierten Pflegefachpersonen, die Ausweitung von deren Kompetenzen, die angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen, anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen und die Möglichkeit der beruflichen Entwicklung.

Der indirekte Gegenentwurf, den wir jetzt behandeln, nimmt die Grundanliegen der Initiative auf und sieht vor allem eine Ausbildungsoffensive vor; das ist Artikel 6. Zudem ist im Konzept des indirekten Gegenvorschlages ein Direktzugang für Pflegefachpersonen vorgesehen; das ist Artikel 25a dieser Vorlage. Damit könnten Pflegefachpersonen bestimmte Pflegeleistungen ohne ärztliche Anordnung erbringen und direkt über die OKP abrechnen. Die restlichen Punkte sind bereinigt.

Wenn der Herr Präsident zustimmt, werde ich beide Differenzen beschreiben und der Diskussion übergeben; dann muss ich nicht mehr zu den einzelnen Differenzen sprechen. *(Zwischenruf des Präsidenten: Ich bin damit einverstanden!)*

Artikel 6 Absatz 1 betrifft die Ausbildungsoffensive. Hier haben sich die Kantone gemäss dem Konzept des indirekten Gegenvorschlages verpflichtet, angehenden diplomierten Pflegefachpersonen an höheren Fachschulen, das wären die HF, und an Fachhochschulen, das sind die FH, Ausbildungsbeiträge zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes während ihrer Ausbildungszeit auszurichten. Der Nationalrat hat hier bewusst eine verpflichtende Formulierung gewählt, während der Bundesrat eine Kann-Formulierung vorschlägt, der auch Ihr Rat in der Sommersession gefolgt ist. Der Nationalrat hält nun an der verpflichtenden Formulierung fest.

Ihre Kommission schlägt Ihnen mit 8 zu 5 Stimmen vor, bei der Kann-Formulierung zu bleiben. Die Differenz beträgt immer 100 Millionen Franken, weil man davon ausgeht, dass einige Kantone dann nicht mitmachen





würden. Die Mehrheit Ihrer Kommission will den Kantonen den Freiraum lassen und sieht darin, dass man jetzt hier die Kantone verpflichten würde, auch eine Besserstellung eines Berufsausbildungsganges gegenüber anderen. Die Minderheit möchte unter anderem auch vermeiden, dass einzelne Kantone dann nicht mitmachen, aber trotzdem von den Anstrengungen des Bundes und der anderen Kantone profitieren. Aber ich gehe davon aus, dass die Minderheit hier dann ihr Anliegen noch einbringen wird.

Auch bei der zweiten Differenz, bei Artikel 25a, ist eine knappe Mehrheit Ihrer Kommission – sie entschied mit 7 zu 6 Stimmen – für die Ständeratsversion, also für die Beibehaltung der Differenz. Worum geht es hier?

Den Pflegefachpersonen soll die Möglichkeit gegeben werden, autonom und eigenständig gewisse Pflegeleistungen direkt über die OKP abzurechnen, also ohne ärztliche Anordnung. Dazu ist anzumerken, dass aufgrund einer Verordnungsänderung heute nur noch eine einmalige ärztliche Anordnung, nämlich bei der erstmaligen Beurteilung, nötig ist; danach können die Pflegefachpersonen selbstständig handeln. Am 1. Januar 2020 ist diese Änderung der Krankenpflege-Leistungsverordnung in Kraft getreten. Neu müssen Massnahmen der Grundpflege nicht mehr vom Arzt bestätigt werden: Gemäss der Neuregelung wird der grundsätzliche Pflegebedarf vom Arzt festgestellt, in der Folge führen die Spitex-Organisationen oder die selbstständigen Pflegefachpersonen eine Bedarfsermittlung durch. Es liegt also schon eine höhere Autonomie vor.

Ich möchte darauf hinweisen, dass die Befürchtung der Mengenausweitung auch zu Gesprächen mit den Initianten und verschiedenen Parlamentariern geführt hat, in denen Kompromisslösungen ausgelotet werden sollten. Es geht nicht nur um die Ausweitung bei den jeweils bei den Klienten abgerechneten Stunden, sondern auch um die Ausweitung der Klientenzahl. Die Befürchtung geht dahin, dass mit den vielen neuen autonom abrechnenden Leistungserbringern und Leistungserbringerinnen sich diese selber die Arbeit beschaffen könnten. Diese Gespräche laufen, und allenfalls kann hier noch ein Kompromiss gefunden werden. Die vorgeschlagene Lösung für die Vereinbarung, die jetzt noch drin ist, ist für die Initiantin gemäss ihren Aussagen offenbar ein No-Go.

Ich bitte Sie aber, hier im Sinne der Kommission der Mehrheit zu folgen und die Differenz beizubehalten, damit wir noch Zeit haben für eine allfällige Kompromisslösung, für die wir uns im Gespräch auch offen gezeigt haben.

Damit sind diese zwei Differenzen beschrieben.

Art. 6 Abs. 1

Antrag der Mehrheit

Festhalten

Antrag der Minderheit

(Carobbio Guscetti, Bischof, Graf Maya, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 6 al. 1

Proposition de la majorité

Maintenir

Proposition de la minorité

(Carobbio Guscetti, Bischof, Graf Maya, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Adhérer à la décision du Conseil national

Carobbio Guscetti Marina (S, TI): Je déclare mes intérêts: je suis membre du comité d'initiative.

La pandémie de Covid-19 a mis en évidence une situation connue depuis un certain temps, qui a conduit au lancement de l'initiative populaire "pour des soins infirmiers forts" et à la discussion sur le contre-projet que nous traitons une nouvelle fois aujourd'hui dans le cadre de l'élimination des divergences.

Tout le monde reconnaît aujourd'hui qu'il est essentiel d'avoir un nombre suffisant de soignants qualifiés dans les hôpitaux, les établissements médicosociaux, les établissements

AB 2020 S 1086 / BO 2020 E 1086

psychiatriques ou dans le domaine ambulatoire. Nous savons aussi que, d'ici 2030, la Suisse manquera de nombreux infirmiers et infirmières, d'assistants en soins et santé communautaire, et de personnes titulaires d'une attestation de formation professionnelle. Il est question de 60 000 personnes dont nous aurons besoin d'ici 2030. En automne 2020, plus de 11 000 postes étaient vacants en Suisse dans le domaine des soins. L'on



sait aussi que pour atteindre ses buts, notre pays dépend fortement du personnel infirmier formé à l'étranger et des nombreux frontaliers et frontalières. Actuellement, la Suisse ne forme même pas la moitié du personnel infirmier dont elle a besoin.

Malgré ces faits, les mesures que la commission veut prendre sont encore, de mon point de vue, insuffisantes. Deshalb habe ich diesen Minderheitsantrag eingereicht, der die Frage der individuellen Ausbildungsbeiträge für Studierende der Pflege betrifft. Der Nationalrat hat mit 115 zu 76 Stimmen an der verpflichtenden Formulierung festgehalten. Mit dieser Entscheidung ist, wie der Berichterstatter erklärt hat, auch der entsprechende Verpflichtungskredit in Entwurf 2 verbunden. Gemäss diesem Antrag sollen auch die Kantone ihren Beitrag dazu leisten.

Es besteht, wie ich gesagt habe, ein grosser Mangel an Pflegefachpersonen. 2030 werden 65 000 Pflegefachpersonen fehlen. Nur die Hälfte der Pflegefachpersonen wird heute in der Schweiz ausgebildet. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie stark wir vom Ausland abhängig sind.

Ich halte es deshalb für falsch, bei der Kann-Formulierung zu bleiben, und ich beantrage, bei diesem Artikel dem Beschluss des Nationalrates zu folgen. Eine verbindliche Formulierung ist wichtig, weil andernfalls gewisse Kantone die Ausbildungskosten übernehmen würden und andere nicht. Letztere würden auf diese Weise aber auch von ausgebildetem Personal profitieren, ohne etwas dazu beigetragen zu haben, was ich nicht für korrekt halte. Wir haben nun die Gelegenheit, die Bedeutung des Pflegesektors konkret aufzuzeigen und eine effiziente Pflegeversorgung sicherzustellen, indem wir Bund und Kantone veranlassen, mehr in die Aus- und Weiterbildung zu investieren.

Ich bitte Sie, meiner Minderheit zu folgen.

Berset Alain, conseiller fédéral: Cette question a déjà été au centre de la discussion dans le cadre de la consultation. Le Conseil fédéral a finalement proposé d'utiliser une formulation potestative, comme le recommande d'ailleurs la majorité de votre commission, pour tenir compte de la position des cantons. Nous avons constaté que tous les cantons n'étaient pas favorables à ces aides, que la plupart souhaitaient le faire en régie propre, mais sans y être contraints. Pour tenter de trouver un passage, un chemin avec les cantons, nous avons proposé cette formulation potestative.

J'aimerais vous inviter à vous en tenir à cette formulation. Cela représente une différence d'environ 100 millions de francs pour le crédit d'engagement. C'est donc un montant inférieur à celui qui serait utilisé avec une formulation selon laquelle les cantons seraient obligés de le réaliser, mais cela nous paraît être un élément qui va améliorer la situation, et il nous semble qu'il vaut mieux le faire avec la participation volontaire des cantons qu'en les contraignant.

Cela étant dit, je crois que toutes les remarques formulées par Mme Carobbio sur le problème que nous avons en raison du manque de personnel formé en Suisse et en raison de la dépendance très forte que nous avons de l'étranger, non seulement concernant le personnel de soins, mais aussi concernant notre personnel de santé en général, renvoient à un réel problème. Celui-ci est abordé dans l'initiative et également dans le contre-projet. Je crois que c'est un problème qu'il ne faut pas nier.

Mais le choix d'y répondre avec les cantons et avec une formulation potestative, ou en étant plus contraignant, est un choix qui vous appartient. Le Conseil fédéral a une préférence pour la formulation potestative.

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Die folgende Abstimmung gilt auch für Artikel 1 Absatz 1 der Vorlage 2.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 29 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 14 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Änderung anderer Erlasse Modification d'autres actes

Ziff. 5 Art. 25a Abs. 3

Antrag der Mehrheit
Festhalten

*Antrag der Minderheit*

(Bischof, Carobbio Guscetti, Graf Maya, Häberli-Koller, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. 5 art. 25a al. 3*Proposition de la majorité*

Maintenir

Proposition de la minorité

(Bischof, Carobbio Guscetti, Graf Maya, Häberli-Koller, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Adhérer à la décision du Conseil national

Bischof Pirmin (M-CEB, SO): Ich bitte Sie, hier der in der Kommission knapp unterlegenen Minderheit zu folgen. Die Abstimmung ergab ein Resultat von 7 zu 6 Stimmen. Der Nationalrat hat den Antrag, der hier als Minderheitsantrag vorliegt, mit sehr deutlicher Mehrheit angenommen, mit 114 zu 79 Stimmen.

Meine Interessenbindung: Ich bin Präsident von Spitex privée Suisse. Sie haben ja auch einen Brief von verschiedenen Organisationen bekommen, und bezeichnenderweise sind das nicht Organisationen von, sagen wir, gewerkschaftlicher Seite der Pflegefachpersonen, sondern es sind alles Arbeitgeberorganisationen aus den hauptbetroffenen Bereichen Spitex, Heime und Spitäler.

Der Mehrheitsantrag stellt ein eigentliches Misstrauensvotum gegenüber den Pflegefachpersonen in diesem Lande dar. Die Pflegefachpersonen würden in dieses neue System nur so eingebunden, dass sie für die selbstständige Verschreibung vorher mit den Krankenversicherern einen Vertrag abschliessen müssten. Mit der Mehrheitslösung des Nationalrates, für die ich in der Minderheit plädiere, ist aber bereits vorgesorgt, um allfällige Mengenausweitungen zu vermeiden, indem diese Lösung den ganz normalen Kostenkontrollmechanismus über die Krankenversicherer gelten lässt und indirekt auch über die Kantone in Artikel 55b KVG. Die Mehrheitslösung des Nationalrates, also unser Minderheitsantrag, sieht zudem vor – das ist oft übersehen worden –, dass in Absatz 3ter von Artikel 25a der Bundesrat beauftragt wird, selber das Verfahren zur Ermittlung des Pflegebedarfs und die Koordination mit den Ärzten und Ärztinnen zu regeln. Der Bundesrat ist hier also am Zuge, und der Bundesrat ist auch in Absatz 3, über den wir jetzt sprechen, selber am Zuge, indem er die Pflegeleistungen bezeichnen kann, die dann verschreibungsberechtigt wären.

Ein zweiter Punkt, der für den Minderheitsantrag spricht: Die Lösung der Kommissionsmehrheit würde einen beachtlichen administrativen Mehraufwand und entsprechende Kosten auslösen und dazu noch Unklarheiten schaffen; darauf hat Herr Bundesrat Berset in der Kommissionsberatung eindringlich hingewiesen. Denken Sie daran, dass mit der Mehrheitslösung dieser ganze Aufwand mit den zu treffenden Vereinbarungen entstände und dass, wenn wir jetzt isoliert eine solche Bestimmung ins Gesetz hineinnähmen, auch eine grosse Unklarheit geschaffen würde.

Es ist auch keine Kosteneinsparungsmassnahme, wenn Ärztinnen oder Ärzte zuerst entsprechende Beurteilungen vornehmen müssen – Ärztinnen und Ärzte, die in der Regel einen wesentlich höheren Stundenansatz haben als die hier hauptbetroffenen Pflegefachpersonen.

AB 2020 S 1087 / BO 2020 E 1087

Schliesslich ist das Taktische wahrscheinlich der Hauptgrund für die Unterstützung der Minderheit. Wenn wir jetzt dem Mehrheitsantrag folgen würden und dieser nicht substantiell abgeändert würde, hätten die Initianten gar nicht die Möglichkeit, die Initiative zurückzuziehen.

Sie würden mit der Annahme der Minderheit Bischof also einen beachtlichen Schritt zum Rückzug der Initiative und somit zur Stärkung unseres Gegenvorschlags machen. Sie würden auch ein entsprechendes – ich will es nicht gerade eine Ohrfeige nennen – Misstrauensvotum gegenüber den vielen tausend Pflegefachpersonen in diesem Lande vermeiden.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Carobbio Guscetti Marina (S, TI): Un des problèmes est aussi le manque d'attrait de la profession d'infirmière. On constate en effet que 46 pour cent des infirmières et des infirmiers abandonnent la profession au cours de leur vie active. A côté d'une meilleure dotation en personnel et du fait de disposer de plus de temps pour dispenser les soins, l'autonomie dans le secteur des soins est certainement l'un des moyens d'atteindre cet objectif. Il s'agit en fait de valoriser les compétences des infirmières et des infirmiers.

Die Möglichkeit, dass Pflegefachpersonen gerechte Abrechnungen machen können, betrifft ein Kernanliegen



der Initiative. Ihr Rat anerkennt zwar die Notwendigkeit der eigenständigen Leistungserbringung im Kompetenzbereich der Pflege, aber die Kommissionsmehrheit knüpft diese Möglichkeit an Bedingungen und zusätzlich an eine Vereinbarung mit den Versicherern. Dies ist faktisch eine Aufhebung des Vertragszwangs durch die Hintertür, was einen Rückzug der Pflege-Initiative unwahrscheinlich macht.

Wie bereits der Ständerat begründet die Kommission die Vereinbarung damit, eine Kostensteigerung aufgrund der direkten Abrechnung vermeiden zu wollen. Befürchtungen einer Mengenausweitung sind bei der Pflege aber unbegründet. Der Bundesrat bezeichnet die Leistungen und regelt die vorgängige Pflegebedarfsermittlung. Die Qualitätsvorgaben bestehen ebenfalls gemäss KVG: Qualität und Wirtschaftlichkeit. Diese sogenannte Vereinbarung ist nicht notwendig, da es bereits heute ausreichend Kontrollmechanismen gibt. Insbesondere gibt es Administrativverträge mit den Versicherungen für freiberufliche Pflegefachpersonen und für die Spitex-Organisationen, die Kontrollmechanismen vorsehen, sodass nur diejenigen Pflegeleistungen bezahlt werden, die dem ausgewiesenen Pflegebedarf entsprechen.

Die Version der Mehrheit der Kommission, die Vereinbarungen vorsieht, wird einen grossen Verwaltungsaufwand verursachen. Ausserdem sind weder die Form noch der Inhalt dieser Vereinbarungen definiert. Deshalb bin ich der Meinung, dass diese Vereinbarungen ein No-Go sind. Wie ich vorhin schon gesagt habe, sind sie auch für die Initianten, welchen ich angehöre, ein No-Go.

Der Berichterstatter hat vorhin gesagt, dass wir für einen Kompromiss offenbleiben sollten. Ich begrüsse diese Möglichkeit. Wenn ein Kompromiss zustande kommen soll, dann soll dieser Kompromiss es ermöglichen, die Behandlungsleistungen der Pflegefachpersonen anzuerkennen.

Ich bitte Sie aber, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Berset Alain, conseiller fédéral: La situation est un peu particulière parce que, en réalité, il n'y a plus de divergences sur un point fondamental qui est le fait de pouvoir, pour le personnel de soins, facturer directement à l'assurance obligatoire des soins, alors que le Conseil fédéral, depuis le départ, y est défavorable. Cette question est maintenant tranchée; elle ne se pose plus: le Conseil fédéral n'a pas été suivi sur ce point, ni par votre conseil ni par le Conseil national.

La question qui reste ouverte maintenant n'est plus celle-là, mais celle de savoir à quelles conditions cette facturation directe doit être possible. Pour l'instant, il y a une divergence entre la majorité et la minorité, et également entre les deux conseils, sur le fait de savoir si cela doit être possible sans convention avec les assureurs ou avec une convention avec les assureurs pour le personnel concerné.

Je dois vous dire que le fait d'avoir une convention avec les assureurs pose le prérequis d'une négociation qui a abouti. Il faut que les deux parties souhaitent une convention. Cela laisse donc aux assureurs la possibilité de ne pas en conclure. Nous arrivons donc à la conclusion qu'il s'agit du début d'une suppression partielle de l'obligation de contracter. C'est un très grand problème auquel le Parlement a été confronté ces dernières années.

Jusqu'ici, une solution telle que prévue par la majorité de la commission n'a jamais recueilli de majorité devant le Parlement. La seule fois où une solution similaire a été présentée au peuple, c'était dans le cadre du projet "managed care", soumis en votation en mai 2012. Je crois me souvenir que c'était ma première votation populaire comme conseiller fédéral, et cela a été la pire défaite du Conseil fédéral en votation populaire depuis la Deuxième Guerre mondiale. C'est dire que non seulement cette idée n'est pas populaire au Parlement, mais elle ne l'est pas non plus devant le peuple.

Dans le sens d'une solution stable, le Conseil fédéral essaie d'accompagner le travail du Parlement pour avoir quelque chose qui fonctionne. Comme vous avez déjà décidé – je peux le regretter, mais c'est trop tard – d'avoir la possibilité de facturer directement à l'assurance obligatoire des soins, alors prévoyez au moins que cela soit possible sans convention. Il faut aller au bout du jeu si vous souhaitez cela. Ce n'est pas, je le répète, ce que nous souhaitons, mais nous allons naturellement nous en accommoder.

Dans ce sens, j'aimerais vous inviter à soutenir la proposition de la minorité Bischof de suivre le Conseil national pour éviter d'abord la levée partielle de l'obligation de contracter, élément qui ferait probablement courir des risques à l'ensemble du projet, et pour éviter également de créer toute une série de questions qui, pour l'instant, n'ont pas de réponse. M. Bischof, au nom de la minorité, l'a indiqué, il s'agit de questions sur la forme, le contenu des conventions, le fait de savoir si, avec cela, on peut effectivement influencer l'évolution des volumes et des coûts ou encore s'il est même permis de régler cela de manière contractuelle.

Si vous voulez la solution avec une facturation directe, alors nous vous conseillons plutôt de suivre la version du Conseil national.



Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 18 Stimmen
(0 Enthaltungen)

2. Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege
2. Arrêté fédéral sur les aides financières visant à encourager la formation dans le domaine des soins infirmiers

Art. 1 Abs. 1

Antrag der Mehrheit
Festhalten

Antrag der Minderheit

(Carobbio Guscetti, Bischof, Graf Maya, Rechsteiner Paul, Stöckli)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 1 al. 1

Proposition de la majorité
Maintenir

Proposition de la minorité

(Carobbio Guscetti, Bischof, Graf Maya, Rechsteiner Paul, Stöckli)
Adhérer à la décision du Conseil national

AB 2020 S 1088 / BO 2020 E 1088

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Wir haben bereits bei Artikel 6 Absatz 1 der Vorlage 1 über diese Bestimmung abgestimmt.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Meine Pflicht als Ständeratspräsident ruft bereits. Ich darf für das nächste Geschäft meinem Stellvertreter, Herrn Hefti, den Vorsitz übergeben.