

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2020/333 von Miriam Locher: «Applaus ist nett, gerechte Löhne sind echte Wertschätzung»
2020/333

vom 14. September 2021

1. Text des Postulats

Am Datum eingeben reichte Miriam Locher das Postulat 2020/333 «Applaus ist nett, gerechte Löhne sind echte Wertschätzung» ein, welches vom Landrat am Datum eingeben mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Die Corona-Krise hat gezeigt, welche Berufe wirklich systemrelevant sind und wo in der speziell belastenden Situation ausserordentliche Arbeit geleistet wurde. Nebst anderen Berufsgruppen waren die Angestellten in der Pflege (in Spitälern, in Alters- und Pflegeheimen und in der Spitex) in den vergangenen Wochen extrem gefordert.

Dieser Einsatz wurde vielerorts von der Bevölkerung mit Applaus anerkannt und dem Pflegepersonal so zumindest symbolisch Wertschätzung ausgedrückt. Gerade die COVID-19-Epidemie hat also aufgezeigt, wie wichtig Berufe in der Pflege und der Betreuung für ein Funktionieren unserer Gesellschaft und unseres Staates sind. Aufgrund dieser Tatsache und angesichts der Anforderungen sowie der Ausbildung, welche diese Berufe voraussetzen, sind die Löhne zu gering. Die unattraktiven Arbeitsbedingungen sowie zu wenig Aus- und Weiterbildungsangebote führen zu einem generellen Mangel an Pflegepersonal. Die wachsende Zahl an Berufsaussteigenden aufgrund der schwierigen Arbeitsbedingungen verschärft die Situation zusätzlich. Es ist leider bezeichnend, dass viele der Angestellten im Pflegebereich Frauen sind. Sowohl die Bezahlung als auch die Arbeitsbedingungen müssen sich dringend verbessern. Denn Applaus ist nett, aber nur faire Arbeitsbedingungen und gerechte Löhne bedeuten echte Wertschätzung.

Im Moment ist auf nationaler Ebene die Pflegeinitiative hängig. Diese verlangt, dass genügend Personal ausgebildet wird, dass die Arbeitsbedingungen verbessert werden und dass die Pflegequalität gesichert wird. Die eidgenössischen Räte beraten aktuell einen direkten Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative. Der Baselbieter Regierungsrat hat in den vergangenen Monaten seine Unterstützung für eine Aufwertung der Pflegeberufe ausgedrückt. Nun gilt es, sich konsequenterweise auf nationaler, regionaler und kantonaler Ebene dafür stark zu machen.

Seit mehreren Jahren untersteht das Personal der öffentlich-rechtlichen Spitäler des Kantons Basel-Landschaft nicht mehr dem kantonalen Personalgesetz. Eine direkte Einflussnahme durch den Regierungsrat oder das Parlament besteht somit nicht mehr. Das gleiche gilt auch für die übrigen Leistungserbringer des Gesundheitswesens (Spitäler, APH, Spitex).

Die Leistungserbringer müssen gerade im Jahr der Corona-Krise von COVID-bedingten Mehrkosten und auch von substantiellen Ertragsminderungen ausgehen. Es scheint völlig offen, inwiefern der Bund für diese Mehrkosten und Mindereinnahmen aufkommen wird. Die Postulant/innen vertreten klar die Haltung, dass der Bund die Leistungserbringer im Gesundheitswesen für die Corona-bedingten Ausfälle angemessen entschädigen muss. Sie unterstützen den Regierungsrat in den Bemühungen, dies beim Bund einzufordern. Doch bevor mit ersten Zahlungen zu rechnen ist, steht eine Lohnrunde bei den Leistungserbringern des Gesundheitswesens an. Die Gefahr ist gross, dass aufgrund der aktuell schwierigen finanziellen Lage das Personal leiden muss und nicht einmal die durchschnittliche Lohnentwicklung der letzten Jahre gehalten werden kann. Dabei wäre es längst an der Zeit, die Löhne des Pflegepersonals merklich nach oben zu korrigieren.

Aus diesem Grund bitten die Postulant*innen den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

1. auf welchem Wege kurzfristig zusätzliche Beiträge zur Deckung der COVID-bedingten Mehrkosten und Mindereinnahmen ausbezahlt werden können, damit auch in diesem Jahr eine adäquate Lohnentwicklung des Pflegepersonals bei den Leistungserbringern des Gesundheitswesens möglich ist.

2. wie die Lohn- aber auch die Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals langfristig verbessert werden können und wie dies finanziert werden kann.

3. ob die Erfahrungen aus der Corona-Epidemie Auswirkungen auf die künftige Bemessung und Ausgestaltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) bei den systemrelevanten Spitälern des Kantons Basel-Landschaft haben wird.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Allgemeine Bemerkungen

Pflegende verdienen gemäss Bundesamt für Statistik (BfS) fünfeinhalb Jahre nach Abschluss der Ausbildung mindestens 6'060 Franken¹.

Es ist jedoch die Frage zu stellen, ob es primär Lohnfragen sind, die die Wertschätzung für das Pflegepersonal ausmachen oder wie stark andere Faktoren wie Führung, Organisation und klimatisches Umfeld ebenfalls eine Rolle spielen.

Die OdA Gesundheit beider Basel² z.B. – das regionale Beratungs- und Dienstleistungszentrum für die Berufsbildung im Gesundheitswesen – erwähnt, dass höhere Löhne als Universalmittel nicht zielführend seien. Einerseits nutze sich der Effekt rasch ab, andererseits nehme die Belastung des Gesamtsystems zu (höherer Krankenkassenprämien und höherer direktstaatliche Beiträge). Dies spricht nicht gegen gezielte Anpassungen, wo dies notwendig und angebracht ist.

Der SBK, der Berufsverband der Pflegefachfrauen und –männer³ sieht jedoch in der Lohnfrage insbesondere im Hinblick auf den absehbaren Mangel an höher ausgebildetem Pflegepersonal Handlungsbedarf. Die Attraktivität eines Berufes hänge wesentlich von einer angemessenen Lohnentwicklung ab. Diese sieht er im Pflegeberuf nicht gegeben (z.B. jährliche Lohnentwicklung von

¹ [Grosse Einkommensunterschiede nach der Lehre - Experimentelle Statistiken: Einkommensentwicklung nach einem Abschluss der beruflichen Grundbildung \(LABB\) | Medienmitteilung | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)

² [OdA Gesundheit \(oda-gesundheit.ch\)](#)

³ [SBK Schweiz/ASI Suisse: Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner](#)

durchschnittlich 0.5 Prozent im KSBL in den letzten vier Jahren im Vergleich zur durchschnittlichen Lohnentwicklung in BL im gleichen Zeitraum).

Neben dem Lohn stehen gemäss der OdA Gesundheit einerseits zunehmende Administrations- und Dokumentationsaufgaben im Vordergrund, die mit der fehlenden Abstimmung der Spitalsoftware auf das Pflegepersonal zusammenhängen. Andererseits könnten Pflegende – insb. höher ausgebildete – ihre Kompetenzen nicht vollumfänglich einbringen und würden nach wie vor als Hilfspersonal angesehen. Das veraltete Berufsbild führe immer wieder dazu, dass Pflegende den Beruf verlassen (die durchschnittliche Verweildauer im Beruf liegt bei etwa 13 Jahren). Auch der SBK bemängelt die weiterhin stark hierarchischen Strukturen im Spital. Der Umgang mit dem Pflegepersonal widerspreche den sehr komplexen Aufgaben. Es fehle an Mitsprachemöglichkeiten bei Planungsaufgaben. Der SBK bemängelt ebenfalls die Arbeitsbedingungen der Mitglieder. Aufgrund des finanziellen Drucks der Spitäler würden die Schichten mit Minimalbeständen geplant. Ausfälle von Personal haben viele Überstunden zur Folge, und das Pensum müsse von weniger Personal bewältigt werden. Die Hauptanliegen des SBK im Hinblick auf eine attraktive Pflege sind neben einer Lohnentwicklung von ca. 1-2 Prozent jährlich ein attraktives Weiterbildungsangebot, mehr Verantwortung und Mitsprache sowie eine bessere Dotation der Stellenpläne (Vorgabe eines «nurse to patient ratio»).

2.2. Beantwortung der einzelnen Fragen

1. auf welchem Wege kurzfristig zusätzliche Beiträge zur Deckung der COVID-bedingten Mehrkosten und Mindereinnahmen ausbezahlt werden können, damit auch in diesem Jahr eine adäquate Lohnentwicklung des Pflegepersonals bei den Leistungserbringern des Gesundheitswesens möglich ist.

Dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft sind die grossen Aufwändungen der Spitäler sehr bewusst, die im Zusammenhang mit dem lang andauernden Einsatz zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie angefallen sind und gegebenenfalls noch anfallen werden. Bezüglich Mehrkosten sind dabei die vom Kantonalen Krisenstab (KKS), bzw. dem Amt für Gesundheit direkt in Auftrag gegebenen Mehr- und Vorhalteleistungen (v.a. die Normalstation und die Intensivpflegestation betreffend) zu betrachten: Für diese im Jahr 2020 angefallenen Kosten hat die Regierung bereits insgesamt 40'912'283 Franken zu Gunsten der Spitäler beschlossen und auch ausbezahlt. Zusätzlich wurden 1.5 Mio. Franken im Zusammenhang mit der IPS-Vereinbarung⁴ bewilligt. Weitere Beschlüsse, insbesondere für das Jahr 2021 betreffende Kosten, stehen an.

Von effektiven Mindereinnahmen aufgrund der COVID-19-Pandemie sind im Kanton Basel-Landschaft lediglich wenige Spitäler betroffen.

Die Ursache für die Mindereinnahmen ist die vom Bundesrat erlassene Verordnung 2 des BAG (SR 818.101.24, Stand 21. März 2020). Diese verbot in Art. 10a unter anderem den Spitälern sämtliche nicht dringend angezeigten medizinische Untersuchungen, Behandlungen und Therapien (Eingriffe) durchzuführen. Dieses Verbot galt während rund sechs Wochen im Frühling 2020. Aufgrund der damit verbundenen Reduktion der regulären OP-Programme sowie der Reduktion von geplanten und elektiven stationären Behandlungen hatten viele Spitäler Vergütungsausfälle zu verzeichnen, die aber zum grossen Teil im weiteren Verlauf des Jahres 2020 kompensiert werden konnten.

Über mögliche Abgeltungen von Ertragsausfällen soll erst diskutiert werden, wenn die Situation betreffend Verantwortlichkeiten und möglichen Abgeltungen zwischen Bund, Kantonen und Versicherern geregelt ist. Die Kantone (GDK) sehen hier primär den Bund in der Pflicht.

⁴ [https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/volkswirtschafts-und-gesundheitsdirektion/medi-
enmitteilungen/intensivstationen-der-gemeinsamen-gesundheitsregion-stimmen-ihre-kapazitaeten-ab](https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/volkswirtschafts-und-gesundheitsdirektion/medi-
enmitteilungen/intensivstationen-der-gemeinsamen-gesundheitsregion-stimmen-ihre-kapazitaeten-ab)

2. wie die Lohn- aber auch die Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals langfristig verbessert werden können und wie dies finanziert werden kann.

Die Ausgestaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen erfolgt in erster Linie über marktwirtschaftliche Mechanismen. Fühlen sich die Arbeitnehmer für ihre Leistungen zu gering entschädigt, so haben sie sich mit ihren Forderungen an die Arbeitgebenden zu wenden und mit diesen darüber zu verhandeln.

Im Weiteren können Anstellungsbedingungen auch sozialpartnerschaftlich durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter festgelegt werden. Das Resultat der Sozialpartnerschaft ist ein dichtes Geflecht aus Gesamtarbeitsverträgen (GAV). So werden branchenspezifische Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen gesetzt, mit denen sowohl die Firmen als auch die Gewerkschaften leben können. Dieses System findet ausdrücklich ohne Einmischung des Staates statt – ausser er ist selbst der Arbeitgeber, was aber vorliegend nicht (mehr) der Fall ist. Die Spitäler im Kanton Basel-Landschaft sind selbständige Unternehmen. Dies trifft auch auf die Spitäler im Eigentum des Kantons – Kantonsspital Baselland (KSBL) und Psychiatrie Baselland (PBL) – zu, die aus der Verwaltung ausgegliedert worden sind und bei welchen die Anstellungsbedingungen sozialpartnerschaftlich in einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) geregelt worden sind.

GAVs können von der zuständigen Behörde in gewissen Fällen als allgemeingültig erklärt werden. Dabei gilt es zu beachten, dass diese Allgemeinverbindlicherklärung (AVE), sich ohnehin auf die Ausdehnung der Vertragsbindung beschränkt. Der Inhalt des GAV kann nicht mitgestaltet werden.

Hier vorliegende Firmen-GAV sind allerdings einer Allgemeinverbindlicherklärung (AVE), d.h. einer Ausdehnung der Vertragsbindung auf nicht-Vertragsparteien, nicht zugänglich. Einer AVE zugänglich wären nur branchenspezifische GAV; jedoch existiert im Kanton kein branchenspezifischer GAV im Gesundheitsbereich. Im Übrigen müssten für eine erleichterte AVE eines solchen GAV strenge Voraussetzungen erfüllt sein wie die systematische, missbräuchliche Unterbietung der in einem solchen Branchen-GAV vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen. Für das kantonale Gesundheitswesen gibt es keine Hinweise auf eine systematische, missbräuchliche Unterbietung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne. Der zuständigen tripartiten Kommission (TPK) liegen keine diesbezüglichen Feststellungen vor. Die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben daher ebenso wenig eine Installation eines Normalarbeitsvertrags mit zwingenden Mindestlöhnen.

Fazit: Auf die Höhe des Lohnes und auch auf die Arbeitsbedingungen hat der Kanton unter den gegebenen rechtlichen Umständen keinen Einfluss.

Es bestünde wohl die Möglichkeit, für die Regelung dieses Fragenkomplexes ein besonderes Gesetz zu schaffen, welches alle Modalitäten inkl. einer allfälligen Mitfinanzierung durch Gemeinden / Kanton und die Institutionen regelt. Dieses Vorgehen hält er aufgrund der bisherigen Ausführungen jedoch für nicht opportun.

3. ob die Erfahrungen aus der Corona-Epidemie Auswirkungen auf die künftige Bemessung und Ausgestaltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) bei den systemrelevanten Spitälern des Kantons Basel-Landschaft haben wird

Unabhängig von der Covid-19-Situation unterhält das KSBL an seinen beiden Standorten Liestal und Bruderholz je eine «ABC-Dekontaminationseinrichtung» zur Behandlung von mit gefährlichen Stoffen kontaminierten Personen bei einem so genannten Massenansturm an Verletzten (MANV). Die Vorhalteleistungen umfassen Infrastruktur, Personal mit entsprechender Aus- und Weiterbildung und werden jährlich mit 83'000 Franken als «Vorhalteleistungen im Katastrophenfall» abgegolten.

In Bezug auf die COVID-19 Situation sind im Kanton Basel-Landschaft insbesondere das KSBL und die Klinik Arlesheim zu betrachten, da sie Stationen für Allgemeine-Innere-Medizin betreiben und demzufolge auch COVID-19 Patientinnen und –Patienten behandelt haben. COVID-19-Patientinnen und –Patienten werden gemäss Fallpauschalenkatalog abgerechnet und finanziert: Ein

durchschnittlicher Aufenthalt auf der Normalstation (CMI⁵ = 1.3) erbringt z.B. im KSBL 12'850 Franken; ein durchschnittlicher Aufenthalt auf der Intensivpflegestation (beatmet, CMI = 7.0) 68'950 Franken.

Die zusätzliche Abgeltung der COVID-19-bedingten Mehr- und Vorhalteleistungen ist in Frage 1 beschrieben. Aus Sicht des Regierungsrats hat es sich bewährt, die zusätzlich zu erbringenden Leistungen auf die jeweils pandemiespezifische Situation abzustimmen, zu definieren und abzugelten. Es ist derzeit nicht vorgesehen, aufgrund der COVID-19-Pandemie weitere strukturelle GWL zu bestellen und abzugelten.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2020/333 «Applaus ist nett, gerechte Löhne sind echte Wertschätzung» abzuschreiben.

Liestal, 14. September 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

⁵ Der CMI (Case Mix Index) ist ein Indikator zur Ermittlung der durchschnittlichen Fallschwere einer stationären Spitalbehandlung. Multipliziert mit der «Baserate» (Betrag, der im betreffenden Spital für einen Behandlungsfall mit einem Kostengewicht von 1.0 bezahlt wird) ergeben sich die Behandlungskosten für den betreffenden Fall