

An den Landrat

---

Glarus, 24. August 2021

**Postulat SP-Fraktion «Für eine qualitativ gute und menschliche Pflege durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen»**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

**1. Ausgangslage**

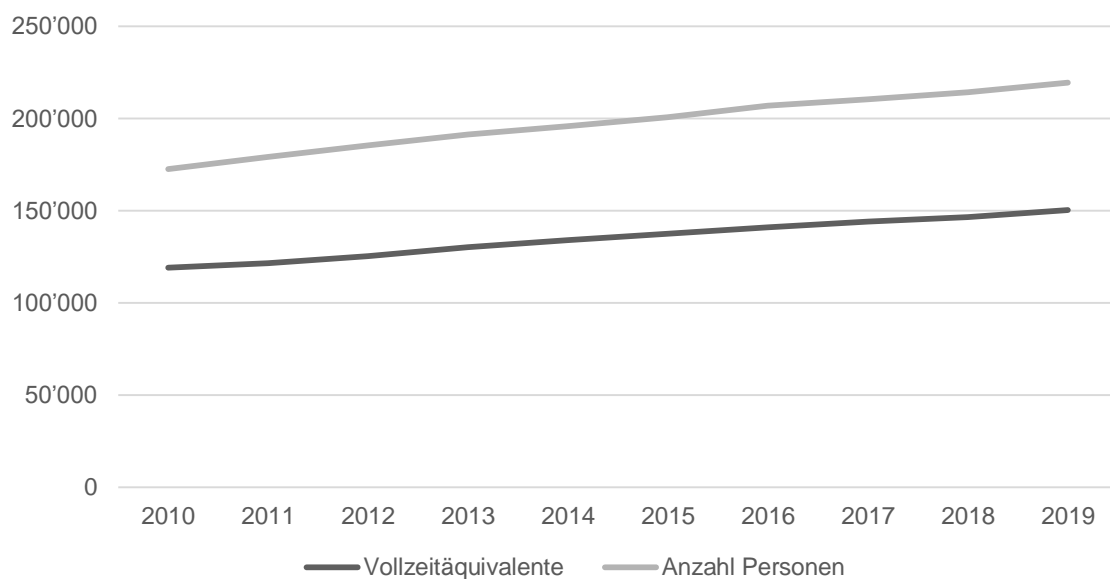
Am 24. Januar 2021 reichte die SP-Fraktion das Postulat «Für eine qualitativ gute und menschliche Pflege durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen» ein (s. Beilage). Damit will sie den Regierungsrat beauftragen, Massnahmen zur langfristigen Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Glarner Gesundheitswesen zu prüfen. Der Regierungsrat solle dem Landrat mögliche Vorgehensweisen unterbreiten und insbesondere einen kantonalen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für das gesamte Gesundheitspersonal in Spital, Reha-Klinik, Spi-tex-Organisationen sowie Pflege- und Altersheimen prüfen.

**2. Anstellungsbedingungen im Gesundheitswesen**

**2.1. Personalbestand**

Der Bestand des Pflegepersonals hat zwischen 2010 und 2019 schweizweit um über 31'000 Vollzeitäquivalente (26 %) bzw. beinahe 47'000 Beschäftigte (27 %) zugenommen. Die Zunahme des Personals war damit höher als beispielsweise der Personen über 65 Jahre (21 %) oder der Personen über 80 Jahre (22 %) im gleichen Zeitraum, die einen Grossteil der zu pflegenden und betreuenden Personen ausmachen. Damit steht je betreute oder gepflegte Person grundsätzlich mehr Pflegepersonal zur Verfügung als noch vor zehn Jahren.

**Abbildung 1. Entwicklung Pflegepersonal im Gesundheitswesen 2010–2019<sup>1</sup>**



In Bezug auf den Kanton Glarus ist jedoch festzuhalten, dass – mit Ausnahme des «anderen» Pflegepersonals in Pflegeheimen – der Personalbestand je 1000 Einwohnerinnen und Einwohner in allen Bereichen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt unterdurchschnittlich ist.

**Tabelle 1. Pflegepersonal 2018 (Pflegeheime, Spitex) bzw. 2019 (Spitäler) pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner<sup>2</sup>**

	<i>Spitäler</i>		<i>Pflegeheime</i>		<i>Spitex</i>	
	<i>GL</i>	<i>CH</i>	<i>GL</i>	<i>CH</i>	<i>GL</i>	<i>CH</i>
Tertiärstufe	3,23	5,48	1,44	1,74	0,69	0,95
Sekundarstufe II	0,72	1,73	1,74	2,35	0,22	0,71
Andere	0,59	0,61	2,29	1,66	0,26	0,48

## 2.2. Löhne

Die Löhne im Gesundheitswesen in der Ostschweiz (inkl. Kanton Glarus) liegen leicht (+0,40 %) über dem nationalen Durchschnitt und sind damit höher als in der angrenzenden Zentralschweiz (-5,36 %) oder im Espace Mittelland (-3,64 %).

**Tabelle 2. Lohnunterschiede im Gesundheitswesen<sup>3</sup>**

<i>Grossregion</i>	<i>Prozentuale Abweichung der Löhne im Gesundheitswesen zum nationalen Durchschnitt (100 %)</i>
Zürich	3,73 %
Genfersee	2,51 %
Ostschweiz	0,40 %
Schweiz	100,00 %
Nordwestschweiz	-0,34 %
Espace Mittelland	-3,64 %

<sup>1</sup> Bundesamt für Statistik. (20.11.2020). Pflegepersonal im Gesundheitswesen nach Ausbildungsniveau gemäss Konzepten und Definitionen von Eurostat, OECD und WHO.

<sup>2</sup> Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan). Gefunden am 6. Juli 2021 unter <https://www.obsan.admin.ch/de/gesundheits Themen/pflegepersonal>

<sup>3</sup> Lohnbuch 2020. Zürich: Orell Füssli.

<i>Grossregion</i>	<i>Prozentuale Abweichung der Löhne im Gesundheitswesen zum nationalen Durchschnitt (100 %)</i>
Zentralschweiz	-5,36 %
Tessin	-5,83 %

Neben der relativen Lohnhöhe im Vergleich zu anderen Regionen im Gesundheitswesen ist auch die absolute Lohnhöhe im Verhältnis zu anderen Berufsgruppen durchaus vergleichbar. So betrug der Medianlohn bei Assistenzberufen im Gesundheitswesen wie Pflegefachmann/-frau, Pharma-Assistent/in, Medizinische/r Praxisassistent/in im Alter von 40 Jahren mit Berufslehre und 10 Jahren Erfahrung gemäss dem statistischen Lohnrechner «Salarium» des Bundesamtes für Statistik in der Ostschweiz 6619 Franken (Frauen) bzw. 7261 Franken (Männer). Die Löhne lagen damit deutlich über dem schweizerischen Medianlohn 2018 für Angestellte ohne Kaderfunktion von 5963 Franken.

Die Annahme, dass die Löhne im Gesundheitswesen im Kanton Glarus grundsätzlich wesentlich geringer ausfallen als in anderen Kantonen und Branchen, kann aufgrund dieser Zahlen nicht bestätigt werden. Die Löhne im Kanton Glarus liegen vielmehr auf einem vergleichbaren Niveau wie in anderen Kantonen und sind im Vergleich zu anderen Branchen eher leicht überdurchschnittlich.

### 2.3. Personalrotation

Die Personalrotationen (Fluktuation) im Gesundheits- und Sozialwesen entsprach zwischen 2016 und 2020 mit durchschnittlich 15,9 Prozent beinahe dem Mittelwert über alle Wirtschaftszweige von 15,8 Prozent. Sie liegt damit deutlich unter der Fluktuation im Gastgewerbe, das die höchste Fluktuation aufweist (28,3 %). Sie ist andererseits aber auch höher als in der öffentlichen Verwaltung, die die tiefste Fluktuation hat (11,2 %). Gestützt auf diese Zahlen kann die Annahme einer besonders hohen Personalfuktuation im Gesundheitsbereich nicht bestätigt werden.

**Tabelle 3. Brutto- und Netto-rotationsquote in Prozent der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsabschnitt 2016–2020<sup>4</sup>**

	2016	2017	2018	2019	2020	Ø
Gastgewerbe	29,5	26,3	25,5	29,9	30,2	28,3
Gesundheits- und Sozialwesen	16,1	15,4	16,7	15,6	15,8	15,9
Öff. Verwaltung, exterr. Körperschaften	11,7	9,5	11,0	13,0	11,0	11,2
Mittelwert über alle Wirtschaftsabschnitte	15,5	15,5	16,1	16,2	15,6	15,8

Zu beachten ist allerdings, dass rund 40 Prozent der Personen, die einst eine Ausbildung in einem Pflegeberuf gemacht haben, nicht mehr auf diesem Beruf arbeiten. Die Austritte erklären sich mit dem Austritt aus der Erwerbstätigkeit, einem Berufswechsel oder einem Branchenwechsel. Damit wird ein hohes Potenzial an Pflegepersonen heute nicht genutzt.

**Tabelle 4. Berufsaustritte nach Austrittstyp<sup>5</sup>**

<i>Berufsgruppe</i>	<i>Austritt Erwerbstätigkeit</i>	<i>Berufswechsel</i>	<i>Branchenwechsel</i>	<i>Total Berufsaustritte</i>
Pflegefachpersonal	14,7 %	19,3 %	8,5 %	42,5 %
Pflegepersonal Sek. II	10,0 %	11,7 %	20,0 %	41,7 %
Pflegepersonal ohne formelle Ausbildung	15,3 %	15,7 %	6,7 %	37,7 %

<sup>4</sup> Bundesamt für Statistik. (19.4.2021). Berufliche Mobilität: Brutto- und Netto-rotationsquote nach verschiedenen Merkmalen, Wechsel innerhalb desselben Unternehmens nicht berücksichtigt.

<sup>5</sup> Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan). (17.06.2021). Berufsaustritte und Bestand von Gesundheitspersonal in der Schweiz. Eine Analyse auf Basis der Strukturerhebungen 2016–2018.

## **2.4. Arbeitszeit**

Der durchgehende Betrieb während 24 Stunden an sieben Tagen, gerade in Spitälern und Alters- und Pflegeheimen, geht mit der Notwendigkeit von Nacht- und Pikettdiensten einher. Dies gilt nicht nur für einzelne Betriebe, sondern für die gesamte Branche. Die Arbeitszeiten und die damit verbundene mangelnde oder zumindest erschwerte Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind denn auch wesentliche Gründe für den Berufsausstieg von Pflegefachkräften<sup>6</sup>.

In Bezug auf die im Postulat erwähnte Praxis, wonach angeblich oft schon vor dem eigentlichen Arbeitsbeginn mit «Gratisarbeit» gestartet werde, gilt es festzuhalten, dass eine solche Praxis gegen die gesetzlichen Vorgaben im Arbeitsrecht verstösst und somit bereits heute verboten ist. In Bezug auf die Umkleidezeit hat das Staatssekretariat für Wirtschaft seine Wegleitung zum Arbeitsgesetz und zu den Verordnungen 1 und 2 im Februar 2019 angepasst. Es hält fest, dass die Umkleidezeit als Arbeitszeit anzurechnen sei, «falls das Umziehen für die Tätigkeit notwendig ist».

## **2.5. Stellenschlüssel**

Sowohl das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) wie auch die heutigen (Gesundheits-/Sozialhilfegesetz) und künftigen (Pflege- und Betreuungsgesetz) kantonalen Rechtsgrundlagen enthalten als Zulassungs- bzw. Bewilligungsvoraussetzung für Spitäler, Alters- und Pflegeheime sowie Spitex-Organisationen die Anforderung, dass die Einrichtungen über das erforderliche Fachpersonal verfügen. Wie z. B. in den Erläuterungen zum Pflege- und Betreuungsgesetz festgehalten, kann der Regierungsrat gestützt auf diese Bestimmung z. B. einen Pflegeschlüssel (Skill-Grade-Mix: Verhältnis von Fach- zu Assistenzpersonal) festlegen. Ein solcher Pflegeschlüssel dient aber in erster Linie der Gewährleistung einer möglichst angemessenen bzw. optimalen Pflege gepflegten und betreuten Personen. Sofern er dabei auch die Arbeitsbedingungen verbessert, ist er natürlich aber umso mehr zu begrüßen.

## **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Ein gut funktionierendes Gesundheitswesen braucht genügend Fachkräfte und Mitarbeitende. Dies ist unbestritten und auch eine Zielsetzung aus dem kantonalen Leitbild Gesundheit (Leitsatz 6: Sicherstellung von genügend Gesundheitspersonal und Förderung der unternehmerischen Perspektiven). Bund und Kantone nehmen den Fachkräftemangel im Pflegebereich sehr ernst. Auf beiden Ebenen wurden Massnahmen ergriffen, um diesem entgegenzuwirken. Auf Bundesebene sind insbesondere die Strategie zur Langzeitpflege, der Masterplan Bildung Pflegeberufe 2010–2015 und die Verbesserung der Fachkräftesituation in der Pflege – Masterplan 2.0 zu erwähnen. Am 28. November 2021 werden die Stimmberechtigten zudem über die Volksinitiative «Für eine starke Pflege» (Pflegeinitiative) abstimmen können. Wird die Pflegeinitiative abgelehnt, tritt der indirekte Gegenvorschlag des Bundesparlaments in Kraft, der eine Ausbildungsoffensive und mehr Kompetenzen für das Pflegefachpersonal vorsieht. Auf kantonaler Ebene hat der Kanton Glarus in der Vergangenheit insbesondere das Ausbildungsangebot am Bildungszentrum Gesundheit und Soziales massiv ausgebaut. Mit dem geplanten Pflege- und Betreuungsgesetz soll neu eine Aus- und Weiterbildungsverpflichtung eingeführt werden. Mit der Förderung der Freiwilligenarbeit und der besseren Finanzierung diverser Angebote (intermediäre Strukturen, Akut- und Übergangspflege, spezialisierte Pflegeleistungen) wird das Pflege- und Betreuungsgesetz zudem einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Pflege leisten.

Der Regierungsrat anerkennt, dass wertschätzende und faire Arbeitsbedingungen im Pflegebereich ein wesentlicher Faktor für eine qualitativ gute und menschliche Pflege sind. Soweit

---

<sup>6</sup> Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan). «nurses at work» – Studie zu den Laufbahnen im Pflegeberuf über die letzten 40 Jahre in der Schweiz.

es sich dabei um privatrechtliche Arbeitsverhältnisse handelt – was aktuell bei allen Leistungserbringern im Kanton Glarus der Fall ist –, fällt die Regelung der Arbeitsbedingungen im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben aber in die alleinige Zuständigkeit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Jeder Arbeitgeber hat dabei ein ureigenes Interesse daran, schwierig zu rekrutierende Mitarbeitende gut zu behandeln. Dies zeigt sich unter anderem an den seit Jahren steigenden Löhnen für gut ausgebildetes Pflegepersonal. Die Arbeitgeber werden in Zukunft weiter gefordert sein, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, damit sie über genügend Personal verfügen, um ihren Leistungsauftrag sicherstellen zu können.

Der Kanton kann darüber hinaus auch nicht, wie von den Postulanten angeregt, mit einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) direkt auf die Arbeitsbedingungen Einfluss nehmen. GAV sind Verträge zwischen den Arbeitnehmerorganisationen und den Arbeitgebervertretungen. Sie enthalten Bestimmungen über Abschluss, Inhalt und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Auf Antrag aller Vertragsparteien und unter bestimmten Bedingungen kann der Geltungsbereich eines solchen GAV auf die nicht am GAV beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betreffenden Wirtschaftszweiges oder Berufes ausgedehnt werden. Grundsätzlich kann damit die gewünschte Verbindlichkeit durch eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines kantonalen GAV erzielt werden. Die Voraussetzungen können indes nur durch die Sozialpartner selbst geschaffen werden. Die rechtlichen Möglichkeiten des Kantons sind hingegen beschränkt. Konkret kann er die Sozialpartner nicht verpflichten oder zwingen, einen GAV abzuschliessen oder einem solchen beizutreten. Derzeit existiert in der Schweiz auch kein einziger (allgemeinverbindlicher) kantonaler GAV im Bereich Pflege. Auch im Bereich der Normalarbeitsverträge (NAV) – welche eine wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietung der orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne voraussetzt – existiert kein Vertrag für den Bereich Pflege. Dies zeigt, dass betreffend Lohndumping oder -fairness keine massgebenden Restriktionen bestehen. Soweit heute GAV zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bestehen (z. B. in Spitälern), gilt es zudem festzuhalten, dass sich mit dem Abschluss eines GAV die Arbeitsbedingungen nur unwesentlich verbessern werden. Ein 24/7-Betrieb wird im Vergleich zu den restlichen Branchen immer weniger attraktiv sein. Ansporn sollen vielmehr das gute Betriebsklima, eine wirksame Weiterbildung oder auch motivierende Führung von Mitarbeitenden sein.

Der Kanton kann damit auf die Arbeitsbedingungen nur Einfluss nehmen, wenn er die Vergabe von Leistungsaufträgen an die Einhaltung gewisser Mindestvorgaben zu den Anstellungsbedingungen knüpft. Ein entsprechender Antrag der Grünen Fraktion im Rahmen der Beratung des Pflege- und Betreuungsgesetzes wurde jedoch vom Landrat mit Verweis auf die Zuständigkeiten und Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern abgelehnt. Der Regierungsrat hält diesen Entscheid – mit Verweis auf die gesetzlichen Zuständigkeiten und das beidseitige Interesse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an guten Arbeitsbedingungen – nach wie vor für gerechtfertigt.

#### **4. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat abzulehnen.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Marianne Lienhard, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:  
- Postulat