

Stellungnahme zum Dringlichen Postulat 280

Attraktivität der Anstellungen in den Altersinstitutionen der Viva Luzern AG gegenüber dem LUKS in Bezug auf Nacht- und Wochenendarbeit

Marta Lehmann namens der SP-Fraktion vom 30. Juli 2023

Antrag des Stadtrates: Entgegennahme, StB 625 vom 20. September 2023

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 28. September 2023 überwiesen.

Ausgangslage

Das Luzerner Kantonsspital (LUKS) hat Anfang Juli 2023 beschlossen, diverse Zulagen für Spät-, Nacht- und Samstagsdienste per 1. Oktober 2023 anzupassen. Die Postulantin bittet den Stadtrat, gemeinsam mit den Verantwortlichen von Viva Luzern Massnahmen zu prüfen, um die Arbeitsbedingungen der Pflegefachkräfte zu verbessern, insbesondere was die Schichtarbeit betrifft. Zudem sollen die Abgeltungen von Pflegeleistungen im Tarifsystem und die Anhebung der Reallöhne von Pflegenden geprüft werden.

Obwohl die Schichtzulagen für sich allein betrachtet nur einen kleinen Mosaikstein der Anstellungsbedingungen bilden, so muss die Anpassung des LUKS als Zeichen im sich verschärfenden Wettbewerb betrachtet werden. Die Verantwortlichen von Viva Luzern und der privaten Heime betonen aber auch, dass die Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten der Pflegenden in einem Akutspital mit denjenigen in einem Alters- und Pflegeheim nur bedingt vergleichbar sind. Sie teilen die Haltung des Stadtrates, dass es zwischen den Heimen nicht zu grösseren Disparitäten und Verwerfungen der Anstellungsbedingungen kommen soll. Die Koordinationsfunktion, welche dabei die zuständige Dienstabteilung Alter und Gesundheit (AGES) übernimmt, wird von den Institutionen ausdrücklich begrüsst.

Erwägungen

Generelle Haltung

Der Stadtrat ist sich der grossen Wichtigkeit einer bedarfsgerechten Versorgung und einer guten Pflegequalität durch die Spitex-Organisationen und in den Heimen bewusst und unterstützt die Institutionen im Rahmen seiner Möglichkeiten, damit das gute Pflegeangebot in der Stadt Luzern jederzeit gewährleistet werden kann. Die AGES verfolgt insbesondere die sich seit der Coronapandemie deutlich verändernde Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich genau und steht in einem stetigen und engen Austausch mit den Institutionen der Langzeitpflege, um unterstützend und koordinierend auf die neuen Herausforderungen reagieren zu können.

Bedeutung und Besonderheiten von Viva Luzern

Viva Luzern ist die grösste Institution im Pflegebereich der ganzen Zentralschweiz. Sie erbringt zwei Drittel der stationären Pflegeleistungen in der Stadt Luzern und hat im Bereich der Grundversorgung durch ihre Aufnahmepflicht und die Priorisierung von Stadtluzernerinnen und Stadtluzernern eine besondere Stellung für die Stadtbevölkerung.

Die Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung werden von Parlament und Stadtrat in der Beteiligungs- und der Eignerstrategie festgelegt. Zu den Besonderheiten von Viva Luzern gehört auch die Erbringung von zusätzlich abgegoltenen Sonderleistungen wie die Palliative Care, die Akut- und Übergangspflege, Entlastungsangebote oder Wohnen mit Dienstleistungen in den Alterswohnungen der Stadt Luzern.

Gleichstellung der privaten Heime

Die privaten Heime in der Stadt Luzern sind mit einem Anteil von einem Drittel aller stationären Pflegeleistungen ein wichtiger und unerlässlicher Teil der Grundversorgung. In Bezug auf die Pflegefinanzierung ist eine Gleichbehandlung mit Viva Luzern zwingend. Dazu wird die Stadt Luzern durch gesetzliche Bestimmungen auf Bundes- und Kantonsebene verpflichtet. Zwei Bundesgesetze und die dazugehörigen Verordnungen auf Bundesebene sowie ein kantonales Gesetz mit einer dazugehörigen Verordnung und einer Weisung regeln die Abgeltung von Pflegeleistungen.¹ Eine Sonderbehandlung einer einzelnen Institution im Bereich der Pflegefinanzierung wäre – auch wenn sie in eigenem Besitz ist – in Anbetracht der sehr dichten Gesetzgebung der übergeordneten Staatsebenen rechtswidrig und würde bei einer Tarifeinsprache von den zuständigen Gerichten nicht geschützt werden. Eine Gleichbehandlung der privaten Heime bei der Restfinanzierung ist somit nicht nur eine Frage der Fairness und der Anerkennung ihrer wichtigen und wertvollen Tätigkeit, sondern alternativloses Einhalten gesetzlicher Vorgaben.

Aktuelle Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt

Damit Besoldungen und Entschädigungen als Restkosten anerkannt und somit über die Pflegefinanzierung abgegolten werden können, müssen sie sich gemäss kantonalen Gesetzgebung im Rahmen der «Branchenüblichkeit» bewegen (§ 4 Abs. 1 BPV). Dieser Finanzierungsmechanismus bedeutet auch, dass die Institutionen für ihre personellen Massnahmen verantwortlich bleiben. Die im Kanton Luzern für die Tariffestsetzung zuständigen Gemeinden machen daher keine konkreten Vorgaben, sondern beurteilen im Rahmen der Überprüfung der Kostenrechnungen, ob die Entlohnung angemessen und branchenüblich ist. Die aktuelle Arbeitsmarktsituation hat zur Folge, dass die Personalkosten in der ganzen Branche ansteigen und somit auch höhere Entschädigungen als Pflegekosten berücksichtigt und dadurch hauptsächlich von den Gemeinden getragen werden müssen. Es ist sowohl im Interesse der Institutionen als auch der Gemeinden, wenn diese Entwicklungen in einem gesunden Ausmass bleiben und grosse Disparitäten vermieden werden können. Die Stadt Luzern versteht ihre Rolle deshalb insbesondere darin, bei solchen Entwicklungen eine koordinative Funktion zu übernehmen.

Aktuelle Massnahmen

Im Bewusstsein, dass die aktuelle Arbeitsmarktsituation alle Institutionen im Pflegebereich stark beschäftigt, hat die AGES Anfang Juli 2023 die stationären und die ambulanten Institutionen der Langzeitpflege mit Sitz in der Stadt Luzern zu einem Gespräch am runden Tisch eingeladen. Dabei tauschten sich die Institutionen über die aktuelle Personalsituation aus, und sie wurden durch die AGES über folgende vom Stadtrat vorgesehene Massnahmen informiert:

- Vorzeitige Ausrichtung der für Mitte 2024 vorgesehenen Ausbildungspauschalen im Rahmen der kantonalen Umsetzung der Pflegeinitiative bereits für das Jahr 2023²
- Vorzeitige Anerkennung der Lohnempfehlungen 2024 der XUND bereits für das Jahr 2023³

¹ Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008 (AS 2009 3517 ff.); Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) und die dazugehörigen Verordnungen; Verordnung über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV; SR 832.112.31); Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung vom 3. Juli 2002 (VKL; SR 832.104); Betreuungs- und Pflegegesetz vom 13. September 2010 (BPG; SRL Nr. 867); Verordnung zum Betreuungs- und Pflegegesetz vom 30. November 2010 (BPV; SRL Nr. 867a); Weisung zur Rechnungslegung in Pflegeheimen des Kantons Luzern vom 1. Januar 2022.

² Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 23. August 2023 ([Link](#)) sowie die Vernehmlassung des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung in der Pflege ([Link](#)). Zugriff 30.8.2023.

³ XUND veröffentlicht in ihrer Funktion als regionale «Organisation der Arbeitswelt» (OdA) nach Art. 1 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (BBG; SR 412.10) jährlich Lohnempfehlungen für den Lernende, Studierende und Praktika ([Link](#)). Zugriff 30.8.2023.

Für die Ausrichtung der Ausbildungspauschalen zugunsten der stationären und der ambulanten Institutionen der Langzeitpflege wird dem Grossen Stadtrat noch im Jahr 2023 ein Bericht und Antrag für den erforderlichen Nachtragskredit vorgelegt. Der Stadtrat erfüllt damit ein Versprechen, das er im Frühling 2023 angesichts der angespannten Personalsituation in den Institutionen der Langzeitpflege abgegeben hat, und setzt damit auch ein Zeichen der Wertschätzung gegenüber den Heimen und Spitex-Organisationen, die sich im Ausbildungsbereich engagieren. Die Mehrkosten für die vorzeitige Anwendung der XUND-Lohnempfehlungen 2024 können als Pflegerestkosten anerkannt werden. Diese sind als gebundene Kosten zu betrachten.

Die Stadt Luzern ist mit diesen zwei Massnahmen nach aktuellem Wissensstand die einzige Gemeinde im Kanton Luzern und eine der wenigen Städte in der Schweiz, die Elemente der Pflegeinitiative bereits im Jahr 2023 umsetzen.

Zu den einzelnen Forderungen des Postulats

Konkrete Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Schichtarbeit

Infolge der Erhöhung der Schichtzulagen durch das LUKS ist ein zusätzlicher Druck auf den Arbeitsmarkt entstanden, der die Institutionen herausfordert. Der Stadtrat ist sich der Brisanz der aktuellen Situation bewusst, und die Stadt Luzern wird als Restkostenfinanziererin die steigenden Personalkosten im branchenüblichen Ausmass mittragen. Die Verantwortlichen der stationären Einrichtungen teilen die Einschätzung des Stadtrates, dass ein koordiniertes und möglichst einheitliches Vorgehen bei der Abgeltung der Schichtarbeit im Interesse aller ist. Die AGES wird dazu noch im Herbst 2023 zu einem weiteren «Runden Tisch Langzeitpflege» einladen, um das Vorgehen zu diskutieren und anschliessend koordinierte Massnahmen zu definieren. Die entsprechenden Mehrkosten werden über die Pflegerestkosten finanziert.

Anhebung der Reallöhne

Lohnanpassungen sind fester Bestandteil der jährlichen Tarifgespräche und werden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben durch den Stadtrat unterstützt und ebenfalls über die Restkosten mitfinanziert. Dabei gilt es auch hier, die gesetzlich festgeschriebene Branchenüblichkeit zu respektieren und keine grössere Disparitäten entstehen zu lassen. Wie vonseiten der Heime immer wieder zu hören ist, sind Ungleichheiten nicht nur zwischen den Institutionen zu vermeiden, sondern auch innerhalb der einzelnen Betriebe, sei dies zwischen bestehendem und neuem Pflegepersonal wie auch im Vergleich zu anderen Berufsgruppen. Die schon sichtbare Lohnschere zwischen der Entlohnung des Pflegepersonals und dem weiteren Heimpersonal mit einer gleichwertigen Grundausbildung, insbesondere zum ebenfalls systemrelevanten Gastronomiepersonal, dürfe sich nicht weiter öffnen.

Abgeltung von Pflegeleistungen im Tarifsysteem besser abbilden

Der Stadtrat teilt die Ansicht der Postulantin, dass das aktuelle Tarifsysteem in Bezug auf die Attraktivität des Pflegeberufs und die Restfinanzierungssystematik diverse Mängel aufweist. Zum einen ist der Zeitdruck zu nennen, welcher auf die Fixierung auf die Pflege bzw. auf die Nichtberücksichtigung von nicht-pflegerischen Betreuungsleistungen zurückzuführen ist. Auch der administrative Aufwand für die Pflegedokumentation und der Druck der Krankenversicherer in Bezug auf die Pflegeeinstufung belasten Personal und Institutionen. Aus Sicht der öffentlichen Hand ist zu beanstanden, dass das System mit fixen Versicherungsleistungen und Selbstkostenpauschalen dazu führt, dass Kostensteigerungen stets zulasten der Restfinanzierung gehen. Da diese Vorgaben wie erwähnt ausschliesslich auf Bundes- und Kantonebene geregelt sind, gibt es für die Gemeinden keinen Gestaltungsspielraum. Der Stadtrat hat sich jedoch im Rahmen von Vernehmlassungen bei Anpassungen der entsprechenden Gesetzesgrundlagen stets für eine Verbesserung des Tarifsystems eingesetzt und wird dies weiterhin tun.

Fazit

Der Stadtrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen, und wird die Anliegen vertieft prüfen. Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen und im Bestreben, alle Leistungserbringer mit Sitz in der Stadt Luzern gleichzubehandeln, beschränkt sich die Überprüfung nicht nur auf Viva Luzern, sondern schliesst alle Heime ein. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Zulagen für die Schichtarbeit, welche in allen Institutionen so weit wie möglich gleich geregelt werden sollen. Die Reallöhne werden im Zusammenhang mit der Tariffestlegung jährlich geprüft, und die Prüfung der Abgeltung von Pflegeleistungen in den Tarifsystemen ist ebenfalls eine Daueraufgabe. Die Heimleitungen, insbesondere auch die Verantwortlichen von Viva Luzern, befürworten dieses Vorgehen und begrüssen ausdrücklich die Koordinationsfunktion, welche die Stadt Luzern übernimmt.