2018.SR.000114

Motion Zora Schneider (PdA) - übernommen durch Matteo Micieli (PdA): Lohn und Kostentransparenz in den privatisierten Altersheimen in der Stadt Bern; Begründungsbericht

Am 11. Mai 2023 hat der Stadtrat folgende Motion im Sinne einer Richtlinie erheblich erklärt:

Artikel 41 der Kantonsverfassung verpflichtet den Kanton (und die Gemeinden), die medizinische und pflegerische Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen und dafür die erforderlichen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen. Im 2008 wurde die Neuordnung der Pflegefinanzierung auf Bundesebene beschlossen (Gesetz vom Jahr 2008, in Kraft seit 1.1.2011). Damals hatte man beschlossen, gewisse Sozialversicherungsgesetze abzuändern. Damit ist eine Verlagerung der Gesetzeskompetenz aber insbesondere auch die Finanzierung der Pflege vom Bund auf die Kantone übergegangen.
Die Subventionierung der öffentlichen städtischen Heime wurde gestrichen. In städtischem Besitz bleibt nur das Altersheim Kühlewil. Die städtischen Altersheime sind also in privater Hand und werden z.T. von internationalen Grosskonzernen, die sich auf die Pflege spezialisiert haben, geführt. In der Stadt Bern werden fünf Altersheime von der Senevita Stiftung geführt und elf Altersheime von Domicil, einer Aktiengesellschaft. Vor kurzem wurde in der Rundschau und mehreren Zeitungen über die katastrophalen Zustände in den Heimen der Senevita-Gruppe für die Pflegenden und für die Bewohnerinnen und Bewohner berichtet. Etwa ist der Personalbestand viel zu niedrig. So komme es sogar vor, dass die Heimbewohner stundenlang in ihren eigenen Exkrementen liegen, bevor das Pflegepersonal dazu kommt, sich um die Personen zu kümmern. Solch menschenunwürdige Umstände sind in einem der reichsten Länder der Welt nicht akzeptabel.
Die schlechten Löhne und der Stress der Mitarbeitenden führt dazu, dass viele Angestellte im Gesundheitswesen schon nach kurzer Zeit den Job wechseln. Resultat ist ein Fachkräftemangel. Der Kanton Bern will diesem Fachkräftemangel mit einer Studie des künftig zu erwartenden Pflegepotenzials von Familienangehörigen und Freiwilligen in der ambulanten Betreuung älterer Menschen entgegenwirken.[1] Das Problem soll also in Zukunft auf die Familien und Freiwilligen abgeschoben werden. Es ist zu vermuten, dass die Pflege der Angehörigen mit der Zeit vor allem auf den Schultern der Frauen lasten wird. Die Inanspruchnahme professioneller Pflege in einem Heim wird den Vermögenden vorbehalten.
Ein weiteres Problem sind die Gewinnabschöpfungen der privatisierten Heime, die entweder auf Kosten des Personals passieren oder auf Kosten der Heimbewohner, die für ihren Aufenthalt mehr bezahlen müssen. Die Löhne des Personals und die Gewinne der Altersheimbetreiber werden dabei nicht offengelegt. Dies ist umso schlimmer, als die Heime Beiträge für Pflegeleistungen nach dem KVG erhalten. Das heisst, indirekt maximieren die Aktionäre dieser Aktiengesellschaften und die Betreiber dieser Heime ihre Gewinne durch Leistungen der Allgemeinheit. Es findet eine Privatisierung der Gewinne und eine Vergesellschaftung der Gesundheitskosten statt. Sowohl in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland, die die kantonalen Leitlinien zur Bereitstellung des Grundbedarfs an Betreuungs- und Wohnplätzen umsetzt, als auch bei den kantonalen Bewilligungsverfahren kann die Stadt Bern Einfluss auf die Alterspolitik der Region nehmen. Das schreibt sie in ihrem Alterskonzept 2020.[2] Das soll sie folgendermassen tun:

[1] Alterspolitik im Kanton Bern 2016, Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat. S. 33.

[2] http://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/alters-und-versicherungsamt/alter/publikationen-bereich-alter/publikationen-bereich-alter-1/bss-ava-alterskonzept18012012-web.pdf.

1. Die Stadt Bern setzt sich für Lohn- und Kostentransparenz in den privaten Heimen ein.
2. Die Stadt Bern setzt sich dafür ein, dass prekäre Anstellungsverhältnisse wie Personalverleih nur ausnahmsweise beansprucht werden.
3. Die Stadt Bern setzt sich dafür ein, dass die Gewinne der Betreiber ausgewiesen werden müssen.
4. Die Stadt Bern setzt sich dafür ein, dass die Angestellten einen einheitlichen GAV erhalten.
5. Die Stadt Bern sorgt dafür, dass die Berichte des Kantons, die er bei seinen Qualitätskontrollen im Fünfjahrestakt erstellt, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
6. Die Stadt Bern berichtet dem Stadtrat über Erfolg oder Misserfolg seiner Bemühungen.

Bern, 31. Mai 2018
Erstunterzeichnende: Zora Schneider
Mitunterzeichnende: -

Bericht des Gemeinderats

Die 2011 erfolgte Neuordnung der Pflegefinanzierung auf Bundesebene hat dazu geführt, dass die Bereitstellung von Betreuungs- und Pflegeangeboten für Erwachsene Sache der Kantone ist. Im Kanton Bern ist diese Aufgabe seither keine Verbundaufgabe mehr von Kanton und Gemeinden. Planung, Steuerung, Finanzierung und Überprüfung der Leistungen und Qualität der ambulanten und stationären Pflege liegen seither in der Verantwortung des Kantons. Die Finanzierung der Pflegeheime ist im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) sowie im Kanton Bern im Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2) geregelt. Die Qualitätssicherung nimmt der Kanton im Rahmen der Kriterien für risikobasierte Kontrollen der beruflichen Pflichten (Art. 73 Verordnung über die sozialen Leistungsangebote SLV; BSG 860.21) vor. Der Kanton Bern macht in den Bewilligungsvoraussetzungen für Heime Qualitätsvorgaben (Weisung zum Erhalt einer Betriebsbewilligung für Heime, Stand: 01/2022). Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ist gesetzlich verpflichtet, medizinische Pflegemessgrössen beziehungsweise Qualitätsindikatoren für Pflegeheime zu publizieren.

Aufgrund der bundesrechtlichen und kantonalen Gesetzgebungen hat die Stadt Bern weder im Bereich der Finanzierung (Geldflüsse) noch im Bereich der Qualitätssicherung (Anstellungsbedingungen, Stellenpläne) Handlungsmöglichkeiten. Die Stadt Bern kann sich einzig im Rahmen von kantonalen oder eidgenössischen Gesetzgebungsverfahren als Vernehmlassungsteilnehmerin äussern sowie im Rahmen ihrer Beteiligungen aktiv werden.

zu Punkt 1
Der Stadt Bern fehlt die rechtliche Grundlage, um im Bereich der Pflegeheime direkt aktiv zu werden. Betreffend Lohntransparenz in Pflegeheimen verlangt der Kanton Bern von Betrieben mit Staatsbeiträgen eine Selbstdeklaration der Lohngleichheit (Verordnung über die sozialen Leistungsangebote SLV; BSG 860.21). Die Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern des Kantons Bern überprüft, ob die Betriebe die Lohngleichheit gewährleisten. Betreffend Kostentransparenz macht der Kanton Bern Pflegeheimen Vorgaben für die Rechnungslegung sowie Kostenrechnung und überprüft diese (SLG; BSG 860.2). Das «Reglement über die Kostenrechnung für Alters- und Pflegeheime im Kanton Bern» ist für alle im Kanton Bern ansässigen Pflegeheime verbindlich, für welche der Kanton eine Betriebsbewilligung erteilt hat.

Die Stadt Bern setzt sich im Rahmen ihrer Beteiligungen an der Concara Holding AG[3] von 17.5% und der Siloah Kühlewil AG[4] von 20% und der damit verbundenen Einsitznahme in den Verwaltungsräten der Concara Holding AG und der Siloah Kühlewil AG (je ein Sitz) bei der Behandlung von diesbezüglichen Geschäften in der Zuständigkeit der jeweiligen Verwaltungsräte für faire Lohn- und Arbeitsbedingungen ein.

zu Punkt 2
Im heutigen Steuerungs- und Finanzierungssystem in der Altersversorgung sind Lohn- und Arbeitsbedingungen grundsätzlich eine Angelegenheit der Sozialpartner. Es ist eine zentrale Aufgabe der Gewerkschaften, sich im Rahmen der Sozialpartnerschaft für faire Lohn- und Arbeitsbedingungen einzusetzen. Auf kantonaler Ebene werden denn auch regelmässig Sozialpartnergespräche im Bereich der Langzeitpflege geführt.

Die Stadt Bern setzt sich im Rahmen ihrer Beteiligungen für faire Lohn- und Arbeitsbedingungen ein. Domicil Bern wurde 2024 erneut als Gesamtunternehmen mit 22 Standorten, über 1600 Mitarbeitenden, 170 Lernenden und 265 Fachpersonen in Ausbildung mit dem Label «Great Place to Work» ausgezeichnet. Ein Label, das auf einer Befragung der Mitarbeitenden zur Arbeitsplatzkultur basiert (u.a. Vertrauen, Glaubwürdigkeit, Respekt und Fairness im Unternehmen). Der Partnerschafts- und Aktionärsbindungsvertrag mit der Siloah Kühlewil AG sieht vor, dass diese für ihr Personal einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abschliessen muss. Im Vergleich mit bestehenden kantonalen Gesamtarbeitsverträgen im Bereich Spitäler und Langzeitpflege bietet das Personalreglement der Siloah-Gruppe gleichwertige oder gar leicht bessere Arbeitsbedingungen. Auch mit den städtischen Arbeitsbedingungen sind sie insgesamt vergleichbar. Die Siloah-Gruppe hat 2022 für Pflegefachkräfte im 24-Stunden-Schichtbetrieb bei unveränderter Lohnausrichtung neu eine 40-Stundenwoche anstelle der zuvor gültigen 42-Stundenwoche eingeführt, eine weitere Reduktion auf 38 Stunden ist vorgesehen.

zu Punkt 3
Der Kanton Bern ist für die Rechnungslegung und Kostenrechnung in Pflegeheimen zuständig. Er macht hierfür Vorgaben und überprüft diese (SLG; BSG 860.2). Die Stadt Bern hat hier keine Handlungsmöglichkeiten. Das «Reglement über die Kostenrechnung für Alters- und Pflegeheime im Kanton Bern» ist für alle im Kanton Bern ansässigen Alters- und Pflegeheime verbindlich, für welche der Kanton eine Betriebsbewilligung erteilt hat. Die auf der Pflegeheimliste des Kantons Bern aufgeführten Pflegeheime müssen gemäss Verordnung über die sozialen Leistungsangebote die genehmigte Jahresrechnung beim Kanton einreichen (SLV; BSG 860.21). Bei revisionspflichtigen Gesellschaften müssen die Gewinne im Rahmen der Jahresberichte ausgewiesen werden.

zu Punkt 4
Gesamtarbeitsverträge werden zwischen den Sozialpartnern abgeschlossen. Die Stadt Bern hat hier keine Handlungsmöglichkeiten. Curaviva BE, der Verband der Alters- und Pflegeinstitutionen des Kantons Bern, ist im November 2022 dem Verbund der Partner des Gesamtarbeitsvertrags für das Personal der Bernischen Langzeitpflege-Institutionen beigetreten. Dem GAV sind im Kanton Bern bisher 13 Pflegeheime mit rund 2500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern angeschlossen (Stand 2024).

---

[3] 2023 haben die Domicil Holding AG und die Spitex Genossenschaft Bern die Zusammenarbeit unter dem Dach der Concara Holding AG beschlossen.

[4] 2021 wurde der Betrieb des Altersheims Kühlewil von der AG übernommen, die Siloah Gruppe ist zu 80% beteiligt.

zu Punkt 5
Der Kanton Bern übt die Aufsicht über den Betrieb in den Alters- und Pflegeheimen im Kanton Bern aus. Die Aufsichtsbehörden können mittels Kontrollbesuchen überprüfen, ob die gesetzlichen Vorschriften und die Bewilligungsauflagen eingehalten werden (Art. 73 SLV; BSG 860.21). Im Kanton Bern ist das Öffentlichkeitsprinzip in Artikel 17 Absatz 3 der Kantonsverfassung verankert. Das heisst, jede Person hat ein Recht auf Zugang zu Informationen der Behörden, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, und die Behörden müssen ausreichend über ihre Tätigkeit informieren.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ist gesetzlich verpflichtet, Qualitätsindikatoren für Pflegeheime zu publizieren. Seit 2022 werden jährlich Qualitätsindikatoren für alle Pflegeheime in der Schweiz publiziert. In der 2024 publizierten 3. Ausgabe «Medizinische Qualitätsindikatoren im Bereich der Pflegeheime» sind 1279 Pflegeheime erfasst. Pflegeheime in der Schweiz sind gesetzlich verpflichtet (Art. 59a KVG), den zuständigen Bundesbehörden Daten bekannt zu geben, die benötigt werden, um medizinische Qualitätsindikatoren zu überwachen.

zu Punkt 6
Die Stadt Bern hat keine direkten Zuständigkeiten in diesem Bereich. Die Stadt Bern kann bei den genannten Themen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren als Vernehmlassungsteilnehmerin aktiv werden und setzt sich im Rahmen ihrer Beteiligungen für faire Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Transparenz ein.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Bern, 23. April 2025

Der Gemeinderat