



An den Grossen Rat

15.5439.02

GD/P155439

Basel, 18. Oktober 2017

Regierungsratsbeschluss vom 17. Oktober 2017

Anzug Conradin Cramer und Konsorten betreffend „Konzentration des Einsatzes von Zivildienstleistenden auf Betreuung und Pflege von betagten oder pflegebedürftigen Menschen“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. November 2015 den nachstehenden Anzug Conradin Cramer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Als Alternative zum Militärdienst kann ein ziviler Ersatzdienst geleistet werden. Die Einzelheiten sind im Zivildienstgesetz (ZDG) geregelt. Der Zivildienst kann in vielen Bereichen erfolgen. Er kommt gemäss Art. 2 ZDG "dort zum Einsatz, wo Ressourcen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft fehlen oder nicht ausreichen". Die Arbeitsleistung muss im öffentlichen Interesse liegen. Alle diese Voraussetzungen des Zivildienstgesetzes erfüllen die Pflege, Betreuung und Assistenz von Betagten und Pflegebedürftigen sowie von Menschen mit einer Behinderung.

Der Aufenthalt in einem Pflegeheim kostet viel. Der Personalaufwand für Pflegeinstitutionen wie auch für die Assistenz von älteren Menschen und von Menschen mit einer Behinderung ist hoch. Es ist zunehmend schwierig, genügend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu finden, um eine gute und würdige Betreuung und Pflege im Alter sicher zu stellen. Dazu kommt, dass der Arbeitsmarkt infolge der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter austrocknen dürfte.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, wenn der Kanton Basel-Stadt den Einsatz von Zivildienstleistenden auf die Pflege, Assistenz und Betreuung von älteren Menschen und von Menschen mit einer Behinderung konzentrieren würde. Dies ist mit dem Gesetz vereinbar und führt nicht zu einer Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarkts. Kosten könnten gesenkt werden und eine grössere Zahl von motivierten jungen Menschen stünde für diese Mangelbereiche zur Verfügung.

Die Unterzeichneten bitten den Regierungsrat deshalb zu prüfen und zu berichten,

- ob Zivildienstleistende im Kanton Basel-Stadt künftig prioritär im Bereich Pflege, Betreuung und Assistenz von betagten Menschen sowie von Menschen mit einer Behinderung eingesetzt werden können;
- wie sich der Einsatz einer grösseren Zahl von Zivildienstleistenden für die Trägerschaften von Pflege- und Betreuungsinstitutionen und den Kanton kostensenkend auswirken würde;
- welche Massnahmen erforderlich wären, um diese Zielsetzung zu erreichen;
- wie die Zusammenarbeit mit staatlichen und privaten Institutionen geregelt werden müsste, um dieses Ziel zu erreichen.

Conradin Cramer, Patricia von Falkenstein, Heiner Vischer, André Auderset, Christine Wirz-von Planta, Michael Koechlin, Raoul I. Furlano“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Juristische Grundlagen im Zivildienstwesen

1.1.1 Kompetenzen im Zivildienstbereich

Gemäss Art. 59 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ist jeder Schweizer verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor. Gemäss Art. 60 Abs. 1 BV sind die Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee Sache des Bundes. Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995, SR 510.10) werden Schutzdienst, der zivile Ersatzdienst und die Ersatzabgabepflicht in besonderen Bundesgesetzen geregelt.

Die BV lässt die Frage offen, ob der Zivildienst durch Bund und Kantone gemeinsam oder durch den Bund allein vollzogen werden soll¹. Der Gesetzgeber hat sich jedoch aus Wirtschaftlichkeitsgründen für einen alleinigen Vollzug des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG) vom 6. Oktober 1995 (SR 824.0) durch den Bund entschieden. Der Vollzug des Zivildienstes ist somit Bundessache. Der Bund hat dazu eine zentrale Vollzugsstelle sowie dezentrale Regionalstellen eingerichtet. Die Mitwirkung der Kantone beschränkt sich, wenn sie nicht selbst Aufgaben als Einsatzbetriebe übernehmen, auf die allgemeine Fürsorgezuständigkeit. Damit gemeint ist die soziale Unterstützung durch die örtlichen Fürsorgebehörden, in der Regel durch diejenigen des Wohnortes. Eine weitergehende Mitwirkung im Vollzug lehnten die Kantone aus finanziellen Erwägungen ab². Die früher von den Kantonen wahrgenommene Kompetenz zur Beurteilung der Arbeitsmarktneutralität wird heute ebenfalls von der Vollzugsstelle des Bundes verantwortet.

1.1.2 Ziele und Tätigkeitsbereiche

Gemäss Art. 2 Abs. 3 ZDG erbringt der Zivildienstleistende eine Arbeitsleistung, die im öffentlichen Interesse liegt. Gemäss Art. 3 ZDG liegt eine Arbeitsleistung im öffentlichen Interesse, wenn die zivildienstleistende Person sie bei einer öffentlichen Institution absolviert oder sie bei einer privaten Institution erbringt, welche in gemeinnütziger Weise tätig ist.

Gemäss Art. 3a lit. a ZDG leistet der Zivildienst Beiträge, um den sozialen Zusammenhalt zu stärken, insbesondere die Situation Betreuungs-, Hilfe- und Pflegebedürftiger zu verbessern. Gemäss Art. 4 Abs. 1 ZDG setzt der Zivildienst seine Ziele unter anderem im Bereich des Gesundheits- (lit. a) und des Sozialwesens (lit. b) um.

1.1.3 Pflicht zur Suche nach Einsatzmöglichkeiten

Gemäss Art. 31a Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstverordnung, ZDV) vom 11. September 1996 (SR 824.01) sucht die zivildienstpflichtige Person Einsatzbetriebe und spricht die Einsätze mit diesen ab. Diese Pflicht kann jedoch unter anderem gemäss Art. 8a Abs. 2 ZDV im Rahmen von Schwerpunktprogrammen (vgl. nachstehendes Kap. 1.1.4) eingeschränkt werden und es können zivildienstpflichtige Personen zu diesen Einsätzen aufgeboten werden.

Kommt eine Person der Pflicht zur Suche nach einer Einsatzmöglichkeit nicht nach, wird sie gemahnt und schliesslich durch die Vollzugsstelle einem Einsatzbetrieb zugeteilt (sog. Aufgebot von

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG) vom 22. Juni 1994, BBI 1994 III 1644 f.

² Botschaft zum Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG) vom 22. Juni 1994, BBI 1994 III 1634

Amtes wegen). Für den Kanton Basel-Stadt ist die Vollzugsstelle des Bundes für den Zivildienst ZIVI bzw. das Regionalzentrum Aarau, zuständig.

1.1.4 Schwerpunktprogramme (SPP)

Gemäss Art. 4 Abs. 4 ZDG führt der Zivildienst nach Bedarf Schwerpunktprogramme (SPP) in Bezug auf bestimmte Tätigkeitsbereiche durch und überprüft deren Wirksamkeit regelmässig. Der Bundesrat kann dem Zivildienst entsprechende Aufträge erteilen. Der Zivildienst konzentriert die Wirkung der Einsätze in SPP dort, wo im öffentlichen Interesse Handlungsbedarf und Ressourcenmangel ausgewiesen sind (vgl. Art. 4 Abs. 4 ZDG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und 3 ZDG sowie Art. 8 und 8a ZDV). Zivildienstleistende, die die Rekrutenschule nicht bestanden haben³, leisten ihren langen Zivildiensteinsatz von mindestens sechs Monaten (180 Tage) in einem SPP. Danach leisten sie mindestens 70 weitere Dienstage im selben SPP.

Aktuell gibt es neben dem SPP „Umwelt- und Naturschutz“ auch das SPP „Pflege und Betreuung“. Letzteres beinhaltet die Pflege und Betreuung von Mitmenschen. Typische Einsatzorte sind Spitäler, Alters- und Pflegeheime, Behindertenwohnheime, sowie Behindertentagesstätten und -werkstätten, Schulen, Kinderkrippen und Asylheime. Das Pflichtenheft des Zivildienstleistenden muss einen Anteil von mindestens 30% an Pflege- oder Betreuungsaufgaben beinhalten. Gemeint sind Tätigkeiten im direkten Kontakt mit den zu betreuenden Personen. Diese Regelung gilt seit dem 1. Januar 2017 als Folge der Schliessung der so genannten «erweiterten» SPP. Die SPP waren im Herbst 2009 erweitert worden, als der Zivildienst stark wuchs. Es bestand das Risiko, dass die Anzahl Pflichtenhefte in den herkömmlichen SPP insbesondere für die langen Einsätze nicht ausreichen würden. In «erweiterten» SPP konnte deshalb der Betreuungs- und Pflegeanteil bzw. der Umwelt- und Naturschutzanteil auch unter 30% liegen. Da es heute genügend Einsatzplätze gibt, ist die Erweiterung nicht mehr notwendig. Alle Einsätze in erweiterten Schwerpunktprogrammen, die im Jahr 2016 vereinbart wurden, können noch geleistet werden.

Die Kantone können für die Auswahl entsprechender Rahmenprogramme votieren und die gewünschten Einsatzbetriebe motivieren, sich nach Art. 41 ff. ZDG anerkennen zu lassen. Die Anerkennung gibt Einsatzbetrieben jedoch keinen Anspruch auf Zuweisung Zivildienstleistender (vgl. Art. 6 Abs. 2 ZDG).

2. Grundlagen zur Beschäftigungssituation von Pflegepersonal

Der im Jahr 2016 veröffentlichte Bericht 71 des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan)⁴ «Gesundheitspersonal in der Schweiz» liefert eine Bestandsaufnahme des Gesundheitspersonals in den Gesundheitsinstitutionen der Schweiz (Spitäler und Kliniken, Alters- und Pflegeheime sowie Spitex-Bereich) und gibt eine Prognose zum Personalbedarf bis 2030 ab. So arbeiteten gemäss dem Bericht im Jahr 2014 insgesamt knapp 180'000 Pflegefachpersonen in den genannten Institutionen. Rund die Hälfte davon arbeitet in Spitälern und Kliniken, ein Drittel in Alters- und Pflegeheimen. 51% des im Jahr 2014 erfassten Pflegepersonals verfügt über einen Abschluss auf Tertiärstufe (höhere Fachschule oder Fachhochschule). 28% wiesen eine Ausbildung der Sekundarstufe II (Eidg. Fähigkeitszeugnis EFZ und Eidg. Berufsattest EBA) und 21% eine Ausbildung auf Assistenzstufe oder keine formale Ausbildung auf. In Alters- und Pflegeheimen bildet das Pflegepersonal mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe II die grösste Gruppe (41%) gefolgt von jenen der Tertiärstufe (30%) und den Personen ohne formale Ausbildung (29%).

³ Als nicht bestanden gilt die Rekrutenschule bei nicht Eintreten oder Abbruch. Im Gegensatz hierzu hat knapp die Hälfte der Zivildienstleistenden die Rekrutenschule abgeschlossen, sich aber im Rahmen ihrer Wiederholungskurse für den Zivildienst entschieden.

⁴ Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) ist eine von Bund und Kantonen getragene Institution. Das Obsan analysiert die vorhandenen Gesundheitsinformationen in der Schweiz. Es unterstützt Bund, Kantone und weitere Institutionen im Gesundheitswesen bei ihrer Planung, ihrer Entscheidungsfindung und in ihrem Handeln. Weitere Informationen sind unter www.obsan.ch zu finden.

Gemäss Obsan-Bericht 71 müssen – Stand 2014 – bis ins Jahr 2030 schweizweit schätzungsweise 65'000 zusätzliche Pflegepersonen angestellt werden, davon 29'000 auf Tertiärstufe, 20'000 auf Sekundarstufe II sowie 16'000 Personen ohne formale Ausbildung. Hinzu kommen weitere 44'000 Pflegefachpersonen aufgrund von Pensionierungen bis ins Jahr 2030.

Aufgrund der Bevölkerungsalterung ist im Bereich der Langzeitpflege die stärkste Zunahme an Pflegepersonalbedarf zu erwarten: In Alters- und Pflegeheimen werden gesamtschweizerisch voraussichtlich rund 28'000 zusätzliche Pflegepersonen benötigt. Bei Spitex-Diensten sind es etwa 19'000 und im Spital- und Klinikbereich etwa 18'000 zusätzliche Personen.

3. Zu den einzelnen Fragen

Im Kanton Basel-Stadt gab es per 31. Dezember 2016 folgende Anzahl Einsatzplätze auf Pflichtenheften im Schwerpunktprogramm Pflege/Betreuung (aufgeteilt nach Betriebsbereichen, einer Einteilung für Pflichtenhefte)⁵:

- Anzahl Einsatzplätze Betriebsbereich "100 Spitäler": 108;
- Anzahl Einsatzplätze Betriebsbereich "201 Heime (Betagte)": 111;
- Anzahl Einsatzplätze Betriebsbereich "202 Wohnheime (Behinderte)": 31.

Bereits heute bieten Pflegeheime für Betagte und Wohnheime für Behinderte im Kanton Basel-Stadt 142 Stellen für Zivildienstleistende im Schwerpunktprogramm Betreuung und Pflege an. Dabei verrichten die Zivildienstleistenden insbesondere Betreuungsaufgaben wie beispielsweise Spaziergänge, Mithilfe in der Aktivierung, Essensausgaben usw. Pflegerische Aufgaben gemäss Art. 7 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV) vom 29. September 1995 (SR 832.112.31) dürfen hingegen nur von ausgebildetem Personal vorgenommen werden. Zivildienstleistende fallen nicht darunter. Es gilt zu beachten, dass bereits vermeintlich alltägliche Tätigkeiten, wie Waschen, Duschen, Zähneputzen, Hilfe beim Essen und Trinken usw. sowie auch das An- und Auskleiden zu den Grundpflegeleistungen gemäss KLV gehören und nicht durch Zivildienstleistende vorgenommen werden dürfen.

3.1 Prioritärer Einsatz von Zivildienstleistenden im Kanton Basel-Stadt im Bereich Pflege, Betreuung und Assistenz von betagten Menschen und Menschen mit einer Behinderung

Wie in Kapitel 1.1.1 erläutert, liegt die Kompetenz für den Zivildienst ausschliesslich beim Bund und der Kanton kann lediglich bei der Auswahl von entsprechenden Schwerpunktprogrammen ein Votum abgeben. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass Zivildienstleistende in der Regel selbst für die Suche einer Stelle in einem Einsatzbetrieb verantwortlich und frei in der Auswahl sind. Erst wenn der Zivildienstleistende dieser Pflicht nicht nachkommt, wird er von der Vollzugsstelle des Bundes einem Betrieb zugeteilt.

Somit besteht keine Möglichkeit für den Kanton Basel-Stadt, Zivildienstleistende prioritär im Bereich Pflege, Betreuung und Assistenz von betagten Menschen und Menschen mit Behinderung einzusetzen.

Darüber hinaus ist fraglich, ob ein prioritärer Einsatz im Bereich Pflege, Betreuung und Assistenz von betagten Menschen und Menschen mit Behinderung dem Gebot der Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes im Sinn von Art. 6 Abs. 1 ZDG Stand halten würde. Dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass – wie in Kapitel 2 erläutert – der Grossteil des Fachkräftemangels bei

⁵ Quelle: Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI des eidg. Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

ausgebildeten Person (Tertiär- und Sekundärausbildung) vorherrscht und nicht bei Personen ohne Ausbildung, wie dies für einen grossen Teil der Zivildienstleistenden der Fall ist.

3.2 Kostensenkende Auswirkungen für die Trägerschaften von Pflege- und Betreuungsinstitutionen und den Kanton

3.2.1 Kanton

Für den Kanton wirkt sich der Einsatz von Zivildienstleistenden nicht direkt kostensenkend aus. Insbesondere können Zivildienstleistende in der Regel keine Fachpersonen ersetzen. Zudem sind die Fallzahlen zu gering, um eine verlässliche Kostensenkung unter Berücksichtigung der im nachstehenden Kapitel 3.2.2. erwähnten administrativen Mehrkosten berechnen zu können, da Einrichtungen für Betagte beispielsweise vom Kanton gemäss Tarif und nicht nach Personalaufwand vergütet werden.

3.2.2 Institutionen

Ein Zivildienstleistender kostet im Rahmen der SPP „Betreuung und Pflege“ eine baselstädtische Pflege- oder Betreuungsinstitution zwischen 22.30 und 54.40 Franken pro Arbeitstag, wie die untenstehende Tabelle aufzeigt:

Beschreibung	Betrag pro Tag (in Franken)	Betrag für einen 26-tägigen Ein- satz (in Franken)
Abgabe an den Bund je nach verfügbarer Abgabekategorie	17.30	449.80
Zuschlag an den Bund, falls Kost, Logis und weitere Spesen nur teilweise angeboten werden	0-12.20	0-317.20
Entschädigung an den Zivildienstleistenden für die Verpflegung, falls nicht angeboten	0-20	0-520
Taschengeld	5	130
Kosten für den täglichen Arbeitsweg des Zivildienstleistenden	individuell	individuell
Summe	mind. 22.30 bis 54.50	mind. 579.80 bis 1417

Quelle: Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI des eidg. Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Nicht berücksichtigt sind in dieser Kostenaufstellung die indirekten Kosten wie beispielsweise der administrative Aufwand zur Einarbeitung und die personalrechtlichen Aspekte, die im Vergleich zu direkt angestellten Mitarbeitenden beim Zivildienstleistenden wesentlich höher und aufwendiger sind. Ebenso ist in den meisten Fällen davon auszugehen, dass ein/e längerfristig angestellte/r Mitarbeiter/in aufgrund der vorhandenen Arbeitserfahrung eine höhere Produktivität und Selbständigkeit aufweist als ein temporär tätiger Zivildienstleistender, der oft angeleitet werden muss. Der Einsatz von Zivildienstleistenden ist also, wenn man von einem Lohn von 3'500 Franken monatlich für einen Pflegehelfer ohne formale Ausbildung ausgeht und man ausschliesslich die direkten Kosten betrachtet, durchaus kostensenkend für Betriebe. Allerdings sind die indirekten Kosten wie beispielweise Einarbeitung oder fehlende Routine nicht zu vernachlässigen.

3.3 Massnahmen zur Erreichung der Zielsetzung und Regelung der Zusammenarbeit mit staatlichen und privaten Institutionen

Wie in Kapitel 1.1.1 bereits erläutert, liegt die Kompetenz für den Zivildienst beim Bund. Dem Kanton obliegt keine Möglichkeit, über Gesetz oder Verordnungen den prioritären Einsatz von Zivildienstleistenden im Bereich Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Menschen festzulegen.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass bereits heute ein Grossteil der Pflege- und Behindertenheime Zivildienstleistende im Bereich Betreuung einsetzen und diese eine unverzichtbare Arbeitsressource für die Heime darstellen.

Aufgrund der obenstehenden Erläuterungen sieht der Kanton Basel-Stadt derzeit keine Notwendigkeit, korrigierend im Sinne des Anliegens der Anzugstellenden in den Zivildienst einzugreifen.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Conradin Cramer und Konsorten betreffend „Konzentration des Einsatzes von Zivildienstleistenden auf Betreuung und Pflege von betagten oder pflegebedürftigen Menschen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin