

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 57/2009
betreffend Schaffung von Lehrstellen
für Fachangestellte Gesundheit (FaGe)**

(vom 28. April 2010)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 11. Mai 2009 folgendes von den Kantonsrätinnen Susanna Rusca Speck, Zürich, und Ruth Frei, Gibswil, am 23. Februar 2009 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, gestützt auf das Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007, § 21 und § 22, Spitäler, Kliniken, Heime und Spitexorganisationen zu verpflichten, umgehend genügend Lehrstellen zu schaffen. Es sind auch alternative Wege zu prüfen, welche zum eidg. Fähigkeitsausweis (EFZ) führen können.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Allgemeines

Gemäss dem Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 (GesG; LS 810.1) teilen sich der Kanton und die Gemeinden die Verantwortung für die Gesundheitsversorgung der Zürcher Bevölkerung. Der Kanton errichtet und betreibt zentrale Kantonsspitäler, Kliniken für psychisch Kranke und Spezialkrankenhäuser, deren Einzugsgebiet sich über den ganzen Kanton erstreckt. Die Einrichtung und der Betrieb von anderen Spitälern sowie von Pflegeheimen, aber auch die spitalexterne Krankenpflege (Spitex), sind hingegen Aufgabe der Gemeinden. Eine bedarfsgerechte Versorgung setzt die Bereitstellung der nötigen Mittel voraus, wozu auch das Gesundheitspersonal zählt. Die Sicherstellung des Nachwuchses in den Gesundheitsberufen ist deshalb eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden.

Zu den Gesundheitsberufen zählen unter anderen der Beruf der Fachfrau bzw. des Fachmannes Gesundheit (FaGe), ein Beruf der Sekundarstufe II, sowie die Pflegeberufe, deren Ausbildung auf der Tertiärstufe (Höhere Fachschule und Fachhochschule) angesiedelt ist. Die Verantwortung für die Ausbildung in den Berufen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe ist nicht gleich geregelt:

- Für die Berufe der Sekundarstufe II – und damit auch für die FaGe – liegt die operative Verantwortung für die Ausbildung bei den Betrieben, im Falle der FaGe bei den Spitälern, Kliniken, Pflegeheimen und Spitex-Institutionen.
- Für die Ausbildung auf Tertiärstufe – dazu zählen die Berufe der Pflegefachfrau bzw. des Pflegefachmannes HF und des Bachelor bzw. Master of Science in Pflege FH – sind die Kantone verantwortlich; es liegt auch hier an den Betrieben, die nötige Zahl an Praktikumsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Die Hauptlast der Pflegeversorgung liegt heute wie in Zukunft bei den diplomierten Pflegefachpersonen HF und den FaGe. Da die Berufe und die damit verbundene Personalsituation zusammenhängen – die FaGe-Ausbildung befähigt nicht nur zur eigenständigen Berufsausübung, sie ist auch wichtiger Zubringer für die Gesundheitsberufe der Tertiärstufe –, wird nachfolgend die Situation in beiden Bereichen beleuchtet.

Der Beruf der FaGe wurde im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG, SR 412.10) geschaffen. Die Ausbildung zur FaGe schliesst an die neunjährige Volksschule an. Die ersten Lehrabgängerinnen und -abgänger FaGe traten im Sommer 2006 in den Arbeitsmarkt ein. Da zur praktischen Eignung der FaGe noch keine langfristige Erfahrung gesammelt werden konnte, ist die Positionierung des neuen Berufes in der Praxis noch im Gang. Dies überrascht nicht, denn wie jeder andere neue Beruf muss auch dieser seinen Platz in der Arbeitswelt erst finden. Der Beruf der FaGe ist als vollwertiger, eigenständiger Beruf konzipiert. Aus den Rückmeldungen jener Spitäler, die bereits ausgebildete FaGe einsetzen, lässt sich schliessen, dass die FaGe als kompetente Mitarbeitende anerkannt werden. Die Pflichtenhefte dieser FaGe zeigen zudem, dass diese ihren Kompetenzen entsprechende, verantwortungsvolle Arbeiten verrichten.

B. Ausbildungssituation heute

Die Rekrutierung des nötigen Pflegepersonals durch die Institutionen des Gesundheitswesens wird zusehends schwieriger. Gemäss dem «Nationalen Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2009» der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren und dem im März 2010 veröffentlichten Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements «Bildung Pflegeberufe» steht schweizweit ein Mangel an Pflegefachkräften von jährlich rund 2100 Personen in Berufen der Sekundarstufe II und rund 2500 Personen in Berufen der Tertiärstufe bevor. Auf den Kanton Zürich umgelegt, entspräche dies einem rein rechnerischen Fehler von rund 350 Fachpersonen der Sekundarstufe II und rund 415 der Tertiärstufe, was rund 5% des Personalbestandes in den Bereichen «Akutsomatik und Rehabilitation», «Psychiatrie» und «Langzeitpflege» wären. Derzeit können die offenen Stellen in den Spitälern allerdings noch besetzt werden, wenn auch mit einem zunehmend grösseren personellen und finanziellen Aufwand. Mittelfristig ist auch damit zu rechnen, dass vor allem die Rekrutierung von Personal aus dem nahen Ausland, mit dem der bisherige Bedarf noch gedeckt werden kann, schwieriger werden könnte.

Im Kanton Zürich wurde 2002 im Rahmen der «Reorganisation der Berufe im Gesundheitswesen» (ReBeGe) der Bedarf an ausgebildeten FaGe und Pflegefachpersonen HF für den Zeitraum 2002–2011 geschätzt und daraus die nötige Anzahl Lehr- bzw. Ausbildungsstellen abgeleitet. Zurzeit liegen die Ausbildungszahlen in beiden Bereichen unter diesen Planzahlen, wobei sich die Situation in den zwei Bereichen ganz unterschiedlich darstellt:

- Trotz grossem Interesse an dieser Ausbildung hinkt die Zahl der angebotenen Lehrstellen FaGe – und damit auch die Zahl der ausgebildeten Fachpersonen – den Planzahlen hinterher. Gemäss Plan sollten 2009 rund 580 neue Lehrverhältnisse FaGe eingegangen werden; tatsächlich wurden jedoch nur 454 neue Lehrverträge abgeschlossen. Dieser Wert entspricht zwar einer Steigerung um rund 8% gegenüber dem Vorjahr, liegt aber rund 20% unter dem Plansoll.
- Im Gegensatz dazu können für die bereitgestellten Ausbildungsplätze in Pflege HF nicht genügend Ausbildungswillige rekrutiert werden. Für die Tertiärstufe wurden bei der Planung von 2002 für 2009 ein Soll von 400 neuen Studierenden Pflege HF ermittelt. Tatsächlich lag die Zahl der Neustudierenden bei lediglich 280, rund 30% unter dem Plansoll. Weshalb das Interesse an den Studiengängen unter den Erwartungen liegt, lässt sich derzeit noch nicht schlüssig feststellen.

Jährlich werden aber immerhin durch Anerkennung früherer Bildungsleistungen rund 50 bis 60 zusätzliche Eidgenössische Fähigkeitszeugnisse FaGe ausgestellt, was den erwähnten Rückstand in diesem Bereich gegenüber der Planung zu einem Teil ausgleicht.

Als Gründe für die mangelnde Ausbildungsleistung der Betriebe im Bereich der FaGe werden genannt, dass in den Spitälern neben den Auszubildenden der Gesundheitsberufe auch eine grosse Anzahl von Auszubildenden aus anderen Berufen betreut werden muss. Gleichzeitig sind jedoch die Mittel der Betriebe für die Betreuung der Lernenden begrenzt, sowohl bezüglich des nötigen ausbildenden Personals als auch der erforderlichen praxisorientierten Lernsituationen. Dieses Problem wird durch den zunehmenden Kostendruck und durch die stets kürzeren Hospitalisationszeiten von Patientinnen und Patienten noch verschärft. Im Langzeitbereich und in der spitalexternen Krankenpflege erfüllen zudem einige Organisationen die berufspädagogischen Voraussetzungen des Mittelschul- und Berufsbildungsamts zur Ausbildung von FaGe noch nicht. In den Alters- und Pflegeheimen schliesslich wird die FaGe-Ausbildung durch die Ausbildung «Fachfrau/Fachmann Betreuung» (FaBe) konkurrenziert.

Da es sich bei den FaGe um einen neuen Beruf handelt, ist allerdings nicht auszuschliessen, dass die erwähnte Planung sich noch nicht überall mit dem tatsächlichen Bedarf der Betriebe deckt: Eine zentrale Voraussetzung zur Ermittlung eines realistischen Nachwuchsbedarfs ist die Festlegung des gewünschten «Skill- und Grademix», der von den Betrieben angestrebten Mischung von unterschiedlichen Ausbildungs- und Erfahrungsniveaus des Personals. Dazu wurden in den letzten ein bis zwei Jahren in fast allen Zürcher Spitälern entsprechende Projekte in die Wege geleitet. Die Erkenntnisse aus diesen Projekten – sie entsprechen faktisch einer Bottom-up-Bedarfs-Ermittlung zur Nachführung der Planung – werden nun umgesetzt: Für das Ausbildungsjahr 2010/11 ist damit mit einem weiteren positiven Einfluss auf die Bereitstellung von Lehrstellen FaGe und von Praktikumsplätzen für Pflege HF zu rechnen.

C. Ursachen für die heutige Situation und eingeleitete Massnahmen

Die Gesundheitsdirektion hat 2009 eine vertiefte Analyse der Probleme im Nachwuchsbereich durchführen lassen. Diese Analyse hat gezeigt, dass die Spitäler, Kliniken, Heime und Spitex-Institutionen die ihnen im schweizerischen Bildungssystem zugeordnete Rolle als Ausbildungsstätten unterschiedlich, insgesamt aber ungenügend wahrnehmen. Ausgehend vom mangelnden Angebot an FaGe-Lehrstellen

trotz genügendem Interesse und der ungenügenden Anzahl Ausbildungswilligen für Pflege HF trotz genügender Zahl an Ausbildungs- und Praktikumsplätzen wurde ein Katalog von Massnahmen zur Verbesserung der Nachwuchssicherung entwickelt. Die Massnahmen werden unter der Federführung der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit Zürich (OdA G ZH) seit Januar 2010 über das Projekt «Illigare» umgesetzt. In der Projektgruppe sind neben der OdA G ZH auch der Kanton und die Bildungszentren vertreten. Konkret wurden folgende Massnahmen zur Verbesserung des Angebots an Ausbildungsplätzen in den Gesundheitsberufen in die Wege geleitet:

- Die OdA G ZH hat temporär eine Fachperson als Lehrstellenbeauftragte angestellt. Diese Person soll im Sinne eines aktiven Lobbyings den Betriebsverantwortlichen in den Spitälern, Kliniken und Heimen die betrieblichen und wirtschaftlichen Vorteile der FaGe-Ausbildung und des Einsatzes von ausgebildeten FaGe aufzeigen.
- Es sind die Voraussetzungen geschaffen worden, dass ab Ausbildungsbeginn Herbst 2010 die Akutspitäler und psychiatrischen Kliniken Studierende HF für die gesamte Ausbildungsdauer anstellen können (statt wie bisher nur während des Praktikums). Zudem werden die Studierenden ihre Praktikumsentschädigung neu über das ganze Jahr verteilt ausbezahlt erhalten und nicht nur während der praktischen Tätigkeit.

Die Massnahmen im Bereich Pflege HF werden die Attraktivität des Pflegestudiums und indirekt auch jene der FaGe-Ausbildung steigern. Beide Massnahmen werden zudem den Anreiz für die Betriebe erhöhen, FaGe auszubilden, da die Betriebe gute FaGe auch während eines anschliessenden Pflegestudiums an sich binden können und keine Einarbeitungszeit mehr benötigen. Damit die Studierenden aber dennoch nicht nur auf den eigenen Betrieb ausgerichtet sind, soll die Schaffung von Ausbildungsverbänden intensiviert werden. Die Federführung dafür liegt ebenfalls bei der OdA G ZH sowie bei den Bildungszentren.

Neben diesen kurzfristig wirksamen Massnahmen sind im Zuständigkeitsbereich der Gesundheitsdirektion und der Bildungsdirektion folgende weitere Massnahmen in Umsetzung bzw. Vorbereitung:

- Für wieder in den Beruf Einsteigende erhalten die anstellenden Betriebe die gesamten Kosten für die vorbereitenden Kurse zürückerstattet, sofern die angeworbenen Mitarbeitenden anschliessend zu mindestens 50% im Betrieb tätig sind; bei tieferem Beschäftigungsgrad werden die Kurskosten anteilmässig erstattet.
- Verschiedene nicht finanzielle Anreize wie z. B. ein Ranking der besten Ausbildungsbetriebe und allenfalls auch eine entspre-

chende Zertifizierung durch den Kanton werden noch geprüft; über derartige Auszeichnungen könnten sich die entsprechenden Betriebe im Markt vorteilhaft positionieren.

- Bei einer abgeschlossenen Berufslehre in einem anderen Beruf besteht die Möglichkeit, die Dauer der FaGe-Ausbildung um ein Jahr zu verkürzen. Ebenfalls wird geprüft, ob der Erwerb der EFZ FaGe und der Berufsmatura auch über die Fachmittelschule möglich ist.

D. Verpflichtung der Betriebe zur Erbringung von Ausbildungsleistungen

Um schliesslich der Zurückhaltung der Betriebe bei der Schaffung von Ausbildungsplätzen ganz direkt zu begegnen, beabsichtigt die Gesundheitsdirektion, die Aufnahme von somatischen Akutspitälern und Rehabilitationskliniken bzw. von psychiatrischen Kliniken auf die Zürcher Spitallisten 2012 und damit ihre Zulassung zur stationären Leistungserbringung zulasten der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung von der Bereitschaft zu einer angemessenen Ausbildungstätigkeit in den Gesundheitsberufen abhängig zu machen. Die Voraussetzungen dafür werden im Rahmen der Erarbeitung der neuen Spitalplanungs- und -finanzierungsvorschriften zur kantonalen Umsetzung der Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10) vom 21. Dezember 2007 (Spezialfinanzierung) geschaffen.

Jedes Listenspital wird zur Festlegung und zur späteren Kontrolle seiner Ausbildungsaktivitäten ein Konzept zur betrieblichen Nachwuchssicherung ausarbeiten müssen. Diese Konzepte müssen neben dem Bedarf an qualifiziertem Personal (Skill- und Grademix), der Grundlage für die nötige Ausbildungstätigkeit ist, auch die daraus abgeleiteten Massnahmen zur Personalentwicklung und zur Verbesserung der Verweildauer des Personals in den Betrieben darlegen. Zur Vereinfachung dieser Arbeiten und zur besseren Überprüfung der Einhaltung der Vorgabe soll den Betrieben beispielsweise durch die OdA G ZH methodische Unterstützung unter anderem in Form eines Musterkonzeptes geleistet werden. Die Kosten für diese Hilfestellung und für die Entwicklung eines Musterkonzeptes zur betrieblichen Nachwuchssicherung, das über die Gemeinden auch im Langzeitpflegebereich eingesetzt werden könnte, werden auf rund Fr. 200 000 geschätzt. Die Finanzierung dieser Aufwendungen ist noch offen.

Die Gesundheitsdirektion hat im Übrigen auch geprüft, ob die Betriebe statt beginnend ab 2012 über den Zugang zu den Spitallisten bereits heute über die gesundheitspolizeiliche Betriebsbewilligung (§ 22 GesG) zur Erbringung von Ausbildungsleistungen verpflichtet werden

sollen. Darauf wurde verzichtet, weil auf den 1. Januar 2012 ohnehin alle kantonalen Leistungsvereinbarungen inhaltlich und formal auf eine neue Grundlage gestellt werden müssen und mit einer derartigen Sofort-Massnahme nur noch ein einziges Ausbildungsjahr erfasst werden könnte.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 57/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi