

Sitzung vom 15. April 2009

586. Anfrage (Mangel an Pflegepersonal)

Die Kantonsrätinnen Silvia Seiz-Gut und Susanna Rusca Speck, Zürich, haben am 27. Januar 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Es ist bekannt, dass zukünftig unsere Spitäler, Heime und Spitex-Organisationen mit einem akuten Pflegepersonalmangel konfrontiert werden. Im Jahr 2005 wurde die Pflegeausbildung neu organisiert. Es gelang bisher den neuen Ausbildungsstätten nicht, genügend Schülerinnen und Schüler in die Grundausbildung (FaGe) zu rekrutieren. Folglich wird diplomiertes Pflegepersonal zukünftig fehlen.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie hoch schätzt der Regierungsrat den Bedarf an diplomiertem Pflegepersonal für die nächsten fünf bis zehn Jahre ein?
2. Wie will der Regierungsrat zukünftig den Bedarf an fehlendem Pflegepersonal decken? Wie gedenkt er die Personalengpässe zu überbrücken?
3. In welchen Gesundheitsbereichen arbeiten heute die diplomierten Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner?
4. Wie viel Prozent der Lernenden in Ausbildung als Pflegefachfrau/-mann (Tertiärstufe B) haben einen ausserkantonalen Wohnsitz?
5. Wie hoch ist das Schulgeld pro Lernende oder Lernenden, das der Kanton von anderen Kantonen erhält?
6. Welche Massnahmen sind nötig, damit die Studienplätze an den Ausbildungsgängen an der höheren Fachschule und an der Fachhochschule ausgelastet werden können?
7. Mit welchem Anreizsystem werden Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger für den Pflegeberuf gefördert?
8. Was unternimmt die Gesundheitsdirektion, um eine Attraktivitätssteigerung und damit das Image für den Pflegeberuf zu fördern?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Silvia Seiz-Gut und Susanna Rusca Speck, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Situation beim Pflegepersonal wird von der Gesundheitsdirektion laufend beobachtet: Sie steht dazu in engem Kontakt mit den Leitungen der Pflegedienste von Spitälern und Heimen und hat zu diesem Zweck die «Pflegedienstkommission», ein paritätisch zusammengesetztes Konsultativorgan (mit Vertreterinnen und Vertretern der Pflegedienstleitungen der Spitäler USZ, Kinderspital, Triemli, Limmattal, Uster, der PUK, der Clenia Schlössli AG, des Krankenhausverbands Zürcher Unterland und des Pflegezentrums Bombach), eingesetzt. Zudem besteht ein regelmässiger Austausch mit dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) und der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit Zürich (OdA G ZH), in deren Vorstand die Gesundheitsdirektion vertreten ist. Die Pflegedienstkommission, die aufgrund ihrer Zusammensetzung die Situation beim Pflegepersonal aus erster Hand beurteilen kann, erachtet die Personalsituation derzeit als «angespannt ruhig». In den Spitälern und Kliniken herrscht im Bereich der pflegerischen und therapeutischen Berufe im Wesentlichen Vollbestand. Die Betriebe bekunden aber zunehmend Mühe, Personalabgänge zeitgerecht zu ersetzen. In Spezialgebieten, wie der Intensiv- und der Anästhesiepflege, ist es 2008 zu vereinzelt Rekrutierungsengpässen gekommen.

Einleitend ist auch auf die Zuständigkeiten für die verschiedenen Bereiche der Gesundheitsversorgung hinzuweisen, die das Gesundheitsgesetz (GesG, LS 810.1) festlegt. Kanton und Gemeinden teilen sich die Aufgaben: Der Kanton errichtet und betreibt die zentralen Kantonsspitäler, Heil- und Pflegeanstalten für psychisch Kranke und Spezialkrankenhäuser, deren Einzugsgebiet sich über den ganzen Kanton erstreckt. Dagegen sind die Einrichtung und der Betrieb von anderen Krankenhäusern sowie von Pflegeheimen, aber auch die spitalexterne Krankenpflege (Spitex) Aufgaben der Gemeinden (vgl. insgesamt: § 64 GesG in Verbindung mit § 39 GesG vom 4. November 1962). Diese Aufgabenteilung gilt auch bei der Sicherstellung des notwendigen Personalbestandes und daran gekoppelt beim Ausbildungsauftrag der Betriebe im Gesundheitsbereich. Aufgrund des dualen Bildungssystems liegt die Verantwortung für die Ausbildung des eigenen Nachwuchses und damit für die Bereitstellung von Lehr- und Praktikumsstellen in erster Linie bei den Betrieben selbst. Dies gilt im Gesundheitsbereich ebenso wie in allen anderen Arbeitsbereichen.

Zu Fragen 1 und 2:

Der Wechsel in der schweizerischen Bildungssystematik zog auch eine Änderung in der Zuständigkeit für die Reglementierung und Anerkennung der Gesundheitsberufe nach sich (weg vom Schweizerischen Roten Kreuz hin zum Bundesamt für Berufsbildung und Technologie [BBT]). Auf kantonaler Ebene hatte dies (auf den 1. Januar 2002) einen Transfer der Verantwortung für die Schulen und Ausbildungen im Gesundheitswesen von der Gesundheits- zur Bildungsdirektion zur Folge. Dieser Transfer und die durch den Wechsel bedingten Fragen die Gesundheitsberufe betreffend waren Gegenstand des Projektes «Reorganisation der Berufsbildung im Gesundheitswesen» (ReBeGe) und standen unter der Leitung des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes. Innerhalb des ReBeGe wurden unter anderem die Planzahlen für die Ausbildungsplätze der neuen Pflegeberufe festgelegt. Dazu waren u. a. Annahmen über den Bedarf an diplomiertem Pflegepersonal der neuen Bildungsgänge und in diesem Zusammenhang über die Substitution der altrechtlichen Qualifikationen wie FaSRK, DN I und DN II durch die neurechtlichen FaGe, Pflege Höhere Fachschule (HF) und Pflege Fachhochschule (FH) notwendig. Vor allem der Bedarf an ausgebildeten FaGe (Sekundarstufe II) konnte vor der Einführung des neuen Berufs nicht verlässlich ermittelt werden, da die Betriebe keine erfahrungsgestützten Vorstellungen hatten bezüglich des Einsatzpotenzials und der grundsätzlichen Eignung der FaGe.

Die Planzahlen – insbesondere für die FaGe-Lehrstellen – werden durch die tatsächliche Entwicklung relativiert. Die nachträgliche Verifizierung der Planzahlen und insbesondere der zugrunde gelegten Annahmen über den Bedarf wurde jedoch zugunsten von Verbesserungen beim tatsächlichen Einsatz der FaGe zurückgestellt (vgl. dazu auch die Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 60/2009 betreffend Lehrstellenangebot Fachangestellte Gesundheit und der Stellungnahme zum dringlichen Postulat KR-Nr. 57/2009 betreffend Schaffung von Lehrstellen für Fachangestellte Gesundheit [FaGe]). Der genaue Bedarf an diplomiertem Pflegepersonal in den Gesundheitsinstitutionen des Kantons Zürich wurde bisher auch deshalb nicht strukturiert erhoben, weil abstrakte Aussagen zur Verweildauer des Personals schwierig sind und im Bereich der Tertiärstufe die Anzahl Diplomandinnen und Diplomanden die Versorgung über Jahre hinweg sichergestellt hat. Der Wechsel in der Bildungssystematik in den Gesundheitsberufen und die Einführung des neuen Berufs der Fachfrau bzw. Fachmann Gesundheit (FaGe) führen dazu, dass die Betriebe ihre bisherige Organisation und die Aufgabenteilung unter den verschiedenen Berufen aufgrund der mit den neuen Berufsgruppen gemachten Erfahrungen überdenken und

nötigenfalls anpassen müssen. Grundlage ist dabei der sogenannte «Skill- und Grademix», d. h. die betrieblich optimale Mischung aus den verschiedenen Ausbildungs- und Erfahrungsniveaus der Mitarbeitenden. Dementsprechend kann der langfristige Personalbedarf erst aussagekräftig erhoben werden, wenn dieser Prozess abgeschlossen ist. Grundsätzlich gilt aber auch hier, dass die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber (bzw. die Lehr- und Praktikumsbetriebe) für die Sicherung des Personalbestands, d. h. für die Rekrutierung, Entwicklung und Erhaltung des Personals sowie für die Bereitstellung einer genügenden Zahl von Lehr- und Praktikumsstellen, in der Pflicht steht.

Um auch auf nationaler Ebene verlässlichere Aussagen bezüglich der Personalsituation in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen zu erhalten, hat der Vorstand der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) im März 2008 dem Schweizerischen Gesundheitsobservatorium in Neuenburg (Obsan) den Auftrag erteilt, eine statistische Auswertung zum nationalen Personalbestand und zur Personalbedarfsentwicklung im Gesundheitswesen bis ins Jahr 2020 zu erstellen. Die Ergebnisse dieser Bedarfserhebung wurden im Februar 2009 veröffentlicht: Sie zeigen unter anderem, dass der Personalbedarf im Gesundheitswesen bis 2020 um 13 bis 25% zunehmen könnte. Zur Ergänzung der Obsan-Daten und zur Evaluation von konkreten Massnahmen zur längerfristigen Personalsicherung haben der GDK-Vorstand und die OdA Santé im November 2008 einen nationalen Versorgungsbericht für das nichtärztliche Gesundheitspersonal in Auftrag gegeben; er ist auf Ende Jahr 2009 zu erwarten.

Parallel dazu erarbeitet auf kantonaler Ebene die Gesundheitsdirektion derzeit mit der um fünf Personen erweiterten Pflegedienstkommission Plus (PK+) für den Kanton Zürich Massnahmen, die sowohl kurz- als auch mittel- und langfristig einem möglichen Personalengpass im Pflegebereich entgegenwirken sollen. Erste Ergebnisse werden in der zweiten Jahreshälfte vorliegen.

Zu Frage 3:

Diplomierte Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner arbeiten in allen Bereichen des Gesundheitswesens (u. a. Akutsomatik, Psychiatrie, Lanzeitpflege/Spitex, medizinische Labors, öffentliche Verwaltungen, Krankenkassen usw.).

Zu Frage 4:

Im Jahr 2007 hatten 27,5% und im Jahr 2008 19,5% Studierende in der Ausbildung als Pflegefachfrau/-mann Höhere Fachschule (HF) einen ausserkantonalen Wohnsitz.

Zu Frage 5:

Für die Höheren Fachschulen beträgt das Schulgeld, das der Kanton Zürich von anderen Kantonen pro Studierende und Studierenden erhält, Fr. 13000 pro Jahr. Für die Diplombildung Pflege auf der Stufe Fachhochschule beträgt das Schulgeld je Studierende/Studierenden Fr. 22800 pro Jahr.

Zu Frage 6:

Es ist davon auszugehen, dass es bei den Studienanwärterinnen und -anwärtern anfänglich Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Wahl zwischen der höheren Fachschule und der Fachhochschule gegeben hat. Dies dürfte sich einpendeln. Aus der Sicht der Gesundheitsdirektion erwägt die eingangs erwähnte Pflegedienstkommission PK+ Massnahmen, um die Situation zu verbessern (vgl. dazu die Beantwortung der Fragen 1 und 2). Ziel dieser Massnahmen ist aber nicht die Auslastung von Studienplätzen an sich, sondern die langfristige Sicherung eines hinreichenden Personalbestandes im Gesundheitsbereich.

Zu Frage 7:

Die neue Bildungssystematik setzt für die Berufsbildung diplomierte Pflegefachfrau/-mann HF einen Abschluss auf der Sekundarstufe II voraus, sei es eine gymnasiale Matura, einen Fachmittelschulabschluss oder ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ). «Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger» gibt es somit in der neuen Bildungssystematik der Gesundheitsberufe nicht mehr. Eine gezielte zusätzliche Förderung von Interessentinnen und Interessenten wäre den FaGe gegenüber diskriminierend, denn diese sind durch ihr EFZ im Gesundheitswesen einschlägig vorgebildet. Für die Pflegeabteilungen wäre somit eine Studierende oder ein Studierender Pflege HF mit EFZ FaGe von grösserem Nutzen, da den FaGe die Abläufe und besonderen Bedingungen der Institutionen des Gesundheitswesens bestens bekannt sind.

Für die Anstellung von Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteigern hingegen setzt die Gesundheitsdirektion Anreize: Betriebe, die sich für die Anstellung von Wiedereinsteigerinnen und -einsteigern in einen nicht-ärztlichen Gesundheitsberuf einsetzen, erhalten die gesamten Kurskosten rückerstattet, sofern die angeworbenen Mitarbeitenden anschliessend 50% und mehr arbeiten. Bei tieferem Beschäftigungsgrad werden die Kurskosten anteilmässig erstattet. Für Pflegerinnen und Pfleger im Passerellen-Programm vom FaSRK zum Diplomniveau I erhalten die Betriebe je Mitarbeiterin und Mitarbeiter Fr. 2970. Um die Attraktivität der Gesundheitsberufe zusätzlich zu fördern, wird ein Beitrag von Fr. 35 pro Kind und Betreuungstag an den Betrieb von Kinderkrippen seit dem 1. Januar 2002 von der Gesundheitsdirektion bei der Staatsbeitragsberechnung als beitragsberechtigter anerkannt.

Zu Frage 8:

Im Bereich des Berufs Fachfrau / Fachmann Gesundheit besteht kein Imageproblem. Der Beruf befindet sich gemäss Angaben des BBT im Jahr 2008 an sechster Stelle unter den zehn beliebtesten und meistgewählten Berufen der Sekundarstufe II der Berufswahlrangliste der Schulabgängerinnen und -abgänger. Auch im Kanton Zürich ist das Interesse an der FaGe-Ausbildung gross, die Zahl der Anmeldungen übertrifft das Angebot an Lehrstellen deutlich.

Der Beruf der/des diplomierten Pflegefachfrau/-mann weist gegenüber anderen Gesundheitsberufen auf der Tertiärstufe strukturelle Nachteile (wie z. B. häufige Schichtdienste) aus. Für diplomierte Pflegenden HF und FH gibt es allerdings anerkanntermassen sehr gute und vielfältige Karrierechancen innerhalb und ausserhalb des klinischen Bereichs.

Für die Gesundheitsberufe wird wie für keine andere Berufsgruppe gezielt und koordiniert Werbung betrieben: Dazu gehören der kantonale Schnuppertag, die bekannte und beliebte Internetplattform www.puls-berufe.ch, wiederkehrende Standaktionen an der Berufsmesse im Herbst (Messe Zürich) und der Bildungsmesse im Frühjahr (Hautbahnhof Zürich) sowie Werbekampagnen in den Printmedien und in den öffentlichen Verkehrsmitteln. Die seit 1989 bestehende Arbeitsgruppe «Nachwuchswerbung Gesundheitsberufe» (vormals: «Arbeitsgruppe Koordinierte Personalwerbung») setzt sich für Werbemassnahmen zur Nachwuchsförderung und für die Imagepflege der Gesundheitsberufe ein. Im Jahr 2001 gab die Arbeitsgruppe Nachwuchswerbung Gesundheitsberufe bei der Agentur Brainstore im Sinne einer Stichprobe eine qualitative Umfrage unter 50 Jugendlichen aus dem Kanton Zürich in Auftrag. Einerseits wurden diese nach ihrer Mediennutzung und dem Wissen über die Berufe im Gesundheitswesen befragt, andererseits nach den Gesichtspunkten, die für ihre Berufswahlentscheidung wesentlich sind. Dabei zeigte sich, dass der direkte Kontakt mit Menschen aus dem Berufsleben ausschlaggebend ist, wenn es darum geht, sich für einen Beruf zu begeistern und zu entscheiden. Die eingeleiteten Massnahmen der Arbeitsgruppe wurden durch diese Befragung gestützt. Die Umfrage wurde 2005 wiederholt, mit vergleichbaren Ergebnissen.

Die Gesundheitsdirektion und die Bildungsdirektion beteiligen sich seit 2006 gemeinsam mit jährlich je Fr. 180 000 an der Arbeitsgruppe «Nachwuchswerbung Gesundheitsberufe». Die kantonalen und staatsbeitragsberechtigten Spitäler beteiligen sich jährlich ebenfalls mit einem Betrag von insgesamt rund Fr. 90 000 an der Nachwuchsförderung.

Im Gegensatz zu den vielfältigen Massnahmen zur Nachwuchswerbung und der Wahrnehmung der Gesundheitsberufe durch die Lernenden und Studierenden zeichnen öffentliche Positionsbezüge von Interessengruppen insbesondere beim Pflegeberuf oftmals ein auf Lohndebatten und potenzielle Pflegenotstände verkürztes Bild. Inwieweit dies die Bemühungen zur Imagepflege und die positive Wahrnehmung der Gesundheitsberufe durch Jugendliche infrage stellt oder mindert, lässt sich nicht quantifizieren.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi