

Sitzung vom 29. April 2015

**404. Anfrage (Demographische Entwicklung und Ausbildungsplatzbedarf für Berufe im Gesundheitswesen)**

Die Kantonsrätinnen Linda Camenisch, Wallisellen, Astrid Furrer, Wädenswil, und Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, haben am 9. Februar 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Die Prognosen des Bundesamts für Statistik zeigen eine rasch zunehmende Zahl älterer Personen und damit einen Ausbau der zu erbringenden Gesundheitsleistungen. Diese Leistungen können nur von immer mehr Fachkräften erbracht werden. Heute schon können jedoch die vorhandenen einheimischen Ausbildungsplätze den Bedarf bei weitem nicht decken. Dies betrifft insbesondere die Ausbildung der Pflegefachpersonen mit Zusatzausbildung (Anästhesie, IPS, OPS, Notfall). Im aktuellen Ausbildungssystem wird dieser Notstand seit Jahren durch die Anstellung von nicht in der Schweiz ausgebildeten Fachkräften kompensiert; ein Zustand, der aus diversen Gründen (Qualitätssicherung, Abhängigkeit von Migrationsbewegungen und -politik, Patientenbedürfnissen) langfristig kaum haltbar ist.

Wir gelangen mit folgenden Fragen an den Regierungsrat:

1. Wie wird in Zukunft die Bedarfsanalyse (qualitativ und quantitativ) als Planungsgrundlage den Entwicklungen im Gesundheitsmarkt angepasst werden?
2. Wie stellt der Regierungsrat in Zukunft genügend Plätze für die Ausbildung von spezialisierten Pflegefachpersonen zur Verfügung?
3. Wie wird eine ausreichende Anzahl Praktikumsplätze sichergestellt?
4. Grundsätzlich sind genügend inländische Schulabgänger vorhanden, welche eine Ausbildung im Pflegebereich anstreben. Die schulischen Anforderungen und die zunehmende Verakademisierung der Pflegeberufe verunmöglichen in vielen Fällen den Zugang zu den Ausbildungen. Wie kann diese Situation verbessert werden?
5. Ist der Regierungsrat bereit, in Zukunft eine zusätzliche, bedarfsgerechte Finanzierung (wie viel und falls staatsquotenneutral, aus welchem anderen Budgetbereich) für die betreffenden Institutionen bereitzustellen und in welcher Form (Tarifstruktur, Leistungsauftrag)?
6. Ist die Förderung des einheimischen Nachwuchses im Gesundheitsmarkt ein Ziel des Regierungsrates?
7. Wie wird sichergestellt, dass solche Stellen primär von in der Schweiz ausgebildeten Fachkräften besetzt werden?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Linda Camenisch, Wallisellen, Astrid Furrer, Wädenswil, und Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

§ 22 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) ermächtigt die Gesundheitsdirektion, die Institutionen des Gesundheitswesens zu verpflichten, eine angemessene Zahl von Aus- und Weiterbildungsstellen sowie von Praktikumsplätzen zur Verfügung zu stellen. Mit dem am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG, LS 813.20) wurde diese Verpflichtung zur Aufnahmebedingung für alle Listenspitäler. In § 5 Abs. 1 lit. f SPFG wird festgelegt, dass die Aus- und Weiterbildung mit einer im Verhältnis zum gesamtkantonalen Bedarf angemessenen Zahl von Angehörigen der Berufe des Gesundheitswesens sicherzustellen ist. Umgesetzt werden diese Bestimmungen über das Aus- und Weiterbildungskonzept der Gesundheitsdirektion und den Anhang zu den Zürcher Spitallisten 2012 Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie betreffend Verpflichtung der Listenspitäler zur Aus- und Weiterbildung von nicht-universitären Gesundheitsberufen, den der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1040/2012 auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt hat (vgl. auch [www.gd.zh.ch/ausbildungsverpflichtung](http://www.gd.zh.ch/ausbildungsverpflichtung)). Damit ist sichergestellt, dass sich alle Listenspitäler in der Aus- und Weiterbildung der nicht-universitären Gesundheitsberufe engagieren und auch in Zukunft die notwendige Versorgungsqualität gewahrt werden kann.

Als Teil der Spitalplanung unterliegt die Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung ebenfalls einer rollenden Planung (vgl. Beantwortung der Frage 1). Das bedeutet, dass sie stets in einem Bezug zur Bevölkerungsentwicklung im Kanton und der damit in Zusammenhang stehenden demografischen Strukturen (Alter, Zu- und Abwanderung, regionale Unterschiede usw.) steht und periodisch überprüft und aktualisiert wird. Die gegenwärtige Spitalliste 2012 beruht auf der Grundlage einer bis 2020 prognostizierten Bedarfsentwicklung, die ihrerseits auf einer Prognose zur Bevölkerungsentwicklung bis 2030 gründet.

Die in der vorliegenden Anfrage besonders aufgeführten Pflegeberufe mit Zusatzausbildung in Anästhesie, Intensivpflege (IPS) und Notfall sind in der Aus- und Weiterbildungsverpflichtung enthalten. Bei der diplomierten Fachperson Operationstechnik handelt es sich im Übrigen seit Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (SR 412.10) nicht mehr um eine spezialisierte Weiterbil-

dung, sondern um einen regulären Studiengang der Höheren Fachschule zur diplomierten Fachfrau Operationstechnik HF bzw. zum diplomierten Fachmann Operationstechnik HF. Auch dieser Beruf ist in der erwähnten Aus- und Weiterbildungsverpflichtung enthalten.

Zu Frage 1:

Die Gesundheitsdirektion führt alle zwei Jahre auf der Grundlage der Stellenerhebungen der Listenspitäler eine quantitative Bedarfsanalyse für jeden nicht-universitären Gesundheitsberuf durch. Durch diese wiederkehrende quantitative Bedarfsanalyse wird sichergestellt, dass sich bei zunehmendem Personalbedarf für die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung die Ausbildungsverpflichtung an dieser Entwicklung orientiert. Die qualitative Personal-Bedarfserhebung ist an die Institutionen und Betriebe delegiert. Dies ist zweckmässig, weil die Spitäler gemäss § 36 Abs. 1 lit. b GesG über das Personal verfügen müssen, das für eine fachgerechte Versorgung der Patientinnen und Patienten notwendig ist und eine Behandlung der Patientinnen und Patienten nach dem neuesten Stand der Technik und des Wissens gewährleistet.

Die Einhaltung der qualitativen Vorgaben ist auch sichergestellt durch die Pflicht der Betriebe, für ihre Intensivstationen, die Operationssäle und Notfallstationen die Anerkennungen der Fachgesellschaften nachzuweisen: Für die Anerkennung der Intensivstationen handelt es sich um die Richtlinie der Schweizerischen Gesellschaft für Intensivmedizin, die vorschreibt, dass mindestens 40% der Pflegefachpersonen über einen Fähigkeitsausweis in Intensivpflege verfügen müssen. Für die Operationssäle und Notfallstationen ist es die Spartenanerkennung des Spitalverbands H+, die nur dann erteilt wird, wenn die anteilmässige Anzahl von diplomierten Fachpersonen Operationstechnik HF bzw. diplomierten Pflegepersonen mit einer Zusatzausbildung in Notfallpflege nachgewiesen werden kann.

Zu Fragen 2–4:

Die Aus- und Weiterbildung der spezialisierten Pflegefachpersonen (diplomierte Fachperson Operationstechnik HF, Expertin/Experte Intensivpflege, Notfallpflege und Anästhesiepflege) ist in der erwähnten, seit dem 1. Januar 2013 geltenden Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung enthalten. Die Gesundheitsdirektion berechnet für jedes Listenspital einen Sollbedarf an Ausbildungsleistungen pro nicht-universitären Gesundheitsberuf. Die Berechnung orientiert sich u. a. an der Betriebsgrösse und am Personalbestand des Spitals. Durch den jährlich der Gesundheitsdirektion einzureichenden Leistungsnachweis erhält die Gesundheitsdirektion aktuelle Daten über die Ausbildungstätigkeit in den einzelnen Berufen. Damit die Spitäler einen Anreiz haben, vor allem Aus-

bildungsleistungen für Berufe zu erbringen, bei denen tendenziell eine Unterdeckung besteht oder entstehen könnte, ist im Konzept zur Ausbildungsverpflichtung der Listenspitäler seit diesem Jahr eine Gewichtung bei der Berechnung der Pflichtleistungen pro Beruf vorgesehen: Berufe, bei denen das Ausbildungsvolumen der Betriebe insgesamt unter dem Soll liegt, werden in den Berechnungen dann stärker gewichtet als jene, für die eine ausreichende oder sogar bedarfsüberdeckende Ausbildungsleistung besteht (vgl. zur Mechanik der Aus- und Weiterbildungsverpflichtung der Listenspitäler auch den Gesundheitsversorgungsbericht 2014, S. 14 ff.; unter [www.gd.zh.ch/gesundheitsversorgungsbericht](http://www.gd.zh.ch/gesundheitsversorgungsbericht)).

Das Gegenstück zur Ausbildungstätigkeit der Spitäler und Institutionen bildet das Aus- und Weiterbildungsangebot der Schulen und Ausbildungszentren: In der Deutschschweiz besteht seit rund zehn Jahren ein sehr breites, gut durchlässiges Aus- und Weiterbildungsangebot im Pflegebereich: Es erstreckt sich von der Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung) über die Tertiärstufe B (Höhere Fachschule) bis zur Tertiärstufe A (Fachhochschule).

Auf Sekundarstufe II können im Pflegebereich zwei berufliche Grundbildungen absolviert werden: die zweijährige berufliche Grundbildung «Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales mit eidgenössischem Berufsattest (EBA)» und die dreijährige berufliche Grundbildung «Fachfrau Gesundheit / Fachmann Gesundheit mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ)». Die schulische Bildung wird vom Zentrum für Ausbildung im Gesundheitswesen Kanton Zürich (ZAG) und Careum Bildungszentrum (CBZ) angeboten. Zurzeit bestehen insgesamt rund 280 EBA- und rund 1800 EFZ-Lehrverhältnisse.

Für den Beruf Fachfrau/Fachmann Gesundheit EFZ steht zudem ein Validierungsverfahren nach Art. 31 der eidgenössischen Berufsbildungsverordnung (SR 412.101) zur Verfügung; das ZAG bietet die diesbezügliche sogenannte Ergänzende Bildung an. Das Validierungsverfahren für den Berufsabschluss als «Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales EBA» ist in Vorbereitung.

Neben verschiedenen berufsorientierten Weiterbildungen bieten das ZAG und das CBZ zahlreiche Bildungsgänge auf Stufe Höhere Fachschule (HF) an. Um den Ansprüchen von Quereinsteigerinnen und -einsteigern sowie berufstätigen Studierenden gerecht zu werden, werden auch verkürzte und berufsbegleitende Bildungsgänge angeboten.

In der Deutschschweiz werden nur etwa 10% der Pflegediplome an Fachhochschulen erworben, 90% an Höheren Fachschulen. Das Departement Gesundheit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) bietet Studiengänge für Pflege, Therapieberufe (Ergo- und

Physiotherapie) und Hebammen an. 2014 hat es eine Studie zur Bedarfsprognose bis 2025/35 für die Berufe Ergotherapie, Hebammen und Physiotherapie veröffentlicht (vgl. [www.buerobass.ch/pdf/2014/ZHAW\\_2014\\_Gesundheit\\_ProGes\\_Schlussbericht.pdf](http://www.buerobass.ch/pdf/2014/ZHAW_2014_Gesundheit_ProGes_Schlussbericht.pdf)). Die Ergebnisse der Studie prognostizieren bis 2025 für alle drei Berufe eine erhebliche Zunahme des Bedarfes (Ergotherapie: +36%; Hebammen: +40%; Physiotherapie: +23%).

Für die Studierenden in Pflege bestehen genügend Praktikumsplätze in allen Institutionen der Gesundheitsversorgung (Akutspital, Spitex, Psychiatrie, Pädiatrie, Alters-Langzeitpflege). Nur die Therapieberufe (Ergo-, Physiotherapie) und die Hebammen werden seit 2006 in der Schweiz ausschliesslich an Fachhochschulen ausgebildet. Für diese Ausbildungen bewerben sich mehr als doppelt so viele Personen, als es Studienplätze hat. Dies ist die Folge der ungenügenden Anzahl von Praktikumsplätzen. Praktika in privaten Praxen könnten Abhilfe schaffen. Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren klärt derzeit mit dem Bundesamt für Gesundheit ab, inwieweit es über eine neue Regelung im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) Ergotherapeutinnen und -therapeuten, Physiotherapeutinnen und -therapeuten sowie den Hebammen in freier Praxis ermöglicht werden könnte, die Leistungen ihrer Praktikantinnen und Praktikanten mit einem tieferen Tarif abzurechnen, der die praktischen Ausbildungskosten decken würde. An den Fachhochschulen werden sodann verschiedene spezialisierende Weiterbildungen für geriatrische und onkologische Pflege, für Patienten- und Familienedukation, für pädiatrische Pflege angeboten. Für diese Weiterbildungen gibt es ausreichend Plätze, sie müssen aber von den Pflegenden selber finanziert werden und setzen einen Hochschulabschluss oder gleichwertige allgemeine Weiterbildungen voraus.

Zu Frage 5:

Mit der Revision der Spitalfinanzierung im KVG auf 2012 wurden die Aus- und Weiterbildungskosten in nicht-universitären Gesundheitsberufen als anrechenbare Kosten im stationären Bereich anerkannt. Sie sind seither in den Spitaltarifen berücksichtigt und werden durch die Krankenversicherer und den Kanton anteilmässig vergütet. Insofern ist die Entschädigung der nicht-universitären Aus- und Weiterbildungen im stationären Bereich gesichert. Wie eingangs aufgeführt, wurde die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung als eine Aufnahmebedingung in die Zürcher Spitallisten 2012 Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie in § 5 Abs. 1 lit. f SPFG bestimmt. Vor diesem Hintergrund sind zusätzliche Leistungsaufträge nicht notwendig.

Zu Frage 6:

Die Nachwuchsförderung in den Gesundheitsberufen ist grundlegend und deshalb auch ein Legislaturziel des Regierungsrates. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, hat der Regierungsrat neben der Entwicklung und Umsetzung des eingangs erwähnten Konzeptes zur Aus- und Weiterbildung in nicht-universitären Gesundheitsberufen für Listenspitäler folgende Massnahmen vorgesehen bzw. umgesetzt:

- Unterstützung der koordinierten Personalwerbung unter dem Label «Berufe am Puls des Lebens» durch die Gesundheitsdirektion und die Bildungsdirektion (vgl. RRB Nr. 1562/2011) mittels Leistungsvereinbarung an die Organisation der Arbeitswelt Gesundheit Zürich (OdA G ZH). An der jährlichen Berufsmesse unterstützt die ebenfalls der OdA G ZH zugeordnete Kommission «Nachwuchswerbung Gesundheitsberufe für den Nachwuchs in den nicht-universitären Gesundheitsberufen» die Institutionen bei der Erarbeitung von Marketingstrategien und -konzepten und bei der Durchführung von weiteren regionalen Informationskampagnen (vgl. [www.puls-berufe.ch](http://www.puls-berufe.ch)).
- Übernahme der Kosten der Wiedereinsteigerkurse für diplomierte Pflegefachpersonen nach der Kinderbetreuungsphase: Gemäss dem Konzept «Finanzielles Fördermodell zur Gewinnung von älteren Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteigern Pflege HF durch die OdA G ZH» wurde Ende 2013 zusammen mit dem Branchenverband OdA G ZH ein Fonds zur Förderung des Späteinstiegs in den Pflegeberuf über existenzsichernde Ausbildungsbeiträge geschaffen, aus dem auf ein entsprechendes Gesuch hin gezielt Ausbildungsbeiträge für ältere Studierende Pflege HF ausgerichtet werden können.

Die verschiedenen Aktivitäten zur Nachwuchswerbung der einzelnen Institutionen, der Höheren Fachschulen ZAG und CBZ sowie der ZHAW sind weitere wichtige Säulen der Nachwuchsförderung. Alle Beteiligten engagieren sich mit Angeboten wie Tage der offenen Tür, Schnupperpraktika und Informationsveranstaltungen und bringen so den Interessentinnen und Interessenten die Welt der Gesundheitsberufe näher.

Zu Frage 7:

Stellenbesetzungen in den Betrieben und Institutionen liegen in deren Verantwortung. Massgebend sind die Qualifikation und Eignung der Bewerberinnen und Bewerber. Der Regierungsrat nimmt hier nur indirekt über Qualitätsvorgaben im Rahmen der Spitalliste Einfluss. Vor dem Hintergrund der bilateralen Verträge zur Personenfreizügigkeit innerhalb Europas kann es nicht Ziel oder Aufgabe des Regierungsrates sein, den Spitälern und Betrieben vorzuschreiben, ihre Stellen mit in der Schweiz ausgebildeten Fachkräften zu besetzen.

Der Fachkräftebedarf der Institutionen kann zwar nicht immer mit in der Schweiz ausgebildetem Personal gedeckt werden; im Alltag der Betriebe ergeben sich aber mit Personal, das im Ausland ausgebildet wurde, keine besonderen Probleme mit der Qualität. Über das Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten Berufen (SR 935.01) ist sichergestellt, dass die Betriebe nur Personal anstellen dürfen, dessen ausländisches Diplom oder dessen Ausweis vom Roten Kreuz – als der von Bund und Kantonen beauftragten Prüfstelle – geprüft und als gleichwertig mit einer schweizerischen Ausbildung anerkannt ist.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**