



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5132.02

GD/P085132
Basel, 4. August 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 3. August 2010

Anzug Greta Schindler und Konsorten betreffend Personalmangel im Pflegebereich bedingt durch fehlende Ausbildungsplätze

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 4. Juni 2008 den nachstehenden Anzug Greta Schindler und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Die Rekrutierungsmöglichkeiten von Pflegefachleuten sind zurzeit dramatisch, da der Arbeitsmarkt in diesem Bereich ausgetrocknet ist. Die Fluktuation kann nur noch bedingt oder gar nicht mehr aufgefangen werden. Dieser Mangel ist weitgehend bedingt durch den Mangel an neu ausgebildeten Berufsfachleuten.

Mit der Installierung der Beruflichen Grundausbildung zur Fachangestellten Gesundheit (FaGe) mit den guten Weiterbildungsmöglichkeiten via Höhere Fachschule zur Pflegefachfrau/mann HF ist der Beruf eigentlich sehr attraktiv geworden. Diese Tatsache schlägt sich bei der Rekrutierung für offene Lehrstellen positiv nieder.

Das Problem liegt bei dem mangelnden Angebot an Lehrstellen und nicht daran, dass sich die jungen Leute nicht für eine Ausbildung im Bereich FaGe interessieren. Bis jetzt haben nicht alle Spitäler, Heime und Spitex-Organisationen den Zusammenhang zwischen dem ausgetrockneten Arbeitsmarkt und dem mangelnden Angebot an Lehrstellen realisiert. So bietet die Spitex Basel 20 Ausbildungsplätze an, im Gegensatz dazu werden im Universitätsspital nur 12 Ausbildungsplätze in diesem Bereich angeboten, ungeachtet der Tatsache, dass die Ausbildung zur FaGe der berufliche Einstieg für die im Universitätsspital benötigten Pflegefachfrauen/männer HF ist.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und berichten ob nicht eine Offensive für Ausbildungsplätze im Bereich FaGe den Mangel an Pflegefachleuten beheben kann.

Im Vordergrund steht dabei:

- das Angebot an Ausbildungsplätzen in den staatlichen und privaten Spitälern zu steigern
- das Angebot an Ausbildungsplätzen in den Pflegeheimen zu steigern
- das Angebot an Ausbildungsplätzen bei allen Spitex-Organisationen ab einer gewissen Betriebsgrösse anzustreben und damit zu steigern
- das Anbieten von Ausbildungsplätzen zu koppeln an die Erteilung von Betriebsbewilligungen respektive an die mit dem Kanton abgeschlossenen Leistungsverträge
- das Anbieten von Ausbildungsplätzen finanziell zu entschädigen, um die für eine qualitativ gute Ausbildung nötigen personellen Ressourcen zu schaffen.

Greta Schindler, Philippe Pierre Macherel, Gabriele Stutz-Kilcher, Christine Locher-Hoch, André Weissen, Alexander Gröflin, Michael Martig, Felix W. Eymann, Patricia von Falkenstein“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Das Gesundheitswesen der Schweiz steht vor grossen personellen Herausforderungen. Bereits heute werden gesamtschweizerisch rund 5'000 Gesundheitsfachleute pro Jahr weniger ausgebildet als dies zur vollständigen Deckung des Nachwuchsbedarfs jährlich erforderlich wäre.¹ Da die Zahl der Absolventinnen und Absolventen inländischer Ausbildungsgänge zur Deckung des Bedarfs nicht ausreicht, werden zahlreiche im Ausland ausgebildete Pflegekräfte rekrutiert. Die weitere Zunahme der Betagten und Hochbetagten wird auch einen weiterhin steigenden Bedarf an Pflege und somit an Pflegepersonal mit sich bringen.

Eine Zunahme des Personalbedarfs im Gesundheitswesen ist auch gemäss den Resultaten einer im Februar 2009 veröffentlichten Studie des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) zu erwarten.² Die Situation ist auf nationaler wie auch auf kantonaler Ebene erkannt und wird mit diversen Massnahmen bearbeitet. Bund und Kantone tragen zusammen mit der Branchenorganisation OdASanté³ die gemeinsame Verantwortung, die Bildungspolitik auf die Bedürfnisse der Gesundheitsversorgung und des sich wandelnden Gesundheitssystems auszurichten.

In der Schweiz bieten Berufsfachschulen, Höhere Fachschulen, Fachhochschulen und die Universität Basel Pflegeausbildungen auf Diplom-, Bachelor-, Master- und Doktoratsebene an. Mit dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz) entstanden neu folgende Übergänge:

- Diplomniveau-1 (DN1) wurde aufgehoben.
- Dafür entstand mit der beruflichen Grundbildung Fachangestellte/r Gesundheit (FAGE) ein neuer Pflegeberuf. Zudem wurde mit der Fachperson Betreuung (FABE) eine berufliche Grundbildung für den Bereich Betreuung geschaffen.
- Diplomniveau 2 (DN2) wurde zu Pflegefachfrau / Pflegefachmann HF (Höhere Fachschule).

Das Ausbildungssystem wurde auch in Bezug auf die berufliche Weiterbildung durchgängiger gestaltet. Die berufliche Grundbildung (Ausbildung zur FAGE) ist auf Sekundarstufe II angesiedelt, führt zu einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis und bietet Zugang zur höheren Berufsbildung. Die eidgenössische Berufsmaturität ergänzt die berufliche Grundbildung mit einer erweiterten Allgemeinbildung. Sie ermöglicht den direkten Zugang zu den Fach-

¹ Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT): *Bildung Pflegeberufe – Politischer Steuerungs- und Koordinationsbedarf zur Umsetzung der Bildungssystematik und zur Sicherstellung eines bedarfsorientierten Bildungsangebotes bei den Pflegeberufen auf Ebene Bund und Kantone*. Bericht im Auftrag des EVD. Bern, 2010. [Zu beziehen unter: www.bbt.admin.ch].

² Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan): *Gesundheitspersonal in der Schweiz – Bestandesaufnahme und Perspektiven bis 2020*. Neuchâtel, 2009. [Zu beziehen unter: www.obsan.admin.ch].

³ Die OdASanté ist die Nationale Dach-Organisation der Arbeitswelt Gesundheit mit Sitz in Bern. Sie wurde am 12. Mai 2005 gegründet und besteht aus den Spitzenverbänden der Berufs- und Arbeitgeberorganisationen im Gesundheitswesen sowie der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (GDK).

hochschulen. Die höhere Berufsbildung (ehemals DN2) ist auf Tertiärstufe angesiedelt und führt zu einem eidgenössisch anerkannten Diplom.

Mit der Einführung der neuen Ausbildungsgänge änderten sich auch die Ansprüche an die Lernenden. War eine DN2-Ausbildung noch ohne Abschluss auf Sekundarstufe II möglich, so ist dieser jetzt für eine HF-Ausbildung zwingend erforderlich. Gemäss der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit beider Basel (OdA GBB) war dadurch auch ein Rückgang an Bewerbungen für HF-Ausbildungen im Vergleich zu DN2-Ausbildungen zu beobachten. Gleichzeitig mit dem neuen Anforderungsprofil änderte die Finanzierung. Die FAGE wird neu von den Leistungserbringern finanziert, wogegen die Bildungsgänge an Höheren Fachschulen vom Kanton getragen werden. Als Folge der Umstellung auf die neue Bildungssystematik wurden beim Start im Jahr 2004 von den Betrieben vorerst nur eine kleine Anzahl Lehrstellen FAGE angeboten.

Berufsbildung ist laut Artikel 1 im Berufsbildungsgesetz eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Die OdA GBB wurde am 13. September 2004 gegründet. In ihr sind alle privaten und öffentlichen Spitäler und Kliniken, Alters- und Pflegeheime, Spitex Basel-Stadt und der Spitex-Verband Basel-Landschaft zusammengeschlossen. Die Berufsfachschule Gesundheit bietet seit August 2004 die Ausbildungsgänge zur FAGE für die Regionen Baselland und Basel-Stadt an. Das Bildungszentrum Gesundheit Basel-Stadt BZG ist für Ausbildungen im Tertiärbereich zuständig. Die vier tertiären Bildungs- respektive Studiengänge führen zu den Berufszielen „dipl. Pflegefachfrau/Pflegefachmann HF“, „dipl. Biomedizinische/r Analytiker/-in HF“, „dipl. Fachfrau/Fachmann für med.-techn. Radiologie HF“ und „dipl. Physiotherapeut/-in FH“.

Die OdA Soziales Beider Basel (OdA SBB) wurde am 16. August 2005 gegründet. Sie ist ein Zusammenschluss von Arbeitgebern und Berufsverbänden im Bereich der Institutionen für Kinder, Betagte und Behinderte (Kinder und Erwachsene) und ist für die Einführung der neuen Lehre FABE mit den drei Fachrichtungen Erwachsene Behinderte, Kinder und Betagtenbetreuung verantwortlich. Die Ausbildungsgänge erfolgen jeweils an der Berufsfachschule Basel.

2. Künftige Finanzierung

Mit der Einführung der neuen Spitalfinanzierung per 1. Januar 2012 werden akut-somatische Leistungen über Fallpauschalen abgerechnet. Die zentrale Komponente in diesem System ist der Basispreis, der den anrechenbaren Kosten pro Normalfall entspricht.⁴ Die anrechenbaren Kosten sind diejenigen Aufwendungen, welche das Krankenversicherungsgesetz (KVG) als für die Leistungserbringung in der Grundversicherung notwendig bezeichnet.

Zu den anrechenbaren Kosten gehören auch die Ausbildungskosten der Pflegeberufe, so dass diese Kosten durch den Basispreis gedeckt werden müssen. Da die Pflegeberufe dem BBT unterstehen, sind ausschliesslich die Arbeitgeber für eine bedarfsgerechte Ausbildung

⁴ Als Normalfall wird ein Patient bezeichnet, der gemäss gültigem Fallpauschalensystem ein Kostengewicht von 1 aufweist. Sein finanzieller Aufwand entspricht demjenigen des statistischen Durchschnittsfalls und somit dem Basispreis.

und die damit verbundene Bereitstellung von genügend Ausbildungsplätzen verantwortlich. Erst wenn der Kanton feststellen müsste, dass zuwenig Ausbildungsplätze für eine bedarfsgerechte Gesundheitsversorgung durch die Betriebe zur Verfügung gestellt werden, müsste der Kanton über Leistungsaufträge die Betriebe mittels Auflagen zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen verpflichten. Zurzeit gibt es keine verbindlichen Richtlinien für Spitäler und andere Gesundheitsinstitutionen, wie viel Pflegepersonal pro Spital oder Institution ausgebildet werden sollte. Dies kann dazu führen, dass einzelne Institutionen gar keine Ausbildungsplätze anbieten und andere sich stark in der Nachwuchsförderung engagieren.

Dieser Sachverhalt wird auf nationaler Ebene diskutiert, um eine möglichst einheitliche Lösung der Problematik erreichen zu können. Als mögliche Lösungen präsentieren sich entweder eine zentral geregelte Abgeltung der Ausbildung oder eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Ausbildungsstellen für Pflegepersonal mittels entsprechender Leistungsaufträge, wobei der Kanton Basel-Stadt die zweite Lösung klar bevorzugt. Es ist schwierig, die Aufwendungen eines Spitals für einen FAGE-Lehrvertrag genau zu beziffern. Zudem müsste ein nationaler Konsens betreffend Abgeltungshöhe gefunden werden. Wäre dies nicht der Fall, drohte denjenigen Kantonen, die sich für eine zusätzliche Finanzierung der Pflegeausbildung entscheiden, eine nicht abgegoltene Abwanderung von qualifiziertem Pflegepersonal hin zu den restlichen Kantonen, welche als Trittbrettfahrer von den Anstrengungen der Finanzierer profitieren. Legte man jedoch gesamtschweizerisch eine Ausbildungsquote fest, beispielsweise in Abhängigkeit zur Anzahl Pfl egetage, würden für alle Spitäler die gleichen Spielregeln gelten.

Zusätzlich muss beachtet werden, dass betriebliche Aus- und Weiterbildung auch ausserhalb des Gesundheitswesens nicht durch staatliche Subventionen unterstützt wird. Sie ist Teil eines betrieblichen Prozesses, welcher personelle Ressourcen für den Fortbestand der Unternehmung sichert. Einer Abwanderung von qualifiziertem Personal kann das einzelne Unternehmen mit guten Arbeitsbedingungen entgegenwirken. Dies gilt auch für Betriebe im Gesundheitssektor.

3. Bedarfsentwicklung

3.1 Systemänderung durch das neue Berufsbildungsgesetz

Die berufliche Grundausbildung FAGE hat im Jahr 2004 erstmals mit der Ausbildung von zukünftigem Pflegepersonal begonnen. In der Folge ist die Anzahl der neu abgeschlossenen Lehrverträge in beiden Basel kontinuierlich angestiegen, wobei die Nachfrage immer noch die Anzahl der zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze übersteigt.

Der Vorstand der Oda GBB setzt ausgehend von Bedarfsberechnungen jährlich eine Zielmarke zum Lehrstellenausbau für ihre Mitgliederorganisationen. Hierbei ist zu beachten, dass die Ausbildung FAGE der wichtigste Zubringer für die Weiterbildung zur diplomierten Pflegefachfrau / zum diplomierten Pflegefachmann (HF) darstellt. Demzufolge müssen mehr FAGE-Lehrverträge abgeschlossen werden, als dies dem direkten Bedarf an Fachpersonen Gesundheit entspricht. Der ermittelte betriebsbezogene Grundbedarf für Basel-Stadt ent-

spricht ca. 150 bis 180 neuen Lehrverträgen pro Jahr, was einem Total an Lernenden von 450 bis 540 Personen gleich kommt. Seit 2004 wird phasenweise der Ausbau von neuen Lehrverträgen angestrebt, bis der Grundbedarf erreicht ist.

Insgesamt über alle Leistungserbringer ist klar zu erkennen, dass zwar im ersten Jahr nach Einführung der FAGE-Ausbildungsgänge noch wenig neue FAGE-Lehrverträge abgeschlossen wurden, in den darauf folgenden Jahren aber ein grosser Ausbau an zur Verfügung stehenden Lehrverträgen stattgefunden hat. Dennoch wird der Ausbildungsbedarf noch nicht vollständig gedeckt.

Neue Lehrverträge und Weiterbildungsverträge für Nachholbildung (NB) pro Jahr:

Bereich FAGE	2004	2009
Spital	14	81
Pflegeheime	15	51
Spitex	2	8
Total	32	140

Quelle: Statistik OdA GBB

Die OdA GBB geht jedoch davon aus, dass der noch notwendige Zuwachs an neuen Lehrverträgen in der Höhe von 10 bis 40 Stellen pro Jahr in den nächsten drei Jahren erreicht werden kann und die Leistungserbringer im Kanton Basel-Stadt in Zukunft ihren Bedarf an FAGE selbst ausbilden werden.

3.2 Pflege- und Betreuungslehrstellen in Basler Alters- und Pflegeheimen

An seiner ausserordentlichen Mitgliederversammlung vom 8. Februar 2010 hat der Verband der gemeinnützigen Basler Alters- und Pflegeheime (VAP) eine Evaluation zu seiner Ausbildungstätigkeit im Bereich der Pflege und Betreuung vorgestellt. In dieser Studie wurde der Bedarf an Pflegepersonal anhand des Bestandes an Pflegepersonal bzw. dessen prognostizierter Entwicklung ermittelt. Daraus abgeleitet wurde die Anzahl der Ausbildungsplätze, die den Bedarf an Pflegepersonal in VAP-Heimen deckt. Dabei wurden die Pflege- und Betreuungsfachberufe in der Sekundarstufe II (FAGE/FABE) und der Tertiärstufe (HF) berücksichtigt. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die VAP-Heime mit ihrer aktuellen Ausbildungstätigkeit ihren Bedarf an Pflegepersonal selbst decken können.

4. Massnahmen

4.1 Zusammenarbeit der involvierten Institutionen

Seit Mai 2008 haben auf Einladung des Gesundheitsdepartements Basel-Stadt regelmässig Gespräche zum Thema Pflege mit den Vertretern der involvierten Institutionen (Institut für Pflegewissenschaften, Schweizerischer Berufsverband der Pflegefachleute SBK, öffentliche und private Spitäler, Pflegeheime, Spitex, Bildungszentrum Gesundheit Basel-Stadt, OdA Gesundheit beider Basel) stattgefunden. Alle Teilnehmer sind sich dahingehend einig, dass

weiterhin Anstrengungen unternommen werden müssen, um einem Mangel an Pflegepersonal entgegenzuwirken, der mit zusätzlichem ausserkantonalem und ausländischem Pflegepersonal aufgefangen werden müsste. Gemeinsame Ziele sind die stetige Erhöhung der Anzahl neu abgeschlossener Lehrverträge, mehr Werbung für den Pflegeberuf und eine weitere Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Pflegebereich, um so Arbeitszufriedenheit und Verweildauer im Beruf zu erhöhen.

4.2 Anschubfinanzierung neuer Lehrstellen durch den Kanton

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt generiert mittels einer Anschubfinanzierung die Schaffung zusätzlicher Lehrstellen in der kantonalen Verwaltung und den Betrieben sowie in subventionierten Institutionen. Diese zusätzlichen Lehrstellen sind für Jugendliche bestimmt, welche nach der obligatorischen Schulzeit keine Lehrstelle finden. Für das Jahr 2010 werden als Teil dieses Programms vom Gesundheitsdepartement sieben neue FAGE-Lehrstellen geschaffen.

4.3 Massnahmen auf nationaler Ebene

Auf gesamtschweizerischer Ebene haben der Vorstand der GDK und der Vorstand der OdASanté im Dezember 2009 einen Versorgungsbericht für das nichtärztliche Gesundheitspersonal veröffentlicht.⁵ Anlass für diesen Schritt war auch hier die Erkenntnis, dass die Schweiz ihren Bedarf an Pflegepersonal nicht (mehr) selbst decken kann und Massnahmen erfolgen müssen, welche diesen Zustand korrigieren. Der Bericht deckt sich mit den bereits bestehenden Erkenntnissen: Die Zahl der neu dem Gesundheitswesen zugeführten Fachleute im Bereich Pflege und Betreuung erreicht in keiner Weise den zu erwartenden Bedarf. Massnahmen werden auf fünf Ebenen vorgeschlagen:

- Bessere Ausschöpfung des Rekrutierungspotentials
- Bessere Ausschöpfung des Ausbildungspotentials in der Praxis
- Optimieren des Personaleinsatzes
- Massnahmen zur Personalerhaltung
- Massnahmen auf Planungs- und Steuerungsebene

5. Fazit

Die Deckung des Pflegepersonalbedarfs durch eigene Ausbildung ist ein klares Ziel der baselstädtischen Bildungspolitik. Die OdA GBB unternimmt weiterhin grosse Anstrengungen in diesem Bereich. Betrachtet man die Entwicklung der neu abgeschlossenen Lehrverträge FAGE, ist klar erkennbar, dass es sich hier um ein Erfolgsmodell handelt. Hinzu kommen die Massnahmen im Bereich der Schaffung zusätzlicher Lehrstellen durch die kantonale Verwaltung und die (subventionierten) Betriebe.

⁵ GDK / OdASanté: *Nationaler Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2009 – Personalbedarf und Massnahmen zur Personalsicherung auf nationaler Ebene*. Bern, 2009. [Zu beziehen unter: www.gdk-cds.ch].

Wie bereits beschrieben, ist das Bereitstellen von genügend Ausbildungsplätzen im Pflegebereich ausschliesslich die Aufgabe der Spitäler und weiterer Gesundheitsinstitutionen. Erst wenn der Kanton feststellen würde, dass die pflegerische Gesundheitsversorgung nicht mehr gewährleistet werden könnte, müsste der Kanton über Leistungsaufträge die entsprechenden Institutionen zur Bereitstellung von genügend Ausbildungsplätzen verpflichten. Da es zurzeit keine verbindlichen Richtlinien für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen gibt und auf gesamtschweizerischer Ebene eine möglichst einheitliche Lösung erarbeitet werden soll, konzentriert sich der Kanton vorerst auf die Absprache mit den umliegenden Kantonen, bis eine Lösung auf nationaler Ebene vorliegt. Der Kanton Basel-Stadt wird in Koordination mit den benachbarten Kantonen Basel-Landschaft, Aargau und Solothurn im laufenden Projekt zur Gesundheitsversorgungsplanung im Raum Nordwestschweiz über entsprechend vereinheitlichte Leistungsaufträge eine vertretbare Regelung und eine gemeinsame Sichtweise der Ausbildungsplatz-Problematik anstreben.

Spitex Basel ist gemäss Subventionsvertrag 2009 – 2011 bereits verpflichtet, sich an die Ausbildungsanforderungen der Oda GBB zu halten, ohne dafür zusätzlich abgegolten zu werden. Auch die VAP-Pflegeheime unterliegen einer reinen Leistungsfinanzierung, ausgehend von der Überlegung, dass interne Ausbildung wie bei jedem anderen Betrieb stattzufinden hat, um den eigenen Fortbestand zu sichern. Auf eine formelle Ausbildungsverpflichtung der Pflegeheime kann aufgrund erwähnter Evaluationsergebnisse zumindest vorerst verzichtet werden.

Die beschriebenen Massnahmen führen dazu, dass Basel-Stadt in drei Jahren seinen Bedarf an FAGE-Pflegepersonal selbst ausbilden kann.

6. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Greta Schindler und Konsorten betreffend Personalmangel im Pflegebereich bedingt durch fehlende Ausbildungsplätze als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin