



An den Grossen Rat

24.5101.02

GD/P245101

Basel, 5. Juni 2024

Regierungsratsbeschluss vom 4. Juni 2024

## **Schriftliche Anfrage Melanie Nussbaumer betreffend «Notfallplan für die Gesundheitsversorgung bei Fachkräftemangel»**

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Melanie Nussbaumer dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Seit 2020 wissen wir, wie fragil unser Gesundheitswesen ist und dass nicht nur Spitäler, sondern auch Pflegepersonen, Hausärzt:innen und viele weitere Leistungserbringer system-relevant sind. Seither hat sich die Personalsituation nochmals verschärft. Im Gesundheitswesen fehlen überall Fach- und Hilfskräfte. In den Spitälern, in Rehakliniken, in Alters- und Pflegeheimen und auch bei den Spitex-Organisationen. Parallel dazu wächst die Bevölkerung bei zunehmender Lebenserwartung. Die medizinische Versorgungssituation wird sich dadurch weiter verschärfen. Die Sorgen in der Bevölkerung wachsen, dass die Gesundheitsversorgung nicht mehr sichergestellt ist. Der Druck bei den aktuellen Fach- und Hilfskräften ist gross.<sup>1</sup> Das Kantonsspital Baselland engagiert Pflegekräfte aus den Philippinen, um den Fachkräftemangel abzufedern.<sup>2</sup> Diese Fachkräfte fehlen dann in ihren Heimatländern.

Im Grossen Rat des Kantons Bern wurde diesbezüglich eine dringliche Motion überwiesen. Der Berner Regierungsrat muss einen Notfallplan für Leistungsknappheit in der medizinischen und pflegerischen Versorgung erarbeiten. Darin muss festgelegt werden, welche Versorgung in welchen Phasen der Versorgungsknappheit gewährleistet werden muss. Damit soll das medizinische Personal bei seinen alltäglichen Entscheidungen bezüglich medizinischer Leistungen durch klar definierte Kriterien, Standards oder Richtlinien entlastet werden. Und der Umgang mit den fehlenden Ressourcen muss systematisch geklärt werden.<sup>3</sup>

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Gibt es bereits einen Notfallplan zur Gesundheitsversorgung bei einer Versorgungskrise durch Fachkräftemangel?
2. Wenn nein: Ist der Regierungsrat der Meinung, dass es ein kantonales Ressourcen-management braucht, um trotz Versorgungsengpässen eine nach medizinischen Kriterien bestmögliche Gesundheitsversorgung sicherzustellen? Kann sich der Regierungsrat vorstellen, gemeinsam mit den wichtigsten Leistungserbringern solch einen Plan zu erarbeiten, wie im Kanton Bern aktuell gefordert?
3. Unabhängig davon: Es wird einige Jahre dauern, bis die Massnahmen zur Behebung des Fachkräftemangels greifen. Leistungsanpassungen werden (implizit) gemacht werden müssen. Was macht der Regierungsrat, um die Bevölkerung aktiv über die Leistungsknappheit und den Fachkräftemangel und diesbezügliche Massnahmen zu informieren, um das Vertrauen in das Gesundheitssystem zu stärken?

4. Ist dem Regierungsrat bekannt, ob es in Basel-Stadt bereits KSBL-ähnliche Rekrutierungsvorgänge mit Fachkräften aus Drittstaaten gibt? Und wie sieht diesbezüglich die Bewilligungspraxis des Kantons Basel-Stadt aus?

5. Wie sieht die Strategie der öffentlichen Spitäler in Bezug auf Fachkräfte aus Drittstaaten aus?

<sup>1</sup> <https://www.watson.ch/schweiz/international/218776701-aerztemangel-in-der-schweiz-warum-assistenzaerzte-ihren-job-aufgeben>

<sup>2</sup> <https://www.srf.ch/news/schweiz/spital-baselland-kantonsspital-engagiert-pflegefachkraefte-aus-den-philippinen>

<sup>3</sup> <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaefstssuche/geschaeftsdetail.html?guid=cbbb96447af4c5588f0daaebad489d6>

Melanie Nussbaumer»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

## 1. Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat ist sich der angespannten Situation aufgrund des Fachkräftemangels im Gesundheitsbereich bewusst. Es darf aber nicht ausgeblendet werden, dass der Fachkräftemangel viele Branchen betrifft und nicht alleine auf das Gesundheitswesen beschränkt ist. Diese Tatsache wie auch der Umstand, dass vermehrt geburtenschwächere Jahrgänge ins Berufsleben einsteigen, zeigt die Problematik auf, welcher die Gesellschaft gegenübersteht. Eine stetig wachsende Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen trifft auf eine zunehmend geringer werdende Verfügbarkeit von Leistungen, verursacht durch fehlendes pflegerisches und medizinisches Personal. Der Regierungsrat geht mit der Antragstellerin einig, dass der Fachkräftemangel und dessen Folgen trotz grosser Anstrengungen aller beteiligten Akteure, wie sie beispielsweise im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege (neuer Art. 117b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101) unternommen werden, nicht kurzfristig von heute auf morgen behoben werden können.

Die COVID-19-Pandemie hat exemplarisch aufgezeigt, dass jede Krise ihre ganz spezifischen Eigenheiten und Herausforderungen mit sich bringt. Rückblickend kann festgehalten werden, dass der Kanton Basel-Stadt gut durch die Corona-Krise gekommen ist, da sehr rasch und mit der nötigen Flexibilität auf die sich jeweils neu stellenden Anforderungen reagiert werden konnte (vgl. auch Zwischenbericht des Regierungsrates Nr. 20.5175.03 vom 20. März 2024 zur Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend «Erkenntnisse aus der Corona-Krise und ihrer Bewältigung»). Dies hat auch aus Sicht der Leistungserbringenden massgebend zur erfolgreichen Bewältigung der Krise beigetragen.

Nach Auskunft der baselstädtischen Spitäler verfügen diese bereits heute über interne Priorisierungspläne. Demgegenüber könnte ein kantonaler Notfallplan für die Gesundheitsversorgung bei Fachkräftemangel zu einer unnötigen Bürokratisierung führen, sich im Anwendungsfall als zu starr erweisen und den Handlungsspielraum der Leistungserbringenden empfindlich einschränken. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass eine entsprechende Personal- und Angebotsplanung im Lichte des Fachkräftemangels am besten durch die Leitungen der jeweiligen Institutionen selbst erfolgt. Vor diesem Hintergrund steht der Regierungsrat einem behördlichen Notfallplan bei Versorgungsknappheit durch Fachkräftemangel kritisch gegenüber.

## 2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Gibt es bereits einen Notfallplan zur Gesundheitsversorgung bei einer Versorgungskrise durch Fachkräftemangel?*
2. *Wenn nein: Ist der Regierungsrat der Meinung, dass es ein kantonales Ressourcenmanagement braucht, um trotz Versorgungsengpässen eine nach medizinischen Kriterien bestmögliche Gesundheitsversorgung sicherzustellen? Kann sich der Regierungsrat vorstellen, gemeinsam mit den wichtigsten Leistungserbringern solch einen Plan zu erarbeiten, wie im Kanton Bern aktuell gefordert?*

Der Kanton Basel-Stadt stützt sich im Hinblick auf das Risiko einer Versorgungskrise durch Fachkräftemangel auf die Priorisierungspläne der Leistungserbringenden für ausserordentlichen Situationen (Pandemie, Grossereignis, Personalengpässe etc.).

Das Universitätsspital Basel (USB) als grösster Gesundheitsversorger in der Region begegnet dem Fachkräftemangel beispielsweise mit Massnahmen zum Personalerhalt, zur Aus- und Weiterbildung sowie zur Rekrutierung von Personal in der Schweiz und von Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Ausserdem arbeitet das USB mit einem den jeweiligen Gegebenheiten angepassten interdisziplinären sowie interprofessionellen Skill-Grade Mix (z.B. Assistenten und Assistentinnen Gesundheit und Soziales, Fachfrauen und Fachmänner Gesundheit, Fachfrauen und Fachmänner Apotheke, Hotelleriepersonal etc.). Eine Gewinnung von weiteren Personen mittels Notfallplan über das bestehende Potenzial von kontinuierlichen Massnahmen im den Bereichen Ausbildung, Erhalt und Rekrutierung hinaus erscheint wenig aussichtsreich.

Hinzuweisen ist zudem auf die Kantonale Krisenorganisation Basel-Stadt (KKO). Die KKO ist das Stabs- und Führungsorgan des Regierungsrates für besondere und ausserordentliche Lagen. Sie basiert auf der Zusammenarbeit von verschiedenen Organisationen im Kanton, vor allem Blaulichtorganisationen, Organisationen aus dem Gesundheitswesen und technischen Betrieben. Aufgabe der KKO ist es, Massnahmen zu treffen, welche die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen, Tiere und Sachwerte bei Katastrophen und Notlagen schützen und zur Begrenzung und Bewältigung von Schadenereignissen beitragen. Die Verordnung über die Kantonale Krisenorganisation vom 24. März 2015 (KKO VO, SG 153.200) regelt die Aufgaben und Kompetenzen der KKO. Sie ist jedoch primär auf Naturgefahren (Hochwasser, Stürmen und Erdbeben), schwere Unglücke wie Flugzeugabstürze sowie weitere Katastrophen und Notlagen wie Epidemien oder Erdbeben ausgerichtet.

Wie bereits einleitend festgehalten wurde, bringt jede Krise ihre ganz spezifischen Eigenheiten und Herausforderungen mit sich und erfordert rasches und flexibles Handeln. Der Kanton Basel-Stadt hat bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie bewiesen, dass er dazu in der Lage ist. Gerade im Bereich der Fachkräfte hat sich rasch gezeigt, dass z.B. eine Verlagerung von Fachkräften von einer Institution in eine andere (Aushilfe in einem anderen Spital) theoretisch einfach umsetzbar scheint, praktisch aber kaum Entlastung bringt. Es war insofern hilfreich, dass es keine starren Vorgaben bzw. Notfallpläne gab und so gezielt, bedarfsgerecht und individuell auf die jeweiligen Gegebenheiten reagiert werden konnte. In diesem Zusammenhang kann z.B. auf das flexibel eingerichtete Angebot zugunsten von Spitälern und Pflegeheimen hingewiesen werden, das während den Akutphasen der Pandemie die Möglichkeit der Kostenübernahme von Hotelübernachtungen des Gesundheits- bzw. Pflegepersonals durch den Kanton vorsah, um Pendlerinnen und Pendler mit Früh- und Spätdiensten zu entlasten.

Auch die Leistungserbringenden selbst haben die bisher sehr gute Zusammenarbeit mit dem Kanton mehrheitlich bestätigt und plädieren weiterhin für Flexibilität und Reaktionsfähigkeit, welche in einem kantonalen Notfallplan kaum adäquat und situationsgerecht für jede Eventualität abgebildet werden könnten. Der Regierungsrat steht daher einem kantonalen Ressourcenmanagement bzw. Notfallplan eher kritisch gegenüber. Denn dies könnte sich im Anwendungsfall als zu starr erweisen und den Handlungsspielraum der Leistungserbringenden empfindlich einschränken.

Unabhängig davon ist bei einem akuten Mangel an Fachkräften die Notfall- und Grundversorgung sicherzustellen. Gemäss den Angaben des USB würde eine entsprechende Umverteilung intern erfolgen. Sollte eine Umverteilung innerhalb des Kantons notwendig werden, müsste diese in enger Absprache mit den Spitälern, welche die Notfall- und Grundversorgung sicherstellen, erfolgen.

Im Kanton Basel-Stadt werden zudem bereits seit längerem Massnahmen umgesetzt, die in den Bereich des Ressourcenmanagements und der Ressourcenplanung fallen. So finanziert der Kanton Basel-Stadt zum Beispiel ein Programm zur Förderung der Weiterbildung von Assistenzärztinnen und -ärzten in Hausarztpraxen im Kantons Basel-Stadt.<sup>1</sup> Zudem besteht eine Zulassungsbeschränkung für Ärztinnen und Ärzte für die Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Die kantonale Zulassungsverordnung sieht derzeit in acht ärztlichen Fachgebieten eine Obergrenze vor. Bei dieser Massnahme handelt es sich primär um eine kostendämpfende Massnahme, gleichzeitig wird jedoch ein Anreiz bei angehenden Ärztinnen und Ärzten bzw. angehenden Fachärztinnen und Fachärzten geschaffen, eine berufliche Tätigkeit in einem nicht regulierten ärztlichen Fachgebiet anzustreben, in welchem gegebenenfalls ein Fachkräftemangel vorliegt (beispielsweise in der Hausarztmedizin).

3. *Unabhängig davon: Es wird einige Jahre dauern, bis die Massnahmen zur Behebung des Fachkräftemangels greifen. Leistungsanpassungen werden (implizit) gemacht werden müssen. Was macht der Regierungsrat, um die Bevölkerung aktiv über die Leistungsknappheit und den Fachkräftemangel und diesbezügliche Massnahmen zu informieren, um das Vertrauen in das Gesundheitssystem zu stärken?*

Der Regierungsrat erachtet es grundsätzlich als sinnvoll, die Bevölkerung aktiv über Leistungsknappheit, Fachkräftemangel und diesbezügliche Massnahmen im Gesundheitswesen zu informieren. Er kommuniziert bereits heute aktiv, wenn die Umstände dies erfordern. Ein Beispiel dafür ist die Kampagne «Mein Kind ist krank – was tun?», die Ende 2023 zusammen mit externen Partnern lanciert wurde.<sup>2</sup> Die Kampagne dient dazu, beispielsweise Eltern auf die überlastete Notfallstation des Universitäts-Kinderspitals beider Basel (UKBB) und die zahlreichen überlasteten Kinderarztpraxen hinzuweisen und sie mit ihrem kranken Kind an die zielführenden Anlaufstellen zu leiten. Ein weiteres Beispiel für eine Publikation, mit welcher die Bevölkerung für die Leistungsknappheit in der Gesundheitsversorgung sensibilisiert wird, ist die Broschüre «Clever entscheiden im Notfall».<sup>3</sup> Anhand verschiedener Fallbeispiele werden darin Tipps und Kontaktadressen vermittelt, um bei gesundheitsrelevanten Fragen oder Problemstellungen die optimale Wahl der Anlaufstelle zu erleichtern. Zudem informiert der Regierungsrat regelmässig über die Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege (neuer Art. 117b Bundesverfassung), mit welcher dem Fachkräftemangel in den Pflegeberufen entgegengewirkt werden soll.<sup>4</sup>

4. *Ist dem Regierungsrat bekannt, ob es in Basel-Stadt bereits KSBL-ähnliche Rekrutierungsvorgänge mit Fachkräften aus Drittstaaten gibt? Und wie sieht diesbezüglich die Bewilligungspraxis des Kantons Basel-Stadt aus?*

Dem Regierungsrat sind keine KSBL-ähnlichen Rekrutierungsvorgänge bezüglich Fachkräften aus Drittstaaten wie z.B. den Philippinen bekannt. Gemäss Auskunft der baselstädtischen Privatspitäler etwa rekrutieren diese ihr Fachkräfte – wenn überhaupt – nur im grenznahen Ausland (Deutschland und Frankreich).

---

<sup>1</sup> Weiterführende Informationen sind abrufbar unter: <https://www.gesundheit.bs.ch/berufsausuebung/universitaere-medizinalberufe/aerztin.html>.

<sup>2</sup> Weiterführende Informationen dazu sind abrufbar unter: <https://meinkindistkrank.ch/>.

<sup>3</sup> Die Broschüre kann unter folgendem Link heruntergeladen werden: <https://www.bs.ch/publikationen/gesundheit/gesundheitskompass-clever-entscheiden-im-notfall.html>.

<sup>4</sup> Medienmitteilung des Regierungsrates vom 6. Februar 2024, abrufbar unter: <https://www.regierungsrat.bs.ch/nm/2024-regierungsrat-ist-bereit-fuer-die-ausbildungsoffensive-in-der-pflege-rr.html>; siehe auch die Webseite des Gesundheitsdepartements zur Umsetzung des Pflegeartikels unter: <https://www.gd.bs.ch/dossiers-projekte/Umsetzung-Pflegeartikel.html>.

Bei der behördlichen Arbeitsbewilligung gilt der Inländervorrang: Die Arbeitgebenden müssen eine Arbeits- bzw. Grenzgängerbewilligung gemäss dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG]; SR 142.20) beim Amt für Wirtschaft und Arbeit beantragen. Die Arbeitgebenden haben unter anderem zu belegen, dass keine inländischen und einheimischen Arbeitskräfte und auch keine Personen im EU-/EFTA-Raum und mit einer EU-/EFTA-Staatsangehörigkeit gefunden werden konnte. Nebst dem sogenannten Inländervorrang, den Lohn- und Arbeitsbedingungen und den Qualifikationen der Arbeitnehmenden müssen insbesondere auch die branchenspezifischen Voraussetzungen im Gesundheitswesen gemäss den Weisungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) eingehalten werden.

Bezüglich der Bewilligungspraxis des Kantons Basel-Stadt besteht die Regelung, dass bestimmte Gesundheitsfachpersonen auf Leitungsebene im Spital eine Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung benötigen (z.B. Chefärztinnen und Chefarzte, Leitung Pflege oder Leitung Physiotherapie). Aufgrund der Bewilligungsvoraussetzungen gemäss dem Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe vom 23. Juni 2006 (Medizinalberufegesetz [MedBG], SR 811.11) oder dem Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe vom 30. September 2016 (Gesundheitsberufegesetz [GesBG], SR 811.21) müssen diese Gesundheitsfachpersonen eine von der jeweiligen Stelle anerkannte Aus- und Weiterbildung absolviert haben. So ist z.B. die Medizinalberufekommission für die Anerkennung von ausländischen Diplomen von universitären Medizinalpersonen zuständig. In der Regel wird ein EU/EFTA-Diplom benötigt. Daher ist davon auszugehen, dass zumindest auf der Leitungsebene keine Fachkräfte aus Drittstaaten rekrutiert werden. Aufgrund fehlender gesetzlich geregelter Bewilligungs- oder Meldepflichten für Fachkräfte unterhalb der Leitungsebene fehlen dem Regierungsrat die entsprechenden Daten, weshalb für diesen Personenkreis keine Aussagen oder Einschätzungen betreffend Rekrutierungsaktivitäten der Leistungserbringenden im Ausland vorgenommen werden können.

5. *Wie sieht die Strategie der öffentlichen Spitäler in Bezug auf Fachkräfte aus Drittstaaten aus?*

Die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt (USB, Universitäre Psychiatrischen Kliniken Basel und Universitäre Altersmedizin Felix Platter) sowie das UKBB beschränken ihre Bestrebungen zur Rekrutierung von Pflegepersonal vorwiegend auf die Schweiz sowie auf Länder der Europäischen Union, insbesondere auf das grenznahe Ausland im Dreiländereck. Generell wird die Integration von Grenzgängerinnen und Grenzgängern wesentlich einfacher und nachhaltiger wahrgenommen als die Integration von Menschen, die aus weiter entfernten Staaten angeworben werden. Mitarbeitende aus dem fernen Ausland oder aus Drittstaaten würden eine Vorbereitungsphase benötigen, die Diplome müssten anerkannt werden und es würde für die reglementierten Berufe eine Berufsausübungsbewilligung und ausreichende Deutschkenntnisse brauchen. Die Kosten für die Rekrutierung von Mitarbeitenden aus Drittstaaten wären dadurch verhältnismässig hoch.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin