

Zürich, den
6. Oktober 2010

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. April 2010 reichten die Gemeinderäte Marcel Z'graggen (CVP) und Dr. Martin Mächler (EVP) folgende Motion, GR Nr. 2010/186, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Kredit schaffende Weisung zu unterbreiten, welche gewährleistet, dass in den städtischen Spitälern, Kliniken und Heimen generell das Erwerbsvolumen der Pflegefachkräfte und im Speziellen die Anzahl Ausbildungsplätze zur Fachfrau/zum Fachmann Gesundheit (FaGe) auf den Lehrstellenbeginn 2012 und die folgenden Jahre deutlich erhöht werden kann.

Begründung:

Gemäss NZZ vom 2. Juni 2009 sind voraussichtlich in den folgenden Jahren die Betriebe des Zürcher Gesundheitswesens mit einem akuten Mangel an Pflegepersonal konfrontiert. Auf der Homepage des Zürcher Spitex-Verbandes ist die Liste der Stellenangebote lang, Pflegefachleute sind offenbar dringend gesucht. Jährlich müssten „580 junge Frauen und Männer in die Grundausbildung einsteigen. Diese Zahl erreichen die beiden Zentren bis anhin aber bei weitem nicht; auch 2008 waren in der Pflege-Grundausbildung, bei den sogenannten Fachangestellten Gesundheit (FaGe), erst 398 der 580 verfügbaren Plätze besetzt“, zitiert die NZZ Christina Vögtli, die Leiterin der Sektion Gesundheitsberufe des kantonalen Berufsbildungsamtes. Einerseits herrscht ein Mangel an qualifiziertem Pflegepersonal, zum andern ist das Interesse an der Ausbildung zur Fachfrau/zum Fachmann Gesundheit (FaGe) gross, so dass auch von einem Mangel an Lehrstellen gesprochen werden muss, denn neben einem Schulplatz, den das Careum in Zürich und das ZAG in Winterthur bereit stellen, benötigen angehende Fachangestellte auch einen Ausbildungsplatz in einem Spital oder einem Heim, und daran fehlt es.

Die zurzeit praktizierte ‚Lösung‘, Pflegepersonal im - wenn nötig weit entfernten - Ausland zu suchen und damit kurzfristig eine Entlastung der Situation herbeizuführen, ist wenig zukunftsfruchtig und ist sicherlich nicht geeignet, die Versorgungssicherheit im Gesundheitswesen zu gewährleisten.

Gemäss der vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS erstellte Studie zur Lage im Kanton Graubünden zeigt exemplarisch für alle betroffenen Kantone und Regionen auf, in welcher Richtung Lösungsansätze gesucht werden müssen. Es empfehlen sich Massnahmen, die das Erwerbsvolumen (Erwerbstätigenquote, Beschäftigungsgrad, Erwerbsunterbrüche von Müttern) der ausgebildeten Pflegefachkräfte erhöhen. Da rund 90 Prozent der Pflegefachkräfte Frauen sind, drängen sich Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf.

Im Ausbildungsbereich ist das Trittbrettfahrer-Problem zu lösen. Heute ist gemäss Studie die Ausbildung von Pflegefachkräften für die Versorgungsbetriebe in den meisten Fällen betriebswirtschaftlich nicht rentabel. Dies führt zu einem Trittbrettfahrer-Problem und letztlich dazu, dass in Zukunft zu wenig Pflegefachkräfte ausgebildet werden. Hier gilt es auf der kantonalen politischen Ebene und regional entsprechende Vorstösse zu initiieren, damit griffige Massnahmen und Abmachungen diesen Missstand beheben können. Die Gründe liegen auf der Hand: Es ist nicht nur bildungs- und integrationspolitisch, sondern vor allem auch volkswirtschaftlich sinnvoll, jungen Menschen, die bereits in der Schweiz leben, die Möglichkeit zu geben, die Ausbildung zur Fachfrau/zum Fachmann Gesundheit (FaGe) zu absolvieren. Gesellschaftspolitisch werden sie dadurch heute als Erbringer von Leistungen im Gesundheitsbereich integriert und in der Zukunft als Empfänger von Leistungen im Gesundheitsbereich für eine ausgeglichene Leistungsbilanz sorgen. Die faktisch praktizierte Verlagerung der Ausbildung ins Ausland, welche kurzfristig finanzielle Vorteile bringt, weil die anfallenden Kosten für die Ausbildung nicht hier und heute anfallen, zeugt von kurzfristigem Denken und wird zunehmend auch in finanzieller Hinsicht eine Hypothek für spätere Generationen darstellen.

Motionen verpflichten den Stadtrat, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt (Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates; GeschO GR). Beantragt der Stadtrat die Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Mit dem Instrument der Motion kann die Vorlage eines Erlasses verlangt werden, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Die von den Motionären verlangte kreditschaffende Weisung fällt gemäss Art. 41 der Gemeindeordnung in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates, sofern die Ausgaben der damit einhergehenden Massnahmen wiederkehrend zwischen Fr. 50 000.– und 1 Mio. Franken oder einmalig zwischen 2 Mio. Franken und 20 Mio. Franken liegen.

Der Motionär verlangt, eine Kredit schaffende Weisung zu unterbreiten, die gewährleistet, dass auf Lehrstellenbeginn 2012 in den städtischen Spitälern, Kliniken und Heimen generell das Erwerbsvolumen der Pflegefachkräfte und im Speziellen die Anzahl Ausbildungsplätze zur Fachfrau/zum Fachmann Gesundheit bzw. Fachperson Gesundheit (FaGe) deutlich erhöht werden kann.

Ausgangslage/Aktuelle Situation

Die Motion behandelt ein wichtiges versorgungspolitisches Thema von hoher aktueller Relevanz. Von der Gefahr eines zukünftigen Mangels an qualifiziertem Pflegepersonal wird bereits seit längerem gesprochen, und ohne ausländisches Personal könnten die Spitäler und Heime ihre Stellen nicht ausreichend besetzen. Nationale und internationale Studien kommen zum Schluss, dass sich im Gesundheitswesen in den kommenden Jahren der Mangel an Pflegepersonal verstärkt. Für die Schweiz gründet diese Einschätzung stark auf der demografischen Entwicklung der Bevölkerung, der kurzen Berufsverweildauer in Pflegeberufen, wie auch auf dem weit verbreiteten Wunsch nach Teilzeitarbeit.

Da auch Deutschland und andere europäische Länder von dieser Dynamik betroffen sind, wird es in Zukunft wahrscheinlich schwieriger, dort weiterhin qualifiziertes Personal zu rekrutieren.

Abgesehen davon, ist es für ein Land wie die Schweiz ethisch fragwürdig, anderen Ländern das Fachpersonal abzuwerben.

Demografische Entwicklung in der Schweiz

In den nächsten Jahren steigt in der Schweiz die Zahl der betagten und hochbetagten Menschen. Damit wird auch der Bedarf an Pflegeleistungen steigen. Als Teil dieser Entwicklung werden auch zahlreiche Pflegefachpersonen das Pensionsalter erreichen und aus dem Berufsleben ausscheiden. Während die Zahl der neu ausgebildeten Pflegefachpersonen bereits heute nicht ausreicht, um die Abgänge zu ersetzen, wird sich die Situation in den nächsten Jahren mit dem Rückgang der Schulabgängerinnen und -abgänger noch verschärfen.

Demografische Entwicklung in der Stadt Zürich

Der Kanton und v.a. die Stadt Zürich sind von den demografischen Verschiebungen weniger stark betroffen als der Grossteil der Schweiz. Zwar nimmt bis 2015 in der Stadt Zürich der Anteil der 15- bis 19-Jährigen und damit der Nachwuchspool um 4,6 Prozent ab, bis 2020 erreicht diese Altersgruppe aber fast wieder den Stand von 2008. Ebenso wird die Zahl der über 65-Jährigen in Zürich bis 2015 nur leicht zunehmen und bis 2020 praktisch wieder auf den Stand von 2008 zurückgehen. Die Zahl der über 80-Jährigen und damit jene Personengruppe mit dem höchsten Pflegebedarf, steigt bis 2015 leicht und fällt dann bis 2020 deutlich unter den heutigen Stand, so dass in Zürich mittelfristig sogar mit einem Bedarfsrückgang zu rechnen ist.

Auch wenn Zürich nicht so stark von der demografischen Entwicklung betroffen ist, so ist aber das Problem der kurzen Berufsverweildauer auch für die städtischen Institutionen relevant.

Ausbildungssituation im Gesundheitswesen

In den letzten 20 Jahren wurde die Berufsbildung in der Pflege zwei Mal einschneidend reformiert. Auf eine inhaltliche Reform Ende der 1980er-Jahre folgte, ausgelöst durch das revidierte eidgenössische Berufsbildungsgesetz (BBG), gegen Ende der 1990er-Jahre eine strukturelle Reform der Gesundheitsberufe. Diese verlangte, dass die Systematik der bisher vom Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) reglementierten Berufsausbildungen an die eidgenössische Berufsbildungssystematik angepasst wird. Während früher für alle Gesundheitsberufe ein Mindestalter von 18 Jahren verlangt wurde, wird mit der neu eingeführten Berufslehre zur Fachfrau/zum Fachmann Gesundheit für die Pflegeberufe eine Ausbildung angeboten, die direkt an die obligatorische Schulzeit anschliesst. Ausbildungsgänge auf Hochschulebene erweitern das Ausbildungsspektrum zusätzlich und verbessern die Karriereaussichten. Diese neuen Ausbildungen verändern die bisherige Zusammenarbeit der verschiedenen Pflegeberufe in der Praxis stark. Eine angepasste Aufteilung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gilt es vielerorts erst noch zu finden.

Ausbildungssituation im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich teilen sich – gemäss des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 – der Kanton und die Gemeinden die Verantwortung für die Gesundheitsversorgung. Die Sicherstellung des Nachwuchses in den Gesundheitsberufen ist deshalb eine gemeinsame Aufgabe. Während der Kanton Einrichtungen der spezialisierten stationären Akutversorgung und für psychisch Kranke errichtet und betreibt, ist der Betrieb von Spitälern für die stationäre Grundversorgung und von Pflegeheimen, wie auch die Gewährleistung der Spitex-Versorgung eine Aufgabe der Gemeinden.

Das Thema des drohenden Mangels an Pflegefachpersonen beschäftigt auch den Kantons- und Regierungsrat des Kantons Zürich. In seinem Bericht vom 28. April 2010 an den Kantonsrat stellt der Regierungsrat fest, dass derzeit im Kanton die offenen Stellen in den Spitälern noch besetzt werden können, die Ausbildungszahlen aber unter den 2002 festgelegten Planzahlen liegen. Dabei sind die Ausgangslagen in den beiden wichtigsten Ausbildungen sehr unterschiedlich. Während es für die Ausbildung Fachperson Gesundheit zu wenig Ausbildungsplätze hat, finden sich für die vorhandenen Ausbildungsplätze zur dipl. Pflegefachfrau/zum dipl. Pflegefachmann HF nicht genügend Interessentinnen und Interessenten.

Aufgrund dieser Ausgangslage werden seit Januar 2010 unter der Federführung der Organisation der Arbeitswelt (OdA G ZH) Massnahmen zur Verbesserung der Nachwuchssicherung umgesetzt.

Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe)

Die 3-jährige Berufsausbildung zur Fachperson Gesundheit kann direkt im Anschluss an die obligatorische Schulzeit absolviert werden und schliesst mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) ab. Der frühe Berufseinstieg ermöglicht es, den an einer Tätigkeit im Gesundheitswesen interessierten Schulabgängerinnen und Schulabgängern nahtlos einen Ausbildungsplatz anzubieten.

Die Fachperson Gesundheit unterstützt das körperliche, soziale und psychische Wohlbefinden von kranken und betagten Personen. Zum Tätigkeitsbereich gehören neben den pflegerischen und betreuerischen Aufgaben auch einfache medizintechnische und administrative Verrichtungen. Ein typisches Ausbildungs- und Berufsfeld der Fachperson Gesundheit ist die Langzeitpflege.

Seit 2003 hat sich im Kanton Zürich die Zahl der FaGe-Lehrstellen für beginnende Lernende von 173 auf 508 erhöht. Um den Bedarf zu decken, wären 800 bis 900 Lehrstellen notwendig.

Die Fachpersonen Gesundheit bilden aber auch die wichtigste Rekrutierungsbasis für Pflegefachpersonen auf Stufe der Höheren Fachschule und den weiter darauf aufbauenden Spezialisierungen, wie z. B. Intensiv- oder Anästhesiepflege. Mit einer Berufsmaturität ist den Fachpersonen Gesundheit auch der Zugang zu gesundheitsspezifischen Ausbildungsgängen an Fachhochschulen möglich. Kurz gesagt: Ohne Fachpersonen Gesundheit mangelt es auch an diplomierten Pflegefachpersonen auf Tertiär- oder Universitätsstufe.

Erfreulicherweise sind die FaGe-Lehrstellen begehrt. Es gibt genügend Bewerberinnen und Bewerber, so dass 2010 sämtliche städtischen Lehrstellen besetzt werden konnten. Aufgrund von Aussagen aus den Lehrbetrieben bestand bei der Selektion für die Ausbildungsplätze mit Lehrbeginn 2010 jedoch auch kein grosser Überhang an geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern.

Die Bedeutung von Ausbildungsplätzen für die Betriebe

Ein wichtiges Argument, um Ausbildungsplätze anzubieten, ist neben dem Wahrnehmen von sozialer Verantwortung und der positiven qualitativen Auswirkungen auf die Berufspraxis der Vorteil bei der Personalrekrutierung, denn oft bleiben die Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger nach der Ausbildung im Betrieb.

Dem gegenüber steht der erhebliche personelle und organisatorische Aufwand, der mit Ausbildungsplätzen einhergeht und der offenbar zahlreiche geeignete Betriebe davon abhält, Ausbildungsplätze anzubieten. Aufgrund der kantonalen Verteilung der Verantwortlichkeiten erhalten – im Gegensatz zum Akutbereich – Ausbildungsbetriebe im Langzeitbereich, dem typischen Ausbildungsort für Fachpersonen Gesundheit, keine kantonalen Bildungsbeiträge. Dies gilt auch für Ausbildungen bei der Spitex. Wie ab 2010 nach Einführung der neuen Spitalfinanzierung in den Spitälern der Aufwand für Ausbildungen abgegolten wird, ist noch unklar.

Die Situation in den städtischen Gesundheitsinstitutionen

Die städtischen Gesundheitsbetriebe sind traditionell sehr ausbildungsfreundlich. Die Gefahr eines drohenden Nachwuchsmangels wurde bereits vor Jahren erkannt, und es wurden grosse Anstrengungen unternommen, um die Zahl der Ausbildungsplätze für Fachpersonen Gesundheit auszubauen. Seit 2003 hat sich die Zahl der Lehrstellen in den Betrieben im Durchschnitt verdreifacht. Sehr erfreulich ist dabei auch die hohe Anstellungsrate der Lehrabgängerinnen und -abgänger in städtischen Betrieben.

Ausbildungsplätze (pro Ausbildungsjahr, Stand 2010)	
Stadtspital Waid	
FaGe	20, Maximum erreicht
Dipl. HF/FH	9,45, zusätzliche Praktikumsplätze vorhanden
weitere Ausbildungen*	9,3
Stadtspital Triemli	
FaGe	22, maximal 25
Dipl. HF/FH	42, zusätzliche Praktikumsplätze vorhanden
weitere Ausbildungen*	12
Pflegezentren	
FaGe	50 (damit grösster kantonaler Ausbildungsbetrieb)
Dipl. HF	6
weitere Ausbildungen*	60
Altersheime	
FaGe	17
Dipl. HF	–
weitere Ausbildungen*	59 (davon 39 Fachperson Betreuung)
Spitex (inkl. SAW)	
FaGe	27
Dipl. HF/HF	5

* weitere Ausbildungen im Pflegebereich wie z.B. Pflegeassistentz, Passerelle DN I/DN II, Hebamme FH

In Analogie zur Analyse der Gesundheitsdirektion beklagen beide Stadtspitäler den Rückgang der Anzahl Auszubildender im Bereich dipl. Pflegefachfrauen/dipl. Pflegefachmänner HF. Die Spitäler würden hier sehr gerne zusätzliche Praktikumsplätze mit Lernenden besetzen.

Mit 109 von kantonal 508 neu beginnenden Fachpersonen Gesundheit bildet die Stadt Zürich aktuell etwas mehr als 20 Prozent der FaGe-Lernenden aus. Hinzu kommt das Engagement der Altersheime der Stadt Zürich bei der Ausbildung von Fachpersonen Betreuung, einem für Alters- und Pflegeinstitutionen ebenfalls wichtigen neuen Berufsbild. Und mit den per 1. Januar 2010 neu abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen der Städtischen Gesundheitsdienste mit Spitex Zürich Limmat, Spitex Zürich Sihl und Spitex SAW wurden mittels jährlicher Pauschalbeiträge pro Ausbildungsplatz erstmals Anreize zur Nachwuchsförderung gesetzt. Dabei wurde den Spitex-Organisationen als Leistungsziel auch ein Minimum an Ausbildungsplätzen vorgelegt.

Auch kantonal gibt es bei der Spitex Bestrebungen, die Anzahl Ausbildungsplätze auszubauen. Die Umsetzung eines Lehrbetriebsverbundes wird geprüft.

Möchte man den Nachwuchs fördern, genügt es nicht, einzig die Anzahl Ausbildungsplätze zu erhöhen, auch die Ausbildungsqualität muss sichergestellt sein. Dies bedingt eine sorgfältige Auswahl der Auszubildenden, deren kompetente und kontinuierliche Betreuung auf der Station durch geschultes Personal sowie geeignete Lernsituationen in der Praxis. Zudem ist einem angemessenen Verhältnis von Fachkräften und Auszubildenden Rechnung zu tragen, wie auch den Interessen der Patientinnen und Patienten.

Fazit

Die Motion behandelt ein wichtiges versorgungspolitisches Thema. Die Stadtverwaltung und die städtischen Betriebe haben in den vergangenen Jahren speziell für Fachfrauen/Fachmänner Gesundheit zahlreiche neue Ausbildungsplätze, wie auch Stellen für Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger geschaffen. Mit diesen Massnahmen haben die städtischen Betriebe im Bereich Ausbildung ihre Kapazitäten erreicht.

Prüfungswert sind Massnahmen, die sich generell positiv auf die Berufsverweildauer und auf die Fluktuation in den eigenen Betrieben auswirken. Hier geht es um Fragen der Arbeitszufriedenheit, Berufsperspektiven und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch sind Konzepte nötig, die es älteren Pflegenden erlauben, bis zum ordentlichen Pensionsalter aktiv bleiben zu können.

Der Stadtrat weist darauf hin, dass die Stadt Zürich grundsätzliche strukturelle Probleme nicht alleine lösen kann. Anreize oder Verpflichtungen durch den Kanton, damit neu auch jene Betriebe Ausbildungsplätze anbieten, die bis jetzt darauf verzichtet haben, würden sehr viel bewirken. Eine wichtige Voraussetzung wäre hierbei auch die finanzielle Gleichbehandlung der Ausbildungsbetriebe: Die Ausbildungskosten der Betriebe sollten gedeckt sein, unabhängig davon, ob im Akut- oder Langzeitbereich, stationär oder ambulant.

Die städtischen Institutionen im Gesundheitswesen haben in den vergangenen Jahren die Anzahl Lehrstellen für Fachpersonen Gesundheit stetig ausgebaut und stossen nun an ihre Kapazitätsgrenzen. Daran kann auch eine kreditschaffende Weisung nichts ändern.

Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat die Motion ab. Da es sich um ein wichtiges und aktuelles Thema handelt, ist er aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy