

Interpellation Sulzer-Wil / Surber-St.Gallen vom 30. November 2021

Verbesserungen für die Pflege sind dringend

Schriftliche Antwort der Regierung vom 15. März 2022

Dario Sulzer-Wil und Bettina Surber-St.Gallen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 30. November 2021 nach der Umsetzungsplanung der am 28. November 2021 angenommenen Volksinitiative für eine starke Pflege.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Kanton St.Gallen verfolgt die Situation des Gesundheits- und Pflegepersonals seit vielen Jahren und engagiert sich in unterschiedlichen Projekten, die der Attraktivität der Arbeits- und Ausbildungsplätze dienen und dem prognostizierten Fachkräftemangel entgegenwirken. Zur Lösung der Problematik bestehen verschiedene Austauschgefässe, u.a. die Arbeitsgruppe «Bedarf Pflegepersonal», die sich aus der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), dem Gesundheitsdepartement, dem Departement des Innern, der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit und Soziales (OdA GS), CURAVIVA St.Gallen, dem Spitexverband und Pro Senectute zusammensetzt.

Mit der Annahme der Pflegeinitiative eröffnen sich den Kantonen neue finanzielle Förderungsmöglichkeiten. Damit diese optimal eingesetzt werden können, ist vorgängig eine Abstimmung mit der Strategie des Bundes notwendig. Für weitere Ausführungen verweist die Regierung auf ihren Antrag zum Postulat 43.21.09 «Umsetzung der Pflegeinitiative: Nach klarem Ja zur Pflegeinitiative soll der Kanton St.Gallen schnellstmöglich handeln».

Generell lässt sich festhalten, dass die Regierung eine departementsübergreifende Projektorganisation, unter Federführung des Gesundheitsdepartementes, zur Erarbeitung der Umsetzungsgrundlagen vorschlägt. Schwerpunktthemen in der Umsetzung sind weitere Massnahmen zur Förderung der Ausbildung und Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitssituation. Die Beantwortung der gestellten Fragen werden Schwerpunktfragen des Umsetzungsprojekts sein und können zu diesem Zeitpunkt nur bedingt beantwortet werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Im Tertiärbereich B bildet der Kanton St.Gallen im Bereich der höheren Fachschulen jährlich über 200 Studierende zu Pflegefachpersonen mit dem eidgenössisch anerkannten Titel «Pflegefachfrau/-mann HF» aus. Die Ausbildung erfolgt derzeit im Vollzeitstudium von sechs bzw. vier Semestern. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Einführung von neuen Angeboten viel Vorlaufzeit benötigt und die Zielgruppe sorgfältig definiert und gezielt beworben werden muss. So kam die seitens Branche initiierte Teilzeitausbildung des Berufs- und Weiterbildungszentrums für Gesundheits- und Sozialberufe St.Gallen (BZGS) mangels ausreichender Anzahl Teilnehmender nicht zustande. In der praktischen Ausbildung besteht zudem die Schwierigkeit, dass im Bereich der Tertiärstufe vorwiegend nur in Ausbildungsverbunden ausgebildet werden kann. Hier soll der Kanton, allenfalls auch über die OdA GS, noch verstärkt eine Koordinationsfunktion übernehmen. Weiterhin beklagt die Branche eine hohe Drop-out-Quote während der Ausbildung und während der beruflichen Tätigkeit. Generell lässt sich feststellen, dass ein späterer Einstieg in die Ausbildung zur Pflegefachperson aufgrund des Alters, der finanziellen Verpflichtungen oder der familiären Situation der Berufs-

anwärterinnen und Berufsanwärter oftmals nicht möglich oder wenig attraktiv ist. Im Bereich der Spitex- sowie Langzeitpflege wurden Verbandslösungen erarbeitet zur Förderung der Ausbildungsaktivitäten. Darüber hinaus bestehen Ausbildungsverpflichtungen für Spitäler, Spitexbetriebe und Betagten- und Pflegeheime. Die Ausbildungsverpflichtung in der Langzeitpflege ist für Betagten- und Pflegeheime in der kantonalen Pflegeheimliste verpflichtend und gründet nicht auf einer gesetzlichen Grundlage. Sie wird seit rund zwei Jahren angewendet. Die erste Auswertung verzögert sich noch, sollte gemäss Angaben von CURAVIVA St.Gallen aber demnächst vorliegen.

Der nationale Versorgungsbericht 2021 zum Gesundheitspersonal in der Schweiz, verfasst vom Schweizerischen Gesundheitsobservatorium (Obsan), liegt seit Herbst 2021 vor. Darin wird Folgendes festgehalten: «Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Schweiz theoretisch in der Lage sein sollte, bis 2029 eine ausreichende Zahl von diplomierten Pflegefachpersonen auszubilden, um den Bedarf an zusätzlichem Personal zu decken und die Pensionierungen aufzufangen. Die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage ist also vor allem auf das frühzeitige Ausscheiden aus dem Beruf und den Verlust zwischen dem Erwerb des Titels und dem Eintritt in den Beruf in einer Gesundheitseinrichtung zurückzuführen».¹

In Anbetracht dieser Ausgangslage können für die Förderung der Ausbildungskapazitäten und die Erhöhung der Ausbildungszahlen nach heutigem Stand folgende Handlungsfelder bearbeitet werden: Einerseits die Ausbildung von Personen über 25 Jahren und andererseits die Teilzeitausbildung als solche, um die Anzahl an Quer- und Späteinsteigerinnen und -einstiegern in den Beruf HF Pflege zu erhöhen. Konkrete Anreize zur Stärkung der Ausbildungsgänge sind etwa eine höhere Entlohnung in den Praxisorten sowie die Gewährung von Ausbildungsdarlehen oder Stipendien. Weiter ist zusammen mit den Betrieben die Möglichkeit von gestrafften Ausbildungslehrgängen mit Teilinhalten samt Zertifikatsabschlüssen zu prüfen. Und schliesslich ist die Problematik der hohen Drop-out-Quote anzugehen, indem beispielsweise das Coaching der Studierenden während ihrer praktischen und schulischen Ausbildung verstärkt wird.

2. Unter den Sammelbegriff «verbesserte Arbeitsbedingungen» in den genannten Einrichtungen fallen Verbesserungen bei den Löhnen, Ferien und Freizeit sowie Nacht- und Wochenendarbeit. Zu klären ist vorab die Frage, auf welche Betriebe (privat oder staatlich) sich entsprechende Massnahmen beziehen sollten. Gleichzeitig ist auch der von den Verbesserungen direkt betroffene Personenkreis (ausgewählte Berufe oder alle Angestellten des Gesundheitswesens) zu definieren.

Eine Beschränkung von Verbesserungsmassnahmen auf staatliche oder private Akteure des Gesundheitswesens kann eine unerwünschte Sogwirkung auf die jeweils anderen Einrichtungen zur Folge haben und die Probleme dort entsprechend verschärfen. Ein derart ausgestalteter Eingriff würde die Wettbewerbssituation unter den Betrieben ungerechtfertigt beeinflussen (vgl. auch die Ausführungen zu Frage 3).

In einem ersten Schritt ist daher eine saubere Auslegeordnung notwendig. Dies soll im Rahmen eines Projektauftrags erfolgen, der aktuell in Vorbereitung ist. Darum drängen sich aus Sicht der Regierung zum jetzigen Zeitpunkt keine Massnahmen auf, wie diese von Seiten der Interpellantin und des Interpellanten gefordert werden. Im Rahmen einer Fokusbranchenkontrolle Gesundheitswesen/Heime der Tripartiten Kommission des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 2018, die auf private Heimeinrichtungen fokussierte, ergaben sich keine Hinweise auf systematische und missbräuchliche Lohnverstösse und Arbeitsbedingungen.

¹ Gesundheitspersonal in der Schweiz – Nationaler Versorgungsbericht 2021, Bestand, Bedarf, Angebot und Massnahmen zur Personalsicherung, S. 72. Abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.18764373.html>.

Auch die Zuwanderung aus dem Ausland beeinträchtigt die inländischen Löhne nicht, da eine Steuerung über die fachliche Zulassung erfolgt.

Für gezielte Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist eine vertiefte Analyse der Fluktuation (z.B. Gründe für den Ausstieg), allenfalls in Form einer Befragung bei Mitarbeitenden von Langzeitinstitutionen, angezeigt. Der Kanton könnte gestützt darauf in seiner Koordinationsfunktion im Bereich der Langzeitpflege, z.B. gute Praxisbeispiele einzelner Betriebe im Sinn eines Wissenstransfers und in Zusammenarbeit mit dem Branchenverband, vermitteln. Aktuell bestehen Überlegungen einer «Puls-Befragung» der Pflegenden in den Spitälern, diese kann gegebenenfalls auch auf die Langzeitpflege und die Spitex ausgeweitet werden.

3. Ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) wird zwischen Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerverbänden abgeschlossen. Institutionen der Langzeitpflege und Spitex-Organisationen liegen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden oder sind privat geführt. Die Erarbeitung eines GAV hätte deshalb mit diesen Partnern zu erfolgen.
4. Eine Mindestanforderung für die Stellendotation im Bereich Pflege und Betreuung besteht für den Langzeitbereich in Art. 11 der Verordnung über die qualitativen Mindestanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen für Betagte (sGS 381.19). Konkretisiert wurde diese Verordnung im Jahr 2015 mit den Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen für Betagte nach Art. 30a des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1).² Eine Evaluation ist auf das Jahr 2023 geplant. Für die Spitäler und die Spitex gibt es aktuell keine Vorgaben.
5. Nein, eine rasche Änderung ist nicht geplant.
6. In der stationären Langzeitpflege und im Bereich der Spitex liegt die Zuständigkeit für die Bereitstellung und Finanzierung des Angebots bei den politischen Gemeinden. Für eine direkte Einflussnahme des Kantons auf die Entlohnung der Mitarbeitenden fehlt die rechtliche Grundlage.

² Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Alter → Betagten- und Pflegeheime → Qualität → Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen für Betagte.