

Regierungsratsbeschluss

vom 23. August 2022

Nr. 2022/1251
KR.Nr. A 0059/2022 (DDI)

Auftrag Fraktion SP/Junge SP: Pflegeinitiative: Umsetzung Ausbildungsoffensive Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die Fraktion SP/Junge SP beauftragt die Regierung, analog zum Kanton Zürich, eine Ausbildungsoffensive auszuarbeiten bzw. die Weiterbildungskosten für angehende Expertinnen und Experten für Anästhesie-, Intensiv- und Notfallpflege bis ins Jahr 2026 vollständig zu übernehmen.

2. Begründung

Die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» wurde am 28. November 2021 mit 61 Prozent Ja-Stimmenanteil angenommen. Die Initiative verlangt insbesondere, dass genügend diplomierte Pflegefachpersonen zur Verfügung stehen, um dem wachsenden Bedarf nach Pflege gerecht zu werden. Zudem sollen Pflegefachpersonen künftig gewisse Leistungen direkt mit der obligatorischen Krankenpflegeversicherung oder anderen Sozialversicherungen abrechnen können.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 12. Januar 2022 entschieden, die Pflegeinitiative in zwei Etappen umzusetzen. Die Vorschläge für eine Ausbildungsoffensive und die direkte Abrechnung werden rasch und ohne erneute Vernehmlassung wiederaufgenommen. Diese Elemente waren bereits im indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative enthalten. Der indirekte Gegenvorschlag sah unter anderem Unterstützungsbeiträge an Institutionen für ihre Arbeit in der praktischen Ausbildung diplomierter Pflegefachkräfte vor. Zudem sollten Fachhochschulen und Höhere Fachschulen Zuschüsse erhalten, wenn sie die Zahl der Ausbildungsplätze erhöhen. Studierende wiederum, die eine Pflegeausbildung an einer Fachhochschule oder höheren Fachschule absolvieren sollen finanziell unterstützt werden. Insgesamt sollte die Aus- und Weiterbildung gemäss Gegenvorschlag während acht Jahren durch Bund und Kantone mit bis zu einer Milliarde Franken gefördert werden.

Die Situation im Gesundheitswesen und beim Pflegepersonal ist noch immer sehr angespannt. Bis 2030 werden wir schweizweit einen Mangel an 70'000 Pflegefachpersonen haben. Der grösste Bedarf besteht dabei in der Tertiärstufe und Experten für Anästhesie-, Intensiv- und Notfallpflege. Es ist an der Zeit, Verantwortung zu übernehmen und konkrete Massnahmen zur Besserung der Situation zu ergreifen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Pflege ist ein wichtiger Pfeiler der Gesundheitsversorgung. Der Bedarf an zusätzlichem Pflegefachpersonal wird in den kommenden Jahren weiter ansteigen. Die Zahl der Bildungsabschlüsse konnte gemäss dem Nationalen Versorgungsbericht 2021 des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) vom 6. September 2021 zwar gesamtschweizerisch zwischen 2012

und 2019 auf allen Qualifikationsstufen der Pflege und auch bei den medizinisch-technischen und medizinisch-therapeutischen Berufen deutlich gesteigert werden. Es besteht jedoch immer noch eine deutliche Lücke zwischen dem prognostizierten Bedarf und dem vorhandenen Angebot. Dies unter anderem, weil der Anteil älterer Personen an der Gesamtbevölkerung und damit auch der Bedarf an professioneller Pflege zunimmt. Auch im Kanton Solothurn ist es für Spitäler und Pflegeeinrichtungen schwierig, genügend Pflegefachpersonen zu rekrutieren. Dies gilt auch für Pflegefachpersonen in den Spezialbereichen der Intensiv-, Anästhesie- und Notfallpflege.

Die Umsetzung der Pflegeinitiative soll gemäss Bundesrat in zwei Etappen erfolgen, damit rasch mit der Umsetzung begonnen werden kann. Die erste Etappe wird als «Ausbildungsoffensive» bezeichnet. Der Bundesrat hat die Botschaft über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (BBl 2022 1498) an seiner Sitzung vom 25. Mai 2022 zuhanden des Parlaments verabschiedet. Die in der betreffenden Gesetzesvorlage vorgesehenen Massnahmen waren bereits im indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative enthalten, weshalb der Bundesrat auf eine erneute Vernehmlassung verzichtet hat. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats hat die Vorlage am 1. Juli 2022 einstimmig angenommen. Die parlamentarische Beratung des Geschäfts ist für die Herbstsession 2022 vorgesehen und soll voraussichtlich in der Frühlingssession 2023 abgeschlossen sein. Das Inkrafttreten ist für den Sommer 2023 vorgesehen. Die Umsetzung soll ab Januar 2024 erfolgen. Mit der Ausbildungsoffensive wird ein wichtiger Teil der Pflegeinitiative umgesetzt. So soll die Ausbildung von Pflegefachpersonen während acht Jahren mit bis zu einer Milliarde Franken durch Bund und Kantone gefördert werden. Pflegefachpersonen sollen künftig zudem bestimmte Leistungen direkt zulasten der Sozialversicherungen abrechnen können.

Die zweite Etappe der Umsetzung der Pflegeinitiative betrifft die Arbeitsbedingungen und die Abgeltung von Pflegeleistungen. Dies wird gemäss Bundesrat mehr Zeit beanspruchen. Voraussichtlich im Herbst 2022 wird der Bundesrat hierfür erste Vorschläge diskutieren.

Die Umsetzung der Pflegeinitiative im Kanton Solothurn soll im Rahmen einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Departement des Innern, dem Departement für Bildung und Kultur, den Gemeinden sowie den Gesundheitseinrichtungen, Ausbildungsstätten und Berufsverbänden erfolgen. Am 22. August 2022 findet ein erster gemeinsamer Austausch von Vertretungen der beteiligten Organisationen statt.

Der Kanton Zürich fördert – vorerst für einen befristeten Zeitraum – bereits ab diesem Jahr die zweijährigen Weiterbildungsgänge in Intensiv- und Notfallpflege, indem er die Weiterbildungskosten für die Nachdiplomstudiengänge in den beiden Fachbereichen übernimmt. Im Gegensatz zum vorliegenden Auftrag übernimmt der Kanton Zürich nicht die Kosten für Expertinnen und Experten für Anästhesiepflege. In der teilweise hochtechnologisierten Spitzenmedizin der Zürcher Listenspitäler sind die Arbeitsplätze für Expertinnen und Experten der Anästhesiepflege noch relativ begehrt. Die Übernahme der Weiterbildungskosten betrifft jene Weiterbildungsgänge, welche zwischen 1. April 2022 und 31. Januar 2024 beginnen. Der Kanton übernimmt die gesamten Studiengebühren, falls die Anstellung in einem Listenspital des Kantons Zürich erfolgt. Die Spitäler verpflichten sich im Gegenzug, in gleichem Umfang in die qualitative Verbesserung der Aus- und Weiterbildung sowie in den Personalerhalt zu investieren. In Betracht kommen beispielsweise die Verbesserung der Anstellungsbedingungen oder die Aufstockung der Arbeitspensen von Berufsbildnerinnen und -bildnern. Die Absolventinnen und Absolventen des Nachdiplomstudiums in Intensiv- und Notfallpflege sollen verpflichtet werden, während einer gewissen Zeitdauer im Betrieb tätig zu bleiben. Für diese Subventionierung der Weiterbildungskosten hat der Regierungsrat des Kantons Zürich insgesamt 3.8 Millionen Franken bewilligt. Eine Evaluation dieser Massnahmen sowie eine Entscheidung über das weitere Vorgehen erfolgt – unter Berücksichtigung der vom Bund geplanten Umsetzungsmassnahmen – im 2023.

Im Kanton Solothurn sind einzig bei der Solothurner Spitäler AG (soH) Ausbildungsplätze für die jeweils zwei Jahre dauernden Weiterbildungsgänge in Intensiv-, Anästhesie- und Notfallpflege

vorhanden. Bei der soH beginnen pro Jahr durchschnittlich 16 Pflegefachpersonen mit einer Diplomweiterbildung in Intensiv-, Anästhesie- oder Notfallpflege.

Im Kanton Solothurn bietet derzeit kein Bildungsanbieter (Höhere Fachschule) die drei Nachdiplomstudiengänge an. Deshalb besuchen die Studierenden der Intensiv- und Notfallpflege den theoretischen Unterricht am Universitätsspital Basel. Die Gesamtkosten der Weiterbildungsmodule in Intensiv- und Notfallpflege belaufen sich im Universitätsspital Basel auf CHF 10'000 je Studienplatz. Die Studierenden der Anästhesiepflege absolvieren den theoretischen Unterricht an der Aargauischen Fachschule für Anästhesie-, Intensiv- und Notfallpflege. Die Gesamtkosten dieser Weiterbildungsmodule in Anästhesiepflege belaufen sich pro Studienplatz auf CHF 12'000. Alle drei Weiterbildungsgänge starten jeweils im Frühling und im Herbst. Die Weiterbildungskosten der angehenden Expertinnen und Experten in Intensiv-, Notfall- und Anästhesiepflege übernimmt heute die soH. Die Studierenden haben keine Ausbildungskosten zu tragen.

Da die Weiterbildungskosten bereits heute von der soH übernommen werden, verändert die Übernahme der Weiterbildungskosten durch den Kanton die Situation der Auszubildenden in Intensiv-, Notfall- und Anästhesiepflege finanziell nicht. Damit kann jedoch gewährleistet werden, dass die Finanzierung der Weiterbildungen auch in der Zukunft gesichert ist. Die zweckgebundenen Kostenbeiträge werden jährlich an die soH ausbezahlt.

Das Zürcher Modell sieht zudem als weitere Massnahme vor, dass die Spitäler verpflichtet werden, in gleichem Umfang in die qualitative Verbesserung der Aus- und Weiterbildung sowie in Massnahmen des Personalerhalts zu investieren. Entsprechend wird die soH durch den Kanton verpflichtet werden, die gleiche Summe, die vom Kanton für die Übernahme der Weiterbildungskosten vergütet wird, in nachweisbare Leistungen zur Verbesserung der Aus- und Weiterbildung von Pflegefachpersonen zu investieren, beispielsweise durch die Aufstockung der Arbeitspensen von Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern. Dadurch sollen die Betreuung der Studierenden verbessert, die Kapazität der Ausbildungsplätze erhöht und die Ausbildungsabbrüche vermindert werden. Die Einzelheiten sind in einer Vereinbarung zwischen Gesundheitsamt und der soH zu regeln.

Die Weiterbildungskosten würden übernommen für Lehrgänge in Intensiv-, Notfall- und Anästhesiepflege, welche zwischen Januar 2023 und Frühling 2024 beginnen. Bei einer Annahme von jährlich 19 Auszubildenden entstehen dem Kanton Kosten in Höhe von voraussichtlich insgesamt rund 0,5 Millionen Franken. Eine allfällige Weiterführung der Übernahme dieser Weiterbildungskosten ab dem Jahr 2025 wird im Rahmen der Umsetzung der Pflegeinitiative geklärt.

Eine gesetzliche Grundlage für die Übernahme dieser Weiterbildungskosten ist vorhanden: Der Kanton schafft die Voraussetzungen für eine qualitativ gute, bedarfsgerechte und wirtschaftlich tragbare medizinische Versorgung der Solothurner Bevölkerung (Art. 100 Abs. 1 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1] und § 1 Abs. 1 Bst. a Spitalgesetz vom 12. Mai 2004 [SpiG; BGS 817.11]). Von besonderer Relevanz sind die Qualität der Leistungserbringung, eine ausreichende Abdeckung der medizinischen Versorgung sowie der Zugang der Patientinnen und Patienten zur Behandlung innert nützlicher Frist (vgl. § 3^{bis} Abs. 2 Bst. a^{bis}, a^{ter} und b SpiG). Der Kanton kann die Förderung von Weiterbildungen in den Bereichen Intensiv-, Anästhesie- und Notfallpflege in Leistungsaufträgen mit den Spitälern regeln (§ 3^{bis} Abs. 3 SpiG). Die Erhöhung der Anzahl von Pflegefachpersonen mit Weiterbildungen in den betreffenden Bereichen trägt ferner dazu bei, dass die Spitäler im Rahmen künftiger Epidemien von nationaler bzw. überregionaler Tragweite über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen. Der Kanton kann an die den Spitälern in diesem Rahmen entstehenden Kosten Beiträge leisten (§ 49 Abs. 2 und 3 Gesundheitsgesetz vom 19. Dezember 2018 [GesG; BGS 811.11]). Es handelt sich um neue Ausgaben. Deshalb sind die verfassungsrechtlichen Ausgabenlimiten zu beachten. Die Kompe-

tenz zur Bewilligung der lediglich für eine befristete Zeitdauer anfallenden, einmaligen Ausgaben liegen in der abschliessenden Entscheidkompetenz des Kantonsrats (Art. 36 Abs. 2 Bst. a KV).

Die Förderung von Weiterbildungen in den Bereichen Intensiv-, Anästhesie- und Notfallpflege kann grundsätzlich auch auf Art. 3 Abs. 4^{bis} des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) abgestützt werden. Demnach finanzieren die Kantone zur Stärkung der durch die Covid-19-Krise beanspruchten Gesundheitsversorgung die zur Abdeckung von Auslastungsspitzen nötigen Vorhalteleistungen der Spitäler. Als Vorhalteleistungen gilt auch das adäquat ausgebildete Personal. Es handelt sich um gebundene Ausgaben. Art. 3 Abs. 4^{bis} Covid-19-Gesetz gilt vorerst bis am 31. Dezember 2022. Es ist geplant, dessen Geltungsdauer bis am 30. Juni 2024 zu verlängern.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)

Verteiler

Departement des Innern
Gesundheitsamt (3); EBE, BAC, RAP
Departementssekretariat; WID
Solothurner Spitäler AG (soH); Schöngrünstrasse 36a, 4500 Solothurn
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat