

Zürich, 3. Oktober 2023

**Entwurf EG Ausbildungsfördergesetz Pflege, verkürzte Vernehmlassung
Stellungnahme VPOD Zürich**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie erhalten innert Frist die Stellungnahme des VPOD Zürich (nachstehend VPOD) zum Entwurf Einführungsgesetz (nachstehend EG-Entwurf) zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (Ausbildungsfördergesetz Pflege, nachstehend Bundesgesetz), womit die 1. Etappe der Pflegeinitiative auf kantonaler Ebene umgesetzt werden soll. Für die Einladung zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Wir bitten um eine Eingangsbestätigung, da sich unsere Rückmeldung nicht im reduzierten Antwortformular resp. Vernehmlassungsportal online abbilden lässt (vgl. nachstehend Pkt. 1b).

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme. Bei Fragen stehen wir zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

VPOD Zürich



Stephanie Fuchs
Regionalsekretärin

1. Formelles

a)

Angaben zum Vernehmlassungsteilnehmenden

Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) Zürich

Stephanie Fuchs, Regionalsekretärin

Birmensdorferstrasse 67, PF 8470, 8036 Zürich

+41 44 295 30 22

stephanie.fuchs@vpod-zh.ch

b) Wir erachten das vorgesehene Antwortformular für die Vernehmlassung eines EG von der hier gegebenen Wichtigkeit und Tragweite als nicht geeignet. Die vorgegebenen summarischen Antwortmöglichkeiten dienen keiner differenzierten Auseinandersetzung mit dem EG-Entwurf, worum eine öffentliche Vernehmlassung = Bevölkerungsbeteiligung eigentlich besteht. Danke, wenn Sie unsere Ausführungen auf diesem Weg entgegennehmen.

c) Der VPOD war bisher nicht Teil der Begleitgruppe (erst ab der 6. Sitzung im Oktober). Die verkürzte Vernehmlassungsfrist von 4 Wochen ist uns hinderlich. Dies insbesondere, da unsere ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder beschränkte Kapazitäten haben und die Frist teilweise in die Schulferien fällt, an die Vorständ:innen mit schulpflichtigen Kinder gebunden sind.

2. Grundsätzliches zum EG-Entwurf

Wir anerkennen die Hindernisse, welche die Bundesvorgaben den Kantonen in den Weg stellt, indem er eine verkehrte Reihenfolge der 1. und 2. Umsetzungsetappen zur Pflege-Initiative vorgibt und sein Ausbildungsfördergesetz nicht nur förderlich ist.

Gleichwohl erwarten wir vom kantonalen Gesetz, dass es diese Mängel mindestens teilweise wettmacht, auch wenn dies bedeuten sollte, dass nicht alle kantonalen Investitionen vom Bund hälftig mitgetragen würden. Im Gesundheitswesen herrscht Personalnotstand und Notstände muss man umgehend beheben.

a) Schulischer und finanzieller Fokus genügt nicht

Als Gewerkschaft für das Personal im öffentlichen Dienst und damit unter anderem für das Personal im Gesundheitswesen erachten wir es als dringend notwendig, dass Kanton, Gemeinden und Gesundheitseinrichtungen optimale Ausbildungs- und Praktikumsbedingungen für die praktische Pflegeausbildung schaffen. Dies hinsichtlich Fachkompetenz und Finanzierung der Auszubildenden, jedoch zugleich in Bezug auf Work-Life-Balance, Wertschätzung und Schutz der Integrität. Zurzeit brechen vermehrt Studierende ihre Ausbildung während dem Praktikum ab, u.a. wegen Überbelastung (u.a. fehlende gesetzliche Pausen) und mangelnde Praxisbegleitung (u.a. fehlende Begleittage durch Berufsbildner:in).

→ Der Fokus dieses EG-Entwurf auf die Finanzierung zusätzlicher Ausbildungsplätze an ZAG, CBZ (Careum) und ZHAW sowie auf Stützkurse genügt nicht. Auch die Praktikumsbedingungen und die Zeitkapazitäten der involvierten Führungskräfte in den Praxisbetrieben haben einen wichtigen Anteil an Attraktivität und Image der Ausbildung.

b) Personal in Praxisbetrieben ging vergessen

Während ihrer Praxiseinsätze brauchen Pflegestudierende (und haben ein Anrecht auf) kompetente Ausbilder:innen mit genügend Zeit. Das aktuelle Personal ist bereits heute massiv überlastet. Ihm darf kein Zusatzeffort auferlegt werden. Mehr Ausbildungsplätze brauchen also mehr Personal in den Betrieben. Dieser EG-Entwurf spricht diese Problematik mit keinem Wort an. Es könnte – entgegen allen verbalen Beteuerungen – als Geringschätzung dieser Arbeitsleistung an der Ausbildung verstanden werden.

Ohne Berücksichtigung des zusätzlich nötigen Ausbildungspersonal kann dieses EG sogar kontraproduktiv wirken. Dies, wenn das heutige Personal in den Praxisbetrieben zusätzlich belastet würde und die Stelle kündigt. Sollte ausgerechnet die Ausbildungsförderung, welche

dieses Personal in Zukunft entlasten sollte, aktuell auf seine Kosten gehen, könnte das die Fässer zum Überlaufen bringen. Entsprechend könnte diese Vorlage sogar die Ausgangslage für die Umsetzung der Pflegeinitiative 2. Etappe erheblich erschweren. Diese soll die Arbeitsbedingungen des aktuellen Personals verbessern. Was umso aufwändiger ist, wenn sie in der 1. Etappe verschlechtert wurden, respektive ein Teil des Personals den Dienst dann bereits quittiert hat.

→ Das EG soll auch regeln, wie das zusätzlich nötige Personal in den Praxis-/Praktikabetrieben zu rekrutieren und finanzieren sei. Sollten beispielsweise die Kantonsspitäler einen Anteil daran leisten müssen, ist ihre ohnehin zu hohe EBITDA-Marge entsprechend zu reduzieren (s. Bericht der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit zu den Jahresberichten 2022 der Kantonsspitäler).

c) Aktuelle Situation ist keine Grundlage für Bedarfsberechnung

Entscheidend wird sein, auf welcher Basis der Bedarf an zusätzlichen Ausbildungsplätzen an Schulen und in den Praxisbetrieben erhoben wird. Der aktuelle Stellenschlüssel in den Spitälern ist dafür kein Kriterium. Denn hier wurden in den letzten 10 Jahren vermehrt insbesondere HF-Stellen gestrichen und durch FaGe ersetzt, um Personalkosten zu sparen. FaGe haben die nicht die gleichen Kompetenzen und ihnen darf also auch nicht die gleiche Verantwortung übertragen werden.

→ Es braucht schon aktuell einen höheren Stellenschlüssel für Pflegefachkräfte HF. Die Basis für die Bedarfsberechnung muss also ein korrigierter Stellenschlüssel sein.

d) Finanzrahmen über enge Bundesbeteiligung hinaus stecken

Die Massnahmen dieses EG-Entwurfs orientieren sich an der Bundesbeteiligung statt am Bedarf und den Folgekosten in den Praxisbetrieben (s. oben). Der Kanton soll seinen im EG-Entwurf geschätzten Anteil mindestens verdoppeln. Das entspricht einer Investition um zusätzliche knapp CHF 100 Millionen in 8 Jahren, bzw. um rund CHF 12 Millionen pro Jahr. Mit dem Verzicht auf die im Budget-Entwurf 2024 vorgeschlagene Steuersenkung um 1 Prozentpunkt (entspricht CHF 75 Mio.) liesse sich die Verdoppelung schmerzlos finanzieren.

Der EG-Entwurf macht die effektive Finanzierung der vorgeschlagenen Massnahmen (Teilprojekte) vom kantonalen Finanzhaushalt abhängig. Entsprechend enthält der Entwurf Regelungen, wie u.a. die Ausbildungsförderung allenfalls wiederum zu beschränken sei. Und dies, obwohl die Finanzierung vorerst auf bloss acht Jahre ausgerichtet ist. Das ist schon angesichts des aktuellen Fachkräftemangels nicht nachvollziehbar und umso unverständlicher im Wissen um den bevorstehenden Mangel (demografische Entwicklung).

Es besteht das Risiko, dass Personen ihre Ausbildung nicht abschliessen können, wenn plötzlich die finanzielle Unterstützung reduziert wird oder wegfällt. Das widerspricht den Bemühungen, nicht nur die Anzahl Studienbeginne in der Pflege zu steigern, sondern auch deren Abschlüsse. Nicht zuletzt wären die bisherigen Fördergelder verschwendet. Auch könnten zukünftige Interessierte an der Verlässlichkeit der Fördergelder zweifeln, was sie von einer Pflegeausbildung abhalten könnte.

→ Das EG soll zusätzliche kantonale Mittel vorsehen, die über die hälftige Mitfinanzierung durch den Bund hinausgehen. Dies insbesondere um die Folgekosten in den Praxisbetrieben mitzufinanzieren. Mindestens eine Verdoppelung der kantonalen Mittel erachtet der VPOD als angebracht und ohne weiteres finanzierbar (Verzicht auf Steuersenkung 2024).

→ Weder die Mittel im Rahmen der Mitfinanzierung durch den Bund noch die geforderten zusätzlichen vom Kanton sollen aufgrund des kantonalen Finanzhaushaltes begrenzt werden dürfen.

3. Gültigkeitsbereich des EG

a) Auch Studierende mit ausserkantonalem Wohnsitz zulassen

Priorität muss sein, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen und mehr Personen auszubilden, unabhängig vom Wohnsitz. Die Kantone sollen keine Zeit damit vertun, zuerst die Finanzierung unter sich zu regeln.

→ Der Kanton, der jemanden mit Wohnsitz aus einem anderen Kanton ausbildet, soll dies dem Wohnsitzkanton einfach in Rechnung stellen können mit minimaler Bürokratie.

b) Auch FaGe fördern

Der EG-Entwurf will ausschliesslich für diplomierte Pflegefachpersonen HF und FH zusätzliche Ausbildungsplätze mitfinanzieren. Tatsächlich beschränkt sich das Bundesgesetz auf diese Bildungsgänge. Dieser enge Blick auf die Problematik könnte aber einen Mangel an Fachpersonen Gesundheit (FaGe) provozieren. Insbesondere da diese als eine der beiden wichtigsten «Zubringergruppen» zu den Bildungsgängen HF und FH betrachtet werden.

Die Löhne für Lernende FaGe sind viel zu tief. Sie entlasten bereits während der Lehre das Personal und übernehmen viel fachliche und menschliche Verantwortung. (Nicht selten wird ihnen sogar mehr zugemutet als zulässig.) Das muss sich im Ausbildungslohn zeigen, der aktuell abschreckend wirkt. Dass nicht nur der künftige Lohn einer Berufsgruppe, sondern bereits der Ausbildungslohn unter Jugendlichen ein Grund gegen einen Beruf sein kann, scheint uns in der Regierung zu wenig bekannt.

→ Das EG soll entgegen dem Bundesgesetz auch die Erhöhung der Ausbildungsplätze für FaGe fördern, sowohl an den Berufsschulen wie in den Ausbildungsbetrieben. Dies sowohl für Personen in Erstausbildung wie auch für Quereinsteiger:innen.

→ Der Ausbildungslohn für Lernende FaGe soll mindestens verdoppelt werden. Zwingend sind auch der 13. Monatslohn und der volle Teuerungsausgleich.

4. Massnahmen (§6 EG-Entwurf)

Wir gehen davon aus, dass die Teilprojekte parallel laufen und keine zeitliche Abfolge beinhalten. Ansonsten wäre Teilprojekt 3 dem Teilprojekt 2 voranzustellen.

Der VPOD unterstützt die geplanten vorbereitenden Kurse bzw. Vorkurse für Interessent:innen (z.B. Quereinsteiger:innen, Migrant:innen). Ebenso befürwortet der VPOD Stützkurse und Coaching-Angebote, die Studienabbrüche vermeiden helfen.

a) Fehlende Coaching-Angebote beim Berufseinstieg

Gemäss Erläuterndem Bericht soll der Verbleib im Pflegeberuf einen zentralen Stellenwert bei der Umsetzung der Massnahmen gemäss diesem EG haben (Erl. Bericht, S. 4). Entsprechend braucht es bereits bei der Umsetzung Pflegeinitiative 1. Etappe Sofortmassnahmen

für attraktive Arbeitsbedingungen in den Betrieben. Hierhin sollen die Lernenden/Studierenden nach ihrer Ausbildung schliesslich wechseln. Viele von ihnen befinden sich bei Inkraftsetzung dieses EG ja bereits im letzten Ausbildungsjahr. Dazu lesen wir im vorliegenden EG-Entwurf nichts.

Es fehlen Begleit-Angebote beim Übertritt von der Ausbildung ins Berufsleben. Absolvent:innen erkennen bei Stellenantritt oft, dass der Berufsalltag nicht mit dem Gelernten übereinstimmt. Das kann frustrierend sein und das Berufsethos erheblich verletzen. Der Übertritt Ausbildung/Berufsleben ist kritisch. Dabei alleingelassen zu sein kann gleich wieder zur Berufsaufgabe führen.

→ Coaching-Angebote sollen über die Ausbildung hinaus reichen und die Absolvent:innen beim Berufseinstieg und der ersten Zeit im Beruf begleiten.

→ Es soll eine unabhängige, übergeordnete Meldestelle (mit Schweigepflicht) für Schwierigkeiten von Berufseinsteiger:innen Pflege eingerichtet werden (kostenloses Angebot).

b) Kostspielige Werbe- und Imagekampagne vermeiden

Werbe- und Imagekampagnen sind äusserst kostspielig und ihr Erfolg ist kaum messbar. Beschönigende Bilder und Texte werden von Interessierten schnell durchschaut und können kontraproduktiv wirken. Was zählt, sind jedoch gute Ausbildungsbedingungen und dann faire Arbeitsbedingungen im Beruf mit fairem Lohn. Ausserdem lässt sich attraktive Werbung auch mit innovativen Ideen auf den digitalen Kanälen der Zielgruppen gestalten.

→ Die finanziellen Mittel sollen in konkrete Massnahmen mit messbarem Erfolg investiert werden.

5. Bedingungen für Gesuche um Förderbeiträge

Der VPOD begrüsst, dass die Förderbeiträge keine anrechenbaren Einnahmen für die Berechnung allfälliger Stipendien sein sollen.

a) Niederschwellige Voraussetzungen an Fördergelder nötig

Eine Verordnung soll die Anforderungen an die Beitragsgesuche regeln (§10 EG-Entwurf). Wir sind der Meinung, dass bereits das EG den groben Rahmen setzen muss.

Wer seine Pflegeausbildung von Fördergeldern abhängig sieht, sollten möglichst früh und niederschwellig klären können, ob er solche erhalten wird und in welchem Umfang. Die Anforderungen an ein Gesuch müssen also möglichst tief sein. Vorliegende Erläuterungen zum EG-Entwurf erwähnen aber unter anderem die Zulassung zu einem Bildungsgang und den konkreten Praktikumslohn (unter §13 Abs. 1). Der Aufwand dafür ist nur gerechtfertigt – sowohl für die Gesuchsteller:innen wie auch für Bildungseinrichtung und Praxisbetrieb – falls dieser Nachweis eine Garantie für die Fördergelder ist. Auch ist davon abzusehen, eine berufliche Vorbildung vorauszusetzen.

→ Der Nachweis eines Ausbildungsplatzes soll eine Garantie für die Fördergelder sein (keine zusätzlichen Bedingungen, Einschränkungen).

→ Auch an die berufliche Vorbildung sollen keine Anforderungen gestellt werden. Studienabgänger:innen sollen gleich behandelt werden wie Quereinsteiger:innen.

b) Kein Mindestalter für Förderbeiträge

Es ist aus unserer Sicht nicht zielführend, ein Mindestalter zu setzen, auch wenn das die Botschaft des Bundes so vorsehen mag. Es geht darum, die Anzahl Abschlüsse und das Verbleiben im Pflegeberuf zu fördern. Jede Einschränkung ist diesem Ziel hinderlich.

→ Beitragsgesuche sollen an kein Mindestalter gebunden werden.

c) Berechtigung auch für Pflegefachkräfte HF

Wir erkennen keinen Grund, weshalb Pflegefachkräfte HF keine Förderbeiträge an den Bildungsgang FH erhalten sollen. Die Regelung könnte demotivierend wirken und kontraproduktiv sein, falls die Pflegefachkraft ihren Verbleib im Gesundheitswesen von der Ausbildung FH abhängig macht. Wir gehen davon aus, dass der Bedarf nach dieser Bildungskarriere klein ist. Umso weniger sollte sie behindert werden.

→ Fördergelder sollen auch für Pflegefachkräfte HF möglich sein.

VPOD Zürich, 3. Oktober 2023