

Pflegeausbildung und Pflegepersonalmangel im Kanton Graubünden

Empirische Analysen, ökonomische Bewertung und Politikempfehlungen

Zusammenfassung der Studienergebnisse

Im Auftrag des Kantons Graubünden
Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit DJSG
Erziehungs-, Kultur und Umweltschutzdepartement EKUD

Matthias Gehrig, Thomas Oesch, Peter Stettler

Bern, 5. Januar 2010

Zusammenfassung

Der Kanton Graubünden (DJSG, EKUD) hat dem Büro BASS den Auftrag erteilt, eine Studie zur Pflegeausbildung und zum drohenden Pflegepersonalmangel im Bündner Gesundheitswesen zu erarbeiten. Die Studie soll eine empirische und wissenschaftliche Grundlage schaffen, auf deren Basis mögliche bildungs- und arbeitsmarktpolitische Massnahmen gegen den drohenden Pflegepersonalmangel bewertet und politisch diskutiert werden können. Die **Aufgabenagenda** der Studie lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

- Qualitative und quantitative Darstellung der Organisation der Pflegeausbildung im Kanton Graubünden.
- Qualitative und quantitative Darstellung der Kosten und Finanzierung der Pflegeausbildung im Kanton Graubünden und Identifikation der ökonomischen Anreize der relevanten Marktteilnehmer/innen.
- Prognose des Pflegepersonalbedarfs des Bündner Gesundheitswesens im Jahr 2020.
- Ökonomische Analyse und Bewertung ausgewählter Fragestellungen.

Methodisch basiert die Studie im Wesentlichen auf der Analyse verfügbarer Dokumente und bestehender Literatur. Darüber hinaus wurden im Rahmen von 9 Gesprächsrunden insgesamt 18 Experten/innen befragt, die im Kanton Graubünden in verschiedenen Funktionen mit der Ausbildung von Pflegefachkräften zu tun haben. Des Weiteren wurden bei Experten/innen aus Versorgungsbetrieben, Pflegefachschulen, Verbänden und Bildungsämtern ausserhalb des Kantons Graubünden punktuell Informationen und Daten erhoben.

Anzahl auszubildender Pflegefachkräfte

Eine quantitative Analyse der Anzahl Pflegefachkräfte, die im Kanton Graubünden in der Vergangenheit ausgebildet wurden und die sich derzeit in Ausbildung befinden, führte zu den folgenden Ergebnissen:

- Im Vergleich zu anderen Kantonen werden im Kanton Graubünden derzeit **unter**durchschnittlich viele Fachangestellte Gesundheit (FaGe) und **über**durchschnittlich viele Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner HF ausgebildet.
- Der Anteil der in Ausbildung befindlichen Pflegefachfrauen/männer HF, die auf der Sekundarstufe II die FaGe-Berufslehre absolviert haben, ist im Kanton Graubünden im Vergleich zu anderen Kantonen tief.
- Das Ausbildungsengagement der Versorgungsbetriebe des Bündner Gesundheitswesens ist sehr unterschiedlich. Es muss davon

ausgegangen werden, dass zumindest in den Versorgungsbereichen «Alters- und Pflegeheime» und «Spitex» ein ungelöstes «Trittbrettfahrer-Problem» vorliegt.

■ Die Unterschichtung der tertiären Pflegeausbildung mit der Berufslehre FaGe im Zuge des Vollzugs des neuen Berufsbildungsgesetzes, hat zu einer Reduktion der Nachfrage nach der neuen tertiären Ausbildung zur/m Pflegefachfrau/mann HF geführt. Dies wird im Bündner Gesundheitswesen zu einer Verschiebung des Grade-Mix von der Tertiärstufe hin zur Sekundarstufe II führen, die bereits in der Gegenwart zu beobachten ist.

Kosten und Finanzierung der Pflegeausbildung

Aus einer quantitativen Analyse der Kosten und der Finanzierung der Ausbildung von Fachangestellten Gesundheit und von Pflegefachfrauen/männern HF, ergeben sich folgende Ergebnisse:

- Die dreijährige Ausbildung einer/s Fachangestellten Gesundheit kostet netto – d.h. unter Berücksichtigung der produktiven Leistungen der FaGe-Lernenden – 44'200 Fr.: Die Ausbildungskosten werden im Wesentlichen vom Kanton und den Auszubildenden selbst getragen.
- Die dreijährige Ausbildung einer/s Pflegefachfrau/manns HF kostet netto – d.h. unter Berücksichtigung der produktiven Leistungen der HF-Auszubildenden während ihrer Praktikumseinsätze – rund 97'600 Fr. Die Ausbildungskosten werden zum grössten Teil vom Kanton getragen.

Betriebliche Kosten und Nutzen der Pflegeausbildung

Um die ökonomischen Anreize zu identifizieren, denen die Versorgungsbetriebe des Bündner Gesundheitswesens bezüglich der Ausbildung von Pflegefachkräften ausgesetzt sind, haben wir die Kosten und Nutzen der Ausbildung von Fachangestellten Gesundheit und von Pflegefachfrauen/männern HF quantitativ abgeschätzt. Diese Kosten-Nutzen-Analyse führte zu folgenden Ergebnissen:

- **Ausbildung von FaGe in Spitälern:** Für die Spitäler und Kliniken des Kantons Graubünden ist die Ausbildung von Fachangestellten Gesundheit sehr rentabel, da sie für die Ausbildung derselben vom Kanton einen substantiellen Ausbildungsbeitrag erhalten. Den Nettoertrag der Ausbildung einer/s FaGe beziffern wir auf 25'000 bis 30'000 Fr.
- **Ausbildung von FaGe in Heimen und Spitex-Betrieben:** Für die Heime und Spitex-Organisationen des Kantons Graubünden

scheint die Ausbildung von Fachangestellten Gesundheit nicht rentabel zu sein, da für sie die Ausbildung von FaGe nicht ertragsrelevant ist: Im Gegensatz zu den Spitälern erhalten sie vom Kanton keine Ausbildungsbeiträge. Den Nettoverlust der Ausbildung einer/s FaGe beziffern wir auf bis zu 5'000 Fr.

■ **Ausbildung von Pflegefachfrauen/-männern HF in Spitälern:** Trotz eines substantiellen «Beitrags für Lehre und Forschung», den die Spitäler des Kantons Graubünden für die Ausbildung von Pflegefachfrauen/männer HF erhalten, ist die Ausbildung derselben für die Spitäler und Kliniken nicht wirtschaftlich: Der Nettoverlust beträgt pro auszubildender/m Pflegefachfrau/mann bis zu 6'600 Fr.

■ **Ausbildung von Pflegefachfrauen/-männern HF in Heimen und Spitex-Betrieben:** Die Ausbildung von Pflegefachfrauen/männer HF stellt für die Heime und Spitex-Organisationen des Kantons Graubünden ein substantielles Verlustgeschäft dar: Den Nettoverlust beziffern wir auf 29'100 bis 36'500 Fr. pro auszubildender/m Pflegefachfrau/mann HF.

Aus diesen empirischen Ergebnissen muss gefolgert werden, dass einzig bezüglich der Ausbildung von Fachangestellten Gesundheit durch Spitäler und Kliniken positive ökonomische Ausbildungsanreize bestehen. Die Ergebnisse zur Wirtschaftlichkeit der Ausbildung von Pflegefachkräften sind mit den empirischen Daten zum Ausbildungsengagement der Versorgungsbetriebe konsistent: Die Versorgungsbetriebe verhalten sich bezüglich der Ausbildung von Pflegefachkräften bis zu einem Grad rational im Sinne von «Gewinnmaximierern».

Bildungsrendite und Praktikumsentschädigungen

Die Kosten und Nutzen der Ausbildung von Pflegefachkräften haben wir nicht nur aus der Sicht der Versorgungsbetriebe, sondern auch aus Sicht der Auszubildenden selbst untersucht. Dabei haben wir für drei verschiedene «idealtypische» Biografien die **Bildungsrendite** der FaGe-Ausbildung und der HF-Pflegeausbildung berechnet. Es hat sich gezeigt, dass die ökonomischen Anreize für angehende Pflegefachkräfte, die Ausbildung zur/m Fachangestellten Gesundheit und zur/m Pflegefachfrau/mann HF zu absolvieren, vorhanden sind: Die Bildungsrenditen sind mit den Bildungsrenditen von Berufslehren und Lehrgängen der höheren Berufsbildung in anderen Bereichen vergleichbar. Eine lange Berufsverweildauer ist allerdings Voraussetzung, damit die Ausbildungserträge, die nach der Ausbildung in Form

von höheren Salären anfallen, auch realisiert werden können.

Im Rahmen der Analyse der ökonomischen Anreize, denen sich potentielle Kandidaten/innen der Ausbildung zur/m Pflegefachfrau/mann HF gegenübersehen, haben wir die Höhe und Entwicklung der Entschädigung, welche die auszubildenden Pflegefachfrauen /männer HF für ihre Praktikums Einsätze erhalten, einer gesonderten Analyse unterzogen. Die Analyse führte zum Ergebnis, dass die **Praktikumsentschädigung** im Kanton Graubünden im Vergleich zu den anderen Kantonen überdurchschnittlich hoch ist. Allerdings sind in einigen Kantonen Bestrebungen im Gang, die Praktikumsentschädigungen zu erhöhen. Die Analyse der Entwicklung der Entschädigungen im Kanton Graubünden hat gezeigt, dass diese mit der Einführung der neuen Bildungssystematik im Übergang des Jahres 2006 zum Jahr 2007 substantiell reduziert wurden. Dabei wurden insbesondere HF-Studierende mit Unterstützungspflichten schlechter gestellt.

Löhne der Bündner Pflegefachkräfte im interkantonalen Vergleich

Um die Attraktivität der Löhne der Bündner Pflegefachkräfte einschätzen zu können, haben wir eine kleine Lohnumfrage in den Kantonen Graubünden, St. Gallen, Thurgau, Zürich und Bern durchgeführt. In jedem Kanton wurde pro Versorgungsbereich eine Institution befragt, wobei die Löhne anhand von 9 Musterprofilen à je drei Berufserfahrungsstufen erhoben wurden. Die Ergebnisse der Lohnbefragung können folgendermassen zusammengefasst werden:

■ Die Bündner Pflegefachkräfte, die in **Spitälern und Kliniken** arbeiten, haben im interkantonalen Vergleich unterdurchschnittliche Löhne – dies gilt in besonderem Ausmass für Pflegefachkräfte der Assistenzstufe. Für Fachangestellte Gesundheit und Pflegefachfrauen/-männer HF/DNII mit viel Berufserfahrung trifft dies nicht zu: Diese haben Löhne, die mit denjenigen in anderen Kantonen vergleichbar sind.

■ Die Pflegefachkräfte, die für **Spitex-Organisationen** des Kantons Graubünden arbeiten, verdienen substantiell tiefere Löhne als ihre Kollegen/innen in den Kantonen St. Gallen, Thurgau, Zürich und Bern.

■ Qualifizierte Pflegefachkräfte verdienen in **Alters- und Pflegeheimen** des Kantons Graubünden Löhne, die im interkantonalen Vergleich überdurchschnittlich sind. Das Gegenteil trifft für die tief qualifizierten Pflegefachkräfte der Assistenzstufe zu.

■ Die **Lohnspannen** bezüglich Qualifikation und Berufserfahrung sind im Kanton Graubünden stärker ausgeprägt als in den Kantonen St. Gallen, Thurgau, Zürich und Bern.

Aktuelle Lage auf dem Bündner Arbeits- und Ausbildungsmarkt

Die Befragung der Experten/innen der Bündner Versorgungsbetriebe zur aktuellen Situation auf dem Bündner Arbeitsmarkt für Pflegefachkräfte, hat zu folgenden Erkenntnissen geführt:

■ Derzeit gibt es im Kanton Graubünden noch keinen Pflegepersonalmangel. Eine Verknappung des Angebots an Pflegefachkräften zeichnet sich jedoch ab. Je höher das Qualifikationsniveau, desto angespannter sei die Lage auf dem Arbeitsmarkt.

■ Der limitierende Faktor bezüglich der Ausbildung von Fachangestellten Gesundheit stellt das Angebot an Lehrstellen durch die Versorgungsbetriebe dar, während der limitierende Faktor bezüglich der Ausbildung von Pflegefachfrauen/männern HF die ungenügende Nachfrage ist.

Prognose des zukünftigen Pflegepersonalbedarfs

Im Rahmen einer Adaption der Methodik, mit welcher das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) den Bedarf an Pflegefachkräften im Jahr 2020 für die Schweiz berechnete, haben wir den Pflegepersonalbedarf prognostiziert, mit dem im Kanton Graubünden im Jahr 2020 zu rechnen ist. Die **Prognoseergebnisse** können folgendermassen zusammengefasst werden:

■ Für das Jahr 2020 prognostizieren wir einen **zusätzlichen Bedarf an Pflegefachkräften** im Umfang von 12.5%, was nur geringfügig tiefer ist als der zusätzliche Bedarf in Höhe von 13%, den das Obsan für die gesamte Schweiz prognostiziert hat. Der zusätzliche Bedarf ist bei den Alters- und Pflegeheimen (21.4%) und in der Spitex (15.9%) ausgeprägter als im Spitalbereich, für welchen wir einen zusätzlichen Bedarf an Pflegefachkräften im Umfang von «nur» 3.6% prognostizieren.

■ Unter den folgenden Annahmen beträgt der **Deckungsgrad (Anzahl erwerbstätiger Pflegefachkräfte in % des Pflegepersonalbedarfs) im Jahr 2020** bezüglich der Fachangestellten Gesundheit 91.7% und bezüglich diplomierter Pflegefachfrauen/männer 65.3%: Jedes Jahr werden 95 FaGe und 66 Pflegefachfrauen/männer HF ausgebildet; 24% der FaGe verlassen nach Abschluss der Berufslehre den Bündner Arbeitsmarkt für Pflegefachkräfte; Die durchschnittliche Berufsverweildauer von gelernten FaGe und

diplomierten Pflegefachfrauen/männern beträgt 15 Jahre; Der Grade-Mix bleibt unverändert wie im Jahr 2008; Pflegefachfrauen/männer DN I sind der Tertiärstufe und nicht der Sekundarstufe II zugeordnet; Es gibt keine Immigration von Pflegefachkräften in den Kanton Graubünden.

■ Ein **rudimentärer Vergleich mit der Prognose für die Gesamtschweiz**, die von der GDK und der OdA Santé vorgenommen wurde und in einem Versorgungsbericht publiziert wurde, indiziert, dass die zu erwartende Unterdeckung bezüglich Pflegefachkräften im Kanton weniger stark ausfällt, als dies für die gesamte Schweiz der Fall ist.

Politikempfehlungen

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der durchgeführten Studie, können wir zuhanden des Kantons Graubündens die folgenden Handlungsempfehlungen formulieren:

■ **Steuerung mittels ökonomischen Anreizen:** Der Kanton Graubünden hat bezüglich des Gesundheitswesens einen Versorgungsauftrag. Deshalb muss der Kanton das Ausbildungsverhalten der Versorgungsbetriebe bei Bedarf steuern können. Aus Gründen der ökonomischen Effizienz sollte diese Steuerung nicht direkt mittels Vorgaben zur Anzahl auszubildender Pflegefachkräfte auf Betriebsebene, sondern indirekt mittels Veränderungen der ökonomischen Anreize realisiert werden. Dies bedingt, dass die Ausbildung von Pflegefachkräften für die Versorgungsbetriebe derart ertragsrelevant wird, dass sie betriebswirtschaftlich rentiert.

■ **Incentivierung der Spitex-Organisationen und Heime:** Einen unmittelbaren Handlungsbedarf stellt die Incentivierung der Heime und Spitex-Organisationen dar, die keinen ökonomischen Anreiz haben, Fachangestellte Gesundheit und Pflegefachfrauen/männer HF auszubilden. Die Ausbildung von Pflegefachkräften ist für sie ökonomisch «irrationale».

■ **Erhöhung des Erwerbsvolumens:** Wir empfehlen dem Kanton Graubünden, sich auf Massnahmen zu konzentrieren, die das Erwerbsvolumen der Pflegefachkräfte erhöhen: Massnahmen, die nur auf eine Verschiebung von Auszubildenden aus anderen Wirtschaftszweigen in den Pflegebereich abzielen, werden der zunehmenden Verknappung des Arbeitsangebots aufgrund der demografischen Entwicklung nicht gerecht. Es gibt drei Möglichkeiten, das Erwerbsvolumen zu erhöhen: (1) Verhinderung der Aufgabe der Erwerbstätigkeit und von längeren Erwerbspausen infolge der Geburt von Kindern; (2) Reintegration von Wiedereinsteigerinnen; (3) Erhöhung des Beschäftigungsgrads der Pflegefachkräfte. Dies

macht deutlich, dass die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Bereitstellung und Subventionierung von externen Kinderbetreuungsangeboten) im Zentrum einer effektiven Politik gegen den Pflegepersonalmangel stehen muss.

■ **Erhöhung der Berufsverweildauer:** Der Erhöhung der Berufsverweildauer bzw. der Reduktion der Drop-out-Quote der Pflegefachkräfte muss ein ebenso grosses Gewicht eingeräumt werden wie der Erhöhung der Anzahl Auszubildender. Aus zwei Gründen: Erstens ist die Hebelwirkung grösser, da die Erhöhung der Berufsverweildauer eine bestandeswirksame Intervention darstellt. Zweitens ist die Erhöhung der Berufsverweildauer ökonomisch interessanter, da die Ausbildung von zusätzlichen Pflegefachkräften sehr kostenintensiv ist. Die Erhöhung der Berufsverweildauer durch nicht-monetäre Massnahmen ist Aufgabe der Versorgungsbetriebe. Bei den monetären Massnahmen sollte die Reduktion der Arbeitsbelastung und nicht eine Erhöhung der Löhne im Zentrum der Bemühungen stehen.

■ **Rekrutierung von ausländischen Pflegefachkräften:** Die Rekrutierung von ausländischen Pflegefachkräften und/oder angehenden Pflegefachkräften ist für das Gesundheitswesen des Kantons Graubünden elementar. Es ist naheliegend, die Einwanderung von angehenden und/oder ausgebildeten Pflegefachkräften bewusst zu steuern. Dabei müssen allenfalls neue innovative Lösungen wie «Ausbildungspartnerschaften mit Versorgungsbetrieben geburtenstarker Länder» entwickelt werden, die für alle Beteiligten eine «Win-Win-Situation» darstellen.

■ **Lohnerhöhungen:** Eine flächendeckende Erhöhung der Löhne der Pflegefachkräfte können wir zum heutigen Zeitpunkt nicht empfehlen. Punktuelle Eingriffe ins Lohngefüge sollten geprüft werden: (1) Erhöhung der Einstiegsgehälter; (2) Erhöhung der Gehälter von niedrig qualifizierten Pflegefachkräften (Assistenzstufe); (3) Erhöhung der Gehälter im Versorgungsbereich «Spitex». Es sollte möglich sein, diese spezifischen Eingriffe in das Lohngefüge kostenneutral auszugestalten. Sollte sich in der Zukunft auf dem Bündner Arbeitsmarkt für Pflegefachkräfte ein Ungleichgewicht im Sinne eines Nachfrageüberhangs ergeben, sollten die Gehälter flexibel reagieren können. Angesichts der (prognostizierten) Knappheitsverhältnissen und der ökonomischen Anreizstrukturen, denen (angehende) Pflegefachkräfte im Kanton Graubünden ausgesetzt sind, dürfte weniger eine Erhöhung der Gehälter der FaGe, sondern eine Erhöhung der Gehälter von

diplomierten Pflegefachfrauen/männer HF/DNII zum Thema werden.

■ **Erhöhung der Anzahl auszubildender Pflegefachfrauen/männer HF:** Um die Anzahl auszubildender Pflegefachfrauen/männer HF zu erhöhen, empfehlen wir die folgenden Massnahmen: (1) Erhöhung der Anzahl auszubildender FaGe durch Ausschöpfung der vorhandenen Nachfrage nach FaGe-Lehrstellen; (2) Erschliessung neuer Zielgruppen durch (2a) die Einführung eines berufsbegleitenden HF-Lehrgangs (per 2011 geplant) und (2b) die Einführung einer existenzsichernden Entschädigung potentieller Auszubildender mit Unterstützungspflichten; (3) Einführung eines verkürzten HF-Lehrgangs für geeignete Kandidaten/innen mit entsprechender Vorbildung (per 2010 geplant); (4) Vollständige Entschädigung der produktiven Leistungen, welche die auszubildenden Pflegefachfrauen-/männer HF während ihren Praxiseinsätzen erbringen; (4) Ökonomische Incentivierung der Versorgungsbetriebe, damit deren Rekrutierungspotential optimal ausgeschöpft werden kann.

■ **Beibehaltung des Schulortsprinzips:** Eine Ablösung des Schulortsprinzips durch das Lehrortsprinzip kann nicht empfohlen werden. Die Risiken eines Systemwechsels sind angesichts der negativen ökonomischen Ausbildungsanreize der Versorgungsbetriebe grösser als die Chancen. Die verfügbaren empirischen Daten lassen darauf schliessen, dass die Anzahl Auszubildender ohne FaGe-Vorbildung bei einer Abschaffung des Schulortsprinzips sinken würde, während eine vom Lehrortsprinzip induzierte Erhöhung der Anzahl HF-Auszubildender mit FaGe-Vorbildung unsicher ist, da die Versorgungsbetriebe derzeit keine ökonomischen Anreize haben, Pflegefachfrauen-/männer HF auszubilden.