

REGIERUNGSRAT

23. Januar 2019

18.223

Interpellation Maya Bally Frehner, BDP, Hendschiken, vom 13. November 2018 betreffend Zukunft und Weiterentwicklung der Höheren Fachschule Gesundheit (HFGS) in Aarau; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

In den vergangenen Jahren verzeichnete die kantonal geführte Höhere Fachschule Gesundheit und Soziales (HFGS) ein markantes und stetiges Wachstum der Studierendenzahlen (vergleiche Tabelle 1, Seite 2). Dieses ist in erster Linie auf die anhaltende Attraktivität der Berufe im Gesundheits- und Sozialbereich und den stetig steigenden Bedarf an Fachkräften in diesem Bereich zurückzuführen. Zusätzlich verstärkt wurde das Wachstum ab dem Jahr 2013 durch die Ausbildungsverpflichtung für Institutionen im Gesundheitswesen, welche durch die Verabschiedung des Gesundheitsgesetzes (GesG) vom 20. Januar 2009 (SAR 301.100) und der Verordnung zum Gesundheitsgesetz (GesV) vom 11. November 2009 (SAR 301.111) durch den Grossen Rat respektive den Regierungsrat beschlossen wurde und durch das Departement Gesundheit und Soziales umgesetzt wird. Dies hatte zur Folge, dass in vielen Betrieben mehr Studierende für Pflege und Operationstechnik rekrutiert wurden.

Diese Entwicklung wird sich voraussichtlich in den kommenden Jahren fortsetzen, hat doch das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) des Bundesamts für Statistik in einem Bericht aus dem Jahr 2016 einen für die nächsten Jahre anhaltend hohen Ausbildungsbedarf im Gesundheits- und Sozialwesen, insbesondere auf Stufe der Höheren Fachschule (HF), festgestellt¹. Dieser ist bedingt durch die demografischen Entwicklungen und den damit verbundenen Personalbedarf der Institutionen dieser Branche. Die HFGS deckt mit ihrem Wachstum die sehr grosse Nachfrage nach Ausbildungen im Gesundheits- und Sozialbereich auf Stufe Tertiär B ab.

Das anhaltende Wachstum der Studierendenzahlen bringt für die HFGS aber auch Herausforderungen in den Bereichen Infrastruktur, Stellen und Sachmittel mit sich:

¹ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (2016). OBSAN Bulletin 12/2016, *Pflegepersonal in der Schweiz*.

1. Herausforderungen im Bereich Infrastruktur

Die HFGS ist in der kantonseigenen Liegenschaft Südallee 22, Suhr, untergebracht. Seit März 2013 ist zudem der Bildungsgang Operationstechnik HF in einem als Provisorium erstellten Pavillon auf dem Areal der Schule untergebracht. Zum heutigen Zeitpunkt ist das bestehende Gebäude Südallee 22 stark überbelegt. Dies drückt sich einerseits in zu hohen Klassengrössen von bis zu 35 Studierenden und zunehmendem Vorlesungsbetrieb mit bis zu 100 Studierenden, andererseits in fehlenden Räumen für Gruppenarbeiten, Praxistransfer und Aufenthalt aus. Hinzu kommt, dass die Liegenschaft aufgrund ihres hohen Alters diverse Mängel aufweist, welche die Nutzungsqualität teils massiv beeinträchtigen.

Aufgrund des starken Wachstums der Studierendenzahlen und des ausgewiesenen Erneuerungsbedarfs der Liegenschaft wurde von 2009–2014 ein Projekt zur Gesamterneuerung ausgearbeitet. Aufgrund hoher Fehlbeträge in der Finanzplanung der Hochbauten wurde das Projekt im Frühjahr 2015 infolge einer Neupriorisierung der Hochbauvorhaben durch den Regierungsrat in den Zeitraum ab 2030 verschoben. Um in der Zwischenzeit den gestiegenen Raumbedarf zu decken und den Schulbetrieb in der Südallee 22 aufrechtzuerhalten, beschloss der Regierungsrat Ende 2015, dass für den Bildungsgang Sozialpädagogik ein neuer Standort im Raum Aarau gesucht und die Liegenschaft Südallee 22 mit baulichen Überbrückungsmassnahmen für einen Zeithorizont von 10–15 Jahren unterrichtstauglich gemacht wird.

Mit Beschluss vom 5. Juni 2018 (GRB Nr. 2018-0718) bewilligte der Grosse Rat schliesslich den für die Zumietung des Zweitstandorts Sozialpädagogik erforderlichen Verpflichtungskredit. Mit der per Mai 2019 anstehenden Auslagerung des Bildungsgangs Sozialpädagogik an den Zweitstandort an der Bahnhofstrasse 102, Aarau, und den bereits durchgeföhrten baulichen Überbrückungsmassnahmen kann die Raumsituation am bestehenden Standort Südallee 22 verbessert und das prognostizierte Wachstum in den beiden übrigen Bildungsgängen Pflege und Operationstechnik aufgenommen werden.

2. Herausforderungen im Bereich Stellen

Während die Zahl der Studierenden und damit verbunden auch die Zahl der Lehrpersonen an der HFGS stetig gestiegen ist, ist die Zahl der Stellen in den Bereichen Schulführung, Administration und Dienste im gleichen Zeitraum gesunken:

Tabelle 1: Entwicklung Studierendenzahlen, Anzahl Lehrpersonen und Anzahl Stellen in den Bereichen Führung, Administration, Dienste (FAD)

	2010/ 11	2011/ 12	2012/ 13	2013/ 14	2014/ 15	2015/ 16	2016/ 17	2017/ 18	2018/ 19	2019/ 20	2020/ 21	2021/ 22
Anzahl Studierende ¹	418	500	606	695	707	753	773	806	828	860	877	892
Anzahl Lehrpersonen (VZÄ ²)	keine Anga-ga-ben	30	35	40	45	45	44	44	47	keine Anga-ga-ben	keine Anga-ga-ben	keine Anga-ga-ben
Anzahl Stellen FAD (VZÄ ²)	11.0	11.0	8.0	8.0	8.0	8.0	7.6	7.6	7.6	keine Anga-ga-ben	keine Anga-ga-ben	keine Anga-ga-ben

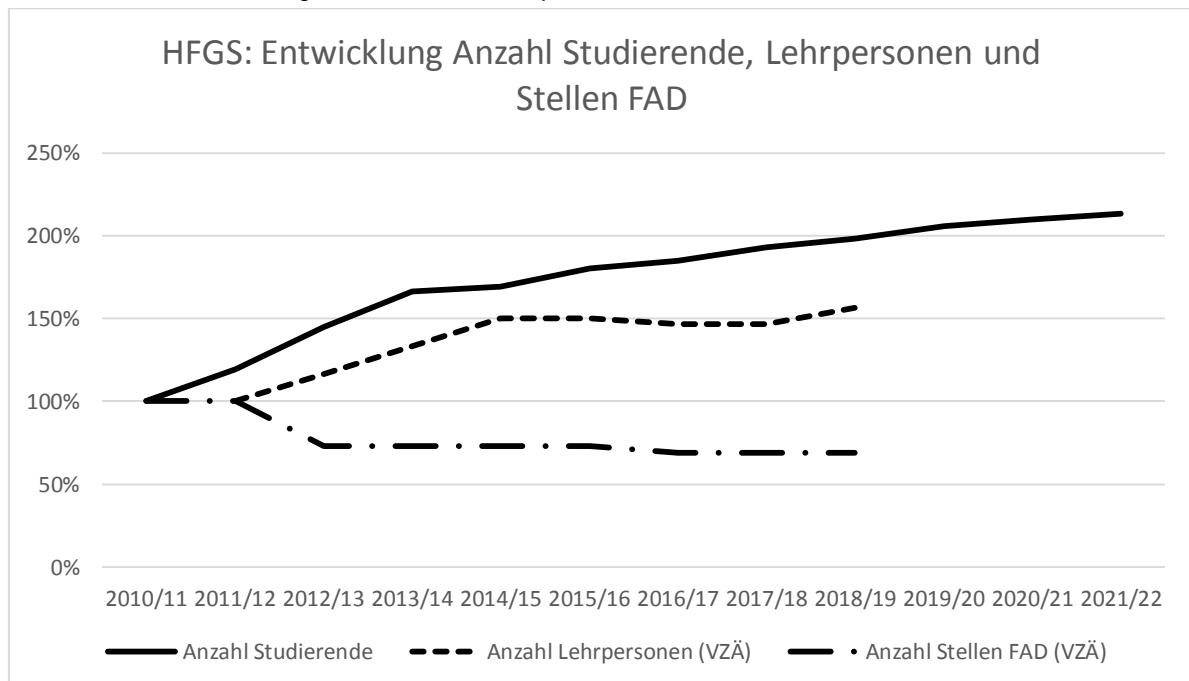
¹ Ab Schuljahr 2019/20 Prognosen gemäss Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2019–2022.

² Angaben in Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Hinsichtlich der Entwicklung der Anzahl Studierender und Lehrpersonen fällt zunächst ein überdurchschnittlich starkes Wachstum in den Jahren 2011–2014 auf. Dieses ist insbesondere auf den in diesem Zeitraum erfolgten Aufbau des Bildungsgangs Sozialpädagogik zurückzuführen. Im selben Zeitraum kam es dagegen zu einem deutlichen Rückgang von Stellen in den Bereichen Führung, Administration, Dienste (FAD). Dieser erklärt sich mit der Auflösung von mehrjährigen befristeten Stellen, die im Jahr 2006 bei der Gründung der HFGS im Zuge der Überführung der ehemaligen Bildungsgänge der Gesundheitsberufe von der Systematik des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) in die Systematik der allgemeinen Berufsbildung geschaffen worden waren. Per Schuljahr 2016/17 kam es dann aufgrund der kantonalen Sparmassnahmen zu einem weiteren, eher geringfügigen Abbau ordentlicher Stellen.

Während im Jahr 2010 auf ein Vollzeitäquivalent in den Bereich FAD somit noch knapp 40 Studierende (Studierendenlast) und knapp drei Lehrpersonen (Lehrpersonenlast) kamen, sind es heute rund 110 Studierende und sechs Lehrpersonen je Vollzeitäquivalent:

Grafik 1: Prozentuale Entwicklung Anzahl Studierende, Lehrpersonen und Stellen in den Bereichen FAD



Die mittlere Studierendenlast vergleichbarer Schulen liegt erfahrungsgemäss bei rund 40, die mittlere Lehrpersonenlast bei etwa 3,5. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass im Falle der HFGS einzelne Leistungen (beispielsweise Lohnadministration Lehrpersonen) zentral vom Departement Bildung, Kultur und Sport erbracht werden, muss festgehalten werden, dass die HFGS hinsichtlich personeller Ressourcierung in den Bereichen FAD deutlich schlechter ausgestattet ist als vergleichbare Schulen in anderen Kantonen.

Dies bringt für die Schule auf verschiedenen Ebenen negative Auswirkungen mit sich. So bindet der operative Schulbetrieb beinahe sämtliche personellen Ressourcen der HFGS und Ausfälle (beispielsweise krankheitsbedingt) können kaum mehr aufgefangen werden. Vorhaben, die eher auf der strategischen Ebene angesiedelt sind, wie beispielsweise Schulentwicklung oder Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, sind zudem kaum oder nur noch in stark reduziertem Umfang möglich. Nachfolgend dazu zwei konkrete Beispiele:

- Bis vor ungefähr acht Jahren war die HFGS in gemeinsamen Entwicklungsprojekten im Kooperationsverbund mit Schulen aus anderen Kantonen eine führende Partnerin. Inzwischen sind derartige gemeinsame Entwicklungsprojekte mit Beteiligung der HFGS stark reduziert, da die HFGS keine vergleichbaren Ressourcen wie die anderen Schulen in gemeinsame Entwicklungsprojekte mehr einbringen kann und die Kooperationspartner, die aufgrund der interkantonalen Freizügig-

keit zugleich Konkurrenten sind, die HFGS zunehmend als Trittbrettfahrerin wahrgenommen haben. Die HFGS kann dementsprechend auch kaum noch von gemeinsam erarbeiteten Inhalten, wie beispielsweise E-Learning-Angeboten, profitieren, sondern muss entweder darauf verzichten oder diese in Minimallösungen mit ihren eigenen Ressourcen ohne die Nutzung der Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der anderen Schulen erarbeiten.

- Aufgaben der Führung (zum Beispiel Führung des Bildungsgangs Operationstechnik), Administration (zum Beispiel Eignungsabklärung) und Dienste (zum Beispiel Qualitätsentwicklung) werden zunehmend durch Lehrpersonen der HFGS übernommen, obwohl diese Leistungen von entsprechenden Führungspersonen, Administrationsmitarbeitenden oder Fachspezialistinnen und Fachspezialisten in der Regel in besserer Qualität oder aufgrund der unterschiedlichen Lohnansätze kostengünstiger erbracht werden könnten.

3. Herausforderungen im Bereich Sachmittel

Auch im Bereich Sachmittel verfügt die HFGS über eine im Vergleich mit anderen Schulen unterdurchschnittliche Ausstattung. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen im Anhöruungsbericht vom 22. August 2017 zum Zweitstandort Sozialpädagogik verwiesen, wo ausführlich aufgezeigt wurde, dass die HFGS ihre Ausbildungsleistungen zu einem für den Kanton sehr vorteilhaften Preis-Leistungs-Verhältnis erbringt. So liegen die durchschnittlichen Ausbildungskosten pro Studierender respektive Studierendem in allen drei Bildungsgängen der HFGS teils deutlich tiefer als die durchschnittlichen Kosten derselben Ausbildungen in der restlichen Schweiz, wie sie in den Tarifen der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 (SAR 400.510) zum Ausdruck kommen. Die HFSV-Tarife beruhen auf regelmässigen (Voll-)Kostenerhebungen bei allen Anbietern in der ganzen Schweiz und decken im Gesundheits- und Sozialbereich derzeit 90 % der durchschnittlichen Vollkosten für die Studierenden der jeweiligen Bildungsgänge.

4. Situation an der Berufsfachschule Gesundheit und Soziales Brugg

Abschliessend sei an dieser Stelle noch angemerkt, dass die ebenfalls kantonal geführte Berufsfachschule Gesundheit und Soziales (BFGS) in Brugg in den Bereichen Infrastruktur, personelle Ressourcen und Sachmittel aus den gleichen Gründen in einer ähnlichen Lage wie die HFGS ist.

Zur Frage 1

"Wie beurteilt der Regierungsrat die Entwicklungsfähigkeit der HFGS mit einer unterdurchschnittlichen Ressourcierung (Stellen, Sachmittel, Raum etc.) im Vergleich mit anderen Höheren Fachschulen in den Bereichen Gesundheit und Soziales?"

Wie aus den Vorbemerkungen hervorgeht, verfügt die HFGS auch nach Ansicht des Regierungsrats in allen drei genannten Bereichen über eine unterdurchschnittliche Ausstattung. Mit dem per Frühjahr 2019 geplanten Bezug des Zweitstandorts Sozialpädagogik wird sich die Raumsituation der HFGS deutlich entspannen, und auch im Bereich Sachmittel konnten bislang keine nennenswerten negativen Auswirkungen festgestellt werden. So hat auch das Inkrafttreten der HFSV und die damit verbundene Einführung der schweizweiten Freizügigkeit für die Studierenden bei der Wahl ihres Bildungsanbieters bislang zu keinen negativen Effekten auf die Studierendenzahlen der HFGS geführt. Die Studierenden weichen also nicht (oder zumindest nicht bis jetzt und nicht in spürbarem Ausmass) verstärkt auf ausserkantonale, besser ressourcierte höhere Fachschulen aus, obwohl dies für sie mit keinen nennenswerten finanziellen Nachteilen verbunden wäre.

Im Bereich Stellen (FAD) ergeben sich für die HFGS nach Ansicht des Regierungsrats aber klare Nachteile im Vergleich mit anderen höheren Fachschulen in den Bereichen Gesundheit und Sozia-

Ies. Die Entwicklungsfähigkeit der HFGS ist mit der aktuellen Stellenausstattung eng limitiert und kann zu einer künftig schwächeren Positionierung der HFGS im interkantonalen Wettbewerb führen. Der Regierungsrat wird dementsprechend im Rahmen der Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2020–2023 prüfen, wie dieser Problematik begegnet werden kann.

Zur Frage 2

"Gibt es bereits Ideen, wie der Raumbedarf der HFGS ab dem Jahr 2030 gedeckt werden soll? Wann und durch wen ist geplant, die entsprechenden Arbeiten aufzunehmen?"

Es bestehen diesbezüglich verschiedene Optionen. Da die BFGS, wie bereits erwähnt, in einer ähnlichen Situation ist wie die HFGS, möchte sich der Regierungsrat im Moment noch alle Optionen offen halten und insbesondere die Entwicklungen im Reformmodul Berufsfachschulen abwarten. Sobald Klarheit hinsichtlich der künftigen Berufsfachschullandschaft im Kanton Aargau besteht, werden das Departement Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Berufsbildung und Mittelschule) sowie das Departement Finanzen und Ressourcen (Immobilien Aargau) die entsprechenden Arbeiten aufnehmen.

Zur Frage 3

"Wie schätzt der Regierungsrat die Situation ein, dass die HFGS keine Weiterbildungen anbietet, wie dies die entsprechenden Schulen in Basel, Bern, Luzern, Zürich oder Winterthur tun? Ist das nicht ein klarer Nachteil gegenüber der Konkurrenz?"

Ein bedarfsgerechtes Weiterbildungssangebot erhöht die Attraktivität einer höheren Fachschule sowohl für die Studierenden als auch für die Betriebe. Mit der voraussichtlich weiter zunehmenden Wettbewerbsintensität für die Betriebe im Bereich Gesundheit und Soziales steigt deren Nachfrage nach integrierten und bedarfsgerechten Aus- und Weiterbildungsleistungen aus einer Hand. Nachgefragt werden kompetente, agile und verlässliche Bildungsanbieter, welche die Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse der Betriebe umfassend, wirksam und kostengünstig abdecken können. Insbesondere im Gesundheitswesen zeichnet sich ab, dass in Zukunft auch verstärkt eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen als Ergänzung und teilweise womöglich auch als Alternative zu den HF-Lehrgängen eine immer wichtigere Rolle spielen werden.

Aktuell verfügt die HFGS über keine personellen Ressourcen, um sich an dieser Entwicklung zu beteiligen oder andere Weiterbildungssangebote aufzubauen. Dies führt zurzeit noch zu keinen spürbaren Nachteilen gegenüber ihrer Konkurrenz, wird sich längerfristig nach Ansicht des Regierungsrats aber voraussichtlich zu einem schwer zu korrigierenden Nachteil entwickeln und die Position der HFGS im interkantonalen Wettbewerb schwächen.

Zur Frage 4

"Erachtet der Regierungsrat den Kanton Aargau auch längerfristig als die beste Trägerschaft für eine erfolgreiche Entwicklung der HFGS?"

Wie bereits im Anhörungsbericht zum Zweitstandort Sozialpädagogik vom 22. August 2017 erwähnt, soll die Frage nach der Beibehaltung der kantonalen Trägerschaft der HFGS im Zusammenhang mit der längerfristigen Klärung der Raumfrage, nochmals gründlich überprüft werden. Der Regierungsrat ist in dieser Frage grundsätzlich für alle Optionen offen. Einzige Bedingung ist dabei, dass aufgrund des Versorgungsauftrags der öffentlichen Hand in den Bereichen Gesundheit und Soziales auch in Zukunft ein entsprechendes Bildungsangebot im Kanton Aargau vorhanden sein muss.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'024.–.

