

Bericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission an den Landrat

betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (EG BGFAP)

2024/246

vom 4. Juni 2024

Das Wichtigste in Kürze	
Inhalt der Vorlage	Das vorliegende Gesetz bezweckt die Ausbildung im Bereich der Pflege und wurde erarbeitet, nachdem das Stimmvolk am 28. November 2021 die sogenannte Pflege-Initiative angenommen hatte. Ziel der Vorlage ist die Schaffung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der bestehenden Bundesvorgaben zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege. In den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt wurden die diesbezüglichen Arbeiten innerhalb eines gemeinsamen, bikantonalen Projektes vorgenommen. Das Gesetz beinhaltet die Förderung der Ausbildung der Pflegefachpersonen in den höheren Fachschulen (HF) und den Fachhochschulen (FH). In den beiden Basel wird zusätzlich die Gruppe der Fachfrauen und Fachmänner Gesundheit EFZ (FAGE) mit Unterstützungsbeiträgen bedacht.
Beratung Kommission	Die Vorlage war in der Kommission unbestritten. Das Anliegen, mittels finanzieller Zuschüsse die Anreizschwelle für Betriebe / Institutionen und Studierende zu senken, wurde grundsätzlich geteilt. Ebenfalls wurde es als sinnvoll erachtet, die Berufsgruppe der Fachfrauen und Fachmänner Gesundheit (FAGE) über die Vorgaben des Bundes hinausgehend zu unterstützen. Kritik äusserten einige Kommissionsmitglieder jedoch insbesondere an der Systematik der subjektfinanzierten Unterstützung, da dadurch andere Berufsgruppen, die ebenfalls von Fachkräftemangel betroffen sind, benachteiligt werden. Die Kommission änderte und ergänzte das Gesetz nur an einem Punkt: Der Regierungsrat soll dafür besorgt sein, dass die Prozesse bezüglich der Förderung der Ausbildung in elektronischer Form abgewickelt werden können. Für Details wird auf das Kapitel Kommissionsberatung verwiesen.
Antrag an den Landrat	Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig mit 11:0 Stimmen Zustimmung zum unveränderten Landratsbeschluss. Zum Landratsbeschluss gemäss Kommission.

1. Ausgangslage

Im November 2017 initiierte der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)», die am 28. November 2021 mit 61 Prozent von Stimmvolk und Ständen angenommen wurde. Der Kanton Basel-Landschaft nahm die Pflegeinitiative mit 62 Prozent an.

Der Bundesrat beschloss am 12. Januar 2022, die Verfassungsbestimmungen in zwei Etappen umzusetzen:

- Die **erste Etappe** beinhaltet im Wesentlichen die sogenannte Ausbildungsoffensive, mit der die Ausbildung der Pflegefachpersonen in den höheren Fachschulen (HF) und den Fachhochschulen (FH) gefördert werden soll.
- In einer zweiten Etappe sollen die anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und die angemessene **Abgeltung der Pflegeleistungen** angegangen werden. Dieses Thema soll in separaten Bestimmungen aufgenommen werden, die voraussichtlich 2027 in Kraft treten.

Das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022 sieht vor, während 8 Jahren

- **Beiträge der Kantone an die praktische Ausbildung** und entsprechende finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund mit max. 50% der Kantonsbeiträge (Ausbildungsfinanzierung Praxis) auszurichten;
- **Beiträge an Auszubildende an einer Höheren Fachschule (HF / FH) oder Fachhochschule (FH)** zur Sicherung des Lebensunterhalts und entsprechende finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund (Beiträge Studierende) auszurichten. Die Ausbildungsleistungen (Subjektfinanzierung) betragen Vollzeit CHF 24'000.–, Teilzeit CHF 18'000.– und zusätzlich CHF 10'000.– pro unterhaltspflichtiges Kind;
- Eine **Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Pflege an HF** (über Beiträge der Kantone an HF und des Bundes an die Kantone) und FH (über Beiträge des Bundes an FH) zu erreichen. Um die Kosten der Ausbildung für die Betriebe abzumildern und damit einen Anreiz für zusätzliche Ausbildungsplätze zu setzen, sieht der Kanton folgende Leistungen an Leistungserbringende vor:

HF (pro Praktikumswoche)	CHF 300.–
FH (pro Praktikumswoche)	CHF 300.–
FAGE (Abgeltung pro Jahr)	CHF 1'800.–

Der Fokus auf die Bildungsabschlüsse der Tertiärstufe (HF, FH) wird vom Bund damit begründet, dass die Zahl der pro Jahr erreichten Abschlüsse stark unter dem geschätzten Nachwuchsbedarf für 2029 liegt. Durch die Alterung der Bevölkerung und der daraus resultierenden zunehmenden Komplexität der Versorgung wird zudem erwartet, dass der Bedarf an diesen Pflegekräften zunehmen wird.

Fachfrauen und Fachmänner Gesundheit EFZ (FAGE) sind laut Einschätzung des Baselbieter Regierungsrats ebenso unentbehrlich für die Pflege, vor allem im Bereich der Langzeitpflege. Zudem schliessen im Kanton Basel-Landschaft gemäss Schätzungen der OdA Gesundheit beider Basel 65 % der FAGE-Absolventinnen und -Absolventen ein Studium HF oder FH an ihre Lehre an. Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt sehen daher, über die im Bundesrecht vorgesehenen Beiträge hinausgehend, auch eine Mitfinanzierung der praktischen Ausbildungsleistung für die FAGE vor.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission behandelte die Vorlage an zwei Sitzungen. Am 3. Mai 2024 fanden Einführung und erste Lesung statt, am 24. Mai wurde die zweite Lesung abgeschlossen. Von der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion waren jeweils anwesend ihr Vorsteher, Regierungsrat Thomi Jourdan, sowie Generalsekretär Olivier Kungler. Für fachliche Auskünfte standen der Kommission zur Verfügung: Gabriele Marty, Leiterin Abteilung Alter, Amt für Gesundheit, Caroline Brugger, Projektleiterin und wiss. Mitarbeiterin Abt. Alter, Amt für Gesundheit, und Eric Trachsel, Rechtsdienst Amt für Gesundheit.

2.2. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommissionsmitglieder sprachen sich ohne wesentliche Vorbehalte für die Umsetzung der Gesetzesvorlage aus. Das Anliegen, mittels finanzieller Zuschüsse die Anreizschwelle für Ausbildungsgeber (Betriebe) und Auszubildende (Studierende) zu senken, wurde grundsätzlich geteilt. Ebenfalls wurde es als sinnvoll erachtet, die Berufsgruppe der Fachfrauen und Fachmänner Gesundheit (FAGE) über die Vorgaben des Bundes hinausgehend zu unterstützen. Kritik äusserten einige Kommissionsmitglieder jedoch insbesondere an der Systematik der subjektfinanzierten Unterstützung, da dadurch andere Berufsgruppen, die ebenfalls von Fachkräftemangel betroffen sind, benachteiligt werden.

– Objekt- und Subjektfinanzierungen im Fokus

Insgesamt anerkannte die Kommission, dass mit der vorliegenden Lösung dem Willen des Stimmvolks entsprochen wird und es sich um ein gut austariertes und kantonal sinnvoll ergänztes Gesetz handelt, womit über die Förderung der Ausbildung das Problem des Pflegefachmangels angegangen wird. Das Gesetz sieht Objektfinanzierungen (die an die Ausbildungsbetriebe gehen) und Subjektfinanzierungen vor (die den Auszubildenden zugutekommen). Im Gegensatz zum Bund, der die Initiative streng auslegt und nur diplomiertes Pflegepersonal auf Tertiärstufe berücksichtigt, sieht das Gesetz in den beiden Basel auch die Förderung der FAGEs vor. Damit wird anerkannt, dass diese Berufsgruppe eine besonders wichtige Zubringerfunktion zur HF-/FH-Ausbildung hat, die es zu unterstützen gilt.

An Institutionen, welche Ausbildungen vornehmen, werden pro HF- und HF-Studierende CHF 300.– pro Praktikumswoche und für FAGEs eine Abgeltung von CHF 1'800.– pro Jahr ausbezahlt (Objektfinanzierung). Die Unterstützung soll es den Betrieben erleichtern, die für die Ausbildungstätigkeit notwendige Zusatzarbeit aufzubringen, wofür sie – in den Worten eines Kommissionsmitglieds – «halbwegs anständig» entschädigt werden.

Die Ausbildungsleistungen an FH-/HF-Studierende (Subjektfinanzierung) betragen Vollzeit CHF 24'000.–, Teilzeit CHF 18'000.– und zusätzlich CHF 10'000.– pro unterhaltspflichtiges Kind. Diese Beiträge kommen direkt den Studierenden zugute, werden aber nur ausgerichtet, sofern bei Studienbeginn das 25. Altersjahr erreicht oder bereits eine Berufslehre abgeschlossen wurde und während zweier Jahre eine Berufstätigkeit erfolgt ist.

Die Höhe der Beiträge werden von Basel-Stadt und Basel-Landschaft in der entsprechenden Verordnung festgehalten, die vom jeweiligen Regierungsrat beschlossen wird. Sollten die Massnahmen entweder nicht die gewünschte Wirkung entfalten oder sollte es Änderungen beim Finanzbedarf geben, lassen sich die Beiträge anpassen.

– Eine wohlgemeinte Ungleichbehandlung

Verschiedene Kommissionsmitglieder äusserten Unbehagen über die wohlgemeinte Ungleichbehandlung des Pflegeberufs gegenüber anderen Branchen, in denen ebenfalls Fachkräftemangel herrscht, jedoch keine finanzielle Unterstützung der Ausbildung zu erwarten ist. Zudem wurden

aufgrund der Tatsache, dass kein neues Angebot geschaffen, sondern lediglich der Zugang zu einem bestehenden erleichtert wird, starke Mitnahmeeffekte befürchtet.

Kritische Stimmen gab es auch im Zusammenhang mit der Objektfinanzierung, die dem in der Schweiz geltenden Grundsatz widerspreche, dass Weiterbildungsinstitutionen nicht finanziert werden. Eine Ausnahme für Pflegefachberufe könnte bei Institutionen, die auf diese Unterstützung nicht zählen können, Bedürfnisse wecken.

Die Direktion verdeutlichte in Bezug auf die Subjektfinanzierung, dass keine Erstausbildungen finanziert, sondern Anreize gesetzt werden, damit zusätzliche Ausbildungsplätze nicht nur geschaffen, sondern auch besetzt werden. Von den Unterstützungen profitieren also bewusst nur Personen in einer fortgeschrittenen Lebensphase (ab 25 Jahren), in der sie es sich oftmals nicht mehr leisten können, auf einen Ausbildungslohn zurückzufallen.

Aus den Reihen der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass im Gesundheitswesen Aus- und Weiterbildung heute nicht ausreichend finanziert und die Leistungserbringer in diesem Bereich chronisch unterdeckt seien. Das neue Gesetz kalkuliert, dass dank der Objektfinanzierung mehr Ausbildungsplätze geschaffen und die Betriebe halbwegs anständig entschädigt werden können. Zudem, so die Direktion, müssen Betriebe, die ihre Ausbildungsverpflichtung nach neu zu berechnendem Bedarf nicht erbringen, Ersatzzahlungen leisten. Dies ist heute bereits Teil einer Vereinbarung unter den Betrieben und wird künftig gesetzlich geregelt, wobei die Höhe der Zahlung noch festzulegen ist.

– *Unklare Kostenfolgen*

Ein Mitglied wollte wissen, ob bei der Berechnung der Kosten für den Kanton berücksichtigt wurde, dass das Angebot aufgrund der Subventionierung vermehrt in Anspruch genommen werden könnte. Die Direktion bestätigte, dass bei der Berechnung sowohl ein dynamisches als auch ein lineares Wachstum berücksichtigt wurde, Stand heute jedoch nicht abzuschätzen sei, welches der beiden Szenarien zutreffen werde. Der jährliche Netto-Betrag von CHF 2,54 Mio. (nach Abzug der Bundesbeiträge), der in den Aufgaben- und Finanzplan eingestellt wurde, entspricht der konservativen Schätzung.

Die Kosten für den Kanton lassen sich laut Direktion im Moment nicht definitiv beziffern, da noch nicht klar ist, wer die Unterstützungsanträge stellen wird. Gemäss Bundesverordnung soll bei der Subjektfinanzierung der Wohnsitz massgebend sein, und nicht (wie ursprünglich geplant) der Studienort. Bei der Objektfinanzierung käme der Standort der Institutionen zum Tragen, was heisst, dass Basel-Stadt aufgrund der Grösse und Anzahl der Ausbildungsbetriebe (Spitäler) stärker belastet würde.

Der Bund zahlt maximal 50 % der Beiträge, hat aber bereits eine erste Kürzung (von 424 Mio. Franken auf 410 Mio.) geltend gemacht und behält sich weitere Kürzungen vor. Zudem hat der Bund eine Strafmöglichkeit eingebaut, insofern Kantone, die weniger als die Hälfte zahlen, nicht den halben Bundesbeitrag erhalten sollen, und die Gelder stattdessen teilweise in Kantone verschoben werden, die ihrer Aufgabe nachkommen.

– *Konkurrenz der FMS und «Downsizing» der FAGE*

Ein Mitglied vermutete eine Konkurrenz der Fachmittelschulen (FMS) zur FAGE-Ausbildung, was insofern problematisch sei, da die FMS, obschon ursprünglich dafür konzipiert, nicht zwingend in den Pflege- und Betreuungsberuf mündet. Nach Auskunft der Direktion gehen FAGE-Absolventinnen und Absolventen fast ausschliesslich in den Pflegebereich, während die FMS mit Schwerpunkt Gesundheit zusätzlich zur Pflege ein vielfältiges Spektrum weiterer Gesundheitsausbildungen (insbesondere im medizinisch-technischen Bereich) bedient. Nationale Daten würden jedoch zeigen, dass FMS-Absolventinnen und -Absolventen an der Rekrutierung tertiär qualifizierter Pflegefachkräfte durchaus substantiellen Anteil haben. Ein grosser Teil von ihnen habe allerdings die FMS gewählt, weil es für das Gymnasium nicht gereicht hat – und schlage nach Beendigung der allgemeinbildenden Schule einen Weg ein, der nicht ans Spitalbett führt.

Die dreijährige berufliche Grundbildung zum/zur Fachfrau/-mann Gesundheit EFZ hat laut Direktion eine andere Qualität als die 3 Jahre FMS. Jugendliche, die heute eine FAGE-Ausbildung ma-

chen, haben ein tendenziell niedrigeres Schulniveau (A) als zu früheren Zeiten (E). In der Folge wurde auch die FAGE-Ausbildung schulisch geschwächt, was dazu führt, dass an Pflegeberufen Interessierte mit einem höheren schulischen Niveau eher an die FMS gehen und sie in ihrer beruflichen Ausrichtung nachfolgend etwas ergebnisoffener seien – und damit unter Umständen für den Pflegebereich weniger verfügbar. Dass man den FAGEs zu Beginn im beruflichen Alltag weniger Kompetenzen übertragen habe, habe letztlich zu einem «Downsizing» in Bezug auf die Attraktivität der Ausbildung für junge Menschen geführt. Das Direktionsmitglied befand, dass vorab die Attraktivität des Sek II-Ausbildungsgangs der FAGEs gefördert werden sollte, um den Pool an Pflegefachpersonen zu vergrössern.

Die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) plane, das vom Kommissionsmitglied angesprochene Thema der Konkurrenz der beiden Wege fundierter anzugehen und Umfragen (z.B. zum Wahlverhalten der Schüler/innen) zu lancieren.

– *Vorfahrt für Digitalisierung*

Ein Kommissionsmitglied monierte, dass im Gesetz mehrere Möglichkeiten ausgelassen wurden, die Einrichtungen sowie die gesuchstellenden Personen punkto Mitwirkungspflicht zu einem digitalen Datenaustausch zu verpflichten. Die Schaffung eines neuen Gesetzes böte die Chance, das Gebot der Digitalisierung der Verwaltung nicht nur auszurufen, sondern hier mit gutem Beispiel voranzugehen und festzuschreiben, dass das Einreichen von Unterlagen auf elektronischem Weg zu erfolgen habe.

Einem Teil der Kommission schien eine Verpflichtung nicht zielführend zu sein, eine offenere Version wäre wünschenswerter. Die Direktion machte zudem geltend, dass zwar die meisten der angesprochenen Stakeholder (Spitäler, APH, Spitex, beitragsberechtigende Studierende FH/HF) grundsätzlich dazu in der Lage seien, die kantonale Verwaltung jedoch bis zum angestrebten Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes am 1.7.2024 noch nicht bereit wäre, die Prozesse durchgehend digital zu verarbeiten (digitale Unterschrift, Eingabe-Plattform).

Da jedoch die Wichtigkeit des Themas breit anerkannt wurde, wurde von der Direktion in zweiter Lesung eine abgemilderte Version in § 15 Abs. 1 integriert, was von der Kommission einstimmig gutgeheissen wurde:

Der Regierungsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz. Er sorgt dafür, dass die Prozesse zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege in elektronischer Form abgewickelt werden können. Er bezeichnet die zum Vollzug zuständigen Direktionen.

3. Antrag an den Landrat

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission beantragt dem Landrat mit 11:0 Stimmen, gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

04.06.2024 / mko

Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission

Lucia Mikeler Knaack, Präsidentin

Beilage

- Landratsbeschluss (unveränderter Entwurf)
- Gesetz (von der Kommission geänderter Entwurf)

Landratsbeschluss

über das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (EG BGFAP)

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (EG BGFAP) wird gemäss Beilage erlassen.
2. Ziffer 1 dieses Beschlusses untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b und § 31 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: