

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Gesundheit
Direktionsbereich Prävention und
Gesundheitsversorgung
Abteilung Gesundheitsberufe
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

20. November 2023

Ausführungsrecht zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich Pflege und abschliessende Inkraftsetzung des Gesundheitsberufegesetzes (Umsetzung der 1. Etappe der Pflegeinitiative); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Vernehmlassung in oben angeführter Angelegenheit bedanken wir uns und nehmen wie folgt Stellung:

Allgemeines

Wir begrüssen die grundsätzliche Stossrichtung des geplanten Ausführungsrechts zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022 (Ausbildungsfördergesetz Pflege) und zur abschliessenden Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe vom 30. September 2016 (Gesundheitsberufegesetz, GesBG; SR 811.21).

Insbesondere erachten wir es als überaus zweckmässig, dass Bundesbeiträge unabhängig davon gewährt werden sollen, ob die entsprechenden kantonalen Aufwendungen neu eingeführt oder bereits vor dem Inkrafttreten des Ausbildungsfördergesetzes Pflege bestanden haben. Dadurch wird den Bemühungen jener Kantone, die bereits seit längerem Massnahmen zur Förderung der Ausbildung von Pflegefachpersonen getroffen haben (z.B. kantonale Aus- und Weiterbildungsverpflichtungen), angemessen Rechnung getragen.

Überdies befürworten wir die Absicht des Bundes, ebenfalls für kantonale Aufwendungen zur Förderung der Innovation und Qualität in der praktischen Ausbildung Bundesbeiträge zu gewähren. Diesbezüglich wären jedoch zusätzliche Ausführungen in Bezug auf die Modalitäten entsprechender Beiträge in den Erläuterungen wünschenswert.

Nach unserer Ansicht besteht hinsichtlich der nachfolgend thematisierten Punkte aber noch erheblicher Klärungs- bzw. Anpassungsbedarf.

Degressive Bundesbeiträge im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH sowie an kantonale Ausbildungsbeiträge

Der Bundesrat beabsichtigt, eine degressive Abstufung der Bundesbeiträge gegen Ende der Laufzeit des Ausbildungsfördergesetzes Pflege für kantonale Beiträge an die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung sowie an Studierende des Bildungsgangs Pflege HF und des Studiengangs in Pflege FH vorzusehen. Demnach soll der Beitragssatz schrittweise vom vorgesehenen

Höchstsatz der Bundesbeiträge von 50 Prozent auf 45 Prozent im Beitragsjahr 2030, auf 40 Prozent im Beitragsjahr 2031 und auf 35 Prozent im letzten Halbjahr der Beitragsperiode (Januar-Juni 2032) sinken. Der Bundesrat begründet dies damit, dass die Ausbildung im Bereich der Pflege eine kantonale Aufgabe sei und die Bundesbeiträge so gesprochen werden müssten, dass ein Übergang der gesamten finanziellen Last auf die Kantone nicht zu einem abrupten Anstieg der kantonalen Ausgaben führe.

Wir lehnen die vom Bundesrat vorgeschlagene Abstufung von Bundesbeiträgen entschieden ab. Einerseits verfügt der Bundesrat hierfür nicht über die erforderliche gesetzliche Grundlage. Art. 8 Abs. 3 des Ausbildungsfördergesetzes Pflege hält klar und in abschliessender Weise fest, dass die Bundesbeiträge lediglich entsprechend der zweckmässigen Ausgestaltung der kantonalen Massnahmen abgestuft werden dürfen. Eine Abstufung nach anderen Kriterien fällt folglich ausser Betracht. Andererseits erweist sich die Begründung des Bundesrates, wonach die Bundesbeiträge so zu sprechen seien, dass ein Übergang der gesamten finanziellen Last auf die Kantone nicht zu einem abrupten Anstieg der kantonalen Ausgaben führe, nicht als stichhaltig. Der Kanton Solothurn hat die Ausbildung von nicht-universitärem Gesundheitspersonal (wozu nicht nur die Diplompflege zählt) bereits vor dem Inkrafttreten des Ausbildungsfördergesetzes Pflege unterstützt. Da das Ausbildungsfördergesetz Pflege bekanntermassen überdies auf acht Jahre befristet ist, können die Kantone ihre Ausgaben- und Budgetprozesse ohne Weiteres in zweckmässiger Weise planen. Hierfür bedarf es keiner Abstufung der Bundesbeiträge gegen Ende der Laufzeit des Ausbildungsfördergesetzes Pflege. Es sind keine zusätzlichen Hürden zu schaffen, welche verhindern, dass die vom Parlament gesprochenen Bundesgelder ausgerichtet werden.

Individuelle Ausgestaltung der Ausbildungsbeiträge

Der Bundesrat beabsichtigt, die Gewährung von Bundesbeiträgen an kantonale Ausbildungsbeiträge davon abhängig zu machen, dass die Kantone nachweisen, dass die Ausbildungsbeiträge Studierenden zukommen, die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf Unterstützung angewiesen sind. In den zugehörigen Erläuterungen wird festgehalten, dass dadurch die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen an alle Studierenden (sog. Giesskannenprinzip) ausgeschlossen werde. Der kantonale Beitrag sei individuell und wirksam auszugestalten. Es werde davon ausgegangen, dass die Kantone unterschiedliche Lebensumstände der Studierenden (z.B. Unterhaltungspflichten) sowie zusätzlich zum Ausbildungsbeitrag bestehende Einnahmen in Form einer Praktikumsentschädigung oder Kinderzulagen bei der Festlegung der Höhe des Ausbildungsbeitrags berücksichtigen würden. Zudem hätten die Kantone bei der Festlegung der Höhe des Ausbildungsbeitrags auch die kantonal unterschiedlich hohen Lebenskosten mit zu berücksichtigen.

Wir teilen die Haltung des Bundesrates, dass nicht sämtlichen Studierenden Ausbildungsbeiträge gewährt werden sollen. Es wird aber nicht definiert, was unter einem «Giesskannenprinzip» genau zu verstehen ist. Ebenso wird nicht näher spezifiziert, wie der Lebensunterhalt zu definieren ist. Ferner ist die Abgrenzung zum kantonalen Stipendienwesen unklar. Es ist nach unserem Dafürhalten unabdingbar, dass im Rahmen der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen ein gewisser Schematismus bzw. bestimmte Pauschalisierungen zulässig sein müssen. Es ist mitunter aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit und Verwaltungsökonomie absolut verfehlt, eine umfangreiche, einzelfallbezogene Gesuchsprüfung durchzuführen, wie dies etwa bei Stipendien der Fall ist. Dadurch könnten Personen, die sich für eine Ausbildung als Pflegefachpersonen HF oder FH interessieren, aufgrund der hohen administrativen Hürden für die Gewährung von Beiträgen letztlich davon abgehalten werden, eine entsprechende Ausbildung in Angriff zu nehmen. Es sollte deshalb grundsätzlich ausreichen, als Beitragsvoraussetzungen eine bestimmte Altersgrenze und allenfalls weitere (alternative) Kriterien (z.B. elterliche Unterhaltungspflichten) vorzusehen.

Übergangsrecht für bereits zugelassene Spitex-Organisationen

In der Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (KVV; SR 832.102) soll eine Übergangsbestimmung für bereits zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) zugelassene Spitex-Organisationen verankert werden. Demnach sollen die Kantone innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Ausbildungsfördergesetzes Pflege jenen Spitex-Organisationen, die bereits vor dem 1. Juli 2024 zugelassen worden sind und Ausbildungsleistungen erbringen oder zu erbringen beabsichtigen, einen Leistungsauftrag erteilen, damit

die betreffenden Spitex-Organisationen von kantonalen Beiträgen an die Kosten der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH profitieren können. Spitex-Organisationen, die bereits vor dem 1. Juli 2024 zugelassen worden sind und keine Ausbildungsleistungen erbringen oder zu erbringen beabsichtigen, sollen weiterhin zugelassen bleiben und nach wie vor ihre Leistungen zu Lasten der OKP erbringen können, auch wenn ihnen kein Leistungsauftrag erteilt worden ist.

Diese Übergangsbestimmung zugunsten der Spitex-Organisationen lehnen wir in aller Form ab. Einerseits verfügen bereits zahlreiche Kantone über Ausbildungsverpflichtungen, die auch für Spitex-Organisationen gelten. Andererseits soll die Ausbildungsverpflichtung – im Lichte der Rechtsgleichheit – für Spitex-Organisationen, Pflegeheime und Spitäler gleichermaßen gelten. Es kann nicht in das Belieben der bereits zugelassenen Spitex-Organisationen gestellt werden, ob sie Ausbildungsleistungen erbringen möchten oder nicht. Für eine solche Privilegierung findet sich weder im Ausbildungsfördergesetz Pflege noch in der Krankenversicherungsgesetzgebung eine entsprechende Grundlage. Spitex-Organisationen sind im Kanton Solothurn – abgesehen von Kleinbetrieben – ohnehin bereits im Rahmen der kantonalen Aus- und Weiterbildungsverpflichtung verpflichtet, entsprechende Aus- und Weiterbildungsleistungen zu erbringen, da die betreffende Pflicht an die Betriebsbewilligung – und nicht an die OKP-Zulassung – geknüpft ist.

Aufwertung des Berufsstatus der Pflegefachpersonen HF und FH und Stärkung ihrer Autonomie

In der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 (KLV; SR 832.112.31) soll definiert werden, welche Leistungen künftig durch Pflegefachpersonen sowie Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause ohne ärztliche Anordnung oder Auftrag erbracht werden können. Konkret handelt es sich dabei um Massnahmen der Abklärung, Beratung und Koordination und um Massnahmen der Grundpflege, jedoch explizit nicht um Massnahmen der Untersuchung und der Behandlung. Des Weiteren werden in der KLV die Voraussetzungen definiert, welche Pflegefachpersonen erfüllen müssen, um Leistungen ohne ärztliche Anordnung oder Auftrag erbringen zu können.

Die Revision der KLV in dieser Form erachten wir als untauglich, um das Ziel der Aufwertung des Berufsstatus der Pflegefachpersonen HF und FH und die Stärkung ihrer Autonomie zu erreichen. Bei diesen Pflegefachpersonen handelt es sich um hochqualifizierte Fachpersonen, welche in der Lage sind, Massnahmen der Untersuchung und Behandlung, wie beispielsweise Verbandswechsel, Messung von Vitalzeichen und ähnliches, eigenverantwortlich anzuwenden. Mit der in der KLV vorgesehenen Beschränkung auf Massnahmen der Abklärung, Beratung und Koordination und Massnahmen der Grundpflege kann das Ziel der Aufwertung des Berufsstatus der Pflegefachpersonen HF und FH nicht erreicht werden. Weiter sollen unseres Erachtens Massnahmen der Grundpflege unter Aufsicht einer Pflegefachperson HF und FH auch von anderen im Bereich der Pflege tätigen Personen mit entsprechender Ausbildung (z.B. Fachfrau/-mann Gesundheit EFZ [FaGe]) erbracht werden können. Andernfalls werden Fehlanreize geschaffen, welche zusätzliche Kosten verursachen. Dies indem neu Massnahmen der Grundpflege vermehrt durch hochqualifizierte Pflegefachpersonen HF und FH vorgenommen werden und diese Fachkräfte entsprechend für die komplexe Pflege nicht zur Verfügung stehen. Dies läuft den Bemühungen zur Förderung dieser Ausbildungen sowie einer Aufwertung dieses Berufsbildes zuwider. Schlussendlich erachten wir die zusätzlichen Voraussetzungen für Pflegefachpersonen als unnötig. Die bereits bestehenden Zulassungsvoraussetzungen gemäss Art. 49 KVV sind ausreichend, um die notwendige Qualität gewährleisten zu können.

Inkrafttreten und Vollzug des Ausbildungsfördergesetzes Pflege

Der Bundesrat beabsichtigt, das Ausbildungsfördergesetz Pflege und das zugehörige Verordnungsrecht per 1. Juli 2024 in Kraft zu setzen. Ab diesem Zeitpunkt sollen die Kantone Bundesbeiträge für ihre Aufwendungen beantragen können. Mangels anderer Hinweise im Ausführungsrecht und in den Erläuterungen ist davon auszugehen, dass die bundesrechtliche Ausbildungsverpflichtung seitens der Kantone bereits ab 1. Juli 2024 vollzogen werden muss.

Diesbezüglich wird die Situation in jenen Kantonen, in welchen bereits eine kantonale Aus- und Weiterbildungsverpflichtung für Pflegefachpersonen HF und FH (sowie für zahlreiche andere

nicht-universitäre Gesundheitsberufe) gilt, nicht gebührend berücksichtigt. Im Kanton Solothurn werden die von den Einrichtungen zu erbringenden Aus- und Weiterbildungsleistungen bei der gegenwärtigen kantonalen Aus- und Weiterbildungsverpflichtung jeweils für ein ganzes Kalenderjahr festgelegt. Es ist nicht zweckmässig, die Ausbildungsleistungen für Pflegefachpersonen HF und FH im 2024 für die erste Jahreshälfte im Rahmen der kantonalen Aus- und Weiterbildungsverpflichtung und für die zweite Jahreshälfte im Rahmen der bundesrechtlichen Ausbildungsverpflichtung festzulegen. Vor diesem Hintergrund würden wir es begrüessen, wenn das Ausbildungsfördergesetz Pflege zwar bereits per 1. Juli 2024 in Kraft gesetzt wird, die Ausbildungsverpflichtung aber erst ab 1. Januar 2025 vollzogen werden muss. Dadurch könnte ein harmonischer Übergang zwischen den verschiedenen Aus- und Weiterbildungssystemen gewährleistet werden.

Sie ersuchen die Kantone, im Rahmen der Vernehmlassung darzulegen, wie sie die Beiträge des Bundes zur Unterstützung der Ausbildungsinitiative einzusetzen gedenken. Wir planen dazu ein umfangreiches Gesamtpaket im Umfang von rund 35 Millionen Franken (Stand Vernehmlassungsvorlage). Der dazu notwendige Gesetzgebungsprozess läuft noch. Die aktuelle Planungunsicherheit über die zu erwartenden Bundesbeiträge erschweren diesen Prozess leider massiv. Hier erwarten wir rasch Klarheit.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verweisen auf das diesem Schreiben beigelegte Antwortformular (mit Detailausführungen zu einzelnen Artikeln) sowie auf die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) vom 19. Oktober 2023.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Brigit Wyss
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage: Formular zur Stellungnahme