

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständige Departemente

Departement des Innern
Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommissionen

Bildungs- und Kulturkommission
Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1. Ausgangslage.....	7
1.1 Pflegeinitiative und indirekter Gegenvorschlag.....	7
1.2 Gegenstand der 1. Etappe (Ausbildungsoffensive)	8
1.3 Bedarf an Pflegefachpersonen HF und FH im Kanton Solothurn	10
1.4 Gegenwärtige Förderung der praktischen Aus- und Weiterbildung von Pflegefachpersonen HF und FH im Kanton Solothurn	10
1.4.1 Kantonalrechtliche Ausbildungs- und Weiterbildungsverpflichtung	10
1.4.2 Beiträge an kantonale höhere Fachschulen (HF).....	12
1.4.3 Ausbildungsbeiträge.....	12
1.4.4 Weiterbildungskosten für die zweijährige Weiterbildung von angehenden Expertin- nen und Experten in Intensiv-, Anästhesie- und Notfallpflege in der soH.....	12
1.5 Grundzüge der Vorlage	13
1.5.1 Erlassform	13
1.5.2 Ausbildungsverpflichtung und Beiträge für Ausbildungsleistungen	13
1.5.2.1 Vorbemerkungen.....	13
1.5.2.2 Von der Ausbildungsverpflichtung erfasste Ausbildungen und Einrichtungen	14
1.5.2.3 Zuständigkeiten	14
1.5.2.4 Kantonale Bedarfsplanung.....	14
1.5.2.5 Festlegung der Ausbildungskapazitäten und -leistungen	14
1.5.2.6 Abgeltung für die erbrachte Ausbildungsleistung.....	15
1.5.2.7 Ausgleichszahlung	15
1.5.3 Beiträge an die Höhere Fachschule Pflege Olten (HF Pflege Olten)	16
1.5.4 Ausbildungsbeiträge.....	17
1.5.4.1 Vorbemerkungen.....	17
1.5.4.2 Zuständigkeiten	17
1.5.4.3 Anspruchsberechtigte Personen und Beitragsvoraussetzungen	17
1.5.4.4 Beitragshöhe.....	19
1.5.4.5 Verfahren.....	19
1.5.5 Beiträge von Bund, Kanton und Einwohnergemeinden	20
1.5.5.1 Beiträge des Bundes	20
1.5.5.2 Kostenverteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden	20
2. Verhältnis zur Planung	21
3. Auswirkungen.....	21
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	21
3.2 Vollzugsmassnahmen	22
3.3 Folgen für die Einwohnergemeinden.....	22
3.4 Wirtschaftlichkeit.....	23
3.5 Nachhaltigkeit	23
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	23
4.1 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege.....	23
4.1.1 Allgemeine Bestimmungen	23
4.1.2 Zuständigkeiten	23
4.1.3 Ausbildungsverpflichtung und Beiträge für Ausbildungsleistungen	24
4.1.4 Beiträge an die Höhere Fachschule Pflege	27
4.1.5 Ausbildungsbeiträge.....	27
4.1.6 Kosten.....	29
4.1.7 Schlussbestimmungen.....	29
4.2 Gesetz über die Berufsbildung	29

4.3 Gesundheitsgesetz29

4.4 Spitalgesetz30

4.5 Sozialgesetz30

5. Rechtliches31

5.1 Rechtmässigkeit31

5.2 Zuständigkeit31

6. Antrag31

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopsis

Vernehmlassungsentwurf

Vernehmlassungsentwurf

Kurzfassung

In der Volksabstimmung vom 28. November 2021 wurde die Volksinitiative «Für eine starke Pflege» (Pflegeinitiative) von der Schweizer Stimmbevölkerung angenommen. Das Bundesparlament hat am 16. Dezember 2022 daraufhin das auf acht Jahre befristete Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und drei zugehörige Bundesbeschlüsse verabschiedet. Mit diesem Bundesgesetz soll die erste Etappe der Pflegeinitiative umgesetzt werden (sog. «Ausbildungsoffensive»). Den Kantonen werden folgende Aufgaben zugewiesen:

- Etablierung einer Ausbildungsverpflichtung für die praktische Ausbildung von Pflegefachpersonen der Tertiärstufe an höheren Fachschulen (HF) und Fachhochschulen (FH) für Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen (z.B. Spitex-Organisationen), Spitäler und Pflegeheime sowie Gewährung von Beiträgen für die von diesen erbrachten Ausbildungsleistungen,
- Gewährung von Beiträgen an ihre HF zwecks bedarfsgerechter Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse in Pflege,
- Gewährung von Ausbildungsbeiträgen an Personen, welche den Bildungsgang Pflege HF oder den Studiengang in Pflege FH absolvieren möchten und Wohnsitz im Kanton haben oder als Grenzgängerin bzw. Grenzgänger eine Erwerbstätigkeit im Kanton ausüben.

Der Bund wird die Beiträge für die Ausbildungsleistungen, die Beiträge an die HF sowie die Ausbildungsbeiträge an die Studierenden während acht Jahren höchstens zur Hälfte mitfinanzieren.

Das Spitalwesen stellt ein kantonales Leistungsfeld dar. Die ambulante und stationäre Betreuung und Pflege (Spitex-Organisationen und Pflegeheime) sind kommunale Leistungsfelder. Deshalb sollen der Kanton drei Viertel und die Einwohnergemeinden einen Viertel der nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten der Beiträge sowie der Durchführungs- und Vollzugskosten tragen.

In den nächsten acht Jahren werden gemäss den vom Kanton vorgenommenen Schätzungen Beiträge zur Förderung der Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH von rund 34.6 Millionen Franken ausgerichtet. Für den Kanton belaufen sich die Kosten auf rund 14.7 Millionen Franken während acht Jahren bzw. 1.8 Millionen Franken jährlich. Der Anteil der Gemeinden beträgt schätzungsweise 4.9 Millionen Franken während acht Jahren bzw. 0.6 Millionen Franken jährlich. Da der Bund die Kriterien und die Modalitäten im Zusammenhang mit den Bundesbeiträgen noch nicht festgelegt hat, handelt es sich diesbezüglich um Annahmen, die nach Vorliegen der bundesrechtlichen Bestimmungen nochmals überprüft werden.

Die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege sollen mittels einer auf acht Jahre befristeten kantonalen Einführungsgesetzgebung umgesetzt werden, mit welcher sämtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Förderung der Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH geregelt werden.

Die kantonale Einführungsgesetzgebung soll zusammen mit dem betreffenden Bundesgesetz voraussichtlich Mitte 2024 in Kraft treten.

Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege.

1. Ausgangslage

1.1 Pflegeinitiative und indirekter Gegenvorschlag

In der Volksabstimmung vom 28. November 2021 hat die Schweizer Stimmbevölkerung die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» (BBl 2021 1488) angenommen. Gleichentags sind die mit der Pflegeinitiative geforderten Änderungen der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) in Kraft getreten. Demnach anerkennen Bund und Kantone die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung und sorgen für eine ausreichende, allen zugängliche Pflege von hoher Qualität. Sie stellen sicher, dass eine genügende Anzahl diplomierter Pflegefachpersonen für den zunehmenden Bedarf zur Verfügung steht und die in der Pflege tätigen Personen entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen eingesetzt werden (Art. 117b BV). Gemäss Art. 197 Ziff. 13 Abs. 1 BV erlässt der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Ausführungsbestimmungen über:

- die Festlegung der Pflegeleistungen, die von Pflegefachpersonen in eigener Verantwortung und auf ärztliche Anordnung zulasten der Sozialversicherungen erbracht werden dürfen,
- die angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen,
- anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen sowie Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung für die in der Pflege tätigen Personen.

Die betreffenden Ausführungsbestimmungen sind durch die Bundesversammlung innert vier Jahren seit der Annahme der Pflegeinitiative – und somit spätestens bis Ende November 2025 – zu verabschieden. Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Ausführungsbestimmungen trifft der Bundesrat innerhalb von 18 Monaten nach Annahme der Pflegeinitiative wirksame Massnahmen zur Behebung des Mangels an diplomierten Pflegefachpersonen (Art. 197 Ziff. 13 Abs. 2 BV).

Am 19. März 2021 hat die Bundesversammlung einen indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative verabschiedet.¹ Infolge der Annahme der Pflegeinitiative ist dieser jedoch nicht in Kraft getreten. Der Gegenvorschlag berücksichtigte zwei wesentliche Zielsetzungen der Pflegeinitiative. Einerseits sollte eine Ausbildungsoffensive von Bund und Kantonen initiiert werden. Andererseits wurde die Möglichkeit vorgesehen, dass Pflegefachpersonen bestimmte Leistungen direkt zulasten der Sozialversicherungen abrechnen dürfen. Der Gegenvorschlag beinhaltete ein Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege, welches ebenfalls Änderungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) vorsah, und drei Bundesbeschlüsse betreffend die Beiträge des Bundes.

Am 12. Januar 2022 hat der Bundesrat beschlossen, die Pflegeinitiative – in zwei Etappen – folgendermassen umzusetzen:

- Dem Mangel an Pflegefachpersonen sollen Bund und Kantone im Rahmen der 1. Etappe mit einer sog. «Ausbildungsoffensive» entgegentreten. Des Weiteren sollen Pflegefachpersonen gewisse Leistungen künftig direkt – ohne ärztliche Anordnung – zulasten der Sozialversicherungen abrechnen können.

¹ Der indirekte Gegenvorschlag stützte sich auf die parlamentarische Initiative (Pa. Iv.) 19.401 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) vom 24. Januar 2019 «Für eine Stärkung der Pflege, für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität» ab.

- Die Regelung der angemessenen Abgeltung der Pflegeleistungen, der anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und der Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung soll demgegenüber im Rahmen der zweiten Etappe erfolgen.

Der Bundesrat hat am 25. Januar 2023 beschlossen, ein für den gesamten Pflegebereich geltendes Bundesgesetz über die anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen in der Pflege ausarbeiten zu lassen. Es soll strengere Vorgaben zur Erstellung von Dienstplänen und die Verpflichtung der Spital-, Heim- und Spitexverbände zur Erarbeitung von Empfehlungen zur Zusammensetzung von Pflegepersonen aus Personen mit verschiedenen Kompetenzen, Erfahrungen und Bildungsabschlüssen (sog. Skill-Grade-Mixes) beinhalten. Zudem ist geplant, die Sozialpartner zu verpflichten, Gespräche zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen aufzunehmen und über Gesamtarbeitsverträge (GAV) zu verhandeln (z.B. höhere Mindestlöhne, Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeiten in psychosozial besonders belastenden Arbeitssituationen, von den Arbeitgebenden (mit-)finanzierte 24-Stunden-Krippenangebote etc.). Ebenso sollen eine Verpflichtung zur Bildung interner Personalpools oder externe Lösungen über einen Personalverleih geprüft werden. Überdies ist vorgesehen, die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten zu verbessern. Ob sich die verschiedenen Massnahmen im Bereich der Pflege langfristig positiv auswirken, soll mittels eines Monitorings aufgezeigt werden.

1.2 Gegenstand der 1. Etappe (Ausbildungsoffensive)

Der Bundesrat hat die Botschaft über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege an seiner Sitzung vom 25. Mai 2022 zuhanden des Bundesparlaments verabschiedet (BBl 2022 1498 [nachfolgend: Botschaft]). Die betreffende Vorlage beinhaltet einerseits das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (BBl 2022 3205 [nachfolgend: Bundesgesetz]) und andererseits folgende Bundesbeschlüsse:

- Bundesbeschluss über Beiträge zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (BBl 2022 1500),
- Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den kantonalen Fachhochschulen (BBl 2022 1501),
- Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, insbesondere der Interprofessionalität (BBl 2022 1502).

Das Bundesgesetz weicht in inhaltlicher Hinsicht lediglich in einem Punkt vom indirekten Gegenvorschlag ab. Es dehnt die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen auf Personen aus, die an einen Kanton aufgrund ihres Status als Grenzgängerin bzw. Grenzgänger einen Anknüpfungspunkt haben (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bundesgesetz). Durch diese Ausweitung wird die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz gewährleistet.

Das Bundesparlament hat das Bundesgesetz am 16. Dezember 2022 verabschiedet.¹ Das Vernehmlassungsverfahren zur zugehörigen Verordnung des Bundesrats ist im Sommer 2023 vorgesehen. Das Inkrafttreten wird durch den Bundesrat festgelegt. Die Umsetzung soll frühestens ab Mitte 2024 erfolgen und ist abhängig von der vorerwähnten Verordnung und den Vorbereitungsarbeiten in den Kantonen. Das Bundesgesetz und die Bundesbeschlüsse sind auf acht Jahre befristet (Art. 13 Abs. 3 und 4 Bundesgesetz).

Das Bundesgesetz weist den Kantonen namentlich folgende Aufgaben zu;

- Etablierung einer Ausbildungsverpflichtung im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen an höheren Fachschulen (HF) und Fachhochschulen (FH) für Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, Spitäler und Pflegeheime sowie Gewährung von Beiträgen für die von diesen erbrachten Ausbildungsleistungen,

¹ Die Referendumsfrist läuft am 8. April 2023 ab.

- Gewährung von Beiträgen an ihre HF zwecks bedarfsgerechter Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse in Pflege,
- Gewährung von Ausbildungsbeiträgen an Personen mit Wohnsitz im Kanton oder mit einem Anknüpfungspunkt an den Kanton aufgrund ihres Status als Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die eine Ausbildung zur Pflegefachperson HF oder FH absolvieren.

Die Ausbildungsoffensive des Bundes beschränkt sich auf Pflegefachpersonen HF und FH der Tertiärstufe. Die Ausbildung Fachfrau/Fachmann Langzeitpflege und -betreuung mit eidgenössischer Berufsprüfung (Fachausweis) der Tertiärstufe sowie Pflegeausbildungen auf Sekundarstufe II (z.B. Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales [AGS], Fachfrau/Fachmann Gesundheit [FaGe] und Fachfrau/Fachmann Betreuung Fachrichtung Betagtenbetreuung [FaBe]) werden demgegenüber nicht erfasst.

Der Bundesbeschluss über Beiträge zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege sieht eine Unterstützung des Bundes an die Kantone von höchstens 469 Millionen Franken für die Dauer von acht Jahren vor, um die Beiträge für die Ausbildungsleistungen, die Beiträge an die HF sowie die Ausbildungsbeiträge höchstens zur Hälfte mitzufinanzieren. Im Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den kantonalen Fachhochschulen ist eine Finanzierung in der Höhe von maximal 25 Millionen Franken bis 2028 vorgesehen. Überdies ist gemäss dem Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, insbesondere der Interprofessionalität, in diesem Bereich ein Bundesbeitrag in der Höhe von 8 Millionen Franken für vier Jahre eingeplant.

Des Weiteren sollen im Rahmen der Ausbildungsoffensive die fachlichen Kompetenzen der Pflegefachpersonen erweitert werden. Es ist vorgesehen, dass diese gewisse Leistungen künftig direkt – ohne ärztliche Anordnung – zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen können (vgl. Art. 25 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2^{bis} sowie Art. 25 Abs. 1, Abs. 2 und 3-3^{quater} KVG). Diesbezüglich ist eine Kostenkontrolle vorgesehen. Sofern die jährlichen Kosten für die Pflegeleistungen nach Art. 25a KVG je versicherte Person in einem Kanton mehr als die jährlichen Kosten des gesamtschweizerischen Durchschnitts ansteigen, kann der Kanton vorsehen, dass keine Pflegefachperson und keine Organisation, die Pflegefachpersonen beschäftigt, eine Tätigkeit zulasten der OKP neu aufnehmen kann (vgl. Art. 55b KVG). Eine vergleichbare Bestimmung existiert bereits in Bezug auf Ärztinnen und Ärzte, die im ambulanten Bereich zulasten der OKP tätig sein möchten (vgl. Art. 55a Abs. 6 KVG).

Die kantonalen Aufgaben lassen sich wie folgt tabellarisch aufzeigen:

Ausbildungsverpflichtung und Beiträge für Ausbildungsleistungen	Festlegung des Bedarfs an Ausbildungsplätzen von Pflegefachpersonen HF und FH unter Berücksichtigung der vorhandenen Bildungs- und Studienplätze und der kantonalen Versorgungsplanung (Art. 2 Bundesgesetz)
	Festlegung der Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten von Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, Spitälern und Pflegeheimen, wobei Kriterien insbesondere die Anzahl Angestellte, die (Betriebs-)Struktur und das konkrete Leistungsangebot sind (Art. 3 Bundesgesetz)
	Gewährung von finanziellen Beiträgen für die praktische Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH an die ausbildenden Einrichtungen, wobei die anrechenbaren Leistungen unter Berücksichtigung der Ausbildungskapazitäten und des Ausbildungskonzepts der jeweiligen Einrichtung sowie von interkantonalen Empfehlungen zur Berechnung der durchschnittlichen ungedeckten Kosten bestimmt werden (Art. 5 Bundesgesetz)
	Erteilung eines kantonalen Leistungsauftrags an Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, für die Zulassung zur Abrechnung zulasten der OKP und Festlegung der zu erbringenden Ausbildungsleistungen, wobei die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten und das Ausbildungskonzept zu berücksichtigen sind (Art. 36a Abs. 3 KVG)
	Festlegung der von Spitälern und Pflegeheimen zu erbringenden Ausbildungsleistungen im kantonalen Leistungsauftrag, wobei die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten und das Ausbildungskonzept zu berücksichtigen sind (Art. 39 Abs. 1 ^{bis} KVG)

Beiträge an höhere Fachschulen (HF)	Gewährung von finanziellen Beiträgen an HF im Bereich der Pflege unter Berücksichtigung der Bedarfsplanung sowie Festlegung der Voraussetzungen und des Umfangs der Beiträge sowie des Verfahrens für deren Vergabe (Art. 6 Bundesgesetz)
Ausbildungsbeiträge	Gewährung von Ausbildungsbeiträgen an Personen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn oder mit einem Anknüpfungspunkt an den Kanton als Grenzgängerinnen und Grenzgänger zur Sicherung des Lebensunterhalts, damit diese die Ausbildung in Pflege HF/FH absolvieren können, und Festlegung der Voraussetzungen und des Umfangs der Ausbildungsbeiträge sowie des Verfahrens für deren Vergabe (Art. 7 Bundesgesetz)
Kostenkontrolle	Festlegung der zuständigen kantonalen Behörde für die Anordnung eines Zulassungsstopps für Pflegefachpersonen und Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, bei überdurchschnittlicher Kostensteigerung (Art. 55b KVG)

1.3 Bedarf an Pflegefachpersonen HF und FH im Kanton Solothurn

Es ist sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene unbestritten, dass dem Mangel an Pflegefachpersonen HF und FH mit zweckmässigen und nachhaltigen Massnahmen begegnet werden muss. Der Bedarf wird infolge der demografischen Alterung und aufgrund von Pensionierungen noch weiter zunehmen. Zahlreiche Gesundheitseinrichtungen bekunden Mühe damit, Pflegefachpersonen mit einem Diplom oder mit einer Spezialisierung zu rekrutieren.

Der dritte nationale Versorgungsbericht des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) zum Gesundheitspersonal¹ geht im Referenzszenario von einer Zunahme des Bedarfs an Pflegepersonal auf Tertiärstufe zwischen 2019 und 2029 von 11 Prozent im Spitalbereich, 25 Prozent in den Pflegeheimen und 20 Prozent bei Spitex-Organisationen aus. Hinzu kommt der Ersatzbedarf aufgrund von Pensionierungen und Berufsaustritten. Um 100 Prozent des jährlichen Nachwuchsbedarfs bis 2029 mit Schweizer Abschlüssen zu decken, müssten unter Berücksichtigung der aktuellen Berufsaustrittsquote rund 24'800 Personen die Ausbildung absolvieren (weit mehr als doppelt so viele wie 2019). Obwohl eine Deckung des Nachwuchsbedarfs zu 100 Prozent mit inländischen Abschlüssen kein Zielwert ist, hat die Covid-19-Pandemie gezeigt, dass die Schweiz ihre Auslandabhängigkeit reduzieren muss.² Das vom Bundesamt für Statistik (BFS) entwickelte Referenzszenario geht bei den Prognosen im Ausbildungsbereich von einem erforderlichen Anstieg der Pflegediplome HF und FH im Zeitraum 2019-2029 von insgesamt 28 Prozent aus. Der Kanton Solothurn hat das Obsan beauftragt, eine Schätzung des kantonalen Nachwuchsbedarfs an Pflege- und Betreuungspersonal für die nächsten Jahre vorzunehmen. Die Ergebnisse werden im Sommer 2023 erwartet.

1.4 Gegenwärtige Förderung der praktischen Aus- und Weiterbildung von Pflegefachpersonen HF und FH im Kanton Solothurn

1.4.1 Kantonalrechtliche Ausbildungs- und Weiterbildungsverpflichtung

Im Kanton Solothurn wurde bereits per 1. Januar 2012 eine Aus- und Weiterbildungsverpflichtung etabliert. Diese gilt nicht ausschliesslich in Bezug auf Pflegefachpersonen HF und FH, sondern auch für Pflegeberufe auf der Sekundarstufe II³, für weitere Kategorien nicht-universitärer Gesundheitsberufe⁴ und für bestimmte Weiterbildungen⁵. Die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung für die auf der Spitalliste angeführten Spitäler mit innerkantonalem Standort ist in der kantonalen Spitalgesetzgebung geregelt (vgl. §§ 3^{quinquies} f. Spitalgesetz vom 12. Mai 2004 [SpiG; BGS 817.11] und §§ 9 ff. Verordnung über die Spitalliste vom 27. September 2011 [SpiVO;

¹ Merçay, C., Grünig, A. & Dolder, P. (2021), Gesundheitspersonal in der Schweiz – Nationaler Versorgungsbericht 2021, Bestand, Bedarf, Angebot und Massnahmen zur Personalsicherung (Obsan Bericht 03/2021), Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.

² Botschaft S. 10.

³ Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (AGS); dies gilt auch für Pflegeassistentinnen und -assistenten, Spitalgehilfinnen und -gehilfen sowie Krankenpflegerinnen und -pfleger (FASRK), Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe), Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe) mit Berufsmaturität (BM), Fachfrau/Fachmann Betreuung Fachrichtung Betagtenbetreuung (FaBe) und Fachfrau/Fachmann Betreuung Fachrichtung Betagtenbetreuung (FaBe) mit BM.

⁴ Biomedizinische Analytikerin/Analytiker HF (BMA), Fachfrau/Fachmann Operationstechnik HF, Fachfrau/Fachmann Medizinisch-Technische Radiologie (MTR) HF, Rettungssanitäterin/Rettungssanitäter HF, Ergotherapeutin/Ergotherapeut FH, Ernährungsberaterin/Ernährungsberater FH, Hebamme/Geburtshelfer FH und Physiotherapeutin/Physiotherapeut FH.

⁵ Expertin/Experte Anästhesiepflege, Expertin/Experte Intensivpflege und Expertin/Experte Notfallpflege.

BGS 817.116]). Jene für stationäre und ambulante Einrichtungen mit einer kantonalen Betriebsbewilligung ist in der kantonalen Sozialgesetzgebung normiert (§§ 22^{bis} f., § 159 Abs. 4 und § 168^{bis} Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 [SG; BGS 831.1] und §§ 3^{bis} ff. Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 [SV; BGS 811.2]).

Der Regierungsrat hat den Vollzug und die Verfügungskompetenz zur Festlegung und Überprüfung der Aus- und Weiterbildungsverpflichtung per 1. Januar 2018 an die Stiftung OdA Gesundheit und Soziales im Kanton Solothurn (SOdAS) übertragen. Zudem hat er das Reglement der SOdAS über die Ausbildungsverpflichtung für nicht-universitäre Gesundheitsberufe im Kanton Solothurn (nachfolgend: Reglement SOdAS¹), welches die Einzelheiten regelt, für verbindlich erklärt (§ 3^{sexies} Abs. 1 und 2 SpiG und § 9^{bis} SpiVO sowie § 22^{ter} und § 159 Abs. 4 SG und § 3^{ter} SV).

Die Aus- und Weiterbildungspflicht kann mit eigenen Aus- und Weiterbildungsplätzen, in einem Ausbildungsverbund, dessen Aus- und Weiterbildungsplätze sich im Kanton Solothurn befinden, oder durch Einkauf bei einem anderen Solothurner Betrieb erfüllt werden (§ 9 Abs. 2 SpiVO und § 3^{bis} Abs. 1 SV). Die geforderte Aus- und Weiterbildungsleistung wird unter Berücksichtigung der Grösse und des Angebots der Einrichtungen, der Kosten der Aus- und Weiterbildungen sowie im Verhältnis zum Bedarf bzw. der Versorgungslage festgelegt (§ 3^{quinties} Abs. 2 SpiG sowie § 22^{bis} Abs. 2 SG).² Die SOdAS überprüft die verfügbaren Ausbildungsleistungen und berechnet für alle Einrichtungen die Abweichungen zwischen den erbrachten und den vorgegebenen Ausbildungsleistungen. Sie führt einen zweckgebundenen Ausgleichsfonds für den Bonus-Malus-Ausgleich. Einrichtungen mit einem negativen Saldo bezahlen eine Ersatzabgabe und Einrichtungen mit einem positiven Saldo erhalten eine Entschädigung (Art. 16 ff. Reglement SOdAS).

Die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung umfasst 86 Institutionen (Stand 2021): drei Spitäler bzw. Kliniken, 45 Pflegeheime und 38 Spitex-Organisationen. Die Ausbildungszahlen konnten von 2015 bis 2021 kontinuierlich gesteigert werden. Hinsichtlich der Pflegeberufe auf Sekundarstufe II wurden die Ausbildungsstellen um 26.3 Prozent von 477 auf 603 erhöht. In Bezug auf die Pflegeberufe auf Tertiärstufe erfolgte ein Anstieg der Ausbildungswochen um 24 Prozent von 5'157 auf 6'395. Von diesen insgesamt 6'395 erbrachten Ausbildungswochen wurden 3'935 Ausbildungswochen für Pflegefachpersonen HF geleistet (Spitäler: 3'057 Ausbildungswochen; Pflegeheime: 435 Ausbildungswochen; Spitex-Organisationen: 443 Ausbildungswochen). Weitere 148 Ausbildungswochen wurden für Pflegefachpersonen FH geleistet.³ In den Solothurner Gesundheitseinrichtungen befanden sich 2021 insgesamt 209 Personen in der Ausbildung zur Pflegefachperson HF (170 Personen in Spitälern sowie 39 Personen in Pflegeheimen und Spitex-Organisationen) sowie 16 Personen in der Ausbildung zur Pflegefachperson FH (alle in Spitälern).

Ein Teil des Aufwands der Spitäler für die Aus- und Weiterbildung im Bereich der nicht-universitären Gesundheitsberufe ist in den für die OKP-Fallpauschalen anrechenbaren Kosten eingeschlossen und wird mit diesen partiell abgegolten (Art. 49 Abs. 1 und 3 KVG und Art. 7 Abs. 1 Bst. b Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung vom 3. Juli 2002 [VKL; SR 832.104]). Den Bewohnerinnen und Bewohnern von Pflegeheimen wird – als Bestandteil der verrechenbaren Kosten der stationären Heimpflege – eine Ausbildungspauschale von zwei Franken pro Tag in Rechnung gestellt (§ 144^{ter} Abs. 1 Bst. a SG). Die den Spitex-Organisationen entstehenden Kosten für die Aus- und Weiterbildung von nicht-universitären Gesundheitsfachpersonen können den Kundinnen und Kunden mit 80 Rappen pro verrechnete Pflegestunde in Rechnung gestellt

¹ Zurzeit ist die Fassung vom 5. September 2019 massgebend.

² Mit einem Punktesystem wird die Ausbildungsverpflichtung (Soll-Punkte) der Einrichtungen folgendermassen festgelegt: Die Vollzeitstellen (bzw. im Spitexbereich die geleisteten Stunden gemäss Art. 7a Abs. 1 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31)) werden mit einem pro Bereich (Spitäler, Pflegeheime, Spitex-Organisationen) und pro Beruf festgelegten Standardwert (durchschnittliche Ausbildungswochen pro Vollzeitstelle pro Jahr) und mit dem Normansatz multipliziert. Der Normansatz ist unterschiedlich je nach Beruf. Es handelt sich dabei um eine Bewertung aus finanzieller Sicht, die verhindern soll, dass kostenintensivere Ausbildungen mit kostengünstigeren kompensiert werden.

³ Ausbildungsverpflichtung Auswertung Datenerhebung 2021, SOdAS.

werden (§ 144^{bis} Abs. 1 Bst. a SG; vgl. RRB Nr. 2021/1300 vom 30. August 2021). Zusätzliche kantonale bzw. kommunale Beiträge erhalten Einrichtungen für ihre Ausbildungsleistungen nicht.

1.4.2 Beiträge an kantonale höhere Fachschulen (HF)

Es existiert im Kanton Solothurn zwar eine allgemeine gesetzliche Regelung in Bezug auf Beiträge an die höhere Berufs- und Weiterbildung. Es bestehen aber keine spezifischen kantonalrechtlichen Rechtsgrundlagen für Beiträge des Kantons an die kantonale HF zwecks bedarfsge rechter Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse in Pflege HF.¹ Die kantonale HF Pflege in Olten wird als Leistungsbereich des Berufsbildungszentrums Olten (BBZ Olten) vollumfänglich im Globalbudget Berufsschulbildung geführt und finanziert. 2022 studierten an der HF Pflege in Olten 251 Personen. 111 Studierende hatten Wohnsitz im Kanton Solothurn und 140 Studierende einen ausserkantonalen Wohnsitz.

1.4.3 Ausbildungsbeiträge

Im Kanton Solothurn bestehen einzig für die Mitarbeitenden der Solothurner Spitäler AG (soH), die eine Ausbildung im Bereich Diplompflege HF absolvieren, spezifische Rechtsgrundlagen für Ausbildungsbeiträge (vgl. Verordnung über den Lohn und die Entschädigung der Studierenden der höheren Berufsbildung [Diplompflege HF] bei der Solothurner Spitäler AG vom 28. Juni 2011 [BGS 811.422.4]; nachfolgend Verordnung soH). Demnach kann die soH mit Studierenden, die das 25. Altersjahr vollendet haben, zusätzlich zum Grundlohn einen Ausbildungszuschlag (Lohnzusatz) vereinbaren. Der Ausbildungszuschlag darf zusammen mit dem Grundlohn höchstens 3'500 Franken pro Monat betragen (zwölf Monatsraten).² Der Ausbildungszuschlag beträgt im ersten Ausbildungsjahr maximal 2'600 Franken, im zweiten Ausbildungsjahr maximal 2'400 Franken und im dritten Ausbildungsjahr maximal 2'200 Franken pro Monat (vgl. RRB Nr. 2011/1528 vom 28. Juni 2011). Mit dem Ausbildungszuschlag kann eine Anstellungsverpflichtung für längstens drei Jahre nach bestandener Ausbildung vereinbart werden. Es besteht eine Rückerstattungsverpflichtung.³ Seit 2012 haben durchschnittlich acht Personen pro Jahr eine Ausbildung mit Ausbildungszuschlag begonnen. Die Verordnung soH regelt den Bereich FH jedoch nicht.

Im Übrigen können Personen, die eine Ausbildung zur Pflegefachperson HF oder FH absolvieren möchten, Beiträge gestützt auf das Gesetz über Ausbildungsbeiträge vom 30. Juni 1985 (Stipendengesetz; BGS 419.11) beantragen. Stipendien oder Darlehen werden ausgerichtet, sofern die betreffenden Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

1.4.4 Weiterbildungskosten für die zweijährige Weiterbildung von angehenden Expertinnen und Experten in Intensiv-, Anästhesie- und Notfallpflege in der soH

Zwecks Umsetzung eines kantonsrätlichen Auftrags (KRB Nr. A 0059/2022) hat der Regierungsrat am 20. Dezember 2022 beschlossen, für das Jahr 2023 die Weiterbildungskosten für die zweijährige Weiterbildung von angehenden Expertinnen und Experten in Intensiv-, Anästhesie- und Notfallpflege in der soH zu übernehmen (RRB Nr. 2022/1989). Die vom Kanton übernommenen Weiterbildungskosten (ca. 200'000 Franken) sind von der soH in gleichem Umfang nachweislich

¹ Der Kanton kann gemäss § 57 Abs. 1 des Gesetzes über die Berufsbildungen vom 3. September 2008 [GBB; BGS 416.111] an Angebote Dritter zur Vorbereitung auf eidgenössische Berufsprüfungen und eidgenössische höhere Fachprüfungen (1), Lehrgänge von privaten höheren Fachschulen (2), die berufsorientierte und die allgemeine Weiterbildung (3) sowie ausserkantonale Angebote, insbesondere wenn kein gleichwertiges Angebot im Kanton besteht (4), Beiträge leisten. Der Regierungsrat legt die Ansätze fest (§ 57 Abs. 2 GBB).

² Die Höhe der jährlichen Grundlöhne richtet sich nach den einschlägigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) vom 29. Januar 2004.

³ Wer einen Ausbildungszuschlag erhält, verpflichtet sich vor Beginn der Ausbildung schriftlich zur Rückzahlung des Ausbildungsbeitrags bei Abbruch der Ausbildung (1), selbstverschuldeter Auflösung des Arbeitsverhältnisses (2), nicht bestandener Ausbildung (3) oder Nichterfüllen der Anstellungsverpflichtung (4). Es ist grundsätzlich der gesamte erhaltene Ausbildungszuschlag zurückzuzahlen. Bei nicht beendeter Ausbildung setzt die soH die Höhe des zurückzuzahlenden Betrages im Einzelfall fest. Für jeden geleisteten Anstellungsmonat nach Ausbildungsabschluss reduziert sich der Rückzahlungsbetrag im Verhältnis zur Dauer der vereinbarten Anstellungsverpflichtung. In Ausnahmefällen kann die soH auf die Rückzahlung ganz oder teilweise verzichten.

in die berufliche Aus- und Weiterbildung von Pflegefachpersonen zu investieren. Es handelt sich um eine von der Ausbildungsoffensive des Bundes unabhängige Sofortmassnahme des Kantons.

1.5 Grundzüge der Vorlage

1.5.1 Erlassform

Die Vorgaben des Bundesgesetzes sollen im Rahmen eines auf acht Jahre befristeten kantonalen «Einführungsgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege» (nachfolgend: Einführungsgesetz) umgesetzt werden. Dadurch können alle Aspekte im Zusammenhang mit der Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (Pflegefachpersonen HF und FH) im gleichen Erlass geregelt werden. Ferner wird die Anwendungsfreundlichkeit massgeblich erhöht und berücksichtigt, dass das Bundesgesetz auf acht Jahre befristet ist. Das Einführungsgesetz soll durch eine Verordnung komplettiert werden, welche die teilweise sehr technisch geprägten Einzelheiten regelt. Die kantonale Einführungsgesetzgebung soll zusammen mit dem Bundesgesetz voraussichtlich Mitte 2024 in Kraft treten. Ob und in welcher Form die Beiträge nach Ablauf der acht Jahre weitergeführt bzw. angepasst werden, kann erst entschieden werden, wenn nach einigen Jahren die Ergebnisse der Zwischenevaluation und die aktualisierte Bedarfsplanung vorliegen, die Massnahmen der zweiten Etappe der Umsetzung der Pflegeinitiative bekannt sind und Klarheit in Bezug auf eine allfällige Fortführung der Bundesbeiträge besteht.

1.5.2 Ausbildungsverpflichtung und Beiträge für Ausbildungsleistungen

1.5.2.1 Vorbemerkungen

Der Vollzug der *bundesrechtlichen* Ausbildungsverpflichtung soll dem Departement des Innern (DDI) bzw. dessen Gesundheitsamt (GESA) – und nicht der SOdAS – zugewiesen werden. Es ist ein neues Ausbildungsverpflichtungssystem zu etablieren, da der Vollzug der *bundesrechtlichen* Ausbildungsverpflichtung komplexer ist als die Umsetzung der *kantonrechtlichen* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung. Einerseits muss neu eine kantonale Bedarfsplanung erarbeitet werden. Andererseits sind künftig kantonale Beiträge an die auszubildenden Einrichtungen auszurichten. Ferner werden die zu erbringenden Ausbildungsleistungen in kantonalen Leistungsaufträgen im Zusammenhang mit der Zulassung zur Tätigkeit zulasten der OKP festgelegt.

Demgegenüber ist es zweckmässig, die *kantonrechtliche* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung – abgesehen von den Pflegefachpersonen HF und FH – weiterhin von der SOdAS vollziehen zu lassen. Die diesbezüglichen Vorschriften in der kantonalen Spital- und Sozialgesetzgebung sollen von den zwingend vorzunehmenden Anpassungen abgesehen unverändert bestehen bleiben. Mit Blick auf die knappe Zeit, welche für die Umsetzung des Bundesrechts zur Verfügung steht, ist es vertretbar, dass die Einrichtungen von zwei verschiedenen Ausbildungsverpflichtungssystemen erfasst werden. Mittelfristig wird zu prüfen sein, wie die *kantonrechtliche* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung künftig optimiert werden soll.

Der Bund hat sich in Bezug auf die Regelung der Ausbildungsverpflichtung zu wesentlichen Teilen an den Vorschriften des Kantons Bern in Bezug auf die Aus- und Weiterbildung in nicht-universitären Gesundheitsberufen orientiert.¹ Das Berner Aus- und Weiterbildungsverpflichtungssystem erfüllt als eines der wenigen kantonalen Systeme bereits gegenwärtig die Vorgaben des Bundesgesetzes. Deshalb soll sich das für den Kanton Solothurn neu vorgeschlagene Ausbildungsverpflichtungssystem an die betreffenden Regelungen des Kantons Bern, das dem *kantonrechtlichen* Aus- und Weiterbildungsverpflichtungssystem relativ ähnlich ist, anlehnen.

¹ vgl. Art. 103 und Art. 106 ff. des Spitalversorgungsgesetzes vom 13. Juni 2013 (SpVG; BSG 812.11), Art. 32 ff. der Spitalplanungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (SpVV; BSG 812.112) und Art. 3 und Anhänge 1-4 der Direktionsverordnung über die Spitalversorgung vom 23. November 2021 (SpVDV; BSG 812.113) sowie Art. 80 ff. des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote vom 9. März 2021 (SLG; BSG 860.2), Art. 75 ff. der Verordnung über die sozialen Leistungsangebote vom 24. November 2021 (SLV; BSG 860.21) und Art. 6 und Anhänge 1-4 der Direktionsverordnung über die sozialen Leistungsangebote vom 24. November 2021 (SLDV; BSG 860.211).

1.5.2.2 Von der Ausbildungsverpflichtung erfasste Ausbildungen und Einrichtungen

Von Bundesrechts wegen ist ausschliesslich für die praktische Ausbildung von Personen im Bildungsgang Pflege HF und im Bachelorstudiengang in Pflege FH eine Ausbildungsverpflichtung zu etablieren (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bundesgesetz). Die übrigen nicht-universitären Gesundheitsberufe fallen unter das kantonale rechtliche Aus- und Weiterbildungsverpflichtungssystem. Des Weiteren unterstehen der *bundesrechtlichen* Ausbildungsverpflichtung einzig Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen (wie z.B. Spitex-Organisationen), Spitäler und Pflegeheime, die im Kanton Solothurn zur Erbringung von Leistungen zulasten der OKP zugelassen sind (Art. 35 Abs. 2 Bst. d^{bis}, Art. 36a Abs. 3 sowie Art. 39 Abs. 1^{bis} und Abs. 3 KVG; § 4 Abs. 1). Diese haben ein Ausbildungskonzept zu erstellen (Art. 4 Bundesgesetz).¹ Ihnen obliegen gegenüber dem GESA und den allenfalls mit Vollzugsaufgaben betrauten Fachorganisationen und Branchenverbänden Mitwirkungs- und Datenlieferungspflichten (§ 8 Abs. 1 und 2).

1.5.2.3 Zuständigkeiten

Das DDI bzw. das GESA soll vom Regierungsrat auf Verordnungsebene mit dem Vollzug der *bundesrechtlichen* Ausbildungsverpflichtung und der Gewährung von Beiträgen an die von den Einrichtungen erbrachten Ausbildungsleistungen betraut werden (§ 17). Der Regierungsrat kann des Weiteren bestimmte Vollzugsaufgaben (wie etwa gewisse Datenerhebungen und Berechnungen) – nicht aber Verfügungskompetenzen – mittels Leistungsvereinbarung an Fachorganisationen und Branchenverbände übertragen (§ 2 Abs. 2).

1.5.2.4 Kantonale Bedarfsplanung

Das GESA hat – unter Berücksichtigung der vorhandenen Bildungs- und Studienplätze der HF und der FH² sowie der kantonalen Versorgungsplanung – den Bedarf an Plätzen für die praktische Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH festzulegen. Es bedarf einer Analyse sämtlicher Bildungsgänge der Pflegeberufe (vgl. Art. 2 Bundesgesetz). Das GESA wird die kantonale Bedarfsplanung in Zusammenarbeit mit dem Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (ABMH) erarbeiten, diese periodisch überprüfen und die erforderlichen Anpassungen vornehmen. Die kantonale Bedarfsplanung und wesentliche Anpassungen derselben sollen dem Regierungsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt und danach veröffentlicht werden (§ 3).

1.5.2.5 Festlegung der Ausbildungskapazitäten und -leistungen

Die Kantone legen die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten der Einrichtungen insbesondere anhand der Anzahl Angestellter, der Struktur und des Leistungsangebots fest. Aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen der Einrichtungen für die praktische Ausbildung muss zwischen den verschiedenen Versorgungsbereichen³ unterschieden werden (Art. 3 Bundesgesetz; Botschaft, S. 20). Die Ausbildungskapazitäten der Einrichtungen werden mittels eines versorgungsbereichsspezifischen Standards, der auf Analysen in Referenzeinrichtungen basiert, berechnet. Dieser Standard legt für Spitäler und Pflegeheime fest, wie viele Wochen praktische Ausbildung pro Vollzeitstelle (Vollzeitäquivalent) und pro Jahr geleistet werden sollen. Für Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, definiert der Standard, wie viele Wochen praktische Ausbildung pro (erbrachte) 1'000 Leistungsstunden gemäss Art. 7a Abs. 1 KLV und pro Jahr durchzuführen sind.⁴

¹ Das Ausbildungskonzept führt «namentlich» den Rahmen, in dem die praktische Ausbildung stattfindet, die Ziele und die Schwerpunkte der praktischen Ausbildung sowie die Anzahl der zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze auf. Sofern die Einrichtung die vom Kanton berechneten Ausbildungskapazitäten nicht bereitstellen, müssen die Abweichungen ausgewiesen werden.

² Deren Kapazitäten der HF und der FH müssen wiederum auf die Abschlusszahlen der Zubringer (z.B. der Fach- oder Berufsmaturitätsschulen oder der Berufsschulen) abgestimmt sein (Botschaft, S. 20).

³ Spitalbereich (Akutomatik, Psychiatrie und Rehabilitation) sowie Bereich Langzeitpflege (Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, und Pflegeheime).

⁴ Die Ausbildungskapazitäten einer Einrichtung entsprechen der Multiplikation der Anzahl Vollzeitstellen gemäss Stellenplan bzw. der jährlichen Leistungsstunden gemäss Art. 7a Abs. 1 KLV in Tausend mit dem jeweiligen versorgungsbereichsspezifischen Standard. Die Ausbildungsleistung wird jeweils in Form von Ausbildungspunkten ausgedrückt.

Das GESA setzt die in einem Kalenderjahr zu erbringende Ausbildungsleistung für jede Einrichtung fest (§ 5 Abs. 1 und 2). Die Ausbildungsleistungen der Spitäler und der Pflegeheime werden in kantonalen Leistungsaufträgen betreffend die Spital- und Pflegeheimliste festgelegt (Art. 39 Abs. 1^{bis} und Abs. 3 KVG). Da es sich hierbei um eine technisch geprägte Angelegenheit handelt, sollen diese Leistungsaufträge vom GESA (namens des DDI) – und nicht wie im Allgemeinen vom Regierungsrat – erteilt werden (§ 3^{bis} Abs. 3 SpiG und § 64 Abs. 1 SG). Die Ausbildungsleistungen der Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, werden vom GESA (namens des DDI) in einem kantonalen Leistungsauftrag im Zusammenhang mit der Zulassung (ambulanter Leistungserbringer) zur Tätigkeit zulasten der OKP festgelegt (Art. 36a Abs. 3 KVG und § 5 Gesundheitsgesetz vom 19. Dezember 2018 [GesG; BGS 811.11]). Die Einrichtungen können die Ausbildungsleistung im eigenen Betrieb oder in einem Ausbildungsverbund, bei dem sich die Ausbildungsplätze im Kanton Solothurn befinden, erbringen oder eine im Kanton Solothurn gelegene Einrichtung damit beauftragen (§ 5 Abs. 3).

1.5.2.6 Abgeltung für die erbrachte Ausbildungsleistung

Das GESA hat jeder Einrichtung eine zweckgebundene Abgeltung für die im Kalenderjahr erbrachte Ausbildungsleistung zu entrichten (§ 6 Abs. 1).¹ Die kantonalen Beiträge betragen gemäss den Vorgaben des Bundes «mindestens» die Hälfte der durchschnittlichen ungedeckten Ausbildungskosten der Einrichtungen im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH, wobei interkantonale Empfehlungen zu berücksichtigen sind. Die Einrichtungen haben folglich keinen Anspruch auf eine umfassende Abgeltung sämtlicher ungedeckter Ausbildungskosten. Als ungedeckte Ausbildungskosten gelten Kosten, für welche die Einrichtungen keine Vergütung erhalten, namentlich keine Vergütung aufgrund der Preise und Tarife der OKP.² Maximal die Hälfte der kantonalen Beiträge wird den Kantonen vom Bund während acht Jahren entschädigt (Art. 5 und Art. 8 Abs. 2 Bundesgesetz).

Gemäss den 2015 von der GDK verabschiedeten Empfehlungen zur Abgeltung der praktischen Ausbildungsleistungen für die Studiengänge HF und FH sollen die Kantone die Leistungserbringer aller Versorgungsbereiche mit Pauschalen von mindestens 300 Franken pro Praktikumswoche für angehende Pflegefachpersonen HF und FH entschädigen (Botschaft, S. 21).³ Gemäss dem Reglement SOdAS betragen die Normansätze für Pflegefachpersonen HF 300 Franken und für Pflegefachpersonen FH 450 Franken pro Praktikumswoche. Der Regierungsrat wird die Höhe der Abgeltungen – unter Berücksichtigung der Empfehlungen der GDK und der in den anderen Kantonen vorgesehenen Abgeltungen – auf Verordnungstufe festlegen. In diesem Rahmen kann er pauschale, auf Normkostenberechnungen beruhende Abgeltungen vorsehen (§ 6 Abs. 5).

1.5.2.7 Ausgleichszahlung

Die Einrichtungen haben eine Ausgleichszahlung an den Kanton zu leisten, sofern die von ihnen erbrachte Ausbildungsleistung unter der vom GESA festgelegten Ausbildungsleistung liegt (§ 7 Abs. 1). Durch diese verwaltungsrechtliche Sanktion kann verhindert werden, dass die nicht ausbildenden Einrichtungen im Vergleich zu den ausbildenden Einrichtungen bessergestellt werden. Die massgebliche Berechnungsgrösse der Ausgleichszahlung stellt die prozentuale Differenz zwischen der im Leistungsauftrag festgelegten und der im Kalenderjahr effektiv erbrachten Ausbildungsleistung in Punkten dar. Sofern ein Toleranzwert überschritten wird, erfolgt eine Multiplikation der festgestellten prozentualen Punktedifferenz mit der im Leistungsauftrag

¹ Es bestimmt die anrechenbaren Leistungen unter Berücksichtigung der Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten und der Ausbildungskonzepte der Einrichtungen.

² Die Bruttokosten geben an, wie hoch die Aufwendungen der Einrichtungen im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH insgesamt waren. Die produktiven Leistungen zeigen, wie hoch der Wert der produktiven Arbeiten der Studierenden während der Praktika für die Einrichtungen ist. Die Nettokosten bzw. die ungedeckten Ausbildungskosten ergeben sich als Differenz aus Bruttokosten und produktiven Leistungen.

³ Die Abgeltung ergibt sich aus der Formel «Menge x Preis».

festgelegten Abgeltung in Franken. Dieser Wert wird für die Festlegung der Ausgleichszahlung anschliessend verdreifacht (§ 7 Abs. 2). Diese Regelung kennt ebenfalls der Kanton Bern.¹

Die Pflicht zur Leistung einer Ausgleichszahlung entfällt, sofern die Differenz zwischen festgelegter und tatsächlich erbrachter Ausbildungsleistung einen vom Regierungsrat mittels Verordnung festzulegenden Toleranzwert von höchstens 10 Prozent nicht überschreitet. Dadurch wird berücksichtigt, dass die Ausbildungstätigkeit auch von äusseren, von den Einrichtungen nicht beeinflussbaren Einflüssen abhängig ist (z.B. Krankheit von Auszubildenden).² Ferner lässt sich damit langwierigen Auseinandersetzungen mit den Einrichtungen vorbeugen. Falls der Toleranzwert überschritten wird, kann seitens des GESA auf die Anordnung einer Ausgleichszahlung verzichtet werden, sofern die Einrichtung nachweist, dass sie alle zumutbaren Anstrengungen zur Erfüllung der festgelegten Ausbildungsleistung unternommen hat (§ 7 Abs. 3 und 5).³

Das GESA kann Einrichtungen, Fachorganisationen und Branchenverbänden im Rahmen der aus den von den Einrichtungen geleisteten Ausgleichszahlungen generierten finanziellen Mitteln Beiträge für die Initiierung von Programmen, Projekten und Massnahmen zur Förderung der Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH (z.B. Förderung und Koordination von Ausbildungsverbünden, Anbieten von Berufswahlpraktika) gewähren (§ 7 Abs. 4). Diese Beiträge sind ausschliesslich mit den vom Kanton erhaltenen Ausgleichszahlungen der Einrichtungen zu finanzieren. Es sollen keine zusätzlichen finanziellen Mittel des Kantons beansprucht werden.

1.5.3 Beiträge an die Höhere Fachschule Pflege Olten (HF Pflege Olten)

Die Kantone haben – zusätzlich zur bestehenden Finanzierungslösung – Beiträge an ihre HF zwecks bedarfsgerechter Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse in Pflege zu gewähren. Sie berücksichtigen dabei die Bedarfsplanung und legen die Voraussetzungen, den Umfang der Beiträge sowie das Vergabeverfahren fest. Maximal die Hälfte dieser Beiträge der Kantone wird vom Bund während acht Jahren entschädigt (Art. 6 und Art. 8 Abs. 2 Bundesgesetz).

Der Bildungsgang HF Pflege wird von den Kantonen gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen vom 22. März 2012 (HFSV; BGS 411.263.2) mit Beiträgen von 90 Prozent der ermittelten durchschnittlichen Standardkosten pro Studierende bzw. Studierenden und Semester unterstützt. Die Beiträge werden semesterweise pro Bildungsgang und Studierende an die Bildungsinstitutionen ausbezahlt. Der Standortkanton bzw. der Trägerkanton und allfällige mitfinanzierende Mitträgerkantone müssen für ihre Studierenden mindestens Beiträge von 90 Prozent der Standardkosten ausrichten (Art. 7 f. und Art. 12 Abs. 2 Bst. a HFSV). Die Kantone können zusätzliche Beiträge an ihre HF ausrichten.

Das kantonale BBZ Olten, welchem auch die HF Pflege angehört, wird vom Kanton geführt. Die Vollzugsaufgaben sind beim ABMH angesiedelt. Die erforderlichen Finanzmittel für die HF Pflege Olten werden vom Kantonsrat im Rahmen des Globalbudgets «Berufsschulbildung» bewilligt. Es handelt sich diesbezüglich um die Produktgruppe 3: Bildung an Höheren Fachschulen (§ 25 Abs. 1-3, § 45 und § 50 GBB sowie § 1 Abs. 2 und § 16 Abs. 4 Bst. e Verordnung über die Berufsbildung vom 11. November 2008 [VBB; BGS 416.112]).

Da die HF Pflege Olten ein kantonseigener Betrieb ist, sollen die erforderlichen finanziellen Mittel im Rahmen des Globalbudgets gewährt werden.

¹ Art. 110 Abs. 2 SpVG und Art. 85 Abs. 2 SLG.

² Mit dem Toleranzwert wird insbesondere der Entwicklung der Zahl der Lehrstellensuchenden, der Zahl von Absolvierenden des Bildungsgangs HF oder des Studiengangs FH, Abweichungen zwischen der Ausbildungskapazität der Einrichtungen und der kantonalen Bedarfsplanung sowie nachweislich erfolgten Ausbildungsabbrüchen angemessen Rechnung getragen.

³ Es müssen besondere Umstände vorliegen, welche durch den Toleranzwert noch nicht berücksichtigt werden konnten (z.B. Schliessung von Abteilungen im betreffenden Kalenderjahr, fehlende Interessenten für den Bildungsgang und/oder den Studiengang FH; nicht aber generelle Personalknappheit innerhalb der betreffenden Einrichtung).

Die Beiträge sind gemäss § 9 Abs. 2 zweckgebunden insbesondere für folgende Leistungen zu verwenden, wobei die betreffende Aufzählung nicht abschliessender Natur ist:

- zur Kompensation von Mindereinnahmen, die durch den Verzicht auf die Erhebung von Schulgeldern oder Schulgebühren bei den Studierenden entstehen (insbesondere Schulgelder von 700 Franken pro studierender Person und pro Semester¹); davon profitieren im Ergebnis die Studierenden und/oder die ausbildenden Einrichtungen,
- zur Finanzierung von Massnahmen, die eine Reduktion von Ausbildungsabbrüchen bezwecken (z.B. Coaching- und Stützangebote),
- zur Finanzierung von Marketingvorhaben für den Bildungsgang Pflege HF.

1.5.4 Ausbildungsbeiträge

1.5.4.1 Vorbemerkungen

Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich massgeblich an der Regelung in der Verordnung soH (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 1.4.3) und den in anderen Kantonen (z.B. Bern², Thurgau³ und Zürich⁴) bestehenden Programmen zur finanziellen Unterstützung von Personen, die eine Ausbildung zur Pflegefachperson HF absolvieren möchten. Der Bund verweist überdies auf die Lösungen aus dem Kanton Thurgau und der Stadt Zürich (vgl. Botschaft, S. 23).

1.5.4.2 Zuständigkeiten

Das Departement für Bildung und Kultur (DBK) bzw. das ABMH soll vom Regierungsrat auf Verordnungsebene mit der Prüfung von Gesuchen um Erteilung von Ausbildungsbeiträgen, der Abwicklung der betreffenden Verfahren und der Gewährung entsprechender Beiträge betraut werden (§ 17). Diesbezüglich sind die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen behördlichen Befugnisse zum Datenaustausch und zur Datenerhebung gesetzlich zu verankern (§ 12).

1.5.4.3 Anspruchsberechtigte Personen und Beitragsvoraussetzungen

Die Kantone haben Personen, welche den Bildungsgang Pflege HF oder den Studiengang in Pflege FH absolvieren möchten und ihren Wohnsitz im Kanton haben oder als Grenzgängerin bzw. Grenzgänger eine Erwerbstätigkeit im Kanton ausüben, Ausbildungsbeiträge⁵ zur Sicherung ihres Lebensunterhalts zu gewähren. Durch den zusätzlichen kantonalen Beitrag soll es

¹ Das Schulgeld für Studierende mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Solothurn oder einem Kanton, der den entsprechenden Beitrag gemäss der massgebenden interkantonalen Vereinbarung leistet, beträgt für die vollzeitlichen und die berufsbegleitenden Diplomstudiengänge an der HF Pflege Olten 700 Franken pro Semester. Die Schulgelder werden unmittelbar von der HF Pflege Olten erhoben (§ 61 Abs. 3 GBB und § 2 Abs. 1 Verordnung über Schulgelder und Schulgebühren an den Höheren Fachschulen vom 28. September 2010 [BGS 415.215.1]).

² Der Kanton Bern richtet ab Frühling 2023 bis Frühling 2027 Förderbeiträge für die Ausbildung Pflege HF aus. Es müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Späteinsteigende bzw. Quereinsteigende (1), Vollendung des 27. Lebensjahres bei Ausbildungsbeginn (2), mindestens zwei Jahre im Kanton Bern wohnhaft bei Ausbildungsbeginn (3), selbstständige Finanzierung des Lebensunterhalts in den letzten zwei Jahren (4), keine Möglichkeit, die Ausbildung mit dem Ausbildungslohn zu finanzieren (5), erfolgreiches Bestehen des regulären Aufnahmeverfahrens (6), Verpflichtung, nach Abschluss der Ausbildung mindestens zwei Jahre im Kanton Bern in diesem Beruf zu arbeiten (7). Pro Monat beträgt der Ausbildungslohn inklusive kantonale Beiträge 3'500 Franken.

³ Im Kanton Thurgau existiert eine «Nachwuchsförderung für den Bildungsgang Pflege HF». Anspruchsberechtigt sind Männer und Frauen, die älter sind als 25 Jahre und/oder familiäre Verpflichtungen bzw. Unterhaltsverpflichtungen nachweisen können. Die Personen müssen zudem im Kanton Thurgau wohnhaft sein und ihre Ausbildung im Kanton Thurgau absolvieren (Praktikumsbetrieb und Bildungszentrum). Die von den Praktikumsbetrieben ausbezahlte Ausbildungsentschädigung beträgt seit dem Jahr 2015 brutto im ersten Studienjahr 1'400 Franken, im zweiten Studienjahr 1'500 Franken und im dritten Studienjahr 1'600 Franken pro Monat. Dieser Betrag wird jährlich 13 Mal ausbezahlt.

⁴ Die Stadt Zürich hat das Projekt «Neuorientierung? Quereinstieg in die Pflege» lanciert. Anspruchsberechtigt sind Personen mit einer abgeschlossenen Berufslehre mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis oder einem allgemeinbildenden Abschluss (DMS/FMS oder Matura), welche ein Praktikum in einem Gesundheitszentrum der Stadt Zürich für das Alter absolvieren. Die Ausbildungsdauer beträgt drei Jahre. Personen, welche sich zur Pflegefachperson HF weiterbilden, erhalten während der Schul- und Praxissemester monatlich einen Ausbildungslohn. Dieser ist für Personen über 30 Jahren altersunabhängig festgelegt (erstes Ausbildungsjahr: 4'000 Franken pro Monat, zweites Ausbildungsjahr: 4'300 Franken pro Monat, drittes Ausbildungsjahr: 4'600 Franken pro Monat). Bei Personen unter 30 Jahren wird der Ausbildungslohn anhand eines Lohnmodells berechnet, wobei das Alter berücksichtigt wird.

⁵ Ausbildungsbeiträge gemäss dem Bundesgesetz sind eine besondere Art von Beiträgen und müssen von Ausbildungsbeiträgen gemäss der kantonalen Stipendiengesetzgebung strikt unterschieden werden.

den betreffenden Personen ermöglicht werden, die Ausbildung trotz der geringen Ausbildungs-löhne absolvieren zu können (Art. 7 Abs. 1 Bundesgesetz). Es sollen etwa FaGe Ausbildungsbeiträge gewährt werden, die nach Gründung einer Familie oder nach einigen Jahren der beruflichen Tätigkeit doch noch eine Ausbildung zur Pflegefachperson HF absolvieren möchten, dies aber aufgrund des geringen Ausbildungslohns nicht realisieren können (Späteinsteigende). Zudem sollen damit Quereinsteigende¹ unterstützt werden (vgl. Botschaft, S. 22 f.).

Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes räumt den Absolvierenden des Bildungsgangs Pflege HF und des Studiengangs in Pflege FH, welche die kantonalen Beitragsvoraussetzungen erfüllen, unabhängig vom Ausbildungsstand bei Inkraftsetzung einen individuellen Anspruch ein. Es spielt dabei keine Rolle, ob eine Person den betreffenden Bildungs- bzw. Studiengang und/oder ihre praktische Tätigkeit in inner- oder ausserkantonalen Einrichtungen absolviert.

Die Kantone legen insbesondere die Voraussetzungen für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen im Einzelnen fest (Art. 7 Abs. 2 Bundesgesetz). Sie können beispielsweise vorsehen, dass Ausbildungsbeiträge subsidiär erst dann ausgerichtet werden, wenn sämtliche Ansprüche gegenüber unterstützungspflichtigen Familienangehörigen, den Sozialversicherungen oder Ansprüche in Form kantonomer Ausbildungsbeiträge (Stipendien oder Darlehen) bereits geltend gemacht worden sind (Botschaft, S. 23).

Vorliegend soll darauf verzichtet werden, bloss subsidiäre Ansprüche auf Ausbildungsbeiträge vorzusehen. Subsidiäre Ansprüche würden dem wichtigen Anliegen des Bundesgesetzes, die Ausbildung im Bereich der Pflege zu fördern, entgegenstehen. Die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen ist aber von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig zu machen. Es sollen jene Personengruppen zu einer Ausbildung auf Tertiärstufe motiviert werden, die sich eine solche ohne zusätzliche Beiträge aus finanziellen Gründen nicht leisten könnten, weil der Ausbildungslohn viel tiefer ist als das mit der angestammten Erwerbstätigkeit erzielbare Einkommen. Beitragsberechtigt sollen demnach gemäss § 10 Abs. 1 Personen sein, welche:

- das 25. Altersjahr vollendet haben oder
- elterliche Unterstützungspflichten wahrzunehmen haben.

Nicht beitragsberechtigt sind hingegen Personen unter 25 Jahren ohne Kinder und somit insbesondere jene Personen, die direkt nach Abschluss der Pflegeausbildung auf Sekundarstufe II (insbesondere FaGe) eine Pflegeausbildung auf Tertiärstufe absolvieren. Ebenfalls nicht beitragsberechtigt sind Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz, welche die Ausbildung in einer Solothurner Einrichtung absolvieren. In diesen Fällen ist der jeweilige Wohnsitzkanton zuständig.

Personen, die Beiträge erhalten haben, sind gemäss § 14 Abs. 1 Bst. c verpflichtet, nach Abschluss der Ausbildung zur Pflegefachperson HF oder FH mindestens zwei Jahre in diesem Beruf tätig zu sein (Tätigkeit in eigener fachlicher Verantwortung oder unter fachlicher Aufsicht einer anderen Pflegefachperson mit Berufsausübungsbewilligung oder Anstellung bei einer Organisation, die Pflegefachpersonen beschäftigt, einem Spital oder einem Pflegeheim). Dadurch wird sichergestellt, dass die betreffenden Personen nicht kurz nach Abschluss ihrer staatlich mitfinanzierten Ausbildung in einen anderen Beruf wechseln. Personen, die Beiträge beantragen bzw. erhalten oder Beiträge zurückerstatten müssen, kommen gegenüber dem ABMH verschiedene Mitwirkungspflichten zu. Sofern diese Pflichten grob oder wiederholt missachtet werden, können die beitragsberechtigten Personen von der weiteren Beitragsberechtigung ausgeschlossen werden (§§ 11 und 13).

¹ Diese stammen ursprünglich aus den Bereichen Gastgewerbe und persönliche Dienstleistung und haben einen Gesundheits-, Lehr-, Kultur- oder Wissenschaftsberuf oder einen Handels- oder Verkehrsberuf erlernt.

1.5.4.4 Beitragshöhe

Die Kantone legen namentlich den Umfang bzw. die Höhe der Ausbildungsbeiträge im Einzelnen fest. Sie können insbesondere auch den Höchstbetrag der Ausbildungsbeiträge festlegen. Maximal die Hälfte dieser Beiträge der Kantone wird vom Bund während acht Jahren entschädigt. Der Bundesrat legt die Obergrenzen für Ausbildungsbeiträge durch Verordnung fest (Art. 7 Abs. 2 sowie Art. 8 Abs. 2 und 4 Bundesgesetz).

Die Ausrichtung von marktgerechten Ausbildungslöhnen ist in erster Linie Sache der Einrichtungen als Arbeitgeberinnen. Die Ausbildungslöhne sind jedoch zumeist nicht ausreichend, um den Lebensbedarf zu decken. Deshalb soll ergänzend ein kantonaler Ausbildungsbeitrag ausgerichtet werden. Da die vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg dereinst noch festzulegenden Obergrenzen für Ausbildungsbeiträge gegenwärtig noch nicht bekannt sind und zwecks Wahrung der erforderlichen Flexibilität, ist der Regierungsrat zu ermächtigen, die Höhe der Beiträge und die damit zusammenhängenden Modalitäten in einer Verordnung festzulegen. Er wird pauschalisierte Beiträge vorsehen. Die Höhe der Beiträge kann von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, wie insbesondere das Alter, elterliche Unterhaltspflichten (z.B. Betreuungszuschlag) oder die berufliche Vorbildung, abhängig gemacht werden (§ 10 Abs. 2).

Aktuell wird davon ausgegangen, dass die Einrichtungen Ausbildungslöhne in der Höhe von ungefähr 900-1'400 Franken bezahlen. Bei der soH und im Kanton Bern gilt derzeit eine Limite für die Gesamtentschädigung (Grundlohn und kantonaler Beitrag) von 3'500 Franken. Deshalb soll der kantonale Beitrag, welcher jährlich 12-mal ausbezahlt wird, voraussichtlich 2'400 Franken betragen. Für Personen mit elterlichen Unterhaltspflichten kann zusätzlich ein pauschaler Betreuungszuschlag gewährt werden.

Es obliegt den Einrichtungen als Arbeitgeberinnen, ihren angehenden Pflegefachpersonen HF und FH marktkonforme Ausbildungslöhne zu bezahlen. Dadurch leisten sie ihren Beitrag an die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und können sich mit angemessenen Ausbildungslöhnen adäquat auf dem Markt positionieren. Aufgrund der vom Bundesrat noch festzulegenden Obergrenzen für Ausbildungsbeiträge und der von den anderen Kantonen festgelegten Beitragssätze kann sich in Bezug auf die Höhe der Beiträge noch Anpassungsbedarf ergeben.

1.5.4.5 Verfahren

Die Kantone legen das Verfahren für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen fest. Sie können bei Abbruch der Ausbildung oder bei einem Berufsausstieg nach Abschluss der Ausbildung eine Rückerstattung der Ausbildungsbeiträge vorsehen (Art. 7 Abs. 2 Bundesgesetz; Botschaft, S. 23).

Der Regierungsrat wird die technischen Einzelheiten des Verfahrens, wie insbesondere die Gestellung und die einzureichenden Unterlagen sowie die Modalitäten der Auszahlung, auf Verordnungsebene regeln (§ 10 Abs. 3 Bst. b und c). Im Übrigen soll eine Rückerstattungsverpflichtung vorgesehen werden. Das ABMH ordnet gemäss § 14 Abs. 1 in folgenden Fällen die Rückerstattung von Beiträgen an:

- wenn sie durch unwahre Angaben oder Verheimlichung von erheblichen Tatsachen erwirkt wurden,
- bei einem Ausschluss von der Ausbildung aus disziplinarischen Gründen (jedoch nicht bei Abbruch oder Nichtbestehen der Ausbildung),
- wenn die Pflicht, nach Abschluss der Ausbildung zur Pflegefachperson HF oder FH mindestens zwei Jahre in diesem Beruf tätig zu sein, nicht eingehalten wird.

Auf die Rückerstattung kann bei minimalen Beiträgen oder zur Vermeidung von Härtefällen ganz oder teilweise verzichtet werden (§ 14 Abs. 3).

1.5.5 Beiträge von Bund, Kanton und Einwohnergemeinden

1.5.5.1 Beiträge des Bundes

Der Bundesbeschluss über Beiträge zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege sieht eine Unterstützung des Bundes an die Kantone von maximal 469 Millionen Franken für acht Jahre vor, um die im Bundesgesetz vorgesehenen Massnahmen zu finanzieren (Beiträge für Ausbildungsleistungen, Beiträge an die HF Pflege und Ausbildungsbeiträge an die Studierenden). Die Bundesbeteiligung erfolgt aufgrund von Gesuchen der Kantone an den Bund. Die Gewährung von Bundesbeiträgen setzt voraus, dass sich die Kantone im gleichen Umfang an den Kosten beteiligen. Das Verfahren und die Kriterien sind noch nicht im Detail bekannt.

Übertragen auf den Kanton Solothurn (Anteil an Gesamtbevölkerung: 3.2 Prozent) entspricht dies – vorausgesetzt, der Kanton Solothurn leistet ebenfalls Beiträge in mindestens diesem Umfang – einem Bundesbeitrag in der Höhe von insgesamt maximal 15 Millionen Franken bzw. durchschnittlich rund 1.9 Millionen Franken pro Jahr. Diese Prognose ist insbesondere auch deshalb mit Unsicherheiten behaftet, da der Bund die effektive Höhe seiner Beiträge jeweils davon abhängig macht, wie zweckmässig die kantonalen Massnahmen ausgestaltet sind (vgl. Art. 8 Abs. 3 Bundesgesetz). Zurzeit ist nicht klar, anhand welcher Kriterien der Bund die kantonalen Massnahmen beurteilen wird. Der geschätzte Bundesbeitrag in der Höhe von 15 Millionen Franken wird nach Vorliegen der bundesrechtlichen Bestimmungen nochmals überprüft.

1.5.5.2 Kostenverteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden

Die Verteilung der sich aus dem Vollzug des Bundesgesetzes resultierenden Kosten zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden (Kosten für die verschiedenen Beiträge und die Durchführungs- bzw. Vollzugskosten [z.B. Personal- und EDV-Kosten]) richtet sich grundsätzlich nach den gemäss kantonalem Recht bestehenden Zuständigkeiten für die ambulante und stationäre Spitalpflege sowie für die ambulante und stationäre Krankenpflege (Botschaft, S. 16).

Der Kanton regelt das öffentliche Gesundheitswesen, schafft Voraussetzungen für eine angemessene und wirtschaftlich tragbare medizinische Versorgung und fördert «zusammen mit den Gemeinden» die gesundheitliche Vorsorge und Fürsorge sowie die Haus- und Krankenpflege (Art. 100 Abs. 1 und 2 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]). Das Spitalwesen stellt ein kantonales Leistungsfeld dar (Art. 101 KV und § 1 SpiG). Demgegenüber sind die ambulante und stationäre Betreuung und Pflege sind kommunale Leistungsfelder (§ 26 Abs. 1 Bst. f und §§ 142 ff. SG).

Die dem Kanton durch das Bundesgesetz zugewiesenen Aufgaben sollen in einheitlicher Weise durch den Kanton vollzogen werden. Aufgrund der vorerwähnten Zuständigkeitsordnung ist es gerechtfertigt, dass die Einwohnergemeinden einen Anteil der betreffenden Kosten übernehmen. Ein fixer Verteilschlüssel erweist sich – insbesondere aufgrund der auf acht Jahre beschränkten Dauer der Ausbildungsoffensive – gegenüber einer fallweise erfolgenden, mit höheren Vollzugskosten verbundenen Abrechnung der Kosten als deutlich zweckmässiger. Der Kanton soll drei Viertel und die Einwohnergemeinden sollen ein Viertel der nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten für Beiträge und Durchführung tragen (§ 15 Abs. 1). Diese Aufteilung ergibt sich aus den Anteilen der Pflegeheime und Spitex-Organisationen in Bezug auf die in der Pflege tätigen Personen, die absolvierten Ausbildungen und den Durchführungs- bzw. Vollzugaufwand. Hinsichtlich der Verteilung der in der Pflege tätigen Personen ist festzuhalten, dass 2019 (letztes aktuell verfügbares Jahr) gesamtschweizerisch 33 Prozent des Gesundheitspersonals mit Ausbildung auf Tertiärstufe in Pflegeheimen und Spitex-Organisationen tätig war.¹ In Bezug auf die Ausbildungsleistungen lässt sich feststellen, dass im Kanton Solothurn

¹ Obsan Bericht 03/2021.

2021 (letztes aktuell verfügbares Jahr) 22 Prozent der Ausbildungswochen von Pflegefachpersonen HF in Pflegeheimen und Spitex-Organisationen erbracht wurden. In Bezug auf die Durchführungs- bzw. Vollzugskosten fällt der überwiegende Kostenanteil infolge der im Vergleich zu den drei Spitälern bzw. Kliniken grossen Anzahl an Pflegeheimen (45) sowie Spitex-Organisationen (38) im kommunalen Leistungsfeld Pflege an. Der Anteil der einzelnen Einwohnergemeinden an den Kosten soll sich – analog wie beim Lastenausgleich gemäss § 55 SG – nach der Einwohnerzahl des Vorjahres gemäss der kantonalen Bevölkerungsstatistik richten (§ 15 Abs. 2).

2. Verhältnis zur Planung

Der Erlass des vorliegenden Einführungsgesetzes ist nicht im kantonalen Legislaturplan 2021-2025 enthalten. Durch die betreffende Vorlage wird das Bundesgesetz umgesetzt. Daher wird die Vorlage in den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2024-2027 aufgenommen.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die finanziellen Konsequenzen können für die bestehenden Ausbildungsplätze und die aktuelle Anzahl Absolvierender gut abgeschätzt werden. Die Kostenschätzung hängt auch massgeblich davon ab, wie viele zusätzliche Ausbildungen während den acht Jahren mit den neuen Instrumenten geschaffen werden können. Für die Kostenschätzung betreffend die Abgeltung von Ausbildungsleistungen wird von einer Zunahme um insgesamt 20 Prozent für den Zeitraum von acht Jahren gerechnet (Steigerung von 32'700 auf 39'000 Ausbildungswochen bzw. von heute 225 auf durchschnittlich 270 Personen, die sich pro Jahr in Ausbildung befinden). In Bezug auf die Beiträge an die HF wird angenommen, dass der Bundesbeitrag voll ausgeschöpft wird. Für die Ausbildungsbeiträge wird mit durchschnittlich 75 Personen pro Jahr gerechnet, die jährlich eine mittels kantonaler Beiträge unterstützte Ausbildung absolvieren.

Das Bundesgesetz und damit einhergehend die zusätzlichen Aufgaben für den Kanton im Bereich der Förderung der Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH erfordern gegenüber heute zusätzliche personelle Ressourcen im Umfang von zwei zusätzlichen Stellen (0.8 zusätzliche Stellen im ABMH, 1.2 zusätzliche Stellen im GESA). Es wird mit jährlichen Personalkosten von rund 270'000 Franken gerechnet. Im Bereich Informatik werden Kosten von insgesamt rund 250'000 Franken erwartet (Applikation zur Berechnung und Verfügung der Ausbildungsverpflichtungen sowie der Beiträge an Ausbildungsleistungen).

Daraus ergeben sich aufgrund der getroffenen Annahmen folgende grobe Kostenschätzungen:

	Total	Durchschnitt pro Jahr
Abgeltung von Ausbildungsleistungen	12.0 Mio. ¹	1.5 Mio.
Beiträge an HF	2.9 Mio. ²	0.4 Mio.
Ausbildungsbeiträge	17.3 Mio. ³	2.2 Mio.
Durchführung	2.4 Mio. ⁴	0.3 Mio.
Total Kosten	34.6 Mio.	4.3 Mio.

¹ Annahme: Zunahme gegenüber 2021 um 20 Prozent, d.h. durchschnittlich rund 4'700 Ausbildungswochen Pflege HF à 300 Franken pro Jahr plus rund 180 Ausbildungswochen Pflege FH à 450 Franken pro Jahr während acht Jahren.

² Annahme: Bundesbeitrag von 1.44 Mio. wird ausgeschöpft und mit kantonalem Beitrag in gleicher Höhe ergänzt.

³ Annahme: durchschnittlich 75 Personen à 28'800 Franken pro Jahr (voraussichtlich 2'400 Franken pro Monat).

⁴ Annahme: 200 Stellenprozente und IT-Kosten.

Beitrag Bund (maximal)	-15.0 Mio.	-1.9 Mio.
Beitrag Einwohnergemeinden ¹	-4.9 Mio.	-0.6 Mio.
Total Kanton²	14.7 Mio.	1.8 Mio.

Die Gesamtkosten betragen über die gesamte Dauer von acht Jahren schätzungsweise insgesamt 34.6 Millionen Franken. Der Bundesbeitrag beträgt höchstens 15 Millionen Franken. Da der Bund die Kriterien und die Modalitäten im Zusammenhang mit den Bundesbeiträgen noch nicht festgelegt hat, handelt es sich diesbezüglich um eine Annahme, die nach Vorliegen der bundesrechtlichen Bestimmungen nochmals überprüft wird. Die Einwohnergemeinden tragen von den verbleibenden Kosten einen Anteil von einem Viertel, folglich schätzungsweise insgesamt 4.9 Millionen Franken resp. durchschnittlich 0.6 Millionen Franken pro Jahr. Der Kanton trägt Kosten von schätzungsweise insgesamt 14.7 Millionen Franken bzw. durchschnittlich 1.8 Millionen Franken pro Jahr.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Der Regierungsrat ist gemäss § 17 zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ermächtigt. Er wird insbesondere folgende Aspekte auf Verordnungsebene festlegen:

- gegebenenfalls das Bundesrecht ergänzende Kriterien für das Ausbildungskonzept (§ 4 Abs. 2),
- gegebenenfalls das Bundesrecht ergänzende Kriterien zur Berechnung der Ausbildungskapazitäten sowie Einzelheiten in Bezug auf die Festlegung der von den Einrichtungen zu erbringenden Ausbildungsleistungen (z.B. Vorgaben zum Stellenplan) und die diesbezüglichen Erfüllungsmodalitäten, wie die Festlegung von versorgungsbereichsspezifischen Standards und die Berechnung der Ausbildungsleistungen (§ 5 Abs. 4),
- Einzelheiten zur Entrichtung der Abgeltung (§ 6 Abs. 5),
- Modalitäten der Ausgleichszahlung und die Höhe des Toleranzwerts (§ 7 Abs. 5),
- die Höhe der Ausbildungsbeiträge (§ 10 Abs. 2 Bst. a),
- die Gesuchstellung und die einzureichenden Unterlagen sowie die Modalitäten der Auszahlung (§ 10 Abs. 2 Bst. b und c),
- Modalitäten der Rückerstattung von Ausbildungsbeiträgen, wie insbesondere die Berechnung des zurückzuerstattenden Betrags, die Zahlungsfristen und die Möglichkeit zur Verrechnung (§ 14 Abs. 5),
- die für den Vollzug des Einführungsgesetzes zuständigen Departemente (§ 17),
- das Übergangsrecht (§ 17).

Des Weiteren ist das Reglement SOdAS anzupassen, da die Ausbildungsverpflichtung für Pflegefachpersonen HF und FH künftig vom Kanton vollzogen wird. Die überarbeitete Fassung des Reglements SOdAS wird im Anschluss auf Verordnungsstufe für verbindlich erklärt.

3.3 Folgen für die Einwohnergemeinden

Diesbezüglich wird auf die Kostenschätzungen in Ziffer 3.1 verwiesen.

¹ Ein Viertel der nach Abzug des Bundesbeitrags verbleibenden Kosten.

² Drei Viertel der nach Abzug des Bundesbeitrags verbleibenden Kosten.

3.4 Wirtschaftlichkeit

Die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege soll sich mittelfristig positiv auf die Anzahl von auf dem Markt verfügbaren Pflegefachpersonen HF und FH und im Ergebnis somit auch vorteilhaft auf die Gesundheitsbranche auswirken. Die Umsetzung der 1. Etappe der Pflegeinitiative erfolgt überdies für sämtliche Einrichtungen einheitlich durch den Kanton. Unterschiedliche kantonale bzw. kommunale Zuständigkeiten für Spitäler sowie für Einrichtungen der Langzeitpflege werden vermieden. Ferner sollen, soweit möglich, bestehende Systeme und Lösungsansätze für die Umsetzung des Bundesgesetzes herangezogen werden.

3.5 Nachhaltigkeit

Vorlagen an den Kantonsrat sind hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit in den Bereichen Wirtschaft (ökonomisch), Gesellschaft (sozial) und Umwelt (ökologisch) zu beurteilen (RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009). Die Nachhaltigkeit ist zu prüfen, wenn das Geschäft erhebliche ökologische, ökonomische oder soziale Auswirkungen allgemein, auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton hat oder auf nachfolgende Geschäfte erheblichen Einfluss ausüben könnte.

Die heutige Situation im Bereich Pflege ist angespannt und die demografische Entwicklung wird zu einem nochmals stark erhöhten Bedarf an ausgebildeten Pflegefachpersonen führen. Das Einführungsgesetz hat mittelfristig positive ökonomische und soziale Auswirkungen. Es verbessert die Betreuung während der Ausbildung, was die Ausbildungsabbrüche und Berufsausstiege in den ersten Berufsjahren reduzieren soll. Zudem soll es das heutige Angebot an Ausbildungsplätzen sichern und künftig erhöhen (Annahme: plus 20 Prozent). Für Quer- und Späteinsteigende wird die Attraktivität der Ausbildung erhöht, um die angebotenen Ausbildungsplätze besetzen zu können. Die Vorlage leistet einen wichtigen Beitrag zur Deckung des künftigen Pflegebedarfs. Mit diesen Massnahmen allein kann die Deckung des Pflegebedarfs jedoch nicht sichergestellt werden. Vielmehr werden weitere Massnahmen im Bereich der Arbeitsbedingungen erforderlich sein, was ebenfalls Auswirkungen auf die Taxen und Tarife haben wird. Entsprechende Massnahmen wird der Bundesrat voraussichtlich im Rahmen der 2. Etappe vorschlagen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege

4.1.1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand und Zweck

Das neu zu schaffende Einführungsgesetz setzt das Bundesgesetz im Kanton Solothurn um und bezweckt die Förderung der Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH (§ 1 Abs. 1 und 2). § 1 Abs. 3 hält klärend fest, dass sich die Förderung der Aus- und Weiterbildung aller anderen nicht-universitären Gesundheitsberufe nach der kantonalen Spital- und Sozialgesetzgebung richtet (§ 1 Abs. 3).

4.1.2 Zuständigkeiten

§ 2 Regierungsrat

Der Regierungsrat übt die Aufsicht über den Vollzug des Einführungsgesetzes aus. Ferner sorgt er für eine bedarfsgerechte Evaluation hinsichtlich der Entwicklung der Ausbildung von Pflege-

fachpersonen HF und FH und die diesbezüglich erzielten Ergebnisse (§ 2 Abs. 1). Die Schlussfolgerungen aus der Evaluation ermöglichen es dem Regierungsrat, über die weitere Vorgehensweise (z.B. nach Ablauf der Geltungsdauer des Bundesgesetzes) zu entscheiden.

4.1.3 Ausbildungsverpflichtung und Beiträge für Ausbildungsleistungen

§ 3 Kantonale Bedarfsplanung

Der Kanton hat die kantonale Bedarfsplanung für die praktische Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH zu erarbeiten, periodisch zu überprüfen und die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen (§ 3 Abs. 1 und 2). Der Kanton veröffentlicht die Bedarfsplanung zwecks Schaffung der erforderlichen Transparenz und in Nachachtung des Öffentlichkeitsprinzips jeweils im Internet (Webseite des GESA). Diese Usanz wird neu in § 3 Abs. 3 ausdrücklich festgehalten.

§ 4 Ausbildungsverpflichtung

Der Begriff «Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen», scheint seitens des Bundes (noch) nicht hinreichend geklärt zu sein. Offenbar werden darunter «Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause» (Spitex-Organisationen) verstanden (vgl. Botschaft, S. 30). Seniorenresidenzen, Alterssiedlungen und Einrichtungen für betreutes Wohnen ohne kantonsrechtlichen Status als (stationäres) Pflegeheim, die täglich rund um die Uhr abrufbare und verfügbare hauseigene Pflege gemäss Art. 7 KLV als integrierten Bestandteil der Wohnstruktur anbieten (In-House-Pflege), sind aber ebenfalls der ambulanten Krankenpflege zuzuordnen und von der *bundesrechtlichen* Ausbildungsverpflichtung erfasst, wenn eine Zulassung als Spitex-Organisation vorliegt.¹

Von der *bundesrechtlichen* Ausbildungsverpflichtung werden einzig Organisationen, die Pflegefachleute beschäftigen, Spitäler und Pflegeheime erfasst, die im Kanton Solothurn zur Erbringung von Leistungen zulasten der OKP zugelassen sind. Einrichtungen mit einer gesundheitspolizeilichen Betriebsbewilligung gemäss der kantonalen Sozial- und Gesundheitsgesetzgebung, die nicht zulasten der OKP tätig sind, unterstehen keiner bundesrechtlichen Ausbildungspflicht.

Die *kantonalrechtliche* Ausbildungsverpflichtung knüpft für Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, und Pflegeheime demgegenüber daran an, dass eine Einrichtung über eine kantonale Betriebsbewilligung verfügt, womit nicht explizit vorausgesetzt ist, dass die betreffende Einrichtung Leistungen zulasten der OKP erbringt. Lediglich in Bezug auf die Spitäler ist die *kantonalrechtliche* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung daran geknüpft, dass die betreffenden Einrichtungen auf der Spitalliste figurieren und einen innerkantonalen Standort haben (vgl. die Ausführungen in Ziff. 1.4.1).

Der Bund gibt in nicht abschliessender Weise Kriterien für das Ausbildungskonzept vor. Anlässlich der Umsetzungsarbeiten wird noch zu klären sein, ob zusätzliche, das Bundesrecht ergänzende Kriterien für das Ausbildungskonzept notwendig sind. Deshalb soll der Regierungsrat bei Bedarf entsprechende Kriterien auf Verordnungstufe definieren können (§ 4 Abs. 2).

§ 5 Ausbildungsleistung

Ein kantonaler Leistungsauftrag gemäss Art. 39 Abs. 1 Bst. e KVG ist eine – auf der Spital- bzw. Pflegeheimplanung beruhende – Verfügung, mit der durch die Bezeichnung der zugewiesenen Leistungsspektren das Leistungsangebot der Einrichtungen auf der Spital- bzw. Pflegeheimliste

¹ VASELLA JUANA, in: BLECHTA GABOR P./COLATRELLA PHILOMENA/RÜEDI HUBERT/STAFFELBACH DANIEL [Hrsg.], Basler Kommentar zum Krankenversicherungsgesetz und zum Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, Basel 2020, N 39 zu Art. 35 KVG

festgelegt wird.¹ Eine gesetzliche Übertragung der regierungsrätlichen Kompetenz zur Erteilung des Leistungsauftrags auf eine diesem nachgeordnete Verwaltungsbehörde ist gemäss Rechtsprechung und Literatur zulässig.² Die vom GESA namens des DDI erlassene Verfügung kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 53 Abs. 1 KVG).

Im kantonalen Leistungsauftrag gemäss Art. 36a Abs. 3 KVG sind insbesondere die zu erbringenden Ausbildungsleistungen festzulegen. Die vom GESA namens des DDI erlassene Verfügung kann beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 49 Abs. 1 Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 [GO; BGS 125.12] und § 29 Abs. 1 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11]).

Da noch geklärt werden muss, ob nebst den nicht abschliessenden bundesrechtlichen Kriterien noch zusätzliche kantonale Kriterien erforderlich sind, soll dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt werden, solche bei Bedarf auf Verordnungsebene festzulegen (§ 5 Abs. 4 Satz 2).

Ausbildungsverbünde gemäss § 5 Abs. 3 können innerhalb desselben Versorgungsbereichs (z.B. nur innerhalb der Pflegeheim-Branche) oder versorgungsbereichsübergreifend gebildet werden. Ferner ist es möglich, dass eine Einrichtung ihre Ausbildungsleistung punktuell oder vollständig durch eine andere Einrichtung erbringen lässt. Die diesbezüglichen Einzelheiten und Modalitäten betreffend den Ausbildungsverbund oder den Leistungseinkauf sind zwischen den betreffenden Einrichtungen zu regeln. Die Möglichkeit zur Bildung von Ausbildungsverbünden ist einerseits im Rahmen der *kantonalrechtlichen* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung vorgesehen (§ 9 Abs. 2 SpiVO und § 3^{bis} Abs. 1 SV). Andererseits kennen auch zahlreiche andere Kantone entsprechende Bestimmungen (z.B. Aargau, Bern, Luzern und Zürich).

§ 6 Abgeltung

Das GESA erlässt namens des DDI zwecks Abgeltung der im Kalenderjahr erbrachten Ausbildungsleistung jeweils eine Leistungsabrechnungsverfügung. Es kann periodische Vorschüsse für die Abgeltung der Ausbildungsleistungen an die Einrichtungen leisten. Zeigt sich, dass die Abgeltung für die effektiv erbrachte Ausbildungsleistung unter der Summe liegt, welche die Einrichtung als Vorauszahlung erhalten hat, muss Letztere die Differenz dem GESA zurückbezahlen. Sofern die Abgeltung für die effektiv erbrachte Ausbildungsleistung über der Summe liegt, welche die Einrichtung als Vorauszahlung erhalten hat, bezahlt das GESA die Differenz an die Einrichtung (§ 6 Abs. 2-4). Die vom GESA namens des DDI erlassene Verfügung kann beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 49 Abs. 1 GO und § 29 Abs. 1 VRG).

Die Berechnung der Ausbildungsleistung (inkl. der Abgeltung) soll durch das nachfolgende Beispiel illustriert werden:

Ausbildung	Ausbildungspotenzial in Wochen	Ausbildungsleistung in Ausbildungspunkten	Abgeltung pro Ausbildungswoche in Franken	verfügte Abgeltung der Ausbildung in Franken
Pflegefachperson HF	888	888	300	266'400
Pflegefachperson FH	80	80	450	36'000
verfügte Ausbildungsleistung		968		
verfügte Abgeltung der Ausbildungsleistungen				302'400

¹ EUGSTER GEBHARD, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum KVG, 2. Aufl., Zürich 2018, N 37 ff. zu Art. 39 KVG

² vgl. RÜTSCH BERNHARD/PICCCHI DARIO, a.a.O., N 60 und N 72 zu Art. 39 KVG

§ 7 Ausgleichszahlung

Das GESA legt die konkrete Ausgleichszahlung für jede Einrichtung namens des DDI mittels Verfügung fest. Diese kann beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 49 Abs. 1 GO und § 29 Abs. 1 VRG).

Die Berechnung der Ausgleichszahlung soll durch das nachfolgende Beispiel illustriert werden:

verfügte Ausbildungsleistung (Ausbildungspunkte)	210 Punkte
durch den Regierungsrat festgelegter Toleranzwert	10 Prozent
erforderliche Ausbildungsleistung	189 Punkte
erreichte Ausbildungsleistung	173 Punkte (82.38 Prozent)
prozentuale Differenz zwischen verfügbarer und erreichter Leistung	17.62 Prozent
erforderliche Ausbildungsleistung unterschritten (ja/nein)	ja
Ausgleichszahlung	ja

mit Leistungsauftrag verfügte Ausbildungsentschädigung	22'500.00 Franken
davon 17.62 Prozent	3'964.50 Franken
Ausgleichszahlung – dreifache Differenz	11'893.50 Franken

Beiträge an Programme, Projekte und Massnahmen zur Förderung der Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH gemäss § 7 Abs. 4 sind vom GESA namens des DDI zu verfügen. Die betreffende Verfügung kann beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 49 Abs. 1 GO und § 29 Abs. 1 VRG).

Nebst der Verpflichtung zur Entrichtung einer Ausgleichszahlung kann der Regierungsrat bei Spitälern und Pflegeheimen grundsätzlich den Leistungsauftrag befristen, nicht mehr verlängern sowie teilweise oder ganz entziehen, wenn die im Leistungsauftrag festgelegten Ausbildungsleistungen wiederholt nicht erreicht werden (§ 3^{bis} Abs. 3 und Abs. 4 Bst. a und c SpiG). In Bezug auf Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, kann das GESA, sofern die im Leistungsauftrag festgelegten Ausbildungsleistungen wiederholt nicht erreicht worden sind, eine Verwarnung, eine Busse bis zu 20'000 Franken oder den befristeten oder definitiven Entzug der Zulassung zur Tätigkeit der OKP für das ganze oder einen Teil des Tätigkeitspektrums anordnen (vgl. Art. 38 Abs. 2 KVG). Diese Massnahmen sollen jedoch lediglich in absoluten Ausnahmefällen und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips ergriffen werden.

§ 8 Mitwirkungspflichten und Datenbearbeitung

Die Einrichtungen sind verpflichtet, dem GESA und den gegebenenfalls mit Vollzugsaufgaben betrauten Fachorganisationen und Branchenverbänden die für die Festlegung der Ausbildungsleistung, der Abgeltung und der Ausgleichszahlung sowie die weiteren für den Vollzug der Ausbildungsverpflichtung erforderlichen Daten unentgeltlich und elektronisch zur Verfügung zu stellen. Das GESA wird den Einrichtungen hierfür informatikbasierte Hilfsmittel zur Verfügung stellen (§ 8 Abs. 1). Die Einrichtungen werden insbesondere die Vollzeitstellen bzw. die jährliche Anzahl Stunden gemäss Art. 7a Abs. 1 KLV pro Beruf, die Anzahl geleisteter Ausbildungswochen pro Beruf sowie die Stellenpläne (inkl. Ausbildungsstellen bzw. -wochen) und die anonymisierten Belege über Praktikumszuteilungen von Lernenden bzw. Studierenden ausserkantonaler Bildungsinstitutionen zu melden haben (vgl. § 9^{ter} Abs. 1 und Abs. 3 Bst. a SpiVO und § 3^{quater} Abs. 1 und Abs. 3 Bst. a SV).

Bei Nichterfüllung oder nicht ordnungsgemässer Erfüllung der Mitwirkungspflicht seitens der Einrichtungen trotz Mahnung kann das GESA eine Festlegung gemäss pflichtgemäsem Ermessen vornehmen. Hierbei können Erfahrungswerte und die Entwicklungen in den Vorjahren berücksichtigt werden (§ 8 Abs. 2). Die betreffende Vorschrift ist bereits bei der *kantonrechtlichen* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung vorgesehen (vgl. § 9^{ter} Abs. 2 SpiVO und § 3^{quater} Abs. 2 SV).

Das GESA kann von den Berufsbildungszentren zudem pro Einrichtung die Anzahl Lernender der Sekundarstufe II und die Anzahl Studierender der Tertiärstufe, welche im Bereich der Pflege tätig sind, elektronisch erheben (§ 8 Abs. 3). Die betreffende Vorschrift ist nahezu deckungsgleich mit § 9^{ter} Abs. 3 Bst. b SpiVO und § 3^{quater} Abs. 3 Bst. b SV.

Der Datenaustausch zwischen dem Departement und den Einrichtungen und den Berufsbildungszentren kann im Rahmen eines elektronischen Abrufverfahrens (z.B. eine entsprechende Webapplikation [wie z.B. im Kanton Bern]) erfolgen (§ 8 Abs. 4).

4.1.4 Beiträge an die Höhere Fachschule Pflege

§ 9 Voraussetzungen

Die HF Pflege Olten ist ein kantonseigener Betrieb. Die Beiträge an die HF Pflege Olten sind zweckgebunden zu verwenden, insbesondere für folgende Leistungen:

- zur Kompensation von Mindereinnahmen, die durch den Verzicht auf die Erhebung von Schulgeldern oder Schulgebühren bei den Studierenden entstehen. Dazu gehören insbesondere die Schulgelder von 700 Franken pro studierende Person und Semester,
- zur Finanzierung von Massnahmen, die eine Reduktion von Ausbildungsabbrüchen bezwecken. Dazu gehören vor allem Coaching- und Stützangebote,
- zur Finanzierung von Marketingvorhaben für den Bildungsgang Pflege HF.

4.1.5 Ausbildungsbeiträge

§ 10 Voraussetzungen, Höhe und Verfahren

Die Kantone fördern den Zugang zum Bildungsgang Pflege HF und zum Studiengang in Pflege FH durch Beiträge an die Auszubildenden (Art. 7 Einführungsgesetz). § 10 Abs. 1 regelt den anspruchsberechtigten Personenkreis. Die Einzelheiten zur Festlegung der Beitragshöhe, zur Gestellung und zu den einzureichenden Unterlagen sowie zu den Auszahlungsmodalitäten werden auf Verordnungsstufe festgelegt (§ 10 Abs. 2).

Das ABMH erlässt namens des DBK jeweils eine Beitragsverfügung, welche beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann (§ 49 Abs. 1 GO und § 29 Abs. 1 VRG).

Die Beiträge gemäss § 10 gelten nicht als AHV-pflichtiger Lohnbestandteil gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG; SR 831.10). Stipendien und ähnliche Zuwendungen, wie Beiträge gemäss § 10, sind von der AHV-Beitragspflicht ausgenommen, wenn sie nicht auf einem Arbeitsverhältnis beruhen und der Geldgebende nicht über das Arbeitsergebnis verfügen kann (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. g Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947 (AHVV; SR 831.101).¹

Personen, die Beiträge nach § 10 erhalten, können zusätzlich Ausbildungsbeiträge gemäss der kantonalen Stipendiengesetzgebung beantragen. Bei der Beurteilung der Stipendiengesuche

¹ KIESER UELI, in: STAUFFER HANS-ULRICH/CARDINAUX BASILE (Hrsg.) Rechtsprechung des Bundesgerichts zum AHVG, 4. Aufl., 2020, N 181 ff. zu Art. 5 AHVG).

werden die Beiträge nach § 10 als Einnahmen angerechnet. Resultiert ein Ausgabenüberschuss, können zusätzlich Beiträge nach der Stipendiengesetzgebung zugesprochen werden.

§ 11 Mitwirkungspflichten

§ 11 hat die Mitwirkungspflichten von gesuchstellenden Personen und Personen, die Beiträge erhalten oder zurückbezahlen müssen, zum Gegenstand. Sie orientiert sich an § 10 des Stipendiengesetzes. Die gesuchstellenden Personen sind verpflichtet, dem ABMH sämtliche für die Zusprennung und Bemessung von Beiträgen erheblichen Tatsachen vollständig und wahrheitsgetreu zu melden und die erforderlichen Unterlagen einzureichen. Personen, die Beiträge beziehen oder zurückzahlen müssen, haben jede Änderung der für die Bemessung massgeblichen Daten unverzüglich zu melden. Wer diese Pflichten in grober Weise oder wiederholt missachtet, kann von der weiteren Beitragsberechtigung ausgeschlossen werden.

§ 12 Datenbearbeitung

Das ABMH benötigt zur Beurteilung der entsprechenden Beitragsgesuche jeweils die erforderlichen Auskünfte anderer inner- und ausserkantonalen Behörden. Vor diesem Hintergrund kann es die für die Zusprennung und Bemessung der Beiträge erforderlichen Personendaten mit den für den Vollzug des Bundesgesetzes zuständigen ausserkantonalen Behörden austauschen sowie entsprechende Daten bei anderen Behörden erheben (z.B. bei ausserkantonalen Gesundheits- und Bildungsbehörden). Die Datenbekanntgabe kann, insbesondere in Bezug auf Personendaten der kantonalen Einwohnerplattform, im Rahmen eines elektronischen Abrufverfahrens oder einer systematischen Meldung erfolgen (§ 12).

§ 13 Ausschluss von der Beitragsberechtigung

Die gesuchstellenden Personen haben bestimmte Mitwirkungspflichten zu erfüllen (§ 11). Werden diese Mitwirkungspflichten in grober Weise oder wiederholt verletzt, können die gesuchstellenden Personen von der weiteren Beitragsberechtigung ausgeschlossen werden (§ 13). Der Ausschluss von der weiteren Beitragsberechtigung erfolgt in Verfügungsform. Die Verfügung kann beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 49 Abs. 1 GO und § 29 Abs. 1 VRG).

§ 14 Rückerstattung

Bei schuldhaftem Verhalten (§ 14 Abs. 1 Bst. a und b) erfolgt die Verzinsung der Rückerstattungsforderungen ab Auszahlung zum Zinssatz von fünf Prozent (§ 14 Abs. 2). Die betreffende Vorschrift orientiert sich an Art. 30 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1).

Bei minimalen Beträgen oder in Härtefällen kann auf die Rückerstattung ganz oder teilweise verzichtet werden (§ 14 Abs. 3). Es handelt es sich hierbei nicht um einen Schulderlass (wie z.B. Steuererlass), sondern um einen allgemeinen Befreiungstatbestand, mit der Folge, dass bei Vorliegen eines Befreiungsgrundes gar keine Forderung des Kantons gegenüber der betroffenen Person entsteht. Verfahrensrechtlich bedeutet dies, dass die verschiedenen Aspekte der Rückforderung (Rückerstattungsgrund, Befreiungsgründe, Rückerstattungsmodalitäten) grundsätzlich in ein und demselben Verfahren zu prüfen sind. Ein Härtefall gemäss § 14 Abs. 3 Bst. b liegt vor, wenn es unter Berücksichtigung der persönlichen und finanziellen Situation der betreffenden Person nicht sinnvoll und zumutbar ist, auf die Bezahlung der Rückforderung zu beharren. Dies ist auch davon abhängig, ob Zahlungsmodalitäten gefunden werden, welche die Rückerstattung in betraglicher und zeitlicher Hinsicht als tragbar erscheinen lassen. Der betreffenden Person darf zudem kein arglistiges oder grobfahrlässiges Verhalten zur Last gelegt werden können. Die Härtefallprüfung erfordert eine Gesamtwürdigung des konkreten Falls.

Der Rückerstattungsanspruch verjährt fünf Jahre nach Kenntnis des Rückerstattungsgrundes, spätestens aber zehn Jahre nach Auszahlung der Ausbildungsbeiträge. Längere strafrechtliche Verjährungsfristen bleiben ausdrücklich vorbehalten (§ 14 Abs. 4; vgl. auch § 11 Abs. 3 Stipendengesetz).

4.1.6 Kosten

§ 15 Kostenverteilung

Die aus dem Vollzug des Einführungsgesetzes resultierenden Kosten sollen im Verhältnis $\frac{3}{4}$ zu $\frac{1}{4}$ vom Kanton und den Einwohnergemeinden getragen werden. Der Kostenanteil der einzelnen Einwohnergemeinden richtet sich nach der Einwohnerzahl. Massgebend ist die Einwohnerzahl des Vorjahres gemäss der kantonalen Bevölkerungsstatistik.

4.1.7 Schlussbestimmungen

§ 16 Befristung

Das Einführungsgesetz gilt – wie das Bundesgesetz – während der Dauer von acht Jahren.

§ 17 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat wird eine «Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege» erlassen. Zu den darin zu regelnden Themen wurden bereits in Ziffer 3.2 entsprechende Ausführungen gemacht. Der Regierungsrat bezeichnet auf Verordnungsebene das DBK und das DDI als die für den Vollzug des Einführungsgesetzes zuständigen Departemente. Zudem wird er, da das Verordnungsrecht des Bundesrats noch nicht bekannt ist und der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes zurzeit noch nicht definitiv feststeht, das Übergangsrecht auf Verordnungsebene regeln (z.B. Fristen für die Erarbeitung der Ausbildungskonzepte, Koordination mit der kantonalrechtlichen Aus- und Weiterbildungsverpflichtung etc.).

4.2 Gesetz über die Berufsbildung

§ 61 Abs. 3 (geändert) und § 67^{bis} (neu)

Von den Studierenden der HF Pflege Olten soll kein Schulgeld (Semestergebühr) erhoben werden. § 61 Abs. 3 GBB ist entsprechend zu ergänzen. Die betreffende Regelung gilt bis zum Ausserkrafttreten des Einführungsgesetzes.

4.3 Gesundheitsgesetz

§ 25^{quater} (neu)

Sofern die jährlichen Kosten für die Pflegeleistungen gemäss Art. 25a KVG je versicherte Person in einem Kanton mehr als die jährlichen Kosten des gesamtschweizerischen Durchschnitts anstiegen, kann der Kanton vorsehen, dass keine Pflegefachperson und keine Organisation, die Pflegefachpersonen beschäftigt, eine Tätigkeit zulasten der OKP neu aufnehmen kann (Art. 55b KVG). Es handelt sich hierbei um eine sog. «Kann-Vorschrift», weshalb es den Kantonen im Rahmen ihres pflichtgemässen Ermessens freisteht, die Bestimmung anzuwenden oder nicht.

Da die Anordnung einer solchen Massnahme eine erhebliche politische Tragweite aufweist, soll die betreffende Kompetenz dem Regierungsrat zugewiesen werden. Eine analoge Zuständigkeitsregelung in Bezug auf die Anordnung eines Zulassungsstopps für ambulant tätige Ärztin-

nen und Ärzte wird in der dem Kantonsrat am 19. Dezember 2022 überwiesenen Vorlage «Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG): Zulassung von Leistungserbringern im ambulanten Bereich» vorgeschlagen (vgl. RRB Nr. 2022/1923). Die Anordnung einer Massnahme gestützt auf Art. 55b KVG regelt zwar einen konkreten Sachverhalt (Zulassungsstopp im Pflegebereich), richtet sich aber an einen offenen Kreis von Adressatinnen und Adressaten (Pflegefachpersonen und Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen). Folglich hat die entsprechende Anordnung in der Form einer Allgemeinverfügung zu erfolgen. Eine solche Allgemeinverfügung des Regierungsrates könnte gestützt auf § 49 Abs. 1 GO mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

4.4 Spitalgesetz

§ 3^{sexies} Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (neu) und Abs. 5 (neu)

Derzeit hält § 3^{sexies} Abs. 3 SpiG in Bezug auf die *kantonalrechtliche* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung auf Gesetzesstufe fest, dass das DDI eine Ersatzvornahme anzuordnen hat, sofern die betreffende Einrichtung die festgelegte Ausbildungsleistung nicht erfüllt. Es kauft die entsprechenden Leistungen ein. Die säumige Einrichtung hat die entstandenen Kosten (eingekaufte Leistungen zuzüglich Verwaltungsaufwand) zu tragen (§ 168^{bis} SG). In der Praxis gelangt jedoch das Bonus-/Malus-System zur Anwendung. Es ist ein Malus von drei Franken pro fehlendem Ausbildungspunkt zu bezahlen. Einrichtungen, welche die festgelegte Ausbildungsleistung übertreffen, erhalten einen Bonus. Die betreffende, in Art. 17 des Reglements SOdAS abgebildete Regelung soll neu in § 3^{sexies} SpiG verankert werden.

§ 3^{septies} (neu)

In § 3^{septies} wird festgehalten, dass sich die Förderung der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH nach der im Einführungsgesetz geregelten, *bundesrechtlichen* Ausbildungsverpflichtung richtet. Die *kantonalrechtliche* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung erfasst weiterhin unverändert die übrigen nicht-universitären Gesundheitsberufe.

§ 22^{ter} (neu)

§ 3^{septies} gilt bis zum Ausserkrafttreten des Einführungsgesetzes.

4.5 Sozialgesetz

§ 22^{quater} (neu)

In § 22^{quater} wird festgehalten, dass sich die Förderung der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH nach der im Einführungsgesetz geregelten, *bundesrechtlichen* Ausbildungsverpflichtung richtet. Die *kantonalrechtliche* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung erfasst weiterhin unverändert die übrigen nicht-universitären Gesundheitsberufe.

§ 168^{bis} Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 2 (aufgehoben) und Abs. 3 (neu)

Derzeit hält § 168^{bis} SG in Bezug auf die *kantonalrechtliche* Aus- und Weiterbildungsverpflichtung fest, dass das DDI eine Ersatzvornahme anzuordnen hat, sofern die betreffende Einrichtung die festgelegte Ausbildungsleistung nicht erfüllt. Es kauft die entsprechenden Leistungen ein. Die säumige Einrichtung hat die Kosten (eingekaufte Leistungen zuzüglich Verwaltungsaufwand) zu tragen. In der Praxis wird gelangt jedoch das Bonus-/Malus-System zur Anwendung. Es ist ein Malus von drei Franken pro fehlendem Ausbildungspunkt zu bezahlen. Einrichtungen, welche die festgelegte Ausbildungsleistung übertreffen, erhalten einen Bonus. Die betreffende, in Art. 17 des Reglements SOdAS abgebildete Regelung soll neu in § 168^{bis} SG verankert werden.

§ 172^{bis} (neu)

§ 22^{quater} gilt bis zum Ausserkrafttreten des Einführungsgesetzes.

5. Rechtliches

5.1 Rechtmässigkeit

Der Kanton regelt das öffentliche Gesundheitswesen. Er schafft die Voraussetzungen für eine angemessene und wirtschaftlich tragbare medizinische Versorgung. Er fördert zusammen mit den Gemeinden die gesundheitliche Vorsorge und Fürsorge sowie die Haus- und Krankenpflege (Art. 100 KV). Der Kanton führt allein oder mit anderen Trägern Spitäler und Heime. Alle privaten und öffentlichen Spitäler stehen unter der Aufsicht des Kantons (Art. 101 Abs. 1 und 3 KV). Zudem unterstützt der Kanton die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie die Umschulung. Er kann entsprechende Bildungsstätten errichten und führen oder sich an solchen beteiligen (Art. 106 Abs. 1 und 2 KV). Der Kanton ist somit zum Erlass des vorliegenden Einführungsgesetzes zur Förderung der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH ermächtigt.

5.2 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Kantonsrates zum Erlass des vorliegenden Einführungsgesetzes ergibt sich aus Art. 71 Abs. 1 KV. Beschliesst der Kantonsrat das Einführungsgesetz mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV), andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Departement des Innern
Gesundheitsamt
Departement für Bildung und Kultur
Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum) / GS/BGS (1)
Parlamentsdienste