



An den Grossen Rat

22.5572.02

GD/P225572

Basel, 5. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 4. Februar 2025

Anzug Georg Mattmüller und Konsorten für verpflichtend betriebliche Berufsbildung in Institutionen und Organisationen mit Pflegeleistungen - fehlende Berufsbildende als Flaschenhals in der Pflege

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2023 den nachstehenden Anzug Georg Mattmüller und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Auf nationaler Ebene wurde die Pflegeinitiative am 28. November 2021 durch die Stimmbevölkerung der Schweiz angenommen. Bislang gibt es keine Massnahmen, Vorschläge oder Programme, die den Gesetzesauftrag in Basel-Stadt konkretisieren und umsetzen würden.

Die Pflege von Menschen, sei es im Spital, in Alters- und Pflegeheimen oder der Spitex leidet akut an Fachkräftemangel, aber vor allem auch an Arbeitskräftemangel. Die Pflege von Menschen ist zudem in der Verantwortung der Kantone, auch wenn der Bund übergeordnete Regelungen bzw. Rahmenbedingungen erlassen kann.

Nun ist es nicht einfach das Problem, dass keine ausgebildeten Arbeitskräfte eingestellt werden können, sondern dass im System der Institutionen und Organisationen der Pflege der Aus- und Weiterbildungsauftrag nicht mehr wahrgenommen wird oder werden kann. Das Fehlen der Berufsbildenden, bzw. Ressourcen zur betrieblichen Berufsbildung stellen ein flaschenhalsartiges Problem dar.

Es gibt offensichtlich ein Aus- und Weiterbildungsproblem in der Berufsbildung der Institutionen und Organisationen mit Pflegeleistungen, der substanziell verbessert werden muss, damit Auszubildende (Fachperson Gesundheit wie Pflegefachperson) betrieblich begleitende berufsbildende Personen verbindlich zur Seite haben - und damit auch nachhaltig für den Pflegebereich gewonnen werden können. Die Institutionen müssen daher zur Berufsbildung verpflichtet und in der Umsetzung dazu finanziell unterstützt werden.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

1. wie der Kanton die Institutionen und Organisationen in der Pflege einerseits verpflichten und entsprechend finanziell unterstützen kann, die notwendige betriebliche, begleitende Berufsbildung im Gesundheitswesen (EFZ, HF/FH) sicherzustellen und
2. wie der Kanton die Institutionen und Organisationen in der Pflege andererseits kontrollieren kann, die notwendige betriebliche, begleitende Berufsbildung im Gesundheitswesen (EFZ, HF/FH) sicherzustellen.

Georg Mattmüller, Melanie Nussbaumer, Melanie Eberhard, Jean-Luc Perret, Raoul I. Furlano, Fleur Weibel, Daniela Stumpf, Thomas Widmer-Huber, Oliver Thommen»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Am 28. November 2021 wurde die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» von Volk und Ständen angenommen. Die neue Verfassungsbestimmung (Art. 117b Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) verlangt, dass der Bund und die Kantone die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anerkennen und fördern. Der Zugang zu einer Pflege von hoher Qualität soll für alle Menschen garantiert sein und Bund und Kantone sollen sicherstellen, dass genügend diplomierte Pflegefachpersonen zur Verfügung stehen. Zudem sollen die in der Pflege tätigen Personen entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen arbeiten können, damit die Pflegequalität nicht leidet.

An seiner Sitzung vom 12. Januar 2022 hat der Bundesrat entschieden, den Verfassungsartikel Pflege (Art. 117b BV) in zwei Etappen umzusetzen. Die erste Etappe beinhaltet unter anderem eine Ausbildungsoffensive in der Diplompflege (Ausbildungsgänge Pflege an der Höheren Fachschule [HF] und Bachelor Pflege an der Fachhochschule [FH]). Die weiteren Forderungen der Pflegeinitiative wie die anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und die angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen sollen in einer zweiten Etappe umgesetzt werden (vgl. Art. 197 Ziff. 13 BV).

Das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022 (SR 811.22; nachfolgend: Ausbildungsfördergesetz Pflege) und die dazugehörige Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 8. Mai 2024 (Ausbildungsförderverordnung Pflege, SR 811.225) traten am 1. Juli 2024 in Kraft und legen den Grundstein für die Umsetzung der Ausbildungsoffensive. Die gesetzlichen Grundlagen verpflichten die Kantone, u.a. Beiträge an die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen (nachfolgend: Akteure) sowie Ausbildungsbeiträge an Studierende der Ausbildungsgänge Pflege HF und Pflege FH zu leisten. Die Ausbildungsoffensive ist auf acht Jahre befristet.

Auf kantonaler Ebene hat der Grosse Rat mit Beschluss Nr. 24/23/07G vom 5. Juni 2024 die Teilrevision des Gesundheitsgesetzes vom 21. September 2011 (GesG, SG 300.100) beschlossen. Die neuen §§ 60a und 60b GesG halten die kantonale Verpflichtung zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege fest. Konkretisiert wird diese Verpflichtung in der Kantonalen Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 25. Juni 2024 (Pflegeausbildungsförderverordnung, PAFV, SG 310.125). Mit diesen gesetzlichen Grundlagen werden das Ausbildungsfördergesetz Pflege sowie das konkretisierende Bundesverordnungsrecht auf kantonaler Stufe umgesetzt.

Basierend auf diesen gesetzlichen Grundlagen hat der Kanton Basel-Stadt in einem bikantonalen Projekt gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft die Ausbildungsoffensive in der Pflege umgesetzt. Die beiden Kantone gehen dabei weiter als der Bund und fördern zusätzlich zu den vom Bund geförderten Ausbildungsgängen Pflege HF und Pflege FH auch die Ausbildung zur Fachfrau oder zum Fachmann Gesundheit EFZ¹ (FaGe). Die FaGe bilden die Basis der Pflege; rund 65% der HF-Studierenden haben zuvor eine solche Ausbildung abgeschlossen. Die Förderung dieser Ausbildung als wichtiger Zulieferer für das HF-Studium ist daher essenziell für die Bekämpfung des Fachkräftemangels. Damit setzt der Kanton explizit bei der Problematik der Ausbildung von Pflegepersonal an und fördert diese in den Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen.

2. Umsetzung der Ausbildungsoffensive im Kanton Basel-Stadt

Die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegepersonal (d.h. Spitäler, Pflegeheime, Spitex-Organisationen und weitere Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen) in den

¹ Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis

Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben schon vor der Umsetzung der Ausbildungsoffensive vielseitige Anstrengungen unternommen, um dem wachsenden Bedarf an Pflegepersonal in der Region nachzukommen. Durch kantonale Massnahmen konnte bereits zwischen 2014 und 2022 die Anzahl der Lernenden in Ausbildung zur oder zum FaGe um 33.4% und die Anzahl der Studierenden Pflege HF um 55.7% gesteigert werden.² Mit Hilfe der Unterstützung durch den Bund und die Kantone soll nun die Ausbildungsleistung im Rahmen der Ausbildungsoffensive weiter gesteigert werden. Der Kanton unterstützt die Betriebe hierbei durch zwei zentrale Punkte.

2.1 Ausbildungsverpflichtung

Ein erster wichtiger Schritt in der Unterstützung der Akteure zur weiteren Steigerung der Ausbildungsleistung liegt darin, eine allgemeingültige Verpflichtung aller im Bereich der Pflege engagierten Akteure zur Ausbildung von Pflegepersonal festzulegen. Gemäss Art. 3 Ausbildungsfördergesetz Pflege legt der Kanton die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten fest. Dabei gilt es, die Anzahl Mitarbeitende sowie die Struktur und das Leistungsangebot der Akteure zu beachten.

Die verwendeten Berechnungsformeln für Spitäler, Pflegeheime und Spitex-Organisationen unterscheiden sich voneinander. Die Möglichkeit der unterschiedlichen Berechnungsmethoden soll gewährleisten, dass die speziellen Voraussetzungen der Akteure, welche sich aus der Art und Weise ihrer Tätigkeiten ergeben, berücksichtigt werden können. Grundsätzlich fallen aber alle Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, unter die neu geltende Ausbildungsverpflichtung. Dadurch wird die Ausbildungslast der Akteure im Kanton Basel-Stadt gerecht auf alle Organisationen verteilt, die Pflegepersonal vom Markt «beziehen». Bisher kannten im Kanton Basel-Stadt lediglich die Spitäler eine kantonale Ausbildungsverpflichtung mit konkreter Bezifferung der jährlich zu erbringenden Ausbildungsleistung. Die weiteren Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, werden nun ebenfalls verpflichtet, sich auf der Grundlage spezifischer jährlicher Vorgaben zu den Ausbildungszielen an der Ausbildungsleistung zu beteiligen.

Um diese gerechte Verteilung der Ausbildungslast auf alle betroffenen Organisationen sicherzustellen, erhebt der Kanton Ausgleichszahlungen für nicht erbrachte Ausbildungsleistungen. Gemäss § 9 PAFV müssen Akteure, deren erbrachte Ausbildungsleistung (Ist-Wert) weniger als 90% der zu erbringenden Ausbildungsleistung (Soll-Wert) beträgt, jährlich für die Differenz zwischen der erbrachten und der zu erbringenden Ausbildungsleistung eine Ausgleichszahlung entrichten. So sollen alle betroffenen Organisationen motiviert werden, sich an der Ausbildungslast zu beteiligen.

Damit auch die Organisationen, die aus unterschiedlichen Gründen bisher keine Ausbildungsleistung erbracht haben, Zeit haben, die nötigen betrieblichen Prozesse zu erarbeiten, um ihrer Ausbildungspflicht nachzukommen, wurde eine Übergangsfrist von anderthalb Jahren beschlossen. Die Ausgleichszahlungen werden ab dem Jahr 2026 erhoben.

Ausserdem kann auch nach dieser Übergangsfrist in begründeten Fällen die Ausgleichszahlungspflicht für die Akteure entfallen. So sollen zum Beispiel Fälle ausgenommen werden, bei welchen der Grund für die Minderleistung nicht im Betrieb liegt. Dies ist bspw. der Fall, wenn eine Lernende bzw. ein Lernender oder eine Studierende bzw. ein Studierender Pflege HF/FH die Ausbildung abbricht und den Vertrag auflöst oder wenn trotz branchenüblichen Rekrutierungsbemühungen keine passende auszubildende Person gefunden werden konnte (vgl. § 9 Abs. 3 PAFV).

Geleistete Ausgleichszahlungen sollen im System der Ausbildungsförderung bleiben und zweckgebunden verwendet werden. Es kommen verschiedene Förderbereiche in Frage. So können diese

² Da die FH nicht kantonale organisiert sind, liegen keine verlässlichen Zahlen zu den jährlich geleisteten Ausbildungen in Pflege FH in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft vor.

Mittel beispielsweise zur Finanzierung von Qualitätsprojekten oder als Bonus für Akteure verwendet werden, welche ihre Ausbildungskapazitäten übertreffen.

2.2 Praktikumsfinanzierung

Der Kanton verpflichtet die Akteure nicht nur zum Erbringen von Ausbildungsleistungen im Pflegebereich, sondern unterstützt die Akteure auch durch finanzielle Beiträge pro geleistete Pflegeausbildung. Konkret erhalten Akteure gemäss § 7 PAFV seit dem 1. Juli 2024 maximal 300 Franken pro geleistete Ausbildungswoche Pflege HF oder Pflege FH und Person sowie jährlich maximal 1'800 Franken pro FaGe-Ausbildung.

Die gewährten Beiträge sind von den Betrieben zweckgebunden für die Verbesserung der Rahmenbedingungen der praktischen Ausbildung zu verwenden. Die Beiträge können so bspw. dazu verwendet werden, die Rolle der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner zu stärken, zusätzliche personelle Ressourcen für die Begleitung und Reflexion bereitzustellen oder zusätzliche Lernzeiten und Lernräume einzurichten. Der Kanton wird von den Akteuren Nachweise über die Verwendung der Beiträge verlangen und bei festgestellter Zweckentfremdung diese Beiträge zurückfordern. So soll sichergestellt werden, dass die kantonale Förderung in den Betrieben gezielt der Unterstützung der Ausbildungsleistung im Pflegebereich zu Gute kommt und die Ausbildung von angehendem Pflegepersonal nachhaltig verbessert wird. Es sollen mehr Ressourcen für eine quantitative und/oder qualitative Aufstockung der Zahl der Berufsbildenden in den Betrieben geschaffen und sichergestellt werden, dass die Lernenden und Studierenden in der praktischen Ausbildung enger begleitet und unterstützt werden. Darüber hinaus wird im Rahmen der so genannten HF-Zuschüsse (§ 19 PAFV) am Bildungszentrum Gesundheit Basel-Stadt (BzG) das Projekt «Koordination Praxis-Schule» ins Leben gerufen. Durch eine Anlaufstelle am BzG werden die Betriebe bzw. die Berufs-bildungsverantwortlichen und Berufsbildenden seitens der Schule unterstützt und beraten (Pädagogik, Ausbildungskonzepte, Vereinheitlichung). Durch diese Massnahme soll die Ausbildung in der Praxis zudem gestärkt werden.

3. Fazit

Die Ressourcen in der praktischen Berufsbildung von Pflegepersonal werden mit der Umsetzung der Ausbildungsinitiative im Kanton Basel-Stadt gezielt gestärkt. Durch die beschriebenen kantonalen Verpflichtungen und die finanzielle Unterstützung werden die Betriebe, die Pflegepersonal praktisch ausbilden, bei dieser wichtigen Arbeit unterstützt und durch den Kanton enger begleitet. Mit den finanziellen Beiträgen können die Betriebe die Rahmenbedingungen der praktischen Ausbildung verbessern. Unterstützt werden die Massnahmen durch das Angebot in der «Koordination Praxis-Schule» am BzG. So nimmt der Kanton eine noch aktivere Rolle in der Sicherstellung von genügend Ausbildungsplätzen im Pflegebereich ein. Das gemeinsame Ziel des Kantons und der Betriebe ist es, die Ausbildungsleistung im gesamten Kanton zu steigern und qualitativ zu verbessern. Denn nur eine genügend hohe Ausbildungsleistung kann langfristig die Verfügbarkeit von genügend Fachkräften in den Betrieben und somit eine qualitativ hochstehende Gesundheitsversorgung im Kanton Basel-Stadt sicherstellen.

Aus Sicht des Regierungsrates werden mit der im Kanton Basel-Stadt angelaufenen Umsetzung des neuen Verfassungsartikels Pflege (Art. 117b BV) die Forderungen des vorliegenden Anzugs erfüllt.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Georg Mattmüller und Konsorten «für verpflichtend betriebliche Berufsbildung in Institutionen und Organisationen mit Pflegeleistungen – fehlende Berufsbildende als Flaschenhals in der Pflege» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin