



An den Grossen Rat

<b>00.0000.00</b>
-------------------

00.0000.00

00.0000.00

GD/P[Präsidentialnummer eingeben]

Basel, [Datum eingeben]

Regierungsratsbeschluss vom [Datum eingeben]

**Ratschlag zur Teilrevision des Gesundheitsgesetzes (GesG); Umsetzung des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege**

VERNEHMLASSUNGSEITWURF

## Inhalt

<b>1. Begehren</b>	<b>3</b>
<b>2. Ausgangslage</b>	<b>3</b>
2.1 Bundesebene	3
2.2 Situation im Kanton Basel-Stadt	4
2.2.1 Spitäler	5
2.2.2 Pflegeheime	5
2.2.3 Spitex	5
2.3 Situation in anderen Kantonen	6
<b>3. Nachvollzug von Bundesrecht</b>	<b>6</b>
3.1 Bikantonale Umsetzung in der «Gemeinsamen Gesundheitsregion»	6
3.1.1 Ausgangslage	6
3.1.2 Gemeinsames Projekt zur Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege	7
3.2 Verankerung der Ausbildung im Bereich der Pflege	7
<b>4. Erläuterungen zu den neuen Gesetzesbestimmungen</b>	<b>8</b>
4.1 Allgemeine Bemerkungen	8
4.2 Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen	8
4.2.1 Zu § 60a (Förderung der Ausbildung)	8
4.2.2 Zu § 60b (Ausbildungspflicht)	13
4.2.3 Befristung	14
<b>5. Ergebnisse der Vernehmlassung</b>	<b>14</b>
<b>6. Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>15</b>
<b>7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung</b>	<b>16</b>
7.1 Formelle Prüfungen	16
7.2 Regulierungsfolgenabschätzung	16
<b>8. Antrag</b>	<b>17</b>

## 1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, den nachstehenden Beschlussentwurf betreffend die Teilrevision des Gesundheitsgesetzes vom 21. September 2011 (GesG; SG 300.100) zwecks Verankerung einer formell-gesetzlichen Grundlage zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (nachfolgend: Pflegeausbildungsförderungsgesetz) anzunehmen. Die neuen Bestimmungen sollen zeitgleich mit dem Pflegeausbildungsförderungsgesetz in Kraft treten. Da dieser Zeitpunkt noch unklar ist (voraussichtlich Mitte 2024), bestimmt der Regierungsrat die Inkraftsetzung des teilrevidierten GesG.

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Bundesebene

Am 28. November 2021 wurde die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» von 61 Prozent des Stimmvolkes deutlich angenommen.<sup>1</sup> Im Kanton Basel-Stadt war mit rund 66.6 Prozent national der höchste Ja-Stimmenanteil zu verzeichnen. Eine Hauptforderung der Initiative bezieht sich darauf, dass genügend diplomiertes Pflegepersonal zur Verfügung stehen soll. Der Bundesrat hat daraufhin bekanntgegeben, den neuen Art. 117b der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie die Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 13 BV in zwei Etappen umzusetzen (nachfolgend: Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege):<sup>2</sup>

- Im ersten Paket werden die bereits im indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative enthaltenen Elemente der Ausbildungsoffensive und der direkten Abrechnung von bestimmten Leistungen von Pflegefachpersonen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ohne erneute Vernehmlassung wiederaufgenommen und erneut den Eidgenössischen Räten vorgelegt. Dadurch soll ein möglichst rascher Start der Ausbildungsoffensive ermöglicht werden.
- In einem zweiten Paket sollen die weiteren Forderungen der Initiative umgesetzt werden.

Am 25. Mai 2022 hat der Bundesrat die Botschaft zum Pflegeausbildungsförderungsgesetz<sup>3</sup> verabschiedet. Der Ständerat hat das Pflegeausbildungsförderungsgesetz am 13. September 2022 ohne Gegenstimme verabschiedet. Im Nationalrat wurde das Gesetz am 28. November 2022 ebenfalls mit einer grossen Mehrheit angenommen. Die Bundesversammlung hat das Gesetz am 16. Dezember 2022 in der Schlussabstimmung verabschiedet.<sup>4</sup> Die Referendumsfrist lief am 8. April 2023 ab.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) rechnet mit einem Inkrafttreten Mitte 2024.<sup>5</sup> In dieser Zeit müssen insbesondere die Verordnungen zum Gesetz sowie die Umsetzungsprozesse beim Bund erarbeitet werden. Diese Zeitspanne steht den Kantonen für die Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege zur Verfügung.

Aktuell bereitet das Eidgenössische Departement des Innern in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung und unter Einbezug der Kantone das Verordnungsrecht zur Umsetzung der erst Etappe vor. Die Vernehmlassung zu den Verordnungen wird voraussichtlich im Spätsommer 2023 eröffnet. Der Kanton Basel-Stadt beabsichtigt, zeitgleich mit der Eröffnung der Vernehmlassung zu den Bundesverordnungen mit der Ausarbeitung der kantonalen Verordnung betreffend die Ausführungsbestimmungen im Zusammenhang mit

<sup>1</sup> Die Abstimmungsergebnisse sind abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20211128/index.html>.

<sup>2</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 12. Januar 2022 «Pflegeinitiative: Bundesrat empfiehlt Umsetzung in zwei Etappen», abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilun-gen.msg-id-86761.html>.

<sup>3</sup> Botschaft über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege, BBl 2022 1498.

<sup>4</sup> Alle Abstimmungsergebnisse sind abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20220040>.

<sup>5</sup> Diese Information ist abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/berufe-im-gesundheitswesen/gesundheitsberufe-der-tertiaerstupe/vi-pflegeinitiative.html#-1222544966>.

der Umsetzung der Förderung der praktischen Ausbildung und der Umsetzung der Ausbildungspflicht zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann HF und zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann FH sowie zur Fachfrau oder zum Fachmann Gesundheit EFZ (FaGe) zu beginnen, so dass diese zeitgleich mit den vorliegenden neuen GesG-Bestimmungen sowie dem Pflegeausbildungsförderungsgesetz und den dazugehörigen Verordnungen per Mitte 2024 in Kraft treten kann.

Ziel des neuen Bundesgesetzes ist es, die Ausbildungsabschlüsse von diplomierten Pflegepersonen in den Höheren Fachschulen (HF) und Fachhochschulen (FH) durch Beiträge der Kantone und des Bundes deutlich zu erhöhen. Diese Förderung bezieht sich somit nicht auf die Lehrgänge in der beruflichen Grundbildung (insbesondere FaGe und Assistent bzw. Assistentin Gesundheit und Soziales [AGS] mit Berufsattest). Da die FaGe rund zwei Drittel der Studierenden an der HF und FH ausmachen, plant der Kanton Basel-Stadt auch für diesen Bereich Förderungsmassnahmen im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege.

Das Pflegeausbildungsförderungsgesetz weist den Kantonen folgende Aufgaben zu:

Bedarfsplanung (Art. 2)	Die Kantone legen den Bedarf an praktischen Ausbildungsplätzen für Pflegefachpersonen (HF & FH) fest. Dies unter Berücksichtigung der kantonalen Versorgungsplanung sowie der vorhandenen Bildungs- und Studienplätze.
Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten (Art. 3)	Die Kantone legen die Kriterien fest für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten. Kriterien dabei sind insbesondere die Anzahl Mitarbeitende, die Struktur und das Leistungsangebot der entsprechenden Institution bzw. Organisation.
Ausbildungskonzept (Art. 4)	Akteure, welche eine praktische Ausbildung für Pflegefachpersonen anbieten, müssen ein Ausbildungskonzept erstellen.
Beiträge der Kantone an ausbildende Einrichtungen (Art. 5)	Die Kantone gewähren den ausbildenden Einrichtungen Beiträge für deren Leistungen in der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen. Die anrechenbaren Leistungen sind unter Berücksichtigung der Ausbildungskapazitäten und des Ausbildungskonzepts der jeweiligen Einrichtung zu bestimmen. Die Beiträge betragen mindestens die Hälfte der durchschnittlichen ungedeckten Ausbildungskosten (interkantonale Empfehlungen).
Leistungsauftrag an Spitäler und Pflegeheime Art. 39 Abs. 1 <sup>bis</sup> KVG	Festlegung der zu erbringenden Ausbildungsleistungen im kantonalen Leistungsauftrag, wobei die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten und das Ausbildungskonzept zu berücksichtigen sind.
Beiträge an HF (Art. 6)	Die Kantone gewähren den HF Beiträge für eine bedarfsgerechte Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse in Pflege. Dabei ist die Bedarfsplanung zu berücksichtigen und der Umfang der Beiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe festzulegen.
Ausbildungsbeiträge (Art. 7)	Die Kantone gewähren Pflegefachpersonen in Ausbildung mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt oder entsprechendem Anknüpfungspunkt an den Kanton (Grenzgängerinnen und Grenzgänger) Beiträge zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, damit diese ihre Ausbildung in Pflege HF oder FH absolvieren können. Die Kantone legen den Umfang der Beiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe fest.

## 2.2 Situation im Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt besteht bisher keine gesetzlich verankerte Verpflichtung von Gesundheitseinrichtungen zur praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen.

### 2.2.1 Spitäler

Im Bereich der Pflege in Spitälern ist die Ausbildungsverpflichtung über Leistungsaufträge im Rahmen der Aufnahme auf die kantonale Spitalliste geregelt. Die Spitäler sind im Kanton Basel-Stadt verpflichtet, genügend Ausbildungsstellen für Pflegefachpersonen sicherzustellen. Die Vereinigung Nordwestschweizer Spitäler (VNS) hat vom Kanton den Auftrag, eine jährliche Ausbildungspotentialberechnung vorzunehmen.<sup>6</sup> Die VNS verpflichtet sich, aufgrund der jährlichen Ausbildungspotentialberechnung als Branchenverband die entsprechende Anzahl an Ausbildungsstellen zu gewährleisten. Dabei ist die spezifische Ausbildungspotentialberechnung für das jeweilige Spital verbindlich. Bei Nichterfüllung der Ausbildungsverpflichtung werden denjenigen Spitälern, welche zu wenig ausbilden, durch die VNS Kompensationszahlungen auferlegt. Die Kompensationszahlungen gehen an die Spitäler, welche mehr Ausbildungsplätze als vorgegeben oder in einem Ausbildungsverbund vereinbart anbieten. Die VNS informiert das Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt (GD) jährlich mit einem detaillierten Reporting über den Erfüllungsstand pro Spital. Bei Spitälern, welche nicht dem Verband VNS angehören, wird die Ausbildungsverpflichtung direkt zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Spital in der Leistungsvereinbarung zur Spitalliste des Kantons Basel-Stadt geregelt. Aktuell gehören sämtliche Spitäler im Kanton Basel-Stadt der VNS an.

### 2.2.2 Pflegeheime

Im Bereich der Pflegeheime besteht aktuell keine gesetzliche Ausbildungsverpflichtung für Pflegefachpersonen. Die Zusammenarbeit des Kantons mit den Pflegeheimen ist im Kanton Basel-Stadt durch den Pflegeheim-Rahmenvertrag mit dem Verband CURAVIVA Basel-Stadt geregelt, in welchem sich die Pflegeheime dazu verpflichten, sich aktiv an der Aus-, Fort- und Weiterbildung, insbesondere von Pflegepersonal, zu beteiligen.<sup>7</sup> Konkret erklären sich die Heime bereit, entsprechend den betrieblichen Möglichkeiten und Gegebenheiten, Ausbildungsplätze in allen Bereichen des Heimbetriebes anzubieten. Dazu besteht ein Ausbildungsfonds. In den Tagestaxen (Taxen für Pflege, Pension und Betreuung) sind vereinbarte Beiträge für die Ausbildung von Fachpersonal Pflege und Betreuung (wie FaGe, Fachpersonen Betreuung EFZ [FaBe], HF Pflege, Berufsprüfung Fachpersonen Langzeitpflege und -betreuung [LZP]) enthalten. Jedes Heim bezahlt diese Beiträge in den Ausbildungsfonds ein. Aus diesem Fonds erhalten die Pflegeheime für ihre Ausbildungstätigkeit eine Aufwandsentschädigung. Heime mit überdurchschnittlicher Ausbildungstätigkeit erhalten entsprechend mehr Entschädigung. CURAVIVA Basel-Stadt verwaltet den Ausbildungsfonds, regelt die Durchführung und berichtet dem GD jährlich über die Ausbildungsleistungen der Heime. Im aktuell geltenden Rahmenvertrag für die Jahre 2022 bis 2025 wurde der Beitrag in den Ausbildungsfonds substantiell von 70 Rappen auf 1.20 Franken pro Pflergetag erhöht.

### 2.2.3 Spitex

Im Bereich der spitalexternen Gesundheits- und Krankenpflege besteht im Kanton Basel-Stadt aktuell keine generelle Ausbildungsverpflichtung für Pflegefachpersonen. Einzig mit SPITEX BASEL, Stiftung für Hilfe und Pflege zu Hause (nachfolgend: Spitex Basel), wurde im Leistungsauftrag pflegerische Spitex für die Jahre 2021 bis 2023 vereinbart, dass sich die Trägerschaft in der Berufsausbildung von Gesundheitspersonal engagiert und sich dabei an der Ausbildungspotentialberechnung der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit beider Basel (nachfolgend: OdA Gesundheit) ausrichtet (Ziffer 3.1 Abs. 1 Bst. f des Leistungsauftrags). Spitex Basel muss dem GD jährlich Bericht über erfolgte Aus- und Weiterbildungen erstatten. Alle anderen Betriebe der spitalexternen Gesundheits- und Krankenpflege sind aktuell nicht verpflichtet, Pflegepersonal auszubilden.

<sup>6</sup> Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Vereinigung Nordwestschweizer Spitäler betreffend Sicherstellung von Ausbildungsplätzen mittels Ausbildungspotentialberechnung für nicht-universitäre Gesundheitsberufe in Spitälern vom 17. Mai 2020.

<sup>7</sup> Pflegeheim-Rahmenvertrag für die Jahre 2022 bis 2025 zwischen dem Kanton Basel-Stadt und CURAVIVA Basel-Stadt vom 7. Dezember 2021.

## 2.3 Situation in anderen Kantonen

Im Hinblick auf die Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege hat das BAG einen Bericht in Auftrag gegeben, welcher Auskunft über den Stand der Gesetzgebung in den 26 Kantonen gibt.<sup>8</sup> Ermittelt werden sollte, inwieweit die Bedingungen und Kriterien des Pflegeausbildungsförderungsgesetzes erfüllt sind, damit die Kantone eine Ausbildungsoffensive überhaupt umsetzen können. Die Befragung der Kantone zeigte, dass Mitte 2022 lediglich die Kantone Bern, Tessin und Wallis die im Gesetzesentwurf genannten Kriterien kumulativ erfüllen. Die übrigen Kantone mussten diverse Anpassungen vornehmen. Im Bereich der Pflege in Spitälern bestand bereits zu diesem Zeitpunkt in fast allen Kantonen eine gesetzlich verankerte Ausbildungspflicht. Im Bereich der Pflege in Pflegeheimen und der Spitex bestand ebenfalls bei einer Mehrheit der Kantone eine auf Gesetzes- beziehungsweise Verordnungsebene geregelte Ausbildungspflicht.

Eine Umfrage der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) bei den Kantonen im Mai 2023 zeigt, dass die Gesetzgebungsarbeiten in den Kantonen zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen auf Gesetzes und/oder Verordnungsstufe im Gang sind, so dass mit dem auf Bundesseite erwarteten Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen Mitte 2024 auch die kantonalen Gesetzesarbeiten in der Mehrheit der Kantone weit fortgeschritten oder abgeschlossen sein sollten.<sup>9</sup>

Aufgrund der engen Zusammenarbeit der beiden Basel im Bereich der Ausbildung von Pflegepersonal erfolgt die Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege bikantonal.

## 3. Nachvollzug von Bundesrecht

### 3.1 Bikantonale Umsetzung in der «Gemeinsamen Gesundheitsregion»

#### 3.1.1 Ausgangslage

Der am 10. Februar 2019 vom Stimmvolk der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft angenommene Staatsvertrag zur Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung (SG 333.200; nachfolgend: Staatsvertrag Gesundheitsversorgung) ermöglicht es den beiden Kantonen, die Versorgungsplanung, Regulation und Aufsicht sowohl im stationären als auch im ambulanten Bereich gemeinsam durchzuführen (§ 3 Abs. 1 Staatsvertrag Gesundheitsversorgung). Dies erfolgt im Rahmen des Projektes «Gemeinsame Gesundheitsregion» (GGR).

Zweck der gemeinsamen Gesundheitsversorgungsplanung ist es, eine hohe Qualität sowie eine wirtschaftliche Versorgung zu gewährleisten sowie das Kostenwachstum und die Prämienlast zu dämpfen (§ 2 Staatsvertrag Gesundheitsversorgung).

Die Ausbildungen im Bereich der Pflege werden bereits heute gemeinsam im «Campus Bildung Gesundheit» in Münchenstein (Kanton Basel-Landschaft) angeboten. Die verschiedenen Trägerorganisationen koordinieren im Rahmen des «Campus Bildung Gesundheit» die Ausbildungen stufenübergreifend. Damit verfügen die beiden Basel über eine gemeinsame Bildungslandschaft für die nicht-universitären Pflegeberufe. Eine enge Abstimmung in der Umsetzung des Pflegeausbildungsförderungsgesetzes im Rahmen eines gemeinsamen Projektes ist daher notwendig.

Für Pflegefachpersonen führt der Kanton Basel-Landschaft die Ausbildungsgänge der Sekundarstufe II an der Berufsfachschule Gesundheit (BfG) und der Kanton Basel-Stadt jene auf der Tertiärstufe B am Bildungszentrum Gesundheit (BZG) durch. Dies wurde im Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die Abgeltung der Kosten der nichtakademischen

<sup>8</sup> Stosic N., Sottas B., Umsetzung Pflegeinitiative: Bestandesaufnahme Rechtsetzung Kantone. Expertenbericht. Bern 2022.

<sup>9</sup> TB\_Etappe1\_Umsetzung\_Pflegeinitiative - Massnahmen\_Kantone\_20230620\_df.pdf (gdk-cds.ch).

Berufsbildungen im Gesundheitswesen auf Sekundarstufe II und auf Tertiärstufe vom 16. August 2005 (Vertrag Gesundheitsberufe; SG 427.150) vereinbart. Die OdA Gesundheit vertritt zudem alle Ausbildungsinstitutionen beider Basel in Ausbildungsfragen gegenüber den Kantonen und bietet die überbetrieblichen Kurse für die berufliche Grundbildung der Gesundheitsberufe für beide Kantone an. Die Berner Fachhochschule (BFH) bietet im Rahmen dieses Campus die Ausbildungen auf Stufe FH-Pflege und FH-Physiotherapie für Studierende der Region mit Praktikumsplätzen in beiden Basel an. Damit verfügen die beiden Kantone über ein gemeinsames und auf die Zukunft gerichtetes Bildungsangebot.

### **3.1.2 Gemeinsames Projekt zur Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege**

Zur Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege, namentlich der Ausbildungsoffensive (Paket 1), wurde in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft ein gemeinsames Projekt aufgelegt. Neben den betroffenen Verwaltungsbereichen der Gesundheits- und Bildungsdirektionen der beiden Kantone arbeiten im Projekt die OdA Gesundheit beider Basel, der Schweizerische Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) Sektion Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie in den zahlreichen Teilprojektgruppen die Branchenverbände CURAVIVA Basel-Stadt und Basel-Landschaft, die Spitex-Verbände Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie die Vereinigung Nordwestschweizer Spitäler (VNS) zusammen an der Umsetzung des Verfassungsartikels und seiner Anliegen.

Nach den Vorbereitungsarbeiten im Jahr 2022 und nachdem das Bundesparlament Mitte Dezember 2022 das Pflegeausbildungsförderungsgesetz verabschiedet hatte, wurde im Januar 2023 das bikantonale Umsetzungsprojekt gestartet. Dabei werden in verschiedenen Arbeitspaketen die Grundlagen erarbeitet und anschliessend Umsetzungsvarianten definiert. Gestützt auf die Variantenentscheide werden in der zweiten Hälfte 2023 Umsetzungskonzepte erstellt. Ziel des Projektes ist es, dass gestützt auf diese Konzepte und die nötigen kantonalen gesetzlichen Grundlagen die Umsetzung des Bundesrechtes ermöglicht wird. Auf Bundesebene werden die Einzelheiten zur Umsetzung in den Verordnungen sowie zur Etablierung der Umsetzungsprozesse ab dem Spätsommer 2023 erwartet und sollen spätestens Ende 2023 vorliegen. Die Konkretisierung auf Bundesebene gilt es im kantonalen Recht insbesondere auf Verordnungsstufe abzubilden, damit anschliessend gestützt auf die rechtlichen Grundlagen auf Bundes- und Kantonsebene mit deren in Krafttreten auch eine finanzielle Förderung der Ausbildung mit Mitteln des Bundes und der beiden Kantone im Bereich der Pflege realisiert werden kann. Dann können diese zusammen mit den notwendigen Ausgabenbewilligungen dem kantonalen Genehmigungsprozess übergeben und beim Bund die maximal hälftige finanzielle Beteiligung beantragt werden.

Der Bundesrat will die weiteren Forderungen der Pflegeinitiative nach anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen in der Pflege und besseren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten (Paket 2) in einer zweiten Etappe angehen und hat anfangs 2023 Eckwerte bekannt gegeben, welche er in einem neuen Bundesgesetz im Frühling 2024 konkretisieren will. Im Arbeitspaket «Arbeits- und Umfeldfaktoren» werden alle Branchenverbände der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt eingebunden. Ziel ist es, parallel zur Ausbildungsoffensive bereits mögliche Massnahmen dieses zweiten Paketes zu konkretisieren.

## **3.2 Verankerung der Ausbildung im Bereich der Pflege**

Die regulatorische Ausgangslage betreffend Ausbildung ist in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft unterschiedlich. Während im Kanton Basel-Landschaft die Verankerung einer Verpflichtung zur Ausbildung von nicht-universitären Gesundheitsberufen im Bereich der Pflege bereits in verschiedenen Erlassen realisiert ist, verfügt der Kanton Basel-Stadt noch über keine formell-gesetzliche Verankerung einer Ausbildungsverpflichtung. Deshalb ist vorgesehen, unabhängig vom Kanton Basel-Landschaft die gesetzliche Grundlage im GesG zur Umsetzung des Pflegeausbildungsförderungsgesetzes zu schaffen.

## 4. Erläuterungen zu den neuen Gesetzesbestimmungen

### 4.1 Allgemeine Bemerkungen

Art. 117b BV verlangt, dass Bund und 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. 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. Die Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 13 BV verlangt Bundesregelungen zu Arbeitsbedingungen, zur Abgeltung, zur beruflichen Entwicklung und zur Abrechnung. Die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen werden mit Art. 117b BV nicht grundsätzlich verschoben. Die Ausbildung einer ausreichenden Anzahl von Pflegefachpersonen bleibt somit weiterhin in der Zuständigkeit der Kantone.

Die Kantone haben gemäss Art. 1 Abs. 2 Pflegeausbildungsförderungsgesetz Beiträge an die Kosten der praktischen Ausbildung im Bereich der Pflege zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen (Bst. a), Beiträge an die HF (Bst. b) sowie Ausbildungsbeiträge für Absolventinnen und Absolventen der Ausbildung im Bereich der Pflege (HF und FH) zur Förderung des Zugangs zu diesen Ausbildungen (Bst. c) zu leisten. Mit Art. 5 Abs. 1 Pflegeausbildungsförderungsgesetz werden die Kantone zur Leistung von Beiträgen an die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen verpflichtet. Der Kanton bestimmt die anrechenbaren Leistungen unter Berücksichtigung der Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten.

Um im Kanton Basel-Stadt eine formell-gesetzliche Grundlage zur Umsetzung des Pflegeausbildungsförderungsgesetzes sowie für Ergänzungen in der zugehörigen Verordnung einzuführen, bedarf es einer Teilrevision des GesG. Die formell-gesetzliche Grundlage für die Förderung und die Pflicht zur Ausbildung im Bereich der Pflege soll in den neuen §§ 60a und 60b GesG verankert werden.

Die geplanten Neuregelungen berühren inhaltlich das Staatsbeitragsgesetz vom 11. Dezember 2013 (StBG; SG 610.500) und das Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge vom 12. Oktober 1967 (SG 491.100). Die neuen GesG-Bestimmungen stellen im Verhältnis zu den vorgenannten Erlassen *lex specialis* dar und regeln den bestimmten Sachbereich der Förderung der praktischen Ausbildung im Bereich der Pflege sowie die Ausbildungspflicht der relevanten Gesundheitsinstitutionen.

### 4.2 Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

#### 4.2.1 Zu § 60a (Förderung der Ausbildung)

##### **§ 60a (neu) Förderung der Ausbildung**

<sup>1</sup> Der Kanton fördert die Ausbildung im Bereich der Pflege.

<sup>2</sup> Er sorgt in Zusammenarbeit mit den Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen (Pflegefachpersonen und Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, Spitäler und Pflegeheime) für die Bereitstellung von genügend Plätzen für die praktische Ausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann HF und zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann FH sowie zur Fachfrau oder zum Fachmann Gesundheit EFZ.

<sup>3</sup> Er bestimmt für die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen die anrechenbaren Leistungen. Er berücksichtigt dabei das Ergebnis der Berechnung der Ausbildungskapazitäten der Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen und das von ihnen erstellte Ausbildungskonzept.

<sup>4</sup> Er gewährt den Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen Beiträge für ihre Leistungen in der praktischen Ausbildung.



<sup>5</sup> Er fördert eine bedarfsgerechte Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse in der Pflege an der höheren Fachschule. Zu diesem Zweck gewährt er der höheren Fachschule Beiträge.

<sup>6</sup> Er gewährt Personen mit Wohnsitz im oder Anknüpfungspunkt an den Kanton zur Sicherung ihres Lebensunterhalts Ausbildungsbeiträge für die Ausbildung in Pflege HF oder in Pflege FH.

<sup>7</sup> Er kann weitere Ausbildungen im Bereich der Pflege fördern, sofern hierfür ein ausgewiesener Bedarf besteht.

<sup>8</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten. Er erlässt insbesondere Vorschriften über die Zuständigkeiten, die Voraussetzungen und den Umfang der Beiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe.

### **Abs. 1**

In diesem Absatz wird die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege analog zu Art. 1 Abs. 1 Pflegeausbildungsförderungsgesetz auf Kantonsebene statuiert.

### **Abs. 2**

Sinn und Zweck der Regelung ist, die Ausbildung auf Tertiärstufe zu fördern und dadurch die Zahl der Bildungsabschlüsse in Pflege HF und in Pflege FH zu erhöhen. Mit der neuen Bestimmung wird die Aufgabe des Kantons geregelt, gemeinsam mit den Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen (Pflegefachpersonen und Organisationen, welche Pflegefachpersonen beschäftigen [insbesondere Organisationen der spitalexternen Gesundheits- und Krankenpflege], Spitäler und Pflegeheime) für genügend praktische Ausbildungsplätze für die Pflege HF und die Pflege FH zu sorgen. Zusätzlich ist in diesem Absatz vorgesehen, dass auf Kantonsebene auch die Ausbildung zum oder zur FaGe gefördert wird, was sich aufgrund der wichtigen Zulieferfunktion in die höhere Ausbildung aufdrängt. Rund zwei Drittel der Studierenden in Pflege HF und Pflege FH absolvieren vorgängig den Ausbildungsgang zum oder zur FaGe.

### **Abs. 3**

Für die Festlegung des Bedarfs an Pflegefachpersonen FH und HF müssen sich die Kantone gemäss Art. 2 Pflegeausbildungsförderungsgesetz vor allem nach der kantonalen Versorgungsplanung richten. Um eine optimale Anzahl Nachwuchspflegefachpersonen zu erreichen, müssen bei der Bemessung des Bedarfs an Plätzen für die praktische Ausbildung für Pflegefachpersonen jedoch auch die vorhandenen Studienplätze der HF und der FH berücksichtigt werden. Deren Kapazitäten wiederum müssen auf die Abschlusszahlen der Zubringerschulen wie beispielsweise der gymnasialen Maturitätsschulen oder der Berufsfachschulen abgestimmt sein. Die Abschlusszahlen der Zubringerschulen stellen das Rekrutierungspotenzial für auszubildende Pflegefachpersonen HF und FH dar. Die Bedarfsplanung erfordert also eine umfassende Analyse sämtlicher Bildungsgänge der Pflegeberufe. Die kantonalen Vorgaben werden zu diesem Zweck in vielen Fällen über die vorgesehenen Ausbildungsverpflichtungen hinausgehen müssen, damit auch der Nachwuchs auf der Sekundarstufe II sichergestellt werden kann.

Gemäss den Ausführungen in der Botschaft zu Art. 3 Pflegeausbildungsförderungsgesetz legen die Kantone Kriterien fest, anhand derer Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen ihre Ausbildungskapazitäten berechnen müssen. Die Kriterien werden verschiedene Faktoren berücksichtigen, namentlich die Anzahl der Mitarbeitenden sowie die Struktur und das Leistungsangebot dieser Akteure. Diese verfügen über unterschiedliche strukturelle Voraussetzungen für die praktische Ausbildung. So muss beispielsweise zwischen den verschiedenen Versorgungsbereichen wie den Spitälern oder den Pflegeheimen unterschieden werden. Betriebe, die bisher noch nicht ausbilden, müssen die Strukturen und Prozesse sowie die personellen Ressourcen für die erforderliche Ausbildungsleistung zuerst aufbauen.

In diesem Zusammenhang wurde im auf Bundesebene neu eingefügten Art. 39 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG festgehalten, dass die Kantone in den gemäss Art. 39 Abs. 1 Bst. e KVG zu erlassenden Leistungsaufträgen an die Spitäler und andere Einrichtungen die von diesen zu erbringenden Ausbildungsleistungen im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen festzulegen haben. Sie haben dabei die von den Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen

(HF und FH) berechneten Ausbildungskapazitäten und das von ihnen erstellte Ausbildungskonzept zu berücksichtigen.

Alle Akteure, die Leistungen im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen erbringen, werden verpflichtet, ein Ausbildungskonzept gemäss Art. 4 Pflegeausbildungsförderungsgesetz zu erarbeiten. Das Konzept soll den Rahmen abstecken, in dem die praktische Ausbildung stattfindet. Dazu gehören namentlich die vorhandenen personellen Ressourcen, deren Kompetenzen und die Infrastruktur für die erforderlichen praktischen Ausbildungsleistungen sowie Massnahmen zur Sicherung der Qualität der praktischen Ausbildung. Das Konzept soll die Ziele und die Schwerpunkte der praktischen Ausbildung aufzeigen. Es soll ausserdem ein Mengengerüst über die zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze enthalten. Kann der Akteur die Ausbildungskapazitäten, die nach den Kriterien gemäss Art. 3 Pflegeausbildungsförderungsgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege berechnet werden, nicht bereitstellen, so muss er die Abweichungen entsprechend ausweisen.

Das Ausbildungskonzept ist der zuständigen Behörde im Rahmen der Berechnung der anrechenbaren Leistungen vorzulegen.

#### **Abs. 4**

Gemäss Art. 1 Abs. 2 Pflegeausbildungsförderungsgesetz haben die Kantone zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen von Absolventinnen und Absolventen der Ausbildung an einer höheren Fachschule und an einer Fachhochschule den Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen Beiträge an die Kosten der praktischen Ausbildung zu leisten. Die Kantone haben den Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen gemäss Art. 5 Abs. 2 Pflegeausbildungsförderungsgesetz Beiträge im Umfang von mindestens der Hälfte der durchschnittlichen ungedeckten Ausbildungskosten zu gewähren. Nicht erfasst von dieser Bundesregelung sind die FaGe.

Es ist davon auszugehen, dass das mit den Beiträgen des Bundes und der Kantone verfolgte Ziel einer Erhöhung der Anzahl Ausbildungen an einer höheren Fachschule und an einer Fachhochschule zu einem Rückgang der Absolventinnen und Absolventen der Ausbildung zum oder zur FaGe führen wird. Absatz 4 sieht entsprechend vor, dass der Kanton den Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen auch Beiträge an die Kosten der praktischen Ausbildung zum oder zur FaGe gewährt, um dadurch auch ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen für FaGe sicherzustellen.

#### **Abs. 5**

Die Kantone gewähren den HF Beiträge für eine bedarfsgerechte Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse in Pflege. Dabei ist die Bedarfsplanung zu berücksichtigen und der Umfang der Beiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe festzulegen.

Dieser Absatz bezieht sich auf Art. 6 Pflegeausbildungsförderungsgesetz und soll die entsprechende Grundlage zur kantonalen Umsetzung schaffen. Der Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den kantonalen Fachhochschulen stützt sich auf Art. 48 Abs. 4 Bst. b des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011 (HFKG; SR 414.20). Da die vorgesehene Sonderfinanzierung nicht auf die Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den HF ausgeweitet werden kann, sieht der Gesetzesentwurf des Bundes explizit eine Förderbestimmung für die HF vor.

Diese Finanzierung soll zusätzlich und unabhängig von der aktuell bestehenden Finanzierung der HF gewährt werden. Der Bund soll sich an den von den Kantonen getragenen Kosten beteiligen. Die im Gesetz genannten Zuschüsse für die HF (im Kanton Basel-Stadt: Bildungszentrum Gesundheit Basel-Stadt, kurz BZG) werden durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ausgerichtet. Das BZG ist eine Verwaltungseinheit des Kantons Basel-Stadt im gemeinsamen Campus Bildung Gesundheit in Münchenstein. Für diese Anträge ist das

Erziehungsdepartement (ED) zuständig. Im gemeinsamen Umsetzungsprojekt sind die Amtsleitungen beider Kantone vertreten. Die Anträge werden im Gesamtprojekt koordiniert. Die Mehrkosten des Kantons Basel-Stadt werden über Anpassungen im Staatsvertrag Bildung Gesundheit (SG 427.150) über die dort festgelegten Vollkostenpauschalen durch den Kanton Basel-Landschaft nutzungsgerecht mitgetragen.

Der bedarfsgerechte Ausbau des BZG wird in diesem Sommer 2023 mit dem Bezug des sanierten und erweiterten Campus Bildung Gesundheit Münchenstein abgeschlossen sein. Die Kapazitäten sind auf die bikantonale Bedarfsplanung für Pflegefachkräfte der OdA Gesundheit beider Basel ausgerichtet. Die im Pflegeausbildungsförderungsgesetz geregelten HF-Zuschüsse werden daher insbesondere für Massnahmen der Qualitätsverbesserung beantragt werden.

#### **Abs. 6**

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Pflegeausbildungsförderungsgesetz haben die Kantone den Zugang zum Bildungsgang Pflege HF oder zum Studiengang in Pflege FH zu fördern. Zu diesem Zweck gewähren sie Personen, die in ihrem Kantonsgebiet Wohnsitz haben oder als Grenzgängerin oder Grenzgänger<sup>10</sup> einen Anknüpfungspunkt an den Kanton haben, zur Sicherung ihres Lebensunterhalts Ausbildungsbeiträge, damit sie die Ausbildung in Pflege HF oder in Pflege FH absolvieren können. Namentlich sollen damit Personen unterstützt werden, die aufgrund des tiefen Ausbildungslohns von rund 400 bis 1'500 Franken pro Monat eine solche Ausbildung ansonsten nicht in Erwägung ziehen. Ausbildungsbeiträge sollen beispielsweise FaGe gewährt werden, die nach Gründung einer Familie oder nach einigen Jahren der beruflichen Tätigkeit doch noch eine Ausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann HF absolvieren möchten, dies aber aufgrund des geringen Ausbildungslohnes nicht realisieren können. Zudem sollen damit Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger unterstützt werden, wenn sie die Voraussetzungen für den Bildungsgang Pflege HF oder den Studiengang in Pflege FH erfüllen. Die Kantone legen hierfür die Voraussetzungen, den Umfang der Ausbildungsbeiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe fest (Art. 7 Abs. 2 Pflegeausbildungsförderungsgesetz). Hierbei existiert ein relativ grosser Gestaltungsspielraum. Die Kantone können bspw. vorsehen, dass solche Ausbildungsbeiträge subsidiär ausgerichtet werden, d.h. erst beantragt werden können, wenn sämtliche Ansprüche gegenüber unterstützungspflichtigen Familienangehörigen oder den Sozialversicherungen oder Ansprüche in Form kantonaler Ausbildungsbeiträge (Stipendien oder Darlehen) geltend gemacht worden sind und dennoch kein Einkommen erzielt werden kann, das den Lebensunterhalt sichert.<sup>11</sup> Ebenso kann ein Höchstbetrag der Ausbildungsbeiträge festgelegt werden und auch eine (Teil-)Rückzahlungspflicht bei Abbruch der Ausbildung oder bei einem Berufsausstieg nach Abschluss der Ausbildung.

Ob für die Umsetzung dieser Gesetzesbestimmung (Prüfung der Voraussetzung der «Sicherung des Lebensunterhalts») auf die Bearbeitung von besonderen Personendaten (z.B. Sozialhilfedaten) zurückgegriffen werden muss, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Es ist zudem noch offen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung der Voraussetzungen beim ED oder beim GD liegen wird. Die Bearbeitung besonderer Personendaten würde sich grundsätzlich auf § 9 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; SG 153.260) i.V.m. Art. 7 Pflegeausbildungsförderungsgesetz stützen. Bei einer Zuständigkeit des ED kämen allenfalls weitere gesetzliche Bestimmungen als Rechtsgrundlage für die Bearbeitung von besonderen Personendaten zur Anwendung.

#### **Abs. 7**

Der Fachkräftemangel im Bereich der Pflege betrifft nicht nur Pflegefachpersonen HF und FH, sondern auch spezialisierte Bereichen wie beispielsweise die Anästhesie-, Intensiv- und Notfallpflege. Der Mangel an spezialisiertem Pflegepersonal wurde namentlich während der Corona-Pandemie

<sup>10</sup> Damit sind Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Sinne des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681) oder des Übereinkommens vom 4. Juni 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (SR 0.632.31) gemeint.

<sup>11</sup> Botschaft über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege, BBl 2022 1498, S. 23.

sichtbar. Aufgrund dessen soll dem Kanton die Möglichkeit offengelassen werden, weitere Ausbildungen im Bereich der Pflege, zum Beispiel Nachdiplomstudien (NDS) und Assistentinnen und Assistenten Gesundheit und Soziales (AGS) zu fördern, sofern ein entsprechender Bedarf ausgewiesen ist.

#### **Abs. 8**

Um eine flexible Ausgestaltung und spätere Anpassung bestimmter Detailfragen im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung der Förderung der praktischen Ausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann HF und zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann FH sowie zum oder zur FaGe zu ermöglichen, sollen die Einzelheiten vom Regierungsrat in einer separaten Verordnung ausgestaltet werden. Dies ermöglicht es auch, die auf Bundesebene erwartete Konkretisierung im Verordnungsrecht des Kantons abzubilden. Der Abs. 8 sieht vor, dass der Regierungsrat die Einzelheiten auf Verordnungsstufe regelt.

In der Verordnung werden insbesondere die verwaltungsinternen Zuständigkeiten bei der Umsetzung der Fördermassnahmen festzulegen sein. Zudem sind auf Verordnungsstufe die Details zu den Voraussetzungen, und zum Umfang der Beiträge sowie das Verfahren zur Vergabe von Ausbildungsbeiträgen zu regeln. So muss festgelegt werden, welche Behörde respektive welches Departement jeweils für die Ausrichtung der in § 60a GesG genannten Beiträge zuständig ist. Weiter ist zu regeln, bei welcher zuständigen Behörde die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen sowie die Pflegefachpersonen in der Ausbildung zur Pflegefachperson HF und FH die Beiträge beantragen können.

Zusätzlich müssen die Berechnungskriterien für die qualitativen und quantitativen Ausbildungsleistungen der einzelnen Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen sowie die Höhe des Vergütungssatzes für die Abgeltung der praktischen Ausbildung für die entsprechenden Akteure reglementiert werden. Zudem sind die Zahlungsmodalitäten für die Abgeltung der praktischen Ausbildung der Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen festzuhalten.

Falls Aufgaben an Dritte ausgelagert werden sollen, ist dies in der Verordnung festzuhalten. Es soll beispielsweise geregelt werden, ob die Ausbildungspotentialberechnung durch die OdA Gesundheit oder eine andere brancheninterne Organisation durchgeführt werden soll. Eine entsprechende Delegationsnorm ist bereits in § 5 GesG enthalten.

#### 4.2.2 Zu § 60b (Ausbildungspflicht)

##### **§ 60b (neu) Ausbildungspflicht**

<sup>1</sup> Die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen sind verpflichtet, entsprechend ihren betrieblichen Möglichkeiten Plätze für die praktische Ausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann HF und zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann FH sowie zur Fachfrau oder zum Fachmann Gesundheit EFZ anzubieten.

<sup>2</sup> Liegt die erbrachte Ausbildungsleistung der Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen unter der festgelegten Ausbildungsleistung, haben diese eine Ausgleichszahlung zu leisten. Die Höhe der Ausgleichszahlung bestimmt sich nach Massgabe der nicht erbrachten Ausbildungsleistung und entspricht höchstens dem dreifachen Betrag der Beiträge für praktische Ausbildungsleistungen gemäss § 60a Abs. 4, welche der Kanton bei der Erfüllung der Ausbildungspflicht leisten würde.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten. Er erlässt insbesondere Vorschriften über:

- a) Umfang und Modalitäten der Ausbildungspflicht sowie deren Ausnahmen;
- b) Bemessung und Verwendung der Ausgleichszahlungen sowie Ausnahmen von der Pflicht zur Leistung einer Ausgleichszahlung.

##### **Abs. 1**

Der Abs. 1 sieht vor, dass die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen verpflichtet werden, ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen sicherzustellen. Die Ausbildungskapazitäten werden gemäss Art. 3 Pflegeausbildungsförderungsgesetz von den Kantonen festgelegt. Die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten richten sich demnach insbesondere nach der Anzahl Angestellter, der Struktur sowie dem Leistungsangebot der entsprechenden Gesundheitsinstitution. Das zu erbringende Ausbildungspotential wird anhand des aktuellen Personalbestands des jeweiligen Betriebs (Vollzeitäquivalente) pro Berufsgruppe eruiert. Bei den Berechnungen wird ein Standardwert pro Berufsgruppe festgelegt. Aufgrund der deklarierten Vollzeitäquivalente wird für jeden Akteur im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen individuell ein Soll-Wert (sog. Ausbildungs-Soll) berechnet. In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die entsprechende Ausbildungspflicht im Kanton Basel-Stadt über die bundesrechtlichen Vorgaben hinaus auch für die Ausbildung zum oder zur FaGe gelten soll.

Der Vollzug der Ausbildungsverpflichtung und damit verbundenen Aufgaben können daher gestützt auf § 5 GesG an entsprechende Fachorganisationen oder Branchenverbände delegiert werden. Beispielsweise könnte die Festlegung und Überprüfung der Ausbildungsleistungen bzw. Ausbildungskapazitäten an die Oda Gesundheit ausgelagert werden.

##### **Abs. 2**

Um sicherzustellen, dass die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen ihrer Verpflichtung nachkommen, ausreichend Pflegefachpersonen praktisch auszubilden, wird in Abs. 2 geregelt, dass die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen eine Ausgleichszahlung zu leisten haben, wenn deren erbrachte Ausbildungsleistung unter der festgelegten Ausbildungsleistung liegt. Durch diese Ausgleichszahlung leisten die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen, welche ihrer Ausbildungspflicht nicht oder nicht vollumfänglich nachkommen, eine finanzielle Ersatzabgabe.

Das Gesetzmässigkeitsprinzip im Abgaberecht verlangt, dass der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen im Gesetz selber festgelegt werden. Von diesem Erfordernis kann nur dann abgewichen werden, wenn die Höhe durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip ausreichend begrenzt wird. Vorliegend sind der Gegenstand der Abgabe (Ausgleichszahlung bei vollständiger oder teilweiser Nichterfüllung der Ausbildungspflicht) sowie der Kreis der Abgabepflichtigen (Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen) auf Gesetzesstufe verankert. Zudem ist festgehalten, dass die Höhe der Ausgleichszahlung sich nach Massgabe der nicht erbrachten Ausbildungsleistung bestimmt

und höchstens dem dreifachen Betrag der Beiträge für praktische Ausbildungsleistungen gemäss § 60a Abs. 4, welche der Kanton bei der Erfüllung der Ausbildungspflicht leisten würde, entspricht.

Während die Grundzüge der Ausgleichszahlung im formellen Gesetz selber verankert sind, wird der Regierungsrat die Details auf Verordnungsstufe regeln müssen (vgl. nachfolgend § 60b Abs. 3). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass entsprechende Ausgleichzahlungen auch in anderen Kantonen wie beispielsweise Zürich, Bern, Luzern, Solothurn oder Wallis gesetzlich verankert wurden und sich der Kanton Basel-Stadt bei der Ausarbeitung seiner Detailbestimmungen an den entsprechenden Bestimmungen orientieren kann. Auch wird der Regierungsrat die entsprechenden Ausnahmen von der Ausgleichzahlung festlegen. Auf eine solche kann etwa verzichtet werden, wenn die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen nachweisen, dass sie alle zumutbaren Anstrengungen zur Erfüllung der festgelegten Ausbildungsleistung unternommen haben. Dadurch wird berücksichtigt, dass die Ausbildungstätigkeit auch von äusseren, von den Einrichtungen nicht beeinflussbaren Einflüssen abhängig ist (z.B. Krankheit von Auszubildenden).

Schon jetzt werden im Kanton Basel-Stadt etwa im Bereich der Spitäler Kompensationszahlungen fällig, wenn ein Spital aus organisatorischen oder personellen Gründen die Ausbildungspflicht nicht erfüllt (vgl. Ziff. 6 des Vertrages zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der VNS betreffend Sicherstellung von Ausbildungsplätzen mittels Ausbildungspotentialberechnung für nicht-universitäre Gesundheitsberufe in Spitälern vom 17. Mai 2020). Die Kompensationszahlungen betragen 1 Franken pro Punkt unter dem Punktesoll und gehen wiederum an diejenigen Spitäler, welche mehr Ausbildungsplätze anbieten, als vorgegeben oder in einem Ausbildungsverbund vereinbart wurden. Vergleichbare Massnahmen sollen mit der neuen gesetzlichen Regelung auch für Pflegeheime und Spitex-Organisationen festgelegt werden können.

### **Abs. 3**

Die detaillierte Ausgestaltung der praktischen Umsetzung der Ausbildungspflicht zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann HF und zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann FH sowie zum oder zur FaGe soll vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe erfolgen. Der Abs. 3 regelt die notwendige Delegation an den Regierungsrat zum Erlass einer entsprechenden Verordnung. Der Regierungsrat wird insbesondere den Umfang und die Modalitäten der Ausbildungspflicht sowie deren Ausnahmen und zudem die Bemessung und Verwendung der Ausgleichszahlungen sowie Ausnahmen von der Pflicht zur Leistung einer Ausgleichszahlung auf Verordnungsstufe regeln. Dies ermöglicht es auch, die auf Bundesebene erwartete Konkretisierung im Verordnungsrecht des Kantons abzubilden.

#### **4.2.3 Befristung**

Die formell-gesetzliche Grundlage wird – analog der Geltungsdauer des Pflegeausbildungsförderungsgesetzes – auf acht Jahre befristet. Der Kanton Basel-Stadt wird nach Ablauf dieser acht Jahre evaluieren, ob er die Ausrichtung seiner Beiträge einstellt (analog Bund) oder die entsprechenden Ausbildungen auch ohne Unterstützung des Bundes weiter fördert. Aufgrund dieser Evaluation werden dann die notwendigen Massnahmen und darauffolgende rechtlichen Anpassungen definiert werden.

## **5. Ergebnisse der Vernehmlassung**

[folgt später]

## 6. Finanzielle Auswirkungen

Mit der vorliegenden Teilrevision des GesG wird eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen, um den Nachvollzug von Bundesrecht auf kantonaler Ebene gewährleisten zu können. Die Umsetzung des Pflegeausbildungsförderungsgesetzes und dabei insbesondere die Bemessung der Bundesbeiträge wird auf Bundesebene über Anpassungen von Bundesverordnungen erfolgen. Die Vernehmlassung zu diesen Verordnungen wird voraussichtlich im Spätsommer 2023 eröffnet (vgl. Ziffer 2). Wenn auf Bundesebene das Verordnungsrecht definitiv ist, kann gestützt darauf auch die konkrete Umsetzung in einer kantonalen Verordnung erfolgen und können die finanziellen Auswirkungen konkretisiert werden. Bezüglich der finanziellen Auswirkungen werden vorliegend die bekannten Eckpunkte wiedergegeben, welche der Bundesgesetzgeber bereits definiert hat resp. wo Empfehlungen der GDK einen einheitlichen Rahmen zur Abgeltung bilden.

Ziel des Pflegeausbildungsförderungsgesetzes des Bundes ist es, die Anzahl Ausbildungsabschlüsse von diplomierten Pflegepersonen in den HF und FH deutlich zu erhöhen. Dafür will der Bund im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege Beiträge an die Kantone in der Höhe von 502 Mio. Franken zur Verfügung stellen. Die Kantone sollen mit diesen Bundesbeiträgen maximal 50 Prozent ihrer Kosten für die Umsetzung der Ausbildungsinitiative erstattet erhalten. Die Beitragsdauer ist auf acht Jahre begrenzt. Somit stehen in diesem Zeitraum gesamtschweizerisch mindestens 1 Mia. Franken zur Verfügung.

Finanziert werden sollen folgende Massnahmen:

- Finanzierung der Kosten der praktischen Ausbildung in Gesundheitsinstitutionen (268 Mio. Franken an Bundesbeiträgen gemäss Schätzung des BAG);
- weiter schätzt das BAG 201 Mio. Franken für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen an Studierende in den HF und FH;
- 45 Mio. Franken sollen in die Finanzierung von bedarfsgerechten Ausbauten der Ausbildungskapazitäten an den HF und FH fliessen;
- zusätzlich stehen 8 Mio. Franken (über vier Jahre) für Projekte zur Förderung der Effizienz in der Grundversorgung zur Verfügung.

Diesen Massnahmen liegen folgende weiteren Grundlagen für die künftigen Berechnungen finanzieller Beiträge zugrunde:

- Finanzierung der praktischen Ausbildung in den Betrieben (Art. 5 Pflegeausbildungsförderungsgesetz):  
Grundlage für die Abgeltung stellt die Empfehlung der GDK zur Abgeltung der praktischen Ausbildungskosten in nicht universitären Gesundheitsberufen vom 20. April 2023<sup>12</sup> dar. Demgemäss betragen die abzugeltenden Nettonormkosten der HF/FH-Ausbildungen 300 Franken je Praktikumswoche und Studierende. Bei der FaGe-Ausbildung werden diese Kosten mit 1'800 Franken je Jahr und lernende Person festgelegt. Massgeblich für die Zuständigkeit ist der Ausbildungsort. Für die Finanzierung der praktischen Ausbildung HF/FH in den Betrieben können die Kantone Bundesbeiträge beantragen, welche eine Finanzierung von max. 50 Prozent vorsehen. Für die Abgeltung der FaGe sind keine Bundesbeiträge vorgesehen.

Kalkulationsgrundlage für die Finanzierung der praktischen Ausbildungsplätze sind bisher die Ausbildungsdaten der Betriebe gemäss Erhebung OdA Gesundheit beider Basel für das Ausbildungspotential. Die bisherige Grundlage wird aufgrund der neuen Bundesvorgaben überarbeitet werden müssen. Zum jetzigen Zeitpunkt liegen diese Zahlen noch nicht vor.

<sup>12</sup> Abrufbar unter: [https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/gesundheitsberufe/nichtuniv\\_gesundheitsberufe/EM\\_Abgeltung\\_Ausbkosten\\_nicht-univ\\_Gesberufe\\_20230420\\_def\\_d.pdf](https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/gesundheitsberufe/nichtuniv_gesundheitsberufe/EM_Abgeltung_Ausbkosten_nicht-univ_Gesberufe_20230420_def_d.pdf).

Zusätzlich sollen Projekte zur Qualitätsförderung der Pflegeausbildung in den Betrieben mit Bundesmitteln (max. 50 Prozent) umgesetzt werden können. Ein entsprechender Bedarf ist gemeinsam mit den Betrieben zu prüfen.

- Ausbildungsbeiträge an HF/FH-Studierende (Art. 7 Pflegeausbildungsförderungsgesetz): Bei der Ausgestaltung der Ausbildungsbeiträge für HF/FH-Studierende räumt der Bund den Kantonen einen breiten Spielraum in der Definition der Anspruchsberechtigung und des Betrages ein. Massgebliches Ziel ist es, diese Ausbildung Personen zu ermöglichen, welche die Ausbildung ohne entsprechende Beiträge aus finanziellen Gründen nicht machen könnten. Der Bund finanziert bis maximal 40'000 Franken je Studierende und Jahr mit (je 20'000 Franken Bund und Kanton). Ferner werden Lösungen nach dem Giesskannenprinzip nicht unterstützt. Aktuell beträgt der Ausbildungslohn in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft 13'200 bis 18'000 Franken pro Jahr. Darauf basierend sollen auf Ebene der kantonalen Verordnung Kriterien definiert werden, welche den Anspruch auf Ausbildungsbeiträge definieren. Erst nach Definition dieser Kriterien kann eine detaillierte Kostenschätzung erfolgen.

Die Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege wird über die Initialisierungsphase hinaus zu einem Mehraufwand für die Behörden im Bereich der Koordination von Ausbildungsinstitutionen und Pflegeeinrichtungen, im Bereich der Ermittlung der zusätzlich finanzierten Leistungen sowie im Bereich des Monitorings und des Controllings von Ausbildungsmassnahmen und deren Finanzierung führen. Der Umfang dieser zusätzlich erforderlichen Kapazitäten wird im Verlauf der Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege genauer bestimmt werden können und hängt insbesondere im Bereich der Ausbildungsinitiative auch von der Ausgestaltung der Umsetzung auf Bundesebene ab.

## **7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung**

### **7.1 Formelle Prüfungen**

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz; SG 610.100) überprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat den Erlass gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt vom 19. Oktober 2016 (Publikationsgesetz; SG 151.200) in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht geprüft.

### **7.2 Regulierungsfolgenabschätzung**

Mit der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) sind die wirtschaftlichen Auswirkungen insbesondere mit Bezug auf die KMU-Betriebe aufzuzeigen. Die RFA Teil A hat ergeben, dass die vorliegende Gesetzesrevision, bei welcher es sich um den Nachvollzug von Bundesrecht handelt, für die Unternehmen weder indirekte noch direkte Nachteile mit sich bringt (RFA Teil A in der Beilage).

In Bezug auf mögliche Vorteile für einzelne Unternehmen wurde festgestellt, dass die Ausbildungsverpflichtung für Spitäler, Pflegeheime und Spitex-Organisationen dazu beiträgt, dass der Personalbedarf dieser Gesundheitsinstitutionen künftig verstärkt im Inland gedeckt werden kann und weniger aufwändige Rekrutierungen für ausländische Fachkräfte nötig werden. So kann der Fachkräftemangel mit eigenen Ressourcen angegangen werden, damit das Leistungsfeld der Pflege in allen Erscheinungsformen gesichert ist. Das Gesundheitssystem kann mit seiner starken Praxisorientierung und niederschweligen Einstiegsmöglichkeiten bei einem Ausbau von Ausbildungsplätzen für nicht-universitäre Gesundheitsberufe im Pflegebereich auch die Chancen auf beruflichen Anschluss von Personen erhöhen, die heute nicht mehr berufstätig sind.



Die Gesundheitsinstitutionen bilden bereits heute viel Pflegepersonal aus und haben ihre Ausbildungsleistung in den vergangenen Jahren zusätzlich gesteigert. An einem künftigen Ausbau der Ausbildung in den einzelnen Gesundheitsinstitutionen wird aufgrund der angespannten Situation bei der Rekrutierung von Pflegekräften bereits auf allen Ebenen (Schulen, Betriebe, Kanton) gearbeitet und durch die vom Bund unterstützte Ausbildungsoffensive zusätzlich vorangetrieben. Deshalb stellt die vorgesehene Gesetzesänderung keine zusätzliche Belastung der Betriebe dar.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Ausbildungsverpflichtung und die damit verbundene Stärkung der Pflege kommt den betroffenen Gesundheitsinstitutionen sowie deren Zulieferer zu Gute.

Im Rahmen des Erlasses der entsprechenden Ausführungsverordnung (siehe Ziff. 4), welche die Einzelheiten der Ausbildungsverpflichtung im Kanton Basel-Stadt detailliert regelt, ist dann vertieft zu prüfen, ob eine RFA erforderlich ist.

## 8. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans  
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilagen

- Entwurf Gesetzesvorlage
- Regulierungsfolgenabschätzung Teil A (Vortest)