

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung
der Ausbildung im Bereich der Pflege (EG FAP)**

24-33

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag über das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (EG FAP).

1. Ausgangslage

Bundesrechtliche Vorgaben

Volk und Stände haben im November 2021 der Volksinitiative «Für eine starke Pflege» (Pflegeinitiative) zugestimmt. Bund und Kantone haben gemäss dem neuen Art. 117b Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)¹⁾ die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anzuerkennen und zu fördern sowie für eine ausreichende, allen zugängliche Pflege von hoher Qualität zu sorgen. Ebenso haben Bund und Kantone gemäss Art. 117b Abs. 2 BV dafür zu sorgen, dass eine genügende Anzahl diplomierter Pflegefachpersonen für den zunehmenden Bedarf zur Verfügung steht und dass diese in der Pflege tätigen Personen entsprechend ihrer Ausbildung und Kompetenzen eingesetzt werden.

Der Bundesrat hat entschieden, die Pflegeinitiative in zwei Etappen umzusetzen. In einer ersten Etappe soll eine Ausbildungsinitiative durchgeführt werden. Zudem sollen Pflegefachpersonen bestimmte Leistungen direkt zulasten der obligatorischen Krankenversicherung oder anderer Sozialversicherungen abrechnen können. Die Umsetzung der weiteren Forderungen der Volksinitiative wird mehr Zeit beanspruchen und soll daher erst in einer zweiten Etappe angegangen werden. Es ist von Bundesseite geplant, sowohl den Vorentwurf zum Bundesgesetz über anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen in der Pflege wie auch den Vorentwurf zur Revision des Gesundheitsberufegesetzes bis spätestens Frühling 2024 in die Vernehmlassung zu schicken.

¹⁾ SR 101

Vorliegend geht es um die auf kantonaler Ebene erforderlichen Massnahmen, um die erste Etappe der Pflegeinitiative umzusetzen. Da die Abrechnung der Leistungen der Pflegefachpersonen zulasten der Sozialversicherungen im Bundesrecht zu regeln ist, beschränken sich die kantonalen Massnahmen auf die Ausbildungsoffensive. Die Umsetzung derselben wird durch das neue Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (FAP) geregelt. Das FAP und die darin geschilderten Pflichten gelten während einer Dauer von acht Jahren nach der Inkraftsetzung (Art. 13 Abs. 3 FAP), die auf den 1. Juli 2024 angesetzt ist. Der Bund hat darin verschiedene Massnahmen zur Umsetzung ausgearbeitet und die Pflichten der Kantone festgelegt. Im Wesentlichen beinhaltet das Gesetz gemäss Art. 1 Abs. 2 FAP drei Massnahmen:

1. Beiträge der Kantone an die Kosten der praktischen Ausbildung von Absolvierenden einer Ausbildung in Pflege HF (Höhere Fachschule) oder in Pflege FH (Fachhochschule),
2. Beiträge der Kantone an ihre Höheren Fachschulen,
3. Ausbildungsbeiträge der Kantone für Absolvierende der Ausbildung in Pflege FH oder in Pflege HF.

Die Ausbildungsoffensive des Bundes konzentriert sich gemäss Art. 1 FAP ausschliesslich auf die Ausbildung von Pflegefachpersonen auf Hochschulniveau der Tertiärstufe (nicht-universitärer Bereich: HF nach Artikel 29 des Berufsbildungsgesetzes²⁾ und FH nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 1 des Gesundheitsberufegesetzes³⁾). Andere Ausbildungen auf Tertiärstufe wie die Fachfrau/der Fachmann Langzeitpflege und -betreuung mit eidgenössischer Berufsprüfung sowie Pflegeausbildungen auf Sekundarstufe II (z.B. Fachfrau/Fachmann Gesundheit [FaGe], Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales [AGS]) fallen nicht unter das Gesetz.

Mit Beiträgen des Bundes an die Kantone sollen gemäss Art. 8 FAP die Kantone bei den Massnahmen 1-3 finanziell unterstützt werden.

Gewährung von Bundesmitteln

Der Finanzbedarf zur Umsetzung der Ausbildungsoffensive unterscheidet sich in den unterschiedlichen Teilmassnahmen. Der Bundesbeschluss zur finanziellen Förderung der Pflegeausbildung beinhaltet einen Verpflichtungskredit des Bundes von CHF 469 Millionen für die Gesamtschweiz über die achtjährige Laufzeit der Ausbildungsoffensive. Davon entfallen CHF 424 Millionen auf die Arbeitsbereiche «praktische Ausbildung» und «Ausbildungsbeiträge» (Fördermittel des Bundesamts für Gesundheit [BAG]) und 45 Millionen CHF auf den Arbeitsbereich «Erhöhung der Ausbildungsabschlüsse HF» (Fördermittel des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation [SBFI]). Die Unterstützung durch Bundesmittel erfolgt jährlich im Rahmen bewilligter Kredite und liegt bei höchstens 50 Pro-

²⁾ SR 412.10

³⁾ SR 811.21

zent der Aufwendungen der Kantone (Art. 8 Abs. 2 FAP). Für die Gewährung von Bundesbeiträgen an die Ausbildungsbeiträge nach Art. 7 FAP legt der Bundesrat gemäss Art. 8 Abs. 4 FAP Obergrenzen fest.

Übersteigen die kantonalen Gesuche die verfügbaren Bundesmittel, wird das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) gemeinsam mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) eine Prioritätenliste unter Berücksichtigung einer ausgewogenen regionalen Verteilung der Mittel erstellen (Art. 8 Abs. 5 FAP). Da die Bundesmittel als Anschubfinanzierung gedacht sind, ist gemäss Art. 8 Abs. 3 FAP zudem eine Abstufung der Bundesbeiträge zu erwarten. Die Ausführungsbestimmungen zum FAP befanden sich noch bis am 23. November 2023 in der Vernehmlassung und liegen daher aktuell nur im Entwurf vor.⁴⁾ Die Verabschiedung des Ausführungsrechts ist frühestens Ende Mai 2024 zu erwarten.

Gemäss Art. 2 FAP legen die Kantone auf Grundlage der vorhandenen Bildungs- und Studienplätze sowie der kantonalen Versorgungsplanung den Bedarf an Plätzen für die praktische Ausbildung fest. Der Bund wird auf dieser Grundlage am 21. März 2024 erste Orientierungswerte zur Verteilung der Bundesgelder bekannt geben. Bis dahin können die Bundesbeiträge nur auf der Basis von Annahmen ermittelt werden. Analog zum Vorgehen weiterer Kantone wurde im Kanton Schaffhausen für die Kalkulation der dem Kanton zur Verfügung stehenden Bundesmittel mit einem Anteil von rund einem Prozent gerechnet, analog dem Verhältnis der Schaffhauser zur Schweizer Wohnbevölkerung. Demnach dürften dem Kanton Schaffhausen aus Bundesmitteln rund CHF 4,7 Millionen für die Laufzeit von acht Jahren zur Verfügung stehen. Dies entspräche im Mittel einem Betrag von rund CHF 600'000.-- pro Jahr. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass der Kanton Beiträge in mindestens dieser Höhe gewährt hat.

2. Projektorganisation

Die drei Massnahmen – erstens Unterstützung der praktischen Ausbildung, zweitens Beiträge an die höhere Fachschule und drittens Ausbildungsbeiträge an Studierende – unterscheiden sich im Ansatz, in den Rechtsgrundlagen und bei der Umsetzung. Die Förderung der praktischen Ausbildung betrifft den Gesundheitsbereich, während die Beiträge an die höhere Fachschule und die Ausbildungsbeiträge an die Studierenden grundsätzlich dem Bildungswesen zugeordnet werden. Grundlage hierfür bildet die Verordnung über die Organisation der kantonalen Verwaltung (Organisationsverordnung) vom 6. Mai 1986⁵⁾.

Die Leitung und Verantwortung für die Umsetzung einzelner Massnahmen wurde jeweils dem im Kanton Schaffhausen für diese Aufgaben zuständigen Departement respektive der zuständigen Dienststelle zugeordnet. Der Arbeitsbereich 1 (Förderung der praktischen

⁴⁾ Ausführungsrecht zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und abschliessende Inkraftsetzung des Gesundheitsberufegesetzes (Umsetzung der 1. Etappe der Pflegeinitiative), Vernehmlassungsentwurf

⁵⁾ SHR 172.101

Ausbildung) wird vom Departement des Innern (DI) respektive dem Gesundheitsamt bearbeitet. Die Arbeitsbereiche 2 und 3 (Erhöhung der Ausbildungsabschlüsse HF an der höheren Fachschule und Ausbildungsbeiträge an Studierende) sind im Erziehungsdepartement (ED) angesiedelt. Für die Gesamtprojektleitung ist das Gesundheitsamt zuständig. Es koordiniert zwischen den Teilarbeitsbereichen.

Das Gesundheitsamt arbeitete bereits für Vorabklärungen zur Umsetzung der Pflegeinitiative mit Vertreterinnen und Vertretern der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit Schaffhausen (OdAG) zusammen. Weitere Stakeholder sind Teil einer Begleitgruppe. Hierzu eingeladen wurden die im Kanton tätigen Branchenverbände und Sozialpartner - namentlich ARTISET, die Föderation der Dienstleister für Menschen mit Unterstützungsbedarf, der Schweizer Berufsverband für Pflegefachpersonal (SBK), der Spitexverband des Kantons Schaffhausen, die Association Spitex privée Suisse (ASPS), der Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), die Spitäler Schaffhausen (SSH) als zentrale Verwaltung des Ausbildungsverbands Pflege (AVP), der Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen (VGGSH) als Vertretung der Gemeinden, sowie Vertreterinnen und Vertreter aus den Aufsichtskommissionen des Berufsbildungszentrums des Kantons Schaffhausen (BBZ).

3. Bestehende Strukturen

Die Umsetzung kann in Teilbereichen auf Vorarbeiten und Strukturen aufbauen, die sich im Kanton Schaffhausen im vergangenen Jahrzehnt entwickelt haben. Innerkantonale Abstimmungen in Bereichen wie Löhne, Rekrutierung von Studierenden und die Bereitstellung von Praktikumsplätzen nahmen ihren Ursprung zunächst in der Interessengemeinschaft Berufsbildung im Gesundheitswesen (IBG Schaffhausen) und wurden später durch die OdAG und den AVP weiterverfolgt. Die aus den SSH, dem Branchenverband Curaviva und dem Spitexverband bestehende IBG Schaffhausen vertrat zunächst die Interessen und Anliegen anderer Praktikumsbetriebe gegenüber den SSH, etwa durch eine Rahmenvereinbarung für Praktika und ein Modell für den Ausbildungsverbund HF. Ab ihrer Gründung 2011 übernahm die OdAG die übergeordnete Verantwortung für den Lernbereich berufliche Praxis.

Ab März 2017 wurde auf Grundlage des Postulats von Kurt Zubler⁶⁾ eine Arbeitsgruppe bestehend aus Gesundheitsamt, ED, BBZ und Ausbildungsbetrieben gebildet, um dem drohenden Personalnotstand entgegenzutreten. Es entstand der AVP als Konferenz mit formalisiertem Vertragswerk. Der AVP trat am 1. Januar 2018 in Kraft und regelt im Rahmen der Ausbildung seither die Zusammenarbeit und Aufgaben der OdAG, der SSH und des BBZ. Er enthält bereits mit der Ausbildungsoffensive vergleichbare Zielsetzungen. Dazu gehören namentlich die Gewährung von Kantonsbeiträgen zur Finanzierung von Ausbildungsleistungen, Verwaltungsaufwänden und Lohnkosten, die Festsetzung von Zielkapazitäten der betrieblichen Ausbildungsangebote, eine Vereinheitlichung von Lohnhöhen für

⁶⁾ Postulat 2016/2 von Kurt Zubler vom 9. Januar 2016 betreffend Massnahmen gegen den Personalnotstand in der Pflege

Auszubildende sowie ab 2021 die Einrichtung eines Ausbildungsfonds zur Gewährung individueller Lohnzulagen für anspruchsberechtigte Studierende. Da das FAP in Teilbereichen mehr einfordert als der AVP, werden mit Einführung dieses Gesetzes auch wesentliche Bestandteile des AVP zu revidieren sein.

4. Handlungsbedarf

Um realistische Zielvorgaben für die Umsetzung der Massnahmen zu ermitteln, fordert Art. 2 FAP eine Bedarfsplanung, die den Handlungsbedarf aufzeigt. Das Gesundheitsamt hat im September 2023 beim Schweizerischen Gesundheitsobservatorium (Obsan) eine entsprechende Studie⁷⁾ in Auftrag gegeben. Diese prognostiziert im mittleren Szenario für das Zieljahr 2032 einen Zusatzbedarf (Steigerung der Nachfrage nach Pflegefachpersonen) und einen Ersatzbedarf (Berufsaustritte, z.B. infolge von Pensionierungen) von 528 Personen verglichen mit dem Referenzjahr 2021, was im Betrachtungszeitraum einem Nachwuchsbedarf von 48 Personen jährlich entspricht. In Hinblick auf die Ausbildungsziele müssen sowohl die Tatsache, dass nicht alle Absolvierenden im Beruf arbeiten werden, als auch die Abbruchquote im Studium berücksichtigt werden. Im mittleren Szenario weisen die Prognosen somit einen jährlichen Bedarf an Studieneintritten in der Höhe von 67 Personen aus, wobei unter Berücksichtigung aktueller Verteilungen zwischen dem kantonalen BBZ und ausserkantonalen Anbietern rund 70 Prozent auf das kantonale BBZ (HF Pflege) entfallen dürften. Für das BBZ bedeutet dies in etwa eine Verdoppelung der aktuellen Jahrgangsstärke. Abgeleitet von aktuellen Studierendenquoten (z.B. Verteilung FH/HF) ist zusätzlich bis 2032 eine Steigerung der praktischen Ausbildungskapazitäten im Bereich Pflege FH/HF von aktuell rund 2'200 Wochen pro Jahr auf rund 3'400 Wochen pro Jahr notwendig. Dies entspricht etwa der 1,5-fachen Kapazität verglichen mit dem Status Quo.

5. Vorlage Einführungsgesetz

Durch ein kantonales Einführungsgesetz (EG FAP) wird die Grundlage für die Umsetzung des FAP geschaffen.

Massnahme 1: Beiträge an die praktische Ausbildung

Die finanzielle Förderung der praktischen Ausbildung ist in den Art. 2-5 FAP geregelt. Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen sowie Spitäler und Pflegeheime (Einrichtungen) sind verpflichtet, sich angemessen an der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen zu beteiligen. Nach Art. 3 FAP legen die Kantone Kriterien fest, um die Ausbildungskapazitäten⁸⁾ der Einrichtungen zu ermitteln. Nach Art. 4 FAP sollen die Einrichtungen Ausbildungskonzepte erstellen, welche mindestens den Rahmen (personelle

⁷⁾ Merçay, C. & Burla, L. (2023). *Pflege- und Betreuungspersonal im Kanton Schaffhausen: Prognostizierter Nachwuchsbedarf und Ausbildungsziele*. Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.

⁸⁾ Die Ausbildungskapazität bezeichnet die maximale Anzahl Ausbildungsplätze, welche eine Einrichtung basierend auf verschiedenen Kriterien wie etwa Betriebsgrösse, Leistungsangebot sowie Anzahl Mitarbeitende anbieten kann.

Ressourcen, Kompetenzen, Qualitätsmassnahmen), die Ziele, die Schwerpunkte und die Anzahl Plätze («Mengengerüst Ausbildungskapazitäten») beschreiben sowie allfällige Abweichungen von den Ausbildungskapazitäten ausweisen. Basierend darauf werden die zu erbringenden Ausbildungsleistungen gemäss Art. 36a Abs. 3 KVG⁹⁾ in einem Leistungsauftrag des Kantons erfasst.

Die Ermittlung der Ausbildungskapazitäten soll gemäss FAP namentlich aufgrund der Anzahl der Mitarbeitenden, der Struktur und des Leistungsangebots erfolgen. Dabei orientiert sich der Kanton auch an der Bedarfsplanung nach Art. 2 FAP (vgl. Ziffer 4 «Handlungsbedarf»). Zu berücksichtigen ist, dass unterschiedliche Einrichtungen unterschiedliche Voraussetzungen für die praktische Ausbildung haben können. Zudem müssen Einrichtungen, die bisher keine Ausbildung angeboten haben, gemäss Botschaft zum Bundesgesetz (2. Abschnitt, Art. 3)¹⁰⁾ Strukturen, Prozesse und personelle Ressourcen für die Ausbildung erst noch aufbauen.

Die im Kanton Schaffhausen etablierten Strukturen sind für die Vorgaben des FAP unzureichend. Die bestehende AVP-Vereinbarung beschreibt Zielkapazitäten für Ausbildungsangebote (Anzahl Ausbildungsplätze) und Richtwerte für die Ausbildungspflichten der Einrichtungen. Die Quoten für die Ausbildungs- und Praktikumsplätze basieren einzig auf der Grundlage der Anzahl Personalstellen und es wird unterschieden nach Art der Einrichtung. Gesetzliche Verpflichtungen mit finanziellen oder anderweitigen Konsequenzen bei Untererfüllung kennt der Kanton Schaffhausen bislang nicht. Im Gegensatz zu einer gesetzlichen Verpflichtung ist der AVP nur für die Vertragsparteien als bindend zu betrachten.

Die Vorgaben aus dem AVP führen aktuell (Basis 2021) bei den Einrichtungen zu Ausbildungsvorgaben, die weder die Zielsetzungen des AVP selbst, noch die sich aus den aktuellen Bedarfsprognosen des Obsan ergebenden Zielwerte für die Laufzeit der Ausbildungs-offensive erfüllen. Hier ist anzuführen, dass die bisherige Regelung auch kein regulatorisches Steuerungselement enthält, das neben den bestehenden Ausbildungskapazitäten der Einrichtungen die Schaffung neuer Kapazitäten auf Basis des kantonalen Nachwuchsbedarfs bewirken soll. Ferner führt die jetzige Berechnung von Zielvorgaben anhand von Vollzeitausbildungsstellen dazu, dass Einrichtungen mit geringeren als die für eine Vollzeit-ausbildungsstelle benötigten Kapazitäten auf Stufe Pflege FH/HF gänzlich nicht ausbilden. Entsprechend bilden auf dieser Stufe nur wenige Einrichtungen aus. Zu entwickeln ist daher ein Modell, das unter Berücksichtigung des Lehrplans und der fachlichen Anforderungen auch wochenweise Ausbildungsleistungen der Einrichtungen einfordert.

Die Verpflichtung, auf Niveau FH/HF Pflege gemäss festgelegter Kriterien auszubilden und diese Kriterien gemäss dem mit dem FAP neu in Kraft tretenden Art. 36a Abs. 3 KVG in Leistungsaufträgen festzuhalten, muss daher im EG FAP verankert werden. Die Instrumente für die jährliche Abfrage der für die Ermittlung der Ausbildungskapazitäten notwen-

⁹⁾ BBI 2022 3205

¹⁰⁾ BBI 2022 1498

digen Daten müssen geschaffen und die Einrichtungen zur periodischen Übermittlung dieser Daten verpflichtet werden. Zudem ist es notwendig, ein Sanktionssystem bei Untererfüllung der Ausbildungspflichten einzuführen, welches im AVP bislang fehlt.

Der Kanton bestimmt nach Art. 5 FAP für jede Einrichtung, die praktische Ausbildungswochen erbringt, die für eine finanzielle Förderung anrechenbaren Leistungen und beteiligt sich zu mindestens 50 Prozent an den durchschnittlichen ungedeckten Ausbildungskosten. Dabei sind die Kantone angehalten, sich auf die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) vom Juni 2015¹¹⁾ zu den Nettornormkosten abzustützen. Diese sehen auf Stufe Pflege FH/HF eine Abgeltung der praktischen Ausbildungsleistungen in der Höhe von mind. CHF 300.-- pro Praktikumswoche vor.

Bei 24 Praktikumswochen pro HF-Studierender/HF-Studierendem ergibt die Anwendung des empfohlenen Mindestsatzes von CHF 300.-- Jahreskosten von CHF 7'200.-- pro Person, an denen sich der Bund höchstens bis zur Hälfte beteiligt. Für FH-Studierende, deren Quote aktuell rund 15 Prozent aller FH/HF-Studierenden aus dem Kanton Schaffhausen beträgt, gelten in den Lehrplänen andere Praktikumsvorgaben. So müssen sie z.B. an der nahegelegenen Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) im Bachelor 44 Praktikumswochen (im Durchschnitt rund 14,5 Wochen pro Jahr) absolvieren. Bei einer Abgeltung von CHF 300.-- pro Praktikumswoche ergibt dies für FH-Studierende durchschnittliche Kosten von CHF 4'350.-- pro Jahr und Person.

Abgeleitet von den aktuellen Obsan-Berechnungen sowie den aktuellen Studierendenquoten wäre im Kanton Schaffhausen bei vollständiger Erfüllung des Nachwuchsbedarfs von einer abzugeltenden Ausbildungsleistung von jährlich rund 3'400 Praktikumswochen auszugehen. Diese Anzahl ist zwar in Bezug auf die Ausbildungsziele des Kantons relevant, jedoch nicht in der Kostenbetrachtung: Vergütet werden gemäss Art. 5 Abs. 2 FAP nur Ausbildungsleistungen, die nicht bereits durch Preise und Tarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) gedeckt werden. Somit sind die Ausbildungsleistungen der OKP-abrechnenden Spitäler für die Kostenbetrachtung nicht relevant.

Die aktuelle Ausbildungsquote der SSH im Bereich Pflege FH/HF liegt auf Grundlage der Abrechnung von 2022 bei mehr als 90 Prozent, d.h. dass gegenwärtig rund 9 von 10 FH/HF-Studierenden ihre praktische Ausbildung dort absolvieren. Gemäss AVP-orientierten Soll-Werten auf Basis des Jahres 2021 läge diese bei rund 80 Prozent. Selbst bei einer signifikanten Verlagerung der Ausbildungspflichten, bei der die Lasten stärker unter den kantonalen Einrichtungen verteilt werden, dürfte die Quote der SSH deutlich über 50 Prozent liegen. Ausgehend von der Annahme, dass somit maximal 40 Prozent der 3'400 Wochen als beitragsberechtigende Ausbildungsleistungen anrechenbar sind, ist für diesen Massnahmenbereich mit jährlichen Ausgaben von maximal CHF 400'000.-- zu rechnen.

Da jedoch nicht von einer sofortigen Wirkung der Massnahmen ausgegangen werden kann, handelt es sich bei dem angenommenen Wert von max. CHF 400'000.-- pro Jahr um einen

¹¹⁾ Nettornormkosten der praktischen Ausbildung bei den nicht-universitären Gesundheitsberufen. Grundsätze und Empfehlungen der GDK. Informationsnotiz vom 2. Juli 2015.

Mittelwert. Dieser kann zu Beginn der Ausbildungsoffensive zunächst deutlich tiefer und gegen Ende höher liegen. Dies liegt daran, dass sich Ausbildungsverpflichtungen zunächst an bestehenden Kapazitäten der Einrichtungen orientieren sollten und die Einrichtungen erst noch in der Lage sein müssen, erstens Studierende anzuwerben und zweitens zusätzliche Kapazitäten aufzubauen. Gleichzeitig muss der Kanton die Ausbildungsverpflichtung schrittweise regulieren, um Einrichtungen überhaupt dazu zu bewegen, ihre Ausbildungskapazitäten in Richtung des prognostizierten Nachwuchsbedarfs von 48 Personen jährlich weiter auszubauen. Da im Obsan-Bericht dieser Nachwuchsbedarf als Durchschnittswert erhoben wurde, müsste dieser zur vollständigen Zielerreichung in späteren Jahren übertroffen werden, wenn er in den Anfangsjahren untererfüllt wird. Ob dies als realistisch einzustufen ist, hängt neben den Anstrengungen der Einrichtungen jedoch auch von externen Faktoren ab, insbesondere davon, ob sich eine ausreichende Anzahl von Personen für das Studium Pflege FH/HF interessiert.

Der Bund fördert neben der Einrichtung von praktischen Ausbildungsplätzen auch qualitative Massnahmen im Bereich der praktischen Ausbildung (Förderung von Qualität und Innovation), beispielsweise die Weiterentwicklung von Ausbildungsverbänden oder Massnahmen, welche die Ausbildungsqualität verbessern. Der Schaffhauser AVP soll nach Ansicht aller involvierter Vertragsparteien infolge der Einführung des EG FAP und den veränderten Bedürfnissen der Gesundheitsakteure überarbeitet werden. Entsprechende Teilmassnahmen, wie z.B. die koordinierte Verteilung von Studierenden auf die Einrichtungen nach fachlichen Gesichtspunkten und nach Anforderungen der einzuführenden Ausbildungsverpflichtung, die Koordinierung von Ausbilderinnen und Ausbildern untereinander («Ausbildnerpool»), die Unterstützung von Einrichtungen, die ihr Personal zur Weiterbildung ins Studium FH/HF entsenden und dadurch eigene Personalengpässe erleiden, notwendige Aufwendungen für die Gewinnung neuer Studierender und allgemeine Verwaltungsaufgaben sollen dabei behandelt werden.

Massnahme 2: Beiträge an höhere Fachschulen

Die Kantone fördern nach Art. 6 Abs. 1 FAP eine bedarfsgerechte Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse HF und gewähren zu diesem Zweck den Höheren Fachschulen Beiträge. Sie legen den Umfang der Beiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe fest (Art. 6 Abs. 2 FAP). Hierbei berücksichtigen sie die Bedarfsplanung gemäss Art. 2 FAP. Im Einklang mit der Ermittlung des Nachwuchsbedarfs an Pflegefachpersonen HF sowie der Anzahl potentieller Interessentinnen und Interessenten der Sekundarstufe II wird dafür der Bedarf an Ausbildungsplätzen im Kanton ermittelt, und es werden Ziele für die Erhöhung der Abschlüsse festgelegt. Im Kanton Schaffhausen betrifft dies das Angebot des BBZ, welches im Kanton exklusiv den eidgenössisch anerkannten Ausbildungsgang «dipl. Pflegefachfrau/-mann HF»¹²⁾ anbietet.

¹²⁾ § 49 Abs. 1 lit. b Verordnung zum Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz (SHR 412.101)

Die Kantone setzen die Kriterien, die Höhe der Beiträge und das Verfahren für deren Verteilung fest. Sie entwickeln Massnahmenpakete in den vom Bund förderbaren Leistungsbereichen der Pflegeinitiative. Beispielhaft beschreibt der Bund dazu Massnahmen wie die Förderung des Übergangs zur Berufstätigkeit, die Diversifizierung des Bildungsangebots, die Selektion des Einstiegs, die Optimierung der Lernsettings und die Förderung des Verbleibs von Absolventinnen und Absolventen. Am BBZ sollen u.a. Grundlagen aus dem Strategieprojekt «BBZ 2024» bzw. dem Schulentwicklungsprogramm¹³⁾ die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Schule und Praxis (z.B. Entwicklung der Zusammenarbeit und Unterstützung im Bereich der Rekrutierung, der Organisation der Ausbildung, der Förderung der Kompetenz der Auszubildenden und Auszubildener und der Verteilung von Studierenden) und die allgemeine Attraktivierung und Bekanntmachung des Ausbildungsangebots im Vordergrund stehen. Mit dem EG FAP werden Grundlagen für die Festlegung des Verfahrens für die Finanzierung, die Zuständigkeiten für die Massnahmenentwicklung und -begleitung sowie die Überprüfung der Zielerreichung gesetzt.

Massnahme 3: Ausbildungsbeiträge an Studierende FH/HF

Gemäss Art. 7 Abs. 1 FAP sind die Kantone dazu angehalten, den Zugang zur Pflegeausbildung HF oder FH zu fördern, indem sie Förderbeiträge für Studierende dieser Bildungsgänge gewähren. Dies soll zu mehr Abschlüssen in Pflege HF und FH beitragen. Das Bundesgesetz sieht vor, dass die Kantone Personen, die sich in der Ausbildung zur Pflege HF oder Pflege FH befinden und die Anspruchskriterien erfüllen, einen individuellen finanziellen Beitrag gewähren. Dabei spielen der Standort der Bildungseinrichtung bzw. des Praxisbetriebs keine Rolle. Die zwingend festgelegten Kriterien im FAP sind der Wohnsitz¹⁴⁾ im Kanton bzw. der Status als Grenzgängerin oder Grenzgänger sowie die Zulassung zum Bildungsgang in Pflege HF oder FH. Die Kantone sind darüber hinaus verantwortlich für die Festlegung der Anspruchsvoraussetzungen, den Umfang der Ausbildungsbeiträge und das Verfahren zu deren Vergabe (Art. 7 Abs. 2 FAP). Die Bundesbeiträge sollen gemäss Entwurf der Ausbildungsförderverordnung Pflege¹⁵⁾ (Art. 5 Abs. 1) höchstens CHF 20'000.-- pro Person und Jahr betragen, wobei den Kantonen die Gewährung eines höheren Eigenanteils offensteht.

Im Kanton Schaffhausen haben Studierende gegenwärtig unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, ihren Notbedarf über einen beim DI angesiedelten und von den SSH verwalteten Ausbildungsfonds zu sichern. Die Anspruchsvoraussetzungen sind definiert über das Fondsreglement vom 6. Juli 2021. Über die im Erziehungsdepartement angesiedelte Fachstelle Ausbildungsbeiträge können Gesuchstellende individuelle Lohnzulagen

¹³⁾ Eingeleitet aufgrund des Legislaturprogramms 2021-2024 des Kantons Schaffhausen, beschlossen am 26. Januar 2021 (s. S. 14)

¹⁴⁾ Gemäss Infonotiz der GDK vom 24. November 2024 Ziffer 1.1 ist damit der zivilrechtliche Wohnsitz gemeint; GDK (2023, 24. November). Umsetzung der Pflegeinitiative: Ausbildungsbeiträge nach Art. 7 Bundesgesetz. Infonotiz zur Informations- und Austauschveranstaltung vom Dienstag, 31. Oktober 2023.

¹⁵⁾ Vernehmlassungsvorlage der «Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (Ausbildungsförderverordnung Pflege)»

beantragen, die sich an die Richtlinien zur Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums anlehnen. Das Fondsreglement sieht Rückzahlungspflichten bei Abbrüchen vor und verpflichtet zu einer mindestens zweijährigen Berufsausübung bei einem der OdAG angeschlossenen Betriebe nach Abschluss der Ausbildung zur Pflegefachperson HF.

Die aktuelle Gestaltung des Fonds kann die in der Ausbildungsinitiative beabsichtigte Wirkung, mehr Menschen zur Ausbildung Pflege FH/HF zu bewegen, nicht erfüllen. Zum einen sind die Anspruchsvoraussetzungen zu restriktiv, um einer Vielzahl von Studierenden Beiträge zu gewähren. Zum anderen reicht das betriebsrechtliche Existenzminimum als Referenzniveau nicht aus, um Personen, die bereits mehrere Jahre im Beruf gearbeitet haben oder einen Berufsabschluss als FaGe vorweisen können, und die sich aufgrund des niedrigen Ausbildungslohns eine Weiterbildung nicht leisten können, zum Einstieg in das Studium Pflege FH/HF zu bewegen. Gleiches trifft auf das Ziel zu, Quer- bzw. Wiedereinsteigende zu gewinnen.¹⁶⁾ Entsprechend soll der Kanton Beiträge ausrichten können, die den Kreis der Anspruchsberechtigten weiter fassen und sich an wirksameren Beitragshöhen zur Sicherung des Lebensunterhalts orientieren.

Die Festlegung der Einheitslöhne in den Einrichtungen und der Bemessungsgrenzen für den Lebensunterhalt von Studierenden sind nicht Teil der bundesrechtlichen Vorgaben, sodass die nach Art. 7 FAP auszurichtenden Ausbildungsbeiträge sowohl in Form von Pauschalen als auch als Differenzbetrag zwischen dem Ausbildungslohn und bestimmten Bemessungsgrenzen auslegbar sind. Der Bund schreibt jedoch vor, dass Beiträge nicht nach dem «Giesskannenprinzip» bewilligt werden dürfen, sondern einer individuellen Prüfung unterliegen. Im Kanton Schaffhausen sind die Lohnhöhen gemäss geltendem AVP-Vertrag – abgestuft nach Ausbildungsjahr und Kursformat (zwei- oder dreijährige Ausbildung) – zwischen den Vertragsparteien harmonisiert. Allerdings bestehen bei Nichteinhaltung keine Sanktionsmöglichkeiten. *De facto* folgen zahlreiche Einrichtungen der Festsetzung der im AVP vereinbarten Grundlöhne nicht mehr und bezahlen höhere Löhne. Dies ist insbesondere deshalb relevant, weil bei der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen in Form eines Differenzbetrags zwischen Lohn und Bemessungsgrenzen (z.B. Lebenshaltungskosten gemäss SKOS¹⁷⁾ oder FaGe-Medianlohn) mögliche Fehlanreize auf Seiten der ausbildenden Betriebe gesetzt werden könnten, namentlich dann, wenn Kantonsbeiträge zur Senkung von Ausbildungslöhnen führen würden. Daher ist für den Kanton Schaffhausen ein Modell mit Pauschalbeträgen vorgesehen (vgl. Ziffer 8 «Finanzielle Auswirkungen»).

Das Bundesrecht sieht vor, dass die Ausbildungsbeiträge in dem Sinne wirksam ausgestaltet werden, dass sich mehr Personen für die Ausbildung Pflege FH/HF entscheiden. Da auf Lohnzulagen Steuern und Sozialversicherungsabgaben erhoben werden, welche die Wirksamkeit mindern, und da das Wohnsitzprinzip auch die Förderung von Auszubildenden

¹⁶⁾ Vgl. Postulat 2021/2 von Regula Salathé vom 12. April 2021 betreffend «Förderung von Wiedereinsteigern und Quereinsteigern im Pflegebereich»

¹⁷⁾ SKOS - Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

in ausserkantonalen Einrichtungen vorsieht, sollen Ausbildungsbeiträge künftig über kantonale Stellen direkt an die Auszubildenden ausbezahlt werden. Diese müssen aufgrund des in § 2 Stipendiendekret¹⁸⁾ verankerten Subsidiaritätsprinzips einem allfälligen Stipendienanspruch vorgehen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Das EG FAP bezweckt die Umsetzung des FAP. Ziel und Zweck des Gesetzesentwurfs ist, die Ausbildung auf Tertiärstufe zu fördern und dadurch die Zahl der Bildungsabschlüsse in Pflege HF und in Pflege FH zu erhöhen (Art. 1 Abs. 1 FAP). Zu diesem Zweck sollen Beiträge an die praktische Ausbildung von Pflegefachpersonen, Beiträge an die Hochschulen zur Förderung der Anzahl Abschlüsse und Beiträge an Studierende zur Sicherung des Lebensunterhalts entrichtet werden (Art. 1 Abs. 2 FAP).

Art. 2 Zuständigkeitsordnung

Die Aufsicht über die Umsetzung des EG FAP liegt beim Regierungsrat. Er bestimmt zudem die für den Vollzug zuständigen kantonalen Behörden. Da das EG FAP sowohl das Bildungswesen (Beiträge an die Höhere Fachschule, Beiträge an Studierende) als auch das Gesundheitswesen (Beiträge an Praxisbetriebe) betrifft, kann die Zuständigkeit je nach Sachverhalt zwischen verschiedenen Behörden variieren.

II. Ausbildungsverpflichtung und Beiträge an die Kosten der praktischen Ausbildung

Art. 3 Ausbildungsverpflichtung

Die Einführung gesetzlicher Ausbildungsverpflichtungen für Einrichtungen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, ist notwendig, um die nach Art. 36a KVG und Art. 4 FAP in einem Leistungsauftrag festzuhaltenden Ausbildungskonzepte einzuführen und Leistungen an die praktische Ausbildung nach Art. 5 FAP abzugelten. Gemäss Botschaft zum FAP (2. Abschnitt, Art. 3) sollen im Sinne der Ausbildungsoffensive auch Betriebe Kapazitäten aufbauen, die sich bislang nicht an der Ausbildung beteiligen. Die einzuführende Ausbildungsverpflichtung richtet sich nach der Ausbildungskapazität der Einrichtungen und soll im Rahmen des Ausführungsrechts auch auf weitere Bildungsgänge der Pflege und Betreuung erweiterbar sein. Das ist deshalb relevant, weil auch die Regulierung von Nachwuchs in «Zubringerberufen» (zum Beispiel FaGe) für die Tertiärausbildung Pflege notwendig sein kann, wenn Einrichtungen verstärkt Anstrengungen zur Erfüllung der Ausbildungsverpflichtung auf Niveau Pflege FH/HF unternehmen. Der Regierungsrat kann vorsehen, ausbilden-

¹⁸⁾ SHR 416.010

den Einrichtungen unter bestimmten Voraussetzungen zu gestatten, Ausbildungsverpflichtungen auf Niveau FH/HF mit der Ausbildung in anderen Berufen zu verrechnen. Dies soll insbesondere der Tatsache Rechnung tragen, dass Einrichtungen in der Regel darauf angewiesen sind, für den eigenen Bedarf auszubilden und einen unterschiedlichen Mix der verschiedenen Berufsgruppen benötigen. Das Gesetz ermöglicht Einrichtungen, ihre Ausbildungsverpflichtungen durch andere Einrichtungen erfüllen zu lassen, sofern diese ebenfalls im Kanton gelegen sind. Dadurch erhalten die Einrichtungen auch die Möglichkeit, im Rahmen von Ausbildungsverbänden Kooperationen zu entwickeln. Zu den gegenseitigen Abgeltungen hierfür macht das Gesetz keine Vorgaben. In bestimmten Fällen soll das Gesundheitsamt die Möglichkeit erhalten, Einrichtungen, die in einem Kalenderjahr ihre Ausbildungsverpflichtung übererfüllen, diese zusätzliche Ausbildungsleistung für Folgejahre gutzuschreiben. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Einrichtungen erst ab einer bestimmten Anzahl Ausbildungswochen pro Jahr die Anforderungen des Rahmenlehrplans der jeweiligen Bildungseinrichtung erfüllen können. Kleine Einrichtungen, welche gemäss Ausbildungsverpflichtung weniger Wochen ausbilden müssten, als es der Rahmenlehrplan fordert, müssen somit nicht zwingend Kooperationen mit anderen Einrichtungen eingehen, um den Rahmenlehrplan zu erfüllen.

Art. 4 Ausbildungskapazitäten

Für die Ermittlung der Ausbildungskapazität der Einrichtungen sind gemäss Art. 3 FAP die Kantone zuständig. Sie legen die Kriterien fest, anhand derer die Ausbildungskapazitäten der einzelnen Betriebe bemessen werden können. Gemäss Art. 3 FAP sind insbesondere die Anzahl der Angestellten, die Struktur (Versorgungsbereiche) und das Leistungsangebot der Einrichtungen einzubeziehen. Der Regierungsrat erhält mit Art. 4 die Zuständigkeit zur Festlegung dieser Kriterien.

Art. 5 Ausbildungskonzept

Art. 4 Abs. 1 FAP verpflichtet die Einrichtungen, Ausbildungskonzepte zu erstellen. Die Ausbildungskonzepte erhalten gemäss Botschaft zum FAP mindestens den Rahmen (personelle Ressourcen, Kompetenzen, Qualitätsmassnahmen), Ziele, Schwerpunkte, Anzahl Plätze («Mengengerüst Ausbildungskapazitäten») und die Ausweisung von Abweichungen von Ausbildungskapazitäten. Diese Kriterien sollen durch die Kantone erweiterbar sein.

Art. 6 Beiträge des Kantons an die Kosten der praktischen Ausbildung

Nach Art. 5 FAP sind während der Laufzeit der Ausbildungsoffensive Einrichtungen für ihre praktischen Ausbildungsleistungen auf Niveau FH/HF abzugelten. Die Abgeltung bezieht sich auf die durchschnittlichen ungedeckten Ausbildungskosten. Die Kantone haben sich nach Art. 5 Abs. 3 FAP bei der Festsetzung der ungedeckten Ausbildungskosten an interkantonalen Empfehlungen zu orientieren d.h. auf die Empfehlungen der GDK zu den Nettonormkosten. Diese sehen auf Stufe Pflege FH/HF eine Abgeltung der praktischen Ausbildungsleistungen in der Höhe von mind. CHF 300.-- pro Praktikumswoche vor. Mit der

Vorgabe zur Orientierung an diesen Pauschalwerten wird auf eine Pflicht der Einrichtungen, die ungedeckten Kosten in ihrer Kostenrechnung individuell auszuweisen, verzichtet.

Art. 7 Beiträge des Kantons an die Kosten weiterer Ausbildungsleistungen

Die Ausbildungsoffensive richtet sich neben der quantitativen Erhöhung von Ausbildungsplätzen auch auf «Massnahmen im Bereich der praktischen Ausbildung, welche insbesondere der Schaffung von praktischen Ausbildungsplätzen und/oder der Verbesserung der Qualität der praktischen Ausbildung dienen»¹⁹⁾. Art. 7 führt die Grundlage ein, Massnahmen für die Verbesserung der Qualität von praktischen Ausbildungsleistungen und für innovative Projekte, die zur Erhöhung der Anzahl von Ausbildungsabschlüssen beitragen, im Rahmen der Ausbildungsoffensive zu fördern und hierfür Bundesmittel zu beantragen. Dadurch können auch Einrichtungen, deren Ausbildungskosten bereits vollständig durch Preise und Tarife der OKP gedeckt sind, von Mitteln der Ausbildungsoffensive profitieren.

Art. 8 Ersatzabgabe

Die Wirksamkeit der Ausbildungsverpflichtung nach Art. 3 wird durch eine Ersatzabgabe sichergestellt. Diese wird dann erhoben, wenn Einrichtungen ihre Ausbildungsverpflichtung nicht bzw. untererfüllen. Um eine Steuerungswirkung zu erzielen, ist die Ersatzabgabe deutlich höher (300%) als die Beträge an die durchschnittlichen ungedeckten Kosten, die nach Art. 6 für die Erfüllung der Ausbildungsleistungen vergütet würden. Die Ersatzabgabe kann bei vollständiger oder teilweiser Untererfüllung vom Regierungsrat vorgesehen werden. Das Gesundheitsamt erhält als zuständige Behörde die Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen und auf Gesuch hin Einrichtungen von der Ersatzabgabe zu befreien oder diese zu kürzen. Hierbei soll die Möglichkeit geschaffen werden, dem nachweislichen Unverschulden von Einrichtungen bei der Untererfüllung von Ausbildungsverpflichtungen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus sollen Einrichtungen, die ihre Ausbildungsverpflichtung übertreffen und dabei nicht zur Erfüllung der Ausbildungsverpflichtung anderer Einrichtungen tätig sind, honoriert werden können, indem ihnen Ersatzabgaben anderer Einrichtungen zugesprochen werden. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass solche Ersatzabgaben durch andere Einrichtungen auch geleistet wurden. Gemäss Art. 3 Abs. 4 kann der Regierungsrat Ersatzabgaben auch für weitere Berufe der Pflege vorsehen, sofern er für diese Ausbildungsverpflichtungen festgelegt hat. Dabei muss er sich nach dem in Art. 8 Abs. 2 festgelegten Prozentsatz der Ersatzabgaben sowie an den Normbeträgen für die Abgeltung von ungedeckten Ausbildungskosten für die betreffende Berufsgruppe gemäss GDK-Empfehlung orientieren.

Art. 9 Auskunftspflicht der Einrichtungen

¹⁹⁾ Gesamterläuterungen zur Ausbildungsförderverordnung Pflege, S. 7

Das Gesundheitsamt muss in der Lage sein, die Ausbildungskapazitäten zu ermitteln, die Ausbildungsleistungen zu kontrollieren und die quantitativen Ausbildungsziele anzupassen. Hierfür ist es unter Mitwirkung der Einrichtungen auf die Übermittlung der notwendigen Daten angewiesen. Diese müssen dem Gesundheitsamt jährlich, unentgeltlich und unaufgefordert durch die Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden.

III. Beiträge an höhere Fachschulen

Art. 10 Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse

In Art. 10 Abs. 1 wird das BBZ gesetzlich verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, die auf die Erhöhung der Abschlüsse in Pflege HF gemäss den kantonalen Bedarfszielen hinwirken. Im Entwurf der Ausführungsförderungsverordnung des Bundes (Art. 9 Abs. 1) gehören hierzu Massnahmen, die

- a. den Einstieg in die Ausbildung erleichtern;
- b. zum Verbleib in der Ausbildung beitragen;
- c. die Lernbereiche Schule und Praxis koordinieren.

Die Finanzierung dieser Massnahmen soll zusätzlich und unabhängig von der bestehenden Finanzierung der Höheren Fachschulen erfolgen.²⁰⁾ Die Kantone sind nach Art. 6 Abs. 2 FAP verpflichtet, die notwendigen Voraussetzungen und Verfahren zu schaffen und die Höhe der Beiträge festzulegen. Die Zuständigkeit dafür wird dem Regierungsrat übertragen.

Art. 11 Berichterstattung

Um den Wirkungs- und Verwendungsnachweis gegenüber der geldgebenden Bundesbehörde (SBFI) herzustellen, muss über die Verwendung der Finanzmittel und den Stand der Zielerreichung der kantonal zuständigen Behörde Bericht erstattet werden. Dem Regierungsrat wird übertragen, Anforderungen an Form und Inhalt des Berichts sowie die notwendigen Fristen hierfür festzulegen.

IV. Ausbildungsbeiträge

Art. 12 Beitragsberechtigung

Art. 7 FAP sieht vor, dass die Kantone Personen, die sich in der Ausbildung zur Pflege HF oder Pflege FH befinden und die Anspruchskriterien erfüllen, einen individuellen finanziellen Beitrag an ihren Lebensunterhalt gewähren. Anspruchsberechtigt sind Personen, die den Bildungsgang Pflege FH/HF absolvieren und entweder ihren zivilrechtlichen Wohnsitz

²⁰⁾ Art. 9 Abs. 2 des Entwurfs der Ausbildungsförderverordnung Pflege sieht vor, dass Leistungen für den laufenden Betrieb, die bereits mit Pauschalbeiträgen des Bundes mitfinanziert werden (Art. 52 Abs. 2 und Art. 53 Abs. 2 lit. a Ziff. 7 BBG), nicht als Massnahmen nach Art. 10 Abs. 2 EG-FAP gelten).

im Kanton oder einen Anknüpfungspunkt an den Kanton durch den Status einer Grenzgängerin oder eines Grenzgängers gemäss dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU²¹⁾ bzw. EFTA-Übereinkommen²²⁾ haben.

Nicht anspruchsberechtigt sind Personen, die bereits den Bildungsgang Pflege FH/HF oder eine gleichwertige Ausbildung absolviert haben. Beiträge dürfen nur auf Gesuch hin und nicht nach dem «Giesskannenprinzip» gestattet werden. Die Kantone regeln den Umfang sowie die Voraussetzungen und das Vergabeverfahren für Ausbildungsbeiträge.

Ferner ist in Art. 12 Abs. 3 vorgesehen, dass Beiträge bei Wohnsitzwechsel nur dann weiter gewährt werden, wenn der umziehenden Person im Zielkanton keine Beiträge im Sinne von Art. 7 FAP gewährt werden. Dies soll im Sinne der Ausbildungsinitiative der Situation vorbeugen, dass unterstützungswürdige Studierende aus finanziellen Gründen ihr begonnenes Studium abbrechen müssen, wenn sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in einen anderen Kanton verlagern.

Art. 12 Abs. 5 ermächtigt den Regierungsrat zur Festlegung der konkreten Kriterien, wobei das Alter und allfällige Kinderunterhaltspflichten zwingend hinzuzuziehen sind. Damit soll insbesondere auch ermöglicht werden, vorhandene Budgets zugunsten von Quereinsteigenden oder Studieninteressierten mit fortgeschrittener Berufserfahrung (z.B. FaGe), die in der Botschaft zum FAP namentlich erwähnt werden, auszulegen.

Art. 13 Mitwirkungspflichten

Damit Gesuche um Ausbildungsbeiträge nach Art. 12 von der zuständigen Behörde angemessen geprüft werden können, verpflichtet Art. 13 die Gesuchstellenden zur Einreichung wahrheitsgemässer Angaben und Unterlagen, die für die Zusprechung und Bemessung von Ausbildungsbeiträgen notwendig sind. Beitragsberechtigte werden verpflichtet, Änderungen mitzuteilen, die für die die Anspruchsberechtigung, die Bemessung oder die Rückerstattung massgeblich sind.

Art. 14 Datenerhebung

Um die Zusprechung, Bemessung und Rückerstattung von Ausbildungsbeiträgen nach Art. 12 zu überprüfen, müssen Personendaten von der zuständigen Behörde erhoben und bearbeitet werden. Demnach müssen die gesuchstellende Person, der Ausbildungsbetrieb und die Bildungseinrichtung identifizierbar sein und Angaben, die zur Bemessung der individuellen Anspruchsberechtigung nach Art. 12 Abs. 5 notwendig sind, zur Verfügung stehen. Diesbezüglich zentral sind Angaben betreffend das Alter, den Studienfortschritt und allfällige Kinderunterhaltspflichten. Dokumente wie der Ausbildungsvertrag und Studienbescheinigungen sollen entsprechend eingefordert und im Sinne der Gesuchprüfungen verarbeitet werden dürfen.

²¹⁾ SR 0.142.112.681

²²⁾ SR 0.632.31

Art. 15 Rückzahlungsverpflichtung

Wer Beiträge nach Art. 12 erhält und sein Studium abbricht oder Meldepflichten nach Art. 13 verletzt, muss die gewährten Beiträge zurückzahlen, wenn der Kanton dazu auffordert. Art. 15 Abs. 2 definiert Ausnahmen, bei denen vom Unverschulden an einem vorzeitigen Abbruch ausgegangen wird. Hierzu zählen insbesondere Krankheit, Unfall und das Nichtbestehen von Prüfungen. Die Nachweispflicht liegt bei den Studierenden. Abs. 3 legt Umstände fest, in denen in jedem Fall Beiträge nach Art. 12 vollumfänglich zurückzuerstaten sind. Hierzu zählen nach Art. 15 Abs. 3 lit. a unrechtmässig bezogene und nach lit. b zweckwidrig verwendete Beiträge. Abs. 4 legt die Rückzahlungsfrist auf 30 Tage fest.

V. Finanzierung und Rechtsschutz

Art. 16 Bundesbeiträge

Der Kanton macht finanzielle Aufwendungen im Rahmen des vorliegenden Gesetzes über Bundesbeiträge nach Art. 8 und 9 FAP geltend. Hierfür stellt er gegenüber den zuständigen Bundesbehörden (BAG, SBFI) entsprechende Gesuche bzw. schliesst öffentlich-rechtliche Verträge ab.

Art. 17 Rechtsschutz

Gegen eine Verfügung der zuständigen kantonalen Behörde ist eine Einsprache an das zuständige Departement möglich. Diese hat innerhalb von 20 Tagen zu erfolgen. Gegen Entscheide der Departemente kann beim Regierungsrat ebenfalls innerhalb von 20 Tagen Rekurs erhoben werden.

Art. 18 Geltungsdauer

Das vorliegende Gesetz ist auf die Geltungsdauer des FAP befristet.

Art. 19 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung.

Art. 20 Inkrafttreten

Der Regierungsrat beschliesst, wann dieses Gesetz in Kraft tritt.

7. Interkantonaler Vergleich

Die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der Ausbildungsoffensive unterscheiden sich zwischen den Kantonen zum Teil erheblich. In einigen Kantonen sind bereits umfassende Rechtsgrundlagen vorhanden, sodass in diesen Kantonen die Einführung des FAP gänzlich oder in Bezug auf einzelne Teilmassnahmen bereits auf Verordnungsebene erfolgen kann. Entsprechend sind die Kantone auch unterschiedlich weit vorangeschritten, was den Start der kantonalen Massnahmen und somit die Anspruchsberechtigung für Bundesgelder betrifft.

Zur Entwicklung von Rechtsgrundlagen im Kanton Schaffhausen wurde mit mehreren Kantonen ein enger Austausch geführt. Der vorliegende Entwurf für das EG FAP wurde insbesondere mit den Entwurfsversionen der Kantone Luzern, Solothurn, St. Gallen, Zug und Zürich abgeglichen, die umfassende Einführungsgesetze auf den Weg gebracht haben. Da die Einführungsgesetze in grossen Teilen bundesrechtliche Vorgaben umsetzen, sind die Ansätze in vielen Punkten vergleichbar. Unterschiede zeigen sich zum Beispiel in der Höhe der Ersatzabgaben bei Untererfüllung von Ausbildungspflichten oder bei der Ausweitung von Ausbildungspflichten und -beiträgen auf andere Berufsgruppen wie beispielsweise FaGe.

Eine umfangreiche Bestandsaufnahme des Forschungsinstituts «Sottas formative works» zur Rechtssetzung in den Kantonen²³⁾ zeigt, dass ein Grossteil der Kantone gesetzliche Ausbildungsverpflichtungen bereits kennt. Diese können für die konkrete Ausgestaltung der Ausbildungsverpflichtungen im Kanton Schaffhausen als Modellvorlage dienen (z.B. Bern, Zürich). Es kommen unterschiedliche Konzepte zur Anwendung, die sich sowohl in der Komplexität der zugrundeliegenden Erhebungs- und Berechnungsmodelle als auch in der Bandbreite einbezogener Gesundheitsberufe unterscheiden. Diverse Kantone (z.B. Schwyz, Uri, beide Appenzell) verfügen gemäss der Sottas-Erhebung über Ausbildungsverpflichtungen nur für einzelne Versorgungsbereiche. Teilweise bestehen (analog zum Schaffhauser AVP) bereits Ausbildungsverpflichtungen, jedoch ohne gesetzliche Verbindlichkeit. Diese müssen daher zunächst gesetzlich verankert werden (z.B. St. Gallen im Bereich der stationären Langzeitversorgung).

Eine nähere Auseinandersetzung mit Modellen anderer Kantone wird unter Einbezug der Schaffhauser Begleitgruppe für die Entwicklung des Ausführungsrechts fortgeführt. Dabei soll u.a. die Differenzierung nach den Bedürfnissen der unterschiedlichen Versorgungsbereiche (Spitäler, Spitex, stationäre Langzeitversorgung) näher betrachtet werden. Seitens der Schaffhauser Begleitgruppe wurde der Wunsch nach einer möglichst geringen Komplexität geäussert. Einige Kantone haben bewährte Modelle (z.B. des Kantons Bern) in vereinfachter Form übernommen, die dafür als Vorlage dienen können.

Betreffend Beiträge an die ungedeckten Ausbildungskosten nach Art. 5 FAP sind konkrete GDK Empfehlungen (CHF 300.-- pro Praktikumswoche für die Ausbildung von Pflegefachpersonen) vorhanden, welche die Kantone gemäss Art. 8 Abs. 3 FAP berücksichtigen müssen. Damit dürften keine erheblichen Unterschiede zwischen den

²³⁾ Stosic, N. & Sottas, B. (2022). Umsetzung Pflegeinitiative: Bestandesaufnahme Rechtsetzung Kantone. Schlussbericht. Bourguillon: formative works.

Kantone zu erwarten sein. Vereinzelt weichen Kantone in der Höhe von der GDK-Empfehlung ab (z.B. Glarus: Prüfung von bis zu CHF 600.-- pro Praktikumswoche) oder sehen eine Differenzierung der Beiträge zwischen FH- und HF-Studierenden vor (z.B. Solothurn: Erhöhung auf CHF 450.-- für FH-Studierende).

Ein heterogenes Bild im interkantonalen Vergleich zeigt sich in Bezug auf die Ausbildungsbeiträge an Studierende. Der Bund macht hier wenige Vorgaben. Anzuführen ist, dass die Kantone aufgrund des Wohnsitzprinzips nur dann im Wettbewerb um Studierende stehen dürften, wenn diese im Zuge ihrer Studienaufnahme ihren zivilrechtlichen Wohnsitz verlagern. Es kann jedoch die Situation auftreten, dass Pendlerinnen und Pendler durch ihre jeweiligen Wohnsitzkantone finanziell anders unterstützt werden als im Studienkanton ansässige Studierende. Es zeichnet sich ab, dass sich die jeweiligen kantonalen Modelle insbesondere betreffend die Höhe der Beiträge pro Person und die Eingrenzung der Anspruchsberechtigten (oftmals nach Alter; z.B. Aargau ab 25 Jahre, Bern ab 27 Jahre) unterscheiden werden.

Weiter unterscheiden sich die Modelle, ob Beiträge pauschalisiert oder abgestuft werden, wie zum Beispiel im Zentralschweizer Modell²⁴). Bei den Beitragshöhen spielen auch die durchschnittlichen Ausbildungslöhne in den Kantonen eine Rolle sowie der politische Wille, über den Kantonsanteil von 50 Prozent hinaus Mittel zu gewähren, um zusätzliche Studierende für die Tertiärausbildung zu gewinnen (z.B. durch höhere Pauschalen oder breitere Erfassung der Anspruchsberechtigten). Einige Kantone sehen Ausbildungsbeiträge auch für weitere Berufsgruppen vor (z.B. der Kanton Zug an FaGe). Diese werden jedoch vom FAP nicht erfasst und müssen daher vollständig eigenfinanziert werden.

Die GDK erhebt den Fortschritt der Massnahmen der einzelnen Kantone fortlaufend und hat eine Übersicht auf Ihrer Webseite publiziert.²⁵)

8. Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Sowohl in Bezug auf die Bundesbeiträge als auch in Bezug auf die zu erwartende Wirkung der Massnahmen liegen keine gesicherten Zahlen vor, sodass die finanziellen Auswirkungen nur geschätzt werden können. In ihren Vernehmlassungsentwürfen orientieren sich andere Vergleichskantone zum Teil an Schätzungen zu erreichbaren Ziele (z.B. Kanton Solothurn)²⁶),

²⁴) Siehe Ausführungen des Kantons Zug: Gesetzgebung; Neuer Erlass Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (EG FAP)

²⁵) GDK (2024). Umsetzung erste Etappe Verfassungsartikel Pflege: Übersicht Massnahmen in den Kantonen, Januar 2024. *Zugegriffen am 19.01.2024 via <https://www.gdk-cds.ch/de/gesundheitsberufe/nicht-universitaere-gesundheitsberufe/verfassungsartikel-pflege>*

²⁶) Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege; Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat

oder paritätisch an den vom Bund zu erwartenden Beiträgen (z.B. Kanton Zürich)²⁷⁾. Zum Teil enthalten die Entwürfe Maximalforderungen, die das Budget nach oben hin limitieren (z.B. Kanton St. Gallen)²⁸⁾.

Im Kanton Schaffhausen orientieren sich die Massnahmenvorschläge grob an den zu erwartenden Bundesbeiträgen. Sie lassen sich gemäss den in Ziffer 5 aufgeführten Massnahmen unter Annahme einer achtjährigen Laufzeit wie folgt zusammenfassen:

Finanzielle Auswirkungen nach Massnahme

Massnahme	Geschätzte Kosten pro Jahr in CHF (Mittelwert)	Geschätzte Gesamtkosten in CHF (8 Jahre)	Erwartete Beteiligung des Bundes in CHF (8 Jahre)
Beiträge an die praktische Ausbildung (Art. 5 FAP)	600'000	4'800'000	4'240'000 (Mittel des BAG)
Ausbildungsbeiträge an Studierende FH/HF (Art. 7 FAP)	800'000	6'400'000	
Beiträge an die höheren Fachschulen (Art. 6 FAP)	112'500	900'000	450'000 (Mittel des SBF1)
Summe	1'512'500	12'100'000	4'690'000

Bei den Beiträgen an die praktische Ausbildung nach Art. 6 EG FAP sind die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton vor allem davon abhängig, wie stark die Abhängigkeit von der Ausbildungstätigkeit der SSH im Bereich Pflege FH/HF reduziert werden kann, und ob bzw. in welchem Mass neu auszubildende Einrichtungen in der Lage sein werden, zusätzlich Kapazitäten aufzubauen. Dies ist darin begründet, dass gemäss Art. 6 Abs. 2 EG FAP nur Beiträge an ungedeckte Kosten entrichtet werden und OKP-gedeckte Ausbildungsleistungen nicht zusätzlich abgegolten werden. Gemäss den Ausführungen in Ziffer 5 wird angenommen, dass maximal 40 Prozent der gesamten Ausbildungsleistung im Kanton auf weitere Einrichtungen verteilbar sind und der Erfüllungsgrad der Bedarfsziele schrittweise reguliert werden muss. Daher sind CHF 400'000.- pro Jahr, unter Berücksichtigung von Beiträgen in Höhe von CHF 300.-- pro Praktikumswoche, als Maximalbeitrag zu betrachten.

Zum Vollzug der Massnahmen nach Art. 5 FAP werden CHF 70'000.-- (angelehnt an ein 50-Prozent-Pensum im Lohnband 10 inkl. Sozialleistungen) pro Jahr als Personalaufwand vorgesehen, um im Gesundheitsamt das Monitoring, das Controlling und die Festlegung der jährlichen Ausbildungsverpflichtung zu gewährleisten sowie die Einrichtungen bei der Entwicklung von Massnahmen nach Art. 7 EG FAP zu begleiten.

²⁷⁾ Erläuternder Bericht zum Vorentwurf Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (Erlass); Referenz: 2023-0715

²⁸⁾ Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege; Bericht und Entwurf des Gesundheitsdepartementes vom 19. Dezember 2023, RRB 2023/949 / Beilage

Qualitative Massnahmen nach Art. 7 EG FAP sind seitens der Einrichtungen zunächst zu entwickeln. In der Begleitgruppe wurden neben der Neuausrichtung des AVP vor allem Massnahmen als dringlich erklärt, die zu einer ausreichenden Anzahl von Ausbilderinnen und Ausbildern beitragen (z.B. Schaffung «Ausbildnerpool») und die Rekrutierung neuer Auszubildender unterstützen. Für die Entwicklung und Umsetzung entsprechender Massnahmen ist in der Kostenschätzung ein jährlicher Betrag von CHF 130'000.-- eingesetzt.

Betreffend die Beiträge an die HF Pflege am BBZ nach Art. 10 EG FAP orientieren sich die Mittel an den erwarteten Bundesbeiträgen in Höhe CHF 450'000.-- über die Gesamtlaufzeit der Ausbildungsinitiative. Pro Jahr entspricht dies bei einer achtjährigen Laufzeit einem durchschnittlichen Betrag von CHF 56'250.--. Um diesen via Programmvereinbarung mit dem SBFJ abzurufen, ist dieser Betrag mit einem Kantonsanteil in gleicher Höhe aufzustocken, sodass jährlich durchschnittlich CHF 112'500.-- für Massnahmen nach Art. 10 EG FAP zur Verfügung stehen. Die konkreten Massnahmenpakete in den förderfähigen Teilbereichen (Erleichterung des Einstiegs in die Ausbildung Pflege HF, Verbleib von Studierenden in der Ausbildung und verbesserte Koordination zwischen Schule und Praxis) sind in Abstimmung mit dem SBFJ noch zu entwickeln. Mittel- und längerfristige Massnahmen (z.B. Entwicklung eines Teilzeitstudiengangs Pflege HF), die an den Zielen nach Art. 6 FAP ausgerichtet sind, könnten weit höhere Beträge beanspruchen und sind separat zu budgetieren.

In Bezug auf Ausbildungsbeiträge nach Art. 12 EG FAP wurden Berechnungen angelehnt an das Zentralschweizer Modell durchgeführt. Dieses sieht vor, Ausbildungsbeiträge abgestuft nach Alter zu gewähren. Es wird angenommen, dass mit fortschreitender Berufserfahrung auch die Kosten des Lebensunterhalts steigen, weshalb das Alter als Hauptkriterium für die Beitragsberechtigung nach Art. 12 Abs. 5 EG FAP herangezogen wird. Zu berücksichtigen ist, dass Lohnbeiträge nicht rein als wertschätzende Massnahme wahrgenommen werden, sondern dass die Höhe effektiv dazu beiträgt, dass sich mehr Personen ein Studium Pflege FH/HF finanziell leisten können. Im Rahmen des an die erwarteten Bundesmittel angelehnten Budgets sieht das Modell einen Fokus auf Studierende ab einer Altersgrenze von 25 Jahren und eine weitere Abstufung der Beitragshöhe ab 30 Jahren vor. Studierenden dieser Altersklassen sollen monatliche Pauschalbeträge in Höhe von CHF 1'000.-- (ab 25 Jahren) bzw. CHF 1'200.-- (ab 30 Jahren) gewährt werden. Zusätzlich sind im Berechnungsmodell bei Studierenden mit Kinderunterhaltungspflichten Pauschalen in Höhe von CHF 500.-- pro Kind und Monat vorgesehen, da hier von höheren Lebenshaltungskosten ausgegangen wird.

Bei der Budgetberechnung für die Ausbildungsbeiträge wird von Maximalbeträgen unter Berücksichtigung des vom Obsan ermittelten Nachwuchsbedarfs ausgegangen, d.h. von einem Zielwert von 155 Studierenden am BBZ sowie an ausserkantonalen Bildungseinrichtungen über alle Jahrgänge hinweg. Zur Schätzung der Anzahl der Anspruchsberechtigten wurde die Altersverteilung der vergangenen fünf Jahre am BBZ ausgewertet. Der Anteil der Personen über 25 Jahre betrug dabei rund 42 Prozent. Davon war die Hälfte älter als 30 Jahre. Sollten sich die Massnahmen der Ausbildungsinitiative als wirksam erweisen und die Zielwerte des Obsan erreicht werden, ist davon auszugehen, dass sich die Gesamtkosten der Beiträge an Studierende nach Art. 12 EG FAP auf maximal CHF 770'000.-- pro Jahr belaufen. Zwecks

Abwicklung der Verfahren nach Art. 12 EG FAP ist die Einstellung von zusätzlichem Kantonspersonal in Höhe von 30 Stellenprozent im Lohnband 9 notwendig. Dies entspricht Aufwendungen von rund CHF 30'000.-- pro Jahr.

Die Beiträge des Bundes werden auf Gesuch hin und nach Vorliegen von Tätigkeitsberichten bewilligt und rückwirkend an die Kantone ausbezahlt. Gemäss Art. 8 Abs. 2 FAP erstattet der Bund im Rahmen der verfügbaren Bundesmittel bis zu 50 Prozent der Aufwendungen der Kantone. Das BAG und das SBFI werden auf Grundlage der Bedarfsprognosen der Kantone erst am 21. März 2024 Orientierungswerte zur Verteilung der verfügbaren Bundesmittel in Höhe von CHF 469 Millionen auf die einzelnen Kantone bekannt geben. Analog dem Vorgehen anderer Kantone²⁹⁾ wird bis dahin zur Abschätzung der Bundesmittel der Bevölkerungsanteil herangezogen. Der Bund weist darauf hin, dass Bundesmittel nicht für die Kantone reserviert werden.

Die Bedarfsprognosen in den Kantonen basieren grösstenteils auf den Erhebungsmethoden des Obsan, die dem nationalen Versorgungsbericht³⁰⁾ von 2021 zugrunde liegen. Eine stichprobenartige Aufstellung zeigt, dass sich die Zielwerte zwischen den erhobenen Kantonen nicht erheblich unterscheiden, sodass bei der Mittelverteilung keine erheblichen Abweichungen von der Verteilung nach Bevölkerungsproporz zu erwarten sein dürften.

Interkantonaler Vergleich (Auswahl): Nachwuchsbedarf

Kanton	von	bis	Nachwuchsbedarf tertiär in Köpfen über Periode	Nachwuchsbedarf in Köpfen pro Jahr	Einwohner 2019	Nachwuchsbedarf in Köpfen pro Jahr und 1000 Einwohner
SH	2021	2029	371	46.4	81'991	0.57
SG	2019	2029	2328	232.8	507'697	0.46
Zentral-schweiz	2019	2029	3585	358.5	813'056	0.44
Wallis	2019	2030	2137	194.3	343'955	0.56
GL	2020	2030	207	20.7	40'403	0.51
CH	2019	2029	43400	4340.0	8'575'000	0.51

Quelle: Berechnungen des Kanton Glarus

²⁹⁾ Vergleiche. z.B. Kanton Zürich: Erläuternder Bericht zum Vorentwurf Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (Erlass); Referenz: 2023-0715

³⁰⁾ 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.

Nicht berücksichtigt bei der Schätzung der verfügbaren Bundesmittel ist eine allfällige degressive Abstufung der Bundesbeiträge nach Art. 8 Abs. 3 FAP, da das Ausführungsrecht noch nicht verabschiedet ist.³¹⁾

Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden werden an den Beiträgen für die praktische Ausbildung nach Art. 6 EG FAP sowie an den Kosten der qualitativen Massnahmen nach Art. 7 EG FAP nicht beteiligt. Die Beiträge an die ungedeckten Ausbildungskosten in Höhe von CHF 300.-- pro praktischer Ausbildungswoche und Studierender/Studierendem durch den Kanton nach Art. 6 EG FAP folgt den Empfehlungen der GDK. Die Massnahmen nach Art. 10 Abs. 2 EG FAP und Art. 12 Abs. 1 EG FAP betreffen ausschliesslich den Kanton. Die Festsetzung von Ausbildungslöhnen durch die Einrichtungen wird durch das EG FAP nicht berührt.

³¹⁾ Der Entwurf des Ausführungsrechts sieht vor, dass sich die Bundesbeiträge für Massnahmen nach Art. 5 und Art. 7 FAP ab 2030 um 5 Prozent pro Jahr verringern. Den Vorschlag lehnten die Kantone gemäss Stellungnahme der GDK in der Vernehmlassung jedoch entschieden ab. Siehe GDK (2023, 19. Oktober). Ausführungsrecht zur Umsetzung der 1. Etappe der Pflegeinitiative: Stellungnahme der GDK. Zugegriffen am 19.01.2024 via https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/aktuelles/stellungn/SN_2023/SN-GDK_Ausfuehrungsrecht_Pflegeinitiative_Etappe_I_def_d.pdf

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Beratung der Einführung des EG FAP einzutreten und diesem zuzustimmen.

Schaffhausen, 27. Februar 2024

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Patrick Strasser

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang

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

Externe Verweise

Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege:

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/3205/de>

Botschaft über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege:

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/1498/de>

Einführungsgesetz

zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (EG FAP)

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen,

gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022 (FAP) ¹⁾,

beschliesst als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

¹ Dieses Gesetz regelt den Vollzug des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (FAP). Gegenstand und Zweck

² Es bezweckt die Förderung der Ausbildung von Personen, welche

- a. den Bildungsgang Pflege an einer Höheren Fachschule (HF) nach Art. 29 des Berufsbildungsgesetzes (BBG) ²⁾, oder
- b. einen Bachelorstudiengang in Pflege nach Art. 2 Abs. 2 a Ziff. 1 des Gesundheitsberufegesetzes ³⁾ an einer Fachhochschule (FH) absolvieren.

Art. 2

¹ Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die Umsetzung dieses Gesetzes aus.

² Er bezeichnet die für den Vollzug zuständigen kantonalen Behörden und legt deren Aufgaben fest. Zuständigkeitsordnung

³ Er kann bestimmte Vollzugsaufgaben an Dritte übertragen, wobei er mit diesen eine Leistungsvereinbarung abschliesst, welche Art, Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen, deren Abgeltung und die Qualitätssicherung regelt.

II. Ausbildungsverpflichtung und Beiträge an die Kosten der praktischen Ausbildung

Art. 3

¹ Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen sowie Spitäler und Pflegeheime mit Sitz im Kanton Schaffhausen (Einrichtungen) sind verpflichtet, sich angemessen an der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen gemäss Art. 1 Abs. 2 zu beteiligen. Ausbildungsverpflichtung

² Das Gesundheitsamt legt für jede Einrichtung den Umfang der Ausbildungsverpflichtung pro Kalenderjahr fest. Dieser richtet sich nach den Ausbildungskapazitäten der Einrichtungen und der kantonalen Bedarfsplanung im Sinne von Art. 2 FAP.

³ Das Gesundheitsamt kann Einrichtungen, welche ihre Ausbildungsverpflichtung in einem Kalenderjahr übertreffen, die Differenz zwischen der tatsächlichen Ausbildungsleistung und

der festgelegten Ausbildungsverpflichtung für Folgejahre anrechnen, sofern hierfür keine Erträge aus der Ersatzabgabe gemäss Art. 8 Abs. 4 ausgerichtet wurden.

⁴ Die Einrichtungen können die Ausbildungsverpflichtung selbst oder durch im Kanton Schaffhausen gelegene Einrichtungen erfüllen.

⁵ Der Regierungsrat kann Ausbildungsverpflichtungen gemäss Abs. 1 auf weitere Bildungsgänge im Bereich der Pflege und Betreuung ausweiten und hierfür Ersatzabgaben im Sinne von Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 festlegen.

Art. 4

Ausbildungs-
kapazitäten

Der Regierungsrat legt die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten der Einrichtungen fest. Er stützt sich dabei insbesondere auf die Anzahl der Angestellten, die Struktur und das Leistungsangebot der Einrichtungen.

Art. 5

Ausbildungs-
konzept

¹ Einrichtungen im Sinne von Art. 3 sind verpflichtet, ein Ausbildungskonzept gemäss Art. 4 Abs. 2 FAP zu erstellen.

² Der Regierungsrat kann in Ergänzung zu Art. 4 Abs. 2 FAP weitere Kriterien für die Ausbildungskonzepte festlegen.

Art. 6

Beiträge des
Kantons an
die Kosten
der prakti-
schen Ausbil-
dung

¹ Der Kanton gewährt den Einrichtungen Beiträge an die ungedeckten Ausbildungskosten von Pflegefachpersonen anhand eines festgelegten Pauschalbetrags.

² Als ungedeckte Ausbildungskosten gelten die Kosten, für welche die Einrichtungen keine Vergütung erhalten, namentlich aufgrund der Preise und Tarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

³ Die Höhe des Pauschalbetrages im Sinne von Abs. 1 folgt den von der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren empfohlenen Normbeträgen zur Abgeltung der praktischen Ausbildungskosten in nicht universitären Gesundheitsberufen.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Verfahren und den Vollzug der Beitragsausrichtung.

Art. 7

Beiträge des
Kantons an
die Kosten
weiterer Aus-
bildungslei-
stungen

¹ Der Kanton kann den Einrichtungen auf Gesuch hin Beiträge gewähren für

- a. die Verbesserung der Qualität der praktischen Ausbildung;
- b. innovative Projekte, welche der Erhöhung der Ausbildungsleistungen dienlich sind.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 8

Ersatzabgabe

¹ Einrichtungen, die ihren Ausbildungsverpflichtungen nach Art. 3 nicht oder nicht vollständig nachkommen, sind verpflichtet, eine Ersatzabgabe zu leisten.

² Die Ersatzabgabe beträgt 300% der von der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren empfohlenen Normbeträge zur Abgeltung der praktischen Ausbildungskosten in nicht universitären Gesundheitsberufen.

³ Das Gesundheitsamt kann auf Gesuch hin in begründeten Fällen die Ersatzabgabe reduzieren oder ganz auf sie verzichten.

⁴ Die Erträge aus der Ersatzabgabe können an jene Einrichtungen ausgerichtet werden, die ihre Ausbildungsverpflichtung übertreffen.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 9

Die Einrichtungen sind verpflichtet, dem Gesundheitsamt die für die Ermittlung und die Kontrolle der Ausbildungsverpflichtung erforderlichen Daten jährlich, unentgeltlich und unaufgefordert zur Verfügung zu stellen.

Auskunfts-
pflicht der
Einrichtungen

III. Beiträge an höhere Fachschulen

Art. 10

¹ Bildungsinstitutionen, die den Bildungsgang Pflege HF gemäss Art. 29 BBG im Kanton Schaffhausen anbieten, ergreifen Massnahmen, die im Sinne von Art. 6 FAP zur bedarfsgerechten Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse im Bildungsgang Pflege HF beitragen.

Erhöhung der
Anzahl Aus-
bildungsab-
schlüsse

² Der Kanton gewährt den Bildungsinstitutionen auf Gesuch hin Beiträge zur Umsetzung von Massnahmen im Sinne von Art. 6 FAP.

³ Der Regierungsrat regelt die Anforderungen an Form und Inhalt des Gesuchs um Ausrichtung von Beiträgen sowie die Fristen für die Gesuchseinreichung.

Art. 11

¹ Die Bildungsinstitutionen erstatten dem zuständigen Departement jährlich Bericht über die Verwendung der Beiträge und den Stand der Zielerreichung.

Berichterstat-
tung

² Der Regierungsrat regelt die Anforderungen an Form und Inhalt des Berichts sowie die Fristen der Einreichung.

IV. Ausbildungsbeiträge

Art. 12

¹ Innerhalb des zur Verfügung stehenden Budgets gewährt die zuständige kantonale Behörde auf Gesuch hin Personen im Bildungsgang Pflege FH oder Pflege HF Ausbildungsbeiträge nach Art. 7 Abs. 1 FAP an ihren Lebensunterhalt.

Beitragsbe-
rechtigung

² Beitragsberechtigt sind nur Personen mit

- a. zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Schaffhausen, oder
- b. einem Anknüpfungspunkt an den Kanton Schaffhausen als Grenzgängerinnen oder Grenzgänger gemäss Freizügigkeitsabkommen ⁴⁾ bzw. EFTA-Übereinkommen ⁵⁾.

³ Die Beiträge werden bei einem Wohnsitzwechsel oder Wegfall des Anknüpfungspunkts auf Gesuch hin weiter ausgerichtet, sofern der neue Wohnsitzkanton oder der Kanton des neuen Anknüpfungspunktes an diese Person keine Beiträge im Sinne von Art. 7 FAP gewährt.

⁴ Keinen Anspruch auf Beiträge haben Personen, die bereits den Bildungsgang Pflege FH oder Pflege HF oder eine als gleichwertig anerkannte ausländische Ausbildung abgeschlossen haben.

⁵ Die Beitragsberechtigung kann von der Erfüllung persönlicher Voraussetzungen abhängig gemacht werden, insbesondere vom Alter und von Unterhaltspflichten gegenüber Kindern.

⁶ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 13

Die gesuchstellenden Personen sind verpflichtet,

- a. sämtliche für die Zusprechung und Bemessung von Ausbildungsbeiträgen erheblichen Tatsachen vollständig und wahrheitsgetreu zu melden,
- b. die erforderlichen Unterlagen einzureichen, und

Mitwirkungs-
pflichten

- c. jede Änderung der für die Beitragsberechtigung, die Bemessung oder die Rückerstattung der Beiträge massgeblichen Tatsachen unverzüglich zu melden.

Art. 14

Datenerhebung

Zur Prüfung der Anspruchsberechtigung, der Zusprechung, Bemessung und Rückerstattung der Beiträge erhebt und bearbeitet die zuständige Behörde Daten einschliesslich Personendaten und besondere Personendaten von Gesuchstellenden soweit dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben geeignet und erforderlich ist.

Art. 15

Rückzahlungsverpflichtung

¹ Der Kanton kann bei Abbruch der Ausbildung oder bei Verletzung der Meldepflicht gemäss Art. 13 lit. c die gewährten Beiträge anteilmässig zurückfordern.

² Die Rückzahlungspflicht entfällt auf Gesuch hin in folgenden Fällen:

- a. Die Ausbildung wird wegen Krankheit oder Unfall abgebrochen;
- b. die Ausbildung kann wegen Nichtbestehen von Prüfungen nicht weitergeführt werden;
- c. in begründeten Härtefällen.

³ In jedem Fall vollumfänglich zurückzuerstatten sind Beiträge, die

- a. durch unwahre Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen unrechtmässig bezogen, oder
- b. zweckwidrig verwendet wurden.

⁴ Die Rückzahlung hat innerhalb von 30 Tagen ab Rechtskraft der Rückforderungsverfügung zu erfolgen.

V. Finanzierung und Rechtsschutz

Art. 16

Bundesbeiträge

Für die aus dem Vollzug dieses Gesetzes resultierenden finanziellen Aufwendungen des Kantons macht dieser Bundesbeiträge gemäss Art. 8 und 9 FAP geltend.

Art. 17

Rechtsschutz

¹ Gegen Verfügungen der zuständigen kantonalen Behörden im Geltungsbereich dieses Gesetzes kann beim zuständigen Departement innert 20 Tagen Einsprache erhoben werden. Die Einsprache muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

² Entscheide des zuständigen Departements können innert 20 Tagen mit Rekurs beim Regierungsrat angefochten werden.

³ Im Übrigen gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.⁶⁾

VI. Schlussbestimmungen

Art. 18

Dieses Gesetz gilt ab Inkrafttreten während derselben Geltungsdauer wie das FAP.

Geltungs-
dauer

Art. 19

Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung.

Ausführungs-
bestimmun-
gen

Art. 20

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

Inkrafttreten

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates:

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Fussnoten:

1) BBI 2022 3205.

2) SR 412.10.

3) SR 811.21.

4) SR 0.142.112.681.

5) SR 0.632.31.

6) SHR 172.200.