

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

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 26. März 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Nachwuchsbedarf und -angebot	3
1.2 Rahmenbedingungen des Bundesrechts	5
2 Überblick über die Massnahmen	7
3 Massnahmen im Einzelnen	7
3.1 Ausbildungsverpflichtungen in den nicht-universitären Gesundheitsberufen	7
3.2 Finanzielle Unterstützung Ausbildungsbetriebe	9
3.3 Finanzielle Unterstützung Ausbildungsverbunde	10
3.4 Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH	10
3.5 Finanzielle Unterstützung Quereinstieg	11
3.6 Finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege	12
4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	12
5 Finanzielle und personelle Auswirkungen	20
6 Vernehmlassungsverfahren	23
6.1 Allgemeines	23
6.2 Ausbildungsverpflichtungen in den nicht-universitären Gesundheitsberufen	24
6.3 Finanzielle Unterstützung Ausbildungsbetriebe	24
6.4 Finanzielle Unterstützung Ausbildungsverbunde	24
6.5 Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH und Finanzielle Unterstützung Quereinstieg	25
6.6 Finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege	25
6.7 Berücksichtigung der Vernehmlassungsantworten im Einführungsgesetz	26
7 Umsetzung und Verordnungsrecht	27
8 Referendum	29

Entwurf (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege)**Zusammenfassung**

Der Fachkräftemangel in der Pflege hat sich in den vergangenen Jahren zu einem der grössten Probleme des Gesundheitswesens entwickelt. Die aufgrund der demografischen Entwicklung steigende Nachfrage nach Pflege- und Betreuungsleistungen bei einem gleichzeitig sinkenden Angebot an qualifizierten Pflegefachpersonen stellen Listenspitäler, Pflegeheime und Spitex-Organisationen heute und in der Zukunft vor grosse Herausforderungen. Diese Entwicklung wirkt sich nicht nur auf die Versorgungsqualität von Patientinnen und Patienten, Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Klientinnen und Klienten aus, sondern hat tiefgreifende Auswirkungen auf das gesamte Gesundheitssystem.

Aufgrund dieser Entwicklungen lancierte der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)», die im November 2021 von Volk und Ständen angenommen wurde. Die Umsetzung der Initiative erfolgt gemäss den Vorgaben des Bundesrats in zwei Etappen (Teil 1: Ausbildungsoffensive; Teil 2: Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie Stärkung der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten). Das vorliegende Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege bezieht sich auf die erste Etappe. Die genaue Stossrichtung der zweiten Etappe, welche die Kantone für die Ausarbeitung ihrer kantonalen Ausführungsbestimmungen benötigen, wird der Bund frühestens im Frühjahr 2024 bekanntgeben.

Neben Massnahmen im Bereich der Ausbildungsverpflichtung sind im Rahmen der Ausbildungs-offensive die finanzielle Unterstützung von Studierenden in der Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH, von Ausbildungsbetrieben und Ausbildungsverbunden sowie von Wiedereinsteigenden in den Pflegeberuf vorgesehen. Die Regierung ist überzeugt, mit diesen Massnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der Ausbildungstätigkeit in der Pflege und damit zur Sicherstellung des Bedarfs an qualifizierten Pflegefachpersonen beizutragen. Insgesamt wird zur Unterstützung der aufgeführten Massnahmen mit einer Nettobelastung des Kantons in den Jahren 2024 bis 2032 von insgesamt knapp 128 Mio. Franken gerechnet.

Die im vorliegenden Entwurf geplanten Massnahmen zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege wurden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens weitgehend begrüsst und als zielführend erachtet. Kontrovers wurden insbesondere die Themen Ersatzabgabe Ausbildungsverpflichtung, ausschliessliche Finanzierung des zweijährigen HF-Studiengangs sowie die geplanten Altersober- und -untergrenzen im Zusammenhang mit den Beiträgen an Studierende diskutiert. Im Rahmen der abschliessenden Überarbeitung wurden die Altersgrenzen, im Sinn der Vernehmlassungsantworten, angepasst. Neu werden bei den Quereinsteigenden Personen zwischen 25 und 55 Jahren zugelassen. Ebenso wurde bei den FaGe EFZ die obere Altersgrenze auf 55 Jahre erhöht. Weitere Massnahmen werden in der Ursprungsversion belassen und nicht weiter angepasst.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege.

1 Ausgangslage

Das Gesundheitswesen in der Schweiz sieht sich derzeit mit einer der grössten Herausforderungen konfrontiert – dem Fachkräftemangel in der Pflege. Während die Belastung der Fachpersonen weiter ansteigt, nimmt gleichzeitig der Versorgungsbedarf kontinuierlich zu. Zur Sicherung der Versorgungsqualität und zur Bewältigung des Fachkräftemangels sind daher gezielte Massnahmen in der Pflege zu realisieren. Zentral sind dabei Massnahmen zur Förderung der Ausbildung.

Gemäss der Schweizerischen Bildungssystematik besteht im Bereich Pflege die Möglichkeit, eine Ausbildung auf Sekundarstufe II und/oder auf Tertiärstufe zu absolvieren. Bei der Ausbildung auf Sekundarstufe II handelt es sich um das Eidgenössische Berufsattest Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales EBA (AGS) und die Ausbildung zur Fachfrau/zum Fachmann Gesundheit mit einem Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis EFZ (FaGe EFZ).

Pflegefachpersonen hingegen sind Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss auf dem Niveau Höhere Fachschule (HF; Tertiär B) oder Fachhochschule (FH; Tertiär A). Je nach gewähltem Bildungsweg absolvieren sie ein Studium von zwei bis vier Jahren, dessen Abschluss sie dazu berechtigt, die Bezeichnung «Dipl. Pflegefachperson HF» oder «Pflegefachperson FH / Bachelor of Science in Pflege» zu tragen. Gemäss der international anerkannten Definition des International Council of Nurses sind Pflegefachpersonen für die Sicherstellung der Pflege und Betreuung von Menschen aller Altersgruppen unabhängig ihres Gesundheitszustands verantwortlich. Sie arbeiten mehrheitlich in Spitälern, Psychiatrien, Rehabilitationszentren, Pflegeheimen und in Spitex-Organisationen.

1.1 Nachwuchsbedarf und -angebot

Aufgrund der demografischen Entwicklung und weiterer Faktoren wie beispielsweise Pensionierungen, steigender Inanspruchnahme von Pflegeleistungen und frühzeitigen Berufsausstiegen muss davon ausgegangen werden, dass sich der bereits bestehende Fachkräftemangel in der Pflege bis im Jahr 2035 zusätzlich verschärfen wird. Aus diesem Grund führte das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) im Jahr 2021 für den Kanton St.Gallen eine Bedarfsanalyse des Gesundheitspersonals durch. Die Bedarfsanalyse ergab, dass der Personalbedarf bis im Jahr 2029 sowohl bei den FaGe EFZ als auch bei den Pflegefachpersonen mit den aktuellen Personal- und Ausbildungsbemühungen nicht gesichert werden kann. Konkret liegt der Deckungsgrad bei der Gegenüberstellung des Nachwuchsbedarfs und des verfügbaren Nachwuchses zwischen 2019 und 2029 auf der Tertiärstufe unter Annahme des Referenzszenarios bei 57 Prozent (Tabelle 1).

	Zeitraum 2019–2029		
	Minimal-szenario	Referenz-szenario	Maximal-szenario
Zusatzbedarf			
zusätzlicher Personalbedarf ¹	646	882	1'100
Ersatzbedarf			
Ersatzbedarf	1'299	1'446	1'594
– davon Pensionierungen	1'109	1'109	1'109
Nachwuchsbedarf in den Gesundheitsinstitutionen (Kombination von Zusatz- und Ersatzbedarf)	1'945	2'328	2'694
verfügbarer Nachwuchs in den Gesundheitsinstitutionen	1'296	1'329	1'362
Differenz zwischen Nachwuchsbedarf und verfügbarem Nachwuchs	–649	–999	–1'332
Deckungsgrad	67 %	57 %	51 %

Tabelle 1: Nachwuchsbedarf und -angebot Tertiärstufe Kanton St.Gallen (Anzahl Beschäftigte), 2019–2029

Der Deckungsgrad für die Sekundarstufe II lässt sich nicht differenziert berechnen, da die erforderlichen Daten auf Kantonsebene nur teilweise zur Verfügung stehen. Anstelle der fehlenden Daten wurden Schätzwerte verwendet, die aus den gesamtschweizerischen Daten abgeleitet wurden. Daraus resultiert für den Kanton St.Gallen unter Annahme des Referenzszenarios ein Deckungsgrad von 70 Prozent (vgl. Tabelle 2), was dem gesamtschweizerischen Durchschnitt entspricht. In der Gesamtbetrachtung gilt es zu berücksichtigen, dass FaGe EFZ sowohl den Bedarf an Pflegepersonal auf der Sekundarstufe II abzudecken haben als auch als grösster Zubringer für die tertiäre Pflegeausbildung gelten.

	Zeitraum 2019–2029		
	Minimal-szenario	Referenz-szenario	Maximal-szenario
Zusatzbedarf			
zusätzlicher Personalbedarf ²	482	699	920
Ersatzbedarf			
Ersatzbedarf	870	870	870
Nachwuchsbedarf in den Gesundheitsinstitutionen (Kombination von Zusatz- und Ersatzbedarf)	1'352	1'569	1'790
verfügbarer Nachwuchs in den Gesundheitsinstitutionen	1'050	1'101	1'152
Differenz zwischen Nachwuchsbedarf und verfügbarem Nachwuchs	–302	–468	–638
Deckungsgrad	78%	70%	64%

Tabelle 2: Nachwuchsbedarf und -angebot Sekundarstufe II Kanton St.Gallen (Anzahl Beschäftigte), 2019–2029

¹ Ergibt sich u.a. aus Änderungen des Beschäftigungsgrads, Betreuungsindikatoren und der Entwicklung der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen.

² Ergibt sich u.a. aus Änderungen des Beschäftigungsgrads, Betreuungsindikatoren und der Entwicklung der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen.

Diese Entwicklungen sind insbesondere in der Tertiärpflege als kritisch einzustufen. Obschon der Deckungsgrad in diesem Bereich 7 Prozent über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt, ist ein dringender Handlungsbedarf gegeben, da die Sicherstellung der Pflegequalität bei anhaltendem Fachkräftemangel nicht mehr gewährleistet werden kann.

Erfahrungen aus den Ausbildungsbetrieben zeigen ausserdem, dass auch in anderen nicht-universitären Gesundheitsberufen ein Fachkräftemangel besteht. Darunter fallen Hebammen, medizinisch-therapeutische Berufe wie beispielsweise Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten sowie medizinisch-technische Berufe wie beispielsweise Dipl. Fachfrau/Fachmann Operationstechnik HF. Gemäss einer Analyse auf Basis von Strukturserhebungen aus den Jahren 2016 bis 2018³ wurde in den genannten Berufsgruppen eine ähnlich hohe Berufsaustrittsquote wie in den Pflegeberufen berechnet. Konkrete Zahlen für den Kanton St.Gallen liegen in diesem Bereich nicht vor.

1.2 Rahmenbedingungen des Bundesrechts

Um ein Fortschreiten des Fachkräftemangels zu verhindern und damit die Sicherheit der Patientinnen und Patienten zu gewährleisten, reichte der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) im Jahr 2017 die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» ein. Der vorgeschlagene neue Art. 117b der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) verlangte, dass Bund und Kantone die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anerkennen und fördern. Zudem haben Bund und Kanton sicherzustellen, dass eine genügende Anzahl diplomierter Pflegefachpersonen für den zunehmenden Bedarf zur Verfügung steht und dass die in der Pflege tätigen Personen entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen eingesetzt werden. Die ausschliesslich das tertiäre Pflegepersonal betreffende Initiative wurde am 28. November 2021 von Volk und Ständen angenommen.

Bereits am 12. Januar 2022 entschied der Bundesrat, die Pflegeinitiative in zwei Etappen umzusetzen und dem Parlament zunächst einen Gesetzesentwurf zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vorzulegen, der im Wesentlichen auf dem indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative beruhte. Die Bestimmungen von Art. 197 Ziff. 13 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 117b) zur angemessenen Abgeltung der Pflegeleistungen, zu anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und zu Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung hingegen werfen nach Einschätzung des Bundesrates Fragen auf, deren Abklärung mehr Zeit benötigt. Sie werden im zweiten Schritt der Umsetzung der Initiative behandelt werden.

In der Folge erliess die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022 (nachfolgend BFAP)⁴. Das BFAP definiert, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund finanziell an Fördermassnahmen der Kantone beteiligt. Insbesondere legt das BFAP fest, welche Arten von Fördermassnahmen durch Bundesbeiträge unterstützt werden und wie hoch die Bundesbeiträge höchstens sind. Als Grundregel gilt, dass die Bundesbeiträge höchstens die Hälfte der Beiträge betragen, welche die Kantone gewährt haben (vgl. Art. 8 Abs. 2 BFAP), wobei für Ausbildungsbeiträge an Studierende in der Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH zusätzlich eine betragsmässige Obergrenze für die Bundesbeiträge gilt. Das BFAP ist also im Wesentlichen ein Rahmengesetz, das die Beteiligung des Bundes an kantonalen Massnahmen zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege regelt. Dementsprechend sind die Beitragstatbestände im kantonalen Recht zu regeln bzw. benötigen alle Beiträge zusätzlich zum

³ M. Lobsinger / D. Liechti, Berufsaustritte und Bestand von Gesundheitspersonal in der Schweiz. Eine Analyse auf Basis der Strukturserhebungen 2016–2018 (Obsan-Bericht 01/2021), Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), abrufbar unter www.obsan.admin.ch/sites/default/files/obsan_01_2021_bericht_0.pdf.

⁴ Referendumsvorlage: BBI 2022, 3205.

BFAP eine Grundlage im kantonalen Recht. Das BFAP wird voraussichtlich auf den 1. Juli 2024 in Kraft treten und seine Geltungsdauer ist auf acht Jahre befristet.

Am 23. August 2023 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), ein Vernehmlassungsverfahren zu den Ausführungsverordnungen, insbesondere zum Entwurf einer Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (Entwurf VFAP) durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte vom 23. August 2023 bis zum 23. November 2023. Dementsprechend ist der Inhalt der Ausführungsverordnungen des Bundes noch nicht definitiv festgelegt. Der Bund plant die gesetzliche Inkraftsetzung zum 1. Juli 2024. Der Kanton St.Gallen schloss sich in seiner Rückmeldung mehrheitlich der Vernehmlassung der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK)⁵ an. Er betonte dabei insbesondere folgende Aspekte:

- Es wurde begrüsst, dass der Bund den Kantonen für alle Aufwendungen zur Förderung und Sicherstellung von praktischen Ausbildungsplätzen Beiträge gewähren will, d.h. dass er nicht zwischen bestehenden und zusätzlichen / neu geschaffenen Praktikumsplätzen unterscheidet. Damit anerkennt er den Umstand, dass auch das Angebot bestehender Praktikumsplätze mit jährlich wiederkehrenden Kosten verbunden ist, und bestraft nicht diejenigen Kantone, die das Ausbildungspotenzial in den Betrieben bereits weitgehend ausgeschöpft haben.
- Abgelehnt wird die vom Bund geplante degressive Abstufung der Bundesanteile ab dem 1. Januar 2030 um jährlich fünf Prozent. Diese Abstufung wird damit begründet, dass der Übergang von der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Kantone an eine reine Kantonsfinanzierung abgefedert werden soll. Weiterhin wird in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass die Kantone für die Budgetierung ihrer finanziellen Mittel auf eine möglichst hohe Voraussichtbarkeit der Bundesbeiträge angewiesen sind. In dieser Hinsicht ist die in Art. 10 Entwurf VFAP vorgesehene Berechnung des jedem Kanton zustehenden maximalen Bundesbeitrags an Massnahmen für die Erhöhung der Abschlüsse an den Höheren Fachschulen, die über die gesamte Förderperiode gelten wird, sehr zu begrüßen. Jedoch ist die unterschiedliche Handhabung hinsichtlich Bemessung der Beiträge und der Gesuchsverfahren zwischen den Förderbereichen praktische Ausbildung und Ausbildungsbeiträge einerseits und der Förderung der HF-Abschlüsse andererseits im gleichen Gesetz nicht nachvollziehbar. Das Verfahren muss zwingend vereinfacht werden.

Die vorliegende Botschaft bzw. der Gesetzesentwurf für ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (nachfolgend EG-BFAP) beinhaltet die für den Kanton St.Gallen geplanten Massnahmen zur Umsetzung der Ausbildungs-offensive. Das Einführungsgesetz sieht eine kantonale Bedarfsplanung (Art. 2) und eine Festlegung der Ausbildungskapazitäten (Art. 3) sowie Beiträge an Ausbildungsbetriebe (Art. 5), Höhere Fachschulen (Art. 9) und Studierende (Art. 11) vor.

Das Massnahmenpaket des Kantons St.Gallen wurde von einem Projektteam unter Federführung des Gesundheitsdepartementes erarbeitet. Innerhalb der Begleitgruppe wurden die Massnahmen mit den massgeblichen Interessenvertretungen diskutiert. Darüber hinaus wurden die betroffenen Anspruchsgruppen in die Erarbeitung oder Überprüfung einzelner Umsetzungskonzepte einbezogen. Auf nationaler Ebene wurde die Projektleitung als Mitglied der GDK Fachgruppe Gesundheitsberufe regelmässig über die Bundesvorgaben und Aktivitäten in den anderen Kantonen informiert. Die Ostschweizer Kantone haben sich über die jeweiligen kantonalen Massnahmen regelmässig ausgetauscht und informiert. Hinsichtlich der unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedarfe zeigt sich in der Umsetzung der einzelnen Kantone ein eher heterogenes Bild. Einheit-

⁵ Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), Ausführungsrecht zur Umsetzung der 1. Etappe der Pflegeinitiative: Stellungnahme der GDK, 2023, abrufbar unter https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/aktuelles/stellungn/SN_2023/SN-GDK_Ausfuhrungsrecht_Pflegeinitiative_Etappe_I_def_d.pdf.

lichere Bundesvorgaben wären an dieser Stelle sicher vorteilhaft gewesen, um eine Konkurrenzsituation zwischen den Kantonen zu minimieren. Die im Rahmen der Ausbildungsoffensive vorgeschlagenen Massnahmen versprechen unabhängig davon einen wertvollen Beitrag zur gezielten Bekämpfung des Fachkräftemangels in der Pflege.

2 Überblick über die Massnahmen

Auf Basis der aufgezeigten Bedarfslage sowie der gesetzlichen Ausgangslage sollen die nachfolgend beschriebenen Massnahmen für die Umsetzung der Ausbildungsoffensive prioritär behandelt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Massnahmen «Finanzielle Unterstützung Ausbildungsbetriebe», «Finanzielle Unterstützung Ausbildungsverbunde», «Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH», «Finanzielle Unterstützung Quereinsteigende» und «Finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege», wie im BFAP vorgesehen, ausschliesslich für das tertiäre Pflegepersonal gelten und alle Massnahmen vom Bund mitfinanziert werden. Kantonal finanzierte Massnahmen, die keine Bundesbeteiligung erhalten, sind nicht vorgesehen. Die Umsetzung der Massnahme «Ausbildungsverpflichtung in den nicht-universitären Gesundheitsberufen» hingegen ist im Kanton St.Gallen analog dem Vorgehen anderer Kantone für sämtliche nicht-universitäre Gesundheitsberufe vorgesehen. Damit wird dem in Abschnitt 1.1 beschriebenen Fachkräftemangel in weiteren Berufsgruppen Rechnung getragen. Um die Wirkung der Massnahmen beurteilen zu können, erfolgt die Sicherstellung der Datenbasis und -bewirtschaftung über alle Vorhaben.

In Tabelle 3 sind die geplanten Massnahmen einschliesslich Beginn ihrer Umsetzung dargestellt.

Massnahme	geplanter Start der Massnahme
Ausbildungsverpflichtung in den nicht-universitären Gesundheitsberufen	Januar 2025 & Januar 2026
finanzielle Unterstützung Ausbildungsbetriebe	Juli 2024
finanzielle Unterstützung Ausbildungsverbunde	Juli 2024
finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH	September 2024
finanzielle Unterstützung Quereinsteigende	März 2025
finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege	Juli 2024

Tabelle 3: Geplante Massnahmen einschliesslich Startzeitpunkte der Umsetzung

3 Massnahmen im Einzelnen

3.1 Ausbildungsverpflichtungen in den nicht-universitären Gesundheitsberufen

Nach dem geltenden Recht sind lediglich Listenspitäler verpflichtet, eine angemessene Anzahl an Aus- und Weiterbildungsplätzen für Fachpersonen in Berufen des Gesundheitswesens bereitzustellen (vgl. Art. 12 Bst. h des Gesetzes über Spitalplanung und -finanzierung [sGS 320.1; abgekürzt SPFG]). Dieser Bildungsauftrag wird für die nicht-universitären Gesundheitsberufe in den Spezifikationen zu den Spitallisten präzisiert (vgl. Anhang 2 zum Regierungsbeschluss über die Spitalliste Akutsomatik [sGS 331.41]; Anhang 2 zum Regierungsbeschluss über die Spitalliste Psychiatrie [sGS 331.42]; Anhang 2 zum Regierungsbeschluss über die Spitalliste Rehabilitation, [sGS 331.43]). Gemäss dem seit dem Jahr 2015 bestehenden Konzept «Ausbildungsverpflichtung der Listenspitäler im Kanton St.Gallen bei den nicht-universitären Gesundheitsberufen» wird auf Grundlage von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je Institution jährlich ein individueller Vorgabewert bestimmt. Die Abrechnung erfolgt anschliessend anhand eines Ist-/Soll-Vergleichs, wobei der Ist-

Zustand der Anzahl der geleisteten Ausbildungswochen entspricht. Nicht-erfüllte Ausbildungspflichtleistungen haben eine Ausgleichszahlung je nicht geleisteter Ausbildungswoche zur Folge, die anteilmässig an diejenigen Institutionen ausbezahlt wird, die ihre Vorgabe übertroffen haben.

Für Pflegeheime, die auf der kantonalen Pflegeheimliste aufgeführt sind und daher Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) erbringen dürfen, gilt seit dem Jahr 2020 eine Ausbildungsverpflichtung auf Verbandsebene (CURAVIVA SG und senesuisse). Diese gibt vor, dass je stationärem Pflegeplatz (Bett) 0,1 Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden müssen (10 Betten = 1 Ausbildungsplatz). Bei einer Unterschreitung der geforderten Ausbildungstätigkeit hat die Institution eine Ausgleichszahlung zu leisten, während bei übertroffenen Ausbildungsbemühungen eine finanzielle Entschädigung zugunsten des Pflegeheims erfolgt (Bonus-Malus-System). Das Nichteinhalten der Vorgaben führt zu einer Meldung an das Amt für Soziales.

Für die öffentlichen Spitex-Organisationen gilt seit dem Jahr 2015 ein Reglement über die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen zur Förderung und Unterstützung von Ausbildungsbetrieben, das durch den Spitex Verband SG|AR|AI umgesetzt wird. Dieses sieht die Unterstützung von Ausbildungsbetrieben im Rahmen einer Bonuszahlung vor, die durch nicht ausbildende Organisationen finanziert wird. Für die rund 50 privaten Spitex-Organisationen besteht derzeit keine Ausbildungspflicht.

Die derzeit für die Listenspitäler geltende, gesetzliche Ausbildungsverpflichtung für sämtliche nicht-universitäre Gesundheitsberufe soll – einschliesslich der schon bisher geltenden Ersatzabgabepflicht – in angepasster Form auf alle Pflegeheime und Spitex-Organisationen mit einem Betriebsstandort im Kanton ausgeweitet werden. Sie verfolgt das Ziel, die Anzahl der Ausbildungsabschlüsse im Kanton unter Berücksichtigung der geltenden Qualitätsansprüche an die Ausbildungstätigkeit zu erhöhen. Die Berechnung der jährlich zu leistenden Ausbildungswochen ist bei den Spitälern weiterhin auf Basis der VZÄ vorgesehen, während in den Pflegeheimen auf die VZÄ gemäss Art. 11 der Verordnung über die qualitativen Mindestanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen für Betagte (sGS 381.19; abgekürzt PQV) abgestellt wird. Da in den Spitex-Organisationen keine direkte Relation zwischen der Anzahl VZÄ und der Ausbildungsleistung besteht, soll für Spitex-Organisationen die jährliche Anzahl geleisteter KLV-Stunden⁶ dividiert durch 1'000 als Grundlage dienen. Sowohl für die Pflegeheime als auch für die Spitex-Organisationen liegen die benötigten Daten beim Kanton vor und bedürfen keiner separaten Erfassung durch die Betriebe.

Die Abrechnung der Ist- und Soll-Situation erfolgt jährlich durch das Gesundheitsdepartement. Erfüllt ein Betrieb seine Ausbildungsverpflichtung nicht oder nicht vollständig, hat er eine Ersatzabgabe zu leisten. Der Ertrag aus den Ersatzabgaben wird zweckgebunden für die finanzielle Unterstützung von Ausbildungsverbänden verwendet.

Die Ausdehnung der Ausbildungsverpflichtung soll zunächst im vorliegenden Einführungsgesetz verankert werden. Da die Geltung des BFAP auf acht Jahre befristet ist und dementsprechend auch das kantonale Einführungsgesetz befristet werden soll, wird die gesetzliche Grundlage im Rahmen der laufenden Totalrevision ins Gesundheitsgesetz übernommen werden, damit die erweiterten Ausbildungsverpflichtungen weiterhin gelten. Zudem wird auch die Ersatzabgabe ins Gesundheitsgesetz übernommen und dort ein Beitragstatbestand geschaffen werden müssen, der die weiterhin zweckentsprechende Ausrichtung von Beiträgen ermöglicht.

⁶ KLV = eidgenössische Krankenpflege-Leistungsverordnung (SR 832.112.31).

3.2 Finanzielle Unterstützung Ausbildungsbetriebe

Die Bereitstellung von Ausbildungsleistungen verursacht für die Ausbildungsbetriebe Kosten, die je nach Qualifikationsniveau variieren. Während aus der Ausbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II über die gesamte Ausbildungsdauer betrachtet ein Nettonutzen hervorgeht, resultieren aus Ausbildungsleistungen der Tertiärstufe zusätzliche Aufwände.

Unabhängig vom Qualifikationsniveau werden unter den Kosten die Lohnkosten der Auszubildenden, der Betreuungsaufwand durch bereits ausgebildete Personen, die Kosten für Rekrutierung, Selektion und administrativ anfallende Tätigkeiten sowie Sachaufwände wie beispielsweise Material- und Raumkosten, die für die Ausbildungstätigkeit erforderlich sind, verstanden. Dem gegenüber stehen die von den Auszubildenden erbrachten, produktiven Leistungen, die betriebswirtschaftlich als Wertbeitrag betrachtet werden können.

Die Abbildung 1 zeigt eine Gegenüberstellung der relevanten Kosten- und Nutzenaspekte der Tertiärbildung in Ausbildungsbetrieben. Die prozentualen Anteile der jeweiligen Elemente wurden im Jahr 2012 im Rahmen des Projekts «Schülerinnen/Schüler Aufwand Messsystem (SAMS)»⁷ ermittelt. Aus der Darstellung geht hervor, dass die Kosten der Tertiärbildung (orange eingefärbt) den Nutzen (grün eingefärbt) übersteigen und damit für Ausbildungsbetriebe ungedeckte Kosten anfallen. Der Kanton verfügt über keine aktuelleren Zahlen, geht aber davon aus, dass sich die Elemente nicht im Wesentlichen verändert haben.

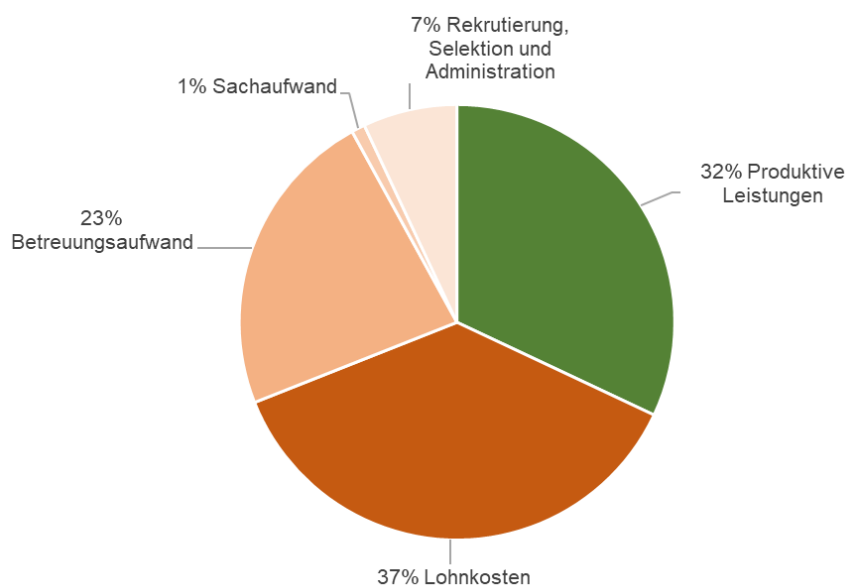


Abbildung 1: Gegenüberstellung Kosten und Nutzen Tertiärbildung Pflege

In den Listenspitälern werden die Aufwendungen für Ausbildungsleistungen nicht-universitärer Gesundheitsberufe über die KVG-Leistungen für die Behandlungskosten finanziert, denn sie werden bei der Berechnung der Fallpauschalen im Rahmen des Tarifsystems Swiss Diagnosis Related Groups (SwissDRG) berücksichtigt. Sie werden somit von den Krankenversicherern und den Kantonen über die Leistungen nach Art. 49a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) finanziert.

⁷ B. Kuster, Gesamtbericht Messung SAMS 2012 Kanton St.Gallen und Kanton Zürich, Gesundheitsdepartement Kanton St.Gallen 2012, abrufbar unter https://www.lep.ch/files/content2/service/Literatur/Publikationen/Bericht%20Messung%20SAMS%202012_Gesamt_ZH_SG.pdf.

Im Unterschied zu den oben beschriebenen Behandlungskosten werden Pflegeleistungen nicht vollständig von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung übernommen. Diese leistet lediglich einen Beitrag an die Pflegeleistungen (vgl. Art. 25a Abs. 1 KVG). In den Pflegeheimen und Spitex-Organisationen werden die Aufwendungen für Ausbildungsleistungen somit nicht vollständig über die KVG-Leistungen finanziert.

Art. 6 Abs. 1 EG-BFAP sieht vor, dass Ausbildungsbetriebe Beiträge an die ungedeckten Kosten der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen erhalten sollen. Allerdings werden nicht alle Aufwendungen für Ausbildungsleistungen nicht-universitärer Gesundheitsberufe berücksichtigt, sondern nur diejenigen für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen für die praktische Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH. Zudem erhalten nur Pflegeheime sowie Spitex-Organisationen für sämtliche Studierende der Tertiärstufe eine finanzielle Unterstützung. Listenspitäler erhalten nur für Ausbildungsplätze, die sie zusätzlich zu den in ihren Ausbildungsverpflichtungen vorgeschriebenen Ausbildungsplätzen anbieten, Beiträge nach Art. 6 Bst. a EG-BFAP, da die «ordentlichen» Ausbildungsplätze – wie oben ausgeführt – bereits vollständig über KVG-Leistungen finanziert sind und keine ungedeckten Kosten verursachen.

3.3 Finanzielle Unterstützung Ausbildungsverbunde

Ausbildungsbetriebe haben definierte Voraussetzungen zu erfüllen, um Lernende und Studierende ausbilden zu können. Insbesondere für kleinere Institutionen kann die Erfüllung dieser Bedingungen eine grosse Herausforderung darstellen. Ausserdem bietet nicht jede Institution und Organisation ein Aufgabenspektrum an, das es den Lernenden und Studierenden erlaubt, sämtliche gemäss den national vorgegebenen Rahmenlehr- und Bildungsplänen erforderlichen Kompetenzen zu erlernen. Der Zusammenschluss von mehreren Betrieben zu einem Ausbildungsverbund kann diese Herausforderungen minimieren. Ausserdem sind Ausbildungsverbunde, insbesondere über sämtliche Versorgungsbereiche hinweg, ein wichtiger Pfeiler zur Etablierung und Ausweitung der Ausbildungstätigkeit in den Institutionen und Organisationen.

Allerdings ist der Aufbau und der Betrieb eines Ausbildungsverbunds mit Kosten verbunden, die nicht über in Abschnitt 3.2 beschriebenen Beiträge an die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen abgegolten werden. Um zu verhindern, dass Betriebe sich ihrer Ausbildungsverpflichtung einfach durch Leistung einer Ersatzabgabe entziehen, anstatt die Ausbildungsverpflichtung in Kooperation mit anderen Betrieben tatsächlich zu erfüllen, sieht Art. 8 f. EG-BFAP Beiträge an Ausbildungsverbunde vor. Diese Beiträge werden teilweise aus den Ersatzabgaben finanziert, die diejenigen Betriebe zu leisten haben, die ihre Ausbildungsverpflichtung nicht erfüllen (vgl. Art. 5 EG-BFAP). Zudem übernimmt der Bund gestützt auf Art. 5 BFAP und Art. 2 Abs. 1 Bst. a Entwurf VFAP die Hälfte der Beiträge.

3.4 Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH

Die auf der Sekundarstufe II absolvierte Ausbildung zur Fachfrau / zum Fachmann Gesundheit EFZ (FaGe EFZ) dauert regulär drei Jahre und führt zum Erwerb eines Eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses. FaGe EFZ sind in den Institutionen und Organisationen sämtlicher Versorgungsbereiche des Gesundheits- und Sozialwesens angestellt und übernehmen Aufgaben in der Pflege, der Ernährung sowie in der Administration. Sie gelten damit als bedeutende Berufsgruppe im Gesundheits- und Sozialwesen und zugleich als wichtigste Zubringer für die Tertiärbildung in der Pflege. Aktuell beträgt die Übertrittsquote von FaGe EFZ in das Studium zur Dipl. Pflegefachperson HF/FH rund 30 Prozent. Um den Bedarf an zusätzlichem Pflegefachpersonal decken zu können, ist eine Übertrittsquote von wenigstens 50 Prozent erforderlich. Für ausgebildete FaGe EFZ ist diese berufliche Weiterentwicklung derzeit aus finanzieller Perspektive nicht interessant. Während des HF-Studiums erhalten sie lediglich einen Ausbildungslohn, der je nach Studienjahr

zwischen Fr. 1'100.– und Fr. 1'450.– liegt und damit deutlich niedriger ausfällt als der Lohn einer FaGe EFZ⁸. Studierende an einer FH erhalten keinen Lohn, sondern ausschliesslich während der Praktikumswochen ein Praktikumsgehalt von rund 325 Franken je Praktikumswoche.

FaGe EFZ haben die Möglichkeit, einen verkürzten HF-Studiengang zu absolvieren (3'600 anstelle von 5'400 Lernstunden bzw. zwei anstelle von drei Jahren). Im Jahr 2022 haben rund 45 Prozent der Lernenden diese Möglichkeit genutzt, während 55 Prozent der FaGe EFZ die reguläre, dreijährige Ausbildung gewählt haben. Dieser Umstand muss in der Praxis und an den Bildungsstandorten berücksichtigt werden. Gemäss dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) werden die fachlichen Grundkenntnisse einer FaGe EFZ als ausreichend eingestuft, um eine verkürzte Ausbildung absolvieren zu können.

Im Rahmen der Ausführung von Art. 7 BFAP sollen Personen, die über den Abschluss als FaGe EFZ verfügen und die Ausbildung zur Dipl. Pflegefachperson HF oder das Studium zur Dipl. Pflegefachperson FH absolvieren, zusätzlich zum regulären Ausbildungs- bzw. Praktikumslohn einen sogenannten Ausbildungsbeitrag erhalten. Ob das Studium direkt im Anschluss an die FaGe EFZ-Ausbildung stattfindet oder zu einem späteren Zeitpunkt absolviert wird, ist dabei unerheblich. Allerdings soll bei der HF-Ausbildung lediglich der verkürzte HF-Studiengang unterstützt werden. Zudem werden Studierende nur finanziell unterstützt, wenn sie bei Beginn der Ausbildung zur Pflegefachperson das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Die Regierung kann die Beitragsberechtigung auf Grenzgängerinnen und Grenzgänger ausdehnen. Es ist vorgesehen, dass Grenzgängerinnen und Grenzgänger für die Beitragsberechtigung eine wenigstens zweijährige Tätigkeit in einer Gesundheitsinstitution im Kanton St.Gallen nachweisen müssen, die bis zum Beginn der Ausbildung zur Pflegefachperson andauerte.

Der Ausbildungsbeitrag wird auf Gesuch hin halbjährlich und vor Start des Semesters an die Studierenden ausbezahlt. Es ist keine Verpflichtung vorgesehen, nach Abschluss des Studiums während einer gewissen Zeit in der Pflege oder im Kanton St.Gallen tätig zu sein. Bei vorzeitigem Abbruch des Studiums ist ein für das betreffende Semester bereits ausbezahlter Ausbildungsbeitrag von den Studierenden anteilig zurückzubezahlen.

Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 5–7 BFAP. Der Bundesbeitrag beträgt höchstens die Hälfte des Beitrags, den der Kanton gewährt (d.h. der Kanton gewährt den «ganzen» Beitrag und erhält die Hälfte vom Bund zurückerstattet), wobei Art. 5 Abs. 1 des Entwurfs VFAP eine Obergrenze des Bundesbeitrags von Fr. 20'000.– je Jahr und Person vorsieht. Zudem sieht Art. 5 Abs. 2 Entwurf VFAP vor, dass die Bundesbeiträge ab dem 1. Januar 2030 jährlich um 5 Prozent reduziert werden. Unklar ist, ob und wie sich die Kürzung des Beitragssatzes auf die Obergrenze auswirken soll. Zudem behält sich der Bund vor, die Bundesanteile aufgrund einer Prioritätenliste zu verteilen, falls die Gesuche die zur Verfügung stehenden Mittel übersteigen (vgl. Art. 8 BFAP). Diese Unsicherheiten dürfen nicht zulasten der Studierenden gehen. Nach Art. 13 Abs. 1 soll der Ausbildungsbeitrag daher unabhängig von der Höhe des Bundesanteils wenigstens Fr. 25'000.– je Ausbildungsjahr betragen. Die Regierung regelt die Beitragshöhe durch Verordnung. Zu den Einzelheiten der Beitragshöhe vgl. die Erläuterungen zu Art. 12 bis 15.

3.5 Finanzielle Unterstützung Quereinstieg

Als Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger werden Personen bezeichnet, die über ein EFZ in einem anderen Beruf als FaGe EFZ oder ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügen und im Rahmen einer Zweitausbildung einen Tertiärabschluss in der Pflege (HF oder FH) erlangen

⁸ Einstiegs-Monatslohn brutto zwischen Fr. 4'000.– und Fr. 4'400.–.

möchten. Derzeit ist das Interesse dieser Personengruppe vorhanden, wobei sich eine Realisierung des Studiums ebenfalls aufgrund der in Abschnitt 3.4 beschriebenen finanziellen Herausforderungen als schwierig gestaltet.

Im Rahmen der Umsetzung von Art. 7 BFAP ist eine finanzielle Unterstützung für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger vorgesehen, die eine Tertiärausbildung (HF oder FH) in der Pflege anstreben. Dieser Ausbildungsbeitrag wird zusätzlich zum regulären, vom Betrieb finanzierten Ausbildungs- bzw. Praktikumslohn geleistet. Von den finanziellen Mitteln dieser Massnahme profitieren Personen zwischen dem 25. und dem 55. Lebensjahr. Quereinsteigende Grenzgängerinnen und Grenzgänger werden nicht finanziell unterstützt.

Analog dem Vorgehen der Massnahme «Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH» wird der Ausbildungsbeitrag auf Gesuch hin gewährt und halbjährlich vor Start des Semesters an die Studierenden ausbezahlt. Es ist nicht vorgesehen, die Beitragsempfängerinnen und -empfänger zu verpflichten, nach Abschluss des Studiums im Kanton St.Gallen oder in der Pflege tätig zu sein. Bei vorzeitigem Abbruch des Studiums ist der bereits im Voraus geleistete Semesterbeitrag von den Studierenden anteilig zurückzubezahlen.

Zur Höhe des Ausbildungsbeitrags vgl. die Ausführungen am Ende von Abschnitt 3.4, die auch für die finanzielle Unterstützung des Quereinstiegs gelten.

3.6 Finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege

Kurse für den Wiedereinstieg in die Pflege gelten gemäss dem Nationalen Versorgungsbericht des Obsan⁹ als eine von mehreren Handlungsmassnahmen im Bereich der Personalgewinnung. Vor diesem Hintergrund erachtet der Kanton eine langfristige Finanzierung solcher Kurse als eine von mehreren zielführenden Massnahmen. Bereits heute erhalten Wiedereinsteigende für den Besuch eines Wiedereinstiegsurses eine finanzielle Unterstützung, die je zur Hälfte durch den Kanton St.Gallen und durch das SBFI geleistet wird. Die Weiterführung der Massnahme soll im vorliegenden Einführungsgesetz sowie auf Basis des Art. 55 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (SR 412.10; abgekürzt BBG) verankert werden. Die bisher vom Departement des Innern durchgeführte Administration soll neu vom Gesundheitsdepartement übernommen werden.

Allerdings unterstützt der Kanton St.Gallen zukünftig nicht mehr spezifisch das Angebot des Schweizer Berufsverbandes der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) der Sektion St.Gallen-Thurgau-Appenzell, sondern überlässt die Wahl der Anbieterin oder des Anbieters der teilnehmenden Person. Sowohl das gewählte Angebot als auch die Wiedereinsteigenden haben dabei den vom Kanton vorgängig definierten Kriterien zu entsprechen.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Begriffe

Bst. a und b

Art. 1 unterscheidet zwischen dem umfassenden Begriff «Ausbildungsplätze» und dem spezifischeren Begriff «Ausbildungsplatz Pflege». Der Begriff «Ausbildungsplätze» umfasst neben den Ausbildungsplätzen Pflege – d.h. den Arbeitsplätzen für die praktische Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH – auch Arbeitsplätze für die praktische Ausbildung von weiteren nicht-universitären Gesundheitsberufen.

⁹ C. Merçay / A. Grünig / P. Dolder, Gesundheitspersonal in der Schweiz – Nationaler Versorgungsbericht 2021. Bestand, Bedarf, Angebot und Massnahmen zur Personalsicherung (Obsan Bericht 03/2021), Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), abrufbar unter https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2021-10/Obsan_03_2021_BERICHT_0.pdf.

Die Regierung bestimmt durch Verordnung, welche weiteren nicht-universitären Gesundheitsberufe unter diesen Begriff fallen. Die Unterscheidung ist von Bedeutung, weil finanzielle Beiträge nach dem vorliegenden Erlass nur für Ausbildungsplätze Pflege gewährt werden.

Hingegen sollen die gesetzlichen Ausbildungsverpflichtungen für beide Typen von Ausbildungsplätzen gelten (vgl. dazu unten die Erläuterungen zu Art. 3 f.). Es ist vorgesehen, die Bestimmungen über die Bedarfsplanung und die Ausbildungsverpflichtung auf folgende weiteren nicht-universitären Gesundheitsberufe anzuwenden¹⁰ bzw. die entsprechenden Berufe in der Ausführungsverordnung zum EG-BFAP als weitere nicht-universitäre Gesundheitsberufe im Sinn von Art. 1 Bst. b zu klassieren:

- Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (AGS) EBA;
- Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe) EFZ;
- Fachfrau/Fachmann Betreuung (FaBe) EFZ;
- Dipl. Expertin/Experte Anästhesiepflege NDS HF;
- Dipl. Expertin/Experte Intensivpflege NDS HF;
- Dipl. Expertin/Experte Notfallpflege NDS HF;
- Bachelor of Science in Hebamme (FH);
- Medizinische Praxisassistentin / Medizinischer Praxisassistent (MPA) EFZ;
- Dipl. Fachfrau Operationstechnik HF / Dipl. Fachmann Operationstechnik HF;
- Dipl. Radiologiefachfrau HF / Dipl. Radiologiefachmann HF;
- Dipl. biomedizinische Analytikerin HF / Dipl. biomedizinischer Analytiker HF;
- Dipl. Rettungssanitäterin HF / Dipl. Rettungssanitäter HF;
- Medizinische Masseurin / Medizinischer Masseur mit eidgenössischem Fachausweis;
- Dipl. Aktivierungsfachfrau HF / Dipl. Aktivierungsfachmann HF;
- Dipl. Sozialpädagogin HF / Dipl. Sozialpädagoge HF;
- Bachelor of Science in Physiotherapie (FH);
- Bachelor of Science in Ergotherapie (FH);
- Bachelor of Science in Ernährung und Diätetik (FH);
- Bachelor of Arts in Logopädie (PH);
- Bachelor of Science in Sozialer Arbeit (FH).

Bst. c

Ein Ausbildungsverbund ist ein organisatorischer Zusammenschluss von wenigstens zwei Betrieben, die gemeinsam Ausbildungsplätze anbieten. Sinn eines Ausbildungsverbunds ist, dass Betriebe, die eine Ausbildungsverpflichtung haben, diese aber nicht selbständig erfüllen können, sich mit anderen Betrieben zusammenschliessen, welche die fehlenden ganz oder teilweise Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen. An einem Ausbildungsverbund können somit nicht nur Betriebe mit einer Ausbildungsverpflichtung teilnehmen. So kann z.B. eine Tagesklinik, die keine Ausbildungsverpflichtung hat, aber einen Ausbildungsplatz in Pflege anbietet, diesen in einen Ausbildungsverbund einbringen. Zudem können sich sogar lauter Betriebe ohne Ausbildungsverpflichtung zu einem Ausbildungsverbund zusammenschliessen. Solche Ausbildungsverbunde unterstehen aber weder der Bestimmung von Art. 6 Abs. 2 noch können sie Beiträge nach Art. 8 erhalten.

Der Zusammenschluss muss keine Rechtspersönlichkeit haben. Er muss aber einen Organisationsgrad aufweisen, der eine klare Feststellung erlaubt, welche Betriebe zum Ausbildungsverbund gehören. Wenn der Ausbildungsverbund Beiträge nach Art. 8 f. erhält, muss er zudem klar bezeichnen, wer für den Ausbildungsverbund handelt und an wen die Beiträge ausbezahlt sind.

Vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 3.

¹⁰ Aufgrund der dynamischen Entwicklung im Bereich der Ausbildungsberufe im Gesundheitswesen ist die Liste nicht als abschliessend zu betrachten.

Bst. f

Als Listenspital gilt ein Betrieb, der auf einer der Spitallisten aufgeführt ist, welche die Regierung gestützt auf Art. 8 SPFG und in Vollzug von Art. 39 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) erlassen hat. Der Begriff umfasst somit neben den Akutspitälern auch psychiatrische Kliniken und Rehabilitationskliniken. Hingegen fallen Gesundheits- und Notfallzentren im Sinn des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.2; abgekürzt GSV), Tageskliniken und andere ärztliche Einrichtungen nicht unter den Spitalbegriff, obwohl dort ebenfalls Pflegefachpersonen und Personen aus anderen nicht-universitären Gesundheitsberufen tätig sind. Ausdrücklich ausgenommen sind zudem Geburtshäuser mit stationären Betten, obwohl diese auf der Spitalliste Akutsomatik aufgeführt sind.

Bst. h

Anstelle der sperrigen Umschreibung «Organisation der Krankenpflege und Hilfe zu Hause» bzw. «Organisation der Hilfe und Pflege zu Hause», die in Art. 51 der eidgenössischen Verordnung über die Krankenversicherung (SR 832.102; abgekürzt KVV) und in Art. 26 Abs. 1 der Verordnung über den Betrieb privater Einrichtungen der Gesundheitspflege (sGS 325.11; abgekürzt VEG) verwendet wird, spricht der vorliegende Erlass jeweils von «Spitex-Betrieb». Gemeint ist in allen drei Erlassen dasselbe. Auch die sogenannte In-House-Spitex, die Personen in einem Pflegeheim pflegt, ihre Pflegeleistungen aber nicht mit Angestellten des Pflegeheims erbringt, gilt als Spitex-Betrieb.

Art. 2 Bedarfsplanung

Die Bedarfsplanung umfasst den Bedarf an Ausbildungsplätzen im Sinn von Art. 1 Bst. b. Es handelt sich bei der Bedarfsplanung um ein Planungsinstrument, das nicht formell publiziert wird und das schon seit einiger Zeit vorliegt bzw. verwendet wird. Es ist neu bei der Festlegung der Ausbildungsverpflichtungen zwingend zu berücksichtigen (vgl. dazu Art. 3 Abs. 4 Bst. b).

Das Gesundheitsdepartement berücksichtigt bei der Bedarfsplanung über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben von Art. 2 Satz 2 BFAP hinaus nicht nur die bestehenden, sondern auch die geplanten Bildungs- und Studienplätze, da die Mittel, welche der Bund gestützt auf Art. 6 BFAP und Art. 48 Abs. 4 des Hochschulförderungs- und koordinationsgesetzes (SR 414.20; abgekürzt HFKG)¹¹ zur Verfügung stellt, unter anderem eine Erhöhung der Zahl der Bildungs- und Studienplätze bezwecken.

Art. 3 Ausbildungsverpflichtung

Der Begriff «Ausbildungsplätze» in Art. 3 bezieht sich auf die Umschreibung in Art. 1 Bst. b, umfasst also nicht nur Ausbildungsplätze für Pflegefachpersonen. Eine Ausbildungsverpflichtung haben Listenspitäler, Pflegeheime und Spitex-Betriebe mit einem Betriebsstandort im Kanton. Spitex-Betriebe, die ihre Leistungen ab einem Standort ausserhalb des Kantons erbringen, unterstehen nicht der Ausbildungsverpflichtung, da es sonst zu Widersprüchen mit den entsprechenden Anordnungen des Standortkantons kommen kann.

Abs. 2 stellt sicher, dass die vorgeschriebenen Ausbildungsplätze innerhalb des Kantons angeboten werden und nicht an einem ausserkantonalen Betriebsstandort. Dies gilt sowohl für die Ausbildungsplätze, die ein Betrieb mit Ausbildungsverpflichtung selber anbietet, als auch für Ausbildungsplätze von Ausbildungsverbunden. Hingegen schliesst Abs. 2 nicht aus, dass ein Betrieb mit Sitz in einem anderen Kanton an einem Ausbildungsverbund teilnimmt, was insbesondere für ausserkantonale Spitex-Betriebe mit einem Betriebsstandort im Kanton sinnvoll sein kann.

¹¹ Vgl. den Bundesbeschluss vom 28. November 2022 über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den kantonalen Fachhochschulen, BBl 2022, 3218 (Beschluss wird später veröffentlicht).

Nach Abs. 3 wird einem Betrieb nicht eine bestimmte Anzahl Ausbildungsplätze vorgeschrieben, sondern die Mindestanzahl Ausbildungswochen, die der Betrieb während eines bestimmten Zeitraums anbieten muss. Das macht vor allem bei FH-Ausbildungen einen Unterschied, da die Studierenden ihre Praktika nicht an einem Stück absolvieren bzw. die Praktika jeweils nicht ein ganzes Jahr dauern. Es ist daher möglich, dass ein Ausbildungsplatz während eines Jahres zeitlich versetzt von mehreren Studierenden belegt wird.

Die Mindestanzahl Ausbildungswochen, die ein Betrieb erbringen muss, wird durch Verfügung oder Leistungsauftrag festgelegt. Es wird für jeden Betrieb einzeln in rechtsverbindlicher Form festgelegt, wie viele Ausbildungswochen der Betrieb während eines bestimmten Zeitraums – in der Regel während eines Jahres – erbringen muss. In der Verfügung oder im Leistungsauftrag wird die Ausbildungsverpflichtung für alle Berufe gesamthaft festgelegt. Es werden also die erforderlichen Ausbildungswochen für die praktische Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH und die erforderlichen Ausbildungswochen für die praktische Ausbildung von weiteren nicht-universitären Gesundheitsberufen zusammengerechnet und als Gesamtzahl festgelegt.

Mit Abs. 4 wird die Regierung beauftragt, die Ausbildungsverpflichtung durch Verordnung ausführlicher zu regeln. Insbesondere bestimmt sie, nach welchen Kriterien die Mindestanzahl Ausbildungsplätze für einen Betrieb festgelegt wird sowie ob und wie die erbrachten Ausbildungswochen beim Soll-Ist-Vergleich gewichtet werden.

Für die Berechnung der Mindestzahl sind folgende Kriterien vorgesehen:

Listenspitäler	<ul style="list-style-type: none"> – Anzahl VZÄ der jeweiligen Institution – Ausbildungspotenzial (Normwert)¹² – Wachstumsfaktor
Pflegeheime	<ul style="list-style-type: none"> – Anzahl VZÄ der jeweiligen Institution gemäss den Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen für Betagte (qualitative Mindestanforderungen) – Ausbildungspotenzial (Normwert)¹² – Wachstumsfaktor
Spitex-Organisationen	<ul style="list-style-type: none"> – jährliche Anzahl KLV-Stunden gemäss Art. 7 KLV der jeweiligen Organisation geteilt durch 1'000 – Ausbildungspotenzial (Normwert)¹² – Wachstumsfaktor

Tabelle 4: Kriterien Ausbildungsverpflichtung je Versorgungsbereich

Der Wachstumsfaktor dient einerseits dazu, die Anzahl der Ausbildungsplätze über den aktuell zu tiefen Ist-Stand anzuheben. Andererseits kann über den Wachstumsfaktor sichergestellt werden, dass der Bedarf an Ausbildungsplätzen gemäss Bedarfsplanung nicht überschritten wird.

Abs. 4 Bst. c ermöglicht es, die erbrachten Ausbildungsplätze bzw. Ausbildungswochen nach Berufen zu steuern. Durch eine hohe Gewichtung eines Berufs wird ein Anreiz für die Betriebe geschaffen, Ausbildungsplätze verstärkt in diesem Beruf anzubieten, da diese bei der Berechnung der gesamthaft erbrachten Ausbildungsplätze bzw. bei der Kontrolle, ob ein Betrieb seine Ausbildungsverpflichtung erfüllt hat, stärker berücksichtigt werden.

¹² Das Ausbildungspotenzial (Normwert) berechnet sich anhand der durchschnittlichen Ausbildungsleistung aller Institutionen bzw. Organisationen des entsprechenden Versorgungsbereichs der letzten fünf Jahre dividiert durch die durchschnittliche Anzahl VZÄ (bzw. VZÄ gemäss den qualitativen Mindestanforderungen oder den KLV-Stunden geteilt durch 1'000) aller Institutionen bzw. Organisationen des entsprechenden Versorgungsbereichs der letzten fünf Jahre.

Die höhere Gewichtung von Ausbildungswochen nach Abs. 4 Bst. d hingegen soll die Bildung von Ausbildungsverbunden zwischen Betrieben aus verschiedenen Versorgungsbereichen erleichtern. Aktuell scheint es für Pflegeheime und Spitex-Betriebe schwierig zu sein, bei den Spitälern Partner für einen Ausbildungsverbund zu finden.

Art. 4 und 5 Ersatzabgabe

Eine Ersatzabgabe ist nur dann geschuldet, wenn dem Betrieb das Nichterfüllen der Ausbildungsverpflichtung als Verschulden vorgeworfen werden kann. Das Verschulden wird vermutet, d.h. der Betrieb hat nachzuweisen, dass ihn kein Verschulden am Nichterfüllen der Ausbildungsverpflichtung trifft. Kein Verschulden liegt zum Beispiel vor, wenn ein Betrieb nachweisen kann, dass er trotz ausreichender Suchbemühungen und trotz Anbieten eines zumutbaren Ausbildungsplatzes keine auszubildende Person finden konnte, die bei ihm ihre praktische Ausbildung absolvieren wollte.

Die Höhe der Ersatzabgabe beträgt höchstens das Doppelte der ungedeckten Kosten, die dem Betrieb aus denjenigen Ausbildungswochen entstanden wären, die er in Verletzung seiner Ausbildungsverpflichtung nicht erbracht hat. Die Ersatzabgabe ist bewusst höher als die ungedeckten Kosten angesetzt, damit es für die Betriebe aus finanzieller Sicht vorteilhafter ist, einen Ausbildungsplatz bzw. die vorgeschriebenen Ausbildungswochen anzubieten, anstatt einfach die Ersatzabgabe zu leisten. Die genaue Höhe der Ersatzabgabe regelt die Regierung durch Verordnung (vgl. Art. 5 Abs. 3). Sie kann die Höhe der Ersatzabgabe je nach betroffenem Beruf unterschiedlich hoch ansetzen.

Art. 5 Abs. 2 begründet eine Spezialfinanzierung im Sinn von Art. 51 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG). Der Ertrag aus den Ersatzabgaben wird zweckgebunden für Beiträge nach Art. 8 an Ausbildungsverbunde verwendet werden. Können die Beiträge an Ausbildungsverbunde nicht vollständig aus der Spezialfinanzierung gedeckt werden, sind die zusätzlich benötigten Mittel aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu finanzieren.

Art. 6 und 7 Beiträge an Betriebe, die Ausbildungsplätze Pflege anbieten

Die Beiträge nach Art. 6 stützen sich auf Art. 5 BFAP. Sie werden in der Regel direkt dem einzelnen Ausbildungsbetrieb gewährt. Stellen mehrere Betriebe einen Ausbildungsplatz im Rahmen eines Ausbildungsverbunds gemeinsam zur Verfügung, können die Beiträge im Verhältnis der tatsächlich erbrachten Ausbildungswochen auf die beteiligten Betriebe aufgeteilt werden.

Beiträge nach Art. 6 erhalten nicht nur Betriebe mit einer Ausbildungsverpflichtung, sondern alle Betriebe, die im Kanton Ausbildungsplätze Pflege anbieten. Als ungedeckte Kosten für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen Pflege gelten Kosten, welche die Ausbildungsbetriebe nicht schon anderweitig entschädigt bekommen. Ausbildungsplätze, die ein Listenspital im Umfang seiner Ausbildungsverpflichtung zur Verfügung stellt, sind durch die Vergütungen nach Art. 49a KVG finanziert (vgl. dazu auch Abschnitt 3.2). Ein Listenspital erhält daher nur für Ausbildungsplätze, die es zusätzlich zu der in seiner Ausbildungsverpflichtung vorgeschriebenen Anzahl Ausbildungsplätze anbietet, einen Beitrag nach Art. 6 Bst. a (vgl. dazu auch Art. 5 Abs. 2 BFAP). Demgegenüber haben Pflegeheime sowie Spitex-Organisationen grundsätzlich für sämtliche Ausbildungsplätze Pflege, die sie im Kanton anbieten, Anspruch auf Beiträge nach Art. 6.

Ein Betrieb hat – wenn er die Beitragsvoraussetzungen erfüllt – einen Rechtsanspruch auf Beiträge an die ungedeckten Kosten der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen (Art. 6 Abs. 1). Bei den Beiträgen nach Art. 6 Abs. 2 handelt es sich hingegen um staatliche Leistungen, auf die kein fester Rechtsanspruch besteht. Die Vollzugsbehörde entscheidet nach Ermessen, ob ein Beitrag nach Art. 6 Abs. 2 gewährt wird. Immerhin ist sie dabei an die allgemeinen Rechtsgrundsätze, insbesondere die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot gebunden.

Art. 4 BFAP verpflichtet die Akteure, die Leistungen im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen erbringen, ein Ausbildungskonzept zu erstellen. Zur Sicherstellung bzw. Umsetzung dieser Verpflichtung, sieht Art. 6 Abs. 3 EG-BFAP vor, dass nur Betriebe mit einem Ausbildungskonzept Beiträge nach dem vorliegenden Erlass erhalten.

Massnahmen nach Abs. 2 werden voraussichtlich nicht nur von einzelnen Betrieben, sondern vor allem von weiteren Akteuren wie Berufsverbänden, Organisationen der Arbeitswelt und ähnlichen Akteuren durchgeführt werden. Als mögliche Massnahmen werden in den Erläuterungen des BAG zum Entwurf VFAP unter anderem genannt: Pilotversuche zu neuen Lernsettings, Kampagnen zur Gewinnung von Studierenden in Pflege, Ausbildung oder Coaching von Berufsbildnerinnen und -bildnern. Keine Beiträge nach Art. 6 Abs. 2 erhalten höhere Fachschulen und Fachhochschulen, auch wenn sie ebenfalls Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung sind. Die Beiträge an höhere Fachschulen und an Fachhochschulen sind in Art. 9 und 10 dieses Einführungsgesetzes und in Art. 48 Abs. 4 HFKG geregelt.

Die ungedeckten Kosten für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen Pflege belaufen sich gemäss den Grundsätzen und Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)¹³ auf mindestens Fr. 300.– je praktische Ausbildungswoche. Dementsprechend sieht Art. 7 grundsätzlich einen fixen Beitrag von Fr. 300.– vor. Allerdings sieht der Bund in Art. 3 Abs. 2 Entwurf VFAP vor, seinen Anteil an den Beiträgen ab dem Jahr 2030 jährlich um 5 Prozent zu kürzen, so dass der Bundesanteil im letzten Jahr der Geltungsdauer des BFAP nur noch 35 Prozent betragen würde. Der Kanton sieht zwar keine Kürzung seines Beitragsanteils vor, ist jedoch auch nicht in der Lage, die Kürzungen des Bundesanteils laufend zu kompensieren. Bei einer Kürzung des Bundesanteils wird der Beitrag daher so festgesetzt, dass der kantonale Anteil weiterhin Fr. 150.– beträgt. Dementsprechend würde sich der Beitrag im letzten Halbjahr der Geltungsdauer des BFAP auf rund Fr. 230.75 verringern.

Der Beitrag richtet sich nach den Ausbildungswochen, die ein Betrieb je Kalenderjahr tatsächlich erbracht hat. Werden die angebotenen Ausbildungswochen nicht ausgeschöpft, werden die entsprechenden Beiträge nicht zurückgefordert.

Art. 8 und 9 Beiträge an Ausbildungsverbunde

Wie oben erwähnt (vgl. Erläuterungen zu Art. 1), liegt ein Ausbildungsverbund im Sinn von Art. 3 vor, wenn sich wenigstens zwei Betriebe zusammenschliessen. Einen Beitrag nach Art. 8 f. erhalten hingegen nur Ausbildungsverbunde, die wenigstens drei Betriebe umfassen (vgl. Art. 8 Bst. a), da ein Ausbildungsverbund mit nur zwei angeschlossenen Betrieben in der Regel keine nennenswerten Aufbau- und Betriebskosten im Sinn von Art. 9 Abs. 2 hat.

Damit ein Ausbildungsverbund Beiträge erhält, müssen die angeschlossenen Betriebe unterschiedlichen Trägerschaften gehören (vgl. Art. 8 Bst. a). Führt eine Trägerschaft mehrere Betriebe im Kanton, kann von ihr erwartet werden, dass sie die Erfüllung der Ausbildungsverpflichtungen ihrer Betriebe auf eigene Kosten koordiniert.

Art. 8 Bst. b stellt sicher, dass nur «notwendige» Ausbildungsverbunde einen Beitrag erhalten. Zusammenschlüsse von Betrieben, die alle je für sich ihre Ausbildungsverpflichtung vollständig erfüllen können, sollen nicht aus finanziellen Interessen ihre Ausbildungsplätze über einen mit Beiträgen unterstützten Ausbildungsverbund anbieten.

Art. 8 Bst. c will sicherstellen, dass dank dem Ausbildungsverbund alle Betriebe ihre Ausbildungsverpflichtung tatsächlich erfüllen. Es werden keine Ausbildungsverbunde unterstützt, bei denen

¹³ Nettonormkosten der praktischen Ausbildung bei den nicht-universitären Gesundheitsberufen. Informationsnotiz vom 2. Juli 2015.

ein Teil der angeschlossenen Betriebe dann doch eine Ersatzabgabe leisten muss, weil er seine Ausbildungsverpflichtung nicht vollständig erfüllt.

Der Beitrag beträgt gemäss Art. 9 höchstens Fr. 3'500.– je Ausbildungsplatz Pflege und Jahr, wobei ein ganzer Ausbildungsplatz 25 Ausbildungswochen entspricht. Die genaue Höhe des Beitrags wird von der Regierung geregelt. Diese kann die Beiträge nach der Gesamtzahl Ausbildungsplätze, die ein Ausbildungsverbund anbietet, abstufen, da der Aufwand für Aufbau und Betrieb des Verbunds nicht linear mit der Anzahl Ausbildungsplätze ansteigt.

Es besteht kein Rechtsanspruch auf Beiträge nach Art. 8 f., sondern die Beitragsgewährung liegt im Ermessen der Vollzugsbehörde. Insbesondere kann die Vollzugsbehörde die Dauer eines Beitrags befristen.

Die Beiträge nach Art. 8 f. müssen zweckgebunden für Aufbau und Betrieb des Ausbildungsverbunds verwendet werden. Insbesondere dürfen die Beiträge nicht an die beteiligten Betriebe oder die Studierenden weitergeleitet werden, da es sonst zu Doppelsubventionierungen kommt.

Art. 10 und 11 Beiträge an höhere Fachschulen

Die in Art. 10 vorgesehenen beitragsberechtigten Massnahmen entsprechend Art. 9 Entwurf VFAP. Es geht um Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse und nicht um Beiträge an die ordentlichen Betriebskosten der höheren Fachschule, was in Abs. 3 ausdrücklich betont wird.

Nach dem Konzept des Bundes können mehrere Kantone gemeinsam Massnahmen nach Art. 6 BFAP und Art. 9 Entwurf VFAP unterstützen. Da solche gemeinsam finanzierte Massnahmen eine gewisse Gegenseitigkeit voraussetzen, schafft Abs. 2 die Möglichkeit, dass der Kanton Beiträge an ausserkantonale höhere Fachschulen gewähren kann. Voraussetzung für solche Beiträge ist, dass auch der Standortkanton die Massnahmen im konkreten Einzelfall mit Beiträgen nach Art. 6 BFAP unterstützt.

Art. 12 bis 15 Ausbildungsbeiträge für Studierende

Der Kanton gewährt Personen, die sich in der Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH befinden, Ausbildungsbeiträge. Voraussetzung ist, dass die Studierende oder der Studierende Wohnsitz im Kanton hat. Grundsätzlich ist der Wohnsitz zum Zeitpunkt des Ausbildungsbeginns massgebend. Die Regierung wird in der Verordnung hierzu nähere Bestimmungen erlassen und insbesondere klären, ob die Beitragsberechtigung andauert, wenn die Studierende oder der Studierende während der Ausbildung aus dem Kanton wegzieht oder zuzieht. Es sollen einerseits Doppelsubventionierungen durch mehrere Kantone, andererseits aber auch Beitragslücken verhindert werden. Die entsprechenden Koordinationsregeln werden in Abstimmung mit den umliegenden Kantonen erlassen werden.

Aufgrund von Abs. 1 Bst. a und b erhalten insbesondere Studierende, die direkt nach der gymnasialen Matur oder dem Abschluss einer Fachmittelschule die Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH beginnen, keine Ausbildungsbeiträgen nach Art. 12 f.

Hingegen fallen Personen mit einer Matura, die ein Studium an einer Fachhochschule oder einer universitären Hochschule abgeschlossen haben, unter Art. 12 Abs. 1 Bst. b, sofern es sich um einen «berufsbefähigenden» Abschluss handelt. An Fachhochschulen gilt in der Regel der Bachelor als berufsbefähigender Regelabschluss, während bei universitären Hochschulen ein Master erforderlich ist.

Keine Ausbildungsbeiträge erhalten Studierende, die bei Beginn der Ausbildung zur Pflegefachperson das 55. Lebensjahr vollendet haben. Ebenfalls keine Ausbildungsbeiträge erhalten Studierende, die als Quereinsteigerin oder Quereinsteiger bei Beginn der Ausbildung zur Pflegefachperson das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Der Ausschlussstatbestand in Bst. c verhindert Doppelsubventionierungen durch mehrere Kantone. Er schliesst aber nur doppelte Unterstützungen durch Beiträge aus, die sich auf das BFAP bzw. die entsprechenden kantonalen Umsetzungsbestimmungen stützen. Erhält eine Studierende oder ein Studierender von einem anderen Kanton z.B. Stipendien, fällt dies nicht unter den Ausschlussstatbestand von Art. 12 Abs. 2 Bst. c.

Das EG-BFAP legt die Höhe des Ausbildungsbeitrags nicht abschliessend fest, sondern bestimmt in Art. 13 Abs. 1 einen Rahmen von Fr. 25'000.– bis Fr. 40'000.–, innerhalb dem die Regierung die Beitragshöhe festlegen muss (vgl. Art. 13 Abs. 1 und 2). Dabei sollen unter anderem die Lebenshaltungskosten der Studierenden (vgl. Art. 7 BFAP) sowie grundsätzliche finanzpolitische Überlegungen berücksichtigt werden.

Nach Art. 13 Abs. 3 kann die Regierung die Höhe der Ausbildungsbeiträge nach Art der Ausbildung abstufen. In der Verordnung können somit z.B. die Ausbildungsbeiträge für HF und FH unterschiedlich hoch angesetzt werden. Zudem kann die Regierung die Anzahl beitragsberechtigter Ausbildungsjahre beschränken. Insbesondere ist vorgesehen, bei der Ausbildung zur Pflegefachperson HF nur zwei Ausbildungsjahre zu unterstützen, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die Voraussetzungen für das verkürzte HF-Studium erfüllt. Damit sollen die Studierenden motiviert werden, das verkürzte zweijährige HF-Studium auszuwählen, anstelle des dreijährigen HF-Studiums. Beim FH-Studium ist keine entsprechende Beschränkung vorgesehen, da dort kein verkürztes Studium angeboten wird.

Wenn die Beitragsvoraussetzungen erfüllt sind, hat die Studierende oder der Studierende aufgrund der oben dargestellten Rahmenbedingungen einen Rechtsanspruch auf einen Ausbildungsbeitrag von wenigstens Fr. 25'000.– für ein ganzes Ausbildungsjahr. Zudem ist vorgesehen, in den einzelnen Beitragsverfügungen jeweils einen Mindestbetrag für die gesamte Ausbildungsdauer zuzusichern. Dieser setzt sich aus dem im Zeitpunkt der Beitragsverfügung geltenden, budgetmässig genehmigten Ausbildungsbeitrag für das erste Ausbildungsjahr und dem Mindestbeitrag von Fr. 25'000.– für diejenigen Ausbildungsjahre zusammen, für die noch kein vom Kantonsrat genehmigtes Budget vorliegt. In diesem Umfang stellen die Ausbildungsbeiträge im Rahmen des Vollzugs gebundene Ausgaben dar.

Art. 14 Abs. 1 stellt indirekt klar, dass der Ausbildungsbeitrag eine staatliche Finanzhilfe ist und kein Lohnbestandteil. Dementsprechend werden auf den Ausbildungsbeiträgen keine sozialversicherungsrechtlichen Abzüge erhoben. Offen bzw. noch abzuklären ist, ob es sich bei den Ausbildungsbeiträgen um steuerfreie Einkünfte im Sinn von Art. 37 Abs. 1 Bst. e des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) handelt.

Die übrigen Auszahlungsmodalitäten, insbesondere den Auszahlungsrhythmus und die Fälligkeiten der Ausbildungsbeiträge, regelt die Regierung durch Verordnung. Nach jetzigem Planungsstand ist eine halbjährliche, vorschüssige Auszahlung vorgesehen.

Art. 15 und 16 Beiträge zur Unterstützung des Wiedereinstiegs in die Pflege

Der Beitrag zur Unterstützung des Wiedereinstiegs wird ausschliesslich in Form der Kostenübernahme für anerkannte Wiedereinstiegsurse geleistet. Es ist vorgesehen, dass das Gesundheitsdepartement in der Verordnung zum EG-BFAP für zuständig erklärt wird, über die Anerkennung von Wiedereinstiegskursen zu entscheiden.

Art. 17 Rückforderung von Beiträgen

Art. 17 regelt die Rückforderung von Beiträgen, die bereits ausbezahlt wurden. Wird ein Mangel festgestellt, nachdem der Beitrag zwar Verfügungsmässig zugesprochen, aber noch nicht ausbezahlt wurde, muss die Beitragsverfügung gestützt auf Art. 28 des Gesetzes über die Verwaltungspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) widerrufen und die Auszahlung des Beitrags verweigert werden. Demgegenüber setzt die Rückforderung eines Beitrags keinen vorgängigen Widerruf der Beitragsverfügung voraus, sondern die Rückforderung wird direkt verfügt (vgl. Abs. 2).

Die Rückforderungstatbestände sind in Abs. 1 abschliessend aufgeführt.

Die Verjährungsbestimmungen entsprechen Art. 32 Abs. 2 und 4 des eidgenössischen Subventionengesetzes (SR 616.1; abgekürzt SuG), was sachgemäss erscheint, da von einer Rückforderung immer auch der Bundesanteil betroffen ist.

Änderung anderer Erlasse

Art. 12 Bst. h des Gesetzes über die Spitalplanung und -finanzierung (sGS 320.1; abgekürzt SPFG) wird aufgehoben, da die Ausbildungsverpflichtung neu in Art. 3 ff. EG-BFAP geregelt und erweitert wird.

Vollzugsbeginn

Nach Abschnitt IV des Erlasses bestimmt die Regierung den Vollzugsbeginn des EG-BFAP. Sie kann den Erlass gestaffelt in Vollzug setzen, da die im Erlass vorgesehenen Massnahmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten beginnen werden.

Die Regierung kann den Erlass zudem ganz oder teilweise rückwirkend in Vollzug setzen, frühestens aber auf den 1. Juli 2024. Der Vollzugsbeginn muss auf das Inkrafttreten des BFAP abgestimmt werden können, damit der Kanton während der gesamten Geltungsdauer des auf acht Jahre befristeten Bundesrechts Bundesanteile an die Kosten der geplanten Massnahmen geltend machen kann. Da die Bundesversammlung das BFAP erst am 16. Dezember 2022 verabschiedete und die Entwürfe der Ausführungsverordnungen zum BFAP erst seit August 2023 bekannt sind, konnte das vorliegende kantonale Einführungsgesetz nicht früher erarbeitet werden bzw. wird es dem Kantonsrat erst im Frühjahr 2024 zugeleitet werden können. Eine Verabschiedung des Erlasses vor dem 1. Juli 2024 war zum Vornherein nicht möglich, weshalb es unumgänglich ist, den Erlass rückwirkend in Vollzug zu setzen. Eine Rückwirkung ist nach Lehre und Rechtsprechung zulässig, wenn sie ausdrücklich angeordnet sowie zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt ist, keine stossenden Ungleichheiten bewirkt und keinen Eingriff in wohlverworbene Rechte darstellt.¹⁴ Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt.

Gleich wie beim BFAP soll auch die Gültigkeit des vorliegenden kantonalen Einführungsgesetzes hierzu grundsätzlich auf acht Jahre befristet sein. Ziff. 1.b von Abschnitt IV knüpft daher die Vollzugsdauer bzw. die Befristung des EG-BFAP an die Geltung des BFAP an. Dadurch ist gewährleistet, dass bei einer allfälligen Verlängerung des BFAP auch der Vollzug des kantonalen Einführungsgesetzes bzw. des kantonalen Umsetzungsrechts automatisch verlängert würde.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

In Tabelle 4 sind die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen der im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Massnahmen zur Umsetzung des neuen Art. 117b BV («Pflege») für den Kanton im Rahmen des Budgets 2024 sowie des Aufgaben- und Finanzplans 2025–2027 dargestellt. Die für das Jahr 2028 kalkulierten Kosten stellen einen Maximalbetrag dar, weshalb für die Jahre

¹⁴ Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich / St.Gallen 2020, Rz. 270.

2029 bis 2032 identische Beträge zu erwarten sind. Die Berechnungen beruhen auf der aktuellen Anzahl an Ausbildungsabschlüssen. Das zu erwartende und gewünschte Wachstum wird in der Aufstellung derzeit bedingt berücksichtigt. Denkbar ist ausserdem, dass sich die jährlichen Kosten während den acht Jahren nicht linear verhalten. Aufgrund dieser Umstände sind Veränderungen nicht auszuschliessen und die Aufstellungen als aktuelle Annahme zu betrachten.

Die Mittel für das Jahr 2024 wurden am 28. November 2023 vom Kantonsrat mit dem Budget 2024 beschlossen. Zum aktuellen Zeitpunkt sind die zu erwartenden Zuschüsse des Bundes noch nicht bekannt. Aus diesem Grund wurde im Budget 2024 bzw. im Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027 der gemessen an der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton St.Gallen zu erwartende minimale Bundesbeitrag (Fr. 3'750'000.–) als Einnahme budgetiert. Aufgrund von Neukalkulationen, die nach Abschluss der Vernehmlassung durchgeführt wurden, bestehen Differenzen zwischen dem vorliegenden Dokument und den Zahlen im Aufgaben- und Finanzplan.

Unter Annahme der in Tabelle 4 dargestellten jährlichen Kosten wird für den Zeitraum von neun Jahren (2024–2032) von einem finanziellen Nettoaufwand für den Kanton von knapp 128 Mio. Franken ausgegangen (Aufsummierung der kantonalen Nettobelastung unter Annahme der minimalen Bundesrückerstattung).

Sollten die Kosten, im Rahmen der achtjährigen Finanzierung, höher ausfallen, kann die Regierung, die Beträge an Studierende auf Verordnungsebene nach unten korrigieren. Ziel ist die Beträge und nicht die Anzahl an Studierenden zu reduzieren, denn eine Erhöhung der Ausbildung ist das übergeordnete Ziel der Ausbildungsoffensive.

Massnahme	zu budgetierender Betrag (Kantons- und Bundesanteil) je Jahr				
	2024	2025	2026	2027	2028
finanzielle Unterstützung Ausbildungsbetriebe	Fr. 675'000.–	Fr. 810'000.–	Fr. 945'000.–	Fr. 1'080'000.–	Fr. 1'080'000.–
finanzielle Unterstützung Ausbildungsverbunde	Fr. 500'000.–	Fr. 500'000.–	Fr. 500'000.–	Fr. 500'000.–	Fr. 500'000.–
finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH	Fr. 1'281'000.–	Fr. 5'932'000.–	Fr. 10'571'000.–	Fr. 13'183'000.–	Fr. 14'919'000.–
finanzielle Unterstützung Quereinsteigende	–	Fr. 1'283'000.–	Fr. 3'283'000.–	Fr. 5'283'000.–	Fr. 5'925'000.–
finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege	Fr. 54'800.–	Fr. 54'800.–	Fr. 54'800.–	Fr. 54'800.–	Fr. 54'800.–
Gesamtsumme Aufwand	Fr. 2'510'800.–	Fr. 8'579'800.–	Fr. 15'353'800.–	Fr. 20'100'800.–	Fr. 22'478'800.–
Rückerstattung Bund	Fr. 1'255'400.–	Fr. 3'750'000.–	Fr. 3'750'000.–	Fr. 3'750'000.–	Fr. 3'750'000.–
Nettobelastung Kanton	Fr. 1'255'400.–	Fr. 4'829'800.–	Fr. 11'603'800.–	Fr. 16'350'800.–	Fr. 18'728'800.–

Tabelle 5: Finanzielle Mittel Budget 2024 und Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027

Die für die Massnahme «Finanzielle Unterstützung Ausbildungsbetriebe» kalkulierten Kosten basieren auf der Anzahl Studierender à 25 Praktikumswochen je Jahr multipliziert mit der von der GDK¹⁵ empfohlenen Abgeltung der Ausbildungsleistungen von Fr. 300.–. Die Erhöhung der Ausgaben in den Jahren 2025–2027 beruht auf der im Rahmen der Massnahme «Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH» angestrebten Steigerung der Übertrittsquote von 30 auf 50 Prozent.

¹⁵ Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), Aktualisierte Empfehlung der GDK zur Abgeltung der praktischen Ausbildungskosten in nicht universitären Gesundheitsberufen. 2023, abrufbar unter https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/gesundheitsberufe/nichtun._gesundheitsberufe/EM_Abgeltung_Ausbkosten_nicht-univ_Gesberufe_20230420_def_d.pdf.

Im Kontext der Massnahme «Finanzielle Unterstützung der Ausbildungsverbunde» wurde angenommen, dass sich höchstens ein Viertel aller Studierenden in einer Verbundlösung befindet. Da die Massnahme aus den allfälligen Ersatzabgaben der Ausbildungsverpflichtungen subventioniert werden soll, reduziert sich die Summe von Fr. 500'000.–. Dieser Umstand kommt allerdings nur zum Tragen, wenn Ersatzabgaben erhoben werden. Zur Planungssicherheit und Unterstützung der Ausbildungsverbunde ist die Budgetierung über die Ersatzabgabe hinaus deshalb unumgänglich. Der Maximalbetrag von insgesamt Fr. 500'000.– gilt als Deckelung und kann nicht nach oben ausgeweitet werden. Das Zusammenspiel aus Ersatzabgabe, Geldern des Staatshaushalts und der Deckelung der Gelder wird im Detail auf Verordnungsstufe geregelt.

Die geplanten Ausgaben der Massnahme «Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH» berechnen sich in Anlehnung an den vom Bund vorgeschlagenen Maximalbetrag von Fr. 40'000.– je Studierende/r je Jahr, wobei dieser Betrag zur Kalkulation der im Jahr 2024¹⁶ budgetierten Kosten mit der Ausgangslage von gesamthaft 110 Studierenden multipliziert wurde. Die Ausgaben der Jahre 2025–2027 beinhalten die bereits erläuterte, angestrebte Steigerung der Übertrittsquote von 30 auf 50 Prozent, tragen aber dem Umstand Rechnung, dass die Studierenden ausschliesslich im Herbstsemester (September) starten und in diesen Jahren deshalb nur 3,5 Monate finanziert werden müssen. Weiterhin wurde angenommen, dass sich jährlich 70 Prozent der Studierenden für ein HF-Studium (zwei Ausbildungsjahre) und 30 Prozent für ein FH-Studium (drei Ausbildungsjahre) entscheiden.¹⁷ Bei einem Studium an der Fachhochschule gibt es keine verkürzte Möglichkeit, aus diesem Grund werden hier drei Jahre finanziert. Diese Zielgrösse (Verteilung HF/FH) wurde auch in der Bedarfsplanung beim BAG angegeben. Aktuell wird das Studium HF in höherer Frequenz gewählt, sollte sich dieser Umstand nicht ändern, werden die Kosten geringer ausfallen.

Auch die Massnahme «Finanzielle Unterstützung Quereinsteigende» basiert auf dem Maximalbetrag von Fr. 40'000.– je Studierende/r und Jahr, wobei zur Berechnung die Annahme von jährlich 50 Quereinsteigenden getroffen wurde. Die Kostensteigerung bis ins Jahr 2027 beinhaltet die Summe der zusätzlich startenden Studiengänge ohne Berücksichtigung eines allfälligen Wachstumsfaktors. Bei den Quereinsteigenden ergeben sich zu Beginn höhere Beträge, da diese im März mit dem HF- und im September mit dem FH- Studium beginnen können. Wie bei den FaGe EFZ im Übergang HF/FH wurde angenommen, dass sich jährlich 70 Prozent der Studierenden für ein HF-Studium (zwei Ausbildungsjahre) und 30 Prozent für ein FH-Studium (drei Ausbildungsjahre) entscheiden. Auch hier kann diese Annahme, dass sich 30 Prozent für ein FH- Studium entscheiden oder die Voraussetzungen erfüllen (Berufsmaturität), als eher hoch eingeschätzt werden. Die Unterscheidung ist allerdings, ausser zu Beginn, für das Budget irrelevant, da beide Studiengänge, anders als bei der Massnahme FaGe EFZ zu HF/FH, drei Jahre dauern.

Die budgetierten bzw. zur Budgetierung vorgesehenen Mittel im Zusammenhang mit dem Vorhaben «Finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege» orientieren sich an den durchschnittlichen Kurskosten der derzeitigen Angebote auf dem Markt von Fr. 4'000.–. Der kalkulierte Betrag sieht eine Unterstützung von jährlich maximal 15 Wiedereinsteigenden vor.

Um die geplanten Massnahmen realisieren zu können, sind im Bereich der Kantonsverwaltung personelle Ressourcen erforderlich, wobei die Federführung im Gesundheitsdepartement liegt. Der jährliche Mehraufwand wird auf rund 2'700 Arbeitsstunden geschätzt, was einem Arbeitspensum von 150 Prozent entspricht. Zur Umsetzung des Gesamtaufwands empfiehlt sich der

¹⁶ Start zweijähriges Studium Pflege HF und Studium Pflege FH im September, daher im Jahr 2024 Kalkulation mit 3,5 Monaten.

¹⁷ Die Zielgrösse 70 Prozent HF und 30 Prozent FH begründen sich in einem angestrebten Grademix. In der Pflege werde Personen mit einem praxisorientierten (HF) und eher akademischen (FH) Weg benötigt. Im Rahmen der erweiterten Kompetenzen sind die Personen im FH-Studium auch ein wesentlicher Zubringer für die mögliche, anschliessende Spezialisierung auf Masterniveau.

Einsatz verschiedener Berufsprofile. So erfordern die Aufgaben einerseits eine fachliche Qualifikation und andererseits eine hauptsächlich administrative Qualifikation. Auf Basis der unterschiedlichen Kompetenzprofile ergeben sich jährliche Personalaufwände von rund 165'000 Franken. Die jährlichen personellen Mehraufwände werden aus dem bestehenden Personalkredit des Gesundheitsdepartementes unter Berücksichtigung des Anteils an der Quote für strukturelle Stellenschaffungen gemäss Beschluss des Kantonsrates zum Budget 2024 finanziert.

6 Vernehmlassungsverfahren

6.1 Allgemeines

Die Regierung hat mit Beschluss vom 19. Dezember 2023 den Entwurf und den Bericht des Gesundheitsdepartementes zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege im Rahmen einer Null-Lesung zur Kenntnis genommen und das Gesundheitsdepartement eingeladen, über den Entwurf ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte vom 22. Dezember 2023 bis 23. Februar 2024. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die politischen Gemeinden des Kantons St.Gallen, der Verband St.Galler Gemeindepräsidien (VSGP), der Verband der Betagten- und Pflegeheime des Kantons St.Gallen (CURAVIVA St.Gallen), der Verband wirtschaftlich unabhängiger Alters- und Pflegeeinrichtungen Schweiz (senesuisse), der Spitex Verband SG|AR|AI, die Association Spitex privée Suisse (ASPS), die Sektion St.Gallen-Thurgau-Appenzell des Schweizer Berufsverbandes der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner SBK SG TG AR AI, der Kantonale Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung (INSOS St.Gallen-Appenzell Innerhoden), die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA), der Verband Personal öffentlicher Dienste (VPOD Ostschweiz), die Unia Region Ostschweiz-Graubünden, die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell (IHK), der Kantonale Gewerbeverband St.Gallen (KGV), die Berit Klinik AG, die Geriatrie Klinik St.Gallen, die Klinik Oberwaid AG, die Klinik Stephanshorn, die Kliniken Valens, das Ostschweizer Kinderspital (OKS), die Psychiatrie St.Gallen, die Rosenklinik, die Spitalverbunde des Kantons St.Gallen, die Thurklinik AG, die Organisation der Arbeitswelt für Gesundheits- und Sozialberufe SG/AR/AI/FL (OdA GS), das Berufs- und Weiterbildungszentrum für Gesundheits- und Sozialberufe St.Gallen (BZGS), das Departement Gesundheit der Ostschweizer Fachhochschule (OST), das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) St.Gallen, die Departemente sowie die Staatskanzlei. Von den eingeladenen Organisationen gingen 38 Vernehmlassungsantworten ein. Zudem haben im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens die Mitte Sarganserland, die Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU), das La Vita Seniorenzentrum, das Alters- und Pflegeheim Hofwis, das Hospiz St.Gallen, der Kantonale Seniorenrat St.Gallen, santésuisse und der Verein ViaPflege Stellung zur Vorlage bezogen.

Die Inhalte des Entwurfs und der Botschaft des Gesundheitsdepartementes zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege werden im Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich begrüsst. Insbesondere die Ausweitung der Ausbildungsverpflichtung auf sämtliche Versorgungsbereiche wird positiv hervorgehoben. Auf einer übergeordneten Ebene wird das parallel geplante Monitoring hinsichtlich Wirksamkeit der Massnahmen von der Mitte Kanton St.Gallen, der FDP, der SP, der GRÜNEN, dem Kantonalen Gewerkschaftsbund, dem VPOD, der OST und dem Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St.Gallen begrüsst. Die FDP schlägt zusätzlich die Beschreibung möglicher Handlungsfelder vor, sollte das geplante Vorgehen nicht die gewünschte Wirkung zeigen. Überdies erwarten mehrere Verbände, Parteien (Mitte Kanton St.Gallen und SP), die OST und ein Listenspital entweder die Weiterfinanzierung der geplanten Massnahmen nach Ablauf der vorgesehenen Geltungsdauer des Gesetzes von acht Jahren (vgl. Abschnitt IV Ziff. 1b des Gesetzesentwurfs) oder die Konkretisierung entsprechender Anschlusslösungen. Seitens zweier Institutionen der stationären Langzeitpflege, der SVP, senesuisse, INSOS, der ASPS sowie dem SRK St.Gallen wurde ausserdem

die Ausweitung der Massnahmen auf Auszubildende der Sekundarstufe II, konkret auf die Grundbildung FaGe EFZ, gefordert. Aus ihrer Perspektive werde ansonsten ein grosser Teil der Mitarbeitenden insbesondere im Bereich der Langzeitpflege im aktuellen Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt.

Unabhängig von den geplanten Massnahmen wird sehr häufig eine rasche Umsetzung der zweiten Etappe (Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Stärkung der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten) gefordert. Nur so könne der Fachkräftemangel in der Pflege langfristig und nachhaltig behoben werden.

Nachfolgend wird auf die im Rahmen der Vernehmlassung eingebrachten weiteren, wesentlichen Anliegen und auf deren Berücksichtigung im Einführungsgesetz eingegangen.

6.2 Ausbildungsverpflichtungen in den nicht-universitären Gesundheitsberufen

Sowohl Verbände als auch die Mitte Kanton St.Gallen und die Mitte Sarganserland sowie die GRÜNEN befürworten die Definition von verbindlichen und transparenten Kriterien, die zu einer Befreiung der Ersatzabgabe im Rahmen eines unverschuldeten Nicht-Erfüllens der Ausbildungsverpflichtung führen. Der Spitex Verband SG|AR|AI, die Mitte Kanton St.Gallen sowie vereinzelte Institutionen beantragen ausserdem die Anpassung des Verwendungszwecks der Ersatzabgabe gemäss Art. 5 Abs. 2. So soll der Ertrag aus den Ersatzabgaben zumindest teilweise an jene Institutionen und Organisationen ausgeschüttet werden, die ihre Ausbildungsverpflichtung übertroffen haben.

Das Hospiz St.Gallen sowie INSOS geben zu bedenken, dass sie aufgrund ihrer Spezialangebote und den damit verbundenen, individuellen Gegebenheiten nicht dazu in der Lage sind, die vorgesehene Ausbildungsverpflichtung zu erfüllen. Das Hospiz St.Gallen fordert eine Ausnahmeregelung, wonach die Ausbildungsverpflichtung in ihrer Institution nicht umgesetzt wird. INSOS beantragt entweder die Streichung der Institutionen für Menschen mit einer Behinderung aus der gesetzlichen Grundlage oder zumindest die adäquate Berücksichtigung derer Sonderrolle im Rahmen der Berechnungssystematik.

6.3 Finanzielle Unterstützung Ausbildungsbetriebe

Zwei Listenspitäler weisen darauf hin, dass die derzeitige Finanzierung der Ausbildungsleistungen gemäss Art. 49a KVG nicht kostendeckend ist. Sie begrüssen aus diesem Grund eine Anpassung der vorgesehenen Finanzierung der ungedeckten Kosten für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen. Die ASPS fordert insbesondere aufgrund der für alle nicht-universitären Gesundheitsberufe verbindlichen Ausbildungsverpflichtung eine zusätzliche Kostenbeteiligung bei der Grundausbildung zur/zum FaGe EFZ.

6.4 Finanzielle Unterstützung Ausbildungsverbunde

Die finanzielle Unterstützung der Ausbildungsverbunde wird begrüsst. Die Stellungnehmenden sprechen sich allerdings mehrheitlich für eine Senkung der in Art. 8 Abs. 1 Bst. a vorgesehenen Mindestanzahl Betriebe von drei auf zwei Institutionen bzw. Organisationen aus. Aufgrund lokaler Gegebenheiten sei der Zusammenschluss von mehr als zwei Betrieben zu einem Ausbildungsverbund nicht in jedem Fall realistisch. Vereinzelt wird ausserdem die Verknüpfung der finanziellen Unterstützung der Ausbildungsverbunde mit der Ausbildungsverpflichtung kritisiert. Die

in Art. 8 Abs. 1 Bst. b und c formulierten Kriterien würden der angestrebten Förderung von Ausbildungsverbänden widersprechen. Es wird befürchtet, dass bestehende Ausbildungsverbände gefährdet und die Gründung neuer Ausbildungsverbände gehemmt werden.

6.5 Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH und finanzielle Unterstützung Quereinstieg

Die ausschliessliche Finanzierung des verkürzten HF-Studiengangs für FaGe EFZ wird in der Stellungnahme von Verbänden, VSGP, Parteien und Institutionen kritisiert. Neben einer Benachteiligung von lernschwachen Studierenden wird insbesondere eine Erhöhung der Anzahl Studienabbrüche befürchtet. Das Ostschweizer Kinderspital begrüsst eine Ausnahmeregelung, wonach Studierende im Arbeitsfeld Pflege und Betreuung von Kindern, Jugendlichen, Familien und Frauen (KJFF), die ihre FaGe EFZ-Ausbildung in einem anderen Fachbereich absolviert haben, von einer Finanzierung über drei Studienjahre profitieren können. Begleitende Massnahmen zur Kostendämpfung bei einem allfälligen Ausbau der Finanzierung werden lediglich vereinzelt genannt. So sollen sämtliche Studiengänge während zwei Jahren finanziert und/oder eine Altersuntergrenze eingeführt werden.

Im Rahmen der Massnahme «Finanzielle Unterstützung von Quereinsteigenden» werden vorwiegend die Altersgrenzen der anspruchsberechtigten Personen beanstandet. Sämtliche Verbände, mehrere politische Parteien (Mitte Kanton St.Gallen, Mitte Sarganserland, GRÜNE und SP) sowie die Ausbildungsbetriebe äussern sich gleichermassen für eine Aufhebung bzw. Erhöhung der Obergrenze auf mindestens 55 Jahre und eine Aufhebung bzw. Senkung der Untergrenze auf höchstens 25 Jahre.

Mehrere Verbände, der VSGP, der kantonale Seniorenrat, ein Listenspital sowie die Mitte Kanton St.Gallen und die Mitte Sarganserland befürworten sowohl bei der Massnahme «Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH» als auch bei der Massnahme «Finanzielle Unterstützung Quereinstieg» eine grosszügige Handhabung betreffend Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Betroffene sollen unter der Voraussetzung einer Verpflichtung für eine Anstellung im Kanton St.Gallen nach Abschluss ihres Studiums von entsprechenden Beiträgen profitieren können. Im Gegensatz dazu regen der SBK SG TG AR AI (aus ethischen Gründen) sowie eine einzelne Gemeinde (zur Bevorzugung der inländischen Fachkräfte) den Verzicht auf eine finanzielle Unterstützung für Grenzgängerinnen und Grenzgänger an.

Weitere Parteien (SVP, FDP und GRÜNE) sowie zwei weitere Listenspitäler fordern die Einführung einer Arbeitsverpflichtung nach Abschluss des Studiums für sämtliche Personen, die Ausbildungsbeiträge erhalten haben.

Auf die Ausbildungsbeiträge an Studierende sind gemäss der SP, dem SBK SG TG AR AI, dem Kantonalen Gewerkschaftsbund sowie dem VPOD sozialversicherungsrechtliche Abzüge zu erheben.

6.6 Finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege

Hinsichtlich der Massnahme «Finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege» sind vergleichsweise wenige Rückmeldungen eingegangen. Aufgrund marktwirtschaftlicher Veränderungen beantragen die SP, der SBK SG TG AR AI, der Kantonale Gewerkschaftsbund sowie der VPOD die Streichung des Höchstbetrags unter Art. 16 Abs. 1.

6.7 Berücksichtigung der Vernehmlassungsantworten im Einführungsgesetz

Auf eine weitere Ausdehnung der Massnahmen zugunsten der Sekundarstufe II wird verzichtet. Im Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege auf Basis der Pflegeinitiative sind ausschliesslich finanzielle Mittel zur Förderung der Tertiärstufe Pflege vorgesehen. Bei einer Ausweitung der Massnahmen besteht seitens der Kantone kein Anspruch auf eine Kostenbeteiligung des Bundes. Berücksichtigung findet die Sekundarstufe II in den Ausbildungsverpflichtungen. Weiterhin wird sie von den unterstützten Verbundlösungen profitieren, obgleich auch hier die Finanzierung für die Tertiärstufe vorgesehen ist. Obwohl in Abschnitt 1.1 ein Mangel an Personen auf Sekundarstufe II ausgewiesen wurde, ist dieser nicht mit dem Fachkräftemangel auf Tertiärstufe vergleichbar. Es zeigt sich aber, dass FaGe EFZ den Beruf oft frühzeitig verlassen. Aus diesem Grund scheint eine Förderung im Rahmen des Teilprojekts 2 (Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie Stärkung der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten) zielführender als im vorliegenden Entwurf.

Die im Rahmen der Ausbildungsverpflichtung gegebenenfalls zu leistende Ersatzabgabe wird wie geplant in die Ausbildungsverbunde investiert. Der administrative Aufwand bei der Auszahlung von mitunter minimalen finanziellen Beträgen wird erfahrungsgemäss als unverhältnismässig eingestuft. Weiter werden Hospiz-Betriebe aufgrund ihres Spezialangebots von der Ausbildungsverpflichtung ausgenommen. Damit die Gegebenheiten der Institutionen für Menschen mit einer Behinderung ausreichend berücksichtigt werden können, wird die Ausbildungsverpflichtung um ein Jahr verzögert umgesetzt, indem das Gesundheitsdepartement für diese Institutionen erst ab 1. Januar 2026 Verfügungen nach Art. 3 Abs. 3 erlassen wird.

Beiträge an Ausbildungsverbunde werden weiterhin bei der Zusammenarbeit von drei Betrieben gewährt. Den Institutionen und Organisationen steht es unabhängig davon frei, sich zur Förderung der Ausbildung gleichwohl in Verbundlösungen mit zwei Betrieben zu organisieren. Diese Leistungen können ebenfalls im Rahmen der Ausbildungsverpflichtung deklariert werden, werden aber nicht finanziell vom Kanton als Verbund unterstützt. Dabei gilt zu betonen, dass der Kanton grosse, regionale Verbundlösungen als erstrebenswert erachtet. Das Ziel soll nicht in der Förderung von einer Vielzahl an kleinen, heterogen organisierten Ausbildungsverbunden liegen.

An der ausschliesslichen Finanzierung des zweijährigen HF-Studiengangs für FaGe EFZ wird festgehalten. Gemäss Rahmenlehrplan des SBFJ wird eine FaGe EFZ während ihrer Grundausbildung dazu befähigt, den verkürzten zweijährigen Studiengang zur Dipl. Pflegefachperson HF zu absolvieren. Vor dem Hintergrund der erheblichen finanziellen Auslagen lässt sich eine identische Dauer des Studiums für FaGe EFZ, die bereits profunde Erfahrungen im Gesundheitswesen sammeln konnten, und für Personen mit einem EFZ-Abschluss ausserhalb der Pflege, nicht begründen. Ausserdem ermöglicht die ausschliessliche Berücksichtigung des verkürzten Studiengangs eine höhere Anzahl an Studienabschlüssen, worin letztendlich das Ziel des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege liegt. Hinsichtlich dieser Entscheidung wurde der Budgetposten aktualisiert (Abschnitt 5, Tabelle 4). FaGe EFZ starten ausschliesslich im September. Somit reduziert sich die Budgetierung für die Jahre 2025 und 2026. Weiterhin wurde mit der Annahme gerechnet, dass 70 Prozent ein HF- und 30 Prozent ein FH-Studium beginnen. Diese Annahme ist aktuell mit Blick auf die 30 Prozent an der FH als zu hoch einzustufen, bildet aber die gewünschte Entwicklung ab. Die Aufteilung 70/30 hat aber eine Kostenerhöhung im Gesamtbudget zur Folge.

Der Forderung zur Ausweitung der Altersobergrenze sowie der Altersuntergrenze bei Quereinsteigenden wird allerdings Rechnung getragen. So wird die Altersobergrenze sowohl bei der Massnahme «Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH» als auch bei der Massnahme «Finanzielle Unterstützung Quereinstieg» auf 55 Jahre angehoben und die Altersuntergrenze bei den Quereinsteigenden auf 25 Jahre reduziert. Durch diese Anpassung erweitert sich

die Gruppe der Personen, die Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung haben. Im Bereich der Personen zwischen 50 und 55 Jahren sind keine nennenswerten Änderungen zu erwarten. Vor dem Hintergrund, dass bei der Budgetierung die positive Annahme zu Grunde liegt, dass jährlich 50 Personen beginnen, wird nicht davon ausgegangen, dass die Reduzierung auf 25 Jahre zu Mehrkosten führt. Aus diesem Grund wurde die Erweiterung der Bezugsgruppe nicht im Budget angepasst. Auf eine Verpflichtung der Beitragsempfängerinnen und -empfänger für eine Anstellung im Kanton St.Gallen wird verzichtet. Einerseits wäre eine entsprechende Reglementierung ausschliesslich für den Kantonsbeitrag möglich, da der Bund explizit von einer Verpflichtung absieht. Andererseits dienen die Beiträge zur Finanzierung des Lebensunterhalts und sind daher nicht mit betriebsüblichen Weiterbildungen, die nach der Grundbildung stattfinden, gleichzusetzen. Vielmehr entspricht dieses Vorgehen jenem des Stipendienwesens.

Das Controlling der Massnahmen wird aktuell in Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Statistik vorbereitet. Zum einen werden Daten erhoben, die für die Beantragung und Abrechnung der Massnahmen erforderlich sind. Zum anderen wird der Bund Evaluationskriterien festlegen, für dessen Beurteilung ebenfalls spezifische Angaben zu erfassen sind. Wenig Rechnung getragen werden kann dem Wunsch nach Steuerungsmöglichkeiten während der Massnahmen. Einerseits zeigt sich die Wirkung von Massnahmen im Rahmen der Ausbildung generell erst zeitverzögert. Andererseits sind die Studierenden, Betriebe und Ausbildungsverbände auf langfristige Zusagen sowie eine Planungssicherheit angewiesen.

Dem Wunsch nach einer Darstellung, wie es nach Ablauf der acht finanzierten Jahre weitergeht, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht entsprochen werden. Es ist unklar, ob Massnahmen anschliessend auf Bundesebene weitergeführt werden. Sicherlich lässt sich aber mutmassen, dass die Institutionen nicht in der Lage sein werden, den Bundesanteil und/oder den Kantonsanteil selbstständig zu tragen. Es lässt hoffen, dass sich der Fachkräftemangel, auch im Hinblick auf die zweite Etappe, entschärft, trotzdem werden im Bereich der Ausbildung weiterhin Massnahmen notwendig sein.

7 Umsetzung und Verordnungsrecht

Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des vorgesehenen zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Die für das vorliegende Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege nötigen Verordnungsbestimmungen sind von erheblicher Bedeutung.

Die nachfolgende, nicht abschliessende Aufzählung zeigt die wesentlichen Aspekte der Umsetzung und des zu erlassenden Verordnungsrechts (im Sinn von Grundzügen) auf. Diese sind z.T. bereits in den vorstehenden Abschnitten der vorliegenden Botschaft erläutert und werden hier insoweit zusammengefasst. Die Verordnung wird im Detail parallel zum parlamentarischen Verfahren erarbeitet werden.

1. Allgemein:

- Art. 1 unterscheidet zwischen dem umfassenden Begriff «Ausbildungsplätze» und dem spezifischeren Begriff «Ausbildungsplatz Pflege». Der Begriff «Ausbildungsplätze» umfasst neben den Ausbildungsplätzen Pflege – d.h. den Arbeitsplätzen für die praktische Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH – auch Arbeitsplätze für die praktische Ausbildung von weiteren nicht-universitären Gesundheitsberufen. Die Regierung bestimmt durch Verordnung, welche weiteren nicht-universitären Gesundheitsberufe unter diesen Begriff fallen. Die

- Unterscheidung ist von Bedeutung, weil finanzielle Beiträge nach dem vorliegenden Erlass nur für Ausbildungsplätze Pflege gewährt werden, andere Bestimmungen (z.B. betreffend die Ausbildungsverpflichtung) sich jedoch auf die «Ausbildungsplätze» beziehen;
- Auszahlungsmodalitäten zwischen dem 1. Juli 2024 und dem 1. Juli 2025 (rückwirkender Vollzug);
2. Ausbildungsverpflichtungen in den nicht-universitären Gesundheitsberufen:
 - Berechnungssystematik einschliesslich Definition und Festlegung Vorgabewert, anrechenbare Ausbildungswochen und Normwert je Fachbereich;
 - Geltungsdauer Vorgabewert;
 - Evaluationsintervall Normwert;
 - Einsatzmöglichkeiten der Steuerelemente (Gewichtung und Wachstum);
 - Details zur Datenerhebung;
 - Vorhandensein Ausbildungskonzept in den Institutionen;
 - Umgang mit Mischbetrieben, z.B. Pflegeheimen mit In-House-Spitex, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung mit einer gewissen Anzahl von Betten auf der Pflegeheimliste;
 - Umgang mit Ausbildungsverbunden;
 - Höhe der Ersatzabgabe;
 - Zahlungsmodalitäten zur Ersatzabgabe;
 - Details zur (partiellen) Befreiung von Ersatzabgabe; Definition Unverschulden;
 - Einsatz einer Steuerungsgruppe;
 - Angaben zum Monitoring/Controlling;
 - Details zur Verwendung der Ersatzabgabe;
 - Mitwirkungspflicht Leistungserbringer, Massnahmen bei falschen Angaben;
 - Übernahme ins Gesundheitsgesetz;
 3. Finanzielle Unterstützung Ausbildungsbetriebe:
 - Angaben zur Datenerhebung (Verknüpfung mit den Ausbildungsverpflichtungen);
 - Zahlungsmodalitäten (rückwirkende Zahlung der erbrachten Leistungen);
 - allenfalls Details zu den Kürzungen der Bundesbeiträge ab dem Jahr 2030;
 - Massnahmen bei falschen Angaben;
 4. Finanzielle Unterstützung Ausbildungsverbunde:
 - Kriterien der Anspruchsberechtigung;
 - Verwendungszweck der finanziellen Mittel;
 - Deckelung der Staatsausgaben;
 - Beitragshöhe und Berechnungsgrundlage;
 - Betriebsstandort, Ausgrenzung ausserkantonale Betriebe;
 - Zusammenspiel Ausbildungsverpflichtungen;
 - Auswirkungen auf den Ausbildungsverbund bei Nichterfüllung der Ausbildungsverpflichtungen;
 - Zusammenarbeit mit der OdA GS in der Umsetzung;
 - Auszahlungsmodalitäten;
 - Evaluationskriterien;
 - Kriterien zur Unterstützungsdauer;
 - Rückforderungen von Beiträgen;
 - Übernahme ins Gesundheitsgesetz;
 - Massnahmen bei falschen Angaben;
 5. Finanzielle Unterstützung FaGe EFZ im Übergang HF/FH und Quereinstieg:
 - Definition Anspruchsberechtigung;
 - Definition Quereinstieg;
 - Definition Erstantrag, Folgeanträge und Evaluation;
 - Änderung des Wohnsitzes während der Ausbildung;
 - Auszahlungsmodalitäten (Summe, Intervall usw.);
 - Klärung der steuerlichen Abzüge;
 - Beitragshöhe;

- Rückzahlungsmodalitäten bei Abbruch des Studiums;
 - Regelungen bei Verlängerung oder Unterbruch des Studiums (Schwangerschaft, Assessmentjahr OST nicht bestanden, lange Krankheit usw.);
 - Regelungen, wenn das Studium im Jahr 2032 nicht abgeschlossen ist;
 - Mitwirkungspflicht der unterstützungsberechtigten Personen, Massnahmen bei falschen Angaben;
6. Finanzielle Unterstützung Wiedereinstieg in die Pflege:
- Definition Anspruchsberechtigung (Einschlusskriterien Zielgruppe, Einschlusskriterien Anbietende):
 - Auszahlungsmodalitäten;
 - Definition Antrag und Evaluation;
 - Massnahmen bei falschen Angaben.

8 Referendum

Gemäss Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates dem obligatorischen Finanzreferendum, sofern diese zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben.

Die Geltung des EG-BFAP ist grundsätzlich auf acht Jahre befristet. Dementsprechend werden voraussichtlich nur während acht Jahren Beiträge gestützt auf dieses Gesetz ausgerichtet werden. Nach dem Wortlaut von Art. 6 RIG betreffend «wiederkehrende neue Jahresausgaben» würde der Erlass also nicht dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen. Da der Erlass während seiner Geltungszeit Ausgaben von deutlich mehr als 15 Mio. Franken zur Folge haben wird (knapp 128 Mio. Franken in den Jahren 2024–2032), untersteht er im Sinn einer systematischen und teleologischen Auslegung von Art. 6 RIG gleichwohl dem obligatorischen Finanzreferendum.

Gemäss aktuellem Zeitplan würde die Volksabstimmung im November 2024 stattfinden, wenn die erste und zweite Lesung in der Sommersession 2024 erfolgen können.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

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

Entwurf der Regierung vom 26. März 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 26. März 2024¹⁸ Kenntnis genommen und

erlässt

in Ausführung des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022¹⁹

als Gesetz:

I.

I. Allgemeines

Art. 1 Begriffe

¹ In diesem Erlass bedeuten:

- a) Ausbildungsplatz Pflege: Arbeitsplatz für die praktische Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH²⁰;
- b) Ausbildungsplätze: Ausbildungsplätze Pflege und Arbeitsplätze für die praktische Ausbildung von weiteren nicht-universitären Gesundheitsberufen. Die Regierung bestimmt die weiteren nicht-universitären Gesundheitsberufe durch Verordnung;
- c) Ausbildungsverbund: organisatorischer Zusammenschluss von wenigstens zwei Betrieben, die gemeinsam Ausbildungsplätze anbieten;
- d) Studierende: Personen, die sich in der Ausbildung zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann HF oder zur Pflegefachfrau / zum Pflegefachmann FH befinden;
- e) Pflegefachperson: Pflegefachfrau / Pflegefachmann HF und Pflegefachfrau / Pflegefachmann FH;
- f) Listenspital: Betrieb, der auf einer Spitalliste im Sinn von Art. 8 des Gesetzes über die Spitalplanung und -finanzierung vom 31. Januar 2012²¹ aufgeführt ist. Ausgenommen sind Geburtshäuser;
- g) Pflegeheim: Betrieb, der auf der kantonalen Pflegeheimliste aufgeführt ist. Ausgenommen sind Sterbehospiz-Einrichtungen²²;

¹⁸ ABI 2024-●●.

¹⁹ SR ●●.

²⁰ Art. 2 des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022, SR ●●.

²¹ sGS 320.1.

²² Art. 28 ff. des Sozialhilfegesetzes vom 27. September 1999, sGS 381.1.

h) Spitex-Betrieb: Organisation der Krankenpflege und Hilfe zu Hause²³.

II. Ausbildungsverpflichtung

Art. 2 *Bedarfsplanung*

¹ Das Gesundheitsdepartement legt gestützt auf eine kantonale Versorgungsplanung²⁴ den Bedarf an Ausbildungsplätzen im Kanton fest. Es berücksichtigt dabei die bestehenden und die geplanten Bildungs- und Studienplätze.

Art. 3 *Ausbildungsverpflichtung* a) *Grundsatz*

¹ Listenspitäler, Pflegeheime und Spitex-Betriebe stellen Ausbildungsplätze zur Verfügung, wenn sie einen Betriebsstandort im Kanton haben.

² Sie bieten die Ausbildungsplätze am eigenen Betriebsstandort im Kanton oder in einem Ausbildungsverbund an. Der Ausbildungsverbund bietet die Ausbildungsplätze an einem Betriebsstandort im Kanton an.

³ Die zuständige Stelle des Kantons bestimmt durch Verfügung oder Leistungsauftrag die Mindestanzahl Ausbildungswochen, die ein Betrieb im Kanton erbringen muss.

⁴ Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung. Insbesondere:

- a) bestimmt sie die Kriterien, nach denen die Mindestanzahl Ausbildungswochen festgelegt wird. Sie kann für Listenspitäler, Pflegeheime und Spitex-Betriebe unterschiedliche Kriterien erlassen;
- b) sorgt sie dafür, dass die Summe der nach Abs. 3 dieser Bestimmung festgelegten Ausbildungswochen den Bedarf an Ausbildungsplätzen nach Art. 2 dieses Erlasses nicht übersteigt;
- c) kann sie vorsehen, dass die erbrachten Ausbildungswochen je nach Beruf unterschiedlich gewichtet werden;
- d) kann sie vorsehen, dass Ausbildungswochen, die von einem Ausbildungsverbund erbracht werden, höher gewichtet werden.

Art. 4 *b) Ersatzabgabe* 1. *Abgabepflicht*

¹ Erfüllt ein Betrieb seine Ausbildungsverpflichtung nicht, leistet er eine Ersatzabgabe.

² Er ist von der Ersatzabgabe befreit, wenn er nachweist, dass er die Ausbildungsverpflichtung unverschuldet nicht erfüllt hat.

Art. 5 *2. Höhe und Verwendungszweck der Ersatzabgabe*

¹ Die Ersatzabgabe beträgt höchstens das Doppelte der ungedeckten Kosten, die dem Betrieb entstanden wären, wenn er die fehlenden Ausbildungswochen erbracht hätte.

²³ Art. 51 der eidgenössischen Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995, SR 832.102.

²⁴ Art. 2 des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022, SR ●●.

² Der Ertrag aus den Ersatzabgaben wird zweckgebunden für Beiträge an Ausbildungsverbände verwendet.

³ Im Übrigen regelt die Regierung die Ersatzabgabe durch Verordnung. Sie kann die Ersatzabgabe je nach Beruf unterschiedlich hoch ansetzen.

III. Beiträge

Art. 6 *Beiträge an Betriebe, die Ausbildungsplätze Pflege anbieten* a) *Beitragsarten und Beitragsvoraussetzungen*

¹ Der Kanton gewährt einem Betrieb, der im Kanton Ausbildungsplätze Pflege anbietet, Beiträge an die ungedeckten Kosten der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen Pflege.

² Er kann im Rahmen der bewilligten Kredite einem Betrieb Beiträge gewähren:

- a) für Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der praktischen Ausbildung zur Pflegefachperson;
- b) für Massnahmen zur Steigerung der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen Pflege.

³ Die Gewährung eines Beitrags setzt voraus, dass der Betrieb über ein Ausbildungskonzept nach Art. 4 des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022²⁵ verfügt.

⁴ Anderen Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen können im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge nach Abs. 2 dieser Bestimmung gewährt werden, wenn die Massnahme mehreren Betrieben dient. Höhere Fachschulen und Fachhochschulen erhalten keine Beiträge nach Abs. 2 dieser Bestimmung.

Art. 7 *b) Beitragshöhe*

¹ Der Beitrag an die ungedeckten Kosten der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen Pflege beträgt Fr. 300.– je Ausbildungswoche, die der Betrieb erbracht hat. Verringert der Bund seinen Anteil am Beitrag auf unter 50 Prozent, wird der Beitrag so festgesetzt, dass der kantonale Anteil weiterhin Fr. 150.– beträgt.

² Der Beitrag an eine Massnahme nach Art. 6 Abs. 2 dieses Erlasses beträgt höchstens 50 Prozent der Kosten der Massnahme und höchstens Fr. 10'000.– je Massnahme.

Art. 8 *Beiträge an Ausbildungsverbände* a) *Voraussetzungen*

¹ Der Kanton kann einem Ausbildungsverbund im Rahmen der bewilligten Kredite einen Beitrag gewähren, wenn:

- a) dem Ausbildungsverbund wenigstens drei Betriebe angeschlossen sind und alle Betriebe unterschiedlichen Trägerschaften gehören;
- b) wenigstens ein Betrieb, der dem Ausbildungsverbund angeschlossen ist, seine Ausbildungsverpflichtung nicht an eigenen Betriebsstandorten im Kanton erfüllen kann;
- c) alle Betriebe, die dem Ausbildungsverbund angeschlossen sind, ihre Ausbildungsverpflichtungen erfüllen.

²⁵ SR ●●.

Art. 9 b) Beitragshöhe und Beitragszweck

¹ Der Beitrag beträgt jährlich höchstens Fr. 3'500.– je Ausbildungsplatz Pflege, der vom Ausbildungsverbund an einem Betriebsstandort im Kanton angeboten wird.

² Der Ausbildungsverbund verwendet den Beitrag für den Aufbau und den Betrieb des Ausbildungsverbunds.

Art. 10 Beiträge an höhere Fachschulen

a) Beitragszweck

¹ Der Kanton kann einer höheren Fachschule im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge gewähren für Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse in Pflege, insbesondere für Massnahmen, die:

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

² Er kann im Rahmen der bewilligten Kredite einer höheren Fachschule mit Standort ausserhalb des Kantons Beiträge nach Abs. 1 dieser Bestimmung gewähren, wenn auch der Standortkanton Beiträge in Ausführung von Art. 6 des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022²⁶ an die Massnahme gewährt.

³ Nicht als Massnahme nach Abs. 1 dieser Bestimmung gelten Leistungen, die gestützt auf Art. 53 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002²⁷ vom Bund mitfinanziert werden.

Art. 11 b) Beitragshöhe

¹ Der Beitrag beträgt höchstens 50 Prozent der Kosten der Massnahme und höchstens Fr. 100'000.– je Massnahme.

Art. 12 Ausbildungsbeiträge für Studierende

a) beitragsberechtigte Personen

¹ Der Kanton gewährt Ausbildungsbeiträge an Studierende mit Wohnsitz im Kanton, die:

- a) über ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis als Fachfrau Gesundheit / Fachmann Gesundheit verfügen;
- b) über ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis für einen anderen Beruf verfügen oder ein Studium an einer Hochschule abgeschlossen haben (Quereinsteigerinnen / Quereinsteiger).

² Keine Ausbildungsbeiträge erhalten Studierende, die:

- a) bei Beginn der Ausbildung zur Pflegefachperson das 55. Lebensjahr vollendet haben;
- b) als Quereinsteigerin oder Quereinsteiger bei Beginn der Ausbildung zur Pflegefachperson das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben;
- c) von einem anderen Kanton Beiträge erhalten, die im Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022²⁸ geregelt sind.

²⁶ SR ●●.

²⁷ SR 412.10.

²⁸ SR ●●.

³ Die Regierung kann die Beitragsberechtigung durch Verordnung auf Grenzgängerinnen und Grenzgänger ausdehnen.

Art. 13 b) Beitragshöhe

¹ Der Ausbildungsbeitrag je Ausbildungsjahr beträgt wenigstens Fr. 25'000.– und höchstens Fr. 40'000.–.

² Die Regierung regelt die Beitragshöhe durch Verordnung.

³ Sie kann die Höhe der Ausbildungsbeiträge nach Art der Ausbildung abstufen und die Anzahl beitragsberechtigter Ausbildungsjahre beschränken.

Art. 14 c) Auszahlungsmodalitäten

¹ Der Ausbildungsbeitrag wird den Studierenden direkt ausbezahlt.

² Die übrigen Auszahlungsmodalitäten, insbesondere den Auszahlungsrhythmus und die Fälligkeiten der Ausbildungsbeiträge, regelt die Regierung durch Verordnung.

*Art. 15 Beiträge zur Unterstützung des Wiedereinstiegs in die Pflege
a) Voraussetzungen*

¹ Der Kanton kann Pflegefachpersonen sowie Personen mit einem gleichwertigen Tertiärabschluss in Pflege im Rahmen der bewilligten Kredite einen Beitrag zur Unterstützung des Wiedereinstiegs in die Pflege gewähren, wenn die Person:

- a) vor dem Wiedereinstieg während mindestens fünf Jahren nicht mehr in der Pflege berufstätig gewesen ist;
- b) im Zeitpunkt des Beitragsgesuchs seit höchstens sechs Monaten wieder in der Pflege berufstätig ist;
- c) Wohnsitz im Kanton hat.

Art. 16 b) Beitragshöhe

¹ Der Beitrag beträgt 100 Prozent der Kosten eines anerkannten Wiedereinstiegsurses, höchstens Fr. 4'000.–.

Art. 17 Rückforderung von Beiträgen

¹ Ein Beitrag, der gestützt auf diesen Erlass gewährt wurde, wird ganz oder teilweise zurückgefordert, wenn:

- a) die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger im Gesuch falsche Angaben zur Beitragsberechtigung gemacht hat;
- b) eine Massnahme, die durch den Beitrag unterstützt werden sollte, nicht vollständig oder nicht richtig umgesetzt wird;
- c) die an einem Ausbildungsverbund angeschlossenen Betriebe ihre Ausbildungsverpflichtungen nicht erfüllen;
- d) der Beitrag zweckwidrig verwendet wird;
- e) eine Studierende oder ein Studierender die Ausbildung abbricht. Es werden nur Ausbildungsbeiträge zurückgefordert, die für den Zeitraum nach Abbruch der Ausbildung ausbezahlt wurden.

² Die zuständige Stelle des Kantons verfügt die Rückforderung. Sie kann auf eine Rückforderung verzichten, wenn diese bei der Beitragsempfängerin oder dem Beitragsempfänger zu einer grossen Härte führen würde.

³ Der Anspruch auf Rückforderung verjährt innert drei Jahren, nachdem die zuständige Stelle des Kantons vom Rückforderungsgrund Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber zehn Jahre nach Auszahlung des Beitrags.

⁴ Hat die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger durch ihr oder sein Verhalten eine strafbare Handlung begangen, verjährt der Anspruch auf Rückerstattung frühestens mit Eintritt der strafrechtlichen Verfolgungsverjährung. Tritt diese infolge eines erstinstanzlichen Strafurteils nicht mehr ein, verjährt der Anspruch frühestens mit Ablauf von drei Jahren seit Eröffnung des Urteils.

II.

Der Erlass «Gesetz über die Spitalplanung und -finanzierung vom 31. Januar 2012»²⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 12 c) Auflagen und Bedingungen

¹ Der Leistungsauftrag kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden, insbesondere:

- a) Vorgaben über die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen;
- b) Verpflichtung zur Zusammenfassung medizinischer Leistungen zu integral zu erbringenden Leistungsgruppen;
- c) Verpflichtung zur Erbringung von Leistungen in Kooperation mit einem anderen Spital im Kanton oder ausserhalb des Kantons;
- d) Vorgaben über Indikatoren für das Reporting und weitere Grundsätze für das Controlling;
- e) Einhaltung von Mindestfallzahlen für bestimmte medizinische Leistungen;
- f) Sicherstellung einer Notfallaufnahme;
- g) Festlegung eines Mindestanteils an Patientinnen und Patienten mit Wohnsitz im Kanton, für deren stationären Behandlungen keine Zusatzleistungen in Rechnung gestellt werden;
- h) ~~Bereitstellung einer unter Berücksichtigung der Betriebsgrösse und des kantonalen Bedarfs angemessenen Zahl an Aus- und Weiterbildungsplätzen für Fachleute in Berufen des Gesundheitswesens.~~

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. a) Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses. Sie kann den Erlass gestaffelt sowie ganz oder teilweise rückwirkend in Vollzug setzen, frühestens auf den 1. Juli 2024.

²⁹ sGS 320.1.

b) Dieser Erlass wird bis zum Ablauf der Geltung des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022³⁰ angewendet.

2. Dieser Erlass untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.³¹

³⁰ SR ●●. Gemäss Beschluss des Bundesrates vom ●● ist das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege bis 30. Juni 2032 gültig.

³¹ Art. 6 RIG, sGS 125.1.