

Regierungsratsbeschluss

vom 4. September 2023

Nr. 2023/1416

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Erwägungen

Mit RRB Nr. 2023/577 vom 4. April 2023 hat der Regierungsrat den Entwurf zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (nachfolgend: Einführungsgesetz) in erster Lesung beraten und beschlossen. Das Departement des Innern (DDI) und das Departement für Bildung und Kultur (DBK) wurden ermächtigt und beauftragt, das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Staatskanzlei wurde beauftragt, die Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten per E-Mail über das eröffnete Vernehmlassungsverfahren zu informieren. Die Vernehmlassungsfrist endete am 4. Juli 2023.

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben (13; Reihenfolge nach Eingang):

- SVP Solothurn, 4542 Luterbach (1)
- VSEG Verband Solothurner Einwohnergemeinden, 4564 Obergerlafingen (2)
- santésuisse. Die Schweizer Krankenversicherer, 4502 Solothurn (3)
- Die Mitte Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (4)
- SP Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (5)
- Grüne Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (6)
- Urs Hufschmid/Marco Petruzzi, Institutionsleiter von Alters- und Pflegeheimen/Stiftungsratsmitglieder der Stiftung OdA Gesundheit und Soziales im Kanton Solothurn (SOdAS), 4614 Hägendorf und 6045 Meggen (7)
- SOHK Solothurner Handelskammer, 4500 Solothurn (8)
- VPOD Solothurn, Regionalsekretariat, 5001 Aarau (9)
- SBK Schweizer Berufsverband für Pflegefachpersonal, Sektion Aargau-Solothurn, 5000 Aarau (10)
- kgv KMU- und Gewerbeverband Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (11)
- FDP. Die Liberalen Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (12)

– Solothurner Banken, 4584 Lüterswil (13)

1.2 Vernehmlassungsergebnis

1.2.1 Zustimmung zu allen Bestimmungen / keine Einwände gegen die Vorlage

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende haben sämtlichen Bestimmungen der Vorlage vorbehaltlos zugestimmt und keine Einwände erhoben (VSEG, Solothurner Banken).

1.2.2 Grundsätzliche Zustimmung / keine Ablehnung der Vorlage

Acht Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen die Vorlage im Grundsatz ausdrücklich und weisen auf punktuelle Anpassungswünsche hin (santésuisse, Die Mitte, SP, Grüne, Urs Hufschmid/Marco Petruzzi, VPOD, SBK und FDP).

Drei Vernehmlassungsteilnehmende lehnen nicht unmittelbar die (kantonale) Vorlage ab (SVP, SOHK, kgv). Sie monieren, dass das vom Bundesparlament am 16. Dezember 2022 beschlossene Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (BBI 2022 3205 [nachfolgend: Bundesgesetz]) mitunter Ausfluss des Grundübels im Gesundheitswesen sei, wonach mit gewerkschaftlichen Ansätzen und zahlreichen administrativen Vorschriften falsche Anreize gesetzt sowie ausufernde Leistungen gewährt würden. Es müsse im Interesse der Einrichtungen des Gesundheitswesens als Arbeitgebende sein, eigenständig für genügend ausgebildetes Personal zu sorgen. Es sei ordnungspolitisch bedenklich, wenn die öffentliche Hand mit Steuergeldern einzelne Branchen bevorzuge, obwohl in zahlreichen Branchen ein Fachkräftemangel herrsche.

1.2.3 Allgemeine Bemerkungen

1.2.3.1 Grundsätzliche Haltung zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Vorlage

Die grundsätzliche Stossrichtung der Vorlage sowie deren zügige Erarbeitung und schlanke, gut strukturierte und nachvollziehbare gesetzestechnische Ausgestaltung werden von zehn Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich begrüsst (VSEG, santésuisse, Die Mitte, SP, Grüne, Urs Hufschmid/Marco Petruzzi, VPOD, SBK, FDP, Solothurner Banken). Besonders hervorgehoben wird die einheitliche Umsetzung der 1. Etappe auf kantonaler Ebene für sämtliche Einrichtungen und das Heranziehen von bestehenden Systemen und Lösungsansätzen. Grossmehrheitlich befürwortet werden überdies die Veröffentlichung der Bedarfsplanung, die Möglichkeit von Ausbildungsverbänden, die Ausgleichszahlung (sofern sie fair ausgestaltet ist), die Massnahmen des Bildungsmarketings durch die Höhere Fachschule Pflege in Olten (HF Pflege), die Gewährung von pauschalisierten Ausbildungsbeiträgen für Quereinsteigende sowie die Rückerstattungspflicht in Bezug auf Ausbildungsbeiträge. Ferner wird die Kostenverteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden von nahezu sämtlichen Vernehmlassungsteilnehmenden als nachvollziehbar, pragmatisch und richtig erachtet.

1.2.3.2 Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Die SP und der SBK fordern, dass die Arbeitsbedingungen bereits heute – unabhängig vom finanziellen Beitrag des Bundes – durch zusätzliche kantonale Massnahmen verbessert werden sollen (z.B. deutliche Lohnerhöhung bei gleichem Pensum oder Pensenreduktion bei gleichem Lohn, Transparenz und eine zeitgemässe Einteilung der Pflege im Gesamtarbeitsvertrag [GAV], Erhöhung der Zulagen analog zu der beschlossenen Erhöhung bei der Solothurner Spitäler AG [soH] und die Einführung einer Zeitgutschrift für kurzfristige Dienstplanänderungen, mindestens fünf Wochen Ferien bis 49 Jahre und Erhöhung auf sieben Wochen bis zum Erreichen des 60. Altersjahrs, Erfassung der Arbeitszeit [inkl. Umkleidezeit] sowie Ausbau der Kinderbetreuung in den Einrichtungen für einen 24h-Betrieb). Die Grünen und der VPOD erachten eine generelle Verbesserung der Arbeitsbedingungen mittelfristig als erforderlich.

1.2.3.3 Miteinbezug weiterer nicht-universitärer Gesundheitsberufe in die Vorlage

Die SP wünscht eine Erweiterung der Unterstützung auf alle nicht-universitäre Gesundheitsberufe (z.B. Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales [AGS], Fachfrau/Fachmann Gesundheit [FaGe], Hebammen, Physiotherapeutinnen und -therapeuten) bzw. deren genereller Miteinbezug in die Vorlage. Der VPOD erachtet die Unterstützung sämtlicher Pflegeausbildungen auf Sekundarstufe II (z.B. AGS, FaGe und Fachfrau/Fachmann Betreuung Fachrichtung Betagtenbetreuung [FaBe]) durch den Kanton als angezeigt, auch wenn diese nicht von der Ausbildungs Offensive des Bundes erfasst würden. Die Mitte weist im Zusammenhang mit den Ausbildungsbeiträgen an Absolvierende der HF und der Fachhochschulen (FH) darauf hin, dass die FaGe-Stufe nicht vergessen werden dürfe.

1.2.3.4 Deckung des vollständigen Ausbildungsbedarfs in der Pflege auf Stufe HF und FH

Die SP und der SBK weisen darauf hin, dass der Bedarf in der Pflege auf Stufe HF und FH gemäss dem Referenzszenario des Bundesamtes für Statistik (BFS) bis 2029 um 28 Prozent ansteige. Die Vorlage sehe eine Erhöhung der Kapazitäten um 20 Prozent vor. Es werde somit ein Fehlbedarf von 8 Prozent in Kauf genommen. Die SP und der SBK fordern vor diesem Hintergrund, dass die Massnahmen so ausgestaltet werden, dass der komplette prognostizierte Fehlbedarf bis 2029 durch Ausbildungen im Kanton Solothurn abgedeckt werden könne.

1.2.3.5 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die SP und der SBK fordern – unabhängig vom finanziellen Beitrag des Bundes – zusätzliche kantonale Massnahmen (z.B. Regelung der Arbeitsbedingungen, Miteinbezug weiterer nicht-universitärer Gesundheitsberufe in die Vorlage).

Nach Ansicht der SVP, der SOHK und des kgv sei darauf zu achten, staatliche Mittel nicht für Aufgaben einzusetzen, die kaum Wirkung zeigen oder auch anderweitig finanziert würden.

Die SVP moniert, dass aus der Vorlage nicht hervorgehe, wie stark die Kosten im Vergleich zur heutigen Situation ansteigen würden. Es seien einzig die künftigen bzw. die neu hinzukommenden Gesamtkosten angeführt. Die SVP ist der Ansicht, dass lediglich die zusätzlichen Kosten zwischen den Einwohnergemeinden und dem Kanton anhand des in der Vorlage bezeichneten Verteilschlüssels aufgeteilt werden dürften, da ansonsten ein Kostentransfer zu den Gemeinden erfolge. Zudem sei nicht klar, wie die interkantonalen Verrechnungen vorgenommen werden sollen bzw. wie die Angebote kostensenkend mit anderen Kantonen koordiniert werden könnten.

Der FDP scheint überdies der personelle Aufwand im Gesundheitsamt (GESA) und im Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (ABMH) hoch berechnet.

1.2.4 Ausbildungsverpflichtung und Beiträge für Ausbildungsleistungen

1.2.4.1 Ausbildungsverpflichtungssystem

Aus Sicht der Mitte ist es fraglich, wie die Koordination zwischen den beiden künftigen, unterschiedlichen Ausbildungsverpflichtungssystemen erfolgen soll. Sie wirft die Frage auf, ob es nicht sehr kompliziert werde, wenn mit dem Gesundheitsamt (GESA) und der SOdAS zwei verschiedene Stellen für die Ausbildungsverpflichtung zuständig sein sollen. Der SBK würde es als zweckmässig erachten, die kantonalrechtliche Aus- und Weiterbildungsverpflichtung für alle Pflegeberufe von einer zentralen Stelle vollziehen zu lassen. Er erachtet das kantonalrechtliche Abgeltungssystem nicht mehr als zeitgemäss und empfiehlt, diesbezüglich eine Arbeitsgruppe mit Einbezug der Einrichtungen einzusetzen, um die Ausbildungsverpflichtungen im Interesse der Chancengerechtigkeit für alle Einrichtungen zu vereinheitlichen. Die SOHK und der kgv sind

der Ansicht, dass der Vollzug der bundesrechtlichen Ausbildungsverpflichtung ebenfalls durch die SOdAS erfolgen sollte.

Die Herren Hufschmid und Petruzzi befürchten, dass die Einrichtungen in den kommenden Jahren eine Verdoppelung der administrativen Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausbildungsverpflichtung zu vergegenwärtigen hätten. Die Prozesse sollten deshalb zwingend harmonisiert werden, damit bei den Einrichtungen keine zusätzlichen Mehraufwände anfallen. Die Ausbildungspunkte der Tertiärausbildungen sollten nach ihrer Ansicht mit Ausbildungspunkten der Sekundar- und Assistenzstufen verrechnet werden können.

1.2.4.2 Beitragshöhe

Die FDP weist darauf hin, dass die Kantone die Einrichtungen in allen Versorgungsbereichen gemäss den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) zur Abgeltung der praktischen Ausbildungsleistungen in nicht-universitären Gesundheitsberufen vom 20. April 2023 für die Studiengänge HF und FH mit Pauschalen von mindestens 300 Franken pro Praktikumswoche entschädigen sollen. Die gemäss der Vorlage geplante Abweichung von dieser Empfehlung der GDK beim Studiengang HF sei nicht nachvollziehbar.

Nach Ansicht der SOHK und des kgv dürfen die kantonalen Beiträge für Ausbildungsleistungen nicht höher angesetzt werden als die vom Bundesgesetz minimal geforderten 50 Prozent der durchschnittlich ungedeckten Ausbildungskosten, da die Einrichtungen selber einen angemessenen Beitrag an die Ausbildung zu leisten hätten.

1.2.4.3 Förderung von Innovationen sowie Gewährleistung der Ausbildungsqualität

Die SP und der SBK fordern, dass auch die Ausbildung der Berufsbildnerinnen und -bildner vom Kanton finanziell unterstützt wird. Nach Auffassung der santésuisse ist eine in qualitativer Hinsicht zweckmässige Nutzung der Ressourcen im Tertiärbereich zu fördern (z.B. Förderung von Forschungsprojekten, Managementschulungen und klinischen Prozessen, Effektivität, Angemessenheit und Effizienz der institutionellen Leistungen).

Die SP, die FDP und der SBK weisen darauf hin, dass aus der Vorlage nicht hervorgehe, wer in der Praxis für die Festlegung der Kriterien der Ausbildungsqualität (gemäss Leistungsauftrag) und die Lernbegleitung der Auszubildenden zuständig sei. Der Kanton müsse sicherstellen, dass in den Einrichtungen nicht nur mehr Auszubildende, sondern auch ausreichend qualifiziertes Betreuungspersonal vorhanden sei. Die adäquate Betreuung der Auszubildenden sollte nach Dafürhalten der SP und des SBK ein Kriterium für die Ausgleichszahlung sein.

1.2.4.4 Ausgleichszahlung

Die Mitte erachtet die dreifache prozentuale Differenz zwischen festgelegter und im Kalenderjahr erbrachter Ausbildungsleistung als Grundlage für die Berechnung der Höhe der Ausgleichszahlung als etwas hoch. Deren Höhe sei allerdings auch massgeblich von der Ausgestaltung der Kriterien zur Festlegung der von den Einrichtungen zu erbringenden Ausbildungsleistungen abhängig. Generell sei es zentral, dass die Beiträge nicht so hoch seien, dass sie von kleineren Einrichtungen nicht getragen werden könnten und die Kriterien zur Festlegung der Ausbildungsleistung realistisch gewählt würden. Auch der SBK steht der vorgeschlagenen Ausgleichszahlung kritisch gegenüber. Die FDP beanstandet die Höhe der Ausgleichszahlung nicht, es ist für sie aber ausschlaggebend, dass das betreffende System fair ausgestaltet und auf alle Versorgungsbereiche abgestimmt ist.

1.2.5 Ausbildungsbeiträge

1.2.5.1 Beitragsvoraussetzungen

Die Alterslimite von 25 Jahren ist nach Ansicht der Grünen sowie der Herren Hufschmid und Petrucci zu hoch, weshalb auf eine Untergrenze zu verzichten sei. Der SBK erachtet eine Herabsetzung der Alterslimite als angemessen. Die Mitte wirft die Frage auf, ob die Beitragsvoraussetzungen richtig sind oder ob es nicht zielführender wäre, weniger restriktive Voraussetzungen vorzusehen oder diese offener zu formulieren. Die FDP regt an, gegebenenfalls zu prüfen, ob der sozioökonomische Status – unabhängig von Alter und Kindern – ebenfalls als Parameter dienen müsste.

1.2.5.2 Beitragshöhe

Nach Auffassung der Grünen und des SBK sollte die Gesamtentschädigung höher angesetzt werden. Die maximale Summe von insgesamt 3'500 Franken (durchschnittlicher Ausbildungslohn plus Ausbildungsbeitrag [ohne Stipendien]) sei zu tief und reiche zur Deckung des Lebensunterhalts nicht aus. Die Gesamtentschädigung sollte bei HF-Absolventinnen und -Absolventen der Höhe eines FaGe-Lohns entsprechen, da diese Personen im Betrieb bereits professionelle Arbeit leisten würden. Dieses Modell sei beispielsweise im Kanton Zürich bereits in vielen Einrichtungen eingeführt worden.

Demgegenüber sind die SOHK und der kgv der Ansicht, dass der vorgeschlagene kantonale Ausbildungsbeitrag von monatlich 2'400 Franken zu hoch sei. Sie fordern deshalb, den Beitrag auf das 1.5-fache des durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) definierten Grundbedarfs festzulegen. Im Jahr 2023 wären dies monatlich 1'546.50 Franken (1.5 x 1'031 Franken).

1.2.5.3 Pflicht, nach Abschluss der Ausbildung zur Pflegefachperson HF oder FH zwei Jahre in diesem Beruf tätig zu sein

Die Grünen erachten die Verpflichtung von zwei Jahren als zu lange. Die betreffende Regelung könne interessierte Personen abschrecken. Die Dauer der Pflicht, nach Abschluss der Ausbildung im Beruf zu verbleiben, sei deshalb auf ein Jahr zu reduzieren. Der SBK ist der Auffassung, dass diese Regelung lediglich einen verzögernden Effekt habe und das Problem nicht nachhaltig löse, weshalb auf diese Pflicht gänzlich zu verzichten sei.

1.3 Auswertung und weiteres Vorgehen

Die Auswertung der Vernehmlassung hat ergeben, dass der Vorentwurf für ein Einführungsgesetz mit deutlich überwiegender Mehrheit auf Zustimmung stösst. Der Vernehmlassungsentwurf stellt folglich eine zweckmässige Grundlage für die Weiterbearbeitung der Vorlage dar.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen ist im Rahmen der Weiterbearbeitung der Vorlage auf die grundlegenden Einwände der Vernehmlassungsteilnehmenden einzugehen.

1.3.1 Allgemeine Bemerkungen

1.3.1.1 Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Miteinbezug weiterer nicht-universitärer Gesundheitsberufe in die Vorlage

In Bezug auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen soll die Umsetzung der zweiten Etappe der Pflegeinitiative bzw. die entsprechende Bundesvorlage abgewartet werden. Der Bundesrat hat am 25. Januar 2023 beschlossen, bis im Frühling 2024 ein für den ganzen Pflegebereich gel-

tendes Bundesgesetz über die anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen in der Pflege ausarbeiten zu lassen. Eine eigenständige, vorübergehende kantonale Regelung betreffend die Arbeitsbedingungen im Bereich der Pflege ist deshalb nicht zweckmässig. Einerseits sollen kantonale «Insellösungen» vermieden werden. Andererseits ist zu verhindern, dass diesbezügliche, vor dem Bund erlassene kantonale Vorschriften aufgrund des geplanten Bundesgesetzes nach kurzer Zeit wieder aufgehoben oder geändert werden müssen. Auch die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Luzern und Zug sehen in ihren Vernehmlassungsvorlagen keine Regelungen betreffend die Arbeitsbedingungen vor. Es liegt zudem auch weiterhin massgeblich in der Verantwortung der Einrichtungen als Arbeitgebende, die Arbeitsbedingungen attraktiver zu gestalten.

Des Weiteren ist darauf zu verzichten, im Rahmen der Vorlage eine über die Vorgaben und Finanzierung des Bundes hinausgehende finanzielle Unterstützung aller Pflegefachpersonen sowie von weiteren Personen mit einem nicht-universitären Gesundheitsberuf vorzusehen. In Bezug auf die übrigen nicht-universitären Gesundheitsberufe besteht mit der kantonalrechtlichen Ausbildungsverpflichtung bereits seit dem 1. Januar 2012 ein wirksames Instrument zur Förderung der Aus- und Weiterbildung (jedoch ohne kantonale Beiträge für durch die Einrichtungen erbrachte Ausbildungsleistungen). Hinsichtlich der Pflegeberufe auf Sekundarstufe II wurden die Ausbildungsstellen von 2015 bis 2022 um 33.3 Prozent von 477 auf 636 erhöht. Somit kann dem künftigen Bedarf entsprechender Pflegepersonen auf Sekundarstufe II bereits durch die kantonalrechtliche Ausbildungsverpflichtung wirksam begegnet werden.

1.3.1.2 Deckung des vollständigen Ausbildungsbedarfs in der Pflege auf Stufe HF und FH

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird angestrebt, die Zahl der jährlichen Ausbildungsabschlüsse im Bereich Pflege HF und FH um 20 Prozent zu erhöhen. Damit kann und muss der künftige Bedarf an Pflegefachpersonen noch nicht vollständig gedeckt werden. Bei der Ausbildungsoffensive, die Gegenstand der Vorlage bildet, handelt es sich erst um die erste Etappe der Umsetzung der Pflegeinitiative. Damit sich die Anzahl von praktisch tätigen Pflegefachpersonen HF und FH noch weiter erhöht, müssen zusätzlich die Arbeitsbedingungen im Bereich der Pflege, die Gegenstand der angekündigten Bundesgesetzgebung zur Umsetzung der zweiten Etappe der Pflegeinitiative bilden sollen, verbessert werden. Ferner sind grundsätzlich die Einrichtungen als Arbeitgebende für die Gewährleistung adäquater Arbeitsbedingungen ebenfalls massgeblich verantwortlich.

1.3.1.3 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Der Kanton ist von Bundesrechts wegen neu verpflichtet, für Pflegefachpersonen HF und FH ein spezielles Ausbildungsverpflichtungssystem zu implementieren und den Einrichtungen für ihre Ausbildungsleistungen finanzielle Beiträge zu gewähren. Im Gegensatz zum herkömmlichen kantonalrechtlichen Ausbildungssystem hat der Kanton künftig zusätzlich eine Bedarfsplanung zu erarbeiten, die Einrichtungen mit Leistungsaufträgen gemäss der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) zur Erbringung von Ausbildungsleistungen zu verpflichten, von den Einrichtungen erarbeitete Ausbildungskonzepte zu prüfen, den Einrichtungen für ihre Ausbildungsleistungen Beiträge auszurichten und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen laufend zu evaluieren. Im Kanton Solothurn wurde der Vollzug der kantonalrechtlichen Ausbildungsverpflichtung per 1. Januar 2018 an die SOdAS übertragen. Die neu vom Bund zugewiesenen kantonalen Vollzugaufgaben sind deutlich weitreichender und erweisen sich als überaus komplex. Folglich sind diese Aufgaben dem GESA und nicht der SOdAS zuzuweisen. Die personellen Ressourcen, welche zum Vollzug und der Steuerung der neu vom Bund vorgeschriebenen Ausbildungsverpflichtung erforderlich und derzeit noch nicht vorhanden sind, müssen im GESA neu aufgebaut werden. Der Kanton ist von Bundesrechts wegen im Weiteren verpflichtet, den Studierenden Ausbildungsbeiträge auszurichten. Die damit zusammenhängenden Vollzugaufgaben fallen in die Zuständigkeit des ABMH (unter anderem Prüfung der Gesuche, Abklärung der Anspruchsberechtigung, Berechnung und Auszahlung der Beiträge, Prüfung allfälliger Rückforderungsansprüche, Berichterstattung zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung

und Innovation [SBFI] und des Bundesamts für Gesundheit [BAG]). Da es sich um neue Vollzugsaufgaben handelt, sind die personellen Ressourcen derzeit nicht vorhanden und müssen ebenfalls neu aufgebaut werden.

Seitens der SP und des SBK werden zusätzliche kantonale Massnahmen, wie etwa die Regelung der Arbeitsbedingungen und ein Miteinbezug weiterer nicht-universitärer Gesundheitsberufe, gefordert. Entsprechende – vom Bund derzeit weder vorgeschriebene noch finanziell mitgetragene – Massnahmen hätten wesentliche Mehrkosten zulasten des Kantons und der Einwohnergemeinden zur Folge. Demgegenüber wünschen die SVP, der SOHK und der kgv, dass darauf geachtet werde, dass staatliche Mittel nicht für Aufgaben eingesetzt würden, die kaum Wirkung zeigten oder auch anderweitig finanziert würden. Es wurde bereits in Ziffer 1.3.1.1 – unter Zugrundelegung von fachlichen und politischen Überlegungen – darauf hingewiesen, dass einerseits die geplante Bundesgesetzgebung zur zweiten Etappe der Umsetzung nicht vorweggenommen werden und andererseits keine über die Vorgaben des Bundes hinausgehende finanzielle Unterstützung aller Pflegefachpersonen sowie von weiteren Personen mit einem nicht-universitären Gesundheitsberuf vorgesehen werden soll. Auch aus finanzpolitischer Optik sollen im Rahmen dieser Vorlage keine zusätzlichen finanziellen Mittel, welche vom Bund weder verlangt noch mitfinanziert werden, eingesetzt werden.

Bezüglich der Unterscheidung zwischen den Gesamtkosten der Massnahmen und den Mehrkosten gegenüber der aktuellen Situation ist festzuhalten, dass die ausgewiesenen Kosten grundsätzlich Mehrkosten darstellen, da es sich hierbei um neue Leistungen handelt. Gegenwärtig werden lediglich im Bereich der soH Ausbildungszuschläge für Personen, welche die Ausbildung zur Pflegefachperson HF absolvieren, ausgerichtet. Es handelte sich dabei im Jahr 2022 um vier Personen. Die Verordnung über den Lohn und die Entschädigung der Studierenden der höheren Berufsbildung (Diplompflege HF) bei der Solothurner Spitäl AG (BGS 811.422.4) soll mit dem Inkrafttreten der Einführungsgesetzgebung entsprechend geändert werden. Für die Dauer der Geltung des Bundesgesetzes und der Einführungsgesetzgebung richtet sich die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen an die in der soH beschäftigten Pflegefachpersonen HF ausschliesslich nach den vorgenannten Erlassen. Aus diesen Gründen ist keine Anpassung in Bezug auf die Kostenverteilung angezeigt. Der VSEG und zahlreiche andere Vernehmlassungsteilnehmende erachten den vorgeschlagenen Kostenteiler überdies als zweckmässig.

1.3.2 Ausbildungsverpflichtung und Beiträge für Ausbildungsleistungen

1.3.2.1 Ausbildungsverpflichtungssystem

Das bundesrechtliche und das kantonalrechtliche Ausbildungsverpflichtungssystem sind grundsätzlich eigenständig bzw. unabhängig voneinander. Es ist keine Verrechnung von Ausbildungspunkten der Tertiärausbildungen im Bereich der Pflege HF und FH mit den entsprechenden Ausbildungen der Sekundar- und Assistenzstufe vorgesehen. Ferner ist die Kompensation von fehlenden Ausbildungspunkten im Bereich der Pflege HF und FH mit erbrachten Ausbildungsleistungen bei anderen nicht-universitären Gesundheitsfachpersonen nicht möglich. Die Einrichtungen erhalten für die Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH künftig Beiträge. Hierfür sollen sie in diesen Bereichen zusätzliche Anstrengungen in Bezug auf die praktische Ausbildung unternehmen.

Weil für die praktische Ausbildung von Pflegefachpersonen HF und FH Beiträge gewährt werden sollen und für die übrigen nicht-universitären Gesundheitsberufe nicht, müssen systembedingt unterschiedliche Vollzugsregelungen geschaffen werden. Insbesondere bleiben die Ausgleichssysteme (Bonus-Malus beim kantonalrechtlichen und Ausgleichszahlung beim bundesrechtlichen Ausbildungsverpflichtungssystem) unterschiedlich. Eine vollständige Zusammenführung der beiden Systeme ist äusserst komplex und die betreffenden konzeptionellen Arbeiten sind sehr zeitintensiv. Eine komplette Neuausrichtung bzw. Neuregelung der Ausbildungsver-

pflichtung bis am 1. Juli 2024 wäre nicht realisierbar. Anzustreben ist, dass das GESA und die SOdAS mit den gleichen Webapplikationen arbeiten können. Auch eine Vereinheitlichung der Kriterien in Bezug auf die Erfüllung der beiden Ausbildungsverpflichtungen wird in diesem Zusammenhang geprüft. Zudem dürfte eine Koordination in Bezug auf den Zeitpunkt der Erhebungen bzw. des Ergehens der verschiedenen Verfügungen sinnvoll sein. Im Übrigen erscheint die geplante Zweiteilung der Zuständigkeiten und der Ausbildungsverpflichtungssysteme aufgrund der befristeten Geltungsdauer des kantonalen Einführungsgesetzes gerechtfertigt. Das GESA wird mittelfristig eine Evaluation vornehmen und sich Überlegungen zum künftig anzustrebenden, einheitlichen System machen, das nach Ausserkrafttreten des Einführungsgesetzes implementiert werden soll. In diesem Rahmen wird es sich als sinnvoll erweisen, eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Einrichtungen, Branchenverbände und Fachorganisationen einzusetzen.

Die Erteilung von kantonalen Leistungsaufträgen im Zusammenhang mit der Spital- und Pflegeheimplanung sowie betreffend Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, hat zwingend durch eine staatliche Behörde zu erfolgen. Auch die Kantone Luzern und Zug sehen in ihren Vernehmlassungsvorlagen jeweils eine departementale Zuständigkeit vor und erachten die bundesrechtliche Ausbildungsverpflichtung ebenfalls als zu komplex für eine Delegation an eine Fachorganisation oder einen Branchenverband. Die Komplexität der Materie wurde in der Vernehmlassungsbotschaft bereits einlässlich und nachvollziehbar dargelegt.

1.3.2.2 Beitragshöhe

Bei den Empfehlungen der GDK handelt es sich um «Mindestansätze». Die Normansätze für die praktische Ausbildung im Rahmen der kantonalrechtlichen Ausbildungsbeiträge betragen heute für Pflegefachpersonen HF 300 Franken und für Pflegefachpersonen FH 450 Franken. Entsprechende Ansätze sehen auch die Kantone Aargau und Bern in ihren kantonalrechtlichen Ausbildungsverpflichtungssystemen vor. Die höhere Abgeltung für auszubildende Fachpersonen FH liegt darin begründet, dass diese ihre Ausbildung – im Gegensatz zu den meisten auszubildenden Pflegefachpersonen HF (wie z.B. FaGe) – in aller Regel ohne nennenswerte praktische Erfahrung beginnen. Folglich sind die produktiven Leistungen von auszubildenden Pflegefachpersonen FH geringer und gleichzeitig der Betreuungsaufwand für die Einrichtungen höher. Die im Kanton Solothurn bereits seit etlichen Jahren festgelegten und bewährten Ansätze sollen auch für die bundesrechtliche Ausbildungsverpflichtung gelten. Der Kanton Aargau sieht in seiner Vernehmlassungsvorlage für Pflegefachpersonen FH auch einen Ansatz von 450 Franken vor.

1.3.2.3 Förderung von Innovationen sowie Gewährleistung der Ausbildungsqualität

Das BAG hat am 14. März 2023 kommuniziert, dass sich der Bund auch an kantonalen Beiträgen beteiligt, die für Projekte der Einrichtungen zwecks Förderung von Innovation und Qualität in der praktischen Ausbildung ausgerichtet werden. Dies gilt für alle Versorgungsbereiche und beinhaltet beispielsweise die Ausbildung von Berufsbildnerinnen und -bildnern, die Bildung von Ausbildungsverbänden oder den Aufbau von Teaching Stationen.

Der Kanton Solothurn beabsichtigt, den Einrichtungen – unter der Voraussetzung, dass hierfür Bundesgelder zur Verfügung gestellt werden – im Rahmen der verfügbaren Mittel zusätzliche kantonale Abgeltungen für Massnahmen zur Förderung der Innovation und Qualität in der praktischen Ausbildung zu gewähren, wie namentlich die Vergütung von betrieblichen Leistungen zur Verbesserung der Ausbildungsqualität (z.B. ergänzende Abgeltung für Berufsbildnerinnen und -bildner). Die entsprechenden kantonalen Vorschriften werden allenfalls erst in einem zweiten Schritt – und nicht bereits per 1. Juli 2024 – auf Verordnungsstufe verankert, da zuerst die Beitragsvoraussetzungen und die weiteren Modalitäten geklärt und festgelegt werden müssen. Der Erhalt von Beiträgen setzt aber voraus, dass die Einrichtungen zusätzliche Anstrengungen unternehmen. Insbesondere haben sie grundsätzlich auch ohne zusätzliche kantonale Abgeltungen für Innovationen dafür zu sorgen, dass für die Auszubildenden ausreichend Berufsbildnerinnen und -bildner zur Verfügung stehen.

Zudem wird das GESA die Vorgaben zur Ausbildungsqualität im Leistungsauftrag festlegen. Die Einrichtungen haben als Gegenleistung für die – zweckgebunden zu verwendenden – kantonalen Abteilungen eine adäquate Lernbegleitung der Auszubildenden sicherstellen. Ein Kriterium für die Ausgleichszahlung sollte die adäquate Betreuung von Studierenden jedoch nicht sein.

1.3.2.4 Ausgleichszahlung

Die dreifache prozentuale Differenz orientiert sich an der Regelung des Kantons Bern, die sich über die Jahre überaus bewährt hat. Zudem gilt eine Toleranzgrenze von 10 Prozent. Erst bei einer Abweichung der festgelegten zur erbrachten Ausbildungsleistung von mehr als 10 Prozent besteht eine Pflicht zur Leistung einer Ausgleichszahlung. Dadurch wird berücksichtigt, dass die Ausbildungstätigkeit auch von äusseren, von den Einrichtungen nicht beeinflussbaren Einflüssen abhängig ist (z.B. Krankheit von Auszubildenden). Zudem kann der Kanton auf eine Ausgleichszahlung verzichten, sofern die Einrichtung nachweist, dass sie alle zumutbaren Anstrengungen zur Erfüllung der festgelegten Ausbildungsverpflichtung unternommen hat (z.B. Schliessung von Abteilungen im betreffenden Kalenderjahr, fehlende Interessent/-innen für den Bildungsgang und/oder den Studiengang FH; nicht aber generelle Personalknappheit innerhalb der betreffenden Einrichtung). Damit wird den Bedürfnissen der Einrichtungen in angemessener Weise Rechnung getragen. Zudem ist die dreifache prozentuale Differenz als Maximum zu verstehen. Der Regierungsrat wird auf Verordnungsebene vorerst einmal die zweifache Differenz vorsehen und die damit gemachten Erfahrungen periodisch evaluieren. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Höhe der Ersatzabgabe auch beim kantonalrechtlichen Ausbildungsverpflichtungssystem höchstens 300 Prozent der durchschnittlichen Kosten der nicht geleisteten Aus- oder Weiterbildung beträgt. Der Kanton Basel-Stadt sieht in seiner Vernehmlassungsvorlage ebenfalls die (maximal) dreifache prozentuale Differenz vor.

1.3.3 Ausbildungsbeiträge

1.3.3.1 Beitragsvoraussetzungen

Die Altersgrenze soll auf 24 Jahre herabgesetzt werden. Im Gegenzug ist geplant, die Höhe der Beiträge entsprechend zu senken, damit die Herabsetzung der Altersgrenze zu keinen bzw. keinen erheblichen finanziellen Mehrbelastungen führt. Durch diese Lösung können mehr Personen erreicht werden. Die Senkung der Altersgrenze erhöht das Potenzial möglicher Ausbildungsinteressierter und entspricht der primären Zielsetzung der Ausbildungsinitiative, nämlich der Erhöhung von Ausbildungsabschlüssen auf der Tertiärstufe.

1.3.3.2 Beitragshöhe

Wie bereits erwähnt, soll der voraussichtliche Ausbildungsbeitrag aufgrund der Herabsetzung der Altersgrenze auf 24 Jahre entsprechend gesenkt werden, voraussichtlich auf rund 2'000 Franken. Im Zusammenhang mit der Höhe der Ausbildungsbeiträge ist darauf hinzuweisen, dass die Ausrichtung marktgerechter Ausbildungs- und Praktikumlöhne (sowohl interkantonal als auch interinstitutionell), wie in allen übrigen Branchen auch, in erster Linie Sache der Einrichtungen als Arbeitgebende ist. Mit der Herabsetzung der Ausbildungsbeiträge ist die Erwartung verbunden, dass die Einrichtungen ebenfalls einen Beitrag leisten und die aktuellen Ausbildungslöhne anheben. Von einer zusätzlichen Erhöhung des Kantonsbeitrags, wie dies von vereinzelt Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert wird, ist deshalb abzusehen.

Eine weitere Herabsetzung des Kantonsbeitrags, wie vom SOHK und vom kgv gefordert, erweist sich vor dem Hintergrund, dass im Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich tendenziell tiefe Ausbildungslöhne bezahlt werden, nicht als angezeigt. Aufgrund der vom Bundesrat noch festzulegenden Obergrenzen für Ausbildungsbeiträge und der von den anderen Kantonen fest-

gelegten Beitragssätze kann sich in Bezug auf die Höhe der Beiträge durchaus noch Anpassungsbedarf ergeben. Dies ist jedoch auf Verordnungsstufe und nicht im Einführungsgesetz zu regeln.

1.3.3.3 Pflicht, nach Abschluss der Ausbildung zur Pflegefachperson HF oder FH zwei Jahre in diesem Beruf tätig zu sein

Ausbildungsbeiträge werden auch in anderen Bereichen regelmässig an die Bedingung geknüpft, nach abgeschlossener Ausbildung zwei Jahre im Betrieb bzw. zumindest im betreffenden Beruf tätig zu sein. Es ist gerechtfertigt, staatliche Beiträge an entsprechende Voraussetzungen zu knüpfen. Vorliegend sieht der Vernehmlassungsentwurf eine Verpflichtung vor, zwei Jahre im Pflegeberuf – und nicht im Kanton Solothurn als Pflegefachperson – tätig zu sein. Die Mobilität der betreffenden Personen wird somit nicht eingeschränkt. Im Übrigen wird die Pflicht, nach Abschluss der Ausbildung zur Pflegefachperson HF oder FH zwei Jahre in diesem Beruf tätig zu sein, von der FDP und der SOHK ausdrücklich begrüsst und von den übrigen Vernehmlassungsteilnehmenden nicht beanstandet. Vor diesem Hintergrund ist an der vorgeschlagenen Regelung festzuhalten.

2. Beschluss

- 2.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 2.2 Das Departement des Innern und das Departement für Bildung und Kultur werden beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Regierungsrat (6)
 Departement des Innern
 Gesundheitsamt (3)
 Departement für Bildung und Kultur
 Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (3)
 Staatskanzlei (rol, ett)
 Aktuariat Bildungs- und Kulturkommission (BIKUKO)
 Aktuariat Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)
 Aktuariat Finanzkommission (FIKO)
 Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (13); Versand durch Departement des Innern