



Botschaft 2024-DSAS-92

17. Juni 2025

Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege. Damit sollen dem Kanton Freiburg die notwendigen rechtlichen Grundlagen für die erste Etappe der Umsetzung der am 28. November 2021 in der Volksabstimmung angenommenen eidgenössischen Initiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» gegeben werden.

Inhalt

1	Ausgangslage	3
1.1	Eidgenössische Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»	3
1.1.1	Erste Etappe	3
1.1.2	Zweite Etappe – in Vorbereitung	3
1.2	Ausbildungsoffensive	4
1.2.1	Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege	4
1.3	Kantonaler Kontext	5
2	Bedarfsplanung	6
2.1	Bedarfsermittlung	6
2.2	Fachhochschulen (FH)	6
2.3	Höhere Berufsbildung (HF)	6
2.4	Berufliche Grundbildung (EFZ und EBA)	7
3	Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung	7
3.1	Kreis der betroffenen Institutionen	7
3.2	Betroffene Berufe	7
3.3	Ausbildungskapazität, -ziel und -leistung	8
3.4	Finanzierung der praktischen Ausbildung	8
3.5	Mögliche Einführung von Sanktionen und Malus	9
3.6	Zusammenarbeit zwischen den Institutionen	9
3.7	Konzertierungskommission	10

4	Freiburger Modell für Ausbildungsbeiträge	10
5	Kommentar der einzelnen Artikel	10
6	Auswirkungen des Entwurfs	12
<hr/>		
6.1	Finanzielle Auswirkungen	12
6.1.1	Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung	12
6.1.2	Massnahmen zur Erhöhung der Zahl der FH-Abschlüsse in Pflege	13
6.1.3	Massnahmen zur Steigerung der Qualität der praktischen Ausbildung	13
6.1.4	Freiburger Ausbildungsbeitragsmodell	13
6.1.5	Zusammenfassung	14
6.2	Organisatorische Folgen für das Personal	16
6.3	Rechtliche Aspekte	16
6.3.1	Verfassungsmässigkeit und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	16
6.3.2	Form des zu beschliessenden Erlasses und Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen	16
6.3.3	Referendums Klausel	16

1 Ausgangslage

1.1 Eidgenössische Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»

Die eidgenössische Initiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2021 angenommen. Artikel 117b der Bundesverfassung verlangt, dass Bund und Kantone die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anerkennen und fördern. Der Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Pflege soll für alle Menschen garantiert sein. Bund und Kantone sollen sicherstellen, dass in der Schweiz genügend diplomierte Pflegefachpersonen zur Verfügung stehen. Zudem sollen Pflegenden entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen arbeiten können, damit die Qualität der Pflege erhalten bleibt.

Nach der Übergangsbestimmung gemäss Artikel 197 Ziff. 13 BV muss der Bund Ausführungsbestimmungen über die Arbeitsbedingungen, die Abgeltung der Pflegeleistungen, die berufliche Entwicklung und die Abrechnung erlassen.

Am 12. Januar 2022 beschloss der Bundesrat, die Pflegeinitiative in zwei Etappen umzusetzen. Er stützte sich dabei auf den vom Parlament ausgearbeiteten indirekten Gegenvorschlag, der zum Zeitpunkt der Abstimmung bereits vorlag, um die erste Etappe festzulegen, deren Umsetzung rasch erfolgen sollte.

Der vorliegende Gesetzesentwurf bezieht sich nur auf die Umsetzung der ersten Etappe. Allerdings muss er nach wie vor als Teil einer umfassenderen und vielfältigeren Politik gesehen werden.

1.1.1 Erste Etappe

Die erste Etappe beinhaltet drei Zielsetzungen:

- > eine umfassende Ausbildungsoffensive, die eine entsprechende kantonale Rechtsgrundlage erfordert, welche die Bereitstellung von bedarfsgerechten Ausbildungsplätzen, die Beiträge der Kantone zur Erhöhung der Zahl der Abschlüsse an höheren Fachschulen (HF) und die Ausbildungsbeiträge regelt; der bestehende gesetzliche Rahmen des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG, SR 414.20) ermöglicht Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl Abschlüsse an Fachhochschulen (FH);
- > die Möglichkeit, bestimmte Leistungen direkt zu Lasten der Sozialversicherungen abzurechnen: dies erforderte eine Änderung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG);
- > ein Programm zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, insbesondere der Interprofessionalität, das sich in den bestehenden gesetzlichen Rahmen des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, GesBG, Art. 29) und des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG, Art. 54a) einfügt, welche die Gewährung von Finanzhilfen an Hochschulen oder öffentliche und private Trägerschaften für Projekte vorsehen, die ein solches Ziel anstreben.

1.1.2 Zweite Etappe – in Vorbereitung

In der zweiten Etappe sollen die Arbeitsbedingungen und die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Pflege verbessert werden, um die Attraktivität der Pflegeberufe zu erhöhen und die ausgebildeten Fachkräfte im Beruf zu halten. Gestützt auf verschiedene Studien zu den Gründen für einen Berufsausstieg hat der Bundesrat ein neues Bundesgesetz erarbeitet, das die Arbeitsbedingungen in zehn Bereichen verbessert. Mit einer Änderung des Gesundheitsberufegesetzes will der Bundesrat zudem die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten für Pflegefachpersonen verbessern. Am 21. Mai 2025 hat er beide Gesetzesvorlagen zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Zur Bewältigung der durch den demografischen Wandel bedingten Zunahme chronischer Krankheiten werden die Einrichtungen hochqualifiziertes Personal benötigen, das in solchen Situationen in eigenverantwortlicher Berufsausübung agieren kann. Um hier Abhilfe zu schaffen und innovative Versorgungsmodelle in der medizinischen Grundversorgung einzuführen, schlägt der Bundesrat auch vor, das Gesundheitsberufegesetz zu ändern und den Beruf der Pflegeexpertin und des Pflegeexperten (APN) darin zu verankern.

Im Auftrag der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) hat die Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) im Jahr 2023 die Faktoren für einen längeren Verbleib im Pflegeberuf oder als Fachangestellte Gesundheit (FaGe) ermittelt. Die Bestrebungen zur Verstärkung dieser Faktoren werden von einer direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe begleitet. Nach Abschluss der Arbeiten wird sich herausstellen, ob es allenfalls entsprechende Gesetzesänderungen braucht.

1.2 Ausbildungsoffensive

1.2.1 Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege

Die Ausbildungsoffensive wird die Ausbildung der Pflegefachpersonen auf Tertiärstufe fördern und die Zahl der Bildungsabschlüsse in Pflege an einer HF oder FH erhöhen. Mit den geplanten Massnahmen soll ein wichtiger Teil der Pflegeinitiative rasch umgesetzt werden. Sie beruhen auf dem vom Parlament am 6. Dezember 2022 verabschiedeten Bundesgesetz zur Förderung der Ausbildung im Bereich Pflege, das am 1. Juli 2024 in Kraft getreten ist.

Das Gesetz verpflichtet die Kantone zu drei Massnahmen im Bereich der Ausbildung:

- > Förderung der praktischen Ausbildung in Gesundheitseinrichtungen
- > Ausbildungsbeiträge für Studierende zur Sicherung ihres Lebensunterhalts
- > Erhöhung der Anzahl Ausbildungsplätze an höheren Fachschulen (HF) und Fachhochschulen (FH)

1.2.1.1 Förderung der Leistungen von Akteurinnen und Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen

Im 2. Abschnitt des Bundesgesetzes wird der erste Teil der Ausbildungsoffensive geregelt, insbesondere mit:

- > Artikel 2 über die Bedarfsplanung: Die Kantone legen den Bedarf an Plätzen für die praktische Ausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann HF und FH fest und berücksichtigen dabei die vorhandenen Bildungs- und Studienplätze sowie die kantonale Versorgungsplanung;
- > Artikel 3 über die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten: Die Kantone legen die Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten von Akteurinnen und Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen fest: von Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen (etwa Spitex-Organisationen), von Spitälern (öffentliche und private) und von Pflegeheimen;
- > Artikel 4 über das Ausbildungskonzept: Wer Leistungen im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen erbringt, muss ein Ausbildungskonzept erstellen, namentlich mit Angabe der Anzahl der zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze gemessen an den oben erwähnten Ausbildungskapazitäten;
- > Artikel 5 über die Beiträge der Kantone: Die Kantone gewähren den Akteurinnen und Akteuren im Bereich der praktischen Ausbildung Beiträge unter Berücksichtigung der Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten und des Ausbildungskonzepts; die Beiträge betragen mindestens die Hälfte der durchschnittlichen, namentlich aufgrund der Preise und Tarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ungedeckten Ausbildungskosten.

1.2.1.2 Beiträge der Kantone an höhere Fachschulen und projektgebundene Beiträge für Fachhochschulen

Im 3. Abschnitt, Artikel 6 des Bundesgesetzes ist vorgesehen, dass die Kantone den HF Beiträge gewähren können, wenn diese eine Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse gemäss Bedarfsplanung nach Artikel 2 anstreben.

Diese Bestimmung sieht keine direkten Beiträge der Kantone an die FH für diesen Zweck vor. Die Fachhochschulen haben Anspruch auf projektgebundene Beiträge gemäss Artikel 59 und 61 des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG). Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl Abschlüsse auf Fachhochschulstufe können im Rahmen des Sonderprogramms Pflege durchgeführt werden. In jedem Fall setzen diese Projekte voraus, dass sich die Kantone und Hochschulen mit 50 % an den Projektkosten beteiligen.

1.2.1.3 Ausbildungsbeiträge

Abschnitt 4, Artikel 7 des Bundesgesetzes sieht vor, dass die Kantone Personen mit Wohnsitz in ihrem Kantonsgebiet Ausbildungsbeiträge zur Sicherung ihres Lebensunterhalts gewähren, damit diese die Ausbildung in Pflege HF oder in Pflege FH absolvieren können. Die Kantone legen die Voraussetzungen, den Umfang der Ausbildungsbeiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe fest.

1.2.1.4 Finanzierung durch den Bund

Der Bund beteiligt sich zur Hälfte an den Kosten der Kantone. Insgesamt wird das Bundesgesetz die Unterstützung der Ausbildungsoffensive während acht Jahren ermöglichen, mit einem Betrag von bis zu einer Milliarde Franken, der von Bund und Kantonen gemeinsam ausgerichtet wird. Damit die oben genannten Ziele erreicht werden, dürfen die Bundesbeiträge, die zur Unterstützung der Massnahmen der Kantone gewährt werden, nicht zu einer Senkung der aktuellen oder geplanten Beiträge der Kantone führen. So hat das Parlament gleichzeitig mit dem Gesetz drei Bundesbeschlüsse über die finanziellen Beiträge des Bundes verabschiedet.

Mit dem Bundesbeschluss über Beiträge zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege wird für die Dauer von acht Jahren ein Verpflichtungskredit für die Bundesbeteiligung an den Beiträgen der Kantone an die Kosten der praktischen Ausbildung, an die HF sowie an die Ausbildungsbeiträge bewilligt.

Mit dem Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den kantonalen Fachhochschulen wird ein zusätzlicher Betrag für projektgebundene Beiträge im Sinne des HFKG zur Verfügung gestellt.

Auch wenn dieser Teil nicht zur eigentlichen Ausbildungsoffensive gehört, werden mit dem Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, insbesondere der Interprofessionalität, 8 Millionen Franken für Projekte gemäss GesBG und MedBG bereitgestellt.

1.2.1.5 Ausführungsbestimmungen des Bundes

Zur Umsetzung hat der Bundesrat am 8. Mai 2024 die Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege verabschiedet und die Verordnung über die Berufsbildung (BBV), die Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) und die Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) geändert.

Diese Ausführungsbestimmungen sind am 1. Juli 2024 in Kraft getreten, zeitgleich mit dem Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege, der definitiven Umsetzung des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe und den Bundesbeschlüssen.

1.3 Kantonaler Kontext

Nach Artikel 98 Abs. 2 des kantonalen Gesundheitsgesetzes (GesG) ist es Aufgabe des Staatsrats, dafür zu sorgen, dass die Zahl der Ausbildungs- und Praktikumsplätze für die Berufe des Gesundheitswesens dem Bedarf des Kantons entspricht, wie er aus der kantonalen Gesundheitsplanung hervorgeht. Ausserdem müssen nach Artikel 105 GesG die Institutionen in Berücksichtigung ihres Auftrags und ihrer Grösse zur Ausbildung und Fortbildung der Gesundheitsfachpersonen beitragen. Derzeit gibt es jedoch keine Richtlinien für die Institutionen, wie viel Aufwand sie für die Ausbildung betreiben sollen. Zurzeit gibt der Staat kein konkretes Ziel vor, wie viele Ausbildungsbetreuungswochen die einzelnen Institutionen zur Verfügung zu stellen hätten. Der Kanton Freiburg erfüllt in diesem Sinne die Vorgaben nach Artikel 3 des neuen Bundesgesetzes in Bezug auf die Festlegung der Ausbildungskapazitäten zum Erhalt von Bundesbeiträgen nur teilweise.

Ausserdem müssen die Institutionen, die Leistungen im Bereich der praktischen Ausbildung in Pflege von HF- oder FH-Studierenden erbringen, ein Ausbildungskonzept erstellen. Diese Ausbildungskonzepte müssen das berechnete Ausbildungspotenzial und die damit verbundenen Ziele berücksichtigen. Sie müssen auch in der künftigen Gesetzesgrundlage verankert werden.

2 Bedarfsplanung

2.1 Bedarfsermittlung

Die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) hat das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) beauftragt, den Nachwuchsbedarf an Pflege- und Betreuungspersonal im Kanton Freiburg zu ermitteln.

Der von Obsan verfasste Bericht diene als Grundlage für die Planung des Pflegepersonalbedarfs. Er erstellt Prognosen für den spezifischen zusätzlichen Personalbedarf in den einzelnen Versorgungsbereichen, d. h. im Spitalbereich und in der Langzeitpflege, sowie für den Ersatzbedarf aufgrund von Pensionierungen und vorzeitigen Berufsaustritten.

Auf dieser Grundlage legt er die Ziele bezüglich Absolventinnen und Absolventen fest: Anzahl Abschlüsse zur Bedarfsdeckung in der höheren Berufsbildung und im Hochschulbereich (HF und FH) sowie in der beruflichen Grundbildung (Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis [EFZ] oder Eidgenössisches Berufsattest [EBA]). Zudem legt er die Ziele in Bezug auf Neueintritte fest, wobei insbesondere die vom Bundesamt für Statistik (BFS) erarbeiteten Szenarien im Bildungsbereich bis 2031 berücksichtigt werden. In Bezug auf die berufliche Grundbildung wird der Nachwuchsbedarf an Inhaberinnen und Inhabern eines EFZ Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe), eines EFZ Fachfrau/Fachmann Betreuung (FaBe) oder eines EBA Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales berücksichtigt.

2.2 Fachhochschulen (FH)

Gemäss den Erkenntnissen des Obsan-Berichts muss das durchschnittliche jährliche Ziel in Bezug auf die Anzahl Abschlüsse der Pflegeausbildung auf Tertiärstufe bei 150 festgesetzt werden, d. h. auf dem für 2021 für die HfG-FR festgelegten Niveau, um einen Deckungsgrad von 100 % des Nachwuchsbedarfs der Institutionen des Gesundheitswesens zu erreichen. Dazu braucht es 179 Neueintritte in die FH. Gestützt auf die aktuellen Statistiken über die Ausbildungswege, werden sich unter diesen Neueintritten mindestens 35 Absolventinnen und Absolventen eines EFZ befinden, die sich anschliessend für die Pflegeausbildung entscheiden.

Die Zahl der Absolventinnen und Absolventen ist stark angestiegen, von 77 im Jahr 2017 auf 131 im Jahr 2020, auf 117 im Jahr 2023 und auf 119 im Jahr 2024, nach einem zwischenzeitlichen Rückgang (wohl als Folge von COVID-19).

Derzeit ist der Kanton Freiburg punkto praktische Ausbildungsplätze teilweise von anderen Kantonen abhängig. Angesichts der Tatsache, dass die Ausbildungsinitiative auch in den anderen Kantonen durchgeführt wird und dem damit verbundenen erhöhten Druck auf die ausserkantonalen Praktikumsplätze in Pflege- und Gesundheitsorganisationen, müssen zusätzliche Praktikumsplätze im Kanton bereitgestellt werden, damit der Zielwert von 150 Abschlüssen erreicht werden kann. Bei einer prognostizierten Zahl von 180 Neueintritten an der HfG-FR müssten 30 bis 40 Praxisausbildungsplätze geschaffen werden (semesterweise Ausbildungsmodule von mindestens 6 Wochen Dauer).

2.3 Höhere Berufsbildung (HF)

Unter höherer Berufsbildung sind die höheren Fachschulen (HF), die Berufsprüfungen und die höheren Fachprüfungen zu verstehen. An den von den Kantonen betriebenen HF können EFZ-Absolventinnen und -Absolventen studieren. Die HF ermöglichen Personen, die nicht unbedingt über eine Berufsmaturität (BM) verfügen – was bei der Mehrheit der Inhaberinnen und Inhabern eines EFZ FaGe der Fall ist – den Zugang zu einem Abschluss der höheren Berufsbildung.

Während HF im Gesundheitsbereich Teil der Deutschschweizer Bildungslandschaft sind, ist die Situation in der Westschweiz anders. Der Kanton Bern wie auch der Kanton Wallis bieten den Bildungsgang HF Pflege sowohl auf Deutsch als auch auf Französisch an. Studierende aus dem Kanton Freiburg, die sich für diese Ausbildung interessieren, müssen sie in einem anderen Kanton absolvieren. Auch bei ausserkantonomer Ausbildung muss bei den Zielen die Anzahl der Studierenden mit Wohnsitz in Freiburg, die eine Pflegeausbildung auf Stufe HF absolvieren, berücksichtigt werden.

Der Obsan-Bericht schlüsselt den Bedarf nicht nach HF- oder FH-Abschlüssen auf, obwohl eine solche Aufschlüsselung eine Voraussetzung für allfällige kantonale Beiträge an die HF gemäss Bundesverordnung ist. Der Bericht berücksichtigt jedoch einen jährlich verfügbaren Nachwuchs von 25 Absolventinnen und Absolventen auf Stufe HF.

2.4 Berufliche Grundbildung (EFZ und EBA)

Um einen Deckungsgrad von 100 % des Nachwuchsbedarfs zu erreichen, muss das durchschnittliche jährliche Ausbildungsziel bezüglich Pflege- und Betreuungspersonen der Sekundarstufe II gemäss Obsan-Bericht bei 109 EFZ und bei EBA liegen. Dazu braucht es 132 Neueintritte in den Ausbildungsweg zum EFZ und 78 in den Ausbildungsweg zum EBA.

Auch wenn die Zahl der Lernenden etwas unter diesem Neueintrittsziel liegt, kann die Berufsfachschule Gesundheit-Soziales (ESSG) derzeit 155 Auszubildende pro Jahr aufnehmen (20 in Ausbildung Schule-Praktikum, 75 in der dualen Ausbildung in französischer und 20 in deutscher Sprache und 40 in verkürzter Ausbildung für Personen mit einschlägiger Berufserfahrung). Zudem werden immer mehr EFZ FaGe an Freiburgerinnen und Freiburger verliehen.

Es hat hingegen nur wenige Neueintritte pro Jahr für das EBA «Assistent/in Gesundheit und Soziales». Diese Ausbildung richtet sich hauptsächlich an Jugendliche mit möglicherweise schulischen Schwierigkeiten; sie wird mangels Nachfrage nicht in Deutsch geführt.

3 Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung

Das PAFG begründet die kantonale Ausbildungspflicht für Institutionen des Gesundheitswesens. Der Umfang der Pflicht jeder Institution soll anhand der Ausbildungskapazität errechnet werden. Zur Umsetzung dieses Vorhabens schlägt der Staatsrat vor, sich an dem vom Kanton Bern initiierten und von mehreren Kantonen übernommenen Modell zu orientieren, das sich bewährt hat. Konkret würde der Kanton für die verschiedenen Leistungserbringer Kriterien festlegen und die Anzahl Wochen Praxisausbildungsbetreuung berechnen, die jede Institution für Lernende und Praktikantinnen/Praktikanten anbieten muss.

Das vorgesehene Berechnungsmodell berücksichtigt die Art der Einrichtung, die Art der erbrachten Leistungen, das vorhandene ausgebildete Personal in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) oder das Tätigkeitsvolumen in der Pflege.

3.1 Kreis der betroffenen Institutionen

Gemäss Bundesgesetzgebung sind folgende Institutionen von der Berechnung der Ausbildungskapazitäten betroffen: Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, Spitäler und Pflegeheime. Im Kanton Freiburg werden auch öffentliche und private Spitex-Organisationen betroffen sein, sofern sie die erforderliche Grösse aufweisen, um die Kriterien zu erfüllen.

Derzeit stellen auch andere Institutionen Praktikumsplätze insbesondere für die HfG-FR zur Verfügung, z. B. ambulante Einrichtungen. Diese Institutionen sind nicht in das Konzept der praktischen Ausbildung eingebunden, bleiben aber für die Bedarfsdeckung weiterhin sehr wichtig und sorgen für eine gewisse Vielfalt.

3.2 Betroffene Berufe

Obwohl das neue Bundesgesetz ausschliesslich auf die Ausbildung von diplomierten Pflegefachpersonen FH und HF ausgerichtet ist, werden im Kanton Freiburg bei der Berechnung der Ausbildungskapazitäten auch die Pflegeberufe auf Sekundarstufe II gemäss nachstehender Tabelle einbezogen. Dadurch kann die Deckung des Personalbedarfs gesamtheitlich angestrebt werden, namentlich unter Berücksichtigung der Tatsache, dass etliche Personen mit einem Abschluss auf Sekundärstufe II danach eine Tertiärausbildung beginnen.

Aus kultureller und struktureller Sicht ist zu beobachten – sowohl bei der Wahl des Ausbildungsgangs als auch bei der Rekrutierung durch die Einrichtungen –, dass der HF-Bildungsgang in der Westschweiz viel weniger in Anspruch genommen wird als in der Deutschschweiz. Personen mit einem EFZ, die sich auf HF-Niveau weiterbilden möchten,

absolvieren diese Ausbildung in der Regel im Kanton Bern. Studierende an der HfG-FR treten den Weg zum Bachelor in Pflege hingegen überwiegend über die Fachmaturität an.

Zur Erhöhung der Absolventenzahl in der Pflege auf Stufe HF oder FH ist es notwendig, auch auf den Zubringer EFZ einzuwirken (mit Berufsmaturität für den Eintritt in die FH oder ohne für den Eintritt in die HF). Darüber hinaus kann durch eine Erhöhung der Anzahl FaGe EFZ und Assistent/in Gesundheit und Soziales EBA im Feld der Bedarf gemäss OBSAN-Bericht gedeckt werden.

Tabelle 1: für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten berücksichtigte Berufe im Bereich Pflege und Betreuung

Stufe	Abschlüsse
Tertiärstufe, Pflege	FH, HF, DN II, DN I, Dipl. Pflegefachperson
Sekundarstufe II, EFZ Pflege	Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe), Krankenpflegerin/Krankenpfleger
Sekundarstufe II, EBA Pflege	Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (AGS), Pflegeassistentin/Pflegeassistent SRK

Weitere Berufe sind zwar für den Betrieb der Einrichtungen und die Pflegequalität unerlässlich, werden aber in der auf die Förderung der Ausbildung ausgerichteten Berechnung nicht berücksichtigt.

3.3 Ausbildungskapazität, -ziel und -leistung

Die Ausbildungskapazitäten der Spitäler sollen je nach der Art der Leistungserbringung (unterschiedliche Norm für die akut-somatische Pflege und die Rehabilitation/Psychiatrie) und der effektiven VZÄ im Pflegebereich definiert werden. In den Pflegeheimen wird die Berechnung auf der Grundlage der effektiven VZÄ im Pflegebereich erfolgen, und bei den Spitex-Organisationen soll das Tätigkeitsvolumen in Pflegestunden im Sinne von Artikel 7 der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) definiert (Abklärung und Beratung, Untersuchungen und Behandlungen sowie Grundpflege).

Das Ausbildungsziel ist ein Sollwert, den jede Institution entsprechend ihren Kapazitäten zu erreichen hat. Insbesondere die Anzahl Lernender in den Schulen und der Praktikantinnen/Praktikanten muss bei der Festsetzung der Ausbildungsziele berücksichtigt werden, weil sie sich auf den Bedarf an praktischen Ausbildungsplätzen auswirkt,

Die Institutionen sollen ihre Ausbildungsleistung berechnen und der kantonalen Amtsstelle mitteilen, die für die Überprüfung der Erfüllung der Ausbildungsziele zuständig ist. Der Ausbildungsaufwand wird – wie die Ausbildungskapazitäten – über ein Rechnungsjahr und nicht über ein Schuljahr gemessen.

3.4 Finanzierung der praktischen Ausbildung

Nach Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege müssen die Kantone die Leistungen der Institutionen in der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen finanzieren. Die Beiträge müssen mindestens die Hälfte der aufgrund der Preise und Tarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ungedeckten Ausbildungskosten ausmachen.

Nach Empfehlung der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) sollen die Ausbildungsleistungen mit 300 Franken pro Praktikumswoche in der Pflegeausbildung HF und FH abgegolten werden.

Derzeit werden die Institutionen für die Betreuung der praktischen Ausbildung auf Stufe FH aus dem Praxisausbildungsfonds der Fachhochschule Westschweiz HES-SO entschädigt. Der Fonds wird seinerseits von den HES-SO-Partnerkantonen im Rahmen ihrer Beiträge gespiesen. Ergänzend dazu wird auch die Ausbildung von Praxisausbilderinnen/-ausbildnern (CAS PA) über den Praxisausbildungsfonds finanziert.

Das vorgeschlagene Modell geht über die bundesrechtlichen Regelungen hinaus und beinhaltet auch eine Ausbildungspflicht für die Sekundarstufe II (EFZ- und EBA-Ausbildung).

Der Staatsrat legte in seiner Sitzung vom 5. Februar 2024 ein jährliches Ziel von 25 HF-Absolventinnen und -Absolventen fest. Aktuell gibt es relativ wenige Anfragen für diesen Bildungsgang; er zieht hauptsächlich deutschsprachige Studierende an, die nach dem Abschluss nicht unbedingt für die Arbeit in den Kanton zurückkehren. Der Staatsrat möchte die Bildungsanstrengungen auf der Sekundarstufe II unterstützen und damit insbesondere die Zahl der HF-Eintritte langfristig erhöhen. Zudem sollen namentlich Freiburger Studierende dieses Bildungsgangs die Möglichkeit erhalten, den praktischen Teil ihrer Ausbildung in den Pflegeeinrichtungen des Kantons, die über ein solches Profil verfügen möchten, zu absolvieren. Angesichts der aktuellen Zahlen wird das Ziel von 25 Absolventinnen und Absolventen auf kurze Sicht jedoch nicht erreicht werden. Aus diesem Grund wird der finanzielle Aufwand zur Unterstützung der praktischen Ausbildung auf Sekundarstufe II durch eine finanzielle Unterstützung der HF-Ausbildung kompensiert, die zu Beginn bescheiden sein dürfte.

Geplant ist daher, den Betreuungsaufwand der dem Praxisausbildungskonzept unterstellten Institutionen mit 100 Franken pro Woche und Lernende abzugelten. Dies gilt für die Praktika von Lernenden, welche die von der ESSG angebotene Ausbildung Schule-Praktikum absolvieren, sowie für Lernende, die eine duale Ausbildung absolvieren. Bei den Lehrberufen werden nur für FaGe EFZ und Assistent/in Gesundheit und Soziales EBA Entschädigungen ausgerichtet.

3.5 Mögliche Einführung von Sanktionen und Malus

Mit dem neuen bundesrechtlichen Beitrag zur praktischen Ausbildung erhalten die Einrichtungen eine Entschädigung, wenn sie die erforderliche Ausbildungsleistung erbringen. Kommen sie ihrer Ausbildungspflicht nicht nach, erhalten sie dementsprechend keinen Beitrag.

Es ist fraglich, ob der kantonale Beitrag als «Bonus» einen ausreichenden Anreiz für die Beteiligung an der verlangten Ausbildung bietet. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat eine gesetzliche Grundlage vor, die ihn ermächtigt, nötigenfalls ein Malussystem einzuführen, damit bei Nichterfüllung der Verpflichtungen Sanktionen verhängt werden können. Die vorgesehene Ausgleichszahlung könnte bis zum Dreifachen des Beitrags ausmachen, den der Kanton für die Erbringung der Ausbildungsleistung hätte zahlen müssen. Es muss allerdings eine gewisse Toleranzmarge eingeräumt werden können, und diese Ausgleichszahlung darf nicht eingefordert werden, wenn der Institution kein Verschulden angelastet werden kann.

Auf jeden Fall sollte eine Übergangsfrist festgelegt werden, in der die Institutionen sich auf die Vorschriften einstellen können, insbesondere um das für die Betreuung der Praktikantinnen/Praktikanten und Lernenden erforderliche Personal einzustellen. So sollen zumindest in den ersten zwei Jahren nach Einführung keine Ausgleichszahlungen verlangt werden. Die Ausbildungsziele können jährlich erhöht werden. In der Anfangsphase wird also nicht verlangt, dass die Institutionen ihr volles Potenzial an Ausbildungskapazität ausschöpfen, sondern dass sie sich sukzessive steigern, bis der Bedarf an praktischen Ausbildungsplätzen für die Pflege- und Betreuungsberufe gedeckt ist.

3.6 Zusammenarbeit zwischen den Institutionen

Für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Institutionen und um möglichst die Verhängung von Sanktionen zu vermeiden, sollen Institutionen, die mehr ausbilden als nach den kantonalen Zielvorgaben, die Möglichkeit erhalten, ihre Ausbildungsleistung gegen eine zwischen den Parteien zu vereinbarende Vergütung denjenigen Institutionen zur Verfügung zu stellen, welche die Mindestanforderungen nicht erfüllen.

Institutionen sollen auch Ressourcen zusammenzulegen dürfen, insbesondere Personal, um so besser von den finanziellen Beiträgen für die Förderung der praktischen Ausbildung profitieren zu können. Ein solches Modell eignet sich insbesondere für kleinere Einrichtungen, die nicht über die notwendigen Ressourcen für die Praxisausbildungsbetreuung verfügen.

3.7 Konzertierungskommission

Der Staatsrat plant die Einsetzung einer kantonalen Konzertierungskommission, um die verschiedenen Beteiligten (staatlichen Stellen, Schulen und Praxisausbildungsstätten) zu konsultieren. Diese Kommission wird insbesondere die Aufgabe haben, Ausbildungsziele und mögliche Gewichtungsfaktoren vorzuschlagen und zu Sanktionen Stellung zu nehmen.

4 Freiburger Modell für Ausbildungsbeiträge

Nach Artikel 7 des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege fördern die Kantone den Zugang zum Bildungsgang Pflege HF oder zum Studiengang in Pflege FH. Zu diesem Zweck gewähren sie den betroffenen Personen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts Ausbildungsbeiträge, damit diese die Ausbildung in Pflege HF oder in Pflege FH absolvieren können.

Der Bereich der Ausbildungsbeiträge ist spezifisch und von den anderen Bereichen des Bundesgesetzes unabhängig. Er gliedert sich zudem auch in das kantonale Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen vom 14. Februar 2008 ein und in die Erfahrung mit den «ausserordentlichen» Stipendien (Massnahme Nr. 13 des Wiederankurbelungsplans für die Freiburger Wirtschaft infolge von COVID-19). So konnte der Kanton Freiburg bereits eine Verordnung erlassen, welche die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen regelt. Daher konnten bereits mit Beginn des Ausbildungsjahres 2024/25 Bundesbeiträge bezogen werden, und ab September 2024 konnte der Kanton Freiburg Personen, die eine HF- oder FH-Pflegeausbildung absolvieren und die entsprechenden Kriterien erfüllen, Finanzhilfen gewähren.

5 Kommentar der einzelnen Artikel

Artikel 1 legt Zweck und Geltungsbereich des Gesetzes fest. Der Einbezug der Ausbildungen Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe) und Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (ASG) geht weiter als das Bundesgesetz. Er ist durch die Systemrelevanz dieser Berufe gerechtfertigt und trägt den Laufbahnverläufen besser Rechnung. Absatz 3 gewährleistet die Systemflexibilität und die Anpassungsfähigkeit an künftige Entwicklungen.

Artikel 2 bestimmt den Planungs- und Verantwortlichkeitsumfang der zuständigen Direktion und des Staatsrats. Er enthält auch eine Klausel, die eine spätere Erweiterung des Perimeters ermöglicht.

Für die Umsetzung oder Begleitung wird eine Konzertierungskommission eingesetzt, welche die Partner zusammenbringt (Artikel 3). Sie soll die Koordination der getroffenen Massnahmen gewährleisten und Empfehlungen zur Aufteilung von Praktikums- und Lehrstellen abgeben.

Artikel 4 begründet die Verpflichtung zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen. Damit kann die zuständige kantonale Behörde für jede Einrichtung festlegen, welche Ausbildungsleistungen zu erbringen sind. Wie unter 3.1 erwähnt, soll der Kreis der unterstellten Gesundheitsinstitutionen Organisationen umfassen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, Spitäler und Pflegeheime und – wenn sie gross genug sind, um die Kriterien zu erfüllen – auch Spitex-Organisationen. Je nach Gesundheitsinstitution kann der Staat die Ausbildungsleistung durch Beschluss oder Vertrag festlegen. Die für die Festlegung der Ausbildungsleistung erforderlichen Daten beziehen sich auf die Anzahl der Vollzeitäquivalente und/oder den Umfang der erbrachten Pflegezeit. Für Absatz 4 ist vorgesehen, dass der Umfang der zu erbringenden Ausbildung pro Praktikums- oder Ausbildungswoche quantifiziert wird. Nach Absatz 6 steht es den Institutionen frei, ihre Ausbildungsverpflichtung in der eigenen Einrichtung oder im Verbund mit anderen im Kanton Freiburg ausbildungspflichtigen Einrichtungen zu erfüllen.

Der Beitrag an Akteurinnen und Akteure der praktischen Ausbildung ist in Artikel 5 geregelt. Die ausbildungspflichtigen Einrichtungen erhalten einen Ausbildungsbeitrag zur finanziellen Abgeltung der von ihnen erbrachten Leistungen in der praktischen Ausbildung. Nach den Richtlinien des Bundes betragen die kantonalen Beiträge mindestens die Hälfte der ungedeckten durchschnittlichen Ausbildungskosten der Institutionen in der praktischen Ausbildung der Pflegefachpersonen HF und FH. Es soll die Empfehlung der GDK befolgt werden, wonach die Ausbildungsleistungen mit 300 Franken pro Praktikumswoche in der Pflegeausbildung HF abgegolten werden, wie es der Staat schon für die Pflegeausbildung FH gemäss Dispositiv der HES-SO tut. Für die Finanzierung der praktischen Ausbildung in der beruflichen Grundbildung (FaGe und AGS) sowie der Ausbildung Schule-Praktikum der ESSG, die vollständig vom Kanton übernommen wird, scheint ein Beitrag von 100 Franken pro Woche und Lernenden angemessen. Diese Beträge sollen in der staatsrätlichen Verordnung festgeschrieben werden.

Wenn der Kanton gestützt auf Absatz 5 beschliesst, Massnahmen zur qualitativen Verbesserung der praktischen Ausbildung in den Gesundheitsinstitutionen zu unterstützen, werden auch Bundesbeiträge gewährt.

Die als angemessen erachteten Massnahmen im Bereich der praktischen Ausbildung zielen darauf ab, die gleichwertige Qualität der praktischen Ausbildung in allen ausbildungspflichtigen Institutionen zu gewährleisten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die praktische Ausbildung dem neuesten Stand der medizinischen und technologischen Entwicklungen sowie den tatsächlichen Bedürfnissen der auszubildenden Pflegekräfte entspricht.

Konkret soll die interprofessionelle und interinstitutionelle Zusammenarbeit gefördert werden durch Zusammenlegung der Kompetenzen der Betreuenden; die Ausbilderinnen und Ausbilder sollen durch den erweiterten Zugang zu Weiterbildung, Intervision und Supervision unterstützt werden; die Evaluation der praktischen Ausbildung soll im Hinblick auf eine kontinuierliche Verbesserung systematisiert werden.

Die für die Gewährung der Beiträge erforderlichen Daten umfassen insbesondere die Namenslisten der Auszubildenden.

Das Ausbildungskonzept nach Artikel 6 soll den Rahmen für die Ausbildung vorgeben, insbesondere die vorhandenen personellen Ressourcen, ihre Kompetenzen und die Infrastruktur für die praktische Ausbildung, aber auch die Massnahmen zur Qualitätssicherung der Ausbildung. Die derzeitigen Praktiken entsprechen grundsätzlich diesen Anforderungen, sie müssen jedoch vereinheitlicht werden.

Artikel 7 über die Ausgleichszahlung ist in einer Kann-Form formuliert; es handelt sich dabei um eine Sanktion, die ein subsidiäres Instrument zu anderen Anreizen bleiben soll.

Die Ausgleichszahlung kann bis zum Dreifachen der Differenz zwischen der Ausgleichszahlung für die festgelegte Anzahl Ausbildungsplätze und der Ausgleichszahlung für die tatsächlich bereitgestellten Ausbildungsplätze betragen. Es wird allerdings eine gewisse Toleranzmarge eingeräumt, und diese Ausgleichszahlung wird nicht eingefordert werden, wenn der Institution kein Verschulden angelastet werden kann, beispielsweise wenn sie die erforderliche Anzahl an Plätzen anbietet, diese jedoch mangels Praktikantinnen und Praktikanten und/oder Auszubildenden nicht besetzen kann.

Die für die Gesundheit zuständige Direktion muss zudem allfällige als Sanktion erhobene Beträge für Zwecke verwenden, die den Zielen der Pflegeinitiative entsprechen, z. B. die Förderung des Umfangs, der Qualität oder der Koordination der Ausbildung im Bereich der Pflege.

Artikel 8 trägt dazu bei, das Bundesrecht auf kantonaler Ebene umzusetzen. Er könnte namentlich, im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung, einen allfälligen Beitrag zur Erhöhung der Anzahl HF-Abschlüsse ermöglichen. In künftigen Budgetverfahren wird der Staatsrat darauf achten, die von der HES-SO und der HfG-FR getroffenen Massnahmen zur Erhöhung der Zahl der HF-Abschlüsse finanziell zu unterstützen.

Artikel 9 bildet die rechtliche Grundlage für die Ausbildungsbeiträge und eine zusätzliche gesetzliche Grundlage für die Verordnung vom 28. Mai 2024 über die Massnahmen zur Förderung der Ausbildung durch eine Finanzhilfe während der Ausbildung im Bereich der Pflege. Bezüglich des Datenschutzes gelten die gleichen Standards wie im Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen (StiG).

Artikel 10 regelt den Rechtsweg. Was die Ausnahme der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht betrifft, legen nach Artikel 39 Abs. 1^{bis} KVG die Kantone für Spitäler und andere Einrichtungen der stationären Krankenpflege im Leistungsauftrag insbesondere die erforderlichen Ausbildungsleistungen im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen fest. Gemäss Artikel 53 KVG kann gegen Beschlüsse nach Artikel 39 KVG beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden.

Artikel 11 übernimmt die Gültigkeitsdauer des Bundesgesetzes.

Artikel 98 GesG wird entsprechend geändert, um ihn mit den Zielen des vorliegenden Gesetzes in Einklang zu bringen.

6 Auswirkungen des Entwurfs

6.1 Finanzielle Auswirkungen

6.1.1 Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung

Die Finanzierung der praktischen Ausbildung auf Fachhochschulniveau wird auf Westschweizer Ebene im Rahmen der interkantonalen Vereinbarungen für die HES-SO unabhängig vom Bundesgesetz festgelegt. Der Kanton finanziert die praktische Ausbildung auf dieser Stufe also bereits über seinen kantonalen Beitrag an die HES-SO. Der Finanz- und Entwicklungsplan der HES-SO für den Zeitraum 2025 bis 2028 sieht eine schrittweise Erhöhung der Zahl der Studierenden in der Pflege vor, entsprechend den auf kantonaler Ebene festgelegten Zielen, sowohl in der Grundausbildung als auch in der praktischen Ausbildung. Der aktualisierte Finanzplan des Kantons berücksichtigt daher über den Beitrag des Kantons an die HES-SO die Kosten für die Erhöhung der Zahl der Studierenden in der Pflege unter dem Gesichtspunkt der praktischen Ausbildung und der Grundausbildung.

Auch wenn die interkantonale Vereinbarung vor dem Bundesgesetz bestand, können die Mitgliedskantone der HES-SO Bundesbeiträge zur teilweisen Minderung der neu geplanten Ausgaben beantragen. Die beantragten Bundesbeiträge werden auf der Grundlage der effektiven, in den kantonalen Pflegeeinrichtungen ausgebildeten Anzahl Studierenden berechnet, und zwar anhand der Abrechnung des Rektorats der HES-SO. Angesichts der aktuellen Kohorten und der Anzahl der im Kanton verfügbaren Praktikumsplätze ist zu erwarten, dass die Bundesbeiträge zunächst unter dem nachfolgend angegebenen Betrag von 957 900 Franken liegen werden, da dieser auf der Grundlage einer Prognose und nicht auf der Grundlage einer tatsächlichen Abrechnung berechnet wurde. Mit der Einführung der Ausbildungspflicht für die Freiburger Institutionen und der erwarteten Wirkung der Massnahmen zur Erhöhung der Studierendenzahl in Fachhochschulausbildung dürften diese Beiträge jedoch stetig steigen.

Die Finanzierung der praktischen Ausbildung auf HF-Stufe würde sich ausgehend davon, dass auch 300 Franken pro Praktikumswoche gezahlt würden, für 25 Studierende auf maximal 540 000 Franken pro Jahr belaufen. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass der Kanton die Ausbildungskosten für den «Transfer Theorie – Praxis» übernimmt, wie dies insbesondere der Kanton Bern für die auf seinem Gebiet ansässigen Praxiseinrichtungen tut. Diese Kurse werden nämlich nicht von den Berner Fachhochschulen, sondern von den Berner Organisationen der Arbeitswelt angeboten und daher den Freiburger Praxiseinrichtungen in Rechnung gestellt. Dies entspricht einem Betrag von 50 000 Franken pro Jahr für 25 Studierende. Wie oben erläutert, ist davon auszugehen, dass dieses Ziel von 25 Studierenden nicht von Anfang an erreicht wird und diese Beträge nicht von Anfang an vollständig ausgeschöpft werden. Sie sollten zudem die Kosten der Institution des Gesundheitswesens für die Verwaltung und Koordination decken. Darüber hinaus sind jährlich 25 000 Franken vorgesehen, um das Ausbildungsangebot Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in Lehrbetrieben (BB) zu verbessern.

Die Finanzierung der praktischen Ausbildung auf Sekundarstufe II wird bei Einführung des Gesetzes schätzungsweise mit 941 960 Franken zu Buche schlagen, wovon 350 000 Franken zulasten der Gemeinden und 591 960 Franken zulasten des Staates gehen.

Weitere Kosten entstehen mit einer zur Vereinfachung der Verfahren für die Verwaltung und Koordinierung von Praktikumsplätzen erforderlichen IT-Plattform. Diese Kosten werden mit einmaligen Einrichtungskosten von 66 200 Franken sowie mit jährlichen Kosten von 32 000 Franken für ihren Betrieb veranschlagt. Die Kosten für die Konzertierungskommission werden mit 1200 Franken veranschlagt (Sitzungsgelder zu 120 Franken für 5 Personen, zweimal jährlich).

6.1.2 Massnahmen zur Erhöhung der Zahl der FH-Abschlüsse in Pflege

Die Kosten in Verbindung mit den von der HfG-FR ergriffenen Massnahmen, und die Beteiligung an den Kosten der von der HES-SO im Rahmen des Sonderprogramms Pflege unterstützten Projekte zur Erhöhung der Anzahl Bachelor-Abschlüsse in Pflege werden in das Budget der HfG-FR sowie in den Beitrag des Kantons an die HES-SO aufgenommen. Auf dieser Grundlage werden die zusätzlichen finanziellen Aufwendungen ab 2026 auf 50 000 Franken pro Jahr geschätzt. Darüber hinaus könnten sie durch die nicht verwendeten Beträge für andere Massnahmen, insbesondere für die praktische Ausbildung auf HF-Stufe, kompensiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine Aufstockung der Dozentenstellen an der HfG-FR entsprechend der Zunahme der Studierendenzahlen vorbehalten.

6.1.3 Massnahmen zur Steigerung der Qualität der praktischen Ausbildung

Die mit diesen Massnahmen verbundenen Kosten sind noch nicht genau bestimmt, da der STA Pflege in seiner Sitzung vom 6. November 2024 die Schaffung der entsprechenden Arbeitsgruppe bestätigt hat. Dennoch sind sie dokumentiert und in den Tabellen zu den finanziellen Auswirkungen als Hinweis vorgesehen. Diese Beträge werden nicht als Zusatzbeträge berücksichtigt, da sie gegebenenfalls durch die nicht verwendeten Beträge für andere Massnahmen, insbesondere für die praktische Ausbildung auf HF-Stufe, kompensiert werden könnten.

6.1.4 Freiburger Ausbildungsbeitragsmodell

Nach Artikel 7 des Bundesgesetzes fördern die Kantone den Zugang zu einem Bildungsgang in Pflege HF oder FH, indem sie Personen mit Wohnsitz im Kantonsgebiet Ausbildungsbeiträge gewähren, unabhängig davon, wo diese ihre Ausbildung absolvieren. Das bedeutet, dass der Kanton Freiburg nicht nur Studierende der Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) unterstützen muss, sondern auch im Kanton wohnhafte Studierende, die ihre Ausbildung an einer HF oder FH in einem anderen Kanton absolvieren.

Obwohl Art. 7 des Bundesgesetzes kein Mindest- oder Höchstalter für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen festlegt, sieht das Freiburger Modell vor, dass grundsätzlich nur Personen ab 25 Jahren Anspruch auf diese Leistung haben. Das Mindestalter von 25 Jahren wurde gewählt, da es bis zu diesem Alter Aufgabe der Eltern ist, ihre Kinder während ihrer Grundausbildung finanziell zu unterstützen, da diese Familienzulagen, gegebenenfalls Kinderrenten oder Stipendien beziehen können.

In ihrer jetzigen Form bietet die Verordnung dennoch die Möglichkeit, Studierenden unter 25 Jahren Ausbildungsbeiträge zu gewähren. Diese Fälle müssen jedoch selten bleiben und sind beispielsweise denkbar, wenn eine Person aufgrund aussergewöhnlicher Umstände offensichtlich keine finanzielle Unterstützung von ihren Eltern erhalten kann.

Die Schwierigkeit bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen besteht in der Vorhersage der Anzahl Personen, die sich in den nächsten Jahren für diesen Bildungsweg entscheiden werden und wie hoch der durchschnittliche Ausbildungsbeitrag für jede einzelne Person sein wird. Die Schätzung wird im Rahmen der jährlichen Voranschlagsverfahren neu beurteilt.

Was die HfG-FR betrifft, so waren zu Beginn des Studienjahres 2023/24 10 % der 150 Personen, die ihre Ausbildung begonnen haben, mindestens 25 Jahre alt (15 Personen). Diese Quote von 10 % wird als Bezugsgrösse für die finanzielle Schätzung herangezogen.

Im Kanton Freiburg soll die Zahl der Personen, die an der HfG-FR ausgebildet werden, bis 2028 (Ausbildungsjahre 2024/25 bis 2028/29) sukzessive auf 150 erhöht werden, d. h. 30 Personen mehr pro Ausbildungsjahr. Angenommen, 10 % von ihnen sind älter als 25 Jahre, so wären dies 3 Personen pro Ausbildungsjahrgang.

In der Rechnung 2022 beläuft sich die Zahl der Personen mit Wohnsitz im Kanton Freiburg, die ausserhalb unseres Kantons einen FH- oder HF-Studiengang in Pflege absolvieren, für alle Jahrgänge und Altersgruppen und nach Gewichtung der Studiengänge in Vollzeit, berufsbegleitend oder in Teilzeit auf 128. Ausgehend davon, dass der Studiengang drei Jahre dauert, umfasst jeder Ausbildungsjahrgang etwa 40 Personen. Wendet man auf diese Zahl den Prozentsatz von 10 % analog zum Prozentsatz der HfG-FR an, so dürften pro Jahr 4-5 Personen im Alter ab 25 Jahren mit Wohnsitz im Kanton Freiburg ihre Pflegeausbildung ausserhalb der Kantongrenzen beginnen.

Nach diesen Schätzungen könnte der Kanton Freiburg also Finanzhilfesuche von insgesamt rund 25 Personen pro Ausbildungsjahrgang für die Pflegeausbildung HF oder FH erhalten:

- > 15 Personen an der HfG-FR;
- > 3–5 Personen, wenn das Ziel des Kantons, mehr Fachpersonen auszubilden, erreicht wird;
- > 4–5 Personen ausserhalb des Kantons.

Nur wenige von ihnen werden den vorgesehenen Höchstbetrag erhalten, da bei der Berechnung des Stipendiums ihr Einkommen und das ihres eventuellen Ehepartners berücksichtigt wird. Es wurde davon ausgegangen, dass das durchschnittliche Stipendium bei 25 000 Franken pro Jahr liegt. Gemäss der Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege soll der Bundesbeitrag der Hälfte der kantonalen Unterstützung entsprechen, jedoch nicht mehr als 20 000 Franken pro Person und Jahr betragen.

Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass der Bund dem Kanton Freiburg die Hälfte der Gesamtsumme zurückerstattet, die dieser für die Ausbildungsbeiträge im Bereich der Pflege ausgeben wird. Insgesamt wird der Kanton Freiburg in acht Jahren nur 11 Millionen Franken für alle Massnahmen zur Förderung der Ausbildung in der Pflege erhalten.

Zudem wird der Bundesbeitrag im Jahr 2030 nur noch 45 %, im Jahr 2031 40 % und bis zum 30. Juni 2032 35 % betragen. Ab Juli 2032, d. h. ab Beginn des Studienjahres 2032/33, wird der Kanton keine Bundesbeiträge mehr erhalten. Die ab dem Beginn des Studienjahres 2032 vorgesehenen Beträge werden vollständig zu Lasten des Kantons Freiburg gehen und decken nur Beiträge für Personen, die bereits im Studium sind und ein Jahr wiederholt haben oder ihr Studium berufsbegleitend oder in Teilzeit absolvieren.

Zu Beginn des Studienjahres 2024/25 können 25 Personen einen Antrag auf ein Pflegestipendium stellen (1. Jahrgang). Zu Beginn des Studienjahres 2025/26 werden 50 Personen anspruchsberechtigt sein (2 Jahrgänge) und ab dem Studienjahr 2026/27 75 Personen (3 Jahrgänge). Diese Zahl dürfte bis zum Abschluss des Studienjahres 2029/30 gleich bleiben. Ab dem Ausbildungsjahr 2030/31 wird die Zahl der Begünstigten jedoch sukzessive abnehmen; in diesem Zeitraum werden nur noch diejenigen unterstützt, die sich im zweiten und dritten Jahr ihres Bildungsgangs befinden, d. h. 50 Personen. Im Laufe des Jahres 2031/32 wird nur noch der letzte Jahrgang, der im dritten Ausbildungsjahr sein wird, unterstützt, was 25 Personen entspricht. Im Jahr 2032/33 werden nur noch diejenigen Personen finanzielle Unterstützung erhalten, die ein Jahr wiederholen mussten oder womöglich ihre Ausbildung in Teilzeit oder berufsbegleitend absolvieren. Ihre Zahl wurde auf 5 geschätzt. Im Jahr 2033/34 könnten schliesslich noch einige von ihnen übrig bleiben. Da sie jedoch neben ihrem Studium arbeiten, dürften die finanziellen Auswirkungen unerheblich sein. Dafür wurde ein Betrag von 50 000 Franken vorgesehen.

Gesamthaft entsprechen die finanziellen Auswirkungen einem finanziellen Aufwand des Staates von schätzungsweise 11 425 000 Franken bis 2033.

6.1.5 Zusammenfassung

Die Kosten sind in der Tabelle unten zusammengefasst. Die Zusammenfassung bezieht sich auf die jährlichen Kosten und repräsentiert daher nicht den gesamten finanziellen Beitrag, den die öffentlichen Körperschaften auf Grundlage des Gesetzesentwurfs leisten.

Um die vom Staatsrat festzulegenden Ausbildungsziele für die Tertiärstufe und die Sekundarstufe II zu erreichen, sieht der Staatsrat vor, dass sich die für die vorgeschlagenen Massnahmen bereitgestellten Mittel entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der betroffenen Körperschaften entwickeln.

Prognose für eine vollständige Umsetzung ab 2026	Gemeinden	Staat	Zu beantragende Bundesbeiträge
Praktische Ausbildung FH	00.00	00.00	957 900
Erhöhung der Finanzierung aufgrund der gestiegenen Studierendenzahl gemäss Kantonsbeitrag an die HES-SO			
Praktische Ausbildung HF			
> Finanzierung der Praktikumseinrichtungen		540 000	270 000
> Finanzierung «Transfer Theorie – Praxis»		50 000	
Spital- und Klinikausbildung	00.00	334 960	
> Vollständig zulasten des Kantons			
Pflegeheimausbildung	275 000	225 000	
> Aufteilung 55 % Gemeinden und 45 % Kanton			
Spitex-Ausbildung	75 000	32 000	
> Spitex-Organisationen mit Leistungsauftrag, Aufteilung 70 % Gemeinden und 30 % Kanton			
> Private Spitex-Organisationen, vollständig zulasten des Kantons			
Betriebskosten (zulasten des Kantons):			
> > IT-Plattform, Einrichtung (1. Jahr)		66 200	
> > IT-Plattform, Lizenz (jährliche Kosten)		32 000	
> > Konzertierungskommission (jährliche Kosten)		1 200	
> > Verbesserung der Ausbildung BB		25 000	
Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl FH-Abschlüsse			
> Finanzierung von Massnahmen innerhalb der HfG-FR ausserhalb der im Rahmen des Sonderprogramms Pflege eingereichten Projekte		50 000	
Qualität der praktischen Ausbildung		957 900¹	
Finanzierung nicht in der Summe der neuen Ausgaben berücksichtigt, da vollständig durch Bundesbeiträge kompensiert			
Ausbildungsbeiträge		1 875 000	937 500
TOTAL	350 000	3 231 360	2 165 400

Die geschätzten Gesamtausgaben für die ersten fünf Jahre der Gesetzesanwendung betragen mindestens 3 231 360 Franken pro Jahr. Abweichungen sind aufgrund der Anzahl FH- bzw. HF-Studierende sowie der Anzahl Lernenden möglich. Dies entspricht einem Gesamtmindestbetrag von 16 156 800 Franken, der bei der Prüfung der Referendums Klausel als Referenz hinzugezogen wird (siehe Absatz 6.3.3).

Wenn die Bundesbeiträge gemäss der für 2024 angekündigten Verteilung weitergeführt werden, wären 50 % der aktuellen und neuen Ausgaben für die Unterstützung der praktischen Ausbildung FH und HF sowie für Ausbildungsbeiträge gedeckt.

¹ Allfällige Massnahmen werden als Kompensation des Bundesbeitrags für die FH-Ausbildung ad minima und der nicht verwendeten Beträge, namentlich für die praktische Ausbildung HF finanziert und berechtigen zu einem Bundesbeitrag von maximal 50 %.

6.2 Organisatorische Folgen für das Personal

Für das Freiburger Modell zur Stärkung der praktischen Ausbildung werden die Umsetzung des Gesetzes und dessen Begleitung mit einem jährlichen Pauschalbetrag von 100 000.00 Franken finanziert, der für die Jahre 2025 bis 2028 auf das Amt für Gesundheit und das Sozialvorgesamt aufgeteilt wird. Zudem ist davon auszugehen, dass langfristig eine Vollzeitstelle erforderlich sein wird.

Was das Freiburger Modell der Ausbildungsbeiträge betrifft, so bearbeitet das Amt für Ausbildungsbeiträge bereits jedes Jahr 3000 bis 3200 Stipendiengesuche und wird für den Mehraufwand mit der Bearbeitung von Ausbildungsbeitragsgesuchen im Pflegebereich wohl keine zusätzlichen Stellenprozente benötigen.

6.3 Rechtliche Aspekte

6.3.1 Verfassungsmässigkeit und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften. Er stützt sich auf Artikel 117b der Bundesverfassung, der von Bund und Kantonen verlangt, die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anzuerkennen und zu unterstützen. Zudem setzt er das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung in der Pflege um. In der Freiburger Kantonsverfassung ist Artikel 68 dem Thema Gesundheit gewidmet. Gemäss dieser Bestimmung sorgt der Staat insbesondere dafür, dass jeder Person die gleichen Pflegeleistungen zugänglich sind, und gewährleistet eine Notfallversorgung, die in allen Regionen des Kantons rund um die Uhr zugänglich ist.

Der Gesetzesentwurf weist keine Unvereinbarkeiten mit dem EU-Recht auf.

6.3.2 Form des zu beschliessenden Erlasses und Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen

Nach Artikel 93 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 ergehen grundlegende Bestimmungen nur in Form des Gesetzes. Rechtsetzungsbefugnisse können übertragen werden, sofern es das übergeordnete Recht nicht ausschliesst. Im vorliegenden Gesetzesentwurf sollen dem Staatsrat folgende Kompetenzen erteilt werden:

- > Die Bestimmungen zur Umsetzung des 1. und 2. Kapitels werden in einer spezifischen Verordnung festgehalten.
- > Im 4. Kapitel über die Ausbildungsbeiträge wird die Zuständigkeit des Staatsrats für die Verordnung über die Massnahmen zur Förderung der Ausbildung durch eine Finanzhilfe während der Ausbildung im Bereich der Pflege begründet.

6.3.3 Referendums Klausel

Die Frage des Referendums ist in den Artikeln 45 und 46 der Kantonsverfassung geregelt.

Da es sich um ein Gesetz handelt, unterliegt der Text dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Nach Artikel 45 unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung (zurzeit 44 683 182 CHF) übersteigt, dem obligatorischen Finanzreferendum. Nach Artikel 46 unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 0,25 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung (zurzeit 11 170 196 CHF) übersteigt, dem fakultativen Finanzreferendum. Als massgeblicher Betrag einer wiederkehrenden Ausgabe gilt nach Artikel 25 Abs. 2 des Gesetzes vom 25 November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates der Gesamtbetrag der für die ersten fünf Jahre der Geltungsdauer des Dekrets oder Gesetzes veranschlagten Kosten. Der vorliegende Entwurf führt zu neuen Ausgaben in Höhe von 3 231 360 Franken pro Jahr und 16 156 800 Franken in den ersten fünf Jahren der Gesetzesanwendung. So unterliegt er nicht dem obligatorischen Finanzreferendum, sondern dem fakultativen Finanzreferendum.