

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 5. November 2024
Nr. 714

24	EA 16	58
----	-------	----

Einfache Anfrage von Ruedi Zbinden, Heinz Keller, Raffaella Strähl und Claude Brunner vom 11. September 2024 „RRB 582 vom 27. August 2024 Ausbildungskapazitäten gemäss TG KVG und Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. November 2021 wurde die Initiative „Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)“ mit 61 % (TG 59.5 %) bei einer hohen Stimmbeteiligung von 65.3 % angenommen. Art. 117b der Bundesverfassung (BV; SR 101) sieht seither vor, dass der Bund und die Kantone die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anerkennen und fördern und für eine ausreichende, allen zugängliche Pflege von hoher Qualität sorgen (Art. 117b Abs. 1 BV). Bund und Kantone stellen sicher, 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 (Art. 117b Abs. 2 BV). Die Initiative wird in zwei Etappen umgesetzt. Während die erste Etappe die Ausbildungskapazitäten durch das Bundesgesetz zur Förderung der Ausbildung im Bereich Pflege (SR 811.22) erhöhen soll, wird die zweite Etappe die Arbeitsbedingungen verbessern und die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten fördern.

Der Kanton Thurgau hat den Bedarf an Pflegefachkräften vom renommierten schweizerischen Gesundheitsobservatorium (OBSAN) eruiert lassen. Die vom OBSAN gemäss dem Referenzszenario erstellte Bedarfsplanung bildet die Grundlage für die vom Regierungsrat aufgrund der nachfolgend dargelegten Verfassungs- und Gesetzesaufträge festgelegten Ausbildungskapazitäten. Die OBSAN-Studie prognostiziert für den Kanton Thurgau folgenden Bedarf:

Bedarf Ausbildung Pflege HF oder FH 2023–2030 ¹⁾	Spitäler			Langzeitpflege		Total
	Akut-somatik	Psychia-trie	Reha-bilitation	Pflege-heime	Spitex	
Personalbestand 2022	1'083	542	333	737	396	3'091
Zusatzbedarf Spital-, Pflegeheim, Spitex am Bestand	13.3 %	6.3 %	19.2 %	29.7 %	21.4 %	17.7 %
Ersatzbedarf Pensionierungen (inkl. Frühpension)	14.2 %			29.9 %	29.8 %	19.9 %
Ersatz Berufsaustritte	10.3 %					
Zusatz für ausserhalb Gesundheitsinstitutionen Tätige	18.0 %					
Ausbildungsabbrüche	13.1 %					
Bedarf Ausbildungsneueintritte Durchschnitt pro Jahr bis 2030 ²⁾	69	28	25	86	41	249

¹⁾ Basis Obsan-Planungsmodelle.

²⁾ Jährliches Ausbildungsziel für 100 % Bedarfsdeckung 2023–2030 gemäss Obsan-Referenzszenario 2023

Um den prognostizierten Personalbedarf in den Thurgauer Betrieben im Jahr 2030 zu decken, sind gemäss OBSAN-Bedarfsplanung im Durchschnitt jährlich 249 Ausbildungsneueintritte notwendig.

In Umsetzung des klaren Verfassungsauftrages der Pflegeinitiative hat der Grosse Rat mit der am 16. August 2023 – also erst vor gut einem Jahr – verabschiedeten Revision des Krankenversicherungsgesetzes (TG KVG; RB 832.1) für Listenspitäler (§ 38), Pflegeheime (§ 15a) und Organisationen der ambulanten Krankenpflege (§ 22a) eine gleichlautende Ausbildungsverpflichtung normiert. Bei Nichterfüllung haben die Leistungserbringerinnen und -erbringer eine Ersatzabgabe von bis zu 150 % der durchschnittlichen Aus- und Weiterbildungskosten zu leisten. Der Grosse Rat folgte ohne Diskussion zu diesem Punkt der vorberatenden Kommission, welche die Kann-Bestimmung der Botschaft des Regierungsrates in eine zwingende Muss-Bestimmung umgewandelt hat. Der Diskussion im Grossen Rat ist zu entnehmen, dass die Ersatzabgabe auf 150 % der durchschnittlichen Kosten festgelegt wurde, um einen Anreiz für tatsächliche Aus- und Weiterbildung zu schaffen. Der Gesetzgeber hat damit den zu einem gewissen Grad pönalen Charakter der Ersatzabgabe bewusst vorgesehen. Der Regierungsrat hielt diesen Willen in der Ratsdebatte fest und teilte mit, dass das Gesetz voraussichtlich per 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt werde.

Frage 1: Die Differenz zwischen geforderten Auszubildenden und momentan verfügbaren Auszubildenden beträgt derzeit 120 bis 130 pro Jahr. Diese Zahl entspricht Strafzahlungen der Betriebe an den Kanton von jährlich etwa 10–11 Mio. Franken. Die Unterstützungszahlungen des Kantons an Ausbildungsbetriebe sowie das Programm HF22 Plus werden selbst bei steigenden Zahlen kaum die 2 Mio.-Franken-Grenze überschreiten. Welche Verwendung ist für die verbleibenden Gelder vorgesehen?

§ 15a, § 22a und § 38 TG KVG sehen vor, die Ersatzabgabe zur Förderung der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen in den Berufen des Gesundheitswesens zu verwenden. Da Ersatzabgaben aufgrund der gestaffelten Inkraftsetzung der Krankenversicherungsverordnung (TG KVV; RB 832.10) erstmals im Jahr 2027 für das Jahr 2026 zu entrichten sind, werden die Verwendungsmodalitäten im Laufe des Jahres 2026 festgelegt. Der Regierungsrat beabsichtigt die Verwendung der Ersatzabgabe zur Förderung von innovativen Leistungserbringerinnen und -erbringern (z.B. neue Pflegemodelle) sowie zur Abgeltung von Leistungserbringerinnen und -erbringern, die über dem Soll ausbilden. Ausserdem beabsichtigt der Regierungsrat, einen substanziellen Teil der Einnahmen für die Erhöhung der schulischen Ausbildungskapazitäten zu verwenden. Ziel ist es, die schulischen Kapazitäten um bis zu 130 Plätze zu erweitern.

Frage 2: Viele Organisationen wollen ausbilden und unternehmen grosse Anstrengungen und finanzielle Aufwände, um Auszubildende zu rekrutieren – aber ohne Erfolg. Warum wird die Zurverfügungstellung von Ausbildungsplätzen und deren finanziellen Aufwände nicht honoriert bzw. berücksichtigt?

Das durch die BV und das TG KVG vorgegebene Ziel ist klar: Die Pflegeversorgung ist auch künftig für alle in ausreichender Qualität sicherzustellen. Dafür braucht es effektiv erbrachte Ausbildungsleistungen, nicht nur Bemühungen um Ausbildungsplätze. Eine Honorierung allein dieser Bemühungen wäre kontraproduktiv und würde nicht zu mehr Ausgebildeten führen. Unbelegte Ausbildungsplätze verbessern die Pflegeversorgung nicht.

Zudem zeigt ein interkantonaler Vergleich, dass die Leistungserbringerinnen und -erbringer des Kantons Thurgau deutlich weniger Pflegefachpersonen HF ausbilden, als dies in anderen Kantonen der Fall ist. Der Thurgau bildet 21.6 Pflegefachpersonen HF pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern aus, Graubünden 41.5, Schaffhausen 36.4, Zürich 36.0, Glarus 33.8 und St. Gallen 31.6.¹ Diese grosse Diskrepanz zu den anderen Ostschweizer Kantonen ist nicht erklärbar. Der Regierungsrat teilt daher die Auffassung des Gesetzgebers, dass die Ausbildungskapazitäten im Kanton Thurgau markant gesteigert werden müssen und dies auch möglich ist.

¹ Vgl. <https://ind.obsan.admin.ch/indicator/pflemo/ausbildungsabschluesse> (Tertiärstufe; Ausbildungskanton; Dipl. Pflegefachmann/-frau HF).

Frage 3: Die Strafzahlungen werden sich die meisten Betriebe nicht leisten können. Verfolgt der Kanton die Strategie einer Reduzierung des Angebots, bspw. im Fall der Spitex Thurgau eine Zusammenlegung bzw. Fusion der Betriebe?

Der Regierungsrat verfolgt keine Strategie zur Angebotsreduzierung. Er legt im stationären Bereich den Bedarf fest und vergibt Leistungsaufträge, wie dies die Gemeinden für den ambulanten Bereich tun.

Dass der Kanton die zu erbringenden Ausbildungsleistungen festlegt, ist Ausfluss aus dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und den Zulassungsbedingungen der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102). Seit dem 1. Juli 2024 sieht Art. 51 Abs. 1 lit. a^{bis} KVV für die Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause vor, dass ein kantonaler Leistungsauftrag nach Art. 36a Abs. 3 KVG vorliegen muss. Der Kanton legt gemäss Art. 36a Abs. 3 KVG im Leistungsauftrag insbesondere die zu erbringenden Ausbildungsleistungen fest. Der Bundesgesetzgeber knüpft damit die Leistungserbringung zulasten der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) ausdrücklich an die Ausbildung Pflege HF oder FH.

Die Ausbildungsleistungen können in Kooperationen erbracht werden, ebenso wie die spezialisierten Leistungen z.B. der Akut- und Übergangspflege in Kooperationen erbracht werden können. Wie sich die Leistungserbringerinnen und -erbringer organisieren, ist eine ihnen überlassene unternehmerische Entscheidung. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 666 vom 1. Oktober 2024 einen Umsetzungsauftrag für ein kantonales Fachgremium erteilt, das die Qualität der Pflege sichert und die Koordination zwischen verschiedenen Bereichen vereinfachen soll. Seit dem 28. November 2021 ist klar, dass die Ausbildungsleistungen markant ansteigen müssen. Entsprechend gibt es Leistungserbringerinnen und -erbringer, die in Anbetracht der veränderten Rahmenbedingungen in den vergangenen drei Jahren die erforderlichen strategischen Entscheide gefällt haben. Andere Institutionen werden diese in den kommenden Jahren fällen. Ausbildungsverbünde oder Fusionen stellen eine von mehreren strategischen Handlungsmöglichkeiten dar.

Frage 4: Die momentane räumliche und personelle Ausbildungskapazität des BfGS Weinfelden auf Tertiärstufe HF liegt jährlich zwischen 80 und 90 Auszubildenden, wohingegen die in der Ausbildungsverpflichtung verfügte Zahl bei über 200 liegt. Sind also in den ersten Jahren bewusst Strafzahlungen eingerechnet, um eine solche Kapazitätserhöhungen zu ermöglichen?

Es ist dem Regierungsrat bewusst, dass für die geforderten betrieblichen Ausbildungsplätze auch die räumlichen und personellen Ausbildungskapazitäten am Bildungszentrum für Gesundheit und Soziales (BfGS) geschaffen werden müssen. Es ist die Schaffung von zusätzlichen Schulräumen mittels Containerlösung in Planung. Aufgrund der

Rekrutierungserfahrungen in der Vergangenheit gehen wir davon aus, auch die benötigte personelle Ausbildungskapazität sicherstellen zu können. Es sind vorderhand keine Ersatzabgaben eingerechnet, um die geforderte Kapazitätserhöhung zu ermöglichen.

Frage 5: Im Entwurf wird aufgeführt, dass Ausbildungsbetriebe pro Woche geleisteter HF-Ausbildung eine Entschädigung von Fr. 400 erhalten und bei Kooperationen mit anderen Betrieben Fr. 500 pro Woche. Diejenigen Betriebe, die zwar Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen, aber Kooperationen eingehen, erhalten nicht nur den Betrag für die von den Partnern übernommenen Wochen nicht, sondern müssen für diese zusätzlich Strafzahlungen leisten. Was waren die Überlegungen dieses Konzeptes, das mit grosser Wahrscheinlichkeit die Kooperationsbereitschaft der Betriebe untereinander unterbinden wird?

Das primäre Ziel der Kooperationen und Ausbildungsverbunde ist es, die Attraktivität der Ausbildung zu steigern und Einblicke in andere Berufsfelder und Versorgungsbereiche zu ermöglichen. Damit können zusätzliche Studierende gewonnen werden. Zudem werden die Rahmenbedingungen für Betriebe verbessert, die aufgrund ihres gegenwärtigen Geschäftsmodells die Anforderungen aus dem Rahmenlehrplan nicht oder nur erschwert eigenständig erfüllen können. Betriebe mit mehr Ausbildungskapazität haben zudem einen Anreiz, diese voll auszuschöpfen. Diese Konstellationen betreffen allerdings spezifische Einzelfälle. Im Idealfall findet ein gleichwertiger Abtausch von Praktikumswochen unter den Betrieben statt. In erster Linie soll jeder Betrieb das ihm mögliche Maximum an Ausbildung selbständig leisten.

Die Beiträge an Ausbildungen in Kooperationen wurden bewusst höher angesetzt, um dem höheren Betreuungsaufwand für die Studierenden und dem zusätzlichen Koordinationsaufwand gerecht zu werden. In Kooperationen erbrachte Leistungen können von den Kooperationspartnern aufgeteilt werden. Folglich bestimmen die Kooperationspartner, wie die allfällig zu leistenden Ersatzabgaben untereinander aufgeteilt werden. Der Kanton ist zu informieren, welche Leistungen welcher Leistungserbringerin oder welchem Leistungserbringer anzurechnen sind.

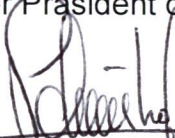
Das Konzept setzt also auf die Eigenständigkeit und die Eigenverantwortung der Kooperationspartner und ermöglicht maximale Flexibilität, um alle vorhandenen Ausbildungspotenziale realisieren zu können. Damit wird dem Verfassungsauftrag Rechnung getragen.

Das Departement für Finanzen und Soziales (DFS) und das Departement für Erziehung und Kultur (DEK) stehen diesbezüglich in engem Kontakt. Im kommenden Dezember ist dafür ein Strategietag zusammen mit den Leistungserbringerinnen und -erbringern, dem Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) sowie Vertretungen der verantwortlichen Ämter

6/6

des DFS und des DEK geplant. Die Umsetzung der Pflegeinitiative ist eine Verbundaufgabe zwischen dem Kanton sowie den Leistungserbringerinnen und -erbringern im Gesundheitswesen. Der Grosse Rat hat die gesetzlichen Vorgaben geschaffen. Die zusätzlichen schulischen Ausbildungskapazitäten werden vom Kanton zur Verfügung gestellt. Die Leistungserbringerinnen und -erbringer sind nun gefordert, ihren Teil zur Umsetzung der Pflegeinitiative beizutragen, damit der Kanton Thurgau bei der Ausbildung von Pflegefachpersonen gegenüber den Nachbarkantonen nicht länger signifikant tiefere Werte ausweist.

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber