



An den Grossen Rat

22.5580.02

GD/P225580

Basel, 5. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 4. Februar 2025

Anzug Melanie Eberhard und Konsorten zur Situation der Nachhol- und Weiterbildungen bei Gesundheitsberufen

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2023 den nachstehenden Anzug Melanie Eberhard und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Die Schweiz und auch Basel steuern auf einen akuten Pflegenotstand zu. Bereits heute fehlt es in den Gesundheitsinstitutionen an Pflegepersonal und die Situation wird sich weiter verschärfen. Eine Möglichkeit, dem Fachkräftemangel in den Gesundheitsberufen entgegenzuwirken, sind Nachhochbildungen in der beruflichen Grundbildung (Lehre, Berufslehre EFZ), aber auch Weiterbildungen für bereits ausgebildete Pflegende der beruflichen Grundbildung (Fachperson Gesundheit) zur Pflegefachperson HF/FH.

Mit der Nachholbildung können Personen, die bereits in der Pflege tätig, z.B. als Pflegehilfe SRK oder Pflegeassistenz EBA sind, aber noch keine entsprechende Ausbildung haben, diese nachholen. Weiter können sich eidg. zertifizierte Fachpersonen Gesundheit an einer Höheren Fachschule zur Pflegefachperson HF weiterbilden und so erweiterte Verantwortungsbereiche in der Pflege wahrnehmen.

Berufsbegleitende Nachholbildung EFZ sowie auch die Weiterbildung HF werden aktuell zu selten genutzt. Interessierte Pflegende sind meistens Erwachsenen und führen ein selbständiges Leben. Die nötige Pensenreduktion, um berufsbegleitend die Nachholbildung zu erlangen, führt zu entsprechenden einschneidenden Lohneinbussen, während die Abgeltungen in der Weiterbildung zur Pflegefachperson HF grundsätzlich zu gering sind. Die fehlenden finanziellen Anreize verhindern potenziell qualifizierende Aus- oder Weiterbildungen. Doch gerade diese könnten der problematischen Pflegesituation entgegenwirken.

Die Hürden bei Nachhol- und Weiterbildungen in Gesundheitsberufen scheinen heute zu hoch zu sein, um attraktiv für Interessierte zu sein. In Anbetracht dessen, bitten die Anzugsstellenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

- ob die Situation von Erwachsenen in der Nachholbildung zur Fachperson Gesundheit existenzsichernd ist;
- wie sich die finanzielle Situation von Personen während Weiterbildungen zur Pflegefachperson zeigt;
- welche Massnahmen und Anreize zur Verbesserung der Personen in Nachhol- und Weiterbildung im Gesundheitswesen ergriffen werden könnten.

Melanie Eberhard, Georg Mattmüller, Sandra Bothe, Fleur Weibel, Daniela Stumpf, Melanie Nussbaumer, Raoul I. Furlano»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Am 28. November 2021 wurde die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» von Volk und Ständen angenommen. Die neue Verfassungsbestimmung (Art. 117b Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) verlangt, dass der Bund und die Kantone die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anerkennen und fördern. Der Zugang zu einer Pflege von hoher Qualität soll für alle Menschen garantiert sein und Bund und Kantone sollen sicherstellen, dass genügend diplomierte Pflegefachpersonen zur Verfügung stehen. Zudem sollen die in der Pflege tätigen Personen entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen arbeiten können, damit die Pflegequalität nicht leidet.

An seiner Sitzung vom 12. Januar 2022 hat der Bundesrat entschieden, den Verfassungsartikel Pflege (Art. 117b BV) in zwei Etappen umzusetzen. Die erste Etappe beinhaltet unter anderem eine Ausbildungsoffensive in der Diplompflege (Ausbildungsgänge Pflege an der Höheren Fachschule [HF] und Bachelor Pflege an der Fachhochschule [FH]). Die weiteren Forderungen der Pflegeinitiative wie die anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und die angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen sollen in einer zweiten Etappe umgesetzt werden (vgl. Art. 197 Ziff. 13 BV).

Das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 16. Dezember 2022 (SR 811.22; nachfolgend: Ausbildungsfördergesetz Pflege) und die dazugehörige Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 8. Mai 2024 (Ausbildungsförderverordnung Pflege, SR 811.225) traten am 1. Juli 2024 in Kraft und legen den Grundstein für die Umsetzung der Ausbildungsoffensive. Die gesetzlichen Grundlagen verpflichten die Kantone, Beiträge an die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen (Akteure), Ausbildungsbeiträge an Studierende der Ausbildungsgänge Pflege HF und Pflege FH sowie Beiträge an ihre HF zu leisten. Die Ausbildungsoffensive ist auf acht Jahre befristet.

Auf kantonaler Ebene hat der Grosse Rat mit Beschluss Nr. 24/23/07G vom 5. Juni 2024 die Teilrevision des Gesundheitsgesetzes vom 21. September 2011 (GesG, SG 300.100) beschlossen. Die neuen §§ 60a und 60b GesG halten die kantonale Verpflichtung zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege fest. Konkretisiert wird diese Verpflichtung in der Kantonalen Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 25. Juni 2024 (Pflegeausbildungsförderverordnung, PAFV, SG 310.125). Mit diesen gesetzlichen Grundlagen werden das Ausbildungsfördergesetz Pflege sowie das konkretisierende Bundesverordnungsrecht auf kantonaler Stufe umgesetzt.

Basierend auf diesen gesetzlichen Grundlagen hat der Kanton Basel-Stadt in einem bikantonalen Projekt gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft die Ausbildungsoffensive in der Pflege umgesetzt. Die beiden Kantone gehen dabei weiter als der Bund und fördern zusätzlich zu den vom Bund geförderten Ausbildungsgängen Pflege HF und Pflege FH auch die Ausbildung zur Fachfrau oder zum Fachmann Gesundheit EFZ¹ (FaGe). Die FaGe bilden die Basis der Pflege; rund 65% der HF-Studierenden haben zuvor eine solche Ausbildung abgeschlossen. Die Förderung dieser Ausbildung als wichtiger Zulieferer für das HF-Studium ist daher essenziell für die Bekämpfung des Fachkräftemangels. Damit setzt der Kanton explizit bei der von den Anzugsstellenden angesprochenen Problematik der Unterstützung der Nachhol- und Weiterbildung im Pflegebereich an.

2. Umsetzung der Ausbildungsoffensive im Kanton Basel-Stadt

Die Ausbildungen im Bereich der Pflege werden bereits heute gemeinsam im «Campus Bildung Gesundheit» in Münchenstein (Kanton Basel-Landschaft) angeboten. Die verschiedenen Trägerorganisationen koordinieren im Rahmen des «Campus Bildung Gesundheit» die Ausbildungen stufenübergreifend. Damit verfügen die beiden Basel über eine gemeinsame Bildungslandschaft für die nicht-universitären Pflegeberufe.

¹ Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis

Für Pflegepersonal führt der Kanton Basel-Landschaft die Ausbildungsgänge der Sekundarstufe II an der Berufsfachschule Gesundheit (BfG) und der Kanton Basel-Stadt jene auf der Tertiärstufe B am Bildungszentrum Gesundheit (BZG) durch. Dies wurde im Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die Abgeltung der Kosten der nicht akademischen Berufsbildungen im Gesundheitswesen auf Sekundarstufe II und auf Tertiärstufe vom 16. August 2005 (Vertrag Gesundheitsberufe, SG 427.150) vereinbart. Die OdA Gesundheit beider Basel vertritt zudem alle Ausbildungsinstitutionen beider Basel in Ausbildungsfragen gegenüber den Kantonen und bietet die überbetrieblichen Kurse für die berufliche Grundbildung der Gesundheitsberufe für beide Kantone an. Die Berner Fachhochschule (BFH) bietet im Rahmen dieses Campus die Ausbildung in Pflege auf Stufe FH für Studierende der Region mit Praktikumsplätzen in beiden Basel an. Damit verfügen die beiden Kantone über ein gemeinsames und auf die Zukunft gerichtetes Bildungsangebot.

Ein Bestandteil der Ausbildungsoffensive ist die Förderung der praktischen Ausbildung in den Ausbildungsbetrieben. Die Akteure im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegepersonal, d.h. Spitäler, Pflegeheime, Spitäx-Organisationen und weitere Organisationen, die Pflegefachpersonen beschäftigen, erhalten neu Beiträge für die erbrachten Ausbildungsleistungen im Pflegebereich.

Gefördert werden die Ausbildungsgänge Pflege HF und Pflege FH sowie zusätzlich die Ausbildung zur bzw. zum FaGe in den beiden Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Konkret erhalten Akteure gemäss § 7 PAFV seit dem 1. Juli 2024 maximal 300 Franken pro geleistete Ausbildungswoche Pflege HF oder Pflege FH und Person sowie jährlich maximal 1'800 Franken pro FaGe-Ausbildung. Damit steht in den Ausbildungsbetrieben mehr Geld für die Ausbildung von Pflegepersonal zur Verfügung. Dieses kann in den Betrieben namentlich zugunsten der Personen eingesetzt werden, die eine Nachholbildung EFZ in der Pflege anstreben. Insbesondere die Nachholbildung zur bzw. zum FaGe wird durch die kantonale Förderung somit attraktiver gestaltet und den Betrieben werden die finanziellen Mittel geboten, um ihrem Personal und weiteren Interessierten mehr Ausbildungsplätze unter besseren Bedingungen anzubieten.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Ausbildungsoffensive ist die Unterstützung von Personen, die ein Studium Pflege HF oder FH absolvieren möchten, dies aber aus finanziellen Gründen nicht tun können. Diese finanzielle Unterstützung durch den Kanton in der Form von Ausbildungsbeiträgen steht seit dem 1. Juli 2024 in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft wohnhaften Personen zu, sofern sie bestimmte Kriterien erfüllen. Gemäss § 60a Abs. 6 GesG gewährt der Kanton Personen mit Wohnsitz im oder Anknüpfungspunkt an den Kanton Ausbildungsbeiträge für die Ausbildung in Pflege HF oder in Pflege FH zur Sicherung ihres Lebensunterhalts. In den §§ 11–18 PAFV wird konkretisiert, welche Personen genau beitragsberechtigt sind, wie die Ausbildungsbeiträge bemessen sind und wie der Prozess, die Rechte und die Pflichten der Bezügerinnen und Bezüger der Ausbildungsbeiträge Pflege ausgestaltet sind. Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt und Grenzgängerinnen und Grenzgängern² mit einem Anknüpfungspunkt an den Kanton werden somit Ausbildungsbeiträge gewährt, damit sie die Ausbildung in Pflege HF oder in Pflege FH absolvieren können. Namentlich sollen damit Personen unterstützt werden, die aufgrund des tiefen Ausbildungslohns eine solche Ausbildung ansonsten nicht in Erwägung ziehen würden. Ausbildungsbeiträge sollen beispielsweise FaGe gewährt werden, die nach Gründung einer Familie oder nach einigen Jahren der beruflichen Tätigkeit doch noch eine Ausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann HF absolvieren möchten, dies aber aufgrund des geringen Ausbildungslohnes nicht realisieren könnten. Zudem sollen damit Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger unterstützt werden, wenn sie die Voraussetzungen für den Bildungsgang Pflege HF oder den Studiengang in Pflege FH erfüllen. Das sind unter anderem Personen, die über eine abgeschlossene Berufslehre mit EFZ in einem anderen Berufsfeld verfügen und in das Gesundheitswesen einsteigen wollen.

² Damit sind Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Sinne des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681) oder des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) vom 4. Januar 1960 (SR 0.632.31) gemeint.

2.1 Beitragsberechtige Personen

Einen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge Pflege im Kanton Basel-Stadt haben Personen, die ab dem 1. Juli 2024 mit dem Start einer Ausbildung in Pflege HF (Vollzeit und Teilzeit) oder mit einem Bachelorstudium Pflege FH (Vollzeit und Teilzeit) beginnen.

Personen, die bereits einen Bildungsgang Pflege HF oder eine als gleichwertig anerkannte ausländische Ausbildung abgeschlossen haben und ergänzend einen Bachelorstudiengang in Pflege FH absolvieren möchten, können hierfür keine Beiträge beziehen. Diese Personen verfügen bereits über die nötige Ausbildung, um unmittelbar in den Pflegeberuf einsteigen und den Bachelorstudiengang somit berufsbegleitend absolvieren zu können. Personen, die eine eidgenössische Berufsprüfung (eidg. Fachausweis) im Bereich Pflege absolviert haben, erhalten hingegen Beiträge, wenn sie zusätzlich eine Ausbildung in Pflege HF oder FH absolvieren möchten.

Von den Personen, die eine der genannten anerkannten Ausbildungen absolvieren, ist anspruchsberechtigt, wer bei Beginn des Ausbildungsjahres den zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt oder als Staatsangehörige oder Staatsangehöriger eines EU/EFTA-Mitgliedstaates über einen Anknüpfungspunkt im Kanton Basel-Stadt verfügt.³

Sie haben zudem zu Beginn der Ausbildung das 25. Altersjahr vollendet oder können nach abgeschlossener Berufslehre eine mindestens zwei Jahre dauernde, durch eigene Erwerbstätigkeit erreichte finanzielle Unabhängigkeit nachweisen oder haben elterliche Betreuungs- oder Unterstützungspflichten.

Unabhängig von der Erfüllung dieser Kriterien sind Personen vom Erhalt von Ausbildungsbeiträgen Pflege ausgeschlossen, die über ein Reinvermögen von mehr als 500'000 Franken verfügen. Berücksichtigt wird das Reinvermögen gemäss neuster rechtskräftiger Steuerveranlagung oder, falls keine Steuerveranlagung existiert, gemäss anderen aktuellen Belegen.

2.2 Bemessung der Ausbildungsbeiträge Pflege

Die Beiträge betragen pro Ausbildungsjahr 24'000 Franken für Vollzeitausbildungen, 18'000 Franken für Teilzeitausbildungen und 10'000 Franken für jedes Kind, für welches Betreuungs- oder Unterstützungspflichten bestehen (§ 13 PAFV).

Es werden pauschale Beiträge ausbezahlt, welche aus einem angenommenen Existenzminimum von 40'800 Franken abgeleitet werden.⁴ Ausgehend von diesem Betrag wurde nach Abzug des durchschnittlichen Ausbildungslohns, welchen die Auszubildenden erhalten, die oben genannte Beitragshöhe berechnet. Der jährliche Zuschlag von 10'000 Franken pro Kind ist vorgesehen, wenn diesem gegenüber eine Betreuungs- oder Unterstützungspflicht besteht. Dies gilt auch für volljährige Kinder in Erstausbildung unter 25 Jahren, sofern tatsächlich eine Unterstützung geleistet wird.

(Kinder-)Renten und Ergänzungsleistungen für die Person in Ausbildung sowie für ihre Kinder werden vom gesamten Beitrag in Abzug gebracht. Beträgt der Beitrag nach den Abzügen weniger als 500 Franken pro Ausbildungsjahr, erfolgt keine Auszahlung.

Die Berechnung der in § 13 PAFV vorgesehenen Beitragshöhe erfolgte so, dass ein existenzsicherndes Einkommen während der Ausbildung garantiert werden kann. Dies soll allen Personen

³ Personen mit Staatsangehörigkeit eines EU/EFTA-Mitgliedstaates verfügen über einen Anknüpfungspunkt im Kanton, wenn sie Wohnsitz im Ausland haben und im Kanton erwerbstätig sind. Dies können sowohl Personen mit einer EU/EFTA-Grenzgängerbewilligung als auch Schweizer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz im Ausland sein.

⁴ Abgeleitet von den aktuellen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), abrufbar unter: https://rl.skos.ch/lexoview-home/lex-RL_A_1.

unabhängig von ihrer finanziellen Situation ermöglichen, ein Studium Pflege HF oder Pflege FH zu absolvieren.

2.3 Weitere Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Weiterbildung

Im Rahmen der so genannten HF-Zuschüsse werden weitere Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Weiterbildung getroffen. In § 19 PAFV ist folgendes festgelegt:

¹ *Das Bildungszentrum Gesundheit Basel-Stadt (BZG) ergreift Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl Ausbildungsabschlüsse Pflege HF.*

² *Zu den Massnahmen gehören insbesondere:*

- a) Bekanntmachung des Bildungsgangs Pflege HF;*
- b) vorbereitende Kursangebote und spezielle Programme, die den Einstieg in die Ausbildung und die Absolvierung der Ausbildung erleichtern;*
- c) Massnahmen, die Ausbildungsabbrüche vermindern;*
- d) vertiefte Koordination zwischen den Lernbereichen Schule und Praxis.*

Aktuell sind insgesamt zwölf Projekte geplant, die die Ausbildungsabschlüsse HF positiv beeinflussen. Unter anderem werden spezifische Angebote für Quereinsteigende ausgearbeitet. Durch ein standardisiertes Erfassen von individuellen Bildungsleistungen anhand eines Kompetenzdossiers und eine zusätzliche Modularisierung der Ausbildung können individuelle Bildungsleistungen vermehrt angerechnet und dadurch die Absolvierung von Modulen erlassen werden. Darüber hinaus wird der Einstieg für FaGe erleichtert, indem ein Vorkurs für Studierende mit einer FaGe-Vorbildung angeboten wird. Zielgruppe sind unter anderem Personen mit Wissenslücken oder Personen, deren Ausbildung schon länger zurückliegt.

Die BFH erhält von swissuniversities Fördergelder, die durch einen Eigenbeitrag in gleicher Höhe ergänzt werden. Diese Gelder fließen in zwei Programme: einerseits in Kommunikationsaktivitäten und andererseits in Innovationen, um einen Mehrwert im Studium zu schaffen.

3. Fazit

Das von den Anzugsstellenden benannte Problem in der Nachhol- und Weiterbildung von Pflegepersonal wird mit der Umsetzung der Ausbildungsoffensive im Kanton Basel-Stadt gezielt angegangen und es werden konkrete Massnahmen umgesetzt.

Mit der neuen Vergabe von Ausbildungsbeiträgen Pflege soll sichergestellt werden, dass qualifizierte Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger sowie Personen, die bereits über eine Grundbildung im Pflegebereich verfügen, dabei unterstützt werden, eine Ausbildung als Pflegefachperson HF oder FH zu absolvieren. Es sollen keine Personen, die eine Ausbildung als Pflegefachperson HF oder FH anstreben, aus finanziellen Gründen auf eine Weiterbildung im Pflegebereich verzichten müssen. Die Kombination von Ausbildungslohn und Ausbildungsbeitrag Pflege ermöglicht den Personen in Ausbildung ein existenzsicherndes Einkommen. Damit können bei einer Teilzeitausbildung die nötigen Pensenreduktionen kompensiert und ein weiterer Anreiz dafür gesetzt werden, dass sich mehr bereits berufstätige Personen für eine Ausbildung zur Pflegefachperson HF oder FH entscheiden.

Darüber hinaus soll Quereinsteigenden wie auch FaGe im Rahmen der HF-Zuschüsse der Einstieg in die Ausbildung erleichtert werden. So wird durch eine Modularisierung und die Möglichkeit der Anrechnung von bereits erbrachten Bildungsleistungen ein spezielles Angebot für Quereinsteigende geschaffen. Personen mit einem FaGe-Abschluss werden durch einen Vorkurs beim (Wieder-)Einstieg in die Ausbildung zur Pflegefachperson HF unterstützt. Weiter investiert die BFH insbesondere in zwei Programme (Information und Innovation), um die Ausbildung von Pflegefachpersonen FH zu fördern.

Durch die Beiträge an die Akteure zur Förderung der praktischen Ausbildung stehen den Betrieben mehr finanzielle Mittel zur Verfügung, um Personen in ihren Betrieben, welche bereits in der Pflege tätig sind und eine Nachholbildung EFZ anstreben, zu unterstützen. Dadurch sollen mehr Ausbildungsplätze aber auch bessere Rahmenbedingungen für die Personen in Nachholbildung geschaffen werden.

All diese Massnahmen sollen langfristig dazu beitragen, dass genügend Fachkräfte in den Gesundheitsinstitutionen zur Verfügung stehen und eine qualitativ hochstehende Gesundheitsversorgung im Kanton Basel-Stadt gewährleistet werden kann. Aus Sicht des Regierungsrates werden die Forderungen aus dem vorliegenden Anzug mit der im Kanton Basel-Stadt angelaufenen Umsetzung der Ausbildungsoffensive erfüllt.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Melanie Eberhard und Konsorten betreffend «Situation der Nachhol- und Weiterbildungen bei Gesundheitsberufen» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin