



## **Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (EG FAP)**

Bericht und Antrag der Kommission für Gesundheit und Soziales  
vom 8. Januar 2024

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Gesundheit und Soziales hat die oben erwähnte Vorlage des Regierungsrats (Nummern 3631.1 / 3631.2 – 17482 / 17483) in zwei Sitzungen am 20. Dezember 2023 sowie am 8. Januar 2024 beraten und verabschiedet. Gesundheitsdirektor Martin Pfister vertrat das Geschäft im Namen des Regierungsrats. Er wurde unterstützt von Beatrice Gross, Projektleiterin Umsetzung Pflegeinitiative. Das Protokoll führte Christa Hegglin. In der ersten Sitzung waren zwei Fachpersonen aus dem Pflegebereich anwesend: Diana Brand, Pflegefachfrau, Geschäftsführerin Alterszentrum Büel, Cham und Präsidentin Curaviva Zug sowie Miriam Rittmann, Pflegefachfrau und Präsidentin des Berufsverbands für Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner SBK Sektion Zentralschweiz.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Erläuterungen zur Vorlage</b>	<b>1</b>
<b>2. Eintreten</b>	<b>3</b>
<b>3. Detailberatung</b>	<b>4</b>
<b>4. Schlussabstimmung</b>	<b>7</b>
<b>5. Antrag</b>	<b>7</b>

### **1. Erläuterungen zur Vorlage**

Die erste Sitzung am 20. Dezember 2023 diente der Information der Kommissionsmitglieder über die Einbettung der Vorlage und über die geplante Umsetzung der Gesetzesbestimmungen in der dazugehörigen Verordnung. Es nahmen 13 Kommissionsmitglieder an der Sitzung teil.

Im ersten Teil der halbtägigen Sitzung berichteten Diana Brand, Pflegefachfrau, Geschäftsführerin Alterszentrum Büel, Cham und Präsidentin Curaviva Zug sowie Miriam Rittmann, Pflegefachfrau und Präsidentin des Berufsverbands für Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner SBK Sektion Zentralschweiz über die Herausforderungen bei der Ausbildung im Bereich der Pflege sowie im Pflegealltag und standen den Kommissionsmitgliedern für Fragen zur Verfügung.

Diana Brand betonte die Wichtigkeit der Qualität der praktischen Ausbildung und die enge Begleitung der Lernenden im Betrieb. Um dies sicherstellen zu können, würden genügend Berufsbildner und Berufsbildnerinnen benötigt. Dies sei einerseits eine Frage der finanziellen Ressourcen – mit den Beiträgen des Kantons im Rahmen der Umsetzung der Pflegeinitiative erhoffe man sich mehr Möglichkeiten für die gezielte Verbesserung der Ausbildungssituation. Diesbezüglich sei auch die Unterstützung der Gemeinden im Rahmen der Verhandlungen über die Höhe der Pflorgetaxe wichtig. Andererseits müssten auch genügend Pflegefachpersonen bereit sein, sich in der Ausbildung von Nachwuchs zu engagieren. Diese Bereitschaft sei zurückgegangen, trotz Zusatzentschädigung für den Mehraufwand. In den letzten Jahren habe ausserdem die Anzahl der Bewerbungen für Ausbildungsstellen abgenommen – was jedoch in allen Berufsgattungen im Pflegeheim zu beobachten sei. Der Mangel an Bewerbungen mache es

schwieriger, geeignete Personen für die Ausbildung zur Fachfrau/zum Fachmann Gesundheit (FaGe) zu finden – dies mache ihr im Zusammenhang mit der geplanten Ausbildungsverpflichtung für die Betriebe Sorgen. Ebenso sei es in der Langzeitpflege schwierig, Studierende HF zu rekrutieren. Curaviva Zug habe eine entsprechende Kampagne lanciert, um das Image der Langzeitpflege zu verbessern.

Diana Brand schätzt an der Gesetzesvorlage, dass die Studierenden zusätzliche finanzielle Unterstützung erhalten, da der Lohn während der Ausbildung ein wichtiges Thema sei. Ebenso sei sie sehr froh, dass auch Erwachsene, die sich in einem verkürzten Bildungsgang zur FaGe ausbilden liessen, finanzielle Unterstützung vom Kanton erhielten. Dabei handle es sich oft um Mütter, die schon über 40 Jahre alt seien und sich nach der Familienpause nochmals einer neuen Herausforderung stellen wollten. Ihr Betrieb bilde jährlich mindestens zwei Personen aus, welche diesen Weg gewählt hätten, und mache sehr gute Erfahrungen. Für sie persönlich sei der Pflegeberuf nach wie vor einer der schönsten Berufe.

Miriam Rittmann nahm als Präsidentin des SBK Stellung zur Pflegeinitiative. Sie erinnerte daran, dass die Pflegeinitiative die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit pflegerischen Leistungen im Fokus habe. Aufgrund der demografischen Entwicklung nehme der Bedarf an Pflegeleistungen zu. Neben der Investition in die Ausbildung sei es ebenso wichtig, dass die ausgebildeten Pflegefachpersonen dem Beruf auch treu blieben. Sie hält gleichzeitig fest, dass sie den Pflegeberuf toll finde und dieser viele Weiterbildungs- und damit Entwicklungsmöglichkeiten biete. Gemäss ihrer Erfahrung engagierten sich Pflegefachpersonen in der Regel sehr im Beruf und zeichneten sich gleichzeitig durch eine hohe Leidenschaft aus. Dies zeige sich z. B. darin, dass sie selbstverständlich einspringen, wenn sie wegen einer erkrankten Kollegin nach einer Schicht nicht abgelöst werden können. In solchen Situationen leisteten sie Überstunden für Menschen, die im Pflege- oder Spitalbett liegen würden. Bei dieser Vorlage gehe es jedoch um die Förderung der Ausbildung. Sie begrüsse die Umsetzung im Kanton Zug, da diese Beiträge an die Schule, an die Betriebe und an die Studierenden vorsehe und damit die drei wichtigen Säulen der Ausbildung unterstütze. Der SBK Sektion Zentralschweiz sei auch dankbar, dass der Kanton Zug ein Modell ausgearbeitet habe, das auch die FaGe berücksichtige, da diese sich oft für eine Weiterbildung in einer höheren Fachschule (HF) oder Fachhochschule (FH) entscheiden würden. Ebenso habe der Kanton Zug bei der Umsetzung der Pflegeinitiative ein beeindruckendes Tempo vorgelegt, was für alle Pflegefachpersonen ein wichtiges Zeichen setze.

Im Anschluss an die Ausführungen der zwei Fachpersonen wurden von den Kommissionsmitgliedern zahlreiche Fragen gestellt und diskutiert. Zu den aufgeworfenen Themen gehörten die Ausbildungssituation in den Betrieben, die Finanzierung der Ausbildung inklusive Mitfinanzierung durch die Gemeinden, das Image des Pflegeberufs, die Vorstellungen der Lernenden und Studierenden zum Lohn während und unmittelbar nach der Ausbildung. Ebenso wurde die Bedeutung von guten Arbeitsbedingungen und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten für den Personalerhalt in den einzelnen Betrieben, die Problematik der temporären Arbeitskräfte, die Gründe für Lehr- und Studienabbrüche und für den Ausstieg aus dem Pflegeberuf sowie die Auswirkungen des Fachkräftemangels in der Pflege in der stationären Langzeitpflege und der Pflege zu Hause diskutiert.

Der Gesundheitsdirektor ergänzte bezüglich Rolle der Gemeinden, dass diese grundsätzlich die ungedeckten Kosten für die ambulante Pflege und stationäre Langzeitpflege (sogenannte Restfinanzierung gemäss Krankenversicherungsgesetz) zu tragen hätten – dazu gehörten auch die Lohnkosten für die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in der Pflege. In der Vorlage

werde bewusst darauf verzichtet, die Kosten der Ausbildungsinitiative auf die Gemeinden zu überwälzen. Die Gemeinden seien jedoch in den Prozess einbezogen gewesen und hätten ein klares Commitment abgegeben, dass sie bei der Ausbildung nicht sparen möchten und es ihnen bewusst sei, dass mit der vermehrten Ausbildung von Pflegefachkräften zusätzliche Kosten bei der Abgeltung der Restkosten der Pflege auf sie zukommen würden.

Im zweiten Teil der Sitzung gab der Gesundheitsdirektor einen Überblick über die Aufträge aus der Pflegeinitiative an Bund und Kantone und die geplante Umsetzung der ersten und zweiten Etappe. Beatrice Gross erläuterte die Eckwerte der Umsetzung im Kanton Zug, die Resultate der Zusammenarbeit in den Zentralschweizer Kantonen und die geplante Umsetzung im Kanton Zug.

Am Ende der Sitzung formulierte die Kommission vier Abklärungsaufträge, die in der Sitzung der Kommission am 8. Januar beantwortet und diskutiert wurden:

1. Frage:

Welches sind die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton, falls den Studierenden HF und FH ein garantierter Mindestlohn von 5000 Franken ausbezahlt wird?

Antwort:

Je nach Eckwerten eines alternativen Modells (Altersgrenze für Anspruch, Mitbeteiligung der Betriebe) entstehen bei einer Mindestentschädigung in Höhe von 5000 Franken pro Monat im Vergleich zum Antrag des Regierungsrats (Zentralschweizer Modell) Mehrkosten zwischen 1,5 und 4,5 Millionen Franken pro Jahr.

2. Frage:

Wie hoch ist die Ausstiegsquote bei den Studiengängen Pflege HF und FH, bzw. bei Lernenden FaGe?

Antwort:

- Abbruchquote 2022 Studierende HF bei der XUND: 9 Prozent;
- Lehrvertragsauflösungen 2022/23 FaGe EFZ beim GIBZ: 18 Prozent;
- Abbruchquote FH: nicht bekannt.

3. Frage:

Hat der Regierungsrat Kenntnis davon, ob andere Branchen bereits mit ihren Begehrlichkeiten vor der Türe warten?

Antwort:

Der Regierungsrat hat keine Kenntnis von konkreten Begehrlichkeiten.

4. Frage:

Weshalb sind die Tarife heute nicht kostendeckend?

Antwort:

Die Tarife decken die Kosten einer wirtschaftlichen Leistungserbringung. Arbeitet ein Betrieb effizient, werden die Kosten voll gedeckt.

## 2. Eintreten

In der kurzen Eintretensdebatte wurden die Hintergründe der ablehnenden Vernehmlassungsantworten der ALG und SP zum EG FAP geklärt.

**Die Kommission beschloss einstimmig und ohne Enthaltung das Eintreten auf die Vorlage.**

### 3. Detailberatung

#### 1. Beiträge an die Kosten der praktischen Ausbildung

##### § 1 Ausbildungsverpflichtung

Die Kommission diskutierte ausführlich darüber, ob in **Absatz 1** der Ausdruck «in angemessenem Umfang» durch im «Rahmen der Möglichkeiten» zu ersetzen sei. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass bei der angestrebten Steigerung der Ausbildungsabschlüsse die Qualität der Ausbildung nicht vernachlässigt werden dürfe. Auch der Gesundheitsdirektion ist die Sicherstellung der Qualität während der Ausbildungsinitiative ein Anliegen. Sie steht diesbezüglich mit dem Amt für Berufsbildung und dem Bildungszentrum XUND in engem Kontakt, um die erforderliche Zusammenarbeit zu koordinieren. Auf einen Änderungsantrag wurde schlussendlich verzichtet.

Die Kommission diskutierte, ob eine Ausbildungsverpflichtung für FaGe ins Gesetz aufgenommen werden solle (**Absatz 2**), entschied sich dann aber für die vorgeschlagene Delegation an den Regierungsrat.

##### § 2 Abgeltung

**Die Kommission genehmigte § 2 stillschweigend.**

##### § 3 Ersatzabgabe

Die Kommission war sich einig, dass Betriebe grundsätzlich angehalten werden sollen, mehr Pflegende auszubilden. Dafür sei die Ersatzabgabe bei Nichterfüllung der Ausbildungspflicht geeignet (**Absatz 1**). Im Einzelfall kann ein Betrieb bei Nichterreichen der vorgegebenen Ausbildungsleistung Rechtfertigungsgründe anführen und muss keine Ersatzabgabe in Höhe von 150 Prozent der durchschnittlichen Ausbildungskosten bezahlen.

Die Möglichkeit, einen abweichenden Prozentsatz für die Ersatzabgabe festlegen zu können (**Absatz 2**), wurde von der Kommission als nicht notwendig erachtet. Der **Antrag, der zweite Satz in Absatz 2** sei ersatzlos zu **streichen**, wurde deshalb von der Kommission mit 9 : 4 Stimmen ohne Enthaltung **gutgeheissen**.

Die Erträge aus den Ersatzabgaben kommen denjenigen Betrieben zu Gute, die mehr Ausbildungsleistungen erbringen, als ihr Soll-Wert erfordert (**Absatz 3**). Die Höhe der Beiträge aus den Ersatzabgaben variieren je nach Erfüllungsgrad der Ausbildungsverpflichtungen im jeweiligen Versorgungsbereich. Die Verordnung sieht ausserdem pro zusätzlichem Ausbildungsplatz einen maximal Bonus in Höhe der Ersatzabgabe vor. Ein Kommissionsmitglied beantragte, dass der Kanton – zusätzlich zur Abgeltung für die Ausbildungsleistung – einen fixen Bonus ausrichte, wenn der Soll-Wert übertroffen wird.

Der **Antrag**, es sei den Betrieben ein **fixer Bonus** zu zahlen, wenn sie mehr ausbildeten, als die Ausbildungsverpflichtung vorgibt, wurde von der Kommission mit 11 : 2 Stimmen und ohne Enthaltung **abgelehnt**.

#### 2. Beiträge an höhere Fachschulen

##### § 5 Zuständigkeiten und Voraussetzungen

Es wurde geklärt, dass sowohl die höheren Fachschulen als auch das GIBZ die notwendigen Kapazitäten aufbauen kann, um die Zahl der Ausbildungsabschlüsse zu erhöhen.

Die Kommission diskutierte, ob das Berufs- und Bildungsmarketing auch Sache der höheren Fachschulen sei (**Absatz 2 Buchstabe c**) oder ausschliesslich Sache der Gesundheitsbetriebe und des Berufsverbands der Pflege. Es wurde darauf hingewiesen, dass v. a. die Berufsmessen eine wichtige Rolle spielten, Jugendliche für einen bestimmten Beruf zu interessieren. Um einen professionellen Auftritt an der Berufsmesse zu garantieren, brauche es die Schulen. Die einzelnen Betriebe, z. B. die Spitex-Organisationen, wären dazu nicht in der Lage.

Der **Antrag** auf die **Streichung** von **Buchstabe c**) in Absatz 2 wurde mit 10 : 2 Stimmen ohne Enthaltung **abgelehnt**.

### **3. Unterstützungsbeiträge an Lernende und Studierende im Bereich der Pflege**

#### **§ 6 Voraussetzungen und Höhe**

**Absatz 3** ermächtigt den Regierungsrat, sowohl die Höhe als auch die Voraussetzungen für die Unterstützungsbeiträge festzusetzen. Die Kommission diskutierte ausführlich darüber, ob ein höherer Ansatz für die kantonalen Unterstützungsbeiträge als im Zentralschweizer Modell vorgesehen gelten sollte.

Einige Kommissionsmitglieder kritisierten die Vorlage dahingehend, dass die Beiträge an die Studierenden zu tief seien. Ausserdem dürfe nicht von einem «Praktikum» gesprochen werden, da die Studierenden HF schon eine Ausbildung als FaGe absolviert hätten und entsprechend entlohnt werden müssten. Bei der Höhe der Beiträge wurde bemängelt, dass sie dem Vergleich mit dem Ausbildungslohn von Polizistinnen und Polizisten, die ähnliche berufliche Anforderungen zu bewältigen hätten, nicht standhalte.

Die Kommission erwog anhand des schriftlich vorliegenden Abklärungsauftrags 1 zwei Varianten einer höheren monatlichen Mindestentschädigung für alle Studierenden HF und FH Pflege: 5000 Franken in Anlehnung an die Ausbildungslöhne der Polizistinnen und Polizisten oder 4400 bzw. 4200 Franken in Anlehnung an den Einstiegslohn für FaGe. Die Gesundheitsdirektion wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bei einer Entschädigung für alle Studierenden HF und FH in gleicher Höhe die Gefahr bestehe, dass das BAG keine Beiträge an die Aufwendungen des Kanton Zug spreche werde: Das BAG schliesst die Ausrichtung von Beiträgen an alle Studierenden (Giesskannenprinzip) explizit aus. Auch das Zentralschweizer Modell könnte vom BAG als zu wenig differenziert beurteilt werden. Da die Beiträge jedoch nach Alter und Elternpflichten abgestuft sind und weitere Kantone ein ähnliches Modell in Erwägung ziehen, beurteilt die Gesundheitsdirektion die Chance auf Bundesbeiträge als intakt. Das BAG wird voraussichtlich Ende 2024 anhand der eingereichten Anträge der Kantone über die Gewährung der Bundesbeiträge entscheiden.

In der folgenden Diskussion wurden weitere Aspekte zu den Unterstützungsbeiträgen diskutiert und bei Bedarf geklärt.

Einige Kommissionsmitglieder wollten wissen, wieso die Auszahlung der kantonalen Unterstützungsbeiträge nicht über die Lohnzahlung erfolgten; das würde das System vereinfachen und die Studierenden müssten keine Anträge stellen. Die Gesundheitsdirektion hatte diese Idee schon vor längerer Zeit geprüft und kam – zusammen mit den anderen Zentralschweizer Kantonen – zum Schluss, dass Beiträge von den Löhnen zu trennen sind. Einerseits handelt es sich bei den Beiträgen nicht um Entgelt für geleistete Arbeit und andererseits dürfen gemäss BAG die Beiträge aus öffentlichen Mitteln nicht mit Sozialabgaben belastet werden. Aus diesen

Gründen können die kantonalen Unterstützungsbeiträge nicht als Lohnbestandteil ausbezahlt werden.

Weiter diskutierte die Kommission, dass die Unterstützungsbeiträge an das Verbleiben im Beruf geknüpft werden sollten. Auch diese Idee ist rechtlich nicht umsetzbar, da der Kanton keine Möglichkeit hat, ein Monitoring über die berufliche Situation von einzelnen Pflegefachpersonen nach der Ausbildung zu aufzubauen und zu unterhalten. Nicht zuletzt müssten viele Details, wie z. B. Abwesenheit wegen eines längeren Urlaubs und Mindestpensen, verbindlich geregelt werden.

Um sich einem konkreten **alternativen Modell** für die Unterstützungsbeiträge anzunähern, stimmte die Kommission über folgende **Eckwerte** ab:

Die **Altersgrenze** für den **Anspruch** auf Unterstützungsbeiträge sei bei **22 Jahren** festzusetzen – analog dem Zentralschweizer Modell (einstimmig).

Die Beteiligung der Betriebe an der Mindestentschädigung könnte dahingehend in ein alternatives Modell eingebaut werden, indem der **Differenzbetrag** zwischen Praktikumslohn und Mindestentschädigung **zwischen Kanton und den Betrieben aufgeteilt** wird (einstimmig).

Betreffend **Höhe der monatlichen Mindestentschädigung** stimmte die Kommission über folgende **Anträge** ab:

#### **Antrag 1**

«Der Regierungsrat orientiert sich bei der Festlegung der Höhe der Unterstützungsbeiträge für HF und FH an den aktuellen Empfehlungen der OdA Gesundheit Zentralschweiz zu den Einstiegsgehältern für ausgebildete FaGe.»

Die Kommission **lehnte** den **Antrag 1** mit 9 : 4 Stimmen und ohne Enthaltung **ab**.

#### **Antrag 2**

«Der Regierungsrat legt die Unterstützungsbeiträge für HF und FH so fest, dass eine monatliche Entschädigung von 5000 Franken (x 12) resultiert.»

Die Kommission **lehnte** den **Antrag 2** mit 10 : 3 Stimmen und ohne Enthaltung **ab**.

#### **Antrag 3**

«Die Beiträge im Zentralschweizer Modell seien um 200 Franken (x 12) zu erhöhen.»

Die Kommission **lehnte** den **Antrag 3** mit 8 : 5 Stimmen und ohne Enthaltung **ab**.

**Im Ergebnis genehmigte die Kommission Absatz 3 gemäss Antrag des Regierungsrats.**

**Absatz 4** sieht vor, dass bei Abbruch der Ausbildung die kantonalen Unterstützungsbeiträge zurückgefordert werden können. Ein Kommissionsmitglied stellte den Antrag auf Streichung von Absatz 4 mit der Begründung, dass sich eine Person aus einer persönlichen Motivation heraus für einen Studiengang in Pflege entscheide und nicht, weil sie oder er viel Geld verdienen möchte.

Die Pflicht zur Rückzahlung der bezogenen Unterstützungsbeiträge bei Abbruch der Ausbildung, soll helfen, Ausbildungsabbrüche zu verhindern und entspricht den Rückzahlungsverpflichtungen bei Weiterbildungen im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses. Im Rahmen der Diskussion wird auf die geplante Umsetzung dieser Bestimmung hingewiesen. Es ist vorgesehen, dass die Rückzahlungspflicht bei Krankheit oder Unfall, bei Schwangerschaft oder bei

definitivem Nichtbestehen der Prüfungen entfällt. Ausserdem kann die Gesundheitsdirektion zusätzlich in besonderen Fällen auf die Rückforderung verzichten.

Die Kommission **lehnt** den **Antrag auf Streichung von Absatz 4** mit 10 : 3 Stimmen und ohne Enthaltung **ab**.

#### **§ 7 Datenbezug aus dem kantonalen Personenregister**

Der Bezug von Daten aus dem Personenregister ist nur aufgrund einer expliziten Gesetzesbestimmung datenschutzrechtlich erlaubt.

#### **4. Schlussabstimmung**

Die Kommission stimmte der Vorlage Nr. 3661.2 einschliesslich der Änderung der Kommission in der Schlussabstimmung mit 10 : 2 Stimmen und 1 Enthaltung zu.

#### **5. Antrag**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf die Vorlagen Nr. 3631.1 - 17482 und Nr. 3631.2 - 17483 einzutreten und diesen einschliesslich der Änderung der Kommission gemäss Synopse zuzustimmen.

Zug, 8. Januar 2024

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Rita Hofer

Beilage:  
- Synopse