

**Gesundheits- und Sozialdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern  
Telefon +41 41 228 60 84  
gesundheit.soziales@lu.ch  
www.lu.ch

**per E-Mail**

gever@bag.admin.ch  
pflege@bag.admin.ch

Luzern, 14. November 2023

Protokoll-Nr.: 1145

## **Ausführungsrecht zur Umsetzung der 1. Etappe der Pflegeinitiative**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Entwürfen des Ausführungsrechts zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und zur abschliessenden Inkraftsetzung des Gesundheitsberufegesetzes Stellung nehmen zu können. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen was folgt mit:

### **Allgemeine Bemerkungen**

Auch der Kanton Luzern arbeitet mit Hochdruck daran, die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung des Ausbildungsfördergesetzes Pflege zu schaffen, die nötigen Budgets zu beantragen und die Umsetzungsprojekte zu konkretisieren, auch wenn die definitiven bundesrechtlichen Regelungen dazu noch länger nicht bekannt sind. Diese Situation ist äusserst herausfordernd. Die sich teilweise während der Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen ändernden Rahmenbedingungen (z.B. bezüglich Unterstützung von Praktikumsplätzen; degressive Abstufung der Bundesbeiträge oder Zeitpunkt, ab welchem kantonale Massnahmen unterstützt werden) erschweren die Sache zusätzlich. Eine rasche Verabschiedung der Verordnungsbestimmungen und Klärung der rechtlichen Ausgangslage durch den Bund ist für das Umsetzungstempo daher entscheidend. Die erfolgreiche und wirksame Umsetzung der Ausbildungsoffensive wird unter anderem von einer möglichst einfachen und pragmatischen Abwicklung der Gesuche durch den Bund abhängen. Wir erwarten deshalb, dass der Bund die Bedürfnisse der Kantone bei der Ausgestaltung dieser Verfahren einbezieht und sie frühzeitig mit den Gesuchformularen bedient.

Nachfolgend äussern wir uns zu den zwei zentralen Punkten des Ausführungsrechts ausführlich. Für unsere Bemerkungen zu den weiteren Erlassen verweisen wir auf das Antwortformular.

## **Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (Ausbildungsförderverordnung Pflege)**

Unsere wesentlichen Bemerkungen und Kritikpunkte sind nachfolgend aufgeführt. Die konkreten Änderungsanträge sind dem Antwortformular zu entnehmen.

Wir begrüßen es, dass der Bund den Kantonen für alle Aufwendungen zur Förderung und Sicherstellung von praktischen Ausbildungsplätzen Beiträge gewähren will, d.h. dass er nicht zwischen bestehenden und zusätzlichen/neu geschaffenen Praktikumsplätzen unterscheidet. Damit anerkennt er den Umstand, dass auch das Angebot bestehender Praktikumsplätze mit jährlich wiederkehrenden Kosten verbunden ist, und bestraft nicht diejenigen Kantone, welche das Ausbildungspotenzial in den Betrieben bereits weitgehend ausgeschöpft haben. Einige Kantone haben seit Annahme der Pflegeinitiative im November 2021 bereits zusätzliche Massnahmen zur Förderung der Ausbildung in der Pflege beschlossen. Es ist für die Kantone deshalb entscheidend, dass der Bund auch diese Massnahmen ab dem 1. Juli 2024 unterstützt, wenn sie unter einen der drei Förderbereiche des Bundesgesetzes fallen.

Wir beurteilen die in Art. 4 der Ausbildungsförderverordnung Pflege genannten Voraussetzungen für Bundesbeiträge an kantonale Ausbildungsbeiträge kritisch. Wir sind zwar damit einverstanden, dass die Ausbildungsbeiträge auf möglichst wirksame Weise ausgestaltet werden müssen, so dass sie effektiv den Zugang zur Ausbildung Pflege HF oder Pflege FH fördern und damit letztlich die Zahl der Studienabsolvent/innen erhöht werden kann. Gemäss Art. 7 Abs. 2 des Ausbildungsfördergesetzes Pflege legen jedoch die Kantone die Voraussetzungen, den Umfang der Beiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe fest. Mit der Vorgabe von Art. 4 Abs. 1 Bst. b in der Verordnung und den entsprechenden Erläuterungen, wonach der Ausbildungsbeitrag so hoch sein soll, dass der Lebensunterhalt gesichert ist, schränkt der Bund die Umsetzungsmöglichkeiten der Kantone aber stark ein. Wir plädieren für eine offene Formulierung in der Verordnung und in den Erläuterungen: sowohl Modelle, die den Zugang für eine begrenzte, klar definierte Zielgruppe fördern wollen, wie Modelle, welche einen grösseren Anteil von Studierenden mit pauschalen Beiträgen erreichen würden und damit die Attraktivität der Pflegeausbildung generell stärken, sollen mit Bundesbeiträgen unterstützt werden, solange damit letztlich die Studierendenzahlen erhöht werden. Schliesslich ist auch der administrative Aufwand für die Umsetzung der Ausbildungsbeiträge in Grenzen zu halten. Für viele Kantone wären Modelle, welche eine Einzelfallprüfung wie beim Stipendienwesen voraussetzen, mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand verbunden.

Für die Bundesbeiträge an Aufwendungen der Kantone zur Förderung der praktischen Ausbildung und für die Ausbildungsbeiträge an die Studierenden sieht der Bund eine degressive Abstufung ab dem 1. Januar 2030 um 5 Prozent vor. Diese Abstufung wird damit begründet, dass der Übergang von der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Kantone an eine reine Kantonsfinanzierung abgedeutet werden soll. Wir können diese Begründung nicht nachvollziehen und lehnen die Abstufung der Bundesbeiträge entschieden ab. Es wird für die meisten Kantone finanziell aber nicht zu leisten sein, die Massnahmen gemäss Ausbildungsfördergesetz über dessen Dauer hinaus unbefristet fortzuführen und die dafür nötigen finanziellen Mittel ohne Zuschuss des Bundes zu verstetigen. Sie werden dies höchstens für spezifische Massnahmen tun können, welche sich nicht nur auf das diplomierte Pflegefachpersonal, sondern auch auf andere Gesundheitsberufe beziehen können. Abgestufte Bundesbeiträge zum Ende der Förderperiode hin werden an dieser Situation in den Kantonen nichts ändern, sondern im Gegenteil die finanzielle Planungssicherheit der Kantone erschweren und

damit die Wirkung der Ausbildungsinitiative in den letzten Jahren einschränken. Die Regelung ist zudem nicht konsistent, da sich die Abstufung nur auf zwei der drei Förderbereiche des Bundesgesetzes bezieht. Schliesslich weisen wir darauf hin, dass der neue Verfassungssatzartikel die Kantone und den Bund gemeinsam und unbefristet dazu verpflichtet, für eine genügende Anzahl diplomierter Pflegefachpersonen zu sorgen. D.h. entgegen den in den Erläuterungen vertretenen Auffassung ist der Bund nach Ablauf der Befristung des Ausbildungsförderungsgesetzes nicht etwa von seiner verfassungsmässigen Pflicht entbunden, gemeinsam mit den Kantonen die Pflegeberufe weiter zu fördern.

Die Kantone sind für die Budgetierung ihrer finanziellen Mittel auf eine möglichst hohe Voraussehbarkeit der Bundesbeiträge angewiesen. In dieser Hinsicht ist die in Art. 10 der Ausbildungsförderverordnung vorgesehene Berechnung des jedem Kanton zustehenden maximalen Betrags für die Erhöhung der Abschlüsse an den Höheren Fachschulen über die gesamte Förderperiode sehr zu begrüßen. Jedoch ist die unterschiedliche Handhabung hinsichtlich Bemessung der Beiträge und der Gesuchverfahren zwischen den Förderbereichen praktische Ausbildung und Ausbildungsbeiträge einerseits, und der Förderung der HF-Abschlüsse andererseits, im gleichen Gesetz nicht nachvollziehbar. Wir wünschen, dass der Bund die Verfahren vereinheitlicht und für jeden Kanton den diesem insgesamt im Rahmen des Ausbildungsförderungsgesetzes zustehenden maximalen Betrag berechnet und rechtzeitig kommuniziert.

### **Direkte Abrechnung von Pflegeleistungen zulasten der OKP ohne ärztliche Anordnung oder ärztlichen Auftrag (Änderung der KVV und der KLV)**

Was die vorgeschlagenen Anpassungen in der KVV angeht, so bedarf es aus unserer Sicht noch verschiedener Präzisierungen und Ergänzungen, um einen möglichst reibungslosen und ordnungsgemässen Vollzug der Zulassungsverfahren gewährleisten zu können. Zum einen muss klargestellt werden, dass Pflegefachpersonen und Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause inskünftig nur noch gestützt auf Art. 35 Abs. 2 Bst. d<sup>bis</sup> KVG (und nicht mehr gestützt auf Art. 35 Abs. 2 Bst. e KVG) zugelassen werden können. Nachdem diese Frage im Rahmen der Anpassungen des KVG offengeblieben ist, muss sie im Rahmen der Änderungen der KVV beantwortet werden. Zum anderen ist zwingend die Verankerung einer Übergangsbestimmung auf Ebene der KVV notwendig, welche den Besitzstand von bisher gestützt auf Art. 35 Abs. 2 Bst. e KVG zugelassenen Pflegefachpersonen und Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause klärt sowie dessen Umfang eindeutig festlegt. Ansonsten drohen im Vollzugsalltag Rechtsunsicherheiten, Ungleichbehandlungen und langwierige Rechtsstreitigkeiten. Schliesslich sind bezüglich des gemäss Art. 36a Abs. 3 KVG in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> KVV nötigen kantonalen Leistungsauftrags für Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause eine Ergänzung in der KVV sowie verschiedene Klärungen im Rahmen der Erläuterungen zur KVV unumgänglich. Die Details zu diesen Anträgen können dem Antwortformular entnommen werden.

Was die vorgeschlagenen Änderungen in der KLV angeht, so lehnen wir diese ab und fordert eine grundsätzliche Überarbeitung des Verordnungsentwurfs. Unbestritten ist, dass die Möglichkeit der Erbringung bestimmter Pflegeleistungen ohne ärztliche Anordnung / ärztlichen Auftrag Anpassungen auf Ebene der KLV nötig macht. Die jetzt vorgeschlagene Lösung (einzig Pflegefachpersonen mit mindestens vier Jahren Berufserfahrung dürfen Leistungen der Bedarfsabklärung, Beratung und Koordination sowie Grundpflegeleistungen ohne ärztliche Anordnung / ärztlichen Auftrag erbringen; die Erbringung der Grundpflegeleistungen kann nicht delegiert werden) ist nicht praxistauglich und setzt falsche Anreize. Sie hätte zur

Folge, dass hochqualifiziertes und teures Fachpersonal vermehrt Grundpflegeleistungen erbringt und für dieses Personal der Anreiz steigt, sich selbständig zu machen. In Zeiten des Fachkräftemangels ist es unabdingbar, dass das vorhandene Personal kompetenzgemäss eingesetzt wird. Das bedeutet, dass das rare Pflegefachpersonal vor allem für die komplexere Behandlungspflege eingesetzt werden muss. Dies rechtfertigt sich zudem auch unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Leistungserbringung. Daher muss es möglich sein, auch Massnahmen der Untersuchung und der Behandlung gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. b KLV (Behandlungspflege) ohne ärztliche Anordnung / ärztlichen Auftrag zu erbringen. Grundpflegeleistungen gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. c KLV sollen dagegen weiterhin nur mit ärztlicher Anordnung / ärztlichem Auftrag erbracht werden können. Wird diesem Antrag nicht stattgegeben, müssen sie innerhalb von Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause ohne ärztliche Anordnung / ärztlichen Auftrag auch von weniger qualifiziertem Personal unter Aufsicht von Pflegefachpersonen erbracht werden können (Delegationsmodell). Schliesslich haben Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause bereits heute Schwierigkeiten, höher qualifiziertes Personal zu rekrutieren. Dies wird sich verschärfen, wenn für das hochqualifizierte Personal der Gang in die Selbständigkeit attraktiver wird und dieses den Organisationen verloren geht. Die Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause sind aber für die Versorgungssicherheit zentral. Hinzu kommt, dass die geplanten Anforderungen an die Berufserfahrung sowie die Kontrollmechanismen zur Überprüfung der Anforderungen schlicht nicht praxistauglich sind. Langwierige Auseinandersetzungen zwischen Versicherern und Leistungserbringern wären die Folge daraus. Die Details zu diesen Vorbehalten können wiederum dem Antwortformular entnommen werden.

### **Fazit**

Abschliessend möchten wir nochmals festhalten, dass wir die erste Etappe der Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege als eine grosse Chance erachten, um den Fachkräftemangel im Bereich der Pflege längerfristig zu lindern. Damit dies gelingt, müssen Bund, Kantone sowie die Betriebe und Bildungsanbieter alle ihren Teil beitragen. Der Bund kann zum Erfolg beitragen, indem er den Kantonen den nötigen Spielraum bei der Umsetzung des Ausbildungsfördergesetzes zugesteht und für einfache und rasche Prozesse bezüglich der Bundesbeiträge sorgt.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Dr. iur. Michaela Tschuor  
Regierungsrätin

Beilage:

- Antwortformular