

Stellungnahme zum Postulat 359

Umsetzung des «Zentralschweizer Modells» in Altersinstitutionen der Viva Luzern AG, den privaten Altersinstitutionen der Stadt sowie der Spitex Stadt Luzern im Rahmen der Ausbildungsinitiative der Pflegeinitiative

Marta Lehmann namens der SP-Fraktion vom 5. April 2024

Antrag des Stadtrates: Teilweise Entgegennahme und gleichzeitige Abschreibung, StB 652 vom 11. September 2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 14. November 2024 teilweise überwiesen und entgegen dem Antrag des Stadtrates nicht abgeschrieben.

Ausgangslage

Die Initiative «Für eine starke Pflege» (Pflegeinitiative) wurde am 28. November 2021 von Volk und Ständen angenommen. Gemäss [Artikel 117b der Bundesverfassung](#) vom 18. April 1999 (BV; SR 101) müssen Bund und Kantone unter anderem sicherstellen, dass genügend diplomierte Pflegefachpersonen zur Verfügung stehen. Die erste Etappe der Umsetzung der Pflegeinitiative, die sogenannte Ausbildungsinitiative, hat zum Ziel, die Ausbildung zur Pflegefachperson attraktiver zu machen und zu fördern, damit der zukünftige Bedarf an Pflegefachpersonal gedeckt und die Versorgung der Bevölkerung gewährleistet ist. Der Bund schreibt vor, dass die Kantone die Ausbildung auf Stufe Höhere Fachschule (HF) und Fachhochschule (FH) fördern, indem sie mit Beiträgen den Lebensunterhalt der in Ausbildung stehenden Personen gewährleisten.

Bei der Beratung des Entwurfs des [Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 18. März 2024](#) (EGFAPG; SRL Nr. 810) hat der Kantonsrat entschieden, in zwei wesentlichen Punkten vom «Zentralschweizer Modell» zur Umsetzung der Ausbildungsinitiative im Rahmen der Pflegeinitiative abzuweichen. Der Kanton Luzern unterstützt HF- und FH-Studierende erst ab 25 Jahren mit einer Ausbildungszulage (gemäss «Zentralschweizer Modell» bereits ab 22 Jahren) und verzichtet auf eine zusätzliche Familienzulage.¹

Die Postulantin bittet den Stadtrat zu prüfen, ob Auszubildende der Altersinstitutionen von Viva Luzern, in privaten Heimen sowie bei der Spitex Stadt Luzern bereits ab dem 22. Altersjahr Ausbildungsbeiträge beantragen können, wie es das «Zentralschweizer Modell» vorsieht. Zusätzlich soll eine Familienzulage geprüft werden, wie es ebenfalls im «Zentralschweizer Modell» vorgesehen ist.

¹ Die vorberatende Kommission Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit (GASK) hatte empfohlen, sich am «Zentralschweizer Modell» zu orientieren, die Altersgrenze bei 22 Jahren anzusetzen und eine Familienzulage auszurichten. Die Mehrheit des Kantonsrates entschied sich für den Vorschlag des Regierungsrates. Die Beiträge sind in § 10 der [Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege](#) vom 4. Juni 2024 (Pflegeausbildungsförderverordnung, FAPV; SRL Nr. 810a) geregelt.

Generelle Einschätzung

Der Stadtrat teilt die Einschätzung der Postulantin, dass es bei der Bekämpfung des Fachkräftemangels von grosser Bedeutung ist, jungen Pflegenden eine Perspektive zu bieten, beispielsweise durch attraktive Rahmenbedingungen, um eine Ausbildung auf HF- oder FH-Niveau zu beginnen. Bei näherer Betrachtung darf aber festgestellt werden, dass die Bedingungen für die Ausbildungsplätze in den Institutionen der Langzeitpflege in der Stadt Luzern bereits mindestens so fortschrittlich sind wie das «Zentralschweizer Modell».

Unterschiedliche Massnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels

Um Missverständnisse zu vermeiden, muss zunächst eine Unterscheidung zwischen den Massnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels vorgenommen werden, die im Rahmen der Umsetzung der Pflegeinitiative vorgesehen sind, und jenen, die bereits seit Jahren indirekt über die Pflegefinanzierung subventioniert werden.

Vorgesehene Beiträge im Rahmen der Umsetzung der Pflegeinitiative

Bei den Beiträgen im Rahmen der Umsetzung der Pflegeinitiative nach [EGFAPG](#) gibt es drei Kategorien:

- A) Beiträge an die Kosten der praktischen Ausbildung (§§ 2–5 EGFAPG): Diese Beiträge werden den Betrieben ausgerichtet (Heime, Spitäler, Spitex-Organisationen);
- B) Beiträge an höhere Fachschulen (§ 6 EGFAPG);
- C) Ausbildungsbeiträge (§§ 7–10 EGFAPG): Hierbei handelt es sich um Direktbeiträge an Personen in Ausbildung in Pflege HF oder im Studium in Pflege FH.

Beim vorliegenden Postulat geht es um die Beiträge gemäss Kategorie C, also um Direktbeiträge an die Studierenden (siehe auch nachfolgenden Abschnitt «Umsetzung der Pflegeinitiative in den Zentralschweizer Kantonen»). Diese Beiträge sind nicht zu verwechseln mit den Beiträgen der Kategorie A an die Betriebe (Heime und Spitex-Organisationen), welche die Stadt Luzern im Sinne einer Überbrückungslösung bis zum Inkrafttreten der kantonalen Regelungen ab 1. Juli 2024 mit zusätzlichen Beiträgen unterstützt hat (vgl. [Bericht und Antrag 39 vom 25. Oktober 2023](#): «Unterstützung der Ausbildungstätigkeit von Institutionen der Langzeitpflege»).

Bestehende Subventionierung im Rahmen der Pflegefinanzierung

Eine weitere Kategorie bilden betriebliche Massnahmen, die als Pflegerestkosten anerkannt und subventioniert werden. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Postulat sind dabei insbesondere Lohnzuschüsse an Mitarbeitende von Interesse, die sich zur Pflegefachperson HF oder FH ausbilden lassen. Die Stadt Luzern subventioniert bereits seit Jahren im Rahmen der Pflegefinanzierung solche Lohnzuschüsse zur Unterstützung von Ausbildungen. Dabei orientiert sie sich an den Lohnempfehlungen der XUND² (siehe auch [B+A 39/2023](#), Kapitel 1.3). Dazu gehört folgende Empfehlung:

«Zusätzlich zu den höheren Grundlöhnen von Studierenden HF in den Gesundheitsberufen sind im Einzelfall individuelle Erhöhungen nach Bedarf gegen eine Verpflichtungszeit vorgesehen. So können beispielsweise Fr. 1'000.– pro Monat zusätzlich ausbezahlt werden gegen eine Verpflichtungszeit von 12 bis 18 Monaten (abhängig von der Ausbildungsdauer von zwei oder drei Jahren) oder Fr. 2'000.– pro Monat zusätzlich gegen eine Verpflichtungszeit von 24–36 Monaten.»

Diese Beiträge haben keinen direkten Zusammenhang mit der Pflegeinitiative. Aus Sicht der Begünstigten handelt es sich jedoch um vergleichbare Lohnzuschüsse gemäss der oben aufgeführten Kategorie C, welche die Lohneinbussen im Zeitraum ihrer Ausbildung kompensieren. Der grösste Unterschied zu den vorgesehenen Direktbeiträgen des Kantons nach EGFAPG besteht in der Verpflichtungszeit, die mit den betrieblichen Beiträgen verbunden sind. Aus Sicht der Betriebe und auch aus gesellschaftlicher Optik sind diese Verpflichtungsvereinbarungen interessant, da sie dazu beitragen, dass die Fachkräfte im Pflegebereich tätig bleiben.

² Die XUND veröffentlicht in ihrer Funktion als regionale «Organisation der Arbeitswelt» (OdA) nach Art. 1 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (BBG; SR 412.10) jährlich [Lohnempfehlungen](#) für Lernende, Studierende und Praktika.

Umsetzung der Pflegeinitiative in den Zentralschweizer Kantonen

Das von der Konferenz der Zentralschweizer Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (ZGDK) vorgeschlagene «Zentralschweizer Modell» zur Umsetzung der Ausbildungsoffensive umfasst diverse Empfehlungen für Ausbildungszulagen, die den Studierenden direkt ausgerichtet werden. Betrachtet man den aktuellen Stand der Umsetzung der «Ausbildungsoffensive», wird ersichtlich, dass es keine einheitlichen kantonalen Richtlinien gibt, sondern in jedem Kanton³ unterschiedliche Interpretationen des «Zentralschweizer Modells» beschlossen wurden (Stand 25. Juni 2024, Quelle: [XUND](#); Beiträge in Franken pro Monat):

Alter	Modell	Kanton Luzern	Kanton Zug	Kanton Nidwalden	Kanton Uri	Kanton Obwalden
<22	0	0	0	0	0	0
22–24	250–400	0	400	300	250	300
25–27	500–800	750	800	600	500	600
28–30	1'000–1'600	750	1'600	1'200	1'000	1'200
>30	1'000–1'600	1'500	1'600	1'200	1'000	1'200
Familienzulage	500–700	0	700	600	700	600

Die Beiträge im Kanton Luzern (nicht des Kantons Luzern, da 30 Prozent dieser Kosten gemäss § 12 EG-FAPG den Gemeinden weiterbelastet werden) liegen als einzige nicht in der Bandbreite des «Zentralschweizer Modells». Sie setzen erst in einem höheren Alter an und liegen im Vergleich mit den anderen Kantonen – mit Ausnahme des Kantons Zug – mit Ausnahme der Altersgruppe der 28- bis 30-Jährigen etwas höher.

Vergleich der Lohnzuschläge

Vergleicht man die betrieblichen Lohnzuschläge mit Verpflichtungszeit mit den im Postulat verlangten Anpassungen an das «Zentralschweizer Modell» nach EG-FAPG (Altersgruppe 22 bis 25 Jahre: Fr. 250.– bis Fr. 400.–, Familienzulage Fr. 500.– bis Fr. 700.–), übersteigt die Unterstützung durch die Stadt Luzern im Rahmen der Pflegefinanzierung die Empfehlungen des «Zentralschweizer Modells» in den meisten Fällen bereits bei einer Verpflichtungszeit von einem Jahr. Bei einer längeren Verpflichtungszeit erreicht sie für diese Altersgruppe fast das Doppelte der verlangten Zuschläge. Die mit den Lohnzuschlägen verbundene Verpflichtungszeit ist moderat und sowohl aus Sicht der Institutionen als auch vor dem Hintergrund des städtischen Versorgungsauftrags eine nachhaltigere Massnahme als eine städtische Sonderlösung bei den Direktbeiträgen an die Studierenden. Ausserdem wird den Ausbildungsinstitutionen ein grösserer Gestaltungsspielraum überlassen, indem keine starren Grenzen bezüglich Alter oder familiärer Situation vorgegeben werden. Die ausgehandelten Ausbildungsverträge können dadurch individuell auf die jeweilige Person und deren Umstände ausgerichtet werden.

Weitere Aspekte, die gegen die Umsetzung des «Zentralschweizer Modell» als Insellösung in der Stadt Luzern innerhalb des Kantons sprechen, sind die Eingrenzung des Begünstigtenkreises und der administrative Mehraufwand. Gemäss § 7 [EGFAPG](#) sind die vom Kanton direkt den Studierenden ausgerichteten Beiträge an den Wohnsitz im Kanton Luzern gebunden. Das Postulat knüpft die Ausbildungsbeiträge jedoch an den Sitz der Institutionen, womit zu klären wäre, ob auch Ausbildungsbeiträge an Studierende ausgerichtet werden müssten, die in einer Stadtluzerner Institution arbeiten, ihren Wohnsitz jedoch in einer anderen Gemeinde haben. Da für die Finanzierung der Beiträge Steuergelder der Stadt Luzern verwendet würden, stellt sich umgekehrt die Frage, ob Studierende mit Wohnsitz in der Stadt Luzern, die in einer Institution in einer anderen Gemeinde tätig sind, nicht auch Anspruch auf einen Ausbildungsbeitrag haben müssten. Bei Studierenden mit Wohnsitz in einem anderen Kanton, die in einer Stadtluzerner Institution der Langzeitpflege ausgebildet werden, kämen weitere ungeklärte Fragestellungen hinzu.

Gemessen an der Beitragshöhe von wenigen Hundert Franken pro Monat müsste die Stadt Luzern zudem einen grossen administrativen Aufwand betreiben, da sie – im Unterschied zur aktuellen Lösung mit

³ Die Details zur Umsetzung der Ausbildungsoffensive im Kanton Schwyz lagen dem Stadtrat zum Zeitpunkt der Verabschiedung der vorliegenden Stellungnahme noch nicht vor.

den Beiträgen über die Leistungserbringer – neu in einen direkten Kontakt mit den einzelnen Studierenden treten und die nötigen Abklärungen und Überprüfungen vornehmen müsste. Um doppelte Zuschüsse über Direktzahlungen und zusätzliche Lohnbeiträge der Institutionen zu vermeiden, müsste darüber hinaus ein nicht zu unterschätzender Koordinationsaufwand mit allen Ausbildungsstätten betrieben werden.

Zu erwartende Folgekosten bei der Überweisung des Postulats

Bei einer Überweisung des Postulats würde zunächst ein grösserer Klärungsbedarf zu den juristischen und verwaltungstechnischen Fragen bestehen, der von der zuständigen Dienstabteilung Alter und Gesundheit mit den bestehenden Ressourcen nicht bewältigt werden könnte. Somit müssten für die Umsetzung des Postulats externe Sachverständige zugezogen werden, was mit geschätzten Kosten in einem tiefen fünfstelligen Frankenbetrag verbunden wäre.

Fazit

Aus Sicht des Stadtrates bieten die Institutionen der Langzeitpflege in der Stadt Luzern den HF- und FH-Studierenden mit der städtischen Regelung attraktivere Arbeitsbedingungen als mit einer kommunalen Sonderlösung bei der Umsetzung des «Zentralschweizer Modells». Diese Einschätzung wird von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern geteilt, die zusammen etwa 85 Prozent der HF- und FH-Ausbildungsplätze in der Langzeitpflege in der Stadt Luzern anbieten. Die mit den Lohnzuschüssen verbundene Verpflichtungszeit ist im Hinblick auf eine nachhaltige Wirkung der Massnahmen ein weiterer Vorteil der Handhabung durch die Stadt Luzern. Sie ist moderat und kann den Studierenden zugemutet werden. Eine städtische Insellösung für eine relativ kleine Zielgruppe wäre mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand und mit Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden, die sich angesichts der zur Verfügung stehenden Alternativen nicht rechtfertigen lassen. Die mit dem Postulat angeregte «Vorreiterrolle» der Stadt Luzern zur Bekämpfung des Fachkräftemangels und zur Attraktivierung des Pflegeberufs ist bereits Tatsache, und das Kernanliegen des Postulats ist schon erfüllt. Der Stadtrat nimmt das Postulat teilweise entgegen und beantragt gleichzeitig dessen Abschreibung.