



DIR/Entwurf vom 00.00.0000

## Bericht 2024-DSAS-92

00 Monat 0000

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

*Wir haben die Ehre, Ihnen den Bericht über die Umsetzung der Verordnung zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege zu unterbreiten.*

## Inhalt

1	Hintergrund	2
1.1	Eidgenössische Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»	2
1.2	Gesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (PAFG)	2
2	Kommentare zu den einzelnen Artikeln	2

---

# 1 Hintergrund

---

## 1.1 Eidgenössische Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»

Die eidgenössische Initiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2021 angenommen. Artikel 117b der Bundesverfassung verlangt, dass Bund und Kantone die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anerkennen und fördern. Bund und Kantone sollen sicherstellen, dass in der Schweiz genügend diplomierte Pflegefachpersonen zur Verfügung stehen.

Der Bundesrat hat beschlossen, die Initiative in zwei Etappen umzusetzen. Die erste Etappe umfasst eine Ausbildungsoffensive, mittels welcher mehr qualifiziertes Pflegepersonal ausgebildet werden soll, um dem zunehmenden Mangel in diesem Bereich entgegenzuwirken.

## 1.2 Gesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (PAFG)

Der Grosse Rat hat das kantonale Gesetz am 5. September 2025 verabschiedet. Es soll die Ausbildung der Pflegefachpersonen auf Tertiärstufe fördern sowie die Zahl der Bildungsabschlüsse in Pflege an höheren Fachschulen (HF) und Fachhochschulen (FH) erhöhen. Es soll auch die Ausbildung von Pflegefachpersonen der Sekundarstufe II fördern und die Zahl der Fachangestellten Gesundheit (FaGe) sowie der Assistentinnen und Assistenten Gesundheit und Soziales (AGS) erhöhen.

Die vorliegende Verordnung regelt namentlich die Bedarfsplanung, die Koordinationskommission und die Förderung der praktischen Ausbildung in den Gesundheitsinstitutionen:

- > Verpflichtung zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen;
- > Beitrag an Akteurinnen und Akteure der praktischen Ausbildung;
- > Ausbildungskonzept.

Die Ausbildungsbeiträge und deren Gewährung sind bereits in der am 1. Juli 2024 in Kraft getretenen Verordnung über die Massnahmen zur Förderung der Ausbildung durch eine Finanzhilfe während der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 28. Mai 2024 geregelt. Der Staat kann Studierenden des Studiengangs Pflege FH und des Bildungsgangs Pflege HF Ausbildungsbeiträge in Form von Pflegestipendien gewähren.

# 2 Kommentare zu den einzelnen Artikeln

---

### Art. 1 Zweck

Die Präzisierungen zu den Umsetzungsmodalitäten und den berücksichtigten Kriterien werden gegebenenfalls durch Mandate und/oder Weisungen der zuständigen Direktionen und Ämter ergänzt. Für die Spitäler ist das Amt für Gesundheit (GesA) zuständig, für die Langzeitpflege (Pflegeheime / Spitex) das Sozialvorsorgeamt (SVA) und das Amt für Berufsbildung (BBA).

### Art. 2 Bedarfsplanung

Das der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) angegliederte Amt für Gesundheit hat das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) beauftragt, den Nachwuchsbedarf an Pflege- und Betreuungspersonal im Kanton Freiburg zu ermitteln. Dieser Bericht ist die wichtigste Grundlage für die Planung des Pflegepersonalbedarfs.

Der Bericht erstellt Prognosen für den spezifischen zusätzlichen Personalbedarf in den einzelnen Versorgungsbereichen, das heisst im Spitalbereich und in der Langzeitpflege, sowie für den Ersatzbedarf aufgrund von Pensionierungen und vorzeitigen Berufsaustritten.

Auf dieser Grundlage legt er die Ziele bezüglich Absolventinnen und Absolventen fest: Anzahl Abschlüsse zur Bedarfsdeckung in der höheren Berufsbildung im Hochschulbereich (HF und FH) sowie in der beruflichen Grundbildung (Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis [EFZ] oder Eidgenössisches Berufsattest [EBA]). Zudem legt er die Ziele in Bezug auf Neueintritte fest, wobei insbesondere die vom Bundesamt für Statistik (BFS) erarbeiteten Szenarien im Bildungsbereich bis 2031 berücksichtigt werden. In Bezug auf die berufliche Grundbildung wird der Nachwuchsbedarf an Inhaberinnen und Inhabern eines EFZ Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe), eines EFZ Fachfrau/Fachmann Betreuung (FaBe) oder eines EBA Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (AGS) berücksichtigt.

### Zusätzlicher Personalbedarf

Die Berechnung des künftigen Personalbedarfs basiert auf Prognosen zum künftigen Pflegebedarf. Für den Kanton Freiburg wurde für den Zeitraum 2019–2035 ein Anstieg der ständigen Wohnbevölkerung um 13,8 % errechnet. Diese Prognosen wurden einerseits für den Spitalbereich und andererseits für die Langzeitpflege erstellt.

### Ersatzbedarf

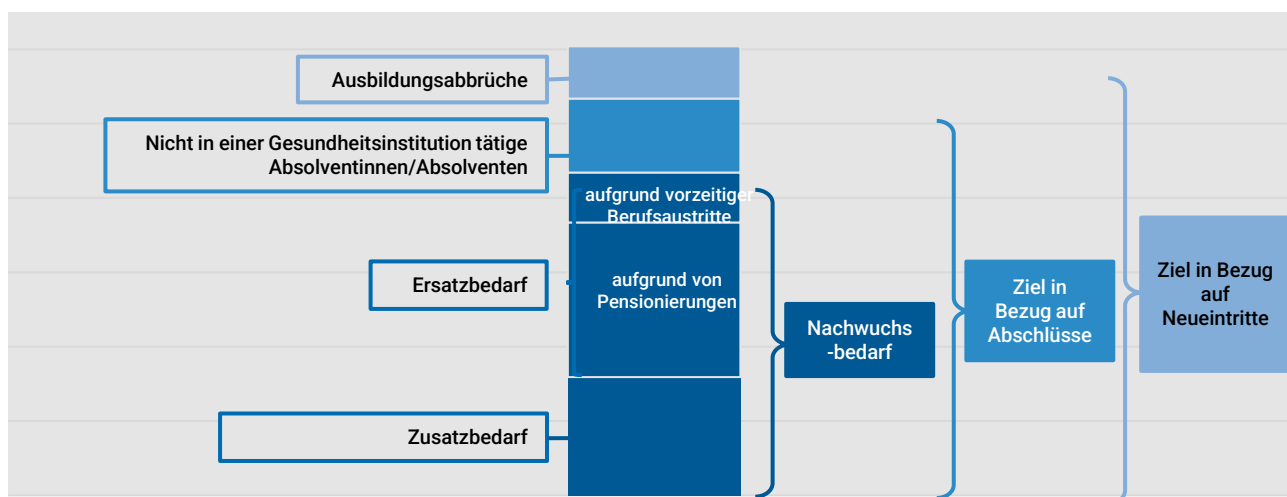
Die Spitalstatistiken geben Aufschluss über das Alter ihrer Angestellten. Gleiches gilt für die Statistiken der Pflegeheime. Diese werden auch auf das Spitex-Personal übertragen, da dort entsprechende Daten fehlen.

### Vorzeitige Berufsaustritte (nur auf Tertiärstufe)

Um den Ersatzbedarf an Pflegepersonal der Tertiärstufe bis 2035 zu ermitteln, wurden die gesamtschweizerisch berechneten Berufsaustrittsraten auf die Personalbestände der Spitäler, Pflegeheime und Spitex-Organisationen des Kantons Freiburg angewendet.

### Nachwuchsbedarf

Der Nachwuchsbedarf<sup>1</sup> wurde mit den Daten zu Studienabbrüchen sowie Absolventinnen und Absolventen, die nicht in einer Gesundheitsinstitution tätig sind, gewichtet. So lässt sich die notwendige Anzahl auszubildender Absolventinnen und Absolventen berechnen, unter Berücksichtigung der notwendigen Anzahl neuer Berufseintritte:



Auf der Grundlage des Obsan-Berichts 2023 **hat der Staatsrat das Ziel von 150 FH-Absolventinnen und -Absolventen sowie von 25 HF-Absolventinnen und -Absolventen festgelegt.** Obwohl der Staatsrat für die Sekundarstufe II kein Ziel festgelegt hat, will er diesen Bildungsgang unterstützen, insbesondere durch die Förderung der Praxisausbildung.

<sup>1</sup> Merçay Clémence, Besoins de relève en personnel de soins et d'accompagnement dans le canton de Fribourg, Obsan 2023

---

Sobald die Daten des Obsan-Berichts nicht mehr den tatsächlichen Pflegebedürfnissen der Bevölkerung und damit dem Personalbedarf der Institutionen entsprechen, soll der Obsan-Bericht überarbeitet werden. Das PAFG sieht grundsätzlich eine Bedarfsüberprüfung alle fünf Jahre vor.

### **Art. 3 Koordinationskommission**

Die Koordinationskommission ist ein konsultierendes Gremium, das der Staatsrat im Rahmen des Gesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege unter der Bezeichnung «Kommission für die Ausbildung im Bereich der Pflege» eingesetzt hat. Sie spielt eine zentrale Rolle bei der Koordination und Planung der kantonalen Gesundheitsausbildung.

#### **Aufgaben und Ziele**

Die Kommission hat folgende Aufgaben:

- > Förderung der institutionsübergreifenden Zusammenarbeit der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Bildungsbereich (Gesundheitseinrichtungen, Schulen, staatliche Ämter usw.);
- > Stellungnahme zum Nachwuchsbedarf in den Gesundheitsberufen und zu den Ausbildungszielen des Kantons;
- > Abgabe von Empfehlungen zu den Umsetzungsmodalitäten des vorliegenden Gesetzes, namentlich von Art. 5, Abs. 2 und Art. 6, Abs. 2 der Verordnung.

#### **Zusammensetzung**

Die Kommission besteht aus sieben bis 15 Mitgliedern, die vom Staatsrat ernannt werden. Diese Mitglieder vertreten insbesondere:

- > die zuständigen staatlichen Stellen:
  - > Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion, vertreten durch das Amt für Berufsbildung (BBA);
  - > Direktion für Gesundheit und Soziales, vertreten durch das GesA und das SVA;
- > die Ausbildungspartner für Theorie und Praxis:
  - > freiburger spital;
  - > Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit;
  - > Hôpital intercantonal de la Broye;
  - > Daler Spital;
  - > Clinique Générale Ste-Anne;
  - > Vereinigung Freiburger Alterseinrichtungen und Spitex;
  - > Verband der privaten Spitex-Organisationen;
  - > Hochschule für Gesundheit Freiburg;
  - > OrTra Gesundheit und Soziales – Freiburg;
  - > Berufsfachschule Soziales-Gesundheit.

Pro Einrichtung wird ein Mitglied ernannt, mit Ausnahme der VFAS, deren zwei Mitglieder sowohl die Pflegeheime und die Spitex als auch die beiden Sprachregionen vertreten.

#### **Organisation**

Den Vorsitz der Kommission hat eine Amtsvorsteherin/ein Amtsvorsteher inne, die/der in die Planung des Bedarfs an Gesundheitspersonal involviert ist. Das Sekretariat wird vom Amt der/des Kommissionsvorsitzenden geführt. Die Kommission ist der Direktion für Gesundheit und Soziales angegliedert. Letztere stellt die Koordination mit den anderen betroffenen Direktionen sicher.

Bei Bedarf kann die Kommission Sachverständige mit beratender Stimme hinzuziehen.

Die Sekretärin bzw. der Sekretär hat ebenfalls beratende Stimme.

## Rechtsgrundlage

Die Arbeitsweise der Kommission ist geregelt durch:

- > das Reglement über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates;
- > die Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates.

### **Art. 4 Verpflichtung zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen– Institutionen**

#### **Kreis der betroffenen Institutionen**

Betroffen sind folgende Institutionen, die Pflegefachpersonen beschäftigen:

- > Spitäler und Kliniken:
  - > freiburger spital;
  - > Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit;
  - > Hôpital intercantonal de la Broye;
  - > Daler Spital;
  - > Clinique Générale;
- > Pflegeheime;
- > öffentliche und private Spitex-Organisationen, sofern sie ein ausreichendes Tätigkeitsvolumen von mehr als 10 000 Pflegestunden pro Jahr erreichen.

### **Art. 5 Verpflichtung zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen – Grundsätze**

Die Ausbildungspflicht soll sicherstellen, dass sich die unter das Gesetz fallenden Gesundheitsinstitutionen aktiv an der Ausbildung künftiger Fachpersonen beteiligen und dass eine ausgewogene Verteilung der praktischen Ausbildung gewährleistet ist. Dabei sind Kapazitäten und Ressourcen der einzelnen Institutionen zu berücksichtigen.

Der Ausbildungsumfang misst sich in der Anzahl Wochen Praxisausbildungsbetreuung, welche die einzelnen Institutionen leisten müssen. Dieser Umfang wird für jede Institution pauschal festgelegt. Sie ist somit frei zu entscheiden, welche Art von Ausbildung sie betreuen möchte. Von dieser Regelung kann jedoch abgewichen werden, wenn der Bedarf in einem bestimmten Ausbildungsgang nicht gedeckt ist. So soll gewährleistet werden, dass der errechnete Bedarf und der Ausbildungsaufwand der Gesundheitsinstitutionen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

### **Art. 6 Verpflichtung zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen – Berechnung**

Artikel 6 enthält Bestimmungen zur Berechnung der Ausbildungskapazitäten der Institutionen und zur Anzahl der von ihnen zu erbringenden Ausbildungswochen.

Die Ausbildungskapazität entspricht der Anzahl Wochen, die eine Institution für die Ausbildungsbetreuung theoretisch aufwenden könnte. Für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten gelten die nachstehenden Normwerte. Diese sind dem bewährten Berner Modell entnommen, das bereits von mehreren Kantonen übernommen wurde. Mit ihrer einheitlichen Methode zur Messung der Ausbildungskapazität jeder einzelnen Institution gewährleisten diese Normwerte die Gleichbehandlung der Institutionen. Ist eine Institution in mehreren Bereichen tätig, wie beispielsweise ein Gesundheitsnetzwerk, das über ein Pflegeheim und einen Spitex-Dienst verfügt, wird ihre Ausbildungskapazität auf Institutionsebene gemessen. Im genannten Beispiel werden somit die Tätigkeiten des Pflegeheims und des Spitex-Dienstes kumuliert.

Tabelle der Normwerte für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten:

Spitäler und Kliniken		Pflegeheime	Spitex-Organisationen
Akut-somatische Pflege	Rehabilitation und Psychiatrie		

11,9 Wochen pro Pflege-VZÄ	7,9 Wochen pro Pflege-VZÄ	8,5 Wochen pro Pflege-VZÄ	5,9 Wochen pro 1000 Pflegestunden gemäss Artikel 7 KLV
----------------------------	---------------------------	---------------------------	--

Die Ausbildungskapazitäten der Spitäler werden je nach der Art der Leistungserbringung (unterschiedliche Normwerte für die akut-somatische Pflege und die Rehabilitation/Psychiatrie) und gemäss den effektiven VZÄ im Pflegebereich definiert.

Bei Pflegeheimen werden zur Berechnung der Ausbildungskapazitäten die VZÄ herangezogen, die dem auf der Grundlage der RAI-Stufen erforderlichen Personalbestand im Pflegebereich entsprechen.

Für Spitex-Organisationen erfolgt die Berechnung ihrer Ausbildungskapazitäten anhand ihres Tätigkeitsvolumens in Pflegestunden im Sinne von Artikel 7 der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) (Abklärung und Beratung, Untersuchungen und Behandlungen sowie Grundpflege).

Die für die Festlegung der Ausbildungskapazitäten berücksichtigten Berufe sind in der folgenden angegeben:

Stufe	Abschlüsse
Tertiärstufe, Pflege	FH, HF, DN II, DN I, Dipl. Pflegefachperson
Sekundarstufe II, EFZ Pflege	Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe), Krankenpflegerin/Krankenpfleger
Sekundarstufe II, EBA Pflege	Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (AGS), Pflegeassistentin/Pflegeassistent SRK

Weitere Berufe sind zwar für den Betrieb der Institutionen und die Pflegequalität unerlässlich, werden aber in der Berechnung der Ausbildungskapazitäten der einzelnen Institutionen nicht berücksichtigt.

Das Ausbildungsziel in Absatz 2 entspricht einem Referenzwert, also einem Prozentsatz, den die Institutionen im Verhältnis zu ihrer Ausbildungskapazität erreichen müssen. Dieses Ziel soll den in der Personalbedarfsplanung ermittelten Ausbildungsbedarf, die Anzahl Studierender (FH und HF) und Lernender (FaGe und AGS) im Bereich der Pflege mit der Situation der Gesundheitsinstitutionen in Einklang bringen. Die Direktion legt das Ziel jedes Jahr neu fest, auf Empfehlung der Koordinationskommission. Um das Ausbildungsangebot zu stärken und den nachwuchsbezogenen Herausforderungen in den Gesundheitsberufen gerecht zu werden, soll das Ziel jährlich schrittweise erhöht werden.

Der Ausbildungsumfang entspricht der Anzahl Wochen Praxisausbildungsbetreuung, die jede Institution zu leisten hat. Den Ausbildungsumfang legt die Direktion für jede Institution individuell fest; er hängt somit von deren Ausbildungskapazität und vom festgelegten Ausbildungsziel ab. Dieser Umfang wird in einem Mandat oder einer Weisung formell festgelegt. Dort werden auch die jährlich erwarteten Leistungen präzisiert.

Abgesehen davon wird es stets Ausnahmefälle geben, in denen Institutionen aus Gründen, für die sie nicht verantwortlich gemacht werden können – wie beispielsweise aufgrund einer umfassenden Umstrukturierung oder eines vorübergehenden Mangels an Betreuerinnen und Betreuern – nicht in der Lage sind, die Ausbildungsbetreuung zu gewährleisten. In solchen Fällen informiert die Institution das zuständige Amt, worauf sich die Parteien auf das weitere Vorgehen einigen. Diese Situationen können innerhalb der Koordinationskommission vorgestellt und diskutiert werden.

Jährlich berechnen die zuständigen Ämter der GSD auf der Grundlage der Vorjahresdaten den Gesamtumfang der Ausbildungsleistungen, die jede Institution für die Tertiärstufe und die Sekundarstufe II zu erbringen hat. Zu diesem Zweck übermittelt jede Institution die erforderlichen Daten an das zuständige Amt. Dies betrifft insbesondere Daten zur Personalsituation und zu den Pflegestunden. Zu gegebener Zeit werden die Institutionen und Ämter über eine – staatlich finanzierte – *Ad-hoc*-Software verfügen, die eine einfache, schnelle und sichere Online-Erfassung

ermöglicht. Diese Software wird zudem die Zielverfolgung sowie die Erstellung von Indikatoren und Statistiken erlauben. Nach der Überprüfung der Erfassung der Vorjahresdaten validiert das zuständige Amt die Daten.

Absatz 5 sieht vor, dass, falls eine Institution die für die Festlegung des Ausbildungsumfangs erforderlichen Daten nicht liefert, die Direktion den Umfang anhand der Daten von Institutionen ähnlicher Grösse und Tätigkeit festlegen kann.

Das GesA legt das Ausbildungsvolumen für die Spitäler und Kliniken in Form eines Mandats fest.

Der SVA legt den Ausbildungsumfang für die Pflegeheime und die Spitex-Organisationen (OSAD) mittels Verfügung fest.

### **Art. 7 Beitrag an Akteurinnen und Akteure der praktischen Ausbildung**

Alle in Artikel 4 erwähnten Institutionen erhalten eine Entschädigung für die Ausbildungsbetreuung der von ihnen aufgenommenen Studierenden und Lernenden. Diese Entschädigung gestaltet sich wie folgt:

Ausbildung	Entschädigung
Pflege HF	Fr. 300.–/Praktikumswoche (ausgeschüttet von der Fachhochschule Westschweiz HES-SO)
Pflege FH	Fr. 300.–/Praktikumswoche (ausgeschüttet vom BBA)
Fachangestellte Gesundheit (FaGe) Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (AGS)	Fr. 100.–/Präsenzwoche in der Institution (ausgeschüttet vom GesA/SVA)

Der derzeitige Finanzierungsprozess für die FH-Ausbildung bleibt unverändert. Die zuständigen Ämter werden über die Finanzierung der HF-Praktika sowie der Ausbildung der FaGe und AGS informieren.

Die Vergütung für HF- und FH-Studierende sowie Lernende bleibt vorbehalten.

Es liegt in der Verantwortung der Institutionen, den zuständigen Direktionen die Daten zum tatsächlichen Ausbildungsumfang (Anzahl absolvierter Ausbildungswochen) zu übermitteln, damit diese die anfallenden Entschädigungen auszahlen können. Um den Verwaltungsaufwand für die Institutionen und die zuständigen Ämter möglichst gering zu halten, sollen die Übermittlung dieser Daten und die Übermittlung der Daten für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten gleichzeitig erfolgen.

### **Art. 8 Ausbildungskonzept**

Es ist zu erwarten, dass sich das Ausbildungskonzept aus der Ausbildungspflicht ableiten lässt und folgende Punkte umfasst:

- > Anzahl der Ausbildungsbetreuungswochen, die sich aus der Berechnung des von der Direktion festgelegten Ausbildungsumfangs ergibt;
- > Zeitplan der Ausbildungsbetreuungswochen (gemäss der bereits geltenden Praxis, vor allem der FH, aber auch der HF und der Sekundarstufe II);
- > Verträge zwischen den Schulen und den Institutionen, wie insbesondere die Vereinbarung über die Praxis-Ausbildung mit der Fachhochschule Westschweiz HES-SO und die Lehrverträge für die duale Ausbildung der Sekundarstufe II;
- > die für die Betreuung erforderlichen personellen Ressourcen (Anzahl der Betreuerinnen und Betreuer, insbesondere der Anzahl Praxisausbilderinnen und Praxisausbilder sowie der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in den Unternehmen);
- > Beiträge an Institutionen gemäss Artikel 7.

---

Alle diese Elemente, die zum Grossteil bereits vorhanden sind, müssen formalisiert und zentralisiert werden. Die Zentralisierung und Erfassung werden langfristig auch in der zukünftigen Software erfolgen. Die Zugriffsrechte auf bestimmte Daten richten sich nach der Art der Institution (Gesundheitsinstitution, Schule, Amt).

### ***Sonstige Bestimmungen***

Die Verordnung über die Massnahmen zur Förderung der Ausbildung durch eine Finanzhilfe während der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 28. Mai 2024 wird angepasst, damit sie auf das kantonale Gesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege verweist.