

Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege

(vom 4. Dezember 2018)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege erlassen.

II. Die Verordnung tritt am 1. Januar 2019 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift hat einen Antrag und dessen Begründung zu enthalten.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli

Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege (ALV)

(vom 4. Dezember 2018)

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 22 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 (GesG),

beschliesst:

Adressatenkreis § 1. ¹ Wer über eine Betriebsbewilligung der Gesundheitsdirektion für eine Institution der Langzeitpflege gemäss § 35 Abs. 2 lit. b oder c GesG verfügt (Institution), ist verpflichtet, Ausbildungsplätze für einen oder mehrere Pflegeberufe der folgenden Qualifikationsstufen bereitzustellen:

- a. Tertiärstufe: Pflegefachperson mit Diplom der Höheren Fachschule (HF) oder der Fachhochschule (FH),
- b. Sekundarstufe II, EFZ: Fachfrau oder Fachmann Gesundheit (FaGe) mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) und Fachfrau oder Fachmann Betreuung (FaBe) mit Schwerpunkt Betagtenbetreuung (EFZ),
- c. Sekundarstufe II, EBA: Assistentin oder Assistent Gesundheit und Soziales (AGS) mit eidgenössischem Berufsattest (EBA).

² Von dieser Ausbildungspflicht ausgenommen sind Altersheime ohne Pflegebetten und Pflegeinstitutionen im Bereich der Forensik.

³ Für neu eröffnete Institutionen beginnt die Ausbildungspflicht wie folgt:

- a. bei Eröffnung vor der Mitte eines Jahres: ab dem zweiten der Eröffnung folgenden Jahr,
- b. bei Eröffnung nach der Mitte eines Jahres: ab dem dritten der Eröffnung folgenden Jahr.

Begriffe

§ 2. In dieser Verordnung bedeuten:

- a. kantonaler Nachwuchsbedarf: Zahl von Berufsabschlüssen, die pro Jahr nötig sind, um die Personen zu ersetzen, die aus einem Pflegeberuf ausscheiden,
- b. kantonaler Ausbildungsbedarf: Zahl der Personen, die gleichzeitig in Ausbildung stehen müssen, damit der Nachwuchsbedarf gedeckt ist,

c. Ausbildungsleistung einer Institution: Zahl der Personen, die bei einer Institution in Ausbildung stehen.

§ 3. Der kantonale Nachwuchsbedarf in einem Pflegeberuf entspricht der Zahl der in diesem Beruf tätigen Personen, dividiert durch die durchschnittliche Verweildauer im Beruf. Berechnung des kantonalen Nachwuchsbedarfs

§ 4. ¹ Der kantonale Ausbildungsbedarf in einem Pflegeberuf entspricht dem kantonalen Nachwuchsbedarf in diesem Beruf, multipliziert mit der Ausbildungsdauer. Berechnung des kantonalen Ausbildungsbedarfs für die einzelnen Berufe

² Für Berufe der Sekundarstufe II, EFZ, wird der Ausbildungsbedarf um 60% des für die Tertiärstufe errechneten Ausbildungsbedarfs ergänzt.

§ 5. ¹ Der Soll-Wert an Ausbildungsleistungen einer Institution für ein Jahr wird pro Beruf wie folgt bestimmt: Soll-Wert

$$\text{Soll-Wert Ausbildungsleistung (Beruf A, Institution Z)} \\ = \text{kantonaler Ausbildungsbedarf (Beruf A)} \times \frac{\text{verrechnete Pflegestunden (Institution Z)}}{\text{verrechnete Pflegestunden (alle Institutionen)}}$$

² Die verrechneten Pflegestunden einer Institution entsprechen der Anzahl Pflegestunden, welche die Institution gemäss Art. 7 a der Krankenpflege-Leistungsverordnung vom 29. September 1995 (KLV) im Vorvorjahr den Krankenversicherern verrechnet hat.

³ Die verrechneten Pflegestunden aller Institutionen entsprechen der Anzahl Pflegestunden, die alle Institutionen gemäss Art. 7 a KLV im Vorvorjahr verrechnet haben.

⁴ Die Gesundheitsdirektion teilt jeder Institution die Soll-Werte pro Beruf mit, berechnet auf eine Dezimalstelle genau. Die Soll-Werte gelten jeweils für drei Jahre und bleiben bei einem Wechsel der Trägerschaft bestehen.

⁵ Die Institutionen teilen der Gesundheitsdirektion jährlich ihre im Vorjahr erbrachten Ausbildungsleistungen mit.

§ 6. Die Institutionen sind verpflichtet, jährlich mindestens folgende Grenzwerte des Soll-Wertes an Ausbildungsleistung zu erbringen: Ausgleichszahlungen
a. Grenzwert

Berufe der	Grenzwerte für stationäre Institutionen (in Prozent des Soll-Wertes an Ausbildungsleistungen)				
	Grenzwert 2019	Grenzwert 2020	Grenzwert 2021	Grenzwert 2022	Grenzwert ab 2023
Tertiärstufe, Diplom HF/FH	22%	27%	32%	37%	42%
Sekundarstufe II, EFZ	80%	85%	90%	95%	100%
Sekundarstufe II, EBA	85%	90%	95%	100%	100%

Berufe der	Grenzwerte für Spitex-Institutionen (in Prozent des Soll-Wertes an Ausbildungsleistungen)				
	Grenzwert 2019	Grenzwert 2020	Grenzwert 2021	Grenzwert 2022	Grenzwert ab 2023
Tertiärstufe, Diplom HF/FH	13%	16%	19%	21%	24%
Sekundarstufe II, EFZ	40%	45%	50%	55%	60%
Sekundarstufe II, EBA	10%	15%	20%	25%	30%

b. Ersatzabgabe

§ 7. ¹ Institutionen, die einen Grenzwert nicht erfüllen, entrichten jährlich für die Differenz zwischen Grenzwert und Ist-Wert eine Ersatzabgabe. Die Differenz wird auf eine Dezimalstelle genau erhoben. Die Ersatzabgabe besteht aus dem Grundbetrag, multipliziert mit einem Malusfaktor.

² Der Grundbetrag beträgt:

- a. Fr. 7200 pro Praktikum für einen Beruf der Tertiärstufe (Diplom Pflege HF/FH),
- b. Fr. 1700 pro Lehrjahr für einen Beruf der Sekundarstufe II, EFZ (FaGe und FaBe),
- c. Fr. 2000 pro Lehrjahr für den Beruf der Sekundarstufe II, EBA (AGS).

³ Der Malusfaktor beträgt:

- a. 120% für die Tertiärstufe, Diplom HF/FH,
- b. 150% für einen Beruf der Sekundarstufe II, EFZ,
- c. 150% für den Beruf der Sekundarstufe II, EBA.

⁴ Die Ersatzabgabe entfällt insoweit, als die Institution nachweist, dass sie den Grenzwert unverschuldet nicht erreicht hat. Die Institution reicht die entsprechenden Belege unaufgefordert der Durchführungsstelle ein.

⁵ Eine Minderleistung gilt insbesondere dann als unverschuldet, wenn:

- a. die auszubildende Person den Ausbildungsvertrag kurz vor Ausbildungsbeginn kündigt,
- b. Bildungszentren vereinbarte Praktikumsplätze in der Institution nicht besetzen,
- c. die auszubildende Person die Ausbildung abbricht,
- d. Studierende der Tertiärstufe die erforderlichen Prüfungen nicht bestehen oder
- e. dokumentierte, branchenübliche Rekrutierungsbemühungen der Institution erfolglos bleiben.

§ 8. ¹ Institutionen, die mehr Ausbildungsleistungen erbringen, als es dem Grenzwert entspricht, erhalten für jeden über dem Grenzwert liegenden Ausbildungsplatz eine Gutschrift. c. Gutschrift

² Die Gutschrift pro Ausbildungsplatz entspricht dem Total der Ersatzabgaben aus einer Qualifikationsstufe abzüglich der Verwaltungskosten gemäss § 10 Abs. 1, dividiert durch die Summe aller zusätzlich erbrachten Ausbildungsleistungen in dieser Qualifikationsstufe. Sie wird für stationäre und ambulante Institutionen getrennt wie folgt berechnet:

$$\frac{\text{Gutschrift pro Ausbildungsplatz (Beruf A)} = \text{Total Ersatzabgaben (Beruf A, alle Institutionen)} - \text{Verwaltungskosten}}{\text{Total zusätzliche Ausbildungsplätze (Beruf A, alle Institutionen)}}$$

§ 9. ¹ Die Institutionen sind berechtigt, Ausbildungsleistungen von anderen Institutionen zu beziehen oder an andere Institutionen abzugeben. Bezug und Abgabe von Ausbildungsleistungen

² Bezieht eine Institution Ausbildungsleistungen, werden diese ausschliesslich ihr angerechnet. Die abgebende Institution bestätigt der beziehenden Institution die Abgabe schriftlich. Die beziehende Institution reicht die Bestätigung der Durchführungsstelle ein.

§ 10. ¹ Die von den Branchenverbänden der Langzeitpflege bezeichnete Durchführungsstelle legt die Beträge der Ausgleichszahlungen gemäss §§ 6–8 pro Institution fest. Sie erhebt die Ersatzabgaben und richtet die Gutschriften aus. Ihre Aufwendungen werden mit den Ersatzabgaben finanziert. Leistungsvereinbarung mit den Branchenverbänden

² Die Gesundheitsdirektion schliesst mit den Branchenverbänden eine gemeinsame Leistungsvereinbarung zum Betrieb der Durchführungsstelle ab.

³ Sie stellt der Durchführungsstelle die notwendigen Daten zur Prüfung der Erfüllung der Ausbildungspflicht zur Verfügung, insbesondere über die Anzahl Studierender und Lernender und die Praktikumszuteilung.

⁴ Die Branchenverbände erstatten der Gesundheitsdirektion periodisch Bericht über den Vollzug.

§ 11. ¹ Die Durchführungsstelle teilt den Institutionen die Höhe der Ausgleichszahlungen mit. Rechtsschutz

² Die Institutionen können bei der Durchführungsstelle Einsprache erheben.

³ Können sich die Durchführungsstelle und eine Institution nicht einigen, legt die Abteilung Gesundheitsberufe und Bewilligungen der Gesundheitsdirektion die Ausgleichszahlung in einer Verfügung fest.

Übergangs-
bestimmung

§ 12. Für die Berechnung des Soll-Wertes für die Jahre 2019–2021 wird auf die Daten von 2016 abgestellt.

Begründung

1. Einleitung

Eine bedarfsgerechte Gesundheitsversorgung der Bevölkerung setzt unter anderem voraus, dass genügend Gesundheitspersonal zur Verfügung steht. Der Nachwuchsbedarf in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen, namentlich den Pflegeberufen, ist jedoch seit Langem deutlich höher als die jährlichen Ausbildungsleistungen der Betriebe. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Betriebe zunehmend Schwierigkeiten haben, vakante Stellen – insbesondere von diplomierten Pflegefachpersonen – wieder zu besetzen. Ohne korrigierende Massnahmen wird sich die Lage in Zukunft zuspitzen, auch deshalb, weil 2015 rund 1570 diplomierte Pflegefachpersonen im stationären Bereich über 55 Jahre alt waren und in einigen Jahren in den Ruhestand treten werden. 2025 wird schweizweit für die Diplompflege ein jährlicher mittlerer Nachwuchsbedarf von 6075 Personen erwartet; auf der Sekundarstufe II sind es für die Pflege und Betreuung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) 5849 Personen und für die Pflege und Betreuung mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) 1950 Personen (vgl. Nationaler Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2016, hrsg. von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren [GDK] und der Nationalen Dachorganisation der Arbeitswelt Gesundheit [OdASanté], September 2016).

Der Fachkräftemangel im Pflegebereich hat verschiedene Ursachen. Der Personalbestand ist in den letzten Jahren zwar gewachsen, aber gleichzeitig sind die Anforderungen an die Erfahrung und die Ausbildung des Pflegepersonals gestiegen. Die Abhängigkeit des Gesundheitswesens von Mitarbeitenden mit einem im Ausland erworbenen Diplom hat deshalb zugenommen und wird auch in Zukunft in hohem Masse bestehen bleiben. Eine wirksame Gegenmassnahme ist, dass sich die Betriebe vermehrt in der Ausbildung von inländischen Mitarbeitenden engagieren, damit diese Abhängigkeit etwas vermindert werden kann.

In den Bereichen Akutsomatik, Psychiatrie und Rehabilitation verpflichtete der Regierungsrat die Zürcher Listenspitäler gestützt auf § 5 Abs. 1 lit. f des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG, LS 813.20) in Verbindung mit § 22 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1), die Aus- und Weiterbildung einer angemessenen Zahl von Angehörigen der nichtuniversitären Gesundheitsberufe sicherzustellen. Am 3. Oktober 2012 beschloss der Regierungsrat einen Anhang zu den Zürcher Spitallisten 2012, der die Aus- und Weiterbildungspflicht in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen in den Spitälern konkretisiert (RRB Nr. 1040/2012). Diese Pflicht wurde auf den 1. Januar 2013

eingeführt. Spitäler, die der Aus- und Weiterbildungspflicht nur ungenügend nachkommen, haben seither eine Ersatzabgabe zu entrichten. Der Aufwand der Spitäler für die Aus- und Weiterbildungsleistungen im Bereich der nicht universitären Gesundheitsberufe ist in den für die Fallpauschalen anrechenbaren Kosten eingeschlossen und wird mit diesen abgegolten (Art. 49 Abs. 1 und 3 Krankenversicherungsgesetz [KVG, SR 832.10] in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 Bst. b Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung [VKL, SR 832.104]).

Die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung der Listenspitäler führt dazu, dass sie im besten Fall ihren eigenen Bedarf an Pflegepersonal decken. Der Nachwuchsbedarf der Institutionen der Langzeitversorgung wird damit aber nicht sichergestellt. Um deren Nachwuchsbedarf zu decken, sind auch sie zu verpflichten, genügend Pflege- und Betreuungspersonal auszubilden. Gesetzliche Grundlage hierfür ist § 22 GesG, wonach die Direktion die bewilligungspflichtigen Institutionen verpflichten kann, die Aus- und Weiterbildung im Bereich der Gesundheitsberufe sicherzustellen. Mit einer neuen Verordnung soll diese Ausbildungsverpflichtung in den Pflege- und Betreuungsberufen für ambulante und stationäre Langzeitpflegeinstitutionen (Spitex und Pflegeheime) umgesetzt werden.

2. Bereich der Langzeitpflege

2.1 Begriff und Zuständigkeit

Die Langzeitpflege umfasst die auf 14 Tage befristeten Pflegeleistungen der Akut- und Übergangspflege, die direkt an eine Spitalbehandlung anschliessen, und die längerfristigen Leistungen der ambulanten oder stationären Pflege.

Es ist Sache der Gemeinden, für die Langzeitpflegeversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sorgen. Sie können dazu eigene Einrichtungen betreiben oder von Dritten betriebene Institutionen oder selbstständig tätige Pflegefachpersonen mittels Leistungsaufträgen beauftragen (vgl. § 5 Pflegegesetz, LS 855.1).

2.2 Leistungserbringer

Die ambulante Langzeitpflege wird durch Spitex-Institutionen und durch freiberuflich tätige Pflegefachpersonen erbracht, die stationäre Langzeitpflege durch Alters- und Pflegeheime.

Spitex-Institutionen und Alters- und Pflegeheime benötigen eine gesundheitspolizeiliche Institutionsbewilligung der Gesundheitsdirektion (§ 35 Abs. 2 lit. b und c GesG). Zurzeit verfügen rund 530 Institutionen über eine solche Bewilligung. Die Zahl der freiberuflich tätigen Pflegefachpersonen mit einer gesundheitspolizeilichen Berufsausübungsbewilligung beträgt rund 300.

Die Pflegeheime und Spitex-Institutionen unterstehen der gesundheitspolizeilichen Aufsicht des Bezirksrates und der Oberaufsicht der Gesundheitsdirektion (§ 37 Abs. 1 GesG).

2.3 Branchenverbände

Die meisten Leistungserbringer sind in Verbänden organisiert. Die wichtigsten Branchenverbände im Kanton Zürich sind Curaviva und der Spitex-Verband. Curaviva Kanton Zürich sind rund 240 Betriebe im Bereich der Alters- und Pflegeheime angeschlossen, der Spitex-Verband Kanton Zürich hat rund 95 Mitglieder. Bundesweit tätig sind die Verbände Senesuisse (Pflegeheime) und Association Spitex privée Suisse (ASPS; Bereich Spitex). Rund 50 Pflegeinstitutionen mit Standort im Kanton Zürich sind Mitglieder von Senesuisse, rund 40 solche von ASPS.

Curaviva Kanton Zürich und der Spitex-Verband Kanton Zürich gründeten 2011 einen Lehrbetriebsverbund namens SPICURA. SPICURA bildet im Verbund mit Heimen und Spitex-Organisationen Fachfrauen/Fachmänner Gesundheit (FaGe), Assistentinnen/Assistenten Gesundheit und Soziales (AGS) und neu auch Pflegefachpersonen HF aus. Die Ausbildungstätigkeit von SPICURA führt zur administrativen, finanziellen, zeitlichen und personellen Entlastung der Betriebe. Dadurch konnten insbesondere für kleine Betriebe mehr Ausbildungsplätze für den Beruf Fachfrau/Fachmann Gesundheit EFZ geschaffen werden.

2.4 Finanzierung der Langzeitpflege

Die Langzeitpflege wird finanziert durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP), die einen gesetzlich festgelegten Beitrag leistet, durch die Leistungsbeziehenden, die einen Beitrag bis zum gesetzlich bestimmten Höchstbetrag zu leisten haben, und – im Kanton Zürich – durch die Gemeinden, welche die restlichen Kosten zu tragen haben (vgl. Art. 25a Abs. 5 KVG, Art. 7a Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [KLV, SR 832.112.31] und § 9 Pflegegesetz). Der Kanton beteiligt sich nicht mehr an den Kosten der Langzeitpflege, da er seit 1. Januar 2012 die gesamten von der öffentlichen Hand zu tragenden Kosten der Spitalfinanzierung übernimmt (§ 19 SPFG).

3. Ausbildungstätigkeit im Bereich der Langzeitpflege

3.1 Zielsetzung

Aufgrund der demografischen Entwicklung der Bevölkerung, d.h. der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft verbunden mit einer Zunahme des Pflege- und Betreuungsbedarfs, sowie aufgrund des wachsenden Anteils an Teilzeitarbeitsverhältnissen steigt der Nachwuchsbedarf im Langzeitbereich stetig an. Die Abhängigkeit von im Ausland ausgebildeten Fachkräften wird immer stärker. Es braucht daher auch eine verbindliche Verpflichtung für die bewilligungspflichtigen spitalexternen Pflegeinstitutionen, mehr inländisches Pflegepersonal auszubilden, da auf freiwilliger Basis die Deckung des Nachwuchsbedarfs nicht sichergestellt werden kann. Es gilt zudem, ein finanzielles Anreizsystem zu schaffen, das die spitalexterne Branche motiviert, mit vereinten Kräften die Nachwuchsproblematik zu lösen.

3.2 Ist-Zustand

In den letzten Jahren haben die bewilligungspflichtigen Institutionen – auch mithilfe des Lehrbetriebsverbundes SPICURA – viele neue Lehrstellen auf der Sekundarstufe II geschaffen (Fachfrau/Fachmann Gesundheit bzw. Fachfrau/Fachmann Betreuung mit Schwerpunkt Betagtenbetreuung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis [EFZ]; Assistentin und Assistent Gesundheit und Soziales mit eidgenössischem Berufsattest [EBA]). Auch die Pflege-Diplomausbildungen HF (Höhere Fachschule) oder FH (Fachhochschule) nehmen seit 2014 sowohl im regulären Studiengang als auch im berufsbegleitenden Bildungsgang zu.

In der nachfolgenden Tabelle wird dargestellt, wie viele Personen 2016 im Bereich der Langzeitpflege in Ausbildung standen.

2016: Anzahl Personen in Ausbildung

	Heime	Spitex	Total
Tertiärstufe, Diplom HF/FH	205	25	230
Sekundarstufe II, EFZ	1040	136	1176
Sekundarstufe II, EBA	266	5	271

Die Ausbildungstätigkeit für den Beruf der diplomierten Pflegefachpersonen liegt bislang noch auf verhältnismässig bescheidenem Niveau. Das dürfte unter anderem darin begründet sein, dass die Studierenden Praktikumsplätze in Institutionen der Langzeitpflege im Vergleich zu jenen in Spitälern als weniger attraktiv beurteilen, weil sie – zu Unrecht – davon ausgehen, dass der Langzeitbereich weniger vielfältig und anspruchsvoll ist. Diese Gegebenheit stellt eine grosse Herausforderung an die Institutionen bei ihrer Nachwuchswerbung dar. Seit 2015 gibt es immerhin eine deutliche Zunahme der Anzahl Personen, die den *berufsbegleitenden Bildungsgang Pflege HF* absolvierten. Diese Entwicklung kann als willkommener Ansatz für die gezielte Nachwuchswerbung von schon etwas lebenserfahreneren Personen genutzt werden.

Weiter bestehen schon heute Kooperationen zwischen den Listenspitälern und den Langzeitpflegeinstitutionen zwecks Förderung einer breit abgestützten Ausbildung der Fachpersonen Gesundheit: FaGe-Lernende der Listenspitäler absolvieren für z. B. vier bis sechs Wochen ein Praktikum in einer Langzeitpflegeinstitution und umgekehrt.

3.3 Ausbildungsbedarf

Die Gesundheitsdirektion hat die Personalbestände der Berufsgruppen der Pflege und Betreuung, deren Ausbildungsdefizit offensichtlich ist, aufgrund von statistischen Angaben erhoben. Es handelt sich in erster Linie um diplomierte Pflegefachpersonen HF/FH, aber auch um Fachpersonen Gesundheit (FaGe) sowie um Assistentinnen und Assistenten Gesundheit und Soziales (AGS). Der Beruf Fachfrau/Fachmann Betreuung (FaBe) mit Schwerpunkt Betagtenbetreuung wird ebenfalls im Heimbereich ausgebildet. Die Erfassung des Personalbestandes wird in den zugrunde liegenden eidgenössischen Statistiken unterschiedlich gehandhabt. Für die Nachwuchsbedarfsberechnungen teilte die Gesundheitsdirektion deshalb das Personal in drei Qualifikationsstufen ein:

- Tertiärstufe: Pflegediplom FH/HF (alt- und neurechtliche Diplome)
- Sekundarstufe II, EFZ: z.B. FaGe und FaBe, altrechtliche Abschlüsse wie Pfleger/in FaSRK
- Sekundarstufe II, EBA: Assistenzstufe wie AGS, altrechtlich Pflegeassistent/in SRK.

Die Nachwuchsbedarfsberechnung erfolgte für den stationären und den ambulanten Langzeitbereich getrennt. Die freiberuflich tätigen diplomierten Pflegefachpersonen wurden nicht berücksichtigt, weil sie nicht selber ausbilden können.

Ausgangspunkt der Nachwuchsbedarfsberechnungen ist die Anzahl Personen, die in allen Heimen bzw. Spitex-Institutionen einen Beruf auf der entsprechenden Qualifikationsstufe ausüben. Diese Zahl wird durch die Anzahl Jahre geteilt, während welcher der Beruf im Durchschnitt ausgeübt wird (sogenannte durchschnittliche Berufsverweildauer). Daraus ergibt sich die Zahl von jährlichen Berufsabschlüssen, die zur Deckung der beruflichen Abgänge erforderlich sind (kantonaler Nachwuchsbedarf).

Aus den statistischen Erhebungen des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes, Jahre 2007–2017, ist bekannt, dass rund 50% der Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger FaGe beabsichtigen, im Beruf zu bleiben, während rund 32% eine weitere Aus- oder Weiterbildung anvisieren und rund 17% sich nach Lehrende anderweitig orientieren, d.h., nicht zur Deckung des Nachwuchsbedarfs im Gesundheitswesen beitragen. Deshalb ist bei der Bedarfsberechnung des Berufs FaGe die Zubringerfunktion zu den Diplom-Studiengängen zu berücksichtigen, indem der berechnete Ausbildungsbedarf für die Berufsgruppe Sekundarstufe II EFZ um 60% des Bedarfs auf Diplomstufe zu erhöhen ist.

Der jährliche Bedarf an Ausbildungsabschlüssen ist mit der Ausbildungsdauer des betreffenden Berufs in Jahren zu multiplizieren. Daraus ergibt sich, wie viele Personen gleichzeitig in Ausbildung stehen müssen, um den Nachwuchsbedarf des Berufs zu decken (kantonaler Nachwuchsbedarf).

Nachfolgend wird die Nachwuchsbedarfsberechnung, beruhend auf den Personalbeständen von 2016, dargestellt:

Ausbildungsbedarf Pflege- und Betreuungsberufe in der Langzeitpflege nach Kenndaten 2016 bei durchschnittlicher Berufsverweildauer von 15 Jahren

	<u>Anzahl Berufstätige</u>	<u>Bedarf jährliche Abschlüsse</u>	<u>Bedarf an Personen in Ausbildung/Jahr</u>
Heime			
Berufe Diplomstufe HF/FH	5403	360	1081
Berufe Sekundarstufe II, EFZ	3611	241	
<i>plus 60% des Dipl.-Bedarf als Zubringer HF/FH</i>		216	
<i>Total FaGe</i>		457	1371
Berufe Sekundarstufe II, EBA	1872	125	250
Spitex-Institutionen¹			
Berufe Diplomstufe HF/FH	2341	156	468
Berufe Sekundarstufe II, EFZ	1303	87	
<i>plus 60% des Dipl.-Bedarf als Zubringer HF/FH</i>		94	
<i>Total FaGe</i>		181	542
Berufe Sekundarstufe II, EBA	623	42	83
Total Heime und Spitex-Institutionen:		<u>Bedarf jährliche Abschlüsse²</u>	<u>Bedarf an Personen in Ausbildung/Jahr²</u>
Berufe Diplomstufe HF/FH		516	1549
Berufe Sekundarstufe II, EFZ		637	1912
Berufe Sekundarstufe II, EBA		166	333

¹ Selbstständig erwerbende Diplomierte abgezogen
² Summe der gerundeten Summanden stimmt nicht zwingend mit untenstehenden, korrekten Summen überein
 Datenquelle: statistische Erhebung 2016 der Betriebe z.H. Gesundheitsdirektion Kanton ZH, Stand 24.07.2017

Wie dem Nationalen Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2016 entnommen werden kann, wird in der Schweiz für das gesamte Personal Pflege und Betreuung bis 2025 ein Bedarfszuwachs von rund 28% in den Heimen und rund 35% für die Spitex prognostiziert. Diese Bedarfssteigerung wird in späteren Jahren zu berücksichtigen sein.

3.4 Bedarfsdeckung

Wie erwähnt, wird der kantonale Nachwuchsbedarf im Langzeitbereich für die meisten Pflegeberufe nur unvollständig durch die Ausbildungstätigkeit der Betriebe gedeckt. Nachfolgend ist der Deckungsgrad des Ausbildungsbedarfs pro Qualifikationsstufe und Leistungsbereich für das Jahr 2016 dargestellt.

	Heime			Spitex-Institutionen		
	Bedarf Personen in Ausbildung	Personen in Ausbildung (Ist-Stand)	Deckungs- grad	Bedarf Personen in Ausbildung	Personen in Ausbildung (Ist-Stand)	Deckungs- grad
Tertiärstufe, Diplome HF/FH	1081	205	19%	468	25	5%
Sekundarstufe II, EFZ	1371	1040	76%	542	136	25%
Sekundarstufe II, EBA	250	266	107%	83	5	6%

Im Heimbereich wird der Nachwuchsbedarf für den Assistenzberuf bereits gedeckt, was vorab auf zwei Gründe zurückzuführen ist: (1) Kleinere Institutionen erlangen die Bildungsbewilligung für die Berufsausbildung auf Sekundarstufe II verhältnismässig einfach. Bei den Berufen der Tertiärstufe ist dies schwieriger, weil die Institutionen nur ansatzweise Lernfelder auf Diplomstufe anbieten können. (2) Es besteht vor allem in den Heimen eine grosse Nachfrage nach einer Ausbildung der Sekundarstufe II EBA. Diese Attestausbildung ist eine gute Einstiegsmöglichkeit für Bildungsschwächere wie auch für Personen mit Migrationshintergrund. Viele Absolventinnen und Absolventen dieses Berufs setzen ihren beruflichen Werdegang später mit der FaGe-Ausbildung in verkürzter Form fort, was dem Bildungsleitsatz «kein Abschluss ohne Anschluss» entspricht.

3.5 Ausbildungsqualität

Bei der Erfüllung der quantitativen Ausbildungsverpflichtung haben die Institutionen die allgemeinen gesetzlichen und qualitativen Berufsbildungsvorgaben zu beachten. Deren Einhaltung wird periodisch von den zuständigen Organen aus dem Bildungsbereich überprüft. Die qualitative Überprüfung einschliesslich Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften erfolgt auf Sekundarstufe II durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA), bei der Tertiärstufe durch die Bildungszentren bzw. Fachhochschulen. Letztere sind auch für die Gesamtausbildung dieser Studiengänge verantwortlich.

Die quantitative Ausbildungsverpflichtung bleibt bestehen, auch wenn das MBA nicht alle Lehrverträge für die Berufe der Sekundarstufe II genehmigen oder gar die Bildungsbewilligung entziehen sollte. Dasselbe gilt für die Ausbildungen auf Tertiärstufe, wenn ein Bildungszentrum den Betrieb nicht mehr als geeigneten Praktikumsort anerkennt und folglich keine Studierenden mehr zuteilt. Der betreffende Betrieb ist dann gefordert, umgehend Massnahmen zu ergreifen, um in den Folgejahren wieder entsprechend den gesetzlichen und qualitativen Vorgaben ausbilden zu können.

3.6 Rechtsgrundlagen

Gemäss § 22 GesG kann die Direktion die bewilligungspflichtigen Institutionen verpflichten, «eine angemessene Zahl von Aus- und Weiterbildungsstellen sowie von Praktikumsplätzen zur Verfügung zu stellen» (Abs. 1). Kommt eine Institution ihren Verpflichtungen nicht nach, kann die Direktion «die Staatsbeiträge kürzen oder Ersatzabgaben erheben». Die Höhe der Staatsbeitragskürzungen oder Ersatzabgaben beträgt bis zu 150% der durchschnittlichen Kosten von Aus- und Weiterbildungsstellen bzw. Praktikumsplätzen (Abs. 2).

Im Nachgang zu einem Urteil des Verwaltungsgerichts (VB.2016.00659 vom 8. Februar 2017) soll § 22 GesG in folgenden Punkten revidiert werden: Erstens sollen die Institutionen verpflichtet werden, nicht nur eine angemessene Zahl von Ausbildungsstellen und Praktikumsplätzen *bereitzustellen*, sondern sie sollen verpflichtet werden, in angemessenem Umfang die *Aus- und Weiterbildung sicherzustellen*. Zweitens sollen die Umstände, die bei der Bemessung der Aus- und Weiterbildungsverpflichtung der Institutionen zu beachten sind, näher geregelt werden. Drittens sollen die betriebsinterne Kompensation von Ausbildungsdefiziten und der Handel mit Ausbildungsleistungen normiert werden. Und viertens soll ermöglicht werden, dass die infolge Nichterfüllung der Ausbildungsleistungen erhobenen Ersatzabgaben jenen Institutionen gutgeschrieben werden können, die ihr Ausbildungssoll übererfüllen (Bonus-Malus-System). Die Gesetzesrevision steht in Vorbereitung und soll demnächst dem Kantonsrat beantragt werden.

Die Gesundheitsdirektion kann grundsätzlich auch Vorschriften über das Angebot und die Qualität der Leistungserbringung erlassen (§ 5 Abs. 3 Pflegegesetz). Von dieser Möglichkeit hat sie mit der Verordnung über die Pflegeversorgung (LS 855.11) Gebrauch gemacht. Da sich der Geltungsbereich dieser Verordnung nach ihrem § 2 Abs. 1 aber auf die Gemeinden und auf die von ihnen betriebenen oder beauftragten Leistungserbringer beschränkt, ist die Ausbildungspflicht für sämtliche bewilligungspflichtigen Institutionen des spitalexternen ambulanten und stationären Pflegebereichs in der vorliegenden neuen Verordnung zu verankern.

Kommt eine Institution ihrer Aus- und Weiterbildungspflicht nicht nach, so kann die Gesundheitsdirektion wie erwähnt gemäss § 22 Abs. 2 GesG die Staatsbeiträge kürzen oder Ersatzabgaben erheben. Da die Gemeinden die Langzeitpflegeversorgung sicherzustellen haben und der Kanton daran keine Beiträge leistet, kommt bei Nichterfüllung im Bereich Langzeitpflege – im Unterschied zu den Bereichen Akutversorgung, Psychiatrie und Rehabilitation – nur die Erhebung einer Ersatzabgabe infrage.

Die betrieblichen Kosten für die Ausbildung des nichtuniversitären Gesundheitspersonals sind im Betriebsaufwand der Institutionen enthalten. Sie werden als KVG-pflichtige Leistungen im Rahmen der jeweiligen Finanzierungssysteme der Spitäler, Pflegeheime und Spitex-Institutionen abgegolten. Die Gemeinden gelten die Ausbildungsleistungen bei Pflegeheimen und Spitex-Institutionen in der Regel denn auch nicht zweckgebunden, sondern im Rahmen der Restfinanzierung indirekt ab.

4. Vernehmlassung zum Konzept und zur Verordnung

4.1 Vernehmlassung des Konzeptes

Ende Januar 2017 lud die Gesundheitsdirektion den Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich (GPV), die Gemeinden, die Branchenverbände und die Langzeitinstitutionen ein, zum Konzept der Ausbildungsverpflichtung in den Pflege- und Betreuungsberufen für ambulante und stationäre Langzeitinstitutionen Stellung zu nehmen. Die Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten stimmten der Ausbildungsverpflichtung als Massnahme zur Nachwuchssicherung zu, da – wie sie übereinstimmend ausführten – der Nachwuchsmangel unbestritten sei. Begrüsst wurde insbesondere das Bonus-Malus-System, weil die Ersatzabgaben damit im System verbleiben. Weiter wurde positiv gewürdigt, dass die Ausbildungsverpflichtung im Spitex-Bereich gemäss Konzept auf tieferem Niveau festgelegt werden soll als im Heimbereich. Dadurch werde den unterschiedlichen (Ausbildungs-)Bedingungen zwischen Heimen und Spitex Rechnung getragen. Vor allem für die Ausbildung auf Diplomstufe wurden jedoch die Pflicht-Soll-Werte als zu hoch bzw. nicht realistisch bewertet. Die Gesundheitsdirektion überprüfte diese im Nachgang zur Vernehmlassung in enger Zusammenarbeit mit Vertretungen aus der Praxis und passte sie entsprechend an.

Der GPV und die Gemeinden forderten, dass zu beobachten sei, ob das Bonus-Malus-System im Langzeitbereich und die Ersatzabgaben bei den Listenspitälern zu vergleichbaren finanziellen und organisatorischen Belastungen führten. Es dürfe auf keinen Fall zu einer Kostenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden kommen. Diesem Anliegen wird dadurch Rechnung getragen, dass die Ausbildungsverpflichtungssysteme für die beiden Versorgungsbereiche Spital und Langzeitpflege separat betrieben werden, sodass keinerlei Vermischung zwischen den Kostenträgern dieser Bereiche möglich ist. Nur die Preise für die Berechnung der Ersatzabgaben bzw. des Malus sind dieselben. Die Berechnung als solche erfolgt aber getrennt.

4.2 Vernehmlassung des Verordnungsentwurfs

Ende August 2018 lud die Gesundheitsdirektion die Direktionen, die Staatskanzlei, den GPV, die Gemeinden und die Branchenverbände zur Vernehmlassung des Entwurfs der Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege ein.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden hielten eine Ausbildungsverpflichtung nach wie vor für erforderlich. Für die Berechnung des Ausbildungsolls pro Institution und Beruf wurde eine einfachere Berechnungsformel angeregt. Dieser Hinweis wurde sorgfältig geprüft und mit den im Vorfeld erfolgten Berechnungen der Soll-Werte pro Beruf und Institution für die Jahre 2019–2021 verglichen. Das berechnete Ergebnis ist dasselbe. Da die neu vorgeschlagene Formel die Regelungsabsicht einfacher und klarer zum Ausdruck bringt, soll sie in die Verordnung aufgenommen werden (vgl. § 5).

Von verschiedener Seite wurde beantragt, dass auch die Weiterbildung *Langzeitpflege und -betreuung mit eidgenössischer Berufsprüfung* für FaGe in den anrechenbaren Ausbildungsleistungen zu berücksichtigen sei. Diese Weiterbildung konnte erstmals 2017 absolviert werden. 2017 erlangten schweizweit 207 Personen den Fähigkeitsausweis, 2018 waren es 192 Personen. Wie schon 2017 sowohl im Konzept als auch im Verordnungsentwurf erwähnt, handelt es sich dabei um eine Weiterbildung, die zu einer fachlichen Kompetenzerweiterung der Fachpersonen FaGe führt, durch die aber keine zusätzlichen Fachkräfte im Gesundheitswesen gewonnen werden. Weiterbildungen gehören zu den Massnahmen der Personalerhaltung durch die Betriebe selber, damit die durchschnittliche Berufsverweildauer des Fachpersonals verlängert und gleichzeitig der Bedarf nach beruflichem Nachwuchs gesenkt sowie die Abhängigkeit von ausländischem Fachpersonal vermindert werden kann. Weiterbildungen erlauben zudem, die Qualitätsansprüche der Betriebe sicherzustellen. Mit der Ausbildungsverpflichtung sollen aber Personen für einen Gesundheitsberuf gewonnen werden. Zudem können Fachpersonen mit einer Berufsprüfung Langzeitpflege und -betreuung nicht eins zu eins das dringend benötigte diplomierte Pflegefachpersonal ersetzen, da der Kompetenzerwerb nicht einem Studiengang der Pflege HF/FH entspricht. Aus diesen Gründen kann zurzeit nicht auf das Anliegen eingegangen werden. Die Gesundheitsdirektion wird jedoch die Entwicklung weiter beobachten.

Im Übrigen konnte die Mehrheit der Anregungen in der Vernehmung übernommen werden. Auf einzelne nicht berücksichtigte Anliegen wird nachfolgend näher eingegangen.

5. Kostenfolgeabschätzung

Die Ausbildung von Personal kostet. Die GDK geht von Fr. 7200 pro Praktikum für einen Beruf der Tertiärstufe (Diplom Pflege HF/FH) und von Fr. 1700 bzw. Fr. 2000 pro Lehrjahr für einen Beruf der Sekundarstufe II EFZ (FaGe und FaBe) bzw. der Sekundarstufe II EBA (AGS) aus (vgl. Erläuterungen zu § 7).

Soll der Nachwuchsbedarf bei den Berufen der Langzeitpflege besser gedeckt werden, führt das zu Mehrkosten bei den Institutionen. In den nachfolgenden Tabellen sind die zu erwartenden Mehrkosten für die Jahre 2019–2023 dargestellt. Die Berechnungen beruhen auf der Ausbildungsverpflichtung der Institutionen nach dieser Verordnung, ausgedrückt als Prozentsatz des gesamtkantonalen Ausbildungsbedarfs («Grenzwert»; vgl. § 5). Dieser Prozentsatz wird über die Jahre laufend erhöht, womit eine Annäherung an das Ziel der vollständigen Bedarfsdeckung angestrebt wird. Von den Netto-Ausbildungskosten der Jahre 2019–2023 werden die Netto-Ausbildungskosten 2016 abgezogen. Die Differenz gibt die Ausbildungsmehrkosten der Jahre 2019–2023 gegenüber 2016.

5.1 Heime

Für die Heime entwickeln sich die Mehrkosten für eine verstärkte Ausbildung wie folgt (in Franken):

	Ausbildungskosten netto 2019–2023			Ausbildungs- kosten netto 2016	Mehrkosten gegenüber 2016	Total Mehrkosten alle Qualifikations- stufen	
Diplomstufe	2019	22% Soll	1'959'131	1'476'000	483'131	2019	711'249
	2020	27% Soll	2'404'388		928'388	2020	1'312'854
	2021	32% Soll	2'849'645		1'373'645	2021	1'914'459
	2022	37% Soll	3'383'953		1'907'953	2022	2'605'114
	2023	42% Soll	3'740'159		2'264'159	2023	3'091'109
EFZ-Stufe	2019	80% Soll	2'076'620	1'768'000	308'620		
	2020	85% Soll	2'206'409		438'409		
	2021	90% Soll	2'336'198		568'198		
	2022	95% Soll	2'465'987		697'987		
	2023	100% Soll	2'595'776		827'776		
EBA-Stufe	2019	85% Soll	451'498	532'000	-80'502		
	2020	90% Soll	478'057		-53'943		
	2021	95% Soll	504'616		-27'384		
	2022	100% Soll	531'174		-826		
	2023	100% Soll	531'174		-826		

Die ungedeckten Ausbildungsmehrkosten 2019 von Fr. 711'249 entsprechen rund 0,09% der gesamten Pflegekosten von 2017 (Fr. 776'638'110) bei den Heimen.

5.2 Spitex-Institutionen

Für die Berechnung der Mehrkostenentwicklung bei Spitex-Institutionen müssen die von der GDK festgelegten Ausbildungsnormkosten erhöht werden, da die Auszubildenden in Spitex-Institutionen mehr 1:1-Betreuung und Aufsicht vor Ort benötigen als in Heimen; dies vor allem wegen der dezentralen Versorgung und der damit verbundenen Wegzeiten. Dies führt zu einer Verringerung der Kostendeckung durch Leistungserbringung der Auszubildenden.

Die Mehrkostenentwicklung für Spitex-Institutionen stellt sich wie folgt dar (in Franken):

	Ausbildungskosten netto 2019–2023			Ausbildungs- kosten netto 2016	Mehrkosten gegenüber 2016	Total Mehrkosten alle Qualifikations- stufen	
Diplomstufe	2019	13% Soll	524'520	329'100	195'420	2'019	472'265
	2020	16% Soll	645'563		316'463	2'020	934'900
	2021	19% Soll	766'606		437'506	2'021	1'397'536
	2022	21% Soll	847'301		518'201	2'022	1'819'823
	2023	24% Soll	968'344		639'244	2'023	2'282'458
EFZ-Stufe	2019	40% Soll	2'347'215	2'093'513	253'703		
	2020	45% Soll	2'640'617		547'105		
	2021	50% Soll	2'934'019		840'507		
	2022	55% Soll	3'227'421		1'133'908		
	2023	60% Soll	3'520'823		1'427'310		
EBA-Stufe	2019	10% Soll	96'381	73'238	23'143		
	2020	15% Soll	144'571		71'333		
	2021	20% Soll	192'761		119'524		
	2022	25% Soll	240'951		167'714		
	2023	30% Soll	289'142		215'904		

Die ungedeckten Mehrkosten 2019 von Fr. 472'265 entsprechen rund 0,17% der gesamten Pflegekosten von 2017 (Fr. 278'758'426) bei den Spitex-Institutionen.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Verstärkung der Ausbildungstätigkeit gemäss den Vorgaben dieser Verordnung für die Institutionen der Langzeitpflege zu Mehrkosten von 1,2 Mio. Franken (2019) bis 5,4 Mio. Franken (2023) führen wird.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Ab 2019 wird die Gesundheitsdirektion die Mehrkosten aufgrund der zu erwartenden Ausbildungstätigkeit gestützt auf §§ 16 f. des Pflegegesetzes in den Normkosten einrechnen. Den Gemeinden wird empfohlen, entsprechende finanzielle Auswirkungen in ihren Leistungsvereinbarungen mit Heimen und Spitex-Institutionen zu berücksichtigen. Andere Regulierungsfolgen für den Kanton oder die Gemeinden hat die Verordnung nicht.

7. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Adressatenkreis

Alle nach § 35 GesG bewilligungspflichtigen Institutionen im ambulanten und stationären Langzeitpflegebereich sollen sich aktiv an der praktischen Ausbildung der Pflege- und Betreuungsberufe beteiligen, um den Nachwuchsbedarf im Bereich der Langzeitpflegeversorgung sicherzustellen. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um gemeindeeigene Institutionen, um Institutionen mit Leistungsauftrag einer Gemeinde oder um private Institutionen ohne Leistungsauftrag einer Gemeinde handelt.

Die Ausbildungspflicht beschränkt sich auf die drei Qualifikationsstufen der Pflege- und Betreuungsberufe, die Nachwuchsbedarf in unterschiedlichem Ausmass haben:

- Tertiärstufe: Diplom-Studiengang zur Pflegefachperson HF bzw. FH
- Sekundarstufe II, EFZ: berufliche Grundbildung FaGe EFZ und FaBe mit Schwerpunkt Betagtenbetreuung EFZ
- Sekundarstufe II, EBA: berufliche Grundbildung AGS

Ausgenommen von der Ausbildungsverpflichtung sind gesundheitspolizeilich bewilligte «Altersheime ohne Pflege», also Institutionen, die keine Pflegebetten betreiben und somit auch keine Pflegeberufe ausbilden können. Weiter ausgenommen sind Pflegeinstitutionen im Bereich der Forensik, da in diesem sicherheitssensiblen Bereich eine Ausbildungstätigkeit kaum möglich ist und deshalb nicht gefordert werden soll (*Abs. 2*).

Für Institutionen, die in der ersten Hälfte eines Jahres t neu eröffnet werden, gilt die Ausbildungsverpflichtung erst ab dem zweiten Jahr nach der Eröffnung (Jahr $t+2$; *Abs. 3 lit. a*). Wie alle anderen Betriebe muss auch eine solche Institution im Frühling des Jahres $t+1$ der Gesundheitsdirektion die statistischen Betriebsdaten des Jahres t liefern. Erst aufgrund dieser Daten kann die Ausbildungsverpflichtung der Institution bestimmt und ihr Mitte des Jahres $t+1$ mitgeteilt werden. Die Institution muss sich auf ihre Verpflichtung einstellen können, sodass die Ausbildungsverpflichtung erst ab dem Jahr $t+2$ gelten soll. Wird eine Institution erst in der zweiten Hälfte des Jahres t eröffnet, reichen ihre Betriebsdaten aus den wenigen Monaten des Jahres t nicht aus, um gestützt darauf den Umfang der Ausbildungsverpflichtung zuverlässig festlegen zu können. Bei solchen Betrieben soll die Ausbildungsverpflichtung deshalb erst im dritten der Eröffnung folgenden Jahr einsetzen. Massgebend sind die Daten des Jahres $t+1$.

Erfolgt eine Betriebsauflösung mit einhergehender Löschung der erteilten Betriebsbewilligung, erlischt gleichzeitig die Ausbildungsverpflichtung für diese Institution.

§§ 2–4. Berechnung des kantonalen Nachwuchsbedarfs und des kantonalen Ausbildungsbedarfs für die einzelnen Berufe

Das Ausbildungsoll der Institutionen stellt auf den Nachwuchsbedarf im ganzen Kanton ab. Der kantonale Nachwuchsbedarf entspricht der Zahl von Berufsabschlüssen, die pro Jahr erforderlich sind, um die Personen zu ersetzen, die aus einem bestimmten Pflegeberuf ausscheiden (§ 2 lit. a). Der kantonale Nachwuchsbedarf wird für jede von der Ausbildungsverpflichtung erfasste Qualifikationsstufe separat bestimmt. Er berechnet sich als Quotient von Anzahl beschäftigter Personen einer Qualifikationsstufe und durchschnittlicher Berufsverweildauer in dieser Qualifikationsstufe (§ 3). Zur durchschnittlichen Berufsverweildauer liegen keine statistisch validen Daten vor. Wohl wurden im Nationalen Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2016 Szenarien mit langer und mit moderater Berufsverweildauer dargelegt, jedoch wurde entschieden, gegenwärtig von einer durchschnittlichen Berufsverweildauer von 15 Jahren auszugehen.

Der kantonale Ausbildungsbedarf pro Beruf entspricht der Zahl von Personen, die gleichzeitig in Ausbildung stehen müssen, um den kantonalen Nachwuchsbedarf des Berufs zu decken (§ 2 lit. b). Für die Berechnung des kantonalen Ausbildungsbedarfs für die einzelnen Berufe ist der jährliche Nachwuchsbedarf mit der Ausbildungsdauer des betreffenden Berufs in Jahren zu multiplizieren (§ 4 Abs. 1). Die Ausbildung der Berufe auf der Sekundarstufe II («Lehre») dauert drei Jahre (FaGe, FaBe) bzw. zwei Jahre (AGS), jene der Tertiärstufe (Diplom HF/FH) drei Jahre.

Bei der kantonalen Ausbildungsbedarfsberechnung ist sodann die Zubringerfunktion zu den Diplom-Studiengängen durch den Beruf FaGe zu berücksichtigen. Der berechnete Ausbildungsbedarf für die Berufsgruppe Sekundarstufe II EFZ wird deshalb um 60% des errechneten Ausbildungsbedarfs auf Tertiärstufe erhöht.

§ 5. Soll-Wert

Der kantonale Ausbildungsbedarf pro Berufe einer Qualifikationsstufe wird nach Massgabe der verrechneten *Pflegestunden* auf die einzelnen Institutionen verlegt. Für jede Institution wird hierfür der Quotient gebildet aus der Zahl der Pflegestunden, welche die Institution gemäss Art. 7a KLV den Krankenversicherern verrechnet hat, und dem Total der nach KLV verrechneten Pflegestunden aller Institutionen der Langzeitpflege.

Der Quotient wird mit dem kantonalen Ausbildungsbedarf einer Qualifikationsstufe multipliziert. Das Produkt bestimmt das *Ausbildungsoll* der Institution für die Berufe dieser Qualifikationsstufe, ausgedrückt in Anzahl Personen, die bei der Institution in dieser Qua-

likationsstufe im betreffenden Jahr in Ausbildung stehen müssen (Lehrstellen bzw. Praktikumsplätze; *Abs. 1–3*). Die Gesundheitsdirektion teilt jeder Institution die auf eine Dezimalstelle genau berechneten Soll-Werte mit (*Abs. 4 Satz 1*).

Die für die Berechnung der Soll-Werte massgebenden KLV-Pflegestunden des Jahres t melden die Institutionen der Gesundheitsdirektion zusammen mit anderen statistischen Daten jeweils im Frühling $t+1$. Die Berechnung des Ausbildungssolls erfolgt bis Mitte $t+1$. Da sich die Institutionen auf den konkreten Umfang der Ausbildungsverpflichtung einstellen müssen, soll das Ausbildungssoll erst für das Jahr $t+2$ gelten. *Abs. 2 und 3* sehen deshalb vor, dass bei der Berechnung der Soll-Werte eines Jahres auf die KLV-Pflegestunden des *Vorvorjahres* abgestellt wird.

Die Berechnung des Ausbildungssolls für jede der rund 530 Institutionen des Langzeitbereichs ist mit beträchtlichem Aufwand verbunden. Deswegen und um den Institutionen Planungssicherheit zu geben, wird das Ausbildungssoll der Institutionen nur alle drei Jahre bestimmt (*Abs. 4 Satz 2*). Die erste Berechnung der Soll-Werte beruht auf der Stellenerhebung und den nach KLV verrechneten Pflegestunden des Jahres 2016 und gilt für die Jahre 2019–2021 (vgl. § 12). Diese Soll-Werte konnten den Institutionen bereits Anfang 2018 mitgeteilt werden.

Wird die erteilte Betriebsbewilligung auf eine neue Trägerschaft übertragen (ob mit oder ohne einhergehende Namensänderung der Institution), gilt das Ausbildungssoll weiterhin für die neue Trägerschaft (*Abs. 4 Satz 2*).

Die Institutionen teilen der Gesundheitsdirektion gleichzeitig mit den für die Bundesstatistik (Spitex-Statistik bzw. SOMED) erforderlichen Daten in der entsprechenden Vorlage jährlich die im Vorjahr erbrachten Ausbildungsleistungen pro Qualifikationsstufe mit (*Abs. 5*). Eine Institution informiert die Direktion somit darüber, wie viele Personen im Vorjahr in einer Ausbildung für die Berufe der Sekundarstufe II EFZ und für die Berufe der Sekundarstufe II EBA standen (Lehren). Ferner teilt sie die Anzahl der bei ihr absolvierten Praktika der Studiengänge auf Tertiärstufe und der berufsbegleitenden Bildungsgänge Pflege HF mit.

Einer Institution sind auch Ausbildungsleistungen *anzurechnen*, die sie gegenüber Personen erbracht hat, die bei einer anderen Institution in einem vertraglichen Ausbildungsverhältnis stehen.

Beispiel: Eine Person A macht bei der Institution X eine Lehre als FaGe. Sie absolviert ein Praktikum von zwei Monaten in der Institution Y. Die Institution Y kann das Praktikum als erbrachte Ausbildungsleistung geltend machen.

Umgekehrt muss eine Institution X die Ausbildungsleistungen *in Abzug bringen*, die eine andere Institution Y gegenüber Personen erbracht hat, die bei der Institution X in einem vertraglichen Ausbildungsverhältnis stehen.

Die geschilderte Addition bzw. Subtraktion von Ausbildungsleistungen haben auch beim *Handel* mit Ausbildungsleistungen zu erfolgen (vgl. § 9): Die Institution X, die von der Institution Y Ausbildungsleistungen bezieht, kann diese im Rahmen des Leistungsnachweises geltend machen, wogegen die Institution Y ihre geltend gemachten Ausbildungsleistungen in diesem Umfang verringern muss.

Bei der Leistungserfassung können erbrachte oder von Dritten bezogene Ausbildungsleistungen *auf eine Dezimalstelle genau* geltend gemacht werden. Beispiele: Ein fünfwöchiges Praktikum in einer Lehre der beruflichen Grundbildung auf Sekundarstufe II entspricht gerundet 0,1 Ausbildungsstellen. Die Dauer eines Kurzpraktikums auf Diplommstufe HF von fünf Wochen entspricht gerundet 0,2 Praktikumsstellen.

Ergänzende Bildungsgänge (EB) auf der Sekundarstufe II können nur geltend gemacht werden, sofern die Institution nachweist, dass sie sich aktiv an der praktischen Ausbildung dieser Personen beteiligt hat. Es handelt sich um folgende Ausbildungen:

- ergänzenden Bildung FaGe EFZ und FaBe Betagtenbetreuung EFZ (EB FaGe/FaBe),
- ergänzende Bildung AGS EBA (EB AGS EBA).

Als Nachweis kann z.B. die Ausbildungsvereinbarung der Institution mit der Auszubildenden sein, woraus die aktive Ausbildungstätigkeit der Institution hervorgeht. Die Anrechenbarkeit der ergänzenden Bildungsgänge rechtfertigt sich deshalb, weil verschiedene Betriebe diese Personen in ihrem Lernprozess in der Praxis fachlich unterstützen und fördern, indem sie z.B. das Handeln in definierten Praxissituationen unter Beobachtung üben lassen bzw. sie zusammen mit den «regulären» Lernenden praktisch ausbilden.

§ 6. Ausgleichszahlungen, a. Grenzwert

Die Soll-Werte pro Institution und Qualifikationsstufe orientieren sich am kantonalen Ausbildungsbedarf: Erfüllen alle Institution die Soll-Werte, wird genügend Pflegepersonal ausgebildet, um die beruflichen Abgänge zu ersetzen. Die Erfahrung zeigt, dass dieses Ziel innerhalb der heutigen Rahmenbedingungen nicht erreicht werden kann. Deshalb werden die Soll-Werte auf sogenannte Grenzwerte herabgesetzt, ausgedrückt als Prozentsatz der Soll-Werte.

Die grenzwertbestimmenden Prozentsätze werden unterschiedlich hoch angesetzt:

- Die Grenzwerte der Spitex-Institutionen sind tiefer als jene der Heime. Dies geschieht aufgrund der Tatsache, dass Spitex-Institutionen erschwerte Bedingungen für ihre Ausbildungstätigkeit haben: Die Auszubildenden benötigen wegen der dezentralen Leistungserbringung im Vergleich zu den Heimen mehr bzw. länger 1:1-Betreuung und Aufsicht vor Ort für die Durchführung von einzelnen pflegerischen Verrichtungen. Demgegenüber können die Auszubildenden in Heimen einzelne Pflegeverrichtungen schneller eigenständig übernehmen, da die Auszubildende oder der Auszubildende aufgrund der zentralen Leistungserbringung ebenfalls vor Ort und jederzeit kurzfristig abrufbereit ist.
- Die Grenzwerte für die Berufe der Tertiärstufe (Diplom HF und FH) sind tiefer als jene der Berufe der Sekundarstufe II, denn unter den heutigen Umständen ist die Besetzung von Ausbildungsplätzen der Tertiärstufe wesentlich schwieriger und die Durchführung der Ausbildung anspruchsvoller als dies bei den Berufen der Sekundarstufe II der Fall ist.
- Die Grenzwerte werden bis 2023 laufend angehoben. Auf diese Weise können sich die Institutionen auf die Ausbildungsverpflichtung einstellen, indem sie Ausbildungsplätze schaffen und Lehrkapazitäten bereitstellen.

Die Grenzwerte orientieren sich zudem am Ergebnis der heutigen Bedarfsdeckung pro Beruf. Sie sind so festzulegen, dass ein Teil der Institutionen voraussichtlich über der Grenze und ein Teil unter der Grenze liegen wird. Dadurch soll vermieden werden, dass es nur zahlende Institutionen gibt, sodass keine Ausgleichszahlungen vorgenommen werden können. Denn das Geld aus den Ersatzabgaben soll zurück ins System fließen und nicht gehortet werden.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Grenzwerte dargestellt, unterschieden nach Institutionstyp und nach Qualifikationsstufe.

Berufe der	Grenzwerte für stationäre Institutionen (in Prozent des Soll-Wertes an Ausbildungsleistungen)				
	Grenzwert 2019	Grenzwert 2020	Grenzwert 2021	Grenzwert 2022	Grenzwert ab 2023
Tertiärstufe, Diplom HF/FH	22%	27%	32%	37%	42%
Sekundärstufe II, EFZ	80%	85%	90%	95%	100%
Sekundärstufe II, EBA	85%	90%	95%	100%	100%

Berufe der	Grenzwerte für Spitex-Institutionen (in Prozent des Soll-Wertes an Ausbildungsleistungen)				
	Grenzwert 2019	Grenzwert 2020	Grenzwert 2021	Grenzwert 2022	Grenzwert ab 2023
Tertiärstufe, Diplom HF/FH	13%	16%	19%	21%	24%
Sekundärstufe II, EFZ	40%	45%	50%	55%	60%
Sekundärstufe II, EBA	10%	15%	20%	25%	30%

§ 7. b. Ersatzabgabe

Die Institutionen der stationären und ambulanten Langzeitpflege sollen mit einem negativen finanziellen Anreiz dazu bewegt werden, ihrer Ausbildungsverpflichtung nachzukommen. Gesetzliche Grundlage hierfür bildet § 22 Abs. 2 GesG, wonach die Gesundheitsdirektion Ersatzabgaben erheben kann, wenn eine Institution ihrer Ausbildungsspflicht nicht nachkommt. Die Ersatzabgabe beträgt bis zu 150% der durchschnittlichen Kosten von Ausbildungsstellen und Praktikumsplätzen im jeweiligen Beruf. Im Entwurf zum revidierten § 22 GesG ist vorgesehen, dass die Ersatzabgabe einheitlich 150% beträgt, wobei der Regierungsrat für einzelne Institutionstypen oder Berufsgruppen einen tieferen Abgabesatz vorsehen kann. Weil es schwierig ist, die Ausbildungsleistung in der Langzeitpflege auch im Bereich der Tertiärstufe (Diplomstufe) zu erbringen, soll der Malusfaktor hier nur 120% betragen.

Die Institutionen haben für jede Person, die sie zu wenig ausgebildet haben, eine Ersatzabgabe leisten. Die Differenz zwischen dem Grenzwert pro Qualifikationsstufe und der erbrachten Ausbildungsleistung wird auf eine Dezimalstelle genau bestimmt (*Abs. 1 Sätze 1 und 2*).

Die Ersatzabgabe beruht auf den durchschnittlichen Kosten von Ausbildungsstellen und Praktikumsplätzen des jeweiligen Berufs (Grundbetrag). Die Grundbeträge werden gemäss der vom Vorstand der GDK verabschiedeten Empfehlung *Nettonormkosten der praktischen Ausbildung bei den nichtuniversitären Gesundheitsberufen* vom 25. Juni 2015 festgesetzt. Die Nettonormkosten enthalten auch die Lohnkosten der Ausbilderinnen und Ausbilder entsprechend ihrem zeitlichen Ausbildungsaufwand. Sie betragen (*Abs. 2*):

- a. Fr. 7200 pro Praktikum für einen Beruf der Tertiärstufe (Diplom Pflege HF/FH),
- b. Fr. 1700 pro Lehrjahr für einen Beruf der Sekundarstufe II, EFZ (FaGe und FaBe),
- c. Fr. 2000 pro Lehrjahr für den Beruf der Sekundarstufe II, EBA (AGS).

Die Ersatzabgaben sollen höher sein als die Grundbeträge, denn die Institutionen sollen sich nicht für die Bezahlung der Ersatzabgabe, sondern für die Erfüllung ihrer Ausbildungsverpflichtung entscheiden. Die Grundbeträge werden deshalb mit einem Malusfaktor multipliziert. Die Malusfaktoren sind für den ambulanten und den stationären Langzeitpflegebereich gleich hoch, aber unterscheiden sich nach Qualifikationsstufe (*Abs. 3*).

Die Ersatzabgaben (Malus) pro fehlenden Ausbildungs- oder Praktikumsplatz ergeben sich durch Multiplikation des Grundbetrags mit dem Malusfaktor (*Abs. 1 Satz 3*) und betragen:

	Nettonormkosten pro Jahr/Platz in Fr.	Malusfaktor	Malus pro fehlenden Ausbildungs- platz in Fr.
Tertiärstufe, Diplom HF/FH	7200	120%	8640
Sekundarstufe II, EFZ	1700	150%	2550
Sekundarstufe II, EBA	2000	150%	3000

Die Ersatzabgaben entfallen insoweit, als die Institution geltend macht, dass sie den Grenzwert eines Berufs unverschuldet nicht erreicht hat. Sie hat entsprechende schriftliche Belege unaufgefordert der Durchführungsstelle (vgl. § 10) einzureichen (*Abs. 4*). Eine unverschuldete Minderleistung liegt insbesondere vor, wenn (*Abs. 5*):

- a. die auszubildende Person den Ausbildungsvertrag kurz vor Ausbildungsbeginn kündigt,
- b. Bildungszentren vereinbarte Praktikumsplätze in der Institution nicht besetzen,
- c. die auszubildende Person die Ausbildung abbricht,
- d. Studierende der Tertiärstufe die erforderlichen Prüfungen oder Zwischenprüfungen nicht bestehen oder
- e. dokumentierte, branchenübliche Rekrutierungsbemühungen der Institution erfolglos bleiben.

Die nachfolgende Tabelle ist ein fiktives Beispiel für die Berechnung der Ersatzabgabe für ein Heim und das Jahr 2019.

	Soil-Wert Anzahl Ausbildungs- plätze	Grenzwert in Prozent	Grenzwert Anzahl Plätze	Leistungs- nachweis Ausbildungs- plätze	Differenz	Malus pro fehlenden Ausbildungs- platz	Malus
Tertiärstufe	7,2	20%	1,6	1	-0,6	Fr. 8640	Fr. 5184
EFZ-Stufe	6,9	80%	5,5	8	2,5	Fr. 2550	–
EBA-Stufe	1,3	85%	1,0	2	1,0	Fr. 3000	–

§ 8. c. Gutschrift

Die erhobenen Ersatzabgaben kommen in Form von Gutschriften (Bonuszahlungen) den Betrieben zu, die ihre Ausbildungsverpflichtung mehr als gemäss ihren Grenzwerten erfüllt haben (*Abs. 1*).

Die Bonus-Malus-Berechnungen erfolgen getrennt für die stationären Institutionen (Pflegeheime) und die ambulanten Institutionen (Spitex-Institutionen) und dort je getrennt nach den drei beruflichen Qualifikationsstufen (*Abs. 2*). Es bestehen somit folgende sechs Kreise, innerhalb deren Ersatzabgaben erhoben und Gutschriften geleistet werden:

Bereich Heime	Bereich Spitex-Institutionen
Kreis 1: Tertiärstufe	Kreis 4: Tertiärstufe
Kreis 2: Sekundarstufe II, EFZ	Kreis 5: Sekundarstufe II, EFZ
Kreis 3: Sekundarstufe II, EBA	Kreis 6: Sekundarstufe II, EBA

Die Gutschrift, die einer Institution für jeden über dem Grenzwert liegenden Ausbildungsplatz zukommt, entspricht dem Total der im betreffenden Kreis erhobenen Ersatzabgaben abzüglich der Verwaltungskosten gemäss § 10 Abs. 1, dividiert durch die Summe aller über den Grenzwerten erbrachten Ausbildungsleistungen dieses Kreises (*Abs. 2*). Die Formel lautet:

$$\text{Gutschrift pro Ausbildungsplatz (Beruf A)} = \frac{\text{Total Ersatzabgaben (Beruf A, alle Institutionen)} - \text{Verwaltungskosten}}{\text{Total zusätzliche Ausbildungsplätze (Beruf A, alle Institutionen)}}$$

Die Verteilung der Ersatzabgaben erfolgt somit nach Massgabe der Ausbildungs- und Praktikumsplätze, die eine Institution zusätzlich zum betreffenden Grenzwert besetzt hat.

Die Gutschriften erfolgen erstmals 2020 aufgrund des Nachweises der Ausbildungsleistungen des Jahres 2019. Bei aller Vorsicht darf damit gerechnet werden, dass die in Vorbereitung stehende Änderung von § 22 GesG (vgl. Kap. 3.6) bis dann beschlossen sein wird, sodass für die Gutschriften eine genügende Rechtsgrundlage besteht.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben die Branchenverbände angeregt, den Betrieben nicht die gesamten Ersatzabgaben zukommen zu lassen, da die Gefahr bestehe, dass wenige Betriebe überhöhte Gutschriften erhielten. Die Auszahlungen seien beispielsweise auf das Dreifache des Ausbildungswertes zu begrenzen und die nicht verwendeten Ersatzabgaben aufs nächste Jahr vorzutragen. Diesem Anliegen soll nicht gefolgt werden. Nach Abschluss der Vernehmlassung zum Konzept von 2017 wurden die Grenzwerte (Pflichtleistung) mit den Branchenverbänden und Vertretungen von kleinen und grossen Institutionen beider Leistungsbereiche überprüft und nach unten angepasst. Seither haben viele Institutionen Massnahmen getroffen, um ihre Ausbildungstätigkeit zu verstärken, sodass davon ausgegangen werden kann, dass mehr Institutionen die definierten Grenzwerte im Jahr 2019 erfüllen werden. Eine Begrenzung der Gutschriften ist deshalb nicht angezeigt. Ein starker finanzieller Anreiz zur Schaffung von Ausbildungsplätzen ist sinnvoll und beabsichtigt.

Weiter wurde angeregt, eine Untergrenze für die Erhebung von Ersatzabgaben festzusetzen, da der Aufwand für die Rechnungsstellung und Kontrolle bei kleinen Beträgen in keinem Verhältnis zum Nutzen stehe. Auch dieser Anregung soll nicht gefolgt werden. Fehlende Ausbildungsstellen einer Institution werden auf eine Dezimalstelle genau erhoben. Ein Ausbildungsdefizit von 0,1 Stellen führt zu einer Ersatzabgabe von Fr. 864 bei den Berufen der Tertiärstufe, von Fr. 255 bei den Berufen der Sekundarstufe II EFZ und von Fr. 300 bei den Berufen der Sekundarstufe II EBA. Diese Beträge sind nicht unerheblich; ihre Geltendmachung lohnt sich, zumal sie ohnehin zu bestimmen sind und es nur noch um den Zusatzaufwand der Rechnungsstellung und des Inkassos geht. Der Verzicht auf Rechnungsstellung bei kleinen Beträgen widerspräche zudem dem Grundsatz der Gleichbehandlung.

Auch wurde angeregt, einen Teil der Ersatzabgaben für die Unterstützung von Projekten zur Förderung der Ausbildungen in den Betrieben zu verwenden. Genauere Angaben zu solchen Förderungsprojekten liegen nicht vor. Das geltende Recht sieht keine Möglichkeit zur Förderung von Ausbildungsprojekten, weshalb auch diese Anregung nicht aufgenommen werden kann. Es kommt hinzu, dass der Malusgesamtbetrag jedes Jahr unterschiedlich hoch sein wird, ja unter Umständen in einem Jahr kein Malus erhoben wird. Deshalb könnte eine

sich über mehrere Jahre erstreckende finanzielle Unterstützung eines solchen Projekts nicht gewährleistet werden.

§ 9. Bezug und Abgabe von Ausbildungsleistungen

Die Institutionen sind berechtigt, Ausbildungsleistungen von einer anderen Institution zu beziehen oder an andere Institutionen abzugeben (*Abs. 1*). Der Handel mit Ausbildungsleistungen kann käuflich, als Tausch oder in einer anderen Form der Vereinbarung unter den Beteiligten erfolgen. Die Preise für eingekaufte oder verkaufte Ausbildungsleistungen unterliegen der Vertragsfreiheit.

Mit der Möglichkeit des Handels wird den Besonderheiten der einzelnen Institutionen Rechnung getragen: Kann eine Institution aus betrieblichen Gründen ihr Ausbildungsoll bei einem bestimmten Beruf nicht erfüllen, kann sie von einer anderen Institution, die mehr Ausbildung als erforderlich erbringt, Ausbildungsleistungen beziehen. Betriebe können sich also über das erforderliche Mass hinaus in der Ausbildung engagieren und diese zusätzlichen Leistungen anderen Betrieben gegen finanzielle Kompensation bereitstellen. Von der Möglichkeit des Handels werden erwartungsgemäss insbesondere kleine Institutionen, deren Ausbildungsoll unter Umständen weniger als eine ganze Ausbildungsstelle beträgt, Gebrauch machen.

Der Handel ist nicht an die Trennung zwischen ambulantem und stationärem Leistungsbereich gebunden, sondern kann innerhalb aller Institutionen des Langzeitbereichs erfolgen.

Der Bezug bzw. die Abgabe von Ausbildungsleistungen ermöglicht es, Ausbildungsverbände zu schaffen, wie sich dies in der Praxis anbahnt. Bei einem Ausbildungsverbund schliessen sich mehrere Institutionen zusammen, um gemeinsam den alle Mitglieder des Verbundes treffenden Ausbildungsverpflichtungen nachzukommen. Auch bei solchen Verbänden bleiben jedoch *die einzelnen Mitglieder* zur Ausbildung verpflichtet. Eine Inpflichtnahme des Verbundes kommt aus rechtlichen und administrativen Gründen nicht infrage. Wenn ein Verbund das Total der Ausbildungsverpflichtungen aller Mitglieder nicht erreicht, ist es ausgeschlossen, den Verbund – in der Regel dürfte es sich um eine einfache Gesellschaft ohne Rechtspersönlichkeit handeln – zur Zahlung der Ausbildungsleistung zu verpflichten. Die Verteilung des Malus auf die einzelnen Mitglieder wäre aber schwierig und kompliziert. Deshalb müsste in einem solchen Fall die Bonus-Malus-Rechnung wieder für jeden einzelnen Betrieb durchgeführt werden. Hinzu kommen administrative Mehraufwände: Würden Ausbildungsverbände als Adressaten einer gemeinsamen Ausbildungsverpflichtung anerkannt, müsste die Durchführungsstelle (vgl. § 10) die Soll-Werte und Ausbildungsleistungen der einzelnen Betriebe zusammenführen und eine

Bonus-Malus-Rechnung ausserhalb der automatisierten Abläufe erstellen.

Von anderen Institutionen bezogene Ausbildungsleistungen werden im Leistungsnachweis ausschliesslich der beziehenden Institution zugerechnet. Belege über den erfolgten Handel bzw. Bezug sind dem Leistungsnachweis beizulegen (*Abs. 2*).

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde die Befürchtung geäussert, dass die unter freien Marktbedingungen zustande gekommenen Handelspreise als Kostentreiber wirken könnten, was sich zulasten der Gemeinden auswirken würde. Die Erfahrungen mit dem Handel von Ausbildungsleistungen unter den Listenspitälern zeigt jedoch, dass der Handelspreis stets unter der Ersatzabgabe festgelegt wurde, denn einkaufende Institutionen sind nicht bereit, einen höheren Preis zu entrichten.

§ 10. Leistungsvereinbarung mit den Branchenverbänden

Die Ersatzabgaben und Gutschriften werden durch die Branchenverbände der Langzeitpflege (Curaviva, Spitex-Verband, Senesuisse und Association Spitex privée Suisse) gemeinsam verwaltet. Zur Erfüllung der vom Kanton auf die Verbände der Langzeitpflege übertragenen Aufgaben gründen die vier Branchenverbände eine Interessengemeinschaft in der Rechtsform eines Vereins (IG). Der alleinige Zweck der IG besteht in der Verwaltung des Ausgleichszahlungssystems für ambulante und stationäre Langzeitpflegeinstitutionen im Kanton Zürich. Ihre Mitglieder sind die vier erwähnten Branchenverbände. Sie bilden gleichzeitig den Vereinsvorstand. Die IG wird für die Verwaltung der Ersatzabgaben und Gutschriften eine externe Durchführungsstelle bezeichnen.

Die Gesundheitsdirektion schliesst mit allen Branchenverbänden der Langzeitversorgung eine einzige, gemeinsame Leistungsvereinbarung über den Betrieb der Durchführungsstelle ab. Sie regelt insbesondere folgende Rechte und Pflichten der Durchführungsstelle:

- Unterstützung der Institutionen bei der Deklaration der erbrachten Ausbildungsleistungen;
- Prüfung der Leistungsnachweise einschliesslich der zugestellten Belege;
- Prüfung von gehandelten Ausbildungsleistungen;
- Prüfung, ob es sich im Einzelfall um eine verschuldete oder unverschuldete Nichterfüllung des Ausbildungssolls handelt;
- Erhebung der Ersatzabgabe bei den Institutionen mit Minderleistung;

- Verteilung der Gutschriften auf die Institutionen mit Mehrleistung;
- periodische Berichterstattung an die Gesundheitsdirektion einschliesslich ordentlicher Finanzbuchhaltung und Nachweis der kosteneffizienten Arbeit der Durchführungsstelle;
- Unterbreiten von Vorschlägen an die Gesundheitsdirektion zur Anpassung der Grenzwerte oder der Kriterien zur Beurteilung von unverschuldeten Minderleistungen aufgrund von Erfahrungswerten.

Die Durchführungsstelle prüft die Angaben der Institutionen anhand der von der Gesundheitsdirektion gestützt auf § 23 des Pflegegesetzes und den zu revidierenden § 22 GesG zur Verfügung gestellten Daten.

Die Durchführungsstelle kann bei Bedarf weitere Nachweise bei den Betrieben einfordern, etwa für die Begründung von unverschuldeten Minderleistungen, für die Nachvollziehbarkeit von Kooperationen usw. Sie stellt den Institutionen die Abrechnungen über die Ersatzabgaben bzw. Gutschriften zu (vgl. § 11 Abs. 1).

Für ihre Tätigkeit erhält die IG eine kostendeckende Entschädigung. Diese wird mit den Ersatzabgaben finanziert (vgl. Erläuterung zu § 8 Abs. 2).

§ 11. Rechtsschutz

Die Durchführungsstelle teilt den Institutionen die Höhe der Ausgleichszahlungen mit (*Abs. 1*). Wenn eine Institution mit der Abrechnung nicht einverstanden ist, kann sie bei der Durchführungsstelle Einsprache erheben (*Abs. 2*). Können sich die Durchführungsstelle und eine Institution nicht einigen, legt die Abteilung Gesundheitsberufe und Bewilligungen der Gesundheitsdirektion die Ausgleichszahlung in einer Verfügung fest (*Abs. 3*). Die Verfügung kann auf dem Rechtsmittelweg gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2) angefochten werden.

§ 12. Übergangsbestimmung

Wie in den Erläuterungen zu § 5 aufgezeigt, stützt sich die Berechnung des Soll-Wertes pro Beruf auf die Daten von 2016.