

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

17.04.2019

Globalbudgetantrag von Dr. David Garcia Nuñez und Marcel Bührig betreffend zentrale Vergütung der Ausbildungskosten für die Gesundheitsberufe der Produkte 1 und der Kosten für die praktische und theoretische Ausbildung für Ärztinnen und Ärzte im Geriatriebereich der Produkte 3 durch das Gesundheits- und Umweltdepartement, Anpassung der Produktegruppe 4 «Ausbildung und Arbeitseinsätze» des Globalbudgets Pflegezentren, Ablehnung, Zuschrift

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 27. Februar 2019 reichten Gemeinderäte David Garcia Nuñez (AL) und Marcel Bührig (Grüne) die Globalbudgetanträge, GR Nr. 2019/71 und GR Nr. 2019/72, ein:

GR Nr. 2019/71:

Der Stadtrat wird beauftragt, die Produktegruppe 4 (Ausbildung und Arbeitseinsätze) des Globalbudgets Alterszentren (3026) so umzustrukturieren, dass die Ausbildungskosten für Gesundheitsberufe der Produkte 1 (Durchführung der gesamten praktischen Ausbildungen für Betreuung und Pflege: Dipl. Pflegefachfrau/ Dipl. Pflegefachmann HF, Dipl. Fachfrau/ Dipl. Fachmann Aktivierung HF, Fachfrau/ Fachmann Gesundheit EFZ, Fachfrau/ Fachmann Betreuung EFZ, Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales EBA) und Produkte 3 (Bereitstellung von Schnupperangeboten und Praktikumsplätzen in den verschiedenen Ausbildungsbereichen der Alterszentren Stadt) zentral durch das GUD vergütet werden.

Begründung:

Die Alterszentren erfüllen den kantonalen Auftrag zur Ausbildung von Fachpersonal in Gesundheitsberufen. Diese gemeinwirtschaftlichen Kosten sind zentral zu vergüten. Dies soll über eine Vergütung durch das GUD (Analog zum Globalbudget AOZ, Produktegruppe 1, Städtische Aufträge) erfolgen. Die Aufträge der Produktegruppe 4 der Alterszentren können weitergeführt oder in die Produktegruppe 1 (Alterswohnen mit Pflege) integriert werden.

GR Nr. 2019/72:

Der Stadtrat wird beauftragt, die Produktegruppe 4 (Ausbildung und Arbeitseinsätze) des Globalbudgets Pflegezentren (3020) so umzustrukturieren, dass die Ausbildungskosten für Gesundheitsberufe der Produkte 1 (Durchführung der gesamten praktischen Ausbildungen für Betreuung und Pflege. Dipl. Pflegefachfrau/ Dip. Pflegefachmann HF, Dipl. Fachfrau/Dipl. Fachmann Aktivierung HF, Fachfrau/ Fachmann Gesundheit EFZ, Fachfrau/ Fachmann Betreuung EFZ, Assistentin/ Assistent Gesundheit und Soziales EBA) und der Produkte 3 (Durchführung der gesamten praktischen und teilweise theoretischen Ausbildung für Assistenzärzte/-ärztinnen im Geriatriebereich zum Facharzttitel Allgemeine Innere Medizin bzw. Scherpunkt Geriatrie) zentral durch das GUD vergütet werden.

Begründung:

Die Pflegezentren erfüllen den kantonalen Auftrag zur Ausbildung von Fachpersonal. Diese gemeinwirtschaftlichen Kosten sind zentral zu vergüten. Dies soll über eine Vergütung der Ausbildungskosten durch das GUD (Analog zum Globalbudget AOZ, Produktegruppe 1, Städtisch Aufträge) erfolgen. Die Aufträge der Produktegruppe 4 der Pflegezentren können weitergeführt oder in die anderen Produktgruppen 1 (Pflege, Betreuung, Hotellerie) und eventuell 2 (ambulante Unterstützung Beratung) integriert werden.

Nach Art. 92^{bis} und 92^{ter} der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) fordern Globalbudgetanträge den Stadtrat auf, eine Änderung oder eine Ergänzung des nächsten Produkte-Globalbudgets zu prüfen. Der Stadtrat hat innert zweier Monate nach Einreichung eines Globalbudgetantrags Stellung zu nehmen. Dabei hat die Prüfung des Antrags insbesondere die Berechnung der finanziellen Folgen eines vorgegebenen alternativen Leistungsniveaus oder der Aufnahme eines vorgegebenen alternativen Leistungsniveaus oder der Aufnahme eines vorgegebenen neuen Leistungsziels zu umfassen (Art. 92^{bis} Abs. 1 und 2 sowie Art. 92^{ter} Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Globalbudgetanträge entgegenzunehmen:

A. Ausgangslage

Gestützt auf § 5f des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (LS 813.20) bzw. § 22 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1) verpflichtet der Regierungsrat die Zürcher Listenspitäler und die Institutionen der Langzeitpflege, die Aus- und Weiterbildung im Bereich der Gesundheitsberufe sicherzustellen. Die von der Aus- und Weiterbildungspflicht betroffenen Dienstabteilungen des GUD sind gut aufgestellt. Die von der Gesundheitsdirektion für das Jahr 2019 zu erbringenden Aus- und Weiterbildungsleistungen (Soll-Werte) werden von den betroffenen Pflegezentren, den Alterszentren und den Stadtspitälern Waid und Triemli aufgrund der Zahlen 2018 voraussichtlich erreicht.

Übersicht Anzahl Lernende / Studierende / Weiterbildung

	2018	Soll-Werte 2019
Pflegezentren	333,0	250,0
Alterszentren	121,0	93,3
Stadtspital Waid	135,7	128,4
Stadtspital Triemli	265,2	230,4
Total	854,9	702,1

Die Übersicht zeigt ein hohes Engagement der betroffenen Dienstabteilungen des GUD. In Anbetracht des Fachkräftemangels ist das Ausbilden für eine bedarfsgerechte Pflege und Unterstützung der alten Menschen von grosser strategischer Bedeutung.

B. Ungleichbehandlung der Leistungserbringerinnen und -erbringer

Eine Annahme der Anträge würde zu einer Ungleichbehandlung von privaten und städtischen Heimen führen.

Alle Pflege- und Alterseinrichtungen, sowohl städtische, gemeinwirtschaftliche als auch private, unterliegen der Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege. Dieser Auftrag geht aus der Kantonalen Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege (ALV, LS 855.12) hervor.

Zur Sicherstellung der Gleichbehandlung würden die gemeinnützigen und privaten Leistungserbringerinnen und -erbringer eine Gleichbehandlung aller Alters- und Pflegeheime verlangen und eine analoge Entlastungsleistung geltend machen. Dies würde zu effektiven Mehrausgaben für die Stadt Zürich führen.

Weiter stellt sich die Frage, ob das gleiche Prinzip nicht auch auf andere Organisationen im Gesundheitswesen angewendet werden müsste: Für Spitäler und Kliniken gilt seit 2012 die Ausbildungsverpflichtung in nicht-universitären Gesundheitsberufen. Im Sinne der Gleichbehandlung wären auch bei den Stadtspitälern die Ausbildungskosten der Gesundheitsberufe durch das GUD zu tragen.

C. Keine Entlastung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger

Die Globalbudgetanträge bezwecken gemäss Begründung, die Ausbildungskosten von Fachpersonal als gemeinwirtschaftliche Kosten zentral zu vergüten.

Alle Heime sind gesetzlich verpflichtet, eine Kostenrechnung zu führen (Pflegegesetz § 22 Abs. 1, LS 855.1). Die Kostenermittlung und Leistungserfassung ist in der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL, SR 832.104) geregelt. Die Ausbildungskosten sind zwingender Bestandteil der Kostenrechnung und müssen in der Leistungsstatistik ausgewiesen werden (Art. 9 Abs. 1–3 und 12 Abs. 2 VKL).

Kosten für Auszubildende in Gesundheitsberufen sind zu einem Grossteil der KVG-pflichtigen Pflege zuzuordnen. Es handelt sich damit nicht um gemeinwirtschaftliche Kosten. Entsprechend werden diese zum grössten Teil als Pflegekosten von den Krankenkassen und den Gemeinden rückvergütet (§ 25a Abs. 1 und 5 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [KVG, SR 832.10]). Zudem tragen die Bewohnerinnen und Bewohner einen Anteil davon, der auf maximal Fr. 21.60 pro Tag limitiert ist. Diese Beteiligung ist gesetzlich definiert (Art. 25a Abs. 5 KVG). Eine Annahme der beiden Globalbudgetanträge hätte daher keinen Einfluss auf die Pfelegetaxen der Bewohnerinnen und Bewohner. Auch bei den anderen beiden Kostenträgern, den Krankenversicherungen und der öffentlichen Hand als Restfinanziererin der Pflegekosten, würde die zentrale Vergütung der Ausbildungskosten durch das GUD mit entsprechendem Ertrag bei Alterszentren oder Pflegezentren nichts an den Pflegekosten ändern. Die Annahme der beiden Globalbudgetanträge würde jedoch stadintern einen hohen administrativen Aufwand verursachen.

D. Verwässerung der Kostenwahrheit

Eine Vergütung der Kosten durch das GUD im Sinne eines ausgleichenden Ertrags für die Pflege- und Alterszentren (PZZ und ASZ) würde das Ergebnis dieser Dienstabteilungen als Leistungserbringerinnen künstlich verringern. Dies verletzt das Prinzip der Kostenwahrheit, ist gesetzeswidrig und würde auch die Statistiken des Bundes (SOMED-Statistik der sozialmedizinischen Institutionen – Bundesamt für Statistik) und des Kantons verfälschen.

Weiter würde eine Annahme der beiden Globalbudgetanträge eine Trennung zwischen der Ausbildungsverpflichtung (ALV) und der strategischen Intention der PZZ und ASZ bedingen, was in der Realität nicht praktikabel ist. Im Auftrag des Gemeinderats hat der Stadtrat den Dienstabteilungen PZZ und ASZ die Aufgabe erteilt, die Ausbildung von Berufen im Gesundheitswesen sowie von weiteren Berufen und von Ärztinnen und Ärzten (nur PZZ) vorzunehmen. Das Ausbilden ist notwendig, damit – insbesondere auch in Anbetracht des Fachkräftemangels – der Kernauftrag von PZZ und ASZ, die bedarfsgerechte Pflege und Unterstützung der alten Menschen, heute und in Zukunft sichergestellt werden kann. Die Gesundheitsdirektion setzt mit der ALV einen zusätzlichen Rahmen. Die beiden Globalbudgetanträge gehen in der Begründung vom kantonalen Auftrag ALV aus. Die Abgrenzung zwischen der Ausbildungsverpflichtung und zusätzlicher Ausbildung aus strategischen Gründen und im Auftrag des Stadtrats oder Gemeinderats ist nicht sinnvoll. Diese Abgrenzung müsste sowohl für PZZ und ASZ als auch für andere Leistungserbringerinnen und -erbringer erfolgen, damit die Kostenwahrheit gewahrt wird.

E. AOZ und GUD sind nicht vergleichbar

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Analogie zum Globalbudget AOZ nicht zutrifft, da AOZ einerseits eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist und andererseits ganz anderen rechtlichen Bedingungen untersteht.

Im Namen des Stadtrats

der I. Vizepräsident

Daniel Leupi

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti