Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege (Totalrevision)

(vom 30. September 2026)

Der Regierungsrat beschliesst:

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

II. Die Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege vom 4. Dezember 2018 wird aufgehoben.

III. Die neue Verordnung tritt am 1. Januar 2027 in Kraft. Die bisherige Verordnung wird auf dieses Datum aufgehoben. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

IV. Gegen die neue Verordnung, die Aufhebung der Verordnung und gegen Dispositiv III Sätze 1 und 2 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

V. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der neuen Verordnung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli

Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege (ALV)

(vom 30. September 2026)

Der Regierungsrat,

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

beschliesst:

Zweck und Geltungsbereich

§ 1. [1] Diese Verordnung bezweckt die Sicherstellung eines ausreichenden kantonalen Nachwuchses an Pflegepersonal für die Langzeitpflege.

[2] Sie gilt für Institutionen der Langzeitpflege, die von einer Trägerschaft mit Bewilligung des Amtes für Gesundheit gemäss § 35 Abs. 2 lit. b oder c GesG betrieben wird.

Begriffe

§ 2. In dieser Verordnung bedeuten:

a. Ausbildungsleistung: Anzahl jährlich geleisteter Ausbildungswochen,

b. Norm-Wert: Anzahl Ausbildungswochen, die jährlich im Verhältnis zu den gemäss Art. 7 a der Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung) verrechneten Pflegestunden erbracht werden sollen,

c. Ist-Wert: Anzahl Ausbildungswochen, die von einer Institution jährlich erbracht werden,

d. Soll-Wert: Anzahl Ausbildungswochen, die eine Institution jährlich erbringen soll.

Ausbildungspflicht

a. Pflichtleistungen

§ 3. Institutionen sind verpflichtet, Ausbildungsleistungen für Pflegeberufe der folgenden Qualifikationsstufen zu erbringen:

a. Tertiärstufe: Pflegefachperson mit Diplom der Höheren Fachschule (HF) oder der Fachhochschule (FH),

b. Sekundarstufe II, eidgenössisches Fähigkeitszeugnis: Fachfrau oder Fachmann Gesundheit und Fachfrau oder Fachmann Betreuung mit Schwerpunkt Betagtenbetreuung,

c. Sekundarstufe II, eidgenössisches Berufsattest: Assistentin oder Assistent Gesundheit und Soziales.

b. Erfüllung

§ 4. [1] Die Pflichtleistungen sind erfüllt, wenn der Soll-Wert erreicht wird.

[2] Minderleistungen auf einer Qualifikationsstufe können durch Mehrleistungen auf einer anderen Qualifikationsstufe ausgeglichen werden.

[3] Das Amt für Gesundheit legt die Anrechenbarkeit der unterschiedlichen Bildungswege an eine Qualifikationsstufe fest.

c. bei Betriebsaufnahme und -schliessung

§ 5. [1] Für neu eröffnete Institutionen beginnt die Ausbildungspflicht wie folgt:

a. bei Betriebsaufnahme vor Ende Juni: ab Beginn des zweiten der Betriebsaufnahme folgenden Kalenderjahres,
b. bei Betriebsaufnahme ab Juli: ab Beginn des dritten der Betriebsaufnahme folgenden Kalenderjahres.

[2] Der Soll-Wert ist im ersten Jahr zu einem Drittel, im zweiten Jahr zu zwei Dritteln und ab dem dritten Jahr vollumfänglich zu erfüllen.

[3] Im Kalenderjahr der Betriebsschliessung fällt die Ausbildungspflicht einer Institution für das ganze Jahr dahin.

d. Ausnahmen

§ 6. Von der Ausbildungspflicht ausgenommen sind Institutionen mit forensisch ausgerichtetem Leistungsspektrum.

Norm-Wert

§ 7. [1] Der Norm-Wert beruht auf der Summe aller in einem Kalenderjahr gemäss Krankenpflege-Leistungsverordnung verrechneten Pflegestunden geteilt durch die im Kalenderjahr geleisteten Ausbildungswochen.

[2] Das Amt für Gesundheit legt den Norm-Wert für die stationären und ambulanten Institutionen pro Qualifikationsstufe einzeln fest.

[3] Es berücksichtigt dabei auch

a. die Zahl der Berufsabschlüsse, die pro Jahr nötig ist, um die Personen, die aus einem Pflegeberuf ausscheiden, zu ersetzen und den künftigen Bedarf zu decken,
b. das Ausbildungspotenzial der Institutionen,
c. das Rekrutierungspotenzial geeigneter Lernender und Studierender.

[4] Es überprüft die Norm-Werte mindestens alle zwei Jahre und passt sie wenn nötig an.

Soll-Wert

§ 8. [1] Der Soll-Wert beruht auf der Summe der im Vorvorjahr gemäss Krankenpflege-Leistungsverordnung verrechneten Pflegestunden geteilt durch den Norm-Wert.

[2] Das Amt für Gesundheit legt den Soll-Wert der Institutionen für jede Qualifikationsstufe einzeln fest.

[3] Soll-Werte gelten für einen Zeitraum von zwei Jahren. Das Amt für Gesundheit teilt den Institutionen neue Soll-Werte spätestens im dritten Quartal des Vorjahres mit.

[4] Bei einem Zusammenschluss von zwei oder mehr Institutionen werden die Soll-Werte zusammengezählt.

Zusätzliche Ausbildungsleistungen

§ 9. Das Amt für Gesundheit kann von § 3 nicht erfasste versorgungsrelevante Gesundheitsberufe bezeichnen und die Anrechenbarkeit von Ausbildungsleistungen in diesen Berufen festlegen.

Abtretung von Ausbildungsleistungen

§ 10. [1] Wenn die Institutionen mit Ausbildungsleistungen handeln, werden die abgetretenen Leistungen ausschliesslich der beziehenden Institution angerechnet.

[2] Die abtretende Institution bestätigt die Abtretung schriftlich. Die beziehende Institution reicht die Bestätigung dem Amt für Gesundheit ein.

[3] Die Abtretung von Ausbildungsleistungen in der Pflege HF/FH sowie zwischen Institutionen der Langzeitpflege und Spitälern ist ausgeschlossen.

Meldepflicht

§ 11. [1] Die Institutionen melden dem Amt für Gesundheit im Folgejahr der Ausbildungsleistung

a. die Ausbildungsleistungen in der Pflege HF/FH bis zum 10. Januar,
b. die Ausbildungsleistungen in den übrigen Qualifikationsstufen und die zusätzlichen Ausbildungsleistungen bis zum 31. März.

[2] Auf Antrag wird eine Nachfrist bis spätestens zum 30. April gewährt.

[3] Nach Fristablauf eingehende Meldungen werden bei der Berechnung der Ausbildungsleistungen nicht berücksichtigt.

Ausgleichszahlungen
a. Ersatzabgabe

§ 12. [1] Institutionen, welche die Summe der Soll-Werte aller Qualifikationsstufen nicht erfüllen, entrichten jährlich eine Ersatzabgabe für die Differenz zwischen Soll- und Ist-Wert.

[2] Das Amt für Gesundheit legt die Höhe der Ersatzabgabe pro fehlender Ausbildungswoche fest.

[3] Die Ersatzabgabe entfällt, wenn die Institution den Soll-Wert unverschuldet nicht erreicht hat. Die Institution reicht dem Amt für Gesundheit den entsprechenden Nachweis unaufgefordert ein.

[4] Eine Minderleistung gilt als unverschuldet, wenn

a. die auszubildende Person den Ausbildungsvertrag kurz vor Ausbildungsbeginn kündigt,
b. die auszubildende Person die Ausbildung abbricht,
c. Studierende der Tertiärstufe die erforderlichen Prüfungen nicht bestehen.

[5] Erweist sich die Erhebung der Ersatzabgabe im Einzelfall als unbillig, kann das Amt für Gesundheit ganz oder teilweise darauf verzichten.

b. Gutschrift

§ 13. [1] Institutionen, die mehr Ausbildungsleistungen erbringen, als der Soll-Wert vorgibt, erhalten für jede über dem Soll-Wert liegende Ausbildungswoche eine Gutschrift.

[2] Die Gutschrift pro Ausbildungswoche entspricht der Summe aller Ersatzabgaben abzüglich der Verwaltungskosten der Durchführungsstelle geteilt durch alle erbrachten Mehrleistungen.

[3] Erbrachte Mehrleistungen der Tertiärstufe Pflege HF/FH werden doppelt angerechnet.

Durchführungsstelle

a. Leistungsvereinbarung

§ 14. [1] Die Branchenverbände der Langzeitpflege betreiben eine Durchführungsstelle. Das Amt für Gesundheit schliesst mit ihnen dazu eine Leistungsvereinbarung ab.

[2] Es stellt der Durchführungsstelle die notwendigen Daten für das Inkasso der Ersatzabgaben und die Berechnung der Gutschriften zur Verfügung.

[3] Die Verwaltungskosten der Durchführungsstelle werden durch die Ersatzabgaben finanziert.

b. Aufgaben

§ 15. [1] Die Durchführungsstelle zieht die Ersatzabgaben ein, berechnet die Höhe der Gutschriften und zahlt diese an die Institutionen aus. Sie koordiniert die Abtretung von Ausbildungswochen.

[2] Sie erstattet dem Amt für Gesundheit jeweils per Ende des Kalenderjahres Bericht.

Entscheid

§ 16. Können sich die Durchführungsstelle und eine Institution nicht über die Höhe der Ersatzabgabe oder der Gutschrift einigen, entscheidet das Amt für Gesundheit.

Übergangsbestimmung

§ 17. Die erstmalige Berechnung der Norm-Werte erfolgt gestützt auf die Ist-Werte aus den Jahren 2024 und 2025.

Begründung

1. Ausgangslage

Die Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege (ALV, LS 855.12) ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Ziel der Verordnung war es, die Ausbildungsleistungen im Bereich der Langzeitpflege zu erhöhen und damit einen Beitrag zur langfristigen Sicherstellung des Fachkräftebedarfs zu leisten. Die bisherigen Erfahrungen im Vollzug zeigen, dass sich die Ausbildungspflicht grundsätzlich bewährt hat. Nach dem Inkrafttreten konnten die Ausbildungsleistungen deutlich gesteigert werden. In den letzten beiden Jahren ist jedoch in einzelnen Bereichen ein Rückgang festzustellen. Die betroffenen Institutionen und Verbände anerkennen die Bedeutung der Ausbildungspflicht und tragen diese mehrheitlich mit. Gleichwohl zeigt die Auswertung der Erfahrungen der vergangenen sechs Jahre, dass einzelne Bestimmungen der geltenden Regelung präzisiert oder angepasst werden müssen, um die Vorgaben klarer zu strukturieren und den administrativen Aufwand zu verringern. Zudem bestehen zwischen der Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege und jener für die Listenspitäler teilweise erhebliche Unterschiede, die sachlich nicht in allen Punkten begründet sind. Diese Divergenzen erschweren den Vollzug und führen zu vermeidbaren administrativen Mehrbelastungen.

Mit Blick auf die geplante digitale Vollzugslösung ABV-Services des Kantons Zürich würde die Aufrechterhaltung unterschiedlicher Regelungssysteme in den beiden Bereichen einen erheblichen zusätzlichen technischen und organisatorischen Entwicklungsaufwand verursachen. Eine Harmonisierung der einschlägigen Bestimmungen erscheint daher angezeigt, um sowohl die Systemkohärenz zu erhöhen als auch die Effizienz im Vollzug sicherzustellen.

Weiter sind neue Entwicklungen zu berücksichtigen, namentlich die Ausbildungspflicht für Spitex-Organisationen, die sich auf das Geschäftsfeld Pflegende Angehörige spezialisiert haben und/oder keine Geschäftsstelle im Kanton Zürich unterhalten.

Die geltende Ausbildungspflichtverordnung regelt verschiedene Aspekte sehr detailliert auf Verordnungsstufe. Dies führt im Vollzug zu eingeschränkten Handlungsspielräumen und grenzt die Möglichkeiten einer agilen, bedarfsgerechten Umsetzung ein. Eine Überarbeitung der bestehenden Regelungen ist daher angezeigt, um den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und den Vollzug an die strukturelle Vielfalt der Pflegelandschaft anzupassen. Die totalrevidierte Verord-

nung soll diese Entwicklungen angemessen berücksichtigen und eine flexibel handhabbare Grundlage für die künftige Ausgestaltung der Ausbildungspflicht schaffen.

2. Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zur totalrevidierten ALV wurde am 17. April 2026 eröffnet. Eingeladen waren die betroffenen Branchenverbände und -organisationen, der Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich und die Gesundheitskonferenz Kanton Zürich sowie die Direktionen. Die Rückmeldungen waren grundsätzlich positiv und die totalrevidierte Verordnung wurde als eine wesentliche Verbesserung beurteilt. Insgesamt erfolgten aus den Anregungen nur marginale Anpassungen. Die wesentlichste Ergänzung ist § 12 Abs. 5, der es dem Amt für Gesundheit ermöglicht, in Härtefällen auf die Erhebung einer Ersatzabgabe zu verzichten.

3. Zielsetzung und Regelungsbedarf

Die Verordnung legt die Rahmenbedingungen für die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege fest und gewährleistet eine gesetzeskonforme, praxisnahe und administrativ einfache Umsetzung. Sie regelt insbesondere, in welchen Berufen eine Ausbildungspflicht besteht und nach welchen Modalitäten die Ausbildungsleistungen berechnet werden. Zudem definiert sie, welche Ausbildungsleistungen angerechnet werden können, wie Ersatzabgaben bei Minderleistungen und Gutschriften bei Mehrleistungen zu berechnen sind und unter welchen Bedingungen der Handel mit Ausbildungsleistungen zulässig ist. Weiter enthält sie Bestimmungen zu Übergangsregelungen für neu gegründete Institutionen, zu Ausnahmen sowie zum Umgang mit unverschuldeten Minderleistungen.

4. Grundzüge

Die totalrevidierte Verordnung lehnt sich in ihren Grundzügen an die bisherigen Bestimmungen der Ausbildungspflicht an und führt bewährte Elemente fort. Gleichzeitig werden die Regelungen gezielt angepasst, um die Systematik der Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege und jene für Listenspitäler zu vereinheitlichen und den Vollzug zu präzisieren. Das Modell zur Berechnung der Ausbildungsleistungen wird ver-

einfacht und um die Möglichkeit ergänzt, Ausbildungsleistungen in weiteren Gesundheitsberufen anzurechnen. Minderleistungen auf einer Qualifikationsstufe können neu durch Mehrleistungen auf einer anderen Stufe kompensiert werden.

Die Berechnung der Ersatzabgaben und Gutschriften wird entsprechend neu strukturiert, um eine sachgerechte Abgeltung der Mehrleistungen sicherzustellen. Die Bestimmungen zur Anrechnung von unverschuldeten Minderleistungen werden an jene für die Listenspitäler angeglichen. Zudem werden die Übergangsbestimmungen für neu gegründete Institutionen so ausgestaltet, dass der schrittweise Aufbau der Ausbildungstätigkeit klar geregelt ist.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Zweck und Geltungsbereich

Aufgrund der demografischen Entwicklung nimmt der Anteil älterer Menschen in der Bevölkerung stetig zu. Damit verbunden ist ein anhaltender Anstieg des Pflege- und Betreuungsbedarfs. Gleichzeitig führt der hohe Anteil an Teilzeitarbeitsverhältnissen sowie Pensionierungen in der Langzeitpflege zu einem zusätzlichen Bedarf an Fachkräften. Der Nachwuchsbedarf im Langzeitbereich steigt daher kontinuierlich an.

Um die Versorgungssicherheit langfristig sicherstellen zu können, ist es erforderlich, die Ausbildung von genügend Pflegepersonal zu gewährleisten. Alle Institutionen sollen sich entsprechend dem vorhandenen Ausbildungspotenzial angemessen am Ausbildungsauftrag beteiligen und so einen Beitrag zur Sicherstellung des Berufsnachwuchses leisten. Institutionen, die keine Ausbildungsleistungen erbringen können oder wollen, sollen sich mit einem finanziellen Beitrag in Form einer Ersatzabgabe am Ausbildungsauftrag beteiligen.

§ 2. Begriffe

Zur leichteren Lesbarkeit der Verordnung werden häufig verwendete bzw. besonders relevante Begriffe erklärt und definiert.

§ 3. Ausbildungspflicht a. Pflichtleistungen

Der Schwerpunkt der Ausbildungstätigkeit in der Langzeitpflege liegt bei den Pflegeberufen der verschiedenen Qualifikationsstufen, weshalb sich die Ausbildungspflicht auch künftig grundsätzlich auf diese Berufe beschränkt. Ergänzend sollen jedoch Ausbildungsleistungen in weiteren versorgungsrelevanten Gesundheitsberufen anrechenbar sein, die zusätzlich geleistet werden (z. B. Aktivierungstherapie, Physiotherapie,

vgl. § 9). Damit wird den fachlichen Entwicklungen im Gesundheitswesen sowie dem Bedarf nach einer breiter abgestützten Kompetenzentwicklung Rechnung getragen, ohne die grundsätzliche Ausrichtung der Ausbildungspflicht auf die Pflegeberufe zu verändern. Zudem wird so das Ausbildungspotenzial in allen für die Langzeitpflege relevanten Gesundheitsberufen ausgeschöpft.

§ 4. b. Erfüllung

Die Ausbildungsleistung entspricht der Gesamtsumme der von einer Institution erbrachten Ausbildungswochen. Die Ausbildungspflicht gilt als erfüllt, wenn das vorgegebene Gesamttotal der Ausbildungswochen erreicht wird. Minderleistungen auf einer Ausbildungsstufe können durch Mehrleistungen auf einer anderen Ausbildungsstufe ausgeglichen werden (vgl. § 22 Abs. 3 Gesundheitsgesetz [GesG, LS 810.1]). Diese stufenübergreifende Kompensationsmöglichkeit trägt insbesondere den Gegebenheiten kleinerer Institutionen Rechnung, die aufgrund ihrer strukturellen oder personellen Voraussetzungen nicht auf der Stufe Pflege HF (Höhere Fachschule) oder FH (Fachhochschule) ausbilden können und bislang regelmässig hohe Ersatzabgaben für fehlende Ausbildungsleistungen entrichten mussten. Mit dem neuen System erhalten diese Institutionen die Möglichkeit, ihr Ausbildungsangebot auf der Sekundarstufe auszubauen und damit die Ausbildungspflicht insgesamt vollständig zu erfüllen.

Für die einzelnen Qualifikationsstufen wird jeweils ein Zielwert definiert, der als Orientierungsgrösse für die angestrebten Ausbildungsleistungen pro Qualifikationsstufe (Grad-Mix) dient. Die effektiv erbrachten Ausbildungsleistungen dürfen hiervon abweichen. Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Bildungsgängen wird für alle Berufe die Masseinheit «Ausbildungswoche» verwendet. Die anrechenbaren Wochen entsprechen der effektiven Anwesenheit der Lernenden oder Studierenden in der Ausbildungsinstitution bzw. der tatsächlichen Praktikumsdauer. Zur Vereinfachung der Datenerfassung wird ein über die gesamte Ausbildungsdauer gemittelter Wochenwert angewendet.

In allen Qualifikationsstufen bestehen unterschiedliche Bildungswege, die zu einem Berufsabschluss führen können. Die jeweils aktuelle Version des Konzepts Ausbildungspflicht Langzeitpflege des Amtes für Gesundheit (Konzept ABV Langzeitpflege) legt im Detail fest, wie diese Bildungswege an die Ausbildungsleistungen angerechnet werden. Neu kann auch die Ausbildung zur Fachperson Langzeitpflege berücksichtigt werden. Bei alternativen Ausbildungswegen, die von einer regulären Vollzeitausbildung abweichen, hat die Institution nachzuweisen, dass die Lernenden oder Studierenden aktiv unterstützt werden, beispiels-

weise durch den Abschluss eines Ausbildungs- oder Praktikumsvertrags. Eine detaillierte Übersicht zu den anrechenbaren Ausbildungsleistungen ist der jeweils aktuellen Version des Konzepts ABV Langzeitpflege zu entnehmen.

§ 5. c. bei Betriebsaufnahme und -schliessung

Neu eröffnete Institutionen bzw. deren Trägerschaften werden schrittweise der Ausbildungspflicht unterstellt. Dabei wird berücksichtigt, dass der Aufbau der Ausbildungstätigkeit in der Regel über mehrere Jahre erfolgt und neue Institutionen nicht bereits in den ersten Jahren mit einer Ausbildungspflicht sämtliche ordentlich geforderten Ausbildungsplätze besetzen können. Als Zeitpunkt der Betriebsaufnahme gilt der Tag, an dem erstmals Pflegeleistungen abgerechnet werden.

Die Unterstellung unter die Ausbildungspflicht wird wie folgt geregelt:

– Bei einer Betriebsaufnahme vor Ende Juni beginnt die Ausbildungspflicht ab dem zweiten der Betriebsaufnahme folgenden Kalenderjahr.
– Bei einer Betriebsaufnahme ab Juli beginnt die Ausbildungspflicht ab dem dritten der Betriebsaufnahme folgenden Kalenderjahr.

Zur Entlastung neu eröffneter Institutionen und zur Gewährleistung eines realistischen Aufbaus der Ausbildungsstrukturen wird zudem die Ausbildungspflicht etappenweise eingeführt. Die Anforderungen betragen im ersten Jahr ein Drittel, im zweiten Jahr zwei Drittel und ab dem dritten Jahr die volle ordentliche Ausbildungspflicht. Im Jahr einer Betriebsschliessung fällt die Ausbildungspflicht vollumfänglich dahin.

§ 6. d. Ausnahmen

Von der Ausbildungspflicht ausdrücklich ausgenommen werden Institutionen mit forensisch ausgerichtetem Leistungsspektrum (Behandlung und Betreuung kranker Straftäterinnen und Straftäter), die über eine Betriebsbewilligung zur Führung eines Pflegeheims verfügen.

§ 7. Norm-Wert

Der Norm-Wert legt fest, wie viele Ausbildungswochen im Verhältnis zu den im gesamten Jahr gemäss Art. 7a der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV, SR 832.112.31) erbrachten Pflegestunden (KLV-pflichtige Pflegestunden) geleistet werden sollen. Die Norm-Werte werden einzeln pro Qualifikationsstufe sowie gesondert für die Heime und die Spitex-Organisationen berechnet.

Als Datengrundlage dienen initial die in den Jahren 2024 und 2025 erhobenen und geprüften Ist-Leistungen. Die Verwendung dieser empirischen Basis gewährleistet eine repräsentative und systemkonforme Abbildung der durchschnittlich erbrachten Ausbildungsleistung sämtlicher einbezogener Institutionen.

Die Berechnung des Norm-Wertes erfolgt durch das Teilen der Summe aller KLV-pflichtigen Pflegestunden durch die Anzahl der im entsprechenden Zeitraum erfassten Ausbildungswochen. Der resultierende Wert bildet die über alle Institutionen durchschnittlich erbrachte Ausbildungsleistung je Qualifikationsstufe ab. Details zu den Berechnungen sind der jeweils aktuellen Version des Konzepts ABV Langzeitpflege zu entnehmen.

Die Norm-Werte werden alle zwei Jahre vom Amt für Gesundheit überprüft und, soweit erforderlich und sachlich angezeigt, auf Grundlage der aktuellen Ist-Daten sowie – soweit verfügbar – der Bedarfsprognosen angepasst.

Mit den ab 2027 geltenden Norm-Werten wird die Revision der Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege leistungsneutral umgesetzt. Die Soll-Leistungen werden initial sogar leicht tiefer angesetzt, da die bisherigen Vorgaben im kantonalen Durchschnitt teilweise nicht erreicht werden konnten.

§ 8. Soll-Wert

Mit den Soll-Werten wird festgelegt, wie viele Ausbildungswochen eine Institution erbringen soll, um die Ausbildungspflicht zu erfüllen. Die Berechnung der Soll-Werte hat den kantonalen Bedarf, das Ausbildungspotenzial der Institutionen sowie das Rekrutierungspotenzial geeigneter Lernender und Studierender ausgewogen zu berücksichtigen. Das Rekrutierungspotenzial wird dabei anhand der effektiv über alle Institutionen geleisteten Ausbildungswochen ermittelt. Diese Bemessungsgrundlage stellt sicher, dass nur tatsächlich rekrutierte Personen berücksichtigt werden und somit das real vorhandene Rekrutierungspotenzial sachgerecht abgebildet wird. Die Vorgaben sind so auszugestalten, dass die Institutionen eine qualitativ hochwertige Ausbildung gewährleisten können – insbesondere durch ausreichend qualifizierte Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sowie geeignete Lernsituationen – und gleichzeitig in der Lage sind, die erforderliche Zahl geeigneter Lernender und Studierender zu rekrutieren (§ 22 Abs. 2 GesG).

Für die Abschätzung des kantonalen Nachwuchsbedarfs stützt sich das Amt für Gesundheit auf die Bedarfsberechnung für die Pflegeberufe im Kanton Zürich des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums. Der kantonale Bedarf kann derzeit insbesondere auf der Tertiärstufe aufgrund des ungenügenden Rekrutierungs- und Ausbildungspotenzials

nur bedingt berücksichtigt werden. Die Berechnung der Soll-Leistungen erfolgt im Verhältnis der erbrachten Pflegeleistungen zu den im Vorvorjahr erbrachten Ausbildungsleistungen und wird in Anzahl Ausbildungswochen ausgedrückt.

Rechnungsbeispiel Soll-Leistung Pflege HF/FH für ein Heim:

- KLV-pflichtige Pflegestunden pro Jahr: 88000
- Norm-Wert: 1000
- Soll-Leistung in Ausbildungswochen: 88

Die Ausbildungspflicht ist erfüllt, wenn das Gesamttotal der vorgegebenen Ausbildungswochen erreicht wird. Für die einzelnen Ausbildungsstufen werden Zielwerte definiert, die als Orientierungsgrössen für den Grad-Mix dienen. Die tatsächlich erbrachten Ausbildungsleistungen dürfen hiervon abweichen. Minderleistungen auf einer Ausbildungsstufe können durch Mehrleistungen auf einer anderen Ausbildungsstufe kompensiert werden (§ 22 Abs. 3 GesG).

Das Amt für Gesundheit teilt den Institutionen alle zwei Jahre die zu erbringenden Ausbildungsleistungen jeweils spätestens im dritten Quartal des Vorjahres mit. Die Vorgaben gelten jeweils für eine zweijährige Periode.

Bei Übertragung einer Institution von einer Trägerschaft auf eine andere werden die Soll-Werte der neuen Trägerschaft überbunden. Bei einem Zusammenschluss von Institutionen bleibt die Ausbildungspflicht bestehen. Die Soll-Leistungen der sich zusammenschliessenden Institutionen werden zusammengezählt und als Gesamt-Soll abgerechnet.

§ 9. Zusätzliche Ausbildungsleistungen

Institutionen – insbesondere Heime – erbringen teilweise auch Ausbildungsleistungen in weiteren versorgungsrelevanten Gesundheitsberufen. Grundsätzlich sollen solche zusätzlichen Leistungen trotz fehlender (formeller) Ausbildungspflicht auf die Erfüllung der Ausbildungspflicht angerechnet werden können.

Dementsprechend kann das Amt für Gesundheit entsprechende Berufsgruppen bezeichnen und die Anrechenbarkeit dieser Ausbildungsleistungen festlegen. Auf Tertiärstufe ist insbesondere an Ausbildungsleistungen in den Bereichen Aktivierungstherapie, Physiotherapie und Ergotherapie sowie Berufsprüfung Langzeitpflege zu denken. Darüber hinaus soll auch die Möglichkeit offenstehen, nicht formalisierte Ausbildungsleistungen zu berücksichtigen, die primär der Rekrutierung von Nachwuchskräften dienen, wie etwa Schnupperpraktika oder vergleichbare Einführungsformate; ebenso Praktika für Pflegehilfen, die zu einem Zertifikat führen. Details zu den anrechenbaren Ausbildungsleistungen ohne Ausbildungspflicht sind der jeweils aktuellen Version des Konzepts ABV Langzeitpflege zu entnehmen.

§ 10. Abtretung von Ausbildungsleistungen

Die Ausbildungsleistungen sind grundsätzlich von den Institutionen selbst zu erbringen. Können die Vorgaben nicht vollständig erfüllt werden, besteht die Möglichkeit, fehlende Ausbildungswochen von anderen Institutionen zu beziehen. Der Austausch erfolgt direkt zwischen den beteiligten Institutionen und kann sowohl zwischen Heimen, Spitex-Organisationen als auch zwischen Heimen und Spitex-Organisationen stattfinden; die Preisgestaltung obliegt den Handelspartnern. Verkaufte Ausbildungswochen werden als Minderleistungen, zugekaufte Ausbildungswochen als Mehrleistungen angerechnet.

Der Handel mit Ausbildungswochen im Bereich Pflege HF/FH ist ausgeschlossen, um sicherzustellen, dass die im Rahmen der Pflegeinitiative ausgerichteten Ausbildungsbeiträge ausschliesslich den Institutionen zugutekommen, welche die entsprechenden Leistungen tatsächlich selbst erbringen. Nicht gestattet ist zudem ein Handel zwischen Institutionen der Langzeitpflege und Listenspitälern.

Ausbildungswochen, die in der eigenen Institution zugunsten einer anderen Institution erbracht werden, gelten als Mehrleistungen. Ausbildungswochen eigener Lernender oder Studierender, die in anderen Institutionen absolviert werden, werden als Minderleistungen angerechnet.

§ 11. Meldepflicht

Der Nachweis der Ausbildungsleistungen erfolgt über die neue digitale Lösung zur Abwicklung der Ausbildungspflicht ABV-Services. Für die korrekte Berechnung der Rückstellungen im Rahmen der Pflege–initiative müssen die Ausbildungsleistungen der Pflege HF/FH spätestens bis zum 10. Januar des Folgejahres erfasst werden. Für die übrigen Ausbildungsleistungen gilt eine Frist bis zum 31. März.

Werden die Ausbildungsdaten durch eine Institution nicht fristgerecht eingereicht, erfolgt eine schriftliche Aufforderung zur Nachmeldung. Eine Nachfrist kann längstens bis zum 30. April gewährt werden. Verspätete Meldungen nach Ablauf der Nachfrist können aus Gründen der notwendigen einheitlichen Berechnungsgrundlage und zur Sicherstellung eines reibungslosen Vollzugs der Ausbildungspflicht nicht berücksichtigt werden.

§ 12. Ausgleichszahlungen a. Ersatzabgabe

Die Ausbildung von Lernenden und Studierenden ist mit einem erheblichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Institutionen, die keine Ausbildungsleistungen erbringen, erhalten jedoch grundsätzlich dieselbe Finanzierung wie ausbildende Institutionen. Da die Ausbildungsleistungen im Wesentlichen über die Restfinanzierung abge-

gelten werden, ist es sachlich gerechtfertigt, dass Institutionen, welche den Soll-Wert nicht erreichen und damit entsprechende Ausbildungskosten einsparen, eine Ersatzabgabe leisten. Diese Ersatzabgaben werden – nach Abzug des administrativen Aufwands der Durchführungsstelle – vollständig an jene Institutionen ausbezahlt, welche die Soll-Leistungen übertreffen.

Das bisherige Berechnungsmodell ist komplex und führt teilweise zu Ergebnissen, die weder kosten- noch leistungsgerecht sind. Insbesondere hängen die Gutschriften stark davon ab, auf welcher Ausbildungsstufe welche Soll-Vorgaben gelten. Zudem bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Heimen und Spitex-Organisationen, die sachlich nicht begründet sind.

Bisher mussten die Soll-Werte auf jeder Ausbildungsstufe einzeln erfüllt werden. Dies führte zur Bildung von sechs separaten Gruppen für die Berechnung der Ersatzabgaben und der Gutschriften. Dadurch kam es vor, dass Institutionen auf einer Ausbildungsstufe eine Ersatzabgabe leisten mussten, gleichzeitig jedoch auf einer anderen Stufe eine Gutschrift erhielten. Mit der neuen Regelung, wonach Minderleistungen auf einer Qualifikationsstufe durch Mehrleistungen auf einer anderen Qualifikationsstufe kompensiert werden können, entfällt dieses System.

Für die Berechnung der Ersatzabgabe werden die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren herangezogen (Aktualisierte Empfehlung zur Abgeltung der praktischen Ausbildungskosten in nicht universitären Gesundheitsberufen vom 20. April 2023). Entsprechend sind die nachfolgenden Ansätze massgebend:

- Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales EBA: Fr. 2000 pro Ausbildungsjahr bzw. Fr. 60 pro Woche
- Fachfrau/Fachmann Gesundheit / Betreuung EFZ: Fr. 1800 pro Ausbildungsjahr bzw. Fr. 57 pro Woche
- Studiengänge Gesundheit HF: Fr. 300 pro Praktikumswoche
- Studiengänge Gesundheit FH: Fr. 300 pro Praktikumswoche

Gestützt auf diese Mindestansätze wird ein Einheitspreis pro fehlender Ausbildungswoche festgelegt, der sich an den durchschnittlichen Kosten der verschiedenen Ausbildungsstufen orientiert. Der unterschiedliche quantitative Anteil der einzelnen Stufen wird in der Berechnung berücksichtigt. Das Modell entspricht der gesetzlichen Vorgabe, wonach sich die Ersatzabgabe an den durchschnittlichen Ausbildungskosten zu orientieren hat (§ 22a GesG); der gesetzlich vorgesehene Zuschlag von 50% ist darin enthalten. Für Heime und Spitex-Organisationen gelten einheitliche Preise. Details zur Berechnung der Ersatzabgabe sind der jeweils aktuellen Version des Konzepts ABV Langzeitpflege zu entnehmen.

Es wird initial ein Einheitspreis von Fr. 150 pro fehlender Ausbildungswoche festgelegt. Die Ersatzabgabe ist so ausgestaltet, dass sie keinen Anreiz schafft, auf Ausbildungsleistungen zu verzichten und stattdessen die Abgabe zu entrichten.

Als unverschuldete Minderleistungen gelten Fälle, in denen Lernende oder Studierende ihren Ausbildungsvertrag kurzfristig – in der Regel bis vier Wochen vor Ausbildungs- oder Praktikumsbeginn – kündigen oder Bildungszentren vereinbarte Praktikumsplätze kurzfristig infolge nicht bestandener Promotion oder Ausbildungsabbruch während dem Schulblock nicht besetzen können. Da eine kurzfristige Wiederbesetzung in solchen Konstellationen nicht möglich ist, wird keine Ersatzabgabe erhoben. Die unverschuldete Minderleistung ist durch geeignete Unterlagen zu belegen. Bei Ausbildungs- oder Praktikumsabbrüchen kann die tatsächliche Anwesenheit bis zum Abbruch angerechnet werden. Die durch den Abbruch fehlenden Ausbildungswochen im entsprechenden Ausbildungsjahr bzw. Praktikum gelten als unverschuldet und werden angerechnet.

Die bisherige Regelung, wonach nicht erfolgreiche Rekrutierungsbemühungen als unverschuldete Minderleistung geltend gemacht werden können, beeinträchtigt die Wirksamkeit der Ausbildungspflicht. Der Nachweis erfolgt durch die Institutionen mit einem komplexen Formular; diese Selbstdeklarationen sind durch externe Stellen kaum überprüfbar. Deshalb soll dieser Minderungsgrund abgeschafft und an die Regelung der Ausbildungspflicht für die Listenspitäler angepasst werden. Entsprechend können unzureichende Rekrutierungserfolge künftig nicht mehr als unverschuldete Minderleistung geltend gemacht werden.

Das Amt für Gesundheit kann die Ersatzabgabe ganz oder teilweise erlassen, soweit deren Erhebung im Einzelfall unbillig erscheint. Der Begriff der Unbilligkeit ist dabei restriktiv auszulegen und umfasst Konstellationen, in denen die strikte Erhebung der Ersatzabgabe zu Ergebnissen führen würde, die mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbar wären und im Einzelfall zu einer ungerechtfertigten Härte führen können. Eine solche läge insbesondere vor, wenn die Ersatzabgabe im Einzelfall aufgrund persönlicher, wirtschaftlicher oder tatsächlicher Verhältnisse zu einer offensichtlich unangemessenen Belastung führen würde, die nicht im Verhältnis zum verfolgten Zweck stünde. Der Entscheid über einen allfälligen Verzicht im Sinne dieser Härtefallklausel obliegt dem Amt für Gesundheit. Ein Rechtsanspruch auf einen Verzicht besteht nicht.

Vereinzelt bewilligt das Mittelschul- und Berufsbildungsamt weniger Ausbildungsplätze auf der Sekundarstufe, als für die Erfüllung der Soll-Leistungen erforderlich wären. Dies kann insbesondere auf eine ungenügende Ausbildungsqualität oder auf unzureichende Stellen-

pläne – teilweise unterhalb des Mindeststellenplans – mit einem zu tiefen Anteil an qualifiziertem Fachpersonal zurückzuführen sein. In solchen Fällen sind die fehlenden Ausbildungsplätze betrieblich verursacht und gelten folglich nicht als unverschuldete Minderleistung.

Im Jahr einer Betriebsschliessung wird die Institution für das ganze Jahr von der Ausbildungspflicht befreit. In diesem Zeitraum wird keine Ersatzabgabe mehr erhoben. Gleichzeitig werden allfällige Mehrleistungen (vgl. dazu nachfolgend) in diesem Jahr nicht mehr vergütet.

§ 13. b. Gutschrift

Institutionen, die ihre Soll-Leistungen übertreffen, erhalten aus den Ersatzabgaben eine Gutschrift, die ihre ungedeckten Ausbildungskosten zumindest teilweise ausgleicht. Dadurch wird gewährleistet, dass die über die Restfinanzierung vergüteten Ausbildungsbeiträge im System verbleiben und zweckgebunden innerhalb der Institutionen zur Stärkung der Ausbildungsleistungen eingesetzt werden.

Für die Berechnung der Gutschrift wird das Total der entrichteten Ersatzabgaben – abzüglich des administrativen Aufwands der Durchführungsstelle – durch die Anzahl der über dem Soll-Wert erbrachten Ausbildungswochen geteilt. Daraus ergibt sich die Gutschrift pro überschüssige Ausbildungswoche. Die Berechnung der Vergütung erfolgt getrennt für Heime und Spitex-Organisationen.

Für Ausbildungswochen auf der Tertiärstufe Pflege, die über dem jeweiligen Zielwert liegen, wird zusätzlich ein Zuschlag in gleicher Höhe pro Ausbildungswoche ausgerichtet. Der Zuschlag wird nur gewährt, wenn die Soll-Leistungen insgesamt übertroffen wurden (vgl. Abs. 1). Mit der zusätzlichen Vergütung wird ein Anreiz geschaffen, Ausbildungsplätze auch auf Tertiärstufe bereitzustellen, indem die höheren Kosten dieser Studiengänge angemessen abgegolten werden. Zusätzlich erhalten die Institutionen für sämtliche Ausbildungswochen in den Studiengängen Pflege HF/FH befristet bis Mitte 2032 einen Zuschlag von Fr. 250 pro Woche aus Mitteln der Pflegeinitiative.

§§ 14 und 15. Durchführungsstelle a. Leistungsvereinbarung und b. Aufgaben

Die Branchenverbände haben für die Wahrnehmung der Aufgaben der Durchführungsstelle den Verein IG Ausbildungsverpflichtung (IG ABV) gegründet, der sich im Vollzug bewährt hat.

Ab 2027 werden die Ausbildungsleistungen der Institutionen über die neue digitale Lösung ABV-Services erfasst. Die Ausbildungsverantwortlichen erhalten hierfür einen Online-Zugang; zudem werden in dieser Applikation neu auch die Soll-Leistungen pro Institution berechnet. Aufgrund dieser erweiterten Funktionalitäten ist eine Verschiebung ein-

zelner Aufgaben von der Durchführungsstelle zum Amt für Gesundheit erforderlich. Die Aufgabenverteilung ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Zuständigkeiten der Durchführungsstelle

- Rechnungstellung und Inkasso Ersatzabgaben (einschliesslich Mahnwesen)
- Berechnung und Auszahlung der Gutschriften
- Koordination des Handels mit Ausbildungswochen
- Beantwortung von Fragen der Institutionen zu Ersatzabgaben und Gutschriften
- Entscheid über Einsprachen betreffend Ersatzabgaben und Gutschriften (siehe auch nachfolgend § 16)

Zuständigkeiten des Amtes für Gesundheit

- Berechnen und Übermitteln der Soll-Leistungen
- Support der Institutionen bei der Erfassung der Ist-Leistungen
- Plausibilisierung der erfassten Ausbildungsleistungen
- Erstellung der Liste mit dem Soll-Ist-Vergleich der Ausbildungsleistungen für die Berechnung der Ersatzabgaben sowie der Gutschriften zuhanden der IG ABV
- Erlass anfechtbarer Verfügungen bei strittigen Ersatzabgaben und Gutschriften (siehe auch nachfolgend § 16)
- Berechnung und Auszahlung der Ausbildungsbeiträge im Rahmen der Pflegeinitiative für die Ausbildungsleistungen in der Pflege HF/FH
- Beantwortung von Fragen der Institutionen und der IG ABV zur ABV Langzeitpflege
- Support und obligatorische Schulungen der Datenerfasser/innen
- Pflege und Aktualisierung des Konzepts ABV Langzeitpflege in Zusammenarbeit mit der IG ABV

Das Amt für Gesundheit ist befugt, von den Bildungszentren für die Pflegeberufe die für die Überprüfung der durch die Institutionen gemeldeten Ausbildungsleistungen erforderlichen Daten einzufordern.

Nach einer erheblichen Falschmeldung betreffend die KLV-pflichtigen Pflegeleistungen und/oder die ausgewiesenen Ausbildungsleistungen oder einen anderweitigen Verstoss gegen die Vorgaben werden entsprechende Meldungen in den Folgejahren durch das Amt für Gesundheit detailliert überprüft. Zu Unrecht bezogene Gutschriften sind zurückzuerstatten; geschuldete Ersatzabgaben sind nachzuzahlen. Allfällige Disziplinarmassnahmen gegenüber den Verantwortungsträgerinnen und -trägern der Institution (fachlich verantwortliche Leitungsperson mit Berufsausübungsbewilligung gemäss § 36 Abs. 1 lit. d GesG) bleiben vorbehalten.

§ 16. Entscheid

Die Durchführungsstelle teilt den Institutionen die Höhe der Gutschrift bzw. der Ersatzabgabe mit. Ist eine Institution mit der Abrechnung nicht einverstanden, kann sie bei der Durchführungsstelle ihre Einwände vorbringen. Kommt zwischen der Durchführungsstelle und der betroffenen Institution keine Einigung zustande, legt das Amt für Gesundheit die Ausgleichszahlung mit Verfügung fest. Gegen diese Verfügung steht der Rechtsmittelweg nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2) offen.

§ 17. Übergangsbestimmung

Die Soll-Leistungen werden auf Grundlage der totalrevidierten Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege auf Basis der Daten der Jahre 2024 und 2025 zum ersten Mal für das Kalenderjahr 2027 (geplantes Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 2027) neu berechnet.

6. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Regulierungsfolgenabschätzung nach dem Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetz (SFUEG, LS 930.1) zeigt die zu erwartenden Auswirkungen auf die Unternehmen und den Wirtschaftsstandort Zürich auf.

Die totalrevidierte Verordnung führt zu keiner Mehrbelastung der Unternehmen im Sinne des SFUEG, da sie an die bewährte bestehende Systematik der Ausbildungspflicht anknüpft und durch gezielte Anpassungen den administrativen Aufwand zusätzlich verringert.

7. Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention

Neuerlasse oder Änderungen rechtsetzender Bestimmungen sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, SR 0.109) zu überprüfen (Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention vom 11. Dezember 2024).

Die totalrevidierte Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Menschen mit Behinderungen.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Ersatzabgaben wurden bereits bisher erhoben, werden jedoch mit einem angepassten Modell neu berechnet. Das Berechnungsmodell berücksichtigt die gesetzlichen Vorgaben. Da verschiedene Regelungen angepasst werden, können die finanziellen Auswirkungen nicht genau berechnet werden.

Wenn eine Institution keine Ausbildungsleistungen erbringt, ist die Ersatzabgabe mit Fr. 150 pro Woche rund 20% höher als bisher. Zu beachten ist, dass eine zu tiefe Ersatzabgabe das Risiko erhöht, dass die Institutionen anstelle der Ausbildungsleistungen bevorzugt die Ersatzabgabe bezahlen. Zudem bleibt die Ersatzabgabe in den Institutionen der Langzeitpflege, weil diese an die Institutionen ausbezahlt werden, welche die Soll-Leistungen übertreffen. Es erfolgt eine Umverteilung zwischen den Institutionen. Auf die Höhe der Restfinanzierung ist, wenn überhaupt, eine marginale Auswirkung zu erwarten. Für den Kanton entstehen keine Mehrkosten, da die Pflegefinanzierung Auftrag der Gemeinden ist.