



Sitzung vom

14. Dezember 2004

Mitgeteilt den

14. Dezember 2004

Protokoll Nr.

1770

Verordnung zum Gesetz über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen (VOzAGSG)

Ausgangslage

Am 22. September 2002 hat das Bündner Stimmvolk das Gesetz über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen (AGSG) angenommen. Das am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Gesetz bestimmt in Art. 19, dass die Regierung den Vollzug dieses Gesetzes regelt und die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlässt.

Für das seit 1. Januar 2003 operativ tätige Bildungszentrum Gesundheit und Soziales (BGS) standen im ersten und zweiten Geschäftsjahr primär zahlreiche Herausforderungen in organisatorischer Hinsicht – Zusammenführung von vier Bildungsinstitutionen, Umsetzung von Sparmassnahmen – und mit der Bewältigung anstehender Bildungsreformen, für die die Regierung dem BGS unter anderem die Federführung übertragen hat, im Vordergrund. Zahlreich auftretende Sondersituationen erforderten Regelungen im Einzelfall. Eine generell abstrakte Regelung hätte diesen besonders ausgestalteten Einzelfällen kaum Rechnung tragen können. Auch in den nächsten Jahren ist im Zuge von Gesetzes- und Bildungsreformen mit Anpassungen zu rechnen, damit der Integration der Gesundheits- und Sozialberufe in das Departement und unter die neue Berufsbildungsgesetzgebung angemessen Rechnung getragen werden kann. Als Ausbildungsstätte, die Angebote auf verschiedenen Bildungsstufen (Sekundarstufe II, Tertiärbereich, Weiterbildungen) realisiert, steht das BGS mit dem für die Berufsbildung zuständigen Amt sowie mit dem für den tertiären Bereich zuständigen Amt in Kontakt.

Zu Beginn des Jahres 2004 zeichnete sich ab, dass die Beschaffung der erforderlichen Schulräumlichkeiten für das BGS – anders als ursprünglich geplant – in einem Mietobjekt statt in einem Neubau im Kantengut in Chur gefunden werden könnte.

Nachdem der Grosse Rat in der Dezembersession 2004 im Rahmen der Beratung zum Budget 2005 der alternativen Realisierung der im Jahr 2003 beschlossenen Sparmassnahme B 61 betreffend Neubau BGS mittels Mietlösung zugestimmt hat, kann die vorliegende Verordnung dieser grundlegenden Weichenstellung Rechnung tragen. Mitberücksichtigt sind im vorliegenden Entwurf weitere wertvolle Erfahrungen, welche in den Jahren 2003 sowie 2004 gesammelt werden konnten.

Verzichtet wird darauf, in die Verordnung eine Bestimmung über den Rechtsweg aufzunehmen. In zahlreichen Fallkonstellationen greift die Regelung gemäss Art. 53 des kantonalen Berufsbildungsgesetzes (diese Bestimmung gelangt aufgrund des Verweises in Art. 1 Abs. 2 AGSG zur Anwendung), in weiteren ist der Rechtsweg vorgezeichnet durch Art. 73 Abs. 5 der Personalverordnung (BR 170.400). Darüber hinaus können Entscheide nach Art. 13 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsgerichtsgesetzes (BR 370.100) an das Verwaltungsgericht weiter gezogen werden.

Derzeit zurückgestellte Konkretisierung von Vorgaben gemäss Krankenpflegegesetz

Derzeit verzichtet wird auf die Konkretisierung der im Gesetz über die Förderung der Krankenpflege (BR 506.000, Art. 22 ff.) verankerten Verpflichtung, wonach beitragsberechtigte Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens Ausbildungsplätze bereitzustellen haben. In diesem Bereich sind zunächst weitere Erfahrungen auch im Hinblick auf die Bildungsreformen und die Integration der Gesundheits- und Sozialberufe unter Bundesrecht zu sammeln. Sollte sich in nächster Zukunft ein Handlungsbedarf zeigen, muss die Konkretisierung unter Berücksichtigung veränderter Finanzierungssysteme sowohl im Bildungs- als auch im Gesundheitsbereich erfolgen. Ziel dieser Konkretisierung muss ausserdem die Schaffung von Anreizen sein, damit Institutionen im Gesundheits- und Sozialwesen für die Ausbildungen auf verschiedenen Stufen auch vor dem Hintergrund veränderter Finanzierungs- und Steuerungssysteme Praktikumsplätze und Lehrstellen schaffen und weiter entwickeln.

Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der VOzAGSG

Soweit Art. 1 und 2 VOzAGSG auf den Bedarf des Arbeitsmarkts verweisen, ist festzuhalten, dass es sich hierbei in erster Linie um den Bedarf der Institutionen handelt, welche als Arbeitgeberinnen auftreten. In zweiter Linie ist aber auch dem Bedarf von Bildungsnachfragenden Rechnung zu tragen.

Als neurechtlich gelten Ausbildungsgänge, die auf Bestimmungen gestützt auf das neue eidgenössische Berufsbildungsgesetzes (in Kraft getreten am 1. Januar 2004) beruhen. Für altrechtliche Ausbildungsgänge, welche bereits vom Kanton anerkannt sind, sieht die Verordnung keine Wiederholung des Anerkennungsverfahrens vor. Dieses Verfahren greift dann, wenn ein altrechtlicher, bisher nicht anerkannter, oder ein neurechtlicher Ausbildungsgang anerkannt werden soll. Es gelangt zudem zur Anwendung, wenn ein altrechtlicher Ausbildungsgang grundlegend geändert werden soll. Die Anerkennung kann, ohne dass dies in der Verordnung ausdrücklich erwähnt werden muss, befristet werden.

Art. 2 AGSG verlangt, dass die Ausbildungen in der Regel zu einem schweizerisch anerkannten Ausbildungsabschluss führen. Ist für ein Ausbildungsangebot diese Anerkennung nicht mehr sicher gestellt, hat die Regierung die Möglichkeit, zu reagieren und gegebenenfalls die Anerkennung zu widerrufen (Art. 4 VOzAGSG). Bei einem Widerruf endet die Subventionierung des Angebots.

Nach Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a AGSG kann die Regierung mit Ausbildungsanbietenden eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Diese sind, wie der Leistungsauftrag an das BGS, periodisch zu aktualisieren. Wird eine Leistungsvereinbarung gemäss Art. 5 VOzAGSG abgeschlossen, werden darin die vom Kanton anerkannten Ausbildungen aufgezählt bzw. gekennzeichnet. Eine zusätzliche Anerkennung der gleichen Ausbildungsgänge gemäss Art. 1, 2 oder 3 ist in diesem Fall nicht notwendig. Erhält eine Ausbildungsstätte bereits gestützt auf das frühere Recht Kantonsbeiträge, hat sie mit der Regierung die Leistungsvereinbarung bis Ende 2006 abzuschliessen (Art. 22 Abs. 2 VOzAGSG). Die Aktualisierung der Leistungsvereinbarung oder des Leistungsauftrags ist jeweils im Zusammenhang mit der Budgeterarbeitung zu prüfen. Sie ist insbesondere dann vorzunehmen, wenn Budgetkürzungen nur mit einem Leistungsabbau bzw. einer Reduktion der geplanten Ausbildungsangebote umgesetzt werden können. Bei einer allfälligen Beendigung von Ausbildungsgängen ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese in der Regel nicht abrupt, sondern bloss auslaufend erfolgen kann.

Art. 5 Abs. 2 lit. c VOzAGSG trägt dem Umstand Rechnung, dass die meisten Ausbildungen im Gesundheits- und Sozialwesen auf allen Bildungsstufen nicht nur theoretische, sondern auch praktische Ausbildungsteile integrieren. Folglich würde eine Festsetzung von Ausbildungsplätzen allein unter einem schulischen Blickwinkel zu kurz greifen. In einigen Gesundheitsberufen führt die beschränkte Zahl an Praktikumsplätzen zu einem eigentlichen numerus clausus (z.B. bei Hebammen, Ergotherapeutinnen, in der Intensivpflege und bei Operationsfachleuten). Da die Ausbil-

dungsbereitschaft der Institutionen in den letzten Jahren teilweise gesunken ist und durch betriebliche oder regionale Restrukturierungen zunehmend auch Ausbildungsplätze wegrationalisiert werden, muss beim Abschluss einer Leistungsvereinbarung sicher gestellt werden, dass die notwendigen praktischen Ausbildungsplätze der Ausbildungsstätte längerfristig zur Verfügung stehen.

Art. 8 VOzAGSG nimmt bezogen auf die Jahresrechnung den in Art. 6 Abs. 2 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes verankerten Grundsatz des „true and fair view“ auf.

Art. 10 Abs. 1 VOzAGSG lehnt sich an Art. 12 der neuen Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz an. Rückstellungen sind dabei nur für namhafte Risiken zu bilden. Abs. 2 lässt die Weiterführung der bisherigen Rückstellungen zu und übernimmt die Regelung, wie sie für die Institutionen der Berufsbildung im Kanton Graubünden gilt (siehe Art. 7 des Anhang 3 der Verordnung über die Subventionierung der Institutionen der Berufsbildung im Kanton Graubünden; BR 430.400). Art. 9 Abs. 3 VOzAGSG sieht vor, dass – analog zur kantonalen Verwaltung – Anschaffungen unter 200'000 Franken nicht aktiviert werden müssen. Unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftlichen Betriebsführung kann es aber für das BGS durchaus Sinn machen, auch Anschaffungen unterhalb des fest gesetzten Betrags zu aktivieren. Das BGS hat demnach die Möglichkeit, auch kleinere Beträge zu aktivieren. Das BGS soll sich dabei an der einschlägigen Praxis anderer Schulen orientieren können.

Nach Art. 13 Abs. 2 VOzAGSG hat das BGS vor der Aufnahme von Fremdmitteln und der Anlage von Mitteln die kantonale Finanzverwaltung anzuhören. Diese Anhörung bezieht sich auf grundlegende Entscheidungen wie den Abschluss von Verträgen über Kreditrahmen, Anlagestrategien, die Aufnahme von Darlehen auf dem Kapitalmarkt etc. und nicht auf die über das Jahr vom BGS zu tätige Bewirtschaftung der Anlagen und Mittel (Alltagsgeschäft). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der Kanton dem BGS – gestützt auf Abs. 3 dieser Bestimmung – (langfristige) Darlehen zu Marktkonditionen gewähren kann. Derartige Darlehen sind nur für Investitionszwecke zulässig. Konkret geht es um die Übernahme der Kosten für den Ausbau der neu zu erstellenden Liegenschaft SBB am Bahnhof Chur. Der Mittelbedarf aus dem Betrieb ist über die ordentliche Subventionierung zu decken. Der Kanton hat – gestützt auf Art. 18 Abs. 2 VOzAGSG – seine Teilzahlungen auf die Liquiditätsbedürfnisse des BGS abzustimmen. Zur Deckung der Betriebskosten sollten daher keine langfristigen Darlehen aufgenommen werden müssen.

Gemäss Art. 14 Abs. 1 VOzAGSG erlässt das Departement die jährlichen Budgetvorgaben für das BGS. Das Departement stützt sich dabei auf die jeweiligen Budgetierungsrichtlinien der Regierung für die kantonale Verwaltung. Die terminlichen Vorgaben sind so zu setzen, dass der Kanton seinen Betriebsbeitrag an das BGS auf gesicherter Grundlage budgetieren kann. Bei der Steuerung des BGS ist die Verknüpfung des Mitteleinsatzes mit dem Leistungsauftrag zu beachten. Die vom BGS geführte Kostenrechnung (Art. 8 Abs. 2 VOzAGSG) orientiert über die Aufwändungen und Erträge der einzelnen Leistungsbereiche. Wird die Höhe des beantragten Kantonsbeitrages an das BGS von der Regierung oder vom Grossen Rat gegenüber dem im Budget des BGS vorgesehenen Betrag gekürzt, ist das Budget des BGS - soweit notwendig und von den eingegangenen Verpflichtungen her möglich - zu überarbeiten und vom BGS gegebenenfalls aufzuzeigen, in welchem Umfang der Leistungsauftrag nicht erfüllt werden kann. Die Genehmigung des BGS-Budgets durch die Regierung soll erst nach der Verabschiedung des Kantonsbudgets durch den Grossen Rat erfolgen (Art. 15 Abs. 1 VOzAGSG).

Art. 14 Abs. 2 VOzAGSG beschränkt kantonale Vorgaben im Personal- und Sachmittelbereich auf pauschale Grössen. Damit soll die betriebliche und organisatorische Autonomie des BGS gewahrt werden. Damit wird zugleich die Regelung festgehalten, wie sie im Zusammenhang mit der Umsetzung der globalen Kreditkürzungen des Grossen Rates am Budget 2003 (RB vom 17. Dezember 2002, Nr. 1784) und mit der Umsetzung der Personalmassnahmen des Struktur- und Sanierungsprogramms (RB vom 28. Januar 2003; Nr. 75) praktiziert wurde. Zu beachten ist hier auch die Bestimmung in Art. 29 Abs. 4 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG). Danach gelten für Institutionen, die vom Kanton im wesentlichen Umfang aufwand- oder defizitabhängige Beiträge erhalten, in Bezug auf die Kostenentwicklung analoge Massstäbe wie für den Kanton. Diese Vorgabe hat auch für das BGS zu gelten, solange der Kanton dem BGS Defizitbeiträge ausrichtet. Gestützt auf Art. 8 Abs. 2 AGSG ist der Anwendungsbereich des FHG zwar auf die Haushaltsgrundsätze beschränkt. Diese Beschränkung bezieht sich jedoch ausschliesslich auf die Anforderungen an die Rechnungsführung des BGS.

Art. 15 Abs. 2 VOzAGSG sieht vor, dass das BGS für erhebliche defizitrelevante Abweichungen eine Genehmigung des Departements einzuholen hat. Die Genehmigung ist einzuholen, wenn die Gefahr besteht, dass der für das BGS im Voranschlag budgetierte Kantonsbeitrag über die Budgettoleranz von 2 Prozent hinaus beansprucht und ein Nachtragskreditbegehren eingereicht werden muss. Eine Genehmigung des Departements kann denn auch nur unter Vorbehalt der Genehmigung eines allfälligen Nachtragskredits erfolgen. Budgetabweichungen sind immer in einer

allgemeinen Sicht und in Bezug auf den budgetierten Kantonsbeitrag zu beurteilen und nicht innerhalb der Abweichungen einzelner Kontengruppen vom budgetierten Betrag.

Gemäss Art. 16 Abs. 1 VOzAGSG erfolgt die Bemessung des Kantonsbeitrags durch das Amt bis Mitte April des Folgejahrs. Aktuell ist damit das Amt für Tertiärbildung angesprochen. Entsprechend den Vorgaben aus dem Projekt VFRR und im Hinblick auf allfällige künftige Anpassungen der Strukturen innerhalb des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements wird auf eine konkrete Bezeichnung des Amts in der Verordnung verzichtet.

Art. 16 Abs. 2 und 3 VOzAGSG sehen – im Rahmen der anrechenbaren Aufwändungen – eine vollständige Defizitdeckung durch den Kanton vor. Art. 15 Abs. 1 AGSG würde auch einen Beitrag im Rahmen eines Globalbudgets zulassen. Die Voraussetzungen für die Festlegung eines Globalbudgets oder von ausschliesslich leistungsorientierten Pauschalbeiträgen – wie z.B. im Voraus festgelegte Schülerpauschalen – sind noch nicht gegeben. Dazu ist auch ein stabileres Bildungsumfeld erforderlich. Mittelfristig ist jedoch eine Ablösung von der Defizitübernahme anzustreben.

Art. 17 bis Art. 20 VOzAGSG können in starker Anlehnung zur Regelung für die Psychiatrischen Dienste Graubünden gemäss den Ausführungsbestimmung zum Psychiatrieorganisationsgesetz gefasst werden. Die Verhältnisse sind in diesen Punkten gut vergleichbar.

Art. 21 VOzAGSG stellt eine Detail- beziehungsweise Zusatzregelung zu Art. 11 VOzAGSG dar und schafft die Voraussetzungen, innerhalb eines langjährigen Mietvertrags eine möglichst vorteilhafte Lösung zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung zu realisieren. Der aktuelle Verhandlungsstand mit den SBB für den BGS-Bau auf dem Areal der ehemaligen Hauptwerkstätte am Bahnhof Chur lässt die Prüfung verschiedener Finanzierungs-Szenarien zu, die im Rahmen einer vertraglichen Regelung zwischen dem BGS und den SBB zu konkretisieren sind.

Neben den Ausbaurkosten des Mietobjekts wird auch ein Betrag für die teilweise Beschaffung von Betriebseinrichtungen anfallen.

Art. 22 VOzAGSG sieht die Ausrichtung von Beiträgen an Ausbildungsstätten, denen bereits heute Beiträge ausgerichtet werden, in bisherigem Rahmen vor. Werden Ausbildungsgänge angepasst oder neue Ausbildungsgänge angeboten, richten sich allfällige Beiträge vor dem In-Kraft-Treten der Finanzierungsbestimmungen der neu-

en Berufsbildungsgesetzgebung nach Massgabe der Leistungsvereinbarung gemäss Art. 5 VOzAGSG.

Mit Art. 23 VOzAGSG wird der Beschluss betreffend Zuweisung von Sachgebieten an die Departemente insofern angepasst, als die Zuständigkeit für die Krankenpflege- und Hebammenschulen vom Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement an das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (Berufsbildung) übergegangen ist.

Der Verordnungsentwurf wurde der Standeskanzlei zur formellen Vorprüfung unterbreitet. Deren Anregungen wurden berücksichtigt.

Gestützt auf Art. 19 AGSG sowie auf Antrag des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements

beschliesst die Regierung:

1. Die beiliegende Verordnung zum Gesetz über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen (VOzAGSG) wird erlassen.
2. Mitteilung an die Standeskanzlei zur Publikation im Kantonsamtsblatt und im Bündner Rechtsbuch, an das Bildungszentrum Gesundheit und Soziales, Tittwiesenstrasse 66, 7000 Chur, an das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement, an das Finanz- und Militärdepartement, an die kantonale Finanzverwaltung, an das Personal- und Organisationsamt, an das Hochbauamt, an das Amt für Berufsbildung, an das Amt für Tertiärbildung, an Finanzen&Controlling EKUD und an das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Klaus Huber

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen