

Beschluss Nr. 758/2022
Schwyz, 27. September 2022 / jh

Beitritt Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Die Sicherstellung des ärztlichen Nachwuchses stellt eine grosse Herausforderung dar. Die Kantone planen deshalb eine einheitliche Regelung zur Finanzierung der Weiterbildung von Assistenzärzten an den Spitälern. Grundlage bildet die Interkantonale Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen vom 20. November 2014 (Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung, WFFV).

Im Rahmen der WFFV verpflichten sich die Kantone, den Spitälern auf ihrem Kantonsgebiet für die Leistungen in der ärztlichen Weiterbildung einen jährlichen Pauschalbetrag pro Assistenzarzt von mindestens Fr. 15 000.-- auszurichten.

Gleichzeitig findet ein finanzieller Ausgleich zwischen den Kantonen statt: Kantone mit Universitäts- und grossen Zentrumsspitalen (ZH, BE, BS, VD, SG und GE) werden aufgrund der Grösse der Spitäler überproportional mit Ausbildungsleistungen belastet und erhalten deshalb basierend auf der Bevölkerungszahl Zahlungen aus einem neu zu schaffenden Ausgleichstopf. Damit zahlen Kantone, deren Spitäler weniger Ärzte ausbilden, einen Beitrag an andere Kantone mit höheren Ausbildungsleistungen.

Der Kanton Schwyz richtet bereits jährlich rund 3 Mio. Franken an die Aus- und Weiterbildungsleistungen der innerkantonalen Spitäler aus. Davon sind rund 1.2 Mio. Franken für die Weiterbildung von Assistenzärzten bestimmt. Nach dem Beitritt zur WFFV wird der Kanton Schwyz jährlich gesamthaft rund 5.3 Mio. Franken an die Aus- und Weiterbildung in den Spitälern zahlen; davon wird ein Betrag von rund 2.2 Mio. Franken in den Ausgleichstopf fällig.

2. Ausgangslage

Die Anfang 2012 eingeführte neue Spitalfinanzierung für Leistungen der obligatorischen Krankenversicherung (OKP) sieht für die Abgeltung der Spitäler und Kliniken leistungsorientierte Pauschalen vor. Mit den Pauschalen werden die vollen Kosten für die Erbringung von Pflichtleistungen gemäss OKP, inklusive Investitionen, abgegolten. Nicht in diesen Pauschalen enthalten sind Vergütungen für die sogenannten gemeinwirtschaftlichen Leistungen (Art. 49 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 [KVG, SR 832.19]). Zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) zählen gemäss Art. 49 Abs. 3 KVG namentlich «die Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen» (Bst. a) sowie «die Forschung und die universitäre Lehre» (Bst. b). Als Kosten für die universitäre Lehre gelten Aufwendungen der Spitäler und Kliniken für die theoretische und praktische Aus- und Weiterbildung der Studierenden eines universitären Medizinalberufes bis zur Erlangung des eidgenössischen Weiterbildungstitels (Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung vom 3. Juli 2002 [VKL, SR 832.104]).

In aller Regel bilden sich Ärzte mit einem eidgenössischen Arztdiplom nach Abschluss des universitären Medizinstudiums zum Facharzt in einem akkreditierten eidgenössischen Weiterbildungsgang weiter. Der Erwerb eines Weiterbildungstitels in einem Fachgebiet (z. B. FMH für Chirurgie) ist zwingende Voraussetzung für die fachlich eigenverantwortliche Tätigkeit als Arzt. Die angehenden Fachärzte arbeiten während der ärztlichen Weiterbildung als Assistenzärzte vorwiegend in Spitälern. Die Ausbildung von Ärzten ist für die Sicherstellung der medizinischen Versorgung unerlässlich.

2.1 Finanzierung der Ausbildungsleistungen in Schwyzer Spitälern

Die Gesetzgebung der Krankenversicherung überlässt es den Kantonen, die Beiträge der öffentlichen Hand an die GWL zu regeln. Im Kanton Schwyz können Beiträge zur Abgeltung von Aus- und Weiterbildungsleistungen gemäss § 9 Abs. 1 Bst. a des Spitalgesetzes vom 19. November 2014 (SpitG, SRSZ 574.110) als GWL ausgerichtet werden. Die Beiträge erfolgen als Pauschalen und berücksichtigen anerkannte Vergleichszahlen.

Da die anfallenden Kosten für die Weiterbildung von Ärzten nicht über die Spitaltarife abgegolten werden können, vergütet der Kanton Schwyz den Schwyzer Spitälern jährliche Beiträge für die Weiterbildung von Oberärzten und Assistenzärzten, die Ausbildung von Unterassistenten sowie eine Pauschale an die Praxisassistenz. Die Beiträge in Franken setzen sich wie folgt zusammen:

Weiterbildung Oberärzte ohne FMH	31 000.--	pro Oberarzt und Jahr während max. 18 Monaten
Weiterbildung Assistenzärzte	19 000.--	pro Assistenzarzt und Jahr
Ausbildung Unterassistenten	17 100.--	pro Unterassistentenstelle
Praxisassistenz	5 778.--	pro geleisteten Monat

Im Gegensatz zu ärztlichen Aus- und Weiterbildungsleistungen werden Ausbildungsleistungen im Pflegebereich bereits über die Pauschalen der OKP abgegolten. Um dem Mangel an Fachkräften im Pflegebereich entgegenzuwirken, leistet der Kanton Schwyz jedoch seit mehreren Jahren einen jährlichen Beitrag an die fixen Kosten der praktischen Ausbildung von nicht-universitären Gesundheitsberufen (Personalkosten von Ausbildungsverantwortlichen und Lernbegleitenden, Infrastruktur- respektive Sachkosten). Der als Pauschale ausgerichtete Beitrag berechnet sich nach einem Anreizsystem und richtet sich nach der Anzahl besetzter Ausbildungsplätze im Bereich der Pflege und der medizinisch-technisch-therapeutischen Berufe sowie der Vorgabe einer Mindestanzahl an Ausbildungsplätzen für Fachfrau und Fachmann Gesundheit. Der Kanton schafft

dadurch bereits seit mehreren Jahren einen Anreiz für die Erhöhung der Anzahl Ausbildungsplätze in den Schwyzer Spitälern. Es gelten folgende jährliche Pauschalen in Franken:

<i>Anzahl Ausbildungsplätze</i>	<i>1-4</i>	<i>5-9</i>	<i>10-15</i>	<i>16-20</i>	<i>21-25</i>
Pauschale	26 000.--	59 000.--	100 000.--	135 000.--	175 000.--

<i>Anzahl Ausbildungsplätze</i>	<i>21-25</i>	<i>26-30</i>	<i>31-35</i>	<i>36-40</i>	<i>41-45</i>
Pauschale	175 000.--	210 000.--	255 000.--	295 000.--	340 000.--

<i>Anzahl Ausbildungsplätze</i>	<i>46-50</i>	<i>51-55</i>	<i>56-60</i>	<i>61-65</i>
Pauschale	385 000.--	430 000.--	480 000.--	530 000.--

2.2 Aktuelle Ausbildungsbeiträge an Schwyzer Spitäler

In den letzten Jahren zahlte der Kanton Schwyz jährlich rund 3 Mio. Franken GWL für die medizinischen und pflegerischen Aus- und Weiterbildungsleistungen an die Schwyzer Spitäler:

Ausbildungsbeiträge in Franken	2018	2019	2020	2021
Total	2 857 868.--	2 960 094.--	2 988 416.--	3 065 872.--

Die folgende Tabelle zeigt beispielhaft für das Datenjahr 2021 auf, wie sich die 3 Mio. Franken gemäss Aus- und Weiterbildungsleistungen zusammensetzen. Die Vista-Klinik Pfäffikon ist keine anerkannte Weiterbildungsstätte, daher werden auch keine Beiträge ausgerichtet.

Ausbildungsbeiträge in Franken für das Jahr 2021	Spital Schwyz	Spital Lachen	Ameos Spital Einsiedeln	Ameos Klinik Brunnen	Total
Pflegeberufe	480 000.--	295 000.--	255 000.--	26 000.--	1 056 000.--
Ärztliche Weiterbildung	717 136.--	995 868.--	239 868.--	57 000.--	2 009 872.--
– <i>Oberärzte</i>	93 000.--	186 000.--	--	--	279 000.--
– <i>Assistenzärzte</i>	418 000.--	570 000.--	190 000.--	57 000.--	1 216 000.--
– <i>Unterassistenten</i>	136 800.--	205 200.--	34 200.--	--	376 200.--
– <i>Praxisassistenten</i>	69 336.--	34 668.--	34 668.--	--	138 672.--
Total	1 197 136.--	1 290 868.--	494 868.--	83 000.--	3 065 872.--

Zusätzlich vergütet der Kanton Schwyz gemeinsam mit den Kantonen Zug und Uri auch der Triplus AG gewisse Aus- und Weiterbildungsleistungen. Die Aufteilung erfolgt gemäss Art. 10 Abs. 2 des Konkordats der Kantone Uri, Schwyz und Zug betreffend die psychiatrische Versorgung vom 17. März 2016 (Psychiatriekonkordat, SRSZ 574.210.1), welches für den Kanton Schwyz einen Anteil von 45 % benennt. Im Leistungsauftrag des Psychiatriekonkordats ist vermerkt, dass pro Assistenzarzt und Jahr ein Betrag von Fr. 15 000.-- unter den Konkordatskantonen aufgeteilt wird. Dies entspricht einem jährlichen Beitrag für den Kanton Schwyz von Fr. 6750.-- pro Assistenzarztstelle.

3. Übersicht über die wesentlichen Neuerungen in der WfV

Um den ärztlichen Nachwuchs in der Schweiz zu sichern, galten bisher auch die anderen Kantone den Spitälern die Kosten der erteilten ärztlichen Weiterbildung auf die eine oder andere

Weise als GWL ab. Grösseren Kantonen mit mehreren Spitälern und einem Universitätsspital entstanden dabei naturgemäss mehr Kosten als kleineren Kantonen. Gleichzeitig kommen diese Ausbildungsleistungen schliesslich allen Kantonen zugute, da die ausgebildeten Fachärzte sich auch in Kantonen beispielsweise ohne Universitätsspital niederlassen. Um ein besseres Gleichgewicht beim Engagement der Kantone zur Sicherstellung der ärztlichen Gesundheitsversorgung zu schaffen, wurde die WFV erarbeitet. Diese Vereinbarung sieht ein gesamtschweizerisch einheitliches System der Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung sowie die gerechte Verteilung der hieraus resultierenden finanziellen Belastungen unter den Kantonen vor. Mit Medienmitteilung vom 2. März 2022 informierte die Schweizerische Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), dass die WFV in Kraft getreten sei, da das benötigte Quorum von 18 beigetretenen Kantonen erreicht wurde. Mit Stand 1. September 2022 sind der WFV 20 Kantone bereits beigetreten (AG, AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SH, SO, TG, VD, VS, ZG und ZH) und ein Kanton (NE) befindet sich im Beitrittsprozess. Diese Kantone werden bereits für die Ausgleichszahlungen im Jahr 2023 berücksichtigt. Kantone, die bis am 1. März 2023 der WFV beitreten, werden ab dem Jahr 2024 für die Ausgleichszahlungen berücksichtigt. Neben dem Kanton Schwyz plant auch der Kanton Nidwalden, bis zum 1. März 2024 der WFV beizutreten. Im Kanton Uri braucht es voraussichtlich eine Volksabstimmung für den Beitritt zur WFV, die im Herbst 2023 erfolgen soll.

3.1 Beiträge und Ausgleich unter den Kantonen

Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, den innerkantonalen Spitälern einen Mindestbeitrag an die strukturierte Weiterbildung von Ärzten zu entrichten. Die Höhe dieses Beitrags wurde normativ auf der Basis von Kostenstudien festgelegt und beträgt für alle Spitäler Fr. 15 000.-- pro Jahr und Arzt in Weiterbildung (Vollzeitäquivalent). Die Anzahl der zu berücksichtigenden Ärzte wird aufgrund der entsprechenden Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) ermittelt. Es handelt sich dabei um rund 11 400 Vollzeitäquivalente (Datengrundlage 2020). Ärzte mit ausländischem Studienabschluss, die ihre Weiterbildung zum Facharzttitel in der Schweiz absolvieren, werden ebenfalls von der WFV erfasst. Angesichts der Zahlenverhältnisse wäre ein Ausschluss nicht zielführend und wohl auch kaum praktikabel: Gemäss Weiterbildungsstatistik des Schweizerischen Instituts für ärztliche Weiter- und Fortbildung (SWIF) verfügt rund die Hälfte aller sich in Weiterbildung befindlichen Assistenzärzte über ein ausländisches Diplom. Der Anteil der ausländischen Assistenzärzte ist für die WFV insofern von untergeordneter Bedeutung, als der Grossteil dieser Ärzte nach Erwerb des Facharzttitels im Schweizerischen Gesundheitswesen tätig bleibt. Damit profitiert die Schweiz insbesondere auch von den erheblichen Vorleistungen im Rahmen des universitären Medizinstudiums in den Herkunftsländern.

3.2 Berechnung des Ausgleichs

Die Berechnung des Ausgleichs unter den Kantonen erfolgt nach dem Bevölkerungsmodell, indem die Summe der geleisteten Beiträge aller Vereinbarungskantone durch die Bevölkerung der Vereinbarungskantone geteilt wird. Der errechnete Pro-Kopf-Beitrag wird mit der kantonalen Wohnbevölkerung multipliziert und der Beitragsleistung an die innerkantonalen Spitäler gegenübergestellt. Die Differenz bildet den vom Vereinbarungskanton zu zahlenden bzw. zu beziehenden Beitrag. Der Ausgleich wird jährlich basierend auf den aktuellen Zahlen des BFS berechnet. Aufgrund der Zahlen aus dem Jahr 2020 hätte der Kanton Schwyz 2.2 Mio. Franken als Ausgleich zu zahlen.

4. Erwägungen des Regierungsrates

4.1 Massnahme gegen Fachkräftemangel

Mit dem Beitritt zur WFV werden Spitäler unterstützt, die ihre Verantwortung als Weiterbildungsstätte wahrnehmen. Zudem werden Anreize für genügend Ausbildungsplätze geschaffen. Die Spitäler und Kantone sind heute je nach Anzahl der Weiterbildungsstellen unterschiedlich stark belastet. Insbesondere die Kantone mit Universitätsspitalern bezahlen heute sehr viel mehr für die ärztliche Weiterbildung als andere Kantone. Ohne Ausgleichszahlungen besteht die Gefahr, dass künftig nicht mehr genügend Weiterbildungsstellen zur Verfügung stehen. Das Problem des sich bereits heute abzeichnenden Fachkräftemangels auch auf ärztlicher Ebene könnte sich somit rasch und dramatisch verschärfen. Bereits heute besteht gemäss einer Untersuchung des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (OBSAN) eine Unterversorgung mit Ärzten in mehreren Fachgebieten im Kanton Schwyz. Es handelt sich dabei beispielsweise um die Fachgebiete Allgemeine Innere Medizin, Pädiatrie oder Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie.

4.2 Vermeidung Benachteiligung von Schwyzer Ärzten

Tritt der Kanton Schwyz der WFV nicht bei, entstehen konkrete Nachteile für aus dem Kanton Schwyz stammende Assistenzärzte, die an ausserkantonalen Spitälern ihre Weiterbildung absolvieren. Aufgrund des Nicht-Beitritts des Kantons Schwyz müssten die der WFV beigetretenen Kantone bei einer Anstellung von Schwyzer Assistenzärzten in Spitälern auf deren Kantonsgebiet keine Beiträge für Schwyzer Assistenzärzte an die Spitäler ausrichten. Ausserkantonale Spitäler hätten demzufolge kaum Interesse, Schwyzer Assistenzärzte einzustellen und weiterzubilden. Selbst wenn sich ein der WFV beigetretener Kanton dazu entschliessen würde, trotzdem Beiträge für Schwyzer Assistenzärzte in Spitälern auf deren Kantonsgebiet auszurichten, könnte der jeweilige Kanton diese Beiträge beim Ausgleich unter den Kantonen nicht geltend machen. Somit besteht auch für die der WFV beigetretenen Kantone kein Anreiz, Schwyzer Assistenzärzte zu unterstützen. Es müsste daher davon ausgegangen werden, dass angehende Schwyzer Ärzte keine Weiterbildungsplätze in ausserkantonalen Spitälern mehr erhalten würden. Gleichzeitig würde der Kanton Schwyz hingegen aufgrund der momentanen Praxis auch für an Schwyzer Spitälern tätige Assistenzärzte, die aus anderen Kantonen stammen, ein Beitrag von je Fr. 19 000.-- an die Schwyzer Spitäler ausrichten.

Um eine solche Ungleichbehandlung sowie einen angemessenen Ausgleich unter den Kantonen zu gewährleisten, wird angestrebt, dass alle Kantone der WFV beitreten. Stand Juni 2022 sind nur die Kantone BL, NE, NW, TI, UR sowie SZ der WFV noch nicht beigetreten. Aufgrund der überwiegenden Nachteile eines Nicht-Beitritts kann davon ausgegangen werden, dass auch die restlichen Kantone der WFV in absehbarer Zeit beitreten werden. Dem Beitritt zur WFV ist aufgrund der dargelegten Erwägungen daher zuzustimmen.

4.3 Beibehaltung der bisherigen innerkantonalen Ausbildungsbeiträge

Der Mindestbeitrag für eine Assistenzarztstelle ist in der WFV auf Fr. 15 000.-- festgelegt. Es steht den Kantonen jedoch frei, mehr als den Mindestbetrag an innerkantonale Spitäler auszurichten. Der Mehrbetrag wird jedoch für den Ausgleichstopf nicht berücksichtigt. Gemäss bisheriger Praxis zahlt der Kanton Schwyz einen Beitrag von Fr. 19 000.-- pro Assistenzarztstelle an innerkantonale Spitäler. Zudem unterstützt der Kanton die Aus- und Weiterbildungsleistungen auch für Oberärzte und Unterassistenten sowie die Ausbildungsleistungen im Pflegebereich.

Im Kanton Schwyz werden momentan vor allem Beiträge für die Aus- und Weiterbildung mit GWL abgegolten. Der Regierungsrat sieht es als berechtigt an, dass bei der Höhe der Aus- und Weiterbildungsbeiträge an innerkantonale Spitäler keine Änderungen vorgenommen werden.

Gemäss der WFV muss der Kanton Schwyz lediglich Spitäler und Kliniken direkt finanziell unterstützen, die ihren Standort auf Schwyzer Kantonsgebiet haben. Gestützt auf das Psychatriekordat ist der Kanton Schwyz zudem verpflichtet, sich an den Aus- und Weiterbildungskosten der Triaplus AG zu beteiligen. Der Regierungsrat erachtet die Beibehaltung auch angesichts des Fachkräftemangels als sinnvoll.

5. Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton können beispielhaft anhand der Beträge für das Jahr 2021 aufgezeigt werden. Die Zahlen der momentanen Praxis entsprechen dabei den ausgegebenen Ausbildungsbeiträgen im Jahr 2021. Die Berechnung der Zahlung an den Ausgleichstopf gemäss WFV basiert auf einer Berechnung der GDK aufgrund der Datenbasis von 2020. Zum jetzigen Zeitpunkt liegen keine aktuelleren Daten vor. Dem Kanton entsteht voraussichtlich eine zusätzliche Ausgabe von jährlich rund 2.2 Mio. Franken. Bei einem Beitritt bis zum 1. März 2023 wird der Kanton Schwyz ab dem Jahr 2024 beim Ausgleich unter den Kantonen berücksichtigt. Daher fällt die jährliche Zahlung in den Ausgleichstopf erstmals im Jahr 2024 an.

Finanzierung Aus- und Weiterbildung beispielhaft für das Jahr 2021	Momentane Praxis	Gemäss WFV
Spital Schwyz	1 197 136.--	1 197 136.--
Spital Lachen	1 290 868.--	1 290 868.--
AMEOS Spital Einsiedeln	494 868.--	494 868.--
AMEOS Klinik Brunnen	83 000.--	83 000.--
Zahlung Ausgleichstopf (Datenbasis 2020)	--	2 210 231.--
Total	3 065 872.--	5 276 103.--

Der zusätzliche Betrag von rund 2.2 Mio. Franken in den Ausgleichstopf ist bereits im Finanzplan ab dem Jahr 2024 als jährliche Ausgabe eingestellt.

5.2 Auswirkungen auf die Bezirke und Gemeinden

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Bezirke oder Gemeinden.

6. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

6.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

6.2 Referendum

Dem obligatorischen oder fakultativen Referendum gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--.

Der vorliegende Beschluss hat den Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüeggsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber