



## Stellungnahme

des Verbandes der Ersatzkassen e. V. (vdek)

zum Referentenentwurf einer  
Pflegeberufe–Ausbildungsfinanzierungsverordnung  
(PflAFinV)

Stand: 6. Juli 2018

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Grundsätzliche Bemerkungen .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Kommentierung der Verordnung .....</b>	<b>6</b>
• § 5 Vereinbarung von Pauschalen .....	6
• § 12 Mitteilungspflichten zur Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die Pflegeeinrichtungen .....	7
• § 13 Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die Pflegeeinrichtungen .....	8
• Anlage 2 .....	10

## 1. Grundsätzliche Bemerkungen

Mit dem Pflegeberufegesetz (PflBG) hat der Gesetzgeber bereits in der vergangenen Legislaturperiode ein neues Berufsgesetz vorgelegt, das die bisherigen Berufsgesetze in der (Kinder-)Krankenpflege und in der Altenpflege ablöst. Neben den berufsrechtlichen Regelungen wird mit dem Gesetz auch die Finanzierung der Ausbildung neu ausgestaltet. So sind in allen Bundesländern sogenannte Ausbildungsfonds einzurichten, aus dessen Mitteln die Refinanzierung der Ausbildungskosten, die den Trägern der Schulen und praktischen Ausbildungsstätten entstehen, erfolgt. Pflegeeinrichtungen, Krankenhäuser und Pflegekassen zahlen hierfür einen bestimmten Betrag in den Fonds ein, der durch eine zuständige Stelle im Land vorab festgesetzt wird. Das genaue Verfahren ist auf Landesebene festzulegen. Mit der Reform der Pflegeausbildung durch das PflBG wird Soziale Pflegeversicherung (SPV) an den Kosten der Ausbildung beteiligt. Die Ersatzkassen begrüßen die mit dem PflBG beschlossene Abschaffung des Schulgeldes. Sie weisen aber darauf hin, dass im Zuge der Umsetzung der Reform, u. a. durch steigende Ausbildungszahlen und der tariflich neu zu vereinbarenden Ausbildungsvergütungen die Kosten für die Ausbildung deutlich ansteigen werden.

Grundlage für die Ausgestaltung auf Landesebene bildet die Pflegeberufes-Ausbildungsfinanzierungsverordnung (PflAFinV) nach § 56 Absatz 4 PflBG, die als Referentenentwurf vorliegt. In der Verordnung wird klar geregelt, welche Kosten grundsätzlich über den Fonds refinanzierbar sind. Zudem erfolgen Verfahrensbestimmungen, zu welchen Zeitpunkten die ausbildenden Einrichtungen und Pflegeschulen die zur Bestimmung der Ein- und Auszahlungsbeträge erforderlichen Angaben an die fondsverwaltende Stelle übermitteln. Neben den Meldeterminen werden auch die genauen Zahlungszeitpunkte festgelegt, zu denen die Einrichtungen die Umlagebeträge an die Fonds überweisen oder Ausgleichszuweisungen aus dem Fonds erhalten. Ein bundeseinheitliches Vorgehen wird hier ausdrücklich begrüßt.

Der GKV-Spitzenverband (GKV-SV) war nach § 56 Absatz 4 PflBG aufgefordert, zusammen dem Verband der privaten Krankenversicherung (PKV), der Vereinigungen der Träger der Pflegeeinrichtungen auf Bundesebene und der Deutschen Krankenhausgesellschaft (DKG) im Benehmen mit den Ländern Vorschläge für die Regelungsinhalte der PflAFinV vorzulegen. Die Vorschläge wurden dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) sowie nachrichtlich an die Kultusministerkonferenz, die Gesundheitsministerkonferenz und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 20. November 2017 übermittelt. In der nun vorgelegten PflAFinV wurden die Vorschläge der genannten Organisationen nur zum Teil berücksichtigt.

Das PflBG sieht einen Übergangszeitraum bis 2029 vor, bis zu dem die Pflegeschulen die hohen Qualitätsanforderungen erfüllen müssen. Begrüßt wird, dass die PflAFinV bezüglich der Refinanzierung von Pflegeschulen die (übergangsweise) Möglichkeit zur Vereinbarung unterschiedlicher Pauschalen auch für

einzelne Kostentatbestände beinhaltet. So können den Einrichtungen, welche die hohen Qualitätsanforderungen bereits im Übergangszeitraum erfüllen, die Aufwendungen vollumfänglich refinanziert werden. Bei Schulen, die den Übergangszeitraum noch zum Aufbau der erforderlichen Strukturen nutzen, kann hingegen der Umsetzungsstand berücksichtigt werden. Dies wird begrüßt, da hierdurch deutliche Anreize zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen bereits im Übergangszeitraum gesetzt werden.

Während im Krankenhausbereich (weiterhin) ein Ausbildungszuschlag auf das DRG-Entgelt festgelegt wird, erfolgt in der Langzeitpflege zunächst eine Aufteilung auf den stationären und ambulanten Pflegesektor anhand der Anzahl der dort jeweils vollzeitbeschäftigten Pflegefachkräfte. Auch die Aufteilung des Sektorenbetrags auf die einzelne Pflegeeinrichtung erfolgt anhand der im Bereich SGB XI beschäftigten Pflegefachkräfte. Das Vorgehen im Krankenhausbereich entspricht weitestgehend dem bisherigen Vorgehen und erscheint praktikabel.

Für die Langzeitpflege trifft das nicht zu. Die vorgesehenen Regelungen führen dazu, dass eine Einrichtung, die ihre Leistungen mit hoher Personalintensität bzw. hohem Fachkraftanteil erbringt, gegenüber einer Einrichtung mit geringerem Personaleinsatz bzw. hohem Hilfskraftanteil tendenziell benachteiligt wird. Im Ergebnis werden die Pflegebedürftigen dort durch die zwangsläufig höhere Ausbildungsumlage stärker belastet. Für die Einrichtung entsteht ein Wettbewerbsnachteil. Nicht geregelt ist zudem, wie Einrichtungen den Umlagebetrag durch die Pflegebedürftigen refinanzieren lassen. An diesen Stellen muss noch nachgearbeitet werden.

Dem vdek ist wichtig, das im Ergebnis ein Verfahren etabliert wird, das die Pflegebedürftigen nicht überlastet, das keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Pflegeeinrichtungen erzeugt und das bürokratiearm ist. Nach dem aktuellen Entwurf wird jeder Pflegeeinrichtung ein unterschiedlicher Umlagebetrag mitgeteilt. Danach muss mit jeder Pflegeeinrichtung ein individueller Ausbildungszuschlag vereinbart werden, welcher den Pflegebedürftigen in Rechnung gestellt werden darf. Für Anbieter und Pflegekassen bringt das einen hohen bürokratischen Aufwand mit sich. Für Versicherte ist das Verfahren zudem intransparent. Es gilt daher auch in der Langzeitpflege (Pflegeheime und ambulante Pflegedienste) verwaltungssarme Verfahren zu finden. Hierzu ist ein einheitliches Bemessungsverfahren – das die Abrechnung gegenüber den Pflegebedürftigen berücksichtigt – festzulegen. Orientierung bieten hier die Lösungen in den Ländern, in denen bereits heute eine Umlage der Ausbildungskosten erfolgt. So hat sich im Bereich der Pflegeheime die Festsetzung eines landesweit einheitlichen berechnungstäglichen Vergütungsaufschlages bewährt. Bei ambulanten Pflegediensten ist bspw. ein landesweit einheitlicher Punktwertaufschlag geeignet. Die Finanzierungsverordnung muss daher grundsätzlich gewährleisten, dass die zuständige Stelle die Aufschläge mittels derartiger Verfahren verbindlich und einheitlich für alle Dienste im Land festlegt. Dies erhöht auch die Transparenz für die Pflegebedürftigen.“

Da die Vorschriften des PflBG zur Finanzierung der beruflichen Ausbildung der Pflege bereits am 1. Januar 2019 in Kraft treten und die Umsetzung in den Ländern noch eine Vorlaufzeit benötigt, spricht sich der vdek für einen zügigen Erlass der Verordnung aus. Die Länder sind aufgefordert, in den Landesverordnungen bestehende Regelungslücken zu schließen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass vor der Umsetzung der Verordnung noch offene Fragen der Besteuerung zu klären sind. Der Gesetzgeber sollte eine generelle Umsatzsteuerfreiheit der Verwaltungs- und Vollstreckungskosten der zuständigen Stellen nach § 32 Absatz 2 PflBG sowie des Fondsvermögens rechtsverbindlich verankern, um die Kostenträger des Gesundheitswesens, die in diesem Kontext miteinander kooperieren, nicht zu belasten und potentiellen steuerrechtlichen Auseinandersetzungen vorzubeugen. Kapitalerträge, die aus der Anlage des Fondsvermögens resultieren, sollten von der Kapitalertragssteuer befreit werden.

Im Kommentierungsteil dieser Stellungnahme werden nur ausgewählte Regelungen aufgegriffen und Änderungsvorschläge gemacht.

## 2. Kommentierung der Verordnung

### § 5 Vereinbarung von Pauschalen

#### Sachverhalt

Es werden die Kosten festgelegt, die bei der Kalkulation von Pauschalbudgets berücksichtigt werden sollen. Diese umfassen die Mehrkosten der Ausbildungsvergütung, die Kosten der praktischen Ausbildung und die Betriebskosten der Pflegeschulen. Die Kosten sollen prospektiv ermittelt werden und die Ausbildung vollständig abdecken. Die Pauschale kann dabei mehrere oder alle Kostentatbestände abdecken. Auch können bis 2023 differenzierte Pauschalen für einen Kostentatbestand vereinbart werden, sofern die Kriterien für alle Träger der Ausbildung und Pflegeschulen gleich sind. Ist-Kosten-Daten können zur Plausibilisierung der Kalkulation verwendet werden.

#### Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass in der Anlage 1 der Verordnung die Liste der zu finanzierenden Tatbestände aus den gemeinsamen Vorschlägen von GKV-SV, DKG und Pflegeverbänden weitgehend übernommen wurde. In diesem Zusammenhang wird auf die übermittelten Schemata zur Ermittlung der Ausbildungsbudgets hingewiesen, die eine geeignete Übersicht zu den Kosten liefern und Verwendung finden sollten (dies gilt im Übrigen auch für die Individualbudgets). Die Pauschalen sollten so bemessen sein, dass die Kosten der Pflegeausbildung bei wirtschaftlicher Führung gedeckt werden. Die Möglichkeit der Vereinbarung von differenzierten Pauschalen für einen Kostentatbestand ist ebenfalls zu begrüßen, da die Vergütung der Pflegeschulen so vom Erfüllungsgrad der Qualitätsanforderungen des PflBG abhängig gemacht werden kann. Allerdings müssen die Pflegeschulen die Vorgaben erst im Jahr 2029 vollständig erfüllen, daher sollte die Differenzierung der Pauschalen bis 2028 ermöglicht werden. Die Möglichkeit der Verwendung von belegten Ist-Kosten zur Plausibilisierung ist aus GKV-Sicht ausdrücklich gutzuheißen.

Im Übrigen wird auf die zwischen GKV-SV und DKG erarbeiteten Schemata hingewiesen, die eine

#### Änderungsvorschlag

Der Gesetzentwurf wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 2 Satz 2 werden nach den Wörtern *„bei Einhaltung aller Qualitätsvorgaben des Pflegeberufgesetzes“* die Wörter *„und bei wirtschaftlicher Führung“* eingesetzt.
2. In Absatz 3 Satz 2 wird das Jahr *„2023“* durch das Jahr *„2028“* ersetzt.

3. In Absatz 3 wird nach Satz 2 der Satz *„Eine Differenzierung ist insbesondere nach dem Erfüllungsgrad der Qualitätsanforderungen des Pflegeberufgesetz möglich.“*

§ 12 Mitteilungspflichten zur Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die Pflegeeinrichtungen

### **Sachverhalt**

Für die Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die Pflegeeinrichtungen sollen die Landesverbände der Pflegekassen – analog der Regelungen im Krankenhausbereich (§ 11) jedes Jahr bis zum 1. April der zuständigen Stelle eine Liste aller zugelassenen Pflegeeinrichtungen übermitteln und laufend über Änderungen informieren. Die Pflegeeinrichtungen übermitteln bis zum 15. Juni des Festsetzungsjahres die Anzahl der im Vorjahr (Stichtag 15. Dezember) beschäftigten Pflegefachkräfte (Vollzeitäquivalente) sowie des Anteils der im Bereich SGB XI eingesetzten Kräfte an die zuständige Stelle.

### **Bewertung**

Die Regelungen zu den Übermittlungszeitpunkten tragen zu einer vollständigen Beschreibung der gesetzlichen Aufgaben bei. Die zuständige Stelle benötigt die Angaben für die Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die „Langzeitpflege-Sektoren“.

Nach aktuellem Entwurf werden die Angaben zudem für die Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die einzelnen Pflegeeinrichtungen benötigt. Hier werden durch den vdek andere Verfahren gefordert (vgl. Kommentierung zu § 13).

Da die Personalausstattung in Pflegeeinrichtungen von der Belegungsstruktur abhängig ist, ist grundsätzlich ein Durchschnittswert dem aktuell vorgesehenen Stichtagswert vorzuziehen. Allerdings würde die Berechnung des Durchschnittswerts das Verfahren verkomplizieren. Deshalb sollte der Stichtag festgehalten werden.

Es werden nur Pflegefachkräfte im Bereich des SGB XI berücksichtigt. Dabei bleibt jedoch unklar, wie bei Pflegediensten die Aufschlüsselung der Pflegefachkräfte nach den Leistungsbereichen SGB XI und SGB V erfolgt.

Unklar bleibt auch, ob sich die Formulierung „beschäftigt und eingesetzt“ nur auf die Pflegefachkräfte bezieht, mit denen ein unmittelbares Arbeitsverhältnis besteht und die aktiv tätig sind (bspw. nicht in Elternzeit sind) oder ob sich „eingesetzt“ auf Zeitarbeitskräfte bezieht. Hier ist eine eindeutige Formulierung erforderlich.

Mit Inkrafttreten des PpSG (aktuell Referentenentwurf) müsste zudem – analog zur ambulanten Pflege – auch in der vollstationären Pflege eine Herausrechnung des zusätzlichen ausschließlich aus dem SGB V finanzierten Personals erfolgen.

## **Änderungsvorschlag**

Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

(2) Zur Aufteilung des *Finanzierungsbedarfs auf die Sektoren übermitteln* die stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen ~~übermitteln~~ der zuständigen Stelle zum 15. Juni des Festsetzungsjahres die Anzahl der Vollzeitäquivalente der am 15. Dezember des Vorjahres des Festsetzungsjahres in der Einrichtung beschäftigten ~~und~~ *oder* eingesetzten Pflegefachkräfte (*Eigen- und Fremdpersonal*). Ambulante Pflegeeinrichtungen übermitteln zusätzlich, welcher Anteil an Vollzeitäquivalenten auf Pflegeleistungen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch entfällt. *Stationäre Pflegeeinrichtungen übermitteln zusätzlich, welcher Anteil nach § 8 Absatz 6 SGB XI (PpSG) finanziert wird.*

Folgender Absatz 3 wird angefügt:

(3) *Zur Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die einzelnen Pflegeeinrichtungen nach § 13 übermitteln die Pflegeeinrichtungen der zuständigen Stelle zum 15. Juni des Festsetzungsjahres auch die Rechengrößen nach § 13 Absatz 2 im Vorjahr des Festsetzungsjahres.*

§ 13 Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die Pflegeeinrichtungen

### **Sachverhalt**

Es wird geregelt, wie die Aufteilung des aufzubringenden Finanzierungsbedarfs auf die Sektoren in der Langzeitpflege (ambulante/stationäre Pflege) sowie auf die einzelnen Einrichtung erfolgt. Als maßgebliche Kenngröße wird für die Aufteilung auf die Sektoren als auch für die Aufteilung auf die einzelnen Einrichtungen die Gesamtzahl der Beschäftigten und eingesetzten Pflegefachkräfte an der Gesamtzahl der Pflegefachkräfte gewählt.

### **Bewertung**

Das Verfahren zur Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die Sektoren (ambulant/stationär) anhand der jeweils beschäftigten Pflegefachkräfte ist sachgerecht. Die weitere Aufteilung des Finanzierungsbetrags auf die einzelnen Pflegeeinrichtungen anhand der gleichen Kenngröße (Pflegefachkräfte) ist jedoch nicht zielführend.

Zum einen werden Pflegeeinrichtungen mit hoher Personalintensität bzw. vielen Fachkräften benachteiligt, da sie einen höheren finanziellen Beitrag leisten müssen. Zum anderen muss – in Anschluss an die Festsetzung – mit jeder Pflegeeinrichtung ein individueller Ausbildungszuschlag verhandelt werden. Dabei muss der von der Einrichtung aufzubringende Betrag auf die in der Einrichtung versorgten Pflegebedürftigen umgerechnet und diesen zur Refinanzierung den Pflegebedürftigen als Bestandteil der pflegebedingten Aufwendungen in Rechnung gestellt werden. Für Anbieter und Pflegekassen bringt das einen hohen



bürokratischen Aufwand mit sich. Für Versicherte ist das Verfahren intransparent.

Besser ist es, von vornherein andere Rechengrößen zu wählen, anhand derer – neben der Verteilung der Umlage auf die einzelnen Pflegeeinrichtungen – auch die Verteilung auf die Pflegebedürftigen erfolgt. Die Verfahren in den Ländern, in denen schon jetzt eine Umlage der Altenpflege-Ausbildungskosten erfolgt, sind in der Regel so ausgestaltet und haben sich als praktikabel erwiesen.

Im Bereich der stationären Pflege kann beispielsweise die Platzzahl bzw. Belegungstage dazu dienen, den Umlagebetrag auf die Einrichtung zu verteilen. Alle Einrichtungen können diesen Betrag dann pro Belegungstag im Pflegesatz berücksichtigen. Im Ergebnis entrichten alle stationär versorgten Pflegebedürftigen die Ausbildungskosten in gleicher Höhe. Bei ambulanten Pflegediensten ist bspw. ein landesweit einheitlicher Punktwertaufschlag geeignet.

Die Finanzierungsverordnung muss daher gewährleisten, dass die zuständige Stelle die Aufschläge mittels derartiger Verfahren verbindlich und einheitlich für alle Dienste im Land festlegt. Dies erhöht auch die Transparenz für die Pflegebedürftigen.

### **Änderungsvorschlag**

Die Absätze 2 bis 4 werden wie folgt gefasst:

(2) ~~Der auf die einzelne Einrichtung entfallende Anteil an den sektoralen Beträgen bemisst sich nach dem Verhältnis der in der jeweiligen Einrichtung beschäftigten und eingesetzten Pflegefachkräfte zur Gesamtzahl der Pflegefachkräfte im jeweiligen Sektor erfolgt nach einem einheitlichen Bemessungsverfahren unter Verwendung einer geeigneten Rechengröße, die sich auf Pflegeleistungen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch bezieht. Geeignete Rechengrößen sind im ambulanten Sektor insbesondere Kontensalden nach Pflegebuchführungsverordnung (Umsatz) oder Abrechnungskennzahlen der Pflegeeinrichtung (Leistungseinheiten), im stationären Sektor insbesondere Belegungs- oder Abrechnungstage. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.~~

(3) Bei ambulanten Pflegeeinrichtungen wird bei der Aufteilung nach Absatz 1 ~~und Absatz 2~~ nur der Anteil an Pflegefachkräften berücksichtigt, der auf die Pflegeleistungen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch entfällt.

(4) Die zuständige Stelle setzt bis zum 30. September des Festsetzungsjahres *für jeden Sektor einen einheitlichen Wert je Einheit der Rechengröße nach Absatz 2 sowie den monatlichen Umlagebetrag gegenüber den Pflegeeinrichtungen fest.*

## Anlage 2

### **Sachverhalt**

Die Anlage 2 enthält die Angaben, die die Träger der praktischen Ausbildung und die Pflegeschulen an die zuständige Stelle zur Festsetzung der Ausbildungsbudgets übermitteln sollen.

### **Bewertung**

Die Meldung der Träger der praktischen Ausbildung sollte zusätzlich das Institutionskennzeichen (IK) enthalten. Die Pflegeschulen sollten zudem für jeden Schüler den Ausbildungsträger nennen, um die Angaben von Trägern der Ausbildung und Pflegeschulen abgleichen zu können.

Bei der Berechnung der Mehrkosten der Ausbildungsvergütung sollte der jeweilige Anrechnungsschlüssel nach § 27 Absatz 2 PflBG verwendet werden. Um den korrekten Anrechnungsschlüssel zu wählen, sind Angaben zur hauptsächlich ausbildenden Einrichtung erforderlich.

### **Änderungsvorschlag**

Ergänzung der Anlage 2

Teil I, Nr. 1: Ergänzung des IK als Pflichtangabe.

Teil I, Nr. 3: Ergänzung der Angabe zur hauptsächlich ausbildenden Einrichtung als Pflichtangabe

Teil II, Nr. 2: Ergänzung des Trägers der praktischen Ausbildung als Pflichtangabe.

Verband der Ersatzkassen e. V. (vdek)

Askanischer Platz 1

10963 Berlin

Tel.: 030/2 69 31 - 0

Fax: 030/2 69 31 - 2900

Politik@vdek.com