

**Stellungnahme des
AOK-Bundesverbandes
zur Anhörung vom BMG und BMFSFJ
am 13.07.2018**

**Zum Entwurf einer Verordnung über die Finanzierung der
beruflichen Ausbildung in der Pflege sowie zur Durchführung
statistischer Erhebungen
(Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung – PflAFinV)
Stand 18.06.2018**

Stand 06.07.2018

AOK-Bundesverband
Rosenthaler Straße 31
10178 Berlin

Tel. 030/ 3 46 46 - 2299
Fax 030/ 3 46 46 - 2322



Inhaltsverzeichnis:

I. Zusammenfassung..... - 3 -

II. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen des Referentenentwurfs - 5 -

Teil 1 Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Pflege - 5 -

§ 5 Vereinbarung von Pauschalen..... - 5 -

§ 7 Mitteilungspflichten im Hinblick auf die Festsetzung von
Ausbildungsbudgets..... - 6 -

§ 8 Zurückweisung unangemessener Ausbildungsvergütungen und
unplausibler Angaben - 7 -

§ 9 Festsetzung der Ausbildungsbudgets..... - 8 -

§ 14 Einzahlungen in den Ausgleichsfonds - 9 -

§ 18 Rechnungslegung - 10 -

III. Ergänzender Änderungsbedarf..... - 11 -

Mitteilung des Finanzierungsbedarfs an das Land und die soziale
Pflegeversicherung - 11 -

Informationsportal der zuständigen Stelle..... - 12 -

I. Zusammenfassung

Die Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Pflege wird ab 2020 auf völlig neue Grundlagen gestellt. Um den Beteiligten der künftigen Pflegeausbildung genügend Zeit zur Vorbereitung zu geben, treten die Regelungsbereiche zur Finanzierung bereits zum 01. Januar 2019 in Kraft. Eine wesentliche Grundlage zur tatsächlichen Umsetzbarkeit der neuen Rahmenbedingungen ist die Verordnung über die Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Pflege sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen (PflAFinV), die nun als Referentenentwurf vorliegt. Dem vorausgehend waren der Spitzenverband der Kranken- und Pflegekassen, der Verband der Privaten Krankenversicherung, die Vereinigung der Träger der Pflegeeinrichtungen auf Bundesebene und die Deutsche Krankenhausgesellschaft gemäß § 56 Absatz 4 Pflegeberufegesetz aufgefordert, Vorschläge zu den Regelungsinhalten zu vereinbaren. Die Vorschläge wurden im November 2017 an das Bundesfamilienministerium und das Bundesgesundheitsministerium übermittelt. Leider war es nicht gelungen sich in allen Fragen zu einigen, weswegen zu verschiedenen Punkten die unterschiedlichen Positionen der Vereinbarungspartner in dem Papier dargestellt wurden.

Ein zentraler Punkt in der Beschreibung des zukünftigen Verfahrens zur Kalkulation der Pauschal- und Individualbudgets war bereits zu diesem Zeitpunkt die Frage der Kalkulationsgrundlage und die dazugehörigen Nachweispflichten. Nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass die Träger der praktischen Ausbildung und die Pflegeschulen verpflichtet sein sollten, die vereinbarte personelle Ausstattung und die tarifvertragliche Vergütung jederzeit sicherzustellen und die zur Verfügung gestellten Finanzmittel auch vollständig für eine qualifizierte und hochwertige Ausbildung der zukünftigen Pflegefachkräfte aufzuwenden.

Die Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung (PflAFinV) soll die Finanzierungsgrundsätze des Pflegeberufegesetzes ausfüllen und ergänzen. Dabei soll die Verordnung die Finanzierung der Pflegeausbildung konkretisieren und die einzelnen Verfahrensschritte und deren Fristen regeln. Aus Sicht des AOK-Bundesverbandes greift der jetzige Referentenentwurf gerade bei der Zielsetzung der Verfahrensbeschreibung zur Kalkulation der Pauschal- und Individualbudgets deutlich zu kurz. Es gibt keine klare und einheitliche Regelung zur Datenbasis der zugrunde zulegenden Kosten und keinerlei Zweckbindung für die zur Verfügung gestellten Geldmittel. Bedauerlicherweise versäumt es der Ordnungsgeber auch eine klare Festlegung zur Angemessenheit von Ausbildungsvergütungen zu treffen. Es bleibt zu befürchten, dass es hier zu einer uneinheitlichen Umsetzung in den Ländern kommt, was zu einer Ungleichbehandlung der Ausbildungseinrichtungen im Bundesgebiet führen wird.

Nach den jetzigen Vorschlägen laufen alle Informationen bei der vom Land zu benennenden zuständigen Stelle zusammen, die über die alleinige Datenhoheit verfügt und

die finale Entscheidung über die Höhe der tatsächlichen Ausbildungsbudgets trifft. Die Berichts- und Informationspflichten der zuständigen Stelle werden durch Teil 2 zur Durchführung statistischen Erhebungen nur bedingt angesprochen.

Das zukünftige Verfahren erscheint willkürlich und weitreichend intransparent und gibt den Beteiligten wenig Sicherheit im Umgang mit dem Pflegeberufegesetz. Eine Verpflichtung der Träger der praktischen Ausbildung und der Pflegeschulen, die zur Verfügung gestellten Geldmittel zweckmäßig und wirtschaftlich zu verwenden und dies auch entsprechend nachzuweisen, wird nicht etabliert.

Durch die Verordnung ungelöst sind auch die Fragen, wie und in welchem Umfang es einer Anschubfinanzierung für die zuständige Stelle bedarf. Zur Übernahme und fristgerechten Erledigung ihrer Aufgaben, wird sich diese Stelle bereits im Festsetzungsjahr 2019 bilden und Ihre Tätigkeiten aufnehmen. Die gesetzlich vorgesehenen Ausgleichsbeträge für Verwaltungskosten werden erst im Jahr 2020, mit Inbetriebnahme der jeweiligen Ausgleichsfonds in den Ländern, diesen Finanzbedarf aufbringen. Es ist nachvollziehbar, dass in gewissem Umfang bereits in 2019 Kosten für die Inbetriebnahme entstehen, die aus Sicht des AOK-Bundesverbandes durch Bund und Länder zu tragen sind. Dies sollte die Verordnung auch verbindlich regeln.

Alternativ könnten die zuständigen Landesbehörden im Sinne einer Darlehensbereitstellung die Anschubfinanzierung zur Verfügung stellen. Die ab 2020 jährlich fließende, gesetzliche Verwaltungskostenpauschale ist überdurchschnittlich umfangreich im Verhältnis zu den erwarteten Aufwänden ausgestaltet. Die in 2019 bereits entstehenden Kosten könnten damit in 2020 aus diesen Mitteln beglichen werden, anschließend ist die Verwaltungspauschale auf ein wirtschaftliches und notwendiges Maß zu begrenzen.

Zusammenfassend sind aus Sicht des AOK-Bundesverbandes im weiteren Verordnungsgebungsverfahren insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Beschreibung des Ermittlungsverfahrens und der Datenerhebung für die Bildung der Pauschalen inklusive verbindlicher Nachweispflichten
- Zweckbindung der Finanzmittel zur Ausbildungsfinanzierung und der zur Verfügung gestellten Ausgleichsbeträge für Verwaltungs- und Vollstreckungskosten
- Konkretisierung der Informations- und Berichtspflichten der zuständigen Stelle
- Begriffsbestimmung für unangemessene Ausbildungsvergütungen und unplausible Angaben zu den Ausbildungs- und Schülerzahlen

Der AOK-Bundesverband unterstützt die Ausführungen des GKV-Spitzenverbandes in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf zur PflAFinV.

Nachfolgend wird zu einzelnen Regelungen des Referentenentwurfs ergänzend Stellung genommen, wobei nur Paragraphen kommentiert werden, die einer weiteren Positionierung bedürfen und/oder einen Änderungsbedarf aus Sicht des AOK-Systems aufweisen.

II. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen des Referentenentwurfs

Teil 1 Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Pflege

§ 5 Vereinbarung von Pauschalen

A Beabsichtigte Neuregelung

§ 5 des Verordnungsentwurfs regelt das Vorgehen zur Kalkulation der Pauschalen für die Träger der praktischen Ausbildung und die Pflegeschulen im Zuge der Vereinbarung von Pauschalbudgets.

B Stellungnahme

Aus Sicht des AOK-Bundesverbandes ist es grundsätzlich notwendig ein geeignetes elektronisches Verfahren zur Übermittlung der Daten und weiterer Informationen zur Vereinbarung der Pauschalen bei der zuständigen Stelle einzurichten (z.B. Datenportal-lösung). Die Vertragsparteien müssen die Möglichkeit erhalten diese Daten einzusehen und insbesondere zur Kalkulation der Pauschalen heranziehen können.

Daneben fehlt es im bisherigen Verordnungsentwurf an einer Klarstellung, nach der auch bei der Ermittlung der Pauschalen eine Kostenabgrenzung bei Ausbildungseinrichtungen, die auch andere Ausbildungsberufe unterrichten, zu berücksichtigen ist. Die Informationen sind wesentlich für die Abgrenzung zu den weiteren Ausbildungsberufen und der Berichtigung der bisherigen Finanzierungsmechanismen, insbesondere im Übergangszeitraum zur stufenweisen Aufnahme der neuen Ausbildungsjahrgänge in den Ausgleichsfonds.

Die Pauschalen sind nach § 30 Absatz 3 PflBG alle zwei Jahre anzupassen. Der jetzige Entwurf berücksichtigt nicht das Risiko von Fehlschätzung in der Kostenentwicklung (z.B. Tarifkostensteigerungen), die aufgrund des doch langen Schätzzeitraums entstehen können. Dazu wäre es sinnvoll, bei einer erheblichen Abweichung der geschätzten Kostenentwicklung von der tatsächlich eingetretenen Kostenentwicklung eine Berichtungsmöglichkeit im darauf folgenden Finanzierungszeitraum vorzusehen.

C Änderungsvorschlag

§ 5 Absatz 1 wird um folgende Sätze 3 bis 5 ergänzt:

„Zur Kalkulation der Pauschalen nach § 30 PflBG können insbesondere die Informationen aus dem Datenportal der zuständigen Stelle nach § 20 herangezogen werden.“

„§ 6 Absatz 2 ist entsprechend zu berücksichtigen.“

„Bei deutlichen Fehlschätzungen der Pauschalen im Festsetzungszeitraum, insbesondere im Fall von abweichend eingetretener Kostenentwicklung aufgrund von Tarifveränderungen, erfolgt eine Korrektur des Fehlschätzungsbetrages mit dem nächstmöglichen Festsetzungszeitraum.“

§ 7 Mitteilungspflichten im Hinblick auf die Festsetzung von Ausbildungsbudgets

A Beabsichtigte Neuregelung

Es wird geregelt, welche Unterlagen von den Trägern der praktischen Ausbildung oder den Pflegeschulen an die zuständige Stelle zu übermitteln sind.

B Stellungnahme

Für Auszubildende, die ihre Ausbildung bei einem Träger der praktischen Ausbildung absolvieren, der ambulante und stationäre Einrichtungen unterhält, bedarf es einer ergänzenden Klarstellung. Bei der Ermittlung der Mehrkosten der Ausbildungsvergütung ist der jeweilige Anrechnungsschlüssel nach § 27 Absatz 2 PflBG anzuwenden. Dieser bestimmt sich nach dem Träger der praktischen Ausbildung (vgl. § 16 PflBG und § 7 Absatz 4 PflBG). Der Ausbildungsvertrag nach § 16 PflBG muss deshalb bei Komplettanbieterangaben zu der hauptsächlich ausbildenden Einrichtung enthalten, um eine klare Zuordnung und Anwendung des Anrechnungsschlüssels zu ermöglichen. Die Träger der praktischen Ausbildung sollten daher bei ihren Angaben zur Berechnung der Mehrkosten der Ausbildungsvergütung eine Erklärung zur tatsächlichen Ausbildungseinrichtung der Auszubildenden übermitteln.

Daneben wird grundsätzlich vorgeschlagen, dass die zuständige Stelle ein geeignetes Übermittlungsverfahren für die elektronische Annahme von Daten einrichtet (z. B. Portallösung). Die Vertragsparteien nach § 30 Absatz 1 PflBG müssen die Möglichkeit erhalten diese Daten einzusehen und zur Kalkulation der zukünftigen Pauschalen heranzuziehen.

C Änderungsvorschlag

§ 7 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 wird wie folgt ergänzt:

„Träger der praktischen Ausbildung, die ambulante und stationäre Einrichtungen betreiben, übermitteln ergänzend eine Erklärung, bei welcher Einrichtung mit dem Auszubildenden der Ausbildungsvertrag geschlossen wurde. Der Träger der praktischen Ausbildung hat der zuständigen Stelle auf Aufforderung der zuständigen Stelle die Ausbildungsverträge vorzulegen.“

§ 8 Zurückweisung unangemessener Ausbildungsvergütungen und un- plausibler Angaben

A Beabsichtigte Neuregelung

Die Vorschrift regelt die Einzelheiten der Ermittlung des Ausbildungsbudgets durch die zuständige Stelle und die Bewertung der Auszubildendenzahlen und der Ausbildungsvergütung.

B Stellungnahme

Der Verordnungsgeber gibt in der Begründung einen Hinweis darauf, dass die Angemessenheit der Ausbildungsvergütung nach der aktuellen arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung erfolgt. Die Begriffsbestimmung bleibt damit eher subjektiv determiniert durch die jeweiligen Entscheider in den zuständigen Stellen der Länder. Es wird kein einheitliches und transparentes Verfahren eingerichtet. Es bleibt zu befürchten, dass keine stringente und vergleichbare Umsetzung in den Ländern erfolgt, was zu einer Ungleichbehandlung der Ausbildungseinrichtungen im Bundesgebiet führt. Es ist sinnvoll, die Begriffsbestimmung klar zu fassen und eine Berichtspflicht der zuständigen Stelle gegenüber den Vereinbarungspartnern nach § 30 Absatz 1 bzw. § 31 Absatz 1 PfIBG vorzusehen.

C Änderungsvorschlag

In § 8 wird folgender neuer Absatz 3 eingefügt:

„Übersteigt die Ausbildungsvergütung um mehr als 2 v. H. den Leittarifvertrag (TVöD/VKA), ist dies als unangemessen anzusehen. Bei der Prüfung der Angemessenheit sind die Ausbildungsvergütungen anderer Ausbildungsstätten vergleichend heranzuziehen. Die Vereinbarungspartnern nach § 30 Absatz 1 Satz 1 bzw. § 31 Absatz 1 PfIBG erhalten von der zuständigen Stelle die Unterlagen und Ergebnisse zu den Prüfungsverfahren nach den Absätzen 1 und 2. Abweichungen, die den Leittarifvertrag um mehr als 2% übersteigen, können nur im Einvernehmen mit den Vereinbarungspartnern nach § 30 Absatz 1 Satz 1 PfIBG der Finanzierung des Ausbildungsbudgets zugrunde gelegt werden. Die Vertragsparteien nach § 30 Absatz 1 Satz 1 PfIBG vereinbaren bis zum 15. Juni 2019 weitere Vorgaben zur Prüfung der Angemessenheit der Ausbildungsvergütung und unplausibler Angaben.“

§ 9 Festsetzung der Ausbildungsbudgets

A Beabsichtigte Neuregelung

Es wird die Aufgabe der zuständigen Stelle zur Festsetzung der individuellen Ausbildungsbudgets geregelt.

B Stellungnahme

Das Fehlen jeglicher Berichts- und Offenlegungspflichten der zuständigen Stelle gegenüber den Vereinbarungspartnern schafft vollkommene Intransparenz. Allen, an der Finanzierung des neuen Ausgleichsfonds Beteiligten, sind die Informationen und Festlegungen die der zuständigen Stelle bekannt sind, zur Verfügung zu stellen oder in einem geeigneten Verfahren auf elektronischem Weg (z.B. durch ein Datenportal) verfügbar zu machen. Dies ist insbesondere bedeutsam für die parallelen Ermittlungsverfahren der Ausbildungsfinanzierung für andere Ausbildungsberufe, die nicht unter das Pflegeberufegesetz fallen, aber auch im Übergangszeitraum bis zur vollständigen Umsetzung aller Ausbildungsjahrgänge im neuen Ausgleichsfonds. Die Finanzierung der verschiedenen Ausbildungsberufe und Finanzierungssysteme ist möglichst klar und sachgerecht abzugrenzen.

C Änderungsvorschlag

§ 9 wird wie folgt ergänzt:

„Die Vereinbarungspartnern nach § 30 Absatz 1 bzw. § 31 Absatz 1 PflIBG erhalten von der zuständigen Stelle die Information über die Festsetzung der Ausbildungsbudget für jeden Träger der praktischen Ausbildung und für jede Pflegeschule. Die Informationen werden in dem Datenportal nach § 20 zur Verfügung gestellt.“

§ 14 Einzahlungen in den Ausgleichsfonds

A Beabsichtigte Neuregelung

Die Vorschrift regelt die Weiterleitung der Umlagebeträge der Einrichtungen in den Ausgleichsfonds.

B Stellungnahme

Im Fall einer Insolvenz einer Einrichtung müssen die Kostenträger auch im Insolvenzverfahren die Umlagebeiträge an die Einrichtungen abführen. Das führt dazu, dass einzelne Insolvenzverwalter die rechtlichen Grundlagen so auslegen, dass die Umlagebeiträge als Einnahmen der Einrichtung der Insolvenzmasse zugeführt werden.

Es bedarf einer gesetzlichen Regelung, dass die Umlagebeiträge von den Einnahmen der Einrichtungen abgegrenzt werden und nicht der Insolvenzmasse zufallen können. Nur so kann vermieden werden, dass den Ausgleichsfonds Mittel entzogen werden, obwohl die Umlagebeiträge von den Krankenkassen entrichtet werden.

C Änderungsvorschlag

In § 14 sollte ein Absatz 3 ergänzt werden:

Es ist eine gesetzliche Regelung zu ergänzen, dass die von den Kassen an die Einrichtungen gezahlten Umlagebeiträge rechtlich dem Ausgleichsfonds unmittelbar zuzuordnen sind (nur Verrechnungsposition) und somit nicht der Insolvenzmasse zufallen können.

§ 18 Rechnungslegung

A Beabsichtigte Neuregelung

Die Vorschrift regelt die Grundzüge der Rechnungslegung durch die zuständige Stelle.

B Stellungnahme

Bisher unregelt ist der Umgang mit dem zur Verfügung gestellten Ausgleich für Verwaltungs- und Vollstreckungskosten. Aus Sicht des AOK-Bundesverbandes ist eine Zweckbindung an die Finanzmittel zu knüpfen. Die zuständige Stelle sollte ein Nachweis für die zweckentsprechende Verwendung der zur Verfügung gestellten Verwaltungsmittel im Rahmen der Rechnungslegung erbringen. Für nicht zweckentsprechend verwendete Mittel ist eine Anpassung des Finanzierungsbedarfes nach § 32 Absatz. 2 PflBG im folgenden Finanzierungszeitraum vorzusehen.

Völlig unklar sind die Information- und Berichtspflichten der zuständigen Stelle im Rahmen der Rechnungslegung. Die Veröffentlichung der Rechnungslegung könnte in dem vorgeschlagenen Informationsportal der zuständigen Stelle nach § 20 erfolgen.

C Änderungsvorschlag

§ 18 wird um folgenden Absatz 2 ergänzt:

„Die Rechnungslegung nach Absatz 1 beinhaltet auch den Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung zu dem Ausgleichsbetrag für Verwaltungs- und Vollstreckungskosten entsprechend § 32 Absatz 2 PflBG. Nicht zweckentsprechend verwendete Mittel sind im Finanzierungsbedarf des nächsten Finanzierungszeitraums als Ausgleich mindernd zu berücksichtigen.“

§ 18 wird um folgenden Absatz 3 ergänzt:

„Die Berechnungen zur Rechnungslegung und die Bestätigung nach Absatz 1 werden an die Vereinbarungspartnern nach § 30 Absatz 1 PflBG übermittelt [alternativ: „...im Informationsportal der zuständigen Stelle nach § 20 veröffentlicht.“]. Die Erkenntnisse aus der Rechnungslegung werden von den Vereinbarungspartnern im folgenden Finanzierungszeitraum berücksichtigt, insbesondere bei der Ermittlung der Pauschalen nach § 30 PflBG sowie der Feststellung der Höhe des Finanzierungsbedarfs nach § 32 PflBG und bei der Vereinbarung der Umlagebeträge nach den § 33 Absätze 3 und 4 PflBG.“

III. Ergänzender Änderungsbedarf

Mitteilung des Finanzierungsbedarfs an das Land und die soziale Pflegeversicherung

A Vorgeschlagene Neuregelung

Es wird die Mitteilungspflicht der zuständigen Stelle und die entsprechende Frist zum Finanzierungsanteil der weiteren an der Finanzierung Beteiligten geregelt.

B Stellungnahme

Der derzeitigen Chronologie folgend, sollten auch die weiteren Beteiligten über ihren, sich jährlich ändernden, Finanzierungsanteil informiert werden. Die Ergänzung dient der Transparenz und Vollständigkeit.

C Änderungsvorschlag

Einfügen des folgenden neuen

§ 14 Mitteilung des Finanzierungsbedarfs an das Land und die soziale Pflegeversicherung :

„Die zuständige Stelle setzt bis zum 30. September des Festsetzungsjahres den Finanzierungsanteil gegenüber den weiteren an der Finanzierung des Ausgleichsfonds Beteiligten entsprechend ihrem Anteil nach § 33 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 fest.“

Informationsportal der zuständigen Stelle

A Vorgeschlagene Neuregelung

Es wird die Errichtung eines landesindividuellen Datenprotals bei der zuständigen Stelle geregelt.

B Stellungnahme

Die bisherige Verordnung lässt einige Verfahrensfragen zur Datenermittlung, Datengrundlage und Nachweispflichten offen. Dazu wurden durch den GKV-Spitzenverband in den Gemeinsamen Empfehlungen gemäß § 56 Absatz 4 PflBG vom 17.11.2017 konkrete Vorschläge formuliert. Die entsprechenden Unterlagen sollten in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden und über ein vereinbartes Zugriffsrechtekonzept den Vereinbarungspartner auf Landesebene zugänglich gemacht werden.

In diesem Zug könnten die Informations- und Berichtspflicht der zuständigen Stelle konkretisiert werden. Alle Daten laufen bisher in der zuständigen Stelle zusammen, in welchem Umfang die Daten den Vereinbarungspartner zur Verfügung gestellt werden, ist nicht geregelt. Die Informationen sind jedoch wesentlich für die Kalkulation der Pauschalen, sowie im Übergangszeitraum, bis zur vollständigen Umsetzung aller Ausbildungsjahrgänge, im neuen Ausgleichsfonds. Die Finanzierung der verschiedenen Ausbildungsberufe und Finanzierungssysteme ist möglichst klar und sachgerecht abzugrenzen.

C Änderungsvorschlag

Einfügen des folgenden neuen

§ 20 Informationsportal der zuständigen Stelle :

„Die zuständige Stelle installiert zum Zweck der Unterstützung der Vereinbarung der Pauschalbudgets nach § 30 PflBG bis zum 30. September 2020 ein Datenprotal. Das Datenprotal dient zur elektronischen Datenübermittlung für die Träger der praktischen Ausbildung und die Pflegeschulen und enthält alle an die zuständige Stelle übermittelten Informationen und Unterlagen. Es wird erstmals im Festsetzungsjahr 2021 die erforderlichen Informationen zur Kalkulation der Pauschalen bereitstellen.

Daneben veröffentlicht die zuständige Stelle im Datenportal die Informationen zum Prüfverfahren nach § 8, zur Abrechnung nach § 17 und zur Rechnungslegung nach § 18.“

Näheres zum Aufbau und Verwendung der Daten sowie zu den Zugriffsrechten, vereinbaren die Vereinbarungspartner nach § 30 Absatz 1 PflBG bis zum 30. September 2019.