

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Referentenentwurf

Entwurf einer Verordnung über die Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Pflege sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen

(Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung - PflAFinV)

zur Erörterung des
Bundesministeriums für Gesundheit

06.07.2018

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Sozialpolitik

Marco Frank
Referatsleiter Pflegepolitik

marco.frank@dgb.de

Telefon: +49 30 – 24060-289
Telefax: +49 30 – 24060-226

Henriette-Herz-Platz 2
D – 10178 Berlin

am 13. Juli 2018



A) Allgemeine Einschätzung und Bewertung

Der DGB setzt sich für die Verbesserung der Leistungen für pflegebedürftige Menschen, pflegende Angehörige sowie für verbesserte Rahmenbedingungen beruflich Pflegenden ein. Mit dem vorliegenden Referentenentwurf für eine Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung (PflAFinV) sollen auf Grundlage der Ermächtigung in § 56 Absatz 3 PflBG Konkretisierungen und weitere Einzelheiten der Finanzierung der Pflegeausbildung festgelegt werden. Dabei geht es auch um Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte und Festlegungen darüber, welche Kosten die Träger der praktischen Ausbildung und die Pflegeschulen im Rahmen der Vereinbarung von Ausbildungsbudgets geltend machen können.

Es zeichnet sich ab, dass die Pflegebranche in Zukunft zu einem der größten Arbeitsfelder gehören wird. Aufgrund des großen Fachkräftebedarfs bedarf es hoher Ausbildungszahlen in der Pflege, die eine qualitativ gute Versorgung von Patienten und pflegebedürftigen Menschen gewährleisten. Vor diesem Anspruch – hohe Fachlichkeit und Professionalisierung für eine qualitativ gute Versorgung – setzt sich der DGB dafür ein, dass alle tatsächlich entstandenen Kosten bei wirtschaftlicher Betriebsführung refinanziert werden. Nur so kann eine generelle Aufwertung des dringend benötigten Pflegeberufes gelingen.

Die finanzielle Neuordnung der neuen Pflegeausbildung soll unter Finanzierungs-Beteiligung von der Länder, der Landeskrankenhausesgesellschaften, die Vereinigungen der Träger der ambulanten oder stationären Pflegeeinrichtungen im Land, der Landesverbände der Kranken- und Pflegekassen sowie des Landesausschusses des Verbandes der privaten Krankenversicherung mittels Pauschalen und Individualbudgets ausgehandelt werden. Damit besteht mittel- und langfristig die Gefahr der Unterfinanzierung, wenn die Ausbildungskosten steigen. Deshalb spricht sich der DGB stattdessen für die Erstattung der tatsächlichen Ausbildungskosten bei wirtschaftlicher Betriebsführung aus. Der schulische Anteil der Ausbildungskosten sollte demzufolge durch die Länder getragen werden und die Finanzierung der betrieblichen Ausbildungskosten den Leistungserbringern obliegen. Der DGB begrüßt in diesem Zusammenhang die Einführung der lange geforderten Ausbildungsumlage. Dies könnte zu Anreizen im Hinblick auf die Schaffung weiterer Ausbildungsplätze führen.

Der DGB kritisiert, dass der Verordnungsentwurf auf Vorschläge zur Finanzierung des praktischen Teils der hochschulischen Pflegeausbildung verzichtet. Die Folge werden erhebliche Benachteiligungen für die praktische Ausbildung der Studierenden sein, u.a. in Bezug auf die Durchführung der Praxisanleitung oder der Zahlung einer angemessenen Ausbildungsvergütung.

Der DGB begrüßt die Regelungen zur Durchführung jährlicher statistischer Erhebungen zur beruflichen Ausbildung in der Pflege als Bundesstatistik. Transparenz und Weiterentwicklung der Pflegeberufe sind auf dieser Grundlage nötig und wichtig.



B) Einschätzung des Gesetzentwurfes im Einzelnen

Anwendungsbereich (§1 PflAFinV)

Der im Verordnungsentwurf auf die berufliche Ausbildung in der Pflege begrenzte Anwendungsbereich sollte nach Ansicht des DGB um jenen des praktischen Teils der hochschulischen Pflege-Ausbildung erweitert werden. Bleibt es bei der Regelungslücke, könnte dies zum Nachteil der Studierenden während der praktischen Ausbildung gereichen, u. a. in Bezug auf die Durchführung der Praxisanleitung oder der Zahlung einer – gesetzlich ohnehin nicht vorgeschriebenen – angemessenen Ausbildungsvergütung. Es besteht zudem die Gefahr, dass durch innerbetriebliche Umverteilung auch die betrieblich-schulische Ausbildung darunter leidet.

Vereinbarung von Pauschalen (§5 PflAFinV)

Die Finanzierung der Ausbildungskosten über Pauschalen birgt insofern Risiken für die Qualität der Ausbildung, als eine Vereinheitlichung der Kosten nicht mit den unterschiedlichen Standards der jeweiligen Pflegeschulen und -einrichtungen zu vereinbaren sind. Besser ausgestattete (räumlich und personell) Ausbildungsträger wären gezwungen, Einsparungen zu Lasten der Ausbildungsqualität vorzunehmen. Deshalb setzt sich der DGB dafür ein, dass alle tatsächlich entstandenen Kosten bei wirtschaftlicher Betriebsführung zu refinanzieren sind.

Der im Pflegeberufegesetz in § 30 Abs. 3 festgelegte Zweijahreszeitraum zur Anpassung der Pauschalen sollte auf ein Jahr verkürzt werden, um Kostensteigerungen adäquat und zeitnah abbilden zu können.

Da die Krankenhaus- und Einrichtungsträger unter hohem Kostendruck stehen, kommt es immer wieder vor, dass zweckgebundene Mittel für die Ausbildung anderweitig verwendet werden. Um nach § 34 Abs. 1 des Pflegeberufegesetzes einen solchen zweckgebunden Mitteleinsatz für die Ausbildung nachzuweisen, sollten zusätzliche Transparenzkriterien eingezogen werden. Darüber hinaus sind Sanktionsmöglichkeiten zu definieren, die bei nicht zweckgebundener Mittelverwertung Anwendung finden müssen.

Zu Absatz 1

Die im Rahmen der Vereinbarung von Ausbildungsbudgets zu finanzierenden Tatbestände nach Anlage 1 sind aus Sicht des DGB nachvollziehbar und schlüssig. Insbesondere der Hinweis, dass die Kosten der über Kooperationsvereinbarungen beteiligten Einrichtungen mit einzubeziehen sind, wird ausdrücklich begrüßt.



In Punkt 1.1 „Schulleitung“ sollte das Wort „insbesondere“ durch „einschließlich“ ersetzt werden.

Unter Punkt 4 „Kosten der Praxisanleitung“ ist insoweit eine Klarstellung vorzunehmen, als auch die arbeitsplatzbezogenen Kosten der praktischen Ausbildung über das Ausbildungsbudget zu tragen und zu refinanzieren sind. Gemeint sind damit jene Kosten, die sich aus dem Stellenbedarf der Beschäftigten ergeben, welche die Praxisanleitung durchführen..Die Personalkosten der PraxisanleiterInnen und ihre Arbeitsausfallkosten für die Zeiten der Anleitungen müssen explizit anerkannt und aufgeführt werden. Dabei müssen sich die Personalkosten für das Ausbildungspersonal – analog der Ausbildungsvergütungen – an den tatsächlich entstehenden Kosten orientieren.

Der DGB weist zudem darauf hin, dass unter Reisekosten gem. Ziffer 5.3 ausdrücklich auch Reisekosten und Gebühren zählen, die den Auszubildenden für externe Einsätze und ggfs. durchgeführte externe Seminare entstehen. In diesem Rahmen bestehende tarifliche Ansprüche (z. B. Fahrten zu Ausbildungsmaßnahmen außerhalb der Ausbildungsstätte des Trägers der praktischen Ausbildung und Familienheimfahrten) sind in vollem Umfang zu refinanzieren.

Zu Absatz 2

Hier sind Tarifierhöhungen beim Ausbildungspersonal (PraxisanleiterInnen oder Lehrkräfte) im tatsächlich entstehenden Umfang zwingend zu berücksichtigen und in Anlage 2 entsprechend abzubilden.

Zu Absatz 3

§ 5 Abs. 3 Satz 1 ermöglicht es, dass mehrere oder alle Kostentatbestände der Anlage 1 in einer Pauschale zusammengefasst werden können. Um für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit und damit eine sachgerechte Kostenerstattung zu sorgen, spricht sich der DGB dafür aus, Satz 1 zu streichen.

Zu begrüßen ist, dass nach Satz 2 unterschiedliche Pauschalen für einen Kostentatbestand für einen Übergangszeitraum zugelassen werden, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Dabei könnte eine Ausweitung des Übergangszeitraumes von fünf Jahren hilfreich sein. Bei der Umsetzung der Mindestanforderungen für die Pflegeschulen in § 9 des Pflegeberufgesetzes ist eine Übergangszeit von zum Teil neun Jahre vorgesehen.



Vereinbarung von Individual-Budgets (§6 PflAFinV)

Die Möglichkeit der Vereinbarung von Individualbudgets ermöglicht aus Sicht des DGB eine konkretere Geltendmachung der tatsächlich veranschlagten Kosten der Pflegeausbildung.

Zu Absatz 2

§ 6 Abs. 2 Satz 2 ermöglicht eine anteilige Berücksichtigung der Kosten für andere Ausbildungsberufe, soweit Personal- oder Sachmittel auch für diese Ausbildungsberufe genutzt werden. Problematisch ist, dass der Umfang der anteiligen Finanzierung nicht festgelegt wird. In der Folge könnte eine anteilige Co-Finanzierung zu Lasten der Auszubildenden in der Pflege erfolgen. Daher ist eine sachgerechte Abgrenzung der Ausbildungskosten vorzunehmen.

Mitteilungspflichten im Hinblick auf die Festsetzung von Ausbildungsbudgets (§7 PflAFinV)

Abs. 1 Satz 1 ist um eine Ziffer 4. „Kosten der praktischen Ausbildung einschl. der Kosten der Praxisanleitung“ zu ergänzen. Die Anlage 2 ist wie oben beschrieben entsprechend zu ergänzen.

Zurückweisung unangemessener Ausbildungsvergütungen und unplausibler Angaben (§8 PflAFinV)

§ 8 Abs. 1 und 2 regeln das Verfahren der Zurückweisung unangemessener Ausbildungsvergütungen. Unter Bezugnahme auf § 29 Abs. 2 des Pflegeberufegesetzes ist klarzustellen, dass tarifvertraglich vereinbarte Ausbildungsvergütungen immer als angemessen zu gelten haben.

Abrechnung (§17 PflAFinV)

Abs. 2 sieht vor, dass der Träger der praktischen Ausbildung auf Anforderung der zuständigen Stelle die Ausbildungsverträge vorzulegen hat. Der DGB begrüßt diese Regelung und spricht sich darüber hinaus dafür aus, dass die Ausbildungsverträge jährlich zu den Neueinstellungen vorgelegt werden müssen, damit die Richtigkeit der Angaben nicht nur stichprobenhaft überprüft wird. Eine Bestätigung des Jahresabschlussprüfers sollte verbindlich vorgeschrieben werden, um eine Umgehung der Zweckbindung der Ausbildungsbudgets auszuschließen.



Teil 2 – Durchführung statistischer Erhebungen

Art und Zweck, Umfang (§19 PflAFinV)

Die geplante Regelung, nach der Erhebungen zum Zweck der Darstellung und Bewertung der beruflichen Ausbildung in der Pflege sowie zur Beurteilung gesetzlicher Maßnahmen vorgesehen sind, ist aus Sicht des DGB zielführend und begrüßenswert. Um eine bessere Steuerung des Ausbildungsangebots und seine Orientierung am steigenden Bedarf zu ermöglichen, sollte die Erhebung als Bundesstatistik festgelegt- und von den Statistischen Landesämtern dezentral durchgeführt werden.

In Abs. 3 Nr. 1 sollten nach den Worten „... und die Pflegeschulen“ die Worte ergänzt werden „inkl. der jeweiligen Anzahl und Qualifikation des Ausbildungspersonals“, um weitere Daten zur Anzahl der Praxisanleiter/-innen und Lehrkräften zu erhalten. Da entgegen der Vorgabe in § 55 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Pflegeberufgesetzes die „weiteren an der Ausbildung beteiligten Einrichtungen“ nicht aufgenommen werden, sollte zugleich eine Konkretisierung der Angaben in der vorliegenden Verordnung möglich sein.

Erhebungsmerkmale (§21 PflAFinV)

Der DGB begrüßt die vorgesehenen Vorgaben zu den Erhebungsmerkmalen und regt an, neben den Gründen, die zur Beendigung der Ausbildung führen, weitere Daten zu erheben. Diese sind u. a. schulische oder berufliche Zugangsvoraussetzungen oder der Zeitpunkt der individuellen Beendigung der Ausbildung. Wie zu § 19 Abs. 3 Nr. 1 ausgeführt, sollte als Erhebungsmerkmal auch die Anzahl und Qualifikation des Ausbildungspersonals umfasst werden.

Periodizität und Berichtszeit (§23 PflAFinV)

Die Regelung, dass die Erhebungen jährlich für das vorangegangene Kalenderjahr durchgeführt werden sollen, wird vom DGB befürwortet. Insbesondere ist aus gewerkschaftlicher Sicht zu ergänzen, dass eine Veröffentlichung der Erhebungen verpflichtend zu regeln ist.