

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Bundesministerium für Gesundheit  
Frau Corinna Kleinschmidt  
Friedrichstraße 108  
10117 Berlin

E-Mail: [315@bmg.bund.de](mailto:315@bmg.bund.de)  
[corinna.kleinschmidt@bmg.bund.de](mailto:corinna.kleinschmidt@bmg.bund.de)

Bundesministerium für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend  
Herrn Dr. Tobias Viering  
Glinkastraße 24  
10117 Berlin

E-Mail: [305@bmfsfj.bund.de](mailto:305@bmfsfj.bund.de)  
[tobias.viering@bmfsfj.bund.de](mailto:tobias.viering@bmfsfj.bund.de)

05.07.2018/rem

Ansprechpartner:

Lutz Decker  
Deutscher Städtetag  
Tel.-Nr.: 0221-37 71-305  
E-Mail: [lutz.decker@staedtetag.de](mailto:lutz.decker@staedtetag.de)

Aktenzeichen: 53.13.15 D

Miriam Elsaesser  
Deutscher Landkreistag  
Tel.-Nr.: 030-59 00 97-332  
E-Mail: [miriam.elsaesser@landkreistag.de](mailto:miriam.elsaesser@landkreistag.de)

Aktenzeichen: V-560-01/5

Uwe Lübking  
Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Tel.-Nr.: 030-773 07-245  
E-Mail: [uwe.luebking@dstgb.de](mailto:uwe.luebking@dstgb.de)

Aktenzeichen:

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

Ihr Schreiben vom 18.06.2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung und die Möglichkeit einer Stellungnahme zu dem Referentenentwurf einer Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung - PflAFinV. Leider war die Fristsetzung für eine Stellungnahme sehr kurz gewählt, sodass es nicht flächendeckend möglich war, die Kommunen zu befragen. Wir möchten darum bitten, bei zukünftigen Stellungnahmeverfahren eine angemessene Zeit einzuplanen, damit die Stimmen aus der Praxis auch tatsächlich gehört werden können.

### **I. Grundsätzliches**

Die Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung steht vor dem Hintergrund der neuen Regelungen des Pflegeberufegesetzes, insbesondere der entsprechenden Ermächtigung in § 55 Abs. 1 und § 56 Abs. 3 des Pflegeberufegesetzes. Mit den einmal so gesetzten gesetzlichen Rahmenbedingungen ist es positiv, wenn ein Verordnungsentwurf die im Gesetz getroffenen Aussagen zur Finanzierung der Ausbildung der Pflegefachfrauen/-männer ab 2020 präzisiert. Grundsätzlich positiv erscheint, dass nun alle Träger an der Finanzierung beteiligt werden, unabhängig von der Anzahl der Auszubildenden.

Diese Verordnung beschränkt sich allerdings nur auf die Pflegeberufe und damit nicht auf alle Ausbildungsberufe nach § 2 KHG. Damit wird es künftig nötig sein, zwei Ausbildungsfonds zu betreiben, was zwangsläufig zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führt.

Das Instrument der Fondsfinanzierung ist auch noch nicht in allen Bundesländern etabliert. Insbesondere wo das nicht der Fall ist, dürfte zusätzlicher Aufwand entstehen. Einem übermäßigen Aufwand für die Administration ist möglichst bereits jetzt entgegenzuwirken.

Das Instrument des Pflegeausbildungsfinanzierungsfonds gibt aber auch weiteren Anlass für kritische Überlegungen. Offenbar wurde ein Weg gesucht, die Länder nicht mit den Kosten der Berufsausbildung für die Berufsschulen zu belasten. Durch den Entzug der Länder aus ihrer originären Verantwortung wird jetzt ein sehr bürokratisches Verfahren geschaffen, dessen Aufwände und Umsetzungserfordernisse nicht der Förderung der beruflichen Ausbildung in der Pflege zuträglich sind.

Ohne die Diskussion zur eingeleiteten Pflegeberufereform erneut aufzumachen, weisen wir auf die Gefahr hin, dass die Attraktivität, die ja eigentlich gesteigert werden soll, besonders in der Altenpflege gemindert wird. Viele derzeit ausbildende Einrichtungen haben bereits geäußert, unter den neuen Bedingungen nicht mehr auszubilden. Zum einen wächst der organisatorische Aufwand der Einrichtungen enorm an, zum anderen steigt die Gefahr, dass Auszubildende, die in der Altenpflege angestellt werden, in den Krankenhausbereich wechseln.

Unberücksichtigt ist geblieben, dass mit dem Ausgleichsfonds allenfalls ein landesinterner Ausgleich zwischen Ausbildungsstellen und künftigen Arbeitgebern geschaffen wird. Das nicht unerhebliche Phänomen des „länderübergreifenden Transfers“ von ausgebildeten Fachkräften wird nicht berücksichtigt. Somit würden die Versicherten und Sozialhilfeträger eines Bundeslandes die Ausbildungskosten für andere Bundesländer mitfinanzieren. Hier stellt sich seitens der betroffenen Länder die Frage, wie dies kompensiert wird.

## **II. Zu Einzelbestimmungen**

In Bezug auf § 3 Abs. 1 sollten mit Blick auf die Ausgestaltung auf Landesebene Vorgaben bezüglich der Datenübermittlung für alle Schulträger folgen: Welche Daten sind zu welchem Zeitpunkt in welchem Datenformat (z. B. CSV-Datei) und wie verschlüsselt bereitzustellen und auszuleiten. Das Datenformat sollte so gewählt sein, dass keine Abhängigkeit zu einem Hersteller von Schulsoftware entsteht und im Notfall auch eine manuelle Datenübermittlung ermöglichen.

### **Zu § 4 – staatliche Pflegeschulen**

Durch die Regelungen in § 4 des Entwurfs wird versucht, den Belangen der öffentlichen Schulen Rechnung zu tragen. Die Begründung schränkt die Regelungsfreiheit der Länder allerdings stark ein, so dass zweifelhaft ist, ob das beabsichtigte Ziel erreicht werden kann. Nichtsdestotrotz ist § 4 als Grundlage für eine sinnvolle Regelung für Berufsschulen in kommunaler Trägerschaft wichtig.

§ 5 verweist hinsichtlich der Definition der zu berücksichtigten Kosten auf Anlage 1. Investitionskosten sind hier nicht aufgeführt. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Anlage 1.

Zum Beleg der prospektiven Kostenkalkulation (Pauschalen) können zur Untersetzung der einzureichenden Daten Istkosten herangezogen werden, deren Richtigkeit durch geeignete Belege nachzuweisen ist (§ 5). Das bisherige Verfahren scheint hier möglicherweise nicht mehr zu Anwendung zu kommen. Wer entscheidet dann welche Belege und was sachlich hin-

sichtlich Art und Höhe richtig ist? Hier muss auch an den komplexen Betrieb von großen Schulen im Ausbildungsverbund mit mehreren Ausbildungsrichtungen (über die Pflege hinaus) gedacht werden.

Gemäß § 6 sind Kosten der Ausbildungsstätte, welche nicht unter das Pflegeberufegesetz fallen, abzugrenzen. Wie und mit wem werden dann die Individualbudgets vereinbart? Hier sollte es weiterhin eine Clusterung in Ausbildungsstättentypen geben, da die Betriebs- und Kostenstrukturen der Schulen nicht homogen sind.

#### Vereinbarung Individualbudgets vs. Pauschalbudgets (§§ 6, 7)

Der Verordnung ist noch nicht zu entnehmen, welche Form der Ausbildungsbudgets kommen wird, es werden sowohl Individualbudgets als auch Pauschalbudgets benannt. Fraglich ist, ob die landesrechtlichen Regelungen dieses präzisieren werden und welche zuständige Stelle die notwendigen Daten zur Finanzierungsregelung erhält.

Gemäß § 7 sind die erforderlichen Angaben zur Schülerzahl oder Mehrkosten der Ausbildungsvergütung bereits zum 15.06. des Festsetzungsjahres zu machen: Damit ist die Meldung um rund 3 Monate früher als bisher zu erstatten. Die Ungenauigkeit des Zahlenmaterials wird hierdurch zunehmen. Durch die sehr frühe Meldeverpflichtung wächst die Gefahr, dass die Einzahlungen in den Ausgleichsfond von den tatsächlichen Istkosten des Folgejahres erheblich abweichen. Die nach Anlage 2 zu meldenden personenbezogenen Daten gehen weit über die bisherigen Mitteilungen hinaus. Hieraus wird sich ein erhöhter Verwaltungsaufwand ergeben.

Gemäß § 9 wird das Ausbildungsbudget je Schüler und Monat festgesetzt, d. h. bei schwankenden Schülerzahlen wird es unterschiedliche Monatszahlungen geben. Vorgesehen ist, dass die "zuständige Stelle" das Ausbildungsbudget je Ausbildungsstelle und Monat festsetzt (§ 9 / § 11). Dazu sind allerlei Daten zu verschiedenen Fristen von mehreren Beteiligten (Krankenhaus, Pflegeeinrichtung, Krankenkasse usw.) zu melden. Dazu gibt es offenbar noch keine definierten Wege oder, bis auf die aus der bisherigen Finanzierung abgeleiteten Anlage 1, ganz konkreten Datenbeschreibungen. Ohne eine saubere und ausführliche Definition (Tabellenmaster/Begleitkommentar/Kalkulationshandbuch) der Daten werden Unschärfen entstehen, welche (nach § 8) zu Ablehnungen führen könnten.

Hinsichtlich der Zahlungen des Umlagebeitrages in den Ausgleichsfonds gemäß der §§ 13 und 14 können diese in den Vergütungssätzen nach § 84 SGB XI berücksichtigt werden. Da die zuständige Behörde den zu zahlenden Betrag jedoch erst bis zum 30.09. eines Jahres mitteilt, können die Beiträge in die Anträge zu Pflegesatzverhandlungen zum 01.01. eines Jahres lediglich geschätzt werden.

Der vorliegende Entwurf trifft keine Aussage dazu, wie bei Kooperationen zwischen Pflegeschulen unterschiedlicher Träger (bspw. Pflegeschule eines Klinikums mit einer staatlichen Pflegeschule) die Verrechnung der Ausgleichszahlungen erfolgen soll. Wir bitten, diesen Fall zu berücksichtigen und die Vorgehensweise hierbei zu konkretisieren.

Besonders erhebliche Probleme werden sich voraussichtlich aus § 15 ergeben. Einen Monat vor Beginn der Zahlung, d.h. zu Beginn eines neuen Kurses, sind die Schülerdaten nach Anlage 2 nochmals zu aktualisieren. Dies bedeutet ebenfalls einen Mehraufwand gegenüber der bisherigen Verfahrensweise einer prospektiven Betrachtung und der Feststellung der tatsächlichen Schülerzahl am Jahresende. Zudem sind alle Änderungen, z. B. Ausbildungsabbrüche unverzüglich der zuständigen Stelle zu melden. Dies kann im Extremfall zu mehreren Meldungen in einem Monat führen. Minderungen der Schülerzahl führen damit ab dem Folgemo-

nat zu einer reduzierten Ausgleichszahlung, was ggf. zu sich ständig verändernden Zahlungsströmen führt. Eine Zunahme der Schülerzahl führt aber leider nur zu erhöhten Ausgleichszahlungen, wenn dies im Rahmen der landesweiten Liquiditätsreserve möglich ist. Die Orientierung der Ausgleichszuweisungen an den jeweiligen Ist-Zahlen der Auszubildenden bzw. Schülern ist bezogen auf die Mehrkosten im Rahmen der Ausbildungsvergütungen eine zumindest nachvollziehbare Konsequenz. Nicht so bei den Ausgleichszuweisungen für die Pflegeschulen, da die Absenkung der Schülerzahl im Rahmen der unterjährigen Fluktuation nicht gleichzeitig eine Absenkung der Vorhaltekosten für Ressourcen wie z.B. Lehrpersonal oder nebenamtliche Dozenten zur Folge hat. Tatsächlich sind die Kosten aus Anlage 1 zu einem überwiegenden Anteil Fixkosten, von der Schülerzahl abhängig sind lediglich die in Anlage 1 aufgeführten Ziffern 3, 4.1, 4.2 und 4.5. Ein Rückgang um einzelne Schüler reduziert damit die tatsächlichen Kosten nur unwesentlich. Ausschlaggebend ist die Anzahl der Jahrgangsklassen, welche unverändert hoch bleibt und für den jeweiligen Ausbildungsbeginn mit einer bestimmten Anzahl Schülern geplant wird. Eine Bemessung der Ausgleichszuweisung an den beiden Faktoren geplante Schülerzahl und Klassen, wäre daher eine notwendige Konsequenz. Sollte die Regelung der laufenden Meldung von Änderungen und die daran stetig angepassten Zahlungen beibehalten werden, sollte klargestellt werden, bei welchen Änderungen eine unverzügliche Meldung erfolgen soll.

In § 15 sollte außerdem klargestellt werden, dass die Schüler während ihrer gesamten Ausbildungszeit für die Ermittlung der Ausgleichszahlungen berücksichtigt werden – insbesondere auch während Phasen der praktischen Ausbildung.

Die Ausgleichsmechanismen sind insgesamt zu wenig beschrieben, möglicherweise existieren diese lediglich für abweichende Schülerzahlen (§ 15). Was passiert mit einer Über-/Unterdeckung zwischen Ausbildungspauschale und Istkosten / Mehrkosten der Ausbildungsvergütung?

In § 16 ist zu begrüßen, dass die Pauschalen des Landes ab dem Jahr 2020 monatlich statt wie bisher vierteljährlich ausgezahlt werden. Dies stärkt die Liquidität. Es ist auf einfache Abrechnungsmodalitäten zu achten.

#### §§ 19 ff. - Durchführung statistischer Erhebungen

Bereits jetzt wird deutlich, dass ein hoher administrativer Aufwand auf die Ausbildungsträger zukommen wird.

#### Zu Anlage 1 zu § 5 Abs.1 und § 6 Abs. 1, Aufstellung der erstattungsfähigen Kosten:

Positiv ist das Ziel, dass alle Ausbildungskosten unter Einhaltung der gesetzlich verankerten Qualitätsvorgaben des Pflegeberufgesetzes vollständig finanziert werden sollen. Diese Vorgabe muss sich in der Praxis allerdings auch konsequent umsetzen lassen. Zudem ist bei den zu ermittelnden Pauschalen von besonderer Bedeutung, dass die Personalkosten nach TVöD berücksichtigt werden, wie sie an kommunalen Pflegeschulen tarifvertraglich festgelegt sind.

Ausweislich der Begründung, orientiert sich die Anlage 1 zum vorliegenden Entwurf an Anlage 1 zur Rahmenvereinbarung gemäß § 17 a Abs. 2 KHG. Unklar bleibt jedoch, weshalb Investitionskosten dabei nicht aufgeführt sind, wohl aber „Instandhaltung/ Unterhaltung der Außenanlagen“. Im Ergebnis ist nach aktuellem Stand festzuhalten, dass für öffentliche Träger das Land die ihm obliegenden Personalkosten aus dem Fonds weitestgehend refinanzieren kann, während der kommunale Sachaufwandsträger für die öffentliche Schule die Investitionskosten nicht nur für das Gebäude, sondern auch für dessen technische Ausstattung weiter-

hin selbst trägt. Hier bedarf es einer Änderung: es muss auch für die kommunale Seite die Möglichkeit bestehen, Investitionen über den Ausgleichsfonds zu refinanzieren.

Zu den Raumkosten sind unter Punkt 7 der Anlage die erstattungsfähigen Betriebskosten des Krankenhauses angeführt. Unter Punkt 7.1 sind die Betriebskosten der Gebäude(-teile) angeführt, weiter unten werden „Mietnebenkosten“ erwähnt. Eine explizite Nennung der Erstattung von Investitionskosten für Gebäude, sofern nicht öffentlich gefördert, oder eine Erstattung der Mietkosten fehlt. Bei einem Fehlen einer expliziten Nennung erscheint es sehr wahrscheinlich, dass die Kostenträger diesbezüglich eine Kostenübernahme ablehnen werden. Offensichtlich geht der Gesetzgeber davon aus, dass alle existierenden Pflegeschulen zu irgendeinem Zeitpunkt mit öffentlichen Fördergeldern finanziert wurden und somit keine Abschreibungs- oder Mietkosten entstehen. Dies ist allerdings nicht der Fall. Hier wird uns etwa von einem Beispiel berichtet, in dem die Pflegeschule im Jahr 2006 aus einem über 50 Jahre alten, maroden Gebäude bestand, für das die Schulaufsicht die weitere Genehmigung kurzfristig zu versagen drohte. Aufgrund des bestehenden Investitionsstaus und der überlangen Genehmigungsdauer wurde das Problem alleine gelöst und Schulräume in einem Bürogebäude angemietet. Ziel war es, die Pflegeausbildung zu sichern und mit Hinblick auf den absehbaren Pflegenotstand attraktiv zu gestalten. Seit 12 Jahren werden dort 40.000 € p.a. Mietzahlungen aus Eigenmitteln gezahlt. Die Kostenträger lehnten in diesem Beispiel damals die Kostenübernahme ab mit Hinweis, dass Investitionskosten nicht zu den Betriebskosten gehören.

Pflegeschulen sollen nunmehr in einen eigenen Rechnungskreis geführt werden und Pflegefachkräfte in signifikantem Umfang auch für andere Leistungsbereiche ausgebildet werden, was in Teilen unserer Mitgliedschaft kritisch gesehen wird.

Zwar soll gesellschaftspolitisch die Zielsetzung vorrangig sein, die Pflegeausbildung attraktiv für Bewerber/innen auszugestalten. Es stellt sich aber die Frage, wie zukünftig notwendige Neubauten oder Erweiterungen von Pflegeschulen finanziert werden sollen. In der Anlage 1 sollte an dieser Stelle eine ergänzende Formulierung aufgenommen werden, die auf „Investitions-, Miet- und Mietnebenkosten“ für Ausbildungsräume abstellt, soweit die Finanzierung nicht durch öffentliche Fördermittel erfolgt(e).

Sämtliche in Anlage 1 aufgeführten Kosten (u. a. Praxisanleitung, Weiterbildung zur Praxisanleitung, Personalbeschaffung, anteilig allgemeine Verwaltung) sollen zu den Ausbildungskosten gehören, die über den Ausgleichsfond refinanziert werden sollen. Die Bezifferung dieser Kostenarten wird mit einem nicht unerheblichen Arbeitsaufwand verbunden sein. Wie geschildert fehlen hingegen bedeutende Kostenbestandteile in Verbindung mit dem Gebäude der schulischen Ausbildung.

Das Pflegeberufereformgesetz sieht eine jährliche Fortbildungsverpflichtung für Praxisanleiter im Umfang von 24 Stunden mit insbesondere berufspädagogischem Schwerpunkt vor. Um klarzustellen, dass auch die hier entstehenden Arbeitsausfallkosten erstattet werden, sollte

**Anlage 1 Ziffer 4.3** folgendermaßen ergänzt werden:

*„Arbeitsausfallkosten für die Teilnahme an Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zur Praxisanleiterin oder zum Praxisanleiter und zum Erhalt dieser Berechtigung (z. B. für die jährliche Fortbildungsmaßnahme mit berufspädagogischem Schwerpunkt)“*

Aus dem gleichen Grund sollte auch **Anlage 1 Ziffer 4.4** entsprechend erweitert werden:

*„Kosten der Qualifikation von Praxisanleiterinnen und Praxisanleitern sowie für den Erhalt dieser Berechtigung (z. B. für die jährliche Fortbildungsmaßnahme mit berufspädagogischem Schwerpunkt)“*

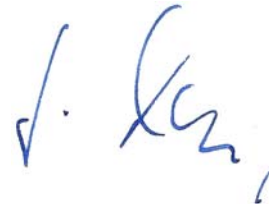
Unter Anlage 1 Ziffer 5 (Sachkosten) sollte die für die Ausbildung der Schüler im Krankenhaus zusätzlich erforderliche IT-Ausstattung (Hard- und Software), die etwa für die digitale Dokumentation gebraucht wird, in einer eigenen Position berücksichtigt werden. Zudem sollte unbedingt die sehr teure Ausstattung zum Erlernen von Pflegeaufgaben im Bereich der Intensivpflege berücksichtigt und refinanziert werden.

Alles in allem ist aus den zugänglichen Unterlagen für ein vollkommen neues und nicht mit dem Vorgänger vergleichbares Finanzierungssystem zu wenig zur konkreten Aufstellung und Kommunikation der Daten detailliert geregelt. Dazu werden möglichst klar definierte Tabellen, Berechnungsschemata und Mastertabellen benötigt, ergänzt durch ein beschreibendes Kalkulationshandbuch. Ohne Kenntnis dessen ist eine abschließende Bewertung schwierig. Möglicherweise könnte vor einem geplanten Umsetzungstermin eine zeitliche Periode zur Prüfung der Systemtauglichkeit genutzt werden.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Stefan Hahn  
Beigeordneter  
des Deutschen Städtetages



Jörg Freese  
Beigeordneter  
des Deutschen Landkreistages



Uwe Lübking  
Beigeordneter  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes