



**Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft**

# **Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di**

**zum**

**Referentenentwurf**

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

**zur Erörterung des Bundesministeriums für Gesundheit  
und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

**am 13. Juli 2018**

**Berlin, 06.07.2018**

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft  
Bundesverwaltung – Fachbereich Gesundheit,  
Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen  
Bereich Berufspolitik  
Paula-Thiede-Ufer 10  
10179 Berlin

## Zusammenfassung

Um die Pflegeberufe attraktiv zu machen, ist eine gute Ausbildung eine der wesentlichen Voraussetzungen. Es ist zu begrüßen, dass im Rahmen der Konzertierten Aktion Pflege auch die Ausbildung in der Pflege aufgegriffen und gestärkt werden soll. Alle laufenden und künftigen Maßnahmen müssen sich daran messen lassen, ob sie geeignet sind, die Attraktivität der Pflegeberufe zu steigern. Mehr Auszubildende für die Pflegeberufe können mit attraktiven Ausbildungsbedingungen gewonnen und nach ihrer Ausbildung im Beruf gehalten werden, wenn ihnen eine gute Perspektive geboten wird. Dafür müssen die Weichen jetzt gestellt werden. Keinesfalls darf es hinsichtlich des großen Bedarfs an Pflegefachkräften Einbrüche bei den Ausbildungszahlen geben. Wichtig dafür ist auch eine gesicherte **Finanzierung der Ausbildungskosten**. Grundsätzlich hat sich die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) dafür ausgesprochen, dass der schulische Anteil der Ausbildungskosten durch die Länder getragen wird und die Finanzierung der betrieblichen Ausbildungskosten den Leistungserbringern obliegt. Die Ausbildungskosten der Gesundheitseinrichtungen sollten über einen Ausgleichsfonds, der auch von nicht-ausbildenden Betrieben gespeist wird, durch die zuständigen Kostenträger refinanziert werden. Ungeachtet dieser grundsätzlichen Positionierung ist es entscheidend, dass alle tatsächlich entstandenen Kosten bei wirtschaftlicher Betriebsführung refinanziert werden. Hieran misst ver.di den vorgelegten Referentenentwurf einer Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung.

Wie bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Pflegeberufegesetz ausgeführt, werden bei der Finanzierung der beruflichen Pflegeausbildungen die notwendigen Schritte nicht gemacht. Positiv ist zwar die Einführung von **Umlageverfahren**, aber das Gesamtverfahren zur Mittelverteilung verfehlt das Ziel einer adäquaten Ausbildungsfinanzierung. ver.di spricht sich weiterhin entschieden dagegen aus, dass im Pflegeberufegesetz statt einer Erstattung der tatsächlichen Ausbildungskosten als Regelfall eine Finanzierung über **Pauschalbudgets** vorgesehen wird. Pauschalen orientieren sich an Durchschnittswerten der Ausbildungskosten und beinhalten somit die Gefahr einer „Spirale nach unten“. Auch ist der zur Anpassung der Pauschalen festgelegte Zeitraum von zwei Jahren zu lang, da Sachkosten fortlaufend und Personalkosten i. d. R. jährlich, spätestens alle zwei Jahre steigen. Positiv ist, dass zumindest die **Mehrkosten der Ausbildungsvergütung** keiner Pauschalierung zugänglich sind. Dies soll gewährleisten, dass angemessene Vergütungen gezahlt und tarifvertragliche Vereinbarungen eingehalten werden.

Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf soll die Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Pflege weiter ausgestaltet werden. Die Grundproblematik, die sich aus dem im Pflegeberufegesetz festgelegten Vorrang der Pauschalen ergibt, setzt sich bei der weiteren Ausgestaltung der Finanzierung fort. Der Anspruch, dass die Ausbildungsbudgets so zu bemessen sind, dass die Kosten der Pflegeausbildung bei Einhaltung aller Qualitätsvorgaben des Pflegeberufegesetzes vollständig finanziert werden, lässt sich am besten über den Weg der **Individualbudgets** umsetzen. Weitgehend sachgerecht sind die im Verordnungsentwurf aufgeführten **Kostentatbestände in Anlage 1**, die im Rahmen der Finanzierung der Ausbildungskosten zu berücksichtigen sind. Notwendig ist eine Klarstellung, dass auch die arbeitsplatzbezogenen Kosten der praktischen Ausbildung über das Ausbildungsbudget zu tragen und zu refinanzieren sind. Damit es im Rahmen der Neuregelung der Ausbildungsfinanzierung keine unterschiedlichen Auslegungen gibt, müssen die **Personalkosten der Praxisanleiter/-innen** und ihre Arbeitsausfallkosten für die Zeiten der Anleitungen explizit anerkannt und aufgeführt werden.

Mit den im Pflegeberufegesetz und der dazugehörigen Ausbildungs- und Prüfungsverordnung getroffenen Vorgaben zur Praxisanleitung und zur Praxisbegleitung soll die Ausbildungsqualität verbessert werden. Um diese neuen Vorgaben sicherstellen zu können, werden zusätzliche Lehrkräfte und Praxisanleiter/-innen gebraucht, die ausreichend Zeit für ihre Aufgaben erhalten. Deshalb müssen die tatsächlichen Lohnkosten und deren Entwicklung berücksichtigt werden. Es darf nicht sein, dass entschieden wird, weniger Personal einzustellen, weil die Finanzierung nicht ausreicht. Deshalb spricht sich ver.di nachdrücklich dafür aus, dass sich die **Personalkosten für das Ausbildungspersonal** – analog der Ausbildungsvergütungen – an den tatsächlich entstehenden Kosten orientieren. Erforderlich ist eine Regelung, die ermöglicht, Tarifierhöhungen beim Ausbildungspersonal (Praxisanleiter/-innen oder Lehrkräfte) im tatsächlich entstehenden Umfang zu berücksichtigen.

Mit der Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung soll auch ein Verfahren zur Zurückweisung unangemessener Ausbildungsvergütungen getroffen werden. Es ist unter Bezugnahme auf § 29 Abs. 2 des Pflegeberufegesetzes klarzustellen, dass **tarifvertraglich vereinbarte Ausbildungsvergütungen** immer als angemessen zu gelten haben.

Die **Investitionskosten** gehören gem. § 27 Abs. 1 Satz 3 des Pflegeberufegesetzes nicht zu den Ausbildungskosten. Wichtig ist allerdings, dass die Länder ihrer gesetzlichen Verpflichtung, die Investitionskosten der Krankenhäuser im erforderlichen Umfang zu finanzieren, endlich nachkommen. Seit Jahren zahlen die Länder den Krankenhäusern viel zu geringe Investitionskosten, was zu Umschichtungen aus den Betriebskosten führt, die von den Krankenkassen getragen

werden. Davon sind auch die Kosten der Ausbildung zumindest im Rahmen der praktischen Ausbildung betroffen. Praxisanleiter/-innen werden nicht in der erforderlichen Anzahl vorgehalten und nicht im notwendigen Umfang für die Leitungsaufgaben von der Pflegearbeit freigestellt.

Die in Teil 2 des Verordnungsentwurfs vorgesehenen Regelungen zur **Durchführung jährlicher statistischer Erhebungen** zur beruflichen Ausbildung in der Pflege als Bundesstatistik begrüßt ver.di ausdrücklich. Für eine sachgerechte Steuerung der Ausbildungsentwicklung sind jedoch weitere Daten erforderlich. Es sollte sichergestellt werden, dass diese Erhebungen veröffentlicht werden, da sie eine wichtige Grundlage für künftige Beratungen zur Weiterentwicklung der Pflegeberufe darstellen.

## Zu den Regelungen im Einzelnen

### Teil 1 – Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Pflege

#### Zu § 1 – Anwendungsbereich

Wie bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Pflegeberufegesetz ausgeführt, ist es nicht nachvollziehbar, dass ausschließlich die Finanzierung der beruflichen Pflegeausbildung geregelt wird und auf Vorschläge zur Finanzierung des praktischen Teils der hochschulischen Ausbildung verzichtet wird. Entsprechende Vorgaben zur Finanzierung der praktischen Ausbildung im Rahmen der hochschulischen Ausbildung wären nicht zuletzt aufgrund des vergleichbar hohen Umfangs praktischer Ausbildung geboten. Ohne entsprechende Regelungen sind erhebliche Benachteiligungen für die praktische Ausbildung der Studierenden zu befürchten, u. a. in Bezug auf die Durchführung der Praxisanleitung oder der Zahlung einer – gesetzlich ohnehin nicht vorgeschriebenen – angemessenen Ausbildungsvergütung.

Darüber hinaus wäre es zielführend, statistische Erhebungen auch über die hochschulische Ausbildung in der Pflege durchzuführen.

#### Zu § 2 – Begriffsbestimmungen

Eine Definition der Begriffe „Sektor“ und „Pflegefachkräfte“ sowie „Festsetzungsjahr“ halten wir ausdrücklich für geboten.

## Zu § 5 – Vereinbarung von Pauschalen

ver.di spricht sich entschieden gegen die Regelung aus, dass im Pflegeberufegesetz statt einer tatsächlichen Erstattung der Ausbildungskosten vorrangig Pauschalen vorgesehen werden. Wie bereits in den Beratungen zum Pflegeberufegesetz ausgeführt, begünstigen Pauschalen die Gestaltung kostenärmerer Ausbildungsplätze und benachteiligen eine Ausbildungseinrichtung mit besserer Ausstattung mit der Folge, dass qualitativ hochwertige und damit i. d. R. auch teurere Ausbildungsstätten benachteiligt und zu Kostensenkungen gezwungen werden („Spirale nach unten“). Maßstab muss sein, dass alle tatsächlich entstandenen Kosten bei wirtschaftlicher Betriebsführung refinanziert werden. Ansonsten droht eine Unterfinanzierung der Pflegeausbildungen, die sich direkt in der Ausbildungsqualität niederschlagen wird.

Zielführend ist die Klarstellung in § 30 Abs. 1 des Pflegeberufegesetzes, dass die Mehrkosten der Ausbildungsvergütung keiner Pauschalierung zugänglich sind.

Der im Pflegeberufegesetz in § 30 Abs. 3 festgelegte Zweijahreszeitraum zur Anpassung der Pauschalen ist zu lang, da Sachkosten fortlaufend und Personalkosten i. d. R. jährlich, spätestens alle zwei Jahre steigen.

Nach § 34 Abs. 1 des Pflegeberufegesetzes sind die Mittel zweckgebunden für die Ausbildung zu verwenden. Dafür braucht es Transparenz über die Verwendung der Mittel und zusätzlich Sanktionen für den Fall, dass davon abgewichen wird.

### Zu Absatz 1

Die im Rahmen der Vereinbarung von Ausbildungsbudgets zu finanzierenden Tatbestände richten sich nach **Anlage 1**. Die zu berücksichtigenden Kostentatbestände orientieren sich an der Anlage 1 zur Rahmenvereinbarung gemäß § 17a Abs. 2 Nr. 1 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und sind insgesamt sachgerecht. In **Punkt 1.1 „Schulleitung“** sollte das Wort „insbesondere“ durch „*einschließlich*“ ersetzt werden. Positiv ist, dass die Kosten von weiteren an der praktischen Ausbildung beteiligten Einrichtungen, mit denen Kooperationsverträge geschlossen sind, mit einzubeziehen sind.

Notwendig ist in **Punkt 4 „Kosten der Praxisanleitung“** eine Klarstellung, dass auch die arbeitsplatzbezogenen Kosten der praktischen Ausbildung über das Ausbildungsbudget zu tragen und zu refinanzieren sind. Damit sind die Kosten umfasst, die sich aus dem Stellenbedarf der Beschäftigten ergeben, die die Praxisanleitung durchführen. Dies entspricht der gängigen Praxis nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (siehe Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig

vom 01.12.2010, Az. 5 A 134/09) und ist auch unter den Bedingungen des neuen Pflegeberufgesetzes fortzuführen. Damit es im Rahmen der Neuregelung der Ausbildungsfinanzierung keine unterschiedlichen Auslegungen gibt, müssen die Personalkosten der Praxisanleiter/-innen und ihre Arbeitsausfallkosten für die Zeiten der Anleitungen explizit anerkannt und aufgeführt werden. Zudem müssen sich die **Personalkosten für das Ausbildungspersonal** – analog der Ausbildungsvergütungen – an den tatsächlich entstehenden Kosten orientieren.

Zu den Reisekosten gem. Ziffer 5.3 sollten ausdrücklich auch Reisekosten und Gebühren zählen, die den Auszubildenden für externe Einsätze und ggfs. durchgeführte externe Seminare entstehen. In diesem Rahmen bestehende tarifvertragliche 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**

Erforderlich ist eine Regelung, die ermöglicht, Tarifierhöhungen beim Ausbildungspersonal (Praxisanleiter/-innen oder Lehrkräfte) im tatsächlich entstehenden Umfang zu berücksichtigen. Das Erfordernis ergibt sich auch aus § 5 Abs. 2 Satz 2, demzufolge die Kosten der Pflegeausbildung bei Einhaltung aller Qualitätsvorgaben des Pflegeberufgesetzes vollständig finanziert werden müssen. Die entsprechenden Kosten sind auch in der Anlage 2 zu erfassen.

### **Zu Absatz 3**

§ 5 Abs. 3 Satz 1 ermöglicht, dass mehrere oder alle Kostentatbestände der Anlage 1 in einer Pauschale zusammengefasst werden können. **Pauschale Zusammenrechnungen** sind für eine sachgerechte Kostenerstattung nicht zielführend. Stattdessen ist mehr Transparenz erforderlich, damit nachvollziehbar wird, dass das Geld an den entsprechenden Stellen auch ankommt. Satz 1 ist daher zu streichen.

Zielführend ist, dass nach Satz 2 unterschiedliche Pauschalen für einen Kostentatbestand für einen Übergangszeitraum zugelassen werden, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Allerdings ist der Übergangszeitraum von fünf Jahren zu knapp bemessen, da die Mindestanforderungen für die Pflegeschulen gem. § 9 des Pflegeberufgesetzes bis zum Jahr 2029 umzusetzen sind.

#### **Zu Absatz 4**

§ 5 Abs. 4 sieht vor, dass im Rahmen der Vereinbarung von Pauschalen nach § 30 Abs. 1 Satz 1 oder Satz 2 des Pflegeberufegesetzes Ist-Kosten-Daten zur Plausibilisierung der kalkulierten Kosten herangezogen werden können. Die Richtigkeit der Ist-Kosten ist durch geeignete Belege nachzuweisen. In § 5 Abs. 4 Satz 1 ist daher eine verbindliche Regelung vorzusehen: *„Zur Plausibilisierung der kalkulierten Kosten sind Ist-Kosten-Daten heranzuziehen.“*

#### **Zu § 6 – Vereinbarung von Individualbudgets**

Im Vergleich zu den Pauschalbudgets ist der in § 31 des Pflegeberufegesetzes gewählte Weg der Individualbudgets im Hinblick auf eine gesicherte Refinanzierung zielführender. Allerdings darf die berufliche Pflegeausbildung nicht zum Gegenstand von Budgetverhandlungen gemacht werden. Maßgeblich für die Finanzierung der Ausbildung muss sein, dass die tatsächlich entstehenden Kosten bei wirtschaftlicher Betriebsführung erstattet werden.

#### **Zu Absatz 1**

Die im Rahmen der Vereinbarung von Individualbudgets zu finanzierenden Kostentatbestände richten sich nach **Anlage 1**. Hierzu gelten unsere o. g. Ausführungen entsprechend.

#### **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. Hinzu kommt, dass in der Vergangenheit gelegentlich nach KHG nicht refinanzierbare Ausbildungskosten für die OTA-Ausbildung über die Ausbildungsbudgets der Ausbildungen nach § 2 Nr. 1a KHG refinanziert worden sind. Hier bedarf es zunächst einer bundeseinheitlichen Regelung und einer entsprechenden Sicherstellung der Finanzierung über das KHG. Aus den genannten Gründen ist daher notwendig, in § 6 Abs. 2 eine sachgerechte Abgrenzung der Ausbildungskosten vorzunehmen.

#### **Zu Absatz 3**

Unsere Ausführungen zu § 5 Abs. 2 und 4 gelten entsprechend.

### **Zu § 7 – Mitteilungspflichten im Hinblick auf die Festsetzung von Ausbildungsbudgets**

§ 7 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. In Satz 2 ist der Begriff „Schüler“ zu streichen. Vom Geltungsbereich des Pflegeberufgesetzes werden ausschließlich Auszubildende nach diesem Gesetz erfasst.

### **Zu § 8 – Zurückweisung unangemessener Ausbildungsvergütungen und unplausibler Angaben**

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

### **Zu § 15 – Höhe der Ausgleichszuweisungen**

In Abs. 1 sollten die Begriffe „Pflegeschülerin“ oder „Pflegeschüler“ gestrichen werden, da es sich im Rahmen des Pflegeberufgesetzes um Auszubildende handelt.

### **Zu § 17 – Abrechnung**

ver.di begrüßt die geplante Vorgabe in § 17 Abs. 2, dass der Träger der praktischen Ausbildung auf Anforderung der zuständigen Stelle die Ausbildungsverträge vorzulegen hat. Weitergehend spricht sich ver.di 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 nach Möglichkeit zu vermeiden.



## Teil 2 – Durchführung statistischer Erhebungen

### Zu § 19 – Art und Zweck, Umfang

ver.di begrüßt ausdrücklich, dass Erhebungen mit dem Zweck zur Darstellung und Bewertung der beruflichen Ausbildung in der Pflege sowie zur Beurteilung gesetzlicher Maßnahmen vorgesehen werden. Zielführend für eine bessere Steuerung des Ausbildungsangebots und seine Orientierung am steigenden Bedarf ist, dass die Erhebung als Bundesstatistik festgelegt wird und die Erhebungen von den Statistischen Landesämtern dezentral durchgeführt werden.

In § 19 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.

### Zu § 21 – Erhebungsmerkmale

ver.di begrüßt die in § 21 vorgesehenen Vorgaben zu den Erhebungsmerkmalen. Neben den Gründen, die zur Beendigung der Ausbildung führen, sind weitere Daten erforderlich, wie u. a. schulische oder berufliche Zugangsvoraussetzungen oder der Zeitpunkt der individuellen Beendigung der Ausbildung. Wie zu § 19 Abs. 3 Nr. 1 ausgeführt, sollte in § 21 Abs. 1 als Erhebungsmerkmal auch die Anzahl und Qualifikation des Ausbildungspersonals umfasst werden.

### Zu § 23 – Periodizität und Berichtszeit

Aus Sicht der ver.di ist es sinnvoll, dass die Erhebungen jährlich für das vorangegangene Kalenderjahr durchgeführt werden. Weitergehend sollte in § 23 Vorgaben zur Veröffentlichung der Erhebungen festgelegt werden.