



Stellungnahme

des Verbandes der Ersatzkassen e. V. (vdek)

zum

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung
der hochschulischen Pflegeausbildung, zu Erleich-
terungen bei der Anerkennung ausländischer Ab-
schlüsse in der Pflege und zur Änderung weiterer
Vorschriften (PfIStudStG)

vom 5.4.2023

Inhaltsverzeichnis

1. Allgemeiner Teil	3
2. Kommentierung des Gesetzes	6
• Zu Artikel 1 Nummer 12 § 39a – Finanzierung der hochschulischen Pflegeausbildung.....	6
3. Ergänzender Änderungsbedarf	7
• § 33 Absatz 1 PfIBG (Aufbringung des Finanzierungsbedarfs)	7
• § 34 Absatz 1 PfIBG (Ausgleichszuweisungen).....	8
• § 28 Absatz 2 PfIBG (Umlageverfahren).....	10
• § 53 Absatz 1 PfIBG (Fachkommission; Erarbeitung von Rahmenplänen).....	11
• § 1 PfIBG (Führen der Berufsbezeichnung).....	12

1. Allgemeiner Teil

Mit dem Pflegestudiumstärkungsgesetz (PflStudStG) soll die Anzahl der Pflegestudierenden erhöht werden, indem das Studium auf ein duales Modell umgestellt wird. Das heißt, Pflegestudierende schließen neben ihrer Immatrikulation zukünftig einen Vertrag mit einem Ausbildungsträger (z. B. Krankenhaus oder Pflegeeinrichtung) und erhalten eine angemessene Ausbildungsvergütung. Daneben wird die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse vereinfacht. Zudem erfolgt eine Ergänzung der Inhalte der Pflegeausbildung um Aspekte der Digitalisierung. Daneben enthält das Gesetz weitere Regelungen beispielsweise zur Abschlussprüfung, zur zusätzlichen Ausbildung im Zusammenhang mit Modellvorhaben und Detailregelungen zur Aufbringung der Finanzmittel.

Digitalisierung in der Pflegeausbildung

Der vdek begrüßt das Vorhaben, die Digitalisierung zukünftig stärker in der Pflegeausbildung abzubilden und die Pflegeberufe-Ausbildungs- und -Prüfungsverordnung (PflAPrV) entsprechend anzupassen. In Zeiten von elektronischen Behandlungs- bzw. Pflegeakten, elektronischer Patientenakte (ePA) und Digitalen Gesundheitsanwendungen (DiGA) bzw. Digitalen Pflegeanwendungen (DiPA) sind praktische Anwendungskennntnisse und ein allgemeines Hintergrundwissen für Berufsanfänger:innen unerlässlich.

Fachkräftesicherung ist Pflegesicherung

Es ist richtig, dass sich der Gesetzgeber weiter um die Fachkräftesicherung in der Pflege bemüht. Denn die vorläufigen Zahlen des statistischen Bundesamts zeigen: Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge war trotz aller Maßnahmen zuletzt rückläufig. Insofern ist es wichtiger denn je, mehr Menschen für den Pflegeberuf zu gewinnen – und den Einstieg ausländischer Pflegefachkräfte beispielsweise durch die Erlaubnis zur partiellen Berufsausübung zu erleichtern. In diesem Zusammenhang werden die Neuregelungen zur vereinfachten Anerkennung als richtig und wichtig bewertet. Es bedarf jedoch weiterer flankierender Maßnahmen, um den deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Pflegekräfte grundsätzlich attraktiver zu gestalten. So müssen dringend auch die Bundesmittel im Förderprogramm „Faire Anwerbung Deutschland“ aufgestockt werden. In diesem Kontext wirkt es nachteilig, dass das Aufgabenspektrum der Pflegefachkräfte im Vergleich zum Ausland in Deutschland begrenzter ist.

Finanzierung des Ausbildungsfonds ist nicht sachgerecht

Aufgrund der Finanzierungszuständigkeit der Länder lehnt es der vdek jedoch grundsätzlich ab, dass neben den beruflich Auszubildenden künftig auch Pflegestudierende aus den Landesausbildungsfonds – die sich überwiegend aus Beitragsmitteln der Versicherten speisen – eine Ausbildungsvergütung erhalten. So belasten die Landesausbildungsfonds die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) in 2023 bereits mit ca. 2,8 Milliarden Euro und die soziale Pflegeversi-

cherung (SPV) mit 0,5 Milliarden Euro (über direkte Zuweisungen aus dem Pflegefonds und indirekt über Leistungszuschläge nach § 43c SGB XI). Im SGB XI werden die Ausbildungskosten zudem zu wesentlichen Teilen durch die Pflegebedürftigen aufgebracht. Die Neuregelung führt mittelfristig zu einer weiteren Belastung der GKV in Höhe von 45 Millionen. Euro pro Jahr.

Ausgabenwirkung PflStudStG (vdek-Schätzung, Stand: 25.04.2023) 

Alle Werte in Mio. EUR p. a. unter Annahme einer jährlichen Brutto-Ausbildungsvergütung von 18.000 EUR pro Kopf und Pauschale für den Träger der praktischen Ausbildung i. H. v. 10.000 EUR pro Kopf, d. h. 28.000 EUR * 3.000 Köpfe = 84 Mio. EUR; in Folgejahren mit einer jährlichen Kostendynamik von 5 Prozent. Platzzahlen (Studienplätze) nach Zahlen aus Gesetzesbegründung. Unberücksichtigt bleiben mögliche Kapazitätsausweitungen (Studienplätze).

Kostenträger nach § 33 PflBG	Basiswert	Ausbaustufe bzw. Jahre		
		50%	75%	100%
		1.500 Plätze	1.800 Plätze	3.000 Plätze
		2024	2025	2026
GKV abzgl. 10 Prozent PKV-Anteil	43,3	22,7	34,1	45,5
SPV (Direktzuweisungen)	2,7	1,4	2,1	2,8
Nutzer von Pflegeeinrichtungen *	25,4	13,3	20,0	26,7
Länder	7,5	3,9	5,9	7,9
PKV	5,1	2,7	4,0	5,4
Summe	84,0	44,1	66,2	88,2

*) Für vollstationär versorgte Pflegebedürftige greift der Leistungszuschlag nach § 43c SGB XI, sodass auf die SPV weitere Kosten entfallen (nicht bezifferbar).

Zwar ist es grundsätzlich zutreffend, dass Pflegestudierende im Gegensatz zu Pflegeauszubildenden heute keine Ausbildungsvergütung erhalten und dies das Pflegestudium vergleichsweise unattraktiv macht, zumal beide ihre praktischen Pflichtzeiten in Pflegeeinrichtungen oder Krankenhäusern absolvieren müssen. Das Problem der mangelnden Attraktivität des Pflegestudiums darf aber nicht auf dem Rücken der Beitragszahlenden gelöst werden. Es handelt sich um eine staatliche Aufgabe. Zudem stehen für die Studienfinanzierung Studierenden die üblichen Hilfen wie Wohngeld, BAföG oder Stipendienprogramme offen.

Mehr Transparenz nötig

Dessen ungeachtet erhalten die Kranken- und Pflegekassen als maßgebliche Geldgeber der milliardenschweren Landesausbildungsfonds derzeit keine Transparenz hinsichtlich der Verwendung der Ausgaben. Der vdek sieht daher ergänzenden Regelungsbedarf, um insgesamt – aber auch in den Verhandlungen nach § 30 Pflegeberufegesetz (PflBG) – auf eine valide Datengrundlage zurückgreifen zu können.

Fehlende Rolle von Pflegestudierenden im Gesundheitswesen

Eine Zahlung von Ausbildungsvergütungen an Pflegestudierende hätte möglicherweise gar eine paradoxe Wirkung: Einerseits werden aufgrund der „Anreizwirkung“ (Ausbildungsvergütung) mehr Studienplätze besetzt, andererseits stehen am Ende möglicherweise weniger Pflegefachleute zur Verfügung. Denn noch stärker als bei der beruflichen Ausbildung ist es völlig offen, ob Hochschulabsolvent:innen letztlich im Pflegeberuf – insbesondere der Altenpflege –

tätig sind. Denn das deutsche Heilberuferecht sieht bis dato keine eigene Rolle für hochschulisch qualifizierte Pflegekräfte vor, d. h. die Regeln zur Berufsausübung unterscheiden nicht zwischen beruflicher und hochschulischer Pflegeausbildung. Bereits dieser fehlende Unterschied dürfte für Hochschulabsolvent:innen ein Grund sein, sich eigene Kompetenzbereiche durch ein Aufbaustudium zu erschließen, oft abseits der Pflege am Bett. Insofern wird die Zielstellung nicht erreicht. Damit ist dem allgemeinen Fachkräftemangel insbesondere im Bereich der Altenpflege noch nicht geholfen.

Pflegeberuf und Akademisierung attraktiver gestalten

Anstelle einer mit Beitragsmitteln finanzierten Ausbildungsvergütung an Pflegestudierende, muss der Pflegeberuf selbst und die Entscheidung für eine Tätigkeit am Bett nach einem Pflegestudium wieder langfristig attraktiver gestaltet werden. Dieser durch strukturelle Defizite hervorgerufenen Problematik kann nicht (erneut) mit mehr Geld begegnet werden. Stattdessen spielen eine erhöhte Arbeitsplatzattraktivität durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Form von beispielsweise einer besseren Personalausstattung, mehr Zeit für die Patient:innen und innovatives Personalmanagement eine zentrale Rolle.

Zudem sieht der vdek auch in der Vergabe und Nutzung der Beschäftigtennummer nach § 293 Absatz 8 SGB V zahlreiche Möglichkeiten zur Aufwertung des Pflegeberufs, indem sie beispielsweise in Analogie zu anderen Beschäftigtengruppen einen Einsatz im Zusammenhang mit Fort- und Weiterbildungen findet. Der vdek spricht sich daher dafür aus, die Beschäftigtennummer bereits mit der Berufsurkunde zu vergeben.

2. Kommentierung des Gesetzes

Zu Artikel 1 Nummer 12

§ 39a – Finanzierung der hochschulischen Pflegeausbildung

Beabsichtigte Neureglung

Die Kosten der Ausbildungsvergütung und des praktischen Teils der hochschulischen Pflegeausbildung einschließlich der Kosten der Praxisanleitung sollen über den Ausgleichsfonds refinanziert werden. Die Kosten der Hochschule werden nicht refinanziert.

Bewertung

Die Regelung wird aufgrund der damit verbundenen Mehrausgaben abgelehnt.

Die Ersparnis im Bereich der beruflichen Pflegeausbildung, wie im Gesetz angenommen, tritt nicht ein. Die Kosten für die Pflegeschulen beispielsweise sind zum Großteil fixe Kosten und verteilen sich im Falle einer Verschiebung von Auszubildenden zu Studierenden lediglich über weniger Köpfe (Schulplätze). Es ist auch nicht absehbar, dass die Zahl der beruflichen Auszubildenden aufgrund der neuen dualen Studienmöglichkeit sinkt. Der vdek geht daher davon aus, dass die Kosten zur Refinanzierung der Ausbildungsvergütungen bzw. Praxispauschalen der Studierenden zusätzlich zu den bisherigen Kosten anfallen.

Unklar bleibt auch, warum im Gegensatz zu den beruflichen Auszubildenden keine Berücksichtigung eines Wertschöpfungsanteils erfolgt. Eine volle Besetzung der Studienplätze ohne Verschiebungen führt für die GKV mittelfristig zu Mehrkosten von 45 Millionen Euro pro Jahr, während die Länder nur einen geringfügigen Beitrag leisten (siehe Tabelle im Allgemeinen Teil).

Dadurch steigen die ohnehin schon hohen und einer ungewöhnlich starken Kostendynamik unterliegenden Ausgaben der GKV und SPV für die Ausbildungskosten nach dem PfIBG weiter an. So belasten die Landesausbildungsfonds die GKV bereits heute mit ca. 2,8 Milliarden Euro pro Jahr und die SPV mit schätzungsweise 0,5 Milliarden Euro. Ein weiterer Ausbau dieser versicherungsfremden Ausgaben darf nicht erfolgen.

Änderungsvorschlag

Die Finanzierung ist insgesamt durch die Bundesländer sicherzustellen.

3. Ergänzender Änderungsbedarf

Hinweis: Die nachfolgenden Änderungsvorschläge erfolgen in einer fachlichen Priorisierung und nicht entsprechend der Abfolge der Gesetzesparagrafen.

§ 33 Absatz 1 PfIBG (Aufbringung des Finanzierungsbedarfs)

Beabsichtigte Neuregelung

§ 33 Absatz 1 Nummer 2 wird gestrichen.

§ 33 Absatz 1 Nummer 3 wird zu Nummer 2 und wird wie folgt formuliert:

„2. 39,1620 Prozent durch das Land“

§ 33 Absatz 1 Nummer 4 wird zu Nummer 3.

Begründung

Im Koalitionsvertrag ist eine Entlastung der Pflegebedürftigen von den Ausbildungskosten vorgesehen. Ausbildung ist Ländersache und daher auch von diesen zu finanzieren. Daher sind die Pflegeeinrichtungen komplett aus dem Umlageverfahren nach dem PfIBG herauszunehmen. Die Kosten müssen stattdessen durch Direktzuweisungen der Länder an die Landesausbildungsfonds getragen werden. Damit werden neben den Pflegebedürftigen auch die Pflegekassen entlastet, welche die Ausbildungskosten – neben der Direktzuweisung – auch anteilig über den Leistungszuschlag nach § 43c SGB XI finanzieren.

Beabsichtigte Neuregelung

Nach § 34 Absatz 1 Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt: „Die zuständige Stelle überwacht die Einhaltung der die Träger der praktischen Ausbildung und Pflegeschulen betreffenden Pflichten und Mindestanforderungen nach diesem Gesetz. Der zuständigen Stelle sind hierzu auf Verlangen geeignete Nachweise insbesondere zur quantitativen und qualitativen Personalausstattung, zu den Personal- und Sachaufwendungen und zur tatsächlichen Freistellung von Personal für die Praxisanleitung sowie zu den Gestehungskosten vorzulegen. Die zuständige Stelle hat die Ausgleichszuweisungen zu kürzen, sofern der Träger der praktischen Ausbildung seine Pflichten nach § 18 PfIBG verletzt oder die Pflegeschule die Mindestanforderungen an Pflegeschulen nach § 9 PfIBG nicht erfüllt. Die Nachweise sind als Grundlage für die Verhandlungen nach § 30 PfIBG heranzuziehen. Hierzu sind den Verhandlungspartnern gemäß § 30 Absatz 1 Satz 1 PfIBG die Nachweise auf Verlangen vorzulegen. Die nach diesem Gesetz von den Trägern der praktischen Ausbildung und der Pflegeschulen an die zuständige Stelle gemeldeten Daten und eine einrichtungsbezogene Übersicht der Ausgleichszuweisungen sind für jeden Finanzierungszeitraum an die Landesverbände der Kranken- und Pflegekassen weiterzuleiten (Transparenzbericht Pflegeausbildung).“

Begründung

Obwohl die Versicherungsträger die größten Finanziers des PfIBG sind, haben die Kranken- und Pflegekassen auf die Daten der zuständigen Stellen in den Ländern keinen Zugriff. Sie haben keine Möglichkeit, den von der zuständigen Stelle ermittelten Gesamtfinanzierungsbedarf auf sachliche und rechnerische Richtigkeit zu überprüfen und wissen letztendlich auch gar nicht, wofür genau die Beitragsgelder der Versicherten ausgegeben werden.

In Anbetracht der Finanzwirkung, welche die Aufbringung der Finanzmittel für die Landesausbildungsfonds bereits heute auf die Krankenkassen hat (ca. 2,8 Milliarden Euro in 2023), muss sich die Weiterentwicklung der Pauschalen nach § 30 PfIBG wieder mehr an den tatsächlichen Verhältnissen orientieren, d. h. es ist mehr Transparenz erforderlich.

Ziel der Regelung ist es daher, die mangelhafte Datentransparenz bei den Kranken- und Pflegekassen zu beheben. Die zuständigen Stellen werden verpflichtet, die von den Trägern der praktischen Ausbildung und der Pflegeschulen gemeldeten Daten an die Landesverbände der Kranken- und Pflegekassen weiterzuleiten, damit die Kranken- und Pflegekassen einen Nachweis für ihre Zahlungen erhalten (u. a. Anzahl Ausbildungsverhältnisse, Anzahl Schüler, Mehrkosten der Ausbildung, Freistellung von Praxisanleitern etc.). Darüber hinaus ist den Kranken- und Pflegekassen die Möglichkeit einzuräumen, die Ermittlung des Gesamtfinanzierungsbedarfs auf sachliche und rechnerische Richtigkeit zu überprüfen.

Die Notwendigkeit dieser Transparenz zeigt sich auch vor dem Hintergrund deutlich überzogener Steigerungsforderungen der Leistungserbringer im Rahmen der laufenden Verhandlungen nach § 30 PfIBG, denen keine gesetzliche Beschränkung (beispielsweise Grundlohnsummenkoppelung) gegenübersteht. Die Versicherungsträger sehen sich in diesen Verhandlungen mit einer völlig unzureichenden Datenlage konfrontiert, Nachweise werden durch die zergliederten Träger nicht erbracht. Kritisch ist zudem, dass sich die Pauschalen in der Regel an den Kosten der teuersten, häufig an Krankenhäusern angegliederten Einrichtungen (TVöD-Anwender) bemessen, die Kostenstruktur vieler Pflegegeschulen jedoch niedriger ist. Berichte wie der „Ausbildungsreport Pflegeberufe“ zeigen auch deutliche Lücken in der Praxisanleitung und Praxisbegleitung auf. Dieses Trittbrettfahren führt zu unsachgemäßen Verwerfungen und schädigt auch die Pflegeausbildung insgesamt, da anstelle einer hochwertigen Ausbildung der Gewinn im Vordergrund steht. Dies ist unsachgemäß, darf jedoch vor allem nicht zulasten der Solidargemeinschaft erfolgen! Die Auszahlung der Pauschalen durch die zuständigen Stellen sollte daher neben den Transparenzaspekten auch daran geknüpft werden, dass die Voraussetzungen – insbesondere zur Vorhaltung, Bezahlung und Freistellung von Praxisanleitern – auch tatsächlich eingehalten werden. Zudem muss auf Anforderung der Kostenträger eine Vorlage von Nachweisen in den Verhandlungen erfolgen.

§ 28 Absatz 2 PfIBG (Umlageverfahren)

Beabsichtigte Neuregelung

Nach § 28 Absatz 2 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt: „Die zuständige Stelle setzt den Refinanzierungsbetrag fest.“

Begründung

Solange die Fondsmittel auch durch Pflegeeinrichtungen aufgebracht werden, sind Anpassungen hinsichtlich der Refinanzierung der Umlagebeträge erforderlich. Denn die individuellen Umlagebescheide liegen den Pflegeeinrichtungen bundesweit mitunter viel zu spät vor, entsprechend können diese die Refinanzierungsanträge erst verspätet bei den Pflegekassen einreichen. Die Folge sind aufwendige Rückrechnungen – auch hinsichtlich der Leistungszuschläge nach § 43c SGB XI. Alle zuständigen Stellen in den Ländern müssen sich mittelfristig am Vorgehen aus Nordrhein-Westfalen orientieren, dort weist die zuständige Stelle in ihren Umlagebescheiden auch gleich die abrechnungsfähigen Ausbildungskosten in den Umlagebescheiden aus.

Bemerkung: Die beabsichtigte Neuregelung ist bei einer Umsetzung der vorgeschlagenen Neuregelung in § 33 Absatz 1 (siehe oben) redundant.

§ 53 Absatz 1 PfIBG (Fachkommission; Erarbeitung von Rahmenplänen)

Beabsichtigte Neuregelung

Absatz 1 wird wie folgt gefasst: „Zur Erarbeitung eines Rahmenlehrplans und eines Rahmenausbildungsplans für die Pflegeausbildung nach Teil 2 ein-schließlich der zusätzlichen Ausbildung nach § 14 sowie zur Wahrnehmung der weiteren ihr nach diesem Gesetz zugewiesenen Aufgaben wird eine Fachkommission eingerichtet.“

Begründung

Für die Durchführung der Modellprojekte nach § 64d SGB V ist es Voraussetzung, dass die einbezogenen Pflegekräfte in den betreffenden Zusatzmodulen nach § 14 PfIBG qualifiziert sind. Zwar stehen die Inhalte der Zusatzmodule fest, allerdings gibt es keine Muster-Curricula, auf die in den Modellprojekten zurückgegriffen werden könnte. Entsprechend wird jede Ausbildungsstätte ein eigenes Curriculum entwickeln müssen. Das wird jedoch vermutlich erst erfolgen, wenn die Finanzierung für die damit einhergehenden Aufwendungen geklärt ist. Der vdek hält es hingegen für zielführend, das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) mit der Entwicklung von Muster-Curricula zu beauftragen. Dies würde die Umsetzung der Modellprojekte unterstützen.

§ 1 PfIBG (Führen der Berufsbezeichnung)

Beabsichtigte Neureglung

Dem § 1 wird folgender Absatz 3 hinzugefügt: „Personen mit einer Berufserlaubnis nach diesem Gesetz erhalten von Amts wegen eine lebenslange Beschäftigtennummer (LBNR) nach § 293 Absatz 8 SGB V. Diese ist auf der Urkunde nach Absatz 2 aufzuführen.“

Begründung

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) vergibt nach § 293 Abs. 8 SGB V an Pflegekräfte LBNR und führt das Beschäftigtenverzeichnis in der ambulanten Pflege (BeVaP). Die heute im BeVaP geführten Daten sind hinsichtlich der Berufserlaubnis nach PfIBG bislang nicht validiert. Entsprechend kann in allen Folgeprozessen nicht auf die Richtigkeit der Angaben vertraut werden. Der vdek hält es für sinnvoll, dass bei Erlangung der Berufserlaubnis nach § 1 PfIBG durch die zuständige Behörde gleich auch eine Mitteilung an das BfArM erfolgt und dieses unabhängig vom Wirkungsort (Krankenhaus/Altenpflege) an die Pflegefachperson sofort die lebenslange Beschäftigtennummer (LBNR) vergibt, gegebenenfalls auch direkt auf der Berufsurkunde. Hiermit wird ein Grundstein für alle auf der Beschäftigtennummer aufbauenden zukünftigen Prozesse gelegt (beispielsweise auch vereinfachte Vergabe der elektronischen Heilberufsausweise [eHBA]).

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