

21.09.18

Beschluss des Bundesrates

Verordnung über die Finanzierung der beruflichen Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen (Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung - PflAFinV)

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der sich aus der Anlage ergebenden Änderungen zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner beschlossen, die aus der Anlage ersichtliche Entschließung zu fassen.

Anlage

Ä n d e r u n g e n

und

E n t s c h l i e ß u n g

zur

Verordnung über die Finanzierung der beruflichen Ausbildung nach dem
Pflegerberufegesetz sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen
(Pflegerberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung - PflAFinV)

A

Ä n d e r u n g e n

1. Zu § 2 Satz 2 – neu – PflAFinV

Dem § 2 ist folgender Satz anzufügen:

„Eine Aufteilung dieser Rechtsträgerschaft auf die Kostenträger ist zulässig.“

Begründung:

§ 2 PflAFinV sieht vor, dass die Befugnis der Länder, für staatliche Pflegeschulen die Rechtsträgerschaft für das Finanzierungsverfahren nach dieser Verordnung gesondert zu regeln, unberührt bleibt.

Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes den Bildungsbereich bis auf wenige punktuelle Ausnahmen der ausschließlichen Kompetenz der Länder zuweist. Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 GG ("Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen") gibt dem Bund nach den maßgeblichen verfassungsrechtlichen Kommentierungen keine umfassende, sondern eine deutlich eingeschränkte Gesetzgebungskompetenz. Danach

kann der Bund allenfalls gewisse berufsspezifische Mindestanforderungen an die Ausbildung an den Beruflichen Schulen und die praktische Ausbildung festlegen. Er kann aber nicht nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 GG Regelungen treffen, die die Beruflichen Schulen selbst betreffen (Organisation, Finanzierung und so weiter). Wenn die Länder die Pflegeausbildung dem Schulbereich unterwerfen, muss der Bund daher, wenn es um Fragen der Organisation und Finanzierung der Beruflichen Schulen geht, auf die landesrechtlichen Regelungen Rücksicht nehmen.

Sehen die landesrechtlichen Regelungen bezüglich der öffentlichen beruflichen Schulen eine Aufteilung der Kosten vor – etwa Sachkosten vom (kommunalen) Schulträger und Personalkosten für das Lehrpersonal vom Land – kann auch nur eine Aufteilung der Finanzierung entsprechend der Kostenverteilung sachgerecht und rechtmäßig sein. Denn jeder Aufgaben- / Kostenträger nimmt seine Rechte / Pflichten selbstständig in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich wahr. Weder kann das Land die Aufgaben des Schulträgers noch der Schulträger die Aufgaben des Landes übernehmen (beziehungsweise diese an sich ziehen).

Würde das Land nur einen gesonderten Rechtsträger festlegen, so würde dies dazu führen, dass entweder die öffentlichen Schulträger auch die Budgets für die Kosten des Landes anmelden, abrechnen und auszahlen müssten und mit der zuständigen Behörde die entsprechenden Pauschal- beziehungsweise Individualbudgets verhandeln, oder spiegelbildlich das Land für die Verhandlung, Abrechnung, Auszahlung et cetera der Kosten der öffentlichen Schulträger verantwortlich wäre.

Vor diesem Hintergrund muss die Regelungskompetenz gemäß § 2 der PflAFinV im weitesten Sinne ausgelegt werden. Der neue Satz 2 dient insoweit der Klarstellung.

2. Zu § 4 Absatz 2 Satz 2 PflAFinV

In § 4 Absatz 2 sind in Satz 2 nach dem Wort „Trägerstrukturen“ die Wörter „ohne einen sachlichen Grund“ anzufügen.

Begründung:

Durch die Klarstellung, dass das Verbot der Differenzierung nach Versorgungsbereichen oder Trägerstrukturen nur gilt, wenn es keine sachlichen Gründe dafür gibt, wird die Möglichkeit erhalten, flexibel auf unterschiedliche Bedingungen, wie zum Beispiel unterschiedliche Tarifsysteme zwischen einzelnen Versorgungsbereichen, bei der Festlegung von Pauschalen reagieren zu können. Auch eine Differenzierung nach sachlichen Kriterien könnte im Ergebnis dazu führen, dass Budgets mit bestimmten Trägerstrukturen korrelieren. Dies darf aber nicht zum Ausschluss unterschiedlicher Budgets führen.

3. Zu § 5 Absatz 3 Satz 1 PflAFinV

In § 5 Absatz 3 Satz 1 sind die Wörter „einen Monat“ durch die Wörter „zwei Monate“ zu ersetzen.

Begründung:

Da die Ausgleichzuweisungen nach § 15 Absatz 1 PflAFinV erstmals zum 31. Januar 2020 erfolgen soll, kann die in § 5 Absatz 3 Satz 1 PflAFinV vorgesehene Frist von einem Monat vor Zahlung des ersten Monatsbetrags dazu führen, dass eine berücksichtigungsfähige Meldung zum 31. Dezember 2019 bei der zuständigen Stelle eingegangen sein muss. Aufgrund der Jahreswende handelt es sich um einen ungünstigen Termin sowohl für die Einrichtungen als auch für die zuständige Stelle. Die Frist ist daher auf zwei Monate zu verlängern.

4. Zu § 7 Absatz 2 Satz 2 – neu – PflAFinV

Dem § 7 Absatz 2 ist folgender Satz anzufügen:

„Ist eine Schätzung nach Satz 1 nicht möglich, weil keine Erkenntnisse zu den voraussichtlichen Auszubildenden- oder Schülerzahlen vorliegen, setzt die zuständige Stelle das Ausbildungsbudget auf null fest.“

Begründung:

Aufgrund des Fehlens von anderen Sanktionsmöglichkeiten der zuständigen Stelle bei ausbleibenden oder unplausiblen Angaben der Einrichtungen und der unter Umständen fehlenden Basis für das Schätzen der Angaben durch die zuständige Stelle eröffnet für diese Fälle die Festsetzung des Ausbildungsbudgets auf null die einzige Sanktionsmöglichkeit.

5. Zu § 10 Absatz 2 Satz 1 PflAFinV

In § 10 Absatz 2 Satz 1 sind nach dem Wort „Pflegeberufegesetzes“ die Wörter „sowie die voraussichtliche Anzahl der voll- und teilstationären Fälle des jeweiligen Krankenhauses“ einzufügen.

Begründung:

In der Regelung zu den Mitteilungspflichten der Krankenhäuser für die Aufteilung des Finanzierungsbedarfs ist bislang nur vorgesehen, dass der von den Vertragsparteien nach § 18 Absatz 1 Satz 2 KHG für die Aufbringung des Finanzierungsbedarfs vereinbarte Zuschlag beziehungsweise Teilbetrag mitzuteilen ist. Mit Blick auf die im Folgejahr von den ausbildenden Krankenhäusern nach § 17 Absatz 1 PflAFinV vorzulegende Abrechnung über die geleisteten und in Rechnung gestellten Ausbildungszuschläge sollte die zuständige Stelle bereits im Festsetzungsjahr über die vereinbarten Fallzahlen informiert sein.

6. Zu § 13 Absatz 1 Satz 2 – neu – und
Absatz 2 Satz 2 – neu – PflAFinV

§ 13 ist wie folgt zu ändern:

a) Dem Absatz 1 ist folgender Satz anzufügen:

„Abweichend von Satz 1 gilt für Länder, in denen die Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz nicht bereits am 1. Januar 2020 beginnt, Folgendes: Die Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen zahlen ihren monatlichen Umlagebetrag erstmals bis zum zehnten des Monats, in welchem die Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz beginnt.“

b) Dem Absatz 2 ist folgender Satz anzufügen:

„Abweichend von Satz 1 gilt für Länder, in denen die Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz nicht bereits zum 1. Januar 2020 beginnt, Folgendes: Die jährlichen Direktzahlungen des Landes und der sozialen Pflegeversicherung erfolgen erstmals zum letzten Tag des vorletzten Monats, vor dem die Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz beginnt.“

Begründung:

Die zahlungspflichtigen Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen führen ihre Zahlungen als monatliche Teilbeträge an die zuständige Stelle ab. Sie erfolgen erstmals zum 10. Januar 2020. Dies ist erforderlich in den Ländern, in denen die Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz bereits am 1. Januar 2020 beginnt.

In einigen Ländern beginnt die Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz jedoch zu einem deutlich späteren Zeitpunkt, zum Beispiel mit Beginn des neuen Schuljahres am 1. August 2020 oder am 1. September 2020. Das bedeutet, dass die Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen acht oder neun Monate vor dem Beginn der Ausbildung zur Zahlung verpflichtet wären und über diesen langen

Zeitraum in Vorleistung treten müssten. Dies ist nicht sachgerecht und unwirtschaftlich.

Der neu anzufügende § 13 Absatz 1 Satz 2 PflAFinV ermöglicht die rechtzeitige Zahlung der monatlichen Umlagebeträge durch die Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen im Startjahr der neuen Ausbildung, ohne dass diese für einen unverhältnismäßig langen Zeitraum in Vorleistung treten müssten.

Der neu anzufügende § 13 Absatz 2 Satz 2 PflAFinV verfolgt dieselbe Zielrichtung in Bezug auf die jährlichen Direktzahlungen des Landes und der sozialen Pflegeversicherung. Auch für diese ist es nicht sachgerecht, wenn sie ihre Leistungen erstmals zum 30. November 2019 erbringen, die Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz aber erst am 1. August 2020 oder 1. September 2020 beginnt. Auch für diese gibt es keinen Grund für einen so langen Zeitraum der Vorleistung.

7. Zu § 14 Absatz 2 Satz 2 und § 16 Absatz 2 PflAFinV

a) § 14 Absatz 2 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Bei Pflegeschulen berücksichtigt die zuständige Stelle abweichend von Satz 1 Änderungen der Schülerzahlen nach Beginn eines Schuljahres nicht.“

b) § 16 Absatz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Aus der Begründung der Verordnung geht zutreffend hervor, dass sich die Vorhaltekosten der Pflegeschulen bei einer geringen Veränderung der Schülerzahlen grundsätzlich nicht ändern, weil die Fixkosten gleich hoch bleiben. Diese müssen vorzugsweise durchgängig, zumindest aber für ein Schuljahr verlässlich refinanziert werden. Deshalb ist in der Verordnung auf das Schuljahr und nicht auf das Kalenderjahr (Finanzierungszeitraum) abzustellen, weil sonst der bezweckte „Bestandsschutz“ zum Beispiel bei einem Ausbildungsstart im Herbst (September/Okttober) eines Kalenderjahres schnell ins Leere läuft. Durch den Bezug auf das Schuljahr kann zudem auf die tatsächliche Schülerzahl bei einem Ausbildungsgang abgestellt werden anstelle der im Vorjahr zum 15. Juni prospektiv geschätzten und gemeldeten Zahl. Mit dem Bezug auf das Schuljahr anstelle des Kalenderjahres entfällt außerdem das Erfordernis zur Anknüpfung an die Einrichtung einer neuen oder den Wegfall einer bestehenden Klasse. Denn dieser Fall wird während eines laufenden Schuljahres praktisch nie eintreten. Für das neue Schuljahr wäre dann ohnehin die tatsächliche Zahl der Schüler zu Schuljahresanfang maßgeblich. Sinkt die Schülerzahl in einer Klasse zum neuen Schuljahr auf Null, so erfolgt auch keine Finanzierung mehr.

8. Zu § 15 Absatz 1 PflAFinV

In § 15 Absatz 1 ist die Angabe „zum 31. Januar 2020“ durch die Wörter „mit Beginn des Ausbildungsjahres 2020, frühestens am 31. Januar 2020“ zu ersetzen.

Begründung:

Das Ausbildungsjahr beginnt in der Regel nicht am 1. Januar eines Jahres, sondern korrespondierend zum Schuljahresbeginn (zum Beispiel 1. August) und somit auch die neue Ausbildung nach dem PflBG. Im Einzelfall kann es auch davon abweichende Termine geben.

Eine allgemeine, bundesrechtlich normierte Verpflichtung zur Auszahlung der Ausgleichszuweisungen sieben Monate vor Beginn der eigentlichen Ausbildung ist mit dem Sinn und Zweck des PflBG nicht vereinbar.

Nach der Begründung zu § 5 Absatz 3 PflAFinV geht auch die PflAFinV grundsätzlich von dieser Auffassung aus. So beginnt danach die Zahlung der Ausgleichszuweisungen erst mit Beginn der jeweiligen Ausbildung, wenn tatsächlich Kosten entstehen.

Die Pflegeschulen und die Träger der praktischen Ausbildung werden bis zum Ablauf des vorangegangenen Schuljahrs (31. Juli 2020) noch vollständig nach den bis dahin gültigen Vorschriften finanziert, so dass es zu einer nicht sachgerechten vorzeitigen Liquiditätsaufstockung käme.

Zudem besteht die Gefahr, dass die Ausgleichszuweisungen zulasten aller Einzahler verloren gehen, wenn Einrichtungen in dieser Zeit insolvent gehen.

B

E n t s c h l i e ß u n g

1. Der Bundesrat begrüßt, dass mit der Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung die für die Länder wesentlichen Regelungen zum Aufbau einer Fondsstruktur vorgelegt werden und dabei auch Anregungen der Länder berücksichtigt wurden. Die Regelungen sind dringend erforderlich, um die Umsetzung des Pflegeberufegesetzes (PflBG) durch die Länder im verbleibenden engen Zeitrahmen zu ermöglichen.

2. Der Bundesrat bedauert, dass es nicht möglich ist, bestimmte im Nachgang zum PflIBG identifizierte Probleme im Verordnungswege zu lösen. Dies sind insbesondere
 - die in Artikel 1 des Pflegepersonal-Stärkungsgesetzes für die Ausbildung in den Krankenpflegeberufen vorgesehene Änderung des § 17a Krankenhausfinanzierungsgesetz dauerhaft in § 27 Absatz 2 PflIBG zu überführen, so dass die Anrechnung von Auszubildenden nicht bereits im ersten Ausbildungsjahr, sondern erst im zweiten und dritten Ausbildungsjahr zum Tragen kommt; hieraus ergeben sich Konsequenzen für die Vorarbeiten der zuständigen Stellen und für die Ermittlung der Ausbildungsbudgets der Länder,
 - die fehlende Finanzierung der Vorlaufkosten für den Aufbau der Fondsstrukturen, die bereits im Jahr 2019 beginnen müssen und nicht auf die Kostenträger gemäß § 33 Absatz 1 PflIBG anteilig umgelegt werden können,
 - die fehlende (Anschub-)Finanzierung der Umstellungskosten für die Pflegeschulen, die bis zum Beginn der neuen Ausbildungen im Jahr 2020 einen nicht unerheblichen Aufwand zur Umstellung betreiben müssen (Curriculumentwicklung, Fortbildungen, Kooperationen, Akquise von neuen Lehrkräften et cetera),
 - die insbesondere in den ersten Jahren der Umstellung auf das neue Finanzierungssystem absehbar nicht auskömmliche Verwaltungskostenpauschale (§ 32 Absatz 2 PflIBG),
 - die erforderliche Umsatzsteuerfreiheit der Verwaltungskosten der fondsverwaltenden Stelle, soweit diese keine Behörde ist,
 - die fehlende Bußgeldregelung für ausbleibende Meldungen (§ 5 PflAFinV).
3. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die unter Nummer 2 beschriebenen Probleme zeitnah aufzugreifen und einer Lösung zuzuführen.
4. Der Bundesrat regt an, in die PflAFinV eine Regelung zur Weiterleitung der Ausgleichszuweisung an die weiteren an der Ausbildung beteiligten Kooperationspartner vorzugeben, um so zu vermeiden, dass der Wettbewerb um Kooperationspartner durch sachfremde Erwägungen beeinflusst wird. Eine bundeseinheitliche Regelung könnte als § 15a PflAFinV folgenden Inhalt haben:

„Bei der Weiterleitung von den in den Ausgleichszuweisungen enthaltenen Kosten der Kooperationspartner sind die für die Kostentatbestände vereinbarten Pauschalen beziehungsweise individuell vereinbarten Kosten zugrunde zu legen. In den Kooperationsverträgen sind hierzu die nähere Festlegungen zu vereinbaren, die für alle Kooperationspartner nach einheitlichen, objektiven und sachgerechten Kriterien festzulegen sind.“

5. Der Bundesrat erinnert an seine Stellungnahme zum Entwurf eines Pflegeberufereformgesetzes (vgl. BR-Drucksache 20/16 (Beschluss), Ziffer 40) und mahnt erneut an, in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die Kosten der praktischen Ausbildungsteile auch im Falle einer Akademisierung der Ausbildung refinanziert werden. Eine finanzielle Benachteiligung der hochschulischen Pflegeausbildung ist nicht hinnehmbar. Über die Notwendigkeit der Teil-Akademisierung der Pflegeberufe besteht Konsens. Die Länder nehmen diesen Auftrag an, sehen die hochschulische Pflegeausbildung jedoch als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei der der Bund in der Pflicht steht, die Grundlagen dafür zu schaffen, dass die Kosten des praktischen Teils der Ausbildung nicht von den ausbildenden Einrichtungen, den Hochschulen oder den Ländern übernommen werden müssen.

Wenn diese Kosten nicht übernommen werden, wird die im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Teil-Akademisierung von Pflegeberufen massiv behindert.

6. Die Bundesregierung möge dafür Sorge tragen, dass es keine finanzielle Benachteiligung der aus Altenpflegeschulen hervorgehenden Pflegeschulen gibt, um die Vielfalt und die Anzahl der Angebote an Ausbildungsstätten erhalten zu können.

Die Mietkosten der Pflegeschulen, sind – anders als bei den Krankenpflegeschulen an Krankenhäusern – nicht als Investitionskosten über Landes- und Bundesmittel refinanzierbar. Eine Finanzierung über den Umlagefonds würde eine zusätzliche anteilige Belastung der Pflegebedürftigen mit diesen Kosten nach sich ziehen.

Der Bundesrat fordert daher eine bundeseinheitliche Refinanzierung der Miet- und Investitionskosten für alle Pflegeschulen. Ein Vorbild kann die Finanzierung der bisherigen Krankenpflegeschulen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz sein.

Dafür soll die Anlage 1 (zu § 3 Absatz 1, zu § 4 Absatz 1) der PflAFinV um eine entsprechende Regelung ergänzt werden.

Begründung (zu Nummer 6):

Die Verordnung sieht keine Regelung vor, wonach die Investitions- beziehungsweise Mietkosten der (Alten-)Pflegesschulen umgelegt werden können. Hier müsste eine Regelung in der PflAFinV neu geschaffen werden.

Über das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) werden die Investitions- beziehungsweise Mietkosten bei Krankenpflegesschulen gefördert. Durch die Nichteinbeziehung der Mietkosten für die Räumlichkeiten der (Alten-)Pflegesschulen als Betriebskosten des Schulgebäudes ergeben sich für diese ungleiche Finanzierungsvoraussetzungen. Mit § 24 Absatz 3 Nummer 1 PflBG wird die Erhebung eines Schulgeldes als Weg der Refinanzierung ausgeschlossen. Daraus ergibt sich eine Besserstellung von Pflegeschulen, die an Krankenhäuser angebunden sind gegenüber Pflegeschulen, die früher Altenpflegesschulen waren.

Die deutliche Schlechterstellung der Pflegeschulen, die nicht mit einem Krankenhaus verbunden sind, hat möglicherweise zur Konsequenz, dass frühere Altenpflegesschulen schließen werden. Das PflBG hat aber zum Ziel, mehr Auszubildende für die pflegerischen Berufe zu gewinnen und sollte daher den Erhalt von Pflegeschulen fördern. Ein Wettbewerbsnachteil durch schlechtere Finanzierungsvoraussetzungen ist deshalb zu vermeiden.