

01.10.21

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschlieung des Bundesrates zur Verordnung über die Finanzierung der beruflichen Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen (Pflegeberufes-Ausbildungsfinanzierungsverordnung - PflAFinV)

Bundesministerium
für Gesundheit
Parlamentarische Staatssekretärin

Bundesministerium
für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
Parlamentarischer Staatssekretär

Berlin, 30. September 2021

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

zu der Entschlieung des Bundesrates vom 21. September 2018 zur Verordnung über die Finanzierung der beruflichen Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen (Pflegeberufes-Ausbildungsfinanzierungsverordnung - PflAFinV) – BR-Drs. 360/18 (Beschluss), Anlage B (Entschlieung) – bersenden wir Ihnen die als Anlage beige-fügte Stellungnahme des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Mit freundlichen Gren
Sabine Weiss

Stefan Zierke

siehe Drucksache 360/18 (Beschluss)

BMG/BMFSFJ**September 2021**

**Stellungnahme des Bundesministeriums für Gesundheit und des
Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu der
EntschlieÙung des Bundesrates zur Verordnung über die Finanzierung der
beruflichen Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz
sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen
(Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung - PflAFinV)
- BR-Drucksache 360/18 (Beschluss) vom 21. September 2018, Anlage B (EntschlieÙung) -**

Die Bundesregierung hat mit dem Pflegeberufegesetz (PflBG) sowie mit der Pflegeberufe-Ausbildungs- und -Prüfungsverordnung (PflAPrV) und der Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung (PflAFinV) den vollständigen rechtlichen Rahmen dafür geschaffen, dass die neuen Pflegeausbildungen zum 1. Januar 2020 starten konnten. Damit wurde die Basis für eine zukunftsfähige und qualitativ hochwertige neue Pflegeausbildung gelegt und ein bundesweit nach gleichen Grundsätzen organisiertes, einheitliches Finanzierungsverfahren eingeführt. Die Umsetzung der Pflegeberufereform ist Aufgabe der Länder. In allen Ländern wurden die rechtlichen, finanziellen und praktischen Voraussetzungen für den planmäßigen Start der neuen Pflegeausbildungen geschaffen. Bestehen seitens der Länder rechtliche und praktische Umsetzungsfragen, unterstützt der Bund diese im Rahmen des Bund-Länder-Austauschgremiums zur Umsetzung der Pflegeberufereform (BLAG). Zu der EntschlieÙung (Anlage B, BR-Drs. 360/18 (Beschluss) wird wie folgt Stellung genommen:

zu Nummer 2 und 3:

- § 27 Absatz 2 PflBG ist mit dem Gesetz für mehr Sicherheit in der Arzneimittelversorgung vom 9. August 2019 (BGBl. I S. 1202; 2020 I S. 318) dahingehend geändert worden, dass die Anrechnung von Auszubildenden auf die Stelle einer voll ausgebildeten Pflegefachkraft für das erste Ausbildungsdrittel ausgeschlossen ist. Zugleich wird damit die Verpflichtung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) aus der „Ausbildungsoffensive Pflege (2019-2023)“ (Handlungsfeld I, 1.1 Nummer 12) erfüllt. Die Vorschrift ist rückwirkend zum 1. Januar 2019 und damit gleichzeitig mit der PflAFinV sowie den Vorschriften für das neue Finanzierungsverfahren im Pflegeberufegesetz in Kraft getreten. Damit werden die Ausbildungsvergütungen im ersten Ausbildungsdrittel vollständig über das Finanzierungsverfahren der neuen Pflegeausbildungen refinanziert. Dies trägt dem Umstand angemessen Rechnung, dass Berufsanfänger im ersten Ausbildungsdrittel die voll ausgebildeten Pflegefachkräfte in der Regel in einem geringeren Umfang entlasten als Auszubildende im zweiten oder letzten Drittel der Ausbildung.

- Die Kosten für den Aufbau der Strukturen der Ausgleichsfonds sind nach allgemeinen Grundsätzen von den Ländern zu tragen und konnten vor Beginn des Finanzierungsverfahrens zum 1. Januar 2020 deshalb nicht aus der Verwaltungskostenpauschale des Ausgleichsfonds finanziert werden. Abhilfe durch Schaffung einer abweichenden gesetzlichen Regelung oder im Verordnungswege konnte nicht in Aussicht gestellt werden.
- Für eine (Anschub-)Finanzierung der Umstellungskosten für die Pflegeschulen durch den Bund gibt es keine Rechtsgrundlage. Die Finanzierung etwaiger Ausgaben vor Beginn der neuen Pflegeausbildungen sieht das Finanzierungsverfahren nach dem Pflegeberufgesetz nicht vor. Auch konnte eine gesonderte Finanzierung durch den Bund nicht in Aussicht gestellt werden. Es ist Aufgabe der Länder, etwaige Mehrausgaben zur Vorbereitung der Einführung der neuen Pflegeausbildungen in ihren Haushalten zu berücksichtigen (vgl. bereits Punkt 2). Seit Beginn der neuen Pflegeausbildungen ab dem Jahr 2020 erfolgen Zuweisungen aus den Ausbildungsfonds in den Ländern an die Pflegeschulen, die Personalausgaben, Fortbildungskosten sowie Lehr- und Arbeitsmaterialien und Lernmittel umfassen.
- Die Höhe der mit Beginn des ersten Finanzierungszeitraums 2020 in Anspruch genommenen Verwaltungskostenpauschale war Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens und wurde intensiv mit den Ländern diskutiert. Sie orientiert sich an den Pauschalen, die die Länder in ihren Umlageverfahren – soweit solche Verfahren eingerichtet worden sind – zur Finanzierung der Altenpflegeausbildung vorgesehen haben. Entgegen der in der Entschließung unter Nummer 2 Spiegelstrich 4 vorgenommenen Darstellung bestehen aktuell keine Anhaltspunkte dafür, dass die Verwaltungskostenpauschale nach § 32 Absatz 2 PflBG nicht auskömmlich sein könnte.
- Die PflAFinV enthält keine gesonderte Regelung zur Frage der Umsatzsteuerfreiheit der Verwaltungskosten der fondsverwaltenden Stelle, soweit diese keine Behörde ist. Die gesetzliche Regelung in § 32 Absatz 2 PflBG zur Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 0,6 Prozent der Summe aller Ausbildungsbudgets eines Landes sieht einen Umsatzsteueranteil nicht vor. Nach der zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den obersten Finanzbehörden der Länder abgestimmten Auffassung erbringt eine nach Maßgabe des § 26 Absatz 6 Satz 4 PflBG beliebige Stelle mit der Fondsverwaltung keine umsatzsteuerrechtliche Leistung gegen Entgelt. Die Verwaltungskostenpauschale nach § 32 Absatz 2 PflBG stellt kein Entgelt im Rahmen eines Leistungsaustausches und auch kein Entgelt von dritter Seite dar und unterliegt daher nicht der Umsatzbesteuerung.

- Eine Bußgeldbewehrung von Verstößen gegen die in § 5 PflAFinV normierten Mitteilungspflichten ist derzeit rechtlich nicht möglich. Bußgeldnormen in Rechtsverordnungen können nur geschaffen werden, wenn das zugehörige Fachgesetz eine derartige Bewehrungsmöglichkeit eröffnet. Die hier einschlägige Bußgeldvorschrift in § 57 PflBG enthält keine solche Bestimmung, die es dem Verordnungsgeber gestattet, einzelne Zuwiderhandlungen gegen verordnungsrechtliche Handlungspflichten als Ordnungswidrigkeiten auszuweisen.

zu Nummer 4:

- Der Bund hat von einer bundeseinheitlichen Regelung zur Weiterleitung der Ausgleichszuweisung an die weiteren an der Ausbildung beteiligten Kooperationspartner abgesehen und dies der freien Vertragsgestaltung der Kooperationspartner überlassen. Zudem regeln die Länder nach § 8 Absatz 1 Satz 2 PflAPrV das Nähere zu Kooperationsverträgen. Es ist vorzugswürdig, hier von Seiten des Bundes keine Vorgaben zu machen und die konkrete Ausgestaltung der Weiterleitung der Ausgleichszuweisung der Entscheidung der Vertragspartner zu überlassen, um einen individuellen und den Gegebenheiten vor Ort passenden und angemessenen Gestaltungsspielraum zu eröffnen. Insofern gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie die Kostenerstattung zwischen den Kooperationspartnern erfolgen kann. Es können z. B. Pauschalbeträge zwischen den Kooperationspartnern vereinbart werden, die entweder als Gesamtpauschale über alle Auszubildenden hinweg oder als Pauschale pro auszubildender Person berechnet werden können. Auch könnte auf die ggf. im betreffenden Bundesland vereinbarte Ausbildungspauschale (oder das Individualbudget) Bezug genommen werden. In diesem Fall könnte im Kooperationsvertrag die Höhe der Weiterleitung in Form eines prozentualen Anteils angegeben werden.

zu Nummer 5:

- Soweit die Entschließung auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Pflegeberufereformgesetz (vgl. BR-Drs. 20/16 (Beschluss)) und auf Forderungen zur Refinanzierung des praktischen Teils der hochschulischen Pflegeausbildung verweist, ist anzumerken, dass BMG und BMFSFJ – insbesondere im Rahmen der „Ausbildungsoffensive Pflege (2019 – 2023)“ – mit Ländern und Verbänden über die Möglichkeiten zur Stärkung der primärqualifizierenden hochschulischen Pflegeausbildung weiter im Gespräch sind.

zu Nummer 6:

- Mietkosten sind den Investitionskosten gleichgestellt und von der Finanzierung über die Ausbildungs-Ausgleichsfonds in den Ländern ausgeschlossen, § 27 Absatz 1 PflBG. Sie sind daher von den Ländern zu tragen. Dieser Grundsatz ist auch im Rahmen der Vereinbarungen zur „Ausbildungsoffensive Pflege (2019 – 2023)“ festgehalten worden (Handlungsfeld

I, 1.1 Nummer 14). Das Pflegeberufegesetz folgt an dieser Stelle der Gesetzessystematik des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (vgl. § 2 Nummer 3 Buchstabe a i.V.m. Buchstabe e KHG) und des Elften Buches Sozialgesetzbuch (§ 82 Absatz 2 Nummer 3, § 9 SGB XI). Die Bundesregierung hat gegenüber den Ländern bereits zum Ausdruck gebracht, dass sie im BLAG zur Umsetzung der Pflegeberufereform konstruktiv an einer anderweitigen Lösung mitwirkt. Die Länder sind jedoch vorrangig in der Pflicht, entsprechende Vorschläge vorzulegen, wie eine solche Lösung konzipiert werden kann.

Es ist insgesamt darauf hinzuweisen, dass der Bund zahlreiche Beiträge zur Einführung der neuen Pflegeausbildung leistet. Die Fachkommission nach § 53 Absatz 1 PflBG hat Rahmenlehr- und Rahmenausbildungspläne entwickelt, die zum 1. August 2019 veröffentlicht worden sind. Diese Rahmenpläne enthalten konkrete Vorschläge für die inhaltliche Ausgestaltung der beruflichen Pflegeausbildungen und werden den Pflegeschulen wie auch den Trägern der praktischen Ausbildung kostenfrei zur Verfügung gestellt. Die Fachkommission hat ebenfalls entsprechende Begleitmaterialien zu den Rahmenplänen entwickelt. Außerdem werden gemäß § 54 PflBG durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) unterstützende Angebote wie beispielsweise Handreichungen und weitere Publikationen zur Implementierung der Pflegeausbildungen entwickelt und zur Verfügung gestellt. Auch diese Informations- und Unterstützungsangebote werden den Akteuren kostenfrei zur Verfügung gestellt. Insofern wurden u. a. umfangreiche Handreichungen zur Pflegeausbildung am Lernort Praxis sowie am Lernort Pflegeschule und Empfehlungen des BIBB für die Vereinbarung von Kooperationsverträgen veröffentlicht. Eine Broschüre für Ausbildungsinteressierte sowie Flyer in mehreren Sprachen wurden 2020 veröffentlicht.

Nicht zuletzt hat am 4. November 2019 eine Fachtagung des BIBB stattgefunden, um die Rahmenpläne einer breiten Fachöffentlichkeit vorzustellen. Das Beratungsteam Pflegeausbildung des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) bietet zudem Pflegeeinrichtungen, Pflegeschulen und Interessierten umfangreiche Beratung zur Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz und Unterstützung vor Ort an. Außerdem begleitet und initiiert das Beratungsteam Pflegeausbildung des BAFzA Netzwerke, Lernortkooperationen und Ausbildungsverbünde, ist auf Ausbildungsmessen vertreten, hält Vorträge auf Tagungen und Fortbildungen und führt Workshops zur Gestaltung der praktischen Ausbildung durch. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung mit der Konzentrierten Aktion Pflege gemeinsam mit allen Akteuren der Pflege unter anderem dafür ein, die Ausbildung in der Pflege zu stärken. Die Bundesregierung begleitet und unterstützt die Umsetzung zahlreicher Maßnahmen der durch sie initiierten „Ausbildungsoffensive Pflege (2019-2023)“ und bezieht dabei insbesondere das BIBB sowie das Beratungsteam Pflegeausbildung des BAFzA ein. In einer monatli-

chen Telefonkonferenz mit den Partnern der Ausbildungsinitiative können zudem unmittelbar Unterstützungsbedarfe identifiziert und erörtert werden. Mit einer bundesweiten, mehrjährigen Informations- und Öffentlichkeitskampagne „Mach Karriere als Mensch!“ wurde durch zahlreiche Aktionen und Maßnahmen auf die neue Ausbildung in der Pflege aufmerksam gemacht und insbesondere Ländern, Pflegeeinrichtungen und Pflegeschulen kostenfrei Kampagnenmaterialien zur Verfügung gestellt mit dem Ziel, Jugendliche in der Berufsorientierungsphase und Erwachsene mit dem Wunsch nach einer beruflichen Neuorientierung für die neue Ausbildung zu gewinnen. Genauer ist dem zweiten Umsetzungsbericht zur Konzierten Aktion Pflege vom August 2021 zu entnehmen (abrufbar unter:

https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/K/Konzierte_Aktion_Pflege/KAP_Zweiter_Bericht_zum_Stand_der_Umsetzung_der_Vereinbarungen_der_Arbeitsgruppen_1_bis_5.pdf).

Nicht zuletzt leistet der Bund mit dem seit 2019 laufenden Förderprogramm zur finanziellen Unterstützung des Aufbaus von Kooperationsbeziehungen in der Pflegeausbildung gemäß § 54 PflBG einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Pflegeberufereform. Unter Beachtung des in der Begründung des Regierungsentwurfs zum Pflegeberufereformgesetz für die Aufgaben des BIBB beschriebenen, geplanten Haushaltsrahmens und der vom Haushaltsgesetzgeber für die Aufgaben nach § 54 PflBG in den Haushaltsjahren des Förderzeitraumes jeweils tatsächlich zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel erfolgt befristet bis zum 31.12.2022 eine zusätzliche finanzielle Unterstützung in Höhe von bis zu 25 Millionen Euro insbesondere der an der Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz beteiligten staatlichen, staatlich genehmigten oder staatlich anerkannten Pflegeschulen, Hochschulen sowie Einrichtungen nach § 7 Absatz 1 PflBG von Seiten des Bundes.

Der Bund wird bei der weiteren Umsetzung der Pflegeberufereform weiterhin mit den Ländern konstruktiv zusammenarbeiten.