

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Elisabeth Scharfenberg,  
Doris Wagner, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 18/5769 –**

### **Finanzielle Auswirkungen der geplanten Reform der Pflegeausbildung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Laut dem Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) für ein „Gesetz über den Pflegeberuf“ (Stand 1. Juni 2015) sollen die Ausbildungen zur (Kinder-)Gesundheits- und Krankenpflegekraft sowie zur Altenpflegekraft in einer gemeinsamen – „generalistischen“ – Ausbildung zusammengeführt und mit einer einheitlichen Berufsbezeichnung abgeschlossen werden. Der Referentenentwurf soll nach Aussage der Bundesregierung im Sommer 2015 vorgelegt werden (vgl. Fragestunde des Deutschen Bundestages am 18. März 2015, Plenarprotokoll 18/93, Anlage 3).

Die geplante Zusammenlegung der Pflegeberufe stößt auf ein sehr geteiltes Echo und erfährt viel Kritik, beispielsweise seitens der Gewerkschaft ver.di und von einigen Pflegefachverbänden (vgl. z. B. taz.die tageszeitung vom 28. Juli 2015: „PflegerInnen sollen Alleskönner werden“). Neben solch grundlegenden Vorbehalten gegen die Gesamtausrichtung der geplanten Reform, wirft auch die Finanzierung der künftigen Ausbildung noch einige Fragen auf. Bezüglich der potenziellen Mehrkosten einer gemeinsamen Pflegeausbildung gehen BMG und BMFSFJ auf Basis eines Gutachtens der Prognos AG Berlin und des Wissenschaftlichen Instituts der Ärzte Deutschlands e. V. (WIAD) zur „Finanzierung eines neuen Pflegeberufegesetzes“ (Oktober 2013) bislang von zusätzlichen Ausgaben in Höhe von rund 300 Mio. Euro auf dann insgesamt 2,7 Mrd. Euro aus. Davon seien rund 100 Mio. Euro der neuen einheitlichen Ausbildung zuzurechnen; im Übrigen beruhe die Erhöhung auf sonstigen Qualitätsverbesserungen und einem Anstieg bei der Ausbildungsvergütung (vgl. Diskussionspapier des BMG und BMFSFJ zum Bund-Länder-Workshop „Reform der Pflegeausbildung“ am 17. und 18. November 2014 in Berlin).

An diesen Schätzungen gibt es jedoch erhebliche Zweifel. So hat eine Umfrage der Hans-Weinberger-Akademie der Arbeiterwohlfahrt e. V. an Krankenpflegeschulen in München, Nordrhein-Westfalen und Hessen ergeben, dass aktuell allein die monatlichen Schulkosten bereits deutlich höher liegen, als die im Gut-

achten von Prognos AG und WIAD angenommenen Kosten. Ähnliche Ergebnisse brachte eine Berechnung der anfallenden Schulkosten von Altenpflegeschulen in Bayern. In der Folge wird befürchtet, dass trotz des im Rahmen der demografischen Entwicklung steigenden Fachkräftebedarfs in Zukunft weniger Ausbildungsplätze als heute finanzierbar sein werden und entsprechend die Anzahl der Auszubildenden zurückgeht (vgl. M. Frommelt, Hans-Weinberger-Akademie, Präsentation zum Fachgespräch Generalistik, 07/2015, [www.hwa-online.de/fileadmin/pdf/aktuelles/Praesentation\\_Generalistik\\_web.pdf](http://www.hwa-online.de/fileadmin/pdf/aktuelles/Praesentation_Generalistik_web.pdf)). Auch der Deutsche Berufsverband für Altenpflege e. V. (DBVA) bemängelt in einer Pressemitteilung vom 20. Juli 2015, dass das Gutachten „kaum Wissen über die Strukturen und Inhalte der Altenpflegeausbildung“ aufweise (vgl. Pressemitteilung des DBVA vom 20. Juli 2015 „Neues Pflegeberufgesetz: Kein Hauptstadtflughafen für die Pflege“; U. Kriesten, DBVA, 15. Februar 2014, Stellungnahme zum Forschungsgutachten Finanzierung eines neuen Pflegeberufgesetzes zum Ergebnisbericht prognos/WIAD).

Der aktuelle Arbeitsentwurf des BMFSFJ und BMG legt weitere organisatorische Mehraufwände und damit bisher nicht bezifferte Kostenfaktoren nahe. So muss nach dem Entwurf zukünftig für je 20 Auszubildende eine Lehrkraft (Vollzeitäquivalent) mit einer abgeschlossenen, pflegepädagogischen Hochschulausbildung zur Verfügung stehen. Zur Finanzierung der Ausbildung sollen Fonds auf Landesebene eingerichtet werden. Die Kosten für die Einrichtung, Organisation und Verwaltung dieser Fonds sind noch unklar, ebenso die Mehrkosten für den Organisations- und Koordinationsaufwand infolge einer komplexeren Praxiseinsatzplanung.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Vorhaben, die bisherigen drei Ausbildungen in der Pflege zu einer generalistisch ausgerichteten Pflegeausbildung zusammenzuführen, schafft die Grundlage für einen modernen, zukunftsorientierten Pflegeberuf. Die vorgesehene Reform ist das Ergebnis eines bereits lang andauernden Diskussionsprozesses. Die aufgrund entsprechender Modellklauseln im Kranken- und im Altenpflegegesetz durchgeführten Modellvorhaben haben gezeigt, dass eine dreijährige einheitliche Pflegeausbildung im Sinne eines neuen, zusammengeführten Pflegeberufs gerade die Kompetenzen vermitteln kann, die für zunehmend komplexer werdende Pflegesituationen und unterschiedlicher Pflegekontexte besonders wichtig sind. Hierzu zählen eine hohe Analyse- und Reflexionsfähigkeit, Flexibilität sowie hohe Motivation und Befähigung zum lebenslangen Lernen.

Die Länder unterstützen das Vorhaben. Das haben ihre Beschlüsse der Gesundheitsministerkonferenz und der Arbeits- und Sozialministerkonferenz gezeigt, in denen sie sich für die Zusammenführung der Pflegeberufe und eine einheitliche Pflegeberufsausbildung aussprechen.

Eckpunkte zur Vorbereitung des Entwurfs eines neuen Pflegeberufsgesetzes (Inhalte, Strukturen, Finanzierungsaspekte) hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Pflegeberufe“ im März 2012 vorgelegt. Die Grundlage für die zu treffenden Finanzierungsentscheidungen bildet ein Forschungsgutachten zur Finanzierung des neuen Pflegeberufsgesetzes (Juni 2013). Erstmals liegt damit eine umfassende, länderübergreifende Aufarbeitung der derzeitigen und der mit der Einführung der generalistischen Pflegeausbildung zu erwartenden Ausbildungskosten vor.

Die Eckpunkte und das Gutachten zur Finanzierung eines neuen Pflegeberufsgesetzes (WIAD e. V., prognos AG – Oktober 2013) bildeten die Basis eines vom BMFSFJ und BMG entwickelten Arbeitsentwurfs eines Pflegeberufsgesetzes für

erste Sondierungsgespräche mit den Ländern. Die Bundesregierung weist ausdrücklich darauf hin, dass die federführend zuständigen Ressorts den zu beteiligenden Bundesressorts, den Ländern und Verbänden noch keinen Referentenentwurf zur Stellungnahme übermittelt haben. Es handelt sich vielmehr um einen fortlaufenden Arbeitsprozess, der Änderungen am Arbeitsentwurf in der Fassung, auf die Bezug genommen wird, einschließt.

1. Wie sieht der konkrete Zeitplan der Bundesregierung für das Beratungsverfahren bis zum Abschluss und Inkrafttreten des Pflegeberufgesetzes aus?

Die für das Gesetzgebungsverfahren federführenden Ressorts planen, das Gesetzgebungsverfahren in 2015 zu beginnen. Das Gesetz wird voraussichtlich ein gestuftes in Kraft treten vorsehen; Details stehen noch nicht fest.

2. a) Hält die Bundesregierung die im Gutachten der Prognos AG Berlin und des Wissenschaftlichen Instituts der Ärzte Deutschlands e. V. (WIAD) zur „Finanzierung eines neuen Pflegeberufgesetzes“ vom Oktober 2013 prognostizierten Mehrkosten einer gemeinsamen Pflegeausbildung weiterhin für realistisch?

Falls ja, warum?

Falls nein, warum nicht, und mit welchen Mehrkosten in welcher Höhe rechnet die Bundesregierung konkret?

Das Gutachten stellt die Kosten der derzeitigen Ausbildungen in der Altenpflege, der Krankenpflege und der Kinderkrankenpflege anhand der verfügbaren Daten empirisch dar und ermittelt die mit der Einführung einer generalistischen Pflegeausbildung zu erwartenden Mehrausgaben, wobei ein Teil der Mehrausgaben auf künftige Qualitätssteigerungen in der neuen Ausbildung zurückzuführen sind. Derzeit können keine abschließenden Aussagen über die entstehenden Kosten getroffen werden. Diese werden im Referentenentwurf ausgewiesen.

- b) Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung dabei aus den Einwänden der Hans-Weinberger-Akademie der AWO e. V., die gegenüber dem Gutachten der Prognos AG Berlin allein für das Segment der Schulkosten einen Mehrbedarf einer gemeinsamen Pflegeausbildung von etwa 170 Mio. Euro jährlich schätzt (vgl. M. Frommelt, 07/2015), sowie aus der Kritik des DBVA, nach der zahlreiche Kostenfaktoren wie etwa die Folgekosten für Sozialhilfeträger und Kommunen noch unberücksichtigt seien und insgesamt eine „Vielzahl unkalkulierbarer Kosten [...] die Ausbildungskosten erhöhen und die Ausbildungen gefährden“ werde (vgl. DBVA, Pressemitteilung vom 20. Juli 2015; Stellungnahme vom 15. Februar 2014)?

Die genannten Kritikpunkte geben nach Auffassung der Bundesregierung keine Veranlassung, das Gutachten in Frage zu stellen. Es nimmt erstmals eine differenzierte Beschreibung der maßgeblichen Kostenfaktoren und Finanzierungsstrukturen der derzeit noch getrennten Pflegeausbildungen vor. Die den Berechnungen zugrundeliegenden Daten beruhen für den Bereich der Gesundheits- und (Kinder-) Krankenpflege im Wesentlichen auf Informationen der Landeskrankenhausesgesellschaften und der Deutschen Krankenhausgesellschaft, für den Bereich der Altenpflege im Wesentlichen auf Befragungen der zuständigen Ressorts in den Bundesländern. Zur Informationsgewinnung wurden ergänzend in umfassendem Maße weitere relevante Datenquellen genutzt.

Für die Kostendarstellung unter den Bedingungen der generalistischen Neuausrichtung der Pflegeausbildung wurden Annahmen darüber getroffen, welche Parameter sich künftig voraussichtlich ändern werden. Diese wurden auf Grundlage von Aussagen der Länder und der Deutschen Krankenhausgesellschaft sowie den Erkenntnissen aus Interviews mit Fachverbänden, Pflegeschulen, Praxiseinrichtungen und Modellprojekten validiert.

3. a) Wie hoch schätzt die Bundesregierung den organisatorischen und finanziellen Mehraufwand ein, der sich im Zuge der geplanten gemeinsamen Pflegeausbildung für die Träger der praktischen Ausbildung, etwa infolge einer komplexeren Praxiseinsatzplanung, ergibt?

Die vorgesehene breitgefächerte Ausrichtung stellt besondere Anforderungen an die Organisation der Ausbildung. Die Aspekte der Neuordnung der praktischen Ausbildung sind generell in die Berechnungen des Gutachtens eingeflossen. Es wird derzeit davon ausgegangen, dass sich die Mehraufwendungen der Träger insgesamt in dem im Gutachten festgestellten Rahmen bewegen.

- b) Wird die praktische Ausbildung für die Träger unter diesen Voraussetzungen weiterhin attraktiv sein – auch unter Berücksichtigung dessen, dass die Auszubildenden durch die Vielzahl der praktischen Einsatzorte in der gemeinsamen Ausbildung voraussichtlich weniger Präsenz in ihrem Ausbildungsbetrieb zeigen werden als heute?

Falls ja, warum?

Falls nein, warum nicht, und wie gedenkt die Bundesregierung mit diesem Problem umzugehen?

Ziel eines neuen Pflegeberufsgesetzes ist es, Rahmenbedingungen für eine qualifizierte und attraktive Pflegeausbildung zu schaffen, die den Anforderungen der Pflege auch in Zukunft gerecht wird. Aufgrund des bereits heute bestehenden Fachkräftebedarfs in der Pflege und der sinkenden Zahl an Jugendlichen, die dem Ausbildungsmarkt zur Verfügung stehen werden, liegt es im Interesse der Einrichtungen in der Pflege, den Berufsnachwuchs sicherzustellen.

Die Ausbildungen sowohl in der Altenpflege als auch in der Gesundheits- und (Kinder-) Krankenpflege sehen bereits heute neben den Einsatzgebieten Krankenhaus bzw. stationäre Pflegeeinrichtung praktische Ausbildungsteile in ambulanten Pflegeeinrichtungen und weiteren geeigneten Einrichtungen, u. a. in Einrichtungen der Rehabilitation vor. Durch eine generalistische Pflegeausbildung wird dieser Ansatz weiterentwickelt und der Ausbildungscharakter gestärkt. Die Herausforderungen und Chancen einer generalistischen Ausbildung liegen mithin darin, die bisherigen praktischen Handlungsfelder und Bedarfe an pflegerischer Versorgung noch besser anzupassen und aufeinander abzustimmen. Zugleich ist eine Neuordnung der Finanzierung der neuen Pflegeausbildung vorgesehen. Das angestrebte Umlageverfahren von auszubildenden und nicht-ausbildenden Einrichtungen schließt für Ausbildungsbetriebe Wettbewerbsnachteile durch die Ausbildung aus.

4. a) Wie soll gewährleistet werden, dass für die unterschiedlichen Praxiseinsatzorte, die die gemeinsame Pflegeausbildung vorsieht, rechtzeitig eine ausreichende Anzahl von qualifizierten Praxisanleiterinnen und Praxisanleitern zur Verfügung steht?

Die Ausbildungen in der Altenpflege und in der Gesundheits- und (Kinder-) Krankenpflege sehen bereits heute eine Praxisanleitung vor. Die im geltenden Recht enthaltenen Vorgaben sollen mit der Neuregelung weiterentwickelt werden. Die Umsetzung der neuen Vorgaben wird durch angemessene Übergangsvorschriften begleitet.

- b) Welche Mehrkosten zur Qualifizierung der Praxisanleiterinnen und Praxisanleiter werden nach Auffassung der Bundesregierung entstehen, und wer wird diese Kosten tragen?

Das Finanzierungsgutachten geht bei den Berechnungen der Mehrkosten von einer längeren Qualifizierung der Praxisanleiter (bisher 200 Stunden – neu 300 Stunden) sowie einer vorgegebenen regelmäßigen Nachqualifizierung aus. Dies führt laut Gutachten zu Mehrkosten bei der Praxisanleitung von angenommen etwa 150 Mio. Euro jährlich. Es handelt sich hierbei um Qualitätsverbesserungen, die nicht notwendig im Zusammenhang mit der Einführung einer generalistischen Pflegeausbildung stehen.

Die Kosten der Praxisanleitung in der beruflichen Pflegeausbildung werden zu den Ausbildungskosten zählen, die bei Ermittlung des Finanzierungsbedarfs berücksichtigt und über die Ausgleichsfonds finanziert werden sollen.

5. a) Wie soll gewährleistet werden, dass für die gemeinsame Pflegeausbildung rechtzeitig eine ausreichende Anzahl von qualifizierten Lehrkräften zur Verfügung steht?

Das Krankenpflegegesetz fordert seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2004 bereits akademisch qualifizierte Lehrkräfte als Voraussetzung für die staatliche Anerkennung von Schulen.

Zudem ist vorgesehen, für bereits tätige Lehrkräfte einen umfassenden Bestandschutz vorzusehen und angemessene Übergangsvorschriften zu schaffen.

- b) Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit der Anteil an akademisch qualifizierten Lehrkräften an Altenpflegesschulen (bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Daten zum derzeitigen Anteil akademisch qualifizierter Lehrkräfte an Altenpflegesschulen liegen der Bundesregierung nicht vor. Nach Einschätzung der bei Erstellung des Forschungsgutachten zur Finanzierung eines neuen Pflegeberufgesetzes (WIAD e. V., prognos AG – Oktober 2013) befragten Verbände liegt der derzeitige Akademikeranteil von Lehrkräften in der Altenpflegeausbildung bei 80 Prozent. Eine Differenzierung nach Bundesländern ist nicht möglich.

- c) Welche Mehrkosten werden nach Auffassung der Bundesregierung durch die nach dem Arbeitsentwurf vorgesehene erforderliche zusätzliche akademische Qualifizierung von Lehrkräften entstehen, und wer wird diese Kosten tragen?

Nach jetzigem Sachstand werden die Betriebskosten der Pflegeschulen zu den Ausbildungskosten zählen, die bei Ermittlung des Finanzierungsbedarfs berücksichtigt und über die Ausgleichsfonds finanziert werden sollen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 5a und 5b verwiesen.

6. a) Wie ist die im Arbeitsentwurf vorgesehene Vermittlung erweiterter Kompetenzen zur Ausübung heilkundlicher Tätigkeiten im Rahmen von Modellvorhaben nach § 63 Absatz 3c des Fünften Buches Sozialgesetzbuch konkret geplant?
- b) Wie, in welchem Zeitrahmen und durch wen soll die Entwicklung, Erprobung und Evaluation der entsprechenden Modellvorhaben vorgenommen werden?
- c) Wie viele solcher Modellvorhaben sollen nach den Vorstellungen der Bundesregierung in welchem Zeitrahmen eingesetzt und abgeschlossen werden?

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 6a bis 6c gemeinsam beantwortet.

Im derzeitigen Verfahrensstadium sind weiterführende Angaben, zur Erprobung von Ausbildungsangeboten im Rahmen von Modellvorhaben nach § 63 Absatz 3c des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) dienen, nicht möglich.

7. Wie ist der Aufbau, die Organisation und Verwaltung der im Arbeitsentwurf für ein „Gesetz über den Pflegeberuf“ (Stand 1. Juni 2015) vorgesehenen Ausgleichsfonds, aus denen die gemeinsame Pflegeausbildung finanziert werden soll, konkret geplant, mit welchen Kosten dafür rechnet die Bundesregierung, und wie begründen sich dabei im Einzelnen die zugrunde gelegten relativen Anteile, mit denen sich Krankenhäuser, stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen, Länder sowie die soziale und private Pflegeversicherung an den Fonds beteiligen sollen?

Mit einer generalistischen Pflegeausbildung soll eine einheitliche Finanzierung auf der Grundlage einheitlicher Finanzierungsgrundsätze eingeführt werden. Dazu sollen auf Landesebene Ausbildungsfonds gebildet werden, die von allen Kostenträgern (Umlegeverfahren) nach festgelegten Anteilen gespeist werden. Das Verfahren der Bildung von Fonds auf Landesebene stellt sicher, dass Ausbildungsbedarfen und Gegebenheiten eines jeden Landes unmittelbar Rechnung getragen wird. Das jeweilige Land bestimmt die Stelle, die den Fonds verwaltet. Sofern einzelne Länder dies wünschen, sollen sie im Rahmen gemeinsamer Verwaltungsstrukturen länderübergreifende Fonds einrichten können. Die Finanzierung der fondsverwaltenden Stelle erfolgt über eine Verwaltungskostenpauschale, die auf Grundlage des für den jeweiligen Zeitraum vereinbarten Finanzierungsvolumens für die Pflegeausbildung im Land berechnet wird.

Die Anteile der jeweiligen Kostenträger beruhen auf den im Finanzierungsgutachten ermittelten Kostenanteilen, die auf Grundlage der getrennten Ausbildungen in der Gesundheits- und (Kinder-) Krankenpflege sowie der Altenpflege errechnet wurden.



