

Bericht

**des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
gemäß § 96 der Geschäftsordnung**

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 21/1493, 21/1940, 21/2090 –**

Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer bundeseinheitlichen Pflegefachassistentenausbildung

**Bericht der Abgeordneten Svenja Stadler, Melanie Bernstein, Jürgen
Koegel, Dr. Sebastian Schäfer und Tamara Mazzi**

Mit dem Gesetzentwurf ist beabsichtigt, ein eigenständiges und einheitliches Berufsprofil für die Pflegefachassistenten als Heilberuf i.S.d. Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 GG zu schaffen. Diese neue Ausbildung soll die bisherigen landesrechtlich geregelten Pflegehilfe- und Pflegeassistentenausbildungen in diesem Bereich ablösen. Die Anerkennungsregelungen für ausländische Berufsqualifikationen sollen zudem bundeseinheitlich geregelt werden. Dabei sollen die mit dem Pflegestudiumstärkungsgesetz für die Ausbildung zur Pflegefachkraft eingeführten Vereinfachungen entsprechend übernommen werden.

Darüber hinaus hat der Ausschuss für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend folgende Änderungen am Gesetzentwurf beschlossen:

Insgesamt werden neun fachliche Änderungen am Gesetzentwurf vorgenommen. Bei den Änderungen handelt es sich in erster Linie um technische Anpassungen. U.a. kann das Ruhen der Berufserlaubnis angeordnet werden, wenn die Person, der die Erlaubnis erteilt worden ist, in gesundheitlicher Hinsicht vorübergehend nicht mehr zur Ausübung des Berufs geeignet ist, oder Zweifel an der gesundheitlichen Eignung dieser Person bestehen und sie sich weigert, sich einer von der zuständigen Behörde angeordneten amtsärztlichen oder fachärztlichen Untersuchung zu unterziehen. Durch einen Änderungsantrag wird die Möglichkeit eingefügt, dass bei begründeten Zweifeln an der zweckgebundenen Verwendung der Ausgleichszuweisungen oder an der Geeignetheit einer Einrichtung die Ausgleichszuweisung vorläufig bis zur Entscheidung über die Geeignetheit ausgesetzt werden kann. Es wird zudem in einem Änderungsantrag klargestellt, dass in Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Pflegeausbildung (sowohl im Pflegefachassistentengesetz als auch im Pflegeberufegesetz) auch andere Einrichtungen wie z.B. Rehabilitationseinrichtungen als Träger der praktischen Ausbildung erprobt werden.

Im Bundeskindergeldgesetz wird abweichend von der allgemeinen Regelung in § 37 Absatz 2a des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X), die Regelung des § 9 des Onlinezugangsgesetzes (OZG) zur Bekanntgabe von elektronischen Verwaltungsakten für Angelegenheiten nach dem BKG für anwendbar erklärt. Die Änderung dient der fortschreitenden Digitalisierung der Leistungen sozialrechtliches Kindergeld und Kinderzuschlag und ermöglicht der Familienkasse ein einheitliches Verfahren für die Bekanntgabe von elektronischen Verwaltungsakten für Kindergeld und Kinderzuschlag anzuwenden.

Änderung des Anti-D-Hilfegesetzes (Anti-DHG): Es handelt sich um eine Fehlerkorrektur, da im Zuge der Neufassung des Sozialen Entschädigungsrechts (SER) die Kostentragungspflicht zulasten des Bundes und der „übrigen Länder“ unbeabsichtigt erweitert wurde.

Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs unter Berücksichtigung der vom federführenden Ausschuss für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend beschlossenen Änderungen auf die öffentlichen Haushalte stellen sich wie folgt dar:

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Mit den vom Ausschuss für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend beschlossenen fachlichen Änderungen sind keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund verbunden.

Durch die Änderung im Bundeskindergeldgesetz entstehen für die öffentlichen Haushalte keine Mehrkosten. Es entstehen einmalige geringfügige Umstellungskosten, die durch die grundsätzlich elektronische Bescheidebekanntgabe ausgeglichen werden.

Mit der Änderung im Anti-DHG sind keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund verbunden.

Im Übrigen entstehen durch dieses Gesetz Kosten in nicht exakt bezifferbarer Höhe. Aufgrund der Heterogenität der Ausbildungen, insbesondere im Hinblick auf Dauer und Vergütung der Ausbildung, ist es äußerst schwierig, die Kosten der aktuellen landesrechtlichen Ausbildungen und deren Verteilung zu beziffern. Derzeit gibt es 27 verschiedene Ausbildungen in der Pflegehilfe und Pflegeassistent. Im Schuljahr 2022/2023 befanden sich 15.230 Auszubildende im ersten Ausbildungsjahr.

Die Kosten für den theoretischen und praktischen Unterricht sowie für den praktischen Teil der Ausbildung nach diesem Gesetz dürften die der Pflegefachkraftausbildung jedenfalls nicht überschreiten. Ausgehend von den gemeldeten Pauschalbudgets der Länder für das Jahr 2023 ist von einem durchschnittlichen Pauschalbudget für die praktische Ausbildung in Höhe von rund 8.600 Euro und für den Unterricht in Höhe von 8.800 Euro für jede auszubildende Person jährlich auszugehen. Vor dem Hintergrund, dass diese Kosten durch die landesrechtlichen Ausbildungen in der Pflegehilfe und Pflegeassistent dem Grunde nach bereits heute anfallen, ist in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass durch dieses Gesetz im Bundesdurchschnitt keine Mehrkosten entstehen.

Die Einführung der Zahlung einer angemessenen Ausbildungsvergütung führt gegenüber den heutigen Kosten der Ausbildungsvergütungen, die nur für etwa die Hälfte der Auszubildenden besteht, zu Mehrkosten in Höhe von etwa 96 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr. Derzeit haben die Auszubildenden in etwa der Hälfte der 27 Ausbildungen Anspruch auf Zahlung einer angemessenen Ausbildungsvergütung. Zugrunde gelegt wurde die Ausbildungsvergütung einer Pflegefachkraft zu zwei Drittel im ersten Ausbildungsjahr in Höhe von durchschnittlich 13.992 Euro pro Jahr und zu einem Drittel im zweiten Ausbildungsjahr in Höhe von durchschnittlich 14.724 Euro pro Jahr (und damit rechnerisch 14.236 Euro). Dieser Betrag wurde im Verhältnis des Einstiegsge-

halts einer Person mit einer Pflegehilfe- oder Pflegeassistentenausbildung zu einer Pflegefachkraft gekürzt. Nach dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst – Pflege (TVöD-P ab 1. April 2025) verdient eine Pflegefachkraft 43.869,89 Euro im Jahr (Entgeltgruppe P7 – Stufe 2). Eine Person mit einer Pflegehilfe- oder Pflegeassistentenausbildung mit einjähriger Ausbildung 37.648,53 Euro pro Jahr (Entgeltgruppe P6 – Stufe 1). Das ist ein Unterschied von rund 16,5 Prozent. Es wird daher angenommen, dass auch die Vergütung in einer Ausbildung zur Person mit einer Pflegeassistentenausbildung in diesem Verhältnis geringer ist als die zu einer Pflegefachkraft. Unter Berücksichtigung der paritätisch finanzierten Sozialversicherungsbeiträge (50 Prozent von 41,9 Prozent als durchschnittlichem Gesamtsozialversicherungsbeitrag) wird damit im Ergebnis von einer Ausbildungsvergütung von rund 14.400 Euro pro Jahr für eine Person mit einer Pflegehilfe- oder Pflegeassistentenausbildung ausgegangen.

Hinzu kommen noch Kosten in Höhe eines Aufschlags von 3 Prozent für die Liquiditätsreserve sowie in Höhe von 0,6 Prozent für die Verwaltungskostenpauschale nach § 32 PflBG in Verbindung mit § 24 des Pflegefachassistentengesetzes. Damit ergeben sich pro Ausbildungsjahr Kosten in Höhe von rund 494 Mio. Euro. Von diesen Kosten entfallen rund 67 Mio. Euro als Mehrkosten auf die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung. Bereits ab dem 3. Jahr führen entsprechende Einsparwirkungen zu aufwachsenden Minderausgaben (vergleiche Abschnitt D.3).

Die entstehenden Kosten werden von den Kostenträgern des Ausbildungsfonds entsprechend ihrer prozentualen Verteilung nach § 33 Absatz 1 PflBG in Verbindung mit § 24 des Pflegefachassistentengesetzes aufgebracht. Die volle Finanzwirksamkeit entsteht erst mit Ende der Übergangsfrist, in der parallel auch noch landesrechtliche Ausbildungen in der Pflegehilfe und Pflegeassistentenz abgeschlossen werden können.

Durch die künftige Finanzierung über Ausbildungsfonds dürfte sich eine Kostenersparnis nur in einzelnen Ländern einstellen; im Durchschnitt der Länder ergeben sich keine wesentlichen finanziellen Verschiebungen. Die Länder nutzen derzeit eigene Finanzierungssysteme oder greifen auf § 17a des Krankenhausfinanzierungsgesetzes zurück.

Eine Steigerung der Zahl der Auszubildenden, die zukünftig eine Ausbildungsvergütung erhalten, erhöht auch die Kosten der Ausbildung. Insgesamt führt die stärkere Berücksichtigung von Pflegefachassistentenkräften in der Pflege und insbesondere die verstärkt mögliche Übernahme von Aufgaben der medizinischen Behandlungspflege gerade in der häuslichen Krankenpflege bei gleicher Personenzahl bereits nach wenigen Jahren zu deutlichen und dauerhaften Kosteneinsparungen, da das Vergütungs-niveau von Pflegefachassistentenkräften unter dem von drei Jahre ausgebildeten Pflegefachkräften liegt.

D.1 Bund, Länder und Kommunen

Durch die Umsetzung dieses Gesetzes entstehen dem Statistischen Bundesamt (StBA) ein einmaliger finanzieller Mehrbedarf in Höhe von 62.538 Euro sowie ein jährlicher Mehrbedarf in Höhe von 87.300 Euro für eine Stelle (gD).

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln ist finanziell je zur Hälfte in den Einzelplänen des Bundesministeriums für Gesundheit (Einzelplan 15) und des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Einzelplan 17) auszugleichen. Zur Deckung des stellenmäßigen Mehrbedarfs wird eine halbe Stelle des vergleichbar gehobenen Dienstes (E 12) aus dem Einzelplan des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Einzelplan 17) zum StBA (Kapitel 0614) umgesetzt. Darüber hinaus strebt das Bundesministerium für Gesundheit im Zuge der Pflegereform im Einvernehmen mit dem StBA die Reduzierung weiterer Statistikpflichten an, so dass im StBA Ressourcen mindestens in Höhe einer weiteren halben Stelle E 12 frei werden könnten und sich der auszugleichende jährliche Mehrbedarf entsprechend reduziert. Sollten darüber hinaus aufgrund der Reduzierung von Statistikpflichten Ressourcen frei werden, wird eine halbe Stelle E 12 von StBA (Kapitel

0614) zum Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Einzelplan 17) zurückumgesetzt; der Mehrbedarf für die Stelle entfällt entsprechend.

Der Bund ist als Beihilfeträger an den auf die zur Versorgung nach § 108 SGB V zugelassenen Krankenhäuser entfallenden Kosten in sehr geringem Umfang beteiligt.

Die Umsetzung der neuen gesetzlichen Aufgaben des Bundesinstituts für Berufsbildung erfolgt durch die bereits für die Umsetzung der Aufgaben des PflBG zur Verfügung stehenden Stellen (16,5 VZÄ). Aufgrund der Streichung der Aufgaben des Aufbaus unterstützender Angebote und Strukturen zur Organisation der Pflegeausbildungen in § 54 PflBG können die hierdurch freiwerdenden Stellen und Mittel für die entsprechenden Aufgaben nach § 45 des Pflegefachassistentengesetzes eingesetzt werden.

Im Übrigen soll die Forschung zur Pflegefachassistentenbildung gemeinsam mit der zur Pflegeausbildung nach dem PflBG und die Forschung zum Pflegeberuf als Teil eines gemeinsamen Forschungsprogramms erfolgen. Das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium für Gesundheit wirken im Rahmen ihrer Fachaufsicht und Weisungsbefugnis darauf hin, dass die gesetzlichen Aufgaben mit den vorhandenen Stellen und Mitteln umgesetzt werden können.

Dem Bundesinstitut für Berufsbildung entsteht durch die Übertragung der Aufgaben nach diesem Gesetz daher kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da die Aufgaben mit den vorhandenen Personal- und Sachmitteln, wie sie mit Einführung des PflBG vorgesehen wurden, erfüllt werden können. Für den Fall, dass durch die Übertragung der Aufgaben nach diesem Gesetz weitere neue zusätzliche Stellen notwendig würden und hierüber – nach einer Evaluation der Aufgaben – Einvernehmen zwischen dem Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Bundesministerium für Gesundheit und dem Bundesinstitut für Berufsbildung bestehen sollte, erfolgt eine Übertragung von Stellen aus den Einzelplänen 15 und 17 einschließlich korrespondierender Haushaltsmittel für das Bundesinstitut für Berufsbildung in den Einzelplan 30 kostendeckend und für die Dauer der Aufgabe. Sollten durch das Bundesinstitut für Berufsbildung weitere Forschungsaufträge vorübergehend wahrgenommen werden, für die zusätzliches Personal oder zusätzliche Mittel erforderlich sind, ist § 90 Absatz 2 Satz 3 i. V. m. § 96 Absatz 2 Satz 1 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) anwendbar.

Auf Grundlage des vorgesehenen Landesanteils am Ausbildungsfonds sind die Länder in Höhe von 8,9446 Prozent an den Kosten beteiligt. Das sind Kosten in Höhe von rund 44,2 Mio. Euro je Ausbildungsjahr. Davon entfallen als Mehrausgaben gegenüber den schon derzeit zu tragenden Kosten rund 8,6 Mio. Euro je Ausbildungsjahr auf die Mehrkosten durch die Ausbildungsvergütung. Dem steht eine nicht exakt bezifferbare Kostenersparnis gegenüber, aufgrund des begrenzten Kostenanteils bedingt durch die nun einheitlich geregelte Finanzierung. Von der bei den vollstationär versorgten Pflegebedürftigen verbleibenden Kostenbelastung von 5,5 Mio. Euro tragen die Sozialhilfeträger im Rahmen der Hilfe zur Pflege knapp 34 Prozent (rund 1,9 Mio. Euro). Im ambulanten Bereich werden rund 0,2 Mio. Euro durch die Sozialhilfeträger übernommen.

Darüber hinaus sind die Länder und Gemeinden als Beihilfeträger in sehr geringem Umfang an den Kosten beteiligt, die auf die nach § 108 SGB V zur Versorgung zugelassenen Krankenhäuser entfallen.

Aufgrund der Erweiterung der Ausbildungsförderung nach dem SGB III um die Ausbildung zur Pflegefachassistentin entstehen dem Bundeshaushalt im Hinblick auf die Leistungen nach dem SGB II (Einstiegsqualifizierung, Assistierte Ausbildung und Mobilitätzuschuss) in den Jahren ab 2028 Mehrausgaben von jährlich rund 0,5 Mio. Euro. Im Jahr 2027 fallen die Mehrausgaben mit rund 0,1 Mio. Euro niedriger aus. Die Mehrausgaben steigen sukzessive, da sich der Bestand an Auszubildenden, die eine

Pflegefachassistenzausbildung absolvieren, ab 2027 aufwachsend aufbaut. Die Mehrausgaben werden im Gesamtbudget SGB II der Jobcenter aufgefangen.

Die Öffnung der Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III für die Ausbildung zur Pflegefachassistenz führt mittelfristig zu jährlichen Minderausgaben im Bereich des BAföG im niedrigen einstelligen Millionenbereich.

Darüber hinaus sind für Bund, Länder und Gemeinden durch den Gesetzentwurf keine weiteren Haushaltsausgaben zu erwarten.

D.2 Gesetzliche Krankenversicherung

Gemäß § 33 Absatz 1 Nummer 1 PflBG in Verbindung mit § 24 des Pflegefachassistentengesetzes entfallen 57,2380 Prozent des ermittelten Finanzierungsbedarfs auf die zur Versorgung nach § 108 SGB V zugelassenen Krankenhäuser; also etwa 282,9 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr. Diese Kosten werden zu rund 85 Prozent durch die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) refinanziert (WIAD/prognos, Forschungsgutachten zur Finanzierung eines neuen Pflegeberufgesetzes (2013), Ergebnisbericht, S. 44). Auf die GKV entfallen durch die künftige Kostenverteilung Kosten in Höhe von rund 240,4 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr. Davon entfallen als Mehrausgaben gegenüber den schon derzeit zu tragenden Kosten rund 46,7 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr auf die Mehrkosten durch die Ausbildungsvergütung. Der verbleibende Betrag von 193,7 Mio. Euro wird auch nach dem bisher geltenden Recht von der GKV getragen.

D.3 Soziale Pflegeversicherung

Durch den zu leistenden Direktbetrag von 3,6 Prozent ist mit Kosten für die soziale Pflegeversicherung (SPV) in Höhe von rund 17,8 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr zu rechnen. Gemindert werden diese Kosten durch die zehnprozentige Erstattung durch die private Pflege-Pflichtversicherung. Insoweit verbleiben bei der sozialen Pflegeversicherung Belastungen in Höhe von rund 16,0 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr. Hinzu kommen die Kosten aus der stationären Eigenanteilsbegrenzung. Die SPV übernimmt anteilig für den stationären Bereich die auf die Pflegebedürftigen entfallenden Mehrkosten von rund 4,3 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr.

Die auf die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung entfallenden Kosten werden mittelfristig durch Einsparungen aufgrund eines vermehrten Einsatzes der neu ausgebildeten Pflegefachassistentenkräfte anstelle von Pflegefachkräften in der Versorgung überkompensiert. Unter der Annahme, dass die Hälfte der durchschnittlich 10.000 Absolventinnen und Absolventen pro Jahr anstelle von examinierten Fachkräften in der Pflege eingesetzt werden, ergeben sich aus der Differenz der Arbeitskosten (von durchschnittlich 7.519 Euro) die folgenden Einsparungen, die den Mehrausgaben gegenübergestellt sind:

	Finanzwirkungen in Mio. Euro				
	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr
Mehrkosten GKV + SPV	67,0	67,0	67,0	67,0	67,0
Kumuliertes Einsparpotenzial durch Übernahme von Aufgaben von Pflegefachpersonen	0,0	37,6	75,2	112,8	150,4
Gesamtwirkung pro Ausbildungsjahr	- 67,0	- 29,4	8,2	45,8	83,3

D.4 Gesetzliche Arbeitslosenversicherung

Durch die Änderungen zur Öffnung der Ausbildungsförderung nach dem SGB III für die Ausbildung zur Pflegefachassistenz entstehen im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) mittelfristig Mehrausgaben von rund 6 Mio. Euro pro Jahr.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Erfüllungsaufwand

Derzeit bestehen 27 verschiedene landesrechtliche Ausbildungen in der Pflegehilfe und Pflegeassistenten. Durch die Einführung einer bundesrechtlichen Pflegefachassistentenausbildung und die Ablösung der landesrechtlichen Regelungen, wird die Ausbildung und damit auch die Ausführung der Rechtsgrundlage vereinheitlicht und damit erheblich vereinfacht.

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger (Auszubildenden) entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung (in den Ländern) entstehen geringfügige Einsparungen hinsichtlich des Erfüllungsaufwands, die etwaige geringe Erfüllungsaufwände überwiegen. Die Änderungen zur Öffnung der Ausbildungsförderung nach dem SGB III für die Ausbildung zur Pflegefachassistenten führen zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit (BA). Daraus resultiert bei der BA ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 123.500 Euro sowie mittelfristig ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 138.000 Euro.

Die Erweiterung der Ausbildungsförderung nach dem SGB III um die Ausbildung zur Pflegefachassistenten führt darüber hinaus im Hinblick auf die Leistungen nach dem SGB II für den Bund ab dem Jahr 2027 zu einem zusätzlichen jährlichen Verwaltungsaufwand in geringfügiger Höhe von weniger als 100.000 Euro pro Jahr.

Weitere Kosten

Von den auf die zur Versorgung nach § 108 SGB V zugelassenen Krankenhäuser entfallenden Kosten in Höhe von 57,2380 Prozent am Gesamtfinanzierungsbedarf werden rund 11 Prozent durch die private Krankenversicherung (PKV) refinanziert (WIAD/prognos, Forschungsgutachten zur Finanzierung eines neuen Pflegeberufgesetzes (2013), Ergebnisbericht, S. 44). Die PKV trägt daher künftig Kosten in Höhe von etwa 31,1 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr. Davon entfallen als Mehrausgaben gegenüber den schon derzeit zu tragenden Kosten rund 6,1 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr auf die Mehrkosten durch die Ausbildungsvergütung.

Für die private Pflege-Pflichtversicherung ergeben sich durch ihre zehnprozentige Beteiligung an der Direktzahlung der Pflegeversicherung Mehrkosten von rund 1,8 Mio. Euro pro Ausbildungsjahr. Hinzu kommen die Kosten aus der stationären Eigenanteilsbegrenzung in Höhe von rund 0,5 Mio. Euro.

Der Haushaltsausschuss hält den Gesetzentwurf mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke für mit der Haushaltslage des Bundes vereinbar.

Die Finanzplanung des Bundes für die Folgejahre ist entsprechend fortzuschreiben.

Dieser Bericht beruht auf der vom federführenden Ausschuss für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgelegten Beschlussempfehlung.

Berlin, den 8. Oktober 2025

Der Haushaltsausschuss

Lisa Paus

Amtierende Vorsitzende

Svenja Stadler

Berichterstatterin

Melanie Bernstein

Berichterstatterin

Jürgen Koegel

Berichterstatter

Dr. Sebastian Schäfer

Berichterstatter

Tamara Mazzi

Berichterstatterin

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.