

Entwurf einer Verordnung über die Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Pflege sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen (Pflegeberufes-Ausbildungsfinanzierungsverordnung -PflAFinV)

- Stellungnahme der Saarländischen Pflegegesellschaft -

I. Grundsätzliche Einschätzung des Verordnungsentwurfs

Der vorliegende Verordnungsentwurf orientiert sich schwerpunktmäßig an den bestehenden Länderregelungen zur Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen im Krankenhausbereich. Die im Saarland seit dem 22. November 2011 geltende „Verordnung über die Einführung einer Umlage zur Finanzierung der Altenpflegeausbildung – VO-EUFA“, welche sich nach den Erfahrungen der Saarländischen Pflegegesellschaft (SPG) bewährt hat, sieht demgegenüber in weiten Bereichen hiervon abweichende Regelungen vor. Vor diesem Hintergrund besteht nach Einschätzung der SPG als Interessenvertretung der Stationären, Teilstationären sowie Ambulanten Pflegeeinrichtungen die Notwendigkeit, für den Bereich der Altenhilfe einerseits sachgerechte, vom Krankenhausbereich abweichende Regelungen zu schaffen und darüber hinaus bestehende Regelungslücken zu schließen.

II. Einschätzung zu den einzelnen Paragraphen

§ 8: Zurückweisung unangemessener Ausbildungsvergütungen und unplausibler Angaben

Die Begründung zu § 8 verweist bei der Beurteilung der Angemessenheit von Ausbildungsvergütungen auf die aktuelle arbeitsgerichtliche Rechtsprechung. Einen pragmatischeren Beurteilungsmaßstab stellt nach unserer Einschätzung die **Orientierung an den tariflichen Ausbildungsvergütungen** dar; Abweichungen von den tariflichen Ausbildungsvergütungen sollten nur innerhalb eines durch die Verordnung zu definierenden Intervalls zulässig sein.

§ 12: Mitteilungspflichten zur Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die Pflegeeinrichtungen

Die Regelungen des Abs. 1, wonach die Landesverbände der Pflegekassen der Zuständigen Stelle fortlaufend Änderungen im Bestand der Pflegeeinrichtungen mitzuteilen haben, tragen dazu bei, dass alle ausgleichspflichtigen Einrichtungen in das Verfahren einbezogen werden und stellen somit einen Beitrag zur Verfahrensgerechtigkeit dar. Es fehlt jedoch eine

Regelung, welche konkretisiert, zu welchem Zeitpunkt neu in Betrieb gehende Einrichtungen umlagepflichtig werden (Tag der Inbetriebnahme, Folgemonat nach der Inbetriebnahme...).

In Abs. 2, welche die Mitteilungspflichten der Pflegeeinrichtungen regelt, fehlen Aussagen zu den von den Einrichtungen zu erbringenden Nachweispflichten sowie Regelungen zu Sanktionen bei Nichterfüllung dieser Nachweispflichten (z.B. Schätzung durch die zuständige Stelle mit einer um 10% erhöhten Zahl).

§ 13: Aufteilung des Finanzierungsbedarfs auf die Pflegeeinrichtungen

Die Regelung des Abs. 3, wonach der auf die Ambulanten Pflegedienste entfallende Finanzierungsanteil nach der Anzahl derjenigen Pflegefachkräfte bemessen wird, welche SGB XI-Leistungen erbringen, ist faktisch nicht umsetzbar. Da die Mehrzahl der ambulant versorgten Pflegebedürftigen neben Leistungen der Häuslichen Pflege gemäß § 36 SGB XI auch Leistungen der Häuslichen Krankenpflege gemäß § 37 SGB V erhält, erfolgt in der Praxis die Versorgung von Pflegebedürftigen mit Leistungen nach dem SGB XI und dem SGB V oftmals durch die gleiche Fachkraft. Eine Abgrenzung in der Weise, wie sie in § 13 Abs. 3 vorgesehen ist, ist daher ohne unangemessen hohen Aufwand nicht zu plausibilisieren.

Hinzukommt die Tatsache, dass gemäß § 13 nur Fachkräfte als Maßstab für die Aufteilung des Finanzierungsbedarfs herangezogen werden; die Erbringung von Leistungen der Häuslichen Pflege gemäß § 36 SGB XI erfolgt gemäß den rahmenvertraglichen Regelungen jedoch durch „geeignetes Personal“ und somit sowohl durch Fachkräfte als auch durch Hilfskräfte – der konkrete Personaleinsatz wird durch die Verantwortliche Pflegefachkraft auf der Grundlage der Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls entschieden. Eine stichtagsbezogene Mitteilung über die Anzahl der für die Leistungen der Häuslichen Pflege gemäß § 36 SGB XI eingesetzten Fachkräfte ist somit objektiv nicht möglich.

Als sachgerechte Lösung schlagen wir eine Regelung analog der VO-EUFA vor, welche konkret die Ermittlung des auf die Ambulanten Dienste entfallenden sektoralen Teilbetrags im Anteil der von den Ambulanten Diensten durch die Erbringung der pflegerischen Leistungskomplexe erwirtschafteten Erträge vorsieht.

§ 14 und 16: Ein- und Auszahlungen

Gemäß den Regelungen der §§ 14 und 16 erfolgen die Ein- und Auszahlungen jeweils monatlich. Das seit dem Ausbildungsjahr 2011/12 im Saarland auf der Grundlage der VO-EUFA praktizierte Umlageverfahren sieht demgegenüber **quartalsweise** Einzahlungen der Träger und jeweils einen Monat zeitversetzt quartalsweise Auszahlungen an die Träger vor. Dieser Regelung der quartalsweisen Ein- und Auszahlungen trägt nach unseren Erfahrungen zu einer Verwaltungsvereinfachung bei und hat sich somit bewährt.

Darüber hinaus fehlt in § 16 der PflAFinV eine Regelung, welche die Saldierung von Zahlungsforderungen einerseits mit Erstattungsansprüchen andererseits entsprechend der Regelung des § 33 Abs. 2 PflBG vorsieht.

III. Fehlende Regelungen bzw. Regelungslücken

1. Regelung zur Refinanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung

Zeitgleich mit dem Inkrafttreten der VO-EUFA wurde im Saarland eine Rahmenvereinbarung gemäß § 86 Abs. 3 SGB XI über das Verfahren der Refinanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütungsumlage zwischen der SPG und den Landeverbänden der Pflegekassen sowie den Sozialhilfeträgern abgeschlossen. Konkret regelt diese Vereinbarung die Refinanzierung des landesweit einheitlichen Umlagebetrages als absoluten

Zuschlag auf die Pflegesätze Voll- und Teilstationärer Einrichtungen sowie als prozentualen Zuschlag auf die für die Leistungen der Häuslichen Pflege gemäß § 36 SGB XI vereinbarten Punktwerte (Ausbildungsrefinanzierungsbetrag – ARB). Die vorliegende Finanzierungsverordnung enthält keinerlei Regelungen, welche die Möglichkeit zur Refinanzierung des Umlagebetrages durch die Vertragspartner auf Landesebene über die Regelung in § 28 Abs. 2 PflBG hinaus konkretisiert. Nach unserer Interpretation wurde durch Artikel 4 des Pflegeberufereformgesetz in § 82a SGB XI jeglicher Bezug zur Ausbildung nach Bundesrecht herausgenommen, sodass § 82a SGB XI n.F. sich nur noch auf die Helferausbildung nach Landesrecht bezieht und keine Rechtsgrundlage für die Refinanzierung der Ausbildung nach dem PflBG darstellen kann. Die Finanzierungsverordnung ist daher um eine Regelung zu ergänzen, welche die Vertragspartner auf Landesebene ermächtigt, eine Rahmenvereinbarung über die Refinanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütungen in den Einrichtungen der Altenhilfe nach einem sachgerechten Umlagemaßstab abzuschließen.

Unabhängig von der nach unserer Interpretation fehlenden Rechtsgrundlage sehen wir darüber hinaus das Problem, dass nach dem PflBG faktisch keine Refinanzierung nach dem bisherigen Verfahren mit landesweit einheitlichen Beträgen mehr möglich ist und sich stattdessen **einrichtungsindividuelle Ausbildungsrefinanzierungsbeträge** ergeben. In der Anlage haben wir eine Beispielrechnung beigefügt, auf deren Grundlage das Zustandekommen unterschiedlicher Ausbildungsrefinanzierungsbeträge nachvollzogen werden kann.

2. Regelungen zur Steuerfreiheit der Tätigkeit der Zuständigen Stelle

In Verkenning der Aufgaben und Funktionen der „Zuständigen Stelle Altenpflegeausbildungsumlage – ZSA“ hat die Finanzverwaltung im Saarland die Tätigkeit der ZSA als „gewerbsmäßig, auf Gewinnerzielung ausgerichtet“ eingestuft; dies hat zur Folge, dass die durch die Verwaltungskostenpauschale generierten Umsätze der Umsatzsteuerpflicht sowie die durch sparsame Haushaltsführung der ZSA erzielten Überschüsse einer Körperschaftsteuer- sowie Gewerbesteuerpflicht unterworfen sind.

Vor dem Hintergrund dieser Fehleinschätzung halten wir eine Regelung, welche klarstellt, dass die Tätigkeiten der Zuständigen Stelle weder gewerbsmäßig noch auf Gewinnerzielung ausgerichtet und somit steuerbefreit sind, für zwingend notwendig.

Ebenso wäre es im Sinne einer Reduzierung der Belastung der Bewohnerinnen und Bewohner, wenn die Zinserträge aus der Anlage des Fondsvermögens von der Kapitalertragssteuer befreit würden und zur Anrechnung auf den durch die Bewohnerinnen und Bewohner aufzubringenden Finanzbedarf genutzt werden könnten.

3. Regelungen zur Vorfinanzierung der Zuständigen Stelle

Die Schaffung der notwendigen Strukturen zur Verwaltung des Ausgleichsfonds durch die Zuständige Stelle ist mit Vorlaufkosten verbunden. Der Entwurf der Finanzierungsverordnung regelt die Finanzierung des laufenden Betriebes, nicht aber die notwendige Finanzierung der Vorlaufkosten der Zuständigen Stelle.