

Antwort auf eine Kleine schriftliche Anfrage

- Drucksache 17/2186 -

Wortlaut der Anfrage der Abgeordneten Dr. Max Matthiesen, Burkhard Jasper, Petra Joumaah, Volker Meyer, Gudrun Pieper, Annette Schwarz, Gabriele Kohlenberg und Horst Schiesgeries (CDU), eingegangen am 14.10.2014

Welchen Nutzen hat die Wiedereinführung einer Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege?

Die Landesregierung plant die Wiedereinführung einer Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege, um vor dem Hintergrund des stetig wachsenden Fachkräftebedarfs in der Altenpflege die Ausbildungsbereitschaft der Pflegeeinrichtungen zu erhöhen. § 25 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz) lässt ein solches Umlageverfahren nur zu, wenn es erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen.

Zu dieser Mangelfeststellung hat die Landesregierung ein Gutachten in Auftrag gegeben, das am 18.09.2014 im Sozialausschuss des Landtages von den Gutachtern vorgestellt wurde. Das Gutachten stellt unter „4.4 Perspektiven für die Nachwuchssicherung in der Altenpflege aus angebots- und nachfrageseitiger Sicht“ fest, dass selbst bei einer Erhöhung des Angebots an Ausbildungsplätzen die Zahl der Interessenten für eine Ausbildung in der Altenpflege in den kommenden Jahren aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ausreichen werde, um die zur Nachwuchssicherung benötigten Absolventenzahlen zu erreichen. Insgesamt seien umfassende Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Altenpflegeberufs nötig, um die Nachwuchsbedarfe der kommenden Jahre zumindest annähernd abdecken zu können, so die Gutachter.

Wir fragen die Landesregierung:

1. Zu welchem Zeitpunkt beabsichtigt die Landesregierung in Niedersachsen die Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege wieder einzuführen?
2. Welche Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Altenpflegeberufs möchte die Landesregierung ergreifen, um die Altenpflegeausbildung nicht nur angebotsseitig, sondern auch nachfrageseitig zu stärken?
3. Welche Kosten entstehen für den Landeshaushalt durch die Wiedereinführung einer Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege (bitte nach Gutachterkosten und jährlichen Personal- und Sachkosten aufschlüsseln)?
4. Da die Landesregierung nach § 25 Abs. 3 des Altenpflegegesetzes verpflichtet ist, in angemessenen Zeitabständen die Notwendigkeit der Fortführung der Umlagefinanzierung zu überprüfen: Welche Zeitabstände erachtet sie für angemessen, und mit welchen Kosten rechnet sie für diese Überprüfung?
5. Zu dem in der „Stiftung Zukunft der Altenpflegeausbildung“ noch gebundenen Restvermögen der bis 2003 in Niedersachsen erhobenen Altenpflegeumlage äußerte sich Frau Sozialministerin Rundt in der Sitzung des Landtages am 20.06.2013 wie folgt: „Wir werden diese Mittel wieder dem ursprünglichen Zweck zuführen. Wir werden sie bei der Aufstellung der Altenpflegeumlage einbeziehen.“ Wofür genau sollen die Mittel im Rahmen der Wiedereinführung der Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege verwendet werden?
6. Die seit 01.03.2012 vorliegenden Eckpunkte zur Vorbereitung des für 2015 von der Bundesregierung geplanten Entwurfs eines Pflegeberufgesetzes sehen mit der beabsichtigten Zusammenführung der Ausbildungen in der Alten-, Kranken- und Kinderkrankenpflege auch eine Neugestaltung der Finanzierungsstrukturen der bisher unterschiedlich organisierten und finanzierten Ausbildungen vor. Wie beurteilt die Landesregierung die Wiedereinführung einer

Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vor dem Hintergrund, dass noch völlig ungeklärt ist, wie und von wem die neue berufliche Pflegeausbildung künftig finanziert wird?

7. Kann die Landesregierung ausschließen, dass nach Klärung der Finanzierung der neuen beruflichen Pflegeausbildung die Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege wieder abgeschafft werden muss?
8. Falls nein, weshalb hat sie dann noch ein Gutachten zur Beurteilung der Erforderlichkeit der Umlagefinanzierung in Auftrag gegeben, anstatt zunächst die Entscheidungen auf Bundesebene abzuwarten?
9. Welche Kosten würden entstehen, wenn die Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege nach Klärung der Finanzierung der neuen beruflichen Pflegeausbildung wieder abgeschafft werden müsste?

(An die Staatskanzlei übersandt am 20.10.2014)

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Ministerium
für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
- 104.21 - 41068 / 00 B 2 -

Hannover, den 19.11.2014

Der demografische Wandel stellt Gesellschaft und Politik vor große Herausforderungen. In Zukunft wird der Anteil an älteren Menschen in der Gesellschaft deutlich steigen. Da mit zunehmendem Alter auch das Risiko der Pflegebedürftigkeit steigt, werden immer mehr Menschen auf pflegerische Unterstützung angewiesen sein. Für ihre Versorgung wird eine steigende Anzahl qualifizierten Personals in der Altenpflege benötigt. Es ist deshalb von besonderer Bedeutung, dass ausreichend Pflegefachkräfte ausgebildet werden. Bereits heute ist der Fachkräftemangel in der Altenpflege in vielen Einrichtungen spürbar.

In Niedersachsen ist die Finanzierung eine Angelegenheit der praktischen Altenpflegeausbildung, insbesondere der Ausbildungsvergütungen der ausbildenden Pflegeeinrichtungen. Sie können die Kosten der Ausbildungsvergütungen gemäß § 82 a Abs. 2 Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI)¹ über die stationären Pflegesätzen bzw. ambulanten Pflegevergütungen refinanzieren. Da die Leistungen der Pflegeversicherung gedeckelt sind, werden in diesem Fall die von den ausbildenden Einrichtungen versorgten Pflegebedürftigen bzw. die gesetzlichen Kostenträger (Sozialhilfe) belastet, die „Kundinnen oder Kunden“ der nicht ausbildenden Pflegeeinrichtungen und Dienste hingegen nicht. Mit einer Umlagefinanzierung, die die Kosten der Ausbildung gleichmäßig auf alle Pflegeeinrichtungen verteilt, werden Wettbewerbsnachteile für ausbildende Einrichtungen ausgeglichen. Für die Pflegeeinrichtungen wird so ein Anreiz gesetzt, (mehr) Ausbildungsplätze bereitzustellen.

Die Landesregierung hat sich deshalb die Einführung einer solidarischen Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütung in der Altenpflegeausbildung zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Einrichtungen zum Ziel gesetzt (S. 31 der Koalitionsvereinbarung²). Mit Beschluss vom 25.09.2013 (Drs. 17/607) hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert,

1. zur Abwendung eines drohenden Pflegenotstands, zur Sicherung einer guten und wertvollen Pflege in Niedersachsen und zur gleichmäßigen Lastenverteilung zwischen Leistungserbrin-

¹ Das Elfte Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, 1015), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133)

² Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2013 bis 2018

gern in der stationären und ambulanten Altenpflege eine solidarische Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütung in der Altenpflegeausbildung zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Einrichtungen wieder einzuführen,

2. zu prüfen, ob für die Wiedereinführung einer solidarischen Umlagefinanzierung in der Altenpflegeausbildung die Einbeziehung der „Stiftung Zukunft der Altenpflegeausbildung“ sinnvoll ist.

Eine Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege darf gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 Altenpflegegesetz (AltPflG) nur eingeführt werden, wenn sie erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Im Auftrag des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) hat die CIMA Institut für Regionalwirtschaft GmbH ein Gutachten zur Frage erstellt, ob diese rechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Der Abschlussbericht wurde am 19.09.2014 im Internet unter http://www.ms.niedersachsen.de/startseite/themen/soziales/pflegeversicherung/umlageverfahren_zur_finanzierung_praktischen_altenpflegeausbildung/umlageverfahren-zur-finanzierung-der-praktischen-altenpflegeausbildung veröffentlicht.

Danach liegen die tatsächlichen Voraussetzungen zur Einführung einer Umlage in Niedersachsen vor. Ohne Einführung eines Umlageverfahrens wird das in Niedersachsen bestehende Angebot an Ausbildungsplätzen in der Altenpflege dauerhaft hinter dem Bedarf zurückbleiben. Es besteht somit die Gefahr, dass alle Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Ausbildung in der Pflege ins Leere laufen, da die Anzahl der bislang angebotenen Ausbildungsplätze angesichts der demografischen Herausforderungen in der Pflege nicht ausreichend ist.

Mit einer solidarischen Umlagefinanzierung könnte hingegen das Angebot an Ausbildungsstellen jährlich um etwa 50 % gesteigert werden. Dies ist laut Gutachten die Voraussetzung dafür, ab dem Jahr 2018 den laufenden Neubedarf an Fachkräften zu decken und die bis dahin bereits aufgewachsene Fachkräftelücke ab dem Jahr 2023 dauerhaft zu schließen.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Kleine Anfrage namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1:

Die Landesregierung strebt an, die Umlagefinanzierung zum 01.01.2016 einzuführen.

Zu 2:

Zunächst ist damit zu rechnen, dass ein Umlageverfahren nicht nur angebotsseitig - d. h. durch ein gesteigertes Angebot an Ausbildungsplätzen -, sondern auch nachfrageseitig Wirkung entfaltet. Steht ein breiteres Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung, deren Finanzierung solidarisch umgelegt wird, werden die Möglichkeiten für die Bewerberinnen und Bewerber, einen attraktiven - d. h. auch einen angemessen vergüteten - Ausbildungsplatz zu finden, deutlich verbessert.

Die Landesregierung hat zudem bereits ein Bündel an Maßnahmen ergriffen, um die Attraktivität der Altenpflegeberufe zu steigern. Vom Landtag beschlossen ist die Änderung des Niedersächsischen Pflegegesetzes, mit der eine gesetzliche Absicherung der Schulgeldfreiheit in der Altenpflegeausbildung erreicht wird.

Im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr soll das Projekt „Eine Stunde für die Pflege“ durchgeführt werden. Hierbei sollen Altenpflegeschulen und Träger der praktischen Ausbildung im Rahmen von einstündigen Informationsveranstaltungen für das Berufsfeld der Altenpflege an allgemeinbildenden Schulen vor Schülerinnen und Schülern in der Berufsfindungsphase werben.

Weitere Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Altenpflegeausbildung werden derzeit in der Fachkommission Pflege diskutiert. Dazu gehören u. a.

- Unterstützung von Umschulungen und Nachqualifizierungen (z. B. von Pflegeassistentinnen und Pflegeassistenten) durch vermehrte Ausgabe entsprechender Bildungsgutscheine,
- Intensivierung der konkret ausbildungsplatzbezogenen Werbung für die Pflegeausbildung,
- Kooperationsmodelle der Verzahnung der Ausbildung im ambulanten und stationären Bereich,

- Gewinnung von Schülerinnen und Schülern mit einem Hauptschulabschluss für die Ausbildung in der Pflegeassistenz und intensive Begleitung mit dem Fernziel, diese längerfristig an den Betrieb zu binden und im nächsten Schritt für eine Fachkraftausbildung zu gewinnen,
- Abschluss eines Tarifvertrages für Auszubildende,
- Optimierung der Rahmenbedingungen in der praktischen Ausbildung, z. B. durch Ausweitung der Ressourcen in den Einrichtungen für die Praxisanleitung oder Entwicklung eines berufsbildbezogenen Ausbildungsmanagementkonzeptes, um die Verzahnung zwischen Schule und Ausbildungsbetrieb zu professionalisieren.

Zu 3 und 4:

Laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, 2 BvL 1/99 vom 17.07.2003) können die für die Durchführung des Umlageverfahrens entstehenden Verwaltungskosten auf die Umlageschuldner umgelegt werden. Für den Landeshaushalt entstehen durch die Wiedereinführung des Umlageverfahrens somit keine unmittelbaren Kosten. Für die Erstellung der Verordnung und die Begleitung der Umsetzung des Umlageverfahrens fallen Personalkosten im Bereich des MS an, die nicht genau quantifizierbar sind.

Das Bundesverfassungsgericht vertritt die Auffassung, dass eine Überprüfung innerhalb der Zeitdauer von nicht deutlich länger als fünf Jahren in der Regel, wenn keine besonderen Umstände für ein kürzeres Prüfungsintervall sprechen, angemessen ist (BVerfG, 2 BvL 1/99 vom 17.07.2003, Rn. 159). Bei einer Einführung des Umlageverfahrens im Jahr 2016 wäre die erste Überprüfung im Jahr 2021 vorzunehmen. Hierfür wäre wieder ein externes Institut zu beauftragen. Für den Landeshaushalt wären damit aus heutiger Sicht Kosten in Höhe von maximal 100 000 Euro verbunden.

Zu 5:

Das Vermögen der Stiftung Zukunft der Altenpflegeausbildung beträgt derzeit 10 644 920,87 Euro (Sachstandsbericht der NBank vom 30.09.2014). Sie entstammen den Restmitteln (u. a. aus der Rücklage, verspäteten Umlagezahlungen und vereinnahmten Verzugs- und Anlagezinsen), die nach Auslaufen des niedersächsischen Umlageverfahrens im Jahr 2003 bei der Umlagestelle verblieben waren.

Parallel zur Einführung des Umlageverfahrens soll nunmehr die Stiftung Zukunft der Altenpflegeausbildung per Gesetz aufgelöst werden. Das Stiftungsvermögen soll als Sondervermögen in die Ausgleichsmasse einer neuen Altenpflegeumlage eingehen und dabei insbesondere zur Bildung einer Liquiditätsrücklage dienen.

Laut Urteil des Verwaltungsgerichts Köln (7 K 6751/12 vom 25.06.2013, Rn. 173) kann eine einmalige Liquiditätsrücklage in Höhe von 10 % der Ausgleichsmasse gebildet werden, um eine mögliche Unterdeckung der Einzahlungen auszugleichen. Nur mit einer ausreichenden Rücklage kann sichergestellt werden, dass den Pflegeeinrichtungen die Ausbildungskosten in vollem Umfang erstattet werden. Diese Mittel müssten, sollte das Stiftungsvermögen unangetastet bleiben, von den einzahlenden Pflegeeinrichtungen aufgebracht werden. Im Sinne einer zweckentsprechenden und gruppennützigen Verwendung kommt das Stiftungsvermögen somit direkt den Umlageschuldnern zugute.

Zu 6:

Die Einführung einer einheitlichen Pflegeausbildung wird von der Landesregierung unterstützt. Dennoch ist ihr bewusst, dass es insbesondere aus dem Bereich der Altenpflege Stimmen gegen ein solches Vorhaben gibt. Im „Bündnis für Altenpflege“ haben sich zu diesem Zweck der Deutsche Verband der Leitungskräfte von Alten- und Behinderteneinrichtungen (DVLAB), der Deutsche Berufsverband für Altenpflege e. V., der Arbeitskreis Ausbildungsstätten für Altenpflege in der BRD, die Deutsche Gesellschaft für Gerontopsychiatrie und -psychotherapie e. V. (DGGPP), der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. (bpa), der AWO Bundesverband e. V., die Deutsche Akademie für Gerontopsychiatrie und -psychotherapie e. V. und der Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e. V. (VDAB) zusammengeschlossen.

Zu 7:

Bis heute liegt noch kein Entwurf eines Pflegeberufgesetzes auf Bundesebene vor. Eine Entscheidung darüber, nach welchem Modell die einheitliche Pflegeausbildung finanziert werden soll, wurde ebenfalls noch nicht vorgelegt. Erst anhand eines Gesetzentwurfes wäre das Umlageverfahren unter Berücksichtigung der vorgesehenen Regelungen zu bewerten und gegebenenfalls neu auszurichten.

Zu 8:

Als Unterzeichner der Vereinbarung über die Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege 2012 bis 2015 hat sich Niedersachsen verpflichtet, das Vorliegen der Voraussetzungen zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG zu überprüfen und die Akzeptanz bei dem zu beteiligenden Personenkreis zu eruieren (Punkt I.8 der Vereinbarung). Diese Zusage hat Niedersachsen mit dem Gutachten zur Erforderlichkeit eines Umlageverfahrens erfüllt.

Nicht zuletzt besteht vor dem Hintergrund, dass der Fachkräftemangel in Niedersachsen bereits spürbar ist, akuter Handlungsbedarf. Die Landesregierung hält es deshalb - der Landtagsentschließung vom 25.09.2013 (Drs. 17/607) folgend - für geboten, ein Umlageverfahren in der Altenpflegeausbildung einzuführen, ohne dabei die Entwicklungen auf Bundesebene aus dem Blick zu verlieren.

Zu 9:

Die Abschaffung eines Umlageverfahrens wird den Landeshaushalt nicht mit zusätzlichen Kosten belasten. Es fielen lediglich entsprechende interne Personalkosten beim MS an, die nicht quantifizierbar sind.

Cornelia Rundt