



Die Ministerin

MGEPA Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



**Überprüfung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens zur
Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege
nach § 17 Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung**

28. Juli 2016

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

in Nordrhein-Westfalen wurde mit einer breiten Unterstützung von Pflegeeinrichtungen, Verbänden und Politik zum 1. Juli 2012 ein Ausgleichsverfahren in der Altenpflege (Altenpflegeumlage) erfolgreich eingeführt, um den Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen zu beseitigen. Gerade ambulante Einrichtungen haben seither ihr Ausbildungsplatzangebot deutlich ausgebaut. Die Zahl der Altenpflegeschülerinnen und -schüler, für die eine Schulkostenpauschale des Landes gewährt wird, stieg durch die Einführung der Umlage in den letzten vier Jahren um mehr als 75 Prozent von rd. 10.000 im Dezember 2011 auf rd. 17.500 im Dezember 2015 an. Mit Umschülerinnen und Umschülern befinden sich aktuell rund 20.200 Altenpflegerinnen und Altenpfleger in Ausbildung. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat die Rechtmäßigkeit des Umlageverfahrens im Juni 2014 bestätigt. Die Ausbildungsumlage ist damit ein wichtiger und erfolgreicher Meilenstein im Kampf gegen den Fachkräftemangel.

Gemäß § 17 Abs. 1 Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung (AltPflAusglVO) hatte eine Überprüfung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens durch das MGEPA erstmals zum 1. Juli 2016 zu erfolgen. Wie bei Einführung der Umlage im Jahr 2012 musste zu diesem Stichtag festgestellt werden, ob das Ausgleichsverfahren weiterhin erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Der Landschaftsverband Rheinland

Horionplatz 1
40213 Düsseldorf
www.mgepa.nrw.de

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
barbara.steffens@mgepa.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 704, 709
und 719 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe haben als zuständige Behörden dem Ministerium einen einheitlichen zusammenfassenden Bericht nach § 17 Abs. 1 AltPflAusglVO über die Entwicklung des Umlageverfahrens in den Jahren 2012 bis 2016 vorgelegt. Seitens des Ministeriums wurde außerdem ein Gutachten mit einer Mangelprognose zur Ausbildungs- und Personalsituation in der Pflege beim Deutschen Institut für angewandte Pflegeforschung (dip) e.V. in Köln in Auftrag gegeben und eine Verbändeanhörung durchgeführt.

Das MGEPA hat auf dieser Grundlage die weitere Erforderlichkeit des Umlageverfahrens überprüft und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass das Ausgleichsverfahren auch über den 31. Dezember 2016 hinaus erforderlich ist, um einen bestehenden Mangel an praktischen Ausbildungsplätzen in der Altenpflege zu beseitigen.

Das Ministerium wird eine entsprechende Verlängerung der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung vorbereiten. Eine erneute Überprüfung der Erforderlichkeit der Umlage erscheint zum 1. Juli 2020 sinnvoll. Das Ministerium wird auch prüfen, ob eine erneute Änderung der Berechnungsformel für die Ausgleichsmasse im Jahr 2017 erforderlich ist, damit die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge den voraussichtlichen Mittelbedarf zur Finanzierung eines angemessenen Angebots an Ausbildungsplätzen nicht überschreitet und eine weitere Belastung der Pflegebedürftigen möglichst vermieden wird. Ziel bleibt stets die in der AltPflAusglVO festgelegte 100 %-Erstattung der angemeldeten Ausbildungsvergütung.

Derzeit gibt es keine geeigneteren oder ebenso geeigneten Maßnahmen wie die Umlage, um den Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen zu beseitigen und die Ausbildungsbereitschaft zu sichern. Eine vollständige Übernahme der Ausbildungskosten durch die Pflegeversicherung – wie vom MGEPA gefordert - kann nur durch eine Änderung des Pflegeversicherungsgesetzes (SGB XI) erfolgen. Eine entsprechende Änderung des SGB XI ist aber derzeit nicht absehbar. Im Gegenteil: Die vollständige Übernahme der Ausbildungskosten im Bereich Altenpflege wird durch den Bund abgelehnt. Dies wird durch den aktuellen Entwurf eines Pflegeberufereformgesetzes dokumentiert. Auch zukünftig sollen Pflegebedürftige über Umlagebeträge mit Ausbildungskosten belastet werden. Dadurch sollen offenbar die durch die geplante einheitliche

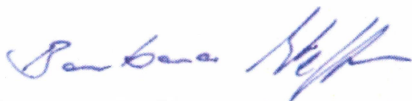
Pflegeausbildung verursachten Kostensteigerungen im Bereich der Pflegeversicherung begrenzt werden.

Im Rahmen einer Verbändeanhörung des MGEPA und einer Befragung der Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste durch das Deutsche Institut für angewandte Pflegeforschung (dip) e.V. Köln wurde nachdrücklich bestätigt, dass jede Reduzierung der Erstattungszahlungen oder eine Aussetzung des Verfahrens ab dem Jahr 2017 einen Rückgang der Ausbildungsbereitschaft und einen Einbruch bei der Zahl der Ausbildungsverhältnisse zur Folge haben würde. Bei einem Wegfall bzw. einer Aussetzung der Umlagefinanzierung ab dem Jahr 2017 würde jede zweite Einrichtung im ambulanten und stationären Bereich weniger Ausbildungsplätze anbieten.

Diese Ergebnisse bestätigen auch die kritische Bewertung des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfs für ein Pflegeberufereformgesetz durch das MGEPA. Bei dessen Umsetzung sind massive Probleme zu befürchten, die zu einem deutlichen Rückgang der Ausbildungszahlen führen können. Ein Grund dafür ist der vom Bund beabsichtigte Abzug eines „Wertschöpfungsanteils“ bei der Erstattung der Ausbildungskosten. Geplant ist ein Abzug von rund 23 % in der ambulanten und rd. 33% in der stationären Pflege.

Der beiliegende Bericht informiert umfassend über die Entwicklung des Ausgleichsverfahrens in den Jahren 2012 - 2016 und das Ergebnis der Überprüfung der weiteren Erforderlichkeit des NRW-Umlageverfahrens.

Mit freundlichen Grüßen



Barbara Steffens

Ausgleichsverfahren in der Altenpflege

Bericht des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter
zur Überprüfung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens
nach § 17 Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung

Zusammenfassung

Gemäß § 17 Abs. 1 Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung (AltPflAusgIVO) findet in Nordrhein-Westfalen eine Überprüfung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens erstmals zum 1. Juli 2016 statt.

Das MGEPA hält die Fortführung des Ausgleichsverfahrens in der derzeitigen Ausgestaltung auch über den 31. Dezember 2016 hinaus für erforderlich. Das Ausgleichsverfahren ist in Nordrhein-Westfalen auch weiterhin erforderlich, um einen bestehenden Mangel an praktischen Ausbildungsplätzen in der Altenpflege zu beseitigen, § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG. Das Ministerium wird deshalb eine entsprechende Verlängerung der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung vorbereiten. Eine erneute Überprüfung der Erforderlichkeit der Umlage erscheint zum 1. Juli 2020 sinnvoll.

Das Ministerium wird prüfen, ob eine Änderung der Berechnungsformel für die sogenannte Ausgleichsmasse im Jahr 2017 erforderlich ist, damit die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge den voraussichtlichen Mittelbedarf zur Finanzierung eines angemessenen Angebots an Ausbildungsplätzen nicht überschreitet und eine weitere Belastung der Pflegebedürftigen mit Ausbildungskosten möglichst vermieden wird.

Das Ausgleichsverfahren hat zu einer starken Steigerung der Ausbildungsplätze und der Zahl der Absolventinnen und Absolventen in der Altenpflege beigetragen. Das Deutsche Institut für angewandte Pflegeforschung (dip) e.V. Köln kommt in seinem aktuellen Gutachten aber zu dem Ergebnis, dass trotzdem im Jahr 2016 noch immer 2.290 Auszubildende fehlen, um den Personalbedarf der Pflegeeinrichtungen zu decken, davon im Bereich der Altenpflege 1.055 Auszubildende. In der Realität ist der Mangel wegen der hohen Teilzeitquoten in der Altenpflege deutlich höher.

Dieser Mangel ist angesichts der demographischen Entwicklung und des Anstiegs der Zahl der Pflegebedürftigen in NRW auch von einiger Dauer und nicht nur eine vorübergehende Erscheinung.

Der mit Einführung des Ausgleichsverfahrens erreichte starke Anstieg der Ausbildungszahlen in der Altenpflege belegt, dass der bis dahin bestehende Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen ausschlaggebend für die Ausbildungszurückhaltung der ambulanten Dienste und Pflegeeinrichtungen war.

Der erreichte Anstieg der Ausbildungszahlen belegt, dass durch eine auskömmliche, vollständige Refinanzierung der Ausbildungsvergütungen und durch die Beseitigung des Wettbewerbsnachteils ausbildender Einrichtungen das angestrebte Ziel, die Beseitigung des Mangels an Ausbildungsplätzen, erreicht werden kann.

Derzeit gibt es keine geeigneteren oder ebenso geeigneten Maßnahmen wie die Umlage, um den Wettbewerbsnachteil zu beseitigen und die Ausbildungsbereitschaft zu erhöhen. Eine vollständige Übernahme der Ausbildungskosten durch die Pflegeversicherung kann nur durch eine entsprechende Änderung des Pflegeversicherungsgesetzes (SGB XI) erfolgen. Eine entsprechende Änderung des SGB XI ist aber derzeit nicht absehbar. Im Gegenteil: Die vollständige Übernahme der Ausbildungskosten im Bereich Altenpflege wird durch den Bund abgelehnt. Dies wird durch den aktuellen Entwurf eines Pflegeberufsgesetzes dokumentiert. Auch zukünftig sollen Pflegebedürftige über Umlagebeträge mit Ausbildungskosten belastet werden. Dadurch sollen offenbar die durch die geplante einheitliche Pflegeausbildung verursachten Kostensteigerungen im Bereich der Pflegeversicherung begrenzt werden.

Eine Reduzierung der Erstattungszahlungen oder eine Aussetzung des Verfahrens ab dem Jahr 2017 würde den Rückgang der Ausbildungsbereitschaft und einen Einbruch bei der Zahl der Ausbildungsverhältnisse zur Folge haben. Das hat eine Verbändeanhörung des MGEPA und eine Befragung der Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste durch das Deutsche Institut für angewandte Pflegeforschung (dip) e.V. Köln ergeben. Bei einem Wegfall bzw. einer Aussetzung der Umlagefinanzierung ab dem Jahr 2017 würde jede zweite Einrichtung im ambulanten und stationären Bereich weniger Ausbildungsplätze anbieten.

Eine nur teilweise Erstattung ab dem Jahr 2017 ist deshalb nicht beabsichtigt. Pflegeeinrichtungen und ambulante Dienste würden nach § 82a SGB XI die nicht durch die Umlage gedeckten Kosten über die Pflegevergütung refinanzieren müssen. Somit würde sich erneut ein Wettbewerbsnachteil ausbildender Pflegeeinrichtungen ergeben.

Erst recht ist eine Aussetzung des Ausgleichsverfahrens ab dem Jahr 2017 nicht sachgerecht, weil dann mit einem drastischen Rückgang des Angebots an Ausbildungsplätzen zu rechnen wäre. Dies wäre aus Sicht des MGEPA angesichts des bestehenden Fachkräftemangels in der Pflege nicht zu verantworten.

Das Umlageverfahren in NRW ist unerlässlich, um die Versorgung der jetzt pflegebedürftigen Menschen und der zukünftigen Generationen zu sichern. Das Umlageverfahren dient dem Interesse der Pflegebetriebe und der Pflegebedürftigen an einer guten und menschlichen Pflege.

Inhalt

- | | |
|---|-----------------|
| 1. Einführung des Ausgleichsverfahrens zum 1. Juli 2012 | Seite 4 |
| 2. Die NRW-Umlage in der Altenpflege | Seite 8 |
| 3. Mangelprognose des Deutschen Instituts
für angewandte Pflegeforschung (dip) e.V. Köln | Seite 15 |
| 4. Verbändeanhörung durch das MGEPA | Seite 26 |
| 5. Zusammenfassende Bewertung der Erforderlichkeit
des Ausgleichsverfahrens zum 1. Juli 2016
durch das MGEPA | Seite 35 |
| 6. Anlagen | Seite 40 |

1. Einführung des Ausgleichsverfahrens zum 1. Juli 2012

1.1 Einleitung

In Nordrhein-Westfalen wurde mit einer breiten Unterstützung von Pflegeeinrichtungen, Verbänden und Politik zum 1. Juli 2012 ein Ausgleichsverfahren in der Altenpflege (Altenpflegeumlage) erfolgreich eingeführt, um den Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen zu beseitigen. Gerade ambulante Dienste haben seither ihr Ausbildungsplatzangebot ausgebaut. So bilden derzeit rd. 1.700 ambulante Dienste und 2.200 Pflegeeinrichtungen Schülerinnen und Schüler in der Altenpflege aus. Die ausbildenden Einrichtungen können über das Umlageverfahren die Ausbildungsvergütungen der Altenpflegeschülerinnen und -schüler zu 100 Prozent refinanzieren. Die Zahl der Altenpflegeschülerinnen und -schüler, für die eine Schulkostenpauschale des Landes gewährt wird, stieg durch die Einführung der Umlage in den letzten vier Jahren um mehr als 75 Prozent von rd. 10.000 im Dezember 2011 auf rd. 17.500 (davon etwa 5000 im ambulanten Bereich) im Dezember 2015 an. Mit Umschülerinnen und Umschülern befinden sich aktuell rund 20.200 Altenpflegerinnen und Altenpfleger in Ausbildung.

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat die Rechtmäßigkeit des Umlageverfahrens im Juni 2014 bestätigt. Die Ausbildungsumlage ist damit ein wichtiger und erfolgreicher Meilenstein im Kampf gegen den Fachkräftemangel.

Landesregierungen, die ein Ausgleichsverfahren in der Altenpflege eingeführt haben, sind nach § 25 Absatz 3 Altenpflegegesetz des Bundes verpflichtet, in angemessenen Zeitabständen die Notwendigkeit der Fortführung der Umlage zu überprüfen. Gemäß § 17 Abs. 1 Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung (AltPflAusgIVO) findet in Nordrhein-Westfalen eine Überprüfung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens erstmals zum 1. Juli 2016 statt. Wie bei Einführung der Umlage im Jahr 2012 muss zu diesem Stichtag festgestellt werden, ob das Ausgleichsverfahren weiterhin erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss die Landesregierung eine Mangelprognose hinsichtlich des Bedarfs und des Angebots an Ausbildungsplätzen durchführen. Wird ein Mangel an Ausbildungsplätzen festgestellt und ist dieser nicht nur vorübergehend, muss die Landesregierung darlegen, dass das Umlageverfahren zur Beseitigung des Mangels an Ausbildungsplätzen geeignet und erforderlich ist.

Der Landschaftsverband Rheinland und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe haben als zuständige Behörden dem Ministerium einen einheitlichen zusammenfassenden Bericht nach § 17 Abs. 1 AltPflAusgIVO über die Entwicklung des Umlageverfahrens in den Jahren 2012 bis 2016 vorgelegt. Seitens des Ministeriums wurde außerdem ein Gutachten mit einer Mangelprognose zur Ausbildungs- und Personal-

situation in der Pflege beim Deutschen Institut für angewandte Pflegeforschung (dip) e.V. in Köln in Auftrag gegeben und eine Verbändeanhörung durchgeführt.

Das MGEPA hat auf Grundlage dieses Gutachtens und des Berichts der beiden Landschaftsverbände die weitere Erforderlichkeit des Umlageverfahrens überprüft und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass das Ausgleichsverfahren auch weiterhin erforderlich ist, um einen bestehenden Mangel an Ausbildungsplätzen zu beseitigen.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Mit dem Erlass des Altenpflegegesetzes auf Bundesebene im Jahr 2000 entfiel die landesrechtliche Grundlage für eine Umlagefinanzierung der Altenpflegeausbildung in NRW (Umlageverordnung vom 28.9.1994). Das Umlageverfahren in NRW ist deshalb ausgelaufen. Gleichzeitig wurden durch den Bund besondere Anforderungen für ein Umlageverfahren eingeführt.

Nach § 25 Altenpflegegesetz ist ein Ausgleichsverfahren (Umlage) nur zulässig, wenn dies erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Liegen die Voraussetzungen vor, werden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung von den Pflegeeinrichtungen Ausgleichsbeiträge erhoben werden, und zwar unabhängig davon, ob dort Abschnitte der praktischen Ausbildung durchgeführt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts müssen die Voraussetzungen dabei für das konkrete Bundesland auf der Grundlage einer spezifischen Analyse begründet werden. Allgemeine Prognosen zur Ausbildungsplatzentwicklung und Gerechtigkeitsabwägungen für die Begründung eines Ausgleichsverfahrens alleine sind nicht ausreichend.

Die genannten Voraussetzungen für die auf § 25 Altenpflegegesetz gestützte Einführung eines Ausgleichsverfahrens lagen im Jahr 2011 auf NRW bezogen vor. Die Landesregierung hat deshalb im Juli 2011 den Gesetzentwurf zur Änderung des Landesaltenpflegegesetzes (LT-Drs. 15/2436) in den Landtag eingebracht. Das Gesetz wurde am 21. Dezember 2012 einstimmig bei Enthaltung der Fraktion der FDP unverändert angenommen. Damit wurde die gesetzliche Grundlage für das Umlageverfahren geschaffen. Mit der Verordnung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege (Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung - AltPflAusglVO) wurde das Umlageverfahren zum 1. Juli 2012 eingeführt.

Durch die Einführung der Altenpflegeumlage in NRW werden die wesentlichen Ausbildungskosten, die Ausbildungsvergütung der Auszubildenden, auf alle ambulanten Pflegedienste sowie die teil- und vollstationären Pflegeeinrichtungen – auch wenn sie nicht selbst ausbilden – verteilt. Um für die Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste einen maximalen Anreiz zu schaffen, Ausbildungsplätze für Altenpflegeschülerinnen und –schüler zur Verfügung zu stellen, werden den ausbildenden Einrich-

tungen über das Umlageverfahren grundsätzlich 100 Prozent der gezahlten Ausbildungsvergütung erstattet. Auf den Abzug eines sogenannten „Wertschöpfungsanteils“ wurde bewusst verzichtet. Eine nur teilweise Erstattung hätte dazu geführt, dass die Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste nach § 82a SGB XI das Recht hätten, die nicht durch die Umlage gedeckten Kosten über die Pflegevergütung zu refinanzieren. Somit würde sich erneut ein Wettbewerbsnachteil ausbildender Pflegeeinrichtungen ergeben. Außerdem würde eine parallele Refinanzierung über Umlage und Pflegevergütungen zu einem höheren Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten führen.

1.3 Mangel an Ausbildungsplätzen im Jahr 2010

Grundlage für die Berechnung des Ausbildungsbedarfs war die Landesberichterstattung Gesundheitsberufe 2010 (LbG-NRW 2010) aus dem Frühjahr 2010 mit der (erstmalig mittels einer sektorenübergreifenden Erhebung in den Bereichen Alten und Krankenpflege) eine Analyse der Beschäftigungssituation und des Ausbildungsplatzbedarfes im Bereich der Pflegeberufe vorgenommen wurde. Die Landesberichterstattung wird seitdem regelmäßig durch das Deutsche Institut für angewandte Pflegeforschung (dip) Köln im Auftrag des MGEPA durchgeführt.

Das Deutsche Institut für angewandte Pflegeforschung (dip) Köln hatte festgestellt, dass ein hoher Fehlbedarf bei den Absolventenzahlen im Jahr 2010 bestand. Bereits Ende 2010 fehlten in NRW rund 3000 Absolventinnen und Absolventen in den Pflegeberufen, um den Fachkräftebedarf der Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste zu decken. Der Schwerpunkt lag im Bereich der dreijährigen Altenpflegefachkraftausbildung. Hier wurden rund 2500 Altenpflegerinnen und Altenpfleger zu wenig ausgebildet. Da es sich hierbei um Vollzeitäquivalente handelt, war die tatsächliche Anzahl der benötigten Absolventinnen und Absolventen aufgrund der hohen Teilzeitquote noch deutlich höher.

Da die Fachseminare für Altenpflege ihre Kapazitäten bis zum Jahr 2011 weitgehend der Zahl der Ausbildungsplätze hätten anpassen können, war der Mangel an Absolventinnen und Absolventen vorrangig auf fehlende Ausbildungsplätze/-verträge bei den Pflegeeinrichtungen und ambulanten Diensten zurückzuführen. Die gesetzliche Voraussetzung "Mangel an Ausbildungsplätzen" nach § 25 Altenpflegegesetz lag damit konkret auf NRW bezogen wissenschaftlich belegt vor. Die Feststellung der Landesregierung bezog sich zudem - anders als in den zum Teil gerichtlich beanstandeten Verordnungsbegründungen anderer Bundesländer – auf einen bereits eingetretenen Mangel und stellt damit nicht lediglich eine Mangelprognose dar. Dieser Mangel war aus damaliger Sicht auch von einiger Dauer und nicht nur vorübergehender Natur. Der Fehlbedarf von mindestens 2.500 fehlenden Altenpflegefachkräften stellte insoweit eine "Bugwelle" dar, die zunächst nach und nach abgetragen werden musste. Aufgrund der demographischen Entwicklung und des damit verbundenen steigenden pflegerischen Versorgungsbedarfs der Bevölkerung war die Lan-

desregierung bei Ausbleiben sachgerechter Gegenmaßnahmen von einem weiteren erheblichen Anstieg des Fachkräftebedarfs in der Altenpflege ausgegangen, weshalb die Ausbildungszahlen dauerhaft angehoben werden mussten.

1.4 Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens im Jahr 2011

Ausbildende Pflegeeinrichtungen und ambulante Dienste waren bis zur Einführung der Umlage im Jahr 2012 „teurer“ als nichtausbildende Einrichtungen. Dies führte zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber den nichtausbildenden Pflegeeinrichtungen. Das Altenpflegegesetz sieht die besondere Belastung der ausbildenden Pflegeeinrichtungen mit den Kosten der Ausbildungsvergütung als mögliche Ursache für ein unzureichendes Angebot an Ausbildungsplätzen. Das Altenpflegegesetz sieht in § 25 die Umlagefinanzierung deshalb als Ausnahmeregelung genau für den Fall vor, dass länderbezogen abweichend von der Regelerwartung des Gesetzes durch die allgemeinen Ausbildungsrahmenbedingungen kein ausreichendes Ausbildungsangebot geschaffen wird.

Die in der Landesberichterstattung Gesundheitsberufe 2010 dargestellten Fehlbedarfe an Absolventinnen und Absolventen belegten, dass sich die dem Bundesaltenpflegegesetz zugrunde liegende Regelerwartung, ein angemessenes Angebot an Ausbildungsplätzen werde ohne besondere Finanzierungsunterstützung bereit gestellt, in Nordrhein-Westfalen nicht erfüllt hatte. Die Landesregierung gelangte deshalb zu dem Ergebnis, dass der Wettbewerbsnachteil ausbildender Pflegeeinrichtungen ohne eine Umlagefinanzierung nicht zu beseitigen sein werde. Nur mit der Umlage sei ein ausreichender Abbau des bestehenden Ausbildungsplatzmangels in Nordrhein-Westfalen zu erreichen. Andere geeignete Maßnahmen zur Beseitigung des nachhaltigen Ausbildungsplatzmangels standen nicht zu Verfügung.

Auch nach Einschätzung der in NRW tätigen Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste stellte der Wettbewerbsnachteil ausbildender Pflegeeinrichtungen den zentralen Grund dar, weshalb die Einrichtungen bis zur Einführung der Umlage im Jahr 2012 nicht genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt haben.

1.5 Gerichtliche Überprüfung des Ausgleichsverfahrens

Das Ausgleichsverfahren wurde durch die Verwaltungsgerichte in NRW überprüft. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat die Rechtmäßigkeit der Umlage durch Urteil vom 27. Juni 2014 bestätigt.

Angesichts der Vielzahl der betroffenen Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste ist die Zahl der Klagen gering. In den Jahren 2012 bis 2016 waren insgesamt 143 Klageverfahren bei den Verwaltungsgerichten in NRW anhängig. 115 Klageverfahren (80 %) entfallen auf den ambulanten Sektor, 28 Klageverfahren (20 %) auf den stationären Bereich. Rund 60 % der Klagen wurden zurückgenommen. 7 % wurden durch

ein Gerichtsurteil beendet. Die anderen Verfahren wurden eingestellt, durch Erledigung oder durch Vergleich beendet. In einer geringen Zahl der Verfahren wurde noch keine Entscheidung getroffen.

2. Die NRW-Umlage in der Altenpflege

2.1 Zuständige Behörden für das Ausgleichsverfahren

Zuständige Behörden sind der Landschaftsverband Rheinland und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe. Sie bestimmen einheitlich die für Nordrhein-Westfalen erforderliche Ausgleichsmasse, erheben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die entsprechenden Ausgleichsbeträge, verwalten sie und verteilen die Summe der eingegangenen Ausgleichsbeträge durch Ausgleichszuweisungen an die Berechtigten. Die zuständigen Behörden führen für jedes Erhebungsjahr eine einheitliche Jahresendabrechnung durch. Sie sind auch für die Kontrolle der Angaben der am Umlageverfahren teilnehmenden Einrichtungen sowie für die Beitreibungen rückständiger Zahlungen zuständig.

Die beiden Landschaftsverbände haben seit Einführung des Verfahrens den Auftrag, im Rahmen ihrer Prüftätigkeit eine ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen. Auf Grundlage eines zwischen den Landschaftsverbänden abgestimmten Prüfkonzepts erfolgen neben einzelfallbezogenen Stichproben auch Plausibilitätsprüfungen der Eingaben im EDV-Verfahren PFAD.web. Die Landschaftsverbände lassen sich stichprobenartig Dokumente und Ausbildungsverträge übersenden. Nach § 15 Abs. 4 AltPflAusgIVO sind die am Umlageverfahren teilnehmenden Einrichtungen verpflichtet, den zuständigen Behörden Nachweise zu den erstattungsfähigen Vergütungszahlungen vorzulegen.

Die Landschaftsverbände nehmen die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Die Aufsicht führt das MGEPA. Das Ministerium kann Weisungen erteilen, um die gesetzmäßige Erfüllung der Aufgaben und die gleichmäßige Durchführung der Aufgaben zu sichern.

2.2 PFAD.web und Telefonhotline

§ 15 Abs. 6 AltPflAusgIVO eröffnet die Möglichkeit, die Abwicklung des Verwaltungsverfahrens durch den Einsatz eines Verfahrens zur elektronischen Datenverarbeitung zu unterstützen. Von dieser Möglichkeit hat das Ministerium gemeinsam mit den zuständigen Behörden Gebrauch gemacht. Zur erleichterten Umsetzung des komplexen Umlageverfahrens wurde das internetbasierte Fachverfahren PFAD.web entwickelt und programmiert. Hierüber werden beispielsweise die Erhebungs- und Erstattungsmeldungen der teilnehmenden Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste erfasst, die Bescheide generiert und versandt sowie Statistiken zu Auswertungs- und Kontrollzwecken erstellt. PFAD.web führt zu einer erheblichen Arbeitserleichterung

und somit im Ergebnis dazu, dass die Verwaltungskosten mit aktuell 0,5 Prozent des Gesamtbetrages der Ausgleichsmasse pro Erhebungsjahr vergleichsweise gering ausfallen und sich in einem zumutbaren Umfang bewegen.

Außerdem wurden Telefonhotlines bei den beiden Landschaftsverbänden und bei der Firma D-NRW angeboten, die mit der Programmierung von PFAD.web beauftragt wurde.

2.3 Entwicklung des Umlageverfahrens 2012 – 2016

Gemäß § 16 AltPflAusgIVO berichtet das Ministerium regelmäßig über den Verlauf des Ausgleichsverfahrens. Das MGPA hat dem Landtag bislang vier Berichte zur Entwicklung der Umlage vorgelegt:

- Bericht vom 16. Juli 2012 (LT Vorlage 16/56)
- Bericht vom 10. Juli 2014 (LT Vorlage 16/2058)
- Bericht vom 28. November 2014 (LT Vorlage 16/2503)
- Bericht vom 29. Januar 2016 (LT Vorlage 16/3665)

Die Berichte des Ministeriums bewerten umfassend die Entwicklung des Umlageverfahrens in den Erhebungsjahren 2012 bis 2015 und informieren über die Berechnung und Festsetzung der Ausgleichsmasse, die Höhe der Aufschläge zur Weiterleitung an die Pflegebedürftigen, die Höhe der Verwaltungskosten und die Auswirkungen des Umlageverfahrens auf die Pflegebedürftigen.

Einige Eckdaten im Überblick:

- Am Umlageverfahren nehmen aktuell 5.390 Pflegeeinrichtungen und ambulante Dienste teil (2.264 vollstationär, 586 teilstationär, 2.540 ambulant)
- Aktuell bilden 3.841 Einrichtungen und Pflegeeinrichtungen aus (2.201 stationär, 1.640 ambulant). Im Jahr 2012 waren es noch 3.263 Einrichtungen und Pflegedienste (2.064 stationär, 1.199 ambulant). Im ambulanten Bereich hat die Zahl der Ausbildungsbetriebe deutlich zugenommen.
- 73 % der im Umlageverfahren erfassten Altenpflegeschülerinnen und –schüler werden aktuell im stationären Bereich ausgebildet, 27 % im ambulanten Sektor (zur Entwicklung der Zahl der Auszubildenden siehe Abschnitt Fachseminare für Altenpflege). Im Jahr 2012 wurden noch 81,5 % der Auszubildenden im stationären und 18,5 % im ambulanten Sektor ausgebildet.
- Die Ausgleichsmasse des Umlageverfahrens (d.h. der Ausbildungsfonds) wurde für 2016 auf rund 317,7 Mio € festgesetzt. Im Jahr 2012 belief sich dieser Betrag auf rund 87,7 Mio € (2. Halbjahr) bzw. hochgerechnet auf das Ge-

samtjahr 175,3 Mio €. Durch die steigende Zahl an Auszubildenden ist auch mehr Geld für die Erstattung der Ausbildungsvergütungen erforderlich.

- Die Ausgleichsmasse wird im Jahr 2016 zu 71,47 % von den voll- und teilstationären Einrichtungen und zu 28,53 % von den ambulanten Diensten aufgebracht. Diese Aufteilung hat sich seit dem Jahr 2012 nur geringfügig verändert.
- Die Landschaftsverbände erheben 0,5 % der Ausgleichsmasse als Verwaltungs- und Vollstreckungskosten. Im Jahr 2016 werden bei Pflegeeinrichtungen und ambulanten Diensten rund 1,58 Mio € erhoben. Bei 80 Plätzen muss eine Pflegeeinrichtung 532,80 € jährlich an Verwaltungskosten aufbringen.

Die Entwicklung der wesentlichen Eckdaten ist diesem Bericht als Anlage beigelegt.

2.4 Änderungen der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung

Bereits bei Einführung des Ausgleichsverfahrens im Jahr 2012 stand fest, dass die Umlage ein „lernendes System“ sein muss und eine Anpassung des Verfahrens regelmäßig zu prüfen ist. Die AltPflAusglVO wurde auf Grundlage der Erfahrungen mit der Umlage mehrfach geändert.

- So wurde das Verfahren beispielsweise auf vier Meldestichtage umgestellt. Bei Einführung des Verfahrens war nur ein Meldestichtag vorgesehen. Ein einziger Meldestichtag war aber mit der Gefahr verbunden, dass die auszubildenden Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste überhöhte Meldungen vornehmen würden, um so bereits für mögliche später erst noch abzuschließende Ausbildungsverhältnisse eine Erstattung zu erhalten. Mit Einführung von vier Meldestichtagen wird eine zeitnahe Berücksichtigung neuer Ausbildungsverhältnisse ermöglicht. Die auszubildenden Einrichtungen müssen nun nicht mehr im November des jeweiligen Vorjahres ihre Ausbildungsplanung abgeschlossen haben, sondern können im laufenden Verfahren Änderungen vornehmen.

Mit der vierten Verordnung zur Änderung der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung vom 17. März 2015 wurden weitere erforderliche Anpassungen umgesetzt:

- Ab dem Jahr 2016 besteht eine generelle Teilnahmepflicht für alle Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste ab dem ersten Tag der Dienstaufnahme. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Teilnahmepflicht war bislang eine Betriebsaufnahme vor dem 1. April des vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres. Pflegeeinrichtungen und ambulante Dienste, die ihren Betrieb nach diesem Stichtag aufnahmen, hatten die Möglichkeit, auf Antrag freiwillig am Ausgleichsverfahren teilzunehmen. Diese Regelung führte dazu, dass neu an den Markt gehende Einrichtungen im für sie günstigsten Fall bis zu eineinhalb Jahre nicht

am Ausgleichsverfahren teilnehmen mussten und einen nicht zu rechtfertigenden Wettbewerbsvorteil hatten. Ab dem Jahr 2016 besteht deshalb eine Teilnahmepflicht ab dem ersten Tag der Betriebsaufnahme.

- Außerdem wurden Regelungen eingeführt, um auch den Umsatz zu berücksichtigen, der durch die Abrechnung anhand von Zeitwerten erwirtschaftet wird. Durch eine Änderung des Pflege-Neuausrichtungsgesetzes im Jahr 2012 haben ambulante Pflegedienste seit dem 1. Januar 2013 die Möglichkeit, Leistungen nach dem SGB XI auch anders als in Form von Leistungskomplexen (z.B. durch Zeitvergütungen etc.) abzurechnen. Berechnungsgrundlage des einrichtungsbezogenen Ausgleichsbetrages nach der AltPflAusglVO waren bis zur Verordnungsänderung jedoch ausschließlich die nach dem SGB XI abgerechneten Punkte. Der Umsatz, der durch die Abrechnung anhand von Zeitwerten erwirtschaftet wird, fand in der Berechnung des Ausgleichsbetrages bisher keinen Niederschlag. Ambulante Dienste, die eine Abrechnung anhand von Zeitwerten vornehmen, waren daher im Ergebnis nach der bisherigen Verordnung bessergestellt als ambulante Dienste, die ausschließlich nach Leistungskomplexen abrechnen. Auch wenn nur wenige Pflegedienste mit den Kassen einzelvertraglich „Stundensätze“ vereinbart haben, war eine Ergänzung der Vorschriften erforderlich, um die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des ambulanten Dienstes zu berücksichtigen.
- Um Missbrauch entgegenzuwirken, wurde außerdem eine Regelung in die Verordnung aufgenommen, die es ermöglicht, die Auszubildenden namentlich zu erfassen. Ausbildungseinrichtungen werden verpflichtet, auf Anforderung die Ausbildungsverträge mit den Namen der Auszubildenden vorzulegen. Im Interesse aller am Verfahren Beteiligten sowie der Pflegebedürftigen ist es zwingend erforderlich, die Richtigkeit der Angaben, die von den Pflegeeinrichtungen und ambulanten Diensten im Umlageverfahren gemacht werden, zu überprüfen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die im Erstattungsverfahren gemeldeten Auszubildenden sowie die zur Erstattung angemeldeten Ausbildungsvergütungen. Die zuständigen Behörden lassen sich schon von Beginn an stichprobenartig Nachweise vorlegen und fordern Ausbildungsverträge an. Es gab jedoch Einrichtungen, die bis zur Änderung der entsprechenden Regelungen in der AltPflAusglVO nur geschwärzte Ausbildungsverträge vorgelegt haben. Dadurch wurde eine effektive Kontrolle durch die zuständigen Behörden erschwert. Die Änderung wurde mit dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit abgestimmt.
- In § 5 AltPflAusglVO wurde der Sicherheitszuschlag in Höhe von 10 Prozent der Gesamtausgleichsmasse gestrichen und die Berechnungsformel für die Ausgleichsmasse angepasst, um weitere Belastungen für die Pflegebedürftigen möglichst zu vermeiden.

2.5 Auswirkung auf die Pflegebedürftigen

Die steigenden Ausbildungszahlen sind angesichts des Fachkräftemangels dringend erforderlich. Die Steigerung hat aber auch zur Folge, dass von den Pflegeeinrichtungen und ambulanten Diensten über die Umlage mehr Geld für die Finanzierung der Ausbildungsvergütungen der Schülerinnen und Schüler aufgebracht werden muss. Dies führt in der Konsequenz systembedingt zu einer Mehrbelastung der Pflegebedürftigen und mittelbar auch der Sozialhilfeträger.

Die zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen der Altenpflegeschülerinnen und -schüler erforderliche Ausgleichsmasse wird durch alle in Nordrhein-Westfalen tätigen stationären Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste aufgebracht. Diese haben durch die bundesrechtliche Vorschrift des § 82a SGB XI die Möglichkeit, die Umlagebeiträge durch Aufschläge je Belegungstag bzw. je abgerechnetem Punkt gegenüber den von ihnen versorgten Pflegebedürftigen abzurechnen und somit zu refinanzieren.

Diese Kosten müssen die Pflegebedürftigen in aller Regel selbst tragen, da sich die Pflegeversicherung aufgrund der gedeckelten Leistungen an den Ausbildungskosten bisher faktisch nicht beteiligt.

Kritik seitens der Pflegebedürftigen bzw. ihrer Angehörigen ist deshalb verständlich. Die Weiterreichung der Ausbildungszuschläge an die Pflegebedürftigen durch die Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste stellt ohne Zweifel eine Belastung für die Pflegebedürftigen dar. Das MGEPA bemüht sich deshalb sehr darum, die Ausbildungszuschläge so gering wie möglich zu halten und überprüft engmaschig den tatsächlich erforderlichen Mittelbedarf anhand der Auszubildendenzahlen und Ausbildungsvergütungen. Die AltPflAusglVO wird bei Bedarf angepasst.

Vor diesem Hintergrund werden alle Parameter der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung (AltPflAusglVO) fortlaufend überprüft. Dies gilt insbesondere für den in § 5 AltPflAusglVO vorgesehenen Sicherheitszuschlag, der die Auskömmlichkeit der Ausgleichsmasse auch für eine steigende Zahl an Auszubildenden absichert.

Der Sicherheitszuschlag von ursprünglich 15 Prozent wurde bereits Ende 2013 auf 10 Prozent abgesenkt, um einen sprunghaften Anstieg der Ausgleichsmasse zu vermeiden. Damit für das Jahr 2016 nicht Mittel über den bestehenden Bedarf hinaus eingesammelt werden, wurde die Berechnungsformel in § 5 AltPflAusglVO angepasst und der Sicherheitszuschlag in Höhe von 10 Prozent der Gesamtausgleichsmasse gestrichen. Außerdem wurde in der Formel der Multiplikator „durchschnittlicher TVAöD-Wert“ der Bruttoausbildungsvergütung um einen Abschlag von 5 Prozent reduziert (dabei handelt es sich nur um eine Änderung der Berechnungsformel für die aufzubringende Ausgleichsmasse und nicht um eine Kürzung der Erstattungszahlungen um 5 %). Mit dieser Änderung der Berechnungsformel konnte die Ausgleichsmasse im Jahr 2016 in der Größenordnung des Jahres 2015 gehalten werden.

Durch die Stabilisierung der Ausgleichsmasse konnte erreicht werden, dass im Jahr 2016 eine weitere spürbare Erhöhung der Ausbildungszuschläge der Pflegebedürfti-

gen ausgeblieben ist. Seit Einführung der Umlage im Jahr 2012 ist die Belastung der Pflegebedürftigen kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2016 können auf die Pflegebedürftigen in den vollstationären Einrichtungen 3,67 €/Belegungstag umgelegt werden, im Jahr 2012 waren es noch 2,18 €/Belegungstag. Der Ausgleichsbetrag pro abgerechneten Punkt eines ambulanten Pflegedienstes stieg von 0,00279 €/Punkt im Jahr 2012 auf 0,00488 € im Jahr 2016.).

2.6 Belastung der Pflegebedürftigen mit Ausbildungskosten beenden

Aus Sicht des MGEPA muss die finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen mit Ausbildungskosten beendet werden. Nordrhein-Westfalen setzt sich deshalb auf Bundesebene für eine Beteiligung der Pflegeversicherung an der Finanzierung der Altenpflegefachkraftausbildung ein. In einer alternden Gesellschaft sollte die Gewährleistung der pflegerischen Versorgung als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen werden. Nordrhein-Westfalen fordert eine bundesgesetzliche Regelung, die eine solidarische Übernahme der Ausbildungskosten durch die Pflegeversicherung und somit durch die Versichertengemeinschaft sicherstellt. Ein entsprechender Beschluss, der die Bundesregierung zum Handeln auffordert, wurde auf Initiative von Nordrhein-Westfalen von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Bundesländer im November 2013 gefasst. Diesen hat der Bund leider bislang nicht umgesetzt. Daher hat Nordrhein-Westfalen im September 2015 im Bundesrat erneut einen entsprechenden Entschließungsantrag gestellt, der mit einer großen Mehrheit am 25. September 2015 im Bundesrat angenommen wurde. Leider lehnt die Bundesregierung noch immer eine Übernahme der Ausbildungskosten durch die Pflegeversicherung ab.

2.7 Fachseminare für Altenpflege

Mit der Altenpflegeumlage werden die Kosten der praktischen Altenpflegeausbildung (Ausbildungsvergütung) refinanziert. Die theoretische Ausbildung an den Fachseminaren für Altenpflege wird hingegen aus Haushaltsmitteln des Landes gefördert.

Bis Ende des Jahres 2014 handelte es sich bei der Beteiligung des Landes an den Personal- und Sachkosten für den schulischen Teil der Altenpflegeausbildung an den Fachseminaren für Altenpflege um eine freiwillige Förderung. Mit der Änderung des Gesetzes zur Durchführung des Altenpflegegesetzes und zur Ausbildung in der Altenpflegehilfe (Landesaltenpflegegesetz - AltPflG NRW) wurde im Jahr 2015 auf Initiative der Landesregierung ein seit langem bestehendes politisches Versprechen eingelöst und ein gesetzlicher Anspruch auf eine vom Land zu zahlende Schulkostenpauschale eingeführt. Mit der gesetzlichen Schulkostenpauschale erhalten Schülerinnen und Schüler sowie die Fachseminare für Altenpflege seitdem mehr Planungssicherheit. Die Träger der staatlich anerkannten Fachseminare für Altenpflege erhal-

ten je Schülerin bzw. je Schüler eine monatliche Schulkostenpauschale in Höhe von 280 Euro, also jährlich 3360 Euro.

Das Land hat die positive Entwicklung der Ausbildungszahlen durch einen erheblichen Aufwuchs der Haushaltsmittel im Bereich der Pflegeausbildung unterstützt. Die Haushaltsmittel wurden seit dem Jahren 2010 fast verdoppelt. Für die Ausbildungen in der Pflege stehen im Jahr 2016 rund 64 Mio € zur Verfügung; davon 60 Mio € allein für die Altenpflegefachkraftausbildung.

Der Entscheidung, neben dieser erheblichen Steigerung der Gesamtsumme der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht auch noch den monatlichen Förderbetrag pro Auszubildenden zu erhöhen, sondern den monatlichen Förderbetrag auf Höhe des ab 2006 abgesenkten Betrages zu belassen, liegen haushaltspolitische Erwägungen zu Grunde. Eine Erhöhung der monatlich zu zahlenden Pauschale je Schülerin bzw. Schüler war aufgrund des Konsolidierungsbedarfs im Landeshaushalt nicht darstellbar. Durch den gesetzlichen Anspruch auf die Schulkostenpauschale wurde kein Anspruch auf eine in jedem Fall zu realisierende Vollfinanzierung durch das Land eingeführt. Die Träger der Schulen haben erforderlichenfalls Eigenmittel zur Finanzierung der Schulkosten einzusetzen. Dies erschien dem Gesetzgeber angesichts des Fachkräftebedarfs der ambulanten Dienste und Pflegeeinrichtungen auch interessengerecht. Die Zahlung von Schulgeld wurde gesetzlich ausgeschlossen.

2.8 Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege

Zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in der Altenpflege startete die Bundesregierung unter Federführung des Bundesfamilienministeriums mit Beteiligung des Bundesarbeitsministeriums, des Bundesgesundheitsministeriums und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung am 13. Dezember 2012 die "Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege".

Als Gemeinschaftsinitiative mit einer dreijährigen Laufzeit bis zum 31. Dezember 2015 stellte sich dieser bundesweite Ausbildungspakt für den Bereich der Altenpflege den Herausforderungen für das Ausbildungs-, Berufs- und Beschäftigungsfeld, um die Aus- und Weiterbildung in der Altenpflege zu fördern und die Attraktivität des Berufs- und Beschäftigungsfeldes zu erhöhen.

Zu den rund 30 Partnern der Offensive zählten neben den beteiligten Bundesministerien die Länder, die Bundesagentur für Arbeit, die Wohlfahrtsverbände, die Verbände der privaten Einrichtungsträger, die Berufs- und Fachverbände der Altenpflege, die Kostenträger, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die Gewerkschaft ver.di sowie die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege.

Zu den vielfältigen Zielvereinbarungen der Partner der Offensive gehörte insbesondere die stufenweise Steigerung der Ausbildungszahlen um jährlich zehn Prozent bis

2015. Um dieses Ziel zu erreichen, haben die Länder zugesagt, das Vorliegen der Voraussetzungen zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens nach § 25 Altenpflegegesetz zu überprüfen und die Akzeptanz bei dem zu beteiligenden Personenkreis zu eruieren. Die Verbände unterstützen diesen Prozess in allen Bundesländern (siehe Vereinbarungstext der Initiative, Vereinbarung I.8).

Das Land NRW hat mit der Einführung des Umlageverfahrens in der Altenpflegeausbildung eine wesentliche Vereinbarung der bundesweiten Initiative gegen den drohenden Fachkräftemangel umgesetzt und mit der Steigerung der Ausbildungszahlen um rund 75 % das Ziel der Initiative deutlich übererfüllt. Damit erbringt NRW maßgeblich den „Löwenanteil“ am Gesamterfolg der Initiative.

3. Mangelprognose Pflegeberufe 2015 durch das dip e.V. Köln

Das Deutsche Institut für angewandte Pflegeforschung (dip) e.V. in Köln hat im Auftrag des MGEPA ein Gutachten mit einer Mangelprognose zur Ausbildungs- und Personalsituation in der Pflege erstellt. Das dip hat die Mangelprognose im Rahmen der Landesberichterstattung Gesundheitsberufe NRW 2015 (LbG-NRW 2015) als ersten abgeschlossenen Teilbericht erarbeitet. Die Prognose dient als Grundlage zur Bewertung und Einschätzung der Wirkung des Ausgleichsverfahrens in der Altenpflege. Das Gutachten des dip nimmt die Bewertung des Ausgleichsverfahrens durch das Ministerium nicht vorweg, es liefert jedoch die für eine Einschätzung notwendige Datenbasis und stellt systematisch die aus den Daten gewonnenen Ergebnisse zusammen, sodass auf der Grundlage der Analyse eine Bewertung vorgenommen und, empirisch abgesichert, begründet werden kann.

Im Rahmen der erstellten Mangelprognose als Teil der LbG-NRW 2015 wurden Daten in den Betriebsstätten der unterschiedlichen Versorgungseinrichtungen in Nordrhein- Westfalen erhoben. Es wurde eine Vollerhebung bei Krankenhäusern, ambulanten Diensten und teil-/vollstationäre Pflegeeinrichtungen durchgeführt. Für die jeweiligen unterschiedlichen Sektoren wurden mit dem Ministerium sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Einrichtungen Fragebögen entwickelt und abgestimmt. Zentraler Fokus ist die Erfassung der Beschäftigungssituation insgesamt und die Einschätzung zur konkreten Personalbedarfsplanung bei den befragten Einrichtungen. Insgesamt wurden 6.240 Fragebögen gedruckt und verschickt. Die Rücklaufquoten lagen bei 27,33 % im Krankenhausbereich, 29,71 % bei den ambulanten Diensten und 24,12 % bei den teil- und vollstationären Pflegeeinrichtungen. Diese Rücklaufquoten sind befriedigend und ermöglichten belastbare wissenschaftliche Aussagen. Im Folgenden werden die Ergebnisse des Gutachtens zusammengefasst:

3.1 Pflegebedürftigkeit in NRW

Die Pflegestatistik des Landes weist für das Jahr 2013 insgesamt 581.492 Pflegebedürftige aus. Mit 421.168 Personen, die zu Hause alleine (Pflegegeldempfänger) oder zu Hause mit der Unterstützung ambulanter Dienste versorgt werden, zeigt sich, dass 72,4 Prozent der Pflegebedürftigen in der eigenen Häuslichkeit versorgt werden. 160.324 Personen bzw. 27,6 % werden in stationären Einrichtungen versorgt.

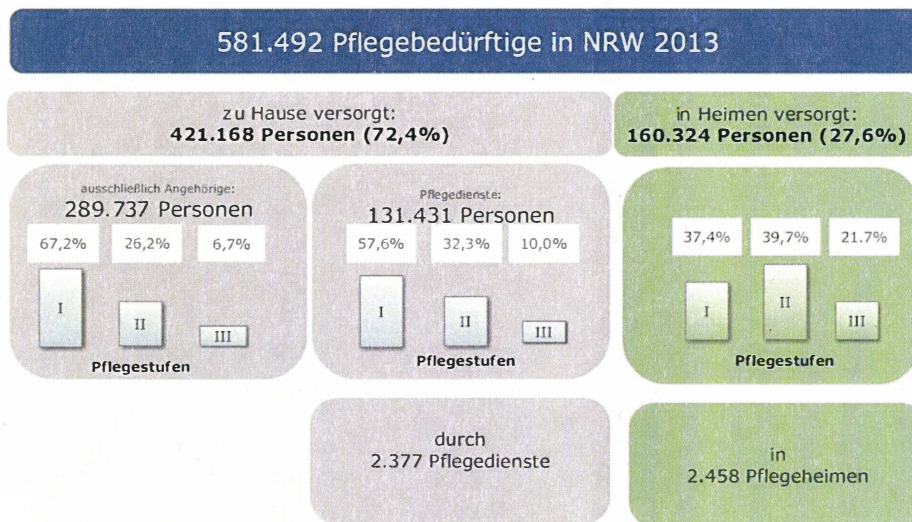


Abbildung: Anzahl Pflegebedürftiger in NRW 2013

Betrachtet man die Entwicklungen der Pflegebedürftigkeit in NRW von 1999 bis 2013, so zeigt sich insbesondere eine prozentuale Zunahme der Versorgung im ambulanten Pflegebereich (Steigerung um 40 Prozent).

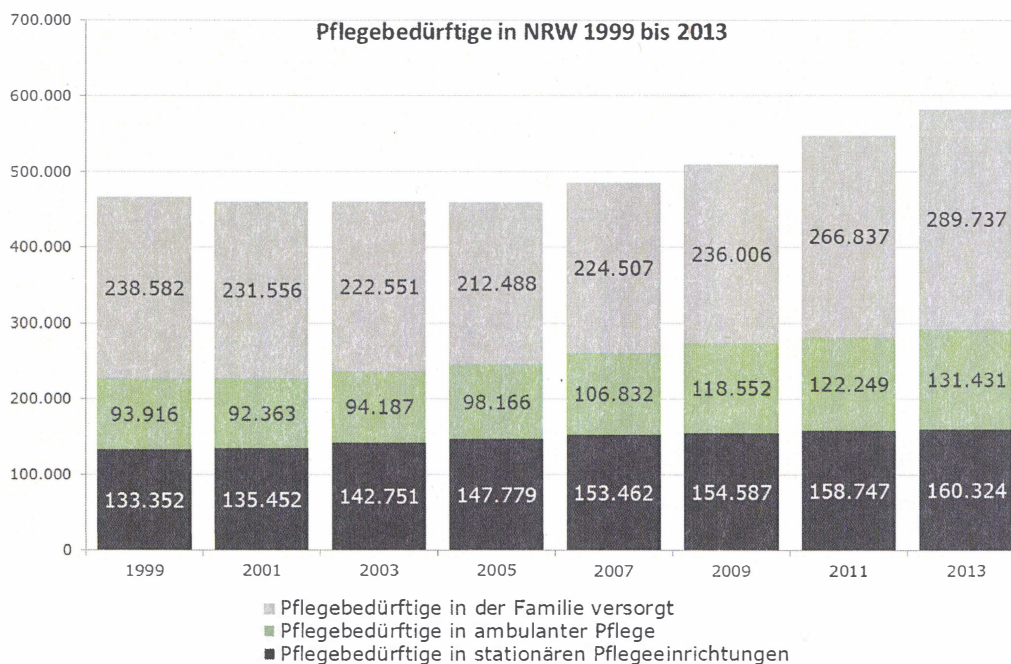


Abbildung: Entwicklung der Pflegebedürftigen in NRW 1999 bis 2013

Es liegen unterschiedliche Prognosen zur weiteren Entwicklung der Pflegebedürftigkeit vor. Nach einem Gutachten von IT.NRW (Statistische Analysen und Studien, Band 76- Auswirkungen des demografischen Wandels- Modellrechnungen zur Entwicklung der Pflegebedürftigkeit in Nordrhein-Westfalen) werden für das Jahr 2050 insgesamt 921.400 Pflegebedürftige prognostiziert. Für 2030 rechnen die Gutachter mit einer Zahl von 697.600 Pflegebedürftigen.

Es ist also auf jeden Fall in den kommenden Jahren und Jahrzehnten mit einer starken Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen zu rechnen. Damit verbunden ist ein steigender Fachkräftebedarf. Die Sicherung der der Ausbildung professionell Pfleger ist deshalb eine zentrale Aufgabe des Landes.

3.2. Ambulante Dienste

Die Anzahl der ambulanten Dienste und die Zahl der durch ambulante Dienste betreuten Pflegebedürftigen wachsen seit 2005 kontinuierlich.

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Anzahl ambulante Dienste	2.205	2.078	2.004	2.039	2.136	2.259	2.309	2.377
betreute Pflegebedürftige in ambulanter Pflege	93.916	92.363	94.187	98.166	106.832	118.552	122.249	131.431

Tabelle: Ambulante Dienste in NRW 1999 bis 2013

Damit steigt auch die Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor.

Beschäftigte in ambulanten Pflegediensten	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Altenpflege insgesamt	5.709	5.924	6.429	7.465	8.977	11.021	12.261	16.399
davon Altenpflegerinnen		4.877	5.333	6.289	7.547	9.170	10.073	13.310
Anteil Altenpflegerinnen		82,3%	83,0%	84,2%	84,1%	83,2%	82,2%	81,2%
Altenpflegehilfe insgesamt	992	892	839	918	1.100	1.787	2.261	2.660
davon Altenpflegehelferinnen		805	761	840	1.008	1.608	2.004	2.333
Anteil Altenpflegehelferinnen		90,2%	90,7%	91,5%	91,6%	90,0%	88,6%	87,7%
Gesundheits- und Krankenpflege insgesamt	12.306	11.708	12.556	14.515	16.427	17.303	16.363	16.448
davon Gesundheits- und Krankenpflegerinnen		9.770	10.460	12.218	13.780	14.610	13.752	13.859
Anteil Gesundheits- und Krankenpflegerinnen		83,4%	83,3%	84,2%	83,9%	84,4%	84,0%	84,3%
Gesundheits- und Kinderkrankenpflege insgesamt	900	858	1063	1333	1651	1734	1740	1891
davon Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerinnen		835	1038	1293	1607	1683	1688	1823
Anteil Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerinnen		97,3%	97,6%	97,0%	97,3%	97,1%	97,0%	96,4%
Krankenpflegeassistenz insgesamt	2.803	2.352	2.531	2.361	2.428	2.911	3.388	3.386
davon Krankenpflegeassistentinnen		2.089	2.265	2.127	2.183	2.600	2.970	2.997
Anteil Krankenpflegeassistentinnen		88,8%	89,5%	90,1%	89,9%	89,3%	87,7%	88,5%
Familienpflege insgesamt	385	380	346	322	288	334	305	328
davon Familienpflegerinnen		369	335	316	279	324	292	317
Anteil Familienpflegerinnen		97,1%	96,8%	98,1%	96,9%	97,0%	95,7%	96,6%
Summe Beschäftigte insgesamt	23.095	22.114	23.764	26.914	30.871	35.090	36.318	41.112
Anzahl der ambulanten Dienste	2.205	2.078	2.004	2.039	2.136	2.259	2.309	2.377
Pflegebedürftige in ambulante Betreuung	93.916	92.363	94.187	98.166	106.832	118.552	122.249	131.431

Tabelle: Beschäftigte in ambulanten Diensten in NRW 1999 bis 2013

Im Bereich der Altenpflege ist ein starker personeller Zuwachs zu verzeichnen. Zwischen 2011 und 2013 hat die Zahl der Beschäftigten um rund 4.140 zugenommen. Es lässt sich innerhalb des Personals ein Umbau hinsichtlich der Qualifikationen (weg von der Gesundheits- und Krankenpflege und hin zur Altenpflege) feststellen.

Diese Steigerung in diesem kurzen Zeitraum ist auch wesentlich für die Mangelprognose.

Relevant für die Einschätzung des Personalbedarfs ist auch der Anteil der in Vollzeit Beschäftigten.

Anteil Vollzeit Beschäftigter in den ambulanten Diensten	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Altenpflege	50,1%	45,6%	36,9%	35,6%	36,2%	37,8%	34,5%
Altenpflegehilfe	38,7%	33,3%	29,5%	29,5%	27,4%	29,3%	29,0%
Gesundheits- und Krankenpflege	40,5%	37,7%	33,9%	33,4%	34,0%	33,6%	33,6%
Gesundheits- und Kinderkrankenpflege	38,3%	38,4%	35,8%	32,0%	33,4%	29,2%	29,0%
Krankenpflegeassistenz	36,9%	30,5%	28,7%	27,3%	28,3%	25,8%	26,8%
Familienpflege	43,7%	38,7%	34,5%	29,5%	28,4%	30,5%	27,7%

Tabelle: Anteil Vollzeit-Beschäftigter in ambulanten Diensten 2001 bis 2013

Seit 2001 ist eine kontinuierliche Abnahme der Vollzeitbeschäftigten in den dreijährig ausgebildeten Berufen zu erkennen. Der Anteil der in Vollzeit beschäftigten Altenpflegenden sank von 50,1 Prozent im Jahr 2001 auf 34,5 Prozent im Jahr 2013. Ungeachtet eines steigenden Bedarfs in den Einrichtungen kann damit davon ausgegangen werden, dass es den ambulanten Diensten nur bedingt gelingt, betriebsinterne Kapazitäten zu erhöhen und die Quote der Teilzeitbeschäftigten zu senken. Für eine Gesamtkalkulation des Ausbildungs- und Personalbedarfs bedeutet dies, dass für die ambulanten Dienste die Besetzung einer offenen Stelle meist mit der Beschäftigung mehrerer Personen verbunden ist. Dies erhöht den Druck auf die Ausbildungsseite, wenn das zur Verfügung stehende Potenzial der qualifiziert ausgebildeten Personen nur zur Berufstätigkeit in Teilzeit auf dem Arbeitsmarkt abgerufen wird oder nur bedingt abgerufen werden kann (z.B. bei freiwilliger Teilzeitbeschäftigung durch die Absolventinnen und Absolventen).

3.3 Teil- und vollstationäre Pflegeeinrichtungen

Auch bei den teil-/vollstationären Pflegeeinrichtungen ist eine erhebliche Dynamik zwischen 2011 und 2013 zu beobachten.

Die Zahl der Beschäftigten ist massiv gestiegen, vor allem in der Altenpflege. Hier sind fast 11.800 neue Beschäftigte in einem kurzen Zeitraum von zwei Jahren hinzugekommen.

Beschäftigte in den teil-/vollstationären Pflegeeinrichtungen								
	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Altenpflege insgesamt	23.101	26.051	28.958	31.279	33.724	34.870	36.460	48.243
davon Altenpflegerinnen		22.042	24.539	26.518	28.400	29.142	30.568	39.465
Anteil Altenpflegerinnen		84,6%	84,7%	84,8%	84,2%	83,6%	83,8%	81,8%
Altenpflegehilfe insgesamt	3.072	3.706	3.306	3.666	4.148	5.699	6.936	8.252
davon Altenpflegehelferinnen		3.421	3.092	3.371	3.753	5.144	6.193	7.314
Anteil Altenpflegehelferinnen		92,3%	93,5%	92,0%	90,5%	90,3%	89,3%	88,6%
Gesundheits- und Krankenpflege insgesamt	9.452	9.462	10.710	11.948	12.340	12.260	10.705	10.279
davon Gesundheits- und Krankenpflegerinnen		8.327	9.416	10.561	10.920	10.885	9.547	9.070
Anteil Gesundheits- und Krankenpflegerinnen		88,0%	87,9%	88,4%	88,5%	88,8%	89,2%	88,2%
Gesundheits- und Kinderkrankenpflege insgesamt	533	596	710	757	730	893	706	604
davon Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerinnen		583	684	728	703	835	676	586
Anteil Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerinnen		97,8%	96,3%	96,2%	96,3%	93,5%	95,8%	97,0%
Krankenpflegeassistenz insgesamt	5.123	5.166	4.796	4.641	4.794	4.464	4.005	3.731
davon Krankenpflegeassistentinnen		4.688	4.335	4.181	4.328	4.031	3.622	3.331
Anteil Krankenpflegeassistentinnen		90,7%	90,4%	90,1%	90,3%	90,3%	90,4%	89,3%
Familienpflege insgesamt	371	483	487	443	485	470	443	385
davon Familienpflegerinnen		458	462	433	463	453	423	370
Anteil Familienpflegerinnen		94,8%	94,9%	97,7%	95,5%	96,4%	95,5%	96,1%
Summe Beschäftigte insgesamt	41.652	45.464	48.967	52.734	56.221	58.656	59.255	71.494
Anzahl der teil-/vollstationären Einrichtungen	1.874	1.849	1.913	2.008	2.138	2.232	2.325	2.458
Pflegebedürftige in stationären Pflegeeinrichtungen	128.128	130.487	136.625	140.549	144.926	154.587	158.747	160.324

Tabelle: Beschäftigte in stationären Einrichtungen in NRW 1999 bis 2013

Auch in diesem Bereich hat ein Abbau der Vollzeitbeschäftigung stattgefunden. Bei den dreijährig ausgebildeten Pflegeberufen sank die Quote der Vollzeitbeschäftigung in der Altenpflege von 65,8 Prozent in 2001 auf 38,2 Prozent in 2013. Diese hohen Steigerungen in der Teilzeitbeschäftigung der Mitarbeitenden sind mit dafür verantwortlich, dass offene Stellen bestehen und Einrichtungen mehr Personal suchen.

Anteil Vollzeit Beschäftigter in den teil-/vollstationären Pflegeeinrichtungen							
	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Altenpflege	65,8%	61,5%	55,7%	50,9%	49,4%	49,6%	38,2%
Altenpflegehilfe	49,6%	42,4%	37,5%	33,2%	27,5%	26,0%	24,2%
Gesundheits- und Krankenpflege	52,5%	48,9%	44,7%	41,1%	39,3%	38,7%	37,6%
Gesundheits- und Kinderkrankenpflege	46,5%	44,9%	40,7%	35,9%	39,9%	30,3%	30,5%
Krankenpflegeassistenz	42,1%	39,3%	33,1%	30,8%	28,3%	25,3%	27,0%
Familienpflege	54,0%	50,3%	43,3%	35,9%	28,5%	29,8%	27,5%

Tabelle: Anteil Vollzeit-Beschäftigter in teil-/vollstationären Einrichtungen 2001 bis 2013

3.4 Beschäftigungs- und Arbeitsmarkt

In der Altenpflege steht in allen Regierungsbezirken den arbeitslos gemeldeten Personen eine weitaus höhere Anzahl an offen gemeldeten Stellen gegenüber. Es stehen keine realen Arbeitsmarktreserven zur Verfügung. Für die Mangelprognose von herausragender Bedeutung ist, dass die Kennzahlen der Arbeitsmarktstatistik aktuell sind (Stand Januar 2016). Damit kann davon ausgegangen werden, dass Absolventinnen und Absolventen der Pflegeschulen, die im Jahr 2015 ihre Examensprüfungen erfolgreich beendet haben, bereits vollständig in den bestehenden Arbeitsmarkt integriert sind. Die aktuellen Bedarfe in den Einrichtungen können demnach nicht mehr mit dem Absolventinnen- und Absolventenpotenzial des Vorjahres gedeckt werden.

3.5 Mangel an Ausbildungsplätzen

Das dip kommt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, dass trotz des starken Anstiegs der Ausbildungszahlen in der Altenpflege im Jahr 2016 noch immer 2.290 Auszubildende fehlen, um den Personalbedarf der Pflegeeinrichtungen zu decken, davon im Bereich der Altenpflege 1.055 Auszubildende. Es besteht weiterhin ein Fachkräftemangel in der Pflege. Im Jahr 2013 fehlten insgesamt noch 4.208 Auszubildende, davon 1.584 in der Altenpflege.

	Gesundheits- und Krankenpflege	Gesundheits- und Kinderkrankenpflege	Altenpflege	Summe
Sofortbedarf 2016 (offene Stellen in den Betriebsstätten)	-2700	-330	-2270	-5300
Neubedarf 2016 (Berechnung des Neubedarfs nach Pflegestatistik 2013 zu 2011) für ein Jahr	-350	-30	-1.020	-1.400
Ersatzbedarf (Berechnung nach Altersklassen in den Einrichtungen)	-830	-95	-525	-1.450
Veränderungsbedarf für 2016 (Stellenentwicklung vor dem Hintergrund der Betriebsziele)	-1.500	-150	-1.920	-3.570
Arbeitsmarktreserve insgesamt (theoretisch)	1.141	keine Ausweisung	1.098	2.239
Arbeitsmarktreserve kalkuliert (faktisch)	0		0	0
Pflegepotenzial für 2016 (zu erwartende Anzahl an Absolventinnen und Absolventen)	4.140	610	4.680	9.430
Differenz	-1.240	5	-1.055	-2.290

Tabelle: Angebots-Nachfrage-Kalkulation für 2016 (gerundet)

Sofortbedarf: Unter dem Sofortbedarf werden Stellen verstanden, die derzeit in den Betriebsstätten als offen geführt werden und direkt besetzt werden könnten.

Veränderungsbedarf: Unter einem Veränderungsbedarf werden Anpassungen in der Stellenkalkulation in den Betriebsstätten verstanden, die zum Erreichen der betrieblichen Ziele der Einrichtungen wünschenswert sind. Im Gegensatz zum vorherig verwendeten Begriff des Mehrbedarfs wird hiermit eine Neutralität der Begrifflichkeit verbunden, die zwei Richtungen der Kalkulation ermöglicht.

Neubedarf: Unter dem Neubedarf werden Stellen verstanden, die sich aufgrund von Veränderungen in Bezug auf die Anzahl von Einrichtungen ergeben (z. B. Anzahl der neu gegründeten Altenpflegeeinrichtungen, Anzahl neuer ambulanter Dienste, Erweiterungsbauten bei Kliniken etc.).

Ersatzbedarf: Unter einem Ersatzbedarf werden Stellen verstanden, die ersetzt werden müssen, weil Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem System ausscheiden. Der Ersatzbedarf quantifiziert das Aussteigerpotenzial (z. B. altersbedingt durch Eintritt ins Rentenalter oder temporär durch Schwangerschaft und Erziehungszeit). Ersatzbedarf ist demnach die Summe der Fluktuation aus dem Versorgungssystem insgesamt.

Hervorzuheben ist, dass in 2016 ein deutlicher Neubedarf zu beobachten ist. Dies ergibt sich durch die hohe Dynamik in der Beschäftigungsentwicklung zwischen den Jahren 2011 und 2013, wie sie für die ambulanten Dienste und die teil-/vollstationären Einrichtungen ausgemacht werden kann.

Der Veränderungsbedarf (die durchschnittliche geplante Veränderung an Beschäftigten in Vollzeitkräften für das Jahr 2016) weist einen Mehrbedarf an 3.570 Stellen für NRW aus. Die ambulanten Dienste sind dabei mit einem geplanten Zuwachs von 1.529 Stellen der Bereich, der den höchsten Veränderungsbedarf angibt. Bei den teil-/vollstationären Einrichtungen ist es mit 1.490 Stellen etwas weniger als in der ambulanten Pflege.

3.6 Bewertung des Ausgleichsverfahrens durch teil- und vollstationäre Einrichtungen

85,9 Prozent der befragten Einrichtungen sprechen sich für eine Beibehaltung des Ausgleichsverfahrens aus. 64 Prozent der Einrichtungen geben an, dass sie tendenziell nach der Einführung die Ausbildung im eigenen Betrieb verstärkt haben.

Überwiegend geben die teil-/vollstationären Pflegeeinrichtungen an, dass sie die Ausbildungsaufschläge an die Bewohnerinnen und Bewohner der Einrichtungen weitergeben (88,2 %). 65,6 % der Einrichtungen schätzen die Ausbildungsaufschläge angesichts anderer Kostenerhöhungen für die Bewohnerinnen und Bewohner oder deren Angehörige als unproblematisch ein. 23 % bzw. jede vierte Einrichtung sieht die Weiterleitung kritisch.

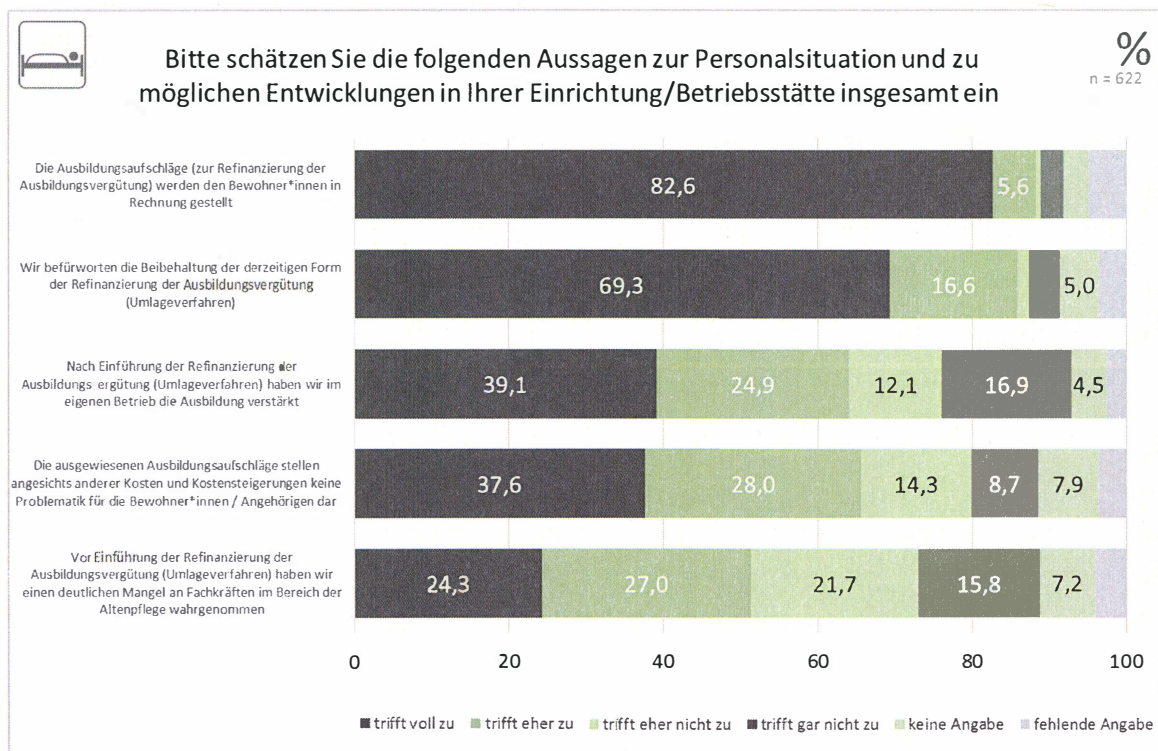


Abbildung: Entwicklungseinschätzung teil-/vollstationäre Pflege

42 % der befragten Einrichtungen würden im Falle einer Reduzierung der Erstattung der Ausbildungsvergütung über die Umlage (z. B. Eigenanteil im Rahmen eines Wertschöpfungsanteils) ihr Ausbildungsverhalten ändern.

Bei einem vollständigen Wegfall (Aussetzung) der Refinanzierung der Umlagefinanzierung ab dem Jahr 2017 geben 50,1 Prozent der befragten Einrichtungen an, nicht mehr weiterhin im bestehenden Umfang auszubilden.

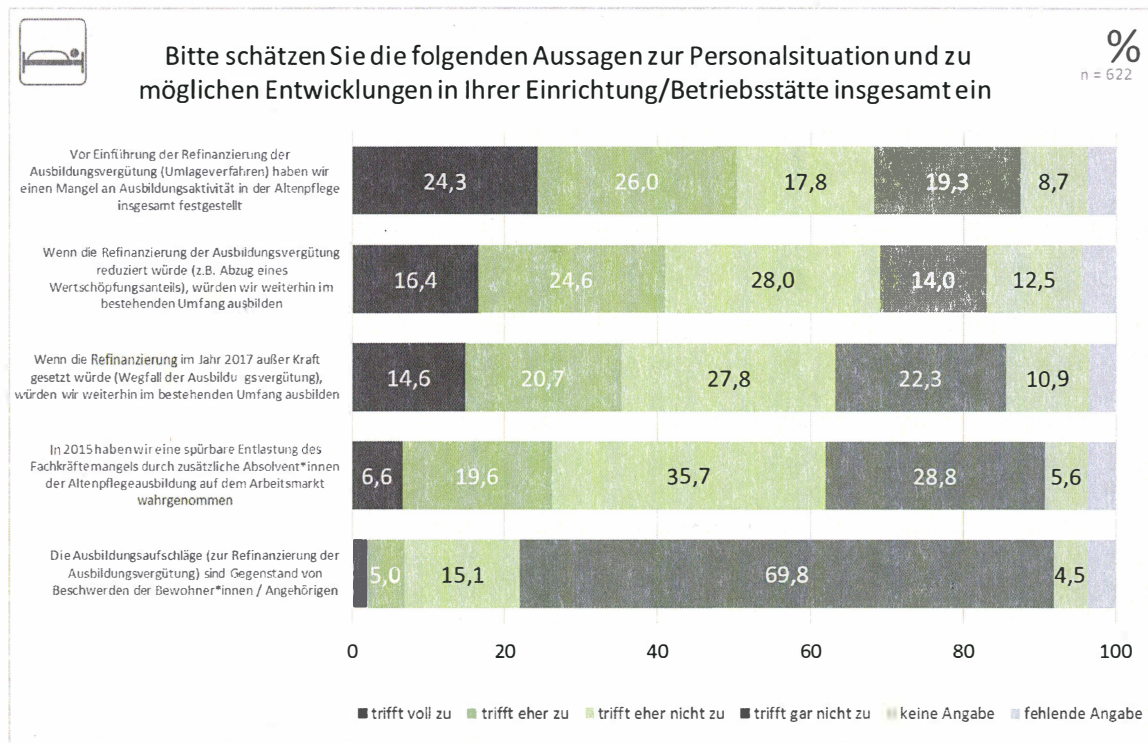


Abbildung: Entwicklungseinschätzung teil-/vollstationäre Pflege

Nur 26,6 % oder etwa jede vierte Einrichtung beobachten schon jetzt eine Reduzierung des Fachkräftemangels durch ein erhöhtes Absolventinnen- und Absolventenpotenzial.

Angesichts der vollständigen Integration der Absolventinnen und Absolventen aus dem Jahr 2015 in den Arbeitsmarkt sowie den ausgewiesenen offenen Stellen in diesem Sektor ist diese Feststellung nachvollziehbar. Eine vollständige Lösung der Fachkräfteproblematik kann demnach mit dem Umlageverfahren nicht erreicht werden, gleichwohl sind die Bewertungen insgesamt zustimmend.

Die Ausgleichszahlungen scheinen bei den teil-/vollstationären Einrichtungen in der Praxis kaum Gegenstand von Beschwerden von Bewohnerinnen und Bewohnern und deren Angehörigen zu sein. Hier zeigen sich extrem niedrige Werte bei den Einrichtungen.

3.7 Bewertung des Ausgleichsverfahrens durch die ambulanten Dienste

Bei den ambulanten Diensten fällt die Zustimmung zum Umlageverfahren geringer aus, als bei den teil-/vollstationären Einrichtungen. Hier sind es nicht über 85 %, sondern lediglich 59,8 % der befragten ambulanten Dienste, die sich für die Beibehaltung der Umlage in der derzeitigen Form aussprechen.

57,7 % geben jedoch in diesem Bereich an, dass sie nach der Einführung des Ausgleichsverfahrens im eigenen Betrieb die Ausbildung gestärkt haben.

80,1% der befragten Einrichtungen leiten die Ausbildungsaufschläge an die Pflegebedürftigen weiter. Bezüglich der Einschätzung zur Bedeutung der mit dem Verfahren verbundenen Kostensteigerungen zeigen die ambulanten Dienste ein anderes Ergebnis auf als die teil-/vollstationären Einrichtungen. Dort sind es über 65 %, die die Kosten angesichts anderer Kostensteigerungen für die Pflegebedürftigen als unproblematisch einschätzen. Bei den ambulanten Diensten sind es mit 51,9 % deutlich weniger.

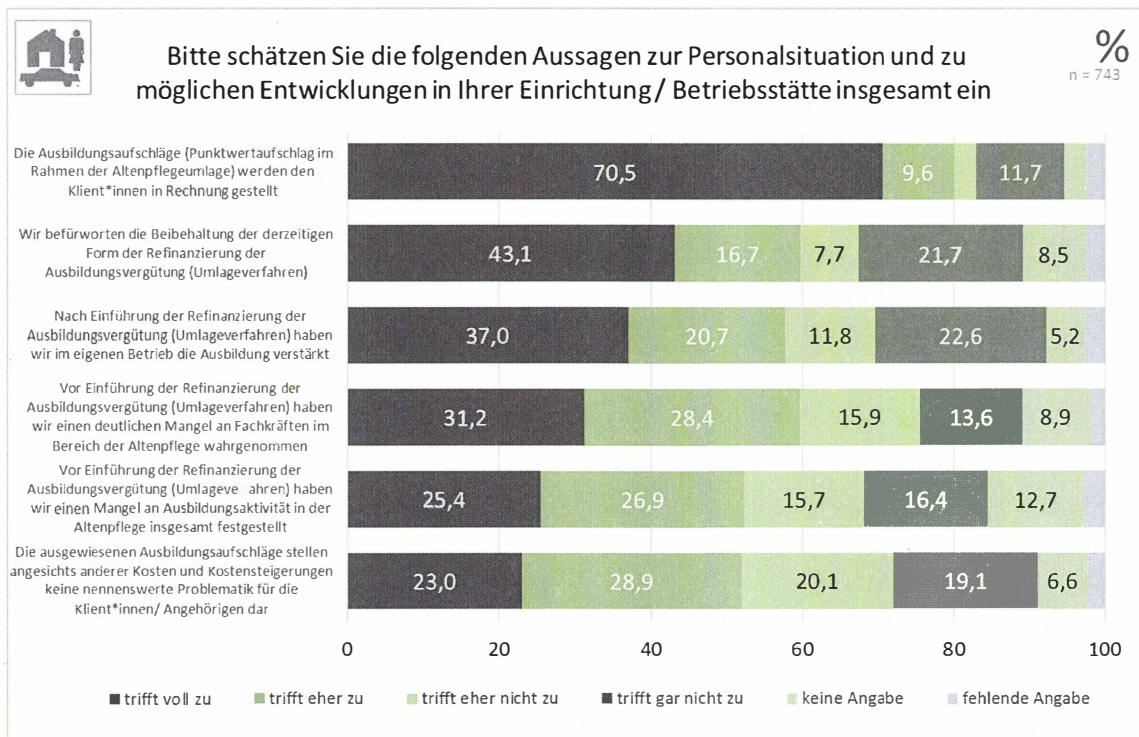


Abbildung: Entwicklungseinschätzung ambulante Dienste

Bei einer Reduzierung der Erstattung der Ausbildungsvergütung über das Umlageverfahren wäre bei 44,3 % der befragten Einrichtungen mit einem Rückgang der Ausbildungsbereitschaft zu rechnen.

Bei einem Wegfall (Aussetzung) des Ausgleichsverfahrens ab dem Jahr 2017 wäre bei 49,4 % der ambulanten Dienste mit einem Rückgang der Ausbildungsbereitschaft zu rechnen.

Damit zeigt sich die Bedeutung, die die Beibehaltung der Finanzierung in der derzeitigen Form hat, um die Ausbildungsaktivitäten zu erhalten.

Für ca. jede vierte der befragten Einrichtungen hat die Weitergabe der Kosten für die Ausbildung an die Pflegebedürftigen eine finanziell spürbare Auswirkung. So geben 26,1 % der ambulanten Dienste an, dass durch die Erhöhung der Preise die Nachfrage nach finanzierten Leistungen nach SGB XI rückläufig war.

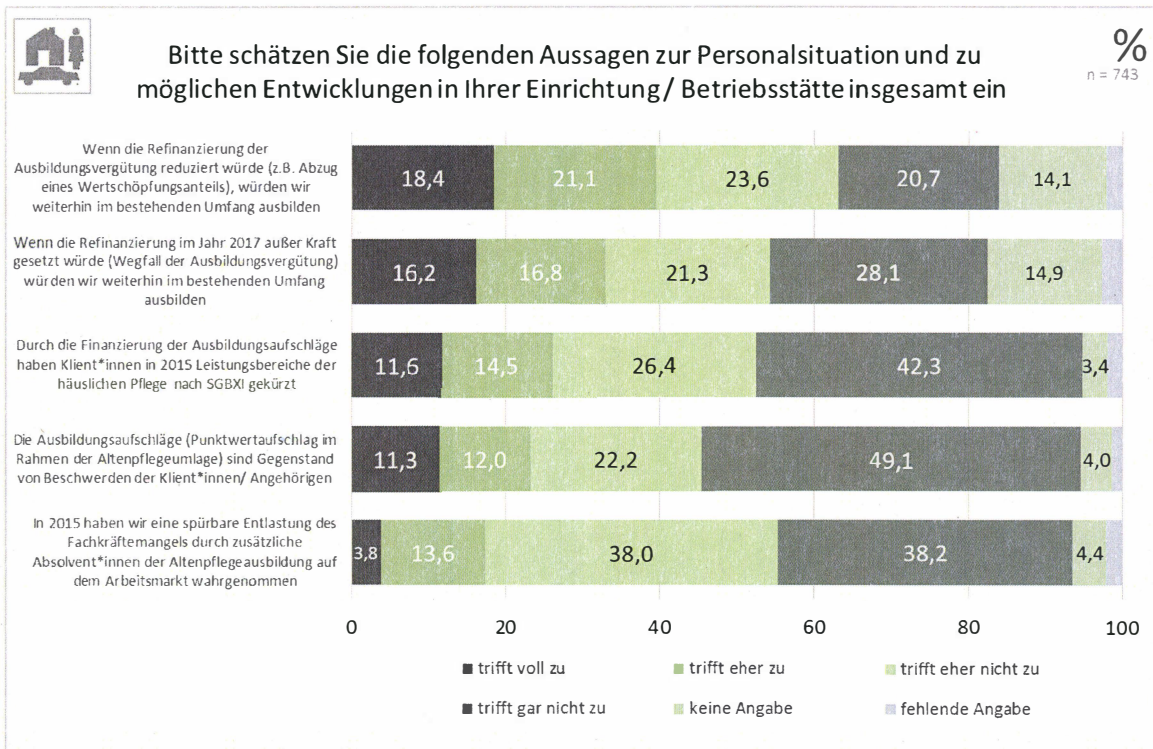


Abbildung: Entwicklungseinschätzung ambulante Dienste

Im Gegensatz zu den teil-/vollstationären Einrichtungen beobachten die ambulanten Dienste deutlicher, dass die Ausbildungsaufschläge Gegenstand von Beschwerden der Pflegebedürftigen oder deren Angehörigen sind.

Deutlich ist, dass auch die ambulanten Dienste angesichts der in 2015 erstmals erhöhten Zahl der Absolventinnen und Absolventen noch keine nachhaltige Veränderung der Fachkräfteproblematik beobachten konnten. Dies korrespondiert mit der vor allem durch die ambulanten Dienste bei der Mangelprognose angegebenen Anzahl an offenen Stellen, dem erhöhten positiven Veränderungsbedarf und dem Neubedarf, der für diesen Sektor berechnet wurde. Eine wirksame Dämpfung des bestehenden Fachkräftemangels kann damit aktuell noch nicht angenommen werden.

3.9 Zusammenfassende Bewertung durch das dip e.V. Köln

Das dip e.V. kommt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, dass das Ausgleichsverfahren zur Finanzierung der Ausbildung in der Altenpflege wesentlich zu einer Steigerung der Ausbildungsplätze in der Altenpflege beigetragen hat. Damit verbunden ist auch, dass die Absolventinnen und Absolventenzahl in der Altenpflege deutlich erhöht werden konnte und die Mangelprognose für 2016 geringer ausfällt als noch im Jahr 2014.

Insgesamt bleibt nach den Berechnungen der Gutachter dennoch für 2016 ein zusätzlicher Bedarf an rund 2.300 Stellen bestehen, der sich auf die Altenpflege (1.055) und die Gesundheits- und Krankenpflege (1.240) verteilt. Für die Gesundheits- und

Kinderkrankenpflege kann rechnerisch eine Deckung (Überhang von 5) im Jahr 2016 erzielt werden. Kalkulatorisch entspricht dies in etwa einer Unterdeckung von 3.000 fehlenden Personen mit einer qualifizierten pflegerischen Ausbildung, wenn man die Teilzeitbeschäftigung berücksichtigt und davon ausgeht, dass nicht alle ausgewiesenen Stellen mit nur einer Person besetzt werden.

Die Kennzahlen der Pflegestatistiken weisen kontinuierlich steigende Bedarfe bezüglich der Versorgung von Pflegebedürftigen in NRW aus. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Pflegebedürftigen in 2015 rund 600.000 erreichen wird. Mit der steigenden Zahl der Pflegebedürftigen verbunden ist auch ein steigendes Angebot an professionellen Anbietern. In NRW kann davon ausgegangen werden, dass pro Jahr in etwa 100 neue Einrichtungen (ambulante Dienste; teil-/vollstationäre Pflegeeinrichtungen) auf den Markt kommen, die ihrerseits Personalbedarf haben, um den Betrieb zu führen. Die Prognosen zur weiteren Entwicklung gehen dabei auch zukünftig von steigenden Zahlen der Pflegebedürftigkeit aus, wobei sich durch die Veränderung in der Begutachtung und den damit verbundenen neuen Einstufungskriterien ab 2017 deutlich veränderte Kennzahlen ergeben werden. Es werden dann auch die Menschen mit eingeschlossen werden, die primär Beaufsichtigung benötigen und hier einen verstärkten Hilfebedarf aufweisen und nicht nur körperbezogene Versorgungsproblematiken nachweisen.

Insbesondere in den Bereichen der ambulanten Dienste und der teil-/vollstationären Pflege zeigen sich zwischen 2013 und 2015 deutliche Zuwächse im Bereich der Beschäftigung von Altenpflegenden. Hier ist eine bislang in dieser Form noch nicht beobachtbare Steigerung bei den Beschäftigten in der Altenpflege zu verzeichnen. Im Zeitraum von zwei Jahren stieg die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um fast 16.000 Personen.

Kritisch zu beobachten ist in den Sektoren die weitere Zunahme an Teilzeitbeschäftigung. Erneut sank die Quote der in Vollzeit Beschäftigten. Der damit verbundene zusätzliche Personenbedarf, der zur Deckung einer Vollzeitstelle vorhanden sein muss, kann kaum über Ausbildung nachgeführt werden.

Pflegende und Absolventinnen und Absolventen aus den Ausbildungen sind auf dem Arbeitsmarkt vollumfänglich integriert. In der Altenpflege lassen sich keine Arbeitsmarktreserven erkennen. Es besteht Vollbeschäftigung.

Angesichts der Vollbeschäftigung und vor dem Hintergrund der steigenden Bedarfe in den Einrichtungen bleibt auch in 2016 ein Fachkräftemangel in der Pflege bestehen. Dieser fällt gegenüber dem Jahr 2014 deutlich geringer aus, was insbesondere mit der steigenden Zahl der Absolventinnen und Absolventen aus den pflegerischen Ausbildungsgängen (und hier insbesondere der Altenpflege) in Verbindung gebracht werden kann. Das dip geht für 2016 einem Höchststand an Absolventinnen und Absolventen aus, der in den nachfolgenden Jahren (ab 2018) wieder abnehmen wird.

Die Wirkung des Ausgleichsverfahrens wird nicht nur in den Kennzahlen der Ausbildungsplätze selbst verdeutlicht, sondern bestätigt sich auch bei den Auswertungen zur Einschätzung des Verfahrens durch die teil-/vollstationären Pflegeeinrichtungen und die ambulanten Dienste.

Die vollständige Übernahme der Kosten stellt für die Einrichtungen einen entscheidenden Anreiz zur Ausbildung dar. Eine Reduzierung oder eine Aussetzung der Refinanzierung wird von den Einrichtungen tendenziell kritischer bewertet. Hier zeigt sich insbesondere in der ambulanten Pflege, dass dies Auswirkungen auf die erzielte Ausbildungsaktivität und die Bereitschaft, im eigenen Betrieb auszubilden, haben würde.

Die Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste wurden trotz des Anstiegs der Ausbildungszahlen bislang nicht spürbar entlastet. Beschwerden durch die Kostenübernahme für die Ausbildung seitens Bewohnerinnen und Bewohner, der Klientinnen und Klienten sowie der Angehörigen sind bei den ambulanten Pflegediensten deutlicher zu verzeichnen als bei den teil-/vollstationären Einrichtungen. Im ambulanten Sektor werden auch finanzielle Einbußen durch die Beteiligung am Ausgleichsverfahren beobachtet. Sie zeigen sich in einer Reduzierung der angebotenen Leistungen durch die Klientinnen und Klienten, wenn die Kosten für die Einzelleistungen höher werden.

4. Verbändeanhörung durch das MGEPA

Mit Schreiben vom 28. April 2016 wurden die Verbände, Pflegekassen und Gewerkschaften gebeten, zur weiteren Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens in der Altenpflege Stellung zu nehmen. Um bewerten zu können, wie sich das Ausbildungsverhalten ohne Umlageverfahren bzw. bei einer grundsätzlichen Reduzierung der Erstattung der Ausbildungsvergütung über das Umlageverfahren entwickeln würde, hat das MGEPA die Verbände gebeten, in ihren Stellungnahmen insbesondere auf folgende Fragestellungen einzugehen:

1. Hat sich die Umlage bewährt, um den Wettbewerbsnachteil ausbildender Pflegeeinrichtungen und ambulanter Dienste zu beseitigen?
2. Wie wichtig ist aus Ihrer Sicht das in der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung (AltPflAusgIVO) festgelegte Ziel einer vollständigen Erstattung der Ausbildungsvergütung über das Umlageverfahren? Stellt eine nur teilweise Erstattung (ggfs. sogar unterschiedlich in den Sektoren ambulant/stationär) einen ausreichenden Anreiz für die ambulanten Dienste und Pflegeeinrichtungen dar, Altenpflegeschülerinnen und –schüler auszubilden? Wie würde sich eine dauerhafte Reduzierung der Erstattung der Ausbildungsvergütung auswirken (z.B. grundsätzliche Reduzierung der Erstattung auf nur noch 70 % aller erstattungsfähigen Vergütungszahlungen für die Auszubildenden)?

3. Befürworten Sie die Beibehaltung des Umlageverfahrens in der derzeitigen Ausgestaltung?
4. Wie würde sich eine Aussetzung des Umlageverfahrens ab 2017 auf die Ausbildungsbereitschaft auswirken?
5. Gibt es aus Ihrer Sicht geeignetere Maßnahmen als das Umlageverfahren oder andere geeignete Maßnahmen, die ebenso wirksam den Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen beseitigen und die die Ausbildungsbereitschaft der ambulanten Dienste und Pflegeeinrichtungen erhöhen?

4.1 Stellungnahmen der Verbände

Die **Freie Wohlfahrtspflege NRW** kommt zu einer positiven Bewertung des Ausgleichsverfahrens und stellt fest, dass sich die Umlage bewährt hat und der Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen verringert wurde. Bei ambulanten Diensten nehme der Umlagebetrag einen Kostenanteil von 10 % ein, was zu einer entsprechenden Verringerung des für die Pflege zur Verfügung stehenden Budgets führt. Die Ausbildungskosten dürften sich nicht in diesem Umfang auf die Pflegeentgelte niederschlagen. Die Finanzierung der Pflegeausbildung sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Auch zukünftig sei eine vollständige Erstattung von entscheidender Bedeutung für die Ausbildungsbereitschaft der Pflegeeinrichtungen. Eine dauerhafte Reduzierung würde zu einem dauerhaften Rückgang der Ausbildungsbereitschaft und zu einem sprunghaften Rückgang der Ausbildungsverhältnisse führen. Gegen eine Reduzierung der Erstattung spreche insbesondere, dass im ambulanten Bereich Auszubildende nur unter Aufsicht und kontinuierlicher Anleitung einer Pflegekraft tätig sein dürften und die Leistungserbringung nicht eigenständig erfolgen dürfe. Eine Anrechnung auf den Stellenplan könne nicht erfolgen. Die Anrechnung eines Wertschöpfungsanteils würde sich kontraproduktiv auswirken. Die Beibehaltung des Umlageverfahrens in der derzeitigen Ausgestaltung werde deshalb eindeutig befürwortet. Durch eine Aussetzung des Verfahrens würden bestehende und zukünftige Ausbildungsverhältnisse verloren gehen. Eine Aussetzung bereits im Jahr 2017 würde zu kaum lösbaren Problemstellungen führen. Für die Zukunft wird eine Finanzierung der Altenpflegeausbildung aus der Pflegeversicherung gefordert. Die Abwälzung der Ausbildungskosten auf die Pflegebedürftigen werde der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe nicht gerecht.

Zu einer ebenso positiven und inhaltlich vergleichbaren Bewertung kommt der **Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa)**. Das Umlageverfahren habe sich bewährt und solle in der derzeitigen Ausgestaltung fortgeführt werden. Die Umlage habe im ambulanten Bereich mittlerweile einen Preisanteil von rund 12 %, d.h. die Pflegebedürftigen zahlen bei der ambulanten Pflegerechnung durchschnittlich rund 12 % für die Umlage. Dies sei insgesamt ein nicht zu unterschätzendes Risiko für die Akzeptanz der Umlage. Deshalb seien steuerfinanzierte Lösungen wünschenswert. Die Gewährleistung einer ausreichenden Zahl an Auszubildenden sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Um die Attraktivität der Altenpflegeausbildung

zu erhöhen und die Abbrecherquoten zu senken, sollte nach dem ersten Jahr der Ausbildung der Abschluss in der Altenpflegehilfe ermöglicht werden.

Auch der **Landesverband freie ambulante Krankenpflege NRW e.V. (LfK)** ist der Auffassung, dass sich die Umlage bewährt und den Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen verringert habe. Eine vollständige Erstattung habe höchste Priorität. Eine Verringerung der Erstattung bzw. eine Aussetzung der Umlage würde zu einem Ausbildungsrückgang führen. Sollte die Landesregierung eine Aussetzung des Verfahrens beschließen, könne dies nach Ansicht des LfK aber nicht bereits 2017 erfolgen, da bestehende Ausbildungen unter der Zusage der Erstattung entstanden seien. Eine Aussetzung könne deshalb nur schrittweise erfolgen und in drei bis vier Jahren wirksam werden. Die Übernahme der Ausbildungskosten sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Insofern sei die Umlage in der derzeitigen Ausgestaltung der „zweitbeste Weg“. Auch der LfK weist auf die Belastung der Pflegebedürftigen bzw. die ambulanten Dienste durch die Umlage der Ausbildungskosten hin und fordert eine Entlastung dieses Sektors. Hier seien Pflegebedürftige besonders stark betroffen. Weil die Belastung der Pflegebedürftigen mit der Zahl der abgerechneten Punkte steige, sei die Systematik der Umlage sozialpolitisch unausgewogen. Der „Konstruktionsfehler“ müsse behoben werden. Gefordert wird, die Refinanzierung der Ausbildungsvergütung über die Umlage im stationären Sektor auf grundsätzlich 80 % zu reduzieren, um die aufzubringende Ausgleichsmasse insgesamt zu reduzieren. Kritisiert wird auch der steigende Anteil der ambulanten Dienste an der Ausgleichsmasse. Der LfK setzt sich außerdem für mehr Kontrollen durch die Landschaftsverbände und für einen Datenabgleich der Namen der im Umlageverfahren registrierten Auszubildenden mit den an den Fachseminaren für Altenpflege gemeldeten Altenpflegeschülerinnen und -schüler ein. Um die Ausbildungsqualität zu erhöhen sei ein Schlüssel Fachkraft/Azubi von 1:1 festzulegen.

Der **Bundesverband ambulante Dienste und stationäre Einrichtungen (bad) e.V.** stellt fest, dass die Umlage „hilfreich“ sei, Wettbewerbsnachteile ausbildender Einrichtungen zu vermeiden. Positiv sei deshalb die erfolgte Einführung einer generellen, sofortigen Teilnahmepflicht am Verfahren ohne Übergangszeitraum. Eine generelle Reduzierung der Erstattung wird abgelehnt. Eine Aussetzung des Verfahrens würde die Ausbildungsbereitschaft sinken lassen. Auch der bad e.V. weist auf die Belastung des ambulanten Sektors hin. Der Erfolg der Umlage sei „nicht von der Hand zu weisen“, allerdings könnte die Altenpflegeausbildung auch staatlich finanziert werden.

Die **Kommunalen Spitzenverbände** halten das Umlageverfahren in NRW für ein geeignetes Instrument zur Sicherstellung der erforderlichen Personalkapazitäten in der Altenpflege. Das Verfahren habe sich etabliert und könne auch im Hinblick auf die vom Bund beabsichtigte Reform der Pflegeausbildung zunächst fortgeführt werden. Gleichwohl wird auf die finanziellen Mehrbelastungen der pflegebedürftigen Menschen und damit mittelbar auch der Sozialhilfeträger hingewiesen. Die Ausbildungsfinanzierung sei deshalb insgesamt zu überdenken und sollte - vergleichbar

wie im Bereich der Krankenpflege – vollumfänglich durch die soziale Pflegeversicherung erfolgen.

Der **Verband der kommunalen Senioren- und Behinderteneinrichtungen in NRW (VKSB) e.V.** stellt fest, dass sich die Umlage zweifelsfrei bewährt habe und eine vollständige Erstattung sehr wichtig sei. Eine Aussetzung der Umlage würde zu einem erheblichen Rückgang der Ausbildungsbereitschaft führen. Auch die Kosten der Praxisanleitung sollten über die Umlage refinanziert werden.

Auch die Pflegekassen bewerten das Umlageverfahren positiv. Aus Sicht der **Landesverbände der Pflegekassen** habe sich die Umlage bewährt. Eine nur teilweise Erstattung sei abzulehnen. Pflegeeinrichtungen und ambulante Dienste hätten nach § 82a SGB XI das Recht, die nicht durch die Umlage gedeckten Kosten über die Pflegevergütung zu refinanzieren. Somit würde sich erneut ein Wettbewerbsnachteil ausbildender Pflegeeinrichtungen ergeben. Die Umlage sollte deshalb in der derzeitigen Ausgestaltung beibehalten und nicht ausgesetzt werden. Unter den derzeit geltenden Rahmenbedingungen existiere keine geeignetere Maßnahme, den Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen zu beseitigen und die Ausbildungsbereitschaft zu erhöhen.

Die **Krankenhausgesellschaft NRW (KGNW)** weist darauf hin, dass im Rahmen eine Reform der Pflegeausbildungen eine gesicherte und auskömmliche Finanzierung im Fokus stehen müsse.

Der **Deutsche Berufsverband für Altenpflege (DBVA) e.V.** unterstützt die Umlage und weist auf die erreichte „beispiellose“ Steigerung der Ausbildungszahlen hin, die ohne Einführung des Ausgleichsverfahrens nicht erzielt worden wäre. Die Umlage sei ein sinnvolles, praktikables und wirkungsvolles Instrument zur Beseitigung des Fachkräftemangels. Der DBVA spricht sich gegen eine Reduzierung der Erstattungen und gegen eine Aussetzung des Verfahrens aus.

Der **Deutsche Berufsverband für Pflegeberufe (DBfK)** stellt fest, dass durch die Umlage Wettbewerbsnachteile für ambulante Dienste zum Teil ausgeglichen werden konnten. Im ambulanten Sektor sei eine vollständige Erstattung der Ausbildungsvergütungen das wichtigste Instrument. Die Beibehaltung des Verfahrens in der derzeitigen Ausgestaltung wird begrüßt, allerdings wird eine einheitliche Tarifvergütung für alle Ausbildungsbetriebe und Auszubildenden gefordert. Eine Refinanzierung der Ausbildungskosten über die Pflegeversicherung wäre gegenüber der Umlagefinanzierung zu bevorzugen.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund und die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di NRW** weisen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme auf die starke Steigerung der Zahl der Auszubildenden um 75 % seit Einführung der Umlage hin. Eindeutiger könne ein Nachweis nicht sein, dass sich die Umlage bewährt hat. Damit werde bestätigt, dass der Wettbewerbsnachteil ausbildender Betriebe die Bereitschaft der Einrichtungen hemmte, Ausbildungsplätze neu zu schaffen oder das Angebot auszuwei-

ten. Die Umlage sei ein „Erfolgsmodell“. Davon abzugehen wäre ein fataler Fehler. Die Gewerkschaften sprechen sich gegen eine Reduzierung der Erstattungszahlungen und gegen eine Aussetzung des Verfahrens ab 2017 aus. Einschnitte bei der Umlage hätten zur Folge, dass die Ausbildungskapazitäten wieder zurückgefahren werden. Eine Beibehaltung der Umlage in der jetzigen Form wird befürwortet. Kritisiert wird eine angebliche Reduzierung der Umlage um 5 % im Jahr 2015.

Die **Verbraucherzentrale NRW** weist auf die Belastung der Pflegebedürftigen mit Ausbildungskosten hin. Für die Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste stelle die Umlage hingegen kein finanzielles Risiko dar. Eine Weiterführung ausschließlich „auf den Schultern der Pflegebedürftigen“ sei nicht zu befürworten. Zur nachhaltigen Steigerung der Ausbildungszahlen müssten die Arbeitsbedingungen im Berufsfeld verbessert werden. Die Pflegeeinrichtungen würden weniger qualifizierte oder geeignete Auszubildende einstellen, was an einer steigenden Zahl von Ausbildungsabbrüchen deutlich werde. Außerdem wird befürchtet, dass wegen einer fehlenden namentlichen Erfassung der Auszubildenden möglicherweise Kosten für Auszubildende auf Pflegebedürftigen umgelegt werden, die den Pflegeeinrichtungen gar nicht mehr entstünden. Es wird die Frage nach einem Kontrollsystem gestellt, das Missbrauch eindämmt. Es müsse verhindert werden, dass an die Einrichtungen Gelder für Auszubildende ausgeschüttet werden, die dort nicht mehr ausgebildet werden.

4.2 Bewertung der Verbändeanhörung durch das MGEPA

Die Verbändeanhörung hat eine breite Unterstützung für die Fortführung des Ausgleichsverfahrens in der derzeitigen Ausgestaltung ergeben.

Eine nur teilweise Erstattung der Ausbildungsvergütung über die Umlage wird von den Verbänden ebenso abgelehnt wie die Aussetzung des Verfahrens ab 2017. Dies würde zu einer drastischen Verringerung der Ausbildungsbereitschaft und zu einem Rückgang der Ausbildungszahlen führen, der angesichts des bestehenden Fachkräftemangels in der Pflege problematisch wäre.

Nahezu einvernehmlich gefordert wird die Übernahme der Ausbildungskosten durch die Pflegeversicherung, damit Pflegebedürftige – wie im Bereich der Krankenpflegeausbildung – nicht mit Ausbildungskosten belastet werden. Diese Forderung wird durch das MGEPA unterstützt. Nach Angabe der Verbände hat im ambulanten Bereich die Umlage mittlerweile einen Preisanteil von 10 bis 12 %, was sich auf die Akzeptanz der Umlage auswirke. Aus Sicht der Verbände gibt es derzeit keine geeignetere Maßnahme als das Umlageverfahren, um den Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen zu beseitigen und die Ausbildungsbereitschaft der ambulanten Dienste und Pflegeeinrichtungen zu erhöhen.

Die vom LfK geforderte **grundsätzliche Absenkung der Erstattungszahlungen im stationären Bereich** ist abzulehnen. Eine nur teilweise Erstattung der Ausbildungsvergütungen über das Umlageverfahren würde Auswirkungen auf die Ausbildungsbe-

reitschaft haben. Die Verbändeanhörung und die Befragung der Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste zeigen, dass die vollständige Erstattung elementar für die Akzeptanz des Umlageverfahrens ist und den wesentlichen Anreiz darstellt, Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Anderenfalls ist mit einem deutlichen Rückgang des Ausbildungsplatzangebotes zu rechnen. Bei Einführung des Ausgleichsverfahrens in NRW wurde auf den Abzug eines sogenannten „Wertschöpfungsanteils“ bewusst verzichtet. Eine nur teilweise Erstattung führt dazu, dass die Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste nach § 82a SGB XI das Recht hätten, die nicht durch die Umlage gedeckten Kosten über die Pflegevergütung zu refinanzieren. Somit würde sich erneut ein Wettbewerbsnachteil ausbildender Pflegeeinrichtungen ergeben. Außerdem würde eine parallele Refinanzierung über Umlage und Pflegevergütungen zu einem höheren Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten führen. Die nicht gedeckten Ausbildungskosten der Pflegeeinrichtungen würden wieder „verdeckt“ über die Pflegevergütungen refinanziert, was dann wiederum zu einer Belastung der Pflegebedürftigen in ausbildenden Einrichtungen führt. Eine Reduzierung der Erstattung würde andererseits die Höhe der aufzubringenden Ausgleichsmasse verringern, was ggfs. zu einer Entlastung der Pflegebedürftigen und der ambulanten Dienste führen kann. Beide Aspekte sind bei einer Fortführung des Ausgleichsverfahrens gegeneinander abzuwägen.

Die **Veranlagung der ambulanten Dienste auf Grundlage der Zahl der abgerechneten Punkte** stellt nach Auffassung des MGEPA keinen „Konstruktionsfehler“ der Umlage dar. Die Systematik wurde gerichtlich überprüft und bestätigt. Im ambulanten Bereich stellt die Orientierung an den abgerechneten Punkten einen geeigneten und praktikablen Maßstab dar, um den Anteil der einzelnen nach Versorgungsvertrag erbrachten Leistungen der ambulanten Pflegeeinrichtungen am Gesamtleistungsgeschehen im ambulanten Sektor zu berechnen. Damit wird gewährleistet, dass die nach SGB XI erbrachten Leistungen berücksichtigt werden. Der abgerechnete Punktumsatz lässt auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und nicht zuletzt auf den Fachkräftebedarf schließen. Dass Pflegebedürftige mit höherem Pflegebedarf (und mehr abgerechneten Punkten) letztendlich höher mit Ausbildungsaufschlägen belastet werden, ist bedauerlich. Ein praktikabler, besserer und gerechterer Maßstab ist allerdings nicht erkennbar.

Es ist zutreffend, dass **der von den ambulanten Diensten aufzubringende Anteil der Ausgleichsmasse** geringfügig von 26,3 % im Jahr 2012 auf 28,53 % im Jahr 2016 gestiegen ist. Die damit entstandene geringfügige finanzielle Mehrbelastung des ambulanten Sektors ist jedoch gerechtfertigt, da hier im Vergleich zum teil- und vollstationären Bereich ein stärkerer Aufwuchs bei den im Rahmen des Umlageverfahrens erfassten Pflegefachkräften zu verzeichnen ist. Wenn die Zahl der Beschäftigten in einem Sektor steigt, wirkt sich das auf die Verteilung der Kosten aus. Die Zahl der Pflegefachkräfte ist Grundlage für die Aufteilung der aufzubringenden Ausgleichsmasse auf die beiden Sektoren voll-/teilstationär und ambulant (im ambulanten Bereich werden nur der prozentuale Anteil der Pflegefachkräfte berücksichtigt, der dem Anteil des vom Pflegedienst erbrachten SGB XI-Umsatzes entspricht). Diese

Zahl hat im teil- und vollstationären Bereich um 533 Pflegefachkräfte (von 37.888 Pflegefachkräfte im Jahr 2015 auf 38.421 Pflegefachkräfte im Jahr 2016) und im ambulanten Bereich um 709 Pflegefachkräfte (von 14.628 Pflegefachkräfte im Jahr 2015 auf 15.337 Pflegefachkräfte im Jahr 2016) zugenommen. Im Zeitraum von 2012 bis 2016 stieg die Zahl der im Rahmen der Umlage gemeldeten Pflegefachkräfte im Sektor voll-/teilstationär um 1.062, im ambulanten Sektor um 1.997. Dieser deutliche Beschäftigungszuwachs im ambulanten Bereich wird auch im Gutachten des dip e.V. (Mangelprognose im Rahmen der Landesberichterstattung Gesundheitsberufe NRW 2015) beschrieben. Mit dieser Entwicklung steigt der Fachkräftebedarf im ambulanten Sektor. Deshalb ist eine geringfügig stärkere Heranziehung im Rahmen der Umlage sachgerecht. Im Jahr 2015 entfielen rund 225,2 Mio € (72,14 %) der Gesamtausgleichsmasse auf den voll- und teilstationären Bereich und rund 86,9 Mio € (27,86 %) auf den ambulanten Sektor. Im Jahr 2016 tragen die voll- und teilstationären Pflegeeinrichtungen rund 227,1 Mio € (71,47 %) und die ambulanten Dienste rund 90,6 Mio € (28,53 %) der Gesamtausgleichsmasse. Die „Kostenlast“ des ambulanten Sektors ist damit in 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 0,67 % angestiegen.

Dass die Pflegeeinrichtungen **weniger qualifizierte oder geeignete Auszubildende** einstellen, was an einer steigenden Zahl von Ausbildungsabbrüchen deutlich werde, ist anhand der von IT.NRW erfassten Daten bislang nicht erkennbar. Mit der deutlich gestiegenen Zahl der Altenpflegeschülerinnen und -schüler hat auch die absolute Zahl der Ausbildungsabbrüche zugenommen. Die Erfolgsquote, die erfasst, wie viele Auszubildende, die ihre Abschlussprüfung antreten, diese auch erfolgreich abschließen, lag im Jahr 2015 in der Altenpflege bei 89 %. Das MGEPA hat ein Gutachten zur Qualitätsentwicklung in der Altenpflege durch die Ausweitung der Ausbildungskapazitäten in Auftrag gegeben. Die Gutachter werden auch die Entwicklung der Abbruchquoten seit Einführung der Umlage im Jahr 2012 bewerten.

Ob als qualitätssichernde Maßnahme eine **Schüler-Fachkraft-Relation von 1:1** landesrechtlich vorgegeben werden muss, wird durch das MGEPA geprüft. Die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung erscheint allerdings nicht sachgerecht und dürfte von der Rechtsgrundlage in § 25 Altenpflegegesetz nicht gedeckt sein, weil die Länder auf dieser Grundlage nur die Refinanzierung der Ausbildungsvergütung über Umlageverfahren regeln können. Eine qualitätssichernde Regelung könnte beispielsweise in das Landesaltenpflegegesetz aufgenommen werden. Geprüft werden müsste allerdings, welche Schüler-Fachkraft-Relation fachlich sinnvoll ist. Da bereits geschlossene Ausbildungsverhältnisse Bestandsschutz genießen, wäre eine solche Regelung nur schrittweise einführbar. Ob dies angesichts einer vom Bund geplanten Reform der Pflegeausbildung umsetzbar ist, wird bezweifelt. Der Entwurf des Pflegeberufereformgesetzes enthält eine Regelung, dass bei Ausbildungseinrichtungen ein „angemessenes Verhältnis von Auszubildenden zu Pflegefachkräften“ gewährleistet sein muss. Eine konkretere Vorgabe (z.B. im Sinne einer 1:1-Regelung) enthält der Gesetzentwurf nicht.

Den Hinweis auf das **Erfordernis ausreichender Kontrollen durch die Landschaftsverbände** nimmt das MGEPA sehr ernst. Das zur Umsetzung des Ausgleichsverfahrens entwickelte EDV-Verfahren PFAD.web stellt eine höchst effiziente Verwaltung der Umlage sicher, die aber Vertrauen in die Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste voraussetzt. Dieses Vertrauen kann nur bei regelmäßigen Kontrollen gerechtfertigt sein. Soweit intensivere Kontrollen gefordert werden, um Missbrauch im Rahmen des Umlageverfahrens entgegenzuwirken, ist darauf hinzuweisen, dass die beiden Landschaftsverbände bereits seit Einführung des Verfahrens den Auftrag haben, im Rahmen ihrer Prüftätigkeit eine ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen. Neben einzelfallbezogenen Stichproben erfolgen Plausibilitätsprüfungen der Eingaben in PFAD.web. Die Landschaftsverbände lassen sich stichprobenartig Dokumente und Ausbildungsverträge übersenden. Nach § 15 Abs. 4 AltPflAusglVO sind die am Umlageverfahren teilnehmenden Einrichtungen verpflichtet, den zuständigen Behörden Nachweise zu den erstattungsfähigen Vergütungszahlungen vorzulegen. Eine flächendeckende Überprüfung der über 5.000 in PFAD.web registrierten Einrichtungen ist nach Rückmeldung der Landschaftsverbände mit dem aktuellen Personalbestand nicht durchführbar. Nach Angaben der beiden Landschaftsverbände werden derzeit rund 7 % der Einrichtungen und ambulanten Dienste anhand eines zwischen den zuständigen Behörden abgestimmten Prüfkonzepes kontrolliert. Eine landeseinheitliche Prüftätigkeit der Landschaftsverbände wird damit sichergestellt. MGEPA wird gemeinsam mit den beiden Landschaftsverbänden prüfen, ob der Kontrollaufwand erhöht werden muss. Ein Abgleich der Daten aus dem Umlageverfahren mit den Auszubildendenlisten der Fachseminare für Altenpflege muss datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen. Weder das Landesaltenpflegegesetz noch die Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung enthalten bislang eine entsprechende Rechtsgrundlage für den Datenabgleich. Zunächst wäre eine Abstimmung mit der Landesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit (LDI NRW) vorzunehmen. Sogar die im Jahr 2015 eingeführte Möglichkeit, die Auszubildenden im Umlageverfahren namentlich zu erfassen, stieß bis zur entsprechenden Änderung der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung auf datenschutzrechtliche Bedenken, die aber in Abstimmung mit dem LDI ausgeräumt werden konnten. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine wesentliche Erhöhung des Verwaltungsaufwandes auch zu steigenden Verwaltungskosten führt, die von den Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste zu tragen wären.

Eine grundsätzliche, **automatische Verrechnung** der durch die zuständigen Behörden festgesetzten Ausgleichszahlungen mit den von den am Umlageverfahren teilnehmenden Einrichtungen angemeldeten Erstattungszahlungen (Verrechnungsverfahren) erscheint nicht sachgerecht. Dazu müsste die gesamte Verfahrenssystematik, Stichtage, EDV etc. umgestellt und die Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung angepasst werden.

Das aktuelle Abrechnungsverfahren hat sich jedoch seit dem Jahr 2012 etabliert. Schwerwiegende Probleme bei den Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste wegen des Verzichts auf ein Verrechnungsverfahren sind nicht bekannt. Ein Ver-

rechnungsverfahren könnte auch dazu führen, dass viele Einrichtungen zunächst Auszubildende melden, um zunächst Einzahlungen in die Umlage niedrig zu halten oder ganz zu vermeiden. Dies könnte die Funktionsfähigkeit des Umlageverfahrens beeinträchtigen und die vollständige Erstattung der Ausbildungsvergütung für die auszubildenden Einrichtungen gefährden, wenn die eingezahlte Ausgleichsmasse nicht ausreichend ist. Um solche Effekte zu vermeiden, müssten bei der Berechnung der Ausgleichsmasse hohe Sicherheitszuschläge eingerechnet werden, was in der Konsequenz zu einer höheren Belastung aller Verfahrensbeteiligten mit Umlagebeträgen führen würde.

Dass diese Sorge begründet ist, zeigt die Entwicklung im NRW-Umlageverfahren. Schon heute werden in vielen Fällen Ausgleichszahlungen nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig von den Pflegeeinrichtungen und ambulanten Diensten gezahlt. Die Landschaftsverbände müssen in diesen Fällen Mahn- und Zwangsverfahren durchführen. Im Jahr 2015 wurden Mahnungen für ein Finanzvolumen von 20,6 Mio € und Zwangsverfahren für immerhin rund 1,8 Mio € durchgeführt. Nach § 11 Abs. 4 AltPflAusglVo werden rückständige Ausgleichszahlungen mit den Erstattungen aufgerechnet. Im Jahr 2015 wurde ein Finanzvolumen von 8,8 Mio € verrechnet. Offenbar setzen nicht wenige Einrichtungen und Dienste trotz der Mahngebühren auf das Instrument der Verrechnung.

Die **Übernahme von Kosten für die Praxisanleitung** der Altenpflegeschülerinnen und –schüler ist über das Umlageverfahren nicht möglich. Die Rechtsgrundlage in § 25 Altenpflegegesetz lässt dies nicht zu.

Auch eine **einheitliche Tarifvergütung für alle Auszubildende** kann nicht über das Umlageverfahren sichergestellt werden. Das wäre eine Aufgabe der Tarifvertragsparteien. Das Umlageverfahren schafft wegen der grundsätzlich vollständigen Erstattung der gezahlten Ausbildungsvergütung einen deutlichen Anreiz, eine tarifvertragliche Vergütung zu zahlen.

Soweit eine **angebliche Absenkung der Erstattungen im Jahr 2015 um 5 % als „falsches Signal“** kritisiert wird, muss darauf hingewiesen werden, dass hier offensichtlich die Systematik des Umlageverfahrens nicht zutreffend erfasst wurde. Im Jahr 2015 wurde lediglich eine Änderung der Berechnungsformel für die von den teilnehmenden Pflegeeinrichtungen aufzubringende Ausgleichsmasse vorgenommen. Eine Kürzung der Erstattungszahlungen ist damit nicht verbunden. Die Erstattung der Ausbildungsvergütungen erfolgt nach wie vor grundsätzlich zu 100 %.

Eine umfassende Bewertung des von der Bundesregierung vorgelegten **Entwurfs eines Pflegeberufereformgesetzes** ist im Rahmen dieses Berichts nicht möglich. Das MGEPA bewertet den Gesetzentwurf kritisch und befürchtet Probleme bei der Umsetzung, die zu einem deutlichen Rückgang der Ausbildungszahlen führen kann. Ein Grund für die kritische Bewertung ist der vom Bund beabsichtigte Abzug eines „Wertschöpfungsanteils“ bei der Erstattung der Ausbildungskosten. Geplant ist ein Abzug von rund 23 % in der ambulanten und rd. 33% in der stationären Pflege. Die

Verbände, Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste haben im Rahmen der Überprüfung der Erforderlichkeit des NRW-Ausgleichsverfahrens nachdrücklich bestätigt, dass jede Reduzierung der Erstattungszahlungen zu einem Rückgang der Ausbildungsbereitschaft und einer Änderung des Ausbildungsverhaltens der Betriebe gehen wird. Auf die Vorlage des MGEPA vom 15. Januar 2016 (Vorlage 16/3617) zur Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags NRW wird in diesem Zusammenhang Bezug genommen.

5. Zusammenfassende Bewertung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens zum 1. Juli 2016 durch das MGEPA

Nach § 25 Altenpflegegesetz ist ein Ausgleichsverfahren (Umlage) nur zulässig, wenn dies erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss der Verordnungsgeber zur Feststellung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens nach § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG eine Mangelprognose anstellen und in ausreichender Form darlegen (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29.10.2009 - 3 C 26/08).

Die Landesregierung muss daher eine Mangelprognose durchführen, indem ein Vergleich angestellt wird zwischen dem vorhandenen und erwartbaren Bedarf an Ausbildungsplätzen (Bedarfsprognose) und dem vorhandenen und erwartbaren Angebot an Ausbildungsplätzen (Angebotsprognose). Als Ergebnis muss festgestellt werden, dass das Angebot nicht nur vorübergehend, sondern für eine gewisse Dauer hinter dem Bedarf zurückbleibt. Die Landesregierung hat bei der Prognoseentscheidung einen Prognosespielraum, der von den Verwaltungsgerichten nur auf Prognosefehler hin überprüft werden kann.

Bei einem bereits vorhandenen Mangel ist eine Prognose der künftigen Entwicklung von Ausbildungsbedarf und Ausbildungsangebot nur in eingeschränktem Umfang erforderlich. Es genügt die begründete Feststellung, dass ein nicht nur vorübergehender Mangel an Ausbildungsplätzen besteht, also ein Überwiegen des Bedarfs gegenüber dem Angebot von einiger Dauer. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass ein Ausgleichsverfahren zur Beseitigung des Mangels geeignet und erforderlich ist.

Mangel an Ausbildungsplätzen besteht weiterhin

Das Ausgleichsverfahren hat zwar seit der Einführung im Jahr 2012 zu einer wesentlichen Steigerung der Ausbildungsplätze und der Zahl der Absolventinnen und Absolventen in der Altenpflege beigetragen. Das dip e.V. kommt aber in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, dass trotzdem im Jahr 2016 noch immer 2.290 Auszubildende fehlen, um den Personalbedarf der Pflegeeinrichtungen zu decken, davon im Bereich der Altenpflege 1.055 Auszubildende.

Vollzeitbeschäftigung geht zurück – hohe Teilzeitquoten

In der Realität ist der Mangel wegen der hohen Teilzeitquoten in der Altenpflege deutlich höher. Nicht alle ausgewiesenen Stellen werden mit nur einer Person besetzt. Die Quote der in Vollzeit Beschäftigten sinkt seit Jahren kontinuierlich. Der damit verbundene zusätzliche Personalbedarf, der zur Deckung einer Vollzeitstelle vorhanden sein muss, kann kaum über Ausbildung nachgeführt werden. Seit 2001 ist im ambulanten Sektor eine kontinuierliche Abnahme der Vollzeitbeschäftigten in den dreijährig ausgebildeten Berufen zu erkennen. Der Anteil der in Vollzeit beschäftigten Altenpflegenden sank von 50,1 Prozent im Jahr 2001 auf 34,5 Prozent im Jahr 2013. Auch im Bereich der teil- und vollstationären Pflege hat ein Abbau der Vollzeitbeschäftigung stattgefunden. Bei den dreijährig ausgebildeten Pflegeberufen sank die Quote der Vollzeitbeschäftigung in der Altenpflege von 65,8 Prozent in 2001 auf 38,2 Prozent in 2013.

Zahl der Pflegebedürftigen steigt kontinuierlich an

Die steigende Zahl der Pflegebedürftigen wird in den kommenden Jahren den Fachkräftebedarf weiter steigen lassen. Deshalb darf es keinen Rückgang bei den Ausbildungszahlen in der Altenpflege geben. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Pflegebedürftigen in 2015 rund 600.000 erreichen wird. Prognosen gehen für das Jahr 2050 von einem kontinuierlichen Anstieg auf bis zu 921.400 Pflegebedürftige aus.

Steigendes Angebot an Pflegeangeboten führt zu Beschäftigungszuwachs

Damit nehmen auch der Bedarf an professionellen Pflegeangeboten und der Fachkräftebedarf stark zu. Auch durch die Veränderung in der Begutachtung und den damit verbundenen neuen Einstufungskriterien ab 2017 kann sich die Entwicklung noch einmal verschärfen, weil dann auch die Menschen mit einbezogen werden, die primär soziale Betreuung benötigen und hier einen verstärkten Hilfebedarf aufweisen und nicht nur körperbezogene Versorgungsproblematiken nachweisen.

Bei den ambulanten Diensten und der teil-/vollstationären Pflege zeigen sich zwischen 2013 und 2015 bereits deutliche Zuwächse im Bereich der Beschäftigung von Altenpflegenden. Hier ist eine bislang in dieser Form noch nicht beobachtbare Steigerung bei den Beschäftigten in der Altenpflege zu verzeichnen. Im Zeitraum von zwei Jahren stieg die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um fast 16.000 Personen.

Keine Arbeitsmarktreserven

Arbeitsmarktreserven in der Altenpflege bestehen nicht. Angesichts der Vollbeschäftigung und vor dem Hintergrund der steigenden Bedarfe in den Einrichtungen bleibt deshalb auch in 2016 ein Fachkräftemangel in der Pflege bestehen. Trotz der durch die Einführung des Umlageverfahrens im Jahr 2012 erreichten Steigerung der Zahl der von den ambulanten Diensten und Pflegeeinrichtungen zur Verfügung gestellten

Ausbildungsplätze ist das Ausbildungsplatzangebot noch immer nicht ausreichend, um den Fachkräftebedarf in der Pflege zu decken. Die Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste spüren noch keine Entlastung durch die gestiegene Zahl an Absolventinnen und Absolventen.

Damit ist noch immer ein Mangel an Ausbildungsplätzen in der Altenpflege festzustellen.

Mangel an Ausbildungsplätzen ist nicht nur vorübergehend

Dieser Mangel ist angesichts der demographischen Entwicklung und des Anstiegs der Zahl der Pflegebedürftigen in NRW auch von einiger Dauer und nicht nur eine vorübergehende Erscheinung. Das dip e.V. geht davon aus, dass die Zahl der Absolventinnen und Absolventen der Altenpflegeausbildung in den nachfolgenden Jahren (ab 2018) wieder abnehmen wird. Dafür spricht auch, dass es bei den Ausbildungszahlen eine gewisse Konsolidierung gibt und der Anstieg der Zahl der landesgeförderten Ausbildungsplätze im Jahr 2015 niedriger ausgefallen ist, als in den Jahren 2012 bis 2014.

Wettbewerbsnachteil als Ursache

Die Einführung des Ausgleichsverfahrens hat unmittelbar zu einem sehr starken Anstieg der Ausbildungszahlen in der Altenpflege geführt. Das belegt, dass der bis dahin bestehende Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen ausschlaggebend für die Ausbildungszurückhaltung der ambulanten Dienste und Pflegeeinrichtungen war. Das bestätigen eindrucksvoll auch die Verbändeanhörung des MGEPA und die Befragung der Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste durch das dip e.V. Der Wettbewerbsnachteil ausbildender Einrichtungen konnte weitestgehend beseitigt werden. Die Steigerung der Ausbildungszahlen macht auch deutlich, dass es keinen Mangel an Bewerberinnen und Bewerbern für den Altenpflegeberuf gibt. Andere wesentliche Rahmenbedingungen haben sich nicht geändert und sind nicht ursächlich für den starken Anstieg der Ausbildungszahlen in NRW.

Umlage ist geeignet und erforderlich zur Beseitigung des Ausbildungsplatzmangels

Das Ausgleichsverfahren ist auch weiterhin geeignet und erforderlich, um den noch immer bestehenden Mangel an Ausbildungsplätzen zu beseitigen. Der erreichte Anstieg der Ausbildungszahlen beweist, dass durch eine auskömmliche Refinanzierung der Ausbildungsvergütungen und durch die Beseitigung des Wettbewerbsnachteils ausbildender Einrichtungen das angestrebte Ziel, die Beseitigung des Mangels an Ausbildungsplätzen, erreicht werden kann. Die Verbände haben in ihren Stellungnahmen bestätigt, dass es derzeit keine geeigneteren oder ebenso geeigneten Maßnahmen gibt, um den Wettbewerbsnachteil zu beseitigen und die Ausbildungsbereitschaft zu erhöhen. Die Forderung nach einer vollständigen Übernahme der Ausbildungskosten durch die Pflegeversicherung wird zwar durch das MGEPA ausdrücklich unterstützt. Eine entsprechende Änderung des Pflegeversicherungsgesetzes (SGB XI) müsste aber durch den Bundesgesetzgeber erfolgen. Eine entsprechende Ände-

rung des SGB XI ist derzeit nicht absehbar. Im Gegenteil: Die vollständige Übernahme der Ausbildungskosten im Bereich Altenpflege wird durch den Bund abgelehnt. Dies wird durch den aktuellen Entwurf eines Pflegeberufereformgesetzes dokumentiert. Auch zukünftig sollen Pflegebedürftige über Umlagebeträge mit Ausbildungskosten belastet werden. Dadurch sollen offenbar die durch die geplante einheitliche Pflegeausbildung verursachten Kostensteigerungen im Bereich der Pflegeversicherung begrenzt werden.

Keine Reduzierung der Erstattungszahlungen oder eine Aussetzung des Verfahrens

Eine Reduzierung der Erstattungszahlungen oder eine Aussetzung des Verfahrens würde den Rückgang der Ausbildungsbereitschaft und einen Einbruch bei der Zahl der Ausbildungsverhältnisse zur Folge haben. Die Verbände sprechen sich deshalb weit überwiegend für die Beibehaltung des Ausgleichsverfahrens in der derzeitigen Ausgestaltung aus. Anderenfalls wäre mit einem Rückgang der Zahl der Altenpflegeschülerinnen und -schüler zu rechnen. Das bestätigt auch die Befragung der Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste durch das dip e.V. Ein großer Teil der Einrichtungen (42 % teil-/vollstationär bzw. 44,3 % ambulant) würde ihr Ausbildungsverhalten ändern, wenn die Erstattungsbeträge aus der Umlage grundsätzlich reduziert werden. Bei einem Wegfall bzw. einer Aussetzung der Umlagefinanzierung ab dem Jahr 2017 würde sogar jede zweite Einrichtung im ambulanten und stationären Bereich weniger Ausbildungsplätze anbieten.

Eine Änderung der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung und eine nur teilweise Erstattung ab dem Jahr 2017 sind deshalb nicht beabsichtigt. Pflegeeinrichtungen und ambulante Dienste hätten nach § 82a SGB XI die nicht durch die Umlage gedeckten Kosten über die Pflegevergütung zu refinanzieren. Somit würde sich erneut ein Wettbewerbsnachteil ausbildender Pflegeeinrichtungen ergeben.

Erst recht ist eine Aussetzung des Ausgleichsverfahrens ab dem Jahr 2017 nicht sachgerecht, weil dann mit einem drastischen Rückgang des Angebots an Ausbildungsplätzen zu rechnen wäre. Dies wäre aus Sicht des MGEPA angesichts des bestehenden Fachkräftemangels in der Pflege aber nicht zu verantworten.

Fazit

Vor diesem Hintergrund hält das MGEPA die Fortführung des Ausgleichsverfahrens in der derzeitigen Ausgestaltung auch über den 31. Dezember 2016 hinaus für erforderlich, um einen bestehenden Mangel an praktischen Ausbildungsplätzen in der Altenpflege zu beseitigen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG).

Das Ministerium wird eine entsprechende Verlängerung der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung vorbereiten. Eine erneute Überprüfung der Erforderlichkeit der Umlage erscheint zum 1. Juli 2020 sinnvoll.

Das Ministerium wird prüfen, ob eine erneute Änderung der Berechnungsformel für die Ausgleichsmasse im Jahr 2017 erforderlich ist, damit die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge den voraussichtlichen Mittelbedarf zur Finanzierung eines angemessenen Angebots an Ausbildungsplätzen nicht überschreitet. Bei der Entscheidung über eine Änderung muss eine Prognose erstellt werden, wie sich die Zahl der Altenpflegeschülerinnen und -schüler entwickelt und wie hoch damit der voraussichtliche Mittelbedarf im Umlageverfahren sein wird. Ziel bleibt stets die in der AltPflAusglVO festgelegte 100 %-Erstattung der angemeldeten Ausbildungsvergütung.

6. Anlage

6.1 Rechtsgrundlage im Altenpflegegesetz des Bundes

§ 25 AltPflG

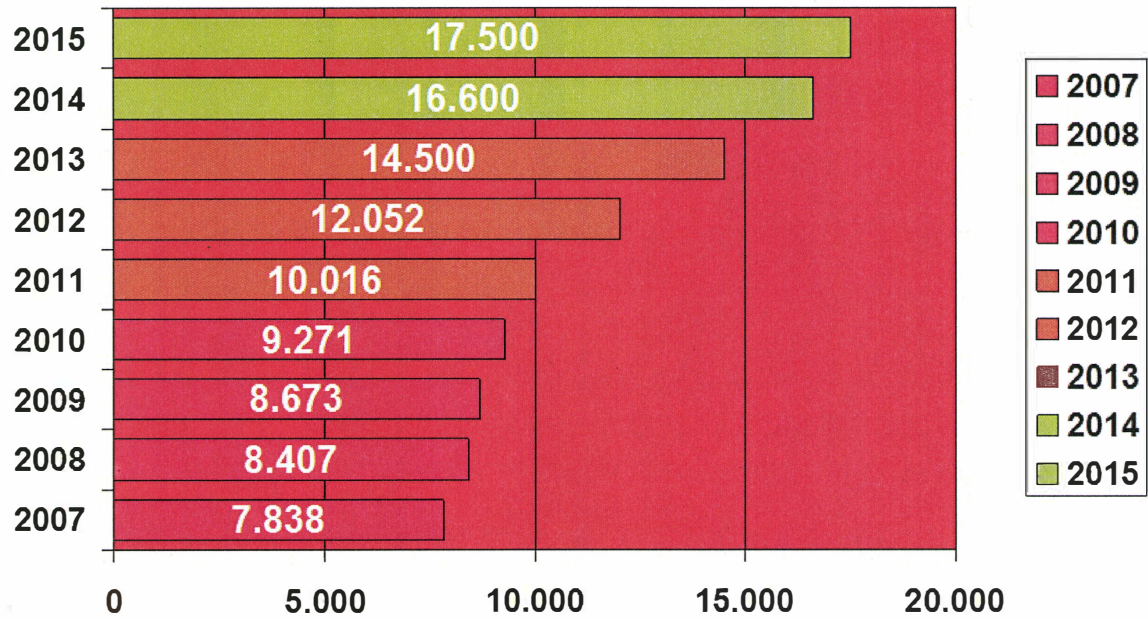
(1) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung und der nach § 17 Abs. 1a zu erstattenden Weiterbildungskosten von den in § 4 Abs. 3 Satz 1 genannten Einrichtungen Ausgleichsbeträge erhoben werden, und zwar unabhängig davon, ob dort Abschnitte der praktischen Ausbildung durchgeführt werden. Dies gilt jedoch nur, wenn ein Ausgleichsverfahren erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen.

(2) Führt eine Landesregierung ein Ausgleichsverfahren ein, darf die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge den voraussichtlichen Mittelbedarf zur Finanzierung eines angemessenen Angebots an Ausbildungsplätzen nicht überschreiten. Die Landesregierungen regeln das Nähere über die Berechnung des Kostenausgleichs und das Ausgleichsverfahren. Sie bestimmen die zur Durchführung des Kostenausgleichs zuständige Stelle. § 24 Satz 2 und 3 bleibt unberührt.

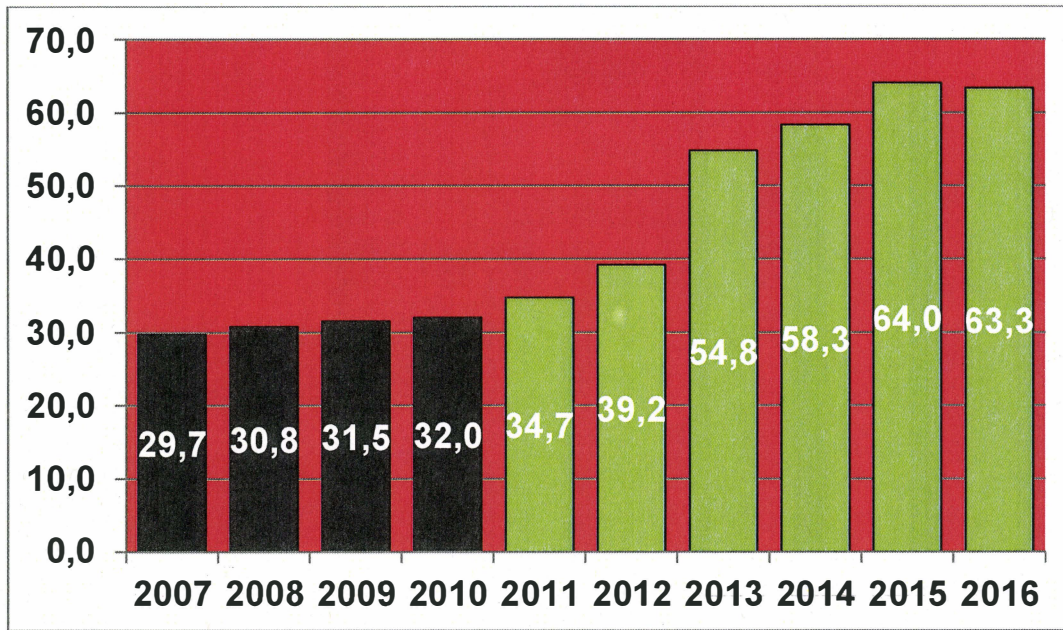
(3) Hat eine Landesregierung ein Ausgleichsverfahren nach Absatz 1 eingeführt, so ist sie verpflichtet, in angemessenen Zeitabständen die Notwendigkeit der Fortführung zu überprüfen.

6.2 Zahl der landesgeförderten Altenpflegeschülerinnen und -schüler in NRW

(Quelle: AFP-web MEGPA, Stand jeweils Dezember)



6.3 Landesförderung der Fachseminare für Altenpflege (in Mio €)



Hinweis für 2016: Durch Verlagerung der sachlichen Verwaltungsausgaben in ein anderes HH-Kapitel ergibt sich in der Darstellung eine geringfügige Änderung gegenüber 2015. In 2016 stehen 60 Mio € für die Altenpflegeausbildung zur Verfügung.

6.4 Vergleich der Erhebungsjahre 2012 bis 2016

a) Entwicklung der Ausgleichsmasse

	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Auszubildende, die der Berechnung zugrunde liegen ¹	9.398,65	10.388,60	12.735,11	15.246,38	17.339,15
Durchschnittliche Ausbildungskosten ²	15.875,15 €	15.875,15 €	17.528,27 €	18.200,90 €	17.975,29 €
Summe der nicht refinanzierten Weiterbildungskosten (Umschulung) nach § 79 SGB III	3.292.742 €	3.165.826 €	4.419.513 €	6.225.670 €	6.057.536,00 €
Zwischensumme ³	152.481.845,40 €	168.086.409,29 €	227.373.959,56 €	283.723.507,74 €	317.733.785,60 €
Sicherheitszuschlag ⁴	22.872.276,81 €	25.212.961,39 €	22.737.395,96 €	28.372.350,77 €	-
Gesamtausgleichsmasse davon 50% als Halbjahresbetrag für 2012	175.354.122,21 € 87.677.061,11 €⁵	193.299.370,68 €	250.111.355,52 €	312.095.858,52 €	317.733.785,60 €

¹ Stichtag ist der 1. 1. des vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres.

² Berücksichtigt die eingetretene Tarifentwicklung der Ausbildungsentgelte.

³ Anzahl Schülerinnen/Schüler (ohne Umschülerinnen/Umschüler) x durchschnittliche Ausbildungskosten + Weiterbildungskosten.

⁴ Für 2012 und 2013: 15 %; für 2014 und 2015: 10 %; für 2016: weggefallen.

⁵ Aufgrund der Einführung des Ausgleichsverfahrens zum 01. Juli 2012 beziehen sich die Werte für das Jahr 2012 lediglich auf das zweite Halbjahr.

**b) Sektorale Aufteilung der Ausgleichsmasse nach Pflegefachkräften SGB XI
(§ 6 AltPflAusglVO)**

	2012	2013	2014	2015	2016
stationärer/teilstationärer Anteil	64.606.770,70 € (73,69%)	142.095.675,95 € (73,51%)	183.529.264,50 € (73,38%)	225.161.180,96 € (72,14%)	227.083.488,37 € (71,47%)
ambulanter Anteil	23.070.290,41 € (26,31%)	51.203.694,73 € (26,49%)	66.582.091,02 € (26,62%)	86.934.677,56 € (27,86%)	90.650.297,23 € (28,53%)
dafür berücksichtigte Pflegefachkräfte					
stationärer/teilstationärer Bereich	37.359,13	37.725,70	38.674,78	37.888,55	38.421,14
ambulanter Bereich	13.340,49	13.594,33	14.030,72	14.628,76	15.337,48

c) Entwicklung der Umlagebeträge

	2012	2013	2014	2015	2016
<u>Auswirkungen für die vollstationären Pflegeeinrichtungen und ihre Kundinnen/Kunden</u>					
durchschnittlich belegte Plätze	162.346,72	164.969,41	166.766,27	166.035,64	167.792,53
Ausgleichsbetrag je belegtem Platz ⁶	394,71 € (Halbjahr ³)	851,48 €	1086,32 €	1.337,66 €	1.332,48 €
Aufschläge zur Weiterleitung an die Kundinnen/Kunden je Belegungstag	2,18 €	2,35 €	2,99 €	3,69 €	3,67 €
<u>Auswirkungen für die teilstationären Pflegeeinrichtungen und ihre Kundinnen/Kunden</u>					
durchschnittlich belegte Plätze	2.666,13	3.822,07	4.358,31	4.578,34	5.258,70
Ausgleichsbetrag je belegtem Platz ⁴	197,36 € (Halbjahr ³)	425,74 €	543,16 €	668,83 €	666,24 €
Aufschläge zur Weiterleitung an die Kundinnen/Kunden je Belegungstag	1,08 €	1,17 €	1,49 €	1,83 €	1,83 €
<u>Auswirkungen für die ambulanten Pflegedienste und ihre Kundinnen/Kunden</u>					
abgerechnete Punkte im ambulanten Bereich	16.551.147.857	17.070.728.873	18.056.723.952	17.909.499.925	18.563.898.849
Ausgleichsbetrag je abgerechnetem Punkt ⁴	0,00139388 € (Halbjahr ³)	0,00299950 €	0,00368738 €	0,00485411 €	0,00488315 €
Aufschläge zur Weiterleitung an die Kundinnen/Kunden je abgerechnetem Punkt	0,00279 €	0,0030 €	0,00369 €	0,00485 €	0,00488 €

⁶ Die Angaben beziehen sich auf ein Jahr.