

Statement
anlässlich der

Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge des Landtags

Nordrhein-Westfalen

- Erweiterte Fassung -

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung

"Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG)"

- Drucksache 11/6873 -

Mittwoch, 1. Juni 1994

von

Universitätsprofessor Dr. jur. Gerhard Igl, Hamburg

In der Funktion als vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen beauftragter Sachverständiger für die mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung "Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG)" zusammenhängenden verfassungsrechtlichen und sozialleistungsrechtlichen Fragen gebe ich mein Statement zu folgenden Punkten ab:

1. Verfassungsrechtliche Fragen der Erhebung einer Umlage zur Finanzierung der Vergütung der Ausbildung in der Altenpflege.
2. Sozialleistungsrechtliche Fragen der Refinanzierung der Umlage in Pflegesätzen etc.
3. Anregungen zur Änderung von Vorschriften des Gesetzentwurfs.

1 Vorbemerkungen

In der auch in anderen Bundesländern stattfindenden Diskussion um die Erhebung einer Umlage zur Finanzierung der Vergütung der Ausbildung in der Altenpflege wird die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Erhebung der Umlage nicht selten mit der Frage der Möglichkeit der "Abwälzung" bzw. Refinanzierung einer solchen Umlage durch den Pflegesatz einer Einrichtung vermischt. Sachlich wie rechtlich ist jedoch die Frage der Zulässigkeit der Belastung von Trägern Altenpflegerischer Einrichtungen und Dienste (im Entwurf eines AltPflG nur noch in Anlehnung an das Pflegeversicherungsgesetz als Einrichtungen bezeichnet) mit einer derartigen Umlage und die Frage der Refinanzierung über einen Pflegesatz streng zu trennen. Mit der Umlage werden private Marktsubjekte, die Träger von Einrichtungen und Diensten, belastet. Ob und wie diese Träger diese Umlage in ihren Preisen für die von ihnen erbrachten Leistungen weiterwälzen kön-

nen, hat mit der Frage der Belastung nichts zu tun. Dies ist eine Frage des jeweils einschlägigen Sozialleistungsrechts (Beziehungen der Sozialleistungsträger zu den Leistungserbringern, hier: Kosten- bzw. Aufwendungsübernahmeregelungen, z.B. § 93 BSHG).

2 Verfassungsrechtliche Fragen der Erhebung einer Umlage zur Finanzierung der Vergütung der Ausbildung in der Altenpflege

Der Entwurf eines AltPflIG sieht die Erhebung einer Umlage bei den Trägern Altenpflegerischer Einrichtungen mit dem Zwecke vor, eine gleichmäßige Belastung mit den Aufwendungen für Ausbildungsvergütungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Ausbildung und Grundqualifizierung in der Altenpflege zu erzielen. Mit der Umlage soll also keine neue Finanzierungsquelle zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe eröffnet werden. Vielmehr hat die Erhebung einer Umlage eine ausgleichende Funktion. Insofern unterscheidet sich diese Umlage von der Berufsausbildungsabgabe und von der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz. Beide Abgaben sind von Bundesverfassungsgericht in der Sache für verfassungsgemäß erachtet worden (BVerfGE 55, 274; 57, 139).

Die Erhebung eines Umlagebetrages zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Unabhängig von der Benennung als Umlage handelt es sich nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um eine Sonderabgabe. Die Erhebung einer Sonderabgabe ist an folgende Voraussetzungen gebunden:

- *Zuständigkeit des Landes-/Bundesgesetzgebers:* Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers ergibt sich aus Art. 70, 72, 74 GG.
- *Keine Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines*

öffentlichen Gemeinwesens - keine Verwendung des Aufkommens zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben: Die Umlage ist nicht darauf gerichtet, Staatsaufgaben zu finanzieren, sondern bei den Trägern von Altenpflegerischen Einrichtungen für einen Ausgleich bestimmter Betriebskosten, hier der Aufwendungen für Ausbildungsvergütungen, zu sorgen.

- *Homogenität der belasteten Gruppe:* An der Homogenität der durch die Umlageerhebung belasteten Gruppe, der Träger von Altenpflegerischen Einrichtungen, bestehen keine Zweifel.
- *Sachnähe zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck:* Die belastete Gruppe der Einrichtungsträger steht dem mit der Umlageerhebung verfolgten Zweck evident näher als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler.
- *Gruppennützige Verwendung des Aufkommens:* Die Belastung mit der Umlage bewirkt letztlich eine Förderung der Ausbildung in der Altenpflege und kommt damit den Umlagepflichtigen zu.

Ergebnis: Die Erhebung eines Umlagebetrages von den Trägern von Einrichtungen und Diensten der Altenpflege zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Altenpflegeausbildung ist verfassungsrechtlich zulässig.

3 Sozialleistungsrechtliche Fragen der Refinanzierung der Umlage in Pflegesätzen etc.

1. Bei der Frage, ob die Umlagebeträge in den Leistungsentgelten berücksichtigt werden können, ist zu unterscheiden zwischen der Abwälzung auf den Verbraucher (im Sinne von Selbstzahler) und der Abwälzung auf öffentliche Sozialleistungsträger. Eine *Weiterwälzung von Ausbildungskosten auf den Verbraucher* geschieht im Rahmen der üblichen freien Preisgestaltungsbefugnis. Die Leistungserbringer haben hier gfls. die heimrechtlichen Informationspflichten, heimvertragliche Vorschriften sowie die Verpflichtungen nach dem Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu beachten.

Die Abwälzung der Umlagebeträge auf die Sozialleistungsträger vollzieht sich nach den Kostenübernahmevorschriften der jeweiligen Sozialleistungsträger. Dazu im einzelnen die folgenden Ausführungen.

2. *Sozialhilfeträger* können durch die Umlage vor allem in zweierlei Weise berührt sein: Nach § 69 Abs. 2 Satz 4 BSHG haben sie die "angemessenen Kosten" für die Heranziehung einer besonderen Pflegekraft zu übernehmen; nach §§ 68, 93 Abs. 2 BSHG sind sie zur Kostenübernahme von Pflegeleistungen in Einrichtungen verpflichtet. Unabhängig davon, ob man diese Art der Leistungsübernahme als Leistungsübernahme im Geld- oder im Sachleistungsprinzip erachtet, ist zu sagen, daß in die Leistungsentgelte auch diejenigen Kosten eingehen können, die zur Ausbildung des Personals gehören. Im übrigen stellt eine Umlage zur Refinanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung keine neue Finanzierungsbelastung, sondern nur eine gleichmäßigere Finanzierungsbelastung dar. Rechnerisch werden die Sozialhilfeträger - als Gesamtheit genommen - nicht zusätzlich belastet. Im Rahmen des im Sozialhilferecht bis zum 30. Juni 1994 geltenden Selbstkosten-

deckungsprinzipes rechnet der Umlagebetrag zu den Selbstkosten. Im Rahmen des im Sozialhilferecht ab dem 1. Juli 1994 geltenden prospektiven Entgeltsystems und dem Prinzip der leistungsgerechten Entgeltung stellt der Umlagebetrag einen vom Sozialhilfeträger zu berücksichtigenden Preisfaktor dar.

3. Bei den *Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung* ist zu unterscheiden, bei welchen Leistungen Kosten der Ausbildungsvergütung relevant werden können, da das Kostenübernahmerecht je nach dem Leistungsbereich unterschiedlich geregelt ist. Zu berücksichtigen sind vor allem die Leistungsbereiche Krankenhausbehandlung (§ 39 SGB V), häusliche Krankenpflege (§ 37 SGB V) und die Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit (§§ 53 - 57 SGB V). Bei Leistungen der Krankenhausbehandlung gelten wegen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und der Bundespflegesatzverordnung (BPfIV) andere Regelungen der Kostenübernahme als bei den sonstigen Leistungen der Krankenkassen. Die Leistungsentgelte der Krankenkassen haben auch die Ausbildungskosten der Krankenpflege zu berücksichtigen (§ 17 Abs. 4a KHG; § 15 BPfIV). Sofern im Krankenhausbereich Altenpflegepersonal eingesetzt wird, müssen demnach für die Ausbildungskosten der Altenpflege entsprechende Regelungen auf dieser Ebene gefunden werden. Für die anderen Leistungsbereiche, in denen Personal der Altenpflege eingesetzt wird, bestehen keine Hindernisse, auch die Kosten der Ausbildungsvergütung mit anzusetzen (vgl. § 132 SGB V).

4. Im *Pflege-Versicherungsgesetz* ist in den Kostenübernahmenvorschriften der Kostenfaktor der Finanzierung der Altenpflegeausbildung nicht besonders erwähnt. Daraus ist aber nicht zu schließen, daß die Ausbildungskosten als übliche Betriebskosten und damit auch die über die Umlageerhebung gleichmäßiger verteilten Ausbildungskosten nicht entgeltrelevant sein dürfen.

§ 82 SGB XI enthält im Rahmen der Vorschriften, die einen Ausschluß von der Berücksichtigung in den Aufwendungen der Pflegeeinrichtungen bewirken, keinen Hinweis, daß Ausbildungskosten nicht in die Aufwendungen eingehen dürfen. Im Rahmen der Verordnung der Regelung der Pflegevergütungen (§ 83 SGB XI) sollte jedoch darauf zu geachtet werden, daß die Ausbildungsvergütungen und gfls. die Umlage hierfür berücksichtigt werden. Gleiches gilt bei der Erstellung der Gebührenordnung für ambulante Pflegeleistungen (§ 90 SGB XI). Im übrigen geht das SGB XI davon aus, daß für Pflegeleistungen leistungsgerechte Entgelte vertraglich oder durch Verordnung bestimmt werden. Da die Ausbildungsvergütung und gfls. die Umlage hierfür zu den Gestehungskosten einer Einrichtung zählen, sind sie im Rahmen der Festlegung eines leistungsgerechten Entgelts zu berücksichtigen.

5. *Andere Sozialleistungsträger (Unfallversicherungsträger, Träger der Kriegsopferversorgung und der Kriegsopferfürsorge) sowie die Träger der Beihilfe für öffentlich Bedienstete* übernehmen in der Regel in gewissen Grenzen die Preise der Einrichtungen und Dienste. Ein rechtlich speziell ausgeprägtes Kostenübernahmerecht im Verhältnis zwischen diesen Trägern und den Leistungserbringern existiert nicht. Es sind keine rechtlichen Hindernisse ersichtlich, daß Kosten der Ausbildungsvergütung nicht in Preise von Leistungserbringern eingehen können, die diese Träger zu übernehmen haben.

Ergebnis: Den Kosten- bzw. Aufwendungsübernahmenvorschriften der verschiedenen Sozialleistungsgesetze kann nicht entnommen werden, daß eine Abwälzung der Umlage zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Altenpflegeausbildung, die bei den Trägern von Einrichtungen und Diensten der Altenpflege erhoben wird, auf Pflegesätze und ähnliche Kostenübernahmeinstrumente grundsätzlich rechtlich unzulässig ist. Die Einzelheiten der Geltendmachung des Umlagebetrages

gegenüber Sozialleistungsträgern sind den jeweils einschlägigen Kostenübernahmeregelungen zu entnehmen.

4 Anregungen zur Änderung von Vorschriften des Gesetzentwurfs

Es empfiehlt sich, den 2. Abschnitt mit "Erstattung der Vergütung, Erhebung einer Umlage" zu benennen. § 7 a.F. soll in zwei Vorschriften unterteilt werden, in denen die Regelungsgegenstände "Erstattung der Vergütung" und "Erhebung einer Umlage" deutlich voneinander getrennt sind.

Folgende Neufassung des § 7 wird angeregt:

§ 7 Erstattung der Vergütung

- (1) Die Vergütung für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Ausbildung und Grundqualifizierung wird den Fachseminaren für Altenpflege nach Maßgabe dieses Gesetzes erstattet. Dies gilt nicht, wenn eine Vergütung nicht gezahlt wird oder nicht zu zahlen ist, weil die Teilnehmerin oder der Teilnehmer vorrangig Anspruch auf Leistungen aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften hat.
- (2) Erstattungsfähig ist eine gezahlte Vergütung bis zur Höhe der entsprechenden Vergütung in der Krankenpflegeausbildung oder die nach Tarifvertrag gezahlte Vergütung. Hinzuzurechnen sind Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung einschließlich des Beitrags zur gesetzlichen Unfallversicherung.

In dieser Fassung wird in Absatz 1 deutlicher, daß die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Altenpflegeausbildung grundsätzlich vorrangig aufgrund von Leistungen aus gesetzlichen Vorschriften, insbesondere dem AFG, und nachrangig aus einer vom Träger gezahlten Vergütung finanziert werden.

In Absatz 2 wird der Kreis der erstattungsfähigen Vergütungen erweitert in Richtung auf die nach Tarifvertrag gezahlten Vergütungen. Damit enthält

Abs. 2 folgenden Regelungsgehalt:

- Bei aufgrund von Tarifvertrag gezahlten Vergütungen stellt die tarifvertraglich festgelegte Höhe der Vergütung gleichzeitig die Obergrenze der Erstattungsfähigkeit dar.
- Bei außertarifvertraglich gezahlten Vergütungen stellt die entsprechende Vergütung in der Krankenhauspflegeausbildung die Obergrenze der Erstattungsfähigkeit dar.
- Bei allen Vergütungen sind die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung sowie der Beitrag zur gesetzlichen Unfallversicherung mit in die Berechnung der Höhe der Vergütung einzubeziehen.

Folgende Neufassung des § 8 wird angeregt:

§ 8 Erhebung einer Umlage

- (1) Zur Zahlung einer Umlage für die Erstattung der Vergütung zuzüglich der in § 7 Abs. 2 Satz 2 genannten Beitragsanteile und für die Deckung der mit der Erhebung der Umlage und der Auszahlung der Vergütung verbundenen Kosten sind die Träger folgender Einrichtungen verpflichtet:
1. Heime im Sinne des § 1 Abs. 1 des Heimgesetzes, die der Pflege alter Menschen dienen,
 2. andere stationäre Pflegeeinrichtungen, in denen unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegekraft ganztags (vollstationär) oder nur tagsüber oder nur nachts (teilstationär) alte Menschen untergebracht und gepflegt werden, und
 3. ambulante Pflegeeinrichtungen, die als selbständig wirtschaftende Einrichtungen unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegekraft alte Menschen in

ihrer Wohnung pflegen.

Die Träger dieser Einrichtungen sind ebenfalls verpflichtet, die nachstehend unter Absatz 3 Nr. 3 und 4 genannten Angaben zur Berechnung des Umlagebetrages der zuständigen Behörde zu übermitteln und ihr alle zur Durchführung des 2. Abschnittes erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Träger von Einrichtungen werden nicht zur Zahlung einer Umlage herangezogen, wenn die Kosten der Erhebung der Umlage nicht im angemessenen Verhältnis zur Höhe des zu erhebenden Umlagebetrages stehen.

- (2) Zur Ermittlung des auf den einzelnen Einrichtungsträger entfallenden Umlagebetrages werden die Gesamtkosten nach Absatz 1 Satz 1 anteilig entsprechend der Zahl der ermittelten Vollzeitstellen im Sinne von Abs. 3 Nr. 3 und 4 auf die umlagepflichtigen Einrichtungsträger verteilt.
- (3) Für die Berechnung des Umlagebetrages sind maßgeblich:
 1. Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Ausbildung und Grundqualifizierung, die von den Fachseminaren für Altenpflege eine erstattungsfähige Vergütung im Sinne von § 7 Abs. 2 erhalten;
 2. der Gesamtbetrag der Umlage;
 3. die Zahl der in Einrichtungen im Sinne von Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Pflegedienstes, umgerechnet in Vollzeitstellen;
 4. die Summe der von den Einrichtungen im Sinne von Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 erbrachten Leistungsstunden für die Pflege alter Menschen, umgerechnet in Vollzeitstellen.

§ 8 (neu) enthält die Absätze 3 bis 6 des § 7 (alt). Die Vorschrift befaßt sich jetzt nur noch mit dem Gegenstand der Erhebung einer Umlage und regelt den Kreis der umlagepflichtigen Einrichtungen sowie die Berechnungsweise und die Berechnungsfaktoren der Umlage. Sie stellt damit die gesetzliche

Grundlage für die Erhebung der Umlage bei den umlagepflichtigen Einrichtungen und Diensten dar.