

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Stenographischer Dienst und Ausschußdienst

# **N i e d e r s c h r i f t**

## **Sozialausschuß**

50. Sitzung

am Donnerstag, dem 12. November 1998, 13:50 Uhr,  
im Sitzungszimmer 138 des Landtages

**Anwesende Abgeordnete**

Frauke Walhorn (SPD)

Vorsitzende

Wolfgang Baasch (SPD)

Dr. Jürgen Hinz (SPD)

Birgit Küstner (SPD)

Helmut Plüschau (SPD)

in Vertretung von Gerhard Poppendiecker

Uwe Eichelberg (CDU)

Torsten Geerds (CDU)

Gudrun Hunecke (CDU)

Kläre Vorreiter (CDU)

Matthias Böttcher (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Christel Aschmoneit-Lücke (F.D.P.)

**Weitere Anwesende**

siehe Anlage

**Einzigster Punkt der Tagesordnung:****Seite****Entwurf eines Gesetzes über die Altenpflegeausbildung in  
Schleswig-Holstein (Altenpflegeausbildungsgesetz - APAG)**

4

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 14/1160

Änderungsantrag der Fraktion der CDU  
Drucksache 14/1226

Änderungsantrag der Fraktion der SPD  
Umdruck 14/2652

Die Vorsitzende, Abg. Walhorn, eröffnet die Sitzung um 13:50 Uhr und stellt die Beschlußfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Einzigster Punkt der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes über die Altenpflegeausbildung in Schleswig-Holstein (Altenpflegeausbildungsgesetz - APAG)**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 14/1160

Änderungsantrag der Fraktion der CDU  
Drucksache 14/1226

Änderungsantrag der Fraktion der SPD  
Umdruck 14/2652

hierzu: Anhörung des Sozialausschusses vom 4. Juni 1998, 39. Sitzung  
Umdruck 14/2432

(überwiesen am 22. Januar 1998)

M Moser problematisiert die im Gesetzentwurf über die Altenpflegeausbildung in Schleswig-Holstein vorgesehene Umlagefinanzierung der Auszubildendenvergütung vor dem Hintergrund des am 28. Juli 1998 vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg getroffenen Beschlusses. Während das Oberverwaltungsgericht in Nordrhein-Westfalen in seinem Hauptsacheverfahren - anders als noch im vorläufigen Rechtsschutzverfahren - die Verfassungsmäßigkeit der Umlagefinanzierung nicht aufgegriffen habe, erläutert M Moser, habe der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts festgestellt, daß die Belastung stationärer Pflegeeinrichtungen und ambulanter Pflegedienste durch eine Umlagefinanzierung verfassungsrechtlich bedenklich sei. Bei den zur Umlage herangezogenen Einrichtungen handele es sich nicht um eine homogene Gruppe. Die spezifische Sachnähe und die Grundverantwortung seien nicht gegeben, zumal im Rahmen der Pflegeversicherung statt ausgebildeter Altenpflegekräfte auch Krankenpflegekräfte eingesetzt werden könnten. Mit

dieser Argumentation sei im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ein Bescheid an einen ambulanten Pflegedienst aufgehoben worden. Daraufhin hätten sich die von diesem Rechtsspruch mittelbar betroffenen acht Länder in einem Gespräch über die damit verbundenen rechtlichen und finanziellen Risiken auseinandergesetzt, ebenso wie das Kabinett in Schleswig-Holstein.

M Moser unterstreicht, die Klärung der Rechtslage sei für das Ministerium im laufenden Verfahren nicht mehr absehbar. Mit einer endgültigen Gerichtsentscheidung sei erst in Jahren zu rechnen, zumal zu dieser Frage ein Vorlagebeschluß eines nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtes an das Bundesverfassungsgericht in Vorbereitung sei.

Die finanziellen Risiken für Schleswig-Holstein beliefen sich im Zusammenhang mit der Klage vor dem Verwaltungsgericht auf einen einstelligen Millionenbetrag; würde der Klage stattgegeben, könnte sich das auf einen zweistelligen Millionenbetrag erhöhen, weil das Land in „Gewährhaftung“ trete, wenn die Einrichtungen nicht zahlen müßte. Die vertraglich vereinbarte Ausbildungsvergütung müßte dann aus Landesmitteln getragen werden.

M Moser unterbreitet vier Vorschläge zur Lösung dieses Problems:

1. Der Landtag könne darüber entscheiden, ob er das nicht unerhebliche rechtliche und finanzielle Risiko tragen wolle.
2. Der Landtag könnte sich dazu entschließen, den Abschnitt der Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütung mit einem späteren Inkrafttreten zu versehen. Aus Sicht des Ministeriums sei dieses Verfahren jedoch nicht vielversprechend, weil der Zeitpunkt der gerichtlichen Klärung nicht absehbar sei.
3. Der Landtag könnte sich für das in Baden-Württemberg praktizierte Modell aussprechen, nach dem der Ausbildungsvertrag zwischen den Auszubildenden und den Einrichtungen geschlossen werde, obwohl es eine vollschulische Ausbildung sei. Das würde bedeuten, daß der Gesetzentwurf von Grund auf geändert werden müßte, weil es sich in diesem Fall um eine völlig andere Konstruktion handele.
4. Die Teile Ausbildungsvergütung und Umlagefinanzierung könnten ganz aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden mit dem Vorteil, daß das rechtliche und finanzielle Risiko beseitigt sei, und mit dem erheblichen Nachteil, daß damit ein „Kernstück“ des Entwurfes „geopfert“ würde, das darin bestehe, über die Vergütungsregelung die Professionalisierung des

Berufsfeldes voranzutreiben, die Attraktivität zu erhöhen und die Angleichung an den Krankenpflegeberuf zu erzielen.

M Moser spricht gegenüber dem Sozialausschuß - und damit gegenüber dem Parlament - die Empfehlung aus, die letztgenannte Möglichkeit vor dem Hintergrund in Betracht zu ziehen, daß der Koalitionsvertrag der Bundesregierung eine generelle Überarbeitung der gesamten Pflegeausbildung in Richtung auf eine integrierte Ausbildung für alle Pflegeberufe vorsehe, so daß das schleswig-holsteinische Landesgesetz - davon gehe das Ministerium aus - als eine „Übergangslösung“ angesehen werden könne. Eine solche Übergangslösung sei sinnvoll, um die Ausbildungsinhalte, -ziele und Zertifizierungen gesetzlich festzulegen.

Eine solche gesetzliche Regelung signalisiere - auch ohne gesetzlich geregeltes Ausbildungsvergütungsverfahren -, es handele sich um ein „hochprofessionelles Berufsfeld“, dessen Ausbildung geregelt werden müsse. Natürlich sei klar, daß die Attraktivität der Ausbildung „leide“, wenn das Kernstück herausgenommen werde. Trotzdem würde die Verabschiedung einen Sinn machen. Bayern beispielsweise regule nur die Berufsankennung und die Voraussetzungen für das Führen der Berufsbezeichnung.

Zu berücksichtigen sei ebenfalls, daß die Freiwilligkeit der finanziellen Leistungen des Landes zur Unterstützung der Schulen im Rahmen einer gesetzlichen Verankerung dieser Ausbildung „nicht so sehr beliebig“ sei.

Auf Bitte von Abg. Böttcher und Abg. Hunecke sagt M Moser zu, dem Sozialausschuß den Beschluß des Verwaltungsgerichtshofs zukommen zu lassen.

In der anschließenden Diskussion teilt M Moser auf Nachfrage von Abg. Böttcher mit, der sich nach der Vergleichbarkeit der Finanzierungsverfahren in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein erkundigt, daß es seit diesem Jahr eine bundesrechtliche Regelung gebe, nach der die Umlage aus der Pflegeversicherung refinanziert werde, wovon alle Einrichtungen Gebrauch machen könnten. Die im Verband Privater Pflegeheime organisierten schleswig-holsteinischen Einrichtungen hätten aber bereits angekündigt, eine solche Umlagefinanzierung in jedem Fall beklagen zu wollen, obwohl es ihnen offenstehe, zu refinanzieren.

OAR Mangelsdorf erläutert auf eine Frage von Abg. Hunecke das baden-württembergische Modell, gemäß dem die Ausbildung in öffentlichen Schulen erfolge und die Ausbildungsverträge zwischen den Auszubildenden und den Pflegeeinrichtungen abgeschlossen würden. Die Finanzierung erfolge über eine Umlage. Baden-Württemberg habe bereits vor Inkrafttreten des

§ 82 a SGB XI ein Umlageverfahren eingeführt, an dem sich auch Einrichtungen beteiligten, die selber nicht ausbildeten. § 82 a SGB XI eröffne den Pflegeeinrichtungen die Möglichkeit, die Anteile der Ausbildungsvergütung direkt über die Pflegeversicherung abzurechnen, so daß das Umlageverfahren in Baden-Württemberg eigentlich nicht mehr notwendig sei.

Folgte Schleswig-Holstein dem baden-württembergischen Modell - ergänzt M Moser -, so bedeutete dies eine Verlagerung der Ausbildung von privaten auf öffentliche Schulen. Im Rahmen des Umlageverfahrens würde in Baden-Württemberg nur 50 % der Ausbildungsvergütung erstattet, 50 % müßte die Ausbildungseinrichtung tragen.

Fragen von Abg. Böttcher nach einer direkten Vergütung durch die Einrichtung beantwortet M Moser dahin, daß dies nur zu organisieren sei, indem die Ausbildung in das duale System überführt würde. Das würde eine völlige Systemänderung bedeuten, weil es schwierig sei, eine Einrichtung zu motivieren, Auszubildende zu bezahlen, die die wenigste Zeit zur Verfügung stünden.

Die von Abg. Böttcher in die Diskussion gebrachte Fachschullösung sei vom Ministerium bisher noch nicht angedacht worden. Das wäre ein Ansatz, der über längere Zeit geprüft werden müsse. Die organisatorischen und finanziellen Folgen könne sie zur Zeit noch nicht übersehen.

Eine Finanzierung über die Pflegekassen würde zur Konsequenz haben, argumentiert RD Arndt auf eine weitere Frage von Abg. Böttcher, daß sich der Pflegesatz für die Pflegebedürftigen erhöhen würde. Deshalb scheidet der Finanzierungsweg über die Pflegekassen aus. Im ambulanten Bereich verhalte es sich ähnlich.

M Moser greift eine von Abg. Eichelberg gestellte Fragen auf, weshalb die Krankenpflegeausbildung von der Rechtsprechung nicht betroffen sei, und erläutert, die Krankenpflegeschulen seien an Krankenhäuser angegliedert. Die Auszubildenden arbeiteten in den Krankenhäusern und würden nach einem Schlüssen 1:7 zum Personalbudget der Krankenhäuser hinzugerechnet. Es handele sich hier also nicht um eine Umlagefinanzierung.

Abg. Böttcher gibt zu bedenken, die Mehrzahl der Auszubildenden in der Altenpflege seien Umschüler, deren Vergütung gewährleistet sei, so daß die Frage der Vergütung „zweitrangig“ sei. Die Verabschiedung des Gesetzentwurfs sei speziell vor dem Hintergrund der Qualitätssicherung zu sehen. M Moser präzisiert, die Hälfte der Auszubildenden in der Altenpflege sei Umschüler und hätten danach Ansprüche nach SGB III. Für diesen Kreis wie für die Schulen selber sei eine gesetzliche Regelung attraktiv auch ohne eine Klärung der Vergütungsfrage.

Diese Tatsache spreche für eine Verabschiedung des Gesetzes ohne gesetzlich verankerte Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütung. M Moser stellt klar, es handele sich nicht um die Verabschiedung eines Gesetzes, dessen Finanzierung nicht gesichert sei, sondern es gehe darum, die Frage der Vergütung und Finanzierungsregelung nicht aufzunehmen, was bedauerlich sei.

Abg. Vorreiter macht auf ein zeitliches Problem aufmerksam: Sechs Wochen vor dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes habe sich eine neue Situation ergeben, aufgrund derer eine für alle Seiten befriedigende Regelung nicht realisierbar erscheine. Würde der Abschnitt über die Ausbildungsvergütung gestrichen, so sei das Gesetz nicht mehr notwendig. Man könne daher eine klare bundesgesetzliche Regelung abwarten. Das sei aber nicht nur für sie, sondern auch für die in Ausbildung befindlichen Personen sowie für alle künftigen Auszubildenden nicht zufriedenstellend.

Auch wenn M Moser die rechtliche Situation nicht anzulasten sei, hätte sie, Abg. Vorreiter, sich von der Ministerin zeitnah zu dem am 28. Juli dieses Jahres ergangenen Beschlusses entsprechende Informationen gewünscht, um früher reagieren zu können.

M Moser gesteht zu, es wäre sicherlich richtig gewesen, den Sozialausschuß vorab zu informieren, legt aber gleichzeitig dar, sie habe nicht die „Pferde scheu machen“ wollen, denn unter ihrer politischen Vorgabe, die Ausbildungsvergütung zusammen mit der Umlagefinanzierung unbedingt halten zu müssen, sei ein Prozeß der Meinungsbildung und der Prüfung des Beschlusses sowohl ressortübergreifend als auch auf Länderebene eingesetzt, für den sie die entsprechende Zeit benötigt habe, an dessen Ende jedoch das Ergebnis stand, daß das Finanzierungsverfahren mit hohen finanziellen Risiken verbunden sei. Schließlich handele es sich um ein Volumen in der Größenordnung von 4,5 Millionen DM im ersten Jahr und von 20 Millionen DM in den Folgejahren.

Abg. Baasch stimmt M Moser darin zu, daß mit einer Streichung des Passus über die Umlagefinanzierung der Ausbildungsvergütung - die aufgrund der aktuellen Rechtslage notwendig sei - , die Attraktivität dieses Berufszweiges speziell für jungen Menschen verloren ginge und der Personenkreis, der diese Ausbildung aufnehme, eingeschränkt werde. In Anbetracht dessen erachte er eine bundesrechtliche Änderung für notwendig.

Eine Anmerkung von Abg. Eichelberg aufgreifend, weist die Vorsitzende darauf hin, sie sei über die Problematik nicht in Kenntnis gesetzt worden, anderenfalls hätte sie sich dazu geäu-



bert. Daß es Probleme gebe, sei ihr bekannt gewesen. Aus diesem Grund habe sie M Moser gebeten, den Ausschuß heute zu informieren.

Die Vorsitzende geht auf die von M Moser unterbreiteten Vorschläge ein und betont, das Parlament könne das Risiko einer Verfassungsklage nicht eingehen. Hinsichtlich der Einschätzung eines späteren Inkrafttretens des Passus über die Ausbildungsvergütung stimmt sie der Ministerin zu. Die Vorschläge eines direkt zwischen Auszubildenden und Pflegeeinrichtung abzuschließenden Ausbildungsvertrages könne sie ohne gesetzliche Regelung des Finanzierungsverfahrens nicht erkennen. Sie ziehe daher den Schluß, eine finanzielle Regelung des Ausbildungsverhältnisses der Auszubildenden in der Altenpflege sei analog zur Krankenpflegeausbildung „gestorben“. Als Lösungsmöglichkeiten schlage sie vor, entweder das Gesetz zu verschieben oder aber - in Anlehnung an den von Abg. Baasch unterbreiteten Vorschlag - eine Bundesratsinitiative der Landesregierung mit dem Ziel, eine bundeseinheitliche Regelung zu schaffen, anzuregen.

Den Hinweis der Vorsitzenden, Bayern habe eine bundeseinheitliche Regelung der Altenpflegeausbildung verhindert, relativiert M Moser dahin, daß in dem Fall die Kulturhoheit der Länder angesprochen gewesen sei. Eine erneute Regelung der Pflegeausbildung auf Bundesebene sei dagegen dergestalt zu realisieren, daß die Krankenpflegeausbildung - basierend auf einem Bundesgesetz - für verschiedene Pflegezweige geöffnet würde. Damit sei eine bundesrechtliche Grundlage geschaffen, die eine rechtlich anders einzuschätzende Lage darstelle, als es bei dem an Bayern gescheiterten Versuch der Fall war, ein bundesweit geltendes Altenpflegeausbildungsgesetz einzuführen.

Sie gibt ihrer Überzeugung Ausdruck, daß eine solche Bundesratsinitiative mit Aussicht auf Erfolg auf den Weg gebracht werden könne und begrüße Anstöße des Landtages und der Landesregierung in Richtung auf eine bundeseinheitlich integrierte Pflegeausbildung, die ihrer Ansicht nach moduliert gestaltet werden müsse: Ausgehend von einer Grundausbildung müßten Möglichkeiten der Spezialisierung auf verschiedene Pflegebereiche unter Berücksichtigung unterschiedlicher Bildungsabschlüsse angeboten werden.

Da noch keine inhaltlichen Überlegungen angestellt worden seien, gebe es auch noch keine Überlegung zur Finanzierung, erwidert M Moser auf Nachfrage von Abg. Hunecke und fährt fort, Vorschläge der Bundesregierung zur Überarbeitung der Pflegeausbildung lägen noch nicht vor. Die Erarbeitung einer integrierten Ausbildung erfordere jedoch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit, da neben dem Bundesgesundheitsministerium - das für die Krankenpflege-

geausbildung verantwortlich sei - auch die für die Berufsausbildung und für alte und behinderte Menschen zuständigen Häuser einbezogen werden müßten.

Eine integrierte Pflegeausbildung müßte sowohl weiterhin von der gesetzlichen Krankenversicherung als auch von Kostenträgern, die für pflegebedürftige Menschen zuständig seien, finanziert werden. Ob die Pflegeversicherung nicht auch einen Teil dazu beitragen müsse, sei aufgrund ihres Auftrages nicht auszuschließen. Genaue Vorstellungen habe sie, M Moser, zur Zeit jedoch noch nicht.

Abg. Aschmoneit-Lücke betont, das Parlament könne das rechtliche und finanzielle Risiko nicht eingehen, und stellt vor diesem Hintergrund die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer weiteren Beratung und Verabschiedung des Gesetzentwurfes.

Der von M Moser präferierte Vorschlag berge die Gefahr, führt sie fort, daß sich die Abgeordneten, der Landtag wie auch die Landesregierung „lächerlich“ machten, wenn sie ein Gesetz verabschiedeten, das zwar inhaltliche Standards setze, das Vergütungs- und Finanzierungsverfahren allerdings den Betroffenen überlasse.

Aufgrund dessen - und nicht wegen der sachlichen Beurteilung - spreche sie sich dafür aus, das Gesetz nicht zu verabschieden. Sie hoffe auf eine zeitnahe bundeseinheitliche Regelung.

Abg. Geerds schließt sich dieser Ansicht unter dem Gesichtspunkt der Glaubwürdigkeit des Sozialausschusses an.

Abg. Böttcher teilt die Auffassung, daß sich weder das Parlament noch die Regierung das finanzielle Risiko leisten könnten.

Abg. Vorreiter plädiert dafür, zu einem parteiübergreifenden Beschluß zu gelangen. Sie richtet an M Moser die Bitte, die auszubildenden Schulen genau über den Sachstand und die zeitliche Perspektive zu informieren. M Moser verweist auf §§ 8 und 10 des Gesetzentwurfes. Das Gesetz - ohne einen Passus über die Ausbildungsvergütung - beinhalte eine Statusabsicherung der Schulen in ihrer Funktion als Ausbildungsträger. § 10 sehe die Vergabe von Landesmitteln für die Schulen vor, so daß sie davon ausgehe, daß die Schulen ein großes Interesse an einer gesetzlichen Regelung hätten.

Die Vorsitzende spricht sich dafür aus, die Landesregierung aufzufordern, auf Bundesebene entsprechend aktiv zu werden.

Abg. Baasch stellt fest, über den Gesetzentwurf könne heute keine Einigung erzielt werden, und schlägt eine Fortsetzung der Beratung am 19. November 1998 vor. Die Vorsitzende greift im Namen des Ausschusses diese Anregung auf.

M Moser thematisiert ferner den Vorschlag, die Altenpflegehelferinnen- und -helferausbildung in das Gesetz zu integrieren. Dagegen spreche, daß die Helferausbildung nach dem Pflegeversicherungsgesetz nicht die Fachkraftanerkennung nach sich ziehe. Der Arbeitsmarkt gebe zudem für diese Berufsqualifikation angesichts von über 1.000 arbeitslos gemeldeten Altenpflegehelferinnen und Altenpflegehelfern nicht viel her.

Die Fachleute seien der Auffassung, daß die Pflegeassistenten für alle Pflegeberufe unzureichend geregelt sei. Gesetzlich sei das nur in der Krankenpflege im Rahmen einer einjährigen Hilfeausbildung geregelt, die sehr einseitig auf Assistenz im Krankenhaus orientiert sei. Für die Bereiche der ambulanten Pflege und der häuslichen Krankenpflege gebe es keine vernünftige Ausbildung mit niedrigschwelligem Zugang, die eine breite Assistenzmöglichkeit eröffne.

Das Ministerium sei zu dem Ergebnis gekommen, modellhaft einen Ausbildungsgang für Pflegeassistenten ins Leben zu rufen. Ohne große schulische Vorqualifikation müsse eine dreijährige Ausbildung an der Schnittstelle zwischen häuslicher, sozial-pflegerischer Betreuung und kranken- und altenpflegerischer Assistenz angesiedelt werden.

Das Ministerium bereite einen entsprechenden Vorschlag für das Kabinett in Zusammenarbeit mit Wirtschafts- und Bildungsministerium vor. Eine interministerielle Gruppe von Fachleuten habe bereits getagt.

Die Vorsitzende, Abg. Walhorn, schließt die Sitzung um 14:55 Uhr.

gez. Frauke Walhorn

Vorsitzende

gez. Birgit Raddatz

Geschäfts- und Protokollführerin