

UNIVERSITÄT HAMBURG

FACHBEREICH RECHTSWISSENSCHAFT II
Forschungsstelle für Sozialrecht und Sozialpolitik
- Geschäftsführung -
PROF. DR. GERHARD IGI.

Uni Hamburg - FB Rechtswissenschaft II - Forschungsstelle Sozialrecht u. Sozialpolitik
Edmund-Siemers-Allee 1, 20146 Hamburg

Tel: 040 / 41 23 - 57 52 (Sekretariat: - 56 53)
Behördennetz: 9.38 - 57 52 (*)
Fax: 040 / 41 23 - 62 80

Präsidentin des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

4000 Düsseldorf 1

Ihr Zeichen: I.1.C.

Unser Zeichen: landtag.001

Datum: 20.05.1994

Betreff: Anhörung am 1. Juni 1994 zum Gesetzentwurf "Altenpflegegesetz"

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

bitte finden Sie beiliegend mein schriftliches Statement für die
vorgenannte Anhörung.

Mit freundlichem Gruß

Igi

Anlage

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/3345

A1, A2

Statement
anläßlich der
Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit,
Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten
der Vertriebenen und Flüchtlinge des Landtags
Nordrhein-Westfalen

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung
"Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Alten-
pflegegesetz - 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 Verfassungsrechtliche Fragen der Erhebung einer Umlage zur Finanzierung der Vergütung der Ausbildung in der Altenpflege

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 Gesetzentwurf nur noch in Anlehnung an das Pflege-Versicherungsgesetz 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 können, 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).

Die Erhebung eines Umlagebetrages zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Ein Umlagebetrag geht zwar zu Lasten der Betreiber von Altenpflegerischen Einrichtungen und Diensten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildungsabgabe (BVerfGE 55, 274) ist es aber möglich, mit einer Sonderabgabe, wie sie der vorgesehene Umlagebetrag darstellt, Angehörige bestimmter Gruppen in Anspruch zu nehmen. Die Sonderabgabe dient der Finanzierung besonderer Aufgaben, zu denen eine Gruppe eine deutlich größere, durch eine objektive Interessenlage geprägte Sachnähe aufweist als die Allgemeinheit und deren Bewältigung in eine herausragende Verantwortung dieser Gruppe fällt. Diese Merkmale sind bei dem Umlagebetrag zur Erstattung der Kosten der Ausbildungsvergütung bei den Trägern der Ausbildung gegeben.

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.

2 **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 *Weitergabe 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 *Pflegeversicherungs-Gesetz* 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.

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.

3 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 Unfallversicherungen 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 Grundquali-

fizierung, 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.