

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/976**

A01, A10

**Bundesverband privater Anbieter
sozialer Dienste e.V.
(bpa)**

Stellungnahme zum

**Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Pflegeberufere-
form in Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 19.11.2018

Vorbemerkung

Seit Einführung der Altenpflegeumlage im Jahr 2012 verzeichnet die Altenpflegeausbildung einen beispiellosen Erfolg: Die Ausbildungszahlen haben sich mehr als verdoppelt – was angesichts des Fachkräftemangels auch mehr als notwendig war. Dieser phänomenale Anstieg der Ausbildungskapazitäten war nur mithilfe des 100%igen Engagements der Träger der praktischen aber auch der theoretischen Ausbildung zu schaffen.

Die Träger der Fachseminare für Altenpflege haben sowohl die Einführung der Umlage als auch den damit einhergehenden notwendigen Ausbau der Plätze stets vollumfänglich unterstützt. Alleine der bpa hat in den letzten 5 Jahren durch den sukzessiven Ausbau seiner apm gGmbH die Platzkapazitäten auf knapp 1.400 erweitert und bildet aktuell entsprechend viele Fachkräfte aus.

Bei einem solchen Anstieg der Zahlen, war die Sorge berechtigt, dass die Qualität der Ausbildung hierunter eventuell leidet. Das zuständige Ministerium hatte daher eine Studie in Auftrag gegeben, die die Qualitätsentwicklung in der Altenpflegeausbildung in Bezug auf die Ausweitung der Ausbildungskapazitäten überprüfen sollte. Die Studie der Hochschule für Gesundheit in Bochum und des Deutschen Instituts für angewandte Pflegeforschung e.V. bestätigt, dass die Qualität trotz erheblicher Kapazitätsausweitung mit den vorhandenen Betriebsstrukturen der Fachseminare gesichert werden konnte. Zu diesen Betriebsstrukturen zählt z.B. auch der aktuelle Personalmix der Lehrkräfte. Auch aufgrund eines leer gefegten Marktes an Pflegepädagogen sind heute Lehrende unterschiedlichster Qualifikationen an den Fachseminaren mit der Ausbildung des „Nachwuchses“ beschäftigt. Nach der Landesberichterstattung Gesundheitsberufe NRW verfügen aktuell gerade einmal **30 Prozent** der Lehrkräfte an Pflegeschulen in NRW über einen Masterabschluss oder einen vergleichbaren Hochschulabschluss. Dieser Mix an beruflichen Qualifikationen unter den Lehrkräften der Fachseminare sichert derzeit laut der Studie die Qualität und es gibt somit keinen nachvollziehbaren Grund, diesen Personalmix von heute auf morgen aufzukündigen und - wie im Gesetzentwurf vorgesehen - fast **70%** Masterabschlüsse zu fordern.

Ohnehin wäre dies eine unerfüllbare Anforderung, da es die Pflegepädagogen auf Masterniveau gar nicht gibt (derzeit bieten gerade einmal nach unserer Kenntnis 5 Hochschulen in NRW einen entsprechenden Masterstudiengang an) - ergo würden faktisch nur die Ausbildungskapazitäten an den Schulen dramatisch zurückgefahren werden müssen. Zudem würde sich der Wettbewerb um Lehrkräfte zwischen den Sektoren Krankenhaus und Altenhilfe eklatant verschärfen, zu Lasten der Fachseminare für Altenpflege, die lediglich über die Hälfte der finanziellen Ausstattung der Krankenschulen im Land verfügen.

Zunächst müssen also die Kapazitäten der Studienplätze für Pflegepädagogen ausgebaut werden – danach könnten sukzessive die Anforderungen an die Qualifikation der

Lehrenden nach oben „geschraubt“ werden. Andernfalls fallen tausende Pflegeschulplätze im Land weg, geschweige denn können dringend benötigte zusätzliche Schulplätze geschaffen werden.

Wir möchten außerdem darauf hinweisen, dass es für andere Gesundheitsberufe wie z.B. die Physiotherapie keine vergleichbaren Standards gibt. Die Anforderung an die Lehrkräfte in diesen Branchen beinhalten kein Hochschulstudium bzw. Master-Abschluss. Es ist für uns nicht nachvollziehbar, warum bei der Ausbildung von Pflegekräften mit einem möglichst gering zu haltendem Risiko für die Gesundheit der Bürger argumentiert und die hohen Anforderungen an die Lehrenden damit begründet werden, während dieses Argument in anderen Branchen des Gesundheitswesens anscheinend nicht greift. Vor diesem Hintergrund erscheint es mehr als angemessen, alles daran zu setzen, mit den derzeitigen Lehrkräftestrukturen an unseren Pflegeschulen im Land in jedem Fall die bestehenden Platzkapazitäten abzusichern und wenn möglich noch weiter auszubauen.

Am Rande merken wir an, dass das Ministerium davon ausgeht, dass es für die Umsetzung des neuen Gesetzes erheblich mehr Personal braucht. Es wäre sehr in unserem Sinne, wenn das Land daraus ebenfalls die Erkenntnis ableiten würde, dass nicht für das Ministerium, sondern auch für die Pflegeschulen und die Pflegeeinrichtungen mit der Umsetzung der Pflegeberufereform der Aufwand und damit der Refinanzierungsbedarf entsprechend steigt.

Im Einzelnen:

§ 2 Ombudsstelle

Für Streitigkeiten zwischen Auszubildenden soll eine Ombudsstelle gebildet werden. Im PflBRefG ist diese Möglichkeit eine Kann-Bestimmung, von der das Land NRW hiermit Gebrauch macht. Die Bestellung der Ombudsperson soll durch die Leitung der für die Verwaltung des Ausgleichsfonds zuständigen Stelle im Benehmen mit dem Ministerium erfolgen. Das erscheint uns nicht nachvollziehbar: Wieso soll ein Verwaltungsleiter die Ombudsperson bestellen?

Wir gehen aufgrund des Charakters einer Kann-Regelung davon aus, dass eine Abweichung in diesem Punkt von der bundesgesetzlichen Regelung durchaus möglich und aus unserer Sicht vor allem sinnvoll ist. Da es um Streitigkeiten zwischen den Auszubildenden und den Trägern der praktischen Ausbildung, also den Einrichtungen geht, wäre unseres Erachtens ein Einvernehmen mit den verbandlichen Vertretern derselben mehr als sinnvoll.

§ 3 Abs. 1 Übergangsregelung für die Qualifikation der Lehrkräfte

Die Zielvorgabe des Bundesgesetzgebers in § 9 Abs. 1 Nr. 2 PflBRefG ist, dass an den Pflegeschulen ausschließlich Lehrende mit einem Master- oder vergleichbarem Abschluss tätig sind. Er ermächtigt die Länder in § 9 Abs. 3 PflBRefG für einen Übergangszeitraum bis Ende 2029 auf diese Anforderung entweder ganz zu verzichten, oder eine Quote für die Masterabschlüsse festzulegen.

Der Landesgesetzgeber macht mit der gewählten Formulierung von dieser Ermächtigung Gebrauch. Er legt in § 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs fest, dass zunächst bis 2025 Ausnahmen von der Master-Qualifikation der Lehrenden in einem bestimmten Umfang zulässig sind. Die gewählte Formulierung bedarf der dringenden Änderung.

Zunächst ist uns nicht klar, warum im Gegensatz zum ersten Entwurf der Zeitraum von 2029 auf 2025 „zurückgefahren“ wurde. Geht der Gesetzgeber ernsthaft davon aus, dass die Möglichkeit besteht, dass bereits nach 5 Jahren die Zielvorgabe von 100% Masterabsolventen unter den Lehrenden erreicht sein könnte? Uns erscheint dies mehr als zweifelhaft. Der Zeitraum bis 2029 gibt den Pflegeschulen ein wenig mehr Sicherheit und ist darüberhinaus eindeutig vom Bundesgesetz gedeckt. Außerdem erspart eine Regelung bis 2029 dem Ministerium eventuell die Entwicklung einer zusätzlichen Rechtsverordnung, die so mit hoher Wahrscheinlichkeit gem. § 3 Abs. 2 allein wegen der zeitlichen Verlängerung erlassen werden müsste.

Wir fordern daher die Formulierung:

*„Abweichend von § 9 Absatz 1 Nummer 2 des Pflegeberufgesetzes ist es bis zum 31. Dezember **2029** zulässig, ...“*

Darüberhinaus erscheint uns grundsätzlich der Personalschlüssel unterhalb von Master- oder vergleichbarem Abschluss für neu einzustellende Lehrkräfte als willkürlich, nicht für die Praxis angemessen und damit als deutlich zu gering, wenn nicht gar überflüssig!

Um langfristig, spätestens ab Januar 2030 die Anforderungen des Bundesgesetzgebers zu erfüllen, muss in der Praxis ab Inkrafttreten des Gesetzes nahezu jede frei werdende Stelle an einer Pflegeschule mit einem Masterabsolventen besetzt werden. Bereits heute gibt es einen deutlichen Bedarf an diesen Absolventen, der derzeit jedoch nicht gedeckt werden kann, da die Ausbildungskapazitäten für diese Zielgruppe schlicht nicht existieren.

Unsere klare Forderung an die Landesregierung ist daher, dass im Land ausreichend Studienplätze für die erforderlichen Masterabschlüsse geschaffen werden.

Diese Aufforderung ergeht übrigens ebenfalls vom Bundesgesetzgeber an die Länder in der Begründung zu § 9 PflBRefG. Als ersten Schritt zur Steigerung der Kapazitäten befürworten wir die Abschaffung des Numerus Clausus auf den pflegepädagogischen Master-Studiengängen. Derzeit ist es in ganz NRW für jeden potentiellen Pflegepäda-

gogen unmöglich einen solchen Studienplatz zu erhalten, wenn er nicht mindestens den NC von 2,5 erfüllt. Diese Maßnahme - und die Schaffung der hierdurch notwendig werdenden Plätze - wäre Grundvoraussetzung dafür, jedem Bachelor-Absolventen einen weiterführenden Studienplatz zur Verfügung zu stellen.

Wenn nun zur Erreichung der Zielvorgabe (100% Master oder vergleichbar oder Bestand) jede unbefristete Neueinstellung ab 2020 ein Masterabschluss (oder vergleichbar) sein muss, ist jede weitere Quote für die Übergangszeit verzichtbar, da mit ihr auch immer die Gefahr einhergeht, dass bei Nichteinhaltung ein Abbau von Kapazitäten erfolgt, bzw. erfolgen muss. **Dieser mögliche Verzicht auf eine Quote wird vom Bundesgesetzgeber ausdrücklich in § 9 Abs. 4 PflBRefG erwähnt und wäre aus unserer Sicht für die Übergangsfrist bis 31.12.2029 die beste Lösung.**

Die im vorliegenden Entwurf formulierte Lösung sieht die Möglichkeit vor, dass Pflegeschulen bei den neu einzustellenden Lehrenden ab 2020 in einem Umfang von ca. 33% auf Hochschulabsolventen unterhalb des Master-Niveaus zurückgreifen dürfen.

Excurs: Das ergibt sich, wenn man je Kurs 20 Schüler rechnet und damit bei einem Fachseminar mit 120 Schülern von 6 Kursen ausgeht. Da jeder Kurs mit 0,5 VK eines hauptamtlich Lehrenden besetzt sein muss, wären es in dieser Pflegeschule 3 VK insgesamt, von denen maximal 1 VK unter die Ausnahme des § 3 Abs. 1 fallen darf; also 1/3 oder 33%.

In der Praxis sähe es so aus, dass ein Fachseminar mit bis zu 120 Schülern die erste frei werdende Stelle ab dem 1. Januar 2020 mit einem Bachelorabsolventen einer Hochschule besetzen dürfte. Dies wär für dieses Fachseminar jedoch bis 2025 die erste und letzte Einstellung unterhalb des Master-Niveaus. Jede weitere frei werdende oder zusätzlich geschaffene Stelle müsste mit einem Master-Absolventen (oder vergleichbarem Niveau) oder einer bestandsgeschützten Lehrkraft besetzt werden.

Die Quote für neu einzustellende Masterabsolventen läge demnach ab 2020 bei 67% - dies erscheint angesichts der bestehenden Fluktuation als nahezu unmöglich!

Laut Information der *Landesberichterstattung Gesundheitsberufe 2015* (s. Anlage) verfügen aktuell lediglich ca. 28,5% aller Lehrenden über einen Masterabschluss in Medizin- oder Pflegepädagogik. Eine Quote für Master-Absolventen, wie derzeit im Entwurf vorgesehen, müsste daher unter Berücksichtigung dieser aktuellen Betriebsstrukturen bei max. 25% liegen. Jede höhere Quote würde bei Inkrafttreten des Landesgesetzes einen landesweiten, drastischen Abbau der Ausbildungskapazitäten riskieren, was unbedingt und mit allen Mitteln vermieden werden muss.

Dass diese Betriebsstrukturen eine Ausbildung von guter Qualität ermöglicht, ergibt sich für die Altenpflege auch aus der *Studie zur Qualitätsentwicklung in der Altenpflegeausbildung* und wurde in unserer Vorbemerkung bereits ausführlich dargestellt.

Wir fordern daher, für die Übergangsfrist bis zum Jahresende 2029 auf jegliche Mindestanforderungen bei den Lehrenden bezüglich eines Masterabschlusses zu verzichten. § 3 sollte wie folgt umformuliert werden:

„Abweichend von § 9 Absatz 1 Nummer 2 des Pflegeberufgesetzes ist für eine Übergangsfrist bis 31.12.2029 der Nachweis der geforderten Hochschulabschlüsse nicht erforderlich.“

Mit einer Formulierung wie im vorliegenden Entwurf enthalten schafft der Gesetzgeber unmöglich erfüllbare Anforderungen, die als Konsequenz keineswegs die Absicherung der Qualität der Ausbildung vorantreiben, sondern vielmehr den drastischen Abbau der Ausbildungskapazitäten ab 2020 befördern und damit mittelfristig eine noch weit-aus bedrohlichere Unterversorgung der Pflegebedürftigen in Krankenhäusern und Altenheimen riskieren, als sie auch ohne die vorliegende Regelung bereits existiert.

Abs. 2

Das Ministerium behält sich mit diesem Absatz die Möglichkeit vor, weitere Ausnahmeregelungen bezüglich der Lehrenden an den Pflegeschulen bis Ende 2029 per Rechtsverordnung zu regeln.

Wir gehen davon aus, dass sich dieser Absatz nicht allein auf die zeitliche Schiene beschränkt, sondern dass auch der Umfang der Ausnahmen bei Bedarf über den Abs. 1 hinaus erweitert werden kann. Dies sollte jedoch klarer formuliert werden.

Wir gehen nämlich ebenfalls davon aus, dass das Ministerium von dieser Möglichkeit wird Gebrauch machen müssen, um den Abbau von Ausbildungskapazitäten an den Pflegeschulen im Land zu verhindern.

Wir schlagen daher folgende Formulierung des Absatzes vor:

*„Darüberhinaus regelt das für die Pflegeberufe zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung, inwieweit für die Lehrkräfte (...) **im Zeitraum ab dem 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2029 die erforderliche Hochschulbildung nicht oder nur für einen Teil der Lehrkräfte auf Masterniveau oder auf vergleichbarem Niveau vorliegen muss.**“*

Mit dieser Formulierung ist sichergestellt, dass bei einer Entwicklung dahingehend, dass es bei weitem nicht ausreichend Masterabsolventen gibt, die neu eingestellt werden können, das Ministerium umfassend eine Erweiterung der Ausnahmen „verordnet“ und Pflegeschulen nicht auf Einzelanträge zwecks Ausnahmegenehmigung angewiesen sind.

Abs. 3

Wir begrüßen den neu aufgenommenen ausdrücklichen Verweis auf den Bestandschutz für die Lehrenden im Bundesgesetz.

Abs. 4

Auch die Möglichkeit für die Bezirksregierungen, auf Antrag weitere Ausnahmen zuzulassen begrüßen wir dem Grunde nach. Wir regen jedoch an, mindestens in die Gesetzesbegründung Beispiele für „begründete Einzelfälle“ aufzunehmen, damit die Verwaltungspraxis eine Orientierung hat und eine landeseinheitliche Genehmigungspraxis wahrscheinlicher wird.

So könnte in der Begründung z.B. stehen, dass ein begründeter Einzelfall anzunehmen ist, wenn eine Lehrerstelle trotz Ausschreibung über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten nicht mit einem Masterabsolventen besetzt werden kann. Ebenfalls ein begründeter Einzelfall könnte vorliegen, wenn der Bewerber einen Bachelor-Abschluss an einer Hochschule erworben hat und zusätzlich über 1-2 Jahre Berufserfahrung (nach 2020) verfügt.

§ 4 Verordnungsermächtigung

In diesem Paragraph wird umfassend bestimmt, was das Ministerium alles per Verordnung regeln darf. Grundsätzlich sind wir mit den Formulierungen einverstanden.

Zu Nr. 6: Die Kompetenz des Landes zur Regelung der Einzelheiten zur Prüfung etwaiger Mehr- oder Minderausgaben bei der Ausbildungsvergütung im Verhältnis zur Ausgleichszuweisung ist nur gegeben wenn es keine Finanzierungsverordnung vom Bundesgesetzgeber gibt. Da diese demnächst vorliegen wird, bedarf es unseres Erachtens dieser Ermächtigung nicht.

Zu Nr. 12: Das Ministerium wird ermächtigt, den Inhalt der berufspädagogischen Weiterbildung für die Praxisanleitung zu bestimmen. Damit soll der bisherige NRW-Standard Praxisanleitung verbindlich vorgegeben werden. Dafür gibt es allerdings im PflBRefG keine rechtliche Ermächtigung. Außerdem erschließt sich uns die Notwendigkeit einer solchen Vorgehensweise nicht. Bereits ohne die Verbindlichkeit arbeiten wohl die meisten Weiterbildungsinstitute anhand dieses Standards. Dennoch ist heute in begründeten Ausnahmefällen eine Abweichung vom Standard möglich – was sich in der Praxis bewährt hat!

Diese Ermächtigungsgrundlage lehnen wir daher als nicht notwendig ab.

ENDE

Anlage: „Statistik zu Lehrenden aus dem Gesundheitswesen“,
Landesberichterstattung Gesundheitsberufe 2015, DIP e.V.

Anlage zur bpa Stellungnahme zur Umsetzung Pflegeberufereform vom 19.11.2018

Statistik zu Lehrenden aus dem Gesundheitswesen“, Landesberichterstattung Gesundheitsberufe 2015, DIP e.V.

	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014
Lehrkräfte mit abgeschlossener Weiterbildung als Unterrichtspflegekraft bzw. Lehrer/-in für Pflegeberufe	1183	1236	1121	1100	1032	996	943	880	904	857	821	822
Lehrkräfte mit abgeschlossenem Studium der Pflege-/Medizinpädagogik	240	339	333	404	441	481	536	627	673	711	743	906
Lehrkräfte mit Lehramt an berufsbildenden Schulen	38	28	26	25	16	19	30	21	10	14	18	19
Lehrkräfte mit Lehramt an allgemeinbildenden Schulen	97	104	88	75	40	61	65	73	68	77	76	71
Ärzt(e)/-innen, Apotheker/-innen	201	204	189	182	98	173	141	132	127	86	95	99
Übrige Fachlehrkräfte mit Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss	306	332	304	314	319	329	352	336	360	409	381	488
Staatlich anerkannte Pflegekräfte	105	108	80	73	78	69	59	70	84	95	86	142
Lehrkräfte mit Ausbildung in einem der übrigen nichtärztlichen Gesundheitsberufe mit pädagogischer Zusatzqualifikation	293	282	287	286	245	245	269	293	277	280	278	278
Lehrkräfte mit Ausbildung in einem der übrigen nichtärztlichen Gesundheitsberufe ohne pädagogische Zusatzqualifikation	321	299	279	280	328	304	262	287	268	205	242	251
Sonstige Lehrkräfte mit anderen als den o.g. Qualifikationen	46	120	83	117	71	82	65	64	67	66	96	103
Insgesamt	2886	3052	2790	2856	2776	2759	2722	2783	2838	2800	2836	3179