



Ausarbeitung

Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege durch ein Umlageverfahren nach derzeitigem Bundes- und Landesrecht



Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege durch ein Umlageverfahren nach derzeitigem Bundes- und Landesrecht[REDACTED]
Aktenzeichen:

Abschluss der Arbeit:

Fachbereich:

[REDACTED]

[REDACTED]
WD 9 – 003/10

11.02.2010

WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	10
2.	Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung durch Berücksichtigung in den Pflegesätzen des Trägers der praktischen Ausbildung (§§ 24 AltPflG, 82a SGB XI)	11
3.	Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung durch ein landespezifisches Umlageverfahren (§ 25 AltPflG i.V.m. den Altenpflegeausgleichsverordnungen der Bundesländer)	13
3.1.	Die bundesrechtliche Verordnungsermächtigung des § 25 AltPflG	14
3.1.1.	Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Erhebung einer Ausbildungsumlage nach § 25 AltPflG im Überblick	14
3.1.2.	Der Ausnahmecharakter des Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG im Verhältnis zum Abrechnungsverfahren nach § 24 AltPflG	15
3.2.	Bundesländer, in denen auf der Grundlage des § 25 AltPflG ein Umlageverfahren eingeführt worden ist	17
3.2.1.	Baden-Württemberg	17
3.2.1.1.	Ziel des Ausgleichsverfahrens	18
3.2.1.2.	Beteiligte und Zuständigkeit	18
3.2.1.3.	Bestimmung der Höhe der Ausgleichsmasse	18
3.2.1.4.	Grundlage für die Ermittlung der Höhe der Ausgleichsbeträge	19
3.2.1.5.	Erhebung der Ausgleichsbeträge und Erstattung der Ausgleichszuweisungen	20
3.2.1.6.	Höhe der Erstattungen	20
3.2.1.7.	Erstattungsfähige Ausbildungsvergütungen	20
3.2.1.8.	Überprüfung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens	21
3.2.1.9.	Ergänzende Informationen zur Altenpflegeausbildungsumlage in Baden-Württemberg	21
3.2.2.	Bremen	21
3.2.2.1.	Rechtshistorischer Hintergrund des in Bremen eingeführten Ausgleichsverfahrens	22
3.2.2.2.	Einzelheiten zum Regelungsinhalt der Rechtsverordnung vom 9. September 2008	24
3.2.3.	Rheinland-Pfalz	25
3.2.3.1.	Einführung eines Ausgleichsverfahrens	26
3.2.3.2.	Überprüfung der Erforderlichkeit der Fortführung des Ausgleichsverfahrens	27
3.2.3.3.	Erstattung von Ausbildungsvergütungen und Weiterbildungskosten	28
3.2.3.4.	Erhebung der Ausgleichsbeträge	29
3.2.3.5.	Berechnung der Erstattungs- und Ausgleichsbeträge	29
3.2.3.6.	Durchführung der Erhebung der Ausgleichsbeträge und der Erstattung	32

3.2.4.	Sachsen	34
3.2.4.1.	Einführung des Ausgleichsverfahrens zum 1. August 2003	34
3.2.4.2.	Aussetzung des Ausgleichsverfahrens zum Ausbildungsjahr 2006/2007	35
3.2.4.3.	Beendigung des Ausgleichsverfahrens mit Ablauf des Ausbildungsjahres 2007/2008	35
3.2.4.4.	Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009	36
3.3.	Die Refinanzierung landesrechtlicher Umlagen nach § 82a Abs. 3 und 4 SGB XI	37
3.3.1.	Inhaltliche Anforderungen an landesrechtliche Umlagen (§ 82a Abs. 3 SGB XI)	37
3.3.2.	Verfahrensregelungen bei Streitigkeiten über die Umlage (§ 82a Abs. 4 SGB XI)	39
4.	Literaturverzeichnis	41
5.	Anlagenverzeichnis	41
5.1.	Bundesrechtliche Regelungen	41
5.1.1.	Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG)	41
5.1.2.	Auszug aus dem Heimgesetz (HeimG)	42
5.1.3.	Auszug aus dem Elften Buch Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung (SGB XI)	42
5.1.4.	Auszug aus dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung (SGB III)	42
5.2.	Landesrechtliche Regelungen und ergänzende Informationen zur Einführung von Altenpflegeausbildungsumlagen in den Ländern	42
5.2.1.	Baden-Württemberg	42
5.2.2.	Bremen	43
5.2.3.	Rheinland Pfalz	43
5.2.4.	Sachsen	44
5.3.	Überblick über die Finanzierung der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege in den Bundesländern	45

- Zusammenfassung -

Die Ausbildung zur „Altenpflegerin“ bzw. zum „Altenpfleger“ erfolgt seit dem 1. August 2003 auf der bundesgesetzlichen Grundlage des Altenpflegegesetzes (AltPflG) vom 17. November 2000. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde die Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe dagegen ausschließlich auf der Grundlage von länderspezifischen Regelungen durchgeführt. Dabei waren in einzelnen Ländern Ausbildungen im dualen System nach dem Berufsbildungsgesetz, in anderen Ländern Ausbildungen in überbetrieblichen Ausbildungsstätten sowie schließlich über die Zuordnung der Ausbildung zum Schulrecht vorgesehen. Dementsprechend unterschiedlich war in den Ländern auch die Finanzierung der Ausbildungskosten geregelt. Mit dem Altenpflegegesetz des Bundes gilt nunmehr für die Altenpflege eine bundeseinheitliche Regelung. Für die Ausgestaltung der Ausbildung zur Altenpflegehilfe einschließlich ihrer Finanzierung sind (weiterhin) allein die Länder zuständig.

Nach dem Altenpflegegesetz des Bundes hat der Träger der praktischen Ausbildung der Schülerin bzw. dem Schüler für die gesamte Dauer der Ausbildung eine angemessene Ausbildungsvergütung zu zahlen, soweit nicht Ansprüche auf Arbeitslosen- oder auf Übergangsgeld bestehen (§ 17 Abs. 1 AltPflG). Im dritten Ausbildungsjahr einer Weiterbildung zur Altenpflegerin oder zum Altenpfleger, die nach dem 31. Dezember 2005 beginnt, hat der Träger der praktischen Ausbildung der Schülerin oder dem Schüler nach § 17 Abs. 1a AltPflG über die Ausbildungsvergütung hinaus die Weiterbildungskosten entsprechend § 79 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 SGB III zu erstatten, sofern diese im dritten Ausbildungsjahr anfallen.

Zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung sowie der nach § 17 Abs. 1a AltPflG zu erstattenden Weiterbildungskosten wird dem Träger der praktischen Ausbildung durch § 24 Satz 1 AltPflG zum einen die Möglichkeit eingeräumt, diese Kosten, soweit es sich nicht um Aufwendungen und Kosten nach § 24 Satz 2 AltPflG handelt, in den Entgelten oder Vergütungen für seine Leistungen, also in den Pflegesätzen, zu berücksichtigen (sog. Abrechnungsverfahren). Bei Einrichtungen, die zur ambulanten, teil- oder vollstationären Versorgung von Pflegebedürftigen nach dem SGB XI zugelassen sind, richtet sich die Berücksichtigung der Kosten der Ausbildungsvergütung und der nach § 17 Abs. 1a AltPflG zu erstattenden Weiterbildungskosten einschließlich einer Ausbildungsumlage im Sinne des § 25 AltPflG in den Vergütungen dagegen ausschließlich nach dem SGB XI (§ 24 Satz 3 AltPflG). Die entsprechende Rechtsgrundlage für eine Refinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege über die Pflegesätze bei Einrichtungen im Sinne des § 24 Satz 3 AltPflG findet sich in § 82a SGB XI. Wird die Ausbildungsvergütung durch ein landesrechtliches Umlageverfahren nach § 82a Abs. 3 SGB XI finanziert, bleibt sie gem. § 82a Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 SGB XI als solche in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen außer Betracht.

Die dem Träger der praktischen Ausbildung nach § 24 AltPflG und § 82a SGB XI eingeräumte Möglichkeit, die Kosten der Ausbildungsvergütung in den Pflegesätzen zu berücksichtigen, ist nur eine gesetzlich geregelte Variante zur Refinanzierung dieser Kosten. Darüber hinaus können die Länder – abweichend von § 24 AltPflG – auf der Grundlage der bundesrechtlichen Verordnungsermächtigung des § 25 AltPflG ein Umlage- bzw. Ausgleichsverfahren zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Einrichtungen einführen mit der Folge, dass die Kosten der Ausbildungsvergütung durch Ausgleichsbeträge auch der nicht ausbildenden Einrichtungen mitfinanziert werden (sog. Ausgleichsverfahren). Die Ausbildungsumlage nach § 25 AltPflG ist dabei so ausgestaltet, dass sie nur zur Aufbringung der Kosten der Ausbildungsvergütung und der nach

§ 17 Abs. 1a AltPflG zu erstattenden Weiterbildungskosten eingesetzt werden kann. § 25 Abs. 1 Satz 1 AltPflG ermächtigt die Landesregierungen, 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 Einrichtungen, die als Träger der praktischen Ausbildung in Betracht kommen, Ausgleichsbeträge erhoben werden, und zwar unabhängig davon, ob dort Abschnitte der praktischen Ausbildung durchgeführt werden. Dies gilt nach § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG jedoch nur, wenn ein Ausgleichsverfahren erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Hat eine Landesregierung ein solches Ausgleichsverfahren eingeführt, so ist sie nach § 25 Abs. 3 AltPflG verpflichtet, in angemessenen Zeitabständen die Notwendigkeit der Fortführung zu überprüfen.

Von zentraler Bedeutung für das Verständnis des Zwecks der Verordnungsermächtigung in § 25 AltPflG ist der Ausnahmecharakter des Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG im Verhältnis zum Abrechnungsverfahren nach § 24 AltPflG. Diese Nachrangigkeit des Ausgleichsverfahrens lässt sich im Anschluss an die grundlegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009 zur Altenpflege-Ausgleichsverordnung der Sächsischen Staatsregierung insbesondere mit der Vorschrift des § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG und der Entstehungsgeschichte der §§ 24 und 25 AltPflG begründen.

Der Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG liegt die Erwartung des Bundesgesetzgebers zugrunde, dass die Neuordnung der Ausbildung zum Altenpfleger und zur Altenpflegerin durch das am 1. August 2003 in Kraft getretene Altenpflegegesetz im Regelfalle von sich aus dazu führt, dass ein angemessenes Angebot an Ausbildungsplätzen bereitgestellt wird. § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG ermächtigt die Landesregierung zur Einführung des Ausgleichsverfahrens daher nur, wenn besondere Umstände in ihrem Land die Gefahr begründen, dass sich diese Regelerwartung nicht erfüllt. Eine mögliche Ursache für ein unzureichendes Angebot sieht das Altenpflegegesetz in der besonderen Belastung der ausbildenden Pflegeeinrichtungen mit den Kosten der Ausbildungsvergütung, die zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber den nicht ausbildenden Pflegeeinrichtungen führen kann. Dies folgt daraus, dass es als Mittel zur Abhilfe mit § 25 AltPflG ein Umlageverfahren bereitstellt, durch das die unterschiedliche Belastung ausgeglichen wird. Das Gesetz vertraut aber darauf, dass der rechtliche Rahmen des AltPflG grundsätzlich hinreicht, damit die Marktkräfte ein angemessenes Angebot an Ausbildungsplätzen schaffen und dass es einer staatlich eingerichteten Umlage zum Ausgleich der unterschiedlichen Kostenbelastung im Regelfalle nicht bedarf. Dies ergibt sich daraus, dass es die Umlage- oder Ausgleichsregelung nicht voraussetzungslos, sondern nur für den Fall vorgesehen hat, dass sie erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG).

Der Ausnahmecharakter des Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG lässt sich auch aus der Entstehungsgeschichte der Regelung ableiten. Mit § 25 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 AltPflG sollte den strengen Anforderungen Rechnung getragen werden, die das Bundesverfassungsgericht an die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit derartiger Sonderabgaben – schon vor seinem Beschluss vom 17. Juli 2003 zu älteren landesrechtlich geregelten Altenpflegeumlagen – entwickelt hatte. § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG geht darüber hinaus. Mit dieser Vorschrift sollte ausweislich der Gesetzesmaterialien eine Nachrangigkeit des Ausgleichsverfahrens begründet werden. In der Beschlussempfehlung und dem Bericht des zuständigen Bundestagsausschusses wird ausgeführt, die Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG bedeute, dass zunächst grundsätzlich von einem Abrechnungsverfahren nach § 24 AltPflG ausgegangen werde. Stelle sich jedoch heraus, dass die Altenheime bzw. stationären Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste keine angemessene

Zahl von Ausbildungsplätzen für die Schülerinnen und Schüler bereitstellen, könnten die Länder von der Ermächtigung der Umlagefinanzierung Gebrauch machen. Die Einführung des Ausgleichsverfahrens durch die Bundesländer setzt damit die Feststellung besonderer Umstände voraus, die den Schluss zulassen, dass sich die erwähnte Regelerwartung des Bundesgesetzgebers in dem jeweiligen Lande voraussichtlich nicht erfüllen werde.

Von der Möglichkeit, zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege ein Ausgleichsverfahren nach § 25 AltPflG einzuführen, haben – soweit erkennbar – bislang (nur) die Länder Baden- Württemberg, Bremen, Rheinland- Pfalz und Sachsen Gebrauch gemacht:

Die Landesregierung Baden- Württemberg hat ein derartiges Umlageverfahren mit der am 22. Oktober 2005 in Kraft getretenen „Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung (AltPflAusglVO)“ vom 4. Oktober 2005 eingeführt. Das auf der Grundlage dieser Verordnung vom Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg durchzuführende Ausgleichsverfahren zur (teilweisen) Refinanzierung der Altenpflegeausbildung wird seit dem 1. Januar 2006 praktiziert und verfolgt das Ziel, einen Mangel an ausgebildeten Pflegekräften zu verhindern. Dies bedeutet, dass alle rund 2900 Einrichtungen und Dienste der Altenpflege in Baden- Württemberg einen Beitrag in einen Ausgleichsfonds einzahlen, aus dem die ausbildenden Einrichtungen der Altenhilfe einen festgelegten Prozentsatz der Ausbildungsvergütung erstattet bekommen. Dass auf der Grundlage von § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 AltPflAusglVO bei stationären Einrichtungen lediglich 35% der durchschnittlichen jährlichen Bruttovergütung eines Auszubildenden, bei ambulanten Diensten dagegen 70% der durchschnittlichen jährlichen Bruttovergütung eines Auszubildenden im Wege der Umlage refinanziert werden, ist nach einem Beschluss des Zweiten Senats des Verwaltungsgerichtshofs Baden- Württemberg vom 22. September 2009 durch sachliche Gründe gerechtfertigt und verstößt damit nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz. Der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) bestimmt die Ausgleichsmasse, erhebt die Ausgleichsbeträge, verwaltet sie und verteilt die Summe durch Ausgleichszuwendungen. Zur Durchführung des Verfahrens müssen die Einrichtungen die notwendigen Informationen und Daten an den KVJS liefern.

Mit der „Verordnung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege“ vom 9. September 2008 hat auch der Senat der Freien Hansestadt Bremen von der bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung des § 25 AltPflG Gebrauch gemacht. Anders als in Baden-Württemberg bezieht sich das im Lande Bremen rückwirkend zum 1. Januar 2008 eingeführte Umlageverfahren allerdings nur auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen für Umschülerinnen und Umschüler im dritten Ausbildungsjahr der Altenpflege. Zentrales Ziel der Altenpflegeumlage bzw. der Ausgleichsabgabe in Bremen ist es, angesichts der demografischen Entwicklung und des Fachkräftemangels im Bereich der Altenpflege die Attraktivität der Altenpflegeausbildung zu steigern, damit künftig eine ausreichende Anzahl qualifiziert ausgebildeter Altenpflegerinnen und Altenpfleger die Pflege von Menschen gewährleisten kann.

Mit der am 1. Dezember 2005 in Kraft getretenen „Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe (AltPflAGVVO)“ vom 22. Dezember 2004 wurde auch in Rheinland-Pfalz ein Ausgleichsverfahren nach § 25 AltPflG zur anteiligen Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege eingeführt. Diese Mittel, die für die teilweise Erstattung gezahlter Ausbildungsvergütungen erforderlich sind, werden als Ausgleichsbeträge von den Heimen im

Sinne des § 1 des Heimgesetzes und von den stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen erhoben. Die vorgenannte Landesverordnung vom 22. Dezember 2004 enthält Regelungen über die Erstattung gezahlter Ausbildungsvergütungen, die Erhebung der Ausgleichsbeträge, die Berechnung der Erstattungs- und Ausgleichsbeträge und über das Verfahren der Erhebung der Ausgleichsbeträge sowie der Erstattung. Die im Einzelnen vorgesehenen Regelungen orientieren sich an den Bestimmungen des früheren Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vom 3. Juni 1997 und der früheren Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vom 21. Juli 1997. Das bereits in der Vergangenheit zuständige Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung bleibt die zur Durchführung des Ausgleichsverfahrens zuständige Behörde. Im Übrigen wurden aber einige Veränderungen vorgenommen, vor allem um die Wettbewerbsneutralität der Ausgleichsbeträge zu gewährleisten und um das Verfahren für die die Ausgleichsbeträge zahlenden Einrichtungen zu entbürokratisieren.

Der Freistaat Sachsen hat von der Ermächtigung des § 25 AltPflG mit der „Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung im Beruf der Altenpflege im Freistaat Sachsen (Altenpflege-Ausgleichsverordnung – AltPflAusglVO)“ vom 24. Juli 2003 Gebrauch gemacht. Diese Verordnung, die nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009 als rechtswidrig – und damit als nichtig – zu qualifizieren ist, trat nach ihrem § 6 bereits mit Wirkung vom 1. August 2003 und damit am selben Tag wie das Altenpflegegesetz in Kraft. Das Ausgleichsverfahren wurde von der Sächsischen Staatsregierung 2003 eingeführt, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen für Altenpflegerinnen und Altenpfleger zu verhindern. Gleichzeitig sollte dadurch langfristig der Bedarf an qualifizierten Pflegefachkräften in der Altenpflege sichergestellt und die finanzielle Belastung durch die Ausbildungsvergütung gerecht verteilt werden. Dementsprechend wurden seit dem 1. August 2003 nach Maßgabe der Altenpflege-Ausgleichsverordnung von allen Einrichtungen, die alte Menschen betreuten und versorgten, Ausgleichsbeträge zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung erhoben. Dies betraf alle ambulanten, teilstationären und stationären Einrichtungen der Altenhilfe bzw. Altenpflege. Entscheidend war nicht, ob in einer Einrichtung tatsächlich zur Altenpflege ausgebildet wurde, sondern allein, dass dort Pflegefachkräfte benötigt wurden. Aus den erhobenen Ausgleichsbeträgen wurden den Pflegeeinrichtungen, die tatsächlich Altenpflegerinnen und Altenpfleger ausbildeten, die Kosten der Ausbildungsvergütung erstattet. Das Verfahren war so ausgestaltet, dass alle Einrichtungen ihren Beitrag in einen Fonds einzahlten, den die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland als zuständige Stelle im Sinne des § 25 Abs. 2 Satz 3 AltPflG verwaltete und aus dem die Ausbildungsvergütung in den ausbildenden Einrichtungen finanziert wurde.

Zum Ausbildungsjahr 2006/2007 setzte die Sächsische Staatsregierung das Ausgleichsverfahren aus. Dies bedeutete, dass seitdem keine neuen Ausbildungsplätze über das Ausgleichsverfahren mehr finanziert wurden. Das Ausgleichsverfahren wurde jedoch zunächst noch zur Finanzierung derjenigen Ausbildungsplätze, die bereits im Ausbildungsjahr 2005/2006 bestanden, weitergeführt. Die betroffenen Einrichtungen erhielten demgemäß bis zum Auslaufen des jeweiligen Ausbildungsvertrages einen Kostenausgleich zu den Ausbildungsvergütungen. Deshalb mussten alle Heime sowie alle stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen zunächst auch weiterhin Ausgleichsbeträge entrichten. Im Juni 2008 teilte das Sächsische Staatsministerium für Soziales mit, dass das Ausgleichsverfahren auch weiterhin nur noch für die bereits im Ausbildungsjahr 2005/2006 begründeten Ausbildungsverhältnisse fortgeführt werde, da eine Überprüfung ergeben habe, dass im Freistaat Sachsen derzeit kein Ausbildungsplatzmangel in der Altenpflege bestehe.

Das bedeutete, dass auch im Ausbildungsjahr 2008/2009 keine neuen Ausbildungsplätze mehr über das Ausgleichsverfahren finanziert wurden. Für die von Verlängerungen des Ausbildungsverhältnisses betroffenen Träger der praktischen Ausbildung bestand im Ausbildungsjahr 2008/2009 zwar noch ein Rechtsanspruch auf die Gewährung eines Kostenausgleichs zu den Ausbildungsvergütungen. Für diese verlängerten Ausbildungsverhältnisse wurde im Ausbildungsjahr 2008/2009 jedoch kein Ausgleichsbetrag mehr erhoben, weil die im Ausbildungsjahr 2007/2008 erhobenen Ausgleichsbeträge nicht vollständig verbraucht worden waren. Der Kostenausgleich wurde für das Ausbildungsjahr 2008/2009 deshalb aus den erwirtschafteten Überschüssen finanziert. Somit endete das Ausgleichsverfahren hinsichtlich des Erhebens von Ausgleichsbeträgen mit Ablauf des Ausbildungsjahres 2007/2008.

Mit Urteil vom 29. Oktober 2009 hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts entschieden, dass die Sächsische Altenpflege-Ausgleichsverordnung und damit das zum 1. August 2003 nach Maßgabe dieser Verordnung in Sachsen eingeführte Ausgleichsverfahren zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege rechtswidrig war. Die Altenpflege-Ausgleichsverordnung sei kein gültiges Recht, weil sie mit ihrer bundesgesetzlichen Grundlage, der Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG, und deren Zweck nicht im Einklang stehe. Sie werde den bundesrechtlichen Anforderungen nicht gerecht, weil sie den Ausnahmecharakter des Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG im Verhältnis zum Abrechnungsverfahren nach § 24 AltPflG und damit den Zweck der gesetzlichen Ermächtigung missachte.

Grundsätzlich gilt, dass Umlagen zur Finanzierung von Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege keinen konkreten Leistungsbeitrag zur pflegerischen Versorgung der Pflegebedürftigen darstellen und deshalb nicht in den Pflegesätzen vergütet werden dürfen. Würde die Pflegeversicherung jedoch die Finanzierung der Umlage aus dem Pflegesatz nicht zulassen, würde der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege der Boden entzogen. Mit § 82a Abs. 3 SGB XI hat der Bundesgesetzgeber deshalb eine Rechtsgrundlage für die Refinanzierung von landesrechtlichen Umlagen zur Finanzierung von Ausbildungsvergütungen geschaffen. § 82a Abs. 3 SGB XI legt dabei die Bedingungen fest, unter denen die Kosten der umlagefinanzierten Ausbildungsvergütung in die Vergütungssätze für allgemeine Pflegeleistungen einbezogen werden können. Zunächst gilt für von der Pflegeeinrichtung gezahlte und getragene Ausbildungsvergütungen § 82a Abs. 1 und 2 SGB XI, auch sofern daneben noch von der Pflegeeinrichtung eine Beteiligung an der Ausbildungsfinanzierung im Umlageverfahren verlangt wird. Wird die Ausbildungsvergütung ganz oder teilweise durch ein landesrechtliches Umlageverfahren finanziert, so ist nach § 82a Abs. 3 SGB XI der Finanzierungsbeitrag, der einer Pflegeeinrichtung durch ein landesrechtliches Umlageverfahren abverlangt wird, in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen nur insoweit berücksichtigungsfähig, als er auf der Grundlage der in Abs. 3 Nr. 1 bis 3 aufgeführten Berechnungsgrundsätze ermittelt wird. Dabei werden in Abs. 3 Nr. 1 und 2 kumulativ zu erfüllende Anforderungen geregelt, während Abs. 3 Nr. 3 lediglich die berücksichtigungsfähigen Kosten begrenzt. Da die recht allgemein gehaltenen Grundsätze in § 82a Abs. 3 SGB XI die Gefahren bergen, dass es zu Meinungsverschiedenheiten über die ordnungsgemäße Bemessung und die Höhe des von den Pflegeeinrichtungen zu zahlenden Anteils an der Umlage kommt, hat der Gesetzgeber mit der Bestimmung des § 82a Abs. 4 SGB XI schließlich noch einige Verfahrensregelungen bei Streitigkeiten über die Umlage geschaffen.

1. Einleitung

Seit dem 1. August 2003 erfolgt die Ausbildung zur „Altenpflegerin“ bzw. zum „Altenpfleger“ bundeseinheitlich auf der Grundlage des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz – AltPflG) vom 17. November 2000¹. Bis zum Inkrafttreten des Altenpflegegesetzes am 1. August 2003 erfolgte die Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe demgegenüber ausschließlich auf der Grundlage von länderspezifischen Regelungen. Einige Länder führten diese Ausbildung im dualen System nach dem Berufsbildungsgesetz durch, andere in überbetrieblichen Ausbildungsstätten, wiederum andere über die Zuordnung zum Schulrecht. Dementsprechend unterschiedlich regelten die Länder auch die Finanzierung der Ausbildungskosten. Mit dem Altenpflegegesetz gilt nunmehr für die Altenpflege eine bundeseinheitliche Regelung. Für die Ausgestaltung der Ausbildung zur Altenpflegehilfe einschließlich ihrer Finanzierung sind nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2002² dagegen (weiterhin) die Länder zuständig.

Nach § 17 Abs. 1 AltPflG hat der Träger der praktischen Ausbildung der Schülerin oder dem Schüler für die gesamte Dauer der Ausbildung eine angemessene Ausbildungsvergütung zu zahlen, soweit nicht bei beruflicher Weiterbildung Ansprüche auf Arbeitslosengeld nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch³, auf Arbeitslosengeld II nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch⁴ oder auf Übergangsgeld nach den für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben geltenden Vorschriften bestehen. Im dritten Ausbildungsjahr einer Weiterbildung zur Altenpflegerin oder zum Altenpfleger, die nach dem 31. Dezember 2005 beginnt, hat der Träger der praktischen Ausbildung der Schülerin oder dem Schüler über die Ausbildungsvergütung hinaus die Weiterbildungskosten entsprechend § 79 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch zu erstatten, sofern diese im dritten Ausbildungsjahr anfallen (§ 17 Abs. 1a AltPflG)⁵.

Träger der praktischen Ausbildung können gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 AltPflG Träger einer Einrichtung im Sinne des § 4 Abs. 3 Satz 1 AltPflG sein, die eine staatlich anerkannte Altenpflege- schule betreiben (§ 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AltPflG) oder mit einer staatlich anerkannten Alten- pfleges- chule oder einer Altenpfleges- chule im Sinne des Schulrechts der Länder einen Vertrag über die Durchführung praktischer Ausbildungen geschlossen haben (§ 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AltPflG). Vermittelt wird die praktische Ausbildung gem. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 AltPflG in

¹ Altenpflegegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 2003 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 12b des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1990); beigefügt als **Anlage 1**

² Urteil des Zweiten Senats – 2 BvF 1/01 – BVerfGE 106, 62 ff.

³ Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Art. 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 16. Juli 2009 (BGBl. I S. 1959); auszugsweise beigefügt als **Anlage 4**

⁴ Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (Art. 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Art. 14b des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1990)

⁵ § 17 Abs. 1a AltPflG wurde durch Art. 3a Nr. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung Seemannsgesetzes und anderer Gesetze vom 8. Juni 2005 (BGBl. I S. 1530) mit Wirkung vom 1. Januar 2006 eingefügt.

einem Heim im Sinne des § 1 des Heimgesetzes⁶ oder in einer stationären Pflegeeinrichtung im Sinne des § 71 Abs. 2 des Elften Buches Sozialgesetzbuch⁷, wenn es sich dabei um eine Einrichtung für alte Menschen handelt (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AltPflG) und in einer ambulanten Pflegeeinrichtung im Sinne des § 71 Abs. 1 des Elften Buches Sozialgesetzbuch, wenn deren Tätigkeitsbereich die Pflege alter Menschen einschließt (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AltPflG).

Die Finanzierung bzw. Refinanzierung der Kosten der Altenpflegeausbildung wird ebenfalls durch das Altenpflegegesetz geregelt. Nach § 24 AltPflG können die Träger der praktischen Ausbildung die Kosten der Ausbildungsvergütung sowie die von ihnen nach § 17 Abs. 1a AltPflG zu erstattenden Weiterbildungskosten in den Entgelten oder Vergütungen für ihre Leistungen, also den Pflegesätzen, berücksichtigen (sog. Abrechnungsverfahren)⁸. Zudem besteht für die Bundesländer die Möglichkeit, auf der bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage des § 25 AltPflG durch Rechtsverordnung ein landespezifisches Umlage- bzw. Ausgleichsverfahren zur Refinanzierung der Ausbildungskosten einzuführen, wenn hierdurch ein Mangel an Ausbildungsplätzen verhindert oder beseitigt werden kann (sog. Ausgleichsverfahren)⁹. In einem solchen Ausgleichsverfahren wird von allen Pflegeeinrichtungen ein Ausgleichsbetrag erhoben, der den ausbildenden Betrieben zugute kommt.

2. Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung durch Berücksichtigung in den Pflegesätzen des Trägers der praktischen Ausbildung (§§ 24 AltPflG, 82a SGB XI)

Zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung sowie der nach § 17 Abs. 1a AltPflG zu erstattenden Weiterbildungskosten wird dem Träger der praktischen Ausbildung durch § 24 Satz 1 AltPflG zum einen die Möglichkeit eingeräumt, diese Kosten, soweit es sich nicht um Aufwendungen und Kosten nach § 24 Satz 2 AltPflG handelt, in den Entgelten oder Vergütungen für seine Leistungen, also in den Pflegsätzen, zu berücksichtigen¹⁰. Bei Einrichtungen, die zur ambulanten, teil- oder vollstationären Versorgung von Pflegebedürftigen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch zugelassen sind (zugelassene Pflegeeinrichtung), richtet sich die Berücksichtigung der Kosten der Ausbildungsvergütung und der nach § 17 Abs. 1a AltPflG zu erstattenden Weiterbildungskosten einschließlich einer Ausbildungsumlage im Sinne des § 25 AltPflG in den Vergütungen dagegen ausschließlich nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch (§ 24 Satz 3 AltPflG). Die

⁶ Heimgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2970), zuletzt geändert durch Art. 3 Satz 2 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2319); auszugsweise beigelegt als **Anlage 2**

⁷ Elftes Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (Art. 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2495); auszugsweise beigelegt als **Anlage 3**

⁸ Vgl. hierzu nachfolgend zu Gliederungspunkt 2

⁹ Vgl. hierzu nachfolgend zu Gliederungspunkt 3.1

¹⁰ Nach § 24 Satz 2 Nr. 1 bis 3 AltPflG nicht berücksichtigungsfähig sind 1. die Aufwendungen für die Vorhaltung, Instandsetzung oder Instandhaltung von Ausbildungsstätten, 2. die laufenden Betriebskosten (Personal- u. Sachkosten) der Ausbildungsstätten sowie 3. die Verwaltungskosten für ein Ausgleichsverfahren nach § 25 AltPflG.

entsprechende Rechtsgrundlage für eine Refinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege über die Pflegesätze bei Einrichtungen die im Sinne des § 24 Satz 3 AltPflG findet sich in § 82a SGB XI. Danach gilt Folgendes:

Absatz 1 dieser Bestimmung enthält eine gesetzliche Definition des Begriffes der Ausbildungsvergütung im Sinne des § 82a SGB XI und legt damit fest, was nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 des § 82a SGB XI in die Vergütungssätze für die allgemeinen Pflegeleistungen als Teil der pflegebedingten Aufwendungen eingerechnet werden darf¹¹. Die Ausbildungsvergütung im Sinne des § 82a Abs. 1 SGB XI umfasst neben der vom Träger der praktischen Ausbildung nach § 17 Abs. 1 AltPflG zu zahlenden Ausbildungsvergütung auch die nach § 17 Abs. 1a AltPflG zu erstattenden Weiterbildungskosten.

§ 82a Abs. 2 Satz 1 SGB XI legt fest, dass die Ausbildungsvergütung in der Altenpflege nach § 82a Abs. 1 SGB XI den pflegebedingten Aufwendungen für die allgemeinen Pflegeleistungen (§§ 84 Abs. 1, 89 SGB XI) zuzuordnen und deshalb in den Entgelten für die allgemeinen Pflegeleistungen berücksichtigungsfähig ist. Die Ausbildungsvergütung, die während der fachtheoretischen Ausbildung gezahlt wird, ist mit erfasst, auch wenn während dieser Zeit keine Arbeitsleistung in der Einrichtung erbracht wird¹². Die Ausbildung muss in einer nach dem SGB XI zugelassenen Pflegeeinrichtung (§§ 71, 72 SGB XI) erfolgen, die nach Bundesrecht zur Ausbildung in der Altenpflege bzw. nach Landesrecht zur Ausbildung in der Altenpflegehilfe berechtigt oder verpflichtet ist. Die Pflegeeinrichtung muss auch die Ausbildungsvergütung an die auszubildende Person zahlen, die wiederum auf Grund eines entsprechenden Ausbildungsvertrages mit der Pflegeeinrichtung oder ihrem Träger in der Pflegeeinrichtung tätig sein muss. Die Ausbildungsvergütung ist dann, sofern sie den Bestimmungen des § 82a Abs. 1 SGB XI entspricht und die Pflegeeinrichtung ausschließlich pflegebedürftige Personen im Sinne des § 14 SGB XI betreut, in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen berücksichtigungsfähig. Betreut die die Ausbildungsvergütung zahlende, zugelassene Pflegeeinrichtung auch Personen, die nicht pflegebedürftig im Sinne des § 14 SGB XI sind, so ist nach § 82a Abs. 2 Satz 2 SGB XI in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen nur der Anteil an der Gesamtsumme der Ausbildungsvergütungen nach § 82a Abs. 1 SGB XI berücksichtigungsfähig, der bei einer gleichmäßigen Verteilung der Gesamtsumme auf alle betreuten Personen auf die Pflegebedürftigen im Sinne des § 14 SGB XI entfällt. Damit wird eine gleichmäßige Verteilung der Kosten der Ausbildung auf alle von einer Pflegeeinrichtung betreuten Personen geregelt¹³. Die Beteiligung von nicht pflegebedürftigen Bewohnerinnen und Bewohnern einer gemischten Einrichtung ist sachgerecht, weil auch sie von der Arbeitsleistung der angehenden Altenpflegekräfte profitieren¹⁴. Soweit die Ausbildungsvergütung im Pflegesatz eines zugelassenen Pflegeheimes zu berücksichtigen ist, ist der Anteil, der auf die Pflegebedürftigen im Sinne des § 14 SGB XI entfällt, gem. § 82a Abs. 2 Satz 3 SGB XI gleichmäßig auf alle pflegebedürftigen Heimbewohner zu verteilen. Absatz 2 Satz 3 regelt damit

¹¹ Vgl. Gürtner, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 82 a SGB XI Rn. 3

¹² Vgl. BT-Drs. 13/8941 S. 5

¹³ Vgl. Gürtner, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 82 a SGB XI Rn. 6

¹⁴ Vgl. BT-Drs. 13/8941, S. 5

eine Kostenverteilung nach der Anzahl dieser Pflegebedürftigen ohne Rücksicht auf die jeweilige Pflegestufe¹⁵. Wird die Ausbildungsvergütung durch ein landesrechtliches Umlageverfahren nach § 82a Abs. 3 SGB XI finanziert, bleibt sie nach § 82a Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 SGB XI als solche in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen außer Betracht. Die Berücksichtigung einer die Pflegeeinrichtung belastenden Refinanzierung beim landesrechtlichen Umlageverfahren ist in § 82a Abs. 3 SGB XI geregelt¹⁶.

Als Bestandteil des Kostennachweises im Sinne des § 85 Abs. 3 SGB XI ist die Ausbildungsvergütung offen zu legen und nach § 82a Abs. 2 Satz 5 SGB XI in der Vergütungsvereinbarung nach § 85 SGB XI über die allgemeinen Pflegeleistungen gesondert auszuweisen. Die Verweisung auf die §§ 84 bis 86 und 89 SGB XI in § 82a Abs. 2 Satz 5 SGB XI hat zur Folge, dass das Zustandekommen der Vergütungsvereinbarung bezüglich der Ausbildungsvergütung bei den stationären und ambulanten Pflegeleistungen nach den gleichen Regeln zu erfolgen hat, wie die Verfahren über die Vergütung dieser Leistungen. Die berücksichtigungsfähige Ausbildungsvergütung wird damit praktisch Bestandteil der Pflegesatzvereinbarungen¹⁷. Dabei macht es Sinn, im Zuge einer Pflegesatzvereinbarung auch gleichzeitig Ausbildungsvergütungsbestandteile zu regeln und sie nicht zeitlich voneinander im Verhandlungsgeschehen zu trennen. Neben der Berücksichtigung als Bestandteil des Pflegesatzes stellt sich für die „Ausbildungsbetriebe“ – also den Pflegeeinrichtungen, die selber Träger der Ausbildungsverhältnisse sind – jedoch die Frage, inwiefern sie einen Marktnachteil erleiden, denn durch die Berücksichtigung der Ausbildungskosten über den Pflegesatz ergeben sich höhere Heimentgelte im stationären Bereich bzw. Pflegevergütungen im ambulanten Bereich, was wiederum einen Marktnachteil gegenüber solchen Anbietern darstellt, die keine Auszubildenden in ihrer Einrichtung beschäftigen¹⁸.

3. Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung durch ein landespezifisches Umlageverfahren (§ 25 AltPflG i.V.m. den Altenpflegeausgleichsverordnungen der Bundesländer)

Die dem Träger der praktischen Ausbildung nach § 24 AltPflG und § 82a SGB XI eingeräumte Möglichkeit, die Kosten der Ausbildungsvergütung in den Pflegesätzen zu berücksichtigen, ist nur eine gesetzlich geregelte Variante zur Refinanzierung dieser Kosten. Darüber hinaus können die Länder auf der Grundlage der bundesrechtlichen Verordnungsermächtigung des § 25 AltPflG ein Umlageverfahren zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung einführen, wenn dies erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Von dieser Möglichkeit haben – soweit erkennbar – bisher (nur) die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Sachsen Gebrauch gemacht.

¹⁵ Vgl. BT-Drs. 13/8941, S. 5

¹⁶ Zur Refinanzierung landesrechtlicher Umlagen nach § 82a Abs. 3 und 4 SGB XI, vgl. unten zu Gliederungspunkt 3.3

¹⁷ Vgl. Gürtner, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 82a SGB XI Rn. 9; Röber/Klie, in: Klie/Krahmer, § 82a Rn. 7

¹⁸ Vgl. Röber/Klie, in: Klie/Krahmer, § 82a Rn. 7

3.1. Die bundesrechtliche Verordnungsermächtigung des § 25 AltPflG

3.1.1. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Erhebung einer Ausbildungsumlage nach § 25 AltPflG im Überblick

Nach der bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage des § 25 AltPflG können die Länder – abweichend von § 24 AltPflG – ein Ausgleichsverfahren zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Einrichtungen einführen mit der Folge, dass die Kosten der Ausbildungsvergütung durch Ausgleichsbeträge auch der nicht ausbildenden Einrichtungen mitfinanziert werden. Die Ausbildungsumlage nach § 25 AltPflG ist so ausgestaltet, dass sie nur zur Aufbringung der Kosten der Ausbildungsvergütung eingesetzt werden kann. Nach der Gesetzesbegründung¹⁹ trägt die Zahlung einer Vergütung wesentlich zur Steigerung der Attraktivität der Altenpflegeausbildung bei und ist damit eine wichtige Grundlage, um angesichts der demografischen Entwicklung die Pflege alter Menschen qualitativ und quantitativ abzusichern. Die Voraussetzungen, unter denen die Länder ein Ausgleichsverfahren einführen können, werden in § 25 AltPflG wie folgt näher bestimmt:

Durch Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift werden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung nach § 17 Abs. 1 AltPflG und der nach § 17 Abs. 1a AltPflG zu erstattenden Weiterbildungskosten von den Einrichtungen, die als Träger der praktischen Ausbildung in Betracht kommen, Ausgleichsbeträge erhoben werden, und zwar unabhängig davon, ob dort Abschnitte der praktischen Ausbildung durchgeführt werden. Zum Kreis der Umlagepflichtigen, von denen Ausgleichsbeträge erhoben werden können, gehören damit Heime im Sinne des § 1 des Heimgesetzes, stationäre Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 Abs. 2 SGB XI, wenn es sich dabei um Einrichtungen für alten Menschen handelt, und ambulante Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 Abs. 1 SGB XI, wenn deren Tätigkeitsbereich die Pflege alter Menschen einschließt (§ 25 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 AltPflG). Ein Ausgleichsverfahren kann nach § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG jedoch nur eingeführt werden, wenn es erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen.

Führt eine Landesregierung ein Ausgleichsverfahren ein, darf die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge gem. § 25 Abs. 2 Satz 1 AltPflG den voraussichtlichen Mittelbedarf zur Finanzierung eines angemessenen Angebots an Ausbildungsplätzen nicht überschreiten. Die Höhe der Umlage wird somit bedarfsorientiert begrenzt. Nach § 25 Abs. 2 Satz 2 AltPflG regeln die Landesregierungen das Nähere über die Berechnung des Kostenausgleichs und das Ausgleichsverfahren. Sie bestimmen auch die zur Durchführung des Kostenausgleichs zuständige Stelle (§ 25 Abs. 2 Satz 3 AltPflG). § 24 Satz 2 und 3 AltPflG bleibt unberührt (§ 25 Abs. 2 Satz 4 AltPflG). Hat eine Landesregierung ein Ausgleichsverfahren nach § 25 Abs. 1 AltPflG eingeführt, so ist sie gem. § 25 Abs. 3 AltPflG verpflichtet, in angemessenen Zeitabständen die Notwendigkeit der Fortführung zu überprüfen.

¹⁹ Vgl. die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – BT-Drs. 14/1578, Entwurf eines Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz – AltPflG), in: BT-Drs. 14/3736 S. 29

3.1.2. Der Ausnahmecharakter des Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG im Verhältnis zum Abrechnungsverfahren nach § 24 AltPflG

Von zentraler Bedeutung für das Verständnis des Zwecks der Verordnungsermächtigung in § 25 AltPflG ist der Ausnahmecharakter des Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG im Verhältnis zum Abrechnungsverfahren nach § 24 AltPflG. Diese Nachrangigkeit des Ausgleichsverfahrens lässt sich im Anschluss an die grundlegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009 zur Altenpflege-Ausgleichsverordnung der Sächsischen Staatsregierung²⁰ insbesondere mit der Vorschrift des § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG und der Entstehungsgeschichte der §§ 24 und 25 AltPflG begründen. Danach gilt Folgendes:

Nach § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG kann – wie bereits erwähnt – ein Ausgleichsverfahren nur eingeführt werden, wenn es erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Dieser Bestimmung liegt die Erwartung des Bundesgesetzgebers zugrunde, dass die Neuordnung der Ausbildung zum Altenpfleger und zur Altenpflegerin durch das am 1. August 2003 in Kraft getretene Altenpflegegesetz im Regelfalle von sich aus dazu führt, dass ein angemessenes Angebot an Ausbildungsplätzen bereitgestellt wird. § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG ermächtigt die Landesregierung zur Einführung des Ausgleichsverfahrens daher nur, wenn besondere Umstände in ihrem Land die Gefahr begründen, dass sich diese Regelerwartung nicht erfüllt. Der Bundesgesetzgeber hat die Ausbildung zum Altenpfleger mit dem Altenpflegegesetz vom 11. November 2000 neu geregelt und damit für die Zukunft eine Ordnung geschaffen, die bei ihrem In-Kraft-Treten im Jahr 2003 zwar neu war, aber auf Dauer angelegt ist. Dieser Ordnungsrahmen schließt – wie oben näher dargelegt – die Pflicht der Träger der praktischen Ausbildung ein, den Auszubildenden unter den Voraussetzungen des § 17 AltPflG eine Ausbildungsvergütung zu zahlen, und gibt ihnen das Recht, die Kosten der Ausbildungsvergütung in den Entgelten oder Vergütungen für ihre Leistungen zu berücksichtigen (§ 24 AltPflG). Bei Einrichtungen, die zur Versorgung von Pflegebedürftigen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch zugelassen sind, erfolgt die Berücksichtigung der Kosten der Ausbildungsvergütung in den Vergütungen im Rahmen der Pflegesatzvereinbarung mit dem jeweiligen Kostenträger (§ 24 Satz 3 AltPflG).

Das Altenpflegegesetz verfolgt zugleich das Ziel, eine ausreichendes – oder angemessenes (vgl. § 25 Abs. 2 Satz 1 AltPflG) – Angebot an Ausbildungsplätzen sicherzustellen. Eine mögliche Ursache für ein unzureichendes Angebot sieht das Gesetz in der besonderen Belastung der auszubildenden Pflegeeinrichtungen mit den Kosten der Ausbildungsvergütung, die zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber den nicht auszubildenden Pflegeeinrichtungen führen kann. Dies folgt daraus, dass es als Mittel zur Abhilfe ein Umlageverfahren bereitstellt, durch das die unterschiedliche Belastung ausgeglichen wird. Das Gesetz vertraut aber darauf, dass der beschriebene rechtliche Rahmen grundsätzlich hinreicht, damit die Marktkräfte ein angemessenes Angebot an Ausbildungsplätzen schaffen und dass es einer staatlich eingerichteten Umlage zum Ausgleich der unterschiedlichen Kostenbelastung im Regelfalle nicht bedarf. Dies ergibt sich daraus, dass es die Umlage- oder Ausgleichsregelung nicht voraussetzungslos, sondern nur für den Fall vorgesehen hat, dass sie erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu be-

²⁰ Bundesverwaltungsgericht, Az: 3 C 26/8, Urteil des 3. Senats vom 29. Oktober 2009; abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>; beigefügt als **Anlage 20**

seitigen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG). Zugleich ist das Altenpflegegesetz davon ausgegangen, dass sich das Ausgleichsverfahren zu dem genannten Zweck nicht bundesweit einheitlich, sondern nur aufgrund regionaler Besonderheiten als erforderlich erweisen werde, denn es hat zur Einführung des Ausgleichsverfahrens nicht die Bundesregierung, sondern die jeweilige Landesregierung ermächtigt.

Der beschriebene Ausnahmecharakter des Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG lässt sich auch an der Entstehungsgeschichte der Regelung ablesen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hatte das Abrechnungsverfahren (§ 24) – das bereits Umlageelemente enthalten sollte, diese aber auf ausbildende Betriebe beschränkte – und das Ausgleichsverfahren zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben (§ 25) noch gleichrangig nebeneinander gestellt²¹. Der Bundesrat schlug dann in seiner Stellungnahme vor, die Umlageelemente des Abrechnungsverfahrens aus Vereinfachungsgründen zu beseitigen, äußerte aber zu der Gleichrangigkeit beider Finanzierungswege keine Änderungswünsche²². § 25 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 AltPflG gehen erst auf die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zurück²³. Mit § 25 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 AltPflG sollte den strengen Anforderungen Rechnung getragen werden, die das Bundesverfassungsgericht an die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit derartiger Sonderabgaben – schon vor seinem Beschluss vom 17. Juli 2003 zu älteren landesrechtlich geregelten Altenpflegeumlagen²⁴ – gestellt hatte²⁵. § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG geht darüber hinaus. Mit dieser Vorschrift sollte ausweislich der Gesetzesmaterialien eine Nachrangigkeit des Ausgleichsverfahrens begründet werden. In der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird hierzu ausgeführt, die Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG bedeute, dass zunächst grundsätzlich von einem Abrechnungsverfahren nach § 24 AltPflG ausgegangen werde. Stelle sich jedoch heraus, dass die Altenheime bzw. stationären Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste keine angemessene Zahl von Ausbildungsplätzen für die Schülerinnen und Schüler bereitstellen, könnten die Länder von der Ermächtigung der Umlagefinanzierung Gebrauch machen.

Die Einführung des Ausgleichsverfahrens durch die Bundesländer setzt damit die Feststellung besonderer Umstände voraus, die den Schluss zulassen, dass sich die erwähnte Regelerwartung des Bundesgesetzgebers in dem jeweiligen Lande voraussichtlich nicht erfüllen werde. Diese Feststellung ist Gegenstand der von § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG geforderten Mangelprognose. Sie erfordert einen Vergleich des im Lande vorhandenen und erwartbaren Bedarfs an Ausbildungs-

²¹ Vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz – AltPflG), BT-Drs. 14/1578 S. 8, 17 f.

²² Vgl. BT-Drs. 14/1578 S. 24 f., vgl. S. 29 f.

²³ Vgl. BT-Drs. 14/3736 S. 16, 29

²⁴ BVerfGE 108, 186 (217 f.)

²⁵ Vgl. Urteil vom 6. November 1984 – 2 BvL 19, 20/83 u.a. – BVerfGE 67, 256 (275 ff., 285 f.); Beschlüsse vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82 u.a. – BVerfGE 75, 108 (147 f.), vom 31. Mai 1990 – 2 BvL 12, 13/88 u.a. – BVerfGE 82, 159 (179ff.), vom 24. Januar 1995 – 2 BvL 18/93 u.a. – BVerfGE 92, 91 (115f.) und vom 9. November 1999 – 2 BvL 5/95 – BVerfGE 101, 141 (148)

plätzen mit dem vorhandenen und erwartbaren Angebot, unterfällt damit in eine Bedarfsprognose und eine Angebotsprognose. Für die Annahme eines Mangels genügt noch nicht, dass das Angebot nur vorübergehend hinter dem Bedarf zurückbleibt. Ein Mangel ist vielmehr nur ein Fehlbestand von einiger Dauer. Auch die Feststellung eines gegenwärtig vorliegenden Mangels setzt deshalb die Prognose voraus, dass ein gegenwärtiger Fehlbestand nicht nur vorübergehend ist, sondern in absehbarer Zukunft fortbestehen wird²⁶.

3.2. Bundesländer, in denen auf der Grundlage des § 25 AltPflG ein Umlageverfahren eingeführt worden ist

Von der Möglichkeit ein Umlageverfahren nach § 25 AltPflG einzuführen, haben – wie bereits erwähnt – bislang nur Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Sachsen Gebrauch gemacht.

3.2.1. Baden-Württemberg

Von der in § 25 AltPflG geregelten Ermächtigung der Länder, zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege durch Rechtsverordnung ein Umlageverfahren einzuführen, hat die Landesregierung Baden-Württemberg mit der am 22. Oktober 2005 in Kraft getretenen „Altenpflegeausgleichsverordnung – AltPflAusglVO“ vom 4. Oktober 2005²⁷ Gebrauch gemacht. Das auf der Grundlage dieser Verordnung vom Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg durchzuführende Ausgleichsverfahren zur (teilweisen) Refinanzierung der Altenpflegeausbildung wird seit dem 1. Januar 2006 praktiziert und verfolgt das Ziel, einen Mangel an ausgebildeten Pflegekräften zu verhindern. Dies bedeutet, dass alle rund 2900 Einrichtungen und Dienste der Altenpflege in Baden-Württemberg²⁸ einen Beitrag in einen Ausgleichsfonds einzahlen, aus dem die ausbildenden Einrichtungen der Altenhilfe einen festgelegten Prozentsatz der Ausbildungsvergütung erstattet bekommen. Der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) bestimmt die Ausgleichsmasse, erhebt die Ausgleichsbeträge, verwaltet sie und verteilt die Summe durch Ausgleichszuwendungen. Zur Durchführung des Verfahrens müssen die Einrichtungen die notwendigen Informationen und Daten an den KVJS liefern. Im Einzelnen gilt nach dieser Rechtsverordnung Folgendes:

²⁶ Zum Vorstehenden vgl. das Urteil des 3. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009 Az. 3 C 26/08; abrufbar im Internet über <http://www.bverwg.de>; beigelegt als **Anlage 20**

²⁷ Verordnung der Landesregierung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege (Altenpflegeausgleichsverordnung – AltPflAusglVO) vom 4. Oktober 2005 (GBl. S. 675); beigelegt als **Anlage 5**

²⁸ Vgl. Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Altenpflege – Ausbildungsausgleich, <http://www.kvjs.de/behinderung-pflege/altpflausglVO.html>

3.2.1.1. Ziel des Ausgleichsverfahrens

Vor dem bundesgesetzlichen Hintergrund der Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG²⁹ wird in § 1 AltPflAusglVO ausdrücklich festgelegt, dass nach Maßgabe der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung ein Ausgleichsverfahren zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung durchgeführt wird, um einen Mangel an praktischen Ausbildungsplätzen in der Altenpflege zu verhindern.

3.2.1.2. Beteiligte und Zuständigkeit

An diesem Ausgleichsverfahren nehmen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 AltPflAusglVO die in Baden-Württemberg tätigen Einrichtungen nach § 4 Abs. 3 Satz 1 AltPflG teil. Die Teilnahme ist unabhängig davon, ob die einzelne Einrichtung die zusätzlichen Voraussetzungen für eine Ausbildungsaufnahme nach der Altenpflegeausbildungsträgerverordnung³⁰ erfüllt und tatsächlich Ausbildungen vermittelt (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AltPflAusglVO). Die Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung gilt damit für alle Einrichtungen und Dienste der Altenpflege in Baden-Württemberg. Der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg führt das Ausgleichsverfahren durch (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AltPflAusglVO). Er bestimmt die erforderliche Ausgleichsmasse, erhebt Ausgleichsbeträge, verwaltet sie und verteilt die Summe der eingegangenen Ausgleichsbeträge durch Ausgleichszuweisungen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 AltPflAusglVO). Er ist auch für Beitreibungen zuständig (§ 2 Abs. 2 Satz 3 AltPflAusglVO). Der Zahlungsverkehr erfolgt über ein Treuhandkonto (§ 2 Abs. 2 Satz 4 AltPflAusglVO).

3.2.1.3. Bestimmung der Höhe der Ausgleichsmasse

In § 3 AltPflAusglVO wird der Maßstab für die Berechnung der Ausgleichsmasse und damit der Betrag bestimmt, der im Wege der Umlage von den Pflegeeinrichtungen aufzubringen ist. Nach Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift bestimmt der Kommunalverband für Jugend und Soziales die zur Finanzierung der Ausbildung erforderliche Höhe der Ausgleichsmasse für ein jeweils am 1. Januar beginnendes Ausgleichsbetragserhebungsjahr (Erhebungsjahr) im Benehmen mit den Pflegesatzkommissionen im September des Vorjahres. Das erste Erhebungsjahr hat gemäß Abs. 1 Satz 2 am 1. Januar 2006 begonnen. Der Kommunalverband für Jugend und Soziales stellt dazu die Gesamtzahl der Altenpflegeschülerinnen und Altenpflegeschüler der Altenpflegeschulen des Schuljahres fest, das am 1. August des zwei Jahre vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres begonnen hat (§ 3 Abs. 2 Satz 1). Zu diesem Zweck machen die Einrichtungen dem Kommunalverband für Jugend und Soziales gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 bis zum 31. August des Vorjahres die erforderlichen Meldungen. Der Meldung muss nach Abs. 2 Satz 3 zu entnehmen sein, ob und wie viele Altenpflegeschülerinnen und Altenpflegeschüler ausgebildet wurden, ob es sich um eine stationäre Einrichtung, eine teilstationäre Einrichtung oder einen ambulanten Dienst handelt und wie viele der Altenpflegeschülerinnen und Altenpflegeschüler im Rahmen einer Weiterbildungsmaßnahme

²⁹ Zu § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG vgl. insbesondere oben zu Gliederungspunkt 3.1.2

³⁰ Verordnung der Landesregierung Baden-Württemberg über die Träger der praktischen Ausbildung in der Altenpflege (Altenpflegeausbildungsträgerverordnung – AltPflATräVO) vom 8. Juli 2003 (GBl. S. 399), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 13. Dezember 2005 (GBl. S. 788), beigefügt als **Anlage 6**.

nach § 77 SGB III Leistungen nach § 85 Abs. 2 in Verbindung mit § 79 SGB III von der Einrichtung oder dem Dienst erhalten und in welcher Höhe die Weiterbildungskosten gezahlt werden.

Die Höhe der Ausgleichsmasse berechnet sich einmal aus der Zahl der Altenpflegeschülerinnen und Altenpflegeschüler in den stationären Einrichtungen, die mit einem 35 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Bruttovergütung entsprechenden Faktor vervielfacht wird (§ 3 Abs. 3 Nr.1 AltPflAusglVO), und zum anderen aus der Zahl der Altenpflegeschülerinnen und Altenpflegeschüler bei den ambulanten Diensten, die mit einem Faktor in Höhe von 70 Prozent der genannten Vergütung vervielfacht wird (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 AltPflAusglVO)³¹. Die Zahl der Altenpflegeschülerinnen und Altenpflegeschüler, die von den Einrichtungen und Diensten eine Förderung der Weiterbildungskosten nach § 79 SGB III erhalten, wird dagegen mit dem durchschnittlichen Betrag der Weiterbildungskosten vervielfacht.

3.2.1.4. Grundlage für die Ermittlung der Höhe der Ausgleichsbeträge

In § 4 AltPflAusglVO wird die Grundlage für die Ermittlung der Höhe der Ausgleichsbeträge geregelt. Nach Abs. 1 Satz 1 dieser Bestimmung wird die Ausgleichsmasse durch die Erhebung von Ausgleichsbeträgen aufgebracht. Die Ausgleichsbeträge werden von den Einrichtungen nach § 2 Abs. 1 AltPflAusglVO erhoben, die bereits am 1. August des Vorjahres im Bereich der Altenhilfe tätig waren (Abs. 1 Satz 2). Bei Zusammenlegungen und Übernahmen von Einrichtungen wird der neuen Einrichtung deren Vortätigkeit zugerechnet (Abs. 1 Satz 3). Grundlage für die Berechnung der Ausgleichsbeträge ist gemäß Abs. 2 Satz 1 die Anzahl der am 1. August des Vorjahres beschäftigten Pflegefachkräfte. Pflegefachkräfte sind Personen mit staatlich anerkanntem Abschluss in einem Pflegeberuf (Abs. 2 Satz 2). Beschäftigte in Pflegehilfsberufen bleiben dabei unberücksichtigt (Abs. 2 Satz 3). Die Beschäftigungsanteile der einzelnen Pflegefachkräfte werden zusammengezählt (Abs. 2 Satz 4 Halbsatz1). Erfüllt ein Heim die nach der Heimpersonalverordnung³² vorgegebene Fachkraftquote nicht, ist nach § 4 Abs. 3 AltPflAusglVO die anzustrebende Zahl der zu beschäftigenden anstelle der tatsächlich beschäftigten Pflegefachkräfte maßgeblich. Bei ambulanten Diensten wird nur der Anteil an Pflegefachkräften der Gesamtzahl nach Abs. 2 zugerechnet, der auf die Grundpflegeleistungen nach §§ 36, 38 und 39 SGB XI entfällt (§ 4 Abs. 4 AltPflAusglVO).

Der von der einzelnen Einrichtung zu zahlende Ausgleichsbetrag wird nach § 4 Abs. 5 AltPflAusglVO wie folgt in zwei Stufen berechnet: Nach Nummer 1 des Absatzes 5 (1. Stufe) wird die Ausgleichsmasse auf die Leistungsbereiche „vollstationär“, „teilstationär“, „Altenhei-

³¹ Dass auf der Grundlage von § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 AltPflAusglVO bei stationären Einrichtungen lediglich 35 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Bruttovergütung eines Auszubildenden, bei ambulanten Diensten dagegen 70 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Bruttovergütung eines Auszubildenden im Wege der Umlage refinanziert werden, ist nach einem Beschluss des 2. Senats des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 22. September 2009 (Aktenzeichen: 2 S 1117/07) durch sachliche Gründe gerechtfertigt und verstößt damit nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz; der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 22. September 2009 ist als **Anlage 7** beigefügt.

³² Verordnung über personelle Anforderungen für Heime (Heimpersonalverordnung – HeimPersV) vom 19. Juli 1993 (BGBl. I, S. 1205), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 22. Juni 1998 (BGBl. I, S. 1506)

me“ und „ambulant“ im Verhältnis der in diesen Sektoren beschäftigten Fachkräfte zur Gesamtzahl der nach Abs. 2 bis 4 ermittelten Fachkräfte aufgeschlüsselt. Nach Nummer 2 des Abs. 5 (2. Stufe) bemisst sich der auf die Einrichtung entfallende Anteil an den sektoralen Beträgen nach dem Verhältnis der in den 12 Monaten vor dem 1. August des Vorjahres betreuten Personen dieser Einrichtung zu allen betreuten Personen im sektoralen Leistungsbereich. Bei den ambulanten Diensten errechnet sich der Anteil am sektoralen Betrag nach dem Verhältnis der Hausbesuche mit Grundpflegeleistungen nach §§ 36, 38 und 39 SGB XI des einzelnen ambulanten Dienstes zur Gesamtzahl dieser Hausbesuche.

3.2.1.5. Erhebung der Ausgleichsbeträge und Erstattung der Ausgleichszuweisungen

Die Erhebung der Ausgleichsbeträge und die Erstattung der Ausgleichszuweisungen ist in § 5 AltPflAusglVO geregelt. Danach gilt Folgendes: Nach Abs. 1 Satz 1 dieser Bestimmung teilen die Einrichtungen dem Kommunalverband für Jugend und Soziales bis zum 31. August des Vorjahres die zur Berechnung der Erstattungsbeträge erforderlichen Angaben zusammen mit der nach § 4 Abs. 2 bis 4 nach Vollzeitstellen berechneten Anzahl der beschäftigten Pflegekräfte mit. Die vollstationären Einrichtungen melden, ob die Fachkraftquote erfüllt ist und welche abweichende Anzahl ohne Befreiungen von der Fachkraftquote gegebenenfalls zu erfüllen wäre (Abs. 1 Satz 2). Nach Ablauf dieses Termins kann der Kommunalverband für Jugend und Soziales die Anzahl der Pflegefachkräfte für die Ausgleichsbeträgerhebung durch Schätzung verbindlich feststellen (Abs. 1 Satz 3). Der Kommunalverband für Jugend und Soziales setzt gemäß Abs. 2 gegenüber jeder Einrichtung den jeweils zu entrichtenden Ausgleichsbetrag bis spätestens 10. November des Vorjahres durch Bescheid fest. Die Ausgleichsbeträge sind ab dem Jahr 2006 in vier Teilbeträgen jeweils bis zum 1. Februar, 1. Mai, 1. August und 1. November eines Jahres zu zahlen (Abs. 3 Satz 1). Nach Abs. 4 Satz 1 sind die Erstattungen an die ausbildenden Einrichtungen ab dem Jahr 2006 in vier Teilbeträgen jeweils bis zum 1. März, 1. Juni, 1. September und 1. Dezember eines Jahres auszuzahlen. Eine Jahresendabrechnung wird erforderlichenfalls zum 1. März des Folgejahres durchgeführt (Abs. 4 Satz 2).

3.2.1.6. Höhe der Erstattungen

Die Höhe der an die ausbildenden Einrichtungen zu zahlenden Erstattungen ist in § 6 AltPflAusglVO geregelt. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 AltPflAusglVO wird die gesamte Summe der bis zum Ende des Erhebungsjahres ohne Vorbehalt eingegangenen Ausgleichsbeträge auf die Einrichtungen verteilt, die im Erhebungsjahr die praktische Ausbildung vermittelt haben. Die Zuweisungen an die einzelnen Einrichtungen entsprechen gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 deren Anteil an den erstattungsfähigen Vergütungszahlungen an Auszubildende. Die Erstattungsansprüche sind gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 auf die im Erhebungsjahr eingegangenen Ausgleichsbeträge begrenzt. Ist die Summe der Ausgleichsbeträge jedoch höher als die Summe der erstattungsfähigen Vergütungszahlungen, wird der Überschuss den Einrichtungen, die im Erhebungsjahr Ausgleichsbeträge bezahlt haben, entsprechend ihrem Anteil an der Zahlung erstattet und bei der nächsten Erhebung eines Ausgleichsbetrags verrechnet (§ 6 Abs. 2 Satz 2 AltPflAusglVO).

3.2.1.7. Erstattungsfähige Ausbildungsvergütungen

Welche Vergütungszahlungen für die Auszubildenden erstattungsfähig sind, ist in § 7 AltPflAusglVO festgelegt. Nach Abs. 1 Satz 1 dieser Bestimmung werden den Einrichtungen jeweils alle erstattungsfähigen Vergütungszahlungen für die Auszubildenden zugerechnet, mit de-

nen sie einen Ausbildungsvertrag abgeschlossen haben. Für das Ausgleichsverfahren ist dabei unerheblich, ob besondere Zahlungs- und Abrechnungsvereinbarungen mit weiteren Einrichtungen bestehen, die die Auszubildenden zeitweise beschäftigen, und wer die Zahlung geleistet hat (Abs. 1 Satz 2). Nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 sind folgende während des Erhebungsjahres gezahlten Ausbildungsvergütungen erstattungsfähig: 1. Vergütungszahlungen für Auszubildende der nach dem Tarifrecht des öffentlichen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege vereinbarten Vergütungen ohne Überstundenvergütung einschließlich der darauf entfallenden Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen zu 35 Prozent bei stationären Einrichtungen und zu 70 Prozent bei ambulanten Einrichtungen, 2. Aufzahlungen auf laufende vorrangige Leistungen nach § 17 AltPflG bis zur Höhe der üblichen Ausbildungsvergütung und 3. Weiterbildungskosten, die nach § 17 Abs. 1a AltPflG zu erstatten sind.

3.2.1.8. Überprüfung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens

Entsprechend der bundesgesetzlichen Vorgabe in § 25 Abs. 3 AltPflG findet gemäß § 12 Satz 1 AltPflAusglVO alle fünf Jahre eine Überprüfung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens statt, erstmals zum 1. Mai 2011. Der Kommunalverband für Jugend und Soziales legt hierzu einen im Benehmen mit den Pflegesatzkommissionen erarbeiteten Bericht dem Ministerium vor (§ 12 Satz 2). Bei der Durchführung der Aufgaben nach der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung unterliegt der Kommunalverband für Jugend und Soziales der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Arbeit und Soziales (vgl. § 13 AltPflAusglVO).

3.2.1.9. Ergänzende Informationen zur Altenpflegeausbildungsumlage in Baden-Württemberg

Hinsichtlich aller weiteren in der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung getroffenen Regelungen wird auf den als Anlage 5 beigefügten Text der Verordnung verwiesen.

Die Ergebnisse aus dem Erhebungsverfahren 2010 und aus den Vorjahren (2006 bis 2009) für die Altenpflegeausbildungsumlage sind vom Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg im Internet veröffentlicht worden³³ und können der als Anlage 8 beigefügten Materiale entnommen werden. Darüber hinaus wird auf eine Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit und Soziales des Landes Baden-Württemberg vom 26. April 2006 verwiesen, in der über erste Erfahrungen mit der zum 1. Januar 2006 eingeführten Umlage zur Finanzierung der Altenpflegeausbildung berichtet wird³⁴.

3.2.2. Bremen

Mit der „Verordnung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege“ vom 9. September 2008³⁵ hat nunmehr auch der Senat der

³³ <http://www.kvjs.de/fachoeffentlich/aav.html>

³⁴ Antrag der Abgeordneten Andreas Hoffmann u.a. CDU und Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit und Soziales: Erste Erfahrungen mit der Umlage für die Ausbildung in der Altenpflege, in: Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 13/5231; beigefügt als **Anlage 9**

³⁵ Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen (BremGBL), S. 324; beigefügt als **Anlage 10**

Freien Hansestadt Bremen von der bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung des § 25 AltPflG Gebrauch gemacht. Anders als in Baden-Württemberg bezieht sich das im Lande Bremen rückwirkend zum 1. Januar 2008 eingeführte Umlageverfahren allerdings nur auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen für Umschülerinnen und Umschüler im dritten Ausbildungsjahr der Altenpflege. Zentrales Ziel der Altenpflegeumlage bzw. der Ausgleichsabgabe ist es in Bremen, angesichts der demografischen Entwicklung und des Fachkräftemangels im Bereich der Altenpflege die Attraktivität der Altenpflegeausbildung zu steigern, damit künftig eine ausreichende Anzahl qualifiziert ausgebildeter Altenpflegerinnen und Altenpfleger die Pflege von Menschen gewährleisten kann³⁶. Bevor die Regelungen der vorgenannten Rechtsverordnung im Einzelnen dargelegt werden³⁷, soll zunächst noch kurz auf den rechtshistorischen Hintergrund des in Bremen seit Anfang 2008 praktizierten Ausgleichsverfahrens zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen für Umschülerinnen und Umschüler im dritten Ausbildungsjahr der Altenpflege eingegangen werden. Insoweit mögen die nachfolgenden Hinweise genügen:

3.2.2.1. Rechtshistorischer Hintergrund des in Bremen eingeführten Ausgleichsverfahrens

Umschulungsmaßnahmen in den Altenpflegeberufen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch³⁸ sind seit vielen Jahren ein erfolgreiches arbeitsmarktpolitisches Instrument zur beruflichen Qualifikation, insbesondere von Frauen im mittleren Lebensalter. Darüber hinaus tragen diese Maßnahmen aber auch mit dazu bei, dass in ausreichender Anzahl Pflegefachkräfte zur Verfügung stehen, was insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung mit einer Zunahme der Gruppe der - von Pflegebedürftigkeit besonders betroffenen - Hochaltrigen von erheblicher Bedeutung ist. In den vergangenen Jahren wurden die gesamten Kosten der dreijährigen Ausbildung von Umschülerinnen und Umschülern zur Altenpflegekraft durch die Bundesagentur für Arbeit auf der Grundlage einer Übergangsregelung finanziert. Da die Übergangsregelung des § 434d SGB III Ende 2004 ausgelaufen ist und erst im April 2005 die Unsicherheit darüber, in welchem Umfang die Bundesagentur für Arbeit ab 2005 beginnende Maßnahmen fördern würde, beseitigt werden konnte, ergab sich Anfang 2005 zusätzlich das Problem der Absicherung der Finanzierung der Umschulungsmaßnahmen. Die zur Lösung dieses Problems erforderlichen Änderungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III), des Altenpflegegesetzes und des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI) erfolgten im Rahmen des „Zweiten Gesetzes zur Änderung des Seemannsgesetzes und andere Gesetze“ vom 8. Juni 2005³⁹, und zwar

³⁶ Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales des Landes Bremen, Vorlage vom 29. August 2008 für die Sitzung des Senats am 9. September 2008 betreffend die Verordnung über die Erhebung von Ausgleichsverfahren zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege, S. 2; beigelegt als **Anlage 11**

³⁷ Vgl. hierzu nachfolgend zu Gliederungspunkt 3.2.2.2

³⁸ Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) – (Art. 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl I, S. 2954), zuletzt geändert durch Art. 14b des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl I, S. 1990); Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung (SGB III) – (Art. 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl I, S. 594), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16. Juli 2009 (BGBl I, S. 1959)

³⁹ BGBl I, S. 1530

durch Artikel 3 Nr. 2 Buchstabe a) sowie Artikel 3a und Artikel 3b dieses Gesetzes. Nach dieser Neuregelung gilt nunmehr Folgendes:

Umschulungsmaßnahmen zur Altenpflegerin bzw. zum Altenpfleger, die bis zum 31. Dezember 2005 begonnen haben, werden dreijährig durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert. Bei Umschulungsmaßnahmen, die ab dem 1. Januar 2006 begonnen haben, fördert die Bundesagentur dagegen nur das erste und zweite Jahr der Weiterbildungsmaßnahme. Das dritte Jahr der Weiterbildungsmaßnahme muss dagegen außerhalb der Arbeitsförderung wie folgt finanziell abgesichert werden: Die Träger der praktischen Ausbildung haben den Umschülerinnen bzw. den Umschülern gemäß § 17 Abs. 1 AltPflG zum einen eine angemessene Ausbildungsvergütung zu zahlen. Über diese Ausbildungsvergütung hinaus haben sie den Umschülerinnen bzw. Umschülern nach § 17 Abs. 1a AltPflG⁴⁰ – wie bereits erwähnt⁴¹ – die Weiterbildungskosten entsprechend § 79 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) zu erstatten, sofern diese im dritten Ausbildungsjahr anfallen. Hierbei handelt es sich um Fahrkosten (§ 81 SGB III), Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung (§ 82 SGB III) sowie Kinderbetreuungskosten (§ 83 SGB III). Die Kosten der Ausbildungsvergütung sowie die Erstattungskosten sind nach Maßgabe des § 24 AltPflG und des § 82a SGB XI⁴² in den Pflegesätzen berücksichtigungsfähig.

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2006 teilte die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen e.V. als Interessenvertretung der Wohlfahrtsverbände und seinerzeit auch der privaten Pflegeanbieter in Bremen der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales mit, dass sie dem Wunsch hinsichtlich einer Selbstverpflichtung auf Ausbildung der Umschülerinnen und Umschüler nicht nachkommen könne und um Prüfung bitte, ob eine Umlage bzw. Ausgleichsabgabe für Umschülerinnen und Umschüler im dritten Ausbildungsjahr eingeführt werden könne⁴³. Nach der Begründung zur „Verordnung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege“ vom 9. September 2008 war damit in Bremen die Finanzierung der Ausbildungsvergütungen und Weiterbildungskosten über den Pflegesatz nicht durchführbar, weil diese Form der Finanzierung der Ausbildung nur funktionieren könne, wenn sich alle Ausbildungsträger daran beteiligten⁴⁴. Ohne gesicherte Finanzierung – so wird in der vorgenannten Vorlage weiter ausgeführt – verringere sich aber die Bereitschaft der Träger, Ausbildungsplätze zu schaffen. Seitens der Träger der Altenpflegesschulen sei bereits signalisiert worden, dass sie große Probleme hätten, für Umschülerinnen und Umschüler Ausbildungsplätze zu bekommen. Um diesem Mangel an Ausbildungsplätzen in der Altenpflege entgegenzuwirken, sei es deshalb geboten, von der Ermächtigungs-

⁴⁰ Eingefügt durch Art. 3a Nr. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Seemannsgesetzes und anderer Gesetze vom 8. Juni 2005 mit Wirkung vom 1. Januar 2006 (vgl. Artikel 6 Abs. 3)

⁴¹ Vgl. oben zu Gliederungspunkt 1.

⁴² Vgl. hierzu oben zu Gliederungspunkt 2.

⁴³ Vgl. die oben genannte Vorlage der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales vom 29. August 2008, S. 2

⁴⁴ Vgl. die oben genannte Vorlage der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales vom 29. August 2008, S. 2

grundlage des § 25 AltPflG Gebrauch zu machen und zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen für Umschülerinnen und Umschüler im dritten Ausbildungsjahr, die ihre Ausbildung nach dem 31. Dezember 2005 begonnen haben, ab 2008 für alle Einrichtungen der Altenpflege im Lande Bremen ein Ausgleichsverfahren einzuführen.

3.2.2.2. Einzelheiten zum Regelungsinhalt der Rechtsverordnung vom 9. September 2008

Im Einzelnen gilt nach der rückwirkend zum 1. Januar 2008 in Kraft getretenen „Verordnung des Senats Bremen über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege“ vom 9. September 2008⁴⁵ Folgendes:

Nach § 1 Satz 1 der Verordnung (VO) umfasst die Ausbildungsvergütung die der Umschülerin oder dem Umschüler für die Dauer des dritten Ausbildungsjahres gezahlte Ausbildungsvergütung. Maßgeblich für die Höhe der Ausbildungsvergütung ist der Bescheid über die Bewilligung von Leistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch, der die Leistungshöhe bis zum Ende des zweiten Ausbildungsjahres festlegte (§ 1 Satz 2 VO). Der in diesem Bescheid genannte Leistungsbetrag wird gemäß § 1 Satz 3 für die Dauer des dritten Ausbildungsjahres unverändert an die Umschülerin oder den Umschüler als Ausbildungsvergütung geleistet. Persönliche Veränderungen bei den Umschülerinnen und Umschülern, die Einfluss auf die Höhe der Unterhaltsgelder nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch hätten, bleiben im dritten Ausbildungsjahr unberücksichtigt (§ 1 Satz 4 der VO).

Der Zeitraum für die Erhebung der für das Ausgleichsverfahren maßgeblichen Kosten ist nach § 2 der VO das Kalenderjahr. Zum 1. Februar eines Jahres haben die Einrichtungen nach § 4 Abs. 3 Satz 1 AltPflG⁴⁶ der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales die Anzahl des im Jahresdurchschnitt eingesetzten Pflegefachpersonals des vorangegangenen Jahres, umgerechnet in Vollzeitstellen, mitzuteilen (§ 3 der VO). Die Pflichten der Ausbildungsträger sind in § 4 der VO geregelt. Nach dieser Bestimmung teilen die Altenpflegesschulen der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales bis zum 1. Februar eines Jahres folgende Angaben für das laufende Jahr mit: 1. Anzahl der Umschülerinnen und Umschüler, die im Laufe des Jahres mit dem dritten Ausbildungsjahr beginnen, 2. den Gesamtbetrag der Ausbildungsvergütungen mit jeweils einer Kopie des maßgeblichen Bescheides nach § 1 dieser VO über die Bewilligung von Leistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch und 3. den Gesamtbetrag der Pflichtanteile an den Beträgen für die Sozialversicherung.

Das Ausgleichsverfahren ist in § 5 der VO geregelt. Nach Abs. 1 Satz 1 dieser Bestimmung ist die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales die zuständige Stelle für das Ausgleichsverfahren. Die Berechnung, Erhebung und Verwaltung der Ausgleichsbeträge einschließlich der Einleitung des Vollstreckungsverfahrens kann Dritten übertragen werden (Abs. 1 Satz 2). Nach § 5 Abs. 2 sind die Altenpflegesschulen berechtigt, ihnen zusätzlich zur Ausbildungsvergütung und zu den Gesamtbeträgen der Pflichtanteile an den Beiträgen zur Sozialversicherung ent-

⁴⁵ Brem.GBl S. 324

⁴⁶ Zu den Einrichtungen nach § 4 Abs. 3 Satz 1 AltPflG vgl. oben zu Gliederungspunkt 1.

stehende Verwaltungskosten bis zu einem Betrag von 25€ je Monat und Umschülerin oder Umschüler bei Rechnungsstellung geltend zu machen. Der Gesamtbetrag der Ausgleichsbeträge, der sich aus den Ausbildungsvergütungen, dem Gesamtbetrag der Pflichtanteile an den Beiträgen zur Sozialversicherung und dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach § 5 Abs. 2 ergibt, wird jeweils zum 1. März eines jeden Kalenderjahres von der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales festgelegt (§ 5 Abs. 3 Satz 1). Er basiert auf der bereits feststehenden Anzahl anspruchsberechtigter Umschülerinnen und Umschüler (§ 5 Abs. § 3 Satz 2 der VO). Schließt ein Ausbildungsträger über die durch die Ausgleichsbeträge festgelegten Ausbildungsplätze hinaus Ausbildungsverträge ab, sind die dafür fälligen Ausbildungsvergütungen gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 im Ausgleichsverfahren nicht zu berücksichtigen, sondern für die gesamte Dauer der Ausbildung vom Ausbildungsträger sicherzustellen. Der Ausbildungsträger hat dieses gegenüber der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales verbindlich vor Abschluss des Ausbildungsvertrages zu erklären (§ 5 Abs. 4 Satz 2). Nach § 5 Abs. 5 werden die Ausgleichsbeträge der in § 3 der VO genannten Einrichtungen aufgrund des im Jahresdurchschnitt eingesetzten Pflegefachpersonals des vorangegangenen Kalenderjahres, umgerechnet auf Vollzeitstellen, ermittelt. Die Ausgleichsbeträge sind von den verpflichteten Einrichtungen nach § 3 der VO nach Bestandskraft des Bescheides unverzüglich zu entrichten.

Entsprechend der bundesgesetzlichen Vorgabe des § 25 Abs. 3 AltPflG⁴⁷ findet gemäß § 7 der VO alle fünf Jahre, erstmals zum 1. Juni 2011, eine Überprüfung der Erforderlichkeit des Ausgleichsverfahrens durch die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales statt.

3.2.3. Rheinland-Pfalz

Mit der am 1. Dezember 2005 in Kraft getretenen „Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe (AltPflAGVVO)“ vom 22. Dezember 2004⁴⁸ wurde auch in Rheinland-Pfalz ein Ausgleichsverfahren nach § 25 AltPflG zur anteiligen Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege eingeführt⁴⁹. Diese Mittel, die für die teilweise Erstattung gezahlter

⁴⁷ Vgl. oben zu Gliederungspunkt 3.1.1

⁴⁸ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz (GVBl.) S. 584, zuletzt geändert durch die Erste Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe vom 29. Juni 2006 (GVBl. S. 294), beigelegt als **Anlage 12**

⁴⁹ Da das Altenpflegegesetz des Bundes (AltPflG) – wie bereits erwähnt – gemäß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2002 (BVerfGE 106, 62 ff.) aus kompetenzrechtlichen Gründen nur Regelungen für den Bereich der Altenpflege enthält, wurde in Rheinland-Pfalz zur Harmonisierung mit dem Bundesrecht für den Bereich der Altenpflegehilfe mit § 2 des Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflegehilfe vom 19. Juli 2004 (GVBl. S. 389) eine dem § 25 AltPflG entsprechende Ermächtigung an die Landesregierung, durch Rechtsverordnung ein Ausgleichsverfahren auch für die Altenpflegehilfe einführen zu können, geschaffen. Mit der oben genannten Landesverordnung vom 22. Dezember 2004 hat die Landesregierung von der in § 2 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 des Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflegehilfe vom 19. Juli 2004 enthaltenen Ermächtigungsgrundlage Gebrauch gemacht und darüber hinaus auch ein Ausgleichsverfahren zur anteiligen Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflegehilfe nach § 1 des Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflegehilfe eingeführt.

Ausbildungsvergütungen erforderlich sind, werden als Ausgleichsbeträge von den Heimen im Sinne des § 1 des Heimgesetzes und von den stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen erhoben. Die vorgenannte Landesverordnung vom 22. Dezember 2004 enthält Regelungen über die Erstattung gezahlter Ausbildungsvergütungen, die Erhebung der Ausgleichsbeträge, die Berechnung der Erstattungs- und Ausgleichsbeträge und über das Verfahren der Erhebung der Ausgleichsbeträge sowie der Erstattung. Die im Einzelnen vorgesehenen Regelungen orientieren sich dabei an den Bestimmungen des früheren Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vom 3. Juni 1997⁵⁰ und der früheren Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vom 21. Juli 1997⁵¹. Das bereits in der Vergangenheit zuständige Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung bleibt die zur Durchführung des Ausgleichsverfahrens zuständige Behörde. Im Übrigen wurden aber einige Veränderungen vorgenommen, vor allem um die Wettbewerbsneutralität der Ausgleichsbeträge zu gewährleisten und um das Verfahren für die die Ausgleichsbeträge zahlenden Einrichtungen zu entbürokratisieren. Im Einzelnen gilt nach der AltPflAGVVO unter Berücksichtigung der Verordnungsbegründung⁵² Folgendes:

3.2.3.1. Einführung eines Ausgleichsverfahrens

Mit § 1 Abs. 1 Satz 1 AltPflAGVVO wurde zur anteiligen Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütungen, die ab dem am 1. August 2004 beginnenden Schuljahr im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege nach § 17 des Altenpflegegesetzes gezahlt werden, gemäß den nachfolgenden Bestimmungen der AltPflAGVVO ein Ausgleichsverfahren eingeführt. Diese Regelung gilt gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 AltPflAGVVO entsprechend für die nach § 17 Abs. 1a des Altenpflegegesetzes zu erstattenden Weiterbildungskosten⁵³. In der Verordnungsbegründung wird zu dem mit der Einführung des Ausgleichsverfahrens verfolgten Ziel ausgeführt, die Durchführung eines Ausgleichsverfahrens zur – zumindest teilweisen – Finanzierung der Ausbildungsvergütungen sei in den nächsten Jahren zur Gewährleistung einer ausreichenden Zahl ausgebildeter Altenpflegerinnen und Altenpfleger dringend erforderlich. Eine vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit in Auftrag gegebene repräsentative Studie zur „Fachkräftesituation und zum Fachkräftebedarf in der Pflege in Rheinland-Pfalz“ habe ergeben, dass derzeit (2004) circa 500 Altenpflegerinnen und Altenpfleger (sowie etwa 120 Altenpflegehelferinnen und Altenpflegehelfer) auf dem rheinland-pfälzischen Pflegearbeitsmarkt fehlten. Dies liege im Wesentlichen darin begründet, dass seit vielen Jahren wegen fehlender praktischer Ausbildungsplätze in Pflegediensten und in Pflegeheimen nicht im notwendigen Umfang ausgebildet werde. Besonders

⁵⁰ GVBl., S. 143

⁵¹ GVBl., S. 284

⁵² Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz, Begründung zur Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe (AltPflAGVVO) in ihrer Ursprungsfassung vom 22. Dezember 2004 (beigefügt als **Anlagen 14**) und zur Ersten Änderungsverordnung vom 29. Juni 2006 (beigefügt als **Anlage 16**)

⁵³ § 1 Abs. 1 Satz 2 AltPflAGVVO wurde durch Art. 1 Nr. 1 Buchstabe a) der Ersten Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe vom 29. Juni 2006 (GVBl. S. 294) dem Absatz 1 angefügt.

eklatant sei die Situation bei den ambulanten Diensten, die praktisch keine Ausbildungsplätze bereitstellten. Es sei davon auszugehen, dass das Angebot an praktischen Ausbildungsplätzen in den Pflegeeinrichtungen bei weitem nicht dem Bedarf entspreche und ohne Ausgleichsverfahren weder in den stationären noch in den ambulanten Diensten ein ausreichendes Angebot geschaffen werde. Die in § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG statuierte Voraussetzung für die Einführung eines Ausgleichsverfahrens sei daher in Rheinland-Pfalz gegeben. Das Ausgleichsverfahren führe – so wird im allgemeinen Teil der Verordnungsbegründung weiter ausgeführt – bei den davon betroffenen Einrichtungen zwar zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Diesem Aufwand stünden allerdings gewichtige Vorteile gegenüber. Neben der zu erwartenden Steigerung der Zahl der Ausbildungsplätze würden die Wettbewerbsnachteile der Einrichtungen, die die praktische Ausbildung durchführten, beseitigt. Einrichtungen, die überhaupt oder sogar in großem Umfang ausbildeten, seien dann nicht aus diesem Grund teurer als Einrichtungen, die nicht oder nur in geringem Umfang ausbildeten. So hätten bisher Einrichtungen, die in großem Umfang ausbildeten, einen deutlichen Wettbewerbsnachteil durch ihre höheren Entgelte gegenüber Wettbewerbern, die nicht ausbildeten. Die ausgleichspflichtigen Einrichtungen könnten die geleisteten Ausgleichsbeträge in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen berücksichtigen; für diese sei somit die Refinanzierung der ihnen entstehenden Aufwendungen möglich.

3.2.3.2. Überprüfung der Erforderlichkeit der Fortführung des Ausgleichsverfahrens

Nach § 1 Abs. 2 AltPflAGVVO prüft das fachlich zuständige Ministerium unter Beteiligung des für das Schulwesen zuständigen Ministeriums regelmäßig in Abständen von höchstens vier Jahren, ob das Ausgleichsverfahren weiterhin erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Mit dieser Bestimmung wird den Vorgaben des § 25 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 AltPflG Rechnung getragen und sichergestellt, dass das Ausgleichsverfahren nicht länger als wegen der Ausbildungsplatzsituation notwendig beibehalten wird und dies einer regelmäßigen Überprüfung unterliegt. Darüber hinaus trägt Abs. 2 insbesondere den Vorgaben der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, wonach in angemessenen Abständen zu überprüfen ist, ob der Sachzweck der Abgabe deren Fortbestand noch zu legitimieren vermag oder ob die Abgabepflicht wegen Zielerreichung oder Zielwegfalls aufzuheben ist⁵⁴. Die in § 1 Abs. 2 AltPflAGVVO vorgesehene Überprüfung, die seit dem 1. August 2006 in Abständen von nunmehr höchstens vier Jahren vorzunehmen ist⁵⁵, soll nach der Verordnungsbegründung dabei auf zwei Grundlagen erfolgen: Zum einen soll mit einer „Ausbildungsstättenplanung Altenpflege“ die für den Pflegearbeitsmarkt notwendige Zahl von neu auszubildenden Altenpflegekräften und damit auch an Ausbildungsplätzen definiert werden. Zum anderen sei festzustellen, inwieweit genügend Ausbildungsplätze für die praktische Ausbildung in Pflegeeinrichtungen im Vergleich zu den angebotenen Schulplätzen für den theoretischen und praktischen Unterricht vorhanden seien. Die Ausbildungsstättenplanung Altenpflege soll nach einem Verfahrensmodell durchgeführt werden, das auf vorhandene Bevölkerungsprog-

⁵⁴ Vgl. die Nachweise oben in Fußnote 25

⁵⁵ Vgl. Art. 1 Nr.1 Buchstabe b) der Ersten Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe vom 29. Juni 2006 (GVBl., S.294); in der Ursprungsfassung der Verordnung vom 22. Dezember 2004 war noch ein Prüfungsintervall von höchstens drei Jahren vorgesehen.

nosen und auf die zweijährlich erscheinende Pflegestatistik nach § 109 Abs. 1 SGB XI in Verbindung mit der Pflegestatistik-Verordnung vom 24. November 1999⁵⁶ zurückgreift. Daraus ergebe sich – so wird in der Verordnungsbegründung ausgeführt –, dass eine Überprüfung des Ausgleichsverfahrens nur im zwei- oder vierjährigen Rhythmus erfolgen könne. Da ein Überprüfungszeitraum von zwei Jahren aber zu kurz sei, um die Wirkungen des Ausgleichsverfahrens abschätzen zu können, sehe die Verordnung daher ein (maximales) Prüfungsintervall von vier Jahren vor.

3.2.3.3. Erstattung von Ausbildungsvergütungen und Weiterbildungskosten

Die Erstattung von Ausbildungsvergütungen und Weiterbildungskosten ist in § 2 AltPflAGVVO geregelt. Nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 dieser Bestimmung erstattet die zuständige Behörde, d.h. das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (vgl. § 6 AltPflAGVVO), den Trägern der praktischen Ausbildung bei Heimen im Sinne des § 1 des Heimgesetzes und bei stationären Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 Abs. 2 SGB XI, wenn es sich dabei um Einrichtungen für alte Menschen handelt, 50 % der Aufwendungen für die von ihnen gezahlten Ausbildungsvergütungen einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 AltPflAGVVO und für die von ihnen erstatteten Weiterbildungskosten nach § 1 Abs. 1 Satz 2 AltPflAGVVO. Sachbezüge sind nach den Sachbezugswerten zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AltPflAGVVO). Grund für die hälftige Aufwandserstattung bei den Heimen und stationären Pflegeeinrichtungen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AltPflAGVVO ist, dass die Auszubildenden auch zur Wertschöpfung der Einrichtung beitragen und insoweit bereits eine Finanzierung der Ausbildungsvergütung durch den regulären Pflegesatz erfolgt. Personen, die in der Altenpflege ausgebildet werden, werden finanziell im Verhältnis 7 zu 1 auf die Stelle einer in diesem Beruf voll ausgebildeten Person angerechnet. Bei ambulanten Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 Abs. 1 des SGB XI, wenn deren Tätigkeitsbereich die Pflege alter Menschen einschließt, ist demgegenüber gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AltPflAGVVO eine Erstattung in Höhe von 80% der Aufwendungen für die von ihnen gezahlten Ausbildungsvergütungen einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung und für die von ihnen erstatteten Weiterbildungskosten vorgesehen, wobei auch hier Sachbezüge nach den Sachbezugswerten zu berücksichtigen sind. Grund für die achtzigprozentige Aufwandserstattung ist, dass die Auszubildenden in ambulanten Diensten deutlich weniger zur Wertschöpfung der Einrichtung beitragen. Häufig könnten sie – so wird in der Verordnungsbegründung ausgeführt – bei den Einsätzen die ausgebildete Pflegekraft nur begleiten.

§ 2 Abs. 2 Satz 1 AltPflAGVVO sieht vor, dass die Träger der praktischen Ausbildung, die Erstattungsansprüche nach § 2 Abs. 1 geltend machen wollen, der zuständigen Behörde jeweils bis spätestens 31. August eines Jahres die für die Berechnungen der Erstattungsbeträge erforderlichen Angaben zusammen mit den Angaben über die im vorangegangenen Schuljahr (1. August des Vorjahres bis 31. Juli) tatsächlich gezahlten Ausbildungsvergütungen einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung und tatsächlich erstatteten Weiterbildungskosten übermitteln. In der Verordnungsbegründung wird hierzu ausgeführt, dieser Termin sei gewählt worden, da

⁵⁶ Verordnung zur Durchführung einer Bundesstatistik über Pflegeeinrichtungen sowie über die häusliche Pflege (Pflegestatistik-Verordnung) vom 24. November 1999 (BGBl. I, S. 2282)

sich nach dem 1. August eines Jahres (Schuljahresbeginn) in der Regel absehen lasse, in welchem Umfang Ausbildungsvergütungen bis zum Ende des Schuljahres (31. Juli des folgenden Jahres) voraussichtlich zu zahlen seien. Darüber hinaus stehe bis zum 31. August eines Jahres fest, in welcher Höhe Ausbildungsvergütungen im vorangegangenen Schuljahr (1. August des Vorjahres bis 31. Juli) tatsächlich gezahlt worden seien; dieser Angaben bedürfe es im Hinblick auf eine mögliche Korrektur der im Vorjahr geschätzten Ausbildungsvergütungen. Die Höhe der geltend gemachten Erstattungsansprüche bestimmt gleichzeitig wesentlich die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge, den sogenannten Poolbetrag. Um die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge berechnen zu können, muss auf einen Stichtag (31. August) abgestellt werden. § 2 Abs. 2 Satz 2 AltPflAGVVO sieht daher vor, dass Erstattungsansprüche, die nach diesem Stichtag beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung geltend gemacht werden, erst im Erstattungsverfahren des folgenden Jahres berücksichtigt werden können. Soweit allerdings Einrichtungen erst nach dem 31. August eines Jahres neu eröffnet werden, ist deren „Nachmeldung“ möglich.

Um sicherzustellen, dass die erforderlichen Angaben vollständig übermittelt werden und um das Berechnungsverfahren beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zu vereinfachen, sieht § 2 Abs. 3 AltPflAGVVO vor, dass zur Übermittlung der Angaben Formblätter oder maschinell verwertbare Datenträger zu verwenden sind, deren Form und Inhalt das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung festlegt und dass auf dessen Anforderung die Richtigkeit der Angaben nachzuweisen ist.

3.2.3.4. Erhebung der Ausgleichsbeträge

§ 3 Abs. 1 AltPflAGVVO legt auf der Grundlage der entsprechenden Vorgaben des § 25 Abs. 1 Satz 1 AltPflG die Heime und sonstigen Einrichtungen fest, die zur Zahlung der Ausgleichsbeträge verpflichtet sind. Nach dieser Bestimmung werden die Mittel, die für die Erstattung nach § 2 AltPflAGVVO und zur Deckung der dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung entstehenden Verwaltungskosten erforderlich sind, als Ausgleichsbeträge von den in § 2 Abs. 1 Satz 1 AltPflAGVVO genannten Heimen und Pflegeeinrichtungen (Einrichtungen) erhoben, und zwar unabhängig davon, ob dort Abschnitte der praktischen Ausbildung durchgeführt werden. Am Ausgleichsverfahren nach der AltPflAGVVO nehmen damit in Rheinland-Pfalz alle Einrichtungen im Sinne des § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 des Altenpflegegesetzes teil. Die nach § 3 Abs. 1 AltPflAGVVO zur Zahlung der Ausgleichsbeträge verpflichteten Einrichtungen haben gem. § 3 Abs. 2 Satz 1 AltPflAGVVO der zuständigen Behörde, also dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, jeweils bis spätestens 31. August eines Jahres die für die Berechnung der Ausgleichsbeträge erforderlichen Angaben zu übermitteln. Einrichtungen, die nach dem 31. August ausgleichspflichtig werden, haben der zuständigen Behörde die Angaben spätestens am ersten Tag des auf den Beginn der Ausgleichspflicht folgenden dritten Monats zu übermitteln (§ 3 Abs. 2 Satz 2 AltPflAGVVO).

3.2.3.5. Berechnung der Erstattungs- und Ausgleichsbeträge

Die Berechnung der auf die einzelnen Einrichtungen entfallenden Erstattungs- und/oder Ausgleichsbeträge ist in § 4 AltPflAGVVO geregelt. Danach gilt Folgendes:

Nach Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift sind der Berechnung des Erstattungsbetrags eines Trägers der praktischen Ausbildung pauschalisierte Ausbildungsvergütungen einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung, die voraussichtlich zu erstattenden Weiterbildungskosten sowie

das bereinigte Ergebnis der Erstattung des vorangegangenen Schuljahres zugrunde zu legen. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung legt die Art der Pauschalierung fest, etwa bezüglich der Tarifierhöhungen, der Sozialversicherungsbeiträge, der Berücksichtigung von Kindern oder der Zusammenfassung von Ausbildungsjahren und Ausbildungsgängen. Dazu sind gem. Abs. 1 Satz 2 die Landesverbände der Pflegekassen, der Landkreistag Rheinland-Pfalz und der Städtetag Rheinland-Pfalz sowie die Vereinigungen der Träger ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen anzuhören, um eine Harmonisierung der gewählten Pauschalierungen im Ausgleichsverfahren und im Refinanzierungsverfahren mit den Kostenträgern zu gewährleisten.

§ 4 Abs. 2 regelt die Berechnung des Gesamtbetrags der Ausgleichsbeträge, den Poolbetrag. Nach Abs. 2 Nr. 1 sind die Erstattungsbeträge, die bis zum 31. August beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung geltend gemacht worden sind, zu berücksichtigen. Abs. 2 Nr. 2 sieht vor, dass auch das bereinigte Ergebnis der Erstattung des vorangegangenen Schuljahres, soweit dieses vorliegt, zu berücksichtigen ist. Dies bedeutet, dass Über- oder Unterzahlungen im Rahmen der letztjährigen Erstattung im bevorstehenden Abrechnungsverfahren Berücksichtigung finden. Abs. 2 Nr. 3 regelt, dass bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Ausgleichsbeträge entstandene Überschüsse oder Defizite einzubeziehen sind. Diese entstehen insbesondere dann, wenn im abgelaufenen Berechnungszeitraum Träger der praktischen Ausbildung oder zur Zahlung der Ausgleichsbeträge verpflichtete Einrichtungen neu eröffnet oder geschlossen worden sind (§ 5 Abs. 6 AltPflAGVVO), wenn sich Ausgleichsbeträge, etwa im Hinblick auf eine Zahlungsverweigerung der betreffenden Einrichtung, nicht haben realisieren lassen, wenn der Betrag zur Sicherung des Ausfallrisikos nicht ausgereicht hat oder nicht vollständig in Anspruch genommen wurde oder wenn die Summe der bereinigten Erstattungsbeträge nicht der Summe der gezahlten Ausgleichsbeträge entspricht. Abs. 2 Nr. 4 sieht zur Vermeidung eines Defizits beim Gesamtbetrag der Ausgleichsbeträge einen Betrag zur Sicherung des Ausfallrisikos pauschal in Höhe von 5 % des Gesamtbetrags der Ausgleichsbeträge nach Abs. 2 Nr. 1 bis 3 vor. Abs. 2 Nr. 5 regelt, dass die dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung entstehenden Verwaltungskosten pauschal in Höhe von 1,5 % des Gesamtbetrags der Ausgleichsbeträge nach Abs. 2 Nr. 1 bis 3 in die Ermittlung des Gesamtbetrags der Ausgleichsbeträge einbezogen werden. Durch die Pauschalierung werden verwaltungsaufwendige Kostenberechnungen, etwa nach Arbeitsstunden, vermieden, die zum Zeitpunkt der Berechnung der Erstattungs- und Ausgleichsbeträge ohnehin nicht exakt vorgenommen werden könnten. Eine entsprechende Regelung fand sich bereits in § 2 Abs. 2 Nr. 4 der (früheren) Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über Ausbildungsvergütung der Altenpflege vom 21. Juli 1997⁵⁷. Diese Regelung steht in engem Zusammenhang mit § 7 Abs. 2 AltPflAGVVO, nach dem Überschüsse aus dem früheren Umlageverfahren als Pauschale zur Deckung der Verwaltungskosten verwendet werden können.

§ 4 Abs. 3 legt die für die Berechnung des auf eine Einrichtung entfallenden Ausgleichsbetrags erforderliche Bemessungsgrundlage fest. Basis der Berechnung sind die betrieblichen Erträge aus Pflegeleistungen, wie sie für den stationären Bereich in § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XI i.V.m. § 84 Abs. 1 SGB XI⁵⁸ und für den ambulanten Bereich in § 89 Abs. 1 Satz 1 SGB XI⁵⁹ definiert sind

⁵⁷ GVBl. S. 284

⁵⁸ Nach § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XI erhalten zugelassene Pflegeheime und Pflegedienste nach Maßgabe des Achten Kapitels des SGB XI (Pflegevergütung) eine leistungsgerechte Vergütung für die allgemeinen Pflegeleistungen

und die entsprechenden betrieblichen Erträge aus Leistungen für pflegebedürftige Menschen unterhalb der Pflegestufe I sowie die vergleichbaren betrieblichen Erträge aller in § 2 Abs. 1 Satz 1 AltPflAGVVO genannten sonstigen ausgleichspflichtigen Einrichtungen (§ 4 Abs. 3 Satz 1 AltPflAGVVO). Für die stationären Einrichtungen sind dies somit die Pflegesätze und für die ambulanten Dienste die ambulanten Pflegeleistungen (Grundpflegeleistungen der Leistungskomplexe 1 bis 11). Generell werden die betrieblichen Erträge aus dem vorangegangenen Kalenderjahr zu Grunde gelegt. Um den Verwaltungsaufwand der meldenden Einrichtungen zu verringern, wurde das Kalenderjahr und nicht das Schuljahr als Bezugszeitraum gewählt. Die betrieblichen Erträge gelten bei allen ausgleichspflichtigen Einrichtungen als Bemessungsgrundlage.

Auf Antrag einer der in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AltPflAGVVO genannten, nicht als Pflegeeinrichtung zugelassenen ausgleichspflichtigen Einrichtungen oder einer der in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AltPflAGVVO genannten ausgleichspflichtigen Einrichtungen werden abweichend von Satz 1 die auf das Kalenderjahr hochgerechneten betrieblichen Erträge im ersten Halbjahr des laufenden Kalenderjahres zugrunde gelegt, wenn diese nachweislich um mindestens 10 % geringer sind als die betrieblichen Erträge im vorangegangenen Kalenderjahr (§ 4 Abs. 3 Satz 2 AltPflAGVVO). Bei ausgleichspflichtigen Einrichtungen, die nach Beginn des vorangegangenen Kalenderjahres neu eröffnet worden sind, sind nach § 4 Abs. 3 Satz 3 AltPflAGVVO die auf das Kalenderjahr hochgerechneten betrieblichen Erträge zugrunde zu legen.

§ 4 Abs. 4 AltPflAGVVO enthält die für die Berechnung des auf eine Einrichtung entfallenden Ausgleichsbetrags erforderlichen Vorgaben. Zielsetzung ist dabei, die Ausgleichsbeträge wettbewerbsneutral zu gestalten. Dazu wurde eine zweistufige Berechnung auf der Grundlage der betrieblichen Erträge gewählt.

In der ersten Stufe werden gemäß Abs. 4 Nr. 1 Satz 1 jeweils getrennt die betrieblichen Erträge nach Abs. 3 zu vier sektoralen Teilbeträgen zusammengefasst und zwar für die in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AltPflAGVVO genannten als Pflegeeinrichtungen zugelassenen voll- und teilstationären Einrichtungen („zugelassen vollstationär“, „zugelassen teilstationär“), die nicht als Pflegeeinrichtungen zugelassenen sonstigen stationären Einrichtungen („nicht zugelassen stationär“) und für die in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AltPflAGVVO genannten Einrichtungen („zugelassen ambulant“). Der auf den jeweiligen Sektor entfallende Anteil am Gesamtbetrag der Ausgleichsbeträge nach Abs. 2 (sektorale Ausgleichsbeträge „zugelassen vollstationär“, „zugelassen teilstationär“, „nicht zugelassen stationär“ und „zugelassen ambulant“) entspricht dem Verhältnis der vier sektoralen Teilbeträge zueinander (Abs. 4 Nr. 1 Satz 2).

(Pflegevergütung). Gem. § 84 Abs. 1 Satz 1 SGB XI sind Pflegesätze die Entgelte der Heimbewohner oder ihrer Kostenträger für die teil- oder vollstationären Pflegeleistungen des Pflegeheims sowie für die soziale Betreuung und, soweit kein Anspruch auf Krankenpflege nach § 37 SGB V besteht, für die medizinische Behandlungspflege. In den Pflegesätzen dürfen dabei keine Aufwendungen berücksichtigt werden, die nicht der Finanzierungszuständigkeit der sozialen Pflegeversicherung unterliegen (§ 84 Abs. 1 Satz 2 SGB XI).

⁵⁹ Nach § 89 Abs. 1 Satz 1 SGB XI wird die Vergütung der ambulanten Pflegeleistungen und der hauswirtschaftlichen Versorgung, soweit nicht die Gebührenordnung nach § 90 SGB XI Anwendung findet, zwischen dem Träger des Pflegedienstes und den Leistungsträgern nach § 89 Abs. 2 SGB XI für alle Pflegebedürftigen nach einheitlichen Grundsätzen vereinbart.

In der zweiten Stufe werden entsprechend den unterschiedlichen Preissystemen Berechnungen für die als Pflegeeinrichtungen zugelassenen voll- und teilstationären Einrichtungen einerseits (vgl. Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe a) und für die nicht als Pflegeeinrichtungen zugelassenen sonstigen stationären Einrichtungen sowie die zugelassenen ambulanten Einrichtungen andererseits (vgl. Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe b) vorgenommen. Der auf eine zugelassene voll- oder teilstationäre Einrichtung entfallende Anteil an den sektoralen Ausgleichsbeträgen „zugelassen vollstationär“ oder „zugelassen teilstationär“ (Ausgleichsbetrag) entspricht jeweils dem Verhältnis der vollstationären oder teilstationären Plätze dieser Einrichtung zu den vollstationären oder teilstationären Plätzen der betreffenden Einrichtungen (Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe a Satz 1). Um besondere Härten bei ausgleichspflichtigen (zugelassenen) voll- oder teilstationären Einrichtungen, deren durchschnittliche Auslastung im ersten Halbjahr des laufenden Kalenderjahres nachweislich bei vollstationären Plätzen unter 90 % oder bei teilstationären Plätzen unter 55 % der Plätze liegt, zu vermeiden, wird nach Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe a (Satz 2) auf Antrag der Einrichtung anstelle der Plätze die Platzzahl mit dem entsprechenden vom Hundertsatz der durchschnittlichen Auslastung der Einrichtung multipliziert und der Ermittlung des Ausgleichsbetrags zugrunde gelegt. Der auf eine nicht als Pflegeeinrichtung zugelassene sonstige stationäre Einrichtung oder auf eine zugelassene ambulante Einrichtung entfallende Anteil an den sektoralen Ausgleichsbeträgen „nicht zugelassen stationär“ oder „zugelassen ambulant“ (Ausgleichsbetrag) entspricht gem. Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe b jeweils dem Verhältnis der betrieblichen Erträge nach Abs. 3 dieser Einrichtung zu den nach Abs. 3 ermittelten betrieblichen Erträgen der betreffenden Einrichtungen insgesamt.

§ 4 Abs. 5 Satz 1 ermöglicht es dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, die zur Berechnung der Ausgleichsbeträge erforderlichen Angaben zu schätzen, wenn die ausgleichspflichtigen Einrichtungen diese Angaben nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig übermitteln oder trotz Aufforderung die Richtigkeit der Angaben nicht nachweisen. Um diesen Einrichtungen einen Anreiz zu geben, die Angaben rechtzeitig bzw. korrekt zu übermitteln, ist darüber hinaus vorgesehen, dass die geschätzten Zahlen zu Lasten der jeweiligen Einrichtung um 10% erhöht der Berechnung des Ausgleichsbetrags zugrunde zu legen sind. Abs. 5 Satz 2 stellt klar, dass die vorgesehene Verpflichtung der Einrichtungen, die zur Berechnung der Ausgleichsbeträge erforderlichen Angaben zu übermitteln, unberührt bleibt.

3.2.3.6. Durchführung der Erhebung der Ausgleichsbeträge und der Erstattung

§ 5 AltPflAGVVO enthält die erforderlichen Regelungen zum Verfahren bei der Erhebung der Ausgleichsbeträge und der Erstattung der gezahlten Ausbildungsvergütungen. Danach gilt Folgendes:

Abs. 1 verpflichtet das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, die Ausgleichsbeträge für die einzelnen Einrichtungen und die Erstattungsbeträge für die einzelnen Träger der praktischen Ausbildung jeweils bis spätestens 10. November eines Jahres zu ermitteln und festzusetzen. Da die erforderlichen Angaben gem. § 3 Abs. 2 Satz 1 bis spätestens 31. August eines Jahres dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung übermittelt werden müssen, hat das Landesamt

für die Berechnung fast zweieinhalb Monate Zeit. In diesem Zeitraum müssen auch die notwendigen Nachfragen erfolgen.

Um das Refinanzierungsverfahren der Ausgleichsbeträge nach § 82a Abs. 3 und 4 SGB XI⁶⁰ zu vereinfachen, wird die zuständige Behörde in Abs. 2 verpflichtet, im Rahmen der Festsetzung der Ausgleichsbeträge den ausgleichspflichtigen Einrichtungen nachrichtlich bestimmte Angaben mitzuteilen. Dies entsprach einem dringenden Wunsch der Pflegekassen und der Verbände der Einrichtungsträger.

Nach § 5 Abs. 3 sind die Ausgleichsbeträge seit dem Jahr 2005 in vier Teilbeträgen jeweils zum 1. Februar, 1. Mai, 1. August und 1. November eines Jahres zu zahlen. Da – abgesehen von dem Verwaltungskostenanteil – die Ausgleichsbeträge in das Erstattungsverfahren einfließen, sieht die Regelung in Abs. 3 vor, dass sich die Höhe der Teilbeträge nach der Höhe der zum ersten Tag des folgenden Monats auszufahrenden Teilbeträge der Erstattung richtet. Durch diese terminliche Festsetzung ist gewährleistet, dass die Einrichtungen die Ausgleichsbeträge über ihre Einnahmen (Pflegesätze bzw. Leistungskomplexe) bereits vorfinanziert haben.

Nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 sind die Erstattungsbeträge seit dem Jahr 2005 in vier gleichen Teilbeträgen jeweils zum 1. März, 1. Juni, 1. September und 1. Dezember eines Jahres nach Maßgabe verfügbarer Ausgleichsmittel auszuführen. Über- und Unterzahlungen der Erstattung des vorangegangenen Schuljahres sind bei dem zum 1. März auszufahrenden Teilbetrag zu berücksichtigen (Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2). Solange die Angaben über die im vorangegangenen Schuljahr tatsächlich gezahlten Ausbildungsvergütungen einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung und erstatteten Weiterbildungskosten von einem Träger der praktischen Ausbildung nicht oder nicht vollständig übermittelt worden sind oder die Richtigkeit der Angaben trotz Aufforderung der zuständigen Behörde nicht nachgewiesen worden ist, werden an diesen Träger gem. Abs. 4 Satz 2 keine Erstattungsbeträge ausgezahlt. Mit dieser Regelung sollen die Träger der praktischen Ausbildung dazu angehalten werden, ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachzukommen.

Da in einer Reihe von Fällen den zur Zahlung der Ausgleichsbeträge verpflichteten Einrichtungen gleichzeitig als Trägern der praktischen Ausbildung Erstattungsbeträge zustehen werden, sieht Abs. 5 aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung vor, dass die jeweiligen Beträge saldiert werden. Dementsprechend wird bei Teilbeträgen nach den Absätzen 3 und 4 jeweils nur die Differenz entweder als Ausgleichsteilbetrag oder als Erstattungsteilbetrag festgesetzt (und erhoben bzw. ausgezahlt).

Abs. 6 Satz 1 enthält Regelungen für den Fall, dass Träger der praktischen Ausbildung neu eröffnet oder geschlossen werden. Diese Bestimmung sieht vor, dass diese Träger ab dem Zeitpunkt der Neueröffnung oder der Schließung in das Erstattungsverfahren einbezogen oder aus diesem heraus genommen werden. Vergleichbares gilt nach Abs. 6 Satz 2 für die Einbeziehung oder Herausnahme von Einrichtungen in das bzw. aus dem Ausgleichsverfahren. Die damit verbunde-

⁶⁰ Vgl. hierzu unten zu Gliederungspunkt 3.3

nen Kosten oder Einsparungen sind bei der nächsten Berechnung der Ausgleichsbeträge zu berücksichtigen (Abs. 6 Satz 3).

3.2.4. Sachsen

Der Freistaat Sachsen hat von der Ermächtigung des § 25 AltPflG mit der „Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung im Beruf der Altenpflege im Freistaat Sachsen (Altenpflege-Ausgleichsverordnung – AltPflAusglVO)“ vom 24. Juli 2003⁶¹ Gebrauch gemacht. Diese Verordnung, die nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009⁶² als rechtswidrig - und damit als nichtig⁶³ - zu qualifizieren ist, trat nach ihrem § 6 bereits mit Wirkung vom 1. August 2003 und damit am selben Tag wie das Altenpflegegesetz in Kraft.

3.2.4.1. Einführung des Ausgleichsverfahrens zum 1. August 2003

Das Ausgleichsverfahren wurde von der Sächsischen Staatsregierung 2003 eingeführt, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen für Altenpflegerinnen und Altenpfleger zu verhindern. Gleichzeitig sollte dadurch langfristig der Bedarf an qualifizierten Pflegefachkräften in der Altenpflege sichergestellt und die finanzielle Belastung durch die Ausbildungsvergütung gerecht verteilt werden. Um den bis 2015 erwartbaren Bedarf zu decken, würden – so hatte die Landesregierung prognostiziert – jährlich 600 neue Ausbildungsplätze benötigt. Dementsprechend wurden seit dem 1. August 2003 nach Maßgabe der Altenpflege-Ausgleichsverordnung von allen Einrichtungen, die alte Menschen betreuten und versorgten, Ausgleichsbeträge zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung erhoben. Dies betraf alle ambulanten, teilstationären und stationären Einrichtungen der Altenhilfe bzw. Altenpflege (vgl. §§ 1, 2 AltPflAusglVO). Entscheidend war nicht, ob in einer Einrichtung tatsächlich zur Altenpflege ausgebildet wurde, sondern allein, dass dort Pflegefachkräfte benötigt wurden. Aus den erhobenen Ausgleichsbeträgen wurden den Pflegeeinrichtungen, die tatsächlich Altenpflegerinnen und Altenpfleger ausbildeten, die Kosten der Ausbildungsvergütung gem. § 17 Abs. 1 AltPflG erstattet (vgl. § 3 AltPflAusglVO). Das Verfahren war so ausgestaltet, dass alle Einrichtungen ihren Beitrag in einen Fonds einzahlten, den die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland als zuständige Stelle im Sinne des § 25 Abs. 2 Satz 3 AltPflG verwaltete (vgl. § 4 AltPflAusglVO) und aus dem die Ausbildungsvergütung in den ausbildenden Einrichtungen finanziert wurde. Die Höhe des von der einzelnen Einrichtung zu tragenden Ausgleichsbetrages bestimmte sich nach dem Verhältnis der Anzahl der in der ein-

⁶¹ Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (SächsGVBl.) S. 196, zuletzt geändert durch die Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Altenpflege-Ausgleichsverordnung vom 20. Juli 2006 (SächsGVBl. S. 399); beigelegt als **Anlage 17**

⁶² beigelegt als **Anlage 20**

⁶³ Die rechtswidrige Rechtsverordnung ist nichtig und damit unverbindlich. Sie darf von den Behörden nicht angewendet werden und muss von den Bürgern nicht beachtet werden (vgl. nur Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13 Rn. 17). Dazu, dass formell und/oder materiell rechtswidrige Außenrechtssätze nach deutscher Tradition grundsätzlich ipso iure nichtig sind (Nichtigkeitsdogma) vgl. etwa Möstl, in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 18 Rn. 35; Stober / Kluth, Verwaltungsrecht I § 28 Rn. 19; Ossenbühl, Eine Fehlerlehre für untergesetzliche Normen, in: NJW 1996, 2805 (2806)

zelenen Einrichtung betreuten Personen zur Gesamtzahl aller im Freistaat Sachsen von den Einrichtungen nach § 1 AltPflAusglVO betreuten Personen (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 1 AltPflAusglVO).

3.2.4.2. Aussetzung des Ausgleichsverfahrens zum Ausbildungsjahr 2006/2007

Zum Ausbildungsjahr 2006/2007 setzte die Sächsische Staatsregierung das Ausgleichsverfahren aus. Dies bedeutete, dass seitdem keine neuen Ausbildungsplätze über das Ausgleichsverfahren mehr finanziert wurden. Das Ausgleichsverfahren wurde jedoch zunächst noch zur Finanzierung derjenigen Ausbildungsplätze, die bereits im Ausbildungsjahr 2005/2006 bestanden, weitergeführt⁶⁴. Die betroffenen Einrichtungen erhielten demgemäß bis zum Auslaufen des jeweiligen Ausbildungsvertrages einen Kostenausgleich zu den Ausbildungsvergütungen. Deshalb mussten alle Heime sowie alle stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen auch weiterhin Ausgleichsbeträge entrichten. Andernfalls stünden – so machte das Sächsische Staatsministerium für Soziales geltend – nicht ausreichend Mittel zur Verfügung, um den Kostenausgleich finanzieren zu können.

3.2.4.3. Beendigung des Ausgleichsverfahrens mit Ablauf des Ausbildungsjahres 2007/2008

Im Juni 2008 teilte das Sächsische Staatsministerium für Soziales mit, dass das Ausgleichsverfahren auch weiterhin nur noch für die bereits im Ausbildungsjahr 2005/2006 begründeten Ausbildungsverhältnisse fortgeführt werde⁶⁵. Die Entwicklung der Ausbildungsplatzzahlen habe gezeigt, dass das von der Sächsischen Staatsregierung zum 1. August 2003 eingeführte Ausgleichsverfahren eine wirksame Maßnahme sei, um einem Pflegenotstand vorzubeugen. So seien durch die Einführung des Ausgleichsverfahrens insgesamt rund 2.500 Ausbildungsplätze in der Altenpflege entstanden. Diese positive Entwicklung habe das Sächsische Staatsministerium für Soziales im Frühjahr 2007 veranlasst zu prüfen, ob das Ausgleichsverfahren weiterhin erforderlich sei, um einen Ausbildungsplatzmangel zu verhindern. Diese Überprüfung habe ergeben, dass im Freistaat Sachsen derzeit kein Ausbildungsplatzmangel in der Altenpflege bestehe. Das Ausgleichsverfahren bleibe somit weiterhin ausgesetzt. Das bedeute, dass auch im Ausbildungsjahr 2008/2009 keine neuen Ausbildungsplätze mehr über das Ausgleichsverfahren finanziert würden. Das Altenpflege-Ausgleichsverfahren werde jedoch zur Finanzierung derjenigen Ausbildungsplätze, die bereits im Ausbildungsjahr 2005/2006 begründet worden seien, weiterhin fortgeführt. Die betroffenen Einrichtungen, erhielten dementsprechend bis zum Auslaufen des jeweiligen Ausbildungsvertrages einen Kostenausgleich zu den Ausbildungsvergütungen. Die 2005/2006 begonnenen Ausbildungen würden regulär mit Ablauf des Ausbildungsjahres 2007/2008 enden. Allerdings könne es zu Verlängerungen des Ausbildungsverhältnisses kom-

⁶⁴ Vgl. § 4 Abs. 4 AltPflAusglVO in der Fassung des Art. 1 Nr.3 Buchstabe c) der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Altenpflege-Ausgleichsverordnung vom 20. Juli 2006 (SächsGVBl. S. 196), in Kraft getreten am 1. August 2006. Nach dieser Bestimmung wird ein Kostenausgleich nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AltPflAusglVO nur gewährt, wenn die Ausbildung beim Träger der praktischen Ausbildung spätestens im Ausbildungsjahr 2005/2006 begonnen wurde.

⁶⁵ Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Altenpflege-Ausgleichsverfahren wird weiterhin nur für die bereits 2005/2006 begründeten Ausbildungsverhältnisse fortgeführt, Pressemitteilung vom Juni 2008, abrufbar im Internet unter <http://www.gesunde.sachsen.de/5949.html>

men, wenn die Fehlzeiten überschritten würden (§ 8 Abs. 2 Satz 2 AltPflG) oder die staatliche Prüfung nicht bestanden worden sei (§ 19 Abs. 2 AltPflG). Für die von Verlängerungen betroffenen Träger der praktischen Ausbildung bestünde dann auch im Ausbildungsjahr 2008/2009 ein Rechtsanspruch auf die Gewährung eines Kostenausgleichs zu den Ausbildungsvergütungen. Für diese verlängerten Ausbildungsverhältnisse werde im Ausbildungsjahr 2008/2009 jedoch kein Ausgleichsbetrag mehr erhoben, weil die im Ausbildungsjahr 2007/2008 erhobenen Ausgleichsbeträge nicht vollständig verbraucht worden seien. Der Kostenausgleich für das Ausbildungsjahr 2008/2009 werde also aus den erwirtschafteten Überschüssen finanziert. Somit ende das Ausgleichsverfahren hinsichtlich des Erhebens von Ausgleichsbeträgen mit Ablauf des Ausbildungsjahres 2007/2008⁶⁶.

3.2.4.4. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009

Mit Urteil vom 29. Oktober 2009 hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichtes entschieden, dass die Sächsische Altenpflege-Ausgleichsverordnung (AltPflAusglVO) und damit das zum 1. August 2003 nach Maßgabe dieser Verordnung in Sachsen eingeführte Ausgleichsverfahren zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege rechtswidrig war⁶⁷. Die Altenpflege-Ausgleichsverordnung sei kein gültiges Recht, weil sie mit ihrer bundesgesetzlichen Grundlage, der Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG, und deren Zweck nicht im Einklang stehe. § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG setze voraus, dass ein Ausgleichsverfahren erforderlich sei, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Diese Zweckbestimmung habe der Ordnungsgeber verkannt. § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG liege die Erwartung des Bundesgesetzgebers zugrunde, dass die Neuordnung der Ausbildung zum Altenpfleger und zur Altenpflegerin im Regelfalle von sich aus dazu führe, dass ein angemessenes Angebot an Ausbildungsplätzen bereitgestellt werde. Die Einführung des Ausgleichsverfahrens setze damit die Feststellung besonderer Umstände voraus, die den Schluss zuließen, dass sich diese Regelerwartung des Bundesgesetzgebers in dem jeweiligen Lande voraussichtlich nicht erfüllen werde. Diese Feststellung sei Gegenstand der von § 25 Abs. 1 Satz 2 AltPflG geforderten Mangelprognose. Sie erfordere einen Vergleich des im Lande vorhandenen und erwartbaren Bedarfs an Ausbildungsplätzen mit dem vorhandenen und erwartbaren Angebot, unterfalle damit in eine Bedarfprognose und eine Angebotsprognose. Für die Annahme eines Mangels genüge noch nicht, dass das Angebot nur vorübergehend hinter dem Bedarf zurückbleibe. Ein Mangel sei vielmehr nur ein Fehlbestand von einiger Dauer. Auch die Feststellung eines gegenwärtig vorliegenden Mangels setze deshalb die Prognose voraus, dass ein gegenwärtiger Fehlbestand nicht nur vorübergehend sei, sondern in absehbarer Zeit fortbestehen werde. Die Sächsische Altenpflege-Ausgleichsverordnung werde diesen Anforderungen nicht gerecht, weil sie den Ausnahmecharakter des Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG im Verhältnis zum Abrechnungsverfahren

⁶⁶ Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Altenpflege-Ausgleichsverfahren wird weiterhin nur für die bereits 2005/2006 begründeten Ausbildungsverhältnisse fortgeführt, Pressemitteilung vom Juni 2008, abrufbar im Internet unter <http://www.gesunde.sachsen.de/5949.html>

⁶⁷ Bundesverwaltungsgericht – 3. Senat – Urteil vom 29. Oktober 2009, Az: 3 C 26/08, abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>. Demgegenüber hatte der 5. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts als Vorinstanz mit Urteil vom 25. Februar 2008, Az: 5 B 827/06 – beigelegt als **Anlage 19** –, die Erhebung von Ausgleichsbeträgen für die Altenpflegeausbildung nach der Altenpflege-Ausgleichsverordnung noch als rechtmäßig angesehen.

nach § 24 AltPflG⁶⁸ und damit den Zweck der gesetzlichen Ermächtigung missachte. Wegen der Begründung im Einzelnen wird auf das – als Anlage 20 beigelegte – Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009 verwiesen.

3.3. Die Refinanzierung landesrechtlicher Umlagen nach § 82a Abs. 3 und 4 SGB XI

3.3.1. Inhaltliche Anforderungen an landesrechtliche Umlagen (§ 82a Abs. 3 SGB XI)

Die Regelungen in § 82a Abs. 2 Satz 1 SGB XI über die Berücksichtigung von Ausbildungsvergütungen bei der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen gelten – wie bereits ausgeführt⁶⁹ – nicht, soweit die Ausbildungsvergütung durch ein landesrechtliches Umlageverfahren nach § 82a Abs. 3 finanziert wird (§ 82a Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 SGB XI). Mit § 82a Abs. 3 SGB XI hat der Gesetzgeber aber eine Rechtsgrundlage für die Refinanzierung von landesrechtlichen Umlagen zur Finanzierung von Ausbildungsvergütungen geschaffen. Grundsätzlich gilt, dass Umlagen zur Finanzierung von Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege keinen konkreten Leistungsbeitrag zur pflegerischen Versorgung der Pflegebedürftigen darstellen und deshalb nicht in den Pflegesätzen vergütet werden dürften. Würde die Pflegeversicherung jedoch die Finanzierung der Umlage aus dem Pflegesatz nicht zulassen, würde der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege der Boden entzogen⁷⁰. § 82a Abs. 3 SGB XI legt deshalb die Bedingungen fest, unter denen die Kosten der umlagefinanzierten Ausbildungsvergütung in die Vergütungssätze für allgemeine Pflegeleistungen einbezogen werden können⁷¹. Zunächst gilt für von der Pflegeeinrichtung gezahlte und getragene Ausbildungsvergütungen § 82a Abs. 1 und 2 SGB XI, auch sofern daneben noch von der Pflegeeinrichtung eine Beteiligung an der Ausbildungsfinanzierung im Umlageverfahren verlangt wird⁷². Wird die Ausbildungsvergütung ganz oder teilweise durch ein landesrechtliches Umlageverfahren finanziert, so ist nach § 82a Abs. 3 SGB XI der Finanzierungsbeitrag, der einer Pflegeeinrichtung durch ein landesrechtliches Umlageverfahren abverlangt wird, in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen nur insoweit berücksichtigungsfähig, als er auf der Grundlage der in Abs. 3 Nr. 1 bis 3 aufgeführten Berechnungsgrundsätze ermittelt wird. Dabei werden in Abs. 3 Nr. 1 und 2 kumulativ zu erfüllende Anforderungen geregelt, während Abs. 3 Nr. 3 lediglich die berücksichtigungsfähigen Kosten begrenzt. Im Einzelnen gilt insoweit Folgendes:

⁶⁸ Zum Ausnahmecharakter des Ausgleichsverfahrens nach § 25 AltPflG im Verhältnis zum Abrechnungsverfahren nach § 24 AltPflG vgl. oben zu Gliederungspunkt 3.1.2

⁶⁹ Vgl. oben zu Gliederungspunkt 2.

⁷⁰ So die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI), Anlage 2 zu BT-Drs. 13/8941 S. 6; ebenso wohl VGH Mannheim, Beschluss vom 28. Juli 1998 – 2 S 624/98 – DÖV 1998, 930

⁷¹ Vgl. BT-Drs. 13/8941 S. 5; Gürtner, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 82a SGB XI Rn. 10; Reimer, in: Hauck/Noftz § 82a SGB XI Rn. 7; Röber/Klie, in: Klie/Krahmer, § 82a SGB XI Rn.8

⁷² Vgl. Gürtner, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 82a SGB XI Rn. 10; Röber/Klie, in: Klie/Krahmer, § 82a SGB XI Rn.8

Die in Abs. 3 Nr. 1 genannten Voraussetzungen knüpfen an die Regelungen der Länder zur Erhebung von Umlagen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege an⁷³. Nach dieser Bestimmung müssen in dem Umlageverfahren die Kosten der Ausbildungsvergütung nach einheitlichen Grundsätzen gleichmäßig auf alle zugelassenen ambulanten, teilstationären und stationären Pflegeeinrichtungen (§§ 72, 73 Abs. 3 SGB XI) und die Altenheime im Land verteilt sein. Die Umlage muss landesrechtlich so ausgestaltet sein, dass sie nicht nur den von den Pflegekassen zugelassenen Pflegeeinrichtungen auferlegt wird, sondern alle Einrichtungen erfasst, in denen typischerweise Altenpfleger und Altenpflegerinnen alte oder behinderte Menschen betreuen⁷⁴. Bei der Bemessung und Verteilung der Umlage muss deshalb gemäß Abs. 3 Nr. 1 sichergestellt sein, dass der Verteilungsmaßstab nicht einseitig zu Lasten der zugelassenen Pflegeeinrichtungen gewichtet ist, damit nicht die Finanzierung von Ausbildungskosten für einen Bereich, der nicht allein die Pflegebedürftigen im Sinne des § 14 SGB XI betrifft, zu Unrecht auf die Pflegeversicherung verlagert wird⁷⁵. Durch den Verweis auf § 82a Abs. 2 Satz 2 und 3 SGB XI in Abs. 3 Nr. 1 wird sichergestellt, dass die bei der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen berücksichtigungsfähige Umlage nur zu dem Anteil berücksichtigt werden darf, der dem zahlenmäßigen Anteil der Pflegebedürftigen im Sinne des § 14 SGB XI an der Gesamtzahl der betreuten Personen entspricht und dass dabei die Stufe der Pflegebedürftigkeit außer Betracht bleibt.

Nach Abs. 3 Nr. 2 hängt die Berücksichtigungsfähigkeit der Umlage weiter davon ab, dass ihre Gesamthöhe den voraussichtlichen Mittelbedarf zur Finanzierung eines angemessenen Angebots an Ausbildungsplätzen nicht überschreitet. Damit soll nach der Gesetzesbegründung⁷⁶ sichergestellt werden, dass die Versichertengemeinschaft nur mit Kosten belastet wird, die zur Finanzierung eines angemessenen Angebots an Ausbildungsplätzen in der Altenpflege notwendig ist. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers soll die jeweilige Ausbildungskapazität nach Beratung im Landespflegeausschuss (§ 92 SGB XI) gemeinsam von den Beteiligten festgelegt werden⁷⁷. Auch soll eine Überschreitung des als angemessen angesehenen Ausbildungsangebotes offensichtlich nicht dazu führen, dass nunmehr die Umlage in vollem Umfang nicht mehr nach Abs. 3 berücksichtigungsfähig wird⁷⁸. Denkbar und sinnvoll erscheint hier eine teilweise Berücksichtigung (Abs. 3 Satz 1 „insoweit“) entsprechend dem Anteil der nach § 92 Abs. 1 Satz 2 SGB XI als angemessen empfohlenen Ausbildungskapazitäten.

Abs. 3 Nr. 3 beschränkt die Refinanzierungsmöglichkeit der Umlage durch Berücksichtigung bei den Kosten für die allgemeinen Pflegeleistungen ausschließlich auf die Ausbildungsvergütung

⁷³ Vgl. BT-Drs. 13/8941 S. 5

⁷⁴ Vgl. Gürtner, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 82a SGB XI Rn. 11

⁷⁵ Vgl. Röber/Klie, in: Klie/Krahmer; Gürtner, § 82a SGB XI Rn.8, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 82a SGB XI Rn. 11

⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 13/8941 S. 5

⁷⁷ Vgl. BT-Drs. 13/8941 S. 4

⁷⁸ Vgl. Gürtner, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 82a SGB XI Rn. 12; Röber/Klie, in: Klie/Krahmer, § 82a SGB XI Rn. 8

einschließlich der Lohnnebenkosten⁷⁹. Aufwendungen für die Vorhaltung, Instandsetzung oder Instandhaltung von Ausbildungsstätten (§§ 9, 82 Abs. 2 bis 4 SGB XI), für deren laufende Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) sowie für die Verwaltungskosten der nach Landesrecht für das Umlageverfahren zuständigen Stelle bleiben nach Abs. 3 Nr. 3 dagegen unberücksichtigt, dürfen also auch über die Umlage nicht in die Pflegesätze eingehen⁸⁰.

3.3.2. Verfahrensregelungen bei Streitigkeiten über die Umlage (§ 82a Abs. 4 SGB XI)

Die recht allgemein gehaltenen Grundsätze in § 82a Abs. 3 SGB XI bergen die Gefahr, dass es zu Meinungsverschiedenheiten über die ordnungsgemäße Bemessung und die Höhe des von den Pflegeeinrichtungen zu zahlenden Anteils an der Umlage kommt⁸¹. Dem tragen die in § 82a Abs. 4 SGB XI enthaltenen Verfahrensregelungen Rechnung. Nach § 82a Abs. 4 Satz 1 SGB XI sind die Höhe der Umlage nach Abs. 3 sowie ihre Berechnungsfaktoren von der dafür nach Landesrecht zuständigen Stelle den Landesverbänden der Pflegekassen rechtzeitig vor Beginn der Pflegesatzverhandlungen (vgl. § 85 SGB XI) mitzuteilen, wobei die Mitteilung an einen Landesverband, der sie an die übrigen Landesverbände und die zuständigen Träger der Sozialhilfe weiterleitet, genügt (vgl. § 82a Abs. 4 Satz 2 SGB XI). Erforderlich sind alle Angaben, die es den zugelassenen Pflegeeinrichtungen ermöglichen, entsprechend den Erfordernissen des Absatzes 3 die in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen ansetzbaren Beträge zu ermitteln⁸². Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den nach Satz 1 Beteiligten über die ordnungsgemäße Bemessung und die Höhe des von den zugelassenen Pflegeeinrichtungen zu zahlenden Anteils an der Umlage entscheidet gemäß § 82a Abs. 4 Satz 3 SGB XI nicht das Land, sondern die Schiedsstelle nach § 76 SGB XI. Bemerkenswert ist hierbei, dass dieser Schiedsspruch nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift („unter Ausschluss des Rechtsweges“) ausdrücklich als unanfechtbar definiert wird. Eine Begründung hierfür findet sich in den Gesetzmaterialien nicht. Nicht unproblematisch sind auch die Regelungen in § 82a Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 1 und Satz 4 Halbsatz 2. Nach Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 1 ist die Entscheidung der Schiedsstelle nicht nur für die nach Landesrecht zuständige Stelle zur Festsetzung der Umlage und für die Landesverbände der Pflegekassen verbindlich, sondern auch für die Parteien der Vergütungsvereinbarungen nach dem Achten Kapitel (vgl. §§ 85 Abs. 2, 89 Abs. 2 SGB XI). Mithin sind auch die Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 SGB XI an den Schiedsspruch gebunden, obwohl sie nach Abs. 4 Satz 1 überhaupt nicht beteiligt oder gehört werden. Da die Pflegeeinrichtungen selbst aber zunächst einmal Schuldner der Umlage sind, stellt sich die Frage, ob deren Interessen nicht ebenso berücksichtigt werden müssten wie die der Pflegekassen⁸³. Jedenfalls kann durch § 82a Abs. 4 Satz 3 und 4 SGB XI wohl kaum ein

⁷⁹ Vgl. BT-Drs. 13/8941, S. 5

⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 13/8941, S. 5

⁸¹ Vgl. Knittel, in: Soziale Krankenversicherung / Pflegeversicherung, § 82a SGB XI Rn. 9

⁸² Vgl. Gürtner, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 82a SGB XI Rn. 14; Röber/Klie, in: Klie/Krahmer, §82a SGB VIII Rn. 8

⁸³ Vgl. Reimer, in: Hauck/Noftz, § 82a Rn. 10; Röber/Klie, in: Klie/Krahmer, § 82a SGB XI Rn. 9

Klagerecht der Einrichtung gegen den Umlagebescheid der zuständigen Landesstelle abgeschnitten werden⁸⁴.

Auch der Verweis in § 82a Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 2 auf § 85 Abs. 5 Satz 1 und 2 Halbsatz 1 und Abs. 6 des § 85 SGB XI ist nicht unproblematisch. Nach § 85 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 kann der zuständige Sozialhilfeträger einer Pflegesatzvereinbarung insoweit widersprechen. Nimmt man den § 82a Abs. 4 Satz 3 ernst, der lediglich bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Beteiligten nach § 82a Abs. 4 Satz 1 die Schiedsstellenentscheidung eröffnet, so ist der Sozialhilfeträger nicht Beteiligter des Schiedsstättenverfahrens, da er lediglich in § 82a Abs. 4 Satz 2 erwähnt wird. Insofern wird man § 82a Abs. 4 Satz 3 als legislatorisches Versehen zu werten haben und aus dem Verweis in § 82a Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 2 auf § 85 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 Halbsatz 2 schließen können, dass jedenfalls der zuständige Sozialhilfeträger an dem „Meinungsverschiedenheitenverfahren“ nach § 82a Abs. 4 Satz 3 zu beteiligen ist⁸⁵.

⁸⁴ So zu Recht Reimer, in: Hauck/Noftz, § 82a SGB XI Rn. 10

⁸⁵ Vgl. Reimer, in: Hauck/Noftz, § 82a Rn. 11; Wannagat, in: Wannagat, § 82a Rn. 5; Röber/Klie, in: Klie/Krahmer, § 82a SGB XI Rn. 9

4. Literaturverzeichnis

Erichsen (2006). Allgemeines Verwaltungsrecht, herausgegeben von Hans-Uwe Erichsen, bearbeitet von Martin Burgi u.a., 13. Auflage 2006, Verlag Walter de Gruyter, Berlin

Hauck/Noftz (2010). Sozialgesetzbuch, Gesamtkommentar, begründet von Karl Hauck, fortgeführt von Wolfgang Noftz, SGB XI: Soziale Pflegeversicherung, Kommentar, hrsg. von Rainer Schlegel, Loseblattwerk, Stand: Januar 2010, Erich Schmidt Verlag, Berlin

Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht (2009). herausgegeben von Stephan Leitherer, Stand: 63. Ergänzungslieferung, 1. Oktober 2009, Verlag C. H. Beck, München

Klie/Krahmer (2009). Sozialgesetzbuch XI: Soziale Pflegeversicherung, Lehr- und Praxiskommentar, hrsg. von Thomas Klie und Utz Krahmer, 3. Auflage 2009, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Maurer, Hartmut (2009). Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage 2009, Verlag C. H. Beck München

Ossenbühl, Fritz (1986). Eine Fehlerlehre für untergesetzliche Normen, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1986, 2805 ff.

Soziale Krankenversicherung/Pflegeversicherung (2009). Kommentar, herausgegeben von Regine Wagner und Stefan Knittel, Loseblattwerk, Stand: Juli 2009, Verlag C. H. Beck, München

Stober, Rolf / Kluth, Winfried (2007). Verwaltungsrecht I – Ein Studienbuch – 12. Auflage 2007, Verlag C. H. Beck München

Wannagat (2008). Sozialgesetzbuch, Kommentar zum Recht des Sozialgesetzbuchs, Loseblattwerk, Stand: 108. Ergänzungslieferung, Februar 2008, Carl Heymanns Verlag, Köln/München

5. Anlagenverzeichnis

5.1. Bundesrechtliche Regelungen

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

Altenpflegegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 2003 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 12b des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1990); abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

5.1.2. Auszug aus dem Heimgesetz (HeimG)

Heimgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2970), zuletzt geändert durch Art. 3 Satz 2 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2319), Auszug, hier: § 1 HeimG; abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 2

5.1.3. Auszug aus dem Elften Buch Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung (SGB XI)

Elftes Buch Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung (Art. 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2495), Auszug, hier: §§ 14, 36, 38-39, 71-72, 82, 82a, 84-86, 89, 92; abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 3

5.1.4. Auszug aus dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung (SGB III)

Drittes Buch Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung - (Art. 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 16. Juli 2009 (BGBl. I S. 1959), Auszug, hier: §§ 77-85; abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 4

5.2. Landesrechtliche Regelungen und ergänzende Informationen zur Einführung von Altenpflegeausbildungsumlagen in den Ländern

5.2.1. Baden-Württemberg

Verordnung der Landesregierung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege (Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung - AltPflAusglVO) vom 4. Oktober 2005 in ihrer derzeit gültigen Fassung (GBl. S. 675); abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 5

Verordnung der Landesregierung über die Träger der praktischen Ausbildung in der Altenpflege (Altenpflegeausbildungsträgerverordnung - AltPflATräVO) vom 8. Juli 2003 (GBl. S. 399), zuletzt geändert durch § 1 der Verordnung vom 13. Dezember 2005 (GBl. S. 788); abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 6

Beschluss des 2. Senats des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 22. September 2009, Az.: 2 S 1117/07; abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 7

Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS), Ergebnisse aus den Erhebungsverfahren 2006 bis 2010 für die Altenpflegeausbildungsumlage in Baden-Württemberg; abrufbar im Internet unter <http://www.kvjs.de/fachoeffentlich/aav.html>

Anlage 8

Erste Erfahrungen mit der Umlage für die Ausbildung in der Altenpflege, Antrag der Abgeordneten Andreas Hoffmann u. a. CDU und Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit und Soziales, in: Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 13/5231 vom 24. April 2006

Anlage 9

5.2.2. Bremen

Verordnung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vom 9. September 2008 in ihrer derzeit gültigen Fassung (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen [Bremen.GBl] S. 324)

Anlage 10

Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Vorlage vom 29. August 2008 für die Sitzung des Senats Bremen vom 9. September 2008 zum Entwurf einer Verordnung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege; abrufbar im Internet über <http://www.soziales.bremen.de>

Anlage 11

5.2.3. Rheinland Pfalz

Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe (AltPflAGVVO) vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 584), zuletzt geändert durch die Erste Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe vom 29. Juni 2006 (GVBl. S. 294); abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 12

Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe (AltPflAGVVO) in ihrer Ursprungsfassung vom 22. Dezember 2004, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland Pfalz (GVBl.) S. 584

Anlage 13

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland Pfalz, Begründung zur Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe (AltPflAGVVO) in ihrer Ursprungsfassung vom 22. Dezember 2004

Anlage 14

Erste Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe vom 29. Juni 2006, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland Pfalz (GVBl. S. 294)

Anlage 15

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland Pfalz, Begründung zur Ersten Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens im Rahmen der Ausbildung in der Altenpflege und der Altenpflegehilfe vom 29. Juni 2006

Anlage 16

5.2.4. Sachsen

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung im Beruf der Altenpflege im Freistaat Sachsen (Altenpflege-Ausgleichsverordnung - AltPflAusglVO) vom 24. Juli 2003 (SächsGVBl. S. 196), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 20. Juli 2006 (SächsGVBl. S. 399); abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 17

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Altenpflege-Ausgleichsverordnung vom 20. Juli 2006, in: Sächsisches Gesetz-Verordnungsblatt (SächsGVBl) S. 399

Anlage 18

Urteil des 5. Senats des Sächsisches Obergerverwaltungsgerichts vom 25. Februar 2008, Az.: 5 B 822/06; abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 19

Urteil des 3. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009, Az.: 3 C 26/08; abrufbar im Internet über <http://www.juris.de>

Anlage 20

AOK Sachsen - Die Gesundheitskasse, Refinanzierung der Kosten der Altenpflegeausbildung über § 82a SGB XI nach Ende des Umlageverfahrens für die Ausbildung zum Altenpfle-

ger/Altenpflegerin beginnend ab dem Ausbildungsjahr 2006/2007; abrufbar im Internet über <http://www.altenpflegeausbildung.net/>

Anlage 21

5.3. Überblick über die Finanzierung der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege in den Bundesländern

Wie wird die Ausbildungsvergütung in den Bundesländern refinanziert?, in: durchblick - Das Magazin des Verbandes Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e.V. (VDAB), Heft 4, 2009, S. 6-8; abrufbar im Internet unter

http://www.vdab.de/fileadmin/doks/download/durchblick/durchblick_4_09.pdf

Anlage 22

