# Inhaltsverzeichnis


Einleitung 17

A. Die Reform der Pflegeberufe 17

B. Problembeschreibung 21

C. Gang der Untersuchung 23

1. Kapitel: Die Ausbildungen in der Pflege 25

A. Die Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz 25

I. Entstehungsgeschichte des Gesetzes 26

II. Wesentliche Inhalte des Gesetzes 30

1. Generalistische Ausbildung 30

2. Verbesserung der Ausbildungsqualität 32

3. Ausbildungsfinanzierung 33

4. Kostenfreiheit der Ausbildung 34

5. Vorbehaltene Tätigkeiten 35

6. Hochschulische Pflegeausbildung 35

III. Struktur der Ausbildung 37

1. Ausbildungsträger 37

2. Lernorte 39

B. Die Ausbildung nach dem Pflegefachassistenzgesetz 40

I. Hintergrund und Entstehung des Gesetzes 41

II. Inhalt und Struktur der Ausbildung 43

C. Die besondere Stellung der Ausbildungen in der Pflege innerhalb des Berufsbildungssystems 44

I. Regelfall der Berufsausbildung in Deutschland: Duale oder vollzeitschulische Ausbildung 45

1. Duale Berufsausbildungen nach BBiG/HwO 46

2. Vollzeitschulische Ausbildungen 47

II. Sonderfall der Berufsausbildung: Die Ausbildungen in den Gesundheitsfachberufen 48

1. Definition der Gesundheitsfachberufe 48




Bibliografische Informationen
http://d-nb.info/1416832009

digitalisiert durch DEUTSCHE NATIONAL BIBLIOTHEK

2. Struktur der Ausbildungen und Einordnung in das Berufsbildungssystem 50
3. Geschichtlicher Hintergrund der Sonderstellung 52
4. Überblick über die wesentlichen Besonderheiten der Ausbildungen 55
a) Ausbildung auf Grundlage von Berufszulassungsgesetzen 56
b) Ausbildung an „Schulen des Gesundheitswesens" 57
c) Qualifikation der Lehrkräfte 59
d) Ausbildungsfinanzierung 61
aa) Eigenständiges Finanzierungssystem 61
bb) Ausbildungsvergütung und Schulgeld 63
5. Kritik und Reformbestrebungen 65

2. Kapitel: Die Finanzierung der Pflegeausbildungen 71

A. Bisherige Ausbildungsfinanzierung der getrennten Pflegeausbildungen 72
I. Gesundheits- und (Kinder-)Krankenpflege 72
1. Finanzierung nach den Grundsätzen des KHG 72
a) Berücksichtigungsfähige Ausbildungskosten 73
aa) Kosten der Ausbildungsstätten („Schulen") 73
bb) Weitere Kosten 75
b) Vereinbarung von Ausbildungsbudgets 75
c) Finanzierung durch Ausgleichsfonds auf Landesebene 75
2. Historie der Ausbildungsfinanzierung nach dem KHG 76
II. Altenpflege 79
1. Finanzierung der praktischen Ausbildung 80
a) Abrechnungsverfahren nach § 24 AltPflG 80
b) Ausgleichsverfahren nach § 25 AltPflG 82
2. Finanzierung der Altenpflegeschulen 83
B. Das Finanzierungssystem des Pflegeberufegesetzes 85
I. Hintergründe 86
1. Gesetzgeberische Intention 86

2. Kritik und Reformbestrebungen 88
a) Zunehmende Belastung der Beitragszahlenden und Pflegebedürftigen durch die Ausbildungskosten 89
b) Forderungen nach einer Finanzierung der Ausbildungskosten aus Steuermitteln 90
II. Das Finanzierungssystem im Einzelnen 95
1. Finanzierung durch Ausgleichsfonds auf Landesebene 95
a) Beteiligte Kostenträger 96
b) Höhe der Finanzierungsanteile 96
c) Gesamtfinanzierungsbedarf 98
aa) Ausbildungsbudgets 98
bb) Liquiditätsreserve und Verwaltungskostenpauschale 99
d) Verwaltung der Ausgleichsfonds 100
2. Berücksichtigungsfähige Ausbildungskosten 100
a) Kosten der Träger des praktischen Teils der Ausbildung 100
b) Kosten der Träger des praktischen Teils der hochschulischen Pflegeausbildung 102
c) Kosten der Pflegeschulen 103
d) Keine Berücksichtigung von Investitionskosten 103
aa) Investitionskostenförderung der Pflegeeinrichtungen 104
bb) Investitionskostenförderung der Krankenhäuser und der mit diesen verbundenen Pflegeschulen 106
(1) Grundsätze der Investitionskostenförderung 107
(2) Umfang der Förderung durch die Länder 108
cc) Investitionskosten der (privaten) Pflegeschulen außerhalb von Krankenhäusern 109

dd) Die Länderregelungen für die Finanzierung der Investitions- und Mietkosten der Pflegeschulen im Überblick 111
(1) Bezuschussung auf Grundlage von Verwaltungsvorschriften/ Förderrichtlinien 111
(2) Förderung auf Grundlage von Gesetzen und Verordnungen 115
3. Vereinbarung der Ausbildungsbudgets 118
a) Budgetformen 118
aa) Pauschalbudgets nach § 30 PflBG 119
bb) Individualbudgets nach § 31 PflBG 119
b) Grundsätze der Budgetierung 121
aa) Allgemeine Grundsätze 121
bb) Sonderregelungen für Pflegeschulen 121
4. Aufbringung des Finanzierungsbedarfs 123
a) Direktzahlungen 123
b) Umlagebeträge der Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen 123
aa) Berechnung 123
(1) Krankenhäuser 124
(2) Stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen 124
bb) Refinanzierung über die Pflegevergütungen 126
5. Ausgleichszuweisungen 128
a) Berechnung und Auszahlung 128
b) Berücksichtigung von Veränderungen 129

3. Kapitel: Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Finanzierungsregelungen des Pflegeberufegesetzes 131

A. Allgemeine Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich der Berufsausbildung 132
I. Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) 132
1. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Altenpflegegesetz 133
2. Begriff der Heilberufe 135
3. „Zulassung" zu den Heilberufen 138

II. Arbeitsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) 139
III. Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) 140
1. Betrieblicher Teil der Ausbildung 142
2. Gesetzgebungskompetenz auch für den schulischen Teil der Ausbildung? 142
3. Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG 146

B. Gesetzgebungskompetenz für die Finanzierungsregelungen des Pflegeberufegesetzes 146
I. Kompetenztitel für den praktischen Teil der Pflegeausbildung 148
1. Stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen 148
a) Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG 148
aa) Pflegeberuf als „Heilberuf“ 149
bb) Pflegefachassistenz als „Heilberuf“? 149
cc) Regelungen zur Ausbildungsfinanzierung als „Berufszulassungsregelungen“? 153
b) Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG 154
c) Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG 154
aa) Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ 155
bb) Finanzierungsregelungen als Maßnahmen der öffentlichen Fürsorge? 158
(1) Altenpflegeeinrichtungen 158
(2) Sonstige Pflegeeinrichtungen 162
(a) Problemaufriss 162
(b) Gesamter Bereich der „Pflege“ als Teil der öffentlichen Fürsorge? 164
2. Krankenhäuser 165
II. Kompetenztitel für die Finanzierung der Pflegeschulen 167
1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG als spezielle Kompetenzgrundlage für die Finanzierung von Pflegeschulen in (Mit-)Trägerschaft eines Krankenhauses? 168
a) Rechtsstatus der Pflegeschulen an Krankenhäusern 169
aa) Diskussionen um die Schuleigenschaft der Krankenpflegeschulen 170
(1) Keine eindeutige Festlegung der Rechtsnatur der Schulen 170

(2) Auffassungen in der Literatur 173
bb) Pflegeschulen in (Mit-)Trägerschaft eines Krankenhauses als Schulen im Rechtssinne? 175
(1) Begriff der Schule 175
(a) Traditionelles Verständnis des (verfassungsrechtlichen) Schulbegriffs 175
(b) Neue Ansätze für die Bestimmung des Schulbegriffs 176
(2) Erfüllung der Begriffsmerkmale durch die Pflegeschulen 179
b) Finanzierung der Pflegeschulen in Trägerschaft eines Krankenhauses als Teil der „wirtschaftlichen Sicherung" von Krankenhäusern? 181
2. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG 184
3. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG 188
4. Ungeschriebene Kompetenz des Bundes? 189
a) Gesetzgebungskompetenz aufgrund „Verzahnung" 190
b) Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs 193
III. Zwischenergebnis 194
IV. Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG 194
1. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet 196
2. Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse 197
3. Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse 199
a) Inhalt der Zielvorgabe 199
b) Vorliegen der Zielvorgabe in Bezug auf die Finanzierungsregelungen des Pflegeberufegesetzes? 200
4. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung 203
a) Das Merkmal der „Erforderlichkeit" 203
b) Erforderlichkeit der (Finanzierungs-)Regelungen des Pflegeberufegesetzes 205
C. Ergebnis 206

4. Kapitel: Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Ausbildungsumlage 209

A. Überblick über die Sonderabgaben 210
I. Begriff und abgabenrechtliche Qualifizierung 210
II. Abgrenzung der Sonderabgaben zu anderen Abgabearten 212
1. Abgrenzung zu Steuern 212
2. Abgrenzung zu Vorzugslasten 213
III. Gesetzgebungskompetenz 213
IV. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben 214
1. Verfassungsrechtlicher Rahmen 214
2. Zulässigkeitskriterien für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck 216

B. Zulässigkeit der Ausbildungsumlage nach dem Pflegeberufegesetz 218
I. Ausbildungsumlage als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion 219
II. Gesetzgebungskompetenz für die Ausbildungsumlage 220
III. Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck 220
1. Besonderer Sachzweck 221
2. Homogene Gruppe 221
a) Abgabepflichtige Einrichtungen als homogene Gruppe 222
b) Gruppenhomogenität trotz Möglichkeit der Weiterreichung der Kosten? 222
aa) Grundsatz: Unbeachtlichkeit der Mitbelastung Dritter 223
bb) Ausbildungsumlage als Fall des unmittelbaren Durchgriffs auf Dritte? 224
c) Zu enger Kreis der Abgabepflichtigen? 229
3. Sachnähe und besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe 232
a) Verantwortung für die Qualität der Pflege 232
aa) Verantwortung der nach dem Pflegeberufegesetz umlagepflichtigen Einrichtungen für die Qualität der Pflege 233

bb) Aufgabe vorwiegend im Interesse der Pflegebedürftigen bzw. der Allgemeinheit? 234
b) Finanzierungsverantwortung als (potenzielle) Anbieter von Ausbildungsplätzen 236
c) Keine Finanzierungsverantwortung für die Pflegeschulen 237
d) Angemessene Höhe der Ausbildungsumlage 238
4. Gruppennützige Verwendung 240
a) Interesse der Abgabepflichtigen 240
b) Vorhandensein weiterer Profiteure 241
c) Verwaltungskosten 242
5. Haushaltsrechtliche Dokumentation; Prüfungs- und Nachbesserungspflicht 242
IV. Ergebnis 243

5. Kapitel: Die Vereinbarkeit des Finanzierungssystems mit dem Grundrecht der Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG 245

A. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Privatschulwesens 247
I. Das Grundrecht der Privatschulfreiheit 247
II. Ersatzschulen und Ergänzungsschulen 248
1. Genehmigungsvoraussetzungen für Ersatzschulen 250
2. Anerkennung von Ersatzschulen 252
III. Staatliche Finanzhilfen für private Ersatzschulen 253
1. Art und Umfang der Förderung 254
2. Eigenleistungen des Schulträgers 255
3. Wartefristen 255

B. Die Finanzierung der privaten Pflegeschulen als Sonderfall der Privatschulfinanzierung 256
I. Übersicht über die wesentlichen Besonderheiten der Finanzierung 257
1. Keine Differenzierung zwischen Ersatz- und Ergänzungsschulen 257
2. Aufbringung des Finanzierungsbedarfs 259
a) Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds 260
b) Investitions- und Mietkostenförderung 261
c) Verbot der Schulgelderhebung 261
3. Verhandlung der Finanzierungshöhe 262

4. Keine Wartefristen 263
II. Verbleibende Gestaltungsmöglichkeiten und -pflichten der Länder 263
III. Bewertung des Finanzierungssystems im Hinblick auf die privaten Pflegeschulen 264

C. Vereinbarkeit der Finanzierungsregelungen mit Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG 265
I. Die Pflegeschulen in privater Trägerschaft als private (Ersatz-)Schulen im Sinne von Art. 7 Abs. 4 GG 266
1. Einordnung als „Privatschule" im Sinne von Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG 266
a) Die (private) Pflegeschule als „Schule" im Sinne von Art. 7 GG 267
aa) Die Pflegeschulen und andere Schulen des Gesundheitswesens im Schulrecht der Länder 267
bb) Ausklammern aus dem Anwendungsbereich der Landesschulgesetze hat keine Auswirkungen auf den Status als Schule 275
b) Abgrenzung der „privaten" zu den „öffentlichen" Pflegeschulen 277
2. Status der privaten Pflegeschulen als Ersatz- oder Ergänzungsschulen 279
a) Vergleichsmaßstab innerhalb des berufsbildenden Schulsystems 280
b) Pflegeschulen als „Ersatz" für eine öffentliche Schule 281
c) Pflegeschulen im Landesrecht „vorhanden oder grundsätzlich vorgesehen"? 283
aa) Auswirkungen des Ausklammerns aus den Schulgesetzen 284
bb) Pflegeschulen „grundsätzlich vorgesehen" aufgrund bundesrechtlicher Regelungen? 286
3. Ergebnis zum Status als private (Ersatz-)Schulen 290

II. Verletzung des Grundrechts der Privatschulfreiheit durch die Finanzierungsregelungen des Pflegeberufegesetzes? 290
1. Eingriff in die Gründungs- und Betriebsfreiheit 291
a) Verbot der Schulgelderhebung grundsätzlich zulässig? 291
b) Ausreichende Kompensation der Einnahmen? 292
aa) Finanzierungslücke hinsichtlich der Investitions- und Mietkosten von Pflegeschulen 292
bb) Kompensation der Finanzierungslücke ausreichend? 293
(1) Finanzhilfe aufgrund von Förderrichtlinien 294
(2) Konkrete Ausgestaltung der Finanzhilfe 296
2. Weitere Gewährleistungsdimensionen des Grundrechts 298
III. Ergebnis 298

Zusammenfassung 301

Literaturverzeichnis 311