

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Referentenentwurf

Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe (PflAPrV)

19.04.2018

zur Erörterung des
Bundesministeriums für Gesundheit

und des
Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Sozialpolitik

Marco Frank
Referatsleiter Pflegepolitik

marco.frank@dgb.de

Telefon: +49 30 – 24060-289
Telefax: +49 30 – 24060-226

Henriette-Herz-Platz 2
D – 10178 Berlin

am 04. Mai 2018



A) Allgemeine Einschätzung und Bewertung

Der DGB setzt sich für die Verbesserung der Leistungen für Pflegebedürftige, pflegende Angehörige sowie für verbesserte Rahmenbedingungen beruflich Pflegenden ein. Mit dem vorliegenden Referentenentwurf einer Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe (PflAPrV) sollen auf der Grundlage des Pflegeberufgesetzes vom 17. Juli 2017 die Mindestanforderungen an die Ausbildung zu den künftigen Pflegeberufen geregelt werden. Dabei geht es sowohl um die Ausbildung zur Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/in und zur Altenpfleger/in als auch um die generalisierte Ausbildung zur/m Pflegefachfrau/Pflegefachmann sowie um die hochschulische Erstausbildung.

Grundsätzlich ist das Pflegeberufgesetz aus gewerkschaftlicher Sicht nicht mehr als ein Kompromiss. Positiv ist zwar, dass die Notwendigkeit anerkannt wird, die Abschlüsse in der Gesundheits-, Kinderkranken- und Altenpflege zunächst beizubehalten. Jedoch muss auch künftig eine hinreichende Spezialisierung langfristig gesichert sein. Schließlich macht es einen fachlichen Unterschied, ein Kleinkind oder einen älteren Menschen zu pflegen. Deshalb hatte sich der DGB für die Einführung einer integrierten Ausbildung eingesetzt. Die im Gesetz vorgesehene Überprüfung der eigenständigen Berufsabschlüsse und ggf. ein Wegfall zugunsten der generalisierten Ausbildung wird deshalb erneut kritisiert.

Damit einhergehend weist der DGB noch einmal auf die fehlende automatische europäische Anerkennung der gesonderten Abschlüsse hin. Sowohl für die Gesundheits- und Kinderkrankenpflege wie auch für die Altenpflege ist im Gegensatz zur generalistischen Ausbildung keine automatische Anerkennung vorgesehen. Dies stellt einen erheblichen Nachteil dar. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist deshalb zwingend zu prüfen, ob die gesonderten Abschlüsse – sofern die Berufsbezeichnungen in der Richtlinie aufgenommen werden können – ebenfalls der automatischen Anerkennung unterliegen müssen.

Um dem Fachkräftemangel in der Pflege entgegenzuwirken, bedarf es hoher Ausbildungszahlen in der Pflege, die eine qualitativ gute Versorgung von Patienten und pflegebedürftigen Menschen gewährleisten. Vor diesem Anspruch – hohe Fachlichkeit und Professionalisierung für eine qualitativ gute Versorgung – setzt sich der DGB für eine Weiterentwicklung der Pflegeberufe-Ausbildung ein, die passgenau auf die Anforderungen in der Pflegepraxis ausgerichtet sein muss und gleichzeitig zu einer hohen Attraktivität unter den Berufseinsteigern führt.

In diesem Sinne ist es zu begrüßen, dass nun endlich die nähere Ausgestaltung der Berufsbilder durch die Kompetenzkataloge für die berufliche- wie auch für die hochschulische Pflegeausbildung vorgenommen werden soll. Kompetenzen



müssen dabei immer als umfassende Handlungskompetenzen definiert und abgebildet werden, die es den Auszubildenden ermöglichen, selbständig, eigenverantwortlich und in Zusammenarbeit mit anderen eine gute Versorgung der Pflegebedürftigen zu erzielen. Allgemein kritisch ist anzumerken, dass dies im Referentenentwurf nicht unbedingt deutlich wird. Gemäß dem großen schulischen Anteil der Ausbildungen wird der Vermittlung von Wissen große Bedeutung zuerkannt, jedoch weniger konkret dargestellt, welche Handlungen im Pflegeprozess eigentlich zu beherrschen sind. Insofern ist eine Konkretisierung der beruflichen Handlungskompetenzen zur Abbildung der Arbeitsprozesse notwendig. Im Hinblick auf die Arbeit der Fachkommission wird damit deutlich, wie wichtig es ist, die Einbeziehung von Expertinnen und Experten aus der Berufspraxis zu berücksichtigen, damit fundierte und handlungsorientierte Rahmenpläne erstellt werden können, die den Anforderungen der Praxis entsprechen.

Der DGB weist darauf hin, dass es zur Sicherung der Qualität der Ausbildung unerlässlich ist, die betriebliche Mitbestimmung zu erhalten und auszubauen. Nur bei einer ausbildungsvertraglich abgesicherten betrieblichen Anbindung können die gesetzlichen Interessenvertretungen wirksam auf die betrieblichen Abläufe Einfluss nehmen. Probleme der im Betrieb stattfindenden praktischen Ausbildung – bspw. eine fehlende oder unzureichende Praxisanleitung – kann eine Pflegeschule nicht sanktionieren. Insofern ist die im Referentenentwurf geplante weitere Verschulung der Ausbildung aus gewerkschaftlicher Sicht zu kritisieren.

Ergänzend zur beruflichen Ausbildung soll eine hochschulische Pflegeausbildung eingeführt werden, welche die Inhalte der generalistischen Ausbildung integriert. Diese mindestens dreijährige hochschulische Ausbildung soll zusätzliche Kompetenzen vermitteln. Hinsichtlich ihrer Ausgestaltung wird den Hochschulen ein gegenüber der beruflichen Pflegeausbildung erweiterter Gestaltungsspielraum eingeräumt. Insgesamt sind die Vorgaben für einen Heilberuf zu knapp. Zudem liegen mit dem Pflegeberufegesetz weiterhin keine überzeugenden Antworten vor, welche besonderen Funktionen von den Hochschulabsolventinnen und -absolventen übernommen werden sollen. Der DGB hat sich daher im Gesetzgebungsverfahren für den Erhalt eines einheitlichen Berufsbildes eingesetzt, welches auf zwei Wegen – der beruflichen Ausbildung und der hochschulischen Ausbildung – zu einem gleichwertigen Berufsabschluss führt. Nachdrücklich spricht sich der DGB weiterhin dafür aus, dass gleiche ausbildungsrechtliche Standards für die Hochschulausbildung wie für die betrieblich-schulische Ausbildung gelten. Dazu gehört auch der Anspruch auf eine angemessene Ausbildungsvergütung. Für ein durchlässiges Aus-, Fort- und Weiterbildungssystem ist es wichtig, dass die Durchlässigkeit bis in den hochschulischen Bereich gegeben wird.



B) Einschätzung des Gesetzentwurfes im Einzelnen

Teil 1 – Berufliche Pflegeausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann

Inhalt und Gliederung der Ausbildung (§ 1 Abs. 2)

Der Vorschlag zur Mindeststundenverteilung für den theoretischen und praktischen Unterricht, der gem. § 1 Abs. 2 Nr. 1 auch künftig einen Umfang von 2100 Stunden umfasst, ist weiterzuentwickeln. Wie aus der Anlage 6 hervorgeht, ist der Themenbereich I mit 1.000 Stunden sehr knapp bemessen. Ohne eine nennenswerte Erhöhung können die bei einer generalistischen Ausbildung deutlich umfangreicheren Inhalte nicht angemessen behandelt werden. Es besteht die Gefahr, dass spezifisches Wissen insbesondere in der Akutpflege nicht ausreichend vermittelt werden kann.

Positiv zu bewerten ist, dass mindestens 500 und höchstens 700 Stunden auf die Kompetenzentwicklung bezüglich der besonderen Pflegesituationen von Kindern und Jugendlichen sowie von alten Menschen entfallen sollen. Damit wird zumindest die Notwendigkeit anerkannt, die erforderlichen Kompetenzen aus der Kinderkranken- und Altenpflege im Rahmen des theoretischen und praktischen Unterrichts zu erwerben. Aus den Erfahrungen in der Praxis ist es zielführend, dafür jeweils 700 Stunden vorzusehen.

Der Vorschlag zur Stundenverteilung im Rahmen der praktischen Ausbildung, die gem. § 1 Abs. 2 Nr. 2 einen Umfang von 2.500 Stunden umfasst, weist in die richtige Richtung, offenbart jedoch im Detail noch einige Probleme und Fragen. Der DGB spricht sich dafür aus, die Pflichteinsätze in speziellen Versorgungsbereichen der Pflege um jeweils 80 Stunden auf insgesamt 200 Stunden zu erhöhen. Mit jeweils 120 Stunden in der pädiatrischen Versorgung und psychiatrischen Versorgung ist der vorgesehene Umfang ohnehin deutlich zu gering bemessen. Notwendig ist, dass für die verschiedenen Einsatzbereiche konkret beschrieben wird, welche Kompetenzen zumindest schwerpunktmäßig zu erwerben sind.

Praktische Ausbildung (§ 3)

Nach § 3 Abs. 3 soll der überwiegende Teil der praktischen Ausbildung beim Träger der praktischen Ausbildung erfolgen. Von den insgesamt 2.500 Stunden sind dies mind. 1.300 Stunden. Allerdings sind lediglich ein Pflichteinsatz nach § 7 Abs. 1 des Pflegeberufgesetzes und der Orientierungseinsatz beim Träger der praktischen Ausbildung durchzuführen. Der in den 1.300 Stunden erfasste



Vertiefungseinsatz von 500 Stunden ist dagegen nicht verbindlich vorgegeben (Soll-Regelung). Erforderlich ist hier eine obligatorische Festlegung im Gesetz.

Die Ausbildungs-Einsätze in der Kinderkrankenpflege sind bereits heute durch fehlende Kapazitäten gekennzeichnet. Mit den Plänen, diese Einsätze eine große Anzahl weiterer Auszubildender durchlaufen zu lassen, würde das Problem nur noch verschärft. Um die Qualität der Ausbildung zu gewährleisten, sind hier Regelungen zu finden, die sicherstellen, dass die Qualität der Ausbildung gewährleistet wird.

Der DGB begrüßt, dass die praktische Ausbildung auf der Grundlage eines vom Träger der praktischen Ausbildung zu erstellenden Ausbildungsplans durchgeführt wird. Insgesamt muss aus dem Ausbildungsplan hervorgehen, wann und in welchem Zeitraum die Auszubildende/der Auszubildende wo ist. Die Vorlage eines Ausbildungsplans für die gesamte Ausbildungszeit ist maßgeblich, damit Auszubildende nachvollziehen können, wie ihre Ausbildung geplant ist, auch um den vertragsgemäßen Ablauf kontrollieren zu können. Ergänzend sollte der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung ein Muster eines Ausbildungsplans beigefügt werden.

Die Regelung des Ausbildungsnachweises darf nicht dazu führen, die Verantwortung für das Erlernen bestimmter Tätigkeiten allein auf die Auszubildenden zu verlagern. Die Dokumentationspflicht der praktischen Ausbildung liegt beim Arbeitgeber und ist durch diesen auch nachzuweisen. Die Verantwortung für die Gestaltung des Ausbildungsnachweises liegt daher auch nicht bei der Pflegeschule wie in § 3 Abs. 5 vorgesehen. Vielmehr ist das vom Bundesinstitut für Berufsbildung unter Beteiligung der Fachkommission zu entwickelnde Muster den Praxisstellen zur Verfügung zu stellen, die es dann entsprechend ihrer Lern- bzw. Ausbildungsmöglichkeiten ausgestalten. Sofern der Ausbildungsnachweis von den Auszubildenden zu führen ist, muss eine Klarstellung erfolgen, nach der dieser während der Ausbildungszeit zu erstellen ist.

Praxisanleitung (§ 4)

Die obligatorische Installation einer Praxisanleitung ist aus gewerkschaftlicher Sicht unerlässlich und wird vom DGB ausdrücklich begrüßt. Insbesondere die verbindliche Festlegung auf einen Umfang von mindestens zehn Prozent der während eines Einsatzes zu leistenden praktischen Ausbildungszeit steht dabei im Vordergrund. Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass die Praxisanleitung strukturiert und geplant erfolgen muss. Damit wurde eine langjährige gewerkschaftliche Forderung aufgegriffen. Wichtig ist, dass die Praxisanleiter für die Erfüllung ihrer Aufgaben von der Pflegearbeit freigestellt werden bzw. die für die Anleitung erforderliche Zeit zur Verfügung haben. Unabhängig davon ist Anleitung auch in alltäglichen Lernsituationen sicherzustellen.



Die Auszubildenden sollten in allen Einsätzen durch qualifizierte Pflegefachkräfte nach den Vorgaben von § 4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 angeleitet werden. Dies ist jedoch im Referentenentwurf nicht strikt formuliert. Die im § 4 Abs. 2 Satz 2 abweichende Regelung sagt aus, dass beispielsweise für den Pflichteinsatz in dem speziellen Bereich der pädiatrischen Versorgung die Anleitung durch andere Personen als eine Pflegefachkraft erfolgen könnte. § 4 Abs. 2 Satz 2 ist daher ersatzlos zu streichen.

Ebenfalls ist die Vorgabe in § 4 Abs. 2 Satz 1, dass die zweijährige Berufserfahrung innerhalb eines Fünfjahreszeitraumes vor Beginn der Tätigkeit als Praxisanleiter/-in auf dem Gebiet der jeweiligen Berufserlaubnis erworben sein muss, zu streichen. Der DGB spricht sich dafür aus, dass die berufspädagogische Zusatzqualifikation für Praxisanleiter/-innen einen vergleichbaren Umfang wie andere geregelte Weiterbildungsabschlüsse im Pflegebereich haben sollte. Nötig wären demnach nicht mindestens 300 Stunden, sondern 720 Stunden. Die berufspädagogische Fortbildung im Umfang von mindestens 24 Stunden jährlich muss durch den Träger finanziert und durch bezahlte Freistellung ermöglicht werden. Eine Differenzierung der Vorgaben zur Praxisanleitung nach beruflicher und hochschulischer Pflegeausbildung – wie im Referentenentwurf beschrieben – wird den hohen Ansprüchen einer Neuausrichtung nicht gerecht.

Praxisbegleitung (§ 5)

Die Pflegeschule stellt durch ihre Lehrkräfte für die Zeit der praktischen Ausbildung die Praxisbegleitung in den Einrichtungen der praktischen Ausbildung in angemessenem Umfang sicher. Die in § 5 vorgesehene Definition der Praxisbegleitung ist zu konkretisieren. Die Praxisbegleitung dient dazu, die Auszubildenden fachlich und pädagogisch zu betreuen sowie die theoretische und praktische Ausbildung miteinander zu verzahnen. Dazu sind auch Gespräche zwischen Lehrkräften, Praxisanleiter/-innen und der Auszubildenden/dem Auszubildenden erforderlich, um den Lernstand zu beraten. Auch eine kollegiale Beratung zwischen Lehrkräften und Praxisanleiter/-innen gehört dazu. Zu den Aufgaben der Lehrkräfte gehört dagegen nicht die Beurteilung der Auszubildenden in der Praxis. Die persönliche Anwesenheit der Lehrkräfte ist für jeden Einsatz mindestens einmal erforderlich, um diese Aufgaben in einem angemessenen Umfang erfüllen zu können. Der Arbeitszeitaufwand für die Praxisbegleitung inkl. Wegezeit ist bei der zu refinanzierenden Stellenbemessung in der Schule zu berücksichtigen.

Jahreszeugnisse (§ 6)

Aufgrund der vorgesehenen Zwischenprüfung sowie der zum Ende stattfindenden Abschlussprüfung kann aus gewerkschaftlicher Sicht auf Jahreszeugnisse



verzichtet werden, um einer zunehmenden Verschulung der Ausbildung entgegen zu wirken.

Zwischenprüfung (§ 7)

Die Zwischenprüfung ist dem Kompromiss zum Pflegeberufegesetz geschuldet und dient in erster Linie dazu, den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, die mit der Zwischenprüfung festgestellten Kompetenzen der Anlage 1 im Rahmen einer Pflegehelfer- bzw. -assistenzausbildung anzuerkennen. Dies ist jedoch aus gewerkschaftlicher Sicht und vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels sowie der verpflichtend einzuhaltenden Fachkraftquote in der Praxis nicht zielführend.

Sofern an der Zwischenprüfung festgehalten wird, ist diese so auszugestalten, dass sie ausschließlich eine pädagogische Funktion hat und ausdrücklich nicht mit der Möglichkeit zur Anerkennung einer Pflegehelfer- bzw. -assistenzausbildung einhergeht. Die Zwischenprüfung ist in diesem Sinne ausschließlich zur Ermittlung des Ausbildungsstandes durchzuführen. Ziel muss sein, dass die Auszubildenden unterstützt werden, die dreijährige berufliche Pflegeausbildung erfolgreich abzuschließen.

Staatliche Prüfung (§ 10)

Der DGB spricht sich dafür aus, dass der praktische Teil der Prüfung in der Einrichtung abgelegt wird, in der der Vertiefungseinsatz durchgeführt wurde. Die Formulierung in Absatz 4 „in der Regel“ ist zu streichen.

Teil 3 – Hochschulische Pflegeausbildung

Inhalt und Gliederung der hochschulischen Pflegeausbildung (§30)

Der DGB setzt sich für den Erhalt eines einheitlichen Berufsbildes ein, welches auf zwei Wegen – der beruflichen Ausbildung und der hochschulischen Ausbildung – zu einem gleichwertigen Berufsabschluss führt. Dabei ist darauf zu achten, dass in Bezug auf die praktische Ausbildung die gleichen ausbildungsrechtlichen Standards für die Hochschulausbildung wie für die betrieblich-schulische Ausbildung gelten. Dies beinhaltet auch eine entsprechende Ausbildungsvergütung und eine Praxisanleitung im gleichen Umfang wie für die berufliche Pflegeausbildung. Für ein durchlässiges Aus-, Fort- und Weiterbildungssystem ist es wichtig, dass die Durchlässigkeit bis in den hochschulischen Bereich gegeben wird.



Für die Studierenden in der Pflege gibt es keine betriebliche Anbindung, keinen Ausbildungsvertrag und keine Ausbildungsvergütung. Dem DGB erschließt sich nicht, warum trotz Anstrebens einer gleichwertigen Ausbildung für die hochschulische Ausbildung deutlich schlechtere Bedingungen im Vergleich zur beruflichen Pflegeausbildung vorgesehen sind.

Insgesamt sind die Vorgaben zur hochschulischen Pflegeausbildung für einen Heilberuf zu knapp bemessen. Dies führt zu einer unüberschaubaren Vielfalt an Ausbildungsvarianten, über die fast ausschließlich die Hochschulen entscheiden könnten. Der DGB fordert daher einheitliche Vorgaben für die Gestaltung der Praxiseinsätze analog zur beruflichen Pflegeausbildung. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Hochschulabsolventen neben den wissenschaftlichen auch gleichwertige berufspraktische Kompetenzen erwerben, die zu einer einheitlichen Berufsfähigkeit führen.

Durchführung der hochschulischen Pflegeausbildung (§31)

Die Hochschule soll gem. § 31 Abs. 1 über schriftliche Kooperationsverträge mit den Einrichtungen die Durchführung der Praxiseinsätze gewährleisten und damit sicherstellen, dass diese eine Praxisanleitung in angemessenem Umfang entsprechend den curricularen Vorgaben der Hochschule durchführen. Der DGB verweist darauf, dass die Hochschule bei Problemen während der Praxiseinsätze in Ermangelung von Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber dem Betrieb keine Handhabe hat. Um die Qualität der Praxiseinsätze während der hochschulischen Pflegeausbildung sicherzustellen, müsste vielmehr – analog zur beruflichen Pflegeausbildung – der Umfang der zu gewährleistenden Praxisanleitung gesetzlich festgeschrieben werden. Zudem bedarf es einer Regelung zur Refinanzierung, damit die Praxisanleitung auch tatsächlich stattfindet. Auch bei der Praxisbegleitung gem. § 31 Abs. 2 greifen die Vorschläge zu kurz, da eine konkrete Vorgabe zum Umfang fehlt.

Staatliche Prüfung zur Erlangung der Berufszulassung (§32)

Mit dieser Regelung wird ein Novum zum Hochschulabschluss definiert. Die staatliche Prüfung zur Erlangung der Berufszulassung soll gleichzeitig Teil der hochschulischen Prüfung zur Erlangung des akademischen Grades sein. Diese Sonderregelung ist bei einem Heilberuf nicht sachgerecht. Berufliche und hochschulische Ausbildung werden unzulässig miteinander verwoben.

Durch die vorgesehene Regelung besteht die Gefahr, dass die Qualität und Einheitlichkeit der staatlichen Prüfung künftig nicht gewährleistet wird. Diese Gefahr wird durch den großen Spielraum der Hochschulen verschärft, da diese gem. § 32 Abs. 4 mit Zustimmung der zuständigen Behörde die Module des



Studiengangs allein festlegen kann, in denen die Überprüfung der Kompetenzen nach § 39 Abs. 2 S. 1 des Pflegeberufgesetzes zu erfolgen hat.

Fachkommission; Erarbeitung von Rahmenplänen (§47f.)

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass es künftig Rahmenpläne für die Pflegeausbildung geben soll. Für die auf Grundlage des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) geregelten Berufe ist das schon lange eine Selbstverständlichkeit. Im Unterschied hierzu soll der Rahmenausbildungsplan jedoch nur empfehlende Wirkung haben. Der DGB spricht sich jedoch für eine verbindliche Vorgabe aus.

Mitgliedschaft in der Fachkommission (§ 50)

Bei der Berufung der Mitglieder der Fachkommission ist zwingend zu beachten, dass die verschiedenen Versorgungsbereiche der Pflege angemessen vertreten sind und zwingend das Wissen aus der Praxis berücksichtigt wird. Daher sind auch Expertinnen und Experten aus der Berufspraxis zu benennen. Zumindest ist es unerlässlich, die Arbeit durch die Expertise von Vertreterinnen und Vertretern aus der Praxis zu unterstützen. Neben den theoretischen Kenntnissen ist das Wissen aus der Praxis erforderlich, um fundierte, handlungsorientierte Rahmenpläne erstellen zu können, deren Umsetzung die Auszubildenden in die Lage versetzt, alle pflegerelevanten Kompetenzen zu erwerben.

Den Mitgliedern der Fachkommission muss es zur Entwicklung der Rahmenpläne ermöglicht werden, sich mit Gremien und betrieblichen Akteuren rückzukoppeln und beraten zu können. Damit wird auch sichergestellt, dass durch diese erweiterte Beratung die Rahmenpläne auf eine breitere Basis gestellt werden. Die Verschwiegenheitspflicht gem. § 50 Abs. 2 ist daher zu streichen.

Beratung, Aufbau unterstützender Angebote und Forschung (§54)

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass das Bundesinstitut für Berufsbildung die Aufgabe der Beratung sowie des Aufbaus unterstützender Angebote und Forschung übernehmen soll.