

## Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren

### 32. Förderung der Ausbildung in der Altenpflege

**Das Sozialministerium hat die Ausbildung in der Altenpflege fehlerhaft und nicht bedarfsgerecht gefördert. Es hat inzwischen die Beanstandungen des LRH aufgegriffen und das Förderverfahren grundlegend geändert.**

**2 Zuwendungsempfänger haben 226 T€ an das LGASH zurückgezahlt.**

#### 32.1 Vorbemerkung

In Schleswig-Holstein bieten insbesondere<sup>1</sup> Verbände der freien Wohlfahrtspflege an 17 Schulen Ausbildungslehrgänge zur Altenpflege an. Das Land beteiligt sich seit 1989 an der Finanzierung der Altenpflegeausbildung durch Zuwendungen an die Ausbildungsträger. Daneben förderte die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Altenpflegeausbildung im Rahmen der beruflichen Weiterbildung nach § 85 SGB III<sup>2</sup>.

Das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit (LGASH) ist seit 1999 für die Anerkennung der Altenpflegesschulen, die Aufsicht über die Altenpflegesschulen und die Gewährung von Zuwendungen zu den Personal- und Sachausgaben zuständig.<sup>3</sup>

Der LRH hat bei 7 Ausbildungsträgern die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel geprüft.

#### 32.2 Finanzierung der Altenpflegeausbildung

Seit 01.08.2003 erhalten die Altenpflegesschulen nach dem Gesetz zur Durchführung des Altenpflegegesetzes und zur Ausbildung in der Altenpflegehilfe<sup>4</sup> Zuwendungen aus Landesmitteln auf der Grundlage eines festgelegten Angebots an Ausbildungsplätzen.

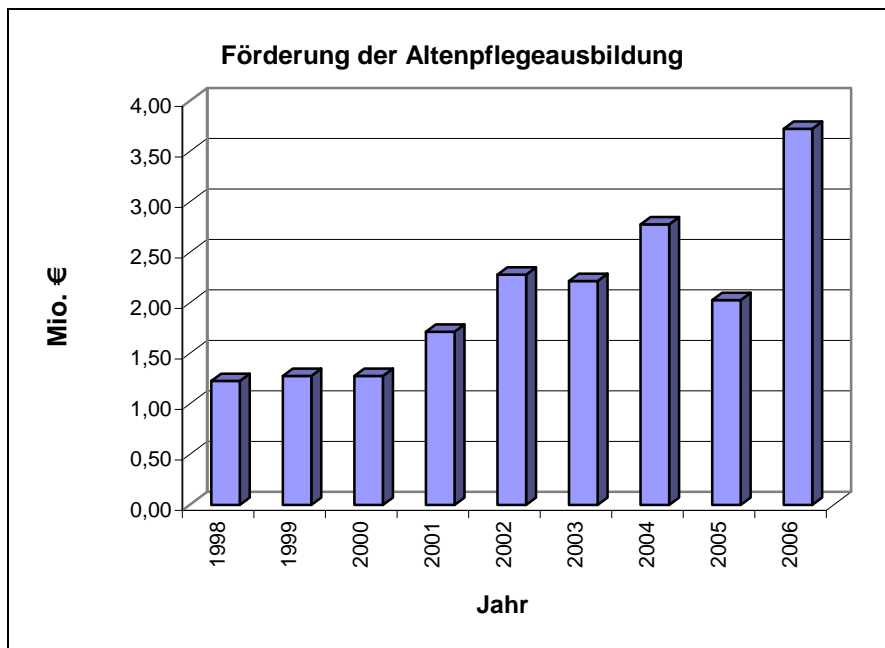
<sup>1</sup> 12 Schulen befinden sich in der Trägerschaft der Verbände der freien Wohlfahrtspflege; 5 Schulen werden von privaten Trägern betrieben.

<sup>2</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) - Arbeitsförderung - vom 24.03.1997, BGBl. I S. 594, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2005, BGBl. I S. 3686.

<sup>3</sup> § 8 des Gesetzes über die Altenpflegeausbildung in Schleswig-Holstein (Altenpflegeausbildungsgesetz - APAG) vom 08.03.1999, GVOBl. Schl.-H., S. 62.

<sup>4</sup> Gesetz zur Durchführung des Altenpflegegesetzes und zur Ausbildung in der Altenpflege vom 12.06.2004, GVOBl. Schl.-H., S. 152.

Von 1998 bis 2004 sind die Haushaltsmittel für die Förderung der Altenpflegeausbildung - insbesondere durch die Pflegequalitäts-Offensive - von 1.227 T€ auf 2.775 T€ gestiegen. Für die Jahre 2005 und 2006 sind 2.028 T€ bzw. 3.724 T€ veranschlagt.



1998 bis 2004 Ist-Ausgaben; 2005 und 2006 Soll-Ausgaben.

Das LGASH förderte in Abstimmung mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren (Sozialministerium) die Altenpflegeschulen in den Jahren 2000 bis 2002 anhand von Platzkontingenten. Diese umfassten nicht nur die Zahl der Erstausbildungen, sondern auch die von der BA und durch Dritte finanzierten Umschüler. Die Verteilung der Zuwendungen nahm das LGASH anhand von Berechnungsmodellen vor, die sie zuvor mit den „großen“ Ausbildungsträgern abgesprochen hatte. Der Finanzierungsbedarf der Ausbildungsträger war damit nicht Grundlage der Förderung. Diese strukturellen Fehler bei der Berechnung der Fördersätze und die fehlende Berücksichtigung der Teilzeitausbildung haben sich bis 2003 fortgesetzt. Das Förderverfahren war durch ständige Änderungen gekennzeichnet. Weder das Sozialministerium noch das LGASH entwickelten klare konzeptionelle Zielvorstellungen. Sie legten Förderparameter fest, die das Verfahren unnötig komplizierten und zu einer **nicht bedarfsgerechten Förderung** führten. Die Ausbildungsträger erfuhren die tatsächliche Förderhöhe erst zum Jahresende, nachdem die neuen Kurse bereits angelaufen waren. Die Träger hatten dadurch nur eingeschränkte Möglichkeiten, ihre Ausgaben zu steuern. Die Verfahren waren durch mangelnde Transparenz gekennzeichnet.

Das **Sozialministerium** wendet ein, dass es Ziel gewesen sei, eine bedarfsgerechte Förderung der Schulen sicherzustellen. Bei der Entwicklung der Förderkriterien sei man aber in der Vergangenheit von anderen Parametern als der alleinigen Einzelplatzförderung ausgegangen. Mit den gewählten Kriterien „Zahl der Auszubildenden“, „Zahl der Kurse“ und „Zahl der Auszubildenden ohne Förderung nach dem SGB III“ wollte man der Tatsache Rechnung tragen, dass es in einem Schulbetrieb fixe Kosten unabhängig von den konkreten Schülerzahlen gibt. Auch die Sicherung der Schulstandorte für eine bedarfsgerechte Ausbildungskapazität sei ein wichtiges Ziel gewesen. Die Problematik dieser Art der Förderung sei jetzt entfallen, weil das Land im Entwurf der Förderrichtlinie eine Ausbildungsplatzregelung mit Höchstbetragsbegrenzung als Fehlbedarfsfinanzierung vorsehe und damit den Empfehlungen des LRH ohne Einschränkung folge.

Um eine ausreichende Zahl von Altenpflegerinnen und Altenpflegern für den steigenden Bedarf sowie die Weiterentwicklung der Pflegequalität sicherzustellen, hat das Sozialministerium am 04.04.2000 ein als Pflegequalitäts-Offensive bezeichnetes Maßnahmenkonzept auf den Weg gebracht. Zunächst wurden 150 zusätzliche Ausbildungsplätze mit rd. 0,5 Mio. € jährlich gefördert. Im Rahmen der Pflegequalitäts-Offensive beschloss die Landesregierung am 14.04.2004 1.000 Ausbildungsplätze auf Dauer durch Zuwendungen zu finanzieren.

Das LGASH gewährte für die „allgemeine“ Förderung und die Förderung im Rahmen der Pflegequalitäts-Offensive unterschiedliche platzbezogene Zuwendungen. Da die Kosten für diese Kurse gleich hoch sind, sind unterschiedliche Fördersätze nicht gerechtfertigt.

Das **Sozialministerium** stimmt der Kritik des LRH an den unterschiedlichen Fördersätzen und der Feststellung fehlender Planungssicherheit durch Veränderungen der Förderhöhe in laufenden Ausbildungsgängen zu. Es will sich dafür einsetzen, dass den Ausbildungsträgern die Förderung für die Dauer der Ausbildung von 3 Jahren zugesichert wird. Deshalb sei die derzeitige jährliche Gesamtförderhöhe von rd. 3,724 Mio. € in gleicher Höhe in die mittelfristige Finanzplanung aufgenommen worden.

Seit 2004 gewährt das LGASH den Ausbildungsträgern - unabhängig von der Zuordnung der Schülerinnen und Schüler nach der „allgemeinen“ Förderung oder der Förderung im Rahmen der Pflegequalitäts-Offensive - einen einheitlichen Fördersatz von 290 € pro Schüler und Monat. Es differenziert erstmals die Förderung nach Vollzeit- und Teilzeitausbildung und passt den Förderbetrag entsprechend der verlängerten Ausbildungszeit an. Auf Empfehlung des LRH bewilligt das LGASH die Zuwendungen als Fehlbedarfsfinanzierung.

### 32.3 Förderverfahren

Das Sozialministerium hat für die Förderung der Ausbildung in der Altenpflege **keine Förderrichtlinien** erlassen. Es ist damit der Verpflichtung, nach der Zuwendungen grundsätzlich nur bewilligt werden sollen, wenn das zuständige Ministerium aufgrund eines Gesetzes oder eines Programms Richtlinien erlassen hat, nicht nachgekommen.<sup>1</sup> Der LRH hat das Sozialministerium aufgefordert, eine Richtlinie zu erlassen und die Förderung von der Festbetragsfinanzierung auf eine Fehlbedarfsfinanzierung mit Höchstbetragsbegrenzung umzustellen. Die Förderhöhe sollte auf der Grundlage der tatsächlichen Teilnehmerzahlen und der vorgesehenen Unterrichtsstunden ermittelt werden.

Das **Sozialministerium** hat die Empfehlungen des LRH für die zu erstellende Förderrichtlinie aufgegriffen und in einem Entwurf weitestgehend berücksichtigt. Das Ministerium plant, die Förderrichtlinie zum 01.03.2006 in Kraft zu setzen<sup>2</sup>.

#### 32.3.1 Antragsverfahren

Die Anträge zur Förderung der Ausbildung in der Altenpflege haben die Ausbildungsträger überwiegend im ersten Quartal eines Jahres formlos an das LGASH gerichtet. Sie erstellten häufig die Finanzierungspläne erst, nachdem das LGASH ihnen die zur Verfügung stehenden Fördermittel mitgeteilt hatte. Die Höhe der beantragten Zuwendung orientierte sich an dem vom LGASH mitgeteilten Förderbetrag und nicht an dem tatsächlichen Bedarf.

Bei der Prüfung der Anträge hat sich das LGASH auf die Durchsicht der Finanzierungspläne beschränkt. Die vom LGASH bewilligten Zuwendungen waren z. T. höher als der vom Antragsteller im Finanzierungsplan nachgewiesene Fehlbedarf.

#### 32.3.2 Bewilligung und Auszahlung

Das LGASH hat die Bewilligungsbescheide i. d. R. erst am Ende eines Haushaltsjahres erlassen. Dadurch fehlten den Ausbildungsträgern verlässliche Planungsgrundlagen.

Das LGASH hat in den Jahren 2000 bis 2003 die Zuwendungen als Projektförderung im Wege der **Festbetragsfinanzierung** bewilligt. Die Bedingung „Festbetragsfinanzierung“ wurde durch eine Klausel in den Förderbescheiden aufgehoben, wodurch die Zuwendungen quasi als Fehlbe-

---

<sup>1</sup> Vgl. VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO.

<sup>2</sup> Stand 25.01.2006.

darfsfinanzierung bewilligt wurden. Das LGASH hätte aufgrund dieser Klausel zuviel gewährte Fördermittel zurückfordern können. Dies hat es nur in wenigen Fällen getan. Die Gewährung der Zuwendung als Fehlbedarfsfinanzierung wäre einfacher gewesen und hätte sowohl die Verbindlichkeit des Finanzierungsplans sichergestellt als auch eine Bedarfsanpassung ermöglicht.

### 32.3.3 **Nachweis und Verwendung**

Einige Ausbildungsträger haben die Verwendungsnachweise erst Ende des nächsten Haushaltsjahres, manche erst nach 2 Jahren vorgelegt. Das LGASH ist diesen Fristüberschreitungen nicht konsequent nachgegangen. Es hat die Förderbeträge im Folgejahr an die Ausbildungsträger ausgezahlt, ohne dass die Verwendungsnachweise vorlagen.

Das LGASH hat die von den Ausbildungsträgern vorgelegten Verwendungsnachweise unzureichend geprüft. Obwohl die jährliche Förderung der Träger stets über 50 T€ lag und die ANBest-P<sup>1</sup> zu § 44 LHO den Bewilligungen zugrunde lagen, legten die Zuwendungsempfänger vereinfachte Verwendungsnachweise vor. In den Verwendungsnachweisen ausgewiesene nicht zuwendungsfähige Ausgaben (z. B. Abschreibungen, Rücklagen, Rückstellungen, Mindereinnahmen) hat das LGASH nicht beanstandet.

Durch die zu hohe Förderung erzielten Zuwendungsempfänger Überschüsse, die sie in Rücklagen einstellten und z. T. in den Verwendungsnachweisen offen auswies. Das LGASH hat die Bildung von Rücklagen nicht beanstandet und die zuviel gezahlten Fördermittel nicht zurückgefordert. Anhand der in den Zuwendungsbescheiden enthaltenen Klausel hätte es die Förderung im Nachhinein dem tatsächlichen Bedarf anpassen können.

Der LRH hat bei 2 Ausbildungsträgern erhebliche Überschüsse aus den Jahren 1997 bis 2003 festgestellt, die in die Rücklagen geflossen sind. Das Sozialministerium hat daraufhin unter Beteiligung des LRH Verhandlungen mit den Zuwendungsempfängern geführt, worauf insgesamt 226 T€ zurückgezahlt wurden.

Das **Sozialministerium** teilt die Feststellungen des LRH zu der Erstellung der Zuwendungsbescheide und zur Prüfung der Verwendungsnachweise. Die sachgerechte Mittelverteilung und die Prüfung der Verwendungsnachweise seien Gegenstand der durchgeführten Fortbildung aller zuständigen Mitarbeiterinnen gewesen. Zukünftig werde sichergestellt, dass die Hauptkritikpunkte des LRH beachtet werden.

---

<sup>1</sup> Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).