

10.08.2009

**Stellungnahme**  
zum Antrag der SPD-Fraktion (Ds. 14/8704)  
**Pflegenotstand verhindern –**  
**Altenpflegeausbildung für mehr Fachkräfte**

Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 19.08.2009

Der Antrag greift aus Sicht des SoVD NRW ein wichtiges Problem für die pflegerische Versorgung in Nordrhein-Westfalen erneut<sup>1</sup> auf. Der SoVD NRW teilt die Auffassung der AntragstellerInnen, dass dringender Handlungsbedarf zur Erhöhung der Zahl der Altenpflegefachkräfte besteht, weil das gegenwärtige Finanzierungssystem der Altenpflegeausbildung nicht geeignet ist, den notwendigen Fachkräftenachwuchs zu sichern.

Der SoVD NRW unterstützt nachdrücklich die Ziele des Antrags,

- im Wege der kurzfristigen Wiedereinführung einer Umlagefinanzierung für die Altenpflegeausbildung die Zahl der Ausbildungsplätze deutlich zu steigern und
- die Entwicklung eines zukunftsfähigen Finanzierungskonzepts für die Pflegeausbildungen in Angriff zu nehmen.

Um den zukünftig erforderlichen Fachkräftenachwuchs zur Gewährleistung einer hochwertigen Pflegequalität sicher zu stellen, hält der SoVD NRW darüber hinaus

---

<sup>1</sup> Vgl. den sehr ähnlichen Antrag „Pflegenotstand verhindern – Wiedereinführung der Umlagefinanzierung in der Altenpflegeausbildung!“ der SPD-Landtagsfraktion (Ds. 14/3480) v. 15.01.07.

substanzielle Verbesserungen der Arbeits- und Entgeltbedingungen in der Pflege für dringend geboten.

### **Zum übersandten Fragenkatalog**

- |   |
|---|
| 1. Wie bewerten Sie insgesamt die Entwicklung der Fachkräftesituation in der Altenpflege in Nordrhein-Westfalen vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung nicht nur der Pflegebedürftigen, sondern insbesondere des Fachkräftepotenzials? |
|---|

Anlässlich der Anhörung zum vorliegenden Antrag ist uns verstärkt bewusst geworden, dass uns aussagefähige zeitnahe Daten über die Entwicklungen der Fachkräftesituation in der Altenpflege und insbesondere über die Entwicklungen im Ausbildungsbereich nicht zur Verfügung stehen.<sup>2</sup> Hier wäre mehr Transparenz im Interesse aller an der pflegerischen Versorgung Beteiligten (einschließlich Interessenvertretungen Betroffener) geboten. Eine regelmäßige zeitnahe Beobachtung der Entwicklung mit entsprechender Berichterstattung käme unseres Erachtens auch der Wahrnehmung der Verantwortung des Landes für die pflegerischen Versorgungsstrukturen nach § 9 SGB XI sowie als mitverantwortlicher Kostenträger der Altenpflegeausbildung entgegen.

Gleichwohl zweifelt der SoVD NRW nicht, dass die die im Antrag genannten Zahlen die Richtung der Entwicklung zutreffend beschreiben. Ein unzureichender Umfang der Ausbildung von Altenpflegefachkräften droht zunehmend die Aufrechterhaltung des (unzureichenden) Status Quo der pflegerischen Versorgungsqualität zu gefährden. Erst Recht bietet die Entwicklung keine Perspektive, um den zusätzlichen Fachkräftebedarf für eine qualitativ hochwertige und verstärkt ambulante pflegerische Versorgung decken zu können.

Bereits in den vergangenen Jahren hat der SoVD NRW daher wiederholt vor Verschlechterungen bei der Fachkräfteausbildung gewarnt. Gleichwohl wurde die Landesförderung für die theoretische Ausbildung in den Fachseminaren für Altenpflege seit 1999 um 20 % nominal (ohne Berücksichtigung von Kaufkraftverlusten) gekürzt. Die frühere „zweite Säule“ der Altenpflegeausbildung in NRW, die SGB III-geförderten Umschulungen, wurde durch rechtliche bzw. tatsächliche Änderungen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes in Frage gestellt.<sup>3</sup> Anfang 2007 warnte der SoVD

---

<sup>2</sup> Auch manche der im vorliegenden Antrag genannten Zahlen sind bereits älteren Datums und fanden bereits im Antrag zur Altenpflegeausbildung Anfang 2007 (Ds. 14/3480) Verwendung.

<sup>3</sup> Aktuelle Daten zur quantitativen Entwicklung der Altenpflege-Umschulungen in NRW sind uns derzeit nicht bekannt. Wegen des generellen Bedeutungsverlusts berufsqualifizierender Umschulungen in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit befürchten wir, dass Altenpflege-Umschulungen im Vergleich zu den 1990er Jahren erheblich zurückgegangen sind.

NRW Herrn Minister Laumann brieflich vor einem drohenden Fachkräftemangel und regte die Einführung einer Umlagefinanzierung durch Rechtsverordnung aufgrund § 25 Bundesaltenpflegegesetz an.

Eine nachhaltige Erhöhung der Zahl ausgebildeter und beschäftigter (!) Altenpflegefachkräfte ist notwendig, um

- dem Versorgungsbedarf einer im Zuge der demografischen Entwicklung **steigenden Zahl pflegebedürftiger älterer Menschen** zu Status-Quo-Bedingungen der Versorgung entsprechen zu können;
- den Personalbestand in der **stationären Pflege** so weit erhöhen zu können, wie dies für die Gewährleistung einer menschenwürdigen, hochwertigen Pflegequalität notwendig und längst überfällig ist;
- den Personalbestand in der **ambulanten Pflege** so weit steigern zu können, wie dies erforderlich ist, um den notwendigen Strukturwandel zur „Ambulantisierung“ professioneller Pflege und zur durchgreifenden Entlastung pflegender Angehöriger zu bewältigen.

Um der Ausweitung des Ausbildungsvolumens eine entsprechende Erhöhung des Beschäftigungsvolumens folgen lassen zu können, sind allerdings leistungsrechtliche Verbesserungen erforderlich.

Wenngleich die Zahl junger Menschen, die eine Berufsausbildung anstreben, in Folge der demografischen Entwicklung insgesamt zurückgehen wird, kann daraus nicht unmittelbar darauf geschlossen werden, dass *deshalb* weniger Berufsanfänger für den Altenpflegeberuf zur Verfügung stehen werden. Seit Mitte der 1990er Jahre reicht das gesamtwirtschaftliche Angebot an Berufsausbildungsplätzen nicht mehr aus, um dem Ausbildungsbedarf der nachrückenden Jahrgänge entsprechen zu können. Sollte zukünftig ein Fachkräftemangel in bestimmten Bereichen eintreten, dürften dessen tatsächliche Ursachen weniger in der demografischen Entwicklung, sondern eher in einem unzureichenden Ausbildungsplatzangebot und/oder mangelnder Attraktivität (Wettbewerbsfähigkeit) von „Mangelberufen“ im Vergleich zu anderen Berufsfeldern zu suchen sein.

Zwar ist seit vielen Jahren von der Notwendigkeit einer **Attraktivitätssteigerung** der Pflegeberufe die Rede. Tatsächlich aber hat deren Attraktivität und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit am Ausbildungsmarkt eher weiter abgenommen. Rationalisierungs- und Kostensenkungsbestrebungen in der Pflege haben meist zu einer „auf Kante genähten“ Personalausstattung, einer hohen Arbeitdichte und hohen Belastungen des Pflegepersonals geführt („Pflege im Minutentakt“). Häufig stehen deshalb die Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen im Widerspruch zu erlernten berufsfachlichen Anforderungen und zur beruflichen Ethik. Burn-out und eher kurze Verweildauern im Beruf sind keine Seltenheit. Um dem Lohndumping und den Prekarisierungstendenzen in der Altenpflege im Wege eines Mindestlohnes Einhalt gebieten zu können, wurde die Altenpflegebranche in das Entsendegesetz aufgenommen. Auch

tarifliche Vergütungen entsprechen kaum der verantwortungsvollen Aufgabe und den teils belastenden Arbeitszeiten (Nacht- und Wochenendarbeit) der Pflegekräfte. Daher scheint verständlich, wenn junge Menschen sich eher um Berufe bemühen, die ihnen günstigere Perspektiven bieten.

Die Landesregierung hatte mit ihrem **Programm für 1.000 zusätzliche Ausbildungsplätze in Fachseminaren** für Altenpflege einen Handlungsbedarf zur Erhöhung des Ausbildungsvolumens zwar dem Grunde nach anerkannt. Da sie jedoch darauf verzichtete, durch Wiedereinführung der Umlagefinanzierung eine Antwort auf die ungleich höheren Kosten für die praktische Ausbildung in 1.000 zusätzlichen Plätzen zu geben, bestand schon seinerzeit große Skepsis, ob das Programmziel, das Ausbildungsvolumen deutlich zu erhöhen, im Ergebnis erreichbar sein würde. Zahlen über die tatsächlichen Effekte des Programms wurden uns bislang nicht bekannt. Die im vorliegenden Antrag wiedergegebenen diesbezüglichen Hinweise deuten allerdings tatsächlich auf ein weitgehendes Scheitern des Landesprogramms hin.

2. Welche Maßnahmen halten Sie vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrung für zielführend, um den drohenden Fachkräftemangel in der Altenpflege abzuwenden?
--

Als kurzfristige Maßnahme halten wir die **Einführung einer Umlagefinanzierung** für die Kosten der praktischen Ausbildung (einschließlich Ausbildungsvergütungen) für ein geeignetes Instrument, um eine Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft der Pflegeeinrichtungen zu erreichen. Bislang führt ein hohes Ausbildungsengagement einer Einrichtung zur Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Wettbewerbssituation gegenüber Einrichtungen, die keine oder weniger Ausbildungskosten refinanzieren müssen. Dieser ökonomische **Anreiz zur Ausbildungsvermeidung** entfällt bei einer Umlagefinanzierung. Zudem erleichtert die Umlage eine bedarfsorientierte Steuerung des Ausbildungsplatzangebots. Daher wäre die Umlage auch als Regelsystem dem gegenwärtigen Finanzierungssystem der Ausbildung überlegen.

Es ist bedauerlich, dass der Bundesgesetzgeber dies Instrument durch § 25 Abs. 1 Satz 2 des Altenpflegegesetzes auf Fälle der Gefahrenabwehr und Notstandsbekämpfung beschränkt hat, so dass sich am Markt erst ein Mangel an Ausbildungsplätzen bzw. ausgebildeten Kräften abzeichnen muss, um (vorübergehend) zu einer solidarischen und ausbildungsfördernden Umlagefinanzierung kommen zu können. Diese vom Glauben an die Selbstregulierung des Marktes beeinflusste Regelung sollte geändert werden.

Darüber hinaus plädieren wir für eine offensive Nutzung berufsqualifizierender **Umschulungen** als Instrument der Arbeitsmarktpolitik. In diesem Zusammenhang würden sich zusätzliche Möglichkeiten eröffnen, Fachkräftenachwuchs für die Alterpflege im Wege von Umschulungen zu gewinnen.

Eine Schwierigkeit liegt darin, den Fachkräftebedarf zu bestimmen, nach dem sich das Volumen der Ausbildung und der erforderlichen Finanzierung (die Höhe der Um-

lagebeträge) richten soll. Bislang legten entsprechende Berechnungen meist die vorfindliche Personalausstattung von Pflegeeinrichtungen und damit den „Marktbedarf“ an Nachwuchskräften zu Grunde. Da bislang weder verbindliche Verfahren zur Personalbedarfsbemessung noch verbindliche Personalschlüssel vorhanden sind, ist die vorfindliche Personalausstattung Ergebnis dessen, was Pflegeeinrichtungen und Kostenträger in den einrichtungsindividuellen Vergütungsverhandlungen zu vereinbaren im Stande sind. Es ist kein Geheimnis – auch der Abschlussbericht der Pflege-Enquêtekommission des Landtags (2005) bietet dafür eine Fülle von Hinweisen – dass die bisherige Personalausstattung zu eng bemessen ist, um eine menschenwürdige und hochwertige Pflegequalität sowie Arbeitsbedingungen, die den notwendigen berufsfachlichen und –ethischen Anforderungen Rechnung tragen, sicher zu stellen. Eine Kalkulation des erforderlichen Fachkräftenachwuchses auf Basis der vorfindlichen Personalausstattung sowie der Prognosen über die künftige demografisch bedingte Steigerung der Zahl Pflegebedürftiger sowie ihres zu erwartenden höheren Pflegebedarfs griffe daher zu kurz.

Würde aber der Personalmehrbedarf zur Sicherstellung einer hochwertigen Pflegequalität und angemessener Arbeitsbedingungen, sowie ein zusätzlicher Bedarf für die „Ambulantisierung“ des professionellen Versorgungssystems<sup>4</sup> in die Bemessung des erforderlichen Ausbildungsvolumens einbezogen, bestünde die Gefahr, dass ein wachsender Teil der Ausgebildeten keine Anstellung findet, so lange die zusätzlichen Personalstellen von den Kostenträgern nicht refinanziert werden. Allerdings bliebe selbst dann noch der positive Effekt, dass die Betroffenen überhaupt eine berufliche Erstausbildung abschließen konnten.

Der Zusammenhang von Ausbildungsumfang und Beschäftigungsumfang unterstreicht die Dringlichkeit, so rasch wie möglich zu einem **fachlich tragfähigen und verbindlichen Personalbemessungsverfahren** für die Altenpflege zu kommen, mindestens aber einen fachlich vertretbaren Personalschlüssel einzuführen. Damit würde auch die Grundlage für eine längerfristig tragfähig planbare und bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Altenpflegeausbildung gelegt. Zu berücksichtigen bleibt, dass eine Erhöhung des Ausbildungsvolumens erst drei Jahre später den Arbeitsmarkt erreicht.

Um den Altenpflegeberuf am Ausbildungsmarkt attraktiver und wettbewerbsfähiger zu machen, ist neben einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen (mehr Personal) auch eine Verbesserung der Entgelte erforderlich. Es erscheint nachgerade absurd, dass die Pflege von Menschen unserer Gesellschaft weniger wert ist als die Wartung von Autos.

---

<sup>4</sup> Es wird davon ausgegangen, dass ambulante/teilstationäre Versorgung bei gleichem Umfang an individuell zu erbringenden Pflegeleistungen personalintensiver ist als vollstationäre Pflege. Zudem ist es wünschenswert, den Anteil von *Altenpflegefachkräften* in der ambulanten Versorgung deutlich zu erhöhen.

3. Welchen Stellenwert hat die zu erwartende Reform der Altenpflegeausbildung hin zu einer integrierten/generalisierten Pflegeausbildung in diesem Kontext?

Aussagen hierzu sind uns nicht möglich, weil uns ein Gesetzentwurf, der eine tatsächliche Folgeabschätzung ermöglichen würde, bislang nicht bekannt ist.

Grundsätzlich sind - je nach Zuschnitt einer solchen Reform – unterschiedliche Wirkungen für die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Pflegeberufe einerseits und für die Versorgungsqualität andererseits möglich. Nach unserem Verständnis sind „generalisierte“ und „integrierte“ Ausbildung in soweit gegensätzliche Konzepte, als bei der „generalisierten“ Pflegeausbildung die fachspezifischen Kompetenzprofile der Alten-, Kranken- und Kinderkrankenpflege weitgehend verschwinden, während entsprechende Spezialisierungen im Berufsabschluss der „integrierten“ Ausbildung erkennbar bleiben.<sup>5</sup>

Der SoVD NRW hebt in diesem Zusammenhang die hohe Bedeutung der besonderen fachlichen Kompetenzen des Altenpflegeberufs für die Pflege alter Menschen hervor, deren Sicherung und Fortentwicklung durch eine solche Reform auf keinen Fall in Frage gestellt werden darf.

4. Wie bewerten Sie die Frage einer Ausbildungsumlage im Kontext mit weiteren Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufes?

Auch bei Nutzung der Möglichkeiten zur Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufs erscheint die unverzügliche Schaffung einer Umlagefinanzierung unverzichtbar. Vorerst sehen wir weniger das Problem, dass sich zu wenige junge Menschen für eine Altenpflegeausbildung bewerben, sondern im Vordergrund steht das unzureichende Ausbildungsplatzangebot.

Auch eine langfristig tragfähige Ausbildungsfinanzierung in der Pflege sollte als Umlagesystem konzipiert werden, weil nur damit wirtschaftliche Fehlanreize gegen Ausbildung abgestellt und ein bedarfsgerechter Fachkräftenachwuchs sichergestellt werden können.

5. Kann eine Ausbildungsumlage – und damit die Einbeziehung aller Träger von Pflegeleistungen an der Finanzierung der Ausbildung – mit dazu beitragen, dass stärker als bisher Pflegeinhalte und –kompetenzen aus allen Einrichtungs- und Dienstformen (ambulant, teilstationär, stationär, neue Wohn- und Pflegeformen, offene Altenarbeit) gleichermaßen vermittelt werden?

---

<sup>5</sup> Vgl. Abschlussbericht der Landtags-Enquêtekommision „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“, S. 310.

Grundsätzlich ja. Wenn alle Erbringer von Pflegeleistungen in die Finanzierung der Ausbildung eingebunden werden, werden sie Wert darauf legen, dass die Ausbildung den Anforderungen Rechnung tragen, die eine Beschäftigung in „ihrem“ jeweiligen Bereich mit sich bringt.

Allerdings besteht ein starker Einfluss des vollstationären Sektors bereits dadurch, dass Ausbildungsverträge in aller Regel mit Pflegeheimen abgeschlossen werden. Da die übrigen Bereiche des Altenhilfesystems kaum Ausbildungsverträge anbieten, begünstigt die Pflicht zum Abschluss eines Ausbildungsvertrags mit einer Pflegeeinrichtung (§ 13 Abs. 1 Bundesaltenpflegegesetz) einen einseitigen Einfluss der Heime auf die Ausbildung, obwohl diese Versorgungsform nur eingeschränkt zukunftsfähig ist. Zur Sicherung einer eher am Leitbild ambulanter und teilstationärer Versorgung ausgerichteten Ausbildung sollten insoweit über die Umlage hinaus weitere Möglichkeiten erwogen werden.

9. Welche zusätzlichen Berufsfelder werden in der Altenpflege zukünftig erforderlich sein?

Zur Umsetzung des **rehabilitativen Auftrags von Pflege** und zur Sicherung des **Teilhabeanspruchs** der pflegebedürftigen Menschen ist neben der Schaffung entsprechend angemessener Arbeitsbedingungen für Pflegekräfte insbesondere der verstärkte Einsatz **therapeutischer und sozialarbeiterischer Professionen** erforderlich. Vor allem für eine würdige und hochwertige Versorgung der wachsenden Zahl von Menschen mit einer Demenz oder anderen gerontopsychiatrischen Veränderungen erscheint dies bedeutsam. Entsprechende bedarfsgerechte Angebote sollten auch im Rahmen der ambulanten Versorgung, nicht zuletzt zur aufsuchenden Beratung, Qualifizierung und Entlastung pflegender Angehöriger, ohne zusätzliche Kostenbelastung der Betroffenen regelhaft verfügbar sein. Verbesserungsbedarf besteht auch bei der palliativmedizinischen Versorgung.

Der SoVD NRW unterstreicht in diesem Zusammenhang seine Kritik an den Fachkräfteregelnungen des § 12 WTG (Landesheimrecht), wonach eine Ausweitung der Beschäftigung von Fachkräften „anderer Professionen“ in Pflegeheimen zu einer Minderung der Zahl der zur Erfüllung der Fachkraftquote vorzuhaltenden Pflegefachkräfte führt<sup>6</sup>, während zugleich die Übertragung betreuender (pflegerischer) Tätigkeiten von Fachkräften auf Nicht-Fachkräfte erleichtert wurde.

Schließlich spricht Manches dafür, das von der Behindertenselbsthilfe entwickelte Konzept der **persönlichen Assistenz** auch für die häusliche Versorgung pflegebedürftiger alter Menschen, die stets zugleich behinderte Menschen im Sinne des SGB

---

<sup>6</sup> Bestätigung fand diese Kritik zwischenzeitlich im Erlass des MAGS über die Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der Fachkraftquote nach § 12 WTG v. 20.05.09, wo es heißt, es sei „nicht auszuschließen, dass die in Anwendung des Erlasses nach neuem Recht ermittelte Mindestfachkraftquote niedriger ist als die bisher jeweils für die Einrichtungen festgestellte.“

IX sind, verstärkt nutzbar zu machen. Dazu wäre diese Form der Leistungserbringung sozialrechtlich abzusichern und mit den erforderlichen Qualifikationsanforderungen zu unterlegen.