

Dr. Hildegard Kaluza
c/o MGSFF NRW
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf

Landesverband NRW

Antoniusstr. 6
40215 Düsseldorf
Tel. 0211 / 386 03-0
Fax: 0211 / 38 21 75
<mailto:info@sovd-nrw.de>
www.sovd-nrw.de

Rückfragen: Herr Kreuz
Durchwahl: 0211 / 386 03-14
<mailto:d.kreutz@sovd-nrw.de>

25.01.2005

**Stellungnahme
zum Entwurf einer
Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die
Altenpflegehilfeausbildung
(APRO-APH)**

Sehr geehrte Frau Dr. Kaluza,

für die uns eröffnete Gelegenheit, zum oben bezeichneten Entwurf Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen.

Zunächst überrascht es angesichts der vorrangigen Problematik der Sicherstellung eines ausreichenden *Fachkräftenachwuchses* in der Altenpflege (Wegbrechen der SGB III-geförderten „2. Säule“ der Ausbildung), dass die Landesregierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Initiative zur Aufwertung und Attraktivitätssteigerung der einjährigen *HelferInnen*qualifikation ergreift.

Die berufsrechtliche Normierung der Altenpflegehilfe ist bekanntlich schon von jeher umstritten. Schon in der Beratung des AltPflG NRW (1994) wurde die Verankerung der Altenpflegehilfe kontrovers diskutiert. Auch seither wurde immer wieder von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass die Chancen eines HelferInnen-„Berufs“ am Arbeitsmarkt fraglich sind, ihre Aufwertung in berufliche Sackgassen führen kann und damit – gerade in der Altenpflege - überwiegend Frauen auf einen „Beruf“ im Niedriglohnbereich (fehl-)orientiert werden können. Kritik kommt auch aus pflegfachlicher Sicht; teils wird eine Dequalifizierung des Berufsfelds Altenpflege befürchtet. Entsprechende Argumente wurden etwa in Stellungnahmen zur

Landtagsanhörung über Vorschläge für Curricula der Altenpflegeausbildung vom 14.01.2004 vorgetragen und sollen hier nicht wiederholt werden.

Die anhaltende grundsätzliche Kritik an einer Ausformung der Altenpflegehilfe als staatlich anerkannter Ausbildungs“beruf“ hat sicherlich dazu beigetragen, dass trotz ihrer landesgesetzlichen Verankerung 1994 bisher keine Ausbildungs- und Prüfungsordnung erlassen wurde.

Leider war dem Entwurf einer APRO-APH entgegen der üblichen Gepflogenheiten **keine Begründung** beigefügt. Begründende Hinweise allgemeiner Art finden sich allein im Anschreiben, so dass wir zum Näheren auf eigene Interpretationen angewiesen sind.

Wir begrüßen, dass im Anschreiben die weiterhin geltende **Priorität der Fachkräfteausbildung** in NRW bekräftigt wird, die auch der SoVD für unerlässlich hält.

1. Zur Motivation und Zielsetzung des Entwurfs

Das **Erfordernis einer APRO-APH** wird im Anschreiben ausschließlich mit Hinweis darauf begründet, dass erst dadurch die in der Vergangenheit in NRW qualifizierten AltenpflegehelferInnen in die Lage versetzt würden, die Zugangsvoraussetzungen zu einer verkürzten Fachkraftausbildung nach dem Bundesaltenpflegegesetz zu erfüllen und sich so Perspektiven des beruflichen Fortkommens in der Altenhilfe zu erschließen. Zwar kann auch dies zu einer Erhöhung der Zahl der examinieren Altenpflegefachkräfte beitragen, jedoch nur in eher marginalem Umfang. Der Anteil der AltenpflegehelferInnen in der stationären Altenpflege beträgt lediglich 6,5 %, wovon nur die Hälfte (von insgesamt 3.576) in Vollzeit tätig ist¹. In der ambulanten Pflege spielen AltenpflegehelferInnen eine allenfalls marginale Rolle.

Zudem gilt die Voraussetzung einer „Erlaubnis“ als Altenpflegehelfer/in für den Zugang zur Fachkraftausbildung (§ 6 Ziff. 2 AltPflG-Bund)² nicht für alle bislang qualifizierten HelferInnen, sondern nur für diejenigen, die weder über einen Realschulabschluss, noch über einen Hauptschulabschluss nebst anderweitiger mindestens zweijähriger abgeschlossener Berufsausbildung verfügen. Angaben über den tatsächlichen Umfang dieser Betroffenengruppe sind uns nicht bekannt; wegen der insgesamt geringen Bedeutung der Altenpflegehilfe in der Praxis dürfte er jedoch

¹ Vgl. den vom MGSFF herausgegebenen Projektabschlussbericht „Personalstrukturen, Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit in der stationären Altenpflege“ (Juli 2004).

² Möglicherweise ist der Begriff „Erlaubnis“ in § 6 AltPflG-Bund gleichsam ein „nicht bereinigter Rückstand“ der ursprünglich in diesem Gesetz vorgesehenen Regelung der Altenpflegehilfe. „Erlaubnis“ ist die Überschrift des 1. Abschnitts des Gesetzes; in § 2 waren ursprünglich nähere Regelungen über die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung „Altenpflegehelfer/in“ vorgesehen. Die Streichung dieser Regelungen hätte folgerichtig auch zur Streichung von „Erlaubnis“ in § 6 Ziff. 2 führen müssen, da dieser Begriff hier nunmehr seiner bundesrechtlichen Grundlage entbehrt.

recht begrenzt sein. Hinweisen zur Folge wird mittlerweile bei manchen Qualifizierungsmaßnahmen in NRW die Erlaubnis als Altenpflegehelfer/in im Rahmen einer Externenprüfung in einem anderen Bundesland erworben.

Insgesamt erscheint es fraglich, ob die maßgebliche Motivation für die APRO-APH darin besteht, das bei einem Teil der bisherigen AltenpflegehelferInnen bestehende Problem des fehlenden Zugangs zur Fachkraftausbildung zu lösen. Hierzu hätte eine zielgenaue und befristete Regelung zur abschlussbezogenen *Nachqualifizierung* des konkret betroffenen Personenkreises ausgereicht.

Mit dem vorliegenden Entwurf einer APRO-APH würde stattdessen die **Altenpflegehilfeausbildung für die Zukunft als staatlich anerkannter Ausbildungs“beruf“ ausgeformt**. Dieser Schritt würde ein Jahrzehnt nach Verabschiedung des AltPflG NRW erfolgen und dies in einer Situation, da – wie einleitend angedeutet - nicht die HelferInnenausbildung, sondern die Deckung des Fachkräftenachwuchses zunehmend prekär wird.

Zurzeit ist offen, ob und ggf. wie der zum 01.01.2005 eingetretene Wegfall der dreijährigen SGB III-Förderung für Altenpflege-Umschulungen, die früher rund die Hälfte des Ausbildungsvolumens in NRW trug, kompensiert werden kann. Der Umfang der landesgeförderten Erstausbildung in der Altenpflege wurde seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zurückgefahren. Die Regelungen des AltPflG-Bund sind mit dem Risiko behaftet, dass nicht genügend Fachkräftenachwuchs gewonnen wird, weil das Ausbildungsvolumen vor allem vom Ausbildungsengagement der einzelnen Pflegeeinrichtungen (in der Regel der Heime) abhängt.

In Folge der demografischen Entwicklung wächst mit dem Pflegebedarf auch der Fachkräftebedarf weiter an. Wenn nun in einer solchen Lage eine landesrechtliche Regelung - und damit Aufwertung und Attraktivitätssteigerung - der Altenpflegehilfe stattfindet, könnte vermutet werden, dass dahinter die **Absicht einer gezielten Vermehrung des Angebots an qualifizierten Hilfskräften** steht.

Nach **§ 1 Abs. 1 des Entwurfs** einer APRO-APH soll die Ausbildung *„die Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten vermitteln, die für eine qualifizierte Betreuung und Pflege alter Menschen in stabilen Pflegesituationen unter Aufsicht einer Pflegefachkraft erforderlich sind“*.

Was der Begriff **„stabile Pflegesituation“**, der im nächsten Satz unter Ziff. 1 nochmals auftaucht (*„umfassende Grundpflege älterer Menschen in stabilen Pflegesituationen“*) tatsächlich meint, bleibt mangels erläuternder Begründung im Unklaren. Aus dem Kontext scheint es naheliegend, darunter solche Pflegesituationen zu verstehen, die regelmäßig wiederkehrenden Pflege- und Hilfebedarfe unterschiedlichen Umfangs aufweisen, aber frei von krisenhaften Entwicklungen und fortdauernden akuten Krisenrisiken (somatischer und/oder psychischer Art) sind. In dieser Auslegung könnte ein Großteil der tatsächlichen Pflegesituationen unter den Begriff **„stabile Pflegesituation“** fallen: „pflegeleichtere“ Fälle aller Pflegestufen.

Der zitierte Passus sieht weiter vor, dass der Einsatz der HelferInnen „**unter Aufsicht**“ einer Pflegefachkraft stattfindet. Nach unserem Verständnis erfordert „Aufsicht“ nicht zwingend eine Präsenz der Fachkraft am Ort des Geschehens (möglicherweise anders: „Anleitung“³).

Die von der APRO-APH definierte Qualifikation könnte dann als ausreichend gelten, um „umfassend“ die Grundpflege zu übernehmen – einschließlich der aktivierenden / rehabilitativen Aufgaben (§ 1 Abs. 1 Ziff. 1). Weitere Entlastungspotenziale für den Fachkräfteeinsatz ergeben sich aus der „Mitwirkung“ und „Mithilfe“ in den in § 1 Abs. 1 Ziff. 2-4 genannten Aufgabenfeldern. Im Ergebnis würden sich nicht unbeträchtliche Spielräume des **Rückzugs der Fachkräfte aus der unmittelbaren pflegerischen Arbeit** eröffnen. Der Fachkräfteeinsatz könnte sich - neben der Behandlungspflege – auf punktuelle Kriseninterventionen, besonders „schwierige“ Pflegefälle sowie auf pflegerische Managementaufgaben beschränken. Insbesondere auch die notwendige durchgängige **Stärkung der Rehabilitation in der Pflege** wäre bei einer solchen Arbeitsteilung kaum möglich.

Als Verband der sozialpolitischen Interessenvertretung pflegebedürftiger Menschen hielten wir dergleichen für **inakzeptabel und unverantwortlich**. Dies wäre eine Weichenstellung zur **weitreichenden Dequalifizierung der Altenpflege**, denn eine einjährige Ausbildung kann nicht zur qualifizierten Betreuung und Pflege alter Menschen ausreichen.

In kaum einer Lebenssituation ist die Menschenwürde verletzlichere als bei pflegebedingter Abhängigkeit von fremder Hilfe bei den persönlichen und intimen Alltagsverrichtungen. Dies gilt in besonderer Weise für den hohen Anteil demenzkranker und gerontopsychiatrisch veränderter Pflegebedürftiger, die ihre Bedürfnisse nur eingeschränkt oder gar nicht artikulieren können und mit den üblichen Mitteln sprachlicher Kommunikation nur eingeschränkt erreichbar sind (aber gleichwohl oft „stabile Pflegesituationen“ aufweisen). Der Einsatz von Personen zum Umgang mit pflegebedürftigen Frauen und Männern muss daher an entsprechende Voraussetzungen einer hohen fachlichen Qualifikation geknüpft sein. In vielen anderen Staaten – darunter selbst solche, die eher als Entwicklungsland gelten - werden Pflegefachkräfte sogar an Hochschulen ausgebildet.

Einer Ersetzung von Fachkräften durch „qualifizierte“ Hilfskräfte steht vorerst allerdings die **Heimpersonalverordnung** entgegen. Mindestens 50 % der Beschäftigten, die für betreuende Tätigkeiten eingesetzt werden, müssen Fachkräfte sein.

§ 6 HeimPersV [Fachkräfte] hat folgenden Wortlaut:

³ Der vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärte, dem ersten Satz von § 1 Abs. 1 APRO-APH entsprechende § 10 AltPflG-Bund enthielt noch den Begriff „Anleitung“.

„¹Fachkräfte im Sinne dieser Verordnung müssen eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, die Kenntnisse und Fähigkeiten zur selbständigen und eigenverantwortlichen Wahrnehmung der von ihnen ausgeübten Funktion und Tätigkeit vermittelt. ²Altenpflegehelferinnen und Altenpflegehelfer, Krankenpflegerhelferinnen und Krankenpflegehelfer sowie vergleichbare Hilfskräfte sind keine Fachkräfte im Sinne der Verordnung.“

Da ausgebildete AltenpflegehelferInnen teurer sind als ungelernte Hilfskräfte wird eine Ausweitung des Einsatzes von gelernten AltenpflegehelferInnen für die Pflegeeinrichtungen in aller Regel unwirtschaftlich sein. Sofern die Aufwertung der HelferInnen-Qualifikation in Folge der APRO-APH – ggf. in Verbindung mit einem immerhin möglichen verstärkten Engagement der Arbeitsverwaltung bei Altenpflegehilfe-Umschulungen – zu steigenden Zahlen ausgebildeter HelferInnen führt, dürften deren Beschäftigungschancen entsprechend sinken.

Ökonomisch und arbeitsmarktpolitisch plausibel würde die Aufwertung und Verstärkung der Altenpflegehilfeausbildung erst dann, wenn eine Anrechnung auf die Fachkraftquote möglich würde. Bestrebungen für eine entsprechende Veränderung der HeimPersV sind seit langem immer wieder zu beobachten und werden durch den auf den Einrichtungen lastenden Kostendruck genährt. So heißt es beispielsweise im Branchenbericht Gesundheits- und Sozialwesen (2004) des regionalen Arbeitsmarktmonitoring Hagen / Ennepe-Ruhr (gefördert von der Landesregierung):

„Die derzeit angebotenen Weiterbildungen zum/zur AltenpflegehelferIn (ein Jahr) sind nicht in so weit anerkannt, als dass Mitarbeiter mit diesem Abschluss als examinierte Kräfte im Rahmen des gesetzlich festgelegten Personalschlüssels in stationären Einrichtungen angerechnet würden.“ (S. 38; Hervorhebungen von uns)

Mit dem Qualifikationsprofil des APRO-APH-Entwurfs könnte hier eine Veränderung eingeleitet werden, die der SoVD nicht mittragen könnte. Die Fachkräftequote darf nicht ausgehöhlt werden – auch nicht durch eine verbesserte Qualifizierung von AltenpflegehelferInnen.

2. Regelung zur „Nachqualifizierung“

Die Möglichkeit für bereits qualifizierte AltenpflegehelferInnen, die vorgesehene staatliche Prüfung auf der Grundlage einer um bis zu 10 Monate verkürzten Ausbildung abzulegen, ist in **§ 5 Abs. 1 des Entwurfs** geregelt. Angesichts dessen, dass die begründenden Hinweise im Anschreiben diese Regelung in den Vordergrund stellen, wäre allerdings eine konkretere und differenziertere Ausgestaltung der Regelung zu erwarten gewesen.

Für uns unverständlich ist, warum der betroffenen Zielgruppe, die die im Entwurf genannten Voraussetzungen erfüllt, lediglich ein **Antragsrecht** eingeräumt werden soll, die tatsächliche Verkürzung der Ausbildungsdauer aber mit Abs. 4 ins

Ermessen der Bezirksregierung gestellt wird. AntragstellerInnen haben damit keinerlei Sicherheit, ob und in welchem Umfang ihrem Antrag auf Verkürzung entsprochen wird. Dabei ist die Überschaubarkeit der zeitlichen Rahmenbedingungen eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Betroffene dem Gedanken einer abschlussbezogenen Qualifizierung näher treten. Völlig im Unklaren bleibt auch, nach welchen sachlichen Kriterien die Bezirksregierung ihr Ermessen ausüben soll (und auch kann).

Zielführender wäre daher aus unserer Sicht eine transparente und verlässliche Ausgestaltung, die präziser definiert, unter welchen Voraussetzungen welcher Verkürzungsumfang greift. Zudem sollte ggf. präzisiert werden, welche *weiteren Voraussetzungen* von der Bezirksregierung zu prüfen sind und – soweit erfüllt – einen positiven Bescheid des Verkürzungsantrags in welchem Umfang erwarten lassen.

Der Entwurf sieht grundsätzlich die Möglichkeit vor, die **Ausbildung in Teilzeitform** zu absolvieren (§ 1 Abs. 2). Da nur rund die Hälfte der in Pflegeheimen beschäftigten AltenpflegehelferInnen Vollzeit arbeitet, könnte gerade die Teilzeitform für viele von Interesse sein. Daher sollte die **Verkürzung nach Voll- und Teilzeitform differenziert** festgelegt werden. Ein Verzicht auf Differenzierung nach Vollzeit- und Teilzeitform kann zu Ungleichbehandlungen und **Benachteiligungen bei Teilleitungs-ausbildung** führen. Die vorgesehene maximale Verkürzung um zehn Monate bedeutet in der Vollzeitform eine Verkürzung um 83 % (auf 2 von 12 Monaten), bei der Teilzeitform aber nur von 42 % (auf 14 von 24 Monaten).

Zudem sollte in **Ziff. 4 von § 5 Abs. 1** klarer als im Entwurf zum Ausdruck kommen, dass – so haben wir die Formulierung verstanden – die geforderte Beschäftigung als AltenpflegehelferIn „*im Umfang einer Vollzeitbeschäftigung von mindestens 12 Monaten*“ während der letzten sieben Jahre nicht (nur) auf Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse abstellt, sondern (auch) auf Teilzeitarbeitsverhältnisse, deren *kumulierte* Arbeitszeit während der letzten sieben Jahre mindestens der Arbeitszeit einer einjährigen Vollzeitstelle entspricht. Die Formulierung des Entwurfs kann dahingehend missverstanden werden, dass sie ein mindestens einjähriges Vollzeitarbeitsverhältnis fordert (was schon wegen des großen Umfangs der Teilzeitbeschäftigung von AltenpflegehelferInnen nicht gemeint sein kann).

3. Ausbildungskosten

Bedeutsam ist nicht zuletzt auch die Frage, wer die **Kosten der HelferInnen-ausbildung** tragen soll. Dabei geht es zum einen um die Vergütung für die Auszubildenden und zum anderen um die Kosten der (theoretischen und praktischen) Ausbildung selbst.

Geklärt erscheint nach unserer Wahrnehmung die **Kostenträgerschaft der praktischen Ausbildung**. Hier soll nach § 4 Abs. 2 und 4 des APRO-APH-Entwurfs die auszubildende Pflegeeinrichtung zuständig sein.

Bezüglich der **Ausbildungsvergütung** für die TeilnehmerInnen von HelferInnenausbildungen müsste nach unserem Kenntnisstand § 7 AltPflG NRW gelten, der eine von den Landschaftsverbänden administrierte Umlagefinanzierung durch die Pflegeeinrichtungen vorsieht. Diese Umlage wurde bislang ausschließlich für die Fachkräfteausbildung erhoben. Seit der bundesrechtlichen Neuregelung des Altenpflegeberufs scheint sich bei den neueren Ausbildungsgängen die Finanzierung der Ausbildungsvergütung aber nach den Regelungen des AltPflG-Bund zu richten, so dass die Anwendung der Umlage „ausläuft“. Ob und inwieweit eine Umlagefinanzierung, die schließlich nur noch den kleineren Personenkreis in der Altenpflegehilfeausbildung betreffen dürfte, noch angemessen ist, mag dahin gestellt bleiben.

Allerdings gilt die Umlageverordnung nach § 7 Abs. 1 AltPflG NRW nur, „*soweit nicht „Leistungsansprüche aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften bestehen“*“. Ein solcher Leistungsanspruch könnte grundsätzlich bei Umschulungen nach dem SGB III gegeben sein. Voraussetzung ist allerdings, dass die Arbeitsverwaltung Umschulungen zur AltenpflegehelferIn für arbeitsmarktpolitisch notwendig (§ 77 Abs. 2 SGB III) und zweckmäßig (§ 85 Abs. 1) erachtet.

Die **Kosten der Ausbildung an Fachseminaren** werden (bisher: bei Erstausbildung zu Pflegefachkräften) aus dem **Haushalt des MGSFF** finanziert, wenn der Träger einem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege des Landes NRW angeschlossen ist⁴. Sollte beabsichtigt sein, die Fördermittel des Landeshaushalts zur Finanzierung der Altenpflegehilfeausbildung heranzuziehen, würde dies zu Lasten der für die Fachkraftausbildung zur Verfügung stehenden Mittel gehen. Angesichts der gegenwärtigen Probleme bei der Sicherstellung eines ausreichenden Fachkräftenachwuchses wäre dies unter keinen Umständen akzeptabel. **Verfügbare Fördermittel des Landes müssen in vollem Umfang der Fachkraftausbildung vorbehalten bleiben.**

4. Fazit

Wegen der möglichen Folgewirkungen haben wir erhebliche Bedenken gegen das Vorhaben, die Altenpflegehilfeausbildung zum staatlich anerkannten Ausbildungs-“beruf“ zu machen. Zwar wäre es grundsätzlich wünschenswert, für Pflegehilfstätigkeiten *generell* entsprechend qualifizierte Kräfte anstelle von un- bzw. angelernten Kräften einzusetzen. Eine solche generelle Anhebung der Qualifikation der Hilfskräfte würde aber nicht unerhebliche Mehraufwendungen der sie

⁴ Einzelplan 11, Kap. 11 050, UT 3

beschäftigenden Pflegeeinrichtungen erforderlich machen. Soweit solche Mehraufwendungen zu ermöglichen sind, gibt es jedoch eine Reihe von vorrangig zu berücksichtigenden Bedarfsfeldern in der Pflege.

Auf keinen Fall darf die APRO-APH eine Entwicklung einleiten, an deren Ende eine Anrechnung von AltenpflegehelferInnen auf die Fachkraftquote steht.

Wir bitten daher, den Entwurf im Sinne einer pragmatischen Lösung für die im Anschreiben angesprochene Zielgruppe so zu verändern, dass er *zielgenau* den bisher qualifizierten AltenpflegehelferInnen den staatlich anerkannten Abschluss („Erlaubnis“) und damit den Zugang zur – ggf. verkürzten - Fachkraftausbildung sichert (Nachqualifizierung).

Mittel zur Deckung der Kosten für die Qualifizierung sind – soweit vom Land zu tragen -, zusätzlich bereitzustellen. **Eine Schmälerung der für die Fachkräfteausbildung verfügbaren Landesmittel muss ausgeschlossen bleiben.**

Vor allem aber bitten wir dringend um rasche Maßnahmen zur nachhaltigen Sicherung des erforderlichen Fachkräftenachwuchses.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

gez.
Daniel Kreuz
Referent für Sozialpolitik