

Dr. Wilhelm Adamy

Berlin, Januar 2011
AMP-ad/loe
G:\AIS\Reden Artikel\ArtRedenWA\2010\Fachkräftemangel in
der Pflegebranche_

Fachkräftemangel in der Pflegebranche ist hausgemacht

Die Pflegebranche, die ein Marktvolumen von etwa 25 – 30 Mrd. € für die stationäre und ambulante Pflege umfasst, klagt seit Jahren über Personalmangel. Der Bedarf an Altenpflegeplätzen wird mit der Alterung der Bevölkerung in den nächsten Jahren deutlich steigen. Man sollte eigentlich meinen, dass Politik und private Pflegedienste alles unternehmen, um den Pflegeberuf attraktiver zu machen und die Ausbildungszahlen zu steigern. Doch Besserung ist immer noch nicht in Sicht. Die Forderung nach gezielter Anwerbung ausländischer Pflegekräfte wird immer lauter. So forderte der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste (bpa) eine Green-Card für Pflegekräfte aus Nicht-EU-Staaten. Doch diese Klagen über Fachkräftemangel in der Altenpflege sind in erster Linie eine Selbstanklage an die unzureichende Erstausbildung und die unzureichende Attraktivität dieses Berufes, aber auch die unzureichenden politischen Finanzierungsregelungen in den Ländern.

1. Aktuelle Arbeitsmarktsituation in der Altenpflege

Nach aktuellen Daten des Statistischen Bundesamtes waren Ende 2007 rd. 236.000 Beschäftigte in den ambulanten Pflege und 574.000 Arbeitskräfte in rd. 11.000 Pflegeheimen tätig. Gegenüber 2005 hat sich ihre Zahl um 10,2 Prozent bzw. 5 Prozent erhöht. Auch in der Krise hat sich ihre Zahl weiter erhöht.

Die Altenpflege ist eine Frauendomäne. Der Frauenanteil liegt bei etwa drei Vierteln der Beschäftigten. Dies geht mit einem besonders hohen Anteil der Teilzeitkräfte einher. Etwa die Hälfte der Menschen in der Altenpflege übt eine Teilzeitbeschäftigung aus.

Die Zahl der Arbeitslosen im Bereich der Altenpflege ist von 20.800 in 2000 auf 43.900 im Schnitt des Jahres 2007 gestiegen und ist bis 2009 wieder auf 34.200 gesunken. Im ersten Halbjahr 2010 lag sie wieder um 5.200 bzw. 15 Prozent über Vorjahresniveau.

Bis zum Oktober erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen im Altenpflegebereich auf 40.700. Mehr als zwei Drittel dieser arbeitslosen Menschen zählen zu den Hartz IV-Empfängern. Ein Viertel der arbeitslosen Altenpflegekräfte war bereits länger als ein Jahr erwerbslos. Etwa drei Viertel der Arbeitslosen dieses Bereichs suchen eine Vollzeitbeschäftigung. Der größere Teil dieser Arbeitslosen zählt zu den Altenpflegehelfern/innen. Gesucht werden vorrangig aber examinierte Altenpfleger/innen, von denen 2.700 arbeitslos waren.

2. Hauptursache für Fachkräftemangel

Die Hauptursache für den Fachkräftemangel wird immer wieder im demografischen Wandel und der Alterung der Belegschaft gesehen. In der Tat werden die Menschen immer älter und es steigt damit der Bedarf an Gesundheits- und Pflegeleistungen. Doch diese Entwicklung kam nicht überraschend. So hat 1999 die Enquête-Kommission des Bundestages „Demografischer Wandel“ bereits auf Prognosen aufmerksam gemacht, dass die Zahl der Pflegebedürftigkeit von 1,93 Mio. in 1999 auf 2,38 Mio. in 2010 steigen könnte. Das Statistische Bundesamt hat jüngst darauf hingewiesen, dass 2007 tatsächlich 2,25 Mio. Menschen pflegebedürftig waren, davon 709.000 bzw. 32 % in Heimen.

Der Bedarf an Pflegekräften war frühzeitig und weit besser zu erkennen als in anderen Berufsfeldern. Mit der Alterung der Bevölkerung steigt quasi automatisch und unabhängig von konjunkturellen Schwankungen der Bedarf an Pflegediensten. Seit langem wird über den demografischen Wandel diskutiert, doch Politik und Pflegebranche selbst haben nur völlig unzureichend auf die daraus resultierenden Herausforderungen in der Altenpflege reagiert. Dabei handelt es sich bei der Altenpflege um einen Beruf, der nicht in der dualen Berufsausbildung verankert ist, sondern unabhängig von der Konjunktur in starkem Maße in der Schule erfolgt und weitgehend öffentlich finanziert werden soll.

3. Die Ausbildung in der Altenpflege ist gesunken

Trotz erkennbar steigendem Bedarf an Fachkräften ist die Ausbildung in der Altenpflege in den letzten Jahren gesunken. Seit 2003/04 ist die schulische Ausbildung in der Altenpflege bundesweit zurückgegangen auf etwa 41.500 schulische Ausbildungsplätze. In NRW ist die Ausbildungskapazität in der Altenpflege ab dem Jahr 2003 mit damals 12.599 kontinuierlich auf 9.875 im Jahr 2008 gesunken.

In den letzten Jahren war es so, dass es für die dreijährige Ausbildung an Schulen mehr Bewerberinnen gab als praktische Ausbildungsplätze zur Verfügung standen. In NRW beispielsweise lag die Anzahl der Bewerber/innen im Verhältnis zur Zahl der Ausbildungsplätze zuletzt bei 1,2 (Bewerbern). Von der Ausweitung der Schulausbildung für die Pflegeberufe auf Schülerinnen und Schüler mit zehnjähriger Schulausbildung in 2009, wird von den Ausbildungsstätten wenn überhaupt, dann offensichtlich bisher eher zurückhaltend Gebrauch gemacht.

Die ambulanten Pflegedienste bilden bisher kaum aus. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sie im Gegensatz zur stationären Pflege die praktischen Ausbildungskosten in den Leistungsentgelten kaum refinanzieren können. Sie bieten verstärkt Praktikumsplätze an und beschäftigen auch Zivildienstleistende.

4. Keine einheitliche Ausbildungsfinanzierung

Die Finanzierung der Altenpflegeausbildung wird durch das Altenpflegegesetz geregelt. Es sieht unterschiedliche Regelungen zur Refinanzierung der Ausbildungskosten vor. So wird den ausbildenden Betrieben die Möglichkeit eröffnet, die Ausbildungsvergütung für die praktische Ausbildung (zum Teil) über die Leistungsentgelte zu refinanzieren. Diese Zuschläge werden in den Verhandlungen mit den Pflegekassen festgelegt, so dass die entsprechenden Kosten in den Pflegesätzen berücksichtigt werden. Die Schulkosten werden in der Regel durch das jeweilige Bundesland getragen. Die jeweiligen Finanzierungsmodalitäten weisen zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede auf; sowohl die theoretische als auch die praktische Ausbildung sind meist finanziell unzureichend gesichert.

Die Belastung allein der ausbildenden Betriebe mit Ausbildungskosten führt bei einem über „Anbieterpreis“ geführten Wettbewerb zu Verzerrungen, weil nicht ausbildende Einrichtungen die gleichen Leistungen kostengünstiger erbringen können. In einer Untersuchung für das Sozialministerium NRW vom Sommer dieses Jahres, gaben auch 14,3 % der teil- oder vollstationären Einrichtungen an, dass sie zukünftig (2010/2011) weniger Auszubildende anstellen werden, da die Kosten für die Ausbildung die Tagessätze für die Bewohner erhöhen würden.¹ Bei der stationären Pflegeeinrichtung entstehen neben den hier refinanzierten Ausbildungsentgelten zusätzliche Kosten, wie z. Bsp. Praxisanleiter. Nicht ausbildende Pflegedienste haben auch diese Kosten nicht, profitieren zugleich aber von den ausgebildeten Fachkräften.

¹ Landesberichterstattung Gesundheitsberufe Nordrhein-Westfalen 2010, hrsg.vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, S. 97)

Vor diesem Hintergrund gelangt die Landesberichterstattung für die Gesundheitsberufe NRW zu der Einschätzung, dass auch für die Jahre 2011 bis 2012 „eine Erhöhung der Ausbildungsaktivität von Seiten der teil- und vollstationären Pflegeeinrichtungen nicht unbedingt erwartet werden kann.“²

5. Länder schöpfen Handlungsmöglichkeiten nicht aus

Das Altenpflegegesetz sieht umfangreiche Kompetenzen der Länder vor. So regeln sie die Anforderungen an Altenpflegesschulen und deren staatliche Anerkennung sowie ihre Aufgaben bei der Finanzierung der Altenpflegeausbildung. Über die Landes-Zuwendungen an die Altenpflegesschulen hinaus sind die Länder ermächtigt, eine Ausbildungsumlage einzuführen, soweit ein Ausgleichsverfahren erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu beseitigen oder zu verhindern. Diese Umlage ist keine Alternative zu den Landeszuweisungen, sondern ein ergänzendes Ausgleichsverfahren, das Landesregierungen bei einem tatsächlichen oder drohenden Mangel an Ausbildungsplätzen einführen können. In diesem Fall wird von allen Pflegeeinrichtungen des Landes ein Ausgleichsbetrag erhoben, der dann den ausbildenden Betrieben zugute kommt. Die erhobenen Ausgleichsbeträge sind berücksichtigungsfähig in den Pflegesätzen. Mit diesem Ausgleichsverfahren können innerhalb der Branche Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden. Derzeit wird ein Umlageverfahren nur in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz durchgeführt. Insbesondere die besonders stark über Fachkräftemangel klagenden privaten Träger sind meist gegen landesweite Umlageverfahren. In Niedersachsen wurde das Umlageverfahren vor einigen Jahren abgeschafft, mit deutlichem Rückgang der Ausbildungsbereitschaft in Folge. In Sachsen-Anhalt hat die Blockade der privaten Verbände den Antrag der Freien Wohlfahrtsverbände auf ein Umlageverfahren zu Fall gebracht. In NRW hatte die damals rot-grüne Opposition Initiativen erfolglos in den Landtag eingebracht.

Diese unklaren und uneinheitlichen Finanzierungsregelungen sichern keine Planungssicherheit. Die unterschiedliche Finanzsituation der Länder sowie unterschiedliche Zuständigkeiten der entsprechenden Ministerien führen zu Unsicherheiten in der Altenpflegeausbildung und behindern eine gesicherte und gute Ausstattung mit Lehrkräften an den Schulen. Auszubildende Pflegeeinrichtungen werden durch uneinheitliche Regelungen benachteiligt. Immerhin kostet ein Ausbildungsplatz etwa zwischen 12.000 im ersten und 15.000 Euro im dritten Jahr. Die bisherigen länderspezifischen Finanzierungsregelungen sind nicht gerecht, sondern führen sehr schnell zu ausbildungsbedingten Wettbewerbsnachteilen.

² Ebenda, S. 97

6. Auszubildende müssen oftmals Schulgeld zahlen

Soweit die Finanzierung der Schulen durch die Länder nicht ausreicht, können freie – aber für die Ausbildung anerkannte – Schulträger von Altenpflege Schülern/innen ein Schulgeld verlangen. Dies sieht das Altenpflegegesetz vor. Die dringend gesuchten Nachwuchskräfte müssen so zum Teil noch für ihre Ausbildung bezahlen. In Hamburg erheben beispielsweise die nicht staatlichen Schulen für Altenpflege ein Schulgeld zwischen 50 € und 175 €. In Bayern wurde als freiwillige Leistung des Landes bisher ein zusätzlicher Schulgeldausgleich von noch 200 € gewährt. Dadurch soll erreicht werden, dass für die Pflegeschüler keine zusätzlichen Schulkosten entstehen. Doch mit Schreiben vom 1. Juni 2010 hat das bayerische Kultusministerium angekündigt, diesen Betrag auf 100 € zu senken. Auch in Bayern muss befürchtet werden, dass die Altenpflegesschulen künftig ein Schulgeld von Schülern verlangen werden, während gleichzeitig die gezielte Anwerbung ausländischer Pflegekräfte gefordert wird.

7. Qualität der Arbeit lässt oftmals zu wünschen übrig

Die Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche sind mit hohen körperlichen und psychischen Belastungen sowie einer besonderen Verantwortung gegenüber Pflegebedürftigen verbunden. Die anspruchsvolle und anstrengende Pflegeleistung geht meist mit Schicht- und Wochenenddienst einher.

Viele Pflegekräfte halten nicht so lange in ihrem Beruf aus wie in anderen Branchen. Oftmals arbeiten sie meist nicht länger als sieben bis acht Jahre in der Pflege. Zudem scheidet fast jede dritte Person aus gesundheitlichen Gründen aus dem Erwerbsleben aus. Die häufigsten Verdachtsfälle auf Berufskrankheiten im Pflegebereich sind Wirbelsäulenerkrankungen, Hauterkrankungen und Infektionskrankheiten.

Einem Fachkräftemangel in der Branche könnte mit guten Arbeitsbedingungen und einem besseren Gesundheitsschutz entgegengewirkt werden. Die Attraktivität könnte ebenso durch eine bessere Entlohnung gesteigert werden.

Auch die Bezahlung lässt oftmals zu wünschen übrig. Die Pflegebranche zählt bisher zu den Sektoren mit einem relativ hohen Anteil an Hartz IV-Aufstockern. Im Dezember 2009 wurden in der Pflegebranche 57.078 sozialversichert Beschäftigte gezählt, die von ihrer Arbeit nicht leben konnten und ergänzend Hartz IV beziehen mussten. Weitere 23.200 Menschen übten in der Branche einen Mini-Job aus und erhielten gleichzeitig Hartz IV.

In jüngster Zeit haben die Gewerkschaften zwar eine etwas bessere Bezahlung der Pflege durchsetzen können. So wurde im Sommer 2010 ein Branchenmindestlohn von 8,50 € im Westen bzw. 7,50 € im Osten eingeführt; er erfasst aber nur etwa 70 % der Beschäftigten der Pflegebranche. Vom Mindestlohn ausgeschlossen sind beispielsweise haushaltsnahe Pflegeleistungen und Pflegetätigkeiten im Krankenhaus etc..

8. Arbeitsförderung muss Defizite in der Erstausbildung notdürftig ausbügeln

Seit Jahren muss die aktive Arbeitsförderung einen wichtigen Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs leisten und die unzureichende Erstausbildung zu kompensieren versuchen. Doch auch hier schwankt die Zahl der abschlussbezogenen Weiterbildung mit den mehrfachen gesetzlichen Änderungen. Insbesondere die Pflegebranche und die Länder richten ihre Kritik weitgehend hierauf, ohne dass die strukturellen Defizite in der schulischen Altenpflege ernsthaft angegangen werden.

Arbeitsmarktpolitik muss immer wieder kompensatorisch einspringen, weil das Ausbildungsniveau unzureichend ist. Allein im vergangenen Jahr haben rd. 6.900 Menschen eine arbeitsmarktpolitisch geförderte Altenpflegeumschulung begonnen. Arbeitsmarktpolitik leistete auch in den Jahren davor einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung in der Altenpflege. Die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben für Weiterbildung im Bereich Altenpflege summieren sich allein 2009 auf rd. 144 Mio. €.

Die Altenpflegeausbildung und deren Finanzierung ist primäre Aufgabe der Pflegekassen und der Länder. Die arbeitsmarktpolitische Förderung soll und kann diese Verantwortung nicht ersetzen. Sie muss allerdings ergänzend für besondere Zielgruppen des Arbeitsmarktes Umschulungen für Arbeitslose eröffnen. Der Gesetzgeber hatte denn auch entschieden, dass das dritte Jahr in den nicht verkürzten Ausbildungsberufen nicht mehr arbeitsmarktpolitisch gefördert werden kann. Im Rahmen des Konjunkturpakets II wurde die Umschulung in der Kranken- und Altenpflege wieder über die gesamte Ausbildungsdauer von drei Jahren gefördert.

Diese Neuregelung ging mit einer neuerlichen Kostenverlagerung von den Ländern auf die Bundesagentur einher, ohne dass bisher länderspezifische Schritte zu einer Steigerung der Ausbildung in der Altenpflege erkennbar sind.

Ein Umdenken in der Erstausbildung ist dringend erforderlich, da arbeitsmarktpolitische Initiativen immer nur flankierend wirken können und Defizite bei der unzureichenden Ausbildung des Nachwuchses nur völlig unzureichend bzw. kaum kompensieren kann.

9. Schlussbemerkung

Eine Strategie, die vorrangig auf Altenpflegekräfte aus dem Ausland setzt, wird sich als fataler Irrweg erweisen. Ausländische Fachkräfte finden meist in unseren Nachbarländern deutlich bessere Arbeitsbedingungen als bei uns. Auch hier ausgebildete Pflegekräfte wandern aufgrund der ungünstigen Lohn- und Arbeitsbedingungen teils ab. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist wichtige Voraussetzung dafür, die Pflegekräfte in ihrem Beruf und in Deutschland besser gehalten werden können. Dies schließt verstärkte Maßnahmen der Gesundheitsförderung ein. Die Pflegedienste und die Länder tragen gemeinsam große Verantwortung für den Nachwuchs der Pflegekräfte und müssen dringend die Zahl der Ausbildungsplätze steigern.

Solidarische Finanzierungsregelungen sind notwendig, damit ausbildungsbedingte Wettbewerbsverzerrungen in der Branche verhindert und zukünftig dauerhaft genügend praktische Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen. Dies sollte mit einer Vereinheitlichung und Entbürokratisierung der Fördermodalitäten einhergehen. Zugleich sollte bundesweit dringend sichergestellt werden, dass Auszubildende in der Altenpflege nicht noch Schulgeld bezahlen müssen und tatsächlich auch alle Auszubildenden eine tarifliche Ausbildungsvergütung erhalten. Da größtenteils Frauen im Pflegebereich arbeiten, sind hier auch insbesondere familienfreundliche Arbeitszeitmodelle gefragt.

Einen Pflegenotstand gab es bereits in den 80er Jahren, der mit angeworbenen Hilfskräften aus dem Ausland zu lindern versucht wurde, doch die zentralen Ursachen der Personalengpässe wurden nicht wirksam angegangen.