

Kraftakt für alle Beteiligten

Bedingungen für Pflegende verbessern

Von Gernot Kiefer

Diese Ausgabe der gesellschaftspolitischen Kommentare behandelt den Themenkreis „bessere Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung in der Pflege“. Der folgende Beitrag fokussiert auf die Situation derjenigen, die im Bereich der Altenhilfe Pflege leisten.

In den vergangenen Jahren wurde durch eine umfassende Reformgesetzgebung in der Altenpflege vieles zur Verbesserung der Situation von Pflegebedürftigen getan. Zentral war dabei vor allem die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, mit der eine historische Zäsur in der Versorgung pflegebedürftiger Menschen gesetzt wurde. Seit dem 1. Januar 2017 erhalten alle Pflegebedürftigen gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen der Pflegeversicherung, unabhängig davon, ob sie unter körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen leiden. Insbesondere der wachsenden Zahl Demenzerkrankter, die zuvor nur unzureichend leistungsberechtigt waren, kommt zugute, dass der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff nicht länger zwischen somatischen Einschränkungen auf der einen und kognitiven sowie psychischen Einschränkungen auf der anderen Seite differenziert. Zudem wurde insgesamt das Leistungsniveau der Sozialen Pflegeversicherung verbessert: Die Leistungsbeträge wurden angehoben und die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen wurde flexibilisiert und verbessert. Leistungen können nun weitaus individueller und bedarfsgerechter in Anspruch genommen werden als dies zuvor der Fall war. Mit der jüngsten Reformgesetzgebung wurden entscheidende Maßnahmen zur materiellen Besserstellung der Pflegebedürftigen und zur Entlastung ihrer Angehörigen vollzogen.

Reformgesetzgebung kommt bei Betroffenen an

Dass diese Maßnahmen bei den Betroffenen ankommen, belegen die Zahlen: Die Leistungsausgaben der Sozialen Pflegeversicherung haben sich im Jahr 2017 insgesamt um ca. 25,6 Prozent im Vergleich

zum Vorjahr erhöht. Gleichzeitig hat sich erwartungsgemäß auch die Zahl der Leistungsbezieher von 2,95 Millionen um 350.000 Personen (12 Prozent) auf 3,30 Millionen erhöht. Bezogen auf den einzelnen Leistungsbezieher bedeutet dies im Durchschnitt eine Steigerung der Leistungsausgaben von 1.200 Euro (ca. 12 Prozent) im Vergleich zu 2016 (gerechnet über alle Pflegegrade bzw. Pflegestufen).

Angesichts der umfangreichen Reformen in der Pflegeversicherung in jüngster Zeit scheint die Wahrnehmung der Situation der Pflegenden zunächst in den Hintergrund gerückt zu sein. Zu Recht hat die neue Große Koalition von CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag für die begonnene Legislaturperiode einen Schwerpunkt auf die Stärkung der Alten- und Krankenpflege und hier insbesondere auf die Unterstützung der Pflegenden gelegt. Die Intention der Koalitionsparteien, ein Sofortprogramm Pflege aufzulegen und eine „konzertierte Aktion Pflege“ auf den Weg zu bringen, sind gute Ansätze, wenn auch zunächst nur Absichtserklärungen. Diese müssen nun in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden, die bei denen ankommen, die die Pflege leisten. Dies gilt sowohl für die Arbeitsbedingungen der professionellen Pflegekräfte als auch für die Rahmenbedingungen pflegender Angehöriger.

Der Lebenswirklichkeit pflegender Angehöriger gerecht werden

Pflege findet nach wie vor hauptsächlich in häuslicher Umgebung statt. Dies entspricht auch dem Wunsch der meisten Pflegebedürftigen, so lange wie möglich in ihrem vertrauten Umfeld zu leben. Im Jahr 2016 wurden fast drei Viertel (73 Prozent bzw. 2,08 Millionen Menschen) der Pflegebedürftigen zu Hause versorgt. Davon erhielten etwa zwei Drittel (1.385.000 Pflegebedürftige) von ihren Pflegekassen ausschließlich Pflegegeld. Das bedeutet, dass sie in der Regel zu Hause allein durch Angehörige gepflegt wurden. Bei einem deutlich geringeren Teil der Pfl-

gebedürftigen, nämlich bei 692.000 Versicherten, erfolgte die Pflege zusammen mit oder vollständig durch ambulante Pflegedienste.

Dies macht deutlich, dass sehr viele Angehörige den Wunsch ihrer pflegebedürftigen Partner, Eltern, Großeltern nach Pflege in der eigenen Häuslichkeit ermöglichen, diese entweder vollständig sicherstellen oder sich aktiv an der Pflege und Betreuung beteiligen. Die Hauptverantwortung und Hauptlast bei der häuslichen Pflege tragen enge Familienangehörige, die häufig auch selbst berufstätig sind.

Die bestehenden gesetzlichen Regelungen, wie sie das Pflegezeitgesetz mit der Freistellung bei kurzzeitiger Arbeitsverhinderung und bei einer bis zu sechs Monaten dauernden Pflegezeit sowie das Familienpflegezeitgesetz mit einer bis zu 24 Monaten eingeräumten Familienpflegezeit (förderfähige Verringerung der Arbeitszeit) vorsehen, werden der Lebenswirklichkeit pflegender Angehöriger aber nicht hinreichend gerecht. Daran konnte auch das Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf aus dem Jahr 2015 (Familienpflegezeitgesetz und Pflegezeitgesetz wurden weiterentwickelt und miteinander verzahnt) nicht wesentlich etwas ändern. Im Ergebnis werden die Pflege- und die Familienpflegezeit nur in geringem Maße in Anspruch genommen. Dies zeigt unter anderem die geringe Inanspruchnahme der Darlehen (seit Inkrafttreten am 1. Februar 2015 nur 650 Bewilligungen bei 813 Anträgen). Sinnvoll wäre es insofern, die verschiedenen Unterstützungsangebote für pflegende Angehörige in einer einheitlichen Gesetzesgrundlage übersichtlich zusammenzuführen und gegebenenfalls auszubauen, damit sie ihren Zweck besser erfüllen können. Eine größere Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger über die Freistellungsmöglichkeiten und Leistungsansprüche, die derzeit noch parallel in Pflegezeitgesetz und Familienpflegezeitgesetz geregelt sind, könnte hierzu beitragen. Die unterschiedlichen Anwendungsbereiche der Freistellungen sowie die unterschiedlichen Ankündigungsfristen sollten dabei harmonisiert werden.

Die Angehörigenpflege ist und bleibt eine wichtige Ressource. Die Pflege von Angehörigen ist aber nicht nur verbunden mit finanziellen Belastungen, sondern auch mit zeitlichen Einschränkungen. Sie führt häufig zu emotionaler Überforderung, zu körperlichen Beeinträchtigungen sowie sozialen Einschränkungen.

Es bedarf daher Lösungsansätze, die den pflegenden Angehörigen ein Miteinander von Beruf, Familie und Pflege ermöglichen. Insofern ist auch der im Koalitionsvertrag angelegte Grundgedanke, pflegende Angehörige durch einen verbesserten Zugang zu Rehabilitationsleistungen zu unterstützen, konsequent. Als flankierende Maßnahme zur Stärkung der Angehörigenpflege muss dieser Ansatz komplementär zu den bereits heute bestehenden Angeboten und Zuständigkeiten zwischen den übrigen Rehabilitationsträgern weiterentwickelt werden. Bereits nach geltendem Recht besteht ein Anspruch auf Rehabilitationsleistungen, wenn diese medizinisch notwendig sind. Daher wäre es sinnvoll, gesetzlichen Handlungsbedarf auch aus der Frage abzuleiten, warum die bestehenden Angebote der medizinischen Rehabilitation nicht genutzt werden, um hier mögliche Zugangshürden zu identifizieren und abzubauen.

Auch die rentenrechtliche Absicherung von Pflegepersonen sollte weiter beobachtet und analysiert werden. Mit dem PSG II wurden einige Rechtsänderungen zur besseren rentenrechtlichen Absicherung von Pflegepersonen vorgenommen, die seit Anfang 2017 in Kraft sind. Ob diese Maßnahmen hinreichend wirkungsvoll sind, gilt es im Blick zu halten. Die Rechnungsergebnisse der Pflegeversicherung für die Jahre 2016 und 2017 zeigen jedenfalls, dass sich die ursprüngliche Ausgabenprognose des Gesetzgebers von Mehrausgaben von rund 400 Millionen Euro (Ausgabenwirkung lt. Gesetzentwurf PSG II) in etwa bestätigen. So liegen die Beiträge der Pflegekassen zur gesetzlichen Rentenversicherung und zu den berufsständischen Versorgungseinrichtungen für das Gesamtjahr 2017 mit insgesamt rund 1,5 Milliarden Euro rund 500 Millionen über dem Gesamtjahr 2016 mit rund 979 Mio. Euro.

Die Entwicklung der Anzahl der rentenversicherungspflichtigen Pflegepersonen, der Beitragszahlungen der Pflegekassen an die Rentenversicherung sowie der Rentenanwartschaften der Pflegepersonen muss abgewartet werden. Sollten keine nachhaltigen Wirkungen feststellbar sein, muss darüber nachgedacht werden, ob weitere Schritte der rentenrechtlichen Anerkennung der Pflege im häuslichen Umfeld notwendig sind. Allerdings: Da die Sicherstellung der pflegerischen Versorgung nicht allein Aufgabe der Sozialen Pflegeversicherung ist, die mit den erweiterten Bei-

tragspflichten für versicherungspflichtige Pflegepersonen bereits einen erheblichen Anteil leistet, liegt die Option auf der Hand, die weitere rentenrechtliche Aufwertung der gesellschaftlich gewünschten Tätigkeiten von Pflegepersonen über Bundesmittel sicherzustellen.

Arbeitsbedingungen attraktiv gestalten – Fachkräfte sichern

Unbestritten ist, dass der Bedarf an Fachkräften in der Altenpflege steigen wird. Menschenwürdige Pflege braucht ausreichend und gut qualifiziertes Fachpersonal. Die Situation in der Altenpflege ist aber bereits heute gekennzeichnet von einem Mangel an Fachkräften, vor allem an examinierten und spezialisierten Fachkräften. Insgesamt fehlen heute bereits rund 30.000 Fachkräfte (BMG 2018) und dies ausnahmslos in allen Bundesländern. In keinem Bundesland stehen ausreichend examinierte Fachkräfte zur Verfügung, um die gemeldeten Stellen zu besetzen. Gemeldete Stellenangebote sind im Bundesdurchschnitt 171 Tage vakant. Das sind 69 Tage mehr als die durchschnittliche Vakanzzeit über alle Berufe und Anforderungsniveaus hinweg beträgt. Auf 100 gemeldete Stellen kommen rechnerisch lediglich 29 arbeitslose Altenpflegefachkräfte. Gegenüber 2016 hat sich die Situation weiter verschärft. So lag die durchschnittliche Vakanzzeit 2017 gegenüber dem Vorjahr um neun Tage höher (Bundesagentur für Arbeit 2017).

Die Arbeitsbedingungen in der Pflege so auszugestalten, dass mehr Menschen sich für einen Beruf in der Pflege entscheiden und dauerhaft bereit sind, diesen auszuüben, wird in den nächsten Jahren eine der wichtigsten Aufgaben aller beteiligten Akteure sein. Eine bessere Personalausstattung ist aber insgesamt nur über ein Bündel an Maßnahmen zu erreichen. Hierzu zählen zum Beispiel geeignete Fort-, Weiter- und Ausbildungsmaßnahmen für alle Qualifikationsniveaus, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Förderung familienfreundlicher Arbeitszeitmodelle für Pflegekräfte.

Dass hier erheblicher Nachholbedarf herrscht, zeigen auch die Zahlen zu den Verweildauern im Beruf der Altenpflegerinnen und Altenpfleger. Verbleiben zehn Jahre nach Beginn der erstmaligen pflegerischen

Tätigkeit noch über 70 Prozent der Krankenpflegerinnen und Krankenpfleger in ihrem Beruf, sind es in der Altenpflege weniger als 50 Prozent. Hier sind auch die Arbeitgeber in der Pflegebranche gefragt, die als Unternehmer und Unternehmen die Arbeitssituation gestalten. Letztlich definieren sie die Arbeitsprozesse und sind für eine hochwertige Versorgung und möglichst sinnstiftendes Arbeiten mit verantwortlich.

Vergütungsgefälle zu Lasten der Altenpflege beseitigen

Ein zentraler Handlungsansatz zur Erhöhung der Attraktivität des Pflegeberufes liegt in der Frage der angemessenen Vergütung. Die Verdienste in den Pflegeberufen variieren derzeit erheblich zwischen Ost und West, den jeweiligen Qualifikationsstufen sowie zwischen den Bundesländern.

Eine Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigt für das Jahr 2016, dass Fachkräfte in der Krankenpflege mit durchschnittlich 3.239 Euro etwas mehr verdienen als die Beschäftigten insgesamt mit 3.133 Euro. Demgegenüber erhalten Fachkräfte in der Altenpflege mit einem Durchschnittslohn von 2.621 Euro rund 16 Prozent weniger Lohn gemessen an der Zahl der Beschäftigten insgesamt. Helfer in der Altenpflege liegen sogar noch darunter. Sie verdienen mit durchschnittlich 1.870 Euro gut 600 Euro weniger als Helfer in der Krankenpflege mit 2.478 Euro.

Dabei ist besonders auffällig, dass eine große Varianz hinsichtlich der regionalen Verteilung herrscht. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Entlohnung in der Pflege im Osten erheblich niedriger ist als im Westen (Abb. 1). So liegt das mittlere Bruttoentgelt der Fachkräfte in der Altenpflege in Ostdeutschland mit 2.211 Euro knapp 20 Prozent unter demjenigen in Westdeutschland mit 2.737 Euro (zum Vergleich: Fachkräfte in der Krankenpflege erhalten dort im Mittel 11,6 Prozent weniger als im Westen.). Dies gilt auch für die Helferberufe: Altenpflegehelfer, die in Ostdeutschland tätig sind, verdienen im Mittel 1.662 Euro und damit gut ein Sechstel (-15,1 Prozent) weniger als im Westen (Zum Vergleich: Bei Helfern in der Krankenpflege sind es sogar 23 Prozent weniger. Hier liegt der mittlere Verdienst im Osten bei 1.999 Euro, im Westen dagegen bei 2.598 Euro.).

Abbildung 1: Monatliche Bruttoentgelte von Fachkräften und Helfern in Ost- und Westdeutschland, 2016 (in Euro)

	Fachkräfte			Helfer		
	Altenpflege	Krankenpflege	Alle Fachkraftberufe	Altenpflege	Krankenpflege	alle Helferberufe
Westdeutschland	2.737	3.325	3.024	1.957	2.598	2.226
Ostdeutschland	2.211	2.939	2.286	1.662	1.999	1.777
Differenz in %	-19,2	-11,6	-24,4	-15,1	-23,1	-20,2

Von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (in Vollzeit, ohne Auszubildende) im Jahresdurchschnitt, Medianwerte.
Quelle: IAB Forum

Auch im Vergleich der Bundesländer variieren die (Brutto-)Entgelte im Pflegesektor deutlich (Abb. 2). Die Varianz der Entgelte der Fachkräfte in der Altenpflege reicht von 1.985 Euro in Sachsen-Anhalt bis

zu 2.937 Euro in Baden-Württemberg (Im Vergleich dazu Fachkräfte in der Krankenpflege: 2.798 Euro in Mecklenburg-Vorpommern und 3.476 Euro im Saarland.).

Abbildung 2: Monatliche Bruttoentgelte von Fachkräften nach Bundesländern, 2016 (in Euro)

	Fachkräfte in der Altenpflege	Fachkräfte in der Krankenpflege
Westdeutschland		
Schleswig-Holstein	2.533	3.240
Hamburg	2.806	3.276
Niedersachsen	2.424	3.191
Bremen	2.588	3.419
Nordrhein-Westfalen	2.801	3.370
Hessen	2.631	3.255
Rheinland-Pfalz	2.721	3.335
Baden-Württemberg	2.937	3.396
Bayern	2.875	3.313
Saarland	2.728	3.476
Ostdeutschland		
Berlin	2.528	3.144
Brandenburg	2.283	2.839
Mecklenburg-Vorpommern	2.180	2.798
Sachsen	2.050	2.881
Sachsen-Anhalt	1.985	2.917
Thüringen	2.245	2.975

Von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (in Vollzeit, ohne Auszubildende) im Jahresdurchschnitt, Medianwerte.
Quelle: IAB Forum

Kritisch zu betrachten ist, dass die Entgelte in der Altenpflege insgesamt deutlich unter denen in der Krankenpflege liegen. Angesichts dieses bestehenden strukturellen Gehaltsunterschiedes ist es nicht verwunderlich, dass hier eine Sogwirkung von der finanziell attraktiveren Tätigkeit in der Krankenpflege zu Lasten der Altenpflege entsteht. Dies sollte mitgedacht werden, wenn mit der Reform der Pflegeaus-

bildung zwar die bisher getrennten Ausbildungszweige im Rahmen der zweijährigen generalistischen Ausbildung deutlich enger zusammenwachsen, gleichwohl weiterhin getrennte Abschlüsse in der Alten- und Kinderkrankenpflege möglich sein werden. Auch hier wird am Ende die Gehaltsperspektive bei der Wahl des Einsatzortes eine entscheidende Rolle spielen.

Pflege bleibt gesamtgesellschaftliche Aufgabe und Herausforderung

Angesichts der prekären Personalsituation in der Altenhilfe ist nachvollziehbar, dass die neue Große Koalition von CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag Sofortmaßnahmen für eine bessere Personalausstattung in der Pflege in Aussicht gestellt haben. So ist die Schaffung von 8.000 neuen Fachkraftstellen im Zusammenhang mit der medizinischen Behandlungspflege in Pflegeeinrichtungen geplant. Dies ist ein grundsätzlich richtiger Ansatz, löst allerdings nicht das Problem, dass das Personal derzeit nicht am Arbeitsmarkt vorhanden ist. Hier braucht es kurzfristige Lösungsansätze, um schnellstmöglich eine Entlastung der Situation der Pflegekräfte herbeizuführen.

Die Bundesagentur für Arbeit könnte in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie geeignete Umschulungsmaßnahmen zur Altenpflegerin und zum Altenpfleger schafft bzw. ausbaut. Auch die Nachqualifizierung von bereits in der Altenpflege beschäftigten Pflegehelferinnen und Pflegehelfern könnte zu einer Entlastung führen.

Auch wenn der Fokus zunächst auf kurzfristigen Problemlösungen liegt, die bei dem akuten Personal-mangel Abhilfe schaffen sollen, ist es wichtig, die langfristige Perspektive nicht aus den Augen zu verlieren. Junge Menschen für den Beruf in der Altenpflege zu gewinnen, ist von zentraler Bedeutung. Ein Schritt in die richtige Richtung wurde bereits mit dem Pflegeberufegesetz gegangen. Hier wurden Maßnahmen beschlossen, das Berufsbild Pflege insgesamt aufzuwerten. Vor allem die dort verankerte Abschaffung des Schulgeldes ist in einem solchen Mangelberuf ein längst überfälliger Schritt. Mit der bis 2020 weiterbestehenden vereinzelt Schulgeldpflicht zeigt sich aber auch deutlich, dass eine auskömmliche Finanzierung der schulischen Ausbildung bis heute nicht flächendeckend durch die Bundesländer sichergestellt wird.

Pflege ist und bleibt auch weiterhin eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Nur im gemeinsamen Handeln lässt sich eine stabile Lebens-, Arbeits-, und Versorgungssituation für alle an der Pflege beteiligten Menschen erreichen.

Quellen:

Behrens, Johann/Horbach, Annegret/Müller, Rolf: Forschungsstudie zur Verweildauer in Pflegeberufen in Rheinland-Pfalz. In: Behrens, Johann (Hrsg.): Hallesche Beiträge zu den Gesundheits- und Pflegewissenschaften, 7. Jahrgang, Heft 1, Halle an der Saale 2007.

Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräftengpassanalyse, Nürnberg, Dezember 2017.

Bundesgesundheitsministerium: Beschäftigte in der Pflege. Text abrufbar unter:

<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegekraefte/beschaefigte.html>

Bundesgesundheitsministerium: Amtliche Statistik PV 45 unter Berücksichtigung des Ausgleichsfonds und Amtliche Statistik PG 2

Seibert, Holger/Carstensen, Jeanette/Wiethölter, Doris: Entgelte von Pflegekräften – weiterhin große Unterschiede zwischen Berufen und Regionen. In: IAB Forum, 16. Januar 2018.

Statistisches Bundesamt: Pflegestatistik 2015, Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung, Deutschlandergebnisse. Wiesbaden, Januar 2017.



Foto: GKV-SV; Fotograf Tom Maelsa
Gernot Kiefer