

16. Wahlperiode

Antwort

auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Sicherung des Fachkräftebedarfs in der Altenpflege

Drs 16/0538

Senatsverwaltung für Integration,
Arbeit und Soziales
I D 14
Holger Gerecke
9028 (928) 2901

Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über

Senatskanzlei - G Sen -

Antwort

auf die Große Anfrage 16/0538

vom 16.05.2007

über

Sicherung des Fachkräftebedarfs in der Altenpflege

Im Namen des Senats beantworte ich Ihre Große Anfrage wie folgt:

I. Bedarfe an Altenpflegekräften

1. Mit welchem Mehrbedarf an Pflegepersonal in der Altenpflege ist schätzungsweise bis 2010 und mit welchem bis 2020 in Berlin zu rechnen?
2. Kann mit der derzeitigen Zahl von Altenpflegeausbildungsplätzen im Land Berlin dieser Bedarf gedeckt werden?
3. Welche Anstrengungen unternimmt der Senat, um zukünftig einem Personalnotstand in Berliner Altenpflegeheimen und in der ambulanten Pflege entgegenzuwirken?

Mit der Einführung der Pflegeversicherung sollten verschiedene Ziele erreicht werden. Dazu gehörte die Stärkung der Selbstverwaltung und der Marktkräfte im Segment der pflegerischen Versorgung, damit sollte auch ein Beitrag zur Deregulierung geleistet werden. Das SGB XI enthält hierzu Steuerungselemente, die den Pflegekassen, dem Land als Planungsinstanz, dem Sozialhilfeträger und den Leistungserbringern und ihren Organisationen klare Rollen zuweisen.

§ 12 Abs. 1 SGB XI verpflichtet die Pflegekassen, die pflegerische Versorgung ihrer Versicherten sicherzustellen, und zeigt auf, wer daran mitzuarbeiten hat. Hierzu gehört es, gemeinsam mit den Vertragspartnern die Entwicklung der Versorgungssituation zu

beobachten. Diese Aufgabe wird vom Land Berlin in seiner Funktion als Träger der Sozialhilfe aktiv wahrgenommen.

Für das Land Berlin bestehen für die einzelnen Einrichtungstypen Rahmenverträge nach § 75 SGB XI. Diese werden dreiseitig zwischen den Pflegekassen, dem Sozialhilfeträger und den Dachverbänden der Pflegeeinrichtungen vereinbart. Sie enthalten auch Bestimmungen über die Mindestpersonalausstattung und zum Qualifikationsniveau. Die einzelne Pflegeeinrichtung wird durch den Abschluss eines Versorgungsvertrages zur Versorgung der Versicherten zugelassen und übernimmt damit ihrerseits eine Versorgungsverpflichtung.

Im Bereich der Personalausstattung kommt den Pflegeeinrichtungen und ihren Trägern ein besonderes Gewicht zu, da sie durch die Verträge zur Vorhaltung des erforderlichen Personals verpflichtet sind. Sie haben darüber hinaus das Interesse, als Wettbewerber am Pflegemarkt sowohl unter quantitativen als auch unter qualitativen Gesichtspunkten das notwendige Personal zu beschäftigen. Seitens der Anbieter wurde bislang nicht auf Probleme bei der Rekrutierung von Personal hingewiesen, lediglich bei Fachkräften mit Zusatzqualifikationen für Leitungsaufgaben scheinen punktuell Engpässe zu bestehen. Zahlen liegen hierzu nicht vor.

Hinweise auf ein nicht ausreichendes pflegerisches Angebot liegen für Berlin nicht vor.

Zu 1. und 2.:

Rechtsgrundlage für die Erhebung einer Pflegestatistik ist § 109 SGB XI. In diesem Rahmen werden auch Angaben zur Personalausstattung abgefragt. Die hierzu erlassene Rechtsverordnung sieht eine Stichtagserhebung im Zwei-Jahres-Rhythmus vor.

Die Ergebnisse vom Stichtag 15.12.2007 liegen noch nicht vor.

Per Stichtag 15.12.2005 waren in Berliner Pflegeeinrichtungen 31.752 Personen beschäftigt, davon 7.738 Krankenpflege- und 4.236 Altenpflege-Fachkräfte.

Davon waren 13.647 in Vollzeitbeschäftigung, von diesen wiederum waren 4.167 Krankenpflege- und 2.582 Altenpflege-Fachkräfte.

Die Entwicklung der Gruppe der pflegebedürftigen Menschen wird in dieser Statistik ebenfalls kontinuierlich beobachtet und ergänzt durch Berliner Zusatzerhebungen. Die Erkenntnisse werden in Berichtsform veröffentlicht (zuletzt 2006).

Bedingt durch die prognostizierte Zunahme insbesondere auch der hochaltrigen Berlinerinnen und Berliner (Bevölkerungsprognose 2002 – 2020, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) rechnet der Senat mit einer Zunahme pflegebedürftiger Menschen. Dies wird sich auch in einem zunehmenden Bedarf nach qualifizierter Pflege niederschlagen.

Der Zuwachs der Gruppe pflegebedürftiger Menschen muss sich jedoch nicht zwangsläufig parallel zur Bevölkerungsentwicklung verhalten; er kann auch schwächer ausfallen. (s. 4. Pflegebericht der Bundesregierung, Januar 2008, S. 97). Im Bereich der vollstationären Langzeitpflege zeigt die aktualisierte Bedarfsermittlung für Berlin auf der Datenbasis der Bundespflegestatistik 2005 in diese Richtung (veröffentlicht in Gesundheitsberichterstattung, Basisbericht 2006/07, S. 410ff.).

Eine Schätzung der Anzahl der Pflegebedürftigen ist mit vielen Unwägbarkeiten (u. a. Annahmen zu Mortalität und Morbidität, Annahmen zur Entwicklung der pflegebedürftigen Lebenszeit) behaftet, dass sie nicht als tragfähige Grundlage für planerische Zwecke betrachtet werden kann. Eine Prognose über den künftigen Pflegekräftebedarf ist zusätzlich problematisch. Bedeutende Einflussgrößen werden dabei die Zusammensetzung künftiger Pflegesettings („Pflegemixe“) sowie der Realisierungsgrad des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ sein. Mit der anstehenden Reform der Pflegeversicherung sollen neue Anreize für Angehörige und bürgerschaftlich Engagierte gesetzt werden. Die künftige Ausgestaltung der Pflegeversicherung und deren Wirkung kann noch nicht eingeschätzt werden. Die Vielzahl der Einflussfaktoren lässt eine verlässliche Prognose über Personal- und Ausbildungsplatzbedarf nicht zu.

Zu 3.:

Um einem künftigen Pflegenotstand entgegenzuwirken, bedarf es unter anderem der Förderung des Ansehens der pflegerischen Berufe. Dem dienen verschiedene Maßnahmen.

Der Landespflegeausschuss hatte in seiner Sitzung am 16.04.2007, der konstituierenden Sitzung für die 16. Wahlperiode, eine Arbeitsgruppe beauftragt, ein Konzept zur Durchführung einer Imagekampagne für die Pflegeberufe zu erarbeiten. Ein Zwischenbericht der Arbeitsgruppe liegt mittlerweile vor. Auf meine Anregung hin wird der Landespflegeausschuss im Herbst 2008 ein Hearing durchführen, in dem die aktuelle Situation in der Pflege analysiert und Veränderungsmöglichkeiten erörtert werden. Beispielfhaft sei hier benannt, wie die Verweildauer von Pflegenden in ihrem Beruf nachhaltig erhöht werden kann.

Ein weiterer Faktor ist die materielle Aufwertung der Pflege. Deshalb trete ich persönlich für einen Mindestlohn in der Pflege ein, die der Verantwortung und dem Engagement der Beschäftigten in diesem Arbeitsfeld gerecht wird.

Die Verbesserung der materiellen und der Rahmen-Bedingungen bietet dann auch Anreize, eine Ausbildung zu einem pflegerischen Beruf zu ergreifen.

Die Neuregelung der Ausbildung für den Beruf der Altenpflegerin / des Altenpflegers seit dem 1. August 2003 hat zum Ziel, die Qualität der Ausbildung zu sichern. Neben der engen Verbindung von Theorie und Praxis in der schulischen Ausbildung erfolgt die qualifizierte praktische Ausbildung in dafür anerkannten Einrichtungen durch Praxisanleiterinnen und Praxisanleiter. Deshalb sind geeignete praktische Ausbildungsplätze unabdingbar. Der Senat unterstützt die Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten, indem er für die Pflegeeinrichtungen zusätzliche Anreize geschaffen hat, Praxisplätze zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen des Stellenplans der Einrichtungen können drei Auszubildende für die Stelle einer nicht examinierten Pflegekraft angerechnet werden, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Durch die Integration von Praxisplätzen in den Alltag von Pflegeeinrichtungen werden sich Qualifikationsniveau und Pflegequalität erhöhen.

Um die Ausbildungsbereitschaft in der Altenpflege zu fördern, lässt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Projekt „Service

Netzwerk Altenpflegeausbildung“ von April 2007 bis September 2010 durchführen. Die Aufgabe der regionalen Servicestellen besteht vor allem darin, ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen über die Bedeutung der eigenen Nachwuchsförderung zu informieren und individuelle Unterstützung in Ausbildungsfragen zu leisten. Der derzeitige und künftige Bedarf an Pflegefachkräften bezieht sich aber nicht ausschließlich auf Altenpflegerinnen und Altenpfleger. In der ambulanten Versorgung mit dem Leistungsschwerpunkt häuslicher Krankenpflege, aber auch im stationären Pflegebereich werden auch Gesundheits- und Krankenpflegerinnen sowie Gesundheits- und Krankenpfleger benötigt.

II. Zukünftige Struktur der Altenpflegeausbildung

1.

- a) Welche Planungen verfolgt der Berliner Senat für die Struktur und Art der Ausbildungsgänge im Bereich der Altenpflege nach Abschluss der Föderalismusreform?
- b) Will er zukünftig eine auf zwei Jahre ausgerichtete Ausbildung erstens zulasten der dreijährigen Ausbildung und zweitens zur Erweiterung der einjährigen Helferinnenausbildung/Helferausbildung aufbauen?
- c) Soll auf die Ausbildung von Altenpflegehelferinnen/Altenpflegern in Zukunft ganz verzichtet werden? (Antwort bitte begründen)
- d) Wie beurteilt der Senat Modellversuche der integrierten Pflegeausbildung?
- e) Wie kontrolliert der Senat die Qualität privater Anbieter von Altenpflegesschulen?

Zu diesem Themenkomplex wird zusätzlich zu den nachfolgenden Ausführungen auf die Antwort zur Kleinen Anfrage 16/10788 verwiesen.

Zu 1.:

- a) Die Altenpflegeausbildung ist durch den Bund im Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz – AltPflG) vom 17. November 2000 sowie in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für den Beruf der Altenpflegerin und des Altenpflegers (Altenpflege-Ausbildungs- und Prüfungsverordnung – AltPflAPrV) vom 26. November 2002 zum 1. August 2003 bundeseinheitlich geregelt worden. Das Land Berlin hat mit der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Berufsfachschule für Altenpflege (*nachfolgend APO – OBF Altenpflege*) vom 11. März 2004 die erforderliche Rechtsverordnung für diesen bundeseinheitlich geregelten Bildungsgang erlassen.
- b) Nein. Nach § 4 des Bundesaltenpflegegesetzes dauert die Ausbildung drei Jahre; in Teilzeitform kann sie bis zu fünf Jahre dauern. In Berlin wurde festgelegt, dass die Vollzeitausbildung drei, die Teilzeitausbildung vier Jahre dauert. Die (einjährige) Altenpflegehilfeausbildung wird in Berlin nicht angeboten.
- c) Eine Landesregelung für die Ausbildung in der Altenpflegehilfe ist in Berlin derzeit nicht geplant; der Umsetzung des Bundes-Altenpflegegesetzes wird absoluter Vorrang eingeräumt. Der Senat hat sich bezüglich der Frage von Altenpflegehelferinnen und Altenpflegehelfern durch den Fachausschuss „Altenhilfe“ der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin (LIGA) beraten lassen. Der Fachausschuss ist zu dem Ergebnis gekommen, dass auch aus seiner Sicht die Altenpflegeausbildung nach dem Bundesgesetz die absolute Priorität hat.

Analog wurden durch das Gesetz über die Krankenpflege vom 16. Juli 2003, das zum 1. August 2003 in Kraft trat, im Land Berlin auch keine neuen Ausbildungen in der Krankenpflegehilfe mehr begründet.

d) Berlin beteiligt sich mit dem Modellprojekt „Weiterentwicklung der Pflegeberufe“ an dem Modellvorhaben „Pflege in Bewegung“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Eine Beurteilung kann derzeit noch nicht erfolgen, da das Modellprojekt noch nicht abgeschlossen ist und der Senat die wissenschaftliche Evaluation abwartet.

e) Altenpflegeschulen werden als Ersatzschulen in freier Trägerschaft eingerichtet. Sie bedürfen der Genehmigung durch die Schulaufsichtsbehörde gemäß Schulgesetz für Berlin. Bei der Ausübung der fachlichen Aufsicht über die Altenpflegeschulen berät und unterstützt die Schulaufsichtsbehörde die Schulen in allen Belangen der Sicherstellung des qualitativen Standards des Unterrichtsangebotes und der Unterrichtsdurchführung. Die staatliche Prüfung richtet sich nach den Prüfungsbestimmungen der Altenpflege-Ausbildungs- und Prüfungsverordnung des Bundes in der jeweils geltenden Fassung sowie der Berliner APO OBF Altenpflege. Für die Durchführung der Prüfungen und die Bildung der Prüfungsausschüsse ist die Schulaufsichtsbehörde zuständig. Sie übernimmt den Prüfungsvorsitz.

2.

a) Welche Rahmenbedingungen wird es in Zukunft für die Ausbildung zur Altenpflegerin/zum Altenpfleger oder anderen Pflegeberufen oder Pflegehilfsberufen im Rahmen der Umschulungsförderung der BA geben?

b) Wird der Berliner Senat die von der BA nicht mehr geförderten Teile der Ausbildung in Zukunft aus eigenen Mitteln fördern oder den Trägern hierzu Empfehlungen zu geben?

Zu 2.:

a) Die Förderung von Umschulungen erfolgt durch die Bundesagentur für Arbeit, u.a. in Form von Bildungsgutscheinen für zwei Jahre. Die Finanzierung der praktischen Ausbildung im dritten Jahr der Altenpflegeausbildung muss durch die Träger der praktischen Ausbildung erfolgen. Der schulische Anteil der Altenpflegeausbildung ist über alle Ausbildungsjahre durch die Zuschussregelung an Träger von genehmigten Ersatzschulen gemäß § 101 Schulgesetz für Berlin geregelt.

b) Ab 01.01.2006 ermöglicht der Gesetzgeber die zweijährige Förderung für die nicht verkürzungsfähigen Ausbildungen in den Berufen des Gesundheitswesens, sofern zu Beginn der Weiterbildung die Finanzierung für die gesamte Dauer der Maßnahme gesichert ist. Somit können Umschulungsmaßnahmen, die nach Ablauf des Jahres 2005 begonnen haben, im ersten und zweiten Jahr durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert werden, wenn der Träger der praktischen Ausbildung sich verpflichtet, im dritten Jahr die Ausbildungsvergütung und darüber hinaus die anfallenden Weiterbildungskosten entsprechend § 79 Abs.1 Nr. 2 bis 4 SGB III zu erstatten. Mit dem 2. SGB XI - Änderungsgesetz war 1998 die Finanzierung der Altenpflegeausbildung über die Pflegevergütung ermöglicht worden.

Während für die zuvor nach Berliner Landesrecht durchgeführte Ausbildung das im dritten Ausbildungsjahr abzuleistende Berufspraktikum über Haushaltsmittel finanziert wurde und § 82 a SGB XI nicht zum Tragen kam, entstand mit der Neuregelung der Altenpflegeausbildung durch Bundesgesetz ab Oktober 2003 eine neue Rechtslage. Der Träger der praktischen Ausbildung, der den dreijährigen Ausbildungsvertrag abschließt, hat der Schülerin / dem Schüler für die gesamte Dauer der Ausbildung eine angemessene Ausbildungsvergütung zu zahlen. Nach § 82 a SGB XI ist diese Ausbildungsvergütung in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen berücksichtigungsfähig.

Durch die weitere Änderung des § 82 a SGB XI zum 01.01.2006 wurde auch die Finanzierung des 3. Ausbildungsjahres für Umschüler (Weiterbildungen, deren erste beide Ausbildungsjahre nach dem SGB III finanziert werden) mit zusätzlichen Kosten für die Betreuung von Kindern, auswärtige Unterbringung und Fahrtkosten ermöglicht. Durch den Ausstieg der Arbeitsagenturen aus der Finanzierung des dritten Ausbildungsjahres ergab sich damit eine weitere Kostenverschiebung zu Lasten der Pflegebedürftigen und des Trägers der Sozialhilfe.

Nach § 82 a SGB XI ist die Ausbildungsvergütung in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen auch der ambulanten Pflegeeinrichtungen berücksichtigungsfähig. Vereinbarungen über die zusätzlichen Pflegevergütungen sind bisher aber nur mit stationären Pflegeeinrichtungen abgeschlossen worden, obwohl auch in ambulanten Bereich Praxisstellen anerkannt wurden.

Die Kostenbelastung, die durch diese zusätzlichen Beträge entsteht, ist durch die schon erreichte volle Ausschöpfung der Pflegekassenleistungen nur durch den Pflegebedürftigen und den Träger der Sozialhilfe zu tragen. Es kommt hier auch immer wieder zu Beschwerden von Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen. Von den rd. 290 Pflegeheimen in Berlin nutzten im Sommer 2007 nur rd. 90 Pflegeheime mit ca. 300 Auszubildenden diese Möglichkeit, es ergab sich ein zusätzliches Kostenvolumen von ca. 3,1 Mio. Euro.

Die Möglichkeit einen Anreiz für weitere notwendige Ausbildungsplätze zu schaffen, wurde im Rahmen des § 82 a SGB XI nicht gesehen, weil durch die höheren Preise Wettbewerbsnachteile für ausbildende Pflegeheime bestehen. Bei diesen Einrichtungen führt die gesonderte Finanzierung dazu, dass das Engagement für die Ausbildung mit höheren zu finanzierenden Kosten, durch eine verminderte Akzeptanz künftiger Bewohner beantwortet wird. Es wurde daher nach Möglichkeiten gesucht, die Bereitschaft möglichst vieler Einrichtungsträger zur Ausbildung zu sichern und eine Variante der Ausbildung zuzulassen, die die Bewohner nicht zusätzlich belastet oder durch bürokratische Verfahren die Bereitschaft zur Ausbildung mindert.

Dabei war auch zu berücksichtigen, dass bereits die Qualitätsverbesserungen durch die im § 21 des Rahmenvertrags nach § 75 SGB XI festgeschriebenen, von 2006 – 2009 steigenden Personalschlüssel von den Heimbewohnern und im Nachrang vom Träger der Sozialhilfe zu finanzieren sind.

Es ist dabei nicht beabsichtigt, Einrichtungsträger in der gesetzlich verankerten Wahl der Vereinbarung zusätzlicher Pflegevergütungen nach § 82 a SGB XI zu beschränken, sondern eine zusätzliche Möglichkeit der Refinanzierung der durch die Ausbildung

entstehenden Kosten zu schaffen, damit ausreichend Ausbildungsstellen zur Verfügung gestellt werden.

Aus dem Vorgesagten ergibt sich, dass das Land Berlin im Rahmen der Sozialhilfegewährung einen finanziellen Anteil an der Ausbildung trägt.

III. Praxisanleitung

Wie stellt die Senatsverwaltung sicher, dass die praktischen Ausbildungsstätten die Anforderungen an die Praxisanleiterinnen/Praxisanleiter gemäß des Runderlass der Ministerkonferenz vom 20.04.2005 einhalten und die Praxisanleitung im notwendigen Umfang erfolgt?

Zuständige Behörde für die Anerkennung von Praxisstellen für die Altenpflegeausbildung ist das Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin. Die Praxisstellen benennen gegenüber dem Landesamt die für die Praxisanleitung vorgesehene Person. Sie muss gemäß § 2 Abs. 2 der Altenpflege-Ausbildungs- und Prüfungsverordnung Altenpflegerin oder Altenpfleger oder Gesundheits- und Krankenpflegerin oder Gesundheits- und Krankenpfleger sein und eine mindestens zweijährige Berufserfahrung in der Altenpflege sowie die Fähigkeit zur Praxisanleitung nachweisen.

Darüber hinaus ist es im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für die Ausbildung und die Praxisbegleitung Aufgabe der Schulen, auf Anzeichen unzureichender Praxisanleitung in den kooperierenden Einrichtungen zu reagieren.

Bei dem in der Fragestellung angeführten „Runderlass der Ministerkonferenz vom 20.04.2005“ handelt es sich um eine Regelung des Niedersächsischen Kultusministeriums (MK) über die Anerkennung anderer Qualifikationen - wie Studiengänge oder Fort- und Weiterbildungen - als berufspädagogische Zusatzqualifikation für Praxisanleiterinnen und Praxisanleiter im Sinne des Altenpflegegesetzes und des Krankenpflegegesetzes. Die Regelung gilt nur für Niedersachsen und wurde vermutlich irrtümlich als Erlass einer Ministerkonferenz eingestuft.

IV. Personalfuktuation, Berufszufriedenheit

1.

a) Wie lange ist im Durchschnitt der Verbleib ausgebildeter Altenpflegerinnen/Altenpfleger in ihrem Beruf in Berliner Pflegeheimen?

b) Welche Faktoren spielen bei der Entscheidung das Berufsfeld zu verlassen die Hauptrolle?

2.

a) Was tut der Senat, um die Berufszufriedenheit der Fachkräfte zu erhöhen und ihren Verbleib im eigenen Beruf zu fördern?

b) Was tun die Träger der Pflegeeinrichtungen um die Berufszufriedenheit der Fachkräfte zu erhöhen und ihren Verbleib im eigenen Beruf zu fördern?

3. Was tut der Senat, um insbesondere bei den männlichen Schulabgängern für Pflegeberufe zu werben?

4. Wie viele Absolventinnen/Absolventen von Krankenpflegesschulen sind in den vergangenen fünf Jahren nicht an Krankenhäusern angestellt worden, sondern haben eine Tätigkeit in Einrichtungen der Altenhilfe aufgenommen?

5.

a) Wie ist das Durchschnittsalter der in der Altenpflege beschäftigten Personen und wie hat sich dieses in den vergangenen Jahren (Zeitraum der letzten fünf Jahre) entwickelt?

b) Hat der Senat Erkenntnisse zur Zahl der in den nächsten Jahren in Rente gehenden Altenpflegerinnen und Altenpfleger?

6. Welche Maßnahmen plant der Senat, um die Attraktivität und Wertschätzung des Altenpflegeberufes im ideellen und materiellen Sinne zu erhöhen?

Zu 1. - 6.:

Durchschnittlich haben in den vergangenen fünf Jahren knapp 900 Schülerinnen und Schüler pro Jahr ihre Ausbildung in einem Krankenpflegeberuf abgeschlossen. Über die anschließende Berufstätigkeit der Absolventen werden keine Daten erhoben.

Weitere Ausführungen hierzu finden sich unter Punkt I.3.

Berlin, den . Februar 2008

Dr. Heidi Knake-Werner
Senatorin für Integration,
Arbeit und Soziales