

Nach vorne schauen: Die Pflege braucht einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Fachkräftemangels

Bundesminister für Gesundheit Jens Spahn (CDU), Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Dr. Franziska Giffey und Bundesminister für Arbeit und Soziales Hubertus Heil (beide SPD) haben mit der Konzertierte Aktion Pflege (KAP) im Juni 2019 ein Maßnahmenpaket vorgestellt, das mehr Fachkräfte in die Pflege bringen soll. Der DEVAP hat sich das Verhältnis zwischen der Entwicklung der Pflegebedürftigen sowie dem tatsächlichen Pflegepotenzial angeschaut und die Maßnahmen der Politik zur Entschärfung des Fachkräftemangels bewertet. Fazit: Die Vereinbarungen zur KAP enthalten viele gute Ideen, um die Attraktivität des Pflegeberufes zu steigern - die Frage ist nur, ob das ausreicht! Aktuelle Studien weisen für die kommenden Jahre auf einen erheblichen Mehrbedarf an Pflegekräften hin, der die Angemessenheit der politischen Konzepte in Frage stellt. Die Bundesregierung ist gefordert: es fehlt ein Nationaler Aktionsplan für die Pflege, der die Beschlüsse der KAP mit konkreten Zahlen hinterlegt und damit eine langfristige Orientierung für die kommenden Jahre schafft. Ebenso wird eine grundlegende Reform der Pflegeversicherung unumgänglich, um die finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen nicht noch weiter zu erhöhen. Das „Lebensrisiko Pflege“ muss endlich für jeden Einzelnen kalkulierbar werden!

„KAP & Co.“: sinnvoll, aber nicht konkret genug!

Durch die demografische Situation und den spürbar wachsenden Druck der Öffentlichkeit wurde die kritische Situation in der „Pflege“ zunehmend zum Gegenstand politischer Bemühungen. Dies betrifft zum einen die Fragen nach einer nachhaltigen Finanzierung und der zu begrenzenden Belastung der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen. Zum anderen wird politisch mittlerweile wahrgenommen, dass es im Hinblick auf die demografisch zu erwartende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Fachkräftemarkt einer konsequenten Aufwertung des Pflegeberufes bedarf. Mit Hilfe der Konzertierte Aktion Pflege (KAP) beabsichtigt die Bundesregierung daher, „den Arbeitsalltag und die Arbeitsbedingungen von beruflich Pflegenden zu verbessern, die Ausbildung in der Pflege zu stärken und weitere, umfassende Maßnahmen zur Entlastung der Pflegefachpersonen sowie zur besseren Wertschätzung und Bezahlung umzusetzen.“¹ Unstrittig ist dabei, dass die Beschlüsse zur KAP zahlreiche sinnvolle und dringend erforderliche Maßnahmen enthalten, um die Attraktivität der Pflegeberufe in den kommenden Jahren zu erhöhen. Das Spektrum konzentriert sich dabei nicht nur auf naheliegende Themen wie Ausbildung, Berufsrückkehr, Arbeitsmigration oder Digitalisierung, sondern tangiert ebenso wichtige „weiche“ Themenfelder wie eine Verbesserung der Führungs-, Fehler- und Lernkultur in den Einrichtungen oder Maßnahmen zur Förderung von Wertschätzung und Anerkennung. All dies kann aus Sicht des DEVAP in unterschiedlichen Anteilen dazu beitragen, zukünftig wieder mehr Fach- und Hilfskräfte für die Arbeit in der Pflege zu interessieren.

Bei näherer Betrachtung stellt sich allerdings die Frage, ob die Vereinbarungen zur Konzertierte Aktion sowie ergänzende gesetzliche Maßnahmen ausreichend sein werden, um den Bedarf an Pflegekräften in den kommenden Jahren tatsächlich zu decken. Konkrete Zahlen finden sich in den KAP-Vereinbarungen nämlich nur an wenigen Stellen. So soll etwa die Anzahl der ausbildenden Einrichtungen und Auszubildenden bis zum Ende der neuen „Ausbildungsoffensive Pflege“ im Jahr 2023 im Bundesdurchschnitt um 10 %² steigen.³ Hier

¹ BMG (Hrsg.): Konzertierte Aktion Pflege. Vereinbarungen der Arbeitsgruppen 1 bis 5. 2019, S. 13

² Im Vergleich zum Referenzjahr 2019

³ vgl. ebd., S. 15, S. 24

bestehen bereits Bedenken, ob dies gelingen kann.⁴ Ebenso sollen die Verbände der Pflegeeinrichtungen in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit bis zum Jahr 2023 mindestens 5.000 Weiterbildungsplätze für die Nachqualifizierung von Pflegehelferinnen und -helfern zur Verfügung stellen.⁵ Auch hier stellt sich die Frage einer hinreichenden Quantität. Zwar kommen weitere Maßnahmen hinzu. So fördert der Gesetzgeber mit dem PpSG bekanntlich einmalig die Schaffung von 13.000 neuen Stellen für die Behandlungspflege. Neue Daten weisen jedoch darauf hin, dass mehr als ein halbes Jahr nach der Ankündigung so gut wie keine dieser zusätzlichen Stellen besetzt werden konnte, da die Anträge derzeit noch von den Kassen geprüft werden und viele Pflegeeinrichtungen entweder die bürokratischen Voraussetzungen nicht erfüllen oder das erforderliche Personal auf dem Markt nicht zur Verfügung steht.⁶

Bedarf an Pflegekräften steigt weiter

Aller Anfang scheint also schwer; dabei wäre Eile durchaus geboten. Nach aktuellen Schätzungen des Bundesministeriums für Gesundheit hat sich die Anzahl der Pflegebedürftigen in der sozialen Pflegeversicherung allein in den letzten drei Jahren um ca. 1 Mio. Leistungsbezieher von 2,7 Mio. im Jahr 2015 auf heute 3,7 Mio. Pflegebedürftige erhöht.⁷ Die Prognosen für die kommenden 20 Jahre sind ebenso alarmierend und beziffern einen weiteren Anstieg der Betroffenen auf 4,6 Mio. im Jahr 2030 und 5,2 Mio. bis zum Jahr 2040 – gegenüber heute eine Steigerung von ca. 40%.

Doch was bedeutet das für den zukünftigen Bedarf an Pflegekräften? In den vergangenen Jahren haben wenige Forschungsinstitute wie die Bertelsmann-Stiftung oder die Prognos AG versucht, sich dieser Frage zu nähern.^{8,9} Die Ergebnisse dieser Studien basieren allerdings auf nach heutigem Kenntnisstand massiv veralteten Daten¹⁰ und können den erheblichen Anstieg der Pflegebedürftigen in den letzten Jahren, auch aufgrund der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes im Jahr 2017, nicht ansatzweise berücksichtigen. Zwei neuere Erhebungen bringen Licht ins Dunkel: so steigt nach einer aktuellen Prognose des Deutschen Instituts für Wirtschaft (2018) der Bedarf an examinierten Fachkräften¹¹ in der ambulanten und stationären Altenpflege je nach Szenario um 130.000 bis 150.000 bis zum Jahr 2035 an.¹² Dabei schließen die Autoren nicht aus, dass diese Angaben im Hinblick auf die steigende Inanspruchnahme der Leistungen im Zuge der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes seit 2017 unterschätzt sein könnten.¹³ Eine weitere aktuelle Studie des Wissenschaftlichen Instituts der AOK (2019) bewertet den zusätzlichen Personalbedarf je

⁴ vgl. ebd., S. 24: Die Verbände AAA, AGVP, bpa, DBVA, DVLAB und VDAB tragen dieses Ziel mit, haben jedoch Bedenken, dass dieses Ziel erreicht werden kann.

⁵ vgl. ebd., S. 17

⁶ Im Internet verfügbar: aerzteblatt.de, 3. Juli 2019

⁷ vgl. Bundesministerium für Gesundheit: Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung, Stand Mai 2019. Gesamtzahl der Leistungsbezieher in der sozialen Pflegeversicherung, ohne PPV. Annahme einer dauerhaft konstanten altersspezifischen Pflegewahrscheinlichkeit.

⁸ vgl. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Themenreport „Pflege 2030“, 2012

⁹ vgl. Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.): Pflegelandschaft 2030 - Eine Studie der Prognos AG, 2012

¹⁰ Zumeist Berechnungen des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2009

¹¹ vgl. Flake et al.: Fachkräftengpass in der Altenpflege, IW-Trends 3/2018. Es wurden ausschließlich Fachkräfte mit den entsprechenden Qualifikationen betrachtet: staatlich anerkannte Altenpfleger, Gesundheits- und Krankenpfleger sowie Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger.

¹² Gegenüber dem Ausgangsjahr 2015

¹³ vgl. IW-Trends 3/2018, S. 32. Hintergrund ist die Schwierigkeit, dass aktuelle Daten aus dem Jahr 2017 und später noch nicht zum Zeitpunkt der Erhebung zur Verfügung standen, da die Prognosen des Statistischen Bundesamtes im zweijährigen Zyklus veröffentlicht werden – zuletzt im Jahr 2015, also zwei Jahre vor Umsetzung des Neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes.

nach Szenario sogar noch höher. Gegenüber dem Ausgangsjahr 2017 sehen die Autoren einen Mehrbedarf von bis zu 190.000 Fachkräften bis zum Jahr 2030.¹⁴

Dabei geht es jedoch nicht nur um den Bedarf an neuen Pflegekräften, sondern auch um den „Ersatzbedarf“, welchen jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verursachen, die in den kommenden Jahren aus dem Berufsleben ausscheiden. Der zunehmenden Anzahl an hilfs- und pflegebedürftigen Menschen wird zukünftig ein ebenfalls demografisch bedingt noch kleinerer Anteil an formellen (und im Übrigen auch informellen) Pflegepersonen gegenüber stehen, wenn die Generation der „Baby-Boomer“ in den kommenden Jahren das Rentenalter erreicht. Dieses Szenario wird von den meisten Studien bislang nur unzureichend reflektiert. Dabei blicken viele Träger bereits heute mit großer Sorge auf die Altersstruktur ihrer Beschäftigten. Der DEVAP sieht in Bezug auf diese Fragestellung weiteren Forschungsbedarf!

Nationaler Aktionsplan für die Pflege

Auch nach der Konzertierten Aktion Pflege bleiben viele Fragen offen. Dabei zeichnet sich bereits heute ab, dass die Schätzungen zum (zukünftigen) Personalbedarf nach Abschluss des Projekts zur einheitlichen Personalbemessung im Jahr 2020 (§ 113c SGB XI) eher noch weiter steigen dürften, da die derzeitige Versorgungslage wohl kaum als bedarfsdeckend bezeichnet werden kann. Die Bewältigung des Fachkräftemangels bedarf daher einer umfassenden Strategie, damit die Vielzahl der geplanten Verbesserungen nicht ins Leere führt. Aus Sicht des DEVAP braucht es daher einen Nationalen Aktionsplan für die Pflege, der die aktuellen Fragen des Personalbedarfs und der Personalgewinnung auf einer Zeitschiene quantifiziert und auf der Grundlage von regionalen Gegebenheiten zumindest bis zum Jahr 2030 konkretisiert. Es muss deutlich werden wo und wie konkrete Maßnahmen auf der Zeitschiene greifen können. Dies gilt mindestens für die zusätzliche Qualifizierung von Hilfskräften, für die Reintegration ehemaliger Pflegekräfte in den Beruf, für die Integration und die Qualifizierung ausländischer Pflegekräfte als auch für Maßnahmen, die Mitarbeiter dazu motivieren können, in der Pflege zu bleiben und ihre Stellenanteile aufzustocken. Nur so kann die erforderliche Transparenz geschaffen und die Angemessenheit der aktuellen Initiativen zuverlässig bewertet werden.

Grundlegende Reform der Pflegeversicherung

Die Vereinbarungen zur Konzertierten Aktion enthalten zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Situation in der Pflege; unklar bleibt jedoch, wie diese Maßnahmen ohne eine weitere, einseitige Belastung der Pflegebedürftigen finanziert werden sollen. Politisch fehlt es nach wie vor an einem Gesamtkonzept, wie man dem Reformbedarf der Pflegeversicherung in den kommenden Jahren konstruktiv begegnen möchte. Das Spektrum des politischen Handelns erstreckt sich nach wie vor auf leistbare Reformen innerhalb einzelner Legislaturperioden und entspricht somit nur in wenigen Ansätzen den besonderen Herausforderungen der dargestellten Transformation. Die anstehenden demografischen Veränderungen erfordern gänzlich neue Ideen für die Einbindung der Zivilgesellschaft und die damit einhergehende Aufteilung der Verantwortung zwischen (Pflege-)Markt, Staat und Wohlfahrt. Fest steht: ohne eine weitreichende Reform der Pflegeversicherung werden sich der steigende Personalbedarf sowie viele der geplanten KAP-Maßnahmen direkt auf die Eigenbeteiligung der Pflegebedürftigen auswirken und damit die heute bereits vielfach unzumutbaren Belastungen in Form von steigenden Eigenanteilen weiter forcieren. Ein Ausweg aus dem Dilemma von Qualitätsanspruch, Arbeitsbedingungen, solidarischer Absicherung und Wirtschaftlichkeit ist nach Ansicht des DEVAP nur durch eine grundlegende Reform der Pflegeversicherung möglich. Wer eine echte Verbesserung für Pflegebedürftige und Pflegenden will, muss die Pflegeversicherung strukturell so verändern, dass die

¹⁴ vgl. Jacobs et al.: Pflege-Report 2019. Mehr Personal in der Langzeitpflege – aber woher?, 2019

pflegebedingten Kosten für alle Pflegebedürftigen finanzierbar sind und zwar unabhängig davon, ob sie zu Hause, im Betreuten Wohnen oder in einem Pflegeheim leben. Die für eine Umsetzung erforderlichen Reformschritte hat der DEVAP gemeinsam mit dem VKAD in einem Positionspapier beschrieben. Der DEVAP fordert die Bundesregierung daher auf, sich endlich mit der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Reform der Pflegeversicherung zu befassen! Was für die Klimakrise gilt, gilt auch für die Pflegekrise: Weitsicht ist gefordert – denn auf Sicht zu fahren wird mit Blick auf die anstehenden Herausforderungen nicht ausreichend sein, um einen klugen Kurs für die kommenden Jahre setzen zu können!

August 2019
Dr. Bodo de Vries
Vorsitzender DEVAP