

Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Pflege – VersorgungsverbesserungsG (GPVG) des Bundesministeriums für Gesundheit mit Stand vom 06.08.2020

Vorbemerkung

Mit vorliegendem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit soll die gesundheitliche und pflegerische Versorgung zeitnah und nachhaltig verbessert werden.

Besonders zu begrüßen ist der erste Schritt zur Umsetzung der Empfehlungen von Professor Rothgang zur Personalbemessung in der Altenpflege. Im Referentenentwurf des GPVG ist vorgesehen, bis zu 20.000 zusätzliche Pflegehilfskräfte in der stationären Altenpflege zu finanzieren. Allerdings ist zu bedenken, dass zu einer nachhaltigen Finanzierung, oder gar einer Reform der Pflegeversicherung keine Angaben in dem Referentenentwurf gemacht werden. Die auf die Pflegekassen zukommenden Mehrbelastungen müssen von den Pflegekassen erwirtschaftet werden. Gleichzeitig gilt es jedoch, die Sozialabgabenlast für die Pflegeversicherung stabil zu halten, um weitere Beitragsanhebungen zu vermeiden. Zu einer nachhaltigen Versorgung zählt aus Sicht des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. (AGVP) auch die nachhaltige Finanzierung ohne weitere Belastung der Betroffenen, deren Angehörigen und Kommunen. Dies wird nur mit einer Reform der Pflegeversicherung zu bewerkstelligen sein.

Des Weiteren lässt der Referentenentwurf eine Strategie zur Qualifizierung der Pflegehilfskräfte vermissen. Auch dies gehört für den AGVP zu einer qualitativ hochwertigen und nachhaltigen pflegerischen Versorgung. Dass die Weiterqualifizierung eine bedeutende Möglichkeit zur Gewinnung neuer Pflegekräfte ist, beweisen die konstanten Zahlen in der geförderten Weiterbildung. Allein im Jahrgang 2018/2019 wurde jede vierte Ausbildung als geförderte Weiterbildung begonnen.¹

Zu begrüßen ist, dass im Referentenentwurf vorgesehen ist, die Pflegezeit, welche Corona-bedingt durch Arbeitnehmer/innen genommen wird, nicht auf das Pflegeunterstützungsgeld anzurechnen. Dennoch sollte eine Anzeigenpflicht gegenüber dem Arbeitgeber inkludiert werden, damit dieser rechtzeitig Personalersatz organisieren kann.

Beschäftigte in der Altenpflege sind tagtäglich mit herausfordernden Situationen konfrontiert und müssen in einem sehr engen gesetzlichen Korsett agieren. Wichtig ist daher, die Bedeutung der pflegerischen Berufe auch über die Corona-Pandemie hinaus zu würdigen und gute Arbeitsbedingungen für die in der Pflege Beschäftigten sowie die Pflegeunternehmer zu schaffen. Dazu trägt dieser Gesetzentwurf aus Sicht des AGVP bei.

¹ Bericht der Bundesagentur für Arbeit: Blickpunkt Arbeitsmarkt: Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich (05/2020)

Stand: 26.08.2020

Zu obigem Entwurf nimmt der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (AGVP) zu den einzelnen Paragraphen wie folgt Stellung:

Artikel 3 Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch

Zum neu einzufügenden § 8 Abs. 6a SGB XI

Der AGVP begrüßt die Aufnahme der bis zu 20.000 zusätzlichen Pflegehilfskräfte und die damit verbundene Finanzierungssicherstellung durch die Pflegeversicherung. Bei den Altenpflegefachkräften haben wir schon seit Jahren eine Arbeitslosenquote von knapp einem Prozent und damit Vollbeschäftigung. Davon können andere Branchen träumen, aber für die Altenpflegeunternehmen bedeutet dies enorme Schwierigkeiten bei der Besetzung ihrer freien Stellen. Gemeldete Stellenangebote für examinierte Altenpflegefachkräfte sind im Bundesdurchschnitt 205 Tage vakant². Und die Pflegefachkräfte in der Altenpflege müssen immer neue Leistungsausweitungen schultern und in den Alltag integrieren, ohne dass die Personaldecke entsprechend mitwächst.

Prof. Rothgang hatte dazu Anfang des Jahres 2020 die ersten Studienergebnisse zur Personalbemessung vorgestellt. Wir brauchen mehr Personal in der Altenpflege, vor allem im Hilfs- und Assistenzbereich. Schaut man sich die Berichterstattung der Bundesagentur für Arbeit zur Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich aus Mai 2020 an (vgl. Abbildung 1), so ist festzustellen, dass es mehr arbeitslos gemeldete Pflegehilfskräfte in der Altenpflege gibt, als zu besetzende Stellen.

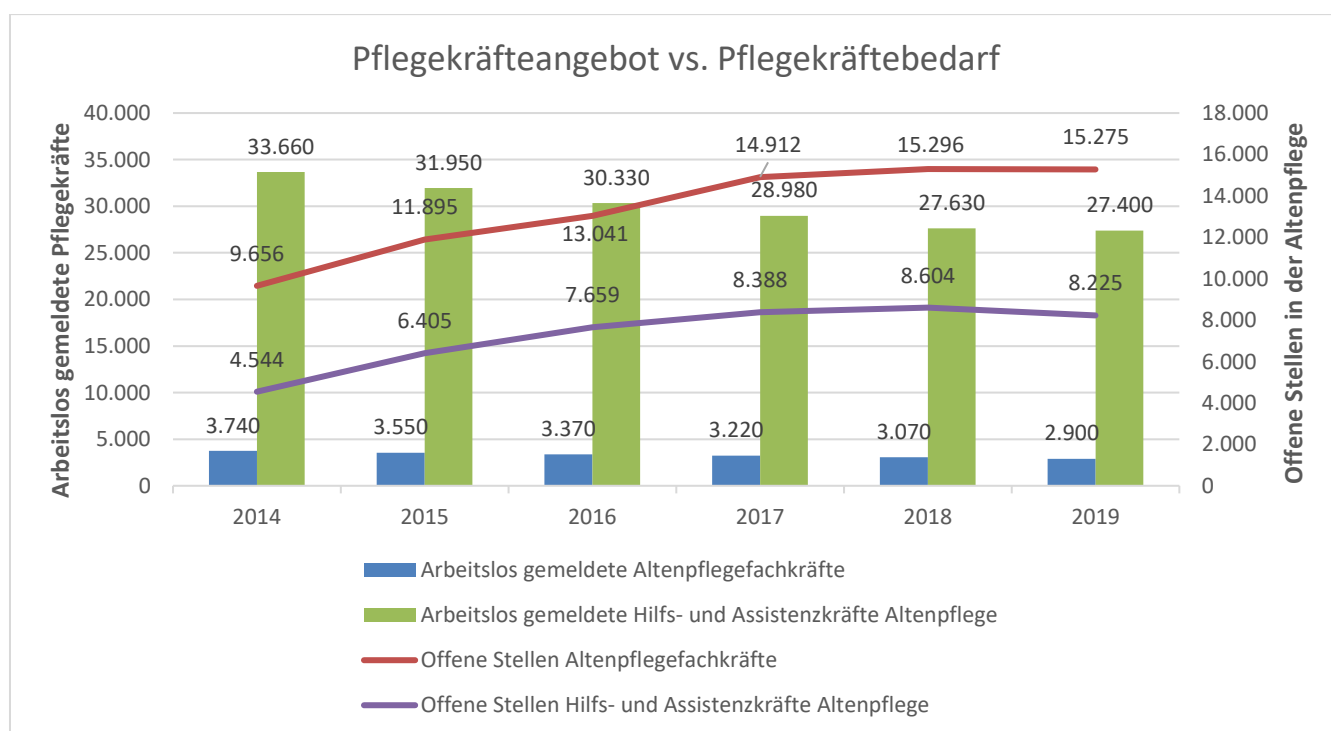


Abbildung 1: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Daten des Berichts der Bundesagentur für Arbeit: Blickpunkt Arbeitsmarkt: Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich (05/2020)

² Bericht der Bundesagentur für Arbeit: Blickpunkt Arbeitsmarkt: Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich (05/2020)

Das zusätzliche Arbeitnehmerpotenzial für mehr helfende Hände in der Altenpflege ist da und sollte genutzt werden. Allerdings betrifft dies oft Pflegehilfskräfte ohne Qualifizierung. Bei ein- oder zweijährig qualifizierten Pflegehilfskräften stellt die Bundesagentur für Arbeit in der aktuellen Berichterstattung auch einen beginnenden Engpass fest.

Deshalb ist aus Sicht des AGVP vor allem die Weiterqualifizierung von ungelerntem Personal wichtig, um endlich einen nachhaltigen Bildungsweg (auch in Teilzeit) für die Altenpflege zu entwickeln.

Eine Weiterbildungsoffensive für Pflegehilfskräfte ist ein wichtiger Schritt, um dem wachsenden Personalbedarf in der Pflege gerecht zu werden. Laut des aktuellen Berichts zur Pflegestatistik sind in der ambulanten Pflege 27.734 Personen ohne Berufsabschluss beschäftigt. In der stationären Altenpflege sind dies 85.831 Personen.³ Wir haben somit ein Hilfs- und Fachkräftepotenzial von 113.565 potenziellen Altenpflegefachkräften und -helfer/innen, die teilweise seit vielen Jahren im Beruf tätig sind, aufgrund z.B. familiärer Verpflichtungen oder den fehlenden Einstiegsmöglichkeiten für einen zweiten Bildungsweg keine Hilfs- oder Fachkraftausbildung in Vollzeit absolvieren können. Wir sind daher davon überzeugt, dass die Weiterqualifizierung von ungelerntem Personal in der Altenpflege eine wirksame und vor allem zeitnah umsetzbare Möglichkeit ist, um aus den eigenen Reihen der Beschäftigten zu professionalisieren und eine nachhaltige Personalentwicklung zu ermöglichen. Hierzu bedarf es strukturierter, bevorzugt modularer Qualifizierungswege, um das Potenzial, welches bereits in der Branche tätig ist, zu heben. Ein bundesweit anerkanntes Verfahren zur modularen Weiterqualifizierung existiert bisher noch nicht, wäre jedoch ein wichtiger Schritt, um Hilfs- und Assistenzkräfte systematisch zu professionalisieren.

Als eine weitere wichtige Möglichkeit sehen wir die Weiterqualifizierung von Pflegehilfs- zu Pflegefachkräften, um die Personalsituation in der Altenpflege zu verbessern. Dass die Weiterqualifizierung eine bedeutende Möglichkeit zur Gewinnung neuer Pflegekräfte ist, beweisen die konstanten Zahlen in der geförderten Weiterbildung. Allein im Jahrgang 2018/2019 wurde jede vierte Ausbildung als geförderte Weiterbildung begonnen.⁴ Allein der Sprung von 7.100 Personen, die in 2018 eine geförderte Weiterbildung begonnen haben auf 9.700 in 2019 zeigt, wie wichtig diese Möglichkeit als Einstieg in die Altenpflege ist. Bemerkenswert ist, dass sich fast alle Personen, die sich 2019 in der geförderten Weiterbildung befanden, für eine Qualifizierung zur examinierten Pflegefachkraft entschieden haben. Über 90 Prozent der Absolventen schaffen den Einstieg in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Altenpflege. Somit ist die geförderte Weiterbildung ein wichtiger Chancengeber für die Aufnahme einer zukunftssicheren, qualifizierten Beschäftigung und für die Arbeitgeber in der Altenpflege eine bedeutende Möglichkeit, ihre Fachkräfte von Morgen zu erhalten.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung, dass die Qualifizierungsmaßnahmen für zusätzlich eingestellte Hilfskräfte mit dem Qualifikationsniveau 1 innerhalb von zwei Jahren abzuschließen sind, bewertet der AGVP als kritisch. Es gibt insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen in Teilzeit, die zwei Jahre und länger dauern. Dies ist von den bundeslandindividuellen Regelungen und vom Angebot der Qualifizierungsträger abhängig. Vor allem in der aktuellen Corona-Pandemie-Situation wurden einige Qualifizierungsangebote ausgesetzt oder deutlich reduziert. Daher schlägt der AGVP vor, eine Ergänzung aufzunehmen, die weiter unten vorgeschlagen wird.

³ Statistisches Bundesamt (12/2018): Pflegestatistik 2017

⁴ Bericht der Bundesagentur für Arbeit: Blickpunkt Arbeitsmarkt: Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich (05/2020)

Stand: 26.08.2020

Wichtig ist ein zeitnah nach Inkrafttreten des Gesetzes abgestimmtes Verfahren zur Beantragung der zusätzlichen Personalstellen nach dem neuen § 8 Abs. 6a SGB XI. Es kann nicht von den Pflegeeinrichtungen verlangt werden, die zusätzlichen Pflegehilfskräfte über einen längeren Zeitraum vorzufinanzieren. Dies wäre nur durch die Umlage der zusätzlichen Kosten auf die Pflegebedürftigen realisierbar, was jedoch dem Sinn des Abs. 6a widerspräche, die Pflegebedürftigen nicht zusätzlich zu belasten.

Der Gesetzgeber steht mit der weiteren finanziellen Belastung der Pflegekassen durch die Refinanzierung zusätzlicher Personalstellen nunmehr vor der dringend zu lösenden Herausforderung, die Pflegeversicherung auf zukunftsfeste Füße zu stellen. Wie kann die Pflegeversicherung zukunftsfähig gestaltet werden? Was können Leistungsempfänger und/oder deren Angehörige aus finanziellen Eigenmitteln für Pflegedienstleistungen zukünftig zahlen und wie werden sich die Zahlungsmöglichkeiten, aber auch die Bereitschaft und das Bewusstsein verändern (müssen), um zukünftig hochwertige Pflegeleistungen durch qualifizierte Pflegekräfte am Ort der Wahl in Anspruch nehmen zu können? So wichtig die Finanzierung von zusätzlichem Personal in der Altenpflege ist, so wichtig ist auch zu klären, wie die Abgabenlast für die Pflegeversicherung mit Blick auf die demografische Entwicklung und die stetigen Leistungsausweitungen der Pflegeleistungen stabil gehalten werden kann.

Bereits in den letzten vier Jahren musste der Beitrag zur Pflegeversicherung drei Mal auf aktuell 3,05 % (3,35 % für Kinderlose) angehoben werden, weil sowohl die Pflegeleistungen der Pflegeversicherung ausgeweitet wurden und die Löhne der Pflegekräfte gestiegen sind. Dies belastet nicht nur Arbeitnehmer/innen, sondern auch die Arbeitgeber – und dies branchenübergreifend. Ein schlüssiges Gesamtkonzept zur zukünftigen Finanzierung der Pflegeversicherung ohne permanent anzupassender Pflegeversicherungsbeiträge konnte bisher von der Regierung nicht vorgelegt werden. Laut einer Studie im Rahmen des Projekts „Perspektive Pflege – Neuausrichtung des Pflegeberufs“ hat das Wirtschaftsforschungsinstitut Prognos im Auftrag der Bertelsmann Stiftung Anfang 2019 bereits dargelegt, dass die letzte Anhebung des Pflegeversicherungsbeitrags lediglich ausreicht, um den Beitragssatz zur Pflegeversicherung bis zum Jahr 2024 unter den bis dato geltenden gesetzlichen Bestimmungen stabil zu halten.⁵ Zur Finanzierung der demografischen Entwicklung und des zu erwartenden Pflegebedarfes müsste der Beitragssatz bis 2045 auf 4,25% angehoben werden. Das wären für ein heutiges Durchschnittseinkommen fast 550 Euro mehr im Jahr, so die Autoren der Studie. Höhere Sozialabgaben bedeuten jedoch auch für in der Altenpflege Beschäftigte weniger Netto vom Brutto. Die Politik und der Gesetzgeber müssen sich dringend zu einer Reform der Pflegeversicherung bekennen und zeitnah die dringend notwendige Reform anstoßen. Wie die Friedrich-Ebert-Stiftung belegte, war der 1994 eingeführten Pflegeversicherung eine knapp 20-jährige Diskussion vorangegangen um genau dieselben Probleme, die noch immer aktuell sind: Die Situation der Pflegebedürftigen, die Folgen des demografischen Wandels sowie die finanzielle Belastung der Kommunen im Zusammenhang mit der Pflege.⁶ Erneute 20 Jahre Wartezeit kann sich die Bundesrepublik Deutschland nicht leisten.

⁵ Bertelsmann Stiftung (01/2019): Perspektive Pflege – Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung im rechtlichen Status quo bis 2045

⁶ Gerhard Naegele (02/2014): Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung: 20 Jahre Verabschiedung der Gesetzlichen Pflegeversicherung – Eine Bewertung aus sozialpolitischer Sicht

Stand: 26.08.2020

Ergänzungsvorschläge zu § 8 Abs. 6a SGB XI:

Wie bereits weiter oben zur Qualifizierungsbestimmung zusätzlich eingestellter Pflegehilfskräfte ausgeführt, schlägt der AGVP vor, den § 8 Abs. 6a SGB XI wie folgt zu ergänzen:

*„[...] Für den Fall, dass die vollstationäre Pflegeeinrichtung eine zusätzliche Pflegehilfskraft ohne abgeschlossene landesrechtlich geregelte Assistenz- oder Helferausbildung in der Pflege oder ohne sonstige abgeschlossene Qualifizierungsmaßnahme eingestellt hat, muss die vollstationäre Pflegeeinrichtung sicher stellen, dass die Pflegehilfskraft innerhalb von zwei Jahren eine Qualifizierungsmaßnahme erfolgreich durchläuft **oder mit Nachweis einer längeren Laufzeit, bspw. bei Ausübung der Qualifizierungsmaßnahme in Teilzeit oder bei Corona-bedingten Verzögerungen und Unterbrechungen die Qualifizierungsmaßnahme begonnen hat.** [...]“*

Des Weiteren sollte in der Begründung zu § 8 Abs. 6a SGB XI aufgenommen werden, dass als zusätzliche Pflegehilfskräfte auch qualifizierte Pflegeassistentenkräfte und Heilerziehungspflegehelfer/innen gelten.

Zu § 18 Abs. 6a Satz 5 SGB XI

Der AGVP begrüßt ausdrücklich die Streichung der Frist und damit den gesetzlich vorgesehenen Anspruch der Verfahrensvereinfachung und Entbürokratisierung bei der Hilfsmittelversorgung für Pflegebedürftige. Diese Regelung wird die Hilfsmittelversorgung für Pflegebedürftige weiter verbessern und den Kranken- und Pflegekassen eine Abstimmungsaufgabe abnehmen. Auch die Kompetenzen des Medizinischen Diensts der Krankenkassen wird damit gestärkt.

Zu den vorgeschlagenen Änderungen des § 150 Abs. 5c und 5d SGB XI

Der AGVP begrüßt auch die Verlängerung der Frist zum Übertrag nichtgenutzter Beträge für Leistungen nach § 45b Abs. 1 Satz 1 SGB XI zum Ende des Jahres 2020. Sowie die Erweiterung des Abs. 5d, dass bis zu zehn Tage Pflegezeit, für die Leistungen nach § 44a Abs. 3 SGB XI in Anspruch genommen wurden, nicht angerechnet werden. Dies wird pflegende Angehörige entlasten, allerdings auch die Pflegekassen weiter belasten.

Änderungsvorschlag zu § 150 SGB XI:

Es sollte das Ergebnis der Sitzung des Koalitionsausschusses vom 25.08.2020 beachtet werden, in der beschlossen wurde, wer Corona-bedingt Angehörige pflegt oder Pflege neu organisieren muss, in diesem Jahr bis zu 20 Arbeitstage frei nehmen kann. Das Pflegeunterstützungsgeld kann ebenfalls bis zu 20 Arbeitstage in Anspruch genommen werden. Die Absätze 5c und 5d des § 150 SGB XI sind entsprechend anzupassen.

Artikel 4 Änderung des Pflegezeitgesetzes

Zum neu einzufügenden § 9a

Analog der unter dem Änderungsvorschlag zu § 150 SGB XI aufgeführten Begründung schlägt der AGVP folgende Änderung vor.

Änderungsvorschlag zu § 9a Pflegezeitgesetz:

„Arbeitstage, für die im Geltungszeitraum des § 9 Absatz 1 von dem gemäß § 9 Absatz 1 bestehenden Recht, der Arbeit fernzubleiben, Gebrauch gemacht worden ist, werden auf die bis zu ~~zehn~~ **zwanzig** Arbeitstage, für die gemäß § 2 Absatz 1 das Recht besteht, der Arbeit fernzubleiben, nicht angerechnet. Bei der Anwendung des § 2 Absatz 3 Satz 2 ist auch § 150 Absatz 5d Satz 3 des Elften Buches Sozialgesetzbuch zu berücksichtigen.“