

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache  
**19(14)0006(12.2)**  
zur öAnh am 18.04.2018 -  
Pflegepersonalmangel  
16.04.2018

**verbraucherzentrale**

*Bundesverband*

# SOFORTPROGRAMM FÜR MEHR PERSONAL IN DER ALTENPFLEGE – WER ZAHLT?

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands

zu den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Sofortprogramm für mehr Personal in der Altenpflege“(BT-Drs. 19/446)

und der Fraktion DIE LINKE „Sofortprogramm gegen den Pflegenotstand in der Altenpflege“(BT-Drs. 19/79)

16. April 2018

## Impressum

Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.

Team  
Gesundheit und Pflege

Markgrafenstraße 66  
10969 Berlin

[gesundheit@vzbv.de](mailto:gesundheit@vzbv.de)

# INHALT

<b>I. VORBEMERKUNG</b>	<b>3</b>
<b>II. EINLEITUNG</b>	<b>5</b>
<b>III. BEWERTUNG EINZELNER ANTRAGSPUNKTE</b>	<b>6</b>
1. Pflegevorsorgefonds nutzen .....	6
2. Personalschlüssel und Fachkraftquote vor 2020.....	7
3. Attraktivität des Pflegeberufes steigern.....	7

# I. VORBEMERKUNG

Die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und die Reformen des zweiten Pflegestärkungsgesetzes (PSG II) brachten unter anderem zwei wesentliche Punkte mit sich:

- Erstens: wesentliche Leistungserweiterungen und -verbesserungen für pflegebedürftige Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>1</sup>.
- Zweitens: damit einhergehend die Notwendigkeit, die Probleme des nun zuge-spitzten Personalmangels in der Pflege und einer kurz- und langfristigen Finanzierungstrategie anzugehen, auf die der Verbraucherzentrale Bundesverband schon frühzeitig hingewiesen hat.<sup>2</sup>

Die vorliegenden Zahlen und Erfahrungen zeigen deutlich, dass ein erheblicher Fachkräftemangel in der Pflege vorhanden ist.<sup>3</sup> Die Bundesregierung hat sich daher nicht ohne Grund im vereinbarten Koalitionsvertrag zum sofortigen Handeln verpflichtet. Vorgesehen sind unter anderem eine „Konzertierte Aktion Pflege“, die Mindestlohnangleichung Ost-West und flächendeckende Tarifverträge in der Pflege.<sup>4</sup> Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt den Willen der Regierung, die Probleme im Bereich der Altenpflege in dieser Legislaturperiode anzugehen. Leider lässt der Koalitionsvertrag Fragen offen und gibt keine Antwort, wie die notwendigen Maßnahmen aktuell und zukünftig finanziert werden sollen.

Die drei Pflegereformen der letzten Legislaturperiode haben die durch die Beitragserhöhungen der letzten Jahre gebildeten Rücklagen der sozialen Pflegeversicherung schmelzen lassen. Gleichwohl noch keine abschließenden Zahlen vorliegen, zeigt sich klar, dass die Mehrausgaben für die Reformen 2017 über den geschätzten 5,041 Milliarden Euro liegen.<sup>5</sup> Das Defizit beläuft sich trotz Beitragserhöhung 2017 für die ersten drei Quartale bereits auf 1,933 Milliarden Euro.<sup>6</sup> Diese Mehrausgaben lassen sich vor allem auf die gestiegenen Pflegesätze durch Überleitung in die Pflegegrade und die Erweiterung der Anspruchsberechtigten im Zuge des Neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs zurückführen. Sie können als beständig angesehen werden und greifen die Rücklagen an. Hinzu treten die steigenden Ausgaben durch eine Fallzahlerhöhung im Zuge des demografischen Wandels – es ist daher eine sukzessive Verschlechterung der Finanzlage der Pflegeversicherung in den nächsten Jahren zu erwarten.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. vzbv: Die Zukunft der Pflege – Finanzierung und Personalausstattung jetzt angehen. Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 29. Mai 2017; <https://www.vzbv.de/meldung/pflegesaeetze-regelmaessig-anpassen-angehoerige-entlasten> (abgerufen am 11. April 2018).

<sup>3</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2017, S.15.

<sup>4</sup> Vgl. Koalitionsvertrag 2018, Z. 4467ff.; 4478f; 4472f.

<sup>5</sup> Vgl. Rothgang et al.: BARMER GEK Pflegereport 2016, S.48.

<sup>6</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Januar 2018, S.63.

<sup>7</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht März 2017, S. 11.

Hinzu tritt nun der erhöhte Personalbedarf, der sowohl durch ein Sofortprogramm unmittelbar Kosten verursacht, als auch langfristig die Personalausgaben deutlich ansteigen lassen wird.

Pflegebedürftige tragen dabei bereits rund die Hälfte der Pflegekosten selbst und sind bezüglich ihrer Absicherung im Alter mehr und mehr verunsichert. Leider wurde eine Verbesserung der mangelhaften Dynamisierungsregel aus § 30 SGB XI, die zu einem stetigen Kaufkraftverlust der Leistungen führt, noch immer nicht politisch angegangen.<sup>8</sup> Die nun zu erwartenden Mehrkosten aufgrund der zu erwartenden und notwendigen Stärkung der Pflegekräfte verschärfen die Problematik. Der vzbv begrüßt selbstverständlich trotzdem die Ankündigungen aller Parteien, bezüglich des Personalmangels in der Pflege tätig werden zu wollen, um die pflegerische Versorgung in Deutschland flächendeckend sicherzustellen, vollumfänglich.

---

<sup>8</sup> Vgl. vzbv: Angst vor zu hohen Pflegekosten, Meldung vom 25. September 2017, <https://www.vzbv.de/meldung/angst-vor-zu-hohen-pflegekosten> (abgerufen am 05.04.2017).

## II. EINLEITUNG

Am 18. April 2018 führt der Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestags eine Anhörung zu den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Sofortprogramm für mehr Personal in der Altenpflege“ und der Fraktion DIE LINKE „Sofortprogramm gegen den Pflegenotstand in der Altenpflege“ durch. Beide Anträge sehen sowohl den zugespitzten Personalmangel in der Pflege und den Bedarf, unmittelbar über Sofortprogramme tätig werden zu müssen. Sie verkennen dabei auch nicht die damit einhergehenden Finanzierungsfragen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert eine Auflösung des Pflegevorsorgefonds zur Finanzierung eines Sofortprogrammes zur Personalrekrutierung und tarifgerechten Entlohnung des Pflegepersonals. Daneben soll dieses Programm durch eine Ausbildungsinitiative, Anreize für die Rückkehr in Vollzeit, ein Wiedereinstiegsprogramm und bessere Gesundheitsvorsorge begleitet werden. Zudem sehen die Abgeordneten Potenzial in der Weiterqualifizierung von Pflegehelfern zu Fachkräften.

Die Fraktion DIE LINKE fordert in ihrem Antrag ein Sofortprogramm gegen den Pflegenotstand bestehend aus zwei Eckpunkten: einem bundeseinheitlichen, verbindlichen Personalschlüssel von 1:2 tags und 1:20 nachts verbunden mit einer Mindestfachkraftquote von 50 Prozent und eine Umwidmung des Pflegevorsorgefonds in einen Pflegepersonalfonds. Des Weiteren fordern die Abgeordneten unter anderem Verbesserungen der Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte durch einen bundeseinheitlichen Pflege Mindestlohn.

Der vzbv bedankt sich beim Ausschuss für Gesundheit für die Gelegenheit, zu den vorliegenden beiden Anträgen Stellung nehmen zu können.

## III. BEWERTUNG EINZELNER ANTRAGS- PUNKTE

### 1. PFLEGEVORSORGEFONDS NUTZEN

Der mit dem PSG I geschaffene und von Anfang an umstrittene Pflegevorsorgefonds nach § 131ff. SGB XI, der 0,1 Prozent der Beiträge der sozialen Pflegeversicherung kapitaldeckend anlegt (ca. 1,2 Milliarden Euro/Jahr), kann nicht als zukunftssichernde Anlage zur Beitragsstabilisierung angesehen werden. Die Strategie der reinen Überbrückung der Jahre 2035-55 greift zu kurz, da nach den geburtenstarken Jahrgängen ab 2055 zwar voraussichtlich die Ausgaben der Pflegeversicherung, nicht aber die Beiträge sinken werden. Dies begründet sich daraus, dass voraussichtlich die Anzahl der Beitragszahler gemeinsam mit der Anzahl der Pflegebedürftigen abnehmen wird. Der Beitragssatz wird somit auf seinem hohen Niveau verbleiben müssen.<sup>9</sup> Daher braucht es eine langfristige solide Strategie zur Finanzierung der Pflegeversicherung.

Die Verwendung der Mittel des Fonds war von Anfang an nicht ausreichend vor den Begehrlichkeiten der Politik geschützt und könnte bis zum Jahre 2035 bereits zweckentfremdet verbraucht sein.<sup>10</sup> Der Pflegevorsorgefonds muss nach Ansicht des vzbv jedoch den Pflegebedürftigen in der Praxis als Leistung der Sozialen Pflegeversicherung auch tatsächlich zu Gute kommen. Aktuell braucht es insbesondere zusätzliches Fachpersonal für eine qualitative Versorgung. Eine Auflösung des Fonds und eine Verwendung der Gelder für aktuelle Aufgaben der Pflegeversicherung sind daher als zielführend anzusehen. Zudem bringe ein Zufluss der ansonsten in den Fonds abgeführten Beiträge von 0,1 Prozent jährlich rund 1,2 Milliarden auf der Einnahmenseite der Pflegeversicherung, die wie oben ausgeführt dringend benötigt werden.

Mit dem PSG II wurde für Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen in § 43b SGB XI ein Anspruch auf zusätzliche Betreuung, die über die notwendige Versorgung hinausgeht, eingeräumt. Das hierzu benötigte Personal wird nach Maßgabe von § 84 Absatz 8 und § 85 Absatz 8 SGB XI nach Anzahl der Pflegebedürftigen und außerhalb des Pflegesatzverfahrens vollständig von der gesetzlichen oder privaten Pflegeversicherung finanziert. Eine Belastung der Pflegebedürftigen oder der Sozialhilfe ist dabei ausgeschlossen.<sup>11</sup> Eine analoge Anwendung auf die kommenden Personalkosten ist denkbar und wünschenswert, damit sich die Mehrkosten nicht in den jetzt schon hohen Eigenanteilen der pflegebedürftigen Menschen niederschlagen.<sup>12</sup>

Der vzbv schließt sich der Meinung an, dass der Pflegevorsorgefonds in Anbetracht der finanziellen Lage der gesetzlichen Pflegeversicherung für die Bewältigung der aktuellen personellen Probleme in der Pflege eingesetzt werden sollte, ob nun in Form einer Umwidmung oder Auflösung – beides ist denkbar und umsetzbar.<sup>13</sup> Eine

<sup>9</sup> Vgl. Rothgang & Arnold 2011: Gutachten Pflegebürgerversicherung, S. 68.

<sup>10</sup> Vgl. Udsching/Schütze/Bassen, 5. Aufl. 2018, SGB XI § 133 Rn. 5.

<sup>11</sup> Vgl. KassKomm/Leitherer, 97. EL Dezember 2017, SGB XI § 43b Rn. 1-6.

<sup>12</sup> Siehe auch: Bündnis für gute Pflege: Mehr Personal für bessere Pflege. Meldung vom 30. Oktober 2017, <https://www.vzbv.de/meldung/mehr-personal-fuer-bessere-pflege> (abgerufen am 05. April 2018).

<sup>13</sup> Vgl. WD 9 - 3000 - 045/17, S. 9.

Finanzierung des zusätzlichen Personals analog § 43b SGB XI entlastet die Pflegebedürftigen und ist somit zu begrüßen.

## 2. PERSONALSCHLÜSSEL UND FACHKRAFTQUOTE VOR 2020

Die Pflegekassen sind qua Gesetz nach § 12 Absatz 1 Satz 1 SGB XI zur Sicherstellung der pflegerischen Versorgung verpflichtet. Nur durch ausreichendes Fachpersonal kann die Pflege sichergestellt und Qualität gewährleistet werden. Der vzbv begrüßte von Anfang an die Erarbeitung eines wissenschaftlichen Verfahrens zur Personalbemessung nach § 113c SGB XI bis zum Jahr 2020.<sup>14</sup> Er stellt jedoch auch fest, dass es noch immer an den gesetzlichen Grundlagen zur tatsächlichen Umsetzung des Instruments (etwa in den Landesrahmenverträgen) und an Kontroll- und Sanktionierungsmechanismen fehlt.<sup>15</sup> Eine Etablierung ist vor 2021 nicht zu erwarten. In Anbetracht des offensichtlichen Personalmangels und zur Sicherung der Qualität in der Pflege muss jedoch unmittelbar gehandelt werden. Daher ist es erforderlich bis zur Umsetzung des neuen Verfahrens den höchsten Personalrichtwert der Bundesländer für ganz Deutschland festzuschreiben. Die Fachkraftquote von 50 Prozent, die bereits in den meisten Ländern rahmenvertraglich vereinbart ist, sollte bundesweit gelten, um die Qualität der Pflege zeitnah flächendeckend sicherzustellen und damit auch die Arbeitsbedingungen für die Pflegekräfte verbessern zu können.

Ein einheitlicher Personalrichtwert (höchster Richtwert der Länder) und eine Fachkraftquote von 50 Prozent müssen unmittelbar bis zur Entwicklung des Personalbemessungsinstruments für alle Einrichtungen verbindlich gelten. Zudem muss die Umsetzung des bis 2020 zu entwickelnden Personalbemessungsinstruments gesetzlich festgeschrieben werden.

## 3. ATTRAKTIVITÄT DES PFLEGEBERUFS STEIGERN

Die Fachkräfteengpassanalyse zeigt, dass es noch immer an Fachkräften in der Altenpflege mangelt. Auf 100 Stellen kamen 2017 laut dieser Analyse lediglich 29 Arbeitslose<sup>16</sup>. Zum Vergleich: 2016 waren es noch 38.<sup>17</sup>

Die „Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive“ der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in den Jahren 2012-2015 zeigte anscheinend Wirkung.<sup>18</sup> Wie der Zwischenbericht zeigte, haben sich die Eintritte in berufliche Weiterbildungen/Umschulungen mit Abschluss als Fachkraft in diesen Jahren gesteigert. Die Bundesagentur für Arbeit finanzierte bis Ende 2017 dreijährige Ausbildungen vollständig. Laut Bundesagentur standen 2016 31.000 arbeitssu-

<sup>14</sup> Vgl. vzbv: Die Zukunft der Pflege – Finanzierung und Personalausstattung jetzt angehen. Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 29. Mai 2017.

<sup>15</sup> Vgl. Greß/Stegmüller: pg-papers 01/2016, S. 30f.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2017, S. 17.

<sup>17</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt Altenpflege – Aktuelle Entwicklungen, September 2016, S. 9.

<sup>18</sup> Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/aeltere-menschen/altenpflegeausbildung/ausbildungs-und-qualifizierungsoffensive/ausbildungs--und-qualifizierungsoffensive-altenpflege/77248?view=DEFAULT> (abgerufen am 11. April 2018).

chende Pflegehelfer dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, gesucht wurden hingegen gerade 7.200.<sup>19</sup> Ein Großteil dieser Menschen könnte ein Interesse an einer Weiterqualifizierung haben. Eine erneute Qualifizierungsoffensive in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit und anderen maßgeblichen Akteuren ist daher als fruchtbar und positiv zu beurteilen. Der vzbv weist aber an dieser Stelle nachdrücklich darauf hin, dass sich die entstehenden Kosten nicht durch das Ausbildungsumlageverfahren letztlich in gestiegenen Eigenanteilen der Pflegebedürftigen wiederfinden dürfen.

Des Weiteren ist eine bessere Entlohnung des Pflegepersonals in der Altenpflege geboten. Im Vergleich zur Krankenhauspflege verdienen Fachkräfte in der Altenpflege im Durchschnitt bislang gerade einmal so viel wie Helfer in der Krankenpflege.<sup>20</sup> Es darf sich nicht auf dem Idealismus der Pflegekräfte ausruhen werden, die täglich eine höchst anstrengende und anspruchsvolle Tätigkeit ausüben. Eine angemessene Entlohnung ist ein wichtiger Schritt um den Beruf attraktiver zu machen.

Insgesamt braucht es ein umfangreiches Maßnahmenbündel zur Stärkung der Pflegeberufe. Die reine Verbesserung der Honorierung reicht hierzu keinesfalls aus. Die Arbeitsbedingungen müssen deutlich verbessert und ebenso die gesellschaftliche Wertschätzung für die wertvolle und unersetzbare Arbeit der zahlreichen Pflegenden in Deutschland endlich erreicht werden.

Der vzbv sieht noch einen wesentlichen Aspekt, welcher in den beiden Anträgen von den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE nicht enthalten ist. Auch im Bereich der Pflege gewinnt die Digitalisierung zunehmend an Bedeutung und wird daher aus Sicht des vzbv erfreulicherweise auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ausdrücklich erwähnt.<sup>21</sup> Digitale Anwendungen bei der Dokumentation wie auch technische Assistenzsysteme können insbesondere für das Pflegepersonal, aber auch für die gesamte Personalsituation in der Pflege entlastend wirken und daneben dem pflegebedürftigen Menschen mehr Selbstständigkeit ermöglichen. Ein Diskurs über sinnvolle Anwendungen in der Pflege und eine Förderung dieser Bereiche muss erfolgen.<sup>22</sup> Aus Sicht des vzbv bedeutet der Einbezug von Technik keinesfalls den Ersatz von Pflegekräften durch Technik, vielmehr sollte diese zur Entlastung und somit zu mehr Zeit für persönliche Zuwendung beitragen.

---

<sup>19</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt Altenpflege – Aktuelle Entwicklungen, September 2016, S. 8.

<sup>20</sup> Statistisches Bundesamt, IAB.

<sup>21</sup> Vgl. Koalitionsvertrag 2018, Z. 4742ff.; [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1) (abgerufen am 11. April 2018).

<sup>22</sup> Siehe auch: vzbv: Pflege: Digitale Anwendungen ermöglichen, Meldung vom 24. November 2017, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/pflege-digitale-anwendungen-ermoeglichen> (abgerufen am 05. Mai 2018).