ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kochskämper, Susanna

Research Report

Altenpflegepersonal: Neue Personalbemessung - und nun?

IW-Kurzbericht, No. 16/2020

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Kochskämper, Susanna (2020) : Altenpflegepersonal: Neue Personalbemessung - und nun?, IW-Kurzbericht, No. 16/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/214738

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IW-Kurzbericht 16/2020

Altenpflegepersonal: Neue Personalbemessung - und nun?

Susanna Kochskämper / Susanne Seyda, 25. Februar 2020

In dieser Woche stellt die Bundesregierung vor, wie die Personalschlüssel in Pflegeheimen künftig berechnet werden sollen. Ziel ist es, ein bundeseinheitliches Instrument einzuführen, das mehr Transparenz und damit mehr Sicherheit mit Blick auf die Pflegequalität schafft. Wird es jedoch zu scharf gestellt, drohen neue Verwerfungen – gerade angesichts bestehender Fachkräfteengpässe.

Wie viel Pflegepersonal in einem Pflegeheim notwendig ist und wie hoch dabei der Anteil an qualifizierten Pflegefachkräften, die eine dreijährige Ausbildung absolviert haben, sein muss – das ist in Deutschland bisher nicht einheitlich geregelt. Zwar gibt es Personalschlüssel, nach denen sich Pflegeheime richten müssen, und in denen festgelegt ist, wieviel Pflegepersonal je Pflegebedürftigem vorhanden sein muss. Diese Personalschlüssel werden jedoch innerhalb der sogenannten Landesrahmenverträge und innerhalb der Heimgesetze auf Bundesländerebene festgelegt. Die Regeln hierzu sind unterschiedlich: So gilt beispielsweise in Bayern für Pflegegrad 5 in der vollstationären Pflege ein Personalschlüssel von 1:1,79 (rechnerisch ist eine Pflegekraft für 1,79 Pflegebedürftige zuständig), in Mecklenburg-Vorpommern hingegen von 1:2,48 bis 1:1,76.

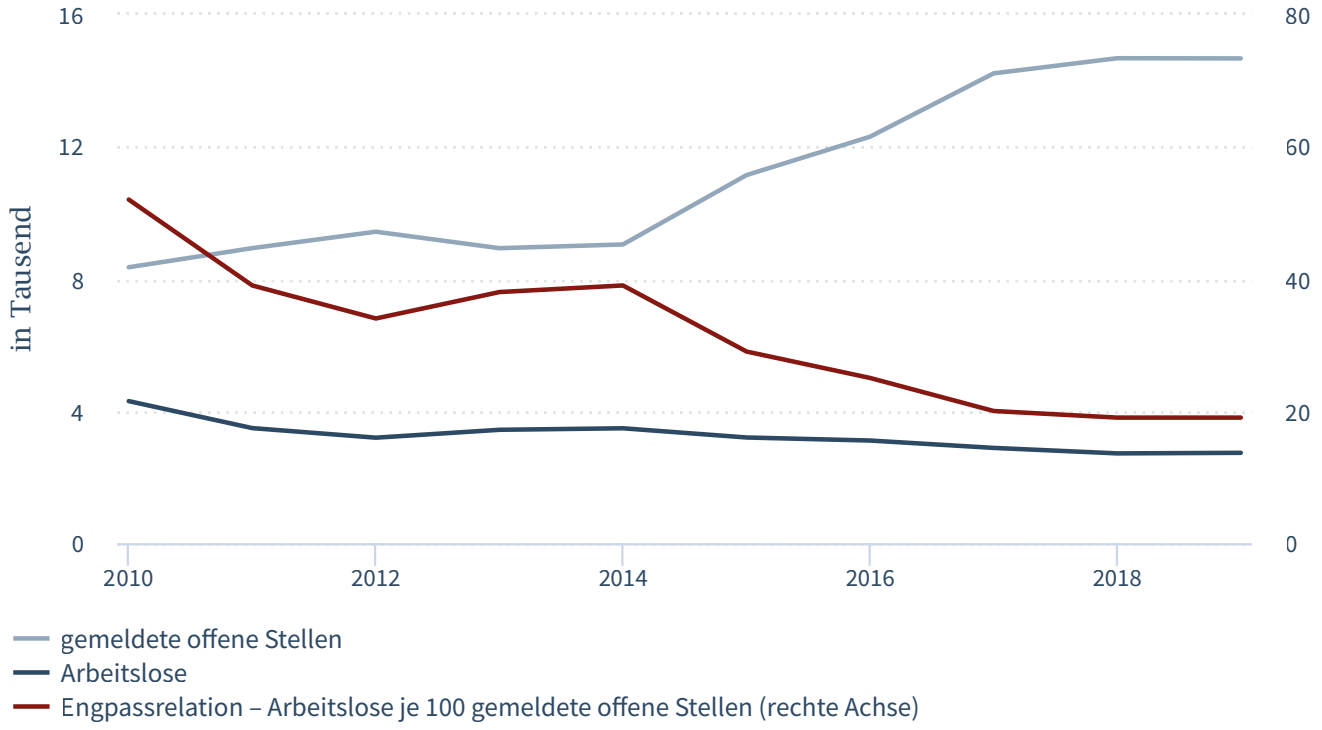
Eine (pflege-)wissenschaftliche Begründung für diese Unterschiede gibt es nicht – im Gegenteil: Geht man davon aus, dass nur mit einer gewissen (Mindest-)Personalausstattung ein Mindestmaß an gewünschter Pflegequalität möglich ist, ist nicht ersichtlich, weshalb diese in Bayern anders sein sollte als in Mecklenburg-Vorpommern.

Das neue Instrument zur Personalbemessung soll nun eine bundesweit einheitliche Berechnungsmethode schaffen. Berücksichtigt werden unter anderem die Schwere der Pflegebedürftigkeit der Bewohner ebenso wie die Unterscheidung nach Tätigkeiten, die eine Pflegehilfskraft ausführen kann oder für die eine Pflegefachkraft notwendig ist. Sollten in Zukunft bundesweit alle Pflegeeinrichtungen dieses Berechnungsverfahren einsetzen, steigt die Transparenz und die Menschen können davon ausgehen, dass in allen Bundesländern nach gleichen Maßstäben gepflegt wird.

Risiken durch zu enge Auslegung

Allerdings bringt das neue Bemessungsverfahren auch Risiken mit sich: Die Personalausstattung eines Pflegeheims ist zwar ein Maß für die strukturelle Qualität, in der gepflegt wird. Dennoch kann sich die Qualität der Pflege selbst bei einheitlicher Personalbemessung im Ergebnis stark unterscheiden, wenn beispielsweise un-

Fachkräfteengpass - Altenpflege (Fachkraft)



Quelle: IW-Berechnungen auf Basis von Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit

terschiedliche technische Hilfsmittel zur Verfügung stehen, wenn sich die Kooperation mit Ärzten und Therapeuten unterscheidet oder wenn ein unterschiedliches Pflegeverständnis herrscht (s. hierzu auch Mitchel et al., 1998).

Starre Bemessung als Innovationshemmnis

Dies vor Augen sollte auch ein neues einheitliches Personalbemessungsinstrument nicht als starres Korsett verstanden werden, das ab jetzt jedes Pflegeheim einhalten muss. Denn das kann innovativen Trägern Gestaltungsspielräume nehmen. So ist es möglich, dieselbe Pflegequalität – mit Blick auf das Wohlbefinden der Bewohner – mit einer anderen Personalzusammensetzung oder einer anderen Arbeitsorganisation zu erreichen als im neuen, einheitlichen Personalbemessungsverfahren vorgesehen. Schließlich ist ein solches Personalbemessungsinstrument nur Ausdruck des gegenwärtigen Kenntnisstands: Es misst, welche Personalausstattung bei heutigen Arbeitsbedingungen, heute vorhandenen technischen Hilfsmitteln und heutiger Arbeitsorganisation optimal wäre. Um Träger von Pflegeeinrichtungen zu ermutigen, innovative Ansätze der Arbeitsorganisation zu verfolgen und neue Technologien einzusetzen, bedarf es aber Flexibilität im Personalmix.

Fachkräfteengpass in der Altenpflege

Innovationen – sei es hinsichtlich der Arbeitsorganisation als auch mit Blick auf technische Neuerungen – können in der Pflege ein wichtiger Baustein sein, um die zukünftige Versorgung zu gewährleisten, da die Pflegeberufe bereits heute durch starke Engpässe gekennzeichnet sind.

In den Altenpflegeberufen bestehen seit langem Fachkräfteengpässe, die sich zwischen 2011 und 2018 deutlich verschärft haben – und das, obwohl die Beschäftigung in der Altenpflege seit 2013 stark angestiegen ist: So waren laut Daten der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2018 rund 30 Prozent mehr Altenpflegehelfer und knapp 22 Prozent mehr Altenpflegefachkräfte sozialversicherungspflichtig beschäftigt als im Jahr 2013. Dennoch ist der Personalbedarf bei Weitem nicht gedeckt

(Abbildung): Kamen im Jahr 2011 noch 52 Arbeitslose auf 100 gemeldete offene Stellen, waren es im Jahr 2019 nur noch 19. Der tatsächliche Engpass ist wahrscheinlich noch größer, da Schätzungen zufolge nur etwa jede zweite Stelle bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) gemeldet wird (IAB, 2018; zur Methodik vgl. auch Burstedde et al., 2017; Deutscher Bundestag, 2019). Das bedeutet: Auch wenn die neue Personalbemessung eine höhere Anzahl an Fachkräften als optimal ausweist, sind diese momentan nicht ohne Weiteres auf dem Markt verfügbar. Diese Erfahrung wurde bereits mit dem seit dem 1.1.2019 gültigen Pflegepersonal-Stärkungsgesetz (PpSG) gemacht. Für die 13.000 neu geschaffenen (und durch zusätzliche Krankenkassenmittel refinanzierten) Stellen für Pflegeheime wurden bis Mitte desselben Jahres nur 2.800 Anträge seitens der Pflegeeinrichtungen gestellt (Deutscher Bundestag, 2019).

Zwar ergibt sich aus dem neuen Personalbemessungsinstrument auch ein erhöhter Personalbedarf für Altenpflegehelfer in Pflegeheimen, deren Beruf bisher keinen Engpass aufweist. Allerdings ist auch in dieser Berufsgruppe das Verhältnis von Arbeitslosen je offenen Stellen seit 2010 deutlich gesunken: Kamen im Jahr 2010 noch 1.132 Altenpflegehelfer auf 100 gemeldete offene Stellen, waren es im Jahr 2019 nur noch 343.

Werden vor diesem Hintergrund den Pflegeheimen in Zukunft (noch) engere Vorgaben gemacht, welche Personalausstattung sie vorzuhalten haben, kann dies für die Pflege auch Folgendes bedeuten: Droht einem Träger der Entzug seiner Betriebserlaubnis, weil er für die von ihm angebotenen Plätze nicht ausreichend Personal findet, kann es notwendig sein, Pflegeplätze stillzulegen mit der Folge, dass entsprechend weniger Pflegebedürftige versorgt werden können.

Wichtig ist es daher, dass der Gesetzgeber beziehungsweise die Verantwortlichen in den Bundesländern und in den Krankenkassen mit Augenmaß vorgehen. Das bedeutet nicht, dass die Pflegequalität außer Acht gelassen werden soll. Zu überprüfen ist vielmehr, ob ein Pflegeheim die (erwünschte) Qualität der Pflege – und gemeint ist hier das Ergebnis der Pflege – auch auf anderen Wegen – durch technische Innovationen oder Veränderungen der Arbeitsorganisation u. a. – erreichen kann.

Literatur

Burstedde, A. / Malin, L. / Risius, P., 2017, Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Rezepte gegen den Fachkräftemangel: Internationale Fachkräfte, ältere Beschäftigte und Frauen finden und binden, https://www.kofa.de/fileadmin/Dateiliste/Publikationen/Studien/KOFA_Studie_4_2017_Fachkraefteengpaesse_in_Unternehmen_Rezept_gegen_Fachkraeftemangel.pdf [20.02.2020]

Deutscher Bundestag, 2019, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Westig, Michael Theurer, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/12436, https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/129/1912965.pdf [20.02.2020]

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2018, IAB-Stellenerhebung, https://www.iab.de/stellenerhebung/download [20.2.2020]

Mitchell, P.H. / Ferketich, S. / Jennings, B.M., 1998, Quality health outcomes model, in: American Academy of Nursing Expert Panel on Quality Health Care, 30(1)