

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Ausbildung in der Pflegefachhilfe

Die Arbeitnehmerkammer wurde als Trägerin öffentlicher Belange seitens der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Pflegefachhilfe gebeten. Dieser Bitte kommen wir mit folgenden Ausführungen nach.

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt grundsätzlich eine Neuregelung der Ausbildung im Bereich der Pflegeassistenten- bzw. -hilfsberufe, den vorliegenden Entwurf einer einjährigen Ausbildung zur Pflegefachhilfe lehnt die Arbeitnehmerkammer jedoch aus grundsätzlichen Erwägungen sowie auch entlang einzelner unzureichend ausgestalteter Inhalte ab.

Mit der Einführung des neuen Personalbemessungsverfahrens (PeBeM) sollen zukünftig höhere Personalschlüssel in der stationären Langzeitpflege realisiert werden. Der Personalmehrbedarf soll in erster Linie durch zusätzliche Hilfs- bzw. Assistenzkräfte auf Qualifikationsniveau 3 (QN3) des deutschen Qualifikationsrahmens gedeckt werden. Es besteht also zukünftig und mit hoher zeitlicher Dringlichkeit ein erheblicher Mehrbedarf an qualifizierten Assistenzkräften. Aus berufs- und versorgungspolitischer Sicht ist dies der Zeitpunkt, um den Pflegeassistentenberuf bundeseinheitlich und durchlässig zur – weiterhin und künftig ebenfalls stark nachgefragten! – Pflegefachkraft zu gestalten. Wir sehen dabei die umfängliche Etablierung einer nur einjährigen Pflegehilfeausbildung nicht als geeignet an, um die Attraktivität des Berufsfeldes zu erhöhen und zukünftigen Beschäftigten eine fundierte Ausbildung mit Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Dies wird aber notwendig sein, um Auszubildende gewinnen und Beschäftigte auch langfristig im Berufsfeld der Pflege halten zu können. Hinzu kommt, dass Hilfskräfte in der Altenpflege häufig in Teilzeit arbeiten – eine existenzsichernde Tätigkeit ist auf Hilfskraft-Niveau in diesem überwiegend frauengeprägten Berufsfeld damit kaum möglich. Auch frauenpolitisch ist die Ausweitung solcher Arbeitsverhältnisse daher problematisch.

Als kritisch sehen wir insbesondere die folgenden Punkte an, die wir im Anschluss ausführlicher begründen werden:

- Die Ausbildung erfüllt qualitativ nur minimale fachliche Anforderungen. Gebraucht werden jedoch zukünftig hochwertig ausgebildete Assistenzkräfte, um Pflegefachkräfte tatsächlich effektiv entlasten zu können – und damit auch die weitere Berufsfucht zu stoppen. Der Fokus auf eine einjährige Ausbildung trägt zudem zur Dequalifizierung der Pflege als Profession bei.
- Als nicht generalistische Ausbildung ist die Ausbildung nicht zeitgemäß, sie bietet zudem keinerlei Durchlässigkeit im Sinne einer Höherqualifizierung zu den generalistischen Assistenz-/oder Fachkraftausbildungen. Für die Auszubildenden bedeutet sie eine Sackgasse. Sie ermöglicht weder sektorale, noch horizontale oder räumliche Mobilität.

In der Pflege besteht dringender Bedarf an hochwertig ausgebildeten Assistenzkräften

Im Bereich der Pflege besteht bereits akut ein erheblicher Fachkräftemangel. Die aktuelle bundesweite Studie der Arbeitnehmerkammer „Ich pflege wieder, wenn ...“¹ hat aufgezeigt, dass bei verbesserten Arbeitsbedingungen – und insbesondere besseren Personalschlüsseln – aus dem Beruf ausgestiegene Pflegekräfte in großer Zahl in den Beruf zurückkommen würden und Teilzeitkräfte bereit wären, ihre Stunden aufzustocken. Gute Arbeits- und Ausbildungsbedingungen in der Pflege sind eine wichtige Stellschraube, um dem zukünftigen Fachkräftemangel zu begegnen.

Ein Prüfauftrag zur Entwicklung einer einjährigen generalistischen Pflegehelfer:innenausbildung² kommt zu dem Ergebnis, dass in einem Teil der derzeitigen Helferausbildungen in Bremen, die gemäß PeBeM auf QN3 geforderten Kompetenzen nicht vollumfänglich vermittelt werden, insbesondere in Bezug auf einfache medizinisch-therapeutische Aufgaben. Auch daraus resultiert Handlungsbedarf. Zur Erfüllung des Personalbedarfs nach PeBeM in erster Linie auf einjährig ausgebildete Hilfskräfte zur Unterstützung der Fachkräfte zu setzen, konterkariert jedoch das Ziel der effektiven Entlastung der Pflegefachkräfte. Die zugrunde liegende Annahme eine einjährige Ausbildung wäre ausreichend zur Erbringung qualitativ angemessener Pflege, trägt zudem zur Dequalifizierung der Profession Pflege bei.

Der Pflegefachhilfe fehlt die Anschlussfähigkeit – Mobilität wird weder sektoral, horizontal noch räumlich ermöglicht

Zur Erhöhung der Attraktivität der Fachkraftausbildung und um geänderten Anforderungen in der Pflege gerecht zu werden, wurde die Fachkraftausbildung mit dem Pflegeberufegesetz in den letzten Jahren als generalistische Pflegeausbildung ausgestaltet. Ausbildungsangebote unterhalb des Fachkraftniveaus sollten hinter diesen Anspruch nicht zurückfallen. Die geplante Pflegefachhilfe-Ausbildung suggeriert dem Namen nach eine generalistische Ausrichtung, ist jedoch in Bezug auf das Berufsfeld allein auf den Bereich der Alten- bzw. Langzeitpflege beschränkt. Die Ausbildung enthält einen kleinen Ausblick auf die Pflege im Krankenhaus, bietet jedoch **keine Anschlussfähigkeit an die generalistische Ausbildung, weder an die zweijährige Assistenz- noch die dreijährige Fachkraftausbildung.**

Da der Prüfauftrag³ zu dem Schluss kommt, dass eine einjährige generalistische Pflegehelfer:innenausbildung nicht zu realisieren ist, muss folgerichtig von einer einjährigen Ausbildung Abstand genommen werden.

Die Ausbildung führt zu keinem vollwertigen Berufsabschluss, die Auszubildenden profitieren auch nicht durch den Erwerb eines höheren Schulabschlusses. Für die Beschäftigten wird eine solche Ausbildung zu einer Sackgasse. Der Erwerb eines mittleren Schulabschlusses sollte mit der Einführung einer Pflegeassistentenausbildung unbedingt ermöglicht werden, um einen Zugang zur Fachkraftausbildung zu ermöglichen.

Eine bundeseinheitliche Regelung zu den Pflegeassistentenberufen, die im Koalitionsvertrag angekündigt wurde, steht nach wie vor aus. Viele Bundesländer, wie z.B. Hamburg und Niedersachsen setzen ausschließlich auf zweijährige Assistenzbildungen, andere auf 18-monatige Ausbildungen. **Die berufliche Mobilität von nur einjährig und nicht generalistisch ausgebildeten Pflegehilfskräften ist damit sehr eingeschränkt.**

¹ Vgl. Auffenberg, J. et al.: „Ich pflege wieder, wenn ...“. Potenzialanalyse zur Berufsrückkehr und Arbeitszeitaufstockung von Pflegefachkräften, Arbeitnehmerkammer Bremen, April 2022.

² vgl. Darmann-Finck, I./Cordes, J.: Prüfauftrag einer einjährigen generalistischen Pflegehelfer*innenausbildung. Ergebnisbericht, Uni Bremen Campus GmbH, UBC-Zentrum für Pflege und Bildung, 31. März 2021.

³ ebd.

Hamburger Modell als Vorbild

Das Land Hamburg setzt im Bereich der Pflegehilfe/-assistenz bereits seit 2007 ausschließlich auf eine zweijährige generalistische Ausbildung zur Gesundheits- und Pflegeassistenz. Ein Zugang zur Ausbildung ist dort auch regulär ohne Schulabschluss möglich. Auszubildende ohne vorherigen Schulabschluss erwerben mit Abschluss der Ausbildung die einfache Berufsbildungsreife, Auszubildende mit Durchschnittsnote 3,0 erwerben den Mittleren Schulabschluss. Eine Durchlässigkeit zur dreijährigen Ausbildung ist gegeben. Als Umschulung kann die Ausbildung auf 16 Monate verkürzt werden. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer wäre das Hamburger Modell einer fundierten und generalistischen zweijährigen Ausbildung, mit maximal niedrigschwelligen Zugangsmöglichkeiten sowie der Möglichkeit mit der Ausbildung einen (höheren) Schulabschluss zu erwerben, ein Modell, das sich Bremen zum Vorbild nehmen sollte.

Bei Einführung einer zweijährigen Ausbildung ist entscheidend, auf bundespolitischer Ebene darauf hin zu wirken, dass die Finanzierung einer Aufstiegsausbildung zur Fachkraft über das Qualifizierungschancengesetz – anders als derzeit – auch nach Abschluss einer zweijährigen Assistenzausbildung ermöglicht wird. Ohne eine solche Regelung, droht auch eine zweijährige Assistenzausbildung zur Sackgasse zu werden.

Kommentierung des Gesetzes und der Verordnung im Einzelnen

(aufgrund der Kürze der Frist gehen wir hier nur auf einige ausgewählte Punkte ein)

➤ unzureichendes Sprachniveau (zu §2 und §6)

Die Erteilung der Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung wird von für die Ausübung der Berufstätigkeit erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache abhängig gemacht. Dem stimmen wir zu. In der Begründung wird hier jedoch auf ein Sprachniveau von B1 zur Orientierung verwiesen. Dieses halten wir für zu niedrig. Vor dem Hintergrund der höheren Verantwortung, die Hilfskräfte in der Pflege zukünftig übernehmen sollen, angesichts der Anforderung sowohl mit den Pflegebedürftigen als auch deren Angehörigen angemessen kommunizieren zu können, gehen wir davon aus, dass ein reales Sprachniveau von B2 eine unabdingbare Voraussetzung für das Führen der Berufsbezeichnung sein sollte (siehe auch Ausbildungsziele §4, Absatz (3), Satz 1b). Ein Sprachniveau von B1 erscheint vielmehr als Zugangsvoraussetzung zur Ausbildung sinnvoll, um dem Unterricht und der praktischen Anleitung ausreichend folgen zu können.

Laut Verordnung (Artikel 2, §2) sind im berufsübergreifenden Lernbereich bis zu 130 Stunden für Deutschunterricht vorgesehen, diese scheinen insbesondere auf den Spracherwerb zu zielen. Für den Erwerb eines B2-Niveaus von Auszubildenden mit wenig Deutschkompetenz zu Beginn der Ausbildung ist ein solcher Stundenumfang nicht ausreichend.

➤ unzureichendes Unterrichtsangebot & fehlende schulische Höherqualifizierung (zu §5 Satz Absatz 4 und §6)

In §5 werden als Minimalanforderung 720 Stunden theoretischer und praktischer Unterricht festgelegt. Hiermit liegt der schulische Ausbildungsumfang 130 Stunden unter den Anforderungen der bisherigen bremischen Altenpflegehilfe Ausbildung. Wir bezweifeln, dass in der verkürzten Zeit – und angesichts der avisierten Zielgruppe – die zu erreichenden höheren Anforderungen vermittelt werden können. In der Verordnung (Artikel 2, §2 Absatz 2) sind zusätzliche 130 Stunden als berufsübergreifender Lernbereich vorgesehen, es ist zumindest sehr irritierend, dass diese nicht auch im Gesetz verankert werden.

Wir begrüßen die niedrigschwelligen Zugangsvoraussetzungen zur Ausbildung gemäß §6.

Wenn die Pflegefachhilfe kein Sackgassenberuf sein, sondern Aufstiege bis zum Fachkräfteniveau ermöglicht soll, ist es jedoch zwingend erforderlich das Unterrichtsangebot so zu erweitern, dass optional der Erwerb des Mittleren Schulabschlusses möglich wird.

➤ **ungeklärte Finanzierung der betrieblichen Ausbildung (zu §9)**

Es ist zu begrüßen, dass die Ausbildung zukünftig insbesondere als betriebliche Ausbildung konzipiert ist. Eine entsprechende Finanzierung sollte zeitnah sichergestellt werden. Irritierend ist, dass trotz Konzipierung als betrieblicher Ausbildung in Gesetz und Verordnung in erster Linie von Schülern und Schülerinnen und nicht von Auszubildenden gesprochen wird.

➤ **unzureichende Regulierung der Ausbildungsvergütung (zu §16)**

Die Festlegung einer „angemessenen“ Ausbildungsvergütung ist unzureichend. Dies sollte in „eine sozialversicherte tarifliche oder mindestens ortsübliche Vergütung“ geändert werden.

➤ **fehlende Durchlässigkeit für Hilfskräfte mit langer Berufspraxis (zu §22)**

Die Zulassung zur Externenprüfung ermöglicht eine Durchlässigkeit nur von oben, d.h. für Auszubildende, die zuvor höherwertige Ausbildungen begonnen haben. Wünschenswert wäre hier auch eine höhere Durchlässigkeit für Hilfskräfte, die ohne gleichwertige Qualifikation bereits seit Jahren in der Pflege tätig sind. Beschäftigte mit QN1 oder QN2 stellen bisher die größte Beschäftigtengruppe bei den Hilfskräften in der Pflege. Hilfskräften, die z.B. analog zu §45 des Berufsbildungsgesetzes mindestens die eineinhalbfache Zeit der regulären Ausbildungsdauer in dem Berufsfeld tätig gewesen sind und adäquate fachliche Weiterbildungen nachweisen können, sollte ein Zugang zur Externenprüfung ebenfalls ermöglicht werden. Entsprechende fachtheoretische und fachpraktische Weiterbildungsangebote zur Vorbereitung auf die Externenprüfung sollten angeboten werden.

➤ **Unzureichende Praxisanleitung (zu Artikel 2, §5)**

Aktuell ist eine Praxisanleitung nur für 10 Prozent der zu absolvierenden Praxisstunden vorgeschrieben, bis Ende 2025 darf von diesem geringen Betreuungsumfang sogar nach unten abgewichen werden. Mit einem so geringen Betreuungsanteil kann eine qualitativ hochwertige Ausbildung nicht sichergestellt werden. Dies gilt umso mehr als die Ausbildung derzeit auf Auszubildende mit geringer schulischer Bildung und nur niedriger Sprachkompetenz zielt. Gerade angesichts des hier adressierten Personenkreises erscheint eine höher Anlei- tungszeit in der Praxis als unbedingt notwendig.

➤ **Relation Lehrkräfte zu Auszubildenden bleibt unreguliert**

Weder im aktuellen Gesetz noch in der Verordnung wird für den schulischen Teil der Ausbildung ein Lehrer/Schüler-Verhältnis festgeschrieben, auch in dieser Hinsicht bleibt die Qualität der Ausbildung unbestimmt.

Personalmehrbedarf in der Pflegehilfe in Bremen

Das Gesundheitsberufe-Monitoring des Landes Bremen⁴ hat aufgezeigt, dass basierend auf der Altersstruktur der aktuell im Land Bremen beschäftigten Altenpflegehilfs-/assistentenkräfte (PHK), die derzeit dem QN3 entsprechen, die Auszubildendenzahlen nahezu verdreifacht werden müssten, nur um den Versorgungsgrad von 2019 aufrechtzuerhalten (155 statt 58 Absolvent:innen jährlich). Mit dem Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz

⁴ Huter/Becker/Kalwitzki/Rothgang: Aktualisierung des Gesundheitsberufe-Monitorings und der Bedarfs- vorausschätzung für ausgewählte Gesundheitsberufe im Land Bremen, Gutachten im Auftrag der Senatorin für Bildung, Gesundheit und Verbraucherschutz, Uni Bremen Campus GmbH, 17.03.2022

wurden bundeseinheitliche Personalanhaltswerte gesetzlich normiert. Diesen zufolge sind ab 1.7.2023 Personalschlüssel refinanzierbar, die zunächst 40% der gemäß PeBeM ausgewiesenen Personallücke schließen würden. Für das Land Bremen ergibt sich daraus (basierend auf der Versorgungssituation von 2019) ein Mehrbedarf von 190 Vollzeitstellen für qualifizierte Pflegehilfskräfte. Laut Gesundheitsberufe-Monitoring arbeiten Hilfskräfte in der Pflege im Jahr 2019 durchschnittlich nur im Umfang von 0,71 Vollzeitstellen. Zur Besetzung von 190 Vollzeitstellen wären demnach zusätzlich knapp 270 qualifizierte PHK notwendig. Bereits im Gesundheitsberufe-Monitoring von 2017⁵ war darauf hingewiesen worden, dass Absolventenzahlen im Bereich der Altenpflegehilfe verdoppelt werden müssten, um den damaligen Status-quo zu halten. Entgegen dieser Empfehlung waren die Absolventenzahlen jedoch rückläufig, ebenso die Zahl der Beschäftigten. Hier ist also bereits seit Jahren dringender Handlungsbedarf ignoriert worden.

Potenziale der berufsbegleitenden Qualifizierung stärker nutzen

Der Arbeitnehmerkammer ist bewusst, dass in den stationären Einrichtungen ein hoher Personalbedarf besteht. Ohne die Versäumnisse der Vergangenheit, die unzureichenden Ausbildungsaktivitäten in den letzten Jahren, wäre die Situation nicht so prekär, wie sie sich derzeit darstellt, diese Erkenntnis hilft aktuell jedoch nicht weiter.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer liegen die größten Potenziale, um zeitnah möglichst viele Hilfskräfte auf QN3 zu gewinnen, in der berufsbegleitenden Qualifizierung von Hilfskräften, die derzeit mit QN1 oder QN2 bereits in der Pflege beschäftigt sind. Diese Kräfte können aufgrund ihrer größeren Vorerfahrung schneller auf ein höheres Niveau qualifiziert werden. Die Möglichkeiten der gezielten modularen fachtheoretischen Weiterbildung und der Öffnung von Externenprüfungen für diese Zielgruppe (vgl. Kommentar zu §22) in einer zukünftig neu regulierten Ausbildung sollten unbedingt genutzt werden.

Juni 2022

Dr. Kai Huter

Referentin für Arbeitsschutz- und Gesundheitspolitik
k.huter@arbeitnehmerkammer.de

⁵ Huter/Runte/Müller/Rothgang: Gesundheitsberufe-Monitoring und Bedarfsvorausschätzung für den Fachkräftebedarf in ausgewählten Gesundheitsberufen im Land Bremen, Uni Bremen Campus GmbH, 6.12.2017.