

# Kein Ende der Systemkrise in Sicht

## Die Altenpflege ist weiterhin in prekärer Lage

---

Die professionelle Altenpflege steckt in der Krise. Nicht erst seit der Corona-Pandemie zeichnet sich ein existenzbedrohender Personal-mangel ab. Doch weder gelingt es bislang den Angestellten selbst, effektiv für die Verbesserung der Verhältnisse einzustehen, noch hat der Staat in angemessenem Tempo die Rahmenbedingungen verändert. Entsprechend erwartungsvoll werden die Reformvorschläge der Ampel-Regierung gelesen.

*Wolfgang Schroeder*

Vom „Pflegernotstand“ war schon 1969 erstmals die Rede. Aber nie war die öffentliche Wahrnehmung der Probleme in dieser Branche so groß wie während der Covid-19-Pandemie. In den letzten zwei Jahren ging es für Altenpflegekräfte schlicht ums Durchhalten und Weitermachen. Währenddessen eilten die politischen Akteure ins Scheinwerferlicht, um lobende Worte zu sprechen und Bilder von gelebter Solidarität zu vermitteln. Konkret wurden jedoch nur Haftplasterchen wie etwa einmalige Bonuszahlungen verteilt und Symptome aufgegriffen. Auch das politische Interesse ebte bald wieder ab. Wie lässt sich erklären, dass die Pflege einerseits als systemrelevant betrachtet wird, andererseits aber keine hinreichenden Interventionen durch das System erfolgen? Und wie lassen sich die Veränderungen der letzten Jahre einordnen?

In den letzten Jahren ist die Altenpflege eine der am schnellsten wachsenden Wirtschafts- und Beschäftigungsbranchen in Deutschland. Der massive Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen (zwischen 2009 und 2019 ist diese Zahl um 76,5 Prozent gestiegen!) in unserer älter

werdenden Gesellschaft führte zu einer entsprechenden Expansion der Pflegebranche. Im genannten Zeitraum wuchs die Anzahl der ambulanten Dienste (Dienste: +66,5 Prozent; Beschäftigte: +56,8 Prozent) und Pflegeheime (Einrichtungen: +32,2 Prozent; Beschäftigte: +28,2 Prozent) drastisch an. Die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 brachte eine zunehmende Wettbewerbsorientierung in die Altenpflege. Inzwischen ist die Pflege für private Akteure ein profitables Geschäft. So stieg die Bruttowertschöpfung in der (teil-)stationären Pflege allein von 2010 bis 2019 von 15,8 auf 24,2 Mrd. Euro (+53,2 Prozent), während sie sich in der ambulanten Pflege sogar mehr als verdoppelte – von 9,2 auf 18,9 Mrd. Euro. Neuerdings kommt es zudem zu einem starken Engagement von Private-Equity-Investoren, also privaten risiko- und gewinnorientierten Beteiligungsinvestoren.

Die Arbeitswelt der Altenpflegebranche ist zugleich von asymmetrischen Machtverhältnissen geprägt. Die Arbeit wird überwiegend von Frauen ausgeübt, und sie wird immer stärker nach Qualifizierung spezialisiert: in Fachkräfte

(mit Ausbildung), Hilfskräfte (verkürzte Ausbildung) und Angelernte, wobei die letzten beiden Gruppen quantitativ dominieren. Laut DGB-Index Gute Arbeit ist die Arbeitsqualität in der Wahrnehmung der Beschäftigten auf einer Punkteskala von 0 bis 100 im unteren Mittelfeld angesiedelt (in der Altenpflege ergibt sich hier ein Durchschnitt von 55 Punkten, während es bei den Beschäftigten aller Berufe 62 Punkte sind). Positiv wahrgenommen werden die Sinnhaftigkeit des Berufes (86 Punkte) sowie die Beschäftigungssicherheit (74), eher negativ schlagende Aspekte zu Buche: ausgeprägt hohe Arbeitsintensität (40), körperliche Anforderungen (44) und schlechte betriebliche Sozialleistungen und Einkommen (29).

Die bestehenden Vergütungsstrukturen sind durch zwei Merkmale gekennzeichnet: Erstens hat eine große Mehrheit der Altenpflegekräfte den Eindruck, dass das Verhältnis zwischen Einkommen und Arbeitsleistung „in geringem Maß“ oder „gar nicht“ angemessen ist (im DGB-Index Gute Arbeit geben 78 Prozent der Befragten diese Einschätzung an). Das zweite Merkmal bezieht sich auf die vielfältigen Trägerschaften, die eine heterogene Entlohnungsstruktur etabliert haben. Während die öffentlichen und nicht konfessionellen Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Deutsches Rotes Kreuz, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband) tarifgebunden agieren und den entsprechenden Gesetzen unterliegen, werden das Arbeitsrecht und die Arbeitsbeziehungen bei der Caritas und der Diakonie im Rahmen des sogenannten „dritten Weges“ durch eigenes Recht sowie eigens konfigurierte Institutionen wie beispielsweise die „Arbeitsrechtlichen Kommissionen“ und die „Mitarbeitervertretungen“ reguliert. Bei vielen privaten Trägern wiederum wird häufig nicht viel mehr als der staatlich festgelegte Pflegemindestlohn gezahlt. Insgesamt finden sich so massive Ungleichheiten zwischen Trägern und zwischen Bundesländern.

Eine politische Trendwende blieb trotz zuweilen massiver Missstände aus. Denn es mangelt an zwei entscheidenden Entwicklungen: Erstens gibt es zurzeit wenig Bereitschaft zur Selbstorganisation. Die Ursachen dafür liegen darin, dass die Pflege historisch nur als semiprofessioneller Bereich gilt (sie ist karitativ oder ein Beruf, der für jeden und jede, aber oft nur auf Umwegen zu erreichen ist) und dass der Teilzeitanteil extrem hoch ist, womit häufig auch eine geringere Identifikation mit den spezifischen Arbeitsbedingungen einher-



**Wolfgang Schroeder** ist Fellow in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung des WZB. Als Professor an der Universität Kassel leitet er das Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“. [wolfgang.schroeder@wzb.eu](mailto:wolfgang.schroeder@wzb.eu)  
Foto: © WZB/David Ausserhofer, alle Rechte vorbehalten.

geht. Bei diesen Argumenten ist auch zu berücksichtigen, dass sich in Deutschland Frauen bislang seltener gewerkschaftlich organisieren als Männer. Zweitens fehlt es den etablierten Interessenvertretungen in den fragmentierten Angebotsstrukturen (öffentlich, privat, wohlfahrtsverbandlich etc.) an mitglieder- und durchsetzungsstarken Machtressourcen sowie verhandlungsbereiten Arbeitgeberverbänden.

Die unzureichende Fähigkeit der Pflege zur Selbstregulierung brachte den Staat auf der Ebene der Länder und des Zentralstaats auf den Plan. Dazu hat neben der Schwäche der Tarifautonomie sicherlich auch beigetragen, dass bereits bei der Bundestagswahl 2017 für mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten die Pflege eine bedeutsame Rolle für ihre Wahlentscheidung spielte. Das zeigt eine Studie von Simon Eggert und Kolleg\*innen. Danach sieht eine große Mehrheit, nämlich 71 Prozent, die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in der Pflege als dringlichstes Handlungsfeld für die Politik. Den ersten Meilenstein auf dem Weg zu einer Veränderung bildete die Einführung des Pflegemindestlohns 2009. Dann folgten Initiativen einzelner Länderregierungen, um Pflegekammern einzurichten. Dieses Projekt verfügt jedoch über keinen Hebel, um auf die materielle Aufwertung der Pflege hinzuwirken, sondern fördert eher die Konflikte zwischen den Reformkräften in der Pflege. Während es in der Mehrheit der Bundesländer keinerlei Bestrebungen zur Kammergründung gibt, stimmten die Pflegekräfte in Niedersachsen und Schles-



Was, wenn es alleine nicht mehr geht? In der stationären Altenpflege werden Schätzungen zufolge im Jahr 2035 bis zu 500.000 professionelle Kräfte fehlen.  
Foto: © Sibylle Fendt/OSTKREUZ, alle Rechte vorbehalten

wig-Holstein sogar für die Auflösung der dort bereits eingerichteten Kammern. Eine dritte öffentlich beachtete Initiative ist die sogenannte „Konzertierte Aktion Pflege“ (2018-2019). Durch Einbindung aller relevanten Akteure suchte man, neben vielen anderen Baustellen, neue Wege auszuloten, um die „Entlohnungsbedingungen in der Pflege“ zu verbessern. Dazu sollte die Tarifpartnerschaft gestärkt und deren Fragmentierung aufgebrochen werden. Es sah einen Augenblick so aus, als ob es gelingen könnte, einen Tarifvertrag zwischen der Gewerkschaft „Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft“ (ver.di) und dem neu gegründeten Arbeitgeberverband „Bundesvereinigung Arbeitgeber in der Pflegebranche“ (BVAP) durch den Bundesarbeitsminister für allgemeinverbindlich erklären zu lassen. Das Vorhaben scheiterte jedoch auf der Zielgeraden an der notwendigen Zustimmung der kirchlichen Pflegeanbieter. Die Arbeitgeber in der „arbeitsrechtlichen Kommission“ (ARK) der Caritas lehnten am 25. Februar 2021 diesen Vertrag ab. Die Caritas sah in der Akzeptanz dieses Vorgehens eine Gefährdung des sogenannten „dritten Weges“ – womit den Kirchen seit den 1950er-Jahren eine eigene Regelungssystematik durch den Gesetzgeber zugestanden wird – und seiner

kirchenspezifischen Vorteile. Auf diese Lage reagierte die Große Koalition noch vor den Bundestagswahlen im Herbst 2021, indem sie die Refinanzierung von Pflegegehältern durch die Pflegeversicherung (SGB XI) ab September 2022 an eine bestehende Tarifbindung und deren Anwendung knüpft. Diese Regelung lässt jedoch auch die Möglichkeit für Dumpingtarifverträge (unwesentlich oberhalb des Pflege Mindestlohns) zu. Ob sich dies als eine wirkliche Verbesserung herausstellt, bleibt daher noch nicht abschätzbar.

Der Koalitionsvertrag der Ampel bleibt zur weiteren Entwicklung der Pflege eher unkonkret, wenngleich die Einsicht in die Notwendigkeit wichtiger Weichenstellungen beschrieben wird. So werden zwei große Reformvorhaben angekündigt: Das erste Vorhaben nimmt besonders den Fachkräftemangel ins Visier. Die Attraktivität des Berufs soll gestärkt werden. Künftig sollen dazu die Vergütungslücken geschlossen werden, sodass alle angehenden Pflegefachkräfte in Ausbildung und Studium eine Vergütung erhalten. Außerdem sollen die Lohnunterschiede zwischen der Kranken- und Altenpflege sukzessive aufgehoben werden. Ohne diese Perspektive be-

steht die Gefahr, dass es zu einem größeren Exodus aus der Alten- in die Krankenpflege kommen könnte (bislang verdienen Altenpflegehilfskräfte im Schnitt 25 Prozent und -fachkräfte 17 Prozent weniger als ihre Kolleginnen im Krankenhaus). Hinzu kommt die immerwährende Hoffnung, Fachkräfte im Ausland anzuwerben. Schließlich wird sehr allgemein ein anderes Personalbemessungsverfahren in der stationären Pflege in Aussicht gestellt.

Zweitens sollen die Eigenanteile in der stationären Pflege in Zukunft durch Steuermittel begrenzt beziehungsweise sogar gesenkt werden. Dies wird wichtiger werden, wenn sich die Rentenbezieher:innen in den kommenden Jahren aufgrund des sinkenden Rentenniveaus die steigenden Eigenanteile nicht mehr leisten können. Vor diesem Hintergrund stellen erhöhte Lohnbedingungen sowie eine höhere Personalbemessung ein weiteres Finanzierungsproblem für die Pflege dar. Außerdem soll es einen einmaligen und steuerbefreiten Corona-Bonus von bis zu 3.000 Euro für den Einsatz der Pflegekräfte in der Pandemie geben. Dieser soll je-

doch nicht an alle Pflegekräfte ausgezahlt werden.

Vieles spricht dafür, dass die geplanten Reformen der neuen Ampelregierung die Pflegekräfteproblematik nicht wirklich entschärfen können. Bis 2035 fehlen in der Altenpflege, wenn es keine Kehrtwende gibt, voraussichtlich fast 500.000 Kräfte. In verschiedenen Umfragen gaben rund 90 Prozent der Pflegekräfte an, dass die Politik die Lage nicht verstanden habe. Deshalb sind weitere Reformaktivitäten notwendig: Erstens sollten die anvisierten Reformen konkretisiert und schnell umgesetzt werden. Zweitens müssen die eingeleiteten Reformen nicht nur formal umgesetzt werden, sondern auch substantiell – diese Umsetzung muss also auch besser kontrolliert werden. Drittens wäre es wichtig, dass die Selbstorganisation der Betroffenen vorankommt, und viertens muss der politische Reformgeist weiter vorangetrieben werden. Solange sich die Arbeitgeber, die Bundesregierung und die Pflegekräfte nicht ambitionierter aufstellen, wird es kaum möglich sein, der substanzbedrohenden Systemkrise in der Pflege ein Ende zu bereiten. ●

## Literatur

Altenpflege-online: Altenpflege im Fokus: Online-Befragung von Pflegefachpersonen in der stationären Langzeitpflege. 15.11.2021. Online: [https://www.altenpflege-online.net/artikel/2021\\_11/2021\\_11\\_15\\_altenpflege-im-fokus\\_umfrage\\_politische\\_massnahmen\\_fuer\\_die\\_pflege\\_bisher\\_kaum\\_spuerbar](https://www.altenpflege-online.net/artikel/2021_11/2021_11_15_altenpflege-im-fokus_umfrage_politische_massnahmen_fuer_die_pflege_bisher_kaum_spuerbar) (Stand 17.01.2022).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz: Pflegewirtschaft. Online: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Branchenfokus/Wirtschaft/branchenfokus-pflegewirtschaft.html> (Stand 16.01.2022).

Eggert, Simon/Jung, Katharina/Väthjunker, Daniela: Herausforderung Pflege – Bürgerperspektive im Wahljahr 2017. Februar 2017. Online: <https://www.zqp.de/wp-content/uploads/ZQP-Analyse-Wahljahr2017.pdf> (Stand 24.05.2021)

Institut DGB-Index Gute Arbeit: Arbeitsbedingungen in der Alten- und Krankenpflege. So beurteilen die Beschäftigten die Lage. Ergebnisse einer Sonderauswertung der Repräsentativumfragen zum DGB-Index Gute Arbeit. 2018. Online: <https://index-gute-arbeit.dgb.de/++co++fecfee2c-a482-11e8-85a5-52540088cada> (Stand 16.06.2021)

Jeske, Ann-Kathrin: Pflegenotstand / Die Ampel-Pläne für mehr Personal im Gesundheitssystem. Deutschlandfunk, 08.12.2021. Online: <https://www.deutschlandfunk.de/pflegepersonal-mangel-100.html> (Stand 16.01.2022).

Schroeder, Wolfgang: „Grenzen staatlichen Handelns zur Förderung schwacher Interessen. Das Beispiel Altenpflege“. In: WSI-Mitteilungen 1/2022, S. 37-44. DOI: 10.5771/0342-300X-2022-1-37.

© Der Text ist gemäß der Creative-Commons-Lizenz CC BY 4.0 nachnutzbar: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>