

Privatzahler. Entsprechende Regelungen, die angemessene Entgelte, angemessene Entgelterhöhungen sowie ein Verbot der Differenzierung der Vergütung nach dem Kostenträger vorsehen, enthalten – unter kompetenziellen Gesichtspunkten nicht unumstritten²⁴⁹² – das Heimaufsichtsrecht der Länder (vgl. etwa Art. 5 des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes²⁴⁹³ (PfleWoqG) des Freistaates Bayern und § 5 des baden-württembergischen Landesheimgesetzes²⁴⁹⁴) sowie §§ 7 und 9 des Wohn- und Betreuungsvertragsgesetzes (WBVG),²⁴⁹⁵ das mit Wirkung zum 1. Oktober 2009 das im HeimG enthaltene Heimvertragsrecht ablöste.²⁴⁹⁶ Wie schon § 5 Abs. 7 S. 1 HeimG a.F. dienen diese Regelungen dem Schutz der Heimbewohner vor Übervorteilung²⁴⁹⁷ und stellen Verbotsgesetz i.S.d. § 134 BGB dar. Verträge, die eine unangemessene Entgeltvereinbarung beinhalten, sind somit grundsätzlich nichtig.²⁴⁹⁸ Allerdings kommt diesen Regelungen eine eigenständige Bedeutung im Wesentlichen nur in Bezug auf diejenigen Heime zu, die nicht zugleich zur pflegerischen Versorgung nach dem SGB XI zugelassen sind.²⁴⁹⁹

II. Personalinfrastruktur

1. Überblick

Im Dezember 2007 waren in deutschen Pflegeheimen insgesamt ca. 574.000 Personen beschäftigt (in etwa 421.000 Vollzeitstellen entsprechend), 393.000 von ihnen im Bereich Pflege und Betreuung.²⁵⁰⁰ Mit einer Zunahme um 5,0 % gegenüber 2005 war der Zuwachs bei den Beschäftigten zuletzt erneut²⁵⁰¹ stärker als der bei den Pflegebedürftigen.²⁵⁰² Mehr als die Hälfte der in Pflege und Betreuung Beschäftigten verfügten zu diesem Zeitpunkt über eine einschlägige Qualifikation als Altenpfleger/in (32,9 %),

2492 Vgl. hierzu etwa *Burmeister* u.a., Bayerisches Pflege- und Wohnqualitätsgesetz, Art. 5 Rn. 1 ff.

2493 PflWoqG vom 8. Juli 2008, GVBl. S. 346.

2494 Gesetz vom 10. Juni 2008, GBl. S. 169.

2495 Gesetz zur Regelung von Verträgen über Wohnraum mit Pflege- oder Betreuungsleistungen (Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz - WBVG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2319.

2496 Eine gute Einführung in die Entstehungsgeschichte, den Anwendungsbereich und die Inhalte des Gesetzes gibt *Ross*, Das neue Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz, Rechtsdienst der Lebenshilfe 2009, S. 94 ff.; s. zum WBVG auch *Drasdo*, Das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz, NJW 2010, S. 1174.

2497 Vgl. *Igl*, in: Dahlem u.a. [Hrsg.], Heimgesetz, § 5 Rn. 19; *Richter*, in: Krahrmer/Richter [Hrsg.], HeimG, § 5 Rn. 18.

2498 Vgl. *Kunz/Butz/Wiedemann*, HeimG, § 5 Rn. 28.

2499 Vgl. etwa § 7 Abs. 2 S. 2, 3 WBVG.

2500 Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik 2007 – Deutschlandergebnisse, S. 8, 24, 27.

2501 Dies war auch im Zeitraum zwischen 2001 und 2005 bereits der Fall, s. *Bundesministerium für Gesundheit*, Die Entwicklung der Pflegeversicherung. Vierter Bericht, S. 36.

2502 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007 – Deutschlandergebnisse, S. 27.

Altenpflegerhelfer/in (5,4 %), Gesundheits- und Krankenpfleger/in (14,7 %) oder Krankenpflegehelfer/in (4,6 %).²⁵⁰³

Die in den letzten Jahren stetig gestiegenen Beschäftigungszahlen deuten darauf hin, daß in der Altenpflege – anders als in England²⁵⁰⁴ – bislang jedenfalls noch kein flächendeckender, genereller Fachkräftemangel zu verzeichnen ist.²⁵⁰⁵

Allerdings stellt sich die Personalsituation bundesweit sehr unterschiedlich dar. Während in den neuen Ländern und in Berlin von einem Überschuß an Fachkräften für die Kranken- und Altenpflege berichtet wird und man in Hamburg auch mittelfristig nicht mit einem Personalmangel rechnet,²⁵⁰⁶ bestehen in anderen Ländern in bestimmten Regionen – insbesondere in Ballungszentren – erhebliche Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von geeignetem Fachpersonal. Hier kann durchaus von einem akuten Fachkräftemangel gesprochen werden.²⁵⁰⁷ In einigen Ländern wird zudem ein Mangel an praktischen Ausbildungsplätzen beklagt.²⁵⁰⁸ Für die Zukunft lassen der demographische Wandel und der schon jetzt erkennbare Rückgang der Schülerzahlen bundesweit tendenziell eine Verschlechterung der Personalsituation in der Kranken- und Altenpflege erwarten.²⁵⁰⁹

2. Staatliche Maßnahmen zur quantitativen Stärkung der Personalinfrastruktur

Vor dem Hintergrund der geschilderten Prognose werden auch in Deutschland verschiedene staatliche Maßnahmen zum Ausbau der Personalinfrastruktur ergriffen. Die hierzu eingesetzten Instrumente basieren größtenteils auf den gleichen persuasiven Ansätzen, die auch in England verfolgt werden.

Hierbei ist neben der Novellierung des Krankenpflegegesetzes²⁵¹⁰ insbesondere auf die Einführung des Altenpflegegesetzes²⁵¹¹ im Jahre 2003 hinzuweisen, das die Alten-

2503 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007 – Deutschlandergebnisse, S. 25.

2504 S. oben, S. 217 f.

2505 *Bundesministerium für Gesundheit*, Die Entwicklung der Pflegeversicherung. Vierter Bericht, S. 38; vgl. auch *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Ausbildungsstrukturen der Altenpflegeschulen, S. 79.

2506 *Freie Hansestadt Hamburg*, Rahmenplanung der pflegerischen Infrastruktur bis 2010, S. 42.

2507 *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung*, Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, S. 76; vgl. auch *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Erster Bericht über die Situation der Heime und die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner, 3.4.1.g).

2508 Vgl. auch *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Ausbildungsstrukturen der Altenpflegeschulen, S. 81.

2509 *Bundesministerium für Gesundheit*, Vierter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, S. 39; vgl. auch *Blinkert/Klie*, Zukünftige Entwicklung, S. 73 ff.

2510 Gesetz über die Berufe in der Krankenpflege v. 16. Juli 2003 (BGBl. I S. 1442), zuletzt geändert durch G zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1990). Auch dieses Gesetz hatte zum Ziel, die Krankenpflegeausbildung attraktiver und damit gegenüber anderen Ausbildungsberufen konkurrenzfähig zu machen; zu Zwecksetzung und Inhalt dieser Novellierung s. *Opolony*, Das Krankenpflegegesetz 2004, NZA 2004, S. 18 ff.

pflegeausbildung bundesweit vereinheitlichte²⁵¹² und den Beruf des Altenpflegers – dem wohl wichtigsten in der stationären Langzeitpflege²⁵¹³ – vor allem für jüngere Menschen wieder attraktiver und gegenüber anderen Berufen konkurrenzfähig machen sollte.²⁵¹⁴ Anders als der Beruf des Krankenpflegers/der Krankenpflegerin, dessen Berufsrecht auch europarechtlich bestimmt ist, um die Mobilität der Pflegekräfte zwischen den Mitgliedstaaten zu garantieren²⁵¹⁵ und der in Gestalt der *registered nurse* mit einer stärkeren medizinischen Prägung auch in England existiert, stellt der Beruf des Altenpflegers/der Altenpflegerin eine deutsche Besonderheit dar,²⁵¹⁶ der in England in dieser Weise als eigenständiger Ausbildungsberuf auch bei den *social care workers* nicht existiert. Als klassischer Ausbildungsberuf beruht er grundsätzlich auf einer dreijährigen Ausbildung, die sich aus einem praxisorientiertem Unterricht in Altenpflegesschulen und einer praktischen Ausbildung in stationären und ambulanten Einrichtungen zusammensetzt (§ 4 AltPflG).

Um das Berufsprofil zu stärken und die Wertschätzung der Altenpflege zu erhöhen, wurde die Berufsbezeichnung „Altenpfleger/in“ geschützt (§ 1 AltPflG). Auch in England wurde dies für die *social workers* bereits umgesetzt, für die *social care workers* bestehen entsprechende Planungen.²⁵¹⁷ Um den Ausbildungsgang im Vergleich zu anderen Ausbildungen zudem finanziell interessanter zu machen, räumt § 17 AltPflG den Schülerinnen und Schülern einen Anspruch auf Zahlung einer angemessenen Ausbildungsvergütung ein. Ein weiterer Beitrag zur Steigerung der Attraktivität der Pflegeberufe liegt in § 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 SGB XI. Dieser Vorschrift wurde durch das Pflegeweiterentwicklungsgesetz die Verpflichtung der Heimbetreiber hinzugefügt, daß den in einer Pflegeeinrichtung Beschäftigten eine zumindest ortsübliche Vergütung bezahlt

2511 Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz – AltPflG) i. d. F. der Bek. v. 25. August 2003 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch G zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1990).

2512 Vor dem Inkrafttreten des AltPflG beruhte die Altenpflegeausbildung auf landesrechtlichen Vorgaben, die vor allem im Hinblick auf die Ausbildungsdauer und -inhalte sowie die Prüfungsanforderungen sehr unterschiedlich gestaltet waren. Dies hatte zur Folge, daß Altenpflegekräfte am Arbeitsmarkt insbesondere gegenüber den bundeseinheitlich ausgebildeten Krankenpflegekräften im Nachteil waren, vgl. *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung*, Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, S. 107. Bereits vor Inkrafttreten des SGB XI hatte die Erste Bundeskonferenz zur Qualitätssicherung bei Pflegebedürftigkeit auf die Notwendigkeit der Vereinheitlichung von Bildungsstandards unter anderem der Pflegeberufe hingewiesen (s. Memorandum zur Qualitätssicherung bei Pflegebedürftigkeit der Ersten Bundeskonferenz zur Qualitätssicherung bei Pflegebedürftigkeit, RsDE 25 (1994), S. 56).

2513 Zu den verschiedenen Berufsgruppen in der stationären Langzeitpflege und zur Genese der Heterogenität der Pflegeberufe s. *Ollenschläger*, *Institutionalisierung*, S. 69 ff.

2514 Vgl. die Gesetzesbegründung der Bundesregierung, BT-Drs. 14/1578, S. 11.

2515 RL 77/452/EWG des Rates vom 27. Juni 1977 über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, und über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr, ABl. Nr. L 176 v. 15 Juli 1977, S. 1 ff.

2516 So auch *Bieback*, *Qualitätssicherung in der Pflege*, S. 73.

2517 S. oben, S. 219 f.

werden muß. Wenngleich es dem Wortlaut nach hierbei nicht um Mindestlohngehälter, sondern um Durchschnittslöhne geht,²⁵¹⁸ läßt sich dieses Instrument hinsichtlich seines Wirkmechanismus durchaus mit der Mindestlohnpolitik im englischen Pflegesektor²⁵¹⁹ vergleichen.

Die Altenpflegeausbildung wird durch eine Vielzahl ergänzender staatlicher Fördermaßnahmen und Modellprojekte unterstützt.²⁵²⁰ Exemplarisch kann etwa das „Servicenetzenwerk Altenpflegeausbildung“ genannt werden, das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ins Leben gerufen wurde, um den Pflegeeinrichtungen bezüglich der Schaffung von Ausbildungsplätzen und anderer Ausbildungsbelange ein bundesweit agierendes Beratungsteam – verteilt auf eine zentrale sowie sieben regionale Servicestellen – zur Verfügung zu stellen.²⁵²¹ Eine weitere Maßnahme des BMFSFJ zur Weiterentwicklung der Altenpflegeausbildung besteht in der Erstellung eines Handlungsleitfadens zur Umsetzung von Lernfeldkonzepten in der Altenpflegeausbildung.²⁵²² Bis März 2009 führte das BMFSFJ ferner eine Fachkampagne durch, um das Berufsfeld Altenpflege gesellschaftlich aufzuwerten und mehr junge Menschen für diese Ausbildung zu gewinnen.²⁵²³ Die Kampagne stützte sich – ähnlich wie in England schon 2007 das *Department of Health*²⁵²⁴ – auf eine umfangreiche Presse- und Medienarbeit, für deren Zwecke unter anderem Plakate²⁵²⁵ gestaltet und vier öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen unter dem Titel „Festival der Altenpflege“ abgehalten wurden.²⁵²⁶

Eine Vielzahl an Instrumenten zur Förderung der Personalinfrastruktur werden ferner von den Ländern eingesetzt,²⁵²⁷ etwa in Gestalt weiterer Imagekampagnen für die Pflegeberufe²⁵²⁸ oder finanzieller Unterstützungsprogramme für die Schaffung von Ausbil-

2518 S. *Plantholz/Schmäing*, in: Klie [Hrsg.], SGB XI, § 72 Rn. 14, die inhaltliche Ausgestaltung der Norm kritisieren, weil sie Diskrepanzen zur Gesetzesbegründung aufweist, die darauf hindeutet, daß es dem Gesetzgeber tatsächlich eher um die Einführung von Mindestlöhnen ging.

2519 Dazu oben, S. 218.

2520 Vgl. etwa die Auflistung von Maßnahmen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in *Bundesministerium für Gesundheit*, Die Entwicklung der Pflegeversicherung. Vierter Bericht, S. 38, sowie unter <<http://www.altenpflegeausbildung.net/snaa/ver>>.

2521 Näheres zum „Servicenetzenwerk Altenpflegeausbildung“ findet sich auf dessen Internetpräsenz <www.altenpflegeausbildung.net>.

2522 <<http://www.altenpflege-lernfelder.de/downloads/index.html>>.

2523 Vgl. <<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Archiv/16-legislatur,did=112800.html>>.

2524 S. oben, S. 220.

2525 S. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Moderne Altenpflege. Was wir können, können nur wir*, S. 9.

2526 <<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Archiv/16-legislatur,did=112800.html>>.

2527 Vgl. hierzu *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* [Hrsg.], *Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung*, S. 77.

2528 Beispielsweise die Kampagne „Altenpflege in Bayern“, s. <<http://www.stmas.bayern.de/pflege/beruf/mehrjob.htm>>.

ungsplätzen.²⁵²⁹ Allerdings fehlt es derzeit in den meisten Bundesländer noch an konkreten Bedarfsplanungen für Pflegekräfte in der Kranken- und Altenpflege.²⁵³⁰

Eine Besonderheit im Zusammenhang mit dem Einwirken auf eine hinreichende Personalinfrastruktur in der stationären Langzeitpflege besteht im Vergleich zu England darin, daß anerkannte Kriegsdienstverweigerer aufgrund des Zivildienstgesetzes²⁵³¹ (ZDG) vorrangig Aufgaben im sozialen Bereich übernehmen müssen.²⁵³² In der Folge leisteten beispielsweise im Dezember 2007 ca. 7.000 Männer Zivildienst in Pflegeheimen,²⁵³³ was einem Anteil von etwas mehr als 1% der in Pflegeheimen beschäftigten Personen entspricht.

3. Maßnahmen zur Erhöhung der Qualifikation der Pflegekräfte

Die Intention der beschriebenen staatlichen Maßnahmen beschränkt sich nicht darauf, die Personalinfrastruktur allein in quantitativer Hinsicht auszubauen. Ebenso wie in England²⁵³⁴ erstreckt sich auch in Deutschland die staatliche Einflußnahme auf das Pflegepersonal auf qualitative Aspekte. Zentral hierfür sind das bereits erwähnte AltPflG und die zur Ausführung dieses Gesetzes erlassene Altenpflege-Ausbildungs- und Prüfungsverordnung²⁵³⁵ (AltPflAPrV). In Gestalt eines länderübergreifenden Rahmens schafft das AltPflG Mindestanforderungen für ein bundeseinheitliches Ausbildungsniveau. Auf diese Weise stellt es sicher, daß in der Altenpflegeausbildung diejenigen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden, die eine selbständige und eigenverantwortliche, qualifizierte und ganzheitliche Pflege, Beratung, Begleitung und Betreuung älterer Menschen ermöglichen (vgl. § 3 Abs. 1 AltPflG).²⁵³⁶ Dies soll insbesondere durch Anforderungen an die Ausbildung sowie durch Zugangsvoraussetzungen erreicht werden (§§ 3 ff. AltPflG).²⁵³⁷

Innerhalb des durch das AltPflG und die AltPflAPrV gezogenen Rahmens – der nunmehr explizit auch die Befähigung zur Mitwirkung an qualitätssichernden Maßnahmen in Pflege, Betreuung und Behandlung einschließt (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 AltPflG) und

2529 So etwa das Förderprogramm „Fit for Work 2009“ des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen. Für nähere Informationen s. <<http://www.stmas.bayern.de/pflege/beruf/fitforwork09.htm>>.

2530 Vgl. *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* [Hrsg.], *Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung*, S. 76.

2531 Zivildienstgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 17. Mai 2005 (BGBl. I S. 1346), zuletzt geändert durch G v. 14. Juni 2009 (BGBl. I S. 1229).

2532 Zur Haftung des Bundes für Amtspflichtverletzungen eines Zivildienstleistenden bei Dienstausübung s. BGH, Urt. vom 11. Mai 2000, NVwZ 2000, S. 963 ff.

2533 Statistisches Bundesamt, *Pflegestatistik 2007*, Länderbericht Pflegeheime, S. 5.

2534 Siehe dazu oben, S. 221 ff.

2535 Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für den Beruf der Altenpflegerin und des Altenpflegers v. 26. November 2002 (BGBl. I S. 4418), zuletzt geändert durch G v. 2. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2686).

2536 Vgl. BT-Drs. 14/1578, S. 11.

2537 *Bieback*, *Qualitätssicherung*, S. 74.

damit auch die Anforderungen an die Qualitätssicherung in den berufsrechtlichen Bereich überträgt²⁵³⁸ – konkretisieren die Länder die Ausbildungsinhalte. In Bayern geschieht dies durch die Lehrplanrichtlinien für die Berufsfachschule für Altenpflege des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus²⁵³⁹ sowie den vom Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung entwickelten Ausbildungsrahmenplan für die praktische Ausbildung in der Altenpflege aus dem Jahre 2004²⁵⁴⁰. Für die inhaltliche Gestaltung beider Lehrpläne war maßgeblich das Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung verantwortlich. Bei diesem handelt es sich um eine Behörde des Freistaates Bayern im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus, das dieses unter anderem bei der Aufstellung von Lehrplänen unterstützt und berät. Zur Entwicklung der Ausbildungsinhalte werden jeweils im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus Lehrplankommissionen gebildet (vgl. Art. 45 Abs. 3 S. 1 des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtswesengesetzes²⁵⁴¹). Deren Zusammensetzung folgt keinen formalen Regeln, sondern orientiert sich primär am Sachverstand der Beteiligten. An der Entwicklung des genannten Ausbildungsrahmenplans waren dementsprechend unter anderem Vertreter des Berufsverbandes der Altenpflege, der Wohlfahrtsverbände und des deutschen Berufsverbands für Pflegeberufe (DBfK)²⁵⁴² beteiligt. Dies weist gewisse Parallelen zur Aufstellung der englischen NVQs unter Beteiligung von *Skills for Care* auf, einer Einrichtung, in der Interessen der *social care*-Arbeitgeber hinsichtlich der Ausbildungsinhalte der in diesem Sektor Beschäftigten zusammengefaßt sind.²⁵⁴³ Sowohl der deutsche als auch der englische Staat machen also durch die Schaffung institutioneller Strukturen den Sachverstand des privaten Sektors für die Zwecke der Infrastruktursteuerung nutzbar. Ein wesentlicher Unterschied besteht allerdings darin, daß der englische Staat eine von Arbeitgebern geführte private Institution zu Erfüllung der betreffenden Aufgaben lizenziert, während in Deutschland eine staatliche Institution Vertreter des privaten Sektors (die nicht allein die Arbeitgeberinteressen repräsentieren) in einem nicht näher vorgegebenen Rahmen in ihre eigenen Gremien integriert.

Die Erhöhung der Qualität der personellen Pflegeinfrastruktur dient schließlich auch das KrPflG. Die Novellierung dieses – neben dem AltPflG – zweiten zentralen Gesetzes für die Pflegeberufe im Jahr 2004 sollte gerade zur Sicherstellung einer hochwertigen

2538 Vgl. Bieback, Qualitätssicherung, S. 74 f.

2539 Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Lehrplanrichtlinien für die Berufsfachschule für Altenpflegehilfe. Ausbildung zum/zur Staatlich geprüften Pflegefachhelfer/-in (Altenpflege), 2007.

2540 <<http://www.altenpflegeausbildung.net/snaa/apa/laender/BY/ARP-BY.pdf>>.

2541 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) i. d. Fassung der Bekanntmachung v. 31. Mai 2000 (GVBl S. 414, ber. S. 632), zuletzt geändert durch G zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 22. Juli 2008 (GVBl S. 467).

2542 Für weitere Informationen siehe <www.dbfk.de>.

2543 Hierzu ausführlich oben, S. 266.

pflegerischen Versorgung beitragen.²⁵⁴⁴ Zu diesem Zweck wurden die Ausbildungsziele unter anderem den neuen Anforderungen in der Krankenpflege angepaßt, die neben kurativen Tätigkeiten nunmehr verstärkt auch präventive, rehabilitative und palliative Aspekte beinhalten (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 KrPflG).²⁵⁴⁵

In Übereinstimmung mit den in England vorgefundenen Steuerungsmaßnahmen wirken verschiedene staatliche Stellen auch in Deutschland mit ökonomischen Anreizmechanismen auf das Vorhandensein einer hinreichend qualifizierten Personalinfrastruktur ein. Dies betrifft etwa die auf Länderebene festzulegende Kostentragung für Pflegeschulen. Berufsfachschulen für Altenpflege werden entweder als kommunale Schulen von staatlichen Trägern betrieben und finanziert²⁵⁴⁶ oder sie erhalten – was der Regelfall ist – als staatlich anerkannte, private Pflegefachschulen staatliche Betriebszuschüsse für den Personal- und Schulaufwand, in Bayern etwa nach Art. 41 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes²⁵⁴⁷. Mitunter werden auch Schulgelder von Auszubildenden vom Freistaat Bayern übernommen,²⁵⁴⁸ in kommunalen Schulen werden sie regelmäßig gar nicht erst erhoben.²⁵⁴⁹ Umschulungsmaßnahmen werden durch die Bundesagentur für Arbeit finanziell unterstützt.²⁵⁵⁰

Im Zusammenhang mit der Setzung finanzieller Anreize zur Erhöhung der Qualität in der personellen Pflegeinfrastruktur ist schließlich das sogenannte „Meister-Bafög“ zu erwähnen. Nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz²⁵⁵¹ (AFBG) sind berufsbegleitende Weiterbildungsmaßnahmen auch in den Pflegeberufen förderfähig, etwa zur Befähigung zur Leitung einer Pflegeeinrichtung. Der Förderbeitrag zu den Lehrgangs- und Prüfungsgebühren besteht in Höhe von 30,5 % aus einem Zuschuß, im Übrigen aus einem günstig verzinsten Bankdarlehen und ist alters-, einkommens- und vermögensunabhängig. Bei erfolgreichem Bestehen der betreffenden Abschlußprüfung werden zusätzlich 25 % des Darlehens erlassen.²⁵⁵² Um dem wachsenden Fachkräftebedarf im

2544 Vgl. BT-Drs. 15/13, S. 17 ff.; s. auch *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* [Hrsg.], Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, S. 23. ausführlich hierzu *Bieback*, Qualitätssicherung, S. 75 ff.

2545 Entsprechend wurde ein Teil der praktischen Ausbildung auch in ambulante oder stationäre Pflege- oder Rehabilitationseinrichtungen verlagert (s. § 4 Abs. 2 S. 3 KrPflG).

2546 So beispielsweise die Staatliche Berufsfachschule für Altenpflege in Mühldorf am Inn.

2547 Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) i. d. Fassung der Bekanntmachung v. 31. Mai 2000 (GVBl S. 455, ber. S. 633), zuletzt geändert durch G zur Anpassung von Landesgesetzen an das Bayerische Beamten-gesetz vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400).

2548 Vgl. <<http://www.bfs-grafenau.de/pflegeschulen.htm>>.

2549 Vgl. beispielsweise § 5 der Satzung über die Berufsfachschule für Altenpflege des Landkreises Freyung-Grafenau v. 23. September 2003, Amtsblatt des Landkreises Freyung-Grafenau Nr. 9/2003, inzwischen aufgrund eines Trägerwechsels aufgehoben durch Satzung vom 10. Mai 2004.

2550 Vgl. *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Erster Bericht über die Situation der Heime und die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner, 2.2.3.

2551 Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz - AFBG) i. d. Fassung der Bekanntmachung v. 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1322, ber. S. 1794), zuletzt geändert durch G zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 7. Juli 2009 (BGBl. I S. 1707).

2552 Zu Einzelheiten des „Meister-Bafögs“ s. *Bundesministerium für Bildung und Forschung*, „Meister-BAföG“ – Das neue Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG), S. 5 ff.

Pflegebereich Rechnung zu tragen, ermöglicht eine Änderung des AFBG eine Ausbildungsfortbildungsförderung nunmehr auch in den Ländern, in denen keine eigenen landesrechtlichen Fortbildungsregelungen existieren (§ 2 Abs. 1 S. 3 AFBG).

4. Vergleichende Zusammenfassung

Vergleicht man die in Deutschland zur Steuerung der personellen Pflegeinfrastruktur eingesetzten Maßnahmen mit denen in England, zeigt sich zunächst, daß in beiden Vergleichsländern ein Maßnahmenbündel, bestehend vor allem aus ökonomischen und sonstigen anreizbasierten sowie prozeduralen Steuerungselementen, zum Einsatz kommt. In beiden verglichenen Rechtsordnungen wird der Versuch unternommen, das Ansehen der Pflegeberufe zu steigern und durch bestimmte Rahmenvorgaben die Ausbildungsqualität zu erhöhen. Während die Strukturen der Ausbildung jeweils staatlich festgelegt sind, werden die Ausbildungsinhalte im Wesentlichen durch Einbeziehung von Akteuren des privaten Sektors festgelegt. Eine deutsche Besonderheit ist es, daß der Beruf des Altenpflegers/der Altenpflegerin in Deutschland als klassischer Ausbildungsberuf ausgestaltet ist, während die NVQs in England rein durch „training on the job“, also durch betriebliche Aus- und Weiterbildung, erworben werden.

In beiden Rechtsordnungen werben die Staaten mit umfangreichen Imagekampagnen und unterstützen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen des Pflegepersonals umfangreich mit finanziellen Mitteln.

D. Steuerung der Pflegequalität

Im Folgenden werden die wichtigsten Unterschiede und Gemeinsamkeiten dargestellt, die die deutsche und die englische Rechtsordnung hinsichtlich der Steuerung der Pflegequalität aufweisen.

I. Strukturbezogene Steuerung der Pflegequalität

1. Ordnungsrechtliche Mechanismen

Vergleicht man die englische und deutsche Rechtsordnung hinsichtlich der Instrumente, derer sich der Staat zur strukturbezogenen Steuerung der Pflegequalität bedient, fällt zunächst auf, daß ordnungsrechtlichen Mechanismen in Deutschland ein ähnlich herausgehobener Stellenwert zukommt wie dem CSA 2000-Regime²⁵⁵³ in England.

2553 Ausführlich hierzu oben, S. 226 ff.