

Anhörung der Ausschüsse für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landtags NRW am 16. August 2023

Dr. Rau, Köln, harald.rau@stadt-koeln.de, 08.08.2023

Fachkräftesicherung durch die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Ausbildung - Verankerung in der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen

Vorlage 18/1006, Vorlage 18/1014

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 18. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 18/674
A01, A18

Stellungnahme

Eine in vielen Bereichen vorherrschende und sich verschärfende Verfügbarkeit von Fachkräften gefährdet die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in erheblichem Ausmaß. Für medizinische und soziale Aspekte der Daseinsvorsorge sind die Auswirkungen dramatisch. In der professionellen Pflege pflegebedürftiger Menschen trifft der Fachkräftemangel auf einen in den kommenden Jahren erheblich zunehmenden Bedarf. Die Situation wird von immer mehr Akteur*innen als „**Pflegenotstand**“ bezeichnet. Die schwierige wirtschaftliche Lage vieler Krankenhäuser und ambulanter wie stationärer Pflegeeinrichtungen ist auch eine Folge des Fachkräftemangels, denn in vielen Häusern müssen Leistungen zurückgefahren werden, weil nicht genügend hinreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht und Stationen gemäß der Pflegepersonaluntergrenzen-Verordnung (PpUGV) bei Unterschreiten definierter Pflegegeschlüssel nicht mehr betrieben werden dürfen. Die **hausärztliche Versorgung** in ländlichen Regionen ist erheblich gefährdet, weil immer häufiger keine Nachfolgelösungen für bestehende Praxen gefunden werden.

Eine Befassung mit den Ursachen des Pflegenotstands und deren Behebung ist deshalb von sehr großer Bedeutung. Die **Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung** wird in beiden Berichten der Landesregierung als ein Instrument zur Erhöhung der Verfügbarkeit gesuchter Fachkräfte und als „eines der zentralen Ziele der Landespolitik“ beschrieben.

Hinsichtlich einer Verankerung in der Landesverfassung sowie der weiteren Befassung mit der Herausforderung ist eine **konzeptionelle Einordnung der diskutierten „Gleichwertigkeit“** hilfreich und erforderlich. **Dimensionen einer Gleichwertigkeit** können beispielsweise die nachfolgend aufgeführten sein, wobei sich in allen Merkmalen Gemeinsamkeiten oder Schnittmengen, aber auch Alleinstellungen beruflicher und akademischer Ausbildungen ergeben können.

- 1. Marktwert und Kosten oder Vergütung:** Eine Gleichwertigkeit mehrerer Leistungen oder Angebote in einem Markt manifestiert sich durch einen vergleichbaren Marktwert. Wenn für verschiedenen ausgerichtete Leistungen gleiche oder ähnliche Preise bezahlt werden, haben diese verschiedenen Leistungen offensichtlich einen ähnlichen (Markt)Wert: sie sind hinsichtlich ihres Preises gleichwertig. Für Auftraggebende, die eine Leistung beauftragen oder einkaufen, spielen wiederum mehrere Faktoren eine Rolle, die sich auf die Bereitschaft, einen Preis zu bezahlen, auswirken.
 - a. An erster Stelle steht der durch Arbeit- oder Auftraggebende (AG) **erwartete Nutzen** der interessierenden Leistung im Vergleich zu deren Kosten. Der Nutzen oder die Wirksamkeit der Leistung manifestiert sich auch in unserem Sozial- und Gesundheitswesen durch personale

und gesetzliche Merkmale. Diese legen auch die Befugnisse (s.u.) fest, die mit einer Kompetenz vermittelnden Ausbildung einhergehen.

- b. An zweiter Stelle dürfte im Rahmen des Angebots-/Nachfrageverhältnisses die **Verfügbarkeit** der erforderlichen Leistung stehen. Eine niedrigere Verfügbarkeit bei gleichzeitigem Bedarf wirkt wert- oder preiserhöhend. Die aktuell in Pflege und Medizin großflächig praktizierte und in der Regel gegenüber Angestelltenverhältnissen teurere Leiharbeit ist ein Beispiel dafür, dass reduzierte Verfügbarkeit bei hohem Bedarf zu erheblichen Anpassungen der geforderten und bezahlten Preise führt und die nachgefragten Berufsgruppen höhere Preise und bessere Arbeitsbedingungen realisieren können.
 - c. Die **Etablierung von Preisen und Gehältern** unterliegt der Marktdynamik und der Tarifautonomie. Ein gesetzlicher Eingriff, der eine Gleichwertigkeit verschieden qualifizierter Personen hinsichtlich der Bezahlung regelt, ist außerhalb von Konstellationen zu einem Mindestlohn derzeit nicht einfach darstellbar. Die öffentliche Hand könnte jedoch möglicherweise für ihre eigenen Aufträge oder ihre eigenen Unternehmen und Beschäftigten solche Bezahlungsgleichwertigkeit verschieden qualifizierter Personen fordern und realisieren. Wenn die Gleichwertigkeit der Bezahlung sich am oberen Wert der Bezahlungsvielfalt orientieren sollte (Beispiel: Krankenpflege erhält Gehälter der ärztlichen Berufsgruppe), werden staatliche Leistungen erheblich teurer, sollte sie sich am unteren Bereich orientieren (Beispiel: ärztliche Gehälter orientieren sich an den pflegerischen Gehältern), werden bestimmte Berufsgruppen wohl nicht mehr für staatliche Aufträge oder Unternehmen arbeiten. Insofern muss die Idee einer Gleichwertigkeit der Bezahlung verschieden qualifizierter Menschen mit daraus resultierend verschiedenen Kompetenzen und Befugnissen als realitätsfern bewertet werden.
2. **Kompetenzen und Befugnisse** haben sowohl aus der Sicht der AG wie auch der Arbeit- und Auftragnehmenden (AN) einen Einfluss auf die Wertigkeit.
- a. Aus der Sicht der AG ist die sich auf den Marktwert auswirkende „Wertigkeit“ anhand der **gesetzlich geregelten oder auch der wahrgenommenen Kompetenzen und Befugnisse** der AN orientiert. Berufliche und akademische Ausbildungen unterscheiden sich häufig hinsichtlich der vermittelten Kompetenzen und der rechtlich geregelten Befugnisse. Ein Eindruck möglicher Ungleichwertigkeit ergibt sich häufig dann, wenn eine Qualifikation (A) über einer anderen (B) steht und autorisiert ist, dieser (B) fachliche Anweisung zu erteilen. Ist eine umgekehrte Befugnis (B weist A an) jedoch nicht vorgesehen, üblich oder erlaubt, wird Ungleichwertigkeit wahrgenommen.
 - b. Die Vermutung, dass **Kompetenzen** bei akademisch qualifizierten Personen **grundsätzlich umfassender** oder höher als bei beruflich ausgebildeten Personen sind, ist nicht grundsätzlich richtig. Beispielsweise regelt die schon angesprochene PpUGV nicht unterschreitbare Mindestpersonalschlüssel im Pflegebereich im Krankenhaus mit der Folge, dass deren Unterschreitung der stationären Versorgung entsprechender Patient:innen entgegensteht. Ärztliche Kompetenzen sind in der PpUGV nicht als kompensationsfähig aufgeführt. Es sind also pflegerische und nicht etwa ärztliche Qualifikationen erforderlich, um im Sinne der PpUGV bestimmte Krankenhausstationen betreiben zu dürfen.
 - c. An diesem Beispiel **akademisch-ärztlicher und derzeit weitgehend beruflich gebildeter pflegerischer Kompetenz** wird deutlich, dass die Idee einer „Gleichwertigkeit“ nicht einfach umzusetzen ist. Sollen ärztliche Kompetenzen den pflegerischen Kompetenzen gleichwertig gemacht werden, sie also in der PpUGV als pflegerische Kompetenz berücksichtigt werden können? Oder sollen umgekehrt pflegerische Kompetenzen den ärztlichen hinsichtlich der Befugnisse gleichwertig ausgestaltet werden? In letzter Konsequenz müsste eine Gleichwertigkeit

der Ausbildungen in der Erbringung stationärer Gesundheitsleistungen im Krankenhaus eine einheitliche Ausbildung mit gleichen Kompetenzen und Befugnissen für alle Berufsgruppen anstreben. Dass ein solches Unterfangen nicht realitätstauglich ist und auch die Versorgungssituation im Krankenhaus nicht verbessert, liegt auf der Hand.

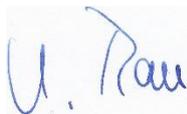
- d. Auch **außerhalb des Gesundheitswesens** sind ähnliche Konstellationen nicht herstellbarer Gleichwertigkeit hinsichtlich der Kompetenzen und Befugnisse leicht darstellbar. Im Baugewerbe beispielsweise werden bestimmte Baumaschinen und Fahrzeuge durch häufig nicht akademisch qualifizierte Personen bedient, die von den akademisch qualifizierten Personen mangels entsprechender Kompetenzen und Berechtigungen nicht bedient werden dürfen. Auch hier stellt sich die Frage: sollen auf dem Bau alle Berufsgruppen gleiche Kompetenzen und Befugnisse erhalten?
 - e. Aus der Sicht der AN ist die erwartete oder wahrgenommene Selbstwirksamkeit ein wesentliches Merkmal, das die **Attraktivität und damit auch Wertigkeit eines Auftrags oder einer Beschäftigung** beeinflusst. Hohe Wirksamkeit macht zufriedener, produktiver und steigert die Selbstachtung. Gleichzeitig bildet sich die erlebte Wirksamkeit aus dem Verhältnis der Herausforderungen oder Aufgaben mit den eigenen auch personalen Ressourcen und Kompetenzen. Auch das Wirksamkeitserleben ist ein vieldimensionales Konstrukt, das beispielsweise in quantitativer, qualitativer, ökonomischer, sozialer, humanitärer, ökologischer, kompetitiver, medialer Hinsicht beschreibbar ist. Diese Merkmale sind nicht vorrangig durch Gesetzgebung zu beeinflussen, sondern ein Abbild gesamtgesellschaftlicher Prozesse.
3. **Gesellschaftliche Anerkennung:** Berufsgruppen unterscheiden sich in der gesellschaftlichen Wertschätzung, die sie erfahren. Ursachen-Folgen-Zusammenhänge sind hier schwer zu verstehen. Die den Berufsgruppen entgegengebrachte Wertschätzung ist Entwicklungen unterworfen. So hat beispielsweise die Pflege durch die Corona-Pandemie deutlich an Wertschätzung gewonnen. Weil die gesellschaftliche Wertschätzung als ein Merkmal der Wertigkeit durch viele wiederum miteinander interagierende Faktoren beeinflusst wird, lässt sie sich nicht sehr einfach durch einen gesetzgeberischen Akt verändern. Eine gesellschaftliche Gleichwertigkeit verschiedener Qualifikationswege ist nicht verordenbar, wohl aber grundsätzlich durch wahrgenommene oder gesetzlich geregelte Kompetenzen und Befugnisse (s.o.) beeinflussbar. Hier ist zu vermuten, dass zu einer hohen gesellschaftlichen Anerkennung nicht nur die gesetzlich geregelte Befugnis, sondern auch die erlebte Wirksamkeit eine relevante Größe ist. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Herstellung einer Gleichwertigkeit der gesellschaftlichen Anerkennung ein komplexes gesellschaftliches Vorhaben darstellt, das nicht vorrangig durch einen gesetzgeberischen Akt zu betreiben sein dürfte.
 4. **Berufspolitische** Einflüsse bemühen sich, die Wertigkeit des eigenen Berufsstandes zu maximieren. In einigen Fällen schließt diese eigene Maximierung die Abgrenzung zu Kompetenzen und Befugnissen anderer Berufsgruppen ein. Im Falle gesetzlich geregelter Befugnisse (z.B. ärztliches, aber nicht pflegerisches Verordnungsrecht) steht die Frage im Raum, wieweit diese gesetzlichen Regelungen durch möglichst gut objektivierbare Kompetenzen oder durch berufs- und standespolitische Interventionen beeinflusst sind. Die Gesetzgebung ist daher zu ermutigen, Kompetenzregelungen evidenzbasiert und nicht interessenorientiert zu betreiben.

Die hier nur cursorisch und auszugsweise skizzierten Merkmale einer Wertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung deuten bereits an, dass die Wertigkeit ein vieldimensionales Konstrukt ist. Bei der Etablierung von Maßnahmen zur Herstellung einer Gleichwertigkeit ist zu berücksichtigen, wel-

che Merkmale beeinflusst werden sollen und welche durch die vorgeschlagene Maßnahme nicht erreicht werden. Aufgrund verschieden gelagerter Interessen, personaler Kompetenzen und auch Motivlagen wird auch in Bezug auf die berufliche Qualifikation weiterhin eine Diversität vorherrschen. Merkmale dieser Diversität werden sich auch weiterhin auf die wahrgenommene, soziale, ökonomische etc. Wertigkeit auswirken.

Die ebenso kursorischen **Empfehlungen** lauten:

1. Zugänge zu allen beruflichen Ausbildungen sollen für alle Menschen unabhängig von ihren sozio-ökonomischen und kulturellen Ausgangsbedingungen erreichbar sein. Die Fachkräfteoffensive NRW der Landesregierung unterstützt diese Forderung. Die von der Landesregierung angestrebte Stärkung der beruflichen Bildung ist auch vor diesem Hintergrund grundsätzlich zu begrüßen, wird sich aber mit den hier aufgeworfenen Dimensionen der Gleichwertigkeit befassen müssen. In der Person liegende Merkmale hinsichtlich möglichen und gewünschten Kompetenzerwerbs werden auch weiterhin sinnvoll und notwendig sein.
2. Gesetzlich geregelte berufliche Kompetenzen und Befugnisse müssen auf möglichst objektiven Kriterien basieren, also evidenzbasiert sein, insbesondere dann, wenn die Kompetenzen und Befugnisse des einen Berufsstandes diejenigen anderer Berufsgruppen tangieren.
3. Die organisationale Wirksamkeitserfahrung (im Team und im Unternehmen) ist zu unterstützen, so dass die Gesamtwirksamkeitserfahrung wesentlich aus dem Zusammenwirken von individueller und organisationaler Wirksamkeit erwächst. Konkret bedeutet das, dass für Angehörige bestimmter Berufsgruppen das durch Zusammenwirken mit anderen Berufsgruppen erzielte „Gesamtergebnis“ hinsichtlich der Wirksamkeitserfahrung, der Anerkennung und gegebenenfalls auch der Bezahlung wichtiger werden soll. Inwiefern diese „Kultur“ eine gesetzliche Neusetzung benötigt, ist hier nicht weiter erarbeitet.



Dr. Harald Rau

Beigeordneter für Soziales, Gesundheit und Wohnen der Stadt Köln