

Antrag

des Abg. Jochen Haußmann u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration

Pflegeausbildung und Personalsituation in den Pflegeeinrichtungen in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Erkenntnisse ihr über Abwanderungen von Fachkräften aus den Pflegeeinrichtungen sowohl gänzlich aus dem Beruf heraus als auch in andere Bereiche wie beispielsweise Krankenhäuser vorliegen;
2. welche Einschätzung sie dazu vornimmt, wie sich die Schwierigkeiten zur Einhaltung der Fachkraftquoten sowie zur Gewinnung des Personals darstellen;
3. ob die im Zuge des Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetzes (GVWG) durch Änderung des § 113c Absatz 1 SGB XI normierten Personalanhaltswerte mit den dort aufgeführten Vollzeitäquivalenten auch für Baden-Württemberg übernommen werden;
4. wie der Übergangsprozess zur neuen Systematik gestaltet werden soll, nachdem die bisherige Fachkraftquote bis 30. Juni 2023 gelten und ab 1. Juli 2023 das neue System der Qualifikationsmixe anzuwenden ist, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass bis dahin Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Qualifikationsniveaus drei (Assistenzkräfte) nicht eingestellt werden können, ohne dass es zu Schwierigkeiten mit der Einhaltung der derzeitigen Fachkraftquoten kommen kann;
5. ob für kleine Pflegeeinrichtungen (mit Angabe der konkreten Größe) entsprechend dem Abschlussbericht von Prof. Dr. Heinz Rothgang ein sogenannter Personalsockel zur Abdeckung einer Mindestfachkraftbesetzung vereinbart werden soll;

6. wie es aus ihrer Sicht gewährleistet werden soll, dass ab sofort Ausbildungsstätten einjährige Pflegeausbildungen in ausreichender Anzahl für insbesondere das Qualifikationsniveau drei anbieten können, damit zum 1. Juli 2023 möglichst viele entsprechend ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen;
7. ob eine novellierte Landespersonalverordnung erneut Festlegungen zu Fachkraftbesetzungsvorgaben mit eins zu 30 für den Tagdienst und eins zu 45 für den Nachtdienst ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Bewohnerklientel vorsehen soll, mit der Angabe, für wie vereinbar sie eine solche Systematik mit den Zielsetzungen der neuen Personalbemessung (PeBeM) erachten würde;
8. welche Auswirkungen das neue Personalbemessungsverfahren PeBeM nach § 113c SGB XI auf die „Einheitlichen Prüfkriterien des Landes“ haben wird;
9. ob die in dem aktuellen Rahmenvertrag nach § 75 SGB XI zusätzlichen Stellen wie Sonderpersonalschlüssel „Qualität“, Pflegedienstleitung usw. auch weiterhin zusätzlich verfügbar sein werden;
10. wie sich die Ausbildungszahlen in den Pflegeberufen nach ihren Erkenntnissen in den letzten fünf Jahren darstellen;
11. unter welcher Trägerschaft die 37 sogenannten regionalen Koordinierungsstellen eingerichtet wurden;
12. welche regionalen Strukturen aufgebaut und Netzwerke geknüpft werden konnten;
13. wie sie die Arbeit der sogenannten regionalen Koordinierungsstellen bewerten;
14. wie die dauerhafte Finanzierung gestaltet werden soll, nachdem der Bund bisher 411.000 Euro zur Verfügung gestellt hat, die das Land um 699.000 Euro erhöht.

28.7.2021

Haußmann, Trauschel, Bonath, Haag, Heitlinger, Karrais, Birnstock,
Fischer, Dr. Schweickert, Dr. Jung, Hoher, Dr. Timm Kern FDP/DVP

Begründung

Die Pflege steht vor vielfältigen und umfassenden Veränderungen. Sei es ein neues Personalbemessungssystem oder auch die generalistische Pflegeausbildung. Aus diesem Themenbereich werden die oben genannten Fragen gestellt.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 20. August 2021 Nr. 33-0141.5-017/644 nimmt das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. welche Erkenntnisse ihr über Abwanderungen von Fachkräften aus den Pflegeeinrichtungen sowohl gänzlich aus dem Beruf heraus als auch in andere Bereiche wie beispielsweise Krankenhäuser vorliegen;

Die Verweildauer in Pflegeberufen allgemein sowie die Abwanderung von Fachkräften aus Pflegeeinrichtungen in andere (Pflege-)Bereiche werden nicht statistisch erfasst. Ebenso wenig werden die Motive der Pflegekräfte systematisch ermittelt, die hinter dem Ausstieg aus dem Beruf oder dem Wechsel in andere (Pflege-)Bereiche stehen. Bereits die Ermittlung der Verweildauer im Beruf trifft auf erhebliche methodische Probleme. Dementsprechend groß ist die Spannweite der Studienergebnisse (vgl. hierzu BT-Drs. 19/608; instruktiv zum aktuellen Forschungsstand: *Sell, Stefan; Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 23-2019*). Dass u. a. die Arbeitsbedingungen und -belastungen in der Altenpflege insbesondere infolge einer Personalunterausstattung zu vorzeitigen Berufsaufgaben führen oder das strukturelle Vergütungsgefälle zwischen Gesundheits- und Krankenpflege und Altenpflege zu Abwanderungen in den Krankenhausbereich führt, kann als gesicherte Erkenntnis gelten.

2. welche Einschätzung sie dazu vornimmt, wie sich die Schwierigkeiten zur Einhaltung der Fachkraftquoten sowie zur Gewinnung des Personals darstellen;

Aus der heimrechtlichen Prüfungspraxis nach § 17 Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz (WTPG) lassen sich außer der Feststellung, dass die Personalgewinnung in der Pflege insgesamt herausfordernd ist, keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen über Schwierigkeiten zur Einhaltung der Fachkraftquoten oder zur Personalgewinnung ableiten. Hier kommen einerseits einrichtungsindividuelle Faktoren zum Tragen (bestehende Personalunterausstattung, Arbeitsbedingungen, Vergütungssituation etc.). Auf der anderen Seite wird die Altenpflege als regionaler und in der Regel sogar nur lokaler Arbeitsmarkt stark durch regionale Einflussfaktoren (Standortattraktivität, Lebenshaltungskosten, Wohnraumangel etc.) bestimmt.

3. ob die im Zuge des Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetzes (GVWG) durch Änderung des § 113c Absatz 1 SGB XI normierten Personalanhaltswerte mit den dort aufgeführten Vollzeitäquivalenten auch für Baden-Württemberg übernommen werden;

Personalbemessungsvorgaben aus dem SGB XI sind für nach § 72 SGB XI zugelassene Pflegeeinrichtungen in Baden-Württemberg unmittelbar geltend. Das Land kann mangels Regelungskompetenz für die soziale Pflegeversicherung nicht darüber entscheiden, ob die Personalanhaltswerte übernommen werden oder nicht.

Sofern die Frage darauf abzielt, ob die landesrechtlichen Personalvorgaben aus der Landespersonalverordnung (LPersVO) mit den Personalbemessungsvorgaben aus dem SGB XI harmonisiert werden, wird darauf hingewiesen, dass sich der Bund und die Länder bereits in der Konzertierte(n) Aktion Pflege verpflichtet haben, gemeinsam zu beraten, wie bundes- und landesrechtliche Vorgaben für die Personalbemessung zukünftig aufeinander abgestimmt und gegebenenfalls harmonisiert werden können. Sie sind mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 aus der bundesrechtlichen Heimpersonalverordnung (HeimVO) in die Landesper-

sonalverordnungen der Länder übernommen worden. Mit dem bundeseinheitlichen Personalbemessungsverfahren nach § 113c SGB XI wird ein wissenschaftlich fundiertes Personalbemessungsverfahren in der stationären Altenpflege nach qualitativen und quantitativen Maßstäben eingeführt. Die Landesregierung strebt eine Harmonisierung der landesrechtlichen Personalvorgaben in der LPersVO zu gegebener Zeit an. Losgelöst von der durch die Vorgaben im SGB XI nicht eingeschränkten landesrechtlichen Regelungskompetenz für das Heimrecht ist es aus Sicht des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration nicht darstellbar, wenn die insbesondere für die Finanzierung der Personalausstattung maßgeblichen bundesrechtlichen Regelungen und die landesrechtlichen Vorgaben nicht aufeinander abgestimmt sind.

4. wie der Übergangsprozess zur neuen Systematik gestaltet werden soll, nachdem die bisherige Fachkraftquote bis 30. Juni 2023 gelten und ab 1. Juli 2023 das neue System der Qualifikationsmixe anzuwenden ist, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass bis dahin Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Qualifikationsniveaus drei (Assistenzkräfte) nicht eingestellt werden können, ohne dass es zu Schwierigkeiten mit der Einhaltung der derzeitigen Fachkraftquoten kommen kann;

Die landesrechtlichen Personalvorgaben sollen zu gegebener Zeit mit den Personalbemessungsvorgaben des SGB XI harmonisiert werden.

Die Einschätzung, dass bis Juli 2023 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Qualifikationsniveaus drei nicht eingestellt werden können, ohne dass es zu Schwierigkeiten mit der Einhaltung der derzeitigen Fachkraftquoten kommt, kann von der Landesregierung nicht nachvollzogen werden. Bereits heute ist es üblich, dass zusätzliche Hilfskräfte, die über das leistungsrechtlich vereinbarte Personal hinausgehen, nicht auf die Fachkraftquote nach § 8 Absatz 1 LPersVO angerechnet werden, wenn der Einsatz dieser zusätzlichen Hilfskräfte zu einer besseren Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner führt und die Einrichtung dies gegenüber der Heimaufsichtsbehörde entsprechend darstellt. Auf dieser Grundlage können beispielsweise die mit dem Gesundheitsversorgungs- und Pflegeverbesserungsgesetz (GPVG) von der Pflegeversicherung finanzierten (bundesweit) 20.000 zusätzlichen Pflegehilfskraftstellen besetzt werden, ohne dass es zu Konflikten mit der Fachkraftquote nach § 8 Absatz 1 LPersVO kommt. Das baden-württembergische Heimrecht bietet insoweit eine ausreichende Flexibilität.

5. ob für kleine Pflegeeinrichtungen (mit Angabe der konkreten Größe) entsprechend dem Abschlussbericht von Prof. Dr. Heinz Rothgang ein sogenannter Personalsockel zur Abdeckung einer Mindestfachkraftbesetzung vereinbart werden soll;

Die landesrechtlichen Personalvorgaben nach der LPersVO sollen zu gegebener Zeit mit den Personalbemessungsvorgaben des SGB XI harmonisiert werden. Die Prüfungen, in welcher Form dies erfolgen wird, sind noch nicht abgeschlossen. Hierbei werden im Sinne einer möglichst bundeseinheitlichen Personalbemessung als notwendige Voraussetzung für eine qualitative Weiterentwicklung der Pflegeversicherung auch die Überlegungen in den anderen Ländern zu berücksichtigen sein. Maßgeblich ist dabei, dass der Personaleinsatz unabhängig von der Einrichtunggröße eine Pflege entsprechend dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse (§ 11 Absatz 1 Satz 1 SGB XI, § 1 Absatz 1 Nummer 4 WTPG) gewährleistet.

6. wie es aus ihrer Sicht gewährleistet werden soll, dass ab sofort Ausbildungsstätten einjährige Pflegeausbildungen in ausreichender Anzahl für insbesondere das Qualifikationsniveau drei anbieten können, damit zum 1. Juli 2023 möglichst viele entsprechend ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen;

Die neue generalistische Fachkräfteausbildung macht eine Novellierung der Pflegehelferausbildungen erforderlich. Im Koalitionsvertrag verankert ist die Neuaus-

richtung von Helfer- und Assistenzbildungen („Wir wollen darüber hinaus einjährige generalistische Ausbildungswege fördern.“), die insbesondere der besseren Durchlässigkeit zur Fachkräfteausbildung dient. Ziel ist es, eine attraktive und anschlussfähige Ausbildung zu entwickeln. Geplant ist eine Umsetzung in dieser Legislaturperiode. Eine intensive Verständigung über die Rahmenbedingungen und Einzelheiten der Ausgestaltung soll voraussichtlich im Herbst 2021 zwischen dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg und dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg beginnen. Nähere Ausführungen sind daher zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

7. ob eine novellierte Landespersonalverordnung erneut Festlegungen zu Fachkraftbesetzungsvorgaben mit eins zu 30 für den Tagdienst und eins zu 45 für den Nachtdienst ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Bewohnerklientel vorsehen soll, mit der Angabe, für wie vereinbar sie eine solche Systematik mit den Zielsetzungen der neuen Personalbemessung (PeBeM) erachten würde;

Die landesrechtlichen Personalvorgaben nach der LPersVO sollen zu gegebener Zeit mit den Personalbemessungsvorgaben des SGB XI harmonisiert werden. Die Überlegungen, in welcher Form dies erfolgen wird, sind noch nicht abgeschlossen.

8. welche Auswirkungen das neue Personalbemessungsverfahren PeBeM nach § 113c SGB XI auf die „Einheitlichen Prüfkriterien des Landes“ haben wird;

Bereits heute orientiert sich die heimrechtliche Prüfung nach § 17 WTPG in Ermangelung landesrechtlicher quantitativer Vorgaben zur Personalausstattung hinsichtlich der quantitativen Personalausstattung an den leistungsrechtlich vereinbarten Personalmengen. Im Falle der angestrebten Harmonisierung der landesrechtlichen Personalvorgaben mit den Personalbemessungsvorgaben nach SGB XI wird das neue Personalbemessungsverfahren auch in der heimrechtlichen Prüfung leitend sein.

9. ob die in dem aktuellen Rahmenvertrag nach § 75 SGB XI zusätzlichen Stellen wie Sonderpersonalschlüssel „Qualität“, Pflegedienstleitung usw. auch weiterhin zusätzlich verfügbar sein werden;

Mangels Regelungskompetenz für die soziale Pflegeversicherung kann die Landesregierung keine Aussagen zu Personalmengen treffen, die im Rahmenvertrag nach § 75 SGB XI durch die Pflegeselbstverwaltung vereinbart sind.

10. wie sich die Ausbildungszahlen in den Pflegeberufen nach ihren Erkenntnissen in den letzten fünf Jahren darstellen;

Die Gesamtzahl der Personen, die in Baden-Württemberg in den letzten fünf Jahren eine regulär dreijährige Ausbildung in der Gesundheits- und Krankenpflege, in der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege, in der Altenpflege oder zur Pflegefachfrau bzw. zum Pflegefachmann absolviert haben bzw. absolvieren, stellt sich wie folgt dar:

| Schuljahr | 2016/2017 | 2017/2018 | 2018/2019 | 2019/2020 | 2020/2021 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ausbildungszahlen | 18.659 | 18.865 | 19.032 | 19.751 | 19.601 |

Datenquelle: Amtliche Schulstatistik des Landes Baden-Württemberg

Die Gesamtzahl der Personen, die in Baden-Württemberg in den letzten fünf Jahren eine regulär ein- oder zweijährige Ausbildung in der Gesundheits- und Krankenpflegehilfe oder in der Altenpflegehilfe absolviert haben bzw. absolvieren, stellt sich wie folgt dar:

| Schuljahr | 2016/2017 | 2017/2018 | 2018/2019 | 2019/2020 | 2020/2021 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ausbildungszahlen | 2.026 | 2.492 | 2.778 | 3.138 | 3.436 |

Datenquelle: Amtliche Schulstatistik des Landes Baden-Württemberg

11. unter welcher Trägerschaft die 37 sogenannten regionalen Koordinierungsstellen eingerichtet wurden;

Die 37 regionalen Koordinierungsstellen wurden unter der Trägerschaft der jeweiligen Stadt- und Landkreise eingerichtet.

12. welche regionalen Strukturen aufgebaut und Netzwerke geknüpft werden konnten;

In zahlreichen Stadt- und Landkreisen wurden Koordinierungsstellen gegründet, welche einen effektiven Beitrag zur Vernetzung der an der Pflegeausbildung beteiligten Einrichtungen und Pflegeschulen leisten. Durch die Koordinierungsstellen ist es möglich, eine Schnittstelle zwischen den Pflegeschulen und der Praxis herzustellen. Dies fördert zum einen eine schnelle und lösungsorientierte Kommunikation zur gegenseitigen Hilfe und Beratung zwischen den beteiligten Akteuren der Ausbildung und zum anderen eine Informationsweiterleitung im stadt- bzw. landkreisweiten Netzwerk. Um die komplexe Praxiseinsatzplanung zu unterstützen, wurden Netzwerke gegründet, die teilweise über Kooperationsverträge/-vereinbarungen fixiert sind. Durch die Koordinierungsstellen sind regelmäßige Informationsveranstaltungen, übergreifende Veranstaltungen für ambulante und stationäre Einrichtungen, runde Tische zur Gewinnung weiterer Akteure, Berufsinformationsveranstaltungen sowie regelmäßiger Kontakt mit dem Jobcenter und der Agentur für Arbeit möglich.

13. wie sie die Arbeit der sogenannten regionalen Koordinierungsstellen bewertet;

Zur Umsetzung der neuen generalistischen Ausbildung sind Koordinierungsstellen in der Einführungsphase sehr wichtig, da diese bei der Planung und Koordinierung der Ausbildung, vor allem bei der Organisation der Praxiseinsätze, die Pflegeeinrichtungen wesentlich unterstützen. Sie dienen zudem als Bindeglied zwischen den Trägern der praktischen Ausbildung und den Pflegeschulen. Die Koordinierungsstellen tragen dazu bei, dass Ausbildungspläne vorab erstellt werden können und somit vorhandene Kapazitäten bestmöglich ausgeschöpft und Einsatzstellen optimal ausgelastet werden können. Die Arbeit der Koordinierungsstellen beinhaltet einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung und Gewinnung von Ausbildungsplätzen. Darüber hinaus leisten diese einen wertvollen Beitrag zur Information über die Ausbildung und Motivation zur Ausbildung. Sie sind ein effektiver Kommunikationskanal hin zu den potenziellen Trägern der praktischen Ausbildung und den Pflegeschulen.

Die Tätigkeit der Koordinierungsstellen wird als sehr positiv bewertet und stellt bei allen Akteuren ein geschätztes Unterstützungsangebot zur Umsetzung der generalistischen Ausbildung dar.

14. wie die dauerhafte Finanzierung gestaltet werden soll, nachdem der Bund bisher 411.000 Euro zur Verfügung gestellt hat, die das Land um 699.000 Euro erhöht.

Wie schon in der ersten Förderperiode des Jahres 2020 wird die Förderung der Koordinierungsstellen auch in der nun beabsichtigten zweiten Förderperiode aus Haushaltsresten des Bundes und des Landes erfolgen. Im Anschluss an die zweite Förderperiode ist vorgesehen, dem im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziel, „die Koordinierung der ausbildungsrechtlich vorgeschriebenen Praxiseinsätze vor Ort zu sichern,“ Rechnung zu tragen. In welchem Umfang die Förderung im Anschluss an die zweite Förderperiode verlängert werden kann, ist abhängig von der Höhe der bei der Aufstellung des jeweiligen Staatshaushaltsplans hierfür bereitgestellten Mittel und bleibt der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers vorbehalten.

Lucha
Minister für Soziales,
Gesundheit und Integration