

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Sport (9. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 8/1885 -**

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Personalbemessung in vollstationären Pflegeeinrichtungen gemäß § 113c Elftes Buch Sozialgesetzbuch

A Problem

Mit Ziffer 392 des Koalitionsvertrages haben sich die Koalitionspartner auf die Weiterentwicklung des Einrichtungenqualitätsgesetzes (EQG M-V) zu einem modernen Wohn- und Teilhabegesetz verständigt.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere die praxisgerechte Ausgestaltung der Personalbemessung in vollstationären Pflegeeinrichtungen zu berücksichtigen. Grundlage hierfür bildet ein seit September 2020 erstmals wissenschaftlich begründetes Verfahren zur Bemessung des Pflegepersonalbedarfs in vollstationären Pflegeeinrichtungen. Die dort ermittelten Personalanhaltswerte wurden im Folgenden in § 113c Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) bundeseinheitlich verankert. Die sich leistungsrechtlich aus den Personalanhaltswerten ergebende personelle Ausstattung mit Pflege- und Betreuungspersonal kann ab dem 1. Juli 2023 in den Pflegesatzvereinbarungen für vollstationäre Pflegeeinrichtungen vereinbart werden.

Das EQG M-V bildet hingegen ordnungsrechtliche Belange ab und liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Landes. Bisher wird als eine wesentliche Voraussetzung für den Betrieb einer Pflegeeinrichtung die Einhaltung der Fachkraftquote von 50 Prozent vorgesehen. Dies wirkt sich auf die leistungsrechtlich vorzuhaltende Personalausstattung aus. Einem ordnungsrechtlichen Festhalten an einer starren Fachkraftquote ist im Lichte der bundesrechtlichen Regelung jede Grundlage entzogen.

B Lösung

Im EQG M-V und in der darauf basierenden Einrichtungenpersonalverordnung (EPersVO M-V) wird die ordnungsrechtliche Fachkraftquote von 50 Prozent aufgehoben und an die bundesrechtlichen Regelungen angepasst. Neben redaktionellen Anpassungen wird in dem Fachkräftecatalog die im Jahr 2020 eingeführte generalistische Pflegefachausbildung berücksichtigt und um den Berufsabschluss der Pflegefachfrau und des Pflegefachmannes erweitert.

Die Änderungen sollen entsprechend den bundesrechtlichen Grundlagen in § 113c SGB XI am 1. Juli 2023 in Kraft treten.

Die wissenschaftlich fundierte Personalbemessung orientiert sich am Pflegebedarf, der mit Steigerung der Pflegebedürftigkeit zunimmt. Empirisch konnte festgestellt werden, dass der erforderliche Hilfskraftanteil bei niedrigen Pflegegraden höher ist als der Fachkraftanteil. Entsprechend nimmt der Fachkraftanteil mit steigendem Pflegegrad zu. Nach der neuen Personalbemessung ist insgesamt mehr Personal notwendig, davon nicht nur Pflegefachkräfte, sondern vor allem qualifizierte Hilfs- und Assistenzkräfte.

Nach Berechnung der Verbände der Pflegekassen werden in den kommenden Jahren in Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung des § 113c SGB XI zusätzlich rund 1 800 vollzeit-äquivalent beschäftigte Mitarbeitende notwendig sein, davon rund 280 Vollzeitäquivalente für Pflegefachkräfte und rund 1 520 Vollzeitäquivalente für Pflegehilfs- und -assistenzkräfte. Der relativ hohe notwendige Zuwachs an Pflegekräften ergibt sich aus den im Bundesvergleich bisherigen niedrigen Personalschlüsseln in vollstationären Pflegeeinrichtungen.

Zukünftig sollen die pflegerischen Aufgaben kompetenz- und qualifikationsorientiert dem Pflegepersonal zugeordnet werden. Folglich wird das Pflegepersonal dann diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die ihrer jeweiligen Qualifikation entspricht. Pflegefachkräfte werden dabei stärker entsprechend ihrer beruflichen Fachlichkeit eingesetzt. Sie sollen insbesondere den Pflegeprozess steuern, verstärkt koordinierende Aufgaben und in komplexen Versorgungssituationen auch die pflegerische Versorgung selbst übernehmen. Zu den Aufgaben der Pflegefachkräfte gehört es ebenso, die Pflegehilfs- und Assistenzkräfte in die pflegerische Versorgung einzubinden. Pflegehilfs- und Assistenzkräfte sollen in weniger komplexen Pflegesituationen in der körperbezogenen Pflege und pflegerischen Betreuung tätig werden und damit die Pflegefachkräfte deutlich entlasten, um Zeit für deren fachliche Aufgaben zu schaffen. Damit wird das Pflegepersonal entlastet und die pflegerische Versorgung in den vollstationären Pflegeeinrichtungen weiter verbessert. Pflegefachkräfte können sich wieder verstärkt auf ihre fachlichen Aufgaben konzentrieren, die Attraktivität des Pflegeberufs und die Tätigkeit in der Altenpflege werden im Sinne der Vereinbarungen der Konzertierte Aktion Pflege erhöht. Die Konzertierte Aktion Pflege wurde ins Leben gerufen, um die Situation in der Pflege spürbar zu verbessern. Alle relevanten Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene verpflichteten sich 2018 zu konkreten Maßnahmen. An deren Umsetzung wird seitdem angestrengt gearbeitet.

Die Änderungen des EQG M-V stellen dabei eine erste Stufe zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung dar. In einer zweiten Stufe ist beabsichtigt, weitere inhaltliche Änderungen im EQG M-V vorzunehmen zur Weiterentwicklung des Gesetzes hin zu einem modernen Wohn- und Teilhabegesetz.

Der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Sport empfiehlt dem Landtag, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

Einvernehmen im Ausschuss

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Der Gesetzentwurf verursacht keine Kosten.

Jedoch führt die bundeseinheitliche Regelung zur Personalbemessung mit Höchstwerten nach § 113c Absatz 1 SGB XI durch die Erhöhung des Stellenanteils an Fach- und Hilfskräften nach Einschätzung der Verbände der Pflegekassen in Mecklenburg-Vorpommern zu einer jährlichen Erhöhung der Personalkosten in Höhe von rund 74 000 000 Euro. Dies wird zu entsprechenden Mehrausgaben in der sozialen Pflegeversicherung nach dem SGB XI, aber auch zu Mehrbelastungen der Heimbewohnerinnen und -bewohner und der Sozialhilfe im Bereich der Hilfe zur Pflege führen. Die Mehrbedarfe im Bereich der Sozialhilfe sind derzeit noch nicht quantifizierbar.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 8/1885 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 31. Mai 2023

Der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Sport

Katy Hoffmeister
Vorsitzende und Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Katy Hoffmeister

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 8/1885 in seiner 47. Sitzung am 21. März 2023 in Erster Lesung beraten und diesen zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Sport überwiesen.

Der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Sport hat in seiner 39. Sitzung am 22. März 2023 einstimmig beschlossen, zu dem Gesetzentwurf am 3. Mai 2023 eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Zudem hat der Ausschuss in seiner 40. Sitzung am 26. April 2023 zu dem Gesetzentwurf beraten und in seiner 42. Sitzung am 31. Mai 2023 die abschließende Beratung vorgenommen.

In der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Sport am 3. Mai 2023 (41. Sitzung) haben der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Deutsche Berufsverband für Pflegeberufe Nordost e. V., Prof. Dr. Heinz Rothgang (Universität Bremen), das Diakonische Werk Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Verband der Ersatzkassen e. V. (Landesvertretung Mecklenburg-Vorpommern), die Seniorenheime der Hansestadt Wismar als Vertretung für den Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Kommunale Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Augustenstift zu Schwerin, der AWO Kreisverband Neubrandenburg-Ostvorpommern e. V., der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V., die Caritas im Norden e. V. als Vertretung für die LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern e. V. und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft Landesbezirk Nord (ver.di) mündliche respektive schriftliche Stellungnahmen abgegeben.

Der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Sport hat den Gesetzentwurf am 31. Mai 2023 abschließend beraten und bei einer Nichtteilnahme an der Abstimmung seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD, DIE LINKE und FDP sowie bei Enthaltung seitens der Fraktion der CDU unverändert angenommen.

II. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Sport

1. Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat erklärt, dass der Gesetzentwurf Probleme berühre, die Mecklenburg-Vorpommern besonders hart treffen würden. Einerseits sei dies die Überalterung der Bevölkerung und andererseits der Pflegenotstand. Eine Lösung dafür habe der Gesetzentwurf allerdings nicht parat. Dies sei aber auch nicht zu erwarten gewesen. Man habe in Mecklenburg-Vorpommern bundesweit die drittälteste Bevölkerung und dies wirke sich natürlich auf die Pflege aus. Der erste Punkt sei, dass mehr Pflegekräfte im Land in Rente gingen als in den anderen Bundesländern. Der zweite Punkt sei, dass man in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der Altersstruktur im Bundesland mehr pflegebedürftige Menschen habe als im Bundesvergleich.

Ebenso müsse man hinsichtlich der Altersstruktur festhalten, dass man weniger junge Menschen habe, die potenziell als Pflegekräfte infrage kämen. Hinsichtlich der Pflegebedürftigen müsse man im Bundesschnitt bis 2035 mit einem Anstieg von 14 Prozent rechnen. In Mecklenburg-Vorpommern sei dieser Anteil mit 28 Prozent doppelt so hoch. Das bedeute, dass man bis 2035 28 Prozent mehr Pflegekräfte brauche. Gleichzeitig müsse man noch Ersatz für diejenigen schaffen, die zwischenzeitlich in Rente gingen. Man könnte in diesem Bereich landesweit besser bezahlen, allerdings könnten dies andere Bundesländer auch. Insofern würde man sich dabei in einen Wettbewerb begeben, den man wahrscheinlich wirtschaftlich nicht gegen Hamburg oder Bayern gewinnen könnte. Daher müsse man die positiven Aspekte des Bundeslandes herausarbeiten. Hier sei zum Beispiel der sehr günstige Wohnraum in Mecklenburg-Vorpommern im ländlichen Raum zu nennen. Hier würde der ländliche Raum Potenziale bieten, die man verstärken müsste. Es brauche dafür zum Beispiel eine verbesserte Infrastruktur (ÖPNV). Ebenso müsste im ländlichen Raum der Wohnungsbau und die Wohnungssanierung stärker gefördert werden. Es bestehe zudem ein Bedarf bei der Pflegehelferausbildung. Die Ausbildungszeit müsse schnellstmöglich auf zwölf Monate herabgesetzt werden, um die Konkurrenzfähigkeit zu anderen Bundesländern zu verbessern. Es gelte, keine potenziellen Pflegehelferinnen und Pflegehelfer an andere Bundesländer zu verlieren. Ebenso sei es wichtig, das Thema Eigenanteile im Bereich der Pflege neu zu regeln und den Bundeszuschuss, der bisher gedeckelt sei, an die tatsächliche Kostenentwicklung anzupassen.

Der Deutsche Berufsverband für Pflegeberufe Nordost e. V. hat ausführt, dass man sich lange schwergetan habe, die angestrebten Änderungen hinsichtlich der Personalstruktur zu begrüßen. Allerdings zeige sich, dass sich gerade durch diese Veränderung der Personalausstattung die Arbeitsbedingungen der Pflegenden verbesserten und es zu einer Konzentration auf die qualifizierten Tätigkeiten käme. Dies sei ein wichtiger Punkt in Bezug auf das Thema Fachkräftemangel respektive Fachkräftesicherung. Um Menschen in ihrem Beruf zu halten, erscheine ein Fachkräftemix verbunden mit einer entsprechenden Personalausstattung notwendig. Dieser Fachkräftemix solle es ermöglichen, die Personen nach ihrer Qualifikation einsetzen zu können. Dazu brauche es aber mehr Fachkräfte. Dies könne nur gelingen, indem man die Fachkraftquote ersatzlos abschaffe. Ansonsten bestehe das Risiko, dass immer mehr Fachkräfte abgebaut würden. Das Problem des Fachkräftemangels, gerade in der stationären Langzeitpflege, könne nur gelöst werden, wenn man die Arbeitsbedingungen verbessere. Dies könne aber nur gelingen, indem man dem Personal in der Pflege eine ausreichende Personalausstattung anbiete. Es gehe darum, die Möglichkeit zu schaffen, die Pflegearbeit professionell und wertschätzend auszuführen. Gerade ländliche Gebiete seien vom Mangel an Fachkräften betroffen. Um dieses Versorgungsdefizit zu bekämpfen, brauche es mutige und innovative Konzepte.

Prof. Dr. Heinz Rothgang (Universität Bremen) hat betont, dass das Hauptthema die Personalgewinnung sei. Der im Gesetzwurf vorgesehene Weg erscheine alternativlos. Man habe im Pflegebereich zu wenig Personal und dies führe zu einer Unzufriedenheit der Beschäftigten und könne zu einer Bewegung aus dem Beruf führen. Damit drohe eine Abwärtsspirale. Diesem Vorgang müsse man energisch entgegentreten und mehr Stellen schaffen. Diese Maßnahme könne Möglichkeiten schaffen, um die Situation in der Pflege zu verbessern. Klar sei, dass die Besetzung der neuen Stellen eine erhebliche Herausforderung darstelle. Aber auch das Halten des vorhandenen Personals sei entscheidend. Dies brauche eine Verbesserung der Arbeitsorganisation mit der Absicherung von ausreichendem Schichtpersonal und der Freischichten. Auch habe man ein erhebliches Potenzial an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmerinnen, die die Pflege verlassen hätten, sich aber vorstellen könnten, wieder zurückzukommen.

Es brauche hinsichtlich der generalistischen Ausbildung, bei der ein Drittel der Menschen beim finalen Examen scheiterten, Lösungen, um diesen Personenkreis zum Beispiel über das Instrument einer Anerkennungsprüfung im Rahmen der Zwischenprüfung im Pflegeberuf zu halten. Bei dieser Frage sei auch das Land angesprochen. Hinsichtlich der ausländischen Arbeitskräfte müsse der Blick über die bereits ausgebildeten Personen hinausgehen. Das bisherige Potenzial würde für Deutschland nicht ausreichen. Es brauche Konzepte für Länder mit einer jungen Bevölkerung, um Menschen vor Ort in der Pflege auszubilden – verbunden mit der Perspektive, in Deutschland arbeiten zu können. Allerdings gehe es nicht nur um Fachkräfte, es brauche auch Assistenzkräfte. Dies müsse bei Anerkennungsverfahren berücksichtigt werden. Es sei betont, dass der Wegfall der Fachkraftquote richtig sei, da diese Quote nie begründet worden sei. Außerdem widerspreche diese Quote der neu geschaffenen Systematik. Allerdings gebe es Regelungen, wie die gemeinsame Wohnungsempfehlung der Selbstverwaltung mit der 50 Prozent-Quote. Man ermögliche aber hier im Land, über diese Quote hinauszugehen. Wichtig sei es, die 50 Prozent-Quote systematisch hinter sich zu lassen, aber sehr wohl Mindestmengen zu definieren. Eine große Sorge sei, dass man zu kompetenz- und qualifikationsorientiert vorgehe. Es dürfe nicht dazu kommen, den Pflegeprozess in kleine Elemente aufzuteilen und entsprechend nach Kompetenzniveau zuzuordnen. Der Pflegeprozess müsste eine Bezugspflege bleiben. Die Arbeitsorganisation müsste dafür sorgen, dass die richtigen Personen zum vorgesehenen Zeitpunkt am richtigen Platz seien und sollte darüber die Kompetenzorientierung gemeinsam mit einer Bezugspflege absichern. Diese Leistung sei schwierig zu entwickeln und dabei seien alle Einrichtungen gefordert. Der Bundesgesetzgeber habe ein Modellprogramm aufgelegt. Allerdings sei der Auftrag an die Wissenschaft erst im Dezember 2022 erteilt worden. Hier fehlten ca. zweieinhalb Jahre Vorbereitung. Die Realität im Pflegebereich sei, dass alle Kräfte ein breites Spektrum von Aufgaben abdecken würden. Es gelte, die auftretenden Aufgaben zu erledigen. Daraus erfolge eine Art Spontanmanagement. Hier brauche es große Anstrengungen im Bereich der Organisationsentwicklung, auch im Sinne von digital unterstützter Organisation. Hinsichtlich der fehlenden formalen Qualifikation von Personen im Pflegedienst müsste man einen Weg finden, die Ungelernten mit langjähriger Berufserfahrung im Pflegedienst auf eine QN3-Ebene zu qualifizieren. Außerdem müsste man die Personen in der generalistischen Ausbildung, die die Prüfung nicht schafften, auf ein QN3-Niveau bringen. Das Instrument dafür sei eine Anerkennungsprüfung. Diese Prüfung brauche es allerdings, denn man könne diese Anerkennung nicht ohne Prüfung vergeben. Hier brauche es ein breiteres Angebot an Vorbereitungskursen und Anerkennungsprüfungen. Diese würden allerdings nur im jeweiligen Bundesland gelten, in dem die Prüfung abgelegt worden sei. Hier brauche es einen Prozess in Richtung einer bundesweiten Harmonisierung. Allerdings seien sehr viele Kompetenzen zurück auf die Landesebene gesetzt worden. Bei den Ländern sei in diesem Bereich die Regelungskompetenz verortet. Bundeseinheitliche Regelungen könnte es nur geben, wenn man den Assistenzberuf zum Heilberuf aufwerte. Hinsichtlich der Übergangszeiten müsse man festhalten, dass im Gesetzgebungsverfahren in den nächsten Jahren eine dritte Stufe komme. Ebenso erscheine danach noch eine vierte Stufe notwendig. Dies bedeute, dass man hinsichtlich des § 113c Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) über einen Prozess spreche, der sich mindestens bis Ende des Jahrzehnts hinziehen werde. Man müsse also den gesamten Prozess betrachten. Hier gelte es, viele Unterschiede und Ebenen zu beachten.

Die Diakonie Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat erklärt, dass man die Einführung des Verfahrens zur Bemessung des Pflegepersonalbedarfs in vollstationären Pflegeeinrichtungen gemäß § 113c SGB XI befürworte, um möglichst langfristig eine fachgerechte pflegerische Versorgung sicherstellen zu können.

Dies basiere auf der kompetenzbasierten Personaleinsatzplanung, die sich an den Pflegegraden der Bewohnenden orientiere. Dieses System sei bis dato in den Pflegeeinrichtungen nicht angewendet worden. Um dies nun adäquat umsetzen zu können, bedürfe es u. a. einer großen Anzahl an nach Landesrecht ausgebildeten Pflegehilfskräften. Schätzungen zufolge fehlten in Mecklenburg-Vorpommern aktuell ca. 1 800 Vollzeitstellen für Pflegefach- und Pflegehilfskräfte in stationären Pflegeeinrichtungen. Der größere Anteil davon betreffe die nach Landesrecht ausgebildete Pflegehilfskräfte gemäß § 113c Absatz 1 Nummer 2 SGB XI. Genau diese ausgebildeten Pflegehilfskräfte stünden dem Arbeitsmarkt weder kurz noch mittelfristig zur Verfügung. Allerdings gebe es einen Überhang an ungelernten Pflegehilfskräften gemäß § 113c Absatz 1 Nummer 1 SGB XI. Da die Pflegekassen bei den Pflegesatzverhandlungen bisher keine Unterscheidung zwischen ungelernten und nach Landesrecht ausgebildeten Pflegehilfskräften vorgenommen hätten, bestünde bis jetzt kein akuter Bedarf an ausgebildeten Pflegehilfskräften. Um jedoch eine Überleitung in die neue Personalbemessung zu ermöglichen, bedürfe es für den Übergang einer unkomplizierten Substitutionsregelung und für den längerfristigen Aufbau von gelernten Pflegehilfskräften einen Ausbau der Pflegehelferausbildung nach Landesrecht. Da die Ausbildung der sogenannten QN3-Pflegehilfskräfte Ländersache sei, müssten hier die relevanten Akteure, wie zum Beispiel das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport, das Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung, das Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit, das Landesamt für Gesundheit und Soziales, die Agentur für Arbeit, der Landespflegeausschuss, die Kostenträger sowie die Pflegeschulen den Ausbau der Pflegehelferausbildung intensiv vorantreiben. Zurzeit würden jedes Jahr nur ca. 200 Absolventen die Pflegehelferausbildung abschließen. Das sei zu wenig, um den Bedarf decken zu können. Das Land müsse die veralteten Strukturen modernisieren und mehr Ausbildungskapazitäten schaffen. Hierunter fielen die Schulgeldfreiheit und eine Ausbildungsvergütung, im besten Fall analog zur generalistischen Ausbildung zur Pflegefachfrau/zum Pflegefachmann. Nur so könne ein Anreiz geschaffen werden, dass sich mehr Menschen für diese Ausbildung entscheiden würden. Es brauche für den kurzfristigen Übergang eine Substitutionsregelung für langjährig erfahrene Mitarbeiter ohne pflegerische Ausbildung, selbstverständlich unter Wahrung der Kompetenzanforderungen. Somit könnten die Pflegeeinrichtungen ohne größere Hürden das dringend benötigte QN3-Personal aufbauen. Es dürfe dabei nicht vergessen werden, dass in den nächsten Jahren viele Mitarbeiter altersbedingt aus dem Beruf ausscheiden würden und zugleich die Anzahl an pflegebedürftigen Menschen in Mecklenburg-Vorpommern aber zunehmen werde. Das bedeute, dass der Mehrbedarf an Personal, von dem man heute ausgehe, die Personallücke nicht abdecken könne. Aufgrund der dargelegten Forderungen bestehe ein dringender Handlungsbedarf, den fehlenden Ausbildungskapazitäten entgegenzuwirken.

Der Verband der Ersatzkassen e. V. hat dargelegt, dass es grundsätzlich das Ziel aller Beteiligten sein müsse, alle realistischen Möglichkeiten zu nutzen, um den Personalbedarf in der Pflege nachhaltig zu decken. Dazu zählten auch der Einsatz von ausländischen Fachkräften sowie die Anwerbung wechselinteressierten Personals aus anderen Bundesländern. Letzgenannter Fall könnte zwar die Fachkräftesituation im Bundesland verbessern, werde aber die grundsätzliche Problemlage des bundesweiten Personalbedarfs nicht beheben können. Beide Optionen stellten letztlich Teile in einem erforderlichen Maßnahmenmix zur Sicherung und Gewinnung von Fachkräften im Pflegebereich dar. Hätten sich im Ausbildungsjahr 2017/2018 noch 950 Auszubildende für eine Pflegeausbildung entschieden, so seien es 2021/2022 bereits ca. 1 550. Damit sei ein deutlicher Anstieg erkennbar.

Abzuwarten bleibe aber, in welchem Umfang die Absolventinnen und Absolventen letztlich im Bereich der stationären Pflege tätig würden und inwieweit der Anstieg damit auch diesem Bereich zugutekomme. In den vergangenen Jahren hätten Bundes- wie Landespolitik, Pflegekassen und Leistungserbringer bereits verschiedene Anstrengungen unternommen, um den absehbaren Personalbedarf bestmöglich decken zu können. Hier gelte es, auch weiterhin alle Möglichkeiten zu nutzen. Ein wichtiger Baustein sei auch weiterhin die Attraktivitätssteigerung des Pflegeberufes. Mit dem Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWG) sei hier konkret der Tariftreueverordnung ein entscheidender Schritt zur Attraktivitätssteigerung des Berufes erfolgt. Die generalisierte Pflegeausbildung scheine die Attraktivität dieses Berufsweges zusätzlich zu steigern. Hier gelte es, die Curricula auch weiterhin modern und praxisorientiert zu gestalten. Zudem würden sich inhaltliche wie strukturelle und organisatorische Entwicklungsschritte hinsichtlich des Berufsbildes anbieten, um eine Attraktivitätssteigerung, zum Beispiel die Übertragung ausgewählter ärztlicher Tätigkeiten und somit ein wachsendes Interesse an einer Pflegetätigkeit, zu ermöglichen. Eine nachhaltig wirksame Maßnahme seitens der Landesregierung sei zum Beispiel eine Einflussnahme auf die aktuelle Bundesgesetzgebung mit dem Ziel, zeitnah eine umfassende – über die vorgesehenen Regelungen des Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetzes (PUEG) hinausgehende – Pflegereform aus einem Guss zu ermöglichen. Denn durch den bei Anwendung des Personalbemessungsinstrumentes zusätzlichen Personalbedarf würden die Vergütungssätze der Einrichtungen zwangsläufig weiter steigen. Das dürfe aber nicht zu einer noch höheren Belastung der Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner führen, deren Eigenanteile in den letzten Jahren im Durchschnitt bereits stark angestiegen seien. Die Einführung des neuen Instrumentes müsse daher zeitnah durch eine nachhaltig tragfähige Reform der Finanzierung der Pflegeversicherung, die nicht allein durch Beitragssatzerhöhungen gekennzeichnet sein dürfe, begleitet werden. Pflege sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die es auf alle Schultern zu verteilen gelte. Die angekündigte Herausnahme der Ausbildungskostenumlage aus den einrichtungsbezogenen Pflegekosten wäre ein dringend notwendiger Schritt zur Entlastung. Grundsätzlich würde sich die vollständige Deckung eines personellen Mehrbedarfs schon mit Blick auf die allgemeine Situation am Arbeitsmarkt – zumindest in einem kurz- bis mittelfristigen Zeitraum – nur schwer realisieren lassen. Gerade deshalb müsse es das erklärte Ziel aller Beteiligten sein, die sich bietenden Möglichkeiten zu nutzen, die Berufsbilder derart attraktiv auszugestalten, dass sich eine entsprechend große Zahl an Personen für die offenen Stellen interessierten. Die Pflegekassen würden hier ihren Beitrag leisten. Personalmengensteigerungen allein könnten nicht sicherstellen, dass zusätzliche Pflegekräfte zu verbesserter Pflege und entlastenden Arbeitsbedingungen für Pflegekräfte führten. Hierfür seien nicht zuletzt auch Organisations- und Personalentwicklungsprozesse erforderlich. Dadurch, dass die Assistenzkräfte einfachere Tätigkeiten in der Pflege und Betreuung übernehmen würden, werde es den Pflegefachkräften möglich, sowohl ihre Vorbehaltsaufgaben, die Steuerung und Überwachung des Pflegeprozesses sowie Anleitung und Übernahme von komplexen pflegerischen Aufgaben vollumfänglich zu übernehmen als auch die praktische Pflege in komplexen und instabilen Situationen durchzuführen. Strukturell würden die Einrichtungen hierbei aber vor eine doppelte Herausforderung gestellt, indem zusätzliches Personal zu rekrutieren sei und gleichzeitig die innerbetrieblichen Strukturen weiterentwickelt werden müssten. Der Wegfall der Fachkraftquote solle und dürfe weder die Versorgung verschlechtern noch dazu führen, dass weniger Personal zum Einsatz komme. Vielmehr solle dadurch der Case-Mix in der vollstationären Pflege besser ermöglicht werden.

Das Ziel sollte jetzt sein, die neuen Personalvorgaben – nach Hochrechnung der Wissenschaft sei immerhin 36 Prozent mehr Personal überwiegend im Hilfskräftebereich erforderlich – entsprechend umzusetzen und in der Folge zu evaluieren. Dabei gelte es auch, weitere Variablen mit Einfluss auf die Qualität der Pflege einzubeziehen, um die neue Regelung anhand der Erkenntnisse weiterzuentwickeln. Entscheidend sei dabei selbstverständlich, dass die betriebsinternen Abläufe und Personaleinsätze so erfolgen, dass es nicht zu Qualitätsminderungen in der Versorgung komme. Hier seien die Einrichtungen gefragt, ein der neuen Situation angepasstes Personalmanagement zu realisieren. Grundsätzlich gehe man von positiven Folgen für die Pflegekräfte und die Pflegebedürftigen aus. So würden Pflegefachkräfte von einem nicht unwesentlichen Teil ihrer aktuellen Aufgaben entlastet, sodass eine Fokussierung auf pflegespezifische Aufgaben erfolgen könnte, die den erworbenen Qualifikationen entspreche. Eine vollständige Umsetzung des neuen Personalbemessungsverfahrens sei mit zwei wesentlichen Herausforderungen verbunden. Dies sei der steigende Personalbedarf und die Fachkräfte- respektive Personallücke. Zudem müsse die Finanzierung des zusätzlichen Personalbedarfs durch eine nachhaltig tragfähige Pflegereform neu geregelt werden. Man begrüße die Erweiterung anererkennungsfähiger Qualifikationen aufgrund der Öffnung des Ordnungsrechts in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber dem Vertragsrecht. Man sehe im vorliegenden Gesetzentwurf die erforderliche Grundlage zur wichtigen Umsetzung der neuen Personalbemessung. Es sei aber in einem nächsten Schritt erforderlich, die mit der Umsetzung der dann neuen Rechtsgrundlage einhergehenden Veränderungen und Entwicklungen zu evaluieren und anhand daraus abgeleiteter Schlussfolgerungen ggf. Anpassungen am dann geltenden Gesetz vorzunehmen. Man gehe bei einer vollständigen Umsetzung der neuen Vorgaben von spürbar steigenden Personalkosten aus. Mit der aktuellen Finanzierungsstruktur könnte der für eine zukunftsfähige Sicherung der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) zwingend erforderliche Interessenausgleich nicht gelingen. Daher sei vor allem eine nachhaltige Finanzreform unabdingbar. Da es sich bei der Pflege von Menschen um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handele, könnten stetige Beitragserhöhungen für die gesetzlich Versicherten nicht die Lösung des Problems sein. Auch stellten in den Folgejahren zurückzahlende staatliche Darlehen keine Lösung dar. Sie würden allenfalls aktuelle Finanzprobleme verschieben. Erforderliche Schritte seien daher ein verbindlicher, dynamischer Steuerzuschuss an die Soziale Pflegeversicherung. Die Private Pflegeversicherung sei dabei am gemeinsamen Finanzausgleich zu beteiligen. Die Förderung von Investitionskosten sei gemäß § 9 SGB XI Aufgabe der Länder. Bei Einführung der SPV solle auf diese Weise eine Kompensation für die damals erhebliche finanzielle Entlastung der Länder bei der Sozialhilfe durch eben die Einführung der SPV erreicht werden. Dieser Aufgabe würden die Länder aber bis heute unter Bezugnahme auf die bislang unverbindliche Regelung im SGB XI nicht nachkommen. Durch eine verbindliche Verpflichtung der Länder zur Übernahme der Investitionskosten würde die finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen kurzfristig deutlich gesenkt, ohne dass dies zusätzlich belastende Auswirkungen auf die Finanzsituation der SPV hätte.

Das Seniorenheim der Hansestadt Wismar als Vertretung für den Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat berichtet, dass man in Wismar die glückliche Situation habe, dort keinen Personalmangel feststellen zu müssen. Grundsätzlich gebe es aber sehr viele Einrichtungen, die im ländlichen Bereich verortet seien, die einen deutlichen Personalmangel verzeichneten. Grundsätzlich begrüße man, dass es mehr Personal in der Einrichtung geben solle. Gleichzeitig erkenne man enorme Herausforderungen, die in der Umsetzung auf die Einrichtungen zukommen würden. Zum 1. Juli 2023 gelte das neue Gesetz und löse damit den alten Landesrahmenvertrag ab.

Es gebe keine neuen Vereinbarungen. In den Einrichtungen würden sehr viele Hilfskräfte respektive ausschließlich Pflegehilfskräfte ohne Ausbildung arbeiten. Für diese Personengruppe einen Ausbildungsgang zu einer Hilfskraft vorzuschreiben, erscheine nur schwer umsetzbar, da diese Arbeitskräfte schon jetzt sehr erfolgreich in der Pflege arbeiten würden. Das Land Mecklenburg-Vorpommern schreibe für die Ausbildung zur anerkannten Pflegehilfskraft eine anderthalbjährige Ausbildung vor. Derzeit sei dies eine rein schulische Ausbildung und Personen in der Ausbildung seien gar nicht mehr in der Einrichtung vor Ort. Dies erscheine als Problem. Ebenso müsste das Abrechnungssystem zum Beispiel hinsichtlich der Pflegegrade und der Belegung angepasst werden. Dies müsste vor dem Hintergrund der bestehenden Arbeitsverträge geleistet werden. Hier brauche es eine enge Abstimmung mit den Kostenträgern. Ebenso müsse man bedenken, dass es durch das neue Gesetz hinsichtlich des Rollenverständnisses der Pflegefachkraft zu Anpassungen kommen müsse. Bisher hätten diese Kräfte auch Tätigkeiten übernommen, die nicht zu ihrer Qualifikation gehörten. Hier erscheine eine Verengung des Tätigkeitsbereiches problematisch.

Der Kommunale Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat dargestellt, dass man die geplanten Änderungen und insbesondere die Aufhebung einer starren Fachkräftequote ausdrücklich begrüße. Gleichzeitig verbinde man damit die Erwartung, dass auch in der praktischen Umsetzung die erforderliche Flexibilität bei der Personalbemessung Berücksichtigung finde. Ein Verzicht auf überbordende Dokumentationspflichten sei im Sinne der Beschränkung bürokratischer Hürden wünschenswert, da auch hierdurch vermeidbare Kosten entstünden, die letztlich von den Heimbewohnern zu tragen seien und nicht der unmittelbaren Pflege zugutekämen. Vom Gesetzgebungsverfahren unabhängig müsse man jedoch auf die Problematik der Ausbildung von Pflegehilfskräften hinweisen. Mit der gesetzlichen Neuregelung der Personalbemessung werde der Bedarf an Pflegehilfskräften steigen, ohne dass ausreichende Ausbildungskapazitäten vorhanden seien. Insbesondere fehle es an der Möglichkeit der berufsbegleitenden Qualifizierung bereits beschäftigter ungelernter Kräfte. Gerade für diesen Personenkreis bestehe auch arbeitgeberseits das Interesse an einer durch Qualifikation geschaffenen beruflichen Entwicklungschance. Im Übrigen könnte für diesen Personenkreis bereits vorab bewertet werden, ob eine Eignung für einen Pflegehelferberuf vorhanden sei. Eine proaktive Rolle des Landes sei hierbei allerdings erforderlich, da bei einer berufsbegleitenden Qualifizierung notwendigerweise die Arbeitszeit und damit das Arbeitsentgelt reduziert werden müsste, auch wenn sich die Reduzierung durch eine Anerkennung beruflicher Tätigkeit auf die praktische Ausbildung begrenzen ließe. Die Sicherung des bisherigen Entgeltes erscheine bei dem in Betracht zu ziehenden Personenkreis als unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg einer berufsbegleitenden Qualifizierung zur Pflegehilfskraft. Ergänzend sei noch anzumerken, dass sich die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes mit dem Tarifabschluss 2023 dazu verständigt hätten, Verhandlungen über einen Tarifvertrag zur Regelung der Ausbildungen zu Kranken- und Altenpflegehelferinnen und -helfern aufzunehmen. Damit dieser Tarifvertrag allerdings Wirkung entfalten könne, sei die Schaffung einer kürzeren Ausbildung und einer ausreichenden Anzahl an Schulplätzen ebenso Voraussetzung wie eine finanzielle Absicherung der berufsbegleitenden Qualifizierung bereits beschäftigter ungelernter Kräfte. Gerade für diesen Personenkreis bestehe auch bei beiden Arbeitsvertragsparteien das Interesse an einer durch Qualifikation geschaffenen beruflichen Entwicklungschance.

Der Augustenstift zu Schwerin hat dargelegt, dass der Arbeitskräftemangel im Land sehr groß sei. Im Bereich der Pflegefachkräfte zeige er sich noch zugespitzter. Laut Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung, angesiedelt beim Institut der Deutschen Wirtschaft, kämen in Mecklenburg-Vorpommern auf 100 offene Fachkraftstellen in der Altenhilfe elf potenzielle Arbeitssuchende mit Fachkraftabschluss. Den aktuellen Bedarf zu decken, sei ausgeschlossen, genauso wie einen gesteigerten Bedarf. Die Gewinnung zusätzlicher Kräfte aus anderen Bundesländern stelle sich ebenfalls als schwierig dar, da die Arbeitsbedingungen in den anderen Bundesländern zumeist deutlich besser seien. Der Grund dafür sei die höhere Personalquote – gemäß dem Korridor nach § 21 Absatz 6 des Rahmenvertrages gemäß § 75 Absatz 1 SGB XI für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Auf einen Pflegebedürftigen entfielen somit in anderen Bundesländern mehr Vollzeitäquivalente als hier im Land, was die Arbeitsbedingungen und die Qualität der Pflege deutlich verbessere. Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen, sei für Träger der Altenhilfe aktuell ausgesprochen kostenintensiv und werde durch interne Strukturen in Mecklenburg-Vorpommern deutlich erschwert. Die Kosten für die Finanzierung eines Sprachkurses im Ausland mit dem Erwerb des notwendigen B2-Sprachzertifikats, allen Einreiseformalitäten und den entsprechenden Kosten beliefen sich pro Person auf ca. 15 000 Euro. Seien die internationalen Fachkräfte im Land angekommen, müssten sie nach Landesrecht einen Anpassungskurs durchlaufen, der mehrere Monate dauere und mit einer Anerkennungsprüfung entsprechend ihres Defizitbescheides ende. Weitere sechs bis neun Monate gingen so ins Land, die von den Trägern finanziert werden müssten. Am Ende würde die Anerkennungsprüfung stehen. Mit Stand April 2023 werde diese von nur einer privaten Schule in Mecklenburg-Vorpommern (Greifswald) abgenommen, weil keine staatliche Schule sich aktuell in der Lage sehe, diese Prüfungen anzubieten. Viele Gespräche mit den zuständigen Schulen, dem Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung und dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport seien dahingehend gescheitert. Die Anwerbung internationaler Fachkräfte sei für Träger aus Mecklenburg-Vorpommern somit höchst unattraktiv und kostenintensiv zugleich und würde ebenfalls nicht zur Gewinnung aller benötigter Fach- und Arbeitskräfte führen können. Die Ausbildungszahlen seien seit dem Jahr 2020 aufgrund der Einführung der generalisierten Ausbildung zur Pflegefachfrau/zum Pflegefachmann und der pandemiebedingten Unsicherheiten gleichbleibend. Die Abbruchquoten seien jedoch signifikant höher als in der vorherigen Ausbildung zur Altenpflegerin/zum Altenpfleger. Die realen Bedarfe in Pflegeeinrichtungen würden mit dem neuen Bemessungsinstrument das erste Mal korrekt erfasst. Das biete eine große Chance für die qualitative Steigerung der Pflegeleistung und des Wohlbefindens der Mitarbeitenden. Ob die Anzahl der benötigten Fachkräfte jedoch mittelfristig tatsächlich sinken würde, sei zu bezweifeln. Der starre Grundsatz der Pflegepolitik sei und bleibe „ambulant vor stationär“. Das bedeute, dass ältere Menschen möglichst lange in ihrem eigenen Wohnumfeld ambulant versorgt würden. Falls dies aufgrund des hohen Pflegeaufwands nicht mehr möglich sei, zögen diese Menschen in eine stationäre Pflegeeinrichtung. Umso besser der ambulante Bereich ausgebaut sei, desto später stehe dieser Umzug an. In diesem Fall seien die Pflegegrade im Schnitt deutlich höher. Es sei daher davon auszugehen, dass das neue Bemessungsinstrument gepaart mit dem starren Grundsatz „ambulant vor stationär“ mittelfristig zu einer steigenden Fachkraftquote führen werde. Die Reform zur Bemessung des Pflegepersonalbedarfes komme mindestens 20 Jahre zu spät. Die Pflege habe lange darauf gewartet. Alle seien sich einig, dass es der Schritt in die richtige Richtung sei. Die politischen Entscheidungs- und Kostenträger müssten der Reform Zeit geben zu greifen, und zum anderen die weiteren Rahmenbedingungen, vor allem hinsichtlich der Korridorauslastung des Personals, ernsthaft angleichen. Grundsätzlich würde es viel Zeit brauchen, um das neue Bemessungsinstrument grundständig einzuführen. Die Veränderungen für alle in der Pflege Tätigen, die Bewohnenden und deren Angehörigen seien enorm.

Außerdem sei es unerlässlich, den zusätzlichen Personalbedarf empirisch zu erfassen und entsprechend in den Landesrahmenverträgen umzusetzen. Andernfalls laufe das Bemessungsinstrument ins Leere. Die fehlende Möglichkeit, ungelernete Kräfte/Hilfskräfte mit einem Pflegebasiskurs auf ein QN3-Niveau zu setzen, führe in der Praxis zu deutlichen Problemen. Die aktuell 18-monatige Schulung werde ausschließlich privaten Bildungsträgern überlassen, sie sei aber keine anerkannte Ausbildung, sondern eine Maßnahme, die von der Bundesagentur für Arbeit auch nur als Maßnahme unterstützt werden könne. Ohne ein festes Curriculum sei keine qualifizierte Anrechnung des erlernten Wissens auf die Ausbildung zur Pflegefachfrau/zum Pflegefachmann möglich. Hinzu komme, dass die Maßnahme dementsprechend auch nicht mit einer Ausbildungsvergütung entlohnt werden könne. Träger bzw. die Arbeitgeber oder die Menschen in Weiterbildung trügen die Lohnkosten selbstständig – ggf. mit einem Zuschuss der Bundesagentur für Arbeit. Auch sei damit die Möglichkeit, die Maßnahme berufsbegleitend zu besuchen, stark eingeschränkt, was vor allem Menschen mittleren Lebensalters von einem solchen Schritt abhalte. An dieser Stelle bestehe dringender Handlungsbedarf. Die Idee der Anerkennung der Qualifizierung von erfahrenen, aber ungelerten Kräften zur Hilfskraft gemäß § 113c Absatz 1 Nummer 2 SGB XI sei sehr lebensnah. Es gebe viele Menschen in der Pflege, die auch ohne weitergehende Ausbildung hervorragende und qualitativ hochwertige Arbeit leisten könnten. Gerade Menschen höheren Lebensalters mit langer Berufserfahrung würden den Weg in eine weitere Ausbildung oder Qualifizierungsmaßnahme nur schwer gehen können. Eine Anerkennung sei gerade für diese Personengruppe sehr reizvoll. Laut internen Berechnungen benötigten die Einrichtungen keine zusätzlichen Fachkräfte, sondern vor allem viele Menschen im QN3-Bereich und nur wenige zusätzliche Menschen in den QN1- und QN2-Bereich. Die Ausweitung der Ausbildungskapazitäten sei demnach dringend geboten, da ansonsten das neue Bemessungsverfahren ins Leere laufe. Auch schaffe die Qualifizierung von Menschen in der Pflege in allen Qualitätsniveaus bessere Möglichkeiten des Quereinstiegs und auch des Einstiegs ohne mittlere Reife, die bisher Voraussetzung für die Ausbildung zur Pflegefachfrau/zum Pflegefachmann sei. Die Personalausgaben einer vollstationären Pflegeeinrichtung würden sich nach der in der Pflegesatzvereinbarung festgelegten Personalausstattung richten. Darüber hinaus würden diese durch die Entwicklung in den relevanten Tarifen, den gesetzlichen Mindestlöhnen und den Beiträgen zur Sozialversicherung bestimmt. Die in der Pflegesatzvereinbarung festgelegte Personalausstattung gebe vor, wie viele Mitarbeitende für das Erbringen der Pflegeleistung in einer stationären Einrichtung vorgehalten werden müssten. Die Anzahl der Mitarbeitenden in der Pflege werde in Vollzeitstellenäquivalenten (VZÄ) definiert und als sogenannte Korridorauslastung festgehalten. Die Korridorauslastung sei ein Wert zwischen dem unteren und oberen Korridor nach § 21 Absatz 6 des Rahmenvertrages gemäß § 75 Absatz 1 SGB XI für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Der Anteil der Fachkräfte werde als vereinbarte Fachkraftquote festgehalten und entspreche mindestens der Einrichtungenpersonalverordnung von aktuell 50 Prozent-Fachkraftquote und könne über diesen Wert hinaus vereinbart werden. Mit dem Wegfallen der 50 Prozent-Fachkraftquote werde es für die Pflegeeinrichtung möglich, für eine unveränderte Anzahl der VZÄ einen höheren Anteil an Pflegehilfs- und -assistenzkräften und einen geringeren Anteil an Fachkräften zu vereinbaren. Für die Personalkostenstruktur einer Einrichtung bedeute dies, dass der Anteil der Mitarbeitenden mit geringeren Gehältern steige und der Anteil der Mitarbeitenden mit höheren Gehältern zurückgehe, sodass die Personalausgaben insgesamt sinken könnten. Die Höhe des Eigenanteils an den Pflegekosten ergebe sich aus dem Pflegebudget, auf deren Basis die Pflegeentgelte in der Pflegesatzvereinbarung kalkuliert würden.

Für die Berechnung der Eigenanteile der Pflegebedürftigen würden von diesem Budget die pauschalen Leistungsbeträge nach § 43 Absatz 2 SGB XI abgezogen, der verbleibende Betrag sei auf die Anzahl der Plätze der Einrichtung aufgeteilt worden. Die Kosten des Pflegepersonals seien in dem Pflegebudget in voller Höhe enthalten. Da die pauschalen Leistungsbeträge nach § 43 Absatz 2 SGB XI konstant seien, hätten die Veränderungen in den Kosten des Pflegepersonals eine direkte Auswirkung auf die Höhe der Eigenanteile. Wenn die Kosten des Pflegepersonals nach dem Wegfallen der 50 Prozent-Fachkraftquote sinken würden, könnten die Eigenanteile ebenso sinken. Dies jedoch würde der Logik der neuen Personalbemessung widersprechen. Ihr Ziel sei es, auch die Anzahl der Pflegenden pro Dienst zu erhöhen. Dafür müsste der Korridor nach § 21 Absatz 6 des Rahmenvertrages gemäß § 75 Absatz 1 SGB XI für das Land Mecklenburg-Vorpommern angepasst werden. Andernfalls würde das neue Bemessungsinstrument ad absurdum geführt und die Qualität in der Pflege könnte deutlich sinken.

Der AWO Kreisverband Neubrandenburg-Ostvorpommern e. V. hat betont, dass das größte Problem der Einsatz der Pflegehilfskräfte sei. Für die neue Arbeitsteilung brauche es dringend eine Übergangsregelung. Es gelte, die Personen, die schon langjährig in dem Beruf arbeiteten, in das neue System überzuleiten. Man sei an den TVÖD gebunden und damit hätten diese Mitarbeiter das Recht auf eine entsprechende Bezahlung erwirkt. Dies bedeute, dass diese Mitarbeitenden laut TVÖD als Pflegehilfskräfte bezahlt werden müssten. Diese angestrebten Änderungen im Bereich Ungelernte könnte man nicht ohne Weiteres im Vergütungssystem abbilden. Diese Personengruppe habe Ansprüche erwirkt und hier brauche es eine Überführung in das Tarifsystem. Es stelle sich die Frage, warum man diese berufserfahrende Personengruppe nochmals zu einer Schulausbildung zwingen sollte. Als eine Maßnahme gegen den Fachkräftemangel erscheine dies untauglich. Ebenso gelte es, die Rolle der Pflegefachkraft näher zu betrachten. Die Pflegehilfskräfte würden bisher sehr selbstständig arbeiten. Setze man das Gesetz um, müssten die Ungelernten stärker angeleitet arbeiten. Dies habe Auswirkungen auf die Rolle der Pflegefachkraft, die viel mehr anleitende und verantwortliche Tätigkeiten für die Durchführung der Aufgaben von anderen übernehmen müsste. Auch habe dies Auswirkungen hinsichtlich des Tarifvertrages. Es stelle sich die Frage, wie die Tätigkeiten der Anleitung, das Stichwort sei hierbei Mentorenausbildung, abgebildet werden müssten. Diese tariflichen Fragen müssten gesetzlich und mit den Pflegekassen vorbereitet werden. Es erscheine unwahrscheinlich, dass man durch den Einsatz von Ungelernten die Pflege günstiger anbieten könne. Das Gesetz sehe nämlich vor, dass mehr Personal eingesetzt werden müsste. Hier sei die Hoffnung, dass diese Maßnahme die Arbeitssituation in der Pflege erheblich verbessern könne. Dies begrüße man ausdrücklich. Allerdings gebe es weiteren Klärungsbedarf. Es stelle sich zum Beispiel die Frage, wie viele Fachkräfte jeweils in der Einrichtung vorhanden sein müssten. Die Abschaffung der Fachkraftquote sei zwar ebenfalls zu begrüßen, allerdings brauche es eine Regelung hinsichtlich der praktischen Steuerung im Pflegealltag. Das Ziel solle sein, Auslegungsfragen in den Verhandlungen mit den Kassen zu minimieren. Auch gelte es, die Frage nach dem Mindestschlüssel zu klären, da dies finanzielle Auswirkungen habe. Es gebe hinsichtlich der Ausbildung zum Pflegehelfer den Wunsch, auf eine einjährige Ausbildung zu verkürzen. Allerdings sei es dann gesetzlich nicht möglich, eine 100 Prozent-Förderung der Ausbildung zu gewährleisten, da dies erst ab einer zweijährigen Ausbildung erfolgen könne.

Dies bedeute, dass kaum einer diese verkürzte Ausbildung aufgrund der fehlenden Finanzierung nutzen würde. Hinsichtlich der Anwerbung von ausländischen Pflegekräften fehle es an strategischen Überlegungen. Die Anerkennungsverfahren würden zu lange laufen. Es brauche eine strategische Anwerbung von ausländischen Pflegekräften, es müsse dabei klar sein, welches Qualifikationsprofil man brauche. Sinnvoll würden geplante Förderstellen für diese Kräfte aus dem Ausland erscheinen.

Der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. hat erklärt, dass man zunächst auf das Thema Ausbildung eingehen möge. Betrachte man die Entwicklung des Ausbildungsberufes Pflegefachfrau/Pflegefachmann, so seien hier die Ausbildungszahlen mit der Einführung des Ausbildungsganges gestiegen. Diese Entwicklung habe sich aber leider nicht fortgesetzt, denn man verzeichne aktuell 13 Prozent weniger Auszubildende in diesem Bereich. Hinzukomme, dass von den wenigen Auszubildenden fast 30 Prozent diese Ausbildung ohne Ausbildungsabschluss abbrechen würden. Es fehle die Möglichkeit, zum Beispiel durch eine Zwischenprüfung, ein Pflegehelfer zu werden. Es sei ein großes Potenzial vorhanden, um den Ausbildungsberuf noch attraktiver zu machen. Es gelte, ihn stärker zu bewerben. Gleichzeitig müsse man die Möglichkeit schaffen, eine verkürzte Ausbildung mit Abschluss zu etablieren. Dies sei wichtig, um interessierte Personen für den Pflegebereich nicht zu verlieren. Auch bestehe bei der Integration ausländischer Hilfs- und Fachkräfte ein großes Potenzial. Allerdings brauche es mehr Unterstützung und es sei notwendig, das Anerkennungsverfahren zu vereinfachen. Es sei betont, dass man derzeit die Umsetzung des § 113c SGB XI zusammen mit den Kostenträgern verhandele. Diese Verhandlung sei eine große Aufgabe. Beteiligt an diesem Prozess seien neben den Selbstverwaltungspartnern auch der ordnungsrechtliche Gesetzgeber. Hier habe der Gesetzgeber durch passgenaue Anpassungen gute Arbeit geleistet. Aktuell brauche es die Zusammenführung und Erweiterung der Fachkraftqualifikation im Bereich Pflege und Betreuung. Hier seien die Substitutionsmöglichkeiten von Pflegehilfskräften hin zum QN3-Bereich genannt, um die Ausbildungsphasen zu überbrücken. Eine Unterscheidung zwischen den Fachkräften in der Pflege und der Betreuung sei aus Sicht des Bundesverbandes nicht notwendig. Dies könne die Möglichkeit eröffnen, weitere Fachkräfte zu gewinnen. Mit der Einführung des Personalbemessungsinstruments könne zwar die Quote der Fachkräfte in den Einrichtungen sinken. Allerdings könnten trotzdem mehr Fachkräfte in dieser Einrichtung benötigt werden, weil die Gesamtzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insgesamt steige. Man benötige durch die neuen Vorschriften in allen Qualifikationsbereichen mehr Personal. Es fehle im Land an Ausbildungskapazitäten, an Werbung für die Ausbildung und an der Integration weiterer ausländischer Kräfte. Letzteres meine nicht nur die Anwerbung fertiger Fachkräfte, sondern auch Pflegekräfte, die bereit seien, eine Ausbildung zu machen. Es brauche Daten über die Pflegebedarfe im Land. Aktuell gebe es den BARMER-Pflegereport und es werde in den Landkreisen eine Datenerhebung vorgenommen. Es fehle aber an einer zielgerichteten Zusammenführung dieser Daten. Diese Werte seien notwendig, um entsprechende Planungen hinsichtlich der Pflegekapazitäten und Ausbildungsbedarfe über einen längeren Zeitraum zu treffen. Diese Bedarfszahlen müssten in regelmäßigen Abständen erhoben und diskutiert werden.

Die Caritas im Norden als Vertretung für die LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat ausgeführt, dass die LIGA den Wegfall der 50 Prozent-Fachkraftquote, der im Gesetzentwurf vorgesehen sei, begrüße. Bereits mit der Einführung der Quote seien die 50 Prozent ein Wert gewesen, der nie wissenschaftlich belegt worden sei. Zudem habe die 50 Prozent-Regelung die Möglichkeiten der vollstationären Pflegeeinrichtung immer stark eingeschränkt.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf seien aktuell die neuesten Entwicklungsmöglichkeiten auf der Basis von wissenschaftlichen Erkenntnissen möglich. Damit jedoch für alle Pflegebedürftigen und für die Mitarbeitenden eine spürbare Verbesserung eintreten könne, seien neben dem personellen Aufwuchs auch zwingend umfangreiche interne Entwicklungsprozesse erforderlich. Es müsste zum Beispiel eine Einsatzplanung implementiert werden, die sich flexibler an den individuellen Gewohnheiten, Bedarfen und Bedürfnissen der Pflegebedürftigen ausrichten könnte. Diese in der Theorie einfach klingende Veränderung bedeute für die Praxis große Herausforderungen. Die ersten Erfahrungen innerhalb der LIGA-Verbände zeigten, dass die Einleitung, Begleitung und Sicherung der Veränderungsprozesse deutlich mehr Zeit für Leitungstätigkeiten und interne und externe Fachkompetenz hinsichtlich der Umsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse benötige. Es sei notwendig, hier entsprechende Ressourcen zu schaffen bzw. zu finanzieren, die sich nicht wieder im Ergebnis negativ auf die Pflegebedürftigen der Einrichtung niederschlagen würden. Vielmehr sei die Verbesserung der Pflege eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die durch die öffentliche Hand gefördert werden sollte. Darüber hinaus hat die LIGA darauf hingewiesen, dass eine Differenz zwischen der Bundesregelung und der Landesgesetzgebung hinsichtlich der Definition von Fachkräften bestehe. Zudem stimme auch die Definition der Fachkräfte in der Betreuung und der Fachkräfte aus dem Gesundheits- und Sozialbereich nicht überein und dies werde ab Juli 2023 zu spürbaren Problemen führen. Seit 2019 hätten vollstationäre Pflegeeinrichtungen die Möglichkeit, zusätzliche Pflegefachkräfte einzustellen, die vollständig über die Pflegeversicherung refinanziert würden. Man habe in seinen Richtlinien zur Refinanzierung dieser zusätzlichen Pflegefachkraftstellen festgelegt, dass neben Pflegefachkräften auch Fachkräfte aus dem Gesundheits- und Sozialbereich eingesetzt werden könnten. Darüber hinaus seien jedoch ebenso Altentherapeuten, Heilpädagogen, Sozialarbeiter, Sozialtherapeuten und Personen mit vergleichbaren Abschlüssen gemäß den Richtlinien als Fachkräfte im Gesundheits- und Sozialbereich anerkannt und könnten daher bereits aktuell im Rahmen des Förderprogramms eingesetzt werden. Mit Überführung des Förderprogramms in den normalen Pflegesatz, wie es in § 113c Absatz 6 vorgesehen sei, werde es in der Praxis zu Problemen kommen. Habe eine Pflegeeinrichtung Altentherapeuten, Heilpädagogen, Sozialarbeiter, Sozialtherapeuten oder Personen mit vergleichbaren Abschlüssen im Rahmen dieses Förderprogramms eingesetzt, seien diese nach aktuellem Stand ab dem 1. Juli 2023 nicht mehr als Fachkraft anerkannt.

Der ver.di Landesbezirk Nord hat dargestellt, dass man den Fokus auf die Arbeitsbedingungen lege. Grundsätzlich sei eine Veränderung der Personalausstattung für die dringend benötigte Entlastung in der Pflege erforderlich. Dies gelte sowohl für die Pflegehilfskräfte als auch für die Pflegefachkräfte. Je nach Berechnungsmethode liege man in Mecklenburg-Vorpommern mit der Tariflohnpflicht im hinteren Fünftel oder sogar auf dem letzten Platz im Durchschnittsniveau der gezahlten Löhne. Gleichwohl falle es auch Pflegeeinrichtungen, die nach TVÖD zahlten, schwer, Personal zu finden. Grundsätzlich sei angemerkt, dass sich laut einer bundesweiten Studie grundsätzlich 60 Prozent der ausgestiegenen Pflegekräfte grundsätzlich vorstellen könnten, wieder in den Beruf zurückzukehren, wenn die Arbeitsbedingungen stimmten. Hier gehe es nicht nur um die Bezahlung, sondern um die Arbeitsbedingungen an sich. Auch die Infrastruktur spiele dabei eine große Rolle. Man begrüße daher auch das Pflegepersonalbemessungsinstrument. Allerdings befürchte man, dass die Arbeitsaufteilung zwischen Pflegefachkräften und Pflegehilfskräften oder Assistenzkräften zu einer deutlichen Belastung der Pflegefachkräfte führen werde. Viele Pflegefachkräfte hätten diesen Beruf eben nicht nur wegen der komplexen Tätigkeiten ergriffen, sondern hauptsächlich, um mit Menschen arbeiten zu können.

Die geforderte Mindestausstattung, die hier ermittelt worden sei, dürfe keine faktische Obergrenze darstellen. Vielmehr solle es die Mindestausstattung darstellen und nicht eine Obergrenze. Insgesamt stelle eine verlässliche Dienstplangestaltung für viele Pflegekräfte das Hauptproblem im Bereich der Pflegearbeit dar. Hinsichtlich der ausländischen Pflegefachkräfte sei es bisher die Erwartung, möglichst günstig Pflegefachkräfte aus dem Ausland bekommen zu können. Allerdings müsse die grundsätzlich meist gut und hochwertig ausgebildete Pflegefachkraft aus dem Ausland aber aufwendige und langwierige Anerkennungsverfahren durchlaufen. Dies führe dazu, dass diese gut ausgebildeten Fachkräfte nicht nach Deutschland kämen. Es stelle sich die Frage, warum nicht schon im Vorfeld der Anwerbung in den einzelnen Ländern definiert werde, welche Qualifikation man in Deutschland benötige. Dies könne das Anerkennungsverfahren in Deutschland erheblich vereinfachen.

2. Wesentliche Ergebnisse der Ausschussberatungen

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport hat erklärt, dass durch diesen Gesetzentwurf insbesondere die Personalausstattung in vollstationären Pflegeeinrichtungen geregelt werden solle. Die Notwendigkeit sei mit der Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch zur Personalbemessung in vollstationären Pflegeeinrichtungen entstanden. Mit dem neuen § 113c SGB XI sei eine bundesgesetzliche Verankerung von Personalanhaltswerten, die im Rahmen eines wissenschaftlich begründeten Verfahrens zur Bemessung des Pflegepersonalbedarfs in vollstationären Einrichtungen entwickelt worden sei, erfolgt. Damit seien bundeseinheitliche Festlegungen zu den Personalanhaltswerten und der sich daraus ergebenden personellen Ausstattung mit Pflege- und Betreuungspersonal zum 1. Juli 2023 getroffen worden. Diese bundesgesetzlichen Regelungen würden das Leistungsrecht, hier das Verhältnis der Pflegekassen zu den einzelnen Pflegeeinrichtungen, betreffen. Die Regelungen des EQG M-V und seiner Verordnungen würden wiederum das Heimordnungsrecht betreffen und fielen deshalb in die Zuständigkeit der Länder. Die Aufsichtsbehörden und die Heimaufsichten der Landkreise und kreisfreien Städte überprüften derzeit die Einhaltung einer Fachkraftquote von 50 Prozent anhand des Gesamtpersonals. Eine Harmonisierung von Leistungs- und Ordnungsrecht sei insbesondere aufgrund der Einführung einer bundesweit einheitlichen Personalbemessung angezeigt. Daher werde das EQG M-V entsprechend geändert. Die bisher starre Fachkraftquote von 50 Prozent werde aufgehoben. Stattdessen erfolge eine Anpassung an das Leistungsrecht auf der Grundlage der bundesgesetzlichen Regelung in Verbindung mit der einrichtungsindividuellen Pflegesatzvereinbarung. Der Gesetzentwurf des EQG M-V verursache selbst keine Kosten. Mit dem Einsatz des Personalbemessungsinstrumentes werde der Einsatz von mehr Pflegefachpersonen und mehr qualifizierten Pflegehilfs- und Assistenzpersonen erwartet. Insgesamt werde unter Ausschöpfung der maximalen Personalanhaltswerte in den nächsten Jahren mit einem Mehrpersonal bei Fach- und Hilfskräften in Höhe von 1 804 Vollzeitstellen, davon 284 Fachkräfte und 1 520 Hilfskräfte, in Mecklenburg-Vorpommern gerechnet. Die Aufhebung der Fachkraftquote stelle einen ersten Schritt zur Modernisierung des EQG M-V dar. In einem weiteren Schritt sei ein Dialogprozess mit den in der Pflege beteiligten Akteuren vorgesehen, damit im Ergebnis ein von allen Seiten getragenes, modernes Gesetz zum Schutz der pflegebedürftigen Menschen sowie der Menschen mit Behinderungen entstehe. Sowohl neue Versorgungsformen bzw. Pflegestrukturen könnten in den Anwendungsbereich des Heimrechts aufgenommen werden als auch neue bzw. erweiterte Mindeststandards, wie zum Beispiel Notstromversorgung in der jeweiligen Einrichtung zur Sicherstellung einer guten und modernen Pflege.

So sehe es auch die Koalitionsvereinbarung vor. Hinsichtlich möglicher Auswirkungen des Gesetzentwurfes zur Änderung des EQG M-V auf den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung führte das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport aus, dass die Reform des EQG M-V und der dazugehörigen EPersVO M-V nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments falle, da es sich nicht um eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten handle, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden sei. Folglich würden mit dem Gesetzentwurf keine Auswirkungen auf den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung einhergehen.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu den Artikeln 1 bis 3

Der Ausschuss hat den Artikeln 1 bis 3 in der Fassung des Gesetzentwurfes bei einer Nichtteilnahme an der Abstimmung seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD, DIE LINKE und FDP sowie bei Enthaltung seitens der Fraktion der CDU zugestimmt.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Ausschuss hat bei einer Nichtteilnahme an der Abstimmung seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD, DIE LINKE und FDP sowie bei Enthaltung seitens der Fraktion der CDU beschlossen, dem Landtag die unveränderte Annahme des Gesetzwurfes nebst der Überschrift auf Drucksache 8/1885 zu empfehlen.

Schwerin, den 31. Mai 2023

Katy Hoffmeister
Berichterstatteerin