

# VERBÄNDE DER LEISTUNGSERBRINGER

Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband Baden e. V.  
Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband Württemberg e. V.  
Baden-Württembergische Krankenhausgesellschaft e. V.  
Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V.  
Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart e. V.  
Caritasverband für die Erzdiözese Freiburg e. V.  
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Landesverband Baden-Württemberg e. V.  
Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Baden-Württemberg e. V.  
Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Badisches Rotes Kreuz e. V.  
Diakonisches Werk der evangelischen Kirche Württemberg e. V.  
Diakonisches Werk der Evangelischen Landeskirche Baden e. V.  
Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Baden-Württemberg e. V.

---

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg  
Frau Dr. Postel, Herrn Dr. Vogelmann  
Postfach 103443  
70029 Stuttgart

---

Datum: 15.05.2023

## **Anhörung zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Landespersonalverordnung**

**Ihr Schreiben vom 04.04.2023**

**AZ: 33-5032-7/21/3**

Sehr geehrte Frau Dr. Postel,  
sehr geehrter Herr Dr. Vogelmann,

wir bedanken uns für die Übersendung des o.g. Verordnungsentwurfs und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Durch eine Änderung des Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetzes (WTPG) und der Landespersonalverordnung (LPersVO) soll sichergestellt werden, dass sich die personelle Ausstattung an den in § 113c Absatz 1 SGB XI dargestellten bundeseinheitlichen Personalanhaltswerten ausrichten kann und die heimrechtlichen Vorgaben dem nicht entgegenstehen.

Bevor wir auf die einzelnen Regelungen im Entwurf der Landespersonalverordnung eingehen, ist es uns wichtig, folgende Botschaft voranzustellen.

Gemeinsam haben wir das Ziel, dass es zu keiner Verschlechterung, sondern einer Verbesserung der Personalausstattung im Vergleich zum Status quo in Baden-Württemberg kommt. Für die Umsetzung des neuen Personalbemessungsverfahrens braucht es aber, wie auch in der Verordnungsbegründung bereits erwähnt, angemessene Übergangslösungen, da die Einrichtungen ausreichend Zeit für Anpassungsprozesse benötigen.

Die von uns im Folgenden dargelegten Änderungsvorschläge zum Entwurf der Landespersonalverordnung sind vornehmlich der Tatsache geschuldet, dass der Pflegearbeitsmarkt derzeit den nötigen Aufwuchs an Fach- und Hilfskräften in der Kürze der Zeit nicht hergibt. Sie zeigen daher nicht ein „nicht wollen“, sondern ein „nicht können“ auf. Die hier vorgetragenen Ausführungen sind empirisch gestützt (siehe Anlage) und untermauern, dass wir im Sinne der zukünftigen Versorgungssicherheit tragfähige gute Lösungen benötigen.

## Zur Änderung von § 7 der Landespersonalverordnung

Die Möglichkeit, auf Antrag weitere Qualifikationen als Fachkräfte i.S. von Nummer 2 der Anlage 1 der Landespersonalverordnung anerkennen lassen zu können, begrüßen wir ausdrücklich. Damit wird festgestellt, dass qualifizierte Leistungen im Bereich Pflege und Betreuung auch von Beschäftigten wahrgenommen werden können, die nicht unter den engen bisherigen Fachkraftbegriff in Anlage 1 fallen. Uns erscheint es allerdings wichtig, dass ein einheitliches Vorgehen der Heimaufsichten sichergestellt wird. Daher regen wir folgende Änderung an:

### Änderungsvorschlag zum Entwurf:

*(3) Fachkraft nach Absatz 1 ist insbesondere, wer berechtigt ist, eine Berufsbezeichnung zu führen, die in Nummer 2 der Anlage 1 aufgenommen ist. Die zuständige Behörde **kann erkennt** auf Antrag weitere Berufsbezeichnungen als Fachkräfte nach Absatz 1 **anerkennen**, wenn diese mit den in Nummer 2 der Anlage 1 aufgeführten Berufsbezeichnungen vergleichbar sind. Die Anerkennung nach Satz 2 bedarf der Zustimmung der obersten Aufsichtsbehörde.*

Die Liste der Berufsbezeichnungen nach Nummer 2 der Anlage 1 sollte künftig regelmäßig evaluiert und durch bereits genehmigte oder neue Berufsabschlüsse ergänzt werden.

Zudem regen wir an, zur Vermeidung wiederkehrender Antragstellungen in vielen Einzelfällen bereits jetzt eine Erweiterung der Liste um einzelne, ausgewählte Qualifikationen vorzunehmen. Es geht uns dabei nicht darum, die Situation in anderen Mangelberufen weiter zu verschärfen, sondern denjenigen eine Perspektive zu bieten, die – aus welchen Gründen auch immer – ihren erlernten Beruf nicht weiter ausüben möchten oder können, sich aber ein Arbeiten in der Langzeitpflege vorstellen können. Wir schlagen insbesondere folgende Qualifikationen aufgrund ihrer Ausbildungsinhalte für die Aufnahme in die Liste vor:

- **Medizinische Fachangestellte:** Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese trotz wiederholter Forderungen der Verbände nicht als sonstige Fachkräfte aufgeführt sind. Sie sind kraft ihrer Ausbildung befähigt, komplexe behandlungspflegerische Maßnahmen durchzuführen und auch geschult in der Krankenbeobachtung (Symptomkontrolle). Wesentlicher Bestandteil ihrer Ausbildung und Tätigkeit ist die Kommunikation mit Ärzten, Apotheken und erkrankten Personen sowie deren Angehörigen. Aus diesen Gründen sind sie bereits seit Jahren bei der Leistungserbringung im ambulanten Bereich als Fachkräfte anerkannt.
- **Hebammen/Entbindungspfleger:** Sie bringen medizinisch-pflegerische Kompetenzen mit, die für die Pflege älterer Personen eingesetzt werden können, insbesondere in der Grundpflege, Wundpflege, Beziehungspflege, Arzneimittel Einsatz, Erste Hilfe etc.
- **Notfallsanitäter\*innen/Rettungsassistent\*innen:** Sie erwerben durch ihre Ausbildung Kompetenzen, die sie auch bei pflegefachlichen Aufgaben einsetzen können: Notwendige Maßnahmen in Notfallsituationen erkennen und ergreifen, Umgang mit schwierigen Situationen, medizinische Diagnostik und Therapie sowie Kommunikation mit Ärzten, hilfebedürftigen Personen und deren Angehörigen.

## Zur Änderung von §§ 8 und 9 der Landespersonalverordnung

Das Aufheben der bisherigen Fachkraftquote, der Vorgaben an die Tagdienstbesetzung sowie der weiteren Regelungen u.a. zu den Vorbehaltsaufgaben im Regelungsvorschlag ist konsequent und ausdrücklich zu begrüßen.

Die die bisherige Fachkraftquote ersetzende Regelung, nach der die höchsten Personalschlüssel gemäß § 113c SGB XI Abs. 1 Nr. 3 als ordnungsrechtliche Untergrenze für Fachkräfte gelten sollen, geht jedoch zu weit. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der im Rahmen der Begründung in Aussicht gestellten Übergangsfrist für die einzelne Einrichtung.

In der Begründung des Verordnungsentwurfs wird ausgeführt, dass der „weit überwiegende Teil“ der vollstationären Pflegeeinrichtungen in Baden-Württemberg bereits heute eine Fachkraftausstattung vorhält, die den Personalanhaltswerten nach § 113c Abs. 1 Nr. 3 SGB XI entspricht. Um eine Bewertung des Regelungsvorschlags auf Basis fundierter Daten zu ermöglichen, haben die Verbände der Leistungserbringer bei ihren Mitgliedseinrichtungen kurzfristig eine gemeinsame Umfrage durchgeführt. An dieser haben sich trotz der kurz gesetzten Rückmeldefrist fast 600 vollstationäre Einrichtungen mit 39.400 Plätzen beteiligt. Unter Einbezug der Ergebnisse aus der Pflegestatistik 2021 entspricht dies 40 % aller vollstationären Pflegeplätze in Baden-Württemberg.

Die Ergebnisse der Umfrage, die aus dem als Anlage beigefügten Datenblatt entnommen werden können, sind sehr ernüchternd:

**Rund ein Drittel der Einrichtungen (35,6 % ohne Berücksichtigung von Leiharbeit, 27,2 % bei Berücksichtigung von Leiharbeit) könnte mit dem derzeitigen Fachkraft-Personalbestand die Personalanhaltswerte des § 113c Abs. 1 Nr. 3 SGB XI nicht erfüllen.**

Eine Regelung, welche bis zu einem Drittel der Einrichtungen im Land aus einem bislang normgerechten Verhalten in einen „Duldungszustand“ nach Einzelentscheidung durch die Heimaufsicht überführt, ist nicht hinnehmbar, zumal die Perspektiven für einen signifikanten zeitnahen Personalaufbau angesichts der aktuellen Arbeitsmarktlage schlecht sind. Auch mittelfristig ist wenig Optimismus angezeigt, wie nicht zuletzt das vom Land initiierte „Monitoring Pflegepersonalbedarf Baden-Württemberg“ klar aufzeigt. Denn in den nächsten Jahren wird sich die demographische Entwicklung gleich mehrfach negativ auswirken (Ausscheiden der Babyboomer aus dem Erwerbsleben bei Arbeitsmarkteinstieg der geburtenschwachen 2000er Jahrgänge, Zunahme der hochaltrigen Personen und damit der pflegebedürftigen Personen).

Ein Regelungsansatz, der eine leistungsrechtliche Obergrenze zu einer ordnungsrechtlichen Untergrenze macht, wurde sowohl von den Verbänden der Leistungserbringer als auch der Leistungsträger schon frühzeitig im Grundsatz kritisch bewertet. Wenn ein derart großer Anteil der Einrichtungen trotz einer guten oder zumindest vertretbaren Pflegequalität durch die Neuregelung in eine prekäre Situation kommt, wird sich verschärfen die Frage nach einem Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb und damit nach der Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung stellen.

Der Regelungsansatz hat auch direkte Auswirkungen auf die Sicherstellung der stationären pflegerischen Versorgung im Land. Laut den Ergebnissen der Umfrage würde für bis zu 7% der Plätze in Baden-Württemberg kein Fachkräfte-Personal zur Verfügung stehen. Sollte das Ministerium unverändert an der vorgesehenen Regelung festhalten, dürfte dies zu einem spürbaren Abbau von Plätzen führen, was angesichts des schon derzeit nicht bedienbaren deutlichen Nachfrageüberhangs nicht vertretbar wäre. Anzumerken ist, dass der geforderte Personalaufbau entgegen der Aussage in Ziffer 6 der Begründung zum Verordnungsentwurf mit steigenden Eigenanteilen der Bewohnerinnen und Bewohner einhergeht.

Wie die Ergebnisse der Umfrage zeigen, macht derzeit ein nicht unwesentlicher Teil der Einrichtungen von der Möglichkeit nach § 9 LPersVO Gebrauch, die Pflegefachkraftquote auf unter 50 % zu senken. § 9 LPersVO wurde vom Land 2016 bewusst und zukunftsweisend geschaffen, um Heimen in einem schwierigen Arbeitsmarktumfeld eine Alternative aufzuzeigen. Die Regelung hat sich aus Sicht der Einrichtungsträgerverbände sehr bewährt. Die Einrichtungen, die von § 9 LPersVO Gebrauch machen, kommen dem angestrebten Personalmix nach Rothgang schon sehr nahe. Sie würden nun gezwungen, (Pflege-)Fachkraftpersonal aufzustocken und könnten teilweise sogar doppelt gestraft sein, wenn sie bei dem Betriebsmodell nach § 9 LPersVO verstärkt auf sonstige Fachkräfte (z. B. aus der Hauswirtschaft) gesetzt haben, deren Anrechnung laut Regelungsvorschlag bei 10 % gedeckelt werden soll.

Wir sehen daher die Notwendigkeit, noch grundlegende Änderungen am Verordnungsentwurf vorzunehmen und schlagen Folgendes vor:

- **Regelung eines Abschlags von den Anhaltzahlen des § 113c Abs. 1 SGB XI**

Durch einen Abschlag auf die Anhaltzahlen des § 113c Abs. 1 SGB XI könnte die Regelung näher an eine realistische Umsetzbarkeit herangerückt werden. Gleichzeitig wird damit der Frage, ob leistungsrechtliche Obergrenzen als ordnungsrechtliche Untergrenzen definiert werden dürfen, die Grundlage genommen. Nach den vorliegenden Zahlen (siehe Abbildungen 12 bis 14 unter „Wirkung eines Abschlags auf die Mindestvorgabe nach § 113c Abs. 1 Nr. 3“ im anliegenden Datenblatt) sehen wir einen Abschlag von bis zu 10 % geboten. Selbst dann könnten nach den Umfrageergebnissen immer noch rund 12 % der Einrichtungen (sogar 21 % bei Nichtberücksichtigung von Leiharbeit) die Vorgabe mit ihrem Ist-Personalbestand nicht erfüllen.

Um von vornherein Befürchtungen entgegenzutreten, dass der Fachkraftanteil durch diesen Abschlag in eine unerwünschte Größenordnung absinken könnte, schlagen wir vor, als absolute Untergrenze einen Fachkräfteanteil von 43 % vorzusehen. Diese Quote ergibt sich im Mittel auf Basis der Anhaltzahlen von § 113c Abs. 1 Nr. 3 SGB XI, weshalb sie auch in Bayern in den Rahmenvertrag aufgenommen wurde.

Eine gewisse Bandbreite, die sich durch die Abschlagsregelung ergeben würde, wäre unserer Auffassung nach als einziges Instrument geeignet, dem Spagat zwischen Personalmangel und ambitionierten Zielen im Zuge der Einführung des neuen Personalbemessungssystems gerecht zu werden. Das Sozialministerium sollte in einer Gesamtschau auch berücksichtigen, dass die Bundesrahmenempfehlungen die Anwendung einer ordnungsrechtlichen Fachkraftvorgabe nur auf die Mindestpersonalausstattung nach dem Rahmenvertrag vorsieht und dass das Bundesministerium für Gesundheit, auf Grundlage des Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetzes bis Ende des Jahres bundeseinheitliche Zielwerte für eine Mindestpersonalausstattung veröffentlichen wird. Es ist schwer vermittelbar, wenn in einem Bundesland ordnungsrechtliche Mindestvorgaben definiert werden, die sich voraussichtlich weit oberhalb eines behördlich gesetzten bundesweiten Mindeststandards bewegen werden.

Die Festsetzung einer Fachkraftpersonalmenge nach § 113c Abs. 1 Nr. 3 SGB XI führt zudem bei den betroffenen Einrichtungen zu einer Entwicklung, die dem Qualifikations-Mix des Personalbemessungssystems nach Rothgang entgegensteht, da der Fachkraftanteil deutlich erhöht werden müsste. Es ist zu befürchten, dass dies auch zu Lasten des Aufbaus neuer Stellen nach § 113c Abs. 1 Nr. 2 SGB XI gehen könnte.

- **Bezugszeitraum für die Einhaltung der Fachkraftmenge**

Personalbesetzungen werden stark durch Faktoren beeinflusst, die oft nicht oder nur eingeschränkt von der Einrichtung beeinflusst werden können. Dies betrifft zum einen die normalen Schwankungen im Personalkörper durch Elternzeit, Pflegezeit, Kündigungen und Arbeitsmarkt. Dies betrifft zum anderen aber auch Belegungsentwicklungen, die sich durch die Systematik von § 113c SGB XI deutlich stärker als bislang auf die erforderlichen Personalbesetzungen auswirken. Daher ist ein längerer Bezugszeitraum erforderlich. Entsprechend den Vorgaben des Personalabgleichs im Leistungsrecht werden sechs Monate vorgeschlagen.

- **Schaffung eines Übergangszeitraums, in dem Bestandseinrichtungen eine Fachkraftausstattung auch nach derzeitiger Rechtslage fortführen können.**

Zudem ist unsere dringende Bitte, einen Übergangszeitraum von 10 Jahren zu schaffen, in dem die Einrichtungen zwischen unterschiedlichen Modellen wählen können – vergleichbar mit den Bestandsschutzregelungen des § 113c Abs. 2 SGB XI.

- Den bestehenden Einrichtungen muss die Möglichkeit gegeben werden, sich zwischen folgenden Modellen zu entscheiden:

- Bestehende Regelungen zur Fachkraftquote in §§ 8 und 9 LPersVO

- Neue Fachkraftvorgabe nach § 8 n. F. (§ 113c Abs. 1 Nr. 3 SGB XI) mit einem Abschlag von bis zu 10 % und einem Fachkraftanteil von mindestens 43 %.

Diese Alternativen ermöglichen Heimen mit guter Fachkraftausstattung oder Personalgewinnungsperspektive den Umstieg in das neue und für sie durch Aufhebung der Vorgaben für die Mindestbesetzung im Tagdienst durchaus anstrebenswerte Modell.

Einrichtungen, bei denen der Umstieg zeitnah nicht umgesetzt werden kann, wird ermöglicht, auf der bisherigen Grundlage für einen befristeten Zeitraum gesichert den Betrieb fortzuführen und damit die Versorgungsangebote aufrecht zu erhalten.

#### **Änderungsvorschlag zu Ziffer 5 – § 8**

- (1) Ab dem 01.07.2023 ist die Vorgabe des § 10 Absatz 3 Nr. 3 in Verbindung mit Nummer 4 Satz 1 Halbsatz 1 WTPG erfüllt, wenn die Personalbesetzung in der stationären Pflegeeinrichtung mit Fachkräften nach § 7 Abs. 2 den Personalanhaltswerten in § 113c Abs. 1 Nr. 3 SGB XI **abzüglich eines Abschlags in Höhe von bis zu 10 % entspricht.** (...) **Wird eine Personalbesetzung nach den Anhaltswerten nach § 113c Abs. 1 Nr. 3 unterschritten, darf der Fachkräfteanteil nicht unter 43% liegen.****
- (2) Bei Überprüfung der Einhaltung der Vorgabe ist die durchschnittliche Personalbesetzung in den letzten sechs Monaten zugrunde zu legen.**

#### **Änderungsvorschlag zu Ziffer 6 - § 9**

§ 9 wird wie folgt neu formuliert:

**Abweichend von den Vorgaben des § 8 gilt bis zum 30.06.2033 die Vorgabe des § 10 Absatz 3 Nr. 3 in Verbindung mit Nummer 4 Satz 1 Halbsatz 1 WTPG auch als erfüllt, wenn eine Fachlichkeit und Personalbesetzung nach den §§ 8 und 9 in der Fassung vom 30.06.2023 nachgewiesen werden kann.**

#### **Zur Änderung von § 12 der Landespersonalverordnung**

Die Ausweitung der Personengruppen, die auf die Pflegefachkraftanteile nach § 8 Abs. 1 angerechnet werden können, ist ausdrücklich zu begrüßen. Die Landesregierung trägt damit dem Umstand Rechnung, dass Studierende im dritten Jahr sowie Personen, die einen Anpassungslehrgang absolvieren, bereits über eine erhebliche fachliche Qualifizierung verfügen und unterstützt damit Träger, die sich im Bereich Aus- und Weiterbildung engagieren. Die Verbände der Leistungserbringer regen an, zusätzlich Beschäftigte mit einem ausländischen Abschluss, die sich auf die Kenntnisprüfung vorbereiten, auf die Fachkraftquote anzurechnen.

#### **Änderungsvorschlag zum Entwurf:**

- (1) Auszubildende zur Pflegefachkraft nach § 7 Absatz 2 dürfen nach Abschluss der Zwischenprüfung nach Teil 2 oder Teil 5 des Pflegeberufegesetzes bei den entsprechenden Anteilen einer Pflegefachkraft nach § 8 Satz 1 höchstens mit einem Anteil von 0,2 Vollzeitäquivalenten berücksichtigt werden. Satz 1 gilt entsprechend für Studierende im dritten Jahr der hochschulischen Pflegeausbildung nach Teil 3 des Pflegeberufegesetzes sowie für Personen, die einen Anpassungslehrgang nach § 40 Absatz 3 oder § 41 Absatz 2, Absatz 3, Absatz 4, Absatz 6 oder Absatz 7 des Pflegeberufegesetzes durchlaufen **oder sich auf die Kenntnisprüfung vorbereiten.****

Sehr geehrte Frau Dr. Postel, sehr geehrter Herr Dr. Vogelmann,

wir bedanken uns sehr für den konstruktiven Dialog im Verordnungsgebungsverfahren. Wir möchten nochmals darauf hinweisen, dass es unser gemeinsames Anliegen ist, die Situation in der Pflege zu verbessern und einen entscheidenden Beitrag zum Personalaufbau zu leisten.

Wir bitten, angesichts der Ergebnisse der Umfrage ein weiteres Mal Augenmaß zu beweisen, wie es in Baden-Württemberg in der Vergangenheit gut gelungen ist. Aufgrund der Änderungen der Rahmenbedingungen bei der Refinanzierung, Vergütung und Gewinnung von Pflegepersonal haben zwischenzeitlich praktisch alle Träger die klare Zielrichtung, Personal aufzubauen, wenn dies möglich ist. Fast die Hälfte der an der Umfrage teilnehmenden Einrichtungen wenden bereits die maximal möglichen Personalschlüssel an und über 90 % der Einrichtungen in Baden-Württemberg haben einen Personalschlüssel vereinbart, der mindestens dem Mittelwert des Korridors nach den aktuell geltenden Personalbandbreiten nach § 17 des Rahmenvertrags entspricht. Die Tatsache, dass aufgrund der schwierigen Arbeitsmarktbedingungen noch nicht einmal die kostenneutralen Förderprogramme nach § 8 Abs. 6 und auch § 84 Abs. 9 SGB XI ausgeschöpft werden konnten, zeigt aber, wie schwierig die Umsetzung von Personalaufbau inzwischen ist.

Für Rückfragen und insbesondere ein persönliches Gespräch, in dem wir Ihnen unsere Position und die Ergebnisse unserer Umfrage noch einmal erläutern können, stehen wir Ihnen sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Futterer  
Für die Verbände der Leistungserbringer