

Bedarfsermittlung in der Langzeitpflege – Werkstattbericht eines bayerischen Projekts

Jamie Lee Wendel, M.Sc. (LfStat), Julia Meier, M.A. (LFP)

Ein Mangel an pflegerischen Versorgungsstrukturen zeichnet sich bereits heute ab. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Betreuung und Versorgung von Pflegebedürftigen in den kommenden Jahren weiter an Bedeutung gewinnen und sich zu einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung entwickeln. Ein Grundstein, um dieser Herausforderung zu begegnen, ist eine fundierte Bedarfsermittlung in der Pflege. Im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege (StMGP) ist unter Federführung des Landesamts für Pflege (LFP) in Kooperation mit dem Landesamt für Statistik (LfStat) sowie Vertreterinnen und Vertretern aus der Praxis eine Handlungsleitlinie für eine bayernweit vergleichbare Bedarfsermittlung in der Pflege entstanden. Dieser Beitrag stellt die Projektorganisation, Ziele und bisherigen Ergebnisse des Projekts „Bedarfsermittlung in der Langzeitpflege“ vor und gibt einen Ausblick zum weiteren Vorgehen.

Ende 2021 gab es bayernweit knapp 580 000 Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Pflegeversicherung – so viele wie noch nie zuvor. Das Risiko, hilfs- beziehungsweise pflegebedürftig zu werden, steigt mit zunehmendem Alter. Die Bevölkerungsvorberechnung 2021 bis 2041 (siehe Beitrag dazu in dieser Ausgabe) geht von einem deutlichen Anstieg der Anzahl Älterer in den kommenden Jahren aus. Entsprechend ist auch von einem starken Anstieg der Anzahl der Pflegebedürftigen und damit einhergehend der Notwendigkeit entsprechender Versorgungsangebote und ausreichend Personal auszugehen.

Die Gewährleistung einer bedarfsgerechten und funktionsfähigen pflegerischen Versorgung ist in § 8 SGB XI als gesamtgesellschaftliche Aufgabe festgesetzt, die einer engen Abstimmung zwischen Ländern, Kommunen, Pflegeeinrichtungen und Pflegekassen sowie dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen bedarf. In Bayern wurden zur Aufgabenerfüllung mit dem Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) darüber hinausgehende landesrechtliche Regelungen geschaffen. Nach Artikel 69 AGSG ist die Bedarfsermittlung in der Pflege Bestandteil eines integrativen, regionalen seniorenpolitischen Gesamtkonzeptes (SPGK), das eine ambulante Versorgung

gegenüber einer stationären Versorgung so lange wie möglich vorzieht. Die Landkreise und kreisfreien Städte beziehungsweise die Bezirke sind für die Bereitstellung der erforderlichen pflegerischen Versorgungsstrukturen verantwortlich. Den Kommunen als Lebensraum kommt dabei eine besondere Bedeutung im Kontext der Pflege zu.

Trotz der Bedeutung des Themas Pflege konnten im Juli 2020 nur 18 der 96 bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte eine aktuelle Pflegebedarfsplanung aus den Jahren 2017 bis 2020 vorweisen. Die meisten Kreise gaben an, sich in der Aktualisierungsphase zu befinden, oft ohne Nennung eines konkreten Zeitplans. Einige gaben aber auch an, dass eine Fortschreibung bestehender Konzepte nicht geplant sei. Rund 78% der Kreise mit einem vorliegendem SPGK wurden dabei von externen Instituten unterstützt. Viele strebten allerdings an, zukünftig die Bedarfsplanung selbst durchzuführen (vgl. Braeseke et. al., 2020).

Im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege hat das IGES Institut, ein unabhängiges, privatwirtschaftliches Forschungs- und Beratungsinstitut mit Hauptsitz in Berlin, auf Basis der Pflegestatistik 2017 beziehungsweise 2019 ein Gutachten für den Bereich

der Pflege bis 2050 erstellt. Ausgehend von rund 492 000 Pflegebedürftigen im Jahr 2019 wird eine Anzahl von gut 761 000 Leistungsempfängerinnen und -empfängern der Pflegeversicherung im Jahr 2050 erwartet – ein Anstieg von rund 55% (vgl. Braeseke et. al, 2021). Allerdings übersteigt die Anzahl der Pflegebedürftigen im Jahr 2021 bereits die im Gutachten für das Jahr 2025 vorausgerechnete Anzahl (vorausgerechnete Anzahl für 2025 laut Gutachten: 543 918 Pflegebedürftige). Der Anstieg der Pflegebedürftigen in den nächsten Jahren dürfte damit deutlich stärker ausfallen als bisher angenommen. Um entsprechende Entwicklungen in der Pflege abbilden zu können, ist eine regelmäßige fundierte Pflegebedarfsermittlung anhand der amtlichen Daten der Statistiken zur Pflege und Bevölkerung essenziell.

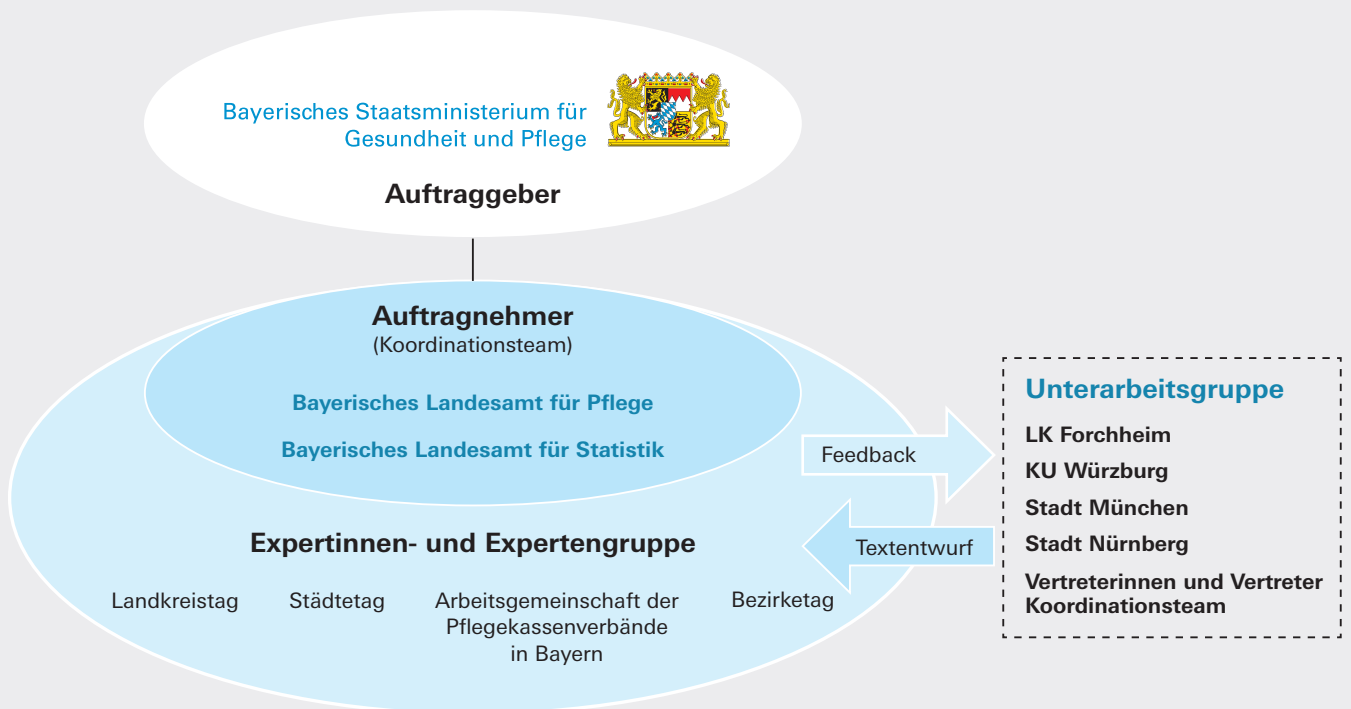
Projektziel, -organisation und -verlauf

Ziel des Projekts ist es, die bayerischen Kommunen durch die Erarbeitung einer Handlungsleitlinie für die Bedarfsermittlung in der Langzeitpflege

zu rüsten und – angelehnt an das IGES-Gutachten – eine bayernweit vergleichbare methodische Herangehensweise an die Pflegebedarfsermittlung zu etablieren. Hierfür wurde im Anschluss an eine vom StMGP initiierte Auftaktveranstaltung im März 2021 um das Koordinationsteam – bestehend aus LfP und LfStat – eine Expertinnen- und Expertengruppe gegründet (siehe Abbildung 1). Der Expertinnen- und Expertengruppe gehören Vertreterinnen und Vertreter¹ des Bayerischen Städtetags (hier im Auftrag die Landeshauptstadt München und die Stadt Nürnberg), des Landkreistags (Landkreis Forchheim und Kommunalunternehmen des Landkreises Würzburg), des Bezirkstags (Bezirk Oberbayern) sowie der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) der Pflegekassenverbände in Bayern (hier vertreten durch die AOK Bayern und den Verband der Ersatzkassen e. V. [vdek]) an. Ein erster Aufschlag der Handlungsleitlinie wurde durch eine Unterarbeitsgruppe aus dem Koordinationsteam und Vertreterinnen und Vertretern aus den Städten München und Nürnberg sowie dem Landkreis

¹ Mitwirkende der Handlungsleitlinie in alphabet. Folge: Agnes Dabberger (AOK Bayern/ARGE der Pflegekassenverbände in Bayern), Romy Eberlein (Landkreis Forchheim), Rüdiger Erling (LfP), Christine Geus (LfStat), Birgit Greger (Stadt München), Thomas Hackenberg (vdek Landesvertretung Bayern/ARGE der Pflegekassenverbände in Bayern), Aiske Ihnken (LfP), Annette Kohle (Bezirk Oberbayern), Tobias Konrad (Kommunalunternehmen des Landkreises Würzburg), Dr. Eva Kopf (Stadt Nürnberg), Jan Kurzidim (LfStat), Valerie Leukert (LfStat), Julia Meier (LfP), Manfred Müller (Bezirk Oberbayern), Sarah Reker (Bezirk Oberbayern), Andrea Rogi-Lins (Bezirk Oberbayern), Annegret Schefold (Bezirk Oberbayern), Klaus Schmitz (Stadt Nürnberg), Dr. Michael Schneider (LfP), Elisabeth Seitz (LfStat), David Stoll (Stadt München), Dr. Karin Tesching (LfStat), Dr. Annette Weiß (LfP), Jamie Lee Wendel (LfStat).

Abb. 1
Projektstruktur des Projekts „Bedarfsermittlung in der Langzeitpflege“



Quelle: Bayerisches Landesamt für Pflege.

Forchheim und des Kommunalunternehmens des Landkreises Würzburg erstellt und in einem fortlaufenden Abstimmungsprozess mit der Expertinnen- und Expertengruppe weiterentwickelt und finalisiert. Die Expertinnen- und Expertengruppe hatte bis 4. November 2022 Zeit, eine Rückmeldung zum Entwurf der Handlungsleitlinie zu geben. Die Grundzüge der Handlungsleitlinie wurden bereits auf dem Fachkongress „Gute Pflege. Daheim in Bayern.“ am 21. Oktober 2022 (siehe Abbildung 2) sowie dem zweiten Termin der Online-Veranstaltungsreihe „Wohnen und Pflege in Bayern“ am 8. November 2022 vorgestellt.

Handlungsleitlinie mit Basismodell

Die Handlungsleitlinie hat den Charakter von Empfehlungen, die den Anreiz und die Rahmenbedingungen für Kommunen schaffen sollen, sich selbst aktiv der Pflegebedarfsplanung zu widmen. Zentrale Annahme des Projekts ist, dass die Gestaltung einer angemessenen pflegerischen Versorgungsstruktur einer soliden Datengrundlage bedarf, die anschließend in den Kontext der örtlichen Gegebenheiten gesetzt werden muss. Zentrales Element der Handlungsleitlinie ist deshalb das Basismodell, bestehend aus einer Datenbasis und der Bewertung in den Kommunen.

Die Datenbasis bildet einerseits den IST-Stand der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Pflegeversicherung (nach Alter, Geschlecht, Pflegegrad, Leistungsart) und den vorhandenen Versorgungsstrukturen (Anzahl Einrichtungen, Plätze, Personal in voll- und teilstationären sowie ambulanten Einrichtungen) ab. Andererseits werden Vorausberechnungen zur künftigen Anzahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger sowie davon ausgehend der benötigten Versorgungsangebote auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung erstellt. Dabei erfolgt eine Fortschreibung auf Basis von Pflegequoten nach Altersjahren, Geschlecht und Pflegegrad sowie des aktuellen Nutzungsverhaltens bei den Versorgungsangeboten. Die Datenbasis soll zweijährlich auf Kreisebene vom LfStat bereitgestellt werden. Die Vorausberechnungen betrachten dabei einen Zeitraum von zehn Jahren. Besonders in den kreisfreien Städten und größeren Landkreisen liegen teilweise eigene Bevölkerungs-

oder Pflegevorausberechnungen vor. Diese können die Kommunen ergänzend nutzen.

Im Rahmen der Bewertung in den Kommunen werden die Zahlen des Bayerischen Landesamts für Statistik in den Kontext der örtlichen Gegebenheiten gesetzt. Die Sozialplanerinnen und -planer vor Ort können am besten einschätzen, ob in Zukunft wichtige Entwicklungen bereits absehbar sind, beispielsweise ob ein Neubaugebiet erschlossen werden soll oder Pflegeeinrichtungen eröffnet, erweitert oder geschlossen werden. Die Anzahl der zukünftig Pflegebedürftigen und der benötigten Versorgungsstrukturen in der voll- und teilstationären und ambulanten Pflege sowie der Kurzzeitpflege wird dabei dem aktuellen Bestand der Versorgungsangebote gegenübergestellt und der zusätzliche Bedarf abgeschätzt. Es wird empfohlen, die Datenbasis alle vier bis sechs Jahre für die Bedarfsplanung in den Kommunen zu nutzen.

Zusätzlich zum Basismodell empfiehlt die Handlungsleitlinie ein jährliches kommunales Monitoring. Dies umfasst eine Bestandsfortschreibung der Grunddaten zu den vorhandenen Versorgungsstrukturen wie der Anzahl und Platzzahl von pflegerischen Versorgungsangeboten. Das kommunale Monitoring dient dazu, auch in den Leistungsbereichen mit hoher Volatilität (u. a. die ambulante Pflege und Tagespflege) auf dem aktuellen Stand zu sein.

Wichtige und weiterführende Daten für die Bewertung in den Kommunen beziehungsweise das kommunale Monitoring liegen den Kommunen vor, unter anderem bei den Fachstellen für Pflege- und Behinderteneinrichtungen – Qualitätsentwicklung und Aufsicht – (FOA). Ebenso können Informationen zu weiteren kommunalen Angeboten wie Nachbarschaftsinitiativen, barrierefreie Wohnmöglichkeiten und Mobilität oder Essen auf Rädern einbezogen werden.

Zu beachten ist, dass im Basismodell und kommunalen Monitoring zwar fehlende Kapazitäten (Plätze und Personal) festgestellt und dokumentiert werden können, dass jedoch die Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Strukturen sowie vor



Abb. 2 Fachkongress „Gute Pflege. Daheim in Bayern.“ am 21. Oktober 2022: Staatsminister Holetschek mit Mitgliedern der Unterarbeitsgruppe beim Fachkongress „Gute Pflege. Daheim in Bayern.“ am 21. Oktober 2022 in Nürnberg. Von links: Tobias Konrad (Kommunalunternehmen des Landkreises Würzburg), Christine Geus (LfStat), Staatsminister für Gesundheit und Pflege Klaus Holetschek, Jamie Lee Wendel (LfStat), Julia Meier (LfP), Aiske Ihnken (LfP), Birgit Greger (Landeshauptstadt München), Romy Eberlein (Landkreis Forchheim). Nicht auf dem Bild abgebildete Mitglieder der Unterarbeitsgruppe: Klaus Schmitz (Stadt Nürnberg), Rüdiger Erling (LfP), Dr. Annette Weiß (LfP).

allein die Personalsituation und -gewinnung eher begrenzt sind.

Ausblick

Ende Januar² 2023 wird die Handlungsleitlinie dem Auftraggeber StMGP von der Expertinnen- und Expertengruppe vorgestellt und verlässt damit den Entwurfsstatus. Die Handlungsleitlinie soll auf der Internetseite des LfP veröffentlicht werden.

Aktuelle IST-Daten zu Bevölkerung, Pflegebedürftigen und Pflegestrukturen sowie die Bevölkerungsvorausberechnung sind bereits jetzt über GENESIS-Online, das Online-Angebot des LfStat zugänglich (www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online/).

Nach Fertigstellung sollen auch die Vorausberechnungen zu den Pflegebedürftigen und den Versorgungsstrukturen regelmäßig dort veröffentlicht werden.

Neben der Handlungsleitlinie und der zukünftig bereitgestellten Datenbasis können weitere Unterstützungsstrukturen für die in den Kommunen

tätigen Sozialplanerinnen und -planer nötig sein. Mögliche Überlegungen beziehen einen regelmäßigen Austausch zwischen den Sozialplanerinnen und -planern, spezielle Schulungsangebote und eine überregionale Koordinierungsstelle ein.

Literatur:

Dr. Braeseke, Grit / Burgart, Elena / Kulas, Heidi / Lingott, Nina / Pflug, Claudia / Pörschmann-Schreiber, Ulrike / Tisch, Thorsten / Wentz, Lukas (2020): Gutachten für den Bereich der Pflege für die Jahre 2025 bis 2050 in Bayern: LOS 1 und LOS 2 – Teilbericht A: Gesamtgutachten. Berlin. IGES Institut.

Dr. Braeseke, Grit / Burgart, Elena / Kulas, Heidi / Lingott, Nina / Pflug, Claudia / Pörschmann-Schreiber, Ulrike / Tisch, Thorsten / Wentz, Lukas (2021): Gutachten für den Bereich der Pflege für die Jahre 2025 bis 2050 in Bayern: Anlage 1: Anpassung der Bedarfsprognosen an die Pflegestatistik 2019, Teilbericht A. Berlin. IGES Institut.

² Redaktionsschluss dieser Ausgabe war Anfang Januar 2023.