Beilage: 4.1
zur Sitzung des Sozialausschusses am 12.10.2023

Altenpflege in Nürnberg

In ihrem Antrag vom 17.04.2023 hat die CSU-Stadtratsfraktion um nähere Informationen zur gegenwärtigen Lage der stationären Altenpflege in Nürnberg mit Schwerpunkt auf der wirtschaftlichen Situation der Einrichtungen gebeten. Zu den im Antrag genannten Fragen wird nachfolgend Stellung genommen.

Zunächst lassen sich einige bundesweit zu beobachtende Entwicklungen konstatieren:

Die bereits langjährig angespannte Lage in der Pflege hat sich mit den aktuellen Entwicklungen weiter verschärft. Gestiegene Personalkosten aufgrund des Tariftreuegesetzes sorgen für Einkommensverbesserungen für die Pflegekräfte, verstärken aber auch die wirtschaftlichen Herausforderungen einzelner Einrichtungen. Ein akuter und chronischer Fachkräftemangel in Pflegeeinrichtungen nimmt zunehmend dramatische Züge an und führt dazu, dass Einnahmen aus Pflege- und Unterbringungsleistungen wegbrechen.

Aufgrund von bürokratischen Hürden bei der Refinanzierung müssen Einrichtungen oftmals in Vorleistung gehen, die sie zunehmend nicht mehr leisten können.

In der angespannten Lage tragen die Energiekrise und die steigende Inflation zusätzlich dazu bei, Einrichtungen in eine wirtschaftliche Schieflage zu bringen. Die gegenwärtige Energiekrise, aber auch der Klimawandel zeigen auf, dass teils massive Investitionen in die bestehende Infrastruktur erforderlich sind: Investitionen in Maßnahmen zur Erreichung von Klimaneutralität und nachhaltiger energetischer Versorgung sind mit hohen Kosten und längeren Amortisationszeiten verbunden. Investitionen in Hitzeschutz für die Bewohnerinnen und Bewohner stellen die Betreiber vor weitere Herausforderungen.

Insbesondere private Pflegeheimketten-Betreiber mussten in den vergangenen Monaten bundesweit Schutzschirm-Insolvenzverfahren beantragen. In den vergangenen Monaten mussten auch in Bayern zwei Pflegeheime schließen: in Reichertshofen und in Coburg. Die Folgen für die Heimbewohner, die plötzlich kein Heim mehr haben, sind drastisch.

Auch die Zahl der Pflegeheim-Neubauten, um künftige Bedarfe zu decken, oder der Ersatzneubauten für Einrichtungen, die in die Jahre gekommen sind, wird zunächst in Zeiten steigender Baukosten, Inflation und Zinswende voraussichtlich stagnieren oder weiter zurückgehen. Eine Gefährdung der Versorgungssicherheit in der Pflege in Nürnberg ist kurz- und mittelfristig nicht auszuschließen.

1. Zahl und Auslastung der Pflegeplätze in Nürnbergs Betreuungseinrichtungen und Betreuungseinrichtungen der freien Träger

Die 51 Pflegeheime in Nürnberg verfügen derzeit über 5.745 Pflegeplätze. Einige Einrichtungen führen derzeit Umbaumaßnahmen durch, sodass nicht alle dieser Plätze belegt werden können (s.u.). Da die Plätze jedoch mittelfristig belegbar sind, sind sie hier mit aufgeführt.

Abbildung 1 zeigt stationäre Versorgungsquoten anhand der Anzahl der Pflegeplätze pro 1.000 Einwohner ab 65 Jahren. Für Nürnberg liegt diese Versorgungsquote bei 53,67. Damit liegt der Wert deutlich über dem Durchschnitt in Bayern von 46,96 und leicht über dem Schnitt aller Bundesländer von 49,44 (grüne Linie in Abbildung 1).

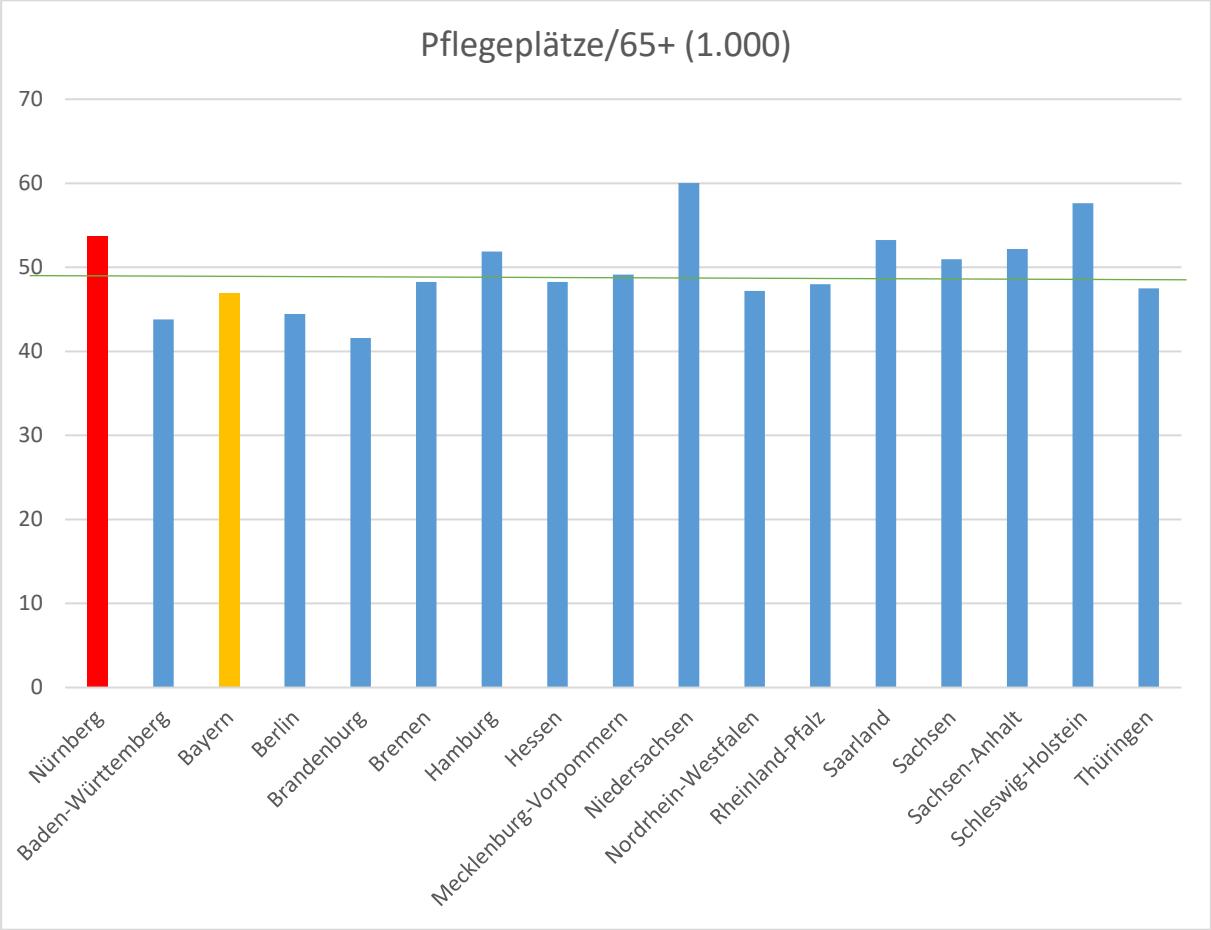


Abbildung 1: Daten des Statistischen Bundesamt, für Nürnberg Daten des Statistischen Landesamts Bayern (Pflegestatistik 2021) und Bevölkerungsdaten des Amtes für Statistik Nürnberg/Fürth

Bezogen auf das NürnbergStift (NüSt) sind in der folgenden Tabelle die Kapazitäten des NüSt inklusive der Verteilung auf die Versorgungsformen dargestellt.

Einrichtung	Pflegeheim	Tagespflege	Nachtpflege	Altenheim	Wohnheim	Reha	Gesamt
AHS	254	18		0	0	0	272
AHM	158	16	8		0	0	182
AHJ	96			72	64	0	232
AHP	64			28	0	0	92
HSP	0				106	0	106
Reha	0				0	44	44
Gesamt	**572**	**34**	**8**	**100**	**170**	**44**	**928**

Hinzu kommen noch 160 Pflege- und hilfsbedürftige Menschen, die durch Ambulante Dienste des NüSt in der Häuslichkeit unterstützt werden.

Die durchschnittliche Auslastung der Einrichtungen des NüSt im ersten Quartal 2023 betrug:

- Im Pflegeheim 79,4 %
- In der Tagespflege 64,7 %
- im Altenheim 62,5 %
- im Wohnheim 97,6 %
- Reha 79,5 %
- Ambulante Dienste 144 Klienten*Innen: 90 %

Nach den Daten der derzeit durchgeführten Pflegebedarfsermittlung des Seniorenamts (Befragung der Pflegeheime Anfang 2023) waren am Stichtag 15.12.2022 knapp 4 Prozent der gesamten Plätze von Nürnberger Pflegeheimen aufgrund von Personalmangel nicht belegbar[1]. Außerdem führen einige Einrichtungen Umbaumaßnahmen durch. Darüber hinaus waren noch einmal knapp 4 Prozent der Plätze durchschnittlich nicht belegt, die belegbar gewesen wären.
Andererseits waren 40 Prozent der Heime zum Stichtag voll ausgelastet. Der Median der durchschnittlichen Nicht-Auslastung beträgt nur rund 1,5 Prozent; das bedeutet, dass 50 Prozent der Heime eine Auslastung von 98,5 Prozent und mehr haben. Dieses Bild stellt eine Momentaufnahme zum Stichtag 15.12.2022 dar, und keine Verlaufsanalyse oder Prognose.

In der Pflegebedarfsermittlung wurde außerdem nach dem Einsatz von Personal aus Zeitarbeitsfirmen gefragt. Wenn das eigene Personal nicht ausreicht, können Einrichtungen auf Personal aus der Zeitarbeit zurückgreifen. Dies ist allerdings sehr teuer für die Einrichtungen. Demnach waren zum 15.12.2022 in rund 27 Prozent der Einrichtungen Mitarbeitende aus Zeitarbeitsfirmen beschäftigt, und zwar im Umfang von 1 bis 6 Mitarbeitenden.

2. Wie hoch muss die Auslastung sein, damit die kommunalen Einrichtungen wirtschaftlich arbeiten können?

Refinanzierungsbetrachtungen gehen von einem Auslastungsniveau der Einrichtungen von 95 bis 98 % aus. Derzeit liegt die Belegung im Bundesdurchschnitt bei 82 %[2].

Wie oben dargestellt, beträgt die Auslastung im vollstationären Pflegebereich des NüSt 79,4% und weicht somit von der wirtschaftlichen Prämisse, die die Kostenträger bei den Pflegesatzvergütungen zugrunde legen, um 17,6 % ab. Das bedeutet de facto Erlöseinbußen von 904 T€ im Wirtschaftsjahr 2023.

Zum Stand 30.04.2023 waren 424,73 Vollkräfte im Jahresdurchschnitt beim NüSt beschäftigt. Im Wirtschaftsplan 2023 wurde ein Jahresdurchschnitt von 495,11 VK-Stellen angesetzt. Die nicht besetzten 70,38 VK-Stellen wirken sich direkt aus, auf die niedrigere Auslastung im Vergleich zum Plan 2023.

[1] Nicht alle Einrichtungen haben bisher auf die Befragung der Pflegebedarfsermittlung geantwortet. Der Rücklauf betrug etwa 86 Prozent.
[2] vgl. Zeitschrift Altenheim 5/2023, S. 50.

3. Wurden in den vergangenen fünf Jahren Pflegeplätze z.B. im Rahmen von Insolvenzen geschlossen?

In Nürnberg ist seit 2018 keine Einrichtung der Langzeitpflege aufgrund einer Insolvenz vom Markt verschwunden, dennoch wurden Pflegeeinrichtungen aus unterschiedlichen Gründen geschlossen; allerdings kamen andererseits auch neue Einrichtungen hinzu.

- Das Altenwohn- und Pflegeheim „Am Forstweiher“ GmbH, Hinterhofstr. 9, 90451 Nürnberg, hat zum 31.12.2018 seinen Betrieb eingestellt,
  das Altenwohn- und Pflegeheim „Am Forstweiher“ GmbH, Hinterhofstr.15, 90451 Nürnberg, zum 30.09.2017.
- Zudem wurde das Seniorenheim Rosenau GmbH, Fürther Str. 6, 90429 Nürnberg, zum 01.06.2018 aufgelöst.
- Das Alten- und Pflegeheim der Schwesternschaft Nürnberg, Berliner Platz 16, 90489 Nürnberg, wurde 2022 zu einer Einrichtung des betreuten Wohnens umgewandelt.
- Die Einrichtung der Stiftung Mittelfränkisches Blindenheim, Gerd-Meckelburg-Haus, Bielefelder Str. 43, hat sich mit der Einrichtung Bielefelder Str. 45 zusammengeschlossen und stellt somit nur noch eine Einrichtung dar. An der Platzzahl hat sich jedoch nichts geändert.

Die Veränderungen und Schließungen der jeweiligen Organisationen hatten unterschiedliche Gründe (z. B. aufwändige und notwendige bauliche Maßnahmen, die nicht mehr durchgeführt wurden).

Trotz der Schließung der genannten Einrichtungen gab es von 2017 bis 2023 anhand vorliegender Daten **keine Reduktion an Pflegeplätzen**. In mehreren Einrichtungen, z.B. im Dr. Werr Heim, im AWR Altenwohn- und Pflegeheim oder auch im Caritas Stift St. Martin, wurden die Plätze seit 2017 erhöht. So gab es 2017 insgesamt 5.566 Pflegeplätze in Nürnberg, 2023 sind es 5.745 Pflegeplätze.

Nach den aktuellen Daten aus der Pflegebedarfsermittlung des Seniorenamts ist in den Nürnberger Pflegeeinrichtungen bis 2025 insgesamt die Schaffung von 101 weiteren Plätzen geplant. Demgegenüber steht allerdings die Planung einer Reduktion der Plätze in verschiedenen Einrichtungen um insgesamt 63 Plätze.

In 9 der stationären Einrichtungen standen am 10.07.2023 freie Plätze zur Verfügung (laut Daten der Pflegeplatzbörse des Pflegestützpunkts).

4. Wie stellt sich die Kostenentwicklung angesichts der oben dargestellten Entwicklungen dar?

Die Einrichtungen der Altenhilfe geben bundesweit mehrheitlich an, unter wirtschaftlichem Druck zu stehen, weil Personal- und Betriebskosten steigen. Laut einer aktuellen Umfrage des Bundesverbands privater Anbieter sozialer Dienste sehen sich fast 70 Prozent der Pflegeeinrichtungen in Deutschland in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht.

Pflegeheime können zudem immer häufiger vorhandene freie Plätze nicht mehr anbieten, da hierfür das Personal fehlt. Heime, die aufgrund von Personalmangel nicht alle Betten belegen können, generieren Einnahmeverluste, da nicht alle Pflegeplätze ausgelastet sind. Fixkosten

wie Miete, Energiekosten, Instandhaltung bleiben bestehen - unabhängig davon, ob alle Betten belegt sind oder nicht - und führen zu einem höheren Kostendruck. Eine aktuelle Umfrage des Deutschen Evangelischen Verbands für Altenarbeit und Pflege e.V. (DEVAP) zur Versorgungssicherheit unter 650 Trägern der ambulanten und stationären Langzeitpflege zeigt, dass 4 von 5 Einrichtungen ihre Angebote einschränken müssen.

Infolge der Corona-Pandemie sind viele Pflegekräfte aus dem Beruf ausgestiegen. Generell müssen immer mehr Einrichtungen Pflegekräfte über Zeitarbeitsfirmen rekrutieren. Ein Ausgleich durch Zeitarbeitskräfte kostet die Heime mehr als die regulär angestellten und damit refinanzierten Pflegekräfte; diese Mehrkosten werden nicht durch die Pflegekassen refinanziert.

Der Personalmangel erfordert aber auch insgesamt zusätzliche Anstrengungen, um qualifiziertes Personal zu finden und einzustellen. Höhere Personalbeschaffungskosten für die Rekrutierung teils im Ausland, aber auch Zusatzangebote, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzuziehen, können die finanzielle Situation weiter belasten.

Dazu kommen zunehmende regulatorische Anforderungen, um die Qualität und Sicherheit der Pflege zu gewährleisten, wodurch Kosten für Schulungen, Zertifizierungen und Infrastruktur verursacht werden. Besonders Träger älterer Einrichtungen sind zudem von einem hohen Investitionsbedarf betroffen und müssen möglicherweise in die Modernisierung oder den Ausbau ihrer Infrastruktur investieren, um den aktuellen Standards (z.B. Brandschutz, Einzelzimmer, energetische Sanierung, Hitzeschutz) Genüge zu tun und den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner gerecht zu werden.

Im NüSt stellte sich die finanzielle Lage bereits im Sommer 2022 (im Zuge der Pflegesatzverhandlungen) als wirtschaftlich nicht auskömmlich dar. Die Kostenkalkulation für die Ermittlung der Pflegesätze zeigte eine Steigerungsrate von durchschnittlich 9 % im Vergleich zum Vorjahr 2021. Insbesondere sind die Preise für Lebensmittel (ca. 30 %) und Energie (ca. 100 %) extrem gestiegen. Demgegenüber standen von den Kostenträgern lediglich genehmigte Kostensteigerungen von 5,5 %. Die nicht auskömmlichen Pflegesätze, die niedrigere als von den Kostenträgern zugrunde gelegte Auslastung, sowie der verschärfte Personalmangel führten beim NüSt zu einem geplanten Defizit (Plan 2023) von ca. 2,6 Mio. €. Dieses wird nach aktueller Hochrechnung noch deutlich höher ausfallen (hierzu TOP im Werkausschuss NüSt).

Zudem wirkt sich die Kostenentwicklung linear auf die Erhöhung der Eigenanteile der Pflegebedürftigen Menschen aus und bringt diese in eine zunehmende Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen. Im NüSt stieg der Anteil an sozialhilfeabhängigen Bewohnerinnen und Bewohnern auf 61,5 % im Jahr 2023 und erhöhte sich im Vergleich zum Jahr 2022 um 10,3 %.

Ferner belasten die Investitionskosten insbesondere bei Neubauten die Bewohnerinnen und Bewohner außergewöhnlich stark. Durch die fehlende Investitionskostenförderung auf Landesebene und explodierende Baukosten wird gegenwärtig mit Investitionskostensätzen von bis zu 42 €/pro Tag pro Platz kalkuliert. Das macht in der Summe 1.260 € an zusätzlicher Belastung im Monat für die pflegebedürftigen Menschen.

Das chronisch unterfinanzierte System der Pflegeversicherung birgt extreme Risiken für die Pflegeanbieter (Insolvenzrisiko) und für die pflege- und hilfsbedürftigen Menschen (Armut durch Pflegebedürftigkeit).

5. Fazit

Die Versorgungssituation in der Langzeitpflege ist bundesweit kritisch zu bewerten. Das PUEG (Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz) sieht zwar eine Erhöhung der Investitionskostenpauschalen und die Förderung des digitalen Wandels in der Pflege vor. Das Gesetz zielt auch darauf ab, die Abrechnungsverfahren in der Pflege zu vereinfachen. Durch eine effizientere Abrechnung und Kostenerstattung könnten evtl. Verwaltungskosten für die Pflegeheime reduziert werden. Alle diese Maßnahmen gilt es zu evaluieren, sie werden jedoch keineswegs ausreichen, um die wirtschaftliche Situation der Träger deutlich zu entspannen.

Grundsätzlich sind die Probleme bei der Sicherstellung der pflegerischen Versorgung nicht ohne grundlegende Reform der Pflegeversicherung zu lösen. Positionspapiere hierzu liegen in großer Zahl vor; erinnert sei stellvertretend nur an die zahlreichen Gutachten von Prof. Heinz Rothgang aus Bremen zur Reform der Pflegeversicherung. Die wesentlichen Aspekte sind dabei: Sicherung der Bezahlbarkeit der Pflege (Begrenzung der Eigenanteile) und Ausweitung der Einnahmebasis der Pflegeversicherung (z.B. durch eine Pflege-Bürgerversicherung, verstärkte Steuerfinanzierung) sowie Stabilisierung der Beitragssätze.

Auch wäre es notwendig, Überlegungen zu einem branchenfinanzierten Fonds oder einem staatlichen Sicherungssystem für den Weiterbetrieb insolventer Pflegeheime anzustellen. Zum Schutz der vulnerablen Bewohnerinnen und Bewohner sind eine sichere Unterkunft und eine verlässliche Versorgung unbedingt erforderlich.

Im Rahmen der kommunalen Seniorenpolitik nutzt die Stadt Nürnberg ganz konkret folgende Handlungsspielräume, um die lokale pflegerische Versorgungsstruktur sicherzustellen:

(1) Die Stadt Nürnberg tritt selbst als Akteur auf dem Pflegemarkt auf - im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen, in denen kein städtischer Pflegebetrieb mehr besteht. Mit den 4 Einrichtungen des NürnbergStifts hat die Stadt einen Marktanteil von etwa 10 Prozent in der stationären Pflege.

(2) Pflegestützpunkt: Durch den Ausbau des Pflegestützpunktes Nürnberg (ermöglicht durch die Novellierung der entsprechenden Landesrahmenvereinbarung in Bayern) ist eine zentrale Schaltstelle entstanden, die im Rahmen von Case Management individuelle Pflegearrangements maßgeblich initiiert bzw. fördert, Handlungsmöglichkeiten aufzeigt und die Inanspruchnahme erforderlicher Hilfen unterstützt. Durch sein Care Management leistet der Pflegestützpunkt auch Marktbeobachtung. Durch seine Ausweitung in die Fläche (Eröffnung von Zweigstellen in verschiedenen Stadtteilen) kann der Pflegestützpunkt auch stärker wohnortnah agieren und wirken. Im Übrigen leistet der Pflegestützpunkt auch Wohnungsanpassungsberatung und trägt dadurch dazu bei, dass der Verbleib in der eigenen Wohnung auch bei Pflegebedürftigkeit erleichtert wird.

(3) „Pflegequalitätsoffensive“: Im Jahr 2017 hat die Stadt Nürnberg unter Federführung des Seniorenamtes eine lokale „Pflegequalitätsoffensive“ ins Leben gerufen. Diese ist zu verstehen als variables „Dachkonzept“, mittels dessen eine qualitativ hochwertige pflegerische Versorgung gefördert werden soll. Dabei ist die Wirksamkeit der Maßnahmen jeweils zu evaluieren; Grenzen sind jedoch durch die Haushaltslage der Stadt gesetzt, infolgedes-

sen keine zusätzlichen freiwilligen Mittel eingesetzt werden können. Systemische Probleme können damit zudem nicht gelöst werden; insofern „wirken“ diese Maßnahmen eher im Hinblick auf Anerkennung und Wertschätzung der lokalen Akteure, das Setzen von Anreizen und der Beförderung von umsetzbaren Ideen.

Mit der Ausschreibung eines (relativ hoch dotierten) kommunalen Pflegepreises intendiert die Stadt, lokale innovative und übertragbare Projekte zur Verbesserung der Versorgung auszuzeichnen, die das Potenzial haben, durch Ausbreitung die pflegerische Versorgungsstruktur insgesamt zu verbessern. Allerdings hat sich durch die krisenhaften Entwicklungen (spätestens) seit den Corona-Jahren auch gezeigt, dass der Innovationsspielraum für Pflegeeinrichtungen eher gering ist.

Über die Koordination von Austauschplattformen für Pflegeakteure bringt das Seniorenamt im Rahmen eines trägerübergreifenden Qualitätszirkels Leitungskräfte und Qualitätsbeauftragte verschiedener Träger zusammen, um in einem kollegialen Austausch den Umgang mit akuten Problemen (z.B. Umsetzung des Personalbemessungsinstruments, Erfahrungen bei Qualitätsprüfungen etc.) zu besprechen, Lösungsansätze zu diskutieren und ein gegenseitiges Lernen zu befördern. Auch die Pflegeschulen werden turnusmäßig zu einem gemeinsamen Erfahrungsaustausch zusammengebracht, um Themen und Probleme bei der Umsetzung der generalistischen Pflegeausbildung zu erörtern und ggf. gemeinsame Aktionen zu starten. Darüber hinaus besteht seit vielen Jahren in Nürnberg eine Pflegekonferenz, in der strategische Themen der Pflege behandelt werden.

Die Gewinnung von Pflegekräften ist für die Kommunen essenziell, um für steigende Bedarfe eine (professionelle) Pflegeinfrastruktur vorhalten zu können. Auch hier sind jedoch die kommunalen Handlungsmöglichkeiten sehr begrenzt. Die Stadt Nürnberg bemüht sich darum, die Wertschätzung für den Pflegeberuf zu erhöhen. Aus diesem Grund wurde, initiiert durch das Seniorenamt, am 01.08.2023 durch den Oberbürgermeister ein Empfang für den ersten Abschlussjahrgang der generalistischen Pflegeausbildung (in den Nürnberger Pflegeschulen) ausgerichtet, der auch die Bedeutung des Pflegeberufs stärker in der Öffentlichkeit sichtbar macht.

(4) Verstärkte Kooperation des Sozialreferats mit Stadtplanung und Baureferat: Aufgrund der prognostizierten Entwicklung der Pflegebedürftigkeit (ermittelt im Rahmen der neuausgerichteten Pflegebedarfsermittlung der Stadt) ist mit einem erheblichen Mehrbedarf an stationären Plätzen bis 2030 zu rechnen. Stadtverwaltungsintern wurde deshalb die Kooperation mit dem Planungs- und Baubereich deutlich intensiviert, um im Rahmen der Bauleitplanung und auch mittels Städtebaulichen Verträgen bessere Grundlagen für die Ausweisung und Festsetzung von Flächen für Pflegeeinrichtungen zu gewinnen.

(5) Gesundheitsvorsorge und Prävention im Rahmen der offenen Altenarbeit: Im Rahmen der Senioren-Quartiersarbeit spielt Gesundheitsvorsorge und Prävention eine immer größere Rolle. Die aktuell 17 Nürnberger Seniorennetzwerke sind sozialräumlich nach Stadtteilen eingeteilt und werden jeweils von unterschiedlichen lokalen Trägern verantwortlich koordiniert. Das übergreifende Ziel besteht darin, dass ältere Menschen im Wohnumfeld bleiben können, auch im Falle der Pflegebedürftigkeit. An lokalen Runden Tischen werden alle wichtigen Akteure des Quartiers zusammengebracht, um gemeinsam Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung der wohnortnahen Versorgung auf den Weg zu bringen - jeweils

angepasst an die Bevölkerungsstruktur im Quartier. Grundsätzlich sind dabei auch Maßnahmen zur Prävention und Gesundheitsvorsorge mit zu planen. Da die Maßnahmen auch dazu dienen sollen, Einsamkeit älterer Menschen zu verringern, wirken sie mittelbar auch präventiv. Bei „direkten“ Angeboten der Gesundheitsvorsorge ist oft die Kostenfrage entscheidend, da die Höhe der Teilnahmegebühren aus sozialpolitischen Gründen möglichst niedrig sein sollte; hierfür sollten die Krankenkassen stärker befähigt werden.