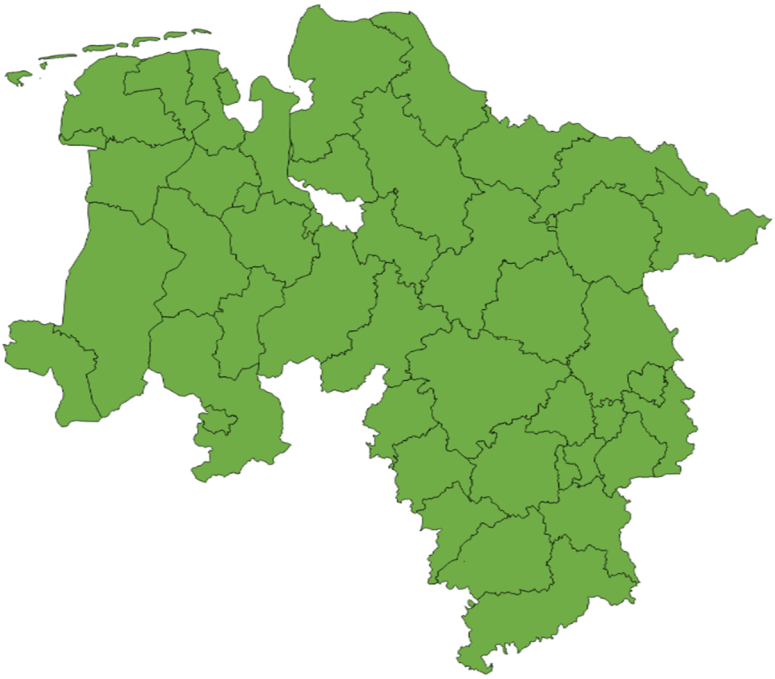
Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs

- Überörtliche Kommunalprüfung -



Kommunalbericht 2018

Niedersachsen

Kommunalbericht

der

Präsidentin

des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

- Überörtliche Kommunalprüfung -

2018

Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
http://www.lrh.niedersachsen.de

Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2016 und 2018.

6 Verdoppelung der Ausgaben bei der Hilfe zur Pflege bis zum Jahr 2031!? – Können die Kommunen gegensteuern?

Nach einer Bevölkerungsvorausberechnung wird in Niedersachsen die Zahl der Menschen über 60 Jahre von 2,2 Mio. (im Jahr 2015) auf 2,8 Mio. im Jahr 2031 steigen. Dieser Zuwachs erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sowohl die Zahl der pflegebedürftigen Menschen als auch die der Empfänger von Hilfe zur Pflege als Leistung der Sozialhilfe steigt. Nach den Berechnungen der überörtlichen Kommunalprüfung könnte dies dazu führen, dass sich die Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger in Niedersachsen für die Hilfe zur Pflege von 250 Mio. € im Jahr 2015 auf mindestens 516 Mio. € im Jahr 2031 mehr als verdoppeln.

Die meisten Menschen wünschen sich, im Alter – auch bei Pflegebedürftigkeit – ein selbstbestimmtes Leben zu Hause führen zu können. Wenn Pflegebedürftige länger zu Hause leben und versorgt werden können, nutzen sie weniger lange die im Regelfall teureren stationären Pflegeeinrichtungen. Darin besteht eine Chance für die Kommunen, den Anstieg der Ausgaben für die Hilfe zur Pflege zu verringern.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat zusammengestellt, welche Handlungsoptionen den Kommunen dafür zur Verfügung stehen.

Zuständigkeit des örtlichen Sozialhilfeträgers

In Niedersachsen werden alle Leistungen für die Hilfe zur Pflege von den Landkreisen, den kreisfreien Städten und der Region Hannover (örtliche Sozialhilfeträger) getragen, sobald die Leistungsempfänger das 60. Lebensjahr vollendet haben.[93]

Leistungen der Hilfe zur Pflege können in ambulanter, teilstationärer und stationärer Form erbracht werden und umfassen häusliche Pflege, Hilfsmittel, teilstationäre und stationäre Angebote.

Älterwerden der Gesellschaft

Nach der Bevölkerungsvorausberechnung des LSN wird sich der Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von 28 % im Jahr 2015 auf voraussichtlich 37 % im Jahr 2031 deutlich erhöhen.[94] Der Umstand, dass die Bevölkerung immer älter wird, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Zahl der pflegebedürftigen Menschen sowohl in absoluten Zahlen als auch in Prozent an der Gesamtbevölkerung steigt.

---

93 Vgl. § 1 Abs. 2 S. 1 sowie § 6 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1b und Abs. 4 Nds. AG SGB XII.

94 Vgl. LSN, LSN-Online – Regionaldatenbank, Bevölkerung am 31.12. in Niedersachsen (Gebietsstand: 01.11.2016), Tabelle Z100001V und Regionale Vorausberechnung der Bevölkerung Niedersachsens bis zum Jahr 2031, Tabelle K1010013.

Anlass der Prüfung

Die Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger für die Hilfe zur Pflege stiegen in Niedersachsen im Jahr 2015 verglichen mit dem Jahr 2011 um rd. 5,3 % (von rd. 237 Mio. € auf rd. 250 Mio. €). Es steht zu erwarten, dass der Anstieg der Zahl der pflegebedürftigen Menschen zu einem weiteren Ausgabenanstieg führt. Dies gab Veranlassung, die Thematik näher zu untersuchen.

Methodisches Vorgehen

Die überörtliche Kommunalprüfung bereitete dazu die Datenlage für alle örtlichen Sozialhilfeträger umfassend auf. Sie führte mit örtlichen Sozialhilfeträgern Gespräche vor Ort zu deren Datenlage und lokalen Situation in der Hilfe zur Pflege. Dabei wurden u. a. jeweils die Angebotsstruktur vor Ort, die Planung und Sicherstellung der pflegerischen Versorgungsstruktur, die Zusammenarbeit der handelnden Akteure in der Pflege, die Beratung für Pflegebedürftige und pflegende Angehörige sowie die Berücksichtigung der Hilfe zur Pflege in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung erfragt und besprochen.

Finanzielle Auswirkungen

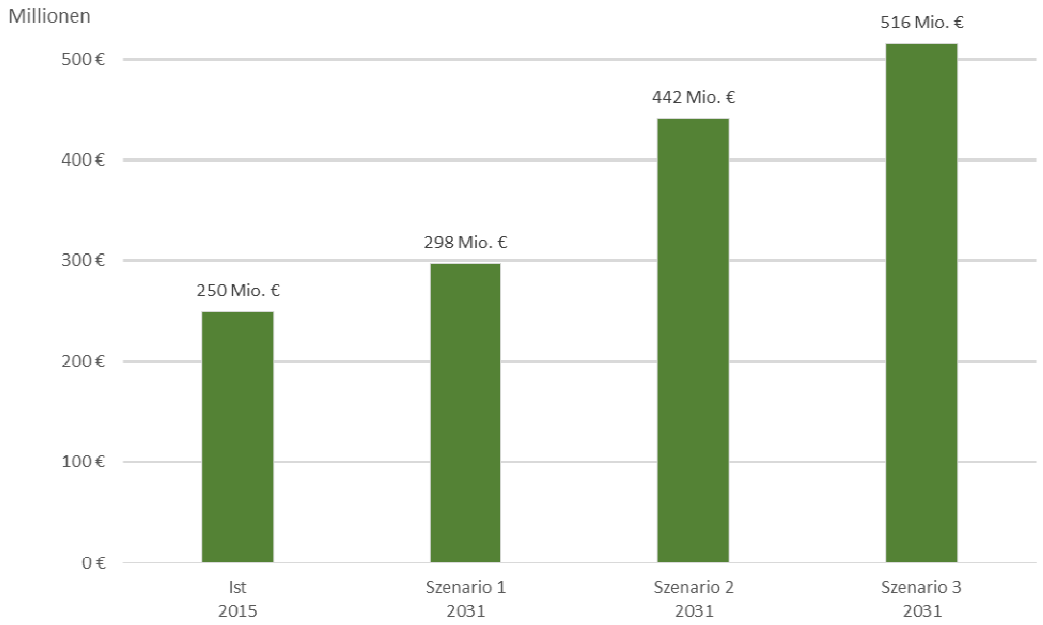
Mit der Zunahme der älteren Bevölkerung spielt auch die Gefahr der Altersarmut eine immer größere Rolle. Wenn die Altersarmut[95] weiterhin zunimmt, ist zu erwarten, dass bei einer steigenden Zahl der pflegebedürftigen Menschen auch die Zahl der Leistungsempfänger zunehmen wird. Diese zu erwartende Entwicklung sowie eine Erhöhung der Vergütungen für die Pflegeleistungen – und sei es nur in Höhe des Inflationsausgleichs oder der Tarifkostensteigerungen – können dazu führen, dass sich die Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger für die Hilfe zur Pflege bis zum Jahr 2031 mehr als verdoppeln.

Die folgende Ansicht veranschaulicht für drei verschiedene Szenarien, wie sich die steigende Zahl der Leistungsempfänger und sich erhöhende Vergütungen für die Pflegeleistungen auf die Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger – ausgehend vom Jahr 2015[96] – bis zum Jahr 2031 auswirken könnten.

---

95 In Niedersachsen stieg die Armutsgefährdungsquote der über 65-Jährigen in den Jahren 2011 bis 2016 von 14 % auf 15 %. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Sozialberichterstattung, Datentabelle A 1.2.09 Niedersachsen: Armutsgefährdungsquote nach sozialdemografischen Merkmalen in % gemessen am Landesmedian.

96 Vgl. LSN, LSN-Online – Regionaldatenbank, Bruttoausgaben der örtlichen Träger für SGB XII Leistungen im Jahr 2015 nach Hilfearten (Gebietsstand: 01.11.2016), Tabelle K2500111.



Ansicht 35: Anstieg der Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger

Datengrundlagen für die Szenarien:

Im Jahr 2015

- waren in Niedersachsen 4 % der Einwohner (rd. 318.000 Personen) pflegebedürftig. Der Niedersächsische Landespflegebericht 2015 geht davon aus, dass dieser Prozentsatz im Jahr 2031 bei 5,1 % liegen wird (rd. 379.000 Personen)[97],
- bezogen rd. 9 % der Pflegebedürftigen (29.000 Personen) von den örtlichen Sozialhilfeträgern Leistungen der Hilfe zur Pflege,
- beliefen sich die Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger in Niedersachsen für die Hilfe zur Pflege auf 250 Mio. €.

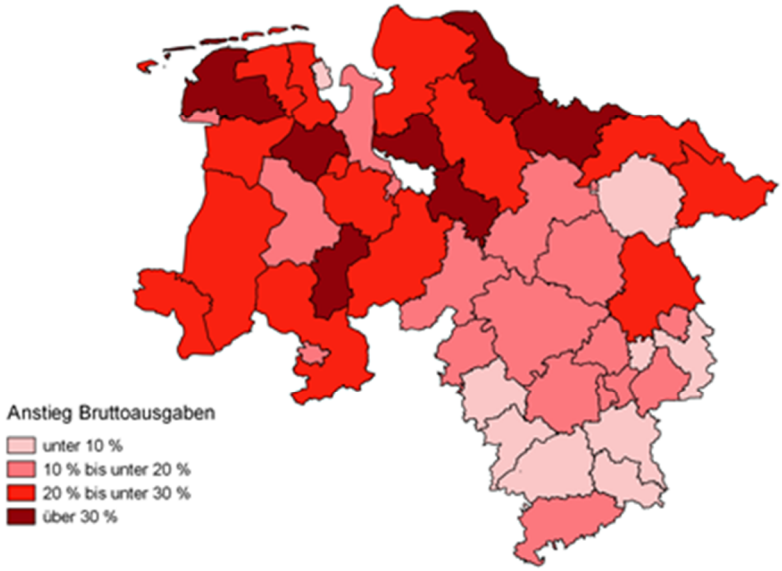
Szenario 1 unterstellt, dass bis einschließlich 2031 unverändert rd. 9 % der Pflegebedürftigen von den örtlichen Sozialhilfeträgern Leistungen der Hilfe zur Pflege benötigen und die Vergütungen nicht erhöht werden. Das hätte zur Folge, dass alleine durch die Verschiebung der Altersstruktur rd. 34.000 Personen im Jahr 2031 (gegenüber 29.000 Personen im Jahr 2015) Leistungen der Hilfe zur Pflege beziehen und dadurch die Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger auf 298 Mio. € steigen würden.

Die Szenarien 2 und 3 gehen ebenfalls davon aus, dass einschließlich 2031 unverändert rd. 9 % der Pflegebedürftigen von den örtlichen Sozialhilfeträgern Leistungen der Hilfe

97 Vgl. Landespflegebericht 2015, Tabellen - II.2.4-A Vorausberechnung Pflegebedürftige in regionaler Gliederung und Differenz in den Jahren 2020, 2025, 2031.

zur Pflege benötigen. Zudem liegt diesen Szenarien die Annahme zugrunde, dass sich die Vergütungen für die Pflegeleistungen bis zum Jahr 2031 jährlich um 2,5 %[98] (Szenario 2) bzw. um 3,5 %[99] (Szenario 3) erhöhen. Infolgedessen würden die Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger für die Hilfe zur Pflege auf 442 Mio. € bzw. auf 516 Mio. € steigen.

Die einzelnen örtlichen Sozialhilfeträger in Niedersachsen werden im Jahr 2031 bei diesen Szenarien von den dargelegten Ausgabensteigerungen in sehr unterschiedlichem Ausmaß betroffen sein. Dies ist in den folgenden Ansichten 36 bis 38 veranschaulicht.



Ansicht 36: Szenario 1 – Veränderung der Zahl der Leistungsempfänger wg. Alterung der Gesellschaft

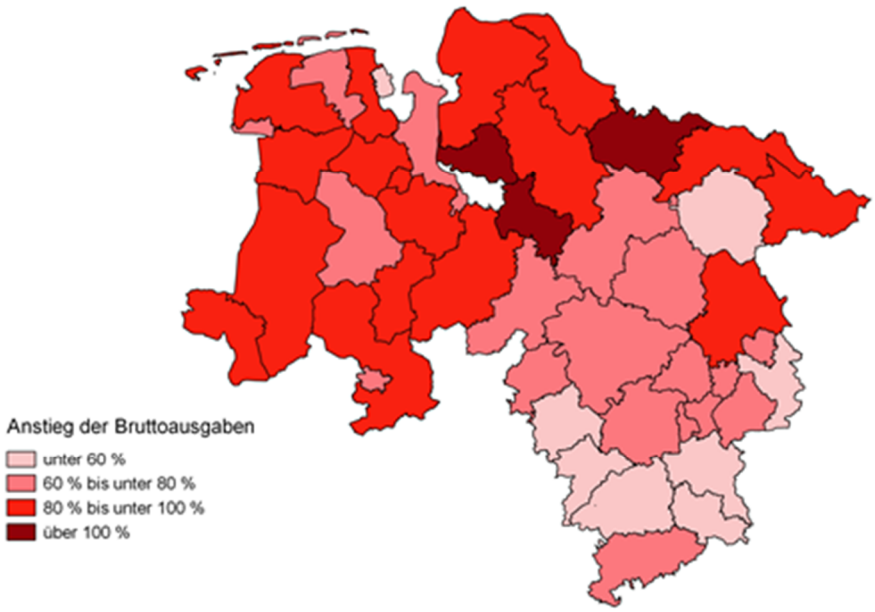
Selbst wenn sich nur die Zahl der Leistungsempfänger infolge der gestiegenen Zahl der Pflegebedürftigen verändert, müsste nahezu die Hälfte der örtlichen Sozialhilfeträger mit einer Ausgabensteigerung bis 2031 von mehr als 20 % rechnen.

Davon sind sogar sieben örtliche Sozialhilfeträger mit Steigerungen von mehr als 30 % betroffen, der Höchstwert beträgt 45,9 %.

---

98 Begründung für den gewählten Steigerungssatz: 2,5 % entsprechen der durchschnittlichen jährlichen Erhöhung der Entgelte in der Behindertenhilfe in den letzten 10 Jahren.

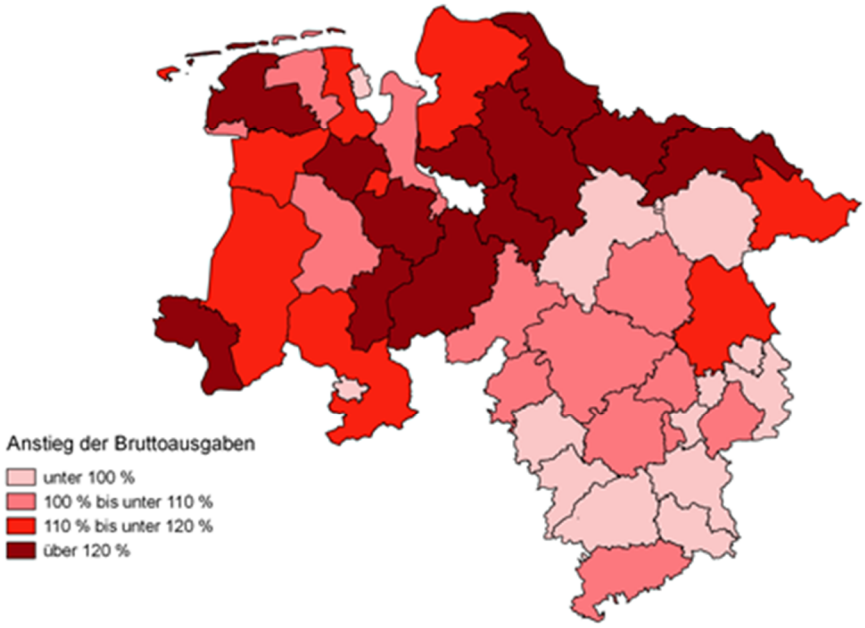
99 Begründung für den gewählten Steigerungssatz: 3,5 % berücksichtigt, dass in Zukunft eine tarifgerechte Bezahlung zur Gewinnung von Pflegefachpersonal nötig sein wird, was sich in einer zusätzlichen Erhöhung der Entgelte niederschlagen wird.



Ansicht 37: Szenario 2 – Veränderung der Zahl der Leistungsempfänger wg. Alterung der Gesellschaft und Steigerung der Pflegevergütungen um 2,5 % p. a.

Bei einem Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger von 29.000 auf 34.000 und einer angenommenen Vergütungssteigerung von jährlich 2,5 %, müssten 38 örtliche Sozialhilfeträger mit einer Ausgabensteigerung bis 2031 von mehr als 60 % rechnen.

Davon müssten sogar drei örtliche Sozialhilfeträger mit einer Verdoppelung ihrer Bruttoausgaben rechnen. Die höchste Steigerung beträgt 116,6 %.



Ansicht 38: Szenario 3 – Veränderung der Zahl der Leistungsempfänger wg. Alterung der Gesellschaft und Steigerung der Pflegevergütungen um 3,5 % p. a.

Bei dem Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger von 29.000 auf 34.000 und einer angenommenen Vergütungssteigerung von jährlich 3,5 %, müssten 33 örtliche Sozialhilfeträger mit einer Ausgabensteigerung bis 2031 von mehr als 100 % rechnen.

Davon sind sogar zwölf örtliche Sozialhilfeträger mit Steigerungen von mehr als 120 % betroffen, der Höchstwert beträgt 153,1 %.

Die überörtliche Kommunalprüfung musste feststellen, dass

- keine der geprüften Kommunen in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung abgebildet hatte, welcher Ausgabenzuwachs in der Hilfe zur Pflege kurz- und mittelfristig auf sie zukommen wird;
- die Kommunen deutlich mehr als bislang geschehen zur Gestaltung der Lebensverhältnisse vor Ort beitragen können, um den Pflegebedürftigen einen längeren Verbleib in ihrem bisherigen zu Hause ermöglichen zu können. Die Ursache für diese Unterlassungen lag zum Teil in einer angespannten Personalsituation, zum Teil jedoch auch darin, dass das Bewusstsein für die eigenen Einflussmöglichkeiten nicht ausreichend vorhanden war.

Handlungsfelder der Kommunen

Die sich bei diesen Szenarien ergebenden Ausgabensteigerungen erfordern Reaktionen der Kommunen, um dem Handlungsdruck bei der Hilfe zur Pflege zu begegnen. Die Situation in und die Gespräche mit den Kommunen zeigt, dass dabei folgende Aspekte von besonderer Bedeutung sind:

Vorrang für die häusliche Pflege

- Die Ausgestaltung von altersgerechten Lebensbedingungen spielt eine wesentliche Rolle bei der Beantwortung der Frage, wie lange ältere Menschen ein selbstständiges Leben zu Hause führen können – auch bei Pflegebedürftigkeit. Im Falle des Vorliegens von Pflegebedürftigkeit werden durch eine bedarfsgerechte häusliche Pflege zwei Ziele gleichzeitig erreicht. Zum einen können Pflegebedürftige länger selbstbestimmt in ihrer eigenen Häuslichkeit leben. Zum anderen werden somit teurere stationäre Pflegeleistungen vermieden.

Unterstützende Angebote für die häusliche Pflege

- Bereits im Vorfeld von Pflege ist es daher wichtig, den Verbleib in der Häuslichkeit zu unterstützen, indem Angebote für ältere Menschen vorgehalten werden, die sie vor sozialer Isolation schützen und gesundheitliche Risiken mindern. Im Fall der Pflegebedürftigkeit können Angebote, die den Betroffenen und die pflegenden Angehörigen bei der häuslichen Pflege unterstützen, den Verbleib der Pflegebedürftigen in der eigenen Häuslichkeit ermöglichen. Das bedeutet, dass diese Angebote, wie Nachbarschaftshilfen, Seniorenbegleiter, Wohnberater, Begegnungsstätten, Besuchsdienste oder ähnliche Initiativen sowie pflegerische Angebote von Dienstleistern und Einrichtungsträgern zur Unterstützung der häuslichen Pflege in ausreichendem Umfang vorhanden sein sollten.

Information über Angebote

- Damit die Unterstützungsangebote für die häusliche Pflege die Pflegebedürftigen und die pflegenden Angehörigen erreichen, ist eine entsprechende Information und Beratung erforderlich. Diese Aufgabe kommt in der Regel den Senioren- und Pflegestützpunkten oder Seniorenservicebüros zu.

Gesamtgesellschaftliche Aufgabe

- Die Schaffung und kontinuierliche Anpassung dieser Angebotslandschaft an die Bedarfe der älteren Menschen ist nicht allein eine Aufgabe der Kommunen. Die pflegerische Versorgung der Bevölkerung ist gemäß § 8 SGB XI eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei der die Länder, die Kommunen, die Pflegeeinrichtungen und die Pflegekassen eng zusammenarbeiten sollen.

Pflegebericht

- Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Region Hannover leisten nicht nur als örtliche Sozialhilfeträger die Hilfe zur Pflege. Sie sind gemäß § 5 NPflegeG auch verpflichtet[100], eine den örtlichen Anforderungen entsprechende notwendige pflegerische Versorgungsstruktur sicherzustellen. Darüber hinaus verpflichtet sie § 3 NPflegeG, einen Pflegebericht zu erstellen. Sie sind daher gefordert, in ihrem Zuständigkeitsbereich die Bedarfe der Bevölkerung zu ermitteln und für entsprechende Angebote für die Pflege zu sorgen. Diese Aufgabe können sie nur in Zusammenarbeit mit den anderen handelnden Akteuren in der Pflege, wie z. B. den Anbietern der Pflegeleistungen, den kreisangehörigen Kommunen, Ehrenamtlichen und Vereinen, Wohlfahrtsverbänden und Kirchen bewältigen. Die örtlichen Sozialhilfeträger sollten alle vorhandenen Angebote der Akteure in der Pflege, deren Kapazitäten und Auslastung sowie die Angebotslücken kennen. Hierbei sind die Kommunen auf die Unterstützung dieser Akteure angewiesen, indem diese ihre Daten mitteilen, z. B. die Kapazität ihrer ambulanten Pflegedienste. Eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der pflegerischen Angebote setzt voraus, dass die örtlichen Sozialhilfeträger wissen, wie sich die Zahl der Pflegebedürftigen in ihrem Zuständigkeitsbereich vermutlich entwickeln wird. Mit Blick auf die Entwicklung der zu erwartenden Ausgaben für die Hilfe zur Pflege ist es erforderlich, sich auch mit der Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger auseinanderzusetzen. In dem Pflegebericht sind die gegenwärtigen Angebote für die Pflege, deren Kapazitäten und Auslastung, die Angebotslücken sowie die voraussichtliche Entwicklung der Zahlen der Pflegebedürftigen und Leistungsempfänger darzulegen. Der Pflegebericht ist somit ein wichtiges Planungsinstrument für den Erhalt und die Weiterentwicklung der pflegerischen Versorgungsstruktur.

Anpassung von Angeboten

- Die Angebote im Vorfeld der Pflege und für die Pflege werden durch eine Vielzahl von handelnden Akteuren bereitgehalten. Diese Angebotslandschaft gilt es an die individuellen Bedarfe der älteren Bevölkerung in ihren Lebensräumen anzupassen, zu koordinieren und zu erhalten. Dies gelingt nur, wenn alle Handelnden zusammenarbeiten.

Netzwerkarbeit

- Angesichts der Verantwortung der Kommunen für die örtliche Gemeinschaft im Allgemeinen und der Rechtsverpflichtung aus § 8 SGB XI im Besonderen ist es wegen der Vielzahl der Akteure wichtig, dass die Zusammenarbeit von den örtlichen Sozialhilfeträgern initiiert, organisiert und moderiert wird. Diese Netzwerkarbeit

[100] Für die Region Hannover ergibt sich diese Verpflichtung aus §§ 159 Abs. 1 Nr. 1, 160 Abs. 7 NKomVG i. V. m. § 5 NPflegeG.

kann in regelmäßigen Zusammentreffen der handelnden Akteure (Pflegekonferenzen), in Arbeitsgruppen und auch in gemeinsamen Projekten organisiert werden.

Grenzen der örtlichen Sozialhilfeträger

Bei der Sicherstellung der pflegerischen Versorgungsstruktur stoßen die örtlichen Sozialhilfeträger aber auch an Grenzen. Sie verfügen nicht über rechtliche Möglichkeiten, die Angebote der Dienstleister und Einrichtungsträger bedarfsgerecht zu steuern. Das führte bei örtlichen Sozialhilfeträgern bereits dazu, dass insbesondere stationäre Pflegeangebote über Bedarf vorhanden waren oder bestehende Angebotslücken, z. B. bei teilstationären Angeboten oder in der Nachtpflege, nicht geschlossen werden konnten.

Personalnot in der Pflege

Die größte Gefahr, dass die pflegerische Versorgung der Bevölkerung nicht sichergestellt werden kann, geht aber von dem bereits jetzt spürbaren Personalmangel in der Pflege aus. Hier sind Länder, Kommunen, Pflegeeinrichtungen und Pflegekassen gefordert, Menschen für den Pflegeberuf zu begeistern und zu gewinnen.