

Versorgungssituation in der Ambulanten Pflege einschließlich niedrigschwelliger Leistungen – Überblick über Angebote und Nachfrage – Probleme, Ursachen und Perspektiven

- Stellungnahme der SPG anlässlich der Anhörung im
Landtagsausschuss am 9. Mai 2018 -

I. Grundsätzliche Feststellungen

Gemäß § 9 SGB XI sind die Länder „verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Infrastruktur“. Der Sicherstellungsauftrag für die Leistungen der Häuslichen Pflege gemäß dem SGB XI liegt bei den Pflegekassen; der Sicherstellungsauftrag für die Leistungen der Häuslichen Krankenpflege gemäß dem SGB V bei den Krankenkassen.

In den vergangenen Monaten wurde seitens der Ambulanten Dienste zunehmend berichtet, dass sie Kundenanfragen aus Kapazitätsgründen ablehnen mussten; in aller Regel handelte es sich dabei um **personelle Kapazitätsengpässe**. Die Saarländische Pflegegesellschaft (SPG) hat diese Thematik in der Sitzung des Landespflegeausschusses am 5. Dezember 2017, im „Pflegepakt Saarland“ sowie in den vom Pflegebeauftragten durchgeführten regionalen Pflegekonferenzen thematisiert; dabei wurde stets deutlich, dass weder auf Seiten der Kassen noch auf Seiten des Landes Transparenz über die tatsächliche Versorgungssituation im Ambulanten Bereich besteht. Insbesondere liegen **keine verlässlichen Daten** darüber vor, in welchen Leistungsbereichen (Häusliche Krankenpflege, Grundpflege oder Hauswirtschaftliche Versorgung) Versorgungsengpässe auftreten; darüber hinaus ist nicht bekannt, ob bzw. inwiefern bei der Ambulanten Versorgung regionale Unterschiede festgestellt werden können.

Wenngleich der Sicherstellungsauftrag bzw. die Verantwortung für die Vorhaltung einer ausreichenden pflegerischen Infrastruktur bei den Kassen bzw. beim Land liegt, hat der Vorstand der SPG beschlossen, dass die SPG im Rahmen ihrer Möglichkeiten Transparenz über die Versorgungssituation im Ambulanten Bereich herstellt und bei den Ambulanten Diensten eine diesbezügliche Erhebung durchführt. Erhebungszeitraum sind die Monate Mai und Juni 2018; nach erfolgter Auswertung im Juli 2018 werden somit die Ergebnisse im August 2018 vorliegen. Für die Anhörung im Landtagsausschuss am 9. Mai 2018 kann die

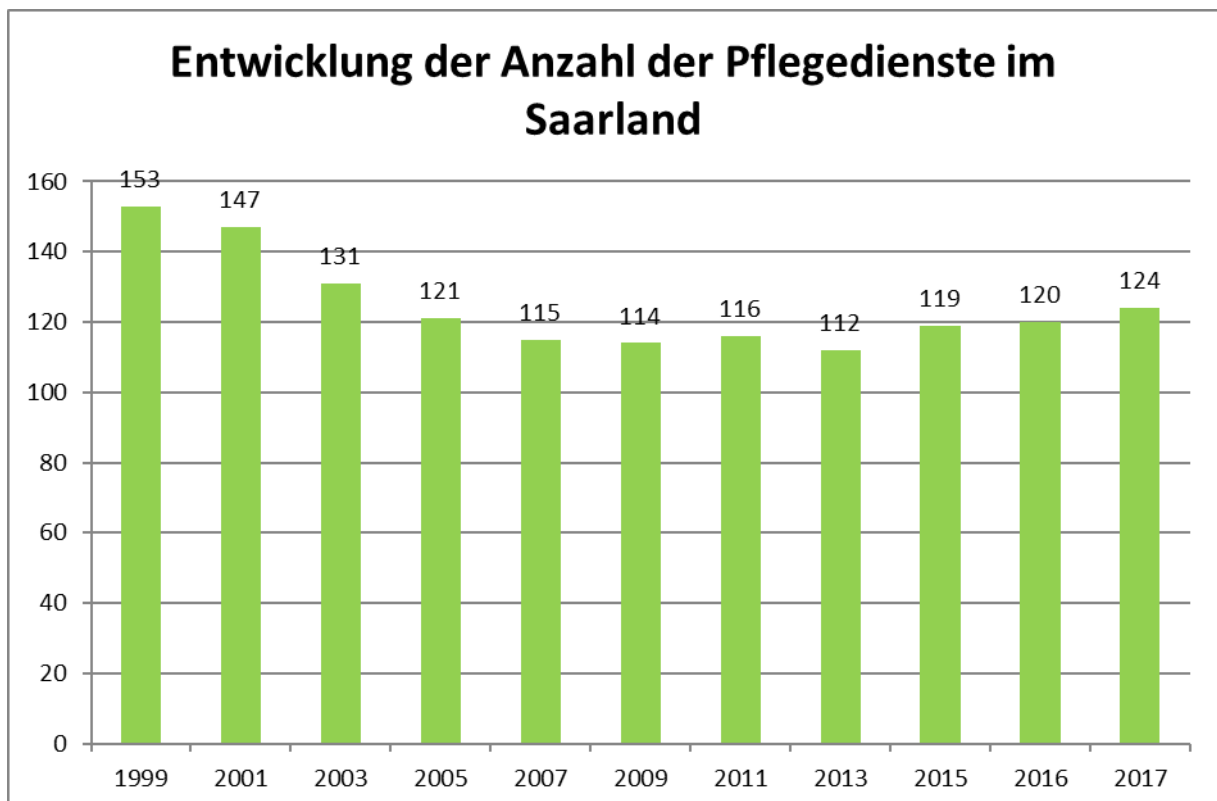
SPG daher keine validen Aussagen über das Ausmaß sowie die Ursachen möglicher Versorgungsgänge machen. Unsere Ausführungen beschränken sich daher auf die uns vorliegenden Zahlen, Daten und Fakten.

II. Zahlen, Daten und Fakten

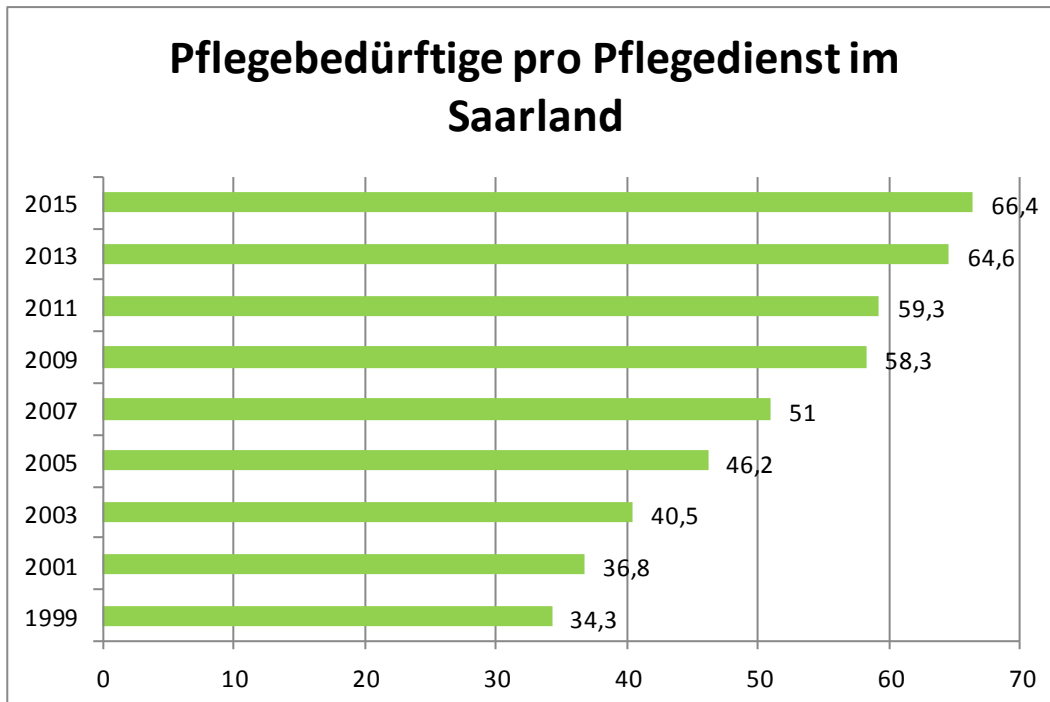
1. Entwicklung der Ambulanten Infrastruktur im Saarland

1.1 Entwicklung der Anzahl der Pflegedienste im Saarland sowie der Pflegebedürftigen pro Pflegedienst

Paragraph 3 des Pflegeversicherungsgesetzes kodifiziert den Grundsatz „Ambulant vor Stationär“. Durch dieses Postulat, nicht zuletzt aber auch durch die Öffnung des Pflegemarktes für privat-gewerbliche Anbieter stieg die Zahl der Ambulanten Dienste im Saarland mit Einführung der Pflegeversicherung zunächst von ca. 110 (überwiegend frei-gemeinnützigen) Ambulanten Diensten im Jahr 1995 sprunghaft an. Ab dem Jahr 2000 war demgegenüber die Zahl der Ambulanten Dienste im Saarland wieder rückläufig, bevor seit dem Jahr 2014 die Zahl der zugelassenen Ambulanten Dienste wieder anstieg.



Damit einher geht ein kontinuierlicher Anstieg der Zahl der pro Pflegedienst versorgten Patienten:

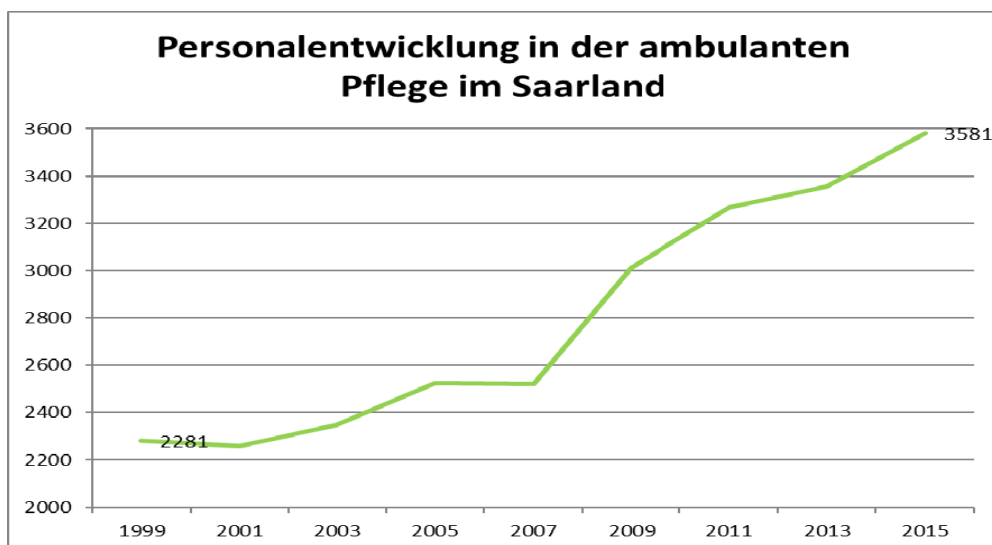


Quelle: Statistisches Landesamt, eigenes Datenmaterial

Diese Entwicklung ist die Konsequenz aus der Tatsache, dass viele der in den 90er Jahren als Klein- bzw. Kleinstbetriebe gegründeten Ambulanten Dienste in dieser Form nicht mehr wirtschaftlich geführt werden konnten, sodass es in der Branche zu Konzentrationsprozessen kam.

1.2 Beschäftigtenzahl im Ambulanten Bereich

Mit dem durch den demografischen Wandel bedingten Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen ging ein deutlicher Anstieg der Zahl der in der Pflege Beschäftigten einher: So ist die Zahl der Mitarbeiter/innen in der Ambulanten Pflege von 1999 bis 2015 von 2.281 auf 3.581 und somit **um fast 57 % gestiegen**.



Quelle: Statistisches Landesamt

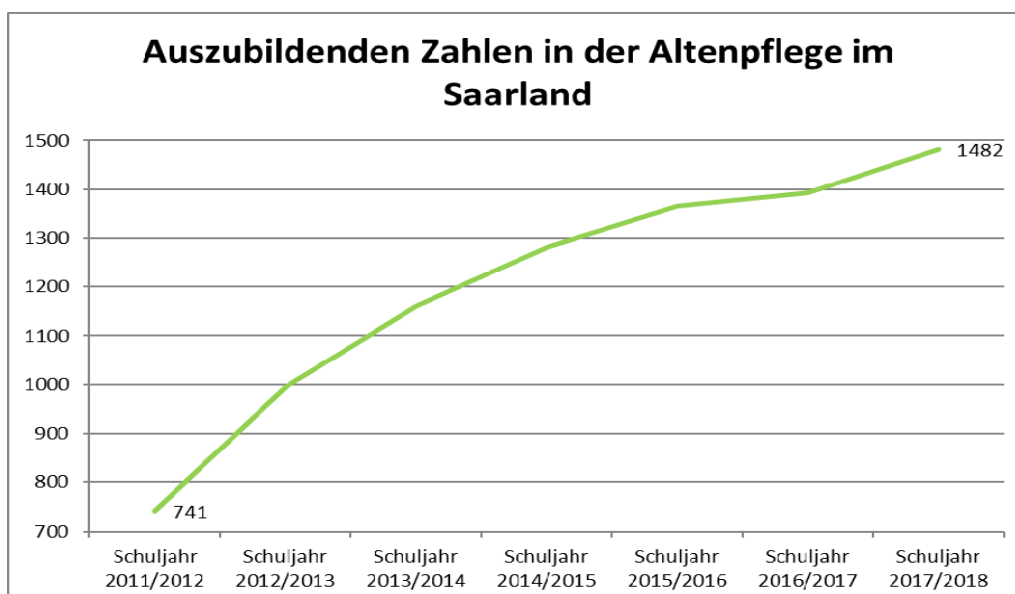
2. Entwicklung der Altenpflegeausbildung im Saarland

2.1 Hintergrund

Um dem zunehmenden Bedarf an Pflege(Fach)Kräften sowohl im Ambulanten als auch im Stationären Bereich Rechnung zu tragen, wurden im Saarland massive Anstrengungen zur Steigerung der Zahl der Auszubildenden unternommen: Seit der ersten Reform der Altenpflegeausbildung im Jahr 1995, durch welche die bis dahin zweijährige Ausbildung zur Altenpflegefachkraft auf drei Jahre ausgeweitet wurde, bildeten die Altenpflegesschulen im Saarland im Jahresdurchschnitt zwischen 100 und 150 Pflegekräfte aus. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Ausbildung in den Berufen der Altenpflege im Saarland (GABS) im Jahr 2002, welches im Jahr 2003 durch das bundeseinheitliche Altenpflegegesetz abgelöst wurde, erfolgte ein erster Systembruch: Durch den Umstieg auf ein quasi-duales Ausbildungssystem lag die Entscheidung über die Anzahl sowie die Auswahl der Auszubildenden nicht mehr bei den Schulen, sondern bei den Betrieben selbst. Dieses neue System führte zu einer Verdopplung der Zahl der Auszubildenden gegenüber dem bisherigen Jahresdurchschnitt. Das Verfahren der einrichtungsbezogenen Refinanzierung der Ausbildungsvergütungen über die Pflegesätze bzw. Ambulanten Leistungsvergütungen führte jedoch zu Wettbewerbsnachteilen bei den Betrieben, die eine vergleichsweise hohe Zahl an Auszubildenden einstellten; somit war eine weitere notwendige Steigerung der Zahl der Auszubildenden nicht mehr zu erwarten.

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung über die Einführung einer Umlage zur Finanzierung der Altenpflegeausbildung (VO-EUFA) im November 2011 wurden die seit dem Inkrafttreten des bundeseinheitlichen Altenpflegegesetzes im Jahr 2002 bestehenden Wettbewerbsnachteile für Ausbildungsbetriebe in der Altenpflege beseitigt; die SPG wurde als „Zuständige Stelle Altenpflegeausbildungsumlage – ZSA“ seitens des Ministeriums durch Beleihung mit der Durchführung des Umlageverfahrens beauftragt. Neben der konsequenten Imagewerbung für den Beruf des Altenpflegers/der Altenpflegerin war dies ein entscheidender Schritt dahingehend, dass die Zahl der Auszubildenden in der Altenpflege im Saarland von 2011 bis zum Schuljahr 2017/18 kontinuierlich angestiegen ist und sich von 741 auf 1.482 Auszubildende glatt verdoppelt hat.

2.2 Auszubildendenzahlen in der Altenpflege im Saarland - gesamt



Quelle: eigene Darstellung

Auszubildendenzahlen in der Altenpflege im Saarland			SJ 2011/2012	SJ 2012/2013	SJ 2013/2014	SJ 2014/2015	SJ2015/2016	SJ2016/2017	SJ2017/2018
Anzahl Auszubildende	Altenpflegehilfe	absolut	137	233	249	256	295	359	346
		%	18,49%	23,42%	21,45%	19,97%	21,60%	25,77%	23,35%
	1. Ausbildungsjahr	absolut	212	248	311	247	257	284	275
		%	28,61%	24,92%	26,79%	19,27%	18,81%	20,39%	18,56%
	2. Ausbildungsjahr	absolut	223	281	326	439	392	379	458
		%	30,09%	28,24%	28,08%	34,24%	28,70%	27,21%	30,90%
	3. Ausbildungsjahr	absolut	169	233	275	340	422	371	403
%		22,81%	23,42%	23,69%	26,52%	30,89%	26,63%	27,19%	
gesamt	X	741	995	1161	1282	1366	1393	1482	

Quelle: eigene Erhebung

2.3 Ausbildungsbetriebe – Zuwachs im ambulanten Bereich

Das bis zum Jahr 2011 geltende System der einrichtungsbezogenen Refinanzierung der Kosten der Auszubildenden hatte insbesondere für die Ausbildungsbetriebe im ambulanten Bereich Wettbewerbsnachteile zur Folge; hieraus resultierte die Tatsache, dass nur eine geringe Zahl ambulanter Dienste Altenpfleger/innen ausbildete. Mit der Beseitigung dieser Wettbewerbsnachteile durch die Einführung des Umlageverfahrens ab dem Schuljahr 2011/12 ist ein deutlicher **Anstieg des Anteils des Ambulanten Sektors** an den Ausbildungsbetrieben in der Altenpflege zu verzeichnen; somit konnte offensichtlich ein weitgehend ungenutztes Potential im Bereich der Altenpflegeausbildung erschlossen werden:

Ausbildungsbetriebe								
		SJ	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ
		2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
gesamt	absolut	180	211	224	233	236	252	254
	%	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
davon ambulant	absolut	57	79	85	91	93	99	103
	%	31,67 %	37,44 %	37,95 %	39,06 %	39,41 %	39,29 %	40,55 %
davon teilstationär	absolut	1	3	5	6	6	11	8
	%	0,56 %	1,42 %	2,23 %	2,58 %	2,54 %	4,37 %	3,15 %
davon vollstationär	absolut	122	129	134	136	137	142	143
	%	67,78 %	61,14 %	59,82 %	58,37 %	58,08 %	56,35 %	56,30 %

Quelle: eigene Erhebung

Der signifikante Anstieg der Ausbildungszahlen in der Altenpflege sowie Altenpflegehilfe darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Situation am Arbeitsmarkt außerordentlich **angespannt** ist; vor dem Hintergrund dieser Tatsache sind auch weiterhin große Anstrengungen zur Personalgewinnung erforderlich.

3. Entwicklung der Angebote zur Unterstützung und Entlastung im Alltag gemäß § 45a SGB XI

Die unter 1 angesprochene **mangelhafte Transparenz** bezieht sich auch auf niedrigschwellige Angebote: Während im Bereich der Häuslichen Pflege gemäß § 36 SGB XI zumindest Transparenz über die zugelassenen Pflegedienste sowie über die mit den Kostenträgern vereinbarten Vergütungen besteht, existiert im Bereich der niedrigschwelligen Leistungen weder Angebots- noch Preis-Leistungs-Transparenz. In diesem Segment besteht nach unserer Überzeugung dringender Regelungsbedarf – dies umso mehr, als durch die Pflegestärkungsgesetze II und III (verbunden mit dem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff) die Nachfrage nach niedrigschwelligen Leistungen gestiegen ist und voraussichtlich weiter steigen wird.

Harald KILIAN
(Vorsitzender)

Saarbrücken, 4. Mai 2018
Dr. Jürgen STENGER
(Geschäftsführer)