

Bericht der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration

Antrag der CDU-Fraktion „Das Angebot von Kurzzeitpflege im Land Bremen aktiv fördern!“

A. Problem

Die Bürgerschaft (Landtag) hat am 15. Juni 2022 den Antrag der Fraktion der CDU „Das Angebot von Kurzzeitpflege im Land Bremen aktiv fördern!“ zur Beratung und Berichterstattung an die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration überwiesen. Hintergrund des Antrags ist, dass in Bremen und Bremerhaven nicht ausreichend Kurzzeitpflegeplätze zur Verfügung stehen.

In dem Antrag wird der Senat aufgefordert, folgendes zu beschließen:

1. der Sozialdeputation (Land) bis 30. September 2022 eine Bedarfsermittlung zu den im Land Bremen benötigten Kurzzeitpflegeplätzen (ohne Nutzung von Plätzen in der Langzeitpflege) für das laufende Jahr und die kommenden fünf Jahre vorzulegen;
2. die Investitionskostenförderung für sogenannte eingestreute Plätze befristet wieder aufzunehmen, bis Pflegebedürftige und ihre Angehörigen aufgrund eines neu ausgebauten, ausreichenden Angebots die freie Wahl zwischen einem Platz in der Kurzzeitpflege entweder in einer solitären oder stationären Einrichtung haben;
3. die Bauverordnung zum Wohn- und Betreuungsgesetz dahingehend zu ändern, dass alle Plätze in neuen Pflegeeinrichtungen, die über 80 Plätze (bis 120) hinausgehen 1 zu 1 mit einem Langzeit- und einem Kurzzeitpflegeplatz angeboten werden können (siehe Vorgaben in NRW), anstatt bei Einrichtungen mit mehr als 80 Plätzen bei allen weiteren Plätzen zu 100 Prozent auf die Kurzzeitpflege zu setzen;
4. zu prüfen, ob und in welcher Größenordnung eine befristete Lockerung der Einzelzimmervorgabe auch für Bremen, dazu geeignet wäre, zuverlässig weitere Plätze für die Kurzzeitpflege zu generieren;
5. Kosten für verlässlich bereitgestellte Kurzzeitpflegeplätze in der Höhe in Anlehnung an das Vorgehen in Niedersachsen zu übernehmen, um vollstationären Einrichtungen das finanzielle Risiko zu nehmen, wenn diese über drei Jahre verlässlich Kurzzeitpflege anbieten;
6. die Gesundheitssenatorin zu beauftragen, sich mit den zuständigen Gremien bis zum 30. September 2022 über einen zeitnahen Ausbau des Angebotes von Kurzzeitpflegeplätzen im Rahmen der GeNo über die bereits avisierten, aber noch nicht umgesetzten 15 Plätze hinaus, zu verständigen;
7. zu prüfen, ob und wie es auch in Bremen für Pflegeheime, die sich verpflichten, größenabhängig mindestens ein bis zwei Plätze aus-

schließlich für die Kurzzeitpflege vorzuhalten, wie in Nordrhein-Westfalen eine um 30 Prozent verbesserte Vergütung für diese Pflegeplätze geben könnte;

8. für Bremen mindestens alle vier Jahre örtliche Pflegeberichte für Bremen und Bremerhaven vorzulegen, um verlässliche Daten über die pflegerische Versorgungsstruktur zu erhalten und um die örtliche Pflegeplanung bedarfsgerecht weiterentwickeln zu können;
9. zu prüfen, inwieweit Kurzzeitpflege, wie rechtlich möglich, auch in geeigneten Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen oder in anderen geeigneten Einrichtungen angeboten werden kann;
10. den Landespflegeausschuss aufzufordern bis zum 30. September 2022 eigene geeignete Vorschläge vorzulegen, wie die Zahl der Kurzzeitpflegeplätze in Bremen durch politisch unterstützte Maßnahmen erhöht werden kann und wie die Ausgestaltung der Kurzzeitpflege für die Anbieter und ebenso für die Nutzer und Nutzerinnen verbessert werden kann. Diese sind der staatlichen Deputation für Soziales spätestens für die Novembersitzung vorzulegen;
11. der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration spätestens in der Novembersitzung 2022 über die Ergebnisse der erfolgten Prüfungen und der Umsetzungsstände zu berichten.

B. Lösung

Die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), den Antrag abzulehnen und führt zur Begründung Folgendes aus:

Zu 1.: Der Senat wird aufgefordert der Sozialdeputation (Land) bis 30. September 2022 eine Bedarfsermittlung zu den im Land Bremen benötigten Kurzzeitpflegeplätzen (ohne Nutzung von Plätzen in der Langzeitpflege) für das laufende Jahr und die kommenden fünf Jahre vorzulegen;

Die Bedarfsermittlung von pflegerischen Versorgungsangeboten wird aktuell im Rahmen der Erarbeitung der kommunalen Pflegeberichte für Bremen und Bremerhaven durchgeführt. Die Vorlage der Abschlussberichte erfolgt Ende März 2023. Eine Prognose des zukünftigen Bedarfs ist Bestandteil der Untersuchung. Die Untersuchung erfolgt durch Herrn Professor Doktor Rothgang von der Universität Bremen.

Grundsätzlich geht die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport davon aus, dass zusätzliche Plätze in der Kurzzeitpflege benötigt werden. Dabei ist wichtig, dass diese Plätze auch die entsprechende qualitative Ausgestaltung haben, um eine Rehabilitation und den Übergang in die eigene Häuslichkeit zu ermöglichen.

Über das Ausmaß und die qualitative Ausstattung an notwendigen zusätzlichen Plätzen konnte bisher keine Verständigung mit den Pflegekassen erreicht werden. Das Thema wurde mehrfach im Landespflegeausschuss debattiert. Mit der in Auftrag gegebenen Studie verbindet SJIS die Zielsetzung, in eine konkretisierende Diskussion mit den weiteren zuständigen Akteuren, vor allem den Pflegekassen eintreten zu können.

Zu 2.: Der Senat wird aufgefordert, die Investitionskostenförderung für sogenannte eingestreute Plätze befristet wiederaufzunehmen, bis Pflegebedürftige und ihre Angehörigen aufgrund eines neu ausgebauten, ausreichenden Angebots die freie Wahl zwischen einem Platz in der Kurzzeitpflege entweder in einer solitären oder stationären Einrichtung haben.

Auf der Grundlage des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung vom 11. Juli 2021 (BGBl Teil I Nummer 44 vom 19. Juli 2021) werden derzeit gemäß des neuen § 88a SGB XI die „Gemeinsamen Empfehlungen nach § 88a SGB XI zur Sicherstellung einer wirtschaftlich tragfähigen Vergütung in der Kurzzeitpflege“ vom GKV-Spitzenverband und

der Vereinigung der Pflegeeinrichtungen auf Bundesebene unter Beteiligung des Medizinischen Dienstes, des Bundes, des Verbandes der privaten Krankenversicherung sowie unabhängiger Sachverständiger und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet. Der Entwurf der Empfehlungen sieht unter anderem Vorschläge für eine gesonderte Personalbemessung, niedrigere Auslastungsquoten und verbesserte Pflegevergütungen bei Abwesenheit des Pflegebedürftigen vor. Ein Ergebnis wird noch in 2022 erwartet. Die SJIS verbindet damit die Erwartung, dass die bundesweiten Regelungen zur Finanzierung der Kurzzeitpflegeplätze deutlich verbessert werden und somit auch wieder Anreize zur Schaffung von Kurzzeitpflegeplätze gegeben sind.

Eine Förderung von Kurzzeitpflege in einem eingestreuten Platz wird kritisch bewertet. Es ist fraglich, ob das mit der Kurzzeitpflege verfolgte Ziel, Pflegebedürftige zu stabilisieren, damit diese in die häusliche Versorgung zurückkehren können, mit eingestreuter Kurzzeitpflege erreicht werden kann.

Zudem ist der administrative Aufwand einer befristeten Förderung eingestreuter Plätze, abgesehen von den fachlichen Bedenken, sehr hoch. Die Empfehlungen sollen nach Inkrafttreten für die Pflegekassen und die zugelassenen Pflegeeinrichtungen unmittelbar verbindlich werden.

Zudem hat eine Auswertung der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport der Belegungsstatistiken der solitären Bremer Kurzzeitpflegen ergeben, dass diese eine durchschnittlich eher niedrige Auslastungsquote haben. Dieser Befund wurde in Arbeitsgremien thematisiert. Die Träger konnten die Ursachen dafür nicht abschließend erläutern. Vermutet wurde, dass unter anderem Personalengpässe, aber auch die anderen bekannten Faktoren, die die Kurzzeitpflege erschweren (zum Beispiel hoher administrativer Aufwand) ursächlich dafür sind, dass die Plätze nicht zur Verfügung stehen und nicht etwa eine mangelnde Nachfrage.

Zu 3.: Der Senat wird aufgefordert, die Bauverordnung zum Wohn- und Betreuungsgesetz dahingehend zu ändern, dass alle Plätze in neuen Pflegeeinrichtungen, die über 80 Plätze (bis 120) hinausgehen 1 zu 1 mit einem Langzeit- und einem Kurzzeitpflegeplatz angeboten werden können (siehe Vorgaben in NRW), anstatt bei Einrichtungen mit mehr als 80 Plätzen bei allen weiteren Plätzen zu 100 Prozent auf die Kurzzeitpflege zu setzen.

Ein Anreiz für die Entstehung von Kurzzeitpflegeplätzen soll durch eine Ausnahmemöglichkeit in der Bauverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz vom Grundsatz der 80-Platz-Grenze erreicht werden. Die Bauverordnung zum BremWoBeG ist erst zum 1. Februar 2022 neu in Kraft getreten.

Die „80 plus 40 Kurzzeitpflege-Regelung“, ist damit sehr neu – bisher gibt es mit dieser Regelung wenig Umsetzungserfahrung. Dies wäre jedoch nötig, um einzuschätzen, ob ein Anpassungsbedarf besteht. Der Senat vertritt die Auffassung, dass die 80-Platzobergrenze für Pflegeeinrichtungen aus fachlicher Sicht grundsätzlich beibehalten werden und nicht in eine „80 plus 20 Langzeitpflege-Regelung“ umgewandelt werden sollte. Erste Gespräche haben ergeben, dass einzelne Träger kleinere stationäre Einrichtungen zuzüglich einer Kurzzeitpflege und Service-Wohnen konzipieren, anstatt große Einrichtungen zu planen.

Zur Regelung in Nordrhein-Westfalen: das Sozialministerium Nordrhein-Westfalen teilte der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport im Juli 2022 auf Nachfrage mit, dass bei Einrichtungen mit mehr als 80 Plätzen alle weiteren Plätze zu 100 Prozent Kurzzeitpflegeplätze sein sollen. Insofern gilt dort ebenso die „80 plus 40 Kurzzeitpflege-Regelung“.

Zu 4.: Der Senat wird aufgefordert zu prüfen, ob und in welcher Größenordnung eine befristete Lockerung der Einzelzimmervorgabe auch für Bremen, dazu geeignet wäre, zuverlässig weitere Plätze für die Kurzzeitpflege zu generieren.

Die 100-Prozent-Einzelzimmervorgabe gilt in Bremen nur für neu entstehende Einrichtungen. Lockerungen beziehungsweise Abweichungen von der in Bremen geltenden Einzelzimmervorgabe für neue Einrichtungen sind im Rahmen einer Befreiung aus technischen, baulichen oder wirtschaftlichen Gründen bereits jetzt möglich.

In Nordrhein-Westfalen gilt eine mindestens 80-Prozent-Einzelzimmerquote für neue und bestehende Einrichtungen. Durch Erlass des zuständigen Ministeriums wurde in Nordrhein-Westfalen geregelt, dass diese Quote davon abweichend nicht für bestehende, aber für neu entstehende Kurzzeitpflegen gilt. Konkret bedeutet dies, dass nur Träger von bestehenden Einrichtungen, die ausschließlich Kurzzeitpflegeplätze anbieten, auf Antrag dauerhaft von der Einzelzimmerquote befreit werden können.

Zu 5.: Der Senat wird aufgefordert, Kosten für verlässlich bereitgestellte Kurzzeitpflegeplätze in der Höhe in Anlehnung an das Vorgehen in Niedersachsen zu übernehmen, um vollstationären Einrichtungen das finanzielle Risiko zu nehmen, wenn diese über drei Jahre verlässlich Kurzzeitpflege anbieten.

Der vom Landespflegeausschuss eingesetzte Beirat Kurzzeitpflege bestehend unter anderem aus Vertretungen der Senatsressorts Soziales und Gesundheit, der Pflegekassen, der Verbände und Träger – hat im März 2022 das niedersächsische Modell anhand der Regelungen nach dem Niedersächsischen Pflegegesetz geprüft.

Es wird vom Beirat kritisch bewertet, eine Umsetzung in Bremen kann nicht empfohlen werden:

- KAP (Konzertierte Aktion Pflege)-Lösung mit der Freihaltung von Streubetten führt zu Umsetzungsproblemen,
- ein festes Kontingent ist von der Kommune für drei Jahre festzulegen. Dies ist ein unflexibles System und schwierig in der praktischen Umsetzung.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport wird nun – ein halbes Jahr nach der Einführung in Niedersachsen – die ersten Ergebnisse dieses Modells abfragen und gegebenenfalls wieder zur Diskussion stellen.

Andere Länder haben eigene Regelungen geschaffen, wie zum Beispiel zur Berücksichtigung geringer Auslastungsquoten für Zusatzpersonal, Risikozuschläge für Betriebskosten, et cetera. Diese Regelungen aus NRW und Bayern sollen in Bundes-Empfehlungen einfließen. Dies wäre ausdrücklich zu begrüßen. Empfohlen wird deshalb, diese abzuwarten. Der finale Entwurf wird derzeit unter den beteiligten Institutionen abgestimmt, eine Verabschiedung soll noch im Herbst 2022 erfolgen.

Zu 6.: Der Senat wird aufgefordert, die Gesundheitssenatorin zu beauftragen, sich mit den zuständigen Gremien bis zum 30. September 2022 über einen zeitnahen Ausbau des Angebotes von Kurzzeitpflegeplätzen im Rahmen der GeNo über die bereits avisierten, aber noch nicht umgesetzten 15 Plätze hinaus, zu verständigen;

Es befinden sich bereits unterschiedliche Maßnahmen in der Umsetzung. Sowohl in Bremen-Nord als auch in Bremen-Ost sollen der GeNo zwecks Abverlegung von Patienten:innen aus dem Krankenhaus Kurzzeitpflegeplätze zur Verfügung gestellt werden. In Bremen-Nord sind 20 Plätze geplant, deren Realisierung erst erfolgt, wenn die Verhandlungen mit den Kostenträgern abgeschlossen sind. In Bremen-Ost sollen in der Nähe des

Klinikums Bremen-Ost 24 Kurzzeitpflegeplätze entstehen. Eine Inbetriebnahme soll kurz bevorstehen. Der Träger der Einrichtung wird an beiden Standorten nicht die GeNo selbst sein.

Zu 7.: Der Senat wird aufgefordert zu prüfen, ob und wie es auch in Bremen für Pflegeheime, die sich verpflichten, größenabhängig mindestens ein bis zwei Plätze ausschließlich für die Kurzzeitpflege vorzuhalten, wie in Nordrhein-Westfalen eine um 30 Prozent verbesserte Vergütung für diese Pflegeplätze geben könnte.

Auf diese Art und Weise wird die Schaffung von Streubetten unterstützt, was mit Qualitätsverlust zu den herkömmlichen Einrichtungen einhergeht. Die erforderlichen Anstrengungen für Kurzzeitpflege nach Krankenhaus zur Vermeidung/Reduzierung von Pflegebedürftigkeit wird eine „normale“ Langzeitpflegeeinrichtung sicher nicht auf sich nehmen, auch nicht mit einer Extra-Vergütung. Die Pflege in Streubetten birgt immer die Gefahr, auch im Hinblick auf besorgte Angehörige, dass die Pflegebedürftigen in der Einrichtung verbleiben – dies ist eher wie „Probewohnen“. Die Solitäreinrichtungen dagegen können die Pflegebedürftigen in der Urlaubszeit gezielt mobilisieren, sowohl durch das sachkundige Personal als auch mit unterstützenden verordneten Therapien, da dies zu Hause in der Regel nicht so konsequent durchgeführt werden kann.

Zu 8.: Der Senat wird aufgefordert, für Bremen mindestens alle vier Jahre örtliche Pflegeberichte für Bremen und Bremerhaven vorzulegen, um verlässliche Daten über die pflegerische Versorgungsstruktur zu erhalten und um die örtliche Pflegeplanung bedarfsgerecht weiterentwickeln zu können.

Siehe Antwort zu Frage 1. Die kommunalen Pflegeberichte sollen zukünftig regelmäßig erstellt werden. Eine Vorlage alle vier Jahre ist dabei durchaus denkbar. Beabsichtigt ist, eine entsprechende gesetzliche Regelung in das Bremische Ausführungsgesetz zum Pflegeversicherungsgesetz (BremAGPflegeVG) aufzunehmen.

Zu 9.: Der Senat wird aufgefordert zu prüfen, inwieweit Kurzzeitpflege, wie rechtlich möglich, auch in geeigneten Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen oder in anderen geeigneten Einrichtungen angeboten werden kann.

Aktuell gibt es in den Wohnangeboten der Eingliederungshilfe in Bremen und Bremerhaven teilweise die Möglichkeit, in Räumlichkeiten, die für eine Überbelegung geeignet sind, Leistungen der Verhinderungspflege zu erhalten.

Daneben wird in Bremen ein Angebot des Kurzzeitwohnens mit zwei Plätzen vorgehalten, für das zurzeit Alternativen geplant werden, da das bisherige Angebot nicht barrierefrei ist. Das Kurzzeitwohnen wird als ambulante Eingliederungshilfeleistung erbracht.

Im Rahmen des sogenannten Quartierwohnens gibt es eine Gästewohnung, die unter anderem auch für Übergänge bei einer Entlassung aus dem Krankenhaus genutzt werden kann. Weitere dieser Gästewohnungen beziehungsweise -zimmer befinden sich in Planung in Bremen und Bremerhaven, ebenso der Ersatz für das oben genannte Kurzzeitwohnen.

Kurzzeitpflege gemäß § 42 SGB XI ist in der Regel in anerkannten Pflegeeinrichtungen zu erbringen. Abweichend davon besteht ein Anspruch auf Kurzzeitpflege in begründeten Einzelfällen bei zu Hause gepflegten Pflegebedürftigen auch in geeigneten Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen und anderen geeigneten Einrichtungen, wenn die Pflege in einer von den Pflegekassen zur Kurzzeitpflege zugelassenen Pflegeeinrichtung nicht möglich ist oder nicht zumutbar erscheint.

Im Herbst werden die Neuregelungen des Bundes zur Kurzzeitpflege erwartet. Danach ist geplant, in einem Fachgespräch die quantitativen sowie

qualitativen spezifischen Bedarfe von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen unter Einbeziehung der Pflegekassen sowie der möglichen Anbieter zu beraten. Ziel der Beratung soll sein, Modelle zur Kurzzeitpflege für Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen zu entwickeln und diese zu erproben. Die Erkenntnisse aus der Erprobung können/sollen zur Weiterentwicklung der Angebote genutzt werden.

Zu 10.: Der Senat wird aufgefordert den Landespflegeausschuss aufzufordern bis zum 30. September 2022 eigene geeignete Vorschläge vorzulegen, wie die Zahl der Kurzzeitpflegeplätze in Bremen durch politisch unterstützte Maßnahmen erhöht werden kann und wie die Ausgestaltung der Kurzzeitpflege für die Anbieter und ebenso für die Nutzer und Nutzerinnen verbessert werden kann. Diese sind der staatlichen Deputation für Soziales spätestens für die Novembersitzung vorzulegen;

Der vom Landespflegeausschuss eingesetzte Beirat Kurzzeitpflege berichtet bereits regelmäßig in den Sitzungen des Landespflegeausschusses über den Stand seiner Arbeit, letztmalig in der Sitzung des Landespflegeausschusses am 16. September 2022.

In der Sitzung des Landespflegeausschusses vom 3. September 2021 wurden die vom Beirat Kurzzeitpflege im Auftrag des Landespflegeausschusses erarbeiteten Empfehlungen vorgestellt. Der Landespflegeausschuss kam zu dem Beschluss, den Beirat die Machbarkeit und Finanzierbarkeit der vorgeschlagenen Empfehlungen überprüfen zu lassen. Der Beirat prüfte daraufhin zusammen mit einigen Trägern eine zentrale Empfehlung für ein Modellprojekt zur Durchführung der Kurzzeitpflege nach Krankenhaus in eigenen Abteilungen oder in Streubetten in auf Demenzerkrankte spezialisierten Langzeitpflege-Einrichtungen durch die Verpflichtung der Einrichtungen, für diese Patient:innen entsprechend Betten vorzuhalten.

In drei Einrichtungen sollten jeweils drei Betten freigehalten und finanziert werden, damit Kurzzeitpflege nach Entlassung aus dem Krankenhaus für Demenzkranke mit einer gesicherten Diagnose im Vorfeld und mit herausforderndem Verhalten finanziert wird. Leider konnte das Modellprojekt nicht umgesetzt werden – die an der Prüfung beteiligten Träger mussten übereinstimmend mit Bedauern eine Absage erteilen. In ihrer Begründung führten sie aus, dass der Dokumentationsaufwand für Kurzzeitpflege in keinem Verhältnis zur Liegedauer stehe, die Eingewöhnung viel Unruhe mit sich bringen würde, die ärztliche Versorgung nicht gesichert sei und das größte Problem das fehlende Personal und dessen Wechsel in Zeitarbeit darstellt. Die Träger sahen sich deshalb nicht imstande, ein solches Modellprojekt durchzuführen.

Der Beirat kam auch zu dem Ergebnis, dass mehr denn je eine wirtschaftliche Tragfähigkeit einer Kurzzeitpflege gesichert werden muss, um Träger zu ermutigen, Kurzzeitpflegeplätze anzubieten. Wie bereits in der Antwort zu Frage 2 dargestellt, setzen hier die auf Bundesebene in Kürze zu erwartenden Empfehlungen an.

Liegen diese vor, wird zu prüfen sein, welche Auswirkungen diese auf die im Land Bremen existierenden Verträge mit den Einrichtungen haben und wie diese Empfehlungen auf Landesebene in die Praxis umgesetzt werden können.

Eine wesentliche Rolle spielen dabei allerdings die Pflegekassen. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport verbindet mit der Überarbeitung der Empfehlungen – wie deutlich gemacht – die Erwartung, dass sich auf dieser neuen Basis die Platzzahlen im Land Bremen positiv entwickeln. Grundlage für eine Einschätzung dazu wird der Pflegebericht sein, der den Umfang des Bedarfs ermittelt. Sollte eine etwaige Anpassung der Verträge an die Bundesempfehlungen keine ausreichende Wirkung auf die Platzzahlen in der Kurzzeitpflege haben, müssen mit den Pflegekassen über weitere Maßnahmen gesprochen werden.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport wird – nach Vorliegen der Empfehlungen – die sozialpolitischen Sprecher:innen der Fraktionen zu einem Austausch über die Situation in der ‚Kurzzeitpflege einladen und über das weitere Vorgehen beraten.