Pflegestrukturplanung in Bayern – Eine landesweite Initiative zur Unterstützung der Kommunen bei der Bedarfsermittlung und Planung in der Langzeitpflege

Aiske Ihnken, Julia Lenhart, Valerie Leukert, Julia Meier, Sabrina Übel und Annette Weiß

Inhaltsverzeichnis

3.1 Hintergrund – 45

3.2 Projekt Pflegestrukturplanung – 47

3.3 Projektphase 1: Bayerische Handlungsleitlinie zur Bedarfsermittlung in der Langzeitpflege für Sozialplanende – aus der Praxis für die Praxis – 48

3.4 Projektphase 2: Vorgehen zur Implementierung einer bayernweiten Pflegestrukturplanung – 50

3.4.1 Themenstrang 1: Bereitstellung der Datenbasis zur Pflegebedarfsermittlung – 50

3.4.2 Themenstrang 2: Aufbau eines Netzwerks und Entwicklung von Bildungsangeboten zur Pflegestrukturplanung – 51

© Der/die Autor(en) 2024
A. Schwinger et al. (Hrsg.), *Pflege-Report 2024*, https://doi.org/10.1007/978-3-662-70189-8_3

3.5 Herausforderungen in der Praxis – 54

3.6 Fazit – 55

Literatur – 55

Zusammenfassung

Die bedarfsgerechte Versorgung von Pflegebedürftigen ist schon heute eine bedeutsame gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die auch durch den demographischen Wandel in Zukunft immer anspruchsvoller wird. Um dieser Herausforderung mit einer fundierten Planung der pflegerischen Versorgungsstruktur begegnen zu können, bedarf es befähigter Sozialplanender in den Kommunen sowie Daten zur aktuellen und zukünftigen Pflegestruktur, die zuverlässig, qualitativ hochwertig und unabhängig sind. Diese Voraussetzungen für eine gelingende Pflegestrukturplanung sollen durch das Kooperationsprojekt „Pflegestrukturplanung" des Bayerischen Landesamts für Pflege und des Bayerischen Landesamts für Statistik geschaffen werden. Im Fokus des Projekts stehen die bayerischen Sozialplanenden. Diese sollen bestmöglich bei der wichtigen Aufgabe der Pflegestrukturplanung durch die zukünftig bereitgestellte Datenbasis des Bayerischen Landesamts für Statistik sowie Vernetzungsangebote des Bayerischen Landesamts für Pflege unterstützt werden. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über Entstehung, Organisation und Umsetzung des Projekts. Dabei werden neben den gesetzlichen Grundlagen auch die konkreten Projektschritte und bisherige Arbeitsergebnisse wie die bayerische Handlungsleitlinie zur Pflegebedarfsermittlung vorgestellt, aber auch Herausforderungen des Projekts aufgezeigt.

Providing needs-based care for people in need of care is already a significant task for society as a whole and one that will become increasingly challenging in the future due to demographic change. In order to meet this challenge with well-founded planning of the care provision structure, competent social planners in the municipalities and data on the current and future care structure that are reliable, of high quality and independent are required. These prerequisites for successful care structure planning are to be created by the cooperation project "Care Structure Planning" of the Bavarian State Office for Care and the Bavarian State Office for Statistics. The project focuses on the Bavarian social planners. The aim is to provide them with the best possible support in the important task of care structure planning through the future database provided by the Bavarian State Office for Statistics and the networking and support services offered by the Bavarian State Office for Care. This article provides an overview of the development, organisation and implementation of the project. In addition to the legal basis, the specific project steps and previous work results, such as the Bavarian Guideline for care needs assessments, are presented, as well as the challenges of the project.

3.1 Hintergrund

In den kommenden Jahren wird der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland – und damit auch in Bayern – deutlich zunehmen, wobei mit zunehmendem Alter das Risiko steigt, hilfs- bzw. pflegebedürftig zu werden (Braeseke et al. 2020). Die Betreuung und Versorgung von Menschen mit (sich anbahnender) Pflegebedürftigkeit ist schon jetzt eine der großen Herausforderungen unserer Gesellschaft.

Mit Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung Mitte der 90er Jahre wurde Pflege als gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert, wobei den Pflegekassen als Träger der Pflegeversicherung eine wichtige Rolle in der Planung der Pflegeinfrastruktur zugewiesen wurde (Schubert 2019). Laut § 8 SGB XI wirken „die Länder, die Kommunen, die Pflegeeinrichtungen und die Pflegekassen [...] unter Beteiligung des Medizinischen Dienstes eng zusammen, um eine leistungsfähige, regional gegliederte, ortsnahe und aufeinander abgestimmte [...] Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten". Die konkreten Vorschriften sind für alle genannten Aufgabenträger separat geregelt. Die Bundesländer sind nach § 9 SGB XI „verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflege-

rischen Versorgungstruktur“. Diesen Auftrag zur Planung und Förderung der pflegerischen Versorgungsstruktur gestalten die Bundesländer in ihren Landespflegegesetzen sehr unterschiedlich (Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen Bremen e. V. o.J.; Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz o.J.; Fachstelle Altern und Pflege im Quartier im Land Brandenburg 2024). Im Jahr 2016 wurden die Kommunen mit Inkrafttreten des dritten Pflegestärkungsgesetzes mit weiteren Planungs- und Steuerungskompetenzen (beispielsweise Pflegeberatung, Angebote zur Unterstützung im Alltag, Pflegeausschüsse) versehen, da die Entwicklung bedarfsgerechter pflegerischer Versorgungsstrukturen vor Ort auf kommunaler Ebene stattfinden soll – dort, wo die Menschen leben, ihr Leben gestalten und sich die Alterung der Bevölkerung konkret manifestiert.

Zur Entwicklung bedarfsgerechter pflegerischer Versorgungsstrukturen steht den Kommunen das Instrument der integrierten kooperativen Sozialplanung als Weiterentwicklung der administrativen Altenhilfeplanung zur Verfügung (Schubert 2019). Anhand dessen kann der Bedarf der Bürgerinnen und Bürger ermittelt und damit die Situation vor Ort angemessen bewertet werden. Die Sozialplanung im Sinne einer vorausschauenden Sozialpolitik ist auf Bundesebene im Bereich der Altenhilfe, im Gegensatz zum Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, als freiwillige Leistung gesetzlich verankert (Nutz und Schubert 2020). In Bayern wurden mit dem Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) landesrechtliche Regelungen geschaffen. Insbesondere die Art. 68 und Art. 69 AGSG bilden die zentrale gesetzliche Grundlage für kommunale Planungen zur Gestaltung einer bedarfsgerechten Pflegeinfrastruktur in Bayern. Nach Art. 69 AGSG sind Kommunen[1] zur Entwicklung von integrativen, regionalen seniorenpolitischen Gesamtkonzepten (SPGK) verpflichtet. Die Bedarfsermittlung ist nach Art. 69 Abs. 2 AGSG Bestandteil eines SPGK; so sollen hierfür unter anderem eine „fundierte Analyse der Ausgangssituation vorgenommen und gemeinsam Lösungswege für mögliche Versorgungslücken [...] entwickelt“ werden (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017). Die Kommunen werden bei der Erstellung der SPGK durch einen Leitfaden zur Umsetzung unterstützt, welcher elf Handlungsfelder beschreibt (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen 2010). Die Handlungsfelder im Themenfeld Pflege lauten hierbei „Betreuung und Pflege“, „Unterstützung pflegender Angehöriger“ sowie „Hospiz- und Palliativversorgung“. Darüber hinaus werden mit der bayerischen Strategie „Gute Pflege. Daheim in Bayern.“ (Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege 2022) seit 2022 Impulse für den Auf- und Ausbau bedarfsgerechter pflegeorientierter Versorgungsstrukturen gesetzt. Zur Gestaltung dieser Strukturen bedarf es einer entsprechenden Datengrundlage – weshalb die Strategie empfiehlt, eine „integrative kooperative Sozialplanung und eine regelmäßige Pflegestrukturplanung“ (ebd.) in den Kommunen zu etablieren.

Das Engagement der Kommunen im Bereich der SPGK und insbesondere bei der Pflegebedarfsermittlung und -strukturplanung[2] fällt jedoch sehr unterschiedlich aus, da Kommunen sowohl bei pflichtigen als auch bei freiwilligen Aufgaben der kommunalen Sozialpolitik über Gestaltungsspielräume verfügen (Zühlke 2011). Wie intensiv diese Gestaltungsspielräume in den Kommunen genutzt werden können, kann unter anderem von der jeweiligen Haushaltslage, von der politi-

1 Der Begriff „Kommune“ umfasst in Bayern grundsätzlich Landkreise, kreisangehörige Städte und Gemeinden, kreisfreie Städte sowie Bezirke.

2 Für eine bessere Lesbarkeit ist im Folgenden von „Pflegestrukturplanung“ die Rede. Der Terminus umfasst hierbei die Bestandsaufnahme, Bedarfsermittlung sowie die Maßnahmenplanung. Ist ausschließlich die Phase der Bestandsaufnahme und Bedarfsermittlung gemeint, wird diese entsprechend als „Pflegebedarfsermittlung“ benannt.

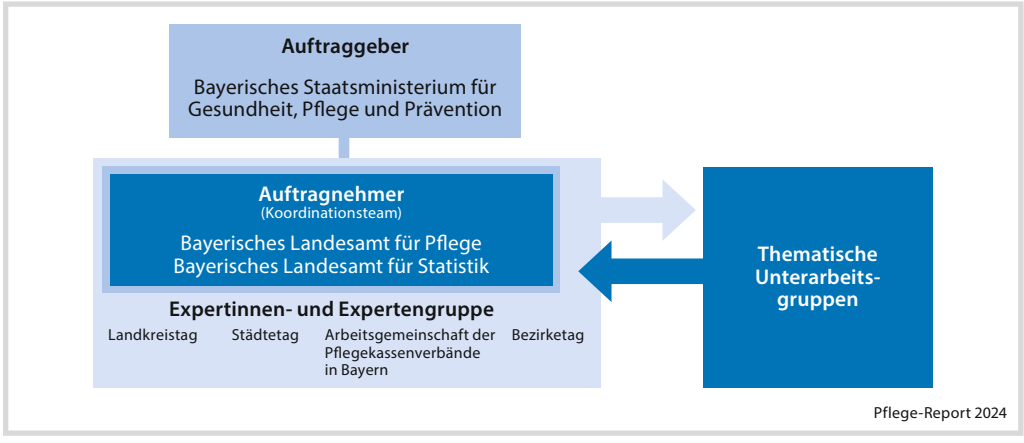
schen Agenda oder von verfügbaren personellen Ressourcen abhängen (ebd.). Laut einer Befragung des Kuratoriums Deutsche Altershilfe bearbeiteten im Jahr 2015 rund 70 % der bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte alle elf der im Leitfaden vorgegebenen Handlungsfelder zur Umsetzung des SPGK (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017). Die Umsetzung von Maßnahmen der Handlungsfelder im Themenfeld Pflege fiel hierbei in den kreisangehörigen Gemeinden deutlich niedriger aus als in den kreisfreien Städten.

Eine spätere Erhebung im Jahr 2020 im Rahmen des *Gutachtens für den Bereich der Pflege für die Jahre 2025 bis 2050 in Bayern* (Braeseke et al. 2020) zeigte, dass lediglich 18 von 96 Kreisen über eine Pflegebedarfsermittlung nach Art. 69 Abs. 1 AGSG im Rahmen des SPGK aus den Jahren 2017 bis 2020 verfügen. Zudem erfordert die Erstellung dieser Konzepte besondere Expertise, weshalb sich die meisten Kommunen hierbei von externen Instituten unterstützen lassen (Braeseke et al. 2020). Gleichzeitig streben viele Kreise zukünftig eine Konzepterstellung aus eigenen personellen Mitteln an (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017).

3.2 Projekt Pflegestrukturplanung

Aufgrund dieser heterogenen Ausgangslage initiierte das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention im Jahr 2021 das Projekt Pflegestrukturplanung. Ziel ist es, eine einheitliche Methodik und Datenbasis innerhalb des Bundeslandes zu ermöglichen und den Kommunen bei der eigenständigen Durchführung der Pflegestrukturplanung bedarfsgerechte Unterstützung zu bieten.

Das Projekt Pflegestrukturplanung ist ein Kooperationsprojekt des Bayerischen Landesamts für Pflege und des Bayerischen Landesamts für Statistik. Zielgruppe sind Sozialplanende der 96 bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte, die mit der Pflegestrukturplanung in den Kommunen betraut sind. Im Projekt fungiert das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention als Auftraggeber (siehe ◘ Abb. 3.1). Gelenkt wird das Projekt durch das beauftragte Koordinationsteam mit Vertreterinnen und Vertretern des Bayerischen Landesamts für Pflege und des Bayerischen Landesamts für Statistik. In regelmäßig stattfindenden Meetings werden unter anderem aktuelle Themen diskutiert und künftige Aufgabenfelder besprochen, die Arbeitsweise ist dabei agil. Der erweiterte Personen-



◘ Abb. 3.1 Projektstruktur. (Quelle: Bayerisches Landesamt für Pflege)

kreis im Projekt besteht aus einer Expertinnen- und Expertengruppe. Diese Gruppe setzt sich aus Sozialplanenden bayerischer Landkreise und kreisfreier Städte, Vertreterinnen und Vertreter aus den Bezirken sowie der Arbeitsgemeinschaft der Pflegekassenverbände in Bayern zusammen. Die Zusammenarbeit ist partizipativ, alle Meinungen werden gehört und übergeordnete Entscheidungen gemeinsam getroffen. Je nach anstehenden Themen werden Unterarbeitsgruppen gebildet, um in kleinerem Kreis an konkreten Aufgaben zu arbeiten.

In der ersten Projektphase entwickelte das Koordinationsteam in enger Zusammenarbeit mit der Expertinnen- und Expertengruppe eine Handlungsleitlinie zur Bedarfsermittlung in der Langzeitpflege für Sozialplanerinnen und Sozialplaner (Bayerisches Landesamt für Pflege und Bayerisches Landesamt für Statistik 2023), deren Inhalte ausführlich in ▶ Abschn. 3.3 beschrieben werden.

Für die darauffolgende Projektphase hat sich das Koordinationsteam in Arbeitsteams organisiert, um unter Rücksprache mit der Expertinnen- und Expertengruppe gezielt an den im Rahmen der Handlungsleitlinie empfohlenen weiteren Unterstützungsangeboten für die bayerischen Sozialplanenden sowie an den Berechnungen der Datengrundlage zur Pflegestrukturplanung zu arbeiten.

3.3 Projektphase 1: Bayerische Handlungsleitlinie zur Bedarfsermittlung in der Langzeitpflege für Sozialplanende – aus der Praxis für die Praxis

In der ersten Projektphase wurde die bayerische Handlungsleitlinie (Bayerisches Landesamt für Pflege und Bayerisches Landesamt für Statistik 2023) in einem iterativen Prozess unter Federführung des Koordinationsteams zusammen mit Sozialplanenden aus bayerischen Kommunen entwickelt und veröffentlicht. Ziel der Handlungsleitlinie ist es, eine gemeinsame Datenbasis sowie Handlungsempfehlungen zur einheitlichen Pflegebedarfsermittlung in der Langzeitpflege in Bayern zur Verfügung zu stellen. Der Erstentwurf der Handlungsleitlinie wurde im Rahmen einer Unterarbeitsgruppe entwickelt und überarbeitet. Finalisiert wurde dieser durch die Expertinnen- und Expertengruppe, die Veröffentlichung erfolgte im März 2023.

Die Empfehlungen der Handlungsleitlinie beinhalten ein Basismodell zur Pflegebedarfsermittlung und ein kommunales Monitoring als eigenständige Bestandsfortschreibung der Daten durch die Kommunen:

1) Das Basismodell in ◘ Abb. 3.2 besteht aus einer Datenbasis und dessen Bewertungen durch die Kommunen. Die Datenbasis stellt das Bayerische Landesamt für Statistik alle zwei Jahre zur Verfügung. Sie beinhaltet zur Darstellung der aktuellen Situation im Bereich Pflege Daten zum Ist-Stand der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Pflegeversicherung und zu Versorgungsstrukturen auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Zudem werden zukünftig Vorausberechnungen zu den Pflegebedürftigen und Versorgungsstrukturen mit einem Zeithorizont von zehn Jahren bereitgestellt. Aufgabe der Kommunen im Rahmen der Pflegestrukturplanung ist es, die Datenbasis kommunal zu bewerten, das heißt unter anderem im Kontext der örtlichen Gegebenheiten zu interpretieren. Hierbei kann auch eine Betrachtung unterhalb der Kreisebene oder kreisübergreifend sinnvoll sein. Da eine regelmäßige Bewertung wichtig ist, wird empfohlen, die Daten in einem festen Turnus von vier bis sechs Jahren für die Planungen und Entwicklungen zu nutzen.
2) Im Rahmen eines darüber hinausgehenden fakultativen kommunalen Monitorings wird den Kommunen empfohlen, jährlich eigenständig eine Bestandsfortschreibung einer Auswahl von Daten zum Versorgungszustand durchzuführen (◘ Abb. 3.3). So können Veränderungen vor Ort – besonders in volatilen Bereichen – schnell

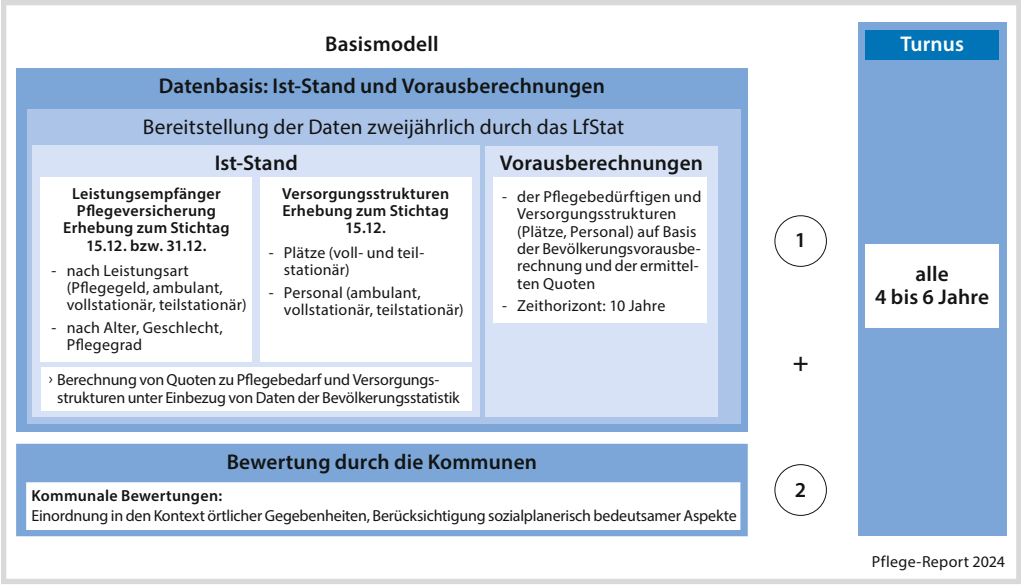


Abb. 3.2 Basismodell. (Quelle: Bayerisches Landesamt für Pflege und Bayerisches Landesamt für Statistik 2023) (Verlinkung zu erster Literaturstelle im Literaturverzeichnis: Bayerische Handlungsleitlinie zur „Bedarfsermittlung in der Langzeitpflege“ für Sozialplannerinnen und Sozialplaner)

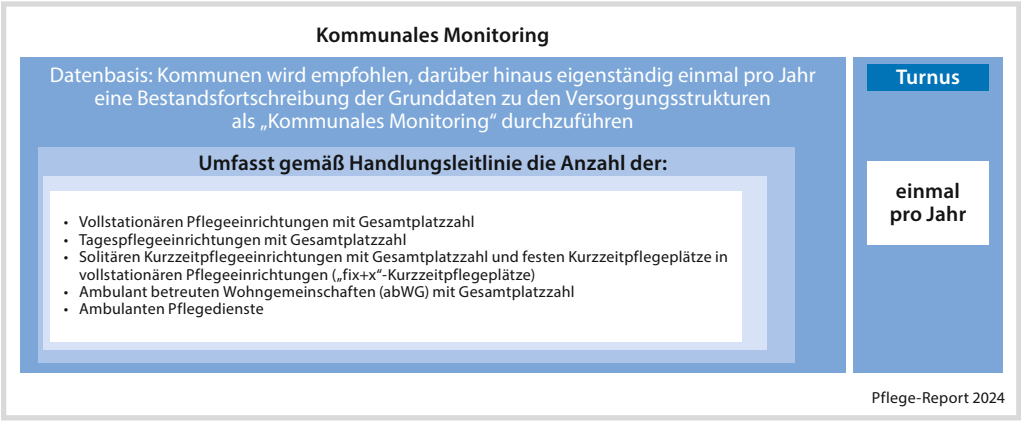


Abb. 3.3 Kommunales Monitoring. (Quelle: Bayerisches Landesamt für Pflege und Bayerisches Landesamt für Statistik 2023) (Verlinkung wie unter Abb. 3.2 zu erster Literaturstelle im Literaturverzeichnis)

erkannt und dadurch der Versorgungszustand besser beurteilt werden.

Zukünftig sollen Anpassungen und Aktualisierungen der Handlungsleitlinie in regelmäßigen Abständen vorgenommen werden, um die Handlungsleitlinie und damit die Pflegestrukturplanung als dynamisches Instrument stetig weiterzuentwickeln. Zur breiten Beteiligung der Zielgruppe wurden bereits Ende des Jahres 2023 mittels einer freiwilligen und anonymen Online-Umfrage insbesondere Sozialplanende um Feedback zur Handlungsleitlinie gebeten (siehe ▶ Abschn. 3.4.2). Ziel dieses Prozesses

ist, die Bekanntheit und damit den Nutzen der Handlungsleitlinie zu erhöhen und auch bei der Weiterentwicklung der Handlungsleitlinie auf einen partizipativen Ansatz zu bauen.

3.4 Projektphase 2: Vorgehen zur Implementierung einer bayernweiten Pflegestrukturplanung

Nach Veröffentlichung der Handlungsleitlinie fokussierte sich die Tätigkeit des Koordinationsteams auf zwei Themenstränge: die Bereitstellung der Datenbasis zur Umsetzung der Pflegebedarfsermittlung gemäß den Empfehlungen der Handlungsleitlinie, den Aufbau eines landesweiten Netzwerkes für Sozialplanende sowie die Entwicklung von Bildungsangeboten zur Pflegestrukturplanung. Die damit verbundenen Aufgaben wurden zwischen dem Bayerischen Landesamt für Pflege und dem Bayerischen Landesamt für Statistik aufgeteilt.

3.4.1 Themenstrang 1: Bereitstellung der Datenbasis zur Pflegebedarfsermittlung

Aufgabe des Bayerischen Landesamts für Statistik ist die rechnerische Umsetzung des Basismodells aus der Handlungsleitlinie. Dabei ist das Ziel, den Kommunen bayernweit einheitliche und leicht verständliche Daten für die Pflegebedarfsermittlung auf Basis der amtlichen Pflege- und Bevölkerungsdaten zur Verfügung zu stellen.

Die Pflegestatistik, die Bevölkerungsfortschreibung sowie die Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung des Bayerischen Landesamts für Statistik bilden dabei die Datengrundlage. Die *Pflegestatistik* wird zweijährlich nach der Pflegestatistikverordnung (PflegeStatV) in Verbindung mit § 109 Abs. 1 SGB XI sowie dem Bundesstatistikgesetz (BstatG) erhoben. In der Statistik werden Informationen zu den Pflegebedürftigen nach Alter, Geschlecht, Pflegegrad und Art der Pflegeleistung sowie Daten zu Einrichtungen, Pflegeplätzen und zum Personal im ambulanten, teilstationären und vollstationären Sektor erhoben. Über die jährliche *Fortschreibung* der Bevölkerung werden die amtlichen Einwohnerzahlen differenziert nach demographischen Merkmalen ermittelt. Ausgangsbasis ist die letzte Volkszählung bzw. ein Zensus. Anhand der dabei erhobenen Bevölkerungszahl wird Jahr für Jahr mittels der Geburten, Sterbefälle sowie Zu- und Fortzüge aus der amtlichen Bevölkerungsstatistik ein Bevölkerungsstand zum Stichtag 31.12. berechnet.[3] Die Bevölkerungsfortschreibung ist wiederum die Grundlage für die *Bevölkerungsvorausberechnungen*. Diese Modellrechnungen sollen zeigen, wie sich die Bevölkerung unter bestimmten Annahmen in Zukunft entwickeln könnte. Sie werden jährlich für die bayerischen Kreise und in etwa alle drei Jahre für die Gemeinden aktualisiert.

Ein wichtiger Teil des Basismodells sind die Vorausberechnungen zur Pflege. Für die Vorausberechnung der Zahl zukünftiger Pflegebedürftiger werden anhand der Daten der amtlichen Pflegestatistik und aktueller Einwohnerzahlen Quoten gebildet. Diese Quoten zur Pflegebedürftigkeit werden anschließend auf die im Rahmen der Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung ermittelte Bevölkerung angewendet. Auf diese Weise wird unter Verwendung aktueller Pflegequoten eine mögliche Anzahl zukünftig pflegebedürftiger Personen für jede Kommune berechnet und künftig vom Bayerischen Landesamt für Statistik bereitgestellt. Darüber hinaus sind weitere Untergliederungen zum Beispiel nach Leistungsart und Pflegegrad möglich. Die Vorausberechnung von benötigten Versorgungsan-

3 In die Bevölkerungsbilanz fließen zudem sonstige Veränderungen wie beispielsweise Korrekturbuchungen der Kommunen oder Nachmeldungen aus dem Vorjahr ein.

geboten unter Fortschreibung des Status quo erfolgt ebenfalls über entsprechende Quoten.

Zudem ist eine Abschätzung des zukünftig benötigten Personals im ambulanten und stationären Sektor auf Basis der vorausberechneten Pflegebedürftigen und eines Personalschlüssels möglich. Hierzu wird zunächst ermittelt, wie viele Pflegebedürftige rechnerisch von einer Vollzeitkraft versorgt werden (Personalschlüssel). Anschließend werden die Personalschlüssel auf die vorausberechneten ambulant beziehungsweise stationär gepflegten Personen angewandt. Dabei handelt es sich um ein vereinfachtes Modell zur Ermittlung des Pflegepersonalbedarfs, da Renteneintritte sowie weitere Ab- und Zugänge im Personalbestand nicht berücksichtigt werden können. Eine Unterversorgung würde für die Zukunft ebenfalls fortgeschrieben werden, sofern diese bereits im Basisjahr der Berechnung vorlag.

Aktuell befinden sich die Vorausberechnungen in der Konzeptions- und Testphase, sie werden gemeinsam mit Mitgliedern der Expertinnen- und Expertengruppe diskutiert und evaluiert. Damit wird auch hier der partizipative Projektansatz verfolgt.

Grundsätzlich dürfen solche Vorausberechnungen nicht als exakte Vorhersagen der Zukunft missverstanden werden. Es handelt sich dabei um Modellrechnungen, die die Entwicklung der Pflege in den Kommunen anhand von Quoten auf Grundlage der aktuellsten Pflegestatistikdaten fortschreiben.

Auch aus diesem Grund ist der zweite Teil des Basismodells, die Bewertung der Daten durch die Kommunen, für eine bedarfsgerechte Ausgestaltung der Pflegestrukturen unerlässlich. Vor Ort sind regionale Aspekte und Besonderheiten bekannt und können durch sozialplanerische Expertise ergänzt und berücksichtigt werden.

Für die Zukunft werden neben einer Bereitstellung der Ergebnisse des Basismodells weitere digitale und analoge Veröffentlichungsformate diskutiert und konzipiert. Derzeit liegen Daten zur aktuellen Pflegesituation und Prognosen zu deren Entwicklung bis 2050 für Bayern aus den Gutachten des IGES-Instituts vor. Diese Daten können aus zwei Datenbanken kostenfrei online abgerufen werden. In der Datenbank GENESIS-Online des Bayerischen Landesamts für Statistik (► https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online?language=de&sequenz=tabellen&selectionname=922*) werden die Daten aus allen drei bisher veröffentlichten Gutachten bereitgestellt. Zusätzlich steht seit August 2023 das Portal Pflegebedarf 2050 (► https://pflegebedarf2050.bayern.de/) zur Verfügung. Dort sind für alle bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte Ist- und Vorausberechnungs-Daten aus dem jeweils aktuellsten IGES-Gutachten abrufbar.

Datenangebot

Weitere hilfreiche Daten zu nachfolgenden Themen finden Sie in der Datenbank GENESIS-Online des Bayerischen Landesamts für Statistik.

Pflege – ► https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online?language=de&sequenz=tabellen&selectionname=22400*

Bevölkerungsfortschreibung – ► https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online?language=de&sequenz=tabellen&selectionname=12411*

Bevölkerungsvorausberechnung – ► https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online?language=de&sequenz=tabellen&selectionname=12421*

3.4.2 Themenstrang 2: Aufbau eines Netzwerks und Entwicklung von Bildungsangeboten zur Pflegestrukturplanung

Im Rahmen des Themenstrangs *Aufbau eines Netzwerks und Entwicklung von Bildungsangeboten* beschäftigt sich das Bayerische Landesamt für Pflege mit der Analyse des Bedarfs

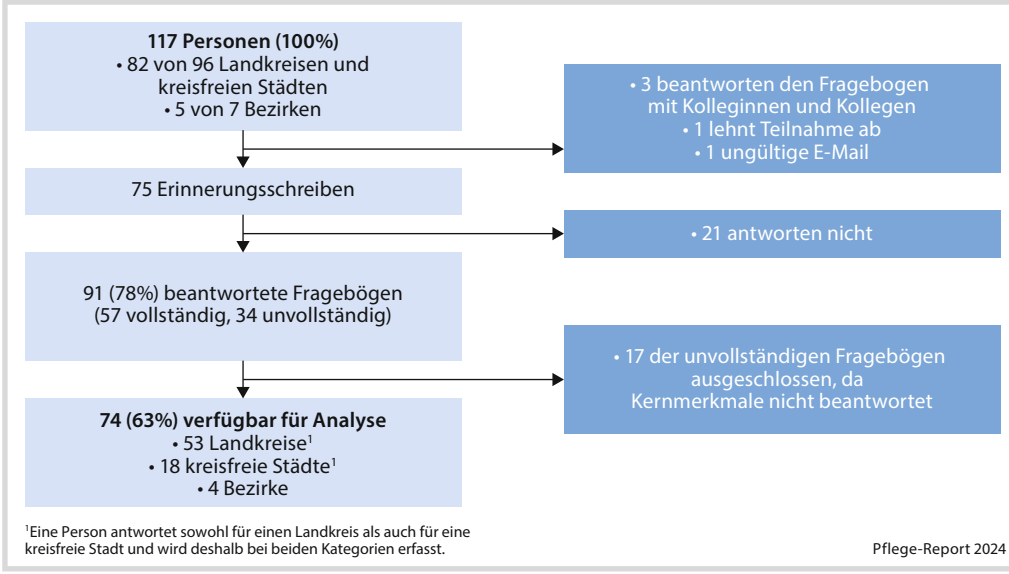
eines Netzwerks unter Sozialplanenden sowie mit dem Bedarf und der Ausgestaltung von Bildungsangeboten zur Pflegestrukturplanung.

Hierzu wurde im Frühjahr 2024 die FeedPLan-Umfrage (**Feed**back zur **P**flegebedarfsermittlung in der **Lan**gzeitpflege) durchgeführt. Diese anonyme Online-Umfrage richtete sich an Personen, die sich bis zum Erhebungsstart in der Kontaktdatenbank des Projekts registriert hatten. Insgesamt waren dies 117 bayerische Sozialplanende und an der Pflegestrukturplanung interessierte Akteure aus 82 von 96 bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie fünf von sieben Bezirken.

Die Umfrage wurde von 91 (78 %) Personen beantwortet, davon konnten 74 (63 %) Fragebögen zur Analyse verwendet werden, sodass sich schlussendlich die folgenden Ergebnisse auf die Antworten von 53 Landkreisen und 18 kreisfreien Städten sowie vier Bezirken beziehen (◘ Abb. 3.4). Vorwiegend waren die Teilnehmenden selbst (80 %) für die Pflegebedarfsermittlung in der jeweiligen Kommune zuständig.

Die Ausgangslage hinsichtlich der Pflegebedarfsermittlung vor Ort stellt sich in der Mehrzahl der teilnehmenden Kommunen positiv dar. Zumeist (47 %) wurde von einer vorhandenen Pflegebedarfsermittlung berichtet, bei weiteren 30 % wird der vorhandene Bericht derzeitig aktualisiert oder die Aktualisierung geplant (◘ Abb. 3.5). Die Aktualisierungen sollen überwiegend (86 %) 2024 oder 2025 abgeschlossen werden. Drei Viertel der Teilnehmenden gaben an, bei der Erstellung der Pflegebedarfsermittlung Unterstützung in Anspruch genommen zu haben, vorwiegend in Form einer Dienstleistung durch ein externes Institut (95 %). Als besondere Herausforderung bei der Durchführung der Pflegebedarfsermittlung wurden die Datenverfügbarkeit und -qualität, die Dateninterpretation sowie marginale Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten genannt.

Zukünftige Bildungsangebote zum Thema Pflegestrukturplanung würden 70 % der Teilnehmenden in Anspruch nehmen. Besonders großes Interesse bestand hierbei an Angeboten zum Themenkomplex *Bewertung der Ergebnisse der Pflegebedarfsermittlung*, gefolgt von Angeboten zum Thema *Pflegevorausberechnungen* oder *Planungsmethodik* (◘ Abb. 3.6).



◘ **Abb. 3.4** Rücklauf der FeedPLan-Umfrage. (Quelle: Bayerisches Landesamt für Pflege)

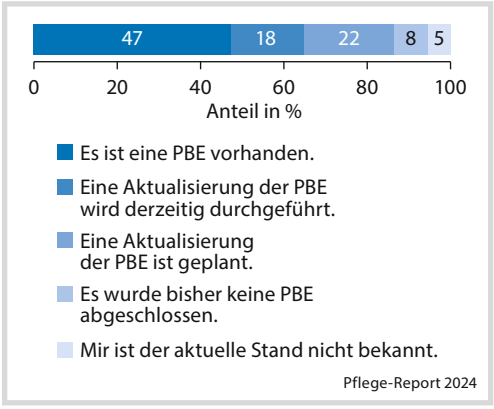


Abb. 3.5 Aktueller Stand im Jahr 2024 der Pflegebedarfsermittlung (PBE) in 53 Landkreisen, 18 kreisfreien Städten sowie 4 Bezirken in Bayern, $n = 74$. (Quelle: Bayerisches Landesamt für Pflege)

Ebenso interessiert sind die Teilnehmenden am Thema *Datenerhebung*. Hinsichtlich der Angebotsart bevorzugten die Teilnehmenden Workshops mit themenbezogenem Austausch ohne Abschlusszertifikat (74 %). Gleichwohl bestand Interesse an ein- bis mehrtägigen Weiterbildungsseminaren mit Abschlusszertifikat (69 %) oder Netzwerktreffen mit Akteuren aus der Praxis (59 %). Als Angebotsformat bevorzugten die Teilnehmenden hybride Veranstaltungen (69 %). Veranstaltungen mit Online- und Präsenzanteilen, im Sinne eines Blended Learning, wäre aus Sicht der Mehrzahl der Teilnehmenden kein geeignetes Format (81 %).

Großes Interesse meldeten die Teilnehmenden an einem Netzwerk an, das den Informationsfluss zwischen den Akteuren der Pflegestrukturplanung landesweit gewährleistet und die Effizienz der Zusammenarbeit steigert (45 % Ja, ganz sicher; 23 % Ja, wahrscheinlich).

Das Feedback der Sozialplanenden bestätigt die gewählten Themenstränge des Projektteams, worauf zur Umsetzung der Umfrageergebnisse als konkrete Maßnahmen der Aufbau eines aktiven bayerischen Kompetenznetzes *Pflegestrukturplanung* und die Entwicklung von Bildungsangeboten für Sozialplanende ausgearbeitet werden. Das Kompetenznetz soll dazu beitragen, Hilfe zur Selbsthilfe unter den Kommunen zu fördern, dadurch Synergieeffekte durch einen überregionalen fachlichen Austausch nutzbar zu machen sowie Fach- und Prozesswissen zu organisieren. Im

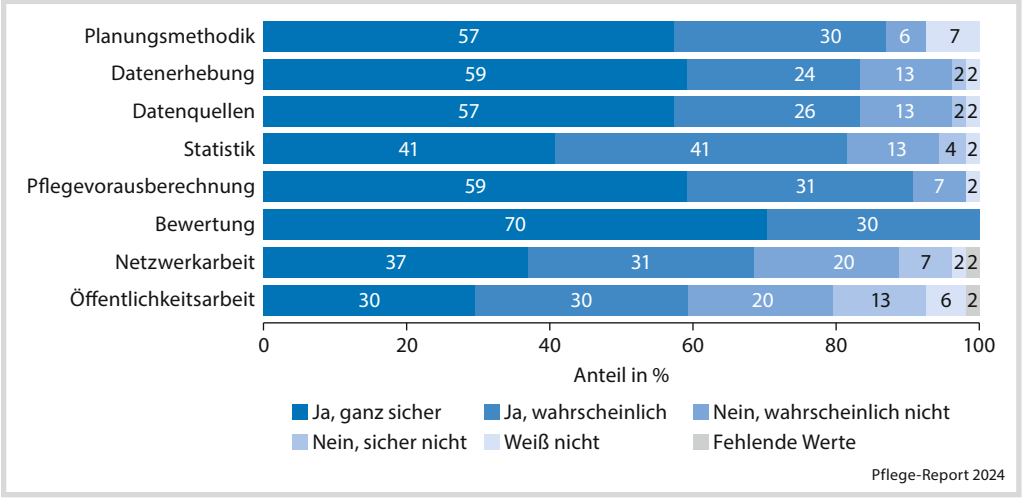


Abb. 3.6 Gewünschte Themenkomplexe im Rahmen möglicher Bildungsangebote im Bereich der Pflegestrukturplanung, $n = 54$. (Quelle: Bayerisches Landesamt für Pflege)

Ergebnis können so Innovationen und neue Strategien beispielsweise zur Entwicklung von Bildungsangeboten oder zur Förderung einer einheitlichen und validen Pflegebedarfsermittlung in Bayern unter Schonung eigener Ressourcen entwickelt und die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch geschaffen werden. Erste Schritte des Netzwerkaufbaus sind die Bereitstellung der Kontaktdaten möglichst vieler Sozialplanenden in Bayern und die Vorbereitung eines ersten Austauschtreffens für Sozialplanende. Im Weiteren soll der strukturierte Aufbau des Kompetenznetzes mit partizipativ erarbeiteten Zielen (Schubert 2018; Quilling et al. 2013), einem Konzept zur Struktur und zum Management des Netzwerks sowie Regeln der Zusammenarbeit vorangetrieben und umgesetzt werden.

3.5 Herausforderungen in der Praxis

Die Herausforderungen bei der Durchführung der Pflegestrukturplanung in den Kommunen sind vielfältig. Besonders häufig werden hierbei unterschiedliche Regionalstrukturen, fehlende Ressourcen und Qualifikationen wie auch fehlende Datenquellen genannt.

Bayern ist mit über 13 Mio. Einwohnern im Jahr 2023 in insgesamt 2056 Gemeinden, die in 71 Landkreisen und 25 kreisfreien Städten organisiert sind (Bayerisches Landesamt für Statistik 2024), das Bundesland mit der zweithöchsten Bevölkerungszahl. Die Kommunen unterscheiden sich teilweise stark hinsichtlich der Strukturen und Rahmenbedingungen sowie individuellen Voraussetzungen zur Durchführung der Pflegestrukturplanung. Dies spiegelt sich unter anderem in der unterschiedlichen Vorgehensweise bei der Erstellung der Pflegebedarfsermittlung im Rahmen der SPGK wider (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017). Eine einheitliche Vorgehensweise würde den Austausch zwischen den Kommunen erleichtern und soll aus diesem Grund durch die Angebote des Projekts Pflegestrukturplanung unterstützt werden. Ähnliche Bestrebungen finden sich in anderen Bundesländern wie Rheinland-Pfalz (Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz o.J.) oder Brandenburg (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg 2023).

Häufig werden bei der Erstellung der SPGK und der Pflegestrukturplanung externe Institute in Anspruch genommen (Braeseke et al. 2020; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017), gleichzeitig streben viele Kommunen eine eigenständige Erstellung der Pflegestrukturplanung an. Diese Entwicklung begünstigt eine adäquate Einordnung der Zahlen in den Kontext der regionalen Gegebenheiten, bedarf jedoch einer intensiven Auseinandersetzung mit den Pflegestrukturdaten der eigenen Kommune. Eine eigenständige Durchführung der Pflegebedarfsermittlung durch die Kommune selbst benötigt klare Zuständigkeitsregelungen, ausreichend Personal sowie differenzierte Methodenkenntnisse bei der Interpretation der Daten und der Erarbeitung von Maßnahmen. Eine systematische Qualifizierung erscheint hierzu unerlässlich.

Des Weiteren scheint die Verfügbarkeit und Aktualität von Daten insbesondere in Leistungsbereichen mit hoher Volatilität, unter anderem in der ambulanten Pflege und Tagespflege, häufig nicht gegeben zu sein. Die Ergänzung der Daten der Pflegestatistik durch Daten zu Pflegeleistungen von Kranken- bzw. Pflegekassen könnte den Kommunen bei der Einschätzung der Versorgungsstruktur und Entwicklung von Versorgungskonzepten vor Ort helfen. In Verbindung mit Hilfestellungen zur Interpretation und Diskussion der Ergebnisse kann somit ein umfassendes Angebot geschaffen werden.

3.6 Fazit

Das Projekt Pflegestrukturplanung ist ein wichtiger Schritt, um Sozialplanende für die vielfältigen Herausforderungen hinsichtlich der Pflegestrukturplanung mit den eigenen Ressourcen in Bayern zu wappnen. Mit der veröffentlichten Handlungsleitlinie wurde ein praxisorientiertes Instrument für eine bayernweite und regelmäßige Bedarfsermittlung in den Kommunen erarbeitet. Im Projektverlauf wurde frühzeitig deutlich, dass neben dem Basismodell auch Datenquellen beworben sowie Daten visualisiert und online frei zur Verfügung gestellt werden müssen. Perspektivisch sollen die Arbeitsergebnisse des Projekts Pflegestrukturplanung in dauerhafte Angebote für Sozialplanende überführt werden.

Die Etablierung der Expertinnen- und Expertengruppe trägt maßgeblich zum Erfolg des Projekts bei und ist unerlässlich, um die Bedarfe der bayerischen Sozialplanenden zu treffen. Zwischenzeitlich wurde eine Verstärkung der Expertinnen- und Expertengruppe angestoßen, um weitere Meinungen und regionale Sichtweisen zu hören, zugleich aber auch, um die Sichtbarkeit des Projekts durch das Engagement der Expertinnen und Experten zu fördern.

Die Ergebnisse der FeedPLan-Umfrage sollen Bewusstsein für die Bedarfe zur gelingenden Pflegestrukturplanung der Sozialplanenden in Bayern schaffen, um Verbesserungspotenziale auszuloten und anzustoßen. Deutlich zeigt sich: Die Vernetzung der Akteure sollte zeitnah vorangetrieben werden, um den Kommunen die Möglichkeit zu bieten, voneinander zu lernen und gemeinsame Lösungen für eine bedarfsgerechte Versorgung von Pflegebedürftigen zu entwickeln.

Letztlich verspricht die enge fachliche Zusammenarbeit der beiden bayerischen Landesämter ein wirksames Instrument zu werden, um neue Wege in der Pflegestrukturplanung in Bayern zu ebnen. Die unterschiedlichen Expertisen des Projektteams tragen dazu bei, mit verschiedenen Perspektiven den Bereich der Pflegestrukturplanung zu beleuchten und auf dieser Basis ein für die Planung gut nutzbares Datenangebot zu schaffen. Organisatorisch haben sich eine regelmäßige Kommunikation, gegenseitiges Vertrauen, gemeinsam erarbeitete Jahresziele sowie eine klare Rollenverteilung bewährt. Regelmäßige Retrospektiven und Anpassungen von Prozessen sind ebenfalls entscheidend, um aus Fehlern und Erfolgen zu lernen.

Zusammenfassend soll die Pflegestrukturplanung den Kommunen als Instrument und Baustein der integrierten Sozialplanung zur aktiven Gestaltung des demographischen Wandels dienen. Eine gesetzliche Verankerung der integrierten Sozialplanung als Pflichtaufgabe der Kommunen, ähnlich wie die Jugendhilfeplanung in § 80 SGB VIII, könnte Rahmenbedingungen für die Kommunen schaffen, unter denen Themen wie Planungsmethodik und Netzwerkstrukturen im Kontext Pflegestrukturplanung sowie kreative Handlungsansätze im dialogischen Prozess mit allen Akteuren weiter voranschreiten können.

Literatur

Bayerisches Landesamt für Pflege; Bayerisches Landesamt für Statistik (2023) Bayerische Handlungsleitlinie zur „Bedarfsermittlung in der Langzeitpflege“ für Sozialplanerinnen und Sozialplaner. https://www.lfp.bayern.de/wp-content/uploads/2023/08/230802_Handlungsleitlinie_Bedarfsermittlung-in-der-Langzeitpflege.pdf. Zugegriffen: 11. Juni 2024 (Unter Mitarbeit von Daberger A, Eberlein R, Erling R, Geus C, Greger B, Hackenberg T et al)

Bayerisches Landesamt für Statistik (2024) Bayerischer Zahlenspiegel. Bayern in Zahlen. Statistik-Magazin 155(6):86

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2017) Seniorenpolitische Gesamtkonzepte. Erfahrungen und praktische Beispiele für die Umsetzung – eine Arbeitshilfe

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2010) Kommunale Seniorenpolitik. https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/senioren/3.6.2.2_broschure_leitfaden_fur_die_kommunale_seniorenpolitik_in_bayern.pdf. Zugegriffen: 14. Juni 2024 (Unter Mitarbeit der Arbeitsgruppe für Sozialplanung und Altersforschung (AfA))

Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (2022) „Gute Pflege. Daheim in Bayern“. Gemein-

sames Strategiepapier: Kommunale Strategien zur Stärkung bedarfsgerechter pflegeorientierter Sorgestrukturen. https://www.stmgp.bayern.de/wp-content/uploads/2022/11/strategiepapier_gute-pflege.pdf. Zugegriffen: 11. Juni 2024 (Unter Mitarbeit von Christian Müller, Julia Rutz, Maximilian Heinkele, Achim Uhl und Julia Lenhart)

Braeseke G, Burgart E, Kulas H, Lingott N, Pflug C, Pörschmann-Schreiber U et al (2020) Gutachten für den Bereich der Pflege für die Jahre 2025 bis 2050 in Bayern. LOS 1 und LOS 2 – Teilbericht A: Gesamtgutachten. IGES Institut, Berlin

Fachstelle Altern und Pflege im Quartier im Land Brandenburg: FAPIQ. https://www.fapiq-brandenburg.de. Zugegriffen: 19. Juni 2024

Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen Bremen e. V. Komm.Care – Kommune gestaltet Pflege in Niedersachsen. https://www.gesundheit-nds-hb.de/projekte/kommcare. Zugegriffen: 24. Juni 2024

Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz Pflegestrukturplanung – Eine kommunale Aufgabe in Rheinland-Pfalz. https://mastd.rlp.de/themen/pflege/pflegestrukturplanung. Zugegriffen: 19. Juni 2024

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg Pflegedossiers: Daten und Fakten zur Pflege im Land Brandenburg (2023) https://msgiv.brandenburg.de/msgiv/de/themen/soziales/pflege/daten-und-fakten-zur-pflege/. Zugegriffen: 12. Juni 2024

Nutz A, Schubert H (2020) Integrierte Sozialplanung in Landkreisen und Kommunen, 1. Aufl. Kohlhammer Deutscher Gemeinde Verlag (Fokus Verwaltung), Stuttgart

Quilling E, Nicolini HJ, Graf C, Starke D (2013) Praxiswissen Netzwerkarbeit. Gemeinnützige Netzwerke erfolgreich gestalten. Springer VS, Wiesbaden https://doi.org/10.1007/978-3-531-18899-7

Schubert H (2018) Netzwerkmanagement in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung. Basiswissen Sozialwirtschaft und Sozialmanagement. Springer VS, Wiesbaden https://doi.org/10.1007/978-3-658-19061-3

Schubert H (Hrsg) (2019) Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter. Grundlagen, Bausteine, Praxisbeispiele. Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement. Springer VS, Wiesbaden https://doi.org/10.1007/978-3-658-21240-7

Zühlke W (2011) Die Gestaltung kommunaler Politik: Welche Rolle spielt das Soziale in der Ratsarbeit? In: Dahme H-J, Wohlfahrt N (Hrsg) Handbuch Kommunale Sozialpolitik, 1. Aufl. Springer VS, Wiesbaden, S 41–52

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.