

Vorlage Nr.: 2024/079

Berichtsvorlage

öffentlich

Beratungsfolge	Verfasser*in	Sitzung am
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales	Frau Wendt	13.05.2024

Pflege in kreiseigener Trägerschaft

Darstellung des Sachverhaltes:

Der Kreistag hat in seiner Sitzung am 28.11.2023 den Antrag der Fraktion „DIE LINKE“ vom 30.10.2023 zur Beratung an den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales verwiesen. Zum nachfolgenden Wortlaut des Antrages kann wie folgt ausgeführt werden:

1. Der Kreistag Recklinghausen beauftragt die Verwaltung mit der Prüfung, unter welchen formalen und rechtlichen Voraussetzungen es möglich wäre, Altenpflegeeinrichtungen in eigener Trägerschaft zu errichten und zu betreiben.

2. Die Ergebnisse der Prüfung werden im ersten Halbjahr 2024 in den zuständigen Fachausschuss eingebracht.

Grundlegendes

Gemäß § 4 Absatz 1 des Altenpflegegesetzes NRW (APG NRW) sind die Kreise und kreisfreien Städte verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur sicherzustellen.

Nach Absatz 4 der Norm sollen öffentliche Träger neue Einrichtungen und Angebote nur schaffen, soweit sich keine geeigneten freigemeinnützigen oder privaten Träger finden.

Es ist bei der Errichtung kommunaler Pflegeeinrichtungen stets das gesetzlich normierte Subsidiaritätsprinzip zu beachten.

Die ausschlaggebenden Gründe in anderen Gebietskörperschaften, den Betrieb von Pflegeeinrichtungen vorrangig in private und gemeinnützige Hände zu geben, waren



Klimpel
Landrat



Schad
Kreisdirektor



Hundt
Fachbereichsleitung

defizitäre Betriebsergebnisse und das Ziel, eine größtmögliche Trägervielfalt zu erreichen.

In Deutschland werden nur rund vier Prozent der Pflegeeinrichtungen kommunal betrieben, 53 % durch gemeinnützige Träger und 43 % durch private Betreiber (Stand Juli 2022). Das APG verpflichtet die Kommunen ausschließlich dazu, eine bedarfsgerechte Versorgung sicherzustellen. Die Feststellung etwaiger Bedarfe obliegt den Kreisen und Städten, ebenso die Planung, in welcher Art und Weise die Versorgung sichergestellt werden soll. Dabei gilt stets der Grundsatz „ambulant vor stationär“. Der wesentliche Beitrag der Kommunen besteht in diesem Zusammenhang in der Schaffung und regelmäßigen Aktualisierung von Daten- und Planungsgrundlagen in Form der örtlichen Pflegeplanung, sowie der Schaffung einer örtlichen Gremienstruktur, in welcher eine organisatorische Abstimmung und Koordination der lokalen Akteure stattfindet.

Aufgabe der Kommunen ist dabei, ein örtlich aufeinander abgestimmtes Versorgungssystem aus niederschwelligen, komplementären, teilstationären und stationären Versorgungsformen aufzubauen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, also die Umsetzung vorrangig nicht öffentlichen Trägern zu überlassen.

Situation im Kreis Recklinghausen

Im Kreis Recklinghausen stellt sich aktuell die Versorgungsstruktur wie folgt dar:

- Einrichtungen mit umfassenden Leistungsangebot (EULA): 81 mit insgesamt 7.115 Plätzen.
- Ambulant betreute Wohngemeinschaften: 73 mit insgesamt 665 Plätzen
- Tagespflegen: 53 mit insgesamt 827 Plätzen

In Recklinghausen soll eine neue Pflegeeinrichtung entstehen und befindet sich bereits im Abstimmungsverfahren. Die Baugenehmigung liegt nach hiesigem Kenntnisstand bereits vor.

Des Weiteren befindet sich noch ein Ersatzneubau für die Stadt Recklinghausen in Planung.

In diesem Jahr fanden auch bereits weitere Gespräche mit Investoren bezüglich Neubauten von Pflegeeinrichtungen statt. Die Gespräche werden in der Regel mit Vertreterinnen und Vertretern des Kreises und Vertreterinnen und Vertretern der jeweiligen Stadt gemeinsam geführt. Diese führten bereits auch zu den ersten konkreten weiteren Planungsschritten.

Bisher waren im Kreis Recklinghausen zwei Einrichtungen von einer Insolvenz betroffen. Erst kürzlich musste die Residenz am Festspielhaus in Recklinghausen aus diesem Grund geschlossen werden. Alle Nutzerinnen und Nutzer konnten in anderen Einrichtungen untergebracht werden.

Die Einrichtung „Haus der Geborgenheit“ in Dorsten möchte sich durch ein Schutzschirmverfahren wirtschaftlich neu aufstellen und das Seniorenzentrum erhalten und weiterführen.

Bis zum Jahr 2020 hat der Kreistag eine verbindliche Pflegeplanung beschlossen, da im Kreis Recklinghausen ausreichend Pflegeplätze vorhanden waren. Ab 2020 wurde davon abgesehen, da perspektivisch aufgrund des demographischen Wandels und der steigenden Lebenserwartung der Menschen ein Bedarf an der Errichtung weiterer Pflegeheime abzusehen ist.

Insgesamt ist die Versorgungslage im Kreis Recklinghausen derzeit noch als ausreichend anzusehen. Perspektivisch ist jedoch die Erweiterung der Versorgungsstruktur erforderlich, die nach derzeitigem Stand durch die Anfragen bis zum Jahr 2030 die Bedarfe decken würde, sofern diese realisiert werden.

Gestiegene Energie- Sach- und Personalkosten und der Fachkräftemangel in der Pflege erschweren die Erhaltung/Schaffung einer adäquaten Versorgungssituation.

Rechtliche Voraussetzungen zur Errichtung einer kommunalen Pflegeeinrichtung

Die Errichtung und Betrieb einer kommunalen Pflegeeinrichtung durch den Kreis, aber auch durch die Städte ist grundsätzlich möglich, wenn die Versorgungssituation gefährdet ist und sich trotz intensiver Bemühungen keine privaten oder gemeinnützigen Träger finden.

Zunächst wäre zu prüfen, in welcher Rechtsform eine solche betrieben werden könnte.

Vor der Einführung der Privatisierungen wurden Pflegeeinrichtungen häufig als Teile des Sozialamtes ohne Trennung aus den städtischen Haushalten geführt. Erträge flossen in den allgemeinen Haushalt, was zu wirtschaftlichen Defiziten mit der Folge von Schließungen oder Verkäufen führte.

Erforderlich wäre also zwingend eine betriebswirtschaftliche Handlungsfreiheit mit selbstständiger Steuerung und eigenem Controlling.

Dafür könnten Rechtsformen des öffentlichen Rechts (Eigenbetrieb) oder auch privatrechtliche Organisationsformen in Betracht kommen.

Überwiegend werden kommunale Pflegeeinrichtungen als kommunaler Eigenbetrieb oder als gemeinnützige GmbH betrieben.

Der **Eigenbetrieb** verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit und ist finanzwirtschaftlich als Sondervermögen aus dem kommunalen Haushalt ausgegliedert. Organisatorisch und finanzwirtschaftlich ist der Eigenbetrieb eine von

der kommunalen Verwaltung weitgehend abgegrenzte Einheit mit einer unabhängigen Haushaltsführung, eigener Kreditwirtschaft, kaufmännischer Buchführung, Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanz und einem Wirtschafts-, Erfolgs- und Finanzplan sowie Stellenplan. Es gibt keine Vorgaben, ob und in welcher Höhe der Eigenbetrieb mit einem Stammkapital ausgestattet werden soll. Der Eigenbetrieb agiert nicht gewinnorientiert und ist **nicht insolvenzfähig**. Die Kommune haftet grundsätzlich uneingeschränkt für alle Verbindlichkeiten.

Erforderliche Gremien sind:

- Betriebsleiter
- Betriebsausschuss (ggfls. der Ausschuss Arbeit, Gesundheit und Soziales
- Kreistag
- Landrat

Um steuerliche Vorteile zu erhalten und die Haftung zu beschränken wird auch häufig die **gemeinnützige GmbH** als Rechtsform gewählt. Auch hier ist die Gewinnerzielung kein primäres Ziel. Alle Gewinne müssen für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden. Sie fließen zunächst in die Einrichtung zurück. Das zu leistende Stammkapital beträgt mindestens 25.000 €, worauf auch die persönliche Haftung beschränkt ist.

Erforderliche Gremien:

- Gesellschafter
- Geschäftsführung
- Ggfls. Aufsichtsrat

Die Nachteile einer gGmbH werden in einer strengen Reglementierung (doppelte Buchführung, detaillierte Bilanzierung) und der aufwendigen Organisation gesehen. Die gGmbH ist grundsätzlich insolvenzfähig.

Formale Voraussetzungen

Die formalen Voraussetzungen zur Zulassung einer kommunalen Pflegeeinrichtung unterscheiden sich grundsätzlich nicht von anderen Betreibern.

- Es muss ein Versorgungsvertrag nach § 72 SGB XI mit den Landesverbänden der Pflegekassen und dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe nebst Vergütungsvereinbarung sowie Leistungs- und Qualitätsmerkmalen abgeschlossen werden
- Eine qualifizierte Einrichtungsleitung und Pflegedienstleitung sowie Stellvertretung ist erforderlich
- Pflegekonzeption und Raumkonzeption
- Mitgliedschaft in Berufsgenossenschaft/Haftpflichtversicherung
- Anzeige bei Behörden
- Geeignete Geschäftsräume
- Arbeitsmaterial

Kosten

Erfahrungsgemäß entstehen für die Errichtung eines Neubaus Kosten in Höhe von 20-24 Mio Euro. Die Investitionskosten wären bei einer Refinanzierung auf 25 Jahre ausgelegt, bei Mietmodellen auf 50 Jahre.

Voraussetzung ist, dass die Einrichtung voll ausgelastet ist, die pflegerische Versorgung adäquat läuft und keine Unterbelegung z.B. aufgrund mangelnden Personals auftritt.

Für den Betrieb einer EULA sind durchschnittlich 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Pflege erforderlich. Hinzu kommen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Service, Hausmeisterinnen und Hausmeister, Betreuung, Verwaltung, Technik, Gärtnerinnen und Gärtner etc.. Eine Anzahl von erforderlichem Personal kann mit insgesamt 100 Personen realistisch angesetzt werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden den Tarifbedingungen des öffentlichen Dienstes unterliegen.

Fazit

Grundsätzlich ist unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips die Betreuung eines Pflegeheimes durch den Kreis, aber auch durch die Städte möglich. Dafür wäre ein entsprechender politischer Beschluss erforderlich.

Als mögliche Rechtsformen würde der kommunale Eigenbetrieb oder die gGmbH vorrangig in Betracht kommen. Bei beiden Rechtsformen bestehen ein sehr hohes und unüberschaubares finanzielles Risiko des Kreises und der Städte.

Eine Finanzierung kann nur aus Eigenmitteln, Krediten, Spenden und Zuschüssen erfolgen.

Eine positive Beeinflussung der Kosten für die Nutzerinnen und Nutzer und die öffentlichen Kassen ist nicht möglich. Ein Vorteil für die Nutzerinnen und Nutzer kann allenfalls in der fehlenden Gewinnerzielungsabsicht gesehen werden. Eine Gewinnerzielung der Einrichtungen ist insbesondere in der heutigen Zeit aber kaum mehr möglich, was aktuell insbesondere zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Betreiberinnen und Betreiber führt.

Der gestiegene Personalschlüssel und der Fachkräftemangel wird die kommunalen Pflegeeinrichtungen in gleichem Umfang treffen, da auch ein Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst in dieser Branche nicht mehr als deutlich attraktiver als zu anderen Anbietern angesehen wird. Für den Kreis und die Städte würde es aber Tarifbindung und eine dauerhafte Bindung des Personals, auch bei defizitärer Haushaltslage oder Auslastung bedeuten.

Der Fokus des Kreises in Kooperation mit den Städten sollte daher vielmehr auf einer Optimierung der Beratung und Akquise von Leistungsanbietern, der Weiterentwicklung

vorhandener Strukturen, der regelmäßigen Prüfung und Aktualisierung des Bestandes und Bedarfes sowie der Schaffung eines örtlich aufeinander abgestimmten Versorgungssystems liegen. Dabei sollten insbesondere auch alternative Wohnformen, komplementäre Unterstützungsangeboten, Tagespflegen und die Quartiersgestaltung betrachtet werden.

Denn aufgrund des Wunsches der meisten pflege- und hilfsbedürftigen Menschen, möglichst lange im vertrauten Umfeld zu leben, gelten große stationäre Pflegeeinrichtungen heute eher als Auslaufmodelle.