

AZ: FD 03 / Herr Bollen

Drucksache Nr.: 0417/2018/DS

=====

Beratungsfolge	Termin	Status	Behandlung
Sozial- und Gesundheitsaus- schuss	27.11.2019	Ö	Vorberatung
Finanz- und Rechnungsprü- fungsausschuss	04.12.2019	Ö	Vorberatung
Hauptausschuss	10.12.2019	Ö	Vorberatung
Ratsversammlung	17.12.2019	Ö	Endg. entsch. Stelle

Berichterstatter:

Oberbürgermeister Dr. Tauras /
Erster Stadtrat Hillgruber

Verhandlungsgegenstand:

**Umsetzung Handlungskonzept Armut;
hier: Gesundheitsplanung – Aufbau
gesundheitsfördernder
Steuerungsstrukturen (Neue
Maßnahme)**

Antrag:

1. Es wird zugestimmt, dass die Stadt Neumünster beim GKV (Gesetzliche Krankenversicherung)-Bündnis für Gesundheit im Rahmen des Projektes „Aufbau gesundheitsfördernder Steuerungsstrukturen“ einen Antrag auf Förderung stellt.
2. Vorbehaltlich der Förderung durch das GKV-Bündnis wird der Schaffung einer Projekt-Stelle für die Gesundheitsplanung mit EGr. 11 TVöD und mit maximal 39 Wochenstunden für die Förderdauer vom 01.01.2020 bis zum 31.12.2024 zugestimmt.

ISEK:

Gute medizinische Versorgung bieten und die Menschen angemessen vor Gesundheitsgefahren schützen.

Finanzielle Auswirkungen:

Zu 2.:

Produkt 11109 Dezentrale Steuerungsunterstützung

Für die Zeit vom 01.01.2020 bis zum 31.12.2020 entstehen außerplanmäßige Aufwendungen in Höhe von maximal 20.000 € als Eigenanteil bei einer gleichzeitigen Förderung i. H. v. bis zu 80.000 €. Der Eigenanteil kann aus vorhandenen Erbschaftsmitteln gedeckt werden.

Für die Zeit vom 01.01.2021 bis zum 31.12.2024 entstehen im Haushalt zu berücksichtigende Gesamtaufwendungen in Höhe von maximal 230.000 € als Eigenanteil bei einer gleichzeitigen Förderung i. H. v. bis zu 170.000 €. Die Haushaltsmittel sind ab 2021 bei den Haushaltsplanungen zu berücksichtigen.

Begründung:

Gesetzliche Ausgangslage:

Das schleswig-holsteinische Gesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst (GDG) benennt in § 1 als **Ziele des Öffentlichen Gesundheitsdienstes**:

- „auf gesunde und gesundheitsförderliche Lebensverhältnisse hinzuwirken und gleiche Gesundheitschancen für alle anzustreben,
- die gesundheitliche Eigenverantwortung und Urteilsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger zu stärken,
- auf die Vermeidung von Gesundheitsrisiken und auf den Schutz der oder des Einzelnen und der Allgemeinheit vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen hinzuwirken,
- eine neutrale Sachverständigenfunktion für andere Stellen vorzuhalten.“

In § 4 werden für die Träger des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (gem. § 3 Abs. 1: Land, Kreise und kreisfreie Städte) die **Grundsätze der Aufgabenerfüllung** bestimmt:

„(1) [...] Sie bestimmen, insbesondere auf der Grundlage der Gesundheitsberichte (§ 6), Gesundheitsziele und treffen geeignete Maßnahmen zur Qualitätssicherung für ihre Aufgaben. [...]“

In § 5 ist dies folgendermaßen konkretisiert:

„Die Kreise und kreisfreien Städte stellen sicher, dass ihre Planungen und Maßnahmen [...] die Ziele des Öffentlichen Gesundheitsdienstes einschließlich der Gesundheitsziele nach § 4 Abs. 1 angemessen berücksichtigen (**Gesundheitsförderung**). [...]“

Der Stellenwert der **Gesundheitsberichterstattung (GBE)** wird bereits dadurch deutlich, dass sie in § 4 Abs. 1 als **Grundlage zur Bestimmung der Gesundheitsziele** benannt wird. Dazu ist in § 6 ausgeführt:

„(1) Zur Unterrichtung über die gesundheitlichen Verhältnisse, insbesondere über Gesundheitsrisiken einschließlich der Auswirkungen von Umwelteinflüssen, den Gesundheitszustand und das Gesundheitsverhalten der Bevölkerung sammeln die Kreise und kreisfreien Städte die hierfür notwendigen nichtpersonenbezogenen Daten, werten sie nach epidemiologischen Gesichtspunkten aus und führen sie in regelmäßigen Abständen in Gesundheitsberichten zusammen. [...]“

Aus dem GDG ergibt sich somit ein gesetzlicher Auftrag für die Stadt Neumünster zur **Gesundheitsförderung** und **Gesundheitsberichterstattung**.

Aktuelle Situation in der Stadt Neumünster:

Aufgrund begrenzter personeller Ressourcen ist es für den Fachdienst Gesundheit gegenwärtig nicht möglich, die Themen Gesundheitsförderung und Gesundheitsberichterstattung so zu behandeln, wie es für die Stadt Neumünster notwendig wäre.

Mit großem persönlichem Engagement werden dennoch bereits einige Erfolge erzielt. Jüngstes Beispiel dafür ist das im Fachdienst Gesundheit erarbeitete **Handlungskonzept Zahngesundheitsförderung**. Es enthält zahlreiche präventive Maßnahmen zur Verbesserung der Zahngesundheit. Mit der Schaffung einer neuen Stelle der Gesundheitsplanung würden die benötigten Ressourcen bereitgestellt, um die – aktuell nicht ausreichend sichergestellte – Umsetzung der Maßnahmen fachlich und organisatorisch zu begleiten. Durch die Schaffung integrierter Steuerungsstrukturen könnten darüber hinaus die Maßnahmen des Handlungskonzepts Zahngesundheitsförderung in einen größeren Kontext eingebettet und mit anderen Gesundheitsförderungsmaßnahmen koordiniert werden.

Ein wichtiger Ausgangspunkt für das Handlungskonzept Zahngesundheitsförderung waren aktuelle Zahlen zur Zahngesundheit bei Kindern und Jugendlichen in Neumünster. Der bedarfsorientierte Ausbau der Gesundheitsförderung braucht entsprechende statistische Grundlagen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt fehlen allerdings die für eine umfassende Gesundheitsberichterstattung benötigten Ressourcen.

Des Weiteren ist die Personallage im Fachdienst Gesundheit chronisch äußerst angespannt. Die Gewinnung ärztlichen Personals stellt sich äußerst schwierig dar. Die Schaffung einer Stelle, die nicht zwingend mit einer Ärztin bzw. einem Arzt zu besetzen wäre (sondern bspw. mit einer Gesundheitswissenschaftlerin/einem Gesundheitswissenschaftler), hätte insofern zwei Vorteile. Zum einen ist deren Besetzung mutmaßlich weniger problematisch. Und zum anderen wären durch die dann gewonnene Gesundheitsplanung Aufgaben zu übernehmen, die gegenwärtig durch ärztliches Personal abgedeckt werden müssen, bei dem dann die entsprechenden zeitlichen Ressourcen frei würden.

Förderung einer neuen Projekt-Stelle:

Das GKV-Bündnis für Gesundheit – „eine gemeinsame Initiative der gesetzlichen Krankenkassen“ (GKV-Spitzenverband) – legt aktuell ein **kommunales Förderprogramm zum Aufbau gesundheitsförderlicher Steuerungsstrukturen** auf. Antragsberechtigt sind Kommunen, „die bisher keine oder kaum vorhandene Strukturen der Steuerung aufweisen und deren Einwohnerschaft unter Berücksichtigung der Indikatoren Bildung, Beruf und Einkommen als sozial benachteiligt gilt“ (BZgA 2019, 1). Die Stadt Neumünster ist unter dieser Maßgabe antragsberechtigt.

Das Förderprogramm ist auf einen **Zeitraum von fünf Jahren** angelegt und beinhaltet eine Fördersumme von insgesamt **bis zu 250.000 €** bei einem ebenso hohen kommunalen Eigenanteil. Es handelt sich um eine sogenannte degressive Förderung, bei der zu Beginn des Förderzeitraums überproportional große Anteile der Fördersumme ausgeschüttet werden, während diese Summen im Zeitverlauf immer geringer werden.

Jahr	1 (2020)	2 (2021)	3 (2022)	4 (2023)	5 (2024)	Gesamt
Anteil der Förderung	80 %	60 %	40 %	40 %	30 %	50 %
Maximale Förderung	80.000 €	60.000 €	40.000 €	40.000 €	30.000 €	250.000 €
Anteil der Kommune	20 %	40 %	60 %	60 %	70 %	50 %
Maximaler Eigenanteil der Stadt	20.000 €	40.000 €	60.000 €	60.000 €	70.000 €	250.000 €

Mit den verfügbaren Mitteln sollen die Einrichtung einer Projekt-Stelle „Gesundheitsplanung“ mit EGr. 11 TVöD und mit maximal 39 Wochenstunden und Projektausgaben finanziert werden, die für die Stadt Neumünster gesundheitsfördernde **Strukturen** aufbaut, entsprechende **Prozesse** steuert sowie konkrete **Maßnahmen** entwickelt, begleitet und evaluiert. Durch den Aufbau effizienter Strukturen soll erreicht werden, dass bereits in dem Bereich tätige Akteure miteinander vernetzt werden und bestehende Angebote noch effizienter koordiniert werden. Einerseits beinhaltet dies die **interdisziplinäre Zusammenarbeit** mit unterschiedlichen Fachdiensten innerhalb der Stadtverwaltung; andererseits ist dabei auch die **Vernetzungsarbeit** mit verwaltungsexternen Akteuren essenziell.

Gesundheitsförderung und Prävention dienen generell dazu, Menschen möglichst frühzeitig die Mittel an die Hand zu geben, die sie brauchen, um sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten **selbst bestmöglich vorbeugend vor Gesundheitsbeeinträchtigungen zu schützen** und somit in eigener Verantwortlichkeit und unter Erfahrung der eigenen Selbstwirksamkeit zur Verbesserung der eigenen Lebensqualität beizutragen. Gesundheitsförderung hat jedoch nicht nur einen hohen individuellen Wert. Vielmehr profitiert die gesamte Gesellschaft von der Gesundheit ihrer Mitglieder. Investitionen in diesem

Bereich zahlen sich in mehrfacher Hinsicht aus. Sie tragen nicht nur dazu bei, Behandlungs- und Pflegekosten im Gesundheitssystem zu verringern, sondern fördern u. a. Mobilität, persönliche Weiterentwicklung, Engagement und Erwerbsbeteiligung. Das volkswirtschaftliche Potenzial der Gesundheitsförderung ist vielfach belegt (vgl. z. B. Branchenstudie Gesundheitswirtschaft 2017). Auch wenn die Zusammenhänge komplex sind und vielfältige Akteure einbeziehen, ist zu erwarten, dass sich eine Stärkung der Gesundheitsförderung in Neumünster messbar positiv auswirkt.

Zu den zentralen Aufgaben der Gesundheitsplanung zählt neben der Gesundheitsförderung auch die Gesundheitsberichterstattung (GBE). Eine umfassende und zuverlässige Datenlage für die GBE erlaubt präzise Aussagen zum Gesundheitszustand der städtischen Bevölkerung und dient dementsprechend der Identifikation bestehender Bedarfe in diesem Bereich.

Für die GBE der Stadt Neumünster kommen sowohl die Fortschreibung bzw. Aktualisierung bereits existenter Veröffentlichungen in Betracht als auch die Entwicklung neuer Formate, die dann für die Ableitung von **Gesundheitsförderungsmaßnahmen** oder für den Aufbau themenbezogenen Gesundheits-Monitorings genutzt werden könnten. Konkrete Optionen für die Ausweitung der kommunalen GBE könnten bspw. eine Aktualisierung des letzten Frühförderberichts „Heilpädagogische Leistungen für Kinder“ von 2013 oder die Erschließung bisher in der – stark auf Kinder und Jugendliche ausgerichteten – GBE wenig berücksichtigter Zielgruppen bieten. Bisher fehlen der Stadt Neumünster die Ressourcen für den sinnvollen Ausbau der Gesundheitsberichterstattung.

Zur Umsetzung von Gesundheitsförderungsmaßnahmen können durch die Gesundheitsplanung **zusätzliche finanzielle Mittel aus unterschiedlichen Förderprogrammen** eingeworben werden. Dazu kommen nationale und europäische Förderprogramme sowie Gelder aus weiteren Quellen, wie z. B. den Gesetzlichen Krankenkassen, in Betracht.

Neben den benannten Betätigungsfeldern der Gesundheitsplanung gibt es **einige aktuelle und zukünftige Aufgabenbereiche**, die thematische Anknüpfungspunkte zur Gesundheitsplanung aufweisen und somit von einer entsprechenden Planungsstelle profitieren könnten. Dazu gehören z. B. das Medizinische Versorgungszentrum, das Sozialmedizinische Zentrum im Friedrich-Ebert-Krankenhaus oder die potenzielle Einrichtung eines Pflegestudiengangs.

Da eine Stelle in der Gesundheitsplanung ein vielfältiges und anspruchsvolles Aufgabenspektrum mit sich bringt, ist es nötig, über das bisher durch den Fachdienst Gesundheit geleistete Engagement hinauszugehen, um den komplexen Erfordernissen der Gesundheitsförderung und Prävention begegnen zu können. Dies wurde auch in anderen Kommunen (z. B. Stadt Flensburg oder Kreis Segeberg) erkannt. Dort wird der Bereich der Gesundheitsplanung teils schon seit einigen Jahren von einer entsprechenden Fachkraft abgedeckt.

Zu den **wesentlichen Aufgaben der Gesundheitsplanung** gehören:

- Die **Entwicklung von Steuerungsstrukturen**, z. B. die Integration der Gesundheitsplanung in die kommunalen Verwaltungsstrukturen und in bestehende Arbeitsgruppen, die Identifikation und Stärkung informeller Strukturen oder die Bildung eines Arbeitskreises Gesundheitsplanung. Mögliche Beteiligte für solche Strukturen sind beispielsweise:
 - alle städtischen Fachdienste, insbesondere des Sachgebietes III,
 - die Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein,
 - das Friedrich-Ebert-Krankenhaus,
 - das Netzwerk Frühe Hilfen,
 - die Krankenkassen,
 - das Medizinische Praxisnetz Neumünster.

- Die **Steuerung von Prozessen**, z. B. die Organisation und Moderation von Sitzungen, die Aufarbeitung und Nutzung des aktuellen Forschungsstandes oder die interdisziplinäre Zusammenarbeit mit anderen Bereichen der Stadtverwaltung (bspw. der städtischen Fachkraft für betriebliches Gesundheitsmanagement) und verwaltungsexternen Akteuren.
- Die Entwicklung und Evaluation von **Präventionsmaßnahmen** und konzeptionelle Arbeiten, z. B. die Entwicklung eines Handlungskonzeptes Gesundheitsförderung, die Identifikation von konkreten (Maßnahmen-) Bedarfen, die (Weiter-) Entwicklung von (bestehenden) Angeboten oder die Herstellung eines Anschlusses an das HK Armut. Das Spektrum an möglichen Maßnahmen für die Gesundheitsförderung ist äußerst vielfältig und umfasst unter anderem:
 - zielgruppen- und themenspezifische Projekte, Kurse und Informationsveranstaltungen
 - Gesundheit für Kinder und Jugendliche
 - Säuglinge und Kleinkinder („Gemeinsam sind wir gut – Das erste Jahr mit Baby!“)
 - Kita („Gesund bewegt durch den Kitaalltag“, „Mediensozialisation in der Kita – Faszination und Sucht“)
 - Schule („Gesundheitserziehung und Prävention an Schulen mit innovativen Lernmedien“, „KinderLeicht Abnehmen im Setting Schule“, „Hände waschen, aber richtig!“, „Gesundes Lernen für eine gesunde Zukunft“)
 - Gesund älter werden („Karate für Senioren/-innen“, „Oma lacht wieder – Raus aus der Depression mit eigenen Ressourcen“)
 - Altersübergreifende Projekte („Zahnmedizinische Hilfe für Nichtversicherte“, „Mach mit – ohne Auto fit!“, Crash-Kurs „Gesunde Ernährung“, „Fahrradkurse für Migranten/-innen“)
 - Suchtprävention („Suchtprävention für Kinder aus suchtbelasteten Familien“, „Deine Spielsucht betrifft auch mich“)
 - Sexualpädagogik und HIV-Prävention („Positiv denken – negativ bleiben!“)
 - sozialräumlich ausgerichtete Präventionsmaßnahmen („Gesund leben im Stadtteil“)
 - Öffentlichkeitsarbeit (z. B. zum Gesundheitsstandort Neumünster),
 - konzeptionelle Arbeiten, bspw. die Erarbeitung einer Impfstrategie.
- Das Vorantreiben **strategisch wichtiger Themen**, z. B. Medizinisches Versorgungszentrum, Sozialmedizinisches Zentrum, Pflegestudium, dauerhafte und flächendeckende Versorgung Neumünsters mit Allgemein- und Fachärzten.
- Die Weiterentwicklung der **Gesundheitsberichterstattung**, z. B. Bestandsaufnahme und Auswertung verfügbarer Daten, Identifikation von Bedarfen, Erhebung von Daten sowie Aufbereitung und Vermittlung von Daten. Einerseits kann die bereits existente GBE aktualisiert werden (z. B. Frühförderbericht), andererseits ergeben sich Optionen für neue Formate wie beispielsweise
 - Berichterstattung über die ärztliche Versorgung in der Stadt,
 - zielgruppenspezifische GBE (Kita, Schule, Menschen mit Behinderung, Senioren und Seniorinnen etc.),
 - Berichterstattung über die demografische Entwicklung (Fertilität und Mortalität).
- **Öffentlichkeits-, Netzwerk- und Gremienarbeit**, z. B. Vernetzung relevanter Akteure über eine Präventionsveranstaltung, Zusammenarbeit mit Presseorganen, Teilnahme an bereits etablierten Gremien (wie dem Sozial- und Ge-

sundheitsausschuss) und Initiierung neuer (partizipativer) Prozesse.

- **Akquise von Fördergeldern**, bspw. nationale und europäische Fördermittel oder von den Gesetzlichen Krankenkassen; Erwerb von fundierten Kenntnissen der Förderkulisse sowie Vorbereitung und Stellung von Anträgen.

Die Gesundheitsplanung fügt sich zudem als integriert und integrierend arbeitende Fachplanungsstelle nahtlos in die **Systematik des städtischen HK Armut** ein. Dieses stellt für die Stadt Neumünster die umfassende Grundlage zur Bearbeitung von Armut und mit Armut assoziierten Fragestellungen dar. Darin ist sowohl vorgesehen, sich akuter Bedarfslagen anzunehmen, als auch mittels präventiver Maßnahmen eine auf die Zukunft gerichtete Perspektive einzunehmen.

Eine der im HK Armut benannten Dimensionen von Armut ist die gesundheitliche Dimension. Der Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Ungleichheit und Gesundheit wird auch als „gesundheitliche Ungleichheit“ bezeichnet. Diese lässt sich – vereinfachend – anhand folgender Aussage zusammenfassen: „Je höher der sozioökonomische Status eines Individuums ausfällt, desto besser ist sein Gesundheitszustand“ (Huinink & Schröder 2014, 129).

Auch im Integrierten Stadtentwicklungskonzept (**ISEK**) ist eine Schnittstelle zum Themenkomplex Gesundheitsförderung bereits angelegt, indem in Produktbereich 4: Gesundheit und Sport folgendes Ziel formuliert ist: „Gute medizinische Versorgung bieten und die Menschen angemessen vor Gesundheitsgefahren schützen“ (Stadt Neumünster 2019, 353). Der Formulierung ist eindeutig nicht nur ein Auftrag zur Nachsorge, sondern auch einer zur Vorsorge (Prävention) zu entnehmen.

Finanzielle Auswirkungen:

Für eine volle Stelle mit EGr. 11 TVöD entstehen lt. KGSt Kosten in Höhe von 78.600 € zuzüglich Sachkosten in Höhe von 9.700 € = 88.300 € (nicht haushaltswirksam 20 % Verwaltungsgemeinkosten in Höhe von 15.720 €). Bei einer Maximalfinanzierung von 100.000 € jährlich würden für Projektausgaben mindestens 11.700 € zur Verfügung stehen.

Für die Zeit vom 01.01.2020 bis zum 31.12.2020 entstehen außerplanmäßige Aufwendungen in Höhe von maximal 20.000 € als Eigenanteil bei einer gleichzeitigen Förderung i. H. v. bis zu 80.000 €. Der Eigenanteil kann aus vorhandenen Erbschaftsmitteln gedeckt werden.

Für die Zeit vom 01.01.2021 bis zum 31.12.2024 entstehen im Haushalt zu berücksichtigende Gesamtaufwendungen in Höhe von maximal 230.000 € als Eigenanteil bei einer gleichzeitigen Förderung i. H. v. bis zu 170.000 €. Die Haushaltsmittel sind ab 2021 bei den Haushaltsplanungen zu berücksichtigen.

Qualitätssicherung/Monitoring:

1.	ISEK-Ziel	Gute medizinische Versorgung bieten und die Menschen angemessen vor Gesundheitsgefahren schützen.
2.	Zweck/angestrebte Wirkung der Maßnahme	<ul style="list-style-type: none">• Aufbau von Strukturen und Prozessen zur Strategie- und Maßnahmenentwicklung• Vernetzung präventionsrelevanter Akteure• Bedarfsorientierte Weiterentwicklung des Präventionsangebots vor Ort• Verbesserung der Gesundheitssituation in der Bevölkerung
3.	Indikatoren	<ul style="list-style-type: none">• Beteiligte Akteure und Gremien• Durchgeführte Veranstaltungen• Dokumentation der Arbeitsergebnisse• Veröffentlichungen der Gesundheitsberichterstattung

		<ul style="list-style-type: none">• Informationsstand präventionsrelevanter Akteure• Entwickelte, begleitete und evaluierte Maßnahmen• Verbesserung von Gesundheitswissen und Gesundheitsverhalten• Reduzierung von Behandlungs- und Pflegebedarf• Reduzierung von Sozialleistungen
--	--	---

Quellen:

- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2019): Kommunales Förderprogramm des GKV-Bündnisses für Gesundheit zum Aufbau gesundheitsförderlicher Steuerungsstrukturen. Öffentliche Bekanntmachung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. <https://www.gkv-buendnis.de/foerderprogramm/kommunaler-strukturaufbau/>.
- GKV-Spitzenverband: GKV-Bündnis: Über uns. <https://www.gkv-buendnis.de/ueber-uns/>. 19.09.2019.
- Huinink, Johannes; Schröder, Torsten (2014): Sozialstruktur Deutschlands. 2. Auflage. Konstanz, München.
- HSH Nordbank (2017): Branchenstudie Gesundheitswirtschaft – August 2017.
- Stadt Neumünster (2019): Integriertes Stadtentwicklungskonzept – Stadtentwicklungsbericht 2019.

Im Auftrag

(Dr. Olaf Tauras)
Oberbürgermeister

(Carsten Hillgruber)
Erster Stadtrat