

## Kommunale Strukturplanung Alter und Pflege

**In Deutschland sind immer mehr pflegebedürftige Menschen von Armut betroffen.** Deshalb hat der DEVAP bereits einen differenzierten und ausführlichen Reformvorschlag für die Weiterentwicklung der Pflegeversicherung zu einer „echten Teilkaskoversicherung“ vorgelegt. Obwohl die Pflegeversicherung in den letzten Jahren finanziell besser ausgestattet wurde, können zu viele pflegebedürftige Menschen in Deutschland die notwendige Pflege – vor allem im stationären Bereich – nicht mehr finanzieren und sind auf Sozialhilfe angewiesen. „Echte Teilkaskoversicherung“ bedeutet, die Pflegebedürftigen zahlen monatlich einen festen Eigenanteil für die pflegerischen Leistungen (sog. Sockelbetrag), die darüber hinaus gehenden Kosten werden von der Pflegeversicherung getragen. Der DEVAP erwartet von der Politik, dass sie sich ernsthaft mit dieser Thematik auseinandersetzt.

Ergänzend zu diesen wichtigen Reformvorschlägen hält es der DEVAP für notwendig, auch die Rolle der Kommunen in den Blick zu nehmen, die für die Bereitstellung einer hinreichenden pflegerischen Infrastruktur Verantwortung tragen.

Die Kommune ist der Ort, an dem sich der demografische Wandel und die Alterung der Gesellschaft in regional sehr unterschiedlicher Weise zeigen. Daraus folgt, dass die gesundheitliche, medizinische und pflegerische Versorgung neben Aspekten der Verkehrsinfrastruktur, Nahversorgung und des altersgerechten Wohnraums und -umfeldes für die Lebensqualität der (Alten)-Bevölkerung in Städten und Gemeinden noch größere Aufmerksamkeit erhalten muss als bisher.

Aufgrund einer zunehmenden Flexibilisierung und örtlichen Entgrenzung der Erwerbsformen fallen familiäre Hilfestrukturen immer häufiger weg. Darüber hinaus hat vor allem auch die demografische Entwicklung starken Einfluss auf die Reduktion des familiären bzw. informellen Pflegepotentials. Eine dieses Defizit ausgleichende sichere Infrastruktur ist daher zwingend erforderlich. Diese muss auch den fehlenden Einkaufsläden, die Apotheke und auch den Facharzt in den Blick nehmen - all dies sollten Gemeinde sicherstellen können.

Der DEVAP hält es für notwendig, die Verantwortung der Gemeinden zur weiteren Ausgestaltung angemessener Versorgungs- und Hilfestrukturen für alte Menschen mit Unterstützungs- oder Pflegebedarf zu stärken und weiter zu entwickeln. Daher ist es unverzichtbar, die kommunale Verantwortung im Hinblick auf die Sicherstellung der Pflegeinfrastruktur zu erweitern und diese zur Pflichtaufgabe zu machen.

### Zum Hintergrund/Problemaufriss:

Die **pflegerische Versorgung** der Bevölkerung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe (§ 8 I SGB XI).

Die Sicherstellung der pflegerischen Infrastruktur weist der Gesetzgeber in § 9 SGB XI den Ländern als Pflichtaufgabe zu; gemeinsam mit Kommunen und Pflegekassen sollen sie die notwendige Versorgung und Betreuung gewährleisten. Dies wird bisher jedoch unzureichend umgesetzt. Seit Einführung der Pflegeversicherung haben sich die kommunalen Ebenen vielmehr aus der Verantwortung zurückgezogen.

Städte und Gemeinden als Lebensorte und gleichzeitig kleinste politische Einheit müssen eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung pflege- und altersgerechter Strukturen vor Ort bekommen. Im Rahmen des Länderfinanzausgleiches müssen die Länder hier besser ausgestattet werden, um die Städte und Gemeinden dann ihrerseits entsprechend auszustatten.

Der DEVAP kritisiert seit Jahren, dass Altenpolitik und Pflegepolitik nur nebeneinander agieren, mit gravierenden Auswirkungen für die lokale Versorgungslage alter und pflegebedürftiger Menschen - es muss endlich ein vernetztes Handeln geben.

**Altenpolitik** ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Entsprechend ihrem Auftrag zur Daseinsvorsorge (Art. 28 Abs 2 GG) haben Kommunen die Pflicht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Sie müssen finanziell entsprechend ausgestattet und rechtlich gestärkt werden, um diesen Auftrag auch ausreichend wahrnehmen zu können.

Für den DEVAP gehört die Altenpolitik zu den gesetzlich festzuschreibenden Pflichtaufgaben einer Kommune und nicht zu den „freiwilligen“ Aufgaben. Allgemein beschränken sich die gesetzlich festgelegten kommunalen Pflichtaufgaben im Hinblick auf alte Menschen auf die Hilfen zur Pflege (§ 63 SGB XII) als Sozialleistung und die Grundsicherung im Alter (§ 41 ff. SGB XII). Im Altenhilfeparagraf 71 des SGB XII hat der Gesetzgeber lediglich „Soll“-Bestimmungen ausgeführt, die deshalb weitgehend unverbindlich interpretiert werden. Damit wird die Wirksamkeit des Paragrafen unmöglich und das politische Ziel nicht erreicht.

Im 7. Altenbericht der Bundesregierung werden die Konsequenzen für alte und pflegebedürftige Menschen durch nebeneinander agierende Zuständigkeiten und Akteure in Ländern, Städten und Gemeinden ausführlich analysiert und kritisiert. Die Expertenkommission kommt zum Schluss, dass von der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alte, kranke oder pflegebedürftige Menschen in den Regionen nicht die Rede sein kann. Sie empfiehlt – wie auch der DEVAP – entsprechende Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Ebenen erheblich zu erweitern und die Altenhilfe im Pflichtenkatalog der Kommunen zu verankern.

#### **Für die vernetzende Betrachtung der Altenhilfe und der bestehenden pflegerischen Infrastruktur in Ländern und Kommunen stellt der DEVAP fest:**

- Weil der Sicherstellungsauftrag für die pflegerische Versorgung durch den Gesetzgeber den Pflegekassen (§ 12 SGB XI) übertragen wurde, spielen die Kommunen eine eher randständige Rolle in der örtlichen Pflegepolitik.
- Pflegekassen verfügen jedoch aufgrund ihrer Organisationsformen nicht über die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich der regionalen, kommunalen Unterschiede und Infrastrukturen.
- Auch durch Ausdünnung und Zentralisierung ist das Filial- bzw. Geschäftsstellennetz der Kranken- und Pflegekassen erheblich geschrumpft. Parallel sind ihnen damit die ggf. vorhandenen regionalen Infrastrukturkenntnisse weitgehend verloren gegangen, wie sie für einen verantwortlichen Umfang mit dem Sicherstellungsauftrag erforderlich sind.
- Die Pflegestärkungsgesetze haben in den Ländern noch keine strukturfördernden Anreize auslösen können.

- Pflege erfolgt nicht nur über die Leistungen des SGB XI, sondern weiterhin auch immer noch überwiegend hochgradig informell sowie mit Hilfe der jeweiligen sozialräumlichen Arrangements (pflegende Angehörige, Nachbarschaftshilfe und auch der Pflegedienst).
- Pflegende Angehörige benötigen zum Erhalt ihrer Pflegebereitschaft wohnortnahe, d. h. kommunal ausgerichtete Unterstützungsstrukturen. Dazu gehören insbesondere die kontinuierliche, auch zugehende psychosoziale Beratung und Begleitung.
- Es muss eine verstärkte Ausrichtung auf Entlastungsmöglichkeiten geben, Kostenträger können die Möglichkeiten, die sich aus §39 SGB XI ergeben, nicht ausreichend nutzen.
- Immer noch bestimmen die lokalen Angebotsstrukturen die Versorgungsformen und nicht umgekehrt.
- Es existiert seit längerem eine Über-, Unter- und Fehlversorgung durch nicht aufeinander abgestimmte Angebote für pflege- bzw. hilfebedürftige alte Menschen mit allgemeinem Unterstützungsbedarf. Dies darf als Indikator dafür gewertet werden, dass es an ergänzenden, integrierten und vernetzten Gesamtkonzepten fehlt.

**In der Zusammenschau der Entwicklung der kommunalen Altenpolitik und in der Pflege hält der DEVAP folgende Reformschritte für geboten und notwendig:**

1. Der am örtlichen Bedarf zu orientierende Ausbau der Infrastruktur an Hilfen und Angeboten für alte und pflegebedürftige Menschen erfordert es, die Altenhilfe- und Infrastrukturplanung künftig zur kommunalen Pflichtaufgabe zu machen. § 71 SGB XII muss entsprechend zu einer zwingenden Regelung umformuliert werden („Muss-Regelung“).
2. Methodisch ist eine bedarfs- und wirkungsorientierte Infrastruktursicherung und Weiterentwicklung der kommunalen Ebenen notwendig, die in ein alten- bzw. seniorenpolitisches Gesamtkonzept eingebettet sein muss. Dieses Konzept muss unter Einbeziehung der Akteure der Pflege entwickelt werden.
3. Lokal notwendige Angebote der Altenarbeit, zu denen künftig insbesondere ein generationengerechtes Quartiersmanagement gehören muss, sind angemessen und verbindlich zu fördern - investiv und infrastrukturell. Quartiersmanagement soll auf Alle ausgerichtet sein und die Diversität der Menschen berücksichtigen.
4. Da in vielen Kommunen finanzielle Ressourcen für die Wahrnehmung dieser Aufgaben fehlen, sind sie vom Bund entsprechend auszustatten. Dazu gehört auch die Entlastung Pflegebedürftiger von Investitionsaufwendungen für Pflegeversicherungsleistungen (§ 82 II SGB XI).
5. Neben der Weiterentwicklung notwendiger Angebote der Altenarbeit, wie Beratungs-, Selbstorganisations-, Engagement- und weiterer lokaler Unterstützungsstrukturen, gilt es, Vernetzung in Sozialräumen auch unter Einbeziehung der professionellen Pflegeangebote auszubauen.
6. Als Orientierung für die Umsetzung sollte ein neues Verständnis von Subsidiarität dienen, das das Risiko der Pflegebedürftigkeit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe sieht.
7. Den Kommunen müssen in diesem Kontext die initiiierende, steuernde, moderierende und koordinierende Rolle übernehmen.
8. Der DEVAP erwartet, dass die Forderung der Sachverständigenkommission zum 7. Altenbericht nach einem Leitgesetz zur Stärkung einer Politik für und mit alten Menschen ernst genommen und unterstützt wird. Gerne beteiligt sich der DEVAP an dieser Arbeit.

Der **Deutsche Evangelische Verband für Altenarbeit und Pflege (DEVAP) e.V.** setzt sich seit über 80 Jahren für die Belange der Altenhilfe in Deutschland ein. Als Bundesfachverband im Verbund der Diakonie vertritt der DEVAP unmittelbar und mittelbar ca. 1.950 stationäre Einrichtungen der Altenhilfe mit 176.000 Plätzen sowie über 1.400 ambulante gesundheits- und sozialpflegerische Dienste. Darüber hinaus sind zahlreiche Altenpflegeschulen und Einrichtungen der gemeinwesenorientierten Altenarbeit im Verband organisiert.

Kontakt:

Deutscher Evangelischer Verband für Altenarbeit und Pflege

Imme Lanz, Referentin, T +493083001265, lanz@devap.de

Stand: 16.11.2018