

# Unterstützende Rahmenbedingungen für pflegende Angehörige

## Wege hin zu einer angehörigebewussten Kommune

### Einleitung

Der demografische Wandel führt zu einer deutlichen Zunahme der Pflegebedürftigkeit in Deutschland. Dies birgt große gesellschaftliche und finanzielle Herausforderungen, denen sich die Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen stellen müssen. In finanzieller Hinsicht betrifft diese Entwicklung jene Kommunen besonders, welche direkt durch die wachsenden Kosten der Hilfe zur Pflege belastet werden. Dabei ist der in diesem Zusammenhang postulierte Grundsatz „ambulant vor stationär“ keineswegs nur ein politisches Ziel zur Kostenreduktion. In erster Linie ist der möglichst lange Verbleib in der eigenen Häuslichkeit auch der Wunsch eines Großteils der Pflegebedürftigen. Eine Schlüsselposition nehmen hierbei die pflegenden Angehörigen mit ihrer Unterstützung der zu Pflegenden ein. Bei der Hilfe für pflegende Angehörige rücken zunehmend die Kommunen mit ihrer Fähigkeit zu bürger- und wohnortnahen Konzepten als Akteure in den Mittelpunkt. Die Ergebnisse einer nun vorliegenden Studie zeigen auf der Grundlage der nordrhein-westfälischen Rahmenbedingungen auf, wie in einer Kommune Angehörigebewusstsein gestaltet und gestärkt werden kann.

### Situation von pflegenden Angehörigen

Pflegende Angehörige sind die tragende Säule der Pflege in Deutschland. Laut Statistischem Bundesamt werden zwei Drittel der bundesweit derzeit etwa 2,9 Mio. Pflegebedürftigen zu Hause versorgt.<sup>1</sup> Dabei sind Menschen, die Angehörige pflegen, in besonderem Maße auf Entlastungsangebote und ein unterstützendes Umfeld angewiesen, um ihrer Aufgabe langfristig und bei guter (psychischer und physischer) Gesundheit gerecht werden zu können. Beispiele von Entlastungsmöglichkeiten sind dabei Angebote der Beratung, Kurzzeitpflegeplätze oder Selbsthilfegruppen. Zudem haben sich durch sich wandelnde gesellschaftliche Rahmenbedingungen wie eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen, ein späteres Renteneintrittsalter und berufliche Mobilitätsanforderungen stark wachsende Vereinbarkeitskonflikte zwischen Pflege und Beruf ergeben. Erwerbstätig pflegende Angehörige sind dementsprechend eine besonders wichtige Zielgruppe für Hilfestellungen, um eine Reduzierung oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit zu ver-

Von Janina Blome, Münster

hindern. Neben dem so deutlich steigenden Armutsrisiko für die pflegenden Angehörigen ergeben sich indirekte Wirkungen auf die kommunale Einnahmesituation durch geminderte Einkommenssteuereinkommen bzw. erhöhte Leistungsverpflichtungen durch steigende Transferzahlungen und zudem eine mögliche Verschärfung des Fachkräftemangels.

### Kommunen im Fokus

Für eine erfolgreiche Unterstützung pflegender Angehöriger haben sich lokale Unterstützungs- und Entlastungskonzepte als wesentlicher Faktor herauskristallisiert. Somit ist die kommunale Ebene als entscheidender Gestalter der lokalen Daseinsvorsorge in den Fokus gerückt. Mit dem dritten Pflegestärkungsgesetz<sup>2</sup> auf Bundesebene ebenso wie vermehrt auch durch Landesgesetzgebung haben die Kreise und die kreisfreien Städte entsprechend eine größere Verantwortung in der Beratung, teilweise auch in der tiefergehenden Planung und Steuerung der Angebote vor Ort erhalten. Ziel ist es, für die Pflegebedürftigen sowie für ihre Angehörigen die passenden Angebote möglichst wohnortnah vorzuhalten. Dabei können die Kommunen die bestehenden Strukturen innerhalb ihres Gebietes und mögliche Versorgungslücken am besten einschätzen. Diese Anforderungen müssen von den Kommunen allerdings im Zusammenspiel mit der Vielzahl von Akteuren der Pflegelandschaft vor Ort bewältigt werden: den Pflegekassen, den privat-gewerblichen und freien Trägern ebenso wie der Zivilgesellschaft.

Ein Beispiel für mehr kommunale Aufgabenverantwortung bei der Unterstützung pflegender Angehöriger stellt das 2014 in Nordrhein-Westfalen verabschiedete Alten- und Pflegegesetz<sup>3</sup> dar. So sind pflegende Angehörige bei der Gestaltung der Versorgungsstruktur besonders zu berücksichtigen. Sie sind in ihrer eigenen Rolle anzuerkennen, in Planung und Umsetzung strukturell einzubinden und zu unterstützen (§ 1 (3) APG NRW). Angehörige sind trägerunabhängig über die Ansprüche und Unterstützungsmöglichkeiten entsprechend ihrer individuellen Bedarfe zu beraten (§6 APG NRW). Im Besonderen sind die Kreise und kreisfreien Städte ver-

pflichtet, für ein bedarfsgerechtes Angebot an Unterstützungsleistungen für pflegende Angehörige zu sorgen (§ 17 (1) APG NRW). Dieses Angebot soll insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen, Rechtsinformationen und Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch umfassen und im Rahmen der Gestaltung der Pflege- und Betreuungsangebote, die die Pflege durch Angehörige ergänzen, sollen die Bedarfe der pflegenden Angehörigen berücksichtigt werden (§ 17 (2) APG NRW).

### Stärkung des kommunalen Bewusstseins

Wenngleich bereits einige Kreise und kreisfreie Städte das Thema unterstützende Rahmenbedingungen für pflegende Angehörige als wesentliche Aufgabe erkannt haben, sind noch große Unterschiede im Engagement erkennbar. Zudem ist noch nicht eindeutig bestimmt, welche Angebote in besonderem Maße das Angehörigebewusstsein einer Kommune steigern können bzw. wie die Kommunen die ihnen zugeordneten Steuerungspotenziale besonders effektiv nutzen können. Genau hier hat das Projekt „Regional differenzierte Analyse von unterstützenden Rahmenbedingungen für pflegende Angehörige in NRW und ihrer Entstehungszusammenhänge“ des Forschungszentrums Familienbewusste Personalpolitik (FFP, Forschungsschwerpunkt an der Evangelischen Hochschule RWL) angesetzt. Dieses wurde im Rahmen des Landesförderplans Alter und Pflege 2016-2017 gefördert.

Zentral im Projekt war die Identifizierung jener Faktoren und Maßnahmen der Kreise und kreisfreien Städte, die eine gute Versorgung von pflegenden Angehörigen im Zusammenspiel aller Akteure vor Ort sicherstellen. Auf der Grundlage dieser herausgearbeiteten Gelingensfaktoren wurden zudem drei Vergleichsinstrumente entwickelt, die den Verantwortlichen in einer

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt (2017): Pflegestatistik 2015. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse. Online abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlandergebnisse.html>.

<sup>2</sup> Drittes Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Drittes Pflegestärkungsgesetz – PSG III), in Kraft getreten am 1.1.2017.

<sup>3</sup> Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegegesetzes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen – APG NRW), in Kraft getreten am 16.10.2014.

Abb. 1: Bausteine

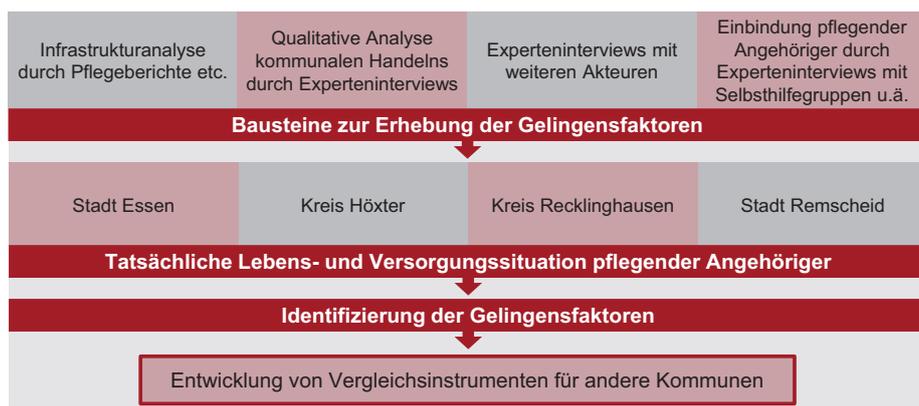


Abb. 2: Rahmenbedingungen



Kommune eine Einordnung des bisher bestehenden Angebots von Unterstützungsmöglichkeiten für pflegende Angehörige und mögliche Verbesserungsansätze aufzeigen können.

**Vorgehen der Studie**

Zur Ermittlung der Gelingensfaktoren wurden vier Modellkommunen in Nordrhein-Westfalen untersucht: die Kreise Höxter und Recklinghausen ebenso wie die kreisfreien Städte Essen und Remscheid. Die Auswahl der Modellkommunen erfolgte dabei in einem mehrstufigen Verfahren, wobei Grundlage die Recherche zum vorhandenen Angebot auf kommunaler Ebene zum Thema pflegende Angehörige war. Ebenfalls wurden die Unterschiede möglicher Modellkommunen in Bezug auf städtische bzw. ländliche Prägung, Einwohnerzahl sowie weitere sozioökonomische Merkmale berücksichtigt. Die Erhebung der Gelingensfaktoren in den Modellkommunen erfolgte mit Hilfe von vier Bausteinen (siehe Abb. 1).

**Gelingensfaktoren**

Bei der Identifikation der Gelingensfaktoren wurden drei Einflussfaktoren herausgearbeitet, die auf das Angehörigenbewusstsein einer Kommune einwirken (siehe Abb. 2):

- existenzielle Grundlage: Problembewusstsein und Engagement,

- Rahmenbedingungen: Gesetzgebung und Wohlfahrtsmarkt,
- kommunale Aufgaben: Beratung, Vernetzung und Information & Öffentlichkeitsarbeit.

Existenzielle Grundlage allen Handelns ist in jeder Kommune das Problembewusstsein und Engagement für die Thematik „Pflegerische Angehörige“ der handelnden Personen auf allen Ebenen (Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, weitere Pflegeakteure und Zivilgesellschaft). Nur unter diesen Voraussetzungen können Maßnahmen für ein erhöhtes Angehörigenbewusstsein in Gang gesetzt werden.

Zu den Rahmenbedingungen gehören die Auswirkungen der Bundes- und Landesgesetzgebung sowie das vorhandene Angebot auf dem Wohlfahrtsmarkt, worauf die Kommunen gar keinen oder nur geringen Einfluss haben. Z. B. ist nach wie vor unklar, zu welchem Grad die Unterstützung von pflegenden Angehörigen einerseits bei den Pflegekassen liegt, zumal sich letztere zunehmend aus der persönlichen Pflegeberatung vor Ort zurückziehen. Des Weiteren sind die teilweise nicht ausreichenden Leistungen der Pflegeversicherung zu nennen, die außerdem bei der Inanspruchnahme mit einem hohen bürokratischen Aufwand für die pflegenden Angehörigen verbunden sind. Zentral sind auch mögliche Be-

schränkungen der Pflegelandschaft, nicht zuletzt durch den Fachkräftemangel im Bereich der Pflege, die zu einem ungenügenden Entlastungsangebot durch ambulante Pflegedienste oder Tages- bzw. Kurzzeitpflege führen können. Ein zentraler Punkt liegt natürlich zudem in der finanziellen Situation der Kommune, die möglicherweise ein Engagement in den nun folgenden kommunal beeinflussbaren Punkten massiv einschränkt.

Eine angehörigebewusste Kommune baut auf den drei Säulen Beratung, Vernetzung und Information & Öffentlichkeitsarbeit auf (siehe Abb. 3). Die Beratung der Kommune sollte idealerweise erreichbar, individuell, produktiv, hochwertig und offensiv ausgerichtet sein. Ein besonderes Augenmerk in der Beratung muss dabei auf den Punkt der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf gelegt werden, um pflegende Angehörige insbesondere bei dieser Herausforderung zu unterstützen.

Im Rahmen der Vernetzung ist die Kommune als Vermittlerin zwischen staatlichen Institutionen, marktwirtschaftlich arbeitenden Institutionen und dem zivilgesellschaftlichen Sektor gefordert, um als „Hilfe aus einer Hand“ im „Dschungel der Angebote“ zu agieren.

Letztendlich ist auch eine offensive und regelmäßige Informations- und Öffentlichkeitsarbeit durch die Kommune nötig. Diese sollte Angebote und Informationen für pflegende Angehörige transparent und erreichbar machen. Ziel sollte zudem sein, dass eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit beim Thema pflegende Angehörige erreicht wird.

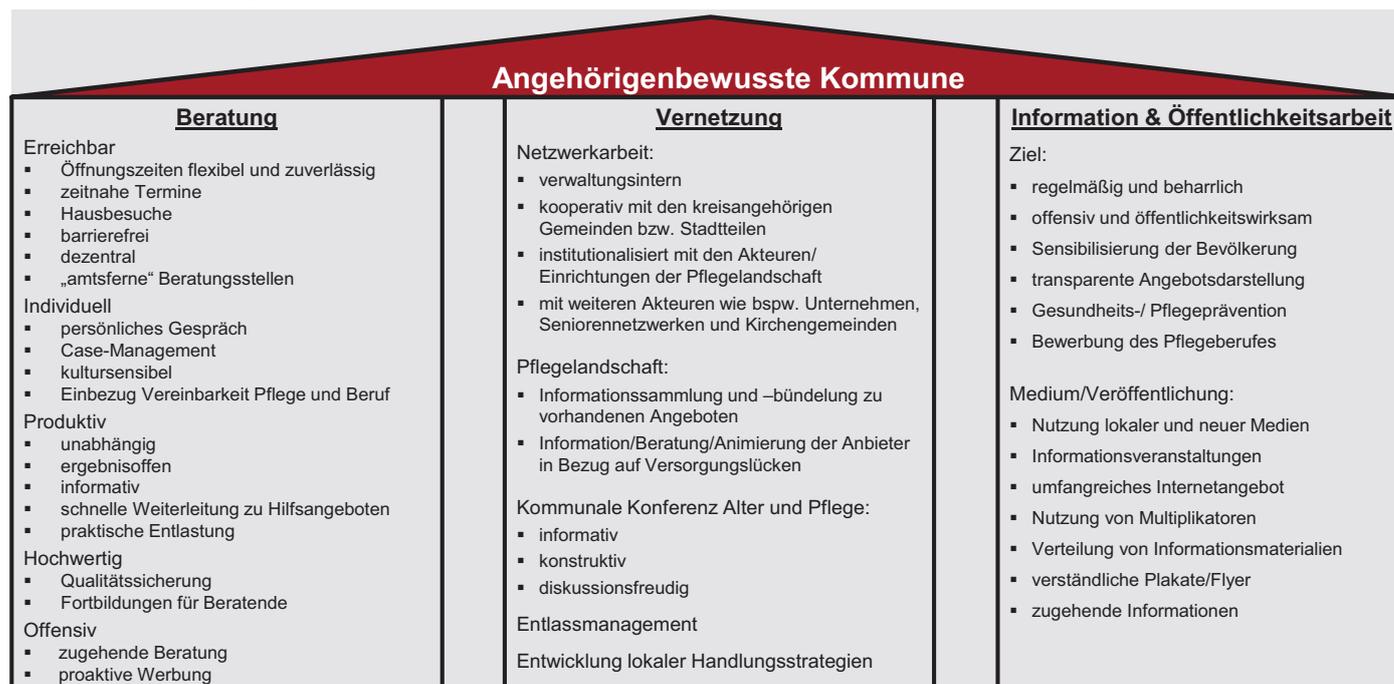
Die verschiedenen Punkte der drei Säulen sind dabei eng miteinander verbunden und bauen positiv aufeinander auf. Als Beispiel sei hier genannt, dass durch die Netzwerkarbeit mit weiteren Akteuren der Pflegelandschaft umfassende Informationen zum Entlastungsangebot leichter zusammengetragen werden können und die Öffentlichkeitsarbeit somit transparenter gestaltet werden kann. Zugleich wird es so auch in der konkreten kommunalen Beratung möglich, deutlich produktiver zu arbeiten.

**Spezielle Herausforderungen für die Kreise**

Die Studie anhand der vier strukturell sehr unterschiedlichen Modellkommunen zeigt, dass die Wichtigkeit der Aspekte in den Säulen in jeder Kommune verschieden ist. Dabei lassen sich zwei Punkte herausgreifen, die besonders für Kreise von entscheidender Bedeutung sind.

Zum einen ist eine gut funktionierende Kooperation und Netzwerkarbeit mit den kreisangehörigen Gemeinden ein sehr

Abb. 3: Drei Säulen der angehörigebewussten Kommune



wichtiger Aspekt. Dies erklärt sich daraus, dass viele Unterstützungsangebote – nicht zuletzt im Bereich der Quartiersarbeit – vor allem von den kreisangehörigen Gemeinden geleistet werden können. Zudem besitzen diese oftmals einen Informationsvorsprung in Bezug auf das örtlich vorzufindende Unterstützungsangebot und können somit Versorgungslücken schneller erkennen.

Zum anderen stellt sich besonders in dünn besiedelten Kreisen die große Herausforderung, die Erreichbarkeit der Beratungs- und Entlastungsmöglichkeiten sicherzustellen. Dabei ist auf eine gleichmäßige Verteilung von Angeboten über die gesamte Fläche des Kreises zu achten, was eine Information und Animierung der Pflegeakteure in besonderem Maße erfordert. Zudem muss durch entsprechende Angebote des ÖPNV die Erreichbarkeit unterstützt werden.

### Vergleichsinstrumente<sup>4</sup>

Mit Hilfe der genannten Gelingensfaktoren wurden drei Vergleichsinstrumente entwickelt. Diese ermöglichen sowohl niedrigschwellige als auch differenzierte Analysen für die verschiedenartigen Kommunen, um die tatsächliche Lebens- und Versorgungssituation pflegender Angehöriger zu beschreiben und wirkungsvolle (kleine wie große) Schritte hin zu mehr Angehörigebewusstsein deutlich zu machen.

Der Lebensweltansatz<sup>5</sup> als erstes Instrument stellt den Hilfe suchenden pflegenden Angehörigen als Adressaten in den Mittelpunkt und orientiert sich an dessen Lebenswelten. Somit lässt sich praxisnah und auf verschiedenartige Fälle darstellen, wo

Ansatzpunkte des Angehörigebewusstseins in einer Kommune liegen bzw. liegen könnten.

Die Checkliste „Unsere Kommune wird angehörigebewusster!“ als zweites Instrument kann den Verantwortlichen in einer Kommune einen Überblick über das in ihrem Verantwortungsbereich bereits vorhandene sowie noch ausbaufähige Angebot in Bezug auf pflegende Angehörige geben.

Das dritte Instrument besteht in einer mehrstufigen, tiefgreifenden und individuellen Analyse des Angehörigebewusstseins in der jeweiligen Kommune. Dafür erfolgt als erstes eine Bestandsaufnahme der Grunddaten der Kommune sowie der Pflegelandschaft. In einem zweiten Schritt wird das bisherige kommunale Leistungsangebot für pflegende Angehörige mit Hilfe der bereits erklärten Checkliste abgebildet. Folgend wird in einem dritten Schritt durch Experteninterviews eine tiefergehende Analyse der Ist-Situation durchgeführt. Abschließend werden in einem vierten Schritt passgenaue Verbesserungsvorschläge und Handlungskonzepte für die jeweilige Kommune erstellt.

### Schlussfolgerungen

Das Thema Pflege ist ebenso wie die damit verknüpfte Unterstützung pflegender Angehöriger bereits heute eine zentrale gesamtgesellschaftliche Herausforderung und wird in ihrer Bedeutung weiter zunehmen. Dabei sind selbstverständlich weitere Anstrengungen von Bund und Ländern nötig, um die Rahmenbedingungen für pflegende Angehörige zu verbessern.

Doch die Studie macht deutlich, dass auf der kommunalen Ebene trotz der genannten

Einschränkungen eine Reihe von Möglichkeiten existiert, um pflegende Angehörige gut und erfolgreich zu unterstützen. Schon kleine Schritte können dabei das Angehörigebewusstsein merklich stärken, besonders, weil vielfach positive Wechselwirkungen der Gelingensfaktoren feststellbar sind.

Zudem lassen sich bereits heute in vielen Kommunen gute Ideen und Lösungsansätze in Bezug auf diese Thematik finden. Umso wichtiger ist für eine wirksame Unterstützung von pflegenden Angehörigen daher ein Wissenstransfer zwischen den Kommunen, um bestehende kommunale Best-Practice-Beispiele möglichst weit zu verbreiten. □

Janina Blome, Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik, Münster

<sup>4</sup> Nähere Informationen zu den Vergleichsinstrumenten können unter [sabrina.benighaus@ffp.de](mailto:sabrina.benighaus@ffp.de) bzw. [janina.blome@ffp.de](mailto:janina.blome@ffp.de) angefragt werden.

<sup>5</sup> Lebensweltansatz („Setting-Ansatz“) – Leitbegriff aus der Gesundheitsförderung: Der Lebensweltansatz beschreibt individuell die Alltagsaufenthalte von Menschen sowie deren Auswirkungen auf ihre Gesundheit. Beispielsweise durch regionale Zusammenhänge (wie in einer Kommune) oder durch gleiche Lebenslagen (wie die, der pflegenden Angehörigen). Für weitere Information: *Baric, L. & Conrad, G.*, Gesundheitsförderung in Settings, Gamburg 1999.