

TMSAGFF
Referat 24

Donnerstag, 7. Juli 2022

Stellungnahme zum Thüringer Verordnungsentwurf über die Anerkennung und Förderung von Angeboten zur Unterstützung Pflegebedürftiger im Alltag (ThürAUPAVO)

- Betrifft die Verordnung als solche:** Der Verordnungsentwurf trägt einer subsidiär orientierten Pflegepolitik Rechnung, die in den Kommunen eine adäquate Sorgeskultur, eine differenzierte Versorgung und humanen Pflegesettings etablieren will. Dieser Geist, dass es um eine adäquate, humane Pflegekultur geht, sollte im Duktus den Verordnungsentwurf bestimmen. D. h. die Verordnung soll im Grundgedanken einen Ermöglichungscharakter widerspiegeln, unbürokratisch und explizit vom Willen der Pflegebedürftigen getragen sein und nicht vordergründig, weil häusliche Pflege einen stationären Aufenthalt verhindert, auf Einsparungspotentiale rekurrieren. Von dieser Philosophie ist der Verordnungsentwurf **nicht** geprägt. Eine Präambel sollte diesen Zusammenhang – es geht um eine adäquate, humane Pflegekultur – darstellen.
- Betrifft die Verordnung als solche:** Der Verordnungsentwurf ist kohärent zum „Landesprogramm für das solidarische Zusammenleben der Generationen“, das subsidiäre Akzente im vorpflegerischen Bereich setzt, zum Modell von Dorfkümmerern, zu AGATHE sowie zur Landesgesundheitskonferenz, die Gesundheit und Prävention im Quartier fördern will.
Diese Affinitäten, die für zu Hause Gepflegte sowie deren Angehörige im Sinne eines Pflegemix` essentiell sind, sollten im Verordnungsentwurf sowie seiner Begründung explizit zum Ausdruck kommen und genannt werden. D. h., es geht nicht nur um eine isolierte Inanspruchnahme einer Leistung, sondern um ein individuellen Bedürfnissen entsprechendes (Ver)Sorgesetting am Lebensort für Hilfe- und Pflegebedürftige.
Wichtig erscheinen solche Bezüge, weil die isolierte Inanspruchnahme einer Leistung von 125,-Euro keine wirklich existentielle Entlastung etwa für pflegende Angehörige bewirkt. Sie erscheint uns auch deshalb wichtig, weil etwa Dorfkümmerer und Agathe-Leute durchaus eine koordinierende und unterstützende Funktion zur Etablierung von Nachbarschaftshilfen haben könnten.

3. **Betrifft § 2 als solchen:** Angebote zur Unterstützung pflegebedürftiger Menschen. Diese Angebote zur individuellen Betreuung und Entlastungen halten wir für essentiell und zentral. Genaugenommen müssten in der Überschrift sowie in Punkt (1) die pflegenden Angehörigen mit genannt werden, weil es explizit auch um deren Unterstützung geht. Die zwar üblichen Begriffe „Hilfspersonenkreis“ und „anerkannte Hilfsperson“ sind u. E. missverständlich und diskriminierungsanfällig. Es geht um „helfende Personen oder noch besser: um „helfende Menschen“. Dieser Rekurs auf eine lebensnahe Sprache, die den Duktus des Bürokratischen vermeidet, ist für die Philosophie des Verordnungsentwurfes nicht unwichtig. Man würde bei Großeltern, die ihre Enkel betreuen, auch nicht von Hilfspersonen sprechen.
4. **Betrifft § 2 (2):** Inwiefern Angebote zur Unterstützung digital erbracht werden können, ist uns nicht klar. Auch die Begründung des Verordnungsentwurfes wird hier u. E. nicht genügend deutlich.
Es wird durchaus gerade mit Blick auf die Corona-Erfahrungen die Chance und Notwendigkeit digitaler Unterstützung von Pflegebedürftigen geben. Inwiefern sie durch Ehrenamtliche erbracht werden kann, wird aber kaum deutlich.
Auch die Befähigung im Umgang mit digitalen Geräten und Anwendungen wäre Voraussetzung zur Nutzung solcher Angebote. Man muss unterstellen, dass nur ein Bruchteil der Pflegebedürftigen, zumal wenn sie an Demenz erkrankt sind, Nutzer von digitalen Endgeräten sind.
5. **Betrifft § 3:** Die Angebote zur Unterstützung von Pflegebedürftigen sollen im Grundsatz von Ehrenamtlichen erbracht werden. Vor diesem Hintergrund erscheinen uns die im § 3 genannten Anerkennungs- und Verfahrensvoraussetzungen vergleichsweise hoch, zumal viele Unterstützungsangebote den Charakter von Alltagsleistungen haben (das Ausräumen einer Spülmaschine, das Aufhängen von Wäsche u. dgl.).
Dass die Angebote in besonderen Fällen, die im Verordnungsentwurf nicht definiert werden, auch durch sozialversicherungspflichtig oder geringfügig Beschäftigte realisiert werden können (§ 2 (6)), die allerdings – bei gleichen Tätigkeiten – andere Qualifizierungsvoraussetzungen haben müssen (§ 6 (3)), erscheint kaum kohärent. In der Vergangenheit hat es die Tendenz befördert, den Niedriglohnssektor mit gering qualifizierten Betreuungs- und Hilfskräften in der Pflege zu stärken.
6. **Betrifft § 3 und 4 als solchen:** Die Verordnung sollte in dem Anerkennungsverfahren nicht einfach Voraussetzungenormen benennen, die für Leistungsempfänger, für Ehrenamtliche und Nachbar*innen Barrieren darstellen können, sondern grundsätzlich vom Selbstbestimmungsrecht von Pflegebedürftigen und von der Wahlfreiheit einer Leistung ausgehen.
Dabei sollten Nachbarschaftshilfen prioritär gefördert und bekannt gemacht werden. Bei ihnen kann man am wenigsten Mitnahmeeffekte unterstellen. D. h., die Hilfe erfolgt unmittelbar und fließt am wenigsten in Verwaltungs- und Verfahrensstrukturen.
Diese prioritäre Förderung von Nachbarschaftshilfen und Unterstützungsangeboten erscheint angesichts der vergleichsweise geringen Inanspruchnahme dieser Leistungen vor allem im ländlichen Raum geboten. Dort existieren helfende Nachbarschaften, deren sozialen Bindewirkungen auch durch Anreizsysteme gefördert werden sollten.

7. **Betrifft § 4 als solchen:** Im Grundsätzlichen begrüßen wir den neuen Verordnungsentwurf und insbesondere § 4. Er ist, was die Förderung von Nachbarschaftshilfen betrifft, überfällig.
Zentral ist, dass die nachbarschaftliche Hilfe als Angebot zur Unterstützung von Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen anerkannt werden kann.
Diese besondere Förderung des nachbarschaftlichen Engagements wird seit vielen Jahren von Wissenschaftler*innen und Verbänden gefordert. Im Siebten Altenbericht heißt es bereits im Jahr 2016, dass im Kontext des Ausbaus von Sorgestrukturen das Zusammenwirken von Familien und nachbarschaftlichen bzw. freundschaftlichen Netzwerken im Mittelpunkt stehen müsse. Bei der Ermittlung und Gewährung eines Hilfe- resp. Pflegebedarfes erfordert das, so heißt es weiter, die stärkere Einbindung der informellen Unterstützungssysteme, also der Angehörigen, der Nachbar*innen und Freund*innen (Siebter Altenbericht, S. 23).
8. **Betrifft § 4:** Wir begrüßen, dass die Barrieren zur Inanspruchnahme von Nachbarschaftshilfen (§ 4) vergleichsweise gering erscheinen. Dennoch ist der Verordnungsentwurf, die Anerkennungsprozeduren sowie auch das Verfahren zur Inanspruchnahme von Nachbarschaftshilfen kompliziert, zumal er implizit Implikationen enthält, die Missbrauch unterstellen. Auf Nachbar*innen, die sich gegenüber pflegebedürftigen Nachbar*innen engagieren wollen, dürften alle in § 4 (4) genannten Punkte eher abschreckend wirken.
Daraufhin sollte der Verordnungsentwurf, zumal es um die Inanspruchnahme von im Charakter niedrigschwelligen Angeboten und Leistungen geht, geprüft werden. Sollten Vereinfachungen in einer Verordnung nicht möglich oder praktikabel sein, sollten Pflegekassen, Kommunen, Pflegestützpunkte, Dienstleister darauf verpflichtet werden, entsprechende Informationsmaterialien zur Verfügung zu stellen.
9. **Betrifft § 4 (2) Punkt 6.:** Nachbarschaftshilfe soll dann ausgeschlossen sein, wenn die leistungserbringende Person mit der leistungsempfangenden Person in häuslicher Gemeinschaft lebt, es sei denn, dass zwischen beiden kein besonderes Vertrauensverhältnis besteht.
Hintergrund einer solchen Norm ist wahrscheinlich die Unterstellung des Leistungsmisbrauchs zwischen Personen, die einander vertraut verbunden sind. Diese dem Anschein nach widersinnige Norm wird durch die Annahme erhärtet, dass Leistungsmisbrauch gerade zwischen Personen zu unterstellen ist, zwischen denen es kein Vertrauensverhältnis gibt. Insofern wäre gerade bei Nachbarschaftsbeziehung ein Vertrauensverhältnis geradezu Voraussetzung zur Erbringung einer Leistung. Vor dem Hintergrund, dass das WTHG genau solche Wohnformen fördern will, wäre das Ausschlusskriterium eines Vertrauensverhältnisses zu prüfen.
10. **Betrifft § 4 (3):** Diskutiert wurde und wird, ob die helfende Person tatsächlich volljährig sein muss. In Bayern und Niedersachsen gilt eine Altersgrenze ab 16. Jahre. Dort wird das nachbarschaftliche Engagement damit verknüpft, bei jüngeren Menschen einen Bezug zu sozialen Berufen herzustellen.
11. **Betrifft § 4 (6):** Hier wird unterstellt, dass eine Beratung von Nachbarschaftshelfer*innen durch Pflegestützpunkte und Freiwilligenagenturen

erfolgen könnte. Das erscheint unrealistisch. Erstens gibt es nur in den wenigsten Landkreisen Pflegestützpunkte und Freiwilligenagenturen, zweitens kann die Entfernung von Gemeinden zu den genannten Einrichtungen erheblich und einige dutzende Kilometer betragen, drittens kämen natürlich auch andere Einrichtungen wie Seniorenbüros für diese Beratung in Frage.

12. **Betrifft § 5:** Es ist sicherzustellen, dass neben Berufsabschlüssen auch Weiterbildungen mit staatlicher Anerkennung wie die Seniorenassistenten den Fachkraftstatus erhalten.

13. **Betrifft § 6:** Die Schulungsdauer von ehrenamtlichen Helfer*innen erscheint zu lang und als Barriere. Das erscheint gerade bei vergleichsweise bildungsfernen Menschen, die sehr wohl eine qualifizierte Hilfe und Unterstützung leisten können, Engagement auch zu verhindern. Wir sehen da durchaus ein Dilemma. Es geht einerseits um ein bestimmtes Maß an Standards und Qualität bei der Hilfe und Unterstützung von Pflegebedürftigen. Solche Standards erscheinen uns in der Pflege wichtig, weil es vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels ernsthafte Bestrebungen gibt, Qualitäts- und Ausbildungsstandards zu senken.
Andererseits sollen gerade jene in einer Nachbarschaft wohnenden Menschen nicht ausgeschlossen werden, die Hilfe geben und leisten wollen, auch wenn sie vergleichsweise gering qualifiziert sind. Entscheidend ist hier eben nicht die Ausbildungsnorm, sondern ein Vertrauensverhältnis zwischen den Hilfe in Anspruch Nehmenden und den Hilfe Gebenden. Gerade hier könnte Begleitung und Unterstützung durch Dorfkümmerer oder AGATHE-Leute eine probate Alternative sein als formale Ausbildungsvoraussetzungen.
Die im aktuellen Entwurf geforderten Qualifikationsansprüche erscheinen für die Aufgaben vielfach nicht erforderlich und nicht geeignet, das Ehrenamt wirksam im Pflegebereich zu fördern. Damit eine bedarfsgerechte Versorgung bei Unterstützungsangeboten realistisch zum Tragen kommen kann, sollte bei Ehrenamtlichen statt einer 30-Stunden-Schulung vergleichbare Voraussetzungen wie in der Nachbarschaftshilfe gelten. Für Sozialversicherungspflichtige und geringfügig Beschäftigte sollte statt der 160 Stunden plus 2-wöchigem Praktikum (zweiwöchige Aufenthalte belasten die Pflege und sind eine zusätzliche Hürde!) das bewährte sächsische Prinzip der 40-Stunden-Schulung angewendet werden. Da in Sachsen eine Schulungsstunde 45 Minuten beträgt, wären das 30 Zeitstunden. Aus unserer Sicht geben Basisschulungen den Einstieg, aber fachliche Begleitung während der Tätigkeit einen langfristigen Halt.

14. **Betrifft eine aufzunehmende Norm:** Im Verordnungsentwurf sollte eine Evaluierungsverpflichtung für die Verordnung enthalten sein. Diese Evaluierungsverpflichtung erscheint uns notwendig, um zu prüfen, inwiefern die Angebote in Anspruch genommen werden, Barrieren existieren, Nachbarschaften gefördert werden, Wirkung entfalten, eine tatsächliche Entlastung darstellen und Missbrauch nicht stattfindet.

15. **Betrifft die Verordnung als solche:** Bei der Förderung von ehrenamtlichen und Nachbarschaftshilfen ist u. E. dennoch Folgendes zu bedenken: Das Pflegesystem ist in Deutschland familial orientiert. Stationäre Pflege soll verhindert werden. Das hat zu einer Ausdifferenzierung von Leistungen, zu einer Hybridisierung von Pflegesettings

sowie zur Einbindung von informellen Pflege-, Betreuungs- und Hilfskräften geführt, ohne dass sich die Belastungen der pflegenden Angehörigen verändert hätten. In Teilen handelt es sich um (sich selbst) ausbeutende Verhältnisse. Die Inanspruchnahme von Angeboten zur Unterstützung Pflegebedürftiger, die durch Ehrenamtliche und Nachbarn erbracht werden, kann zwar zu einer tatsächlichen Entlastung von pflegenden Angehörigen führen. Allerdings befestigen sie auch in Teilen die prekären häuslichen Verhältnisse, die sich im Substantiellen durch eine mit 125 Euro vergütete Leistung, die durch Nachbarn erbracht wird, nicht verändern.

Zudem besteht die Gefahr, dass Ehrenamtliche und Nachbar*innen selbst in arbeitsähnliche Verhältnisse kommen und pflegerische Leistungen erbringen, die nicht ihrem Auftrag entsprechen. Das heißt, die Grenzen zwischen professioneller Pflegearbeit, unbezahlter Sorgetätigkeit, nachbarschaftlicher Fürsorge, aufwandsentschädigendem Engagement und niedrig entlohnten Hilfs- und Betreuungstätigkeiten verschwimmen immer mehr.¹

Wie die Untersuchungen von Silke van Dyk und Tine Haubner belegen, sind solche Grenzverschiebungen nicht abstrakt. Sie gehören zur Realität des Pflegealltags von zu Hause Gepflegte und ihren Angehörigen.

Beteiligungsnachweis und Erstellung der Stellungnahme

- Beteiligt wurden am Verfahren der Erstellung der Stellungnahme alle Seniorenbeiräte und Seniorenbeauftragten sowie die Mitglieder des Landesseniorenrates.
 - Die Stellungnahme wurde von Dr. Jan Steinhaußen (Geschäftsstelle Landesseniorenrat) erarbeitet, zusammengestellt und redaktionell betreut.
- Unmittelbar beteiligt waren außerdem Hannelore Hauschild (Vorsitzende Landesseniorenrat), Bernd Lindig (Soziokulturelles Forum der Marie-Seebach-Stiftung), Kerstin John (Landratsamt Schmalkalden-Meinigen), Martin Gebhardt (Geschäftsführer Altenhilfe Diakonie Weimar-Lobenstein) und Robert Nagel (Geschäftsstelle Landesseniorenrat).



Hannelore Hauschild
Vorsitzende Landesseniorenrat



Dr. Jan Steinhaußen
Geschäftsführer Landesseniorenrat

¹ Vgl. Dyk van, Silke; Haubner, Tine (2021); Community Kapitalismus, S.61