



STÄDTETAG  
BADEN-WÜRTTEMBERG



# **POSITIONSPAPIER HERAUSFORDERUNG PFLEGE. PFLEGE ZUKUNFTSSICHER MACHEN - AUS SICHT DER GROSSSTÄDTE**

ERARBEITET VON DER  
AG DER SOZIALAMTSLEITERINNEN UND SOZIALAMTSLEITER  
DER STADTKREISE UND DER STADT REUTLINGEN  
BESCHLOSSEN IM SOZIALAUSSCHUSS

# VORWORT

## HERAUSFORDERUNG PFLEGE ALS ZUKUNFTSMACHER UND LÖSUNGSGEHTER ANGEHEN

Die Anforderungen an alle beteiligten Akteure in der Pflegewelt verändern sich angesichts des demographischen Wandels und des daraus entstehenden höheren Bedarfs an pflegerischer Versorgung.

Diese Veränderungen bedeuten auch für die Städte neue Aufgaben, für die sie Lösungen finden und damit die Zukunft gestalten wollen. Dabei haben sie die bedarfsgerechte Versorgung ihrer Bürger als wichtigstes Ziel im Blick.

Um dieses Ziel erreichen zu können ist eine Transformation im Bereich der Pflege jedoch unerlässlich. Die Übertragung einer zentralen Steuerungsverantwortung für die Gestaltung der Versorgungslandschaft auf die Kommunen würde auch dazu beitragen alle kommunalen Entscheidungsfelder miteinbeziehen zu können.

Als weiteres Ziel ist der Abbau des Fachkräftemangels in der Pflege in den Blick zu nehmen. Um eine wertschätzende und umfängliche Pflege leisten zu können, muss die Personalsituation kurz- bis mittelfristig verbessert werden.

Für diese ohne Zweifel notwendigen Veränderungen zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege ist eine Neuausrichtung der Finanzierung von Pflegeleistungen unumgänglich.

Die Stadtkreise und die Stadt Reutlingen haben sich mit dem Thema intensiv auseinandergesetzt. Aus deren Arbeitsgemeinschaft der Sozialamtsleiterinnen und Sozialamtsleiter heraus wurde das vorliegende Positionspapier erarbeitet.

Die Mitglieder des Sozialausschusses des Städtetags Baden-Württemberg haben das Positionspapier in ihrer Sitzung am 13. Oktober 2022 beraten und beschlossen.

Das Positionspapier „HERAUSFORDERUNG PFLEGE. PFLEGE ZUKUNFTSSICHER MACHEN - AUS SICHT DER GROSSSTÄDTE“ richtet sich an Landespolitik und Landesregierung, weitere Gesprächspartner des Städtetags auf Landesebene, an die Landkreise und die Mitgliedstädte des Verbands.

Ein ausdrücklicher Dank gebührt den Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstädte der Städtegruppe A und dem KVJS, die in der Arbeitsgruppe an der Entwicklung dieses Positionspapiers engagiert mitgewirkt haben, sowie Frau Iska Dürr (Stadt Baden-Baden), welche mit außergewöhnlichem Engagement die Federführung der Projektgruppe innehatte.

Der Städtetag Baden-Württemberg wird seine Mitgliedstädte als Kompetenznetzwerk auch weiterhin aktiv bei der Ausgestaltung dieser zentralen Zukunftsaufgabe unterstützen und ihnen eine Plattform für den fachlichen und politischen Diskurs bieten.

**Ralf Broß**  
Oberbürgermeister a. D.  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

## TRANSFORMATION PFLEGE – WAS ERWARTET UNS

Der demographische Wandel ist eine Herausforderung für alle Kommunen. Die Zahl älterer und hochbetagter Menschen wächst stetig, dank guter Lebensverhältnisse in den Städten und Gemeinden und des medizinischen Fortschritts. Zwischen den Jahren 2001 und 2019 ist die Zahl der Pflegebedürftigen um 126 Prozent von rund 209.000 auf 472.000 Personen gestiegen. Aktuelle Vorausberechnungen gehen für das Land Baden-Württemberg von einem anhaltenden Anstieg auf rund 564.000 Pflegebedürftige im Jahr 2030 (+19,5 %), aus (KVJS Fokus Pflege 2021).

Eine zunehmende Zahl Pflegebedürftiger bedeutet nicht nur einen quantitativen Anstieg, es kommt eine Generation von Menschen in die Pflege, die mit Blick auf ihre Biografien und individuellen Ressourcen bunter und heterogener ist. Eine deutliche Änderung der Altersbilder erfordert ein Umdenken in der Pflege. Zunehmend werden Angebote gebraucht und gefordert, in denen das Selbstbestimmungs- und Teilhaberecht des Einzelnen und der pflegenden Angehörigen im Fokus steht.

Insgesamt nehmen die Ungleichheit und Diversität unserer Gesellschaft zu.

Die ungleich verteilten Ressourcen spiegeln sich auch in der Gruppe der Pflegebedürftigen wieder. Dies bezieht sich auf ökonomische Ressourcen, aber auch auf Bildung, soziale Einbindung und Kommunikationsmöglichkeiten.

## OBERSTE HANDLUNGSLEITLINIE MUSS DIE BEDARFSGERECHTE VERSORGUNG DER MENSCHEN SEIN

„Die pflegerische Versorgung der Bevölkerung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ (§ 8 Abs. 1 SGB XI). Dabei sollen die Länder, die Kommunen, die Pflegeeinrichtungen und die Pflegekassen eng zusammenwirken, um eine:

- leistungsfähige,
- regional gegliederte,
- ortsnahe und
- aufeinander abgestimmte

pflegerische Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten (§ 8 Abs. 2 SGB XI).

In Baden-Württemberg sind die Stadt- und Landkreise (§ 1 Landespflegestrukturgesetz) gemeinsam mit den Pflegekassen (§ 69 Sozialgesetzbuch XI) für die notwendige Grundversorgung der Bevölkerung durch eine

- möglichst wohnortnahe,
  - leistungsfähige und
  - wirtschaftliche
- Pflege- und Unterstützungsinfrastruktur verantwortlich.

Eine bedarfsgerechte Versorgung kann jedoch nur gelingen, wenn die folgenden Ziele in dieser Legislaturperiode in den Blick genommen werden.

### Pflege- und Versorgungslandschaft vielfältig und bedarfsgerecht gestalten

Zur bedarfsgerechten Versorgung braucht es differenzierte Angebote für alle Pflegebedürftigen, die unabhängig von ihren individuellen Fähigkeiten und persönlichen Ressourcen in Anspruch genommen werden können. Für Menschen mit geringen persönlichen Ressourcen müssen Versorgungsnetzwerke geschaffen werden.

Präventive und unterstützende Angebote im Vor- und Umfeld der Pflege sind als wichtige Bestandteile der Versorgung auszubauen.

### Die Gestaltung der Versorgungslandschaft muss alle kommunalen Entscheidungsfelder miteinbeziehen

Soll die Gestaltung der Versorgungslandschaft gelingen, so muss Pflege über alle kommunalen Entscheidungsfelder mitgedacht werden. Dazu zählen unter anderem bauliche Barrierefreiheit, Mobilität, Nahversorgung, Quartiersentwicklung oder auch Treffmöglichkeiten. Das Thema der Unterstützung und Versorgung älterer Menschen muss als gesellschaftliches Querschnittsthema etabliert werden.

### „Dreier-Partnerschaft“ der Pflege ist bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen strukturell zu berücksichtigen

Die Gestaltung der Pflegelandschaft und die individuellen Pflegebedingungen obliegen drei Partnern:

- Dem Einzelnen,
- der Bürgergemeinschaft und
- der Kommune.

So hat der und die Einzelne Selbstverantwortung, die Gemeinschaft (insbesondere Bürgerschaft und Sozialleistungsträger wie Pflegekassen) den Sorgeauftrag als sogenannte caring community und die Kommune die Verantwortung, im Rahmen der Daseinsvorsorge die Entscheidungsfelder zu gestalten. In diesem Dreier-Bündnis ist das Empowerment jedes Beteiligten entscheidend und notwendig.

Die jetzige Generation der Älteren und alle nachfolgenden Generationen haben gelernt und biographisch erfahren, dass Selbstverantwortung und Selbsthilfe tragende Lebensparadigmen sind. Diese wollen sie auch im Fall der Pflegebedürftigkeit leben. Kommunen und Pflegekassen in gemeinsamer Verantwortung müssen wohnortnahe, bedarfsgerechte Versorgung und Angebote mit verbindlicher Qualitätserfüllung ermöglichen.

Das Thema Wohnen für ältere Menschen hat der Städtetag entsprechend seiner zentralen Bedeutung umfassend in seinem IMPULSPAPIER BEDARFSGERECHTES WOHNEN IM ALTER (November 2017) ausführlich aufgearbeitet.

Es kann unter [www.staedtetag-bw.de/Lebensraum-Stadt/Publikationen](http://www.staedtetag-bw.de/Lebensraum-Stadt/Publikationen) heruntergeladen werden.

Ein inklusiver Ansatz ermöglicht die Partizipation aller Partner und Partnerinnen und den Einbezug der Betroffenen mit ihren Expertisen. Der Gestaltungswille aller ist ernst zu nehmen und strukturell zu unterstützen.

## **NOTWENDIGE VERÄNDERUNGEN FÜR DIE SICHERSTELLUNG DER BEDARFSGERECHTEN VERSORGUNG IN DER PFLEGE**

Aus den genannten Zielen ergeben sich für die Stadtkreise folgende Notwendigkeiten:

### **Übertragung der zentralen Steuerungsverantwortung auf die Stadt- und Landkreise**

Die zentrale Rolle der Kreise bei Steuerung und Planung der Pflege muss allseitig anerkannt und normiert werden. Wir fordern, diese Rolle und Verantwortung bundes- und landesrechtlich zu regeln und dabei den Kommunen weite, jeweils auf die regionalen Bedarfe bezogene Steuerungsmöglichkeiten zuzusprechen

Bei der Weiterentwicklung von Angeboten muss die Sozialplanung Teil der integrierten Stadtentwicklung werden. Die Sozialplanung für Ältere beinhaltet auch Planungsaufgaben, die mit dem Prozess des Älterwerdens im Allgemeinen, dem Wohnen und Leben im Alter und dem demographischen Wandel in Verbindung stehen.

### **Pflegekonferenzen sind als wichtiges Steuerungselement in den Stadt- und Landkreisen dauerhaft zu etablieren**

Kommunale Pflegekonferenzen sind als Pflichtaufgabe landesgesetzlich zu normieren.

Wir sehen kommunale Pflegekonferenzen als Chance, Pflege vor Ort gemeinschaftlich verbindlich zu gestalten. Bestenfalls deckt die Pflegekonferenz ohne Sektorengrenzen alle Bereiche der Pflegeinfrastruktur ab. Die konsequent am Bedarf ausgerichtete Pflegeplanung, die zudem die vorhandenen Ressourcen aus Selbsthilfe, Angehörige und bürgerschaftlichem Engagement einbezieht, fördert den Mehrwert für alle Beteiligten.

Um ein möglichst langes Verbleiben im bekannten Umfeld und Quartier zu ermöglichen, ist die optimale Nutzung der Ressourcen und die Schaffung inklusiver und altersgerechter Orte, die präventive Wirkung entfalten und lokalspezifische Angebote im Vorfeld der Pflege anbieten, notwendig. Zur Sicherung des Qualitätsanspruches und der zur Verfügung stehenden Angebote ist die Beibehaltung und Normierung der Pflegekonferenzen ein wichtiger Faktor, um Veränderungen in der Bedarfslandschaft frühzeitig zu erkennen und Synergien verschiedener Anbieter zu nutzen.

Um Innovationen und innovative Ansätze in der Pflege zu fördern, sollten die Pflegekonferenzen – unter kommunalem Vorsitz – ein „Innovationsfonds“-Budget erhalten, um neue Ideen selbstständig zu fördern.

### **Neuausrichtung der Finanzierung von Pflegeleistungen angehen**

Es zeigt sich, dass Leistungsausweitungen und gesetzliche Rahmenbedingungen über die demographischen Entwicklungen hinausgehenden und im Vorfeld kaum vorhersehbaren Einfluss auf die Anzahl an Pflegebedürftigen und die Inanspruchnahme von Pflegeleistungen haben.



Die Pflegeversicherung bedarf einer grundlegenden Reform. Die rechtliche Nachjustierung des vorhandenen Systems, wie es mit den bisherigen Reformen der Fall war, bringt keine weitreichenden Entlastungen für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen.

Die Reform muss alle Arten und Leistungen der Pflegeversicherung in den Blick nehmen: von ambulant, über teilstationär bis hin zu stationär und die Sektorengrenzen abbauen.

Leistungen im präventiven Bereich und im Bereich der niederschweligen Unterstützung können dazu führen, dass Pflegebedürftigkeit verzögert wird. Ziel muss sein, dass die Menschen eine tatsächliche Entlastung durch die Pflegeversicherungsleistungen erfahren.

Im bisherigen ambulanten Bereich würde ein Budget, das jeder Pflegebedürftige entsprechend der individuellen Bedarfe selbstverwaltet einsetzen könnte, die Inanspruchnahme der Leistungen sehr vereinfachen. Eine solche Vereinfachung kann ebenso dazu führen, dass die Inanspruchnahme von Angeboten, welche bisher dem stationären Sektor zuzuordnen sind, erst verzögerter als derzeit notwendig wird.

Prof. Rothgang hat in seiner Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 07.06.2021 ausgeführt, dass nach seinen Berechnungen die Entlastung der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen „bereits in der zweiten Jahreshälfte 2023 wieder ein Eigenanteilsvolumen erreicht, das dem im 1.Quartal 2021 entspricht. Die Reform erkaufte damit lediglich Zeit, statt das Problem final zu lösen.“

Sowohl aus sozialpolitischen als auch aus kommunal-fiskalischen Gründen unterstützen wir die Idee des Sockel-Spitze-Tausches. Pflege wird immer teurer, die Leistungen der Pflegekassen haben sich nicht mit entwickelt bzw. wurden nicht fortgeschrieben. Trotz allem darf das Gebot der Selbsthilfe und der Vorsorgepflicht des Einzelnen nicht aus dem Blick geraten

Es ist nicht akzeptabel, dass das Armutsrisiko des Einzelnen durch Pflegebedürftigkeit immer weiter steigt. Die Grundversorgung der Pflege sollte analog der Regelungen der Krankenversicherung durch die gesetzliche Leistung gedeckt sein.

Alltagsunterstützung wie Einkaufen und Hauswirtschaft ist zudem außerhalb der Pflege zu regeln und zu finanzieren. Dies entlastet Pflegedienste – der Qualitätsanspruch der Pflege ist dadurch nicht tangiert.

### **Förderung innovativer und investiver Vorhaben verbessern**

Insgesamt sind die finanziellen Rahmenbedingungen für innovative Angebote wie zum Beispiel Pflegewohngemeinschaften zu verbessern. Hier braucht es eine Auflösung der starren leistungsrechtlichen Zuordnungen nach den verschiedenen Sozialgesetzbüchern und die Sektorenzugehörigkeit „ambulant und stationär“ muss grundlegend reformiert bzw. aufgelöst werden, um auf vorhandene Bedarfe adäquat eingehen zu können.

Ohne Förderung durch Land und Bund sind Pflege- und Versorgungsangebote nur schwer finanzierbar. Dies trifft zum einen auf Investitionen zu, aber auch auf Angebote mit hohem Personalaufwand.

Die Landesförderung sollte dauerhaft gesetzlich verankert werden: denkbar ist eine Finanzierung in den Strukturen des Finanzausgleiches nach dem Finanzausgleichsgesetz. Der dafür erforderliche Verteilungsschlüssel ist gemeinsam vom Land und den Kreisen zu entwickeln. Durch eine gesetzliche Normierung der Pflegekonferenzen sind dies ideale Strukturen zur bedarfsgerechten lokalen Verteilung dieser zugewiesenen Beträge. Hierdurch gewinnen die Kreise Gestaltungsfreiheit und können aktiv die Versorgungslandschaft steuern.

Schwierig ist die ausschließliche Finanzierung von Projekten mit zeitlicher Befristung. Förderprogramme initiieren zwar Modellprojekte, verhindern jedoch aufgrund der fehlenden dauerhaften Förderung die nachhaltige und langfristige Etablierung solcher Angebote. Hier sollte ein Augenmerk auf die nachhaltige Finanzierung gelegt werden, um auch die Qualität von neuen Angeboten zu gewährleisten und die Infrastruktur tatsächlich weiter zu entwickeln.

### Unterstützung der Digitalisierung

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass das Thema "Digitalisierung" in allen Lebensbereichen dringend vorangetrieben werden muss. Pflegeeinrichtungen, ambulant und stationär, benötigen intelligente Kommunikationsmedien, die die soziale Integration von pflegebedürftigen Menschen unterstützen und soziale Isolation reduzieren.

Damit die Träger der Pflegeeinrichtungen sowohl strukturell als auch organisatorisch die Digitalisierung vorantreiben können (technische Infrastruktur, Schulungs- und Fortbildungsangebote etc.), benötigen sie finanzielle Unterstützung durch den Bund und das Land.

### Die Personalsituation muss verbessert werden

Wichtige Voraussetzung einer guten Personalausstattung ist das Vorhandensein von Fachkräften. Dies kann dauerhaft nur gelingen, wenn genügend interessierte und motivierte Menschen eine Pflegeausbildung machen.

Unter dem Gesichtspunkt "Fachkräftemangel in der Pflege" ist eine Fortsetzung der Förderung der regionalen Koordinierungsstellen zur Umsetzung der Pflegeberufereform durch das Land sinnvoll und notwendig. Die Koordinierungsstellen leisten auf kommunaler Ebene einen wichtigen Beitrag zum Aufbau eines breit aufgestellten Ausbildungnetzwerks, das die Pflegeschulen und die Träger der praktischen Ausbildung umfasst. Damit das Ziel der Reform, die Qualität und Attraktivität der pflegerischen Ausbildung zu steigern sowie eine zeitgemäße und zukunftsfähige Ausbildung für die Kranken-, Kinderkranken- und Altenpflege mit einheitlichem, europäisch anerkannten Abschluss anzubieten, erfüllt werden kann, benötigen die regionalen Koordinierungsstellen mehr Zeit und finanzielle Ressourcen.

Wesentlicher Schlüssel zur Ausweitung der Ausbildungsplätze ist die Anerkennung weiterer Praxiseinsatzstellen in Engpassbereichen.

Zudem sollten die Koordinierungsstellen auf die generelle Fachkräftegewinnung in der Pflege ausgeweitet werden.

Die Möglichkeiten für ergänzende Abschlüsse für Auszubildende der Pflege, die die Anforderungen

der Ausbildung nur partiell erfüllen können, müssen unbedingt geschaffen werden.

Es sind Anreizsysteme für freiwillige Dienste in der Pflege zu entwickeln, um mehr (junge) Menschen für eine Ausbildung oder Tätigkeit in der Pflege zu gewinnen.

Das Aufenthaltsrecht von Nicht-EU-Ausländern wäre auf die Notwendigkeit anzupassen, auch bei 1jährigen Ausbildungen einen Aufenthaltstitel zu ermöglichen.

In allen Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung im Berufsfeld Pflege auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie von Arbeitgeberseite muss sich die gesellschaftliche Relevanz des Arbeitsfeldes Pflege abbilden.

### Die Städte

**Baden-Baden**

**Freiburg**

**Heidelberg**

**Heilbronn**

**Karlsruhe**

**Mannheim**

**Pforzheim**

**Reutlingen**

**Stuttgart**

**Ulm**

**sind bereit sich der Transformation in der Pflege zu stellen und ihre Verantwortung wahrzunehmen – erwarten dafür aber die genannte notwendige Unterstützung.**



STÄDTETAG  
BADEN-WÜRTTEMBERG

## IHRE ANSPRECHPARTNER

Städtetag Baden-Württemberg  
Geschäftsstelle  
Dezernat III (Familie und Soziales)  
Königstraße 2 | 70173 Stuttgart  
[www.staedtetag-bw.de](http://www.staedtetag-bw.de)

Referentin Martina Kußmaul  
E [martina.kussmaul@staedtetag-bw.de](mailto:martina.kussmaul@staedtetag-bw.de)  
T 0711 22921-70

Dezernent Benjamin Lachat  
E [benjamin.lachat@staedtetag-bw.de](mailto:benjamin.lachat@staedtetag-bw.de)  
T 0711 22921-30

Fotos auf der Titelseite:  
iStock/taikrixe (linkes Bild), iStock/Dean Mitchell (rechtes Bild)



STÄDTETAG  
BADEN-WÜRTTEMBERG