

19. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten Carsten Schatz (LINKE)

vom 13. Februar 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 14. Februar 2024)

zum Thema:

Gutes-Leben-im-Alter-Gesetz: Stand und weiteres Vorgehen (II)

und **Antwort** vom 28. Februar 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 28. Februar 2024)

Senatsverwaltung für Wissenschaft,
Gesundheit und Pflege

Herrn Abgeordneten Carsten Schatz (LINKE)

über

die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

A n t w o r t

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/18 255

vom 13. Februar 2024

Gutes-Leben-im-Alter-Gesetz: Stand und weiteres Vorgehen (II)

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Wie konkret soll der für 2024 geplante Dialogprozess mit Senior*innen-Gremien und Bezirken ablaufen?
Welchen Zeitplan verfolgt der Senat für diesen Prozess sowie die Ressortabstimmung im Detail?

Zu 1.:

Gemäß den Richtlinien der Regierungspolitik ist die Erarbeitung des Altenhilfestrukturegesetzes im Dialog mit Seniorengruppen vorgesehen. Um umfänglichen Mehrwert aus diesem Prozess zu generieren und ein praxisnahes Gesetz zu erarbeiten, sieht der Senat die Notwendigkeit, beteiligte Akteurinnen und Akteure (Stakeholder) wie Vertreterinnen und Vertreter von Seniorenmitwirkungsgruppen als auch aus den Bezirken, bspw. aus dem Bereich der Leistungsgewährung, einzubeziehen. Der beabsichtigte Zeitplan sieht vor, dass dieser Prozess spätestens im II. Quartal 2024 beginnt. Die Prozessbegleitung, welche u.a. den Arbeits- und Austauschprozess, mit den genannten Akteurinnen und Akteuren inkludiert, soll durch einen zu beauftragenden Dienstleister erfolgen. Hierfür sind entsprechende Mittel im Haushalt eingeplant. Insgesamt soll gewährleistet werden, dass bereits im Prozess der Fokus darauf liegt, ein Gesetz zu erarbeiten, das berücksichtigt, welchen Modernisierungsbedarf es im Bereich Altenhilfe in Berlin gibt. In diesem Zusammenhang sind Gelingensfaktoren für die Planung und Organisation von Teilhabe- und Beratungsstrukturen zu erfassen und Prozesse zu

modellieren, die darauf zielen, die Gewährung von einkommensabhängigen und – unabhängigen Altenhilfeleistungen nach § 71 SGB XII in allen Bezirken vergleichbar erfolgreich zu realisieren.

2. Welche zentralen Ergebnisse und insbesondere Probleme hat die im Ausschuss für Gesundheit und Pflege im Rahmen der Besprechung zum Altenhilfestrukturgesetz am 22. Januar 2024 vom Senat erwähnte rechtliche Prüfung des LSBB-Entwurfs für ein Altenhilfestrukturgesetz ergeben? (Bitte um Übermittlung der Prüfung.)

Zu 2.:

Mit dem Entwurf eines Berliner Altenhilfestrukturgesetzes „Gutes Leben im Alter“ mit Stand vom 12.04.2023 hat der Landesseniorenbeirat Berlin (LSBB) bereits einen wichtigen Anstoß zur Entwicklung eines derartigen Gesetzes zur Erreichung gleichwertiger Lebensbedingungen für alte Menschen in sämtlichen Berliner Bezirken geleistet.

Die SenWGP begrüßt den Gesetzesvorschlag des LSBB. Er erfüllt nach Einschätzung der SenWGP nicht hinreichend die Anforderungen an einen Gesetzesentwurf, der ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden kann. Dies bezieht sich insbesondere auf folgende Punkte:

2.1. Verfahrensanforderungen

- a) konkret Einbringungs- bzw. Gesetzesinitiativrecht: nach Art. 59 Abs. 2 der Berliner Verfassung steht dem LSBB kein Gesetzesinitiativrecht zu.
- b) Beteiligungspflicht: u.a. sind im Rahmen der Erstellung bzw. Einbringung eines Gesetzesentwurfs in das Abgeordnetenhaus durch den Senat verschiedene Beteiligungspflichten zu prüfen.

2.2. Inhaltliche Anforderungen:

Es kann vorangestellt werden, dass die Auswirkungen des Gesetzesentwurfs insbesondere im Hinblick auf die zu erwartenden Kosten seitens der SenWGP zunächst auf der Grundlage einer fundierten Datenerhebung bzw. Prüfung eventuell entstehender weiterer Kosten zu ermitteln und festzuhalten sind. Dabei sind zu berücksichtigen:

Kostenerwägungen: Die im Entwurf des LSBB enthaltenen Haushaltsangaben entbehren einer fundierten Datengrundlage und auch der Bestimmung tatsächlicher Bedarfe (fehlende Datengrundlage bei der Kostenabschätzung). Der Vorschlag des LSBB beschreibt unter Abschnitt D (Haushaltsausgaben) die nach seiner Einschätzung anfallenden Kosten der Umsetzung seines Entwurfs eines Altenhilfestrukturegesetzes, gibt jedoch an, dass keine entsprechenden Datengrundlagen vorliegen, welche die Ermittlung eines Gesamtbetrages ermöglichen würden. Selbiges gilt für die Kostenabschätzung der einkommensunabhängigen Beratungsstruktur und für Planungs- und Koordinierungsaufgaben.

Die Kostenermittlung aufgrund der Ausgestaltung als Rechtsanspruch setzt ein entsprechendes Verfahren zur Anspruchs- und Antragsprüfung sowie zur Leistungsgewährung voraus. Hier kann eine Notwendigkeit der Entwicklung spezifischer Fachstellen entstehen (vgl. Vorschlag LSBB bezirkliche Organisationseinheiten Altenhilfe).

Weiterhin besteht inhaltlicher Ergänzungs- bzw. Änderungsbedarf; u. a. Prüfung der rechtlichen Auswirkungen eines Artikelgesetzes als auch in Bezug auf Normenklarheit und -bestimmtheit, um einen Verstoß gegen das Grundgesetz oder sonstiges Bundesrecht auszuschließen.

Fazit und Ausblick: Es lässt sich festhalten, dass der Vorschlag des LSBB eine sehr gute Grundlage bildet, jedoch weder den verfahrenstechnischen Grundsätzen standhält, noch den inhaltlichen Anforderungen genügt. Eine dem Vorschlag des LSBB nicht zugrunde gelegte Bedarfs- und Bestandsanalyse ist hierbei neben der erforderlichen Kostenbestimmung auch für die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs essentiell. Die SenWGP ist sich sowohl des engen Zeitplans als auch des öffentlichen Interesses bewusst. Angesichts dessen, dass in vorliegender Thematik bundesweit Neuland betreten wird, erscheint es aber umso mehr geraten, die gesetzlichen Anforderungen an den Prozess sowie an die inhaltliche Ausgestaltung eines Gesetzesentwurfs zu erfüllen, bevor im Namen des Landes Berlin ein Vorschlag für ein Landes-Altenhilfestrukturegesetz vorgelegt wird.

Weitere Details sind der Stellungnahme zum Vorschlag eines Berliner Altenhilfestrukturgesetzes „Gutes Leben im Alter“ des Landesseniorenbeirats Berlin zu entnehmen (Anlage 1^{*}).

3. Wie lauten die zentralen Ergebnisse der beiden Ende 2023 vorgelegten Gutachten und welche Schlüsse zieht der Senat daraus für das weitere Gesetzgebungsverfahren? (Bitte um Übermittlung der Gutachten.)

Zu 3.:

Gutachten I – Gerontologisches Gutachten zu fachlich begründeten Einzelleistungen nach § 71 SGB XII (Anlage 2^{**}):

Die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer für das gerontologische Gutachten kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Für die Eingrenzung der Zielgruppe für die Angebote nach § 71 SGB XII nehmen sie folgende Kategorisierung von „Alter“ vor:
 - Soziale Alter: „drittes“ (Nachberufsphase, aktives Alter), „viertes“ (Steigerung der Einschränkungen), „fünftes“ (Pflege-/ Betreuungsbedarf) Alter
 - Behelfsmäßige Zuordnung sozialer Alterskategorisierung an kalendarische Alter: Drittes Alter: 60 bis 74 Jahre, Viertes Alter: 75 bis 84 Jahre, Fünftes Alter: über 85 Jahre
- Aus der Darstellung relevanter Sozialstrukturdaten (Grundsicherung und Armutsgefährdungsquote) der Berliner Bezirke lässt sich ableiten, wie viele Menschen potenziell Bedarf haben könnten. Nicht darstellbar war die Annäherung, wie viele Personen tatsächlich Anspruch auf Einzelleistungen haben. (Die in Frage kommenden Einzelleistungen für Berlin sind abzustimmen, ebenso die praktische Umsetzung (Bewilligungspraxis)).
- Zielgruppenspezifische Beratung zu Regelleistungen des Sozialsystems ist entscheidend für die zielgerichtete Lotsung ins Unterstützungssystem.
- Das Gutachten betont die Bedeutung von einzelfallbezogenem Case-Management. Konsequenterweise verweist die Studie deshalb auch vorrangig auf den Aufbau einer zielgruppenspezifisch niedrigschwelligen Beratungsstruktur – durchaus unter sorgfältig bedachter Nutzung der Potentiale von digitalen Möglichkeiten.
- Hiermit wird die gesetzliche Absicherung von präventiven und vorpflegerischen Angeboten – insbesondere von Angeboten mit Lotsenfunktion wie der präventive Hausbesuch, auf Grundlage des § 71 SGB XII - besonders betont.

* Anlage 1 wird aus urheberrechtlichen Gründen nicht veröffentlicht.

** Anlage 2 ist in der Bibliothek des Abgeordnetenhauses einsehbar (Kontakt: bibliothek@parlament-berlin.de).

Gutachten II – Anforderungen an eine landesgesetzliche Regelung für eine versorgungssichernde Altenhilfe-Infrastruktur und -planung im Land Berlin (Anlage 3^{***}):

- Bestandsaufnahme von Strukturen für Beratung/Unterstützung und Teilhabe unter Einbezug von über 400 Einrichtungen (mindestens teilweise öffentlich gefördert)
 - Diese werden neben der Vielzahl von Angeboten durch gemeinnützige Träger als zu gewährleistende „Grundversorgung“ angesehen.
 - Die Erhebung umfasst Strukturen, die im weitesten Sinne zu Altenhilfestrukturen gezählt werden können und Unterstützung für die Zielgruppe älterer Menschen darstellen.
 - Überblick über zielgruppen- und themenspezifische Beratungsstellen sowie zielgruppenspezifische als auch zielgruppenübergreifende Begegnungsorte wie Seniorenfreizeiteinrichtungen, Stadtteilzentren, Mehrgenerationenhäuser, Treffpunkte von Selbsthilfegruppen, Mobilitätshilfedienste, Pflegestützpunkte, die Kontaktstellen Pflegeengagement, ehrenamtliche Besuchsdienste etc.
- Verhältnis Angebot und Nachfrage:
 - Nachfrage höher als Angebote
 - In einigen Bezirksregionen konnten keine Strukturen identifiziert werden.
 - Standorte können einen Wirkungsradius über die Bezirksregion hinaus haben. Entscheidend ist die Erreichbarkeit (per ÖPNV, Barrierefreiheit).
- Definition von Richtwerten:
 - ausgehend von der IST-Situation (Durchschnitt) wurden Versorgungsvarianten vorgeschlagen
 - Richtwerte für eine Grundversorgung auf Grundlage der Gesamtheit der Strukturen
 - Als Richtwerte für zielgruppenspezifische Strukturen (Beratungs-/Unterstützungsangebote, wurden Personalwerte zu Grunde gelegt, da ohne ausreichend qualifiziertes Personal professionelle Beratung nicht erfolgt: 0,28 Stellen (VZÄ) für hauptamtliches Personal je 1.000 Einwohner 60+
 - Bei der Bemessung des Ressourcenbedarfs wird für den Bereich Teilhabe entgegen der Richtwertbildung nicht der Personalbedarf, sondern die Fläche als Bestimmungsfaktor herangezogen. Teilhabeangebote: 19,5 m² Nutzfläche je 1.000 Einwohner 60+). Die Erhebung ergab, dass den Begegnungsorten personell in der Regel eine Leitung bzw. Koordinierung zugeordnet ist.
 - Vorschlag Sozialfaktor → Zuschlag auf Grundversorgung: sozial benachteiligte und finanziell schlechter gestellte Bevölkerungsgruppen sind für Teilhabe auf diese (kostenlosen) Strukturen angewiesen.
 - Schätzungen zum notwendigen Ressourceneinsatz nach Bezirk:

Anlage 3 ist in der Bibliothek des Abgeordnetenhauses einsehbar (Kontakt: bibliothek@parlament-berlin.de).

- Ressourceneinsatz in den Bezirken stellt sich unterschiedlich hoch dar
- Unterschiedliche Verbuchung von bspw. Personalkosten erschwert die Berechnung.
- Klarheit, was als tatsächliche Altenhilfekosten zu Grunde zu legen ist, ist notwendig und muss im weiteren Prozess definiert werden.

Dass die Methode der Erhebung eines „Bedarfs“ und der Festlegung von „versorgungssichernden“ Richtwerten auf der Grundlage der bestehenden Angebotsstruktur in Berlin experimentell ist, ergibt sich in der Ermangelung einer ausreichenden Datengrundlage. Das ist bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen. Die Ergebnisse sollten in diesem Sinne als Schätzungen bzw. Annäherungen betrachtet werden.

Die ausführlichen Darstellungen und Ergebnisse sind den Gutachten zu entnehmen.

4. Laut Newsletter 01/2024 zum Stand des Altenhilfestrukturegesetzes der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege von Januar 2024 ist für den weiteren Gesetzgebungsprozess die Einsetzung eines Arbeits- und Begleitgremiums vorgesehen. Welche konkrete Aufgabenstellung und welchen Zeitplan verfolgt dieses Gremium? Wann wird es eingesetzt?
5. Wer soll dem Arbeits- und Begleitgremium angehören und wer entscheidet über die Zusammensetzung des Gremiums?

Zu 4. und 5.:

Für den weiteren Verlauf wird ein flankierendes Gremium installiert, in dem alle relevanten Akteurinnen und Akteure, die vom Gesetz tangiert sein werden, mitwirken sollen. Es wird zwei Gremienebenen geben, eine Kern-AG und ein Begleitgremium. In der Kern-AG wird der senatsinterne Prozess begleitet sowie der Erarbeitungsprozess direkt unterstützt. Hierbei werden auch die Konsequenzen und Möglichkeiten, die sich aus den Ergebnissen und Handlungsempfehlungen der beauftragten Gutachten ergeben sowie der Vorschlag des LSBB und weiterer Handreichungen (bspw. der BAGSO) Berücksichtigung finden.

Es ist geplant, dass die Kern-AG ihre Arbeit im März 2024 aufnimmt. Unter Berücksichtigung der Abstimmungsprozesse kann die Kern-AG relevante Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner zur Bearbeitung von Themenschwerpunkten / Einzelthemen hinzuladen. Das Begleitgremium hat die Funktion, Arbeitsprozesse- und Ergebnisse zu unterstützen, Lösungsimpulse zu setzen, Antworten auf offene Fragen anzuregen. Es soll sich erstmalig zum Ende des Halbjahres 2024 treffen.

Abhängig von den zur Verfügung stehenden (Personal-)Ressourcen wird folgender Zeitplan verfolgt:

2024: Dialog mit den Bezirken und Seniorengruppen gemäß Richtlinien der

Regierungspolitik, ggf. weitere Gutachten zu Einzelfragen, Abstimmungsprozess inklusive Prozessbegleitung durch Dienstleister und Erstellung Referentenentwurf.

2025: Optimierung Entwurf, ggf. weitere Gutachten zu Einzelfragen und offizielles Beteiligungsverfahren gemäß GGO II / Mitzeichnungsverfahren

2025/2026: Einbringen des Gesetzesentwurfs in den Senat und anschließend in die parlamentarische Beratung

Geplante Zusammensetzung Kern-AG:

- Vertreterin/Vertreter LSBB
- 2x Altenhilfekoordination Bezirke
- Vertretung Stab SenWGP
- Zuständige Referatsleitungen
Abteilung Pflege
- SenWGP/ Altenhilfe - Fachreferentin
- SenWGP/ Altenhilfe - Fachreferent
- SenWGP/ Altenhilfe - Juristin

Geplante Zusammensetzung Begleitgremium:

- Leitung: Abteilungsleitung Pflege und zuständige Referatsleitung
- 2x Bezirksstadträtinnen/Bezirksstadträte
- Ggf. 2x Bezirksbürgermeisterinnen/Bezirksbürgermeister
- pflege- bzw. sozialpolitische bzw. seniorenpolitische Sprecher*innen der Fraktionen im AGH
- Vertreterin/Vertreter Landesseniorenvertretung
- Arbeitsebene zu beteiligender Senatsverwaltungen (Senatskanzlei, für Gesetzgebung: SenFin, SenJustV, SenASGIVA)
- Vertreterin/Vertreter LIGA der Wohlfahrtsverbände
- Ggf. Wissenschaftliche Begleitung
- Kern-AG

Als ausführende Stelle entscheidet die SenWGP über die Zusammensetzung der Kern-AG. Die Zusammensetzung des Begleitgremiums wird vorgeschlagen und mit den Teilnehmenden der Kern-AG abgestimmt.

6. Wie ist der Stand der Besetzung der im Doppelhaushalt 2024/25 in 0930/42811 etatisierten Beschäftigungsposition zur Erarbeitung des Altenhilfestrukturgesetzes?

Zu 6.:

Die Stelle der Beschäftigungsposition ist beschrieben. Der Vorgang befindet sich in der Vorbereitung zur Ausschreibung.

7. Inwiefern hat die am 30. November 2023 vom Abgeordnetenhaus beschlossene „Befragung zu den Bedarfen lebenserfahrener Menschen in Berlin“ (Drs. 19/1209) Einfluss auf das weitere Gesetzgebungsverfahren?

Zu 7.:

Die Entwicklung des Altenhilfestrukturegesetzes ist nicht von den Ergebnissen der „Befragung zu den Bedarfen lebenserfahrener Menschen in Berlin“ (Drs. 19/1209) abhängig. Aus Sicht der SenWGP kann die Befragung für viele Ressorts und die perspektivische Ausrichtung der Politik für die Zielgruppe Älterer zum Erkenntnisgewinn führen. Zuvor ist einhellig mit allen zu Beteiligten abzustimmen, dass eine Befragung älterer und lebenserfahrener Menschen in Berlin einen klaren und umfassenden Mehrwert erzielen sollte. Bei der Erarbeitung sollten alle bezirklichen Verantwortungsbereiche, die für eine integrierte Sozial-, Gesundheits-, Pflege- und Altenhilfeplanung zuständig sind, sowie die entsprechenden Ressorts der Hauptverwaltung einbezogen sein.

Berlin, den 28. Februar 2024

In Vertretung
Ellen Haußdörfer
Senatsverwaltung für Wissenschaft,
Gesundheit und Pflege