

47. TAGUNG

Bericht
CG(2024)47-17prov
16. Oktober 2024

Alternde Gemeinschaften - Sicherstellung des Zugangs zu einer hochwertigen Sozialfürsorge für ältere Menschen

Ausschuss für soziale Integration und Menschenwürde

Berichterstatte(r)innen:¹ Joanne LABAN, Vereinigtes Königreich (L, ECR)
Carla DEJONGHE, Belgien (R, ILDG)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung)	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)	4
Begründung (zur Information) ²	

Zusammenfassung

In den meisten Mitgliedstaaten des Europarates zeichnet sich ein Trend zur Überalterung der Bevölkerung ab. Die Gemeinden und Regionen stehen an vorderster Front, wenn es darum geht, sich den Herausforderungen der alternden Gesellschaft zu stellen, insbesondere der wachsenden Nachfrage nach Langzeitpflege, den steigenden Kosten für häusliche und institutionelle Pflege, dem Personalmangel, der Aufrechterhaltung von Qualitätsstandards und der Notwendigkeit einer besseren Zusammenarbeit zwischen den Behörden.

Anhand von Beispielen bewährter Praktiken aus ganz Europa zeigt der Bericht, wie die Gemeinden und Regionen auf einige dieser Herausforderungen reagieren können, und zwar sowohl durch umfassende Ansätze für altersfreundliche Gemeinden als auch durch innovative Maßnahmen zur Bereitstellung einer hochwertigen Pflege für ältere Menschen.

In seiner Entschließung fordert der Kongress die Gemeinden und Regionen auf, altersgerechte Städte und Gemeinden zu entwickeln sowie in Präventionsprogramme und gemeindenahen Lösungen zu investieren, wie z. B. präventive Hausbesuche durch Gemeindeschwestern, Häuser des aktiven Alterns oder Freiwilligenagenturen. In seiner Empfehlung fordert der Kongress die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, die subnationalen Behörden zu unterstützen, insbesondere durch die Schaffung eines günstigen Umfelds für altersfreundlichere Städte, die Bereitstellung von Finanzmitteln und finanziellen Anreizen für hochwertige, gemeindenahen Dienstleistungen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Mobilität von Pflegekräften durch nationale Rechtsvorschriften und Maßnahmen.

¹ L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Fraktion der Europäischen Volkspartei im Kongress
SOC/G/PD: Fraktion der Sozialisten, Grünen und Progressiven Demokraten
ILDG: Fraktion der Unabhängigen und Liberaldemokraten
ECR: Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen
NR: Mitglieder, die keiner Fraktion des Kongresses angehören

² Die Begründungstext ist nur auf Englisch und Französisch verfügbar.

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF³

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates verweist auf:

- a. die Begründung zum Thema "Alternde Gemeinschaften - Sicherstellung des Zugangs zu einer hochwertigen Sozialfürsorge für ältere Menschen" (CG-SOC(2024)3-02);
- b. die Entschließung 2168(2017) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zu „Menschenrechten älterer Menschen und ihrer umfassenden Pflege“, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit von Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege für ältere Menschen sicherzustellen;
- c. die Empfehlung CM/Rec(2014)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den „Menschenrechten älterer Menschen“, die Bestimmungen zur Autonomie, Teilhabe und Pflege älterer Menschen enthält und auf einer Reihe von in ganz Europa festgestellten Praktiken beruht;
- d. die (revidierte) Europäische Sozialcharta des Europarats (1996), die das Recht auf Zugang zu einem höchstmöglichen Gesundheitsstandard, zu sozialer und medizinischer Unterstützung sowie zu Sozialfürsorgediensten garantiert und Maßnahmen für „ältere Menschen“ fördert, damit diese so lange wie möglich vollwertige Mitglieder der Gesellschaft bleiben, ihren Lebensstil frei wählen und ein unabhängiges Leben in ihrem familiären Umfeld führen können;
- e. die Empfehlung COM(2022)441 des Rates der Europäischen Union über den „Zugang zu einer erschwinglichen und hochwertigen Langzeitpflege“, in der den EU-Mitgliedstaaten empfohlen wird, „das Angebot an Langzeitpflegedienstleistungen kontinuierlich auf den Bedarf an Langzeitpflege abzustimmen“;
- f. die Dekade der Vereinten Nationen (UN) für gesundes Altern (2021-2030) und den Rahmen für altersfreundliche Städte der Weltgesundheitsorganisation (WHO) als internationale Rahmenwerke zur Förderung der Rechte, der Gesundheit und des Wohlbefindens älterer Menschen;
- g. die Agenda der Vereinten Nationen für die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), insbesondere SDG 3, das die Förderung eines gesunden Lebens und Wohlbefindens für alle Menschen in jedem Alter beinhaltet, und SDG 11, das die Förderung inklusiver und nachhaltiger Städte und Gemeinden zum Ziel hat.

2. Der Kongress stellt mit Besorgnis fest, dass:

- a. in den meisten Mitgliedstaaten des Europarates ein allgemeiner Trend zur Überalterung der Bevölkerung und zur Überalterung der lokalen Gemeinschaften zu beobachten ist;
- b. die Gemeinden und Regionen sich in erster Linie als Institutionen den Herausforderungen einer immer älter werdenden Bevölkerung und der steigenden Nachfrage nach Langzeitpflegeleistungen in verschiedenen Bereichen stellen müssen;
- c. insbesondere die Gemeinden und Regionen mit neuen Herausforderungen im Bereich der Langzeitpflege konfrontiert sind, wie z.B. zunehmend höhere Kosten für häusliche und institutionelle Pflegearrangements, Personalmangel, die Aufrechterhaltung von Qualitätsstandards in der Langzeitpflege, die Notwendigkeit einer besseren behördenübergreifenden Zusammenarbeit und sich verändernde Familienstrukturen;
- d. um diese Herausforderungen zu bewältigen und die Städte und Gemeinden altersfreundlicher zu gestalten, die subnationalen Gebietskörperschaften zunächst eine bessere rechtliche, politische und finanzielle Unterstützung durch die nationalen Regierungen und gegebenenfalls durch europäische Programme benötigen;

³ 2 Vorläufiger Entschließungsentwurf, angenommen vom Ausschuss für soziale Inklusion am 4. Juli 2024.

e. obwohl einzelne Gemeinden und Regionen begonnen haben, wirksame und innovative Antworten auf einige dieser Herausforderungen zu entwickeln, diese noch nicht hinreichend bekannt sind und in allen Mitgliedstaaten des Europarates angewandt werden, um den Zugang zu einer qualitativ hochwertigen sozialen Betreuung für alle älteren Menschen zu gewährleisten.

3. Der Kongress ruft die Gemeinden und Regionen in den Mitgliedstaaten dazu auf, ein günstiges Umfeld für alternde Gemeinschaften zu schaffen und das Wohlergehen, die soziale Einbindung und die uneingeschränkte Wahrnehmung der Menschenrechte durch ältere Menschen zu gewährleisten, indem sie:

a. altersfreundliche Städte und Gemeinden durch Maßnahmen in einer Reihe von relevanten Politikbereichen gemäß dem WHO-Rahmen für altersfreundliche Städte entwickeln, einschließlich Gemeinschaft und Gesundheitswesen, Verkehr, Wohnen, soziale Teilhabe, Außenbereiche und Gebäude, Respekt und soziale Inklusion, Bürgerbeteiligung und Beschäftigung, Kommunikation und Information;

b. zugängliche altersfreundliche Dienstleistungen und Umgebungen bereitstellen, auch durch das Angebot verschiedener Lösungen für häusliche und institutionelle Langzeitpflegedienste;

c. ältere Menschen dabei unterstützen, so lange wie möglich selbstbestimmt zu leben, und ihre uneingeschränkte Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben ihrer lokalen Gemeinschaft erleichtern;

d. in innovative Maßnahmen und Ansätze investieren, um auf die wichtigsten identifizierten Herausforderungen für lokale Gemeinschaften in ganz Europa zu reagieren, u. a. durch Investitionen in Präventionsprogramme, die Entwicklung wirksamer Langzeitpflegedienste, die Stärkung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit und gemeindenaher Lösungen, die Aufrechterhaltung von Qualitätsstandards und die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu und einer gleichwertigen Qualität von Dienstleistungen innerhalb lokaler Gemeinschaften und zwischen den Gebieten eines jeden Landes;

e. ehrenamtliche Arbeit, gemeindenahere Initiativen und andere Formen der informellen Pflege fördern und unterstützen;

f. Dienstleistungen für ältere Menschen effektiver gestalten und entwickeln, gegebenenfalls durch den Einsatz von Kommunikationstechnologie;

g. ältere Menschen in Koproduktionsansätze einbinden, um sicherzustellen, dass Politik und Dienstleistungen ihren tatsächlichen Bedürfnissen entsprechen;

h. Qualitätssicherungsinstrumente durch lokale Vorschriften, Überwachungsmechanismen und Beschaffungspolitik einführen;

i. die formellen und informellen Pflegekräfte, häufig Frauen, bei der Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen (insbesondere in Bezug auf Arbeitszeiten, Gehälter und psychosoziale Begleitung) unterstützen, durch die Förderung ihrer beruflichen Aus- und Weiterbildung, durch die Steigerung der Attraktivität der Arbeit im Pflegesektor im Allgemeinen und durch die Erleichterung des Zugangs zu diesem Sektor für Fachkräfte aus dem Ausland und aus anderen Sektoren;

j. die Integration lokaler und regionaler Maßnahmen in umfassende nationale Strategien für die Pflege älterer Menschen in ihrem jeweiligen nationalen Kontext fördern und so die kohärente Entwicklung altersfreundlicher Gesellschaften im ganzen Land auf ausgewogene Weise unterstützen;

k. bewährte Praktiken im europäischen und internationalen Kontext austauschen, um die Langzeitpflege und andere Dienstleistungen für ältere Menschen kontinuierlich zu verbessern, z. B. durch den Beitritt zum WHO-Netzwerk altersfreundlicher Städte und Gemeinden.

4. Der Kongress verpflichtet sich, die Umsetzung dieser Entschließung durch die Verbreitung und Förderung innovativer Maßnahmen zur Gewährleistung der uneingeschränkten Wahrnehmung der Menschenrechte älterer Menschen und der effektiven Bereitstellung qualitativ hochwertiger Pflegedienste auf lokaler, bürgernaher Ebene zu unterstützen.

EMPFEHLUNGSENTWURF⁴

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates verweist auf:
 - a. die Begründung zum Thema „Alternde Gemeinschaften - Sicherstellung des Zugangs zu einer hochwertigen Sozialfürsorge für ältere Menschen“ (CG-SOC(2024)3-02);
 - b. die Entschließung 2168(2017) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zu den „Menschenrechten älterer Menschen und ihrer umfassenden Pflege“, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit von Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege für ältere Menschen sicherzustellen;
 - c. die Empfehlung CM/Rec(2014)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den „Menschenrechten älterer Menschen“, die Bestimmungen zur Autonomie, Teilhabe und Pflege älterer Menschen enthält und auf einer Reihe von in ganz Europa festgestellten Praktiken beruht;
 - d. die (revidierte) Europäische Sozialcharta des Europarats (1996), die das Recht auf Zugang zu einem höchstmöglichen Gesundheitsstandard, zu sozialer und medizinischer Unterstützung sowie zu Sozialfürsorgediensten garantiert und Maßnahmen für „ältere Menschen“ fördert, damit diese so lange wie möglich vollwertige Mitglieder der Gesellschaft bleiben, ihren Lebensstil frei wählen und ein unabhängiges Leben in ihrem familiären Umfeld führen können;
 - e. die Empfehlung COM(2022)441 des Rates der Europäischen Union über den „Zugang zu einer erschwinglichen und hochwertigen Langzeitpflege“, in der den EU-Mitgliedstaaten empfohlen wird, „das Angebot an Langzeitpflegedienstleistungen kontinuierlich auf den Bedarf an Langzeitpflege abzustimmen“;
 - f. die Dekade der Vereinten Nationen (UN) für gesundes Altern (2021-2030) und den Rahmen für altersfreundliche Städte der Weltgesundheitsorganisation (WHO) als internationale Rahmenwerke zur Förderung der Rechte, der Gesundheit und des Wohlbefindens älterer Menschen;
 - g. die UN-Agenda für nachhaltige Entwicklungsziele (SDGs), insbesondere SDG 3, das ein gesundes Leben und Wohlbefinden für alle Menschen in jedem Alter fördert, und SDG 11, das integrative und nachhaltige Städte und Gemeinden vorsieht.
2. Der Kongress stellt mit Besorgnis fest, dass:
 - a. in den meisten Mitgliedstaaten des Europarates ein allgemeiner Trend zur Überalterung der Bevölkerung und zur Überalterung der lokalen Gemeinschaften besteht;
 - b. die Gemeinden und Regionen sich in erster Linie als Institutionen den Herausforderungen einer immer älter werdenden Bevölkerung und der steigenden Nachfrage nach Langzeitpflegeleistungen in verschiedenen Bereichen stellen müssen;
 - c. insbesondere die Gemeinden und Regionen mit neuen Herausforderungen im Bereich der Langzeitpflege konfrontiert sind, wie z.B. zunehmend höhere Kosten für häusliche und institutionelle Pflegearrangements, Personalmangel, die Aufrechterhaltung von Qualitätsstandards in der Langzeitpflege, die Notwendigkeit einer besseren behördenübergreifenden Zusammenarbeit und sich verändernde Familienstrukturen;
 - d. um diese Herausforderungen zu bewältigen und die Städte und Gemeinden altersfreundlicher zu gestalten, die subnationalen Gebietskörperschaften zunächst eine bessere rechtliche, politische und finanzielle Unterstützung durch die nationalen Regierungen und gegebenenfalls durch europäische Programme benötigen;
 - e. obwohl einzelne Gemeinden und Regionen begonnen haben, wirksame und innovative Antworten auf einige dieser Herausforderungen zu entwickeln, diese noch nicht hinreichend bekannt sind und

⁴ Vorläufiger Empfehlungsentwurf, angenommen vom Ausschuss für soziale Inklusion am 4. Juli 2024.

nicht in allen Mitgliedstaaten des Europarates angewandt werden, um den Zugang zu einer qualitativ hochwertigen sozialen Betreuung für alle älteren Menschen zu gewährleisten.

3. Der Kongress fordert das Ministerkomitee auf, die jeweiligen nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten des Europarates zu ersuchen:

a. ein günstiges nationales Umfeld für die Entwicklung altersfreundlicher Städte und Gemeinden zu schaffen, u.a. durch Maßnahmen in einer Reihe relevanter Politikbereiche gemäß dem WHO-Rahmenkonzept für altersfreundliche Städte, einschließlich Gemeinschaft und Gesundheitswesen, Verkehr, Wohnen, soziale Teilhabe, Außenbereiche und Gebäude, Respekt und soziale Inklusion, Bürgerbeteiligung und Beschäftigung, Kommunikation und Information;

b. spezifische Unterstützungsprogramme für Gemeinden und Regionen zu entwickeln, um Langzeitpflegedienste in verschiedenen häuslichen und stationären Einrichtungen zu entwickeln;

c. mit den Gemeinden und Regionen und ihren Verbänden zusammenzuarbeiten, um die notwendigen rechtlichen, politischen und administrativen Rahmenbedingungen zu schaffen, um altersfreundliche Städte und Gemeinden in den verschiedenen Gebieten zu ermöglichen und zu fördern;

d. besondere Unterstützungsmaßnahmen und geeignete Ausgleichsfonds für einzelne Gebiete einzurichten, die von den aktuellen Trends und Herausforderungen überdurchschnittlich stark betroffen sind;

e. die Gemeinden und Regionen zu unterstützen, u. a. durch die Bereitstellung geeigneter Plattformen und Netzwerke für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren, für die gegenseitige Unterstützung bei der Verbreitung innovativer Ansätze im ganzen Land und für den Aufbau der erforderlichen professionellen Kapazitäten;

f. ausreichende Mittel bereitzustellen, um die Ausgaben der Gemeinden und Regionen für die Langzeitpflege zu decken, da dieser Bereich in vielen Ländern gesetzlich in die Verantwortung der subnationalen Behörden fällt;

g. Mittel für innovative Programme bereitzustellen, die es älteren Menschen ermöglichen, so lange wie möglich in ihrer lokalen Gemeinschaft und in ihrem eigenen Zuhause zu leben und ihre Autonomie zu bewahren;

h. die Konzeption und Umsetzung von gemeindenahen Diensten zu unterstützen und Anbieter zu ermutigen, solche Dienste auf lokaler und regionaler Ebene einzurichten, beispielsweise durch finanzielle Anreize;

i. die Koordinierung zwischen Gesundheits- und Sozialdiensten auf allen Ebenen zu verbessern, indem Ansätze der integrierten Versorgung gefördert und finanziert werden und in Forschung und Modellansätze in diesem Bereich investiert wird;

j. die Arbeitsbedingungen für Langzeitpflegekräfte durch gesetzgeberische, politische und bewussteinbildende Maßnahmen (insbesondere in Bezug auf Arbeitszeiten, Gehälter und psychosoziale Begleitung) zu verbessern, die Wertschätzung und Attraktivität des Sektors zu erhöhen und den Zugang für Arbeitskräfte aus dem Ausland und aus anderen Berufszweigen zu erleichtern, auch durch die gegenseitige länderübergreifende Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen.

4. Der Kongress fordert das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf, diese Empfehlung und die beigefügte Begründung bei ihren Aktivitäten in Bezug auf alternde Gemeinschaften und den Zugang älterer Menschen zu einer qualitativ hochwertigen Pflege als Menschenrecht zu berücksichtigen.

5. Der Kongress ersucht insbesondere das Ministerkomitee, den Menschenrechten älterer Menschen bei der Überprüfung der CM/Rec(2014)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den „Menschenrechten älterer Menschen“ und bei seiner verstärkten Fördertätigkeit in Bezug auf die einschlägigen Abschnitte der (revidierten) Europäischen Sozialcharta besondere Aufmerksamkeit zu

schenken, auch in Zusammenarbeit mit dem Kongress und der Parlamentarischen Versammlung, um relevante politische und legislative Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen zu unterstützen.

.