



Empfehlungen zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen mit einer älter werdenden Bevölkerung

–pfü– Diese Empfehlungen wurden auf Anregung des Präsidiums des Deutschen Vereins von der Arbeitsgruppe „Kommunen in der Altenhilfe“ unter Leitung von Beate Bröcker, Beigeordnete der Landeshauptstadt Magdeburg, erarbeitet. Auftrag des Präsidiums war es, ausgehend von den Empfehlungen des Deutschen Vereins zur kommunalen Altenhilfe von 1995 und 1998, die aktuellen Fragen zu analysieren, Schwerpunkte und Konfliktlagen zu definieren und entsprechende Empfehlungen abzuleiten. Die Empfehlungen wurden vom Fachausschuss Altenhilfe und Pflege in seiner Sitzung vom 13. Juni 2006 diskutiert und vom Vorstand des Deutschen Vereins am 27. September 2006 verabschiedet.

1. Vorbemerkung

Der Deutsche Verein hat bereits 1995 und 1997 Empfehlungen¹ verabschiedet, die Entwicklungen in der kommunalen Altenhilfe zum Thema hatten und die Wissenschaft und Kommunalpolitik bis heute nutzen.

**Umfassender
Blick auf die
kommunalen
Lebensbedin-
gungen für äl-
tere Menschen**

Der Deutsche Verein nimmt die zu erwartenden neuen Entwicklungen und die teilweise vorrangig negativ geführten öffentlichen Debatten um die „Alterslast“, die „Rentnerschwemme“ oder den befürchteten Kollaps sozialer Sicherungssysteme zum Anlass,

¹ NDV 1995, 180 und NDV 1998, 2.

weiterführende Empfehlungen zur sozialen Infrastruktur zu verabschieden, die einen umfassenden Blick auf die kommunalen Lebensbedingungen für ältere Menschen implizieren und deren Partizipation und Teilhabe auch zukünftig unterstützen sollen.

Im öffentlichen Diskurs muss deutlich werden, dass das Alter keine Last, sondern ein Geschenk ist und für die Gesellschaft wie für den Einzelnen viele Chancen bietet, auch im Miteinander der Generationen. Das ist die bestmögliche kommunale Vorsorge für eine alternde Gesellschaft. Dieses Zusammenleben ist in den Kommunen zu gestalten.

Die gestiegene Lebenserwartung der Menschen und die Tatsache, dass in den nächsten Jahrzehnten die zahlenmäßig besonders starken Jahrgänge der in den 50er bis 70er-Jahren Geborenen in das höhere Lebensalter eintreten werden, führt zu sich verändernden Anforderungen an die soziale Infrastruktur. Dieser Wandel in der Altersstruktur der Bevölkerung wird auch die Lebensverhältnisse in den Kommunen vielfältig beeinflussen, auch wenn er bislang vielerorts noch schleichend verläuft.

Starke Geburtenjahrgänge altern in den nächsten Jahrzehnten

Die Kommunen werden sich auf einen weiter anwachsenden Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung insgesamt einstellen müssen. Während nach Angaben des Statistischen Bundesamtes derzeit bundesweit im Durchschnitt 23 % der Menschen älter als 60 Jahre sind, ist damit zu rechnen, dass es im Jahr 2030 bereits 34 % und 2050 etwa 37 % sein werden. Der Anteil von Menschen, die älter als 80 Jahre sein werden, wächst von derzeit 4 % auf 7 % im Jahre 2030 und voraussichtlich mehr als 12 % im Jahre 2050 an.²

Die Kommunen als die Orte, an denen die Menschen leben, müssen

Kommunen müssen sich

² Quelle: www.destatis.de.

sich auf diese umfassenden Veränderungen vorbereiten und zukunftsfähig gemacht werden. Dieser Prozess sollte in gemeinsamer Verantwortung von Einwohnern, politischen Entscheidungsträgern und Verwaltung stattfinden. Dazu gehört auch das Zusammenwirken mit den Kirchen und Religionsgemeinschaften, den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege als Träger eigener sozialer Aufgaben und den gewerblichen Anbietern im Rahmen der Subsidiarität.

**zukunftsfähig
machen**

Die Lebenswelten der Zukunft bedürfen einer Betrachtung, die über die nackten Zahlen hinausgeht und auch qualitative Entwicklungen einbezieht und anregt. Neben den demografischen Veränderungen sind weitere Trends erkennbar, die den sozialen Wandel kennzeichnen und für ein möglichst realitätsnahes Zukunftsszenario einbezogen werden müssen. So sind für eine Gesellschaft, die sich ursprünglich auf die tragenden Säulen „Erwerbsarbeit“ und „Familie“ gründet, die Veränderungen in der Arbeitswelt und den Lebensstilen von großer Bedeutung. Für eine Gesamtbetrachtung des sozialen Wandels sind weiterhin die Auflösung der Grenzen zur Lebensphase „Alter“, der Wertewandel und die Individualisierung in den Blick zu nehmen.

Die demografische Entwicklung hin zu einer immer älter werdenden Bevölkerung wird viele Seiten des täglichen Lebens verändern, auch wenn sie regional sehr unterschiedlich verläuft – in wachsenden Regionen anders als in schrumpfenden, im Osten schneller als im Westen, auf dem Lande anders als in den Städten, im Umland von Städten anders als in abgelegenen Dörfern. Der Alterungsprozess in der Bevölke-

**Die soziale
Infrastruktur
muss weiter-
entwickelt
werden**

³ Der Deutsche Verein stützt sich für die Fundierung seiner Aussagen u.a. auf folgende Quellen:

- der Fünfte Altenbericht der Bundesregierung von 2005 mit dem Thema „Potenziale älterer Menschen in Wirtschaft und Gesellschaft“ (veröffentlicht am 5. Juli 2006),
- der Alterssurvey über die zweite Lebenshälfte als Längsschnittstudie mit Daten und Fakten von 1996 und 2002 (www.dza.de)
- eine Vielzahl weiterer Arbeiten vom Deutschen Zentrum für Altersfragen und vom Kuratorium Deutsche Altershilfe (www.dza.de, www.kda.de),
- umfangreiche Studien zur Gestaltung des demografischen Wandels der Bertelsmann-Stiftung in Zusammenarbeit mit Partnern aus Ländern und Kommunen (www.bertelsmann-stiftung.de)
- Ergebnisse der Arbeit der Seniorenverbände und -organisationen selbst, besonders die thematischen Foren der BAGSO in den Jahren 2004 und 2005 und der Nationale Aktionsplan (www.bagso.de).

rung ist unumkehrbar und findet unabhängig davon statt, ob es möglich sein wird, die Geburtenrate im Land durch verschiedene Maßnahmen wieder anwachsen zu lassen.

Darauf müssen sich Wirtschaft, Regionalplanung und Stadtentwicklung, aber auch Wohnungsunternehmen, Anbieter sozialer Dienste und Leistungen, Tourismus, Handel und Dienstleistungsgewerbe einstellen. Entsprechend der konkreten Bedingungen vor Ort ist es erforderlich, die soziale Infrastruktur für die Bewohnerinnen und Bewohner mittel- und langfristig weiter zu entwickeln.³

Um auch die Leistungen der „Hilfe zur Pflege“ kommunal besser planen und steuern zu können, favorisiert der Deutsche Verein eine einheitliche sachliche Zuständigkeit der örtlichen Träger der Sozialhilfe entsprechend den Möglichkeiten des § 97 Abs. 1 SGB XII. Bis zum 1. Januar 2007 steht es den Ländern offen, die Zuständigkeit auf örtlicher Ebene zu bündeln, was bereits in einigen Bundesländern erfolgreich praktiziert wird.

Bei der Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur ist ein entsprechend abgestimmtes Verwaltungshandeln erforderlich. Ein Gemeinwesen kann nur dann gut funktionieren, wenn jeder Akteur bereit ist, nach seinen Möglichkeiten für sich und das Ganze Verantwortung zu übernehmen und seine Kompetenzen einzubringen. Nur so können die Potenziale aller Bürger jeden Alters auch für das Gemeinwesen nutzbar gemacht werden.

**Notwendigkeit
für abgestimm-
tes Verwal-
tungshandeln**

2. Eine älter werdende Gesellschaft gestalten

Die Tatsache, dass Menschen älter werden, ist ein erfreulicher Prozess für den Einzelnen und spiegelt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen insgesamt wider. Dieser Prozess ist schon deshalb nicht vorrangig als problembehaftet anzusehen, weil die Menschen in der Mehrzahl gesünder altern, sich leistungsfähiger fühlen als frühere Generationen und ihre Kompetenzen in die Gesellschaft auch im Alter einbringen wollen. Dieser positive Hintergrund muss den Menschen auch in der Kommune vermittelt werden.

**Ein positives
Bild vom Alter
und vom Altern**

Die steigende Lebenserwartung hat bereits heute dazu geführt, dass die Lebenszeit der Menschen nach Abschluss des Berufslebens erheblich länger geworden ist. Wer heute 60 Jahre alt ist, hat statistisch als Frau noch 23,7 und als Mann noch 19,5 Jahre vor sich. Diese Phase wird länger und es wird für viele Menschen eine Herausforderung sein, sie sinnstiftend zu planen und zu gestalten. Ältere Menschen verfügen über ein breites Spektrum an Erfahrungen, Werten und Orientierungen. Darauf müssen kommunale Planungen und Angebote achten.

Auch das hohe Alter ist keineswegs mit Krankheit, Hilfe- oder Pflegebedarf gleichzusetzen. So versorgen sich ca. 70 % der über 85-Jährigen im Wesentlichen noch selbst.⁴ Ältere Menschen sind, wie andere Altersgruppen auch, keine homogene soziale Gruppe. Die Arbeits- und Lebensbedingungen der gesamten Biografie prägen auch die Situation im Alter. Menschen mit schwerer körperlicher Arbeit, geringerer Bildung oder schlechter Ernährung, oft verknüpft mit geringen Einkommen und Altersbezügen, haben eine deutlich geringere Lebenserwartung als Menschen mit besseren Bedingungen im gesamten

**Ältere Menschen sind
keine homogene Gruppe**

⁴ Studie „Möglichkeiten und Grenzen selbstständiger Haushaltsführung in Privathaushalten – MuG III“, www.bmfsfj.de

Lebenslauf. Die soziale Lage älterer Menschen ist also sehr heterogen und sollte vor Ort bekannt sein. Wenn auch heute die Einkommenssituation älterer Menschen gemessen an früheren Generationen oder im Vergleich zu jungen Familien oder Alleinerziehenden eher gut ist, müssen mittelfristig auch Lösungen für die älteren Menschen gefunden werden, die nur über geringe Alterseinkünfte verfügen werden (z.B. Frauen mit kurzer Erwerbsbiografie aufgrund längerer Familienarbeit oder unterbrochener Erwerbsarbeit, nach langjährigem Bezug von Arbeitslosengeld II und entsprechend niedrigen Renten, oft geballt in strukturschwachen Regionen).

Vor Ort sollte der Diskurs darüber angestoßen werden, was die Alterung einer Gesellschaft, einer Region und der Kommunen selbst bedeutet bzw. bedeuten kann. Dabei müssen die Kompetenzen und Ressourcen der älteren Menschen für die aktive Gestaltung der Lebensverhältnisse vor Ort einbezogen werden. Gerade im höheren Lebensalter werden die Kommunen mehr und mehr zum Lebensmittelpunkt der Menschen. Ihnen kommt als den zentralen Orten der Daseinsvorsorge unter Wahrung des Prinzips der Subsidiarität eine wachsende Verantwortung für die aktive Gestaltung der sozialen Infrastruktur der älter werdenden Gesellschaft zu.

Die Gestaltung der älter werdenden Gesellschaft erfordert eine ressortübergreifende und interdisziplinäre Sicht, sie muss die Kompetenzen und Ressourcen der älteren Menschen einbeziehen

Daher hat sich der Deutsche Verein entschieden, mit den hier vorgelegten Empfehlungen über den Ansatz der „Weiterentwicklung der Strukturen der Altenhilfe“ hinauszugehen und eine ressortübergreifende und interdisziplinäre Sicht für das künftige Gestalten von lokaler Politik anzubieten.

Grundlage jeden kommunalen Handelns ist eine Auseinandersetzung mit den Fakten. Ausgangspunkt kommunaler Gestaltung der alternden Gesellschaft muss also die Analyse der örtlichen Gegebenheiten sein.

Der Deutsche Verein empfiehlt den Verantwortlichen in den Kommunen, für die Fundierung ihrer Arbeit die vorhandenen Informationsquellen⁵ zu nutzen, um sich über die aktuell zu prognostizierende demografische Entwicklung in ihrer Region und ihrer Gemeinde sachkundig zu machen und diese Erkenntnisse in interdisziplinärer Verantwortung in der Verwaltung auch zu verorten und umzusetzen.

Um diese Prozesse aktiv gestalten zu können, müssen die Führungskräfte in den Kommunen die Kompetenzen der Ressorts so zusammenführen, dass die Verwaltung als Ganzes agieren und gemeinsam Leitlinien künftiger Entwicklung definieren kann. Die politische Gestaltung der demografischen Veränderungen betrifft alle Ressorts und Leitungsebenen in den Kommunen. Für dieses Vorgehen müssen vor Ort Formen und Foren für einen fachlichen Austausch über die einzelnen Ressorts hinaus entwickelt werden. Die Steuerungsfunktion in der älter werdenden Gesellschaft muss in den Kommunen interdisziplinär und unter Beteiligung der Akteure der Bürgergesellschaft wahrgenommen werden.

**Kompetenzen
in den Kommunen ressort-
übergreifend
zusammenführen**

Vor allem im Fachaustausch zwischen Stadt- bzw. Regionalplanern und den für Sozialpolitik Verantwortlichen liegen Reserven für eine mittelfristig abgestimmte Entwicklung der Infrastruktur in den Kommunen, auch unter schwierigen finanziellen Bedingungen. Natürlich werden Hürden zu überwinden sein, um den Kontakt zwischen den Fachressorts so zu entwickeln, dass eine Gesamtschau auf die kommunale Entwicklung und ihre Perspektiven erfolgen kann.

Daseinsvorsorge für die alternden Kommunen muss weit mehr sein als Seniorenpolitik und damit eben auch anderen Personengruppen zugute kommen. So wird sich bei genauer Betrachtung eine erhebliche Ziel-

**Mehr als Al-
tenhilfe, mehr
als Senioren-
politik**

⁵ Daten des Statistischen Bundesamtes und der Landesämter; für alle Gemeinden über 5.000 Einwohner die Datenbank der Bertelsmann-Stiftung unter www.aktion2050.de/wegweiser mit Prognosen bis 2030.

Übereinstimmung zwischen Erwerbstätigen in ihrer Freizeit, Familien, Kindern und Jugendlichen sowie älteren oder auch behinderten Menschen finden und gestalten lassen (z.B. Grünflächen, Nahversorgung, Nahverkehr, Erholungsbedarf). Auf dieser Grundlage können notwendige Weichenstellungen in der Entwicklung der Infrastruktur vorgenommen und künftige Investitionen z.B. einem „Demografie-Check“ unterzogen werden. Solche Entscheidungen haben naturgemäß mittel- bis langfristige finanzielle und strukturelle Auswirkungen und sollten daher unter dem Gesichtspunkt der konkreten regionalen Situation und ihrer nachhaltigen Wirkungen getroffen werden. Die Kommunen können so ihre eigenen Prioritäten definieren.

Ein sozialräumlicher Ansatz bezieht dabei alle Bedingungen im unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen ein. In der Regel wird es sinnvoll sein, nicht nur die eigene Kommune zu betrachten, sondern auch das Umland. Auf Länderebene sollten entsprechende Austauschprozesse initiiert und moderiert werden, so dass die Ergebnisse wiederum in die kommunalen Planungen einfließen können. Neben diesem Aspekt sollte zu den grundlegenden Überlegungen gehören, wie die Neuorganisation von Verwaltungsstrukturen und Verwaltungshandeln definiert wird, z.B. durch Vereinbarungen zwischen verschiedenen Abteilungen oder die Verbindung von Sozialplanung und Controlling. Der Deutsche Verein bietet seine Unterstützung für diese Prozesse durch die Organisation entsprechender Fachtagungen und durch die Diskussion in seinen Gremien an.

**Kommune und
Umland be-
trachten**

Der Deutsche Verein empfiehlt, in den Kommunen zu entscheiden und verbindlich festzulegen, wie die zu entwickelnden Konzepte Eingang in das Verwaltungshandeln finden und welche Rechte und Instrumente in diesem Zusammenhang den haupt- und ehrenamtlichen Gremien zu Verfügung gestellt werden.

Dabei kann es sinnvoll sein, z.B. mit dem Instrument der Zielvereinbarungen zu arbeiten, konkrete Zielvorgaben zu fixieren, zu operationalisieren, Verantwortungen festzulegen und die Umsetzung zu kontrollieren. Es bleibt eine politische Führungsaufgabe, dies in Angriff zu nehmen und zu einem kontinuierlichen Vorgang zu entwickeln. Ein wichtiges Arbeitsinstrument sind auch konkrete und kontrollierbare Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen, die mit den Partnern ausgehandelt und vertraglich vereinbart werden.

Eine politische Führungsaufgabe

Ob das in Form Runder Tische geschieht, in Verbindung mit der Lokalen Agenda, als Koordinierungsgruppen, gemeinsam mit Kommunalpolitikern und einer Seniorenvertretung, als Stadtgespräche oder auf ganz anderen Wegen, bleibt der Kreativität vor Ort überlassen. Ein solcher Fachaustausch ist aber zwingend notwendig für ein abgestimmtes Entwicklungskonzept und dessen Umsetzung. Und er sollte in den Kommunen öffentlich gemacht und in den Resultaten kommuniziert werden. Nur so können die älteren Menschen, die in der Regel durchaus Vorstellungen darüber haben, wie sie im Alter leben wollen, auch in solche Aushandlungsprozesse einbezogen werden, was letztlich für die Akzeptanz der Entscheidungen unverzichtbar ist.

Fachlicher Austausch für abgestimmtes Entwicklungskonzept unter Beteiligung der Bürger

3. Selbstbestimmung und Selbstständigkeit unterstützen

Die Lebensbedingungen vor Ort müssen so gestaltet werden, dass sie dem Entstehen besonderer Hilfebedürftigkeit entgegenwirken. Nur so können die Ressourcen auch künftig denen zugute kommen, die darüber hinaus individuelle Hilfe benötigen. Der Deutsche Verein empfiehlt, dass Altenhilfe als gemeinwesenorientierte Aufgabe verstanden und gemeinsam mit den Beteiligten weg von einer Fokussierung auf Einzelfallhilfe weiterentwickelt werden muss.

Vielfalt an Bedingungen für selbstständige Lebensführung

Dabei gilt der Anspruch der Sicherung eines möglichst selbstständigen und selbstbestimmten Lebens für alle Menschen bis ins hohe Alter. Besondere Aufmerksamkeit gilt den älteren Menschen, die Hilfe und Unterstützung benötigen, z.B. der wachsenden Zahl von älteren Menschen mit Behinderungen oder auch den älter werdenden Migrantinnen und Migranten in einer belasteten Lebenssituation. Dazu können selbstverständlich vielfältige in den Kommunen bereits vorhandene Angebote, Dienste und Einrichtungen auch in der Zukunft genutzt werden.

Die Menschen können umso länger selbstständig leben, je besser die sie umgebenden Bedingungen darauf eingestellt werden. Das gilt für Wohnung und Wohnumfeld, Einkaufen, Dienstleistungs- und Unterstützungsangebote oder die Nutzbarkeit des Öffentlichen Personennahverkehrs ebenso wie für die Entwicklung von Produkten unter dem Gesichtspunkt eines „Designs for all“, also nutzbar für alle Menschen, unabhängig von Alter oder Behinderung.

Gegenläufige Tendenzen

Bereits seit Jahren laufen politische Entscheidungen jedoch auch in Richtungen, welche die Daseinsvorsorge in den Kommunen erschweren können. Dazu gehören die Ausdünnung des öffentlichen Nahverkehrs, die Konzentration des Einzelhandels auf der „grünen Wiese“, die Schließung von Dienstleistungseinrichtungen des täglichen Bedarfs wie Filialen von Geldinstituten oder der Post, aber auch der Verkauf kommunaler Wohnungsbestände u.a. Entstehende Defizite wirken sich negativ auf die Kommunen als Lebensraum aus. Hier können Kommunen selbst zwar nur begrenzt eingreifen, aber zumindest unter Nutzung von Potenzialen der Bürger gewisse Verluste kompensieren. Es gibt auch Erfahrungen, dass es gelungen ist, im Kontakt mit den jeweiligen Unternehmen Korrekturen zu erreichen. Ein wichtiges Instrument hierfür ist die Bauleitplanung, die im regionalen und kommunalen Rahmen genutzt werden muss, um die gewünschte Siedlungsstruktur zu entwickeln. Die Kommune muss in solchen Auseinandersetzungen ihre An-

liegen klar definieren und auf konkrete Vereinbarungen mit den Anbietern hinwirken.

Für die Entwicklung sozialräumlicher Angebote zur Partizipation und Teilhabe der älteren Menschen am sozialen Leben sollten in den Kommunen Daten und Fakten zur konkreten Lebenssituation der Bürger zusammengestellt werden. Dazu gehört es auch, in Zusammenarbeit mit entsprechenden Verbänden und Interessenvertretungen auf die Bedürfnisse von älteren Menschen mit Behinderungen, mit unterschiedlichen Religionen, von älter werdenden Migranten oder älter werdenden Schwulen und Lesben einzugehen, um als Gemeinwesen entsprechende Angebote entwickeln oder unterstützen zu können. Der Begriff der „kultursensiblen Altenhilfe“ kann so einen weiteren Bezug bekommen und Praxis gegenüber verschiedenen Zielgruppen werden. Als ein wichtiges Instrument für die Planung von Weichenstellungen vor Ort haben sich auch Bürgerbefragungen bewährt.

**Bedürfnisse
der unter-
schiedlichen
Gruppen älte-
rer Menschen
erfragen**

Kommunalpolitische Zielsetzungen der Arbeit mit und für Seniorinnen und Senioren können sein⁶:

- Förderung der Eigeninitiative, der Selbstständigkeit und der selbstbestimmten Lebensführung
- Erhalt der Häuslichkeit
- Ausbau von Barrierefreiheit
- Förderung sozialer Netzwerke

**Kommunal-
politische Ziel-
setzungen und
Handlungsan-
sätze**

Um hier konkrete Handlungsansätze festzulegen, hat sich eine Beschreibung von unterschiedlichen Zielgruppen als hilfreich erwiesen, z.B.

- Menschen in Vorbereitung auf den Vor- bzw. Ruhestand
- Menschen mit ungenutzten Handlungsressourcen

⁶ Die folgenden Ausführungen zur Differenzierung der Zielgruppen und ihrer Bedürfnisse lehnen sich an das Konzept „Neuorientierung der Düsseldorfer Seniorenhilfe und -arbeit“ an, das auf einem Fachtag am 21. April 2005 in Düsseldorf vorgestellt wurde

- Ältere Menschen im eigenen Haushalt mit spezifischem Unterstützungsbedarf

Während es für die erste Zielgruppe um das gemeinsame Entwickeln neuer Lebensperspektiven und spezifische Informations-, Bildungs- und Beratungsangebote geht, stehen bei der zweiten die Rahmenbedingungen für soziale Kontakte und Engagement, Mitwirkungsstrukturen und generationsübergreifende Angebote im Mittelpunkt. In beiden Fällen sind die Wünsche, Interessen und Kompetenzen der älteren Menschen der entscheidende Anknüpfungspunkt.

Bei älteren Menschen ohne spezifischen Unterstützungsbedarf geht es um die Förderung der eigenen Aktivitäten als „gesundheitlicher Altersvorsorge“ durch Freizeit-, Gesundheits- Kommunikations- und Bildungsangebote sowie die gemeinsame Entwicklung von ergänzenden Serviceangeboten wie Handwerkerdienste oder haushaltsnahe Leistungen.

Für die Zielgruppe der älteren Menschen im eigenen Haushalt mit spezifischem Unterstützungsbedarf geht es um die Gewährleistung der Unterstützung bei der jeweils adäquaten hauswirtschaftlichen, psychosozialen und pflegerischen Versorgung durch Beratung und Vermittlung von passgenauen Hilfen, spezifische Angebote für Demenzzranke und ein Fallmanagement (auch mit aufsuchenden Hilfen) bei komplexem Beratungsbedarf. Die Altersgruppe der über 80-Jährigen sollte auch deshalb gesondert betrachtet werden, weil sich hier Fragen von Unterstützungs- und Pflegebedarf verstärken können.

Ein besonderer Handlungsbedarf besteht auch für ältere Menschen, die mit hohem Hilfe- und Unterstützungsbedarf in Einrichtungen leben, z.B. bei der Einbindung von ehrenamtlichem Engagement zum Erhalt von sozialer Kommunikation.

Zusätzlich sollte in den jeweiligen Zielgruppen auf Personen mit vorwiegend sozialem Transferbezug, dem Anteil verschiedener Migrantengruppen oder dem Anteil von Alleinlebenden differenziert werden.

Die Kommunen müssen gewährleisten, dass auch mittel- und längerfristig ein ausreichend breites Spektrum an Angeboten vor Ort vorgehalten wird und sie sollten die Informationen darüber unter Einbeziehung der Betroffenen selbst offensiv verbreiten. Schließlich sollten die Menschen bereits vor dem Eintritt kritischer Situationen wissen, wo sie Ansprechpartner finden können und nicht erst dann mühevoll danach suchen müssen. In diesem Zusammenhang muss es um den Ausbau verschiedener niedrigschwelliger und auch zugehender Angebote gehen, um diejenigen zu erreichen, die Unterstützung benötigen.

**Angebote auch
mittel- und
langfristig
sichern**

Viele erfolgreiche oder erfolgversprechende Einzel- oder Modellprojekte haben zwar vor Ort (oft nur befristete) Änderungen erreicht, aber das Problem nicht grundsätzlich lösen können. Ein grundlegender Strukturwandel, wie ihn die Alterung der Gesellschaft mit sich bringt, kann aber nicht allein mit Modellprojekten bewältigt werden.

**Ergebnisse
von Modell-
projekten ver-
stetigen**

Um den positiven Resultaten aus Modellprojekten zu größerer Verbreitung zu verhelfen, empfiehlt der Deutsche Verein die Nutzung und Weiterentwicklung von erprobten Lösungen aus dem Bundesmodellprojekt „Altenhilfestrukturen der Zukunft“⁷, von Beispielen in der Broschüre „Demographie konkret – Seniorenpolitik in den Kommunen“⁸ oder aus dem „Werkstatt-Wettbewerb Quartier – Leben und Wohnen im Alter“⁹, um nur einige der thematisch breit angelegten bundesweiten Projekte zu nennen.

⁷ Bundesmodellprogramm „Altenhilfestrukturen der Zukunft“, Kurzübersicht der Ergebnisse (Zusammenfassung), Ulrich Schneekloth, TNS Infratest Sozialforschung,

⁸ Bertelsmann-Stiftung, Demographie konkret – Seniorenpolitik in den Kommunen, Gütersloh 2006

⁹ Ursula Kremer-Preiß / Holger Stolarz, Werkstatt-Wettbewerb Quartier, Kuratorium Deutsche Alterhilfe, Köln 2005

Um die Altenhilfe zukunftsfest zu machen, sind Politik, Gesetzgeber und Selbstverwaltung gefordert, positiv evaluierte Modellergebnisse in Regelstrukturen zu überführen.

4. Schlüsselfunktion hat Wohnen mit Nachbarschaft

Normalität ist das Leben zu Hause, in der Mietwohnung oder im Eigentum, gemeinsam mit anderen oder allein. Das gilt auch im Alter. Alle anderen Formen zählen zu den Ausnahmen. So wird das auch von älteren Menschen gesehen.

**Normalität ist
das Leben zu
Hause**

Vorrangig leben Menschen im üblichen Wohnungsbestand und wollen dort auch alt werden. Bei Hilfe- und Unterstützungsbedarf gibt es Angebote wie das Wohnen mit Service in der eigenen Wohnung (teilweise auch Betreutes Wohnen daheim genannt). Bei diesen Modellen können die älteren Menschen in ihrer vertrauten Wohnung und Nachbarschaft bleiben und je nach Bedarf Unterstützung in Anspruch nehmen, die in der Regel mit einer Notrufanlage und einem regelmäßigen Hausbesuch beginnt und bis zur häuslichen Pflege rund um die Uhr reichen kann. Die Unterstützung von Angehörigen und Nachbarn kann einbezogen werden. Auch für die weitere Einbindung von haushaltsnahen Dienstleistungen liegen hier Möglichkeiten. Die normale Form des Wohnens muss in ihrer Weiterentwicklung kommunal begleitet werden.

Einen interessanten Ansatz vor allem für Hochschulstandorte hat das Modell „Wohnen für Hilfe“. Senioren stellen Studierenden ungenutzten Wohnraum zur Verfügung, für den diese keine Miete zahlen, sondern Hilfeleistungen in alltäglichen Dingen erbringen. Hier empfiehlt sich, dass die Kommunen die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Studentenwerken suchen und gestalten.

Eine vorausschauende Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen

**Zusammen-
arbeit mit**

(auch mit privaten) kann die Kommunen bei der Verbesserung der Wohnsituation für ältere Menschen unterstützen. Vor allem bei der Planung und Durchführung struktureller Sanierungen und Anpassungen im Bestand müssen die Bedürfnisse der älter werdenden Bewohnerinnen und Bewohner angemessen berücksichtigt werden. Die Verwaltung kann die Bürger bei der Bewältigung von Baumaßnahmen angemessen unterstützen und über ihre Beteiligungen in der Regel auch Einfluss auf die Wohnungsbaugesellschaften nehmen. Auch ein Umzugsservice kann ein ergänzendes Angebot als Hilfestellung für die älteren Menschen sein.

Wohnungs- unternehmen

Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Kontext Stadtteile, Orte und Siedlungen, in denen sich soziale Problemlagen ballen und die zunehmend dünner besiedelten Gebiete im ländlichen Raum mit schrumpfender Infrastruktur. Hier müssen Stadtplaner, Sozialplaner und die Eigentümer bzw. Vermieter zusammenarbeiten, um die Siedlungen mittelfristig auch für die alternden Bewohner lebenswert zu erhalten bzw. zu entwickeln und so einer schleichenden Entleerung vorzubeugen. Für solche Gebiete sollten Quartiersprofile zur Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, zur Wohnungs- und Bebauungsstruktur, zur technischen, sozialen und versorgenden Infrastruktur erstellt und daraus lokale Handlungsempfehlungen unter Beteiligung der Bewohner abgeleitet werden. Auch eine Verknüpfung mit Zielstellungen von Programmen wie „Soziale Stadt“ oder „Stadtumbau Ost bzw. West“ sollten hier von den Verantwortlichen hergestellt werden. Falls gerade im strukturschwachen Raum längerfristig auch Siedlungen aufgegeben werden müssen, weil bei rückläufiger Bevölkerungszahl die Grundversorgung angepasst werden muss, sind eine frühzeitige Beteiligung der dort lebenden Bewohner und ein sensibler Umgang mit ihnen zwingend erforderlich.

Stadtteile, Orte und Siedlungen mit beson- deren Problem- lagen

Erstellung von Quartiersprofi- len

In den letzten zwanzig Jahren sind außerdem eine Vielzahl von Alter-

Alternativen zum Leben im

nativen zum Leben im traditionellen Pflegeheim entstanden, z.B. Wohngemeinschaften, Betreutes Wohnen, Mehrgenerationen-Wohnen, Hausgemeinschaften und ambulante Wohngruppen für Demenzkranke oder Pflegewohnungen bzw. kleine Pflegezentren im Quartier. Gemeinschaftliche Wohnprojekte mit enger Anbindung an die Nachbarschaft, deren Bewohner zudem wechselseitig einen gewissen Bedarf an Unterstützung und Pflege gewährleisten können, sind ein weiterer Weg.

Heim

Der Deutsche Verein unterstreicht, dass Politik und Wohnungswirtschaft gefordert sind, das Engagement der Träger oder von Einzelpersonen zu unterstützen und die notwendigen Informationen bereit zu stellen. Hier sollten die Kommunen koordinierend zur Verfügung stehen. Erfahrungswissen sollte systematisiert und weitergegeben werden. Auch die Überprüfung bestehender gesetzlicher Regelungen gehört dazu.¹⁰

Die kommunale Wohnungspolitik bleibt auch künftig in der Verantwortung, preiswerten Wohnraum auch für ältere Menschen vorzuhalten, da sich die Einkommenssituation im Alter wieder stärker differenzieren wird.

**Preiswerter
Wohnraum
wird gebraucht**

Ein wichtiger Baustein für das Wohnen im Alter ist der Auf- und Ausbau von Wohnberatungsstellen. Durch geeignete Maßnahmen können viele Wohnungen kostengünstig so angepasst werden, dass sie von den Bewohnern auch bei Beeinträchtigungen im Alter selbstständig genutzt werden können. Solche Beratungsstellen können bei Kommunen, bei Freien Trägern oder auch bei Wohnungsunternehmen angesiedelt werden. Je besser und selbstständiger ältere Menschen in ihren Wohnungen leben können, umso niedriger ist das Risiko eines unfreiwilligen Umzuges in den stationären Bereich, der für die Kommune dann

**Wohnbera-
tungsstellen
für mehr
Selbstständig-
keit im Wohn-
bereich**

¹⁰ Hinweise zu alternativen Wohnformen gibt die Arbeitshilfe des Deutschen Vereins zur Anwendung des Heimrechts auf moderne Wohn- und Betreuungsformen für ältere Menschen, Deutscher Verein, Berlin 2006.

mit erheblichen Folgekosten verbunden sein kann. Ein möglichst langer Verbleib in der eigenen Wohnung, verbunden mit Aktivität und sozialen Kontakten sowie der Einsatz ambulanter Pflege und hauswirtschaftlicher Betreuung wird auch künftig ein ökonomisch sinnvoller und zugleich menschenwürdiger Weg für das Alter bleiben.

Wohnungswirtschaft, Träger der Altenhilfe und Pflegekassen, die Kommunen und die Länder sollten bei der Planung, Um- und Neugestaltung von Wohnraum und Wohnumfeld für ältere Menschen eng zusammen arbeiten und deren Bedürfnisse einbeziehen. Hilfe-, Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit hängen teilweise mehr mit der Lage und Ausstattung der Wohnung zusammen als mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen. Ein Wohnumfeld, das den Bedürfnissen älterer Menschen entspricht und aktive eigenständige Lebensgestaltung ermöglicht, reduziert das Risiko der Pflegebedürftigkeit erheblich.

Umgestaltung von Wohnung und Wohnum- feld

5. Schlüsselfunktion von Gesundheitsförderung und Prävention

Nahezu allen im Alter häufig auftretenden Erkrankungen oder Unfallfolgen wie Herz-Kreislauferkrankungen, Diabetes, Atemwegserkrankungen, Osteoporose, Folgen von Stürzen, Infektionskrankheiten, aber auch demenziellen Erkrankungen, kann bekanntermaßen mit geeigneten Maßnahmen vorgebeugt werden. Diese Möglichkeiten systematischer zu nutzen, gehört zu den Ressourcen der Gestaltung der alternenden Gesellschaft.

Der Deutsche Verein sieht im systematischen Ausbau von Gesundheitsförderung, Prävention und Rehabilitation eine Schlüsselrolle, damit der Alterungsprozess für den Einzelnen zu einem Gewinn werden kann und nicht scheinbar selbstverständlich zu einem Anstieg von Krankheits- und Pflegekosten führt.

So wie erfolgreiche Gesundheitsförderung und Prävention generell in den Lebenswelten der Menschen ansetzen muss, also dort wo sie leben (Kindergarten, Schule, Arbeitsstätte, Wohnviertel usw.), so gilt das auch für das Alter und im Alter. Dabei kann an die Bedürfnisse der Menschen nach Bewegung, Fitness und Gesunderhaltung angeknüpft werden. Prävention hat außerdem eine nicht zu vernachlässigende soziale Dimension, sie ermöglicht soziale Kontakte und beugt Isolation vor. Ziel muss es auch hier sein, den älter werdenden, den alten wie auch den hochaltrigen Menschen ein aktives Leben zu ermöglichen und eventuelle Pflegebedürftigkeit so lange wie möglich hinauszuschieben. Dazu sollten die Kommunen z.B. gemeinsam mit Sportvereinen und anderen geeigneten Trägern Projekte entwickeln und öffentlich machen. Die Kommunen sind in diesem Bereich eher der Initiator, indem sie die Interessen ihrer Bürger bündeln und Partner zur Umsetzung suchen. Dabei ist es wichtig, Angebote auch für die sich verändernden Bedürfnisse der neuen Seniorengruppen zu machen (z.B. Nordic Walking statt Stuhlgymnastik), ohne die klassischen Formen für die Älteren zu vernachlässigen.

Gerade Sportvereine sollten für ihre älter werdenden Mitglieder Angebote anpassen und den fachlichen Austausch mit Partnern, z.B. dem Deutschen Sportbund oder dem Behindertensportverband, suchen. Wichtig ist, zunächst Schnupperkurse und andere unverbindliche Formen ohne Leistungsdruck anzubieten.

Ein geeigneter Weg, in der Kommune Anbieter und Interessenten zusammenzubringen, können auch so genannte Gesundheitstage oder -messen sein, die unter verschiedenen Namen vielfältige Angebote der Träger in der Kommune an die Bewohner herantragen. Viele Kommunen konnten damit sehr gute Erfahrungen sammeln.

Der Deutsche Verein setzt sich nachdrücklich für die Bekämpfung eines scheinbaren Automatismus zwischen Zunahme der Hochalt-

rigkeit und Zunahme der Pflegebedürftigkeit ein. Die Nutzung von Prävention und rehabilitativen Maßnahmen auch im Alter können dem entgegen wirken. Prävention darf nicht aufhören, wenn Krankheiten auftreten, sondern sie muss gerade dann intensiviert werden.

Prävention im Alter heißt nicht nur, Erkrankungen zu verhindern (Primärprävention), sondern vor allem durch Früherkennung, Therapie und Rehabilitation Verschlechterungen zu vermeiden (Sekundärprävention) und durch Rehabilitation weitere negative Folgen zu verhindern (Tertiärprävention).

**Nicht nur Prä-
märprävention**

Das setzt entsprechende Angebote vor Ort, qualifizierte und motivierte Mitarbeiter und natürlich die aktive Mitwirkung der älteren Menschen voraus. Die Kommunen sollten auch die Kooperation mit den Krankenkassen vor Ort suchen, z.B. deren Möglichkeiten der Förderung von Selbsthilfegruppen nutzen und am gemeinsamen Interesse an Gesunderhaltung der Bürger anknüpfen. Die Krankenkassen sollten in ihren Informationsmaterialien auf konkrete regionale Angebote hinweisen.

Der Deutsche Verein empfiehlt, anknüpfend an Vorschläge der Kranken- und Pflegekassen, die Angebote von der ambulanten über die geriatrische Rehabilitation in entsprechenden Kliniken bis zur mobilen Rehabilitation zu Hause auszubauen und leistungsrechtlich abzusichern. Besonders wichtig ist der Ausbau aufsuchender Angebote, die auch allein lebende und von Isolation bedrohte ältere Menschen erreichen können.

Bislang stehen sich die segmentierten Leistungssysteme hier oft im Wege. Für die Sozialleistungsträger muss es sich lohnen, präventiv

und rehabilitativ tätig zu werden.¹¹ Erfahrungen aus international gelungenen Projekten sollten unkomplizierter und ohne weitere Modellversuche übernommen werden können.

Ein weiteres wichtiges Aktionsfeld der Kommunen ist die soziale Prävention im engeren Sinne.

Soziale Prävention durch offene Altenarbeit

Der Deutsche Verein empfiehlt den Kommunen, sich im Bereich der offenen sozialen Altenarbeit zu engagieren, um durch soziale Prävention ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger aktiv in das Gemeinwesen einzubinden, ihre Ressourcen zu nutzen und durch Aktivierung zu fördern sowie Vereinsamungsprozessen vorzubeugen.

Konkret kann die offene soziale Altenarbeit¹² in der Kommune folgende Funktionen erfüllen:

- Angebote zur Selbsthilfe bereit stellen und Foren für die Vernetzung von Akteuren bieten,
- Beratung und Information über individuelle Lebenshilfen zur Verfügung stellen,
- Intergenerationelle Begegnungs-, Kommunikations- und Erfahrungsräume schaffen,
- Kontaktmöglichkeiten durch soziale und kulturelle Angebote eröffnen,
- Tätigkeitsfelder für ehrenamtliches Engagement erschließen und an der Weiterentwicklung engagementfördernder Strukturen mitwirken,
- Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen anregen und begleiten,
- ältere Menschen in Prozessen der Sinn- und Identitätsfindung

¹¹ Vgl. Erste Überlegungen des Deutschen Vereins für ein Gesamtkonzept der Betreuung und Versorgung pflegebedürftiger, behinderter und alter Menschen und ihrer Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, NDV 2006, 306.

¹² Rahmenkonzepte für offene Altenarbeit liegen u.a. von der Caritas und der Diakonie vor.

- begleiten,
- Einbeziehung von älteren Menschen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen,
 - Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten.

6. Neue Steuerungskompetenz realisieren

Wie die soziale Arbeit allgemein muss sich auch der Bereich der kommunalen Altenhilfe zunehmend an seinen Wirkungen messen lassen. Dabei sollen die Wirkungen in den Blick genommen werden, die von verschiedenen Maßnahmen im Bereich der Altenhilfe bei ihren Adressaten erzielt werden. Hier kann es sich um Fragestellungen handeln wie z.B. „In welchem Maße verhindern bedarfsgerechte ambulante Pflegearrangements die Notwendigkeit stationärer Pflegebedürftigkeit oder zögern diese hinaus?“ oder „Inwieweit kann die Unterstützung einer Selbsthilfegruppe zur Stabilisierung des Selbstwertgefühls älterer arbeitsloser Menschen beitragen?“ Dafür ist es notwendig, bestimmte Kennzahlen, Indikatoren und Wirkungsziele zu entwickeln und zu nutzen.¹³

**Wirkungen
sozialer Arbeit
messen**

Von entscheidender Bedeutung für die Einführung neuer Steuerungsverfahren wird sein, wie es gelingt, die Interessen der verschiedenen Akteure (Rat, Verwaltung, Träger und Interessenvertretungen der älteren Bevölkerung) auszubalancieren. Nur mit transparenten und praxisnahen Verfahren werden die Kommunen eine konstruktive Partnerschaft erreichen können. Hier sind Fähigkeiten zur Gestaltung von Aushandlungsprozessen gefragt, die gezielt im dialogischen Verfahren zu einem Gewinn für alle Beteiligten führen.

Der Deutsche Verein empfiehlt, kommunale Netzwerke zu bilden, um diesen Entwicklungsprozess voranzutreiben und einen wech-

¹³ Z.B. Schröder, J. (Hrsg.): Wirkungsorientierte Steuerung in der kommunalen Altenhilfe der Stadt Leverkusen, Bonn 2004.

selseitigen Austausch von Erfahrungen zu ermöglichen.

Er bietet auch an, das Thema in seinen Gremien aufzugreifen und in enger Verbindung mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege entsprechende Fachtagungen oder Workshops zu veranstalten.

7. Kompetenzen des Alters nutzen

Konträr zu den Erkenntnissen über Kompetenzen und Potenziale des Alters befindet sich die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen seit Jahren auf einem niedrigen Stand (nur noch 38 % der 55- bis 65-Jährigen sind erwerbstätig). Pläne zur Heraufsetzung des Renteneintrittsalters stoßen in diesem Kontext vielfach auf Unverständnis. Viele Probleme in der Situation der sozialen Sicherungssysteme rühren aus dem anhaltenden Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Das Gros der Arbeitgeber unterschätzt die Potenziale älterer Beschäftigter, erst vereinzelt ist eine Besinnung auf den Wert des Erfahrungswissens und der sozialen Kompetenzen Älterer sichtbar.

Erwerbsbeteiligung älterer Menschen fördern und unterstützen

Die Kommunen haben unmittelbar nur wenig Einfluss auf diese Prozesse, soweit sie nicht direkt oder durch ihre Eigenbetriebe selbst Arbeitgeber sind. Dennoch können sie aus ihrer Verantwortung den Bürgern gegenüber bestimmte Aktivitäten initiieren. Sie können ihre Mitarbeit in den Selbstverwaltungsgremien der Bundesagentur für Arbeit z.B. dafür nutzen, lokale Beschäftigungsprojekte gemeinsam mit Freien Trägern anzuregen und die berechtigten Interessen der älteren Erwerbslosen dabei einbringen.

Lokale Beschäftigungsprojekte entwickeln

Der Deutsche Verein unterstützt die Kommunen in ihrem Anliegen nach einer Neuauflage spezieller arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme, mit denen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für ältere Arbeitslose längerfristig durch die Bundesagentur

für Arbeit oder auf Landesebene in Kooperation mit ihr geschaffen werden kann.

Diese Arbeitsverhältnisse sollen so angelegt werden, dass ältere Menschen nicht als preiswerte Lückenbüßer eingesetzt werden, sondern durch die Nutzung ihres Erfahrungswissens und ihrer sozialen Kompetenzen innerhalb des Gemeinwesens lokale Aufgaben erfüllen und eine Lebensperspektive erhalten. Dazu könnte auch die Qualifizierung für haushalts- oder personenbezogene Dienstleistungen gehören.

8. Ehrenamt stärken

Der Deutsche Verein unterstreicht die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements älterer Menschen als eine der Säulen des Gemeinwesens.

Dieses Engagement ist für viele ein persönliches Bedürfnis, das den Einsatz ihrer Kompetenzen ermöglicht und sinnstiftend für den Einzelnen wirkt. Gerade ältere Menschen reagieren aber zu Recht sensibel, wenn für sie der Eindruck entsteht, einen Abbau in den sozialstaatlichen Angeboten oder Einsparungen in den Kommunen selbst kompensieren zu sollen. An einigen Stellen können Selbsthilfe und Aktivierung eines nichtberuflichen Hilfesystems professionelle Angebote jedoch ergänzen (z.B. wenn Bürger eines Quartiers einen Hol- und Bringendienst organisieren).

**Ehrenamt
nicht als
Lückenbüßer**

Ehrenamtliche Arbeit bzw. bürgerschaftliches Engagement müssen zunächst Spaß machen und Befriedigung bieten – entsprechend der unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen der einzelnen Bürgerinnen und Bürger und als Beitrag zu mehr Lebensqualität für sich selbst und für die anderen. Selbsthilfe und Hilfe für andere kommen hier zusammen. Anlaufstellen wie Freiwilligenagenturen bzw. Freiwilligen-

**Lebensqualität
durch Ehren-
amt**

zentren oder -börsen der Wohlfahrtsverbände u.a. sollten den Einzelnen bei der Wahl der Felder unterstützen und die gewünschte Flexibilität ermöglichen. Das braucht häufig auch eine veränderte Haltung auf der Seite der Hauptamtlichen in Vereinen und Verbänden. Ein stabiles bürgerschaftliches Engagement braucht Förderung und verlässliche Rahmenbedingungen und einen direkten Bezug zu den Bedürfnissen und Motiven. Auch hier kommt den Kommunen eine moderierende und koordinierende Funktion zu. Die kommunale Selbstverwaltung lebt gerade von den so genannten freiwilligen Aufgaben wie der Gestaltung eines kulturellen Miteinanders, der Jugendarbeit oder sozialer Beratung in Krisensituationen.

Wenn Vorruhehändler oder Senioren in der Kommune die Nutzung der Begegnungsstätte mit Gruppen und Veranstaltungen gemeinsam planen, wenn sie andere mit dem gleichem Schicksal der Arbeitslosigkeit zu gemeinsamen Treffen animieren, wenn sie jungen Müttern die Betreuung ihrer Kinder abnehmen, wenn diese dringende Erledigungen oder auch mal einen geselligen Abend haben, wenn sie kranke Menschen durch Besuchs- und Begleitdienste unterstützen, dann ist das nicht nur Hilfe für andere, sondern auch Selbsthilfe. Sie haben eine für sie bereichernde Beschäftigung und helfen dabei anderen. Bei eintretender Hilfe- oder Pflegebedürftigkeit werden sie selbst Nutznießer von bürgerschaftlichem Engagement, und der Kreis schließt sich wieder. Es gibt viele Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements – in Vereinen, in Selbsthilfegruppen, in Gruppen für Gleichgesinnte und auch durch politische Interessenvertretung. Aufgabe der Kommune ist es dabei, Netzwerke zu unterstützen, bei denen ältere Menschen sowohl Akteure als auch Empfänger von Engagement sein können.

Ältere Menschen können Akteure und Empfänger von Engagement sein

Mit ihrem bürgerschaftlichen Engagement übernehmen ältere Menschen Verantwortung für die Mitgestaltung ihres Lebensortes und des Zusammenlebens. Das ist jedoch nur möglich, wenn Menschen erle-

Gezielte Anerkennungskultur ist notwendig

ben, dass sie wirklich Einfluss auf die Gestaltung haben. Bürgerschaftliches Engagement ist eines der Zukunftsfelder der älter werdenden Gesellschaft. Für die Würdigung entsprechender Leistungen braucht es außerdem eine gezielte Anerkennungskultur und Öffentlichkeitsarbeit. Hier sind längst nicht alle Potenziale erschlossen.¹⁴

9. Infrastruktur für Hilfe und Pflege sichern

Um den Bedürfnissen einer stetig anwachsenden Zahl von älteren und hochaltrigen Menschen nach Selbstständigkeit entsprechen zu können, ist eine Flexibilisierung und Öffnung der Leistungssysteme erforderlich. Der Deutsche Verein hat sich mit eigenen Vorschlägen, z.B. für die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes der Versorgung und Betreuung pflegebedürftiger behinderter und alter Menschen, an diesem Diskurs beteiligt.¹⁵

**Flexibilisierung
der Leistungs-
systeme**

Der Deutsche Verein empfiehlt den Kommunen, vor Ort das Angebot von quartiersnahen offenen, gut bekannten und leicht zu findenden Angeboten zu koordinieren, die ihre Leistungen entsprechend der persönlichen Situation und über einen bestimmten Zeitraum anbieten, um die Selbstständigkeit des Einzelnen zu erhalten, wiederherzustellen und zu unterstützen.

**Netzwerkstruk-
turen für Hilfe
fördern**

Dazu gehört es auch, die konkreten Angebote an die Besonderheiten vor Ort anzupassen. Ambulant vor stationär, Prävention auch im Alter, Case Management als Hilfe für den Einzelnen, Rehabilitation vor Pflege – das sind bekannte und teilweise auch gesetzlich verankerte Prinzipien. Selbsthilfegruppen sollten eingebunden, Nachbarschaften ge-

¹⁴ Für weitere Informationen siehe z.B. die Angebote des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement, www.b-b-e.de.

¹⁵ Vgl. Fußn. 11.

¹⁶ Wichtige Vorschläge zur Weiterentwicklung dieser Versorgungsformen enthält das Papier des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen e.V. vom 7. Juli 2005

stärkt und pflegende Angehörige durch Beratung, Tages- bzw. Kurzzeitpflege, Pflegebegleiter und niedrigschwellige Angebote unterstützt werden. Mit der Weiterentwicklung des Pflegeversicherungsrechtes sollten solche Netzwerkstrukturen auf kommunaler Ebene gefördert und das Case Management bei komplexem Hilfebedarf leistungsfähig etabliert werden.¹⁶ Das spart letztlich auch Kosten durch Vermeidung von Fehl- oder Überversorgung.

Notwendig ist eine bedarfsorientierte Erschließung und Bündelung der Dienste, Hilfen und Einrichtungen der Altenhilfe mit einer ortsnahe erreichbaren Angebotsstruktur. Die Kommunen müssen solche Leistungen nicht selbst anbieten, aber sie haben einen Sicherstellungs- und Koordinierungsauftrag für ein breites Angebot an pflegeergänzenden Hilfen. In diesem Zusammenhang muss es um den Ausbau verschiedener niedrigschwelliger und zugehender Angebote gehen, um diejenigen zu erreichen, die Unterstützung benötigen. Potenziale liegen auch in der Weiterentwicklung des Aufgabenbereiches der Sozialdienste in den Kommunen. Das Tätigkeitsprofil und die Qualifikation der Mitarbeiter könnten erweitert werden für ein sozialräumliches Handeln und das Erreichen neuer Zielgruppen, wie eben der älteren Menschen. Umgekehrt sollten auch Mitarbeiter der klassischen Altenhilfe für neue Anforderungen im Sozialraum offen sein.

Sicherstellungs- und Koordinierungsauftrag der Kommunen

Besondere Aufmerksamkeit muss der Tatsache gelten, dass Einweisungen in die stationäre Pflege infolge geringerer Verweildauer in den Krankenhäusern zunehmend bei nicht vorhandener häuslicher Pflege direkt von dort aus geschehen. Die Kommunen sollten sich durch ihre Einbindung in entsprechende Netzwerke dafür einsetzen, dass dem durch konsequentes Überleitungsmanagement entgegengewirkt wird, das sich auf eine bessere Nutzung und die leistungsfähige Flexibilisierung und Durchlässigkeit von Angeboten der häuslichen Krankenpflege wie auch der Tages- und Kurzzeitpflege stützen kann. Es müssen auch wirksame Anreize dafür geschaffen werden, die Möglichkei-

Auf Überleitungsmanagement achten

ten der geriatrischen Rehabilitation zu nutzen.

Probleme entstehen vor Ort für die kommunale Pflegeplanung häufig dadurch, dass private Investoren Pflegeheime planen und bauen, aber ohne Vorhaltung ortsbezogener weiterer Aktivitäten, ohne Abstimmungen im Zuge der Stadtentwicklungsplanung, ohne Vernetzung mit dem Gemeinwesen und den weiteren Angeboten für ältere Menschen. Hier müssen die Möglichkeiten des SGB XI vor Ort konsequent umgesetzt werden, wonach den Ländern und Kommunen die Verantwortung für den Ausbau und die Weiterentwicklung der pflegerischen Versorgung zukommt. Länderspezifischen Grundlagen und den Strukturprinzipien der Pflegeversicherung, insbesondere der Wettbewerbsfreiheit, ist dabei Rechnung zu tragen.

Private Investoren für Altenheime in Pflegebedarfsplanung einbinden

Regelmäßige Pflegekonferenzen sind erfahrungsgemäß einer der geeigneten Wege dafür. Bauanträge von Investoren sollten von den Bauämtern generell mit dem Ressort Senioren- bzw. Altenpolitik abgestimmt werden. Eine konkrete Pflegebedarfsplanung bietet eine der Grundlagen für eine solche Abstimmung. Da die künftigen Betreiber für den Nachweis ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an einem Ersatz von Investitionskosten interessiert sein werden, liegen auch in den Verhandlungen mit dem zuständigen Sozialhilfeträger, der für den örtlichen Markt bestimmte Standards definieren kann, Steuerungspotenziale. Die Pflegekassen wiederum sind zuständig für den Abschluss der Versorgungsverträge. Auch in diesem Teilbereich kommunaler Verantwortung besteht also ein dringender Bedarf an ressortübergreifender abgestimmter Zusammenarbeit in den Kommunen im Interesse einer angemessenen Versorgungsstruktur.

Zur Wahrnehmung der kommunalen Verantwortung in diesem Bereich setzt der Deutsche Verein auf eine abgestimmte ressortübergreifende Planungsverantwortung, die dabei helfen kann,

Fehlentwicklungen sowie einen nicht beeinflussbaren Anstieg der Sozialhilfeausgaben bei den Kommunen zu verhindern.

Weiterhin muss in den Kommunen die absehbar zunehmende Zahl von Menschen mit Demenz mit ihren Versorgungsbedürfnissen in den mittel- und langfristigen Planungen schon heute berücksichtigt werden. Die kommunalen Versorgungsnetze für Demenzkranke müssen Bestandteil der Sozialplanung sein. Dabei geht es um die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kranken ebenso wie um die ihrer pflegenden Angehörigen. Die Ressourcen der Betroffenen müssen gestärkt und genutzt werden, denn niemand ist nur krank oder nur pflegebedürftig. Auch Menschen mit Demenz wollen so lange wie möglich selbstständig in ihrer eigenen Wohnung leben und in ihrer Besonderheit verstanden und akzeptiert werden. Für ihre soziale und pflegerische Betreuung sind ein Netz von professionellen und ehrenamtlichen Angeboten und eine fachkundige Öffentlichkeitsarbeit, z.B. gemeinsam mit der Alzheimer-Gesellschaft, erforderlich. Als ein professionelles Angebot müssen gerontopsychiatrische Dienste ausgebaut werden, die auch Hausbesuche durchführen können.

Angesichts der gravierenden Zunahme des Anteils älterer Menschen und besonders auch der Hochaltrigen an der Gesamtbevölkerung muss es für die Zukunft um eine vielschichtige Politik zur Vermeidung individueller sozialer Notlagen (die keineswegs nur finanzieller Art sein dürften) und die wirkungsorientierte Koordinierung und Vernetzung vorhandener Angebote und Dienste gehen. Die zahlreichen erfolgreichen Beispiele aus Modellprojekten müssen kommuniziert, verbreitet und verstetigt werden. Um solche Aufgaben als Regelaufgaben wahrnehmen zu können, kann es notwendig sein, auf Landes- oder Bundesebene entsprechende verbindliche Rechtsgrundlagen zu schaffen.

In den Kommunen sollten eigenständige trägerübergreifende Koopera-

Kommunale Versorgungsnetze für Menschen mit Demenz stärken und ausbauen

Schaffung von Kooperations-

tionsstrukturen geschaffen bzw. ausgebaut werden, die eine umfassende und abgestimmte Planung der Lebensbedingungen vor Ort sowie von Angeboten für Hilfe und Unterstützung möglich machen. Eine Vielzahl von Problemen, mit denen ältere Menschen bei der Gestaltung ihres Lebens konfrontiert werden, basiert auf der Schwierigkeit ihrer Orientierung im vielfach gegliederten System der sozialen Sicherung mit einer Vielzahl von Ansprechpartnern. Hier sind die Kommunen als die Orte der täglichen Lebensgestaltung die am besten geeigneten Lotsen, aber sie sind zugleich das Schiff auf großer Fahrt in die alternde Gesellschaft.

**strukturen in
den Kommunen (Lotsen-
funktion)**