

Carolin Herrmann

Verbindliche Altenhilfestrukturen für gleichwertige Lebensverhältnisse

Angebotsituation und Planungskapazitäten für ältere Menschen in deutschen Kommunen sind unzureichend und zudem ungleich verteilt. Das stellen die Planerinnen und Planer im Verein für Sozialplanung e.V. (VSOP) immer wieder fest, wenn sie die Kommunen untereinander vergleichen und Forderungen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft hinzuziehen. Die Praktikerinnen und Praktiker des VSOP fordern deshalb endlich verbindliche Altenhilfestrukturen in den Städten und Kreisen.

1. Altenhilfestrukturen vor Ort

Ältere Menschen in Deutschland können sich glücklich schätzen, wenn sie in ihrer Region bzw. ihrem Sozialraum ein attraktives, umfassendes, differenziertes, spezifisches, zeitgemäßes und niedrigschwelliges Angebot an Beratung, Unterstützung, Bildung, Sport und Kultur in barrierearmen Orten zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben vorfinden. Wo ein hohes Niveau an Altenhilfeangeboten existiert, finden ältere Menschen ein flächendeckendes, dauerhaftes und gemäß einer integrierten Altenplanung bedarfsgerecht aufgestelltes Angebot. In anderen Regionen finden sie dagegen lediglich punktuelle Angebote, die dazu oft nur minimal kommunal unterstützt sind und deren Aufrechterhaltung jedes Jahr neu erstritten werden muss. Diese Angebote sind oft schlecht erreichbar und fast immer ohne integrierte Planungskonzeption der Kommunen entstanden. Es gibt sogar Regionen, in denen ältere Menschen keinerlei kommunal finanzierte Angebote finden. Hier sind ältere Menschen in hohem Maße auf Familie oder Nachbarschaft, Kirchengemeinden oder freie Träger angewiesen bzw. auf sich selbst gestellt.

Leider gibt es keine wissenschaftliche Gesamtdarstellung der Altenhilfeangebote in Deutschland, sondern nur vereinzelt Analysen und Berichte, wie sie sich z.B. im Themenheft der Blätter der Wohlfahrtspflege 2/2022 finden. Auf eine aktuelle Befragung (Stratmann 2021) gaben 33 Kommunen aus allen Bundesländern Auskunft darüber, wie viel Geld sie für die Altenhilfe ausgeben. In die Befragung waren Angebote für Ältere und deren systematische Planung durch die kreisfreien/kreisangehörigen Städte, Kreise und Gemeinden einbezogen.



Carolin Herrmann

ist Sozialwissenschaftlerin, selbstständige Projektberaterin mit Schnittpunkt/Alter, Mitglied im VSOP e.V. und in 2019 Gründerin der VSOP-Fachgruppe „Alter und Pflege“.

Kommunale Gelder für Altenhilfe können dabei als Indikator dienen, in welchem Umfang Angebote vorhanden sind. Schon in dieser kleinen Gruppe der befragten Kommunen zeigte sich, dass die Spannweite an verausgabten kommunalen Mitteln von 0,- € bis 34,- € pro Jahr je Bürger/in über 65 Jahre reicht. Diese große Varianz überraschte auch Fachleute der Altenhilfe bzw. der Planung.

Die Verantwortung für Altenhilfe gemäß § 71 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) und Altenhilfe als Teil der Daseinsvorsorge ist auf der Ebene der kreisfreien Städte bzw. der Kreise sowie kreisangehöriger Städte und Gemeinden angesiedelt. Die Finanzierung der Altenhilfe als Teil der Daseinsvorsorge, und zwar sowohl der Infrastruktur (z.B. Altenbegegnungszentren) als auch der Dienstleistungen (z.B. Personal- und Sachkosten für Beratung, komplementäre Hilfen) ist eine freiwillige Leistung der Kommunen und obliegt den jeweiligen kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern. Naturgemäß fallen solche Entscheidungen in Deutschland sehr unterschiedlich aus. Oft wird die kommunale Finanzierung durch Trägermittel aus der Freien Wohlfahrtspflege, Stiftungsgelder und Modellförderungen ergänzt. Was

und wie viel jede Kommune in Sachen Daseinsvorsorge für ältere Menschen unternimmt und ausgibt, ist ihr überlassen und hängt nicht selten von politischen Mehrheitsverhältnissen, der Haushaltslage und historisch gewachsenen Strukturen ab. Geldleistungen gemäß § 71 SGB XII spielen in der Praxis kaum eine Rolle.

2. Herausforderungen des demografischen Wandels

Der Mangel an flächendeckenden und qualitativollen Angeboten sowie an Planungs-Know-how vor Ort widerspricht in den Augen der Fachleute der Tatsache, dass die ältere Bevölkerung in der Bundesrepublik so groß und divers wie noch nie ist. Die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er- und 1960er-Jahre, die sog. Babyboomer, kommen gerade ins Rentenalter. Viele ältere Menschen erfreuen sich einer guten Gesundheit, auskömmlicher finanzieller Verhältnisse und leben in einer angemessenen, wenn auch nicht immer barrierefreien Wohnung, haben Freude am Leben, an Teilhabe und am Engagement.

„Was und wie viel jede Kommune in Sachen Daseinsvorsorge für ältere Menschen unternimmt und ausgibt, ist ihr überlassen und hängt nicht selten von politischen Mehrheitsverhältnissen, der Haushaltslage und historisch gewachsenen Strukturen ab.“

Zunehmend kommen aber auch Menschen mit gebrochenen Erwerbsbiografien ins Rentenalter, zugewanderte ältere Personen sowie Menschen, die keine Kinder in ihrer Nähe haben oder kinderlos geblieben sind. Zudem wird die aktuelle Altersarmut in den kommenden Jahren stark ansteigen. Gleichzeitig steigt die Anzahl Hochaltriger mit besonderen Bedarfen infolge von Demenz, anderen chronischen Erkrankungen oder Vereinsamung.

Der demografische und der gesellschaftliche Wandel schreiten fort. Das hat immense Auswirkungen auf die Gesellschaft: In den Kommunen leben immer mehr ältere Menschen, die die Lebensphase der Erwerbstätigkeit bzw. der aktiven Familienverantwortung abgeschlossen haben. Diese Tatsache führt zu einer veränderten Zusammensetzung der Einwohnerschaft und zu neuen Chancen und Herausforderungen für die lokale Gesellschaft, aber auch für Infrastrukturen und Dienstleis-

tungsangebote. Hinzu kommen überdies weitreichende Veränderungen durch den digitalen Wandel, der gerade ältere Menschen vor große Hürden stellen kann. Unabhängig von eventueller Pflegebedürftigkeit oder chronischen Erkrankungen brauchen ältere und alte Menschen in bestimmten Situationen mehr und neue Unterstützung, um ein selbstbestimmtes Leben in der eigenen Häuslichkeit führen zu können.

Angebote der Altenhilfe, einschließlich ihrer Planung, sind hier gefragt, damit ältere Menschen sowohl analog als auch digital teilhaben können. Besonders vulnerable Personengruppen, z.B. von Vereinsamung oder Verarmung bedrohte, demenziell erkrankte oder immobile Personen, bedürfen einer starken und verlässlichen Infrastruktur in den Kommunen.

3. Rechtliches, sozialarbeiterisches und planerisches Verständnis von Altenhilfe

Die Altenhilfe wurde bundesweit vom Gesetzgeber im § 71 SGB XII geregelt und gehört zu den „Hilfen in anderen Lebenslagen“. Hier ist festgelegt, was ein älterer Mensch ohne definierte Altersgrenze an Leistungen aus der Sozialhilfe erwarten kann. Maßgeblich ist das Ziel der Altenhilfe, dazu beizutragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern. Der Gesetzgeber betont Selbsthilfe, Selbstbestimmung und die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Die Offenheit und Vagheit der Formulierungen sind Fluch und Segen dieses Paragraphen und vielleicht auch der Grund dafür, dass es bislang an allgemein verbindlichen Standards zur Umsetzung und Ausgestaltung der Altenhilfe fehlt. Zuständig sind die kreisfreien Städte und die Kreise, soweit nicht nach Landesrecht etwas anderes bestimmt wird.

In der Sozialen Arbeit für und mit älteren Menschen wird Altenhilfe weniger als Sozialhilfeleistung praktiziert, sondern als Teil der allgemeinen Daseinsvorsorge. Ältere Menschen erhalten von ihren Städten und Gemeinden Beratungs-, Präventions- und Unterstützungsangebote oder auch Freizeit- und Kulturangebote für ein würdevolles, selbstbestimmtes und weitestgehend selbstständiges Leben in der eigenen Wohnung. Teilhabe und Inklusion sind dabei die Leitplanken für die Planung und Umsetzung der Altenhilfe vor Ort. Thematisch berührt und durchdringt die Altenhilfe in diesem Sinne alle Lebensbereiche: Sie reicht von der Sicherstellung der notwendigen sozialen und technischen Infrastruktur (z.B. Begegnungsstätten, Beratungsangebote, medizinische und pflegerische Versorgung, Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, öffentlicher Personennahverkehr und Fahrdienste) über die Versorgung mit altersgerechtem Wohnraum sowie entsprechend gestaltetem Wohnumfeld bis zur Ermöglichung sozialer und digitaler Teilhabe.

Eine kommunale Alten- und Pflegeplanung wird im § 71 SGB XII nicht explizit gefordert; in § 71 Abs. 5 SGB XII ist allerdings von „Verzahnung“ der Arbeitsfelder die Rede. Dies wertet die VSOP-Fachgruppe „Alter und Pflege“ als Hinweis auf die Planungsnotwendigkeit der Altenhilfe. Alten- und Pflegeplanung zielt darauf hin, Defizite und Bedarfe im Bereich der Altenhilfe festzustellen, Handlungsempfehlungen zu formulieren und Maßnahmen zusammen mit den älteren Menschen bzw. ihren Interessenvertretungen zu entwickeln, umzusetzen und Defizite auszugleichen.

Im VSOP, der Plattform für Sozialplanung in Deutschland, sind ca. 200 Mitglieder vorrangig aus kommunaler Planung, aber auch aus Wissenschaft, Fortbildungs- und Beratungsinstitutionen zusammengeschlossen. In der Fachgruppe „Alter und Pflege“ wurde über die unbefriedigende Situation in vielen Kommunen und die Rechtslage diskutiert. Die Alten- und Pflegeplaner/innen haben die Argumente auf den verschiedenen Ebenen gewertet und die lange Geschichte einer fehlenden grundlegenden Reform des § 71 SGB XII (u.a. Pohlmann 2022) in einem VSOP-Positionspapier (Herrmann et al. 2022) bewertet.

Die Altenhilfe ist in Deutschland – im Gegensatz zur Kinder- und Jugendhilfe – lediglich als Soll-Vorschrift im § 71 SGB XII geregelt. Dabei stößt der § 71 SGB XII, wie Hellermann in seinem Gutachten (Hellermann 2022) für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (BAGSO) ausführt, „als individuelle Anspruchsnorm an Grenzen“, wenn es sich um „voraussetzungsvollere Leistungen“ (Hellermann 2022, 15) handelt. Damit meint er das Vorhandensein von Einrichtungen und Strukturen, z.B. Altencafés, Begegnungsstätten als Anlaufstellen für Beratung und Unterstützung oder auch als Stätten der Geselligkeit, Unterhaltung etc. „Die Bereitstellung solcher Einrichtungen und Strukturen der Altenhilfe“ ist nach Hellermann „insoweit eine ... Angelegenheit der örtlichen Sozialhilfeträger“ (ebd.). Gleichzeitig stellt er fest, dass der/die einzelne Anspruchsberechtigte vom Sozialhilfeträger aber nicht die Bereitstellung solcher bestimmten Dienstleistungen, Veranstaltungen oder Einrichtungen verlangen kann: „... Ansprüche nach § 71 SGB XII [drohen] ins Leere zu laufen“ (ebd., 16). Als weitergehende Verpflichtung des örtlichen Sozialhilfeträgers sieht Hellermann zwar eine Gewährleistungspflicht der örtlichen Sozialhilfeträger, die allerdings so offen und unbestimmt ist, dass sie nicht als durchsetzbare Rechtspflicht anzusehen ist.

4. Diskrepanz zwischen Herausforderungen und rechtlichem Rahmen

Wenn man die Herausforderungen und die ungleiche Verteilung von Altenhilfeangeboten mit Hellermanns rechtlicher Einschätzung abgleicht, wird deutlich, dass die Regelungen im § 71 SGB XII nicht ausreichen, um eine zeitgemäße und adäquate kommunale Angebots- und Planungsstruktur für ältere und alte Menschen auszugestalten. Maßstab für die Bewertung des VSOP ist eine qualitativ hochwertige, verbindliche Altenhilfestruktur in den Kommunen. Diese lässt sich durch folgende Leitlinien beschreiben:

- ▶ gleichwertige Lebensverhältnisse herstellen,
- ▶ den demografischen Wandel generationengerecht gestalten,
- ▶ Selbstbestimmung fördern,
- ▶ Teilhabe im Alter gewährleisten,
- ▶ bei Bedarf Unterstützung anbieten,
- ▶ präventive Handlungsansätze entwickeln.

Ältere Menschen in den Kommunen sollten durch konkrete Maßnahmen erfahren, dass sie bei Bedarf öffentliche Unterstützung erhalten, dass ihre Teilhabe erwünscht ist und auf gute Beteiligungsverfahren stößt. Dabei sollten Selbstbestimmung als wichtigstes Leitbild und gleichwertige Lebensverhältnisse im Alter sowohl in der Stadt und auf dem Land als auch in Ost und West selbstverständlich sein.

5. Forderungen des Vereins für Sozialplanung e.V. (VSOP)

Um gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland zu erreichen, fordert der VSOP in seinem Positionspapier (Herrmann et al. 2022) gesetzliche Initiativen des Bundes und/oder der Länder zur nachhaltigen Unterstützung für die konzeptionelle und qualitätsorientierte Sicherstellung der Altenhilfe einschließlich einer verbindlichen kommunalen Alten- und Pflegeplanung in Kreisen und kreisfreien Städten. Dazu gehört die Definition von Aufgaben, Strukturen und Qualitäten verbunden mit einer konkreten Finanzierungsgrundlage auf kommunaler Ebene. Die Diskussionen nach Erstellung des VSOP-Positionspapiers u.a. bei der BAGSO über das Gutachten von Hellermann (2022) haben deutlich gemacht, dass auch die Einrichtung einer Stiftung, vergleichbar der Bundesstiftung Frühe Hilfen oder der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, denkbar ist.

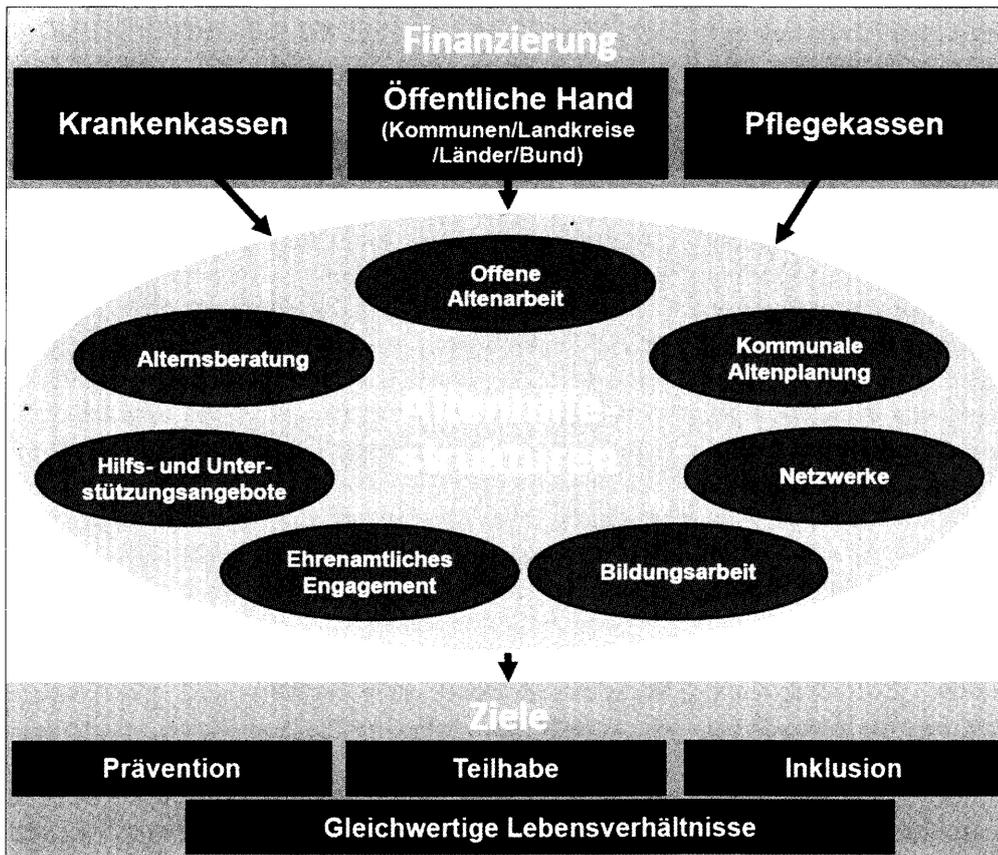


Abb. 1: Finanzierung, Aufbau und Ziele der Altenhilfestrukturen (Quelle: Herrmann et al. 2022)

Der VSOP beteiligt sich auch weiterhin an den fachlichen Diskussionen und bringt die Kompetenzen der organisierten Planerinnen und Planer zur fachlichen Unterstützung zur Weiterentwicklung der Kommunen gern ein.

6. Vorschlag zur Finanzierung

Die Verantwortung für die Finanzierung der Altenhilfe i.S.d. § 71 SGB XII, einschließlich Alten- und Pflegeplanung, sollen sowohl die öffentliche Hand (Bund, Länder, kreisfreie Städte und Kreise) als auch die Kranken- und Pflegeversicherungen tragen.

Aufgrund des präventiven Charakters der Altenhilfe nach § 71 SGB XII kann der örtliche Sozialhilfeträger von sinkenden Kosten in der Hilfe zur Pflege (Groß et al. 2019) ausgehen. Bedürfnisse, Bedarfe und Herausforderungen der älteren Menschen werden von den Fachkräften der Altenhilfe frühzeitig erkannt und – im Einzelfall und im Quartier – schnell aufgegriffen. So gelingt ein möglichst langer Verbleib in der eigenen Häuslichkeit meist mit Unterstützung von Familie, Nachbarschaft und ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern. Das selbstständige Leben in der eigenen Wohnung, ggf. mit Unterstützung eines Dienstes, ist zumeist auch die Unterstützungsform, die von

den älteren Menschen gewünscht wird. Zudem ist diese Form der Unterstützung fast immer kostengünstiger als eine eventuell notwendig werdende stationäre Unterbringung. Zusätzlich profitieren die Kommunen davon, wenn die Älteren, einzeln oder in Gruppen, aktiv sind, sich ins Gemeinwesen einbringen, sich für öffentliche Anliegen engagieren – also sich gegenseitig unterstützen, partizipieren und sich bürgerschaftlich engagieren.

Kranken- und Pflegeversicherungen profitieren von planvollen Altenhilfeangeboten, da diese Maßnahmen helfen, Krankheit und Pflegebedürftigkeit hinauszuzögern oder abzumildern. Pflegebedürftige mit einem großen privaten Netzwerk bedürfen der teuren stationären Versorgung später oder gar nicht, weil Pflegegeld bzw. Pflegesachleistung ausreichen. Die Pflegekassen in Nordrhein-Westfalen haben dies beispielsweise grundsätzlich anerkannt, indem sie sich an der Finanzierung der Wohnraumanpassungsberatung beteiligen. So sinken durch eine ressourcenorientierte Beratung und präventive Maßnahmen die Gesundheitskosten (SGB V) und die Pflegekosten (SGB XI).

Beide Begründungszusammenhänge sind bereits 2015 zusammenfassend im Siebten Altenbericht der Bundesregierung ausgeführt und beschrieben worden. Das vom Bun-

desministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte „Kompetenznetzwerk Einsamkeit“ hat die Folgewirkungen von Einsamkeit für die psychische und körperliche Gesundheit aktuell betont (Bücker 2022). Fehlende soziale Teilhabegelegenheiten erhöhen das Risiko von Einsamkeit (BMFSFJ 2023).

Es liegt im Interesse der öffentlichen Akteure und der Selbstverwaltung, sich an der Finanzierung zu beteiligen, denn durch Altenhilfe wird nicht nur der Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben und auf soziale Teilhabe gewährleistet, sondern darüber hinaus sind bei einer qualitätsvollen Implementierung auch Kosteneinsparungen zu erwarten.

Der VSOP schlägt einen Finanzierungsdreiklang vor: ein Drittel durch die Krankenkassen, ein Drittel durch die Pflegekassen und ein Drittel durch die öffentliche Hand (siehe Abb. 1). Zu welchen Anteilen sich die öffentliche Hand bzw. die beiden Zweige der Sozialversicherung an den Kosten beteiligen, muss noch diskutiert werden.

Da es für Qualität und Quantität der kommunalen Altenhilfestrukturen bisher keine Bemessungsgrundlage gibt, sollte zunächst ein ausreichendes Altenhilfebudget in Abstimmung mit den Interessenvertretungen älterer Menschen ermittelt werden. Der VSOP schlägt eine Orientierung am Anteil der älteren Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren der jeweiligen kreisfreien Stadt bzw. Kreis vor. Langfristig sollte für die Höhe des Budgets eine wissenschaftliche Bemessungsgrundlage entwickelt werden, die weitere Faktoren wie Armut und Geschlecht reflektieren.

„Es liegt im Interesse der öffentlichen Akteure und der Selbstverwaltung, sich an der Finanzierung der Altenhilfe zu beteiligen.“

Es muss ferner sichergestellt werden, dass in allen Kommunen diese Gelder verlässlich und zweckgebunden zur Verfügung stehen. Rechtliche Hürden bzgl. der Finanzierung der Altenhilfe in den Kommunen durch Bund und Länder sowie Sozialversicherungsträger müssen durch die Gesetzgebung aufgelöst werden und dürfen nicht länger als unabwendbares Gegenargument herangezogen werden.

7. Fazit

Die Alten- und Pflegeplaner/innen des VSOP empfehlen, schnell strukturelle Grundlagen auf Bundes- und Landesebene zu schaffen, damit auch vor Ort den älteren Menschen verlässliche Unterstützung für gleichwertige Lebensverhältnisse geboten werden. Punktuelle Initiativen (z.B. Modellprojekte) ohne Verankerung in der jeweiligen Kommune können den langfristigen Herausforderungen der älteren Menschen vor Ort nicht gerecht werden.

Literatur

Blätter der Wohlfahrtspflege (2022): Themenheft: Kommunale Seniorenpolitik, Nr. 2/2022.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Soziales, Frauen und Jugend (2023): Diskussionspapier: Auf dem Weg zu einer Strategie der Bundesregierung gegen Einsamkeit, https://www.iss-ffm.de/fileadmin/assets/themenbereiche/downloads/Entwurf_Diskussionspapier_Auf_dem_Weg_zu_einer_Strategie-der-BReg-gegen-Einsamkeit_mit_Anhang.pdf (30. März 2023).

Bücker, Susanne (2022): Die gesundheitlichen, psychologischen und gesellschaftlichen Folgen von Einsamkeit, https://www.iss-ffm.de/fileadmin/assets/themenbereiche/downloads/Entwurf_Diskussionspapier_Auf_dem_Weg_zu_einer_Strategie-der-BReg-gegen-Einsamkeit_mit_Anhang.pdf (30. März 2023).

Groß, Iris/Klotz, Christine/Knaup, Karin (2019): Kommunale Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in der Hilfe zur Pflege nach SGB XII in: ProAlter 1/2019, S. 52–56.

Hellermann, Johannes (2022): Die Altenhilfe nach § 71 SGB XII und der rechtliche Rahmen für ihre Weiterentwicklung im Auftrag der BAGSO, <https://www.bagso.de/studie/die-altenhilfe-nach-71-sgb-xii-und-der-rechtliche-rahmen-fuer-ihre-weiterentwicklung/> (30. März 2023).

Herrmann, Carolin/Lange, Claudia/Lyck, Heidi/Manhart, Lisa/Riedmann, Matthias/Spöhr, Melanie (2022): Positionspapier für ein Altenhilfestrukturengesetz, https://www.vsop.de/alter_und_pflege/ (5. April 2023).

Pohlmann, Reinhard (2022): Kommunale Seniorenarbeit neu gestalten, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 2/2022; S. 50–53.

Stratmann, Jutta (2021): Vergleichende Untersuchung zur kommunalen Altenarbeit, https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2021/Disparitaetenstudie_Kommunale_Altenarbeit.pdf (30. März 2023).