



30.03.2022

# Positionspapier für ein Altenhilfestrukturgesetz

**AutorInnen:**

Carolin Hermann  
Claudia Lange  
Heidi Lyck  
Lisa Manhart  
Matthias Riedmann  
Melanie Spöhr

## Positionspapier für ein Altenhilfestrukturgesetz

Warum dieses Papier jetzt?

Der Verein für Sozialplanung e.V. (VSOP) richtet das vorliegende Positionspapier an alle relevanten Akteure der Bundespolitik.

In diesem Positionspapier vertreten wir die Auffassung, dass Altenhilfestrukturen und Altenarbeit, unabhängig davon, wo jemand in der Bundesrepublik lebt, bestimmten Standards entsprechen müssen. Dafür fordern wir ein **Altenhilfestrukturgesetz**, das sowohl Art und Umfang als auch die Finanzierung und Planungerfordernisse der Altenhilfe bundesweit gesetzlich regelt. Dieses Gesetz könnte sich bspw. an den bestehenden Sozialgesetzbüchern für die Gruppe der Kinder- und Jugendlichen oder der Menschen mit Behinderung orientieren.

Die ältere Bevölkerung in der Bundesrepublik ist so divers und so groß wie noch nie. Die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre 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 Engagement. Zunehmend kommen aber auch Menschen ins Rentenalter mit gebrochenen Erwerbsbiografien, als Arbeitskräfte zugewanderte Personen sowie mehr Menschen denn je, die keine Kinder in ihrer Nähe oder nie welche bekommen haben. Zudem wird die Altersarmut in den kommenden Jahren stark ansteigen. Gleichzeitig steigt die Anzahl Hochaltriger mit besonderen Bedarfen. **Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, die bestehenden und neuen Angebote an die Vielfalt und zum Teil vulnerable Gruppen der Älteren anzupassen.**

Die Verantwortung für diese so diverse Gruppe der Älteren ist derzeit gesetzlich auf der Ebene der Kommunen und Landkreise angesiedelt. Altenhilfeangebote, aber auch Zugänge zu diesen Angeboten, existieren in vielen Städten und Landkreisen auf hohem Niveau, wenn auch nicht immer flächendeckend, dauerhaft und gemäß einer integrierten Altenplanung. Es gibt viele Orte in der Bundesrepublik, in denen ältere Personen auf ein umfangreiches Angebot an sozialer Teilhabe stiftenden Aktivitäten sowie Beratungs- und Unterstützungsleistungen zurückgreifen können. In strukturschwachen Regionen, wo bereits die allgemeine Daseinsfürsorge ausgedünnt ist, finden sich dagegen zwar oft engagierte Angebote, die aber mit minimalen kommunalen Haushaltsmitteln auskommen müssen, punktuelle Angebote ohne integrierte Konzeption oder gar weiße Flecken. Die aufgewandten kommunalen Mittel für Altenhilfe variieren nach Beobachtung von Fachleuten in Deutschland stark. Was und wie viel jede Kommune in der Altenhilfe unternimmt, ist ihr überlassen und hängt nicht selten von politischen Mehrheitsverhältnissen, der Haushaltslage und historisch gewachsenen Strukturen ab.

**Die Angebotssituation und Planungskapazität für alte Menschen in den Kommunen sind unzureichend und zudem ungleich verteilt.** Diese Einschätzung deckt sich mit der Positionierung der Siebten Altenberichtscommission aus dem Jahr 2015 und bspw. dem Positionspapier: „Mitentscheiden und Mitgestalten“ aus dem Jahr 2021 der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO).

Schon bald wird ein Viertel der bundesdeutschen Bevölkerung zu den Älteren gehören. Diese Menschen und ihre Angehörigen haben Beratungs- und Unterstützungsbedarfe, die von den bestehenden Strukturen oft nicht gedeckt werden. Doch genau diese Strukturen sind wichtig für die soziale Teilhabe der Menschen, sowie für die Gesundheits- und Pflegebedürftigkeitsprävention. Aufgrund des präventiven Charakters der Altenhilfe, kann von sinkenden Kosten für die Grundsicherung und bei der Hilfe zur Pflege ausgegangen werden, da Bedürfnisse, Bedarfe und Herausforderungen frühzeitig erkannt werden können und die Möglichkeiten des Gegensteuerns verbessert werden. So gelingt ein möglichst langer Verbleib in der eigenen Häuslichkeit. Demzufolge sind Bund, Länder und Kommunen aufgefordert, diese Thematik nicht länger zu ignorieren.

## Was ist „Altenhilfe“?

Altenhilfe ist ein Teil sozialer Arbeit für ältere und mit älteren Menschen, der darauf abzielt, Menschen durch Beratungs-, Präventions- und Unterstützungsangebote oder auch Freizeit- und Kulturangebote ein würdevolles, selbstbestimmtes und weitestgehend selbstständiges Leben im Alter zu ermöglichen. **Teilhabe und Inklusion** sind dabei die Leitplanken für die Planung und Umsetzung der Altenhilfe „vor Ort“. Thematisch berührt und durchdringt die Altenhilfe alle Lebensbereiche: Sie reicht u.a. 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. Die **kommunale Altenplanung** zielt darauf, Defizite und Bedarfe im Bereich der Altenhilfe festzustellen sowie Empfehlungen zu formulieren und Maßnahmen mit zu entwickeln, wie diese ausgeglichen bzw. umgesetzt werden können.

Die „Altenhilfe“ ist in Deutschland – im Gegensatz zur Kinder- und Jugendhilfe – lediglich als Soll-Vorschrift im § 71 SGB XII geregelt: Sie „soll dazu beitragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und alten Menschen die Möglichkeit zu erhalten, selbstbestimmt am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen und ihre Fähigkeit zur Selbsthilfe zu stärken.“ **Für den § 71 SGB XII gibt es bisher keine allgemein verbindlichen Standards zur Umsetzung sowie Ausgestaltung der Altenhilfe und somit auch keine konkrete Grundlage für einen einklagbaren Rechtsanspruch.**

## Vor welchen Herausforderungen stehen wir?

Der demographische und der gesellschaftliche Wandel schreiten fort: In den Kommunen leben immer mehr ältere Menschen, die die Lebensphase der Erwerbstätigkeit bzw. der aktiven Familienverantwortung abgeschlossen haben und in die Lebensphase des Alters gewechselt sind. Diese Tatsache führt zur Veränderung der Zusammensetzung in der Einwohnerschaft und zu neuen Herausforderungen für die lokale Gesellschaft, aber auch für Infrastrukturen und Dienstleistungsangebote. Hinzu kommen überdies weitreichende Veränderungen durch den voranschreitenden 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 Unterstützung, um ein selbstbestimmtes Leben in der eigenen Häuslichkeit führen zu können. Angebote und Programme der kommunalen Altenhilfe, einschließlich ihrer Planung, sind hier gefragt, damit ältere Menschen sowohl analog als auch digital teilhaben können. Besonders vulnerable Personengruppen,

wie z.B. von Vereinsamung oder Verarmung bedrohte, dementiell erkrankte oder immobile Personen, bedürfen einer starken und verlässlichen Interessensvertretung in den Kommunen.

In der Babyboomergeneration wird schon in einigen Jahren die Hilfe- und Pflegebedürftigkeit zunehmen. Ein weiterer Anstieg der ohnehin schon schnell steigenden Pflegebedürftigkeit ist absehbar. Wenn es uns als Gesellschaft gelingt, die Betroffenen und ihre Angehörigen mit einer gut ausgebauten und bedarfsorientierten Altenhilfeeinfrastruktur zu unterstützen, können wir einen sehr langen und von der Mehrheit der Älteren gewünschten Verbleib in der eigenen Häuslichkeit ermöglichen. Wenn der Bundesgesetzgeber in den kommenden Jahren nicht reagiert, wird die Situation für die Älteren in einigen Kommunen und Landkreisen schwere Folgen haben und die Folgekosten bspw. für die stationäre Pflege werden unbezahlbar. Die Lebensverhältnisse im Alter, die von diesem Rahmen geprägt sind, hängen allein von der politischen Willensbildung und der Haushaltslage in den Kommunen ab. Die damit verbundenen Disparitäten führen zu einem Flickenteppich der Altenhilfestrukturen in Deutschland.

## Was fordert der VSOP?

Maßstab für den VSOP ist eine qualitativ hochwertige Altenhilfestruktur in den Kommunen. Diese lässt sich durch folgende Leitlinien beschreiben:

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

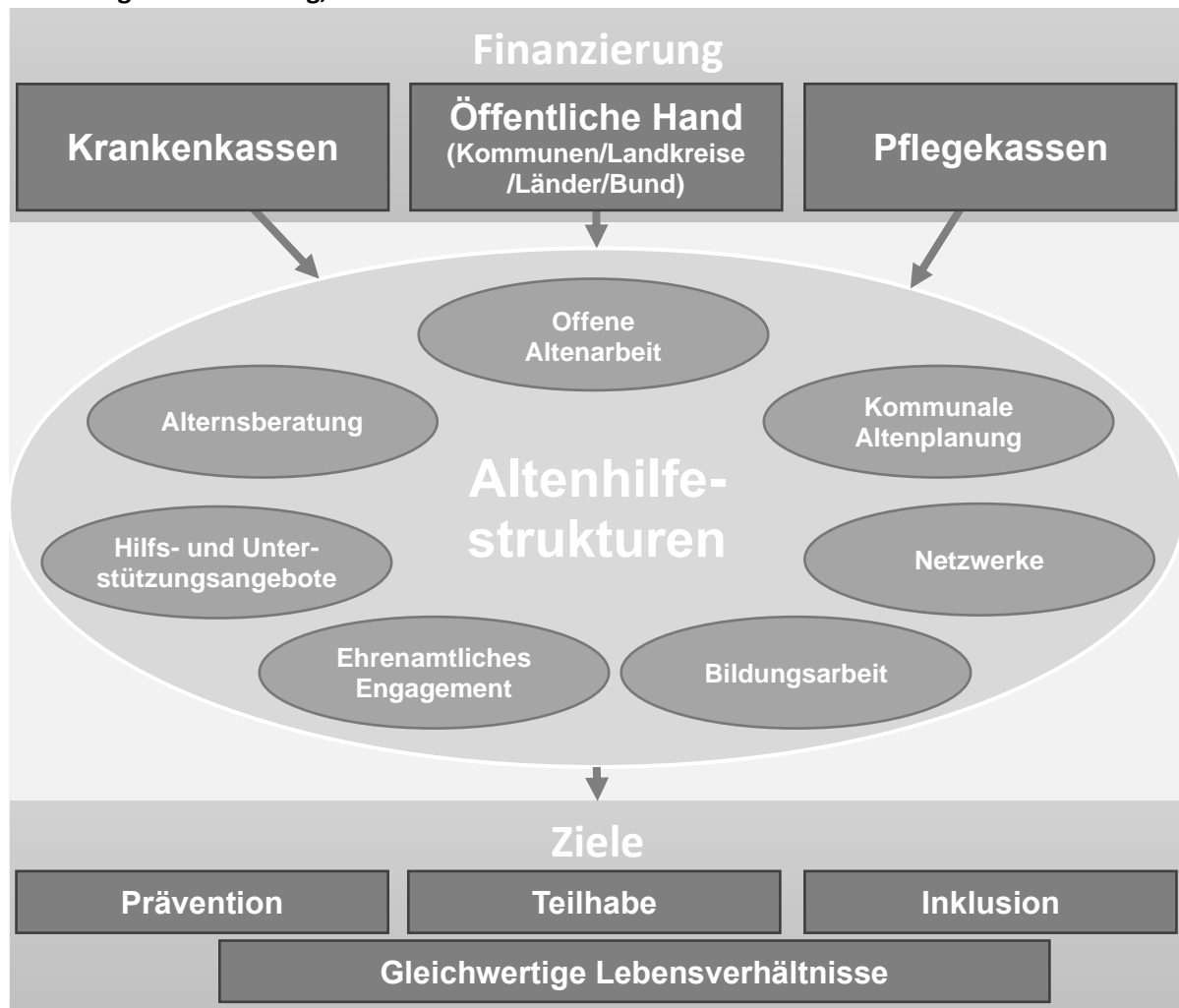
Ältere Menschen in den Kommunen sollten durch konkrete Maßnahmen erfahren, dass sie bei Bedarf öffentliche Unterstützung erhalten, dass ihre Teilhabe erwünscht ist und auf gute Beteiligungsverfahren stößt. Dabei sollte Selbstbestimmung das wichtigste Leitbild und gleichwertige Lebensverhältnisse im Alter sowohl in Stadt und Land als auch in Ost und West selbstverständlich sein. **Um dies zu erreichen, muss ein Altenhilfestrukturgesetz die Teilbereiche Altenhilfe, Alten- und Pflegeplanung genau definieren und zur kommunalen Pflichtaufgabe machen!**

Der VSOP hält eine verbindliche gesetzliche Rahmung der kommunalen Altenhilfe für zwingend notwendig. Wir fordern ein eigenständiges Altenhilfestrukturgesetz, das die Altenplanung, die Definition von Aufgaben, Strukturen und Qualitäten einschließlich einer konkreten Finanzierungsgrundlage der kommunalen Altenhilfe verbindlich regelt. In enger Verbindung damit sehen wir die Notwendigkeit der Stärkung der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sowie ihre entsprechenden allgemeine Finanzausstattung durch Bund und Länder.

Damit hätten die Kommunen übereinstimmende präzise Voraussetzungen, um überall in Deutschland für alte Menschen qualitätsvolle Altenhilfestrukturen zu etablieren. Eine derartige gesetzliche Regelung ist seitens des Bundes und/oder der Länder zu gewährleisten. Deshalb richtet sich die Forderung des VSOP als bundesweit tätiger Verband zunächst an die neue Bundesregierung.

Der VSOP ist sich bewusst, dass Kommunen fachliche Unterstützung zur Weiterentwicklung ihrer Kompetenzen brauchen, und bringt sich in die weitere fachliche Diskussion mit ein.

**Abbildung 1. Finanzierung, Aufbau und Ziele der Altenhilfestrukturen**



## Wie kann das bezahlt werden?

Die aktuelle Finanzierung der Altenhilfe, sowohl von Infrastrukturen (z.B. Begegnungszentren) als auch Dienstleistungen (z.B. Beratung, komplementäre Hilfen) durch die Kommunen erfolgt bisher als freiwillige Leistung und obliegt den jeweiligen kommunalen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen. Naturgemäß fallen solche Entscheidungen in Deutschland sehr unterschiedlich aus. Oft wird die kommunale Finanzierung durch Trägermittel und Stiftungsgelder ergänzt.

Aus Sicht des VSOP liegt die **Verantwortung** für die Finanzierung der Altenhilfe und -planung bei der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Landkreise bzw. Kommunen), den Krankenversicherungen und den Pflegeversicherungen. Bei der öffentlichen Hand besteht die Erwartung auf der Grundlage des Gebotes der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der kommunalen Pflicht zur Daseinsvorsorge für die Bürger und Bürgerinnen. Die Sozialversicherungen stehen in der Verantwortung aufgrund der Tat-

sache, dass die Maßnahmen der Altenhilfe bspw. durch Prävention und Altersberatung helfen, Krankheit und Pflegebedürftigkeit hinauszuzögern oder abzumildern. Beide Begründungszusammenhänge sind 2015 zusammenfassend im 7. Altenbericht ausgeführt und beschrieben worden. Neben der Verantwortung liegt es auch im **Interesse** dieser Akteure, sich an der Finanzierung zu beteiligen, denn durch Altenhilfe wird nicht nur der Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben und auf Teilhabe möglichst lange gewährleistet, sondern darüber hinaus sind bei einer sinnvollen Implementierung auch **Kosteneinsparungen** zu erwarten. So sinken etwa durch Teilhabe, eine ressourcenorientierte Beratung und Prävention die Gesundheitskosten, die Pflegekosten und die Kosten der Hilfen zur Pflege.

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

Da es für Qualität und Quantität der kommunalen Altenhilfestrukturen bisher keine Bemessungsgrundlage gibt, sollte zunächst ein ausreichendes Altenhilfebudget in Abstimmung mit den Interessenvertretungen älteren Menschen ermittelt werden. Unser Vorschlag wäre eine Orientierung an der Anzahl der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter der jeweiligen Kommune. Langfristig sollte für die Höhe des Budgets eine wissenschaftliche Bemessungsgrundlage entwickelt werden, die weitere Faktoren wie bspw. Armut und Geschlecht reflektiert.

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

Die neue Bundesregierung muss es sich zur Aufgabe machen, verlässliche Rahmenbedingungen für den demografischen Wandel aus Sicht der älteren Menschen auf Landes- und Bundesebene – und damit auch vor Ort zu schaffen, die zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen.