



STÄDTETAG
BADEN-WÜRTTEMBERG



POSITIONSPAPIER LEBEN IM ALTER UND SENIORENARBEIT IN KLEIN- UND MITTELSTÄDTEN

ERARBEITET VON DER
AG ÄMTER FÜR FAMILIE UND SOZIALES
DER KREISANGEHÖRIGEN STÄDTE
BESCHLOSSEN IM VORSTAND
AM 1. JULI 2019

VORWORT

JUNGE IDEEN UND KONZEPTE FÜR DAS LEBEN IM ALTER

Der Anteil älterer Menschen in den Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg wächst. Im Jahr 2035 werden landesweit rund 39 Prozent mehr Menschen über 65 Jahre leben als 2014. Ihre Lebensentwürfe sind dabei vielfältiger denn je. Bereits heute wenden sich immer mehr Bürgerinnen und Bürger an die Kommunalverwaltung und erwarten passgenaue Teilhabemöglichkeiten, Rat, Unterstützung, Begleitung, Hilfe, Versorgung und „Normalität“ von den dort Verantwortlichen.

Die Zuständigkeit für vielfältige Fragen des Lebens im Alter sehen viele Menschen grundsätzlich bei „ihren“ Städten und Gemeinden. Vor Ort, dort wo sie leben - unabhängig davon, was teilweise gesetzlich anderen staatlichen Ebenen und Akteuren übertragen ist. Diese demografischen Veränderungen und die sich ändernden Bedürfnisse der Menschen bedingen eine intensiviertere kommunalpolitische Auseinandersetzung mit dem Leben im Alter und der Seniorenarbeit. Eine kontinuierliche Anpassung der kommunalen Infrastruktur, eine Weiterentwicklung des LEBENSRAUMS STADT in seinen Quartieren ist unerlässlich. Für die Menschen ist allein entscheidend, dass sie auch im Alter gerne gut in ihrem selbst gewählten und gewohnten Umfeld leben können.

Die Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg nehmen diese Aufgaben an, und fördern „in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung das gemeinsame Wohl ihrer Einwohner“ (§ 1 GemO). Es sind die Städte, die mit ihrer Innovationskraft mutig neue und ungewöhnliche Wege gehen und neue tragfähige Konzepte entwickeln. Gerade in den ländlichen Räumen Baden-Württembergs machen die Städte mit ihrer Zentralitätsfunktion auch wichtige Angebote für die umliegenden Gemeinden und deren Einwohner.

In den Handlungsfeldern Leben im Alter und Seniorenarbeit, Gesundheit und Pflege gilt es insbesondere die Schnittstellen zu anderen Aufgabenträgern auszugestalten, Verantwortungsbereiche, Prozesse und Verfahren aufeinander abzustimmen und Interessen auszugleichen.

Die Klein- und Mittelstädte der Städtegruppen B (über 15.000 Einwohner) und C (bis 15.000 Einwohner) des Städtetags Baden-Württemberg haben sich mit dem Thema intensiv auseinandergesetzt. Aus der Arbeitsgemeinschaft der Ämter für Familie und Soziales der B-/ C-Städte heraus wurde das vorliegende Positionspapier erarbeitet.

Die Mitglieder des Sozialausschusses des Städtetags Baden-Württemberg haben das Positionspapier in ihrer Sitzung am 14. Mai 2019 beraten und beschlossen. Der Vorstand hat den Beschluss am 1. Juli 2019 bestätigt.

Das Positionspapier Leben im Alter und Seniorenarbeit in Klein- und Mittelstädten richtet sich an Landespolitik und Landesregierung, weitere Gesprächspartner des Städtetags auf Landesebene, an die Landkreise und die Mitgliedstädte des Verbands.

Ein ausdrücklicher Dank gebührt den Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstädte, die in der Arbeitsgruppe an der Entwicklung dieses Positionspapier engagiert mitgewirkt haben:

- Dieter Lehmann
(Stadt Schwäbisch Gmünd)
- Peter Löwy
(Stadt Leinfelden-Echterdingen)
- Holger Skörries (Stadt Waiblingen)
- Elisabeth Stauber (Stadt Tübingen)
- Regina Vogt (Stadt Böblingen)
- Jürgen Wagner-Haußmann
(Stadt Filderstadt)

Der Städtetag Baden-Württemberg wird seine Mitgliedstädte als Kompetenznetzwerk auch weiterhin aktiv bei der Ausgestaltung dieser zentralen Zukunftsaufgabe unterstützen und ihnen eine Plattform für den fachlichen und politischen Diskurs bieten.

Gudrun Heute-Blum

Oberbürgermeisterin a. D.

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

PLANUNGS- UND STEUERUNGS- VERANTWORTUNG NORMIEREN

Eine umfassende, inklusive kommunale Planung und Steuerung, Koordination und Vernetzung sowie die interkommunale Zusammenarbeit sind wichtige Ansätze der Klein- und Mittelstädte in den Handlungsfeldern Leben im Alter und Seniorenarbeit, Gesundheit und Pflege. Auch kreisangehörige Städte brauchen deshalb eine „echte“, gesetzlich geregelte Planungs- und Steuerungsverantwortung bei diesen zentralen gesellschaftlichen Themen.

Die derzeitige Rechtslage verpflichtet weder die Stadt- bzw. Landkreise noch die kreisangehörigen Städte zu einer umfassenden „Altenhilfeplanung“, die eine flächendeckende bedarfsgerechte Infrastruktur und geeignete Prozesse zu deren Weiterentwicklung zum Ziel hätte. Der vielfach zitierte § 8 SGB XI (Gemeinsame Verantwortung) wirkt lediglich deklaratorisch. Orientieren könnte sich der Gesetzgeber an der gesetzlichen Pflicht zur Jugendhilfeplanung gemäß § 80 SGB VIII.

Die Kommunen sind nicht nur die einzigen demokratisch legitimierten Akteure auf örtlicher Ebene und damit in unmittelbarer Verantwortung gegenüber ihren Bürgern. Sie werden künftig auch verstärkt gefordert sein, Angebote zu initiieren oder als Träger selbst zu schaffen, welche für andere Marktteilnehmer nicht lukrativ sind.

Den mit den Modellvorhaben zur Beratung Pflegebedürftiger und ihrer Angehörigen nach § 123 f. SGB XI eingeschlagenen Weg zur Stärkung der Kommunen in der Pflege geht in die richtige Richtung, die der Bundesgesetzgeber nun konsequent weitergehen und mit einem vierten Pflegestärkungsgesetz die kommunale Planungsverantwortung zunächst modell- und perspektivisch regelhaft einführen sollte.

Mit einem entsprechend erweiterten bundes- und landesrechtlichen Rahmen sollte der Gesetzgeber den Kommunen diese Aufgabe eindeutig und verpflichtend übertragen. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die Deckung der dadurch entstehenden Kosten zu treffen, welche die Kommunen flächendeckend in die Lage versetzen, die Aufgaben gut im Sinne ihrer Bürgerinnen und Bürger wahrnehmen zu können. Die bestehenden Regelungen zur Verantwortung des Landes (§ 9 SGB XI) sowie der Pflegekassen (§ 69 SGB XI) bleiben unberührt.

INTERKOMMUNALES ZUSAMMEN- WIRKEN VON LANDKREISEN UND KREISANGEHÖRIGEN STÄDTEN

Die Landratsämter sollen eine aktivierende und koordinierende Rolle für das gesamte Kreisgebiet einnehmen. Dabei gilt es, alle Städte und Gemeinden gleichermaßen zu berücksichtigen.

Stärker als bislang brauchen aber auch die kreisangehörigen Städte die Möglichkeit, einzelne Aufgaben selbst und in eigener Verantwortung wahrnehmen zu können. Hierbei kommt den Großen Kreisstädten eine besondere Rolle zu. Im Unterschied zu Kleinstädten und kleineren Gemeinden haben sie politische und Verwaltungsstrukturen, die eine effiziente Aufgabenwahrnehmung ermöglichen.

Gleichzeitig sind sie direkt „an den Menschen dran“. Neben der direkten gesetzlichen Zuweisung von Aufgaben an Große Kreisstädte sollte ein Recht auf Aufgabenübernahme grundsätzlich in Betracht gezogen werden.

Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden brauchen die Landkreise verstärkt als Dienstleister. Die Landkreise sollten deshalb durch Moderation, Beratung, Unterstützung in Einzelfragen sowie durch Informations- und Wissenstransfer die Klein- und Mittelstädte bei der zukunftsorientierten Weiterentwicklung der Handlungsfelder Leben im Alter und Seniorenarbeit, Gesundheit und Pflege unterstützen.

Die Herausforderungen, die sich durch den demografischen Wandel ergeben, lassen sich nur durch eine intensiviertere und gut abgestimmte interkommunale Zusammenarbeit im Sinne der Bürgerinnen und Bürger bearbeiten.

ALTER, PFLEGE UND GESUNDHEIT ZUM THEMA MACHEN - KOMMUNALE PFLEGEKONFERENZEN

Einen konkreten Ansatz können in Baden-Württemberg die kommunalen Pflegekonferenzen bieten, wie sie vom Landesgesetzgeber mit § 4 Landespflegestrukturgesetz (LPSG) zum 01.01.2019 eingeführt wurden. Sie bieten grundsätzlich die Möglichkeit, wichtige Fragen aus den Handlungsfeldern Alter, Pflege und Gesundheit mit allen vor Ort relevanten Akteuren zu beraten.

Bereits heute sind landesweit auf Kreisebene und teilweise auch bei Großen Kreisstädten Gremien vorhanden, die sich in diesem Sinne weiterentwickeln lassen. Doppelstrukturen gilt es dabei möglichst zu vermeiden. Die Planungsräume, für welche Kommunale Pflegekonferenzen eingerichtet werden, sollen eine bedarfsgerechte, kleinräumige Planung und Versorgung sicherstellen. Eine Orientierungsgröße von etwa 100.000 Einwohnern wird als realistisch angesehen.

Aus Sicht der Klein- und Mittelstädte im Städtetag sollten die Kommunalen Pflegekonferenzen zu zentralen Gremien für die Pflegeplanung werden. Eine zentrale Aufgabe der Kommunalen Pflegekonferenzen soll die Erarbeitung konkreter Empfehlungen für die Kommunalpolitik in Kreistag und Gemeinderäten werden.

BERATUNG, KOORDINIERUNG, VERNETZUNG – PFLEGESTÜTZPUNKTE

Mit den Pflegestützpunkten nach § 7c SGB XI haben die Kommunen zusammen mit den Kranken- und Pflegekassen in allen 44 Stadt- und Landkreisen im Land ein tragfähiges Netz von Anlaufstellen für Pflegebedürftige, ihre Angehörige und interessierte Bürger geschaffen. Bei den Pflegestützpunkten, wie sie in Baden-Württemberg ausgestaltet wurden, handelt es sich um eine niederschwellige und bürgernahe Möglichkeit, Zugänge zu Pflege- und Unterstützungsangeboten zu eröffnen. Sie sichern Qualität in Beratung, Koordinierung und Vernetzung und sind wichtige Ansprechpartner für unterschiedliche lokale Akteure in der Pflege. Die kontinuierliche Zunahme der Inanspruchnahme der Pflegestützpunkte in den vergangenen Jahren verdeutlichen die wachsende Bedeutung einer neutralen und qualitätsvollen Begleitung auf dem Weg zu einer guten pflegerischen Versorgung.

Der neue Rahmenvertrag, der zum 01.07.2018 in Kraft getreten ist, kann aus Sicht des Städtetags entscheidend dazu beitragen, eine wohnortnahe Beratung für alle Menschen im Land anzubieten. Darüber hinaus tragen Pflegestützpunkte damit künftig noch besser zur Sicherstellung und Vernetzung von wohnortnahen Angeboten der Pflege, Versorgung, Betreuung und Beratung bei. Sie sind ein zentrales Strukturelement in kommunalen Pflegelandschaften.

Aus Sicht der Klein- und Mittelstädte sollte das bis zum 31.12.2021 befristete kommunale Initiativrecht landesweit umfänglich genutzt und die im Rahmenvertrag geeinte Zielgröße von rund 200 Vollzeitkräften in den Pflegestützpunkten ausgeschöpft werden. Eine aktive Einbindung der Großen Kreisstädte in die Ausbauplanungen der Landkreise, bis hin zur Delegation mit dezentraler Ansiedlung der Pflegestützpunkte, ist für den wohnortnahen und bedarfsgerechten Ausbau unerlässlich und kommt den Menschen vor Ort zugute.

Weitere kreisangehörige Städte sind bereit, den Betrieb von (Teil-) Pflegestützpunkten durch Delegation zu übernehmen. Hierbei kommt grundsätzlich auch eine gemeinsame kommunale Finanzierung in Betracht. Entsprechende Vereinbarungen zwischen Landkreis und Städten sollten Näheres regeln.

WOHNEN

Das Thema Wohnen für ältere Menschen hat der Städtetag entsprechend seiner zentralen Bedeutung umfassend in seinem IMPULSPAPIER BEDARFSGERECHTES WOHNEN IM ALTER (November 2017) ausführlich aufgearbeitet. Es kann unter www.staedtetag-bw.de/Lebensraum-Stadt/Publikationen heruntergeladen werden.

BETEILIGUNG ÄLTERER MENSCHEN

Die Beteiligung älterer Menschen und damit auch die Absicherung von Teilhabemöglichkeiten sind fachliche Grundsätze kommunaler Seniorenarbeit. Mit einer immer größeren Zahl älterer Menschen, die zudem eine immer längere Lebenserwartung haben, kommt diesem Thema aus Sicht der Städte ebenfalls eine wachsende Bedeutung zu.

Beteiligung muss vor Ort, individuell und somit bedarfsgerecht entsprechend der Ausgangssituation ausgestaltet werden. Auch hier kann man eine große Vielfalt in Baden-Württembergs Kommunen feststellen. In jedem Fall muss die Beteiligung von Menschen aber als prozesshaft begriffen werden. Beteiligungsstrukturen (Gremien, Formate) müssen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit und Tauglichkeit hin geprüft und gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern weiterentwickelt werden.

Hierfür sind kommunale Strategien erforderlich, die auch berücksichtigen, dass Beteiligung beim Leben im Alter nicht nur für ältere Menschen relevant, sondern ein generationenübergreifendes Thema ist. Beteiligung der einzelnen Menschen realisiert sich notwendigerweise auf Ebene des Quartiers und des Stadtteils. Daher sollen auch die Formate abgestimmt und angepasst auf das jeweilige Quartier sein. Die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger kann dann zum Kern einer lebendigen Quartiersarbeit werden.

Aus „Beteiligungs-Veranstaltungen“ heraus entwickeln sich regelmäßig Gruppen/ Initiativen für bürgerschaftlich getragenes Engagement. Es zeigt sich, dass das besonders dort funktioniert, wo sowohl wenig formalisierte (Bsp. Stadtteilkonferenz) als auch ausgesprochen formale (Bsp. Stadtseniorenrat) Strukturelemente kombiniert werden. Entscheidend ist, dass sich die Menschen mit der Sache identifizieren, es erleben als „es ist unseres!“

Die Städte streben an, Mitsprachemöglichkeiten bei einer Vielzahl geeigneter und relevanter Themen zu intensivieren. Die Legitimation für die (kommunal-) politische Partizipation muss nicht zwingend durch Wahl erfolgen, sondern leitet sich aus der Motivation und dem eigenen Engagement für die eigene und dann die gemeinschaftliche Sache (vgl. § 1 GemO) ab. Beteiligung und Engagement gehören zusammen und sind somit „zwei Seiten einer Medaille“.

Mitarbeiter der Kommunalverwaltung sind in unterschiedlichen Rollen gefordert, wenn es um die Beteiligung älterer Menschen geht: moderierend, ermöglichend, unterstützend, begleitend, hörend, Stimme gebend, initiiierend, aktivierend, motivierend, informierend, Transparenz schaffend, koordinierend,...

Ein Ziel der kommunalpolitisch Verantwortlichen bei der generationengerechten Weiterentwicklung der Städte sollte stets die Beteiligung möglichst vieler unterschiedlicher Menschen, und nicht immer nur die derselben Personen und Gruppen, sein. Die beratende Mitwirkung sachkundiger Bürger in unterschiedlichen Gemeinderatsausschüssen kann bei der Befassung mit Fragen des Lebens im Alter, Gesundheit und Pflege ebenso sinnvoll sein, wie die Hinzuziehung von Vertretern unterschiedlicher Organisationen.

Aus Sicht des Städtetags Baden-Württemberg ist eine zentrale Motivation für und bei der Beteiligung älterer Menschen die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Nur wenn es in Zeiten des demografischen Wandels gelingt, sowohl dem älteren Teil der Bevölkerung als auch den nachwachsenden Generationen Chancen auf Teilhabe am Leben in der Stadtgesellschaft zu geben, werden wir die kommenden individuellen und strukturellen Herausforderungen gut bewältigen können.

INKLUSIVE QUARTIERSENTWICKLUNG

Die Megatrends Globalisierung, Digitalisierung und demografischer Wandel bringen enorme gesellschaftliche Herausforderungen mit sich. Diese können nur im Konkreten angegangen werden, vor Ort in den Städten und Gemeinden, dort wo die Menschen leben. In den letzten Jahren hat dabei die Ebene des Quartiers, der Nachbarschaft, des Stadtteils, der Sozialraum enorm an Bedeutung gewonnen.

Die inklusive Quartiersentwicklung ist dabei gleichermaßen Herausforderung und Lösung für die jeweilige Kommune. „Die Kommune“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass alle Akteure im Trilog gefordert sind: Bürgerinnen und Bürger sowie zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen, Wirtschaftsunternehmen und Marktteilnehmer, die Kommunalverwaltung und ganz zentral die Kommunalpolitik, der Gemeinderat.

Die Steuerung von Entwicklungsprozessen in den Quartieren ist ureigene Aufgabe und Kompetenz von Kommunalpolitik (Setzen des Rahmens) und -verwaltung (Ausgestaltung des Rahmens).

Die Landesregierung hat die Unterstützung der Kommunen bei der Quartiersentwicklung als Aufgabe aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen. Das Ministerium für Soziales und Integration hat die Landesstrategie Quartier 2020 zu einem politischen Leuchtturm erklärt und mehrere Förderprogramme aufgelegt. Inhaltlich setzt sie dabei zunächst im Handlungsfeld Pflege und beim Leben im Alter an.

Im Rahmen des Gemeinsamen Kommunalen Kompetenzzentrums Quartiersentwicklung und durch die Fachberatung im Kompetenzbereich Quartiersentwicklung kann der Städtetag seine Mitgliedstädte auf dem Weg zu inklusiven Quartieren – mit umfassenden Teilhabechancen für alle Menschen in allen Lebensphasen – begleiten.

Für eine künftige Landesförderung ist aus Sicht der Klein- und Mittelstädte vor allem wichtig, dass nachhaltige Lösungen passgenau für die jeweilige Stadt entwickelt werden können. So vielfältig die 1.101 Kommunen in Baden-Württemberg sind, so unterschiedlich sind auch die Bedarfe bei der Quartiersentwicklung.

Für den Städtetag ist klar, dass bei der Quartiersentwicklung alle Lebenslagen der Menschen beachtet und somit die einzelnen Handlungsfelder miteinander verknüpft werden müssen. Die neue Qualität in der inklusiven Quartiersentwicklung liegt gerade im ganzheitlichen, interdisziplinären und vernetzenden Ansatz. In diesem Sinne erwarten die Städte vom Land, dass die Landesstrategie Quartier 2020 nicht nur ein Thema des Sozialministeriums bleibt, sondern in und mit allen Ressorts der Landesregierung entwickelt und umgesetzt wird.

Um die vielseitigen Aufgaben bei der Quartiersentwicklung und im Quartiersmanagement dauerhaft in hoher Qualität bearbeiten zu können, bedarf es qualifizierten Personals mit einem breiten Kompetenzprofil. Aus Sicht der Klein- und Mittelstädte wäre deshalb der angekündigte Einstieg des Landes in eine strukturelle Förderung von Personalressourcen unabdingbar. Gute Beispiele für die enorme Ausbauwirkung der Förderung von Personal bei den Kommunen sind die Schulsozialarbeit und das Integrationsmanagement.

Neben dem Personal sind für die Menschen verlässlich verfügbare Räume, beispielsweise in Form von Quartiers-, Stadtteil- oder Familienzentren oder Mehrgenerationenhäuser, wichtige Bausteine für Nachhaltigkeit der Förderung.

Aus Sicht der Kommunalverwaltung, die unterschiedlichste Förderprogramme abwickeln muss, ist grundsätzlich eine Zusammenführung und passgenaue Ausgestaltung der einzelnen Förderprogramme in einem „Förderbaukasten“ unerlässlich.

Zum Thema INKLUSIVE QUARTIERE hat der Städtetag Baden-Württemberg Erkenntnisse und kommunale Beispiele aus der Praxis für die Praxis veröffentlicht. Diese Publikation kann unter <http://www.inklusive-quartiere.de/ceasy/modules/resources/main.php?id=1157&download=1> heruntergeladen werden.

IHR ANSPRECHPARTNER

Städtetag Baden-Württemberg
Geschäftsstelle
Dezernat III (Familie und Soziales)
Königstraße 2 | 70173 Stuttgart

Dezernent Benjamin Lachat
E benjamin.lachat@staedtetag-bw.de
T 0711 22921-30
www.staedtetag-bw.de

Fotos auf der Titelseite:
Benjamin Lachat und iStock/oneinchpunch