

## Sachstand „Seniorenpolitisches Gesamtkonzept“ / BSS am 14.11.2012

### Einleitung

Mit Schreiben an Herrn Oberbürgermeister Dr. Jung vom 18.04.2012 beantragte die Stadtratsfraktion der SPD die Erstellung eines seniorenpolitischen Gesamtkonzeptes durch die Verwaltung, das unter anderem folgende Punkte beinhalten soll:

- Integrierte Orts- und Entwicklungsplanung: Nahversorgung, Nahverkehr, medizinische Versorgung, soziodemografische Merkmale der Senioren.
- Wohnen zu Hause, Wohnsituation und Wohnwünsche, barrierefreies Bauen, alternative Wohnformen.
- Gesundheits- und Versorgungssituation der älteren Menschen, Betreuung und Pflege, betreutes Wohnen zu Hause, Tages- und Kurzzeitpflege, ambulant betreute Wohngemeinschaften.
- Unterstützung pflegender Angehöriger, Hospiz- und Palliativversorgung.
- Gesellschaftliche Teilhabe, Freizeitmöglichkeiten und Freizeitaktivitäten der älteren Menschen, generationenübergreifende Treffmöglichkeiten, Besucherdienste.
- Präventive Angebote.
- Bürgerschaftliches Engagement für und von Senioren/innen, Beurteilung der infrastrukturellen Gegebenheiten durch die Senioren.

Dem Antrag der Stadtratsfraktion der SPD zur Erstellung eines seniorenpolitischen Gesamtkonzeptes durch die Verwaltung vom 18.04.2012 wurde vom Stadtrat in der Sitzung am 25.04.2012 einstimmig zugestimmt und damit die Verwaltung mit der Erstellung beauftragt.

### Rechtsgrundlage/Einsatznorm für ein seniorenpolitisches Gesamtkonzept

Die Rechtsgrundlage/Einsatznorm für ein seniorenpolitisches Gesamtkonzept bildet Art. 69 (Bedarfsermittlung) des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) des Freistaats Bayern vom 08.12.2006.<sup>1</sup>

Nach Art 69 Abs.1 AGSG stellen die nach den Art. 71<sup>2</sup>, 72<sup>3</sup> und 73<sup>4</sup> zuständigen Aufgabenträger im Benehmen mit den Gemeinden, den örtlichen und regionalen

---

<sup>1</sup> Zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 20.12.2011.

<sup>2</sup> Nach Art.71 AGSG (Ambulante Einrichtungen) haben die Landkreise und kreisfreien Städte als zuständige Aufgabenträger die Pflicht, darauf hinzuwirken, dass bedarfsgerechte Pflegedienste im Sinne des § 71 SGB XI rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Sie erfüllen dadurch eine Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis.

<sup>3</sup> Nach Art.72 AGSG (Teilstationäre Einrichtungen sowie Einrichtungen der Kurzzeitpflege) haben die Landkreise und kreisfreien Städte als zuständige Aufgabenträger die Pflicht, darauf hinzuwirken, dass bedarfsgerechte teilstationäre Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Kurzzeitpflege rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Sie erfüllen dadurch eine Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis.

<sup>4</sup> Nach Art.73 AGSG (Vollstationäre Einrichtungen) haben die Bezirke als zuständige Aufgabenträger die Pflicht darauf hinzuwirken, dass bedarfsgerechte vollstationäre Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Sie erfüllen dadurch eine Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis. Abweichend von den Sätzen 1 und 2 ist die Hinwirkungsverpflichtung bezüglich entsprechender Einrichtungen der Altenpflege Pflichtaufgabe der Landkreise und der kreisfreien Gemeinden im eigenen Wirkungskreis.

Arbeitsgemeinschaften der Pflegekassen, den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe und den Trägern der Pflegeeinrichtungen den für ihren Bereich erforderlichen längerfristigen Bedarf an Pflegeeinrichtungen fest.

Nach Art 69 Abs.2 AGSG ist die Bedarfsermittlung Bestandteil eines integrativen, regionalen seniorenpolitischen Gesamtkonzeptes, das nach dem Grundsatz ambulant vor stationär die Lebenswelt älterer Menschen<sup>5</sup> mit den notwendigen Versorgungsstrukturen sowie neue Wohn- und Pflegeformen für ältere und pflegebedürftige Menschen im ambulanten Bereich umfasst.

In Art.69 Abs.2 ASGB ist allerdings im Gegensatz zu Art.69 Abs.1, nach dem die Landkreise und kreisfreien Städte ausdrücklich dazu verpflichtet sind, den längerfristigen Bedarf an Pflegeeinrichtungen im ambulanten, teilstationären und vollstationären Bereich zu ermitteln, nicht explizit festgelegt, wer das seniorenpolitische Gesamtkonzept zu erstellen hat. Außerdem greift der Text des Art. 69 AGSG inhaltlich weniger weit als die Auflistung der Kriterien zur Erstellung eines seniorenpolitischen Gesamtkonzeptes, die sowohl im Antrag der Stadtratsfraktion der SPD vom 18.04.2012 genannt als auch in zwei Veröffentlichungen des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen aus den Jahr 2008<sup>6</sup> enthalten sind, da Art.69 AGSG in den Abs. 1 und 2 inhaltlich lediglich auf eine Ermittlung des längerfristigen Bedarfs an Pflegeeinrichtungen im ambulanten, teilstationären und vollstationären Bereich in Verbindung mit den nach dem Grundsatz ambulant vor stationär notwendigen Versorgungsstrukturen sowie neuen Wohn- und Pflegeformen für ältere und pflegebedürftige Menschen im ambulanten Bereich abstellt.

Inhaltlich ergänzt wird Art. 69 AGSG rechtlich allerdings durch die Regelungen zur Altenhilfe in § 71 Sozialgesetzbuch XII vom 27.12.2003.<sup>7</sup> Danach soll nach § 71 Abs.1 SGB XII alten Menschen Altenhilfe gewährt werden und dazu beitragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und alten Menschen die Möglichkeit zu erhalten, am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen. Als Leistungen der Altenhilfe kommen nach § 71 Abs.2 SGB XII insbesondere in Betracht:

- Leistungen zu einer Betätigung und zum gesellschaftlichen Engagement, wenn sie vom alten Menschen gewünscht werden.
- Leistungen bei der Beschaffung und zur Erhaltung einer Wohnung, die den Bedürfnissen des alten Menschen entspricht.
- Beratung und Unterstützung in allen Fragen der Aufnahme in eine Einrichtung, die der Betreuung alter Menschen dient, insbesondere bei der Beschaffung eines geeigneten Heimplatzes.
- Beratung und Unterstützung in allen Fragen der Inanspruchnahme altersgerechter Dienste.

---

<sup>5</sup> In welchem Sinne der Gesetzgeber im Freistaat Bayern bei der Verabschiedung des Art. 69 Abs.2 ASGB den Begriff Lebenswelt verstanden hat, muss an dieser Stelle offen bleiben. Allgemein bezeichnet der Begriff Lebenswelt allerdings in Abgrenzung zur theoretisch bestimmten wissenschaftlichen Weltsicht die menschliche Welt in ihrer vorwissenschaftlichen Selbstverständlichkeit. Der Begriff erlangte im Bereich der Philosophie vor allem durch die Phänomenologie Edmund Husserls (1859-1938) und in seiner soziologischen Interpretation durch Jürgen Habermas (geb. 1929) an Bedeutung. In der Soziologie kann der Begriff Lebenswelt entweder erkenntnistheoretisch eine ontologische, die Grundstrukturen der Realität erfassende Bedeutung besitzen oder aber die Welt bezeichnen, die wir individuell erleben. In der Soziologie ist der Begriff Lebenswelt aber auch definiert als ein Ausschnitt der vorhandenen Welt, der für den jeweiligen Praxiszusammenhang relevant ist.

<sup>6</sup> Vgl.: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, Kommunale Seniorenpolitik, München 2008, S.5 und Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, Zukunftsweisende Seniorenpolitik in Bayern. Preisgekrönte seniorenpolitische Gesamtkonzepte, München 2008, S.7

<sup>7</sup> Das Sozialgesetzbuch XII wurde zuletzt geändert durch Artikel 6a des Vierten Gesetzes zur Änderung des Vierten Sozialgesetzbuches und anderer Gesetze vom 22.12.2011

- Leistungen zum Besuch von Veranstaltungen oder Einrichtungen, die der Geselligkeit, der Unterhaltung, der Bildung oder den kulturellen Bedürfnissen alter Menschen dienen.
- Leistungen, die alten Menschen die Verbindung mit nahe stehenden Personen ermöglichen.

Die Leistungen der Altenhilfe sollen nach § 71 Abs.3 SGB XII auch erbracht werden, wenn sie der Vorbereitung auf das Alter dienen. Nach § 71 Abs.4 SGB XII soll Altenhilfe ohne Rücksicht auf vorhandenes Einkommen oder Vermögen geleistet werden, soweit im Einzelfall Beratung und Unterstützung erforderlich sind.

Auch wenn in Art.69 Abs.2 AGSG im Gegensatz zu Art.69 Abs.1 AGSG, der die Landkreise und kreisfreien Städte ausdrücklich als Aufgabe im eigenen Wirkungsbereich dazu verpflichtet, den längerfristigen Bedarf an Pflegeeinrichtungen im ambulanten, teilstationären und vollstationären Bereich zu ermitteln, nicht explizit festgelegt ist, wer das seniorenpolitische Gesamtkonzept zu erstellen hat, bilden die Regelungen zur Altenhilfe in § 71 SGB XII zusammen mit dem Gesetzestext des Art. 69 AGSG zumindest inhaltlich die Rechtsgrundlage für ein seniorenpolitisches Gesamtkonzept.

#### Bisherige Vorgehensweise der Stadt Fürth in der Altenhilfeplanung

Die Stadt Fürth verfügt über eine Bedarfsermittlung und –prognose für pflegerische Dienste und Einrichtungen, die nach einer ersten, im Jahr 1997 durch die Verwaltung für die Jahre bis 2005 erstellten Bedarfsermittlung und –prognose im Jahr 2006 beim Institut Modus Bamberg in Auftrag gegeben worden war und bis zum Jahr 2020 reicht.

Der Stadtrat hat allerdings mit Beschluss vom 30.07.2008 die Bedarfsfeststellung auf der Grundlage des Gutachtens des Instituts Bamberg nur bis zum Jahr 2014 getroffen und die Verwaltung mit einer neuen Bedarfsermittlung und –prognose ab dem Jahr 2012 für den Zeitraum der Jahre 2015 bis 2025 beauftragt.

Mit dem einstimmigen Beschluss des Stadtrates in der Sitzung am 25.04.2012 wurde die Verwaltung mit der Erstellung eines seniorenpolitischen Gesamtkonzeptes beauftragt.

#### Recherche über verschiedene Vorgehensweisen anderer Kommunen und Gemeinden zur Erstellung eines seniorenpolitischen Gesamtkonzeptes:

##### Landkreis Fürth

Grundlage ist die ständige Fortschreibung des 1996 erstmals erstellten Altenhilfeplans (Bestands- und Bedarfsermittlung nach Art. 69 Abs. 1 AGSG).

2009 wurde eine repräsentative Seniorenbefragung durchgeführt.

Daraufhin wurde auf einem eintägigen großer Workshop, moderiert von MODUS Bamberg, die Ergebnisse der Befragung in 11 Handlungsfeldern aufgeteilt.

Ein Arbeitskreis, bestehend aus dem Landrat Dießl als 1. Vorsitzendem, Vertretern von allen Fraktionen, Gemeindegemeindefürsprechern, Seniorenvertretungen, ARGE Wohlfahrtsverband, VdK und Kirche, trifft sich ca. 4x / Jahr um die einzelnen Handlungsfelder zu bearbeiten und konkrete Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. Bei Bedarf werden Fachorganisationen hinzugezogen. Im Oktober 2012 wird voraussichtlich das letzte Handlungsfeld bearbeitet sein.

Danach werden die im AK formulierten Maßnahmeempfehlungen dem Kreistag vorgestellt. Geplant ist mittelfristig mittels einer weiteren Seniorenbefragung zu überprüfen, inwieweit die Maßnahmen greifen.

Der Landkreis Fürth hat einen Vertrag mit MODUS Bamberg und zahlt jährlich einen Pauschalbetrag. Das Institut erhebt die Daten und moderiert alle Workshops und Arbeitskreise.

Die Koordinierungsstelle für Seniorenangelegenheiten im Landratsamt, Frau Körner, ist für die Veranstaltungsorganisation, Protokollführung, für einzelne Teilaufgaben und die Überprüfung der vereinbarten Aufgaben zuständig.

Die Stadt Schwabach entwickelt seit 2009 ihr Konzept. Damit wollen Stadtrat und Oberbürgermeister die Grundlage für die Umgestaltung der städtischen Infrastruktur unter den Bedingungen des demografischen Wandels schaffen.

Dazu wurde eine Projektleiterin als Koordinatorin ernannt. Das Bamberger BASIS-Institut für soziale Planung, Beratung und Gestaltung GmbH erhob eine Bedarfsanalyse und führte in einem zweiten Schritt eine ausführliche repräsentative Befragung der älteren Bevölkerung Schwabachs durch. Eine vom Schwabacher Oberbürgermeister eingesetzte Expertengruppe wertet die Ergebnisse aus, setzt Ziele fest und plant Schritte zu deren Erreichung. Dieser Expertengruppe gehören Fachleute aus der Stadtverwaltung sowie den Stadtratsfraktionen an. Bei Bedarf werden weitere Fachorganisationen hinzugezogen.

#### Landkreis Kulmbach (2011):

Das Seniorenpolitische Gesamtkonzept stellt die soziodemografische Situation im Landkreis Kulmbach dar. Es erfasst die vorhandenen Ressourcen im Bereich ambulanter und stationärer Wohn- und Betreuungsmöglichkeiten, sowie die Angebote offener und niedrigschwelliger Altenhilfe und des ehrenamtlichen Engagements. Zur Weiterentwicklung der bereits bestehenden vielfältigen Angebote für ältere Menschen wurden seniorenpolitische Leitlinien formuliert. Anhand dieser Leitlinien sollen die festgestellten Defizite zukunftsorientiert ausgeglichen werden und die Lebensbedingungen für ältere Menschen im Landkreis Kulmbach so gestaltet werden, dass sie den Bedürfnissen und Wünschen der älteren Bürgerinnen und Bürger entsprechen.

Das Konzept wurde wissenschaftlich begleitet von der Arbeitsgemeinschaft Sozialplanung in Bayern, bestehend aus der AfA – Arbeitsgruppe für Sozialplanung und Altersforschung und dem Institut für Sozialplanung, Jugend- und Altenhilfeplanung, Gesundheitsforschung und Statistik (SAGS).

Diese Beispiele zeigen, dass die Vorgehensweise jeweils ähnlich ist und sich prozesshaft über mehrere Jahre erstreckt.

Der Prozess der Konzepterstellung beinhaltet eine fundierte Bestandsanalyse, eine repräsentative Seniorenbefragung und –auswertung, die Bildung eines Expertengremiums, die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen, und schließlich fortlaufendes Controlling und Fortschreibung.

Eine professionelle sozialwissenschaftliche Moderation und Datenerhebung sowie die Begleitung mittels eines Arbeitskreises / Expertengremiums sind für den Erfolg zwingend erforderlich.

Dazu müssen entsprechende Haushaltsmittel für die Jahre 2013 ff. eingestellt werden.

Im Jahre 2030 werden ca. 30 % der Mitbürger 60 Jahre oder älter sein. Die traditionelle – eher an den Defiziten des Alters orientierte – Altenhilfe ist nicht mehr zeitgemäß und wird den vielfältigen Lebensweisen der älteren Menschen nicht gerecht.

Moderne Seniorenpolitik umfasst mehr als die pflegerische Versorgung; ohne ein seniorenpolitisches Gesamtkonzept können die Folgen des demografischen Wandels nicht bewältigt werden.

Bei der Konzeptentwicklung und –umsetzung ist die Beteiligung der Älteren zwingend erforderlich. Seniorinnen und Senioren tragen Mitverantwortung für die Gestaltung ihrer Lebenswelt, Bürgerbeteiligung und Bürgerschaftliches Engagement müssen deshalb deutlich gestärkt werden.