



Seniorenhilfe in den Großstädten Angebote und Steuerungsansätze



con_sens

Impressum

FREIE HANSESTADT BREMEN
DORTMUND
LANDESHAUPTSTADT DRESDEN
LANDESHAUPTSTADT DÜSSELDORF
DUISBURG
ESSEN
FRANKFURT AM MAIN
LANDESHAUPTSTADT HANNOVER
KÖLN
LEIPZIG
LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN
NÜRNBERG
HANSE- UND UNIVERSITÄTSSTADT ROSTOCK
LANDESHAUPTSTADT STUTTGART

Erstellt für:

Die großen Großstädte der
Bundesrepublik Deutschland

Autoren

Jan Ahlrichs – con_sens
Marion Brünner – Freie Hansestadt Bremen
Nicole Brodowski – Leipzig
Dennis Döschner – con_sens
Stephan Giesen – Landeshauptstadt München
Jessica Ferrari – con_sens
Andreas Semrau – Landeshauptstadt Düsseldorf

Titelbild:

www.sxc.hu

con_sens

Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH
Rothenbaumchaussee 11 ■ D-20148 Hamburg
Tel.: 0 40 - 410 32 81 ■ Fax: 0 40 - 41 35 01 11

consens@consens-consulting.de
www.consens-consulting.de

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 6 |
| 1.1. | Begriffe, Fragestellungen und Thema des Berichts | 6 |
| 1.2. | Vorgehensweise des Benchmarkingkreises..... | 7 |
| 2. | Seniorenhilfe in der Sozialverwaltung | 8 |
| 2.1. | Gesetzliche Grundlagen und Ziele der Seniorenhilfe | 8 |
| 2.2. | Zielgruppen der Seniorenhilfe – Daten und Fakten..... | 11 |
| 2.3. | Organisation, Netzwerke und Gremien der Seniorenhilfe | 15 |
| 3. | Angebote der Seniorenhilfe | 23 |
| 3.1. | Grundsätze der Angebotspolitik | 23 |
| 3.2. | Schwerpunkte der Angebote | 26 |
| 3.2.1. | Beratung..... | 26 |
| 3.2.2. | Begegnung / Freizeit | 27 |
| 3.2.3. | Gesundheit..... | 29 |
| 3.2.4. | Besondere Angebote | 29 |
| 3.2.5. | Zielgruppenspezifische Angebote | 31 |
| 3.2.6. | Art und Weise der Angebote | 31 |
| 3.2.7. | Herausforderungen | 34 |
| 4. | Steuerung der Angebotslandschaft | 37 |
| 4.1. | Zusammenarbeit mit den Trägern | 37 |
| 4.2. | Instrumente und Verfahren der Steuerung..... | 38 |
| 4.3. | Fazit - Chancen und Grenzen der Steuerung | 44 |
| 5. | Zusammenfassung und Ausblick | 48 |
| 6. | Anhang | 51 |
| 6.1. | Stadtprofile | 51 |
| 6.2. | Literatur | 51 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| Abb. 1 Ziele der Seniorenhilfe | 10 |
| Abb. 2 Entwicklung des Bevölkerungsanteils 65 Jahre und älter | 12 |
| Abb. 3 Entwicklung des Bevölkerungsanteils 55 bis unter 65 Jahre .. Fehler! Textmarke nicht definiert. | |
| Abb. 4 Entwicklung des Bevölkerungsanteils 80 Jahre und älter nach Geschlecht..... | 14 |
| Abb. 5 Steuerung der Seniorenhilfe | Fehler! Textmarke nicht definiert. |
| Abb. 6 Internes Netzwerk innerhalb der Sozialverwaltung | 17 |
| Abb. 7 Externes Netzwerk der Seniorenhilfe..... | 19 |
| Abb. 8 Gremienstruktur der Seniorenhilfe | 20 |
| Abb. 9 Grundsätze der Angebotspolitik Seniorenhilfe | 23 |
| Abb. 10 Tabellarische Übersicht „Anbieter der Seniorenhilfe“ | 36 |
| Abb. 11 Steuerung der Angebote Seniorenhilfe | 40 |

Abkürzungen

| | |
|----------|---|
| AsylbLG | Asylbewerberleistungsgesetz |
| a. v. E. | außerhalb von Einrichtungen |
| BG | Bedarfsgemeinschaft |
| BGBI | Bundesgesetzblatt |
| BM | Benchmarking |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMWSB | Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen |
| BSG | Bundessozialgericht |
| Destatis | Statistisches Bundesamt |
| GSiAE | Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung |
| KdU | Kosten der Unterkunft und Heizung |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SGB II | Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende |
| SGB XII | Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe |
| SOG | Sicherheits- und Ordnungsgesetz |
| VPI | Verbraucherpreisindex |
| WNP | Wohnungsnotfallprävention |

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden in diesem Bericht entweder geschlechtsneutrale Bezeichnungen benutzt oder die männliche Sprachform verwendet. Dies bezieht immer alle Geschlechter mit ein, es sei denn es geht explizit um die Unterscheidung von männlichen oder weiblichen Leistungsberechtigten.

Weiterhin bedeuten die im Bericht verwendeten Begriffe „Leistungsberechtigter“ und „Leistungsbezieher“, dass Leistungen in Anspruch genommen werden.

Für die Einwohnerzahlen wurden die Einwohnermeldedaten verwendet.

Auszüge und Passagen aus diesem Bericht dürfen unter Angabe der Quelle verwendet werden.

1. Einleitung

1.1. Begriffe, Fragestellungen und Thema des Berichts

Durch den demografischen Wandel wird die Bevölkerungsgruppe der Senioren stetig und stark zunehmen. Ende 2021 waren rund 1,8 Mio. Menschen in den Städten des Benchmarking 65 Jahre alt und älter. Rund 1,2 Mio. Menschen sind zwischen 55 und 65 Jahre alt und werden bald in den Seniorenstatus übergehen. Die Aufgaben der Kommunen, die sie für diese Gruppen im Rahmen der Daseinsvorsorge¹ übernehmen, sind vielfältig. Diese reichen von Begegnungsangeboten, baulichen Fragen (v. a. Wohnungsbau) über Verkehr und Mobilität bis zur Gesundheit. In dieser Gesamtheit wird im Folgenden von kommunaler **Seniorenpolitik** gesprochen. Da dieser Bereich sehr umfangreich ist, konzentriert sich der folgende Bericht auf die Bereiche, die durch die kommunalen Sozialverwaltungen verantwortet werden. Diese werden vor allem durch die einschlägigen Paragraphen des SGB XII vorgegeben, aber neben landesspezifischen Ausführungsgesetzen führen auch unterschiedliche Aufgabenzuschnitte zu einer vielfältigen Verantwortungslandschaft in den Kommunen. Dieser Bericht spricht von Seniorenhilfe als Gesamtheit der Seniorenarbeit in der Stadt in Abgrenzung zu den Aufgaben der Altenhilfe gemäß § 71 SGB XII².

Zusätzlich ist für diesen Bericht die Unterscheidung zwischen den rein kommunalen Aufgabenanteilen und den Anteilen der Träger erforderlich, so dass nachfolgend von kommunaler Seniorenhilfe (im Speziellen kommunale Steuerung oder kommunale Leistungserbringung/Angebote) bzw. von trägergeführten Angeboten oder nur von Trägern in der Seniorenhilfe die Rede ist.

Im Zentrum des Berichts stehen die Angebote, welche die Kommunen für die Senioren bereithalten. Es sollen dabei solche hervorgehoben werden, die sich nach der Einschätzung der Experten als gute Beispiele erwiesen haben. Eine bedeutsame Frage in diesem Zusammenhang ist die nach der Erreichbarkeit der Angebote – wie erfahren die Menschen von den Angeboten? Und wie lässt sich die Erreichbarkeit durch die Sozialverwaltungen und die Träger positiv beeinflussen? Die zweite Fragestellung befasst sich mit der Steuerung der Angebotslandschaft. Wie kann die Sozialverwaltung dafür sorgen, dass ältere Menschen bedarfsgerechte Angebote erhalten und dabei gleichzeitig die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirksamkeit berücksichtigt werden? Welche

¹ Vgl. zur Bestimmung des Begriffs „Siebter Altenbericht - Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften“; Hrsg. von Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2016; S. 28ff. „Ganz allgemein umfasst Daseinsvorsorge die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, die dem Gemeinwohl und der Lebensentfaltung der Menschen dienen. Dazu zählen etwa die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung, die Elektrizität oder auch soziale Dienste in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung.“

² Diese Begriffsdefinitionen erheben keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit, sie dienen allein der Unterscheidung in diesem Bericht. In den Städten werden teilweise andere Begrifflichkeiten für dieselben Sachverhalte verwendet.

Instrumente und Verfahren sind besonders geeignet, wo sind aber auch Grenzen der Steuerung zu identifizieren?

1.2. Vorgehensweise des Benchmarkingkreises

Die Seniorenhilfe ist im Rahmen der kommunalen Seniorenpolitik ein wesentliches Gestaltungsfeld. Der Rahmen des Benchmarkings wurde dazu genutzt, sich über Prozesse, Strukturen und Angebote der Seniorenhilfe mit dem Ziel auszutauschen, gute Praxis zu identifizieren. Der folgende Bericht stellt die Ergebnisse des Austausches dar.

Es wurde eine Redaktionsgruppe eingerichtet, die in einem ständigen Diskussionsprozess mit den übrigen Projekt- sowie den Sozialamtsleitungen die Inhalte und Struktur des Berichts entwickelte. Zur inhaltlichen Ausarbeitung dieses Berichts fanden unter Einbeziehung von Experten aus den Städten zwei Fachtage statt. Weiter wurden diverse Abfragen zu verschiedenen Sachverhalten durchgeführt. Die Ergebnisse der Fachtage und Abfragen wurden in den vorliegenden Fokusbericht aufgenommen. Hinzu kommen einzelne Kennzahlen, die vor allem die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Städte verdeutlichen sollen.

2. Seniorenhilfe in der Sozialverwaltung

2.1. Gesetzliche Grundlagen und Ziele der Seniorenhilfe

Gesetzliche Grundlagen

Die wichtigste gesetzliche Grundlage für die kommunale Seniorenhilfe ist der § 71 SGB XII - Altenhilfe³. Als sozialhilferechtliche Individualanspruchsnorm, ergänzend zu sonstigen Leistungen der Sozialhilfe sowie der Eingliederungshilfe, soll sie dazu beitragen, die durch das Alter verursachten Schwierigkeiten zu vermeiden, zu überwinden oder zu mildern. Wesentliches gesetzliches Ziel des § 71 ist die Förderung und Sicherung der selbstbestimmten Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft.

Die Altenhilfe nach dem SGB XII richtet sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls und ist als bedarfsbezogene Hilfe konzipiert. Sie ist im Einzelfall einklagbar und setzt das Erreichen eines bestimmten Alters und einen entsprechenden Bedarf voraus. Das Bundessozialgericht (BSG) hat in seiner Entscheidung vom 24.02.2016⁴ ausgeführt, dass hierbei nicht allein ein bestimmtes Lebensalter eines Menschen Ansprüche auf Altenhilfe auslösen kann, sondern dass zusätzlich im Einzelfall spezifische Bedarfslagen aus „altersbedingten Schwierigkeiten“ vorliegen müssen.

Inwieweit § 71 SGB XII daneben Grundlage für eine umfassende (von der Lebenslage der einzelnen älteren Person unabhängige) kommunale Seniorenhilfe ist, hat das BSG offengelassen. Es verweist zwar auf die Begründung des Gesetzgebers, nach der sich die Regelung auch als Initialzündung für besondere Maßnahmen zugunsten alter Menschen in den Ländern ausgewirkt habe, ein individueller Anspruch würde hieraus aber nicht resultieren. Beispielsweise das Bayerische Landessozialgericht geht hingegen in einem Urteil vom 26.02.2010⁵ davon aus, dass § 71 SGB XII auch als Ermächtigungsgrundlage zur institutionellen Förderung interpretiert werden könne, begründet dies aber nicht rechtsdogmatisch⁶.

Voraussetzung für die in § 71 SGB XII aufgeführten Einzelansprüche sei das konkrete Vorliegen einer entsprechenden Infrastruktur und eines entsprechenden Angebots, so dass finanzielle Hilfen zumeist in der institutionellen Förderung entsprechender Angebote liegen dürften.

³ Der in diesem Bericht genutzte Begriff der Seniorenhilfe soll zeigen, dass es hier um mehr als die Aufgaben und Angebote nach dem § 71 SGB XII geht. Der Begriff „Altenhilfe“ wird im Bericht dann verwendet, wenn es sich ausschließlich um Sachverhalte des § 71 SGB XII handelt. Der § 71 SGB XII ist bundesweit das einzige Gesetz für diesen Bereich, in einigen Ländern gibt es, wie im Folgenden dargestellt wird, weitere gesetzliche Grundlagen.

⁴ B 8 SO 11/ 14 R Rdnr. 13 ff.

⁵ Bay. LSG, Urt. vom 26.02.2010 – L 8SO 129/09 –, Rdnr. 25

⁶ In diesem Zusammenhang kann auch auf die 2024 erschienenen „Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Umsetzung des § 71 SGB XII“ hingewiesen werden. Demnach wird der § 71 SGB XII auch im Sinne einer Infrastrukturverantwortung gesehen.

Im Regelfall wird man die Rechtsgrundlage für die kommunale Seniorenhilfe immer im Zusammenspiel mit § 71 SGB XII sehen. So können beispielsweise auch landesspezifische Vorschriften zur Verpflichtung der Gemeinden zur Daseinsvorsorge eine Rechtsgrundlage bilden⁷. Darüber hinaus kann sich eine Rechtsgrundlage für die Förderung von Fachberatungsstellen für ältere Menschen, die Beratung und Unterstützung im Vor- und Umfeld von Pflege und Beratung und Unterstützung in allen Fragen der Inanspruchnahme altersgerechter Dienste anbieten, im Zusammenspiel mit § 11 Abs. 4 SGB XII ergeben.

Allgemein handelt es sich um Beratungs-, Vermittlungs- und Unterstützungsleistungen in Gestalt von Dienstleistungen, die durch das Alter verursachten Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme von Ressourcen (z. B. Wohnraum, altersgerechte Dienste, Unterhaltungs- oder Bildungsangebote) überwinden helfen oder Betätigungsmöglichkeiten (z. B. ehrenamtliches Engagement) und Kontaktmöglichkeiten bieten sollen. Diese können entweder durch die Verwaltungen selbst erbracht werden oder es werden Dritte damit beauftragt, in der Regel die Träger der freien Wohlfahrtspflege. Die konkrete Ausgestaltung obliegt der Verantwortung der Kommunen und ist von deren finanziellen Möglichkeiten abhängig.

Durch das Verzahnungsgebot⁸ der Altenhilfe mit den übrigen Leistungen des SGB XII und des SGB IX können darüber hinaus auch die dort infrage kommenden Leistungen für die kommunale Seniorenhilfe genutzt werden.

Einige Bundesländer haben darüber hinaus Gesetze verfasst, die auf eine Gestaltung der kommunalen Seniorenhilfe abzielen. In Nordrhein-Westfalen schreibt z. B. das Alten- und Pflegegesetz den Kreisen und kreisfreien Städten vor, „... eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe dieses Gesetzes sicherzustellen ...“. Dazu gehören auch präventive Angebote⁹. In diesem Rahmen wird gefordert, Beratungsangebote vorzuhalten¹⁰. Auch im bayerischen Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) werden dem örtlichen Träger Gestaltungsmöglichkeiten im Pflegebereich¹¹ auferlegt. Weiter ist den bayerischen Kommunen im AGSG

⁷ Am Beispiel Bayerns: Gemäß Art. 57 BayGO i.V. m. § 71 SGB XII ist ein Mindestmaß an Infrastruktur, die zur Realisierung der Einzelansprüche der Altenhilfe gemäß § 71 SGB XII für ältere Menschen mit altersbedingten Schwierigkeiten erforderlich ist, zu fördern. Hierbei handelt es sich um eine Pflichtaufgabe im Sinn des Art. 57 Abs. 1 S. 2 BayGO.

⁸ SGB XII § 71.5: „Die Leistungen der Altenhilfe sind mit den übrigen Leistungen dieses Buches, den Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Neunten Buch, den Leistungen der örtlichen Altenhilfe und der kommunalen Infrastruktur zur Vermeidung sowie Verringerung der Pflegebedürftigkeit und der Inanspruchnahme der Leistungen der Eingliederungshilfe zu verzahnen.“

⁹ § 4 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen

¹⁰ § 6 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen

¹¹ Insbesondere im Art. 74 Abs.1 des AGSG: „Die Landkreise, die kreisfreien Gemeinden und die Bezirke sind im Rahmen ihrer Hinwirkungsverpflichtung zur Förderung betriebsnotwendiger Investitionsaufwendungen von bedarfsgerechten Pflegeeinrichtungen in den Bereichen Pflege für Menschen mit Behinderung, Pflege für AIDS-krank Menschen und Pflege für psychisch Kranke verpflichtet. Einrichtungen der Altenpflege können nach Maßgabe der in den Kommunalhaushalten bereitgestellten Mittel gefördert werden.“

aufgegeben, ein seniorenpolitisches Gesamtkonzept zu erstellen, welches „... nach dem Grundsatz ‚ambulant vor stationär‘ die Lebenswelt älterer Menschen mit den notwendigen Versorgungsstrukturen sowie neue Wohn- und Pflegeformen für ältere und pflegebedürftige Menschen im ambulanten Bereich umfasst“¹². Diese Möglichkeiten sind aber den Kommunen nur in wenigen Bundesländern gegeben. Die in diesem Bericht vorgestellte Seniorenhilfe ist vom Pflegebereich aber zu unterscheiden, da sie vor allem im Vor- und Umfeld der Pflege wirkt.

Ziele und Selbstverständnis

In allen Städten gibt es klar definierte Ziele für die Seniorenhilfe. Teilweise sind diese in übergreifende Konzepte der Gesamtverwaltung eingebunden. In der Regel werden sie aber in seniorenpolitischen Gesamtkonzepten oder Förderplänen niedergelegt¹³, die von der Sozialverwaltung federführend oder allein verantwortet werden. In allen Städten finden sich gleiche oder ähnliche Zielsetzungen. Vielfach werden sie aus dem § 71 SGB XII abgeleitet, aber auch Zielstellungen aus anderen Gesetzesbüchern bilden eine weitere Grundlage (insbesondere SGB IX und XI). Sie nehmen Bezug auf die vielfältigen Probleme und Herausforderungen, die mit dem Älterwerden verbunden sind. Die meistgenannten Ziele sind:



ABB. 1 | ZIELE DER SENIORENHILFE

Die Ziele unterstützen ein selbstbestimmtes und aktives Altern. Sie dienen einerseits der Prävention und gleichzeitig ermöglichen sie Hilfe und Unterstützung bei Bedarf. Sie leisten im vorpflegerischen Bereich einen wesentlichen Beitrag, Vereinsamung und in der Folge gesundheitliche Einschränkungen bis hin zu vorzeitiger Pflegebedürftigkeit entgegenzuwirken. So helfen sie beispielsweise, Ausgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege nach § 61 ff. SGB XII zu senken.

¹² Art. 69 AGSG Bayern

¹³ In der Literaturliste im Anhang finden sich dazu einige Beispiele

Mit diesen Zielen eng verbunden ist das Selbstverständnis der Seniorenhilfe. Grundsätzlich wird sie in allen Städten als wichtiger Bereich der gesellschaftlichen Gestaltung betrachtet. Von großer Bedeutung ist dabei der generationenübergreifende Blick, durch den ältere Menschen nicht als isolierte Gruppe, sondern als eingebunden in das Gesamtgefüge der Stadt gesehen werden¹⁴. Zentrale Elemente der Seniorenhilfe in den Städten sind Beratungs- und Begegnungsangebote, aufsuchende Hilfen und die Förderung von Partizipation und des Engagements Älterer.

2.2. Zielgruppen der Seniorenhilfe – Daten und Fakten

Die Seniorenhilfe ist gemäß den gesetzlichen Grundlagen nach § 71 Abs. 1 SGB XII für „alte Menschen“ zuständig. Nach § 71 Abs. 3 SGB XII können die Hilfen auch als Vorbereitung auf das Alter erbracht werden. Eine Definition, wann ein Mensch „alt“ ist, ist im Gesetz nicht vorgegeben. Als Grenze für den Übergang zum Alter wird häufig der Eintritt vom Erwerbsleben in die nachberufliche Rentenphase gesetzt, auch Regelaltersgrenze genannt¹⁵. Es gibt aber auch Städte, die wegen des Präventionscharakters der Seniorenhilfe diese Grenze um einige Jahre früher ansetzen. Anzumerken ist, dass subjektiv die Altersgrenzen fließend sind und das gefühlte Alter in der Regel nicht mit dem biologischen Alter übereinstimmt. Deutlich wird das u. a. bei Begegnungsangeboten für ältere Menschen. Hier schätzen sich ältere Menschen oft selbst nicht als Zielgruppe ein, gemäß dem Motto „so alt bin ich noch nicht“.

Wie im Folgenden dargestellt wird, umfasst die Zielgruppe eine große Anzahl von Menschen. Angesichts knapper Ressourcen muss sich die Seniorenhilfe Prioritäten setzen. Durch ihre gesetzliche Verortung in der Sozialhilfe und organisatorisch in der Sozialverwaltung erfolgt diese Setzung vorrangig unter sozialpolitischen Gesichtspunkten. Somit stehen in allen Städten Menschen mit geringen Einkommen im Fokus der Seniorenhilfe. Eine weitere zentrale Zielgruppe in den Städten sind die Hochbetagten (ab ca. 80 Lebensjahren), da ab diesem Alter die Wahrscheinlichkeit zunimmt, vulnerabel und unterstützungsbedürftig zu werden. Ältere Menschen mit Behinderungen sind ebenfalls häufig eine Zielgruppe der Seniorenhilfe. Weitere Schwerpunkte ergeben sich aus regionalen Besonderheiten in der Bevölkerungsstruktur (z. B. hoher Anteil von Älteren mit Migrationshintergrund) oder aufgrund kommunalpolitischer Ziele (z. B. zur Stärkung der Anliegen von Minderheiten).¹⁶ Auch wenn es in allen Städten Prioritätensetzungen gibt, so

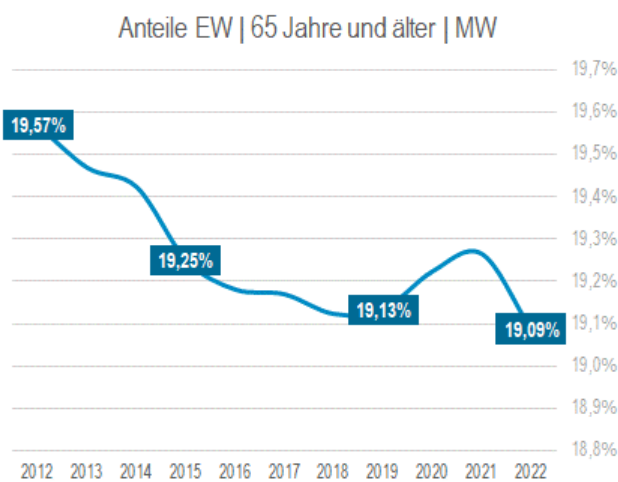
¹⁴ So können übergreifende Angebote Synergien entwickeln, welche die knappen Kassen entlasten. Aber der Blick ist auch fachlich geboten – er kann den Zusammenhalt in den Städten fördern. Auch wird die mentale Gesundheit der älteren Menschen durch Aktivitäten mit Jüngeren gestärkt.

¹⁵ Gegenwärtig ist diese Grenze je nach Geburtsjahr unterschiedlich und reicht von der Vollendung des 65. Lebensjahres bis zur Vollendung des 67. Lebensjahres. Wegen eingeschränkter Verfügbarkeit ausdifferenzierter Bevölkerungsdaten nach Altersjahrgängen in einzelnen Zielgruppen gehen wir im Folgenden von einer Altersgrenze ab dem Erreichen des 65ten Lebensjahr aus.

¹⁶ Weiter unten wird das Problem thematisiert, wie die angesprochenen Zielgruppen die für sie gedachten Angebote auch annehmen (Kapitel 3.2.7. Herausforderungen Siehe Kapitel 3.2.7 Herausforderungen

werden entsprechend der gesetzlichen Forderung im § 71.4 SGB XII¹⁷ überall Angebote vorgehalten, die sich an alle älteren Menschen wenden.

In den Benchmarkingstädten haben Ende 2022 insgesamt 1,78 Mio. Menschen gelebt, die 65 Jahre und älter waren¹⁸. Sie hatten damit einen Anteil von 19,1 % an allen Einwohnern in den Städten (siehe Abb.: 2). Der Anteilswert ist von 2012 zwar um knapp 0,5 Prozentpunkte gesunken, aber in absoluten Zahlen hat diese Altersgruppe um rund 75.000 oder um +4,4 % zugenommen. Dass der Anteil der Älteren trotz des deutlichen Anstiegs der absoluten Zahlen gesunken ist, erklärt sich durch den Zuzug von jüngeren Menschen, vorrangig aus dem Ausland.



Den geringsten Anteil an 65jährigen und Älteren weist Frankfurt mit 15,8 % auf, den höchsten meldet Rostock mit 24,5 %. Im Schnitt ist bereits fast jeder fünfte Bewohner in den Städten ein älterer Mensch.

ABB. 2 | ENTWICKLUNG DES BEVÖLKERUNGSANTEILS 65 JAHRE UND ÄLTER

Dieser Anteil und vor allem die absoluten Werte werden in den kommenden Jahren deutlich steigen, da die Babyboomer schrittweise die Regelaltersgrenze erreichen. Schaut man sich die Entwicklung der Altersgruppe der 55- bis unter 65-Jährigen an, wird deutlich, um welche Größenordnungen es sich handelt. So befanden sich Ende 2022 insgesamt 1,2 Mio. Menschen in dieser Altersgruppe. Sie hatten einen Anteil von

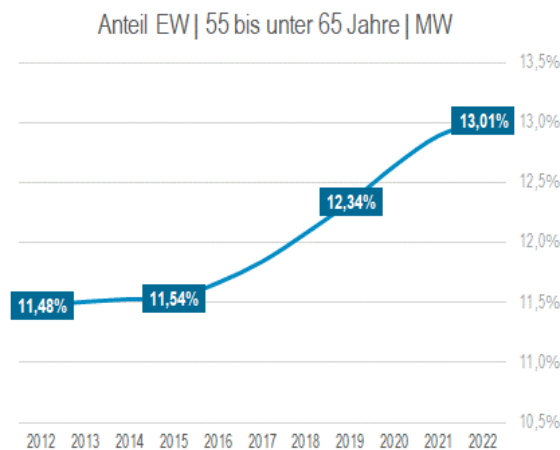


ABB. 3 | ENTWICKLUNG DES BEVÖLKERUNGSANTEILS 55 BIS UNTER 65 JAHRE

¹⁷ „Altenhilfe soll ohne Rücksicht auf vorhandenes Einkommen oder Vermögen geleistet werden, soweit im Einzelfall Beratung und Unterstützung erforderlich sind“.

¹⁸ Alle Daten in diesem Abschnitt sind für die 14 teilnehmenden Städte des Benchmarkings ausgewiesen.

13,0 % an der Bevölkerung (siehe Abb.: 3). Im Vergleich zu 2012 ist diese Gruppe um 21,4 % (+ 214.000) gewachsen. Leipzig hatte Ende 2022 mit 11,2 % den geringsten Anteil und Duisburg mit 14,7 den höchsten.

Am stärksten ist in den letzten Jahren die Gruppe der Hochbetagten (80 Jahre und älter) gewachsen. Aktuell beträgt ihr Anteil im Schnitt 6,6 % an allen Einwohnern der Städte (absolut rd. 612.000). Die absolute Zahl ist von 2012 auf 2022 um rund 168.000 gestiegen (37,7 %). Für die Zukunft ist von einer stabilen Entwicklung bis hin zu einem leichten Rückgang des Anteils zu rechnen, bis die Altersgruppe der Babyboomer dieses Alter erreicht hat¹⁹. Unabhängig von der Größe dieser Bevölkerungsgruppe besteht jedoch ein erhöhter Unterstützungsbedarf zur Förderung von Teilhabe und Selbständigkeit sowie zur Verhinderung von Einsamkeit. Dieser Bedarf wird die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Unterstützungssysteme vor große Herausforderungen stellen. Umso wichtiger ist die Präventionsarbeit der Seniorenhilfe wie auch der Gesundheitsförderung.

Die aktuell älteren Altersklassen lassen sich hauptsächlich in zwei Generationen aufteilen. Die Jahrgänge von 1928 – 1945 werden als Traditionalisten, Generation Silent oder Weltkriegsgeneration bezeichnet. Sie sind durch den Krieg mit einer Ressourcenknappheit aufgewachsen und größtenteils ohne Digitalisierung durch das Arbeitsleben gekommen.

Es folgt die geburtenstarke „Babyboomer“ Generation der Jahrgänge 1950 – 1964. Diese ist in der Zeit des wirtschaftlichen Aufschwunges nach dem zweiten Weltkrieg bis zum sogenannten „Pillenknick“ aufgewachsen. Die Babyboomer sind im Vergleich zu den Jahrgängen, die vor dem Krieg geboren wurden, gebildeter, wohlhabender und digital aktiver. Weiter kommt es zu einer Veränderung der Engagementformen und der Bereiche, in denen sich die Menschen engagieren²⁰. Diese Unterschiede in den Generationenmentalitäten stellen die Seniorenhilfe vor weitere Herausforderungen bezüglich der Angebotsgestaltung wie auch der Ansprache.

¹⁹ Die absoluten Zahlen dürften noch leicht steigen.

²⁰ „Zum Ausdruck kommt dieser zum Beispiel in einer Verschiebung von Engagementbereichen: Organisationen betätigen sich vermehrt in den Bereichen Umwelt, Bildung und internationale Solidarität, seltener jedoch in klassischen Feldern wie Blaulicht, Sport oder Brauchtum. Ebenso vollzieht sich ein Trend zur Informalisierung von Engagement: Menschen bauen seltener eine langfristige Bindung zu einer Organisation auf und ziehen zunehmend ein Engagement in informellen Initiativen dem in klassischen Vereinsstrukturen vor.“ Zivilgesellschaftliches Engagement im Jahr 2031; Hsrg. Von ZiviZ gGmbH, Berlin 2022, S.11 - [Zivilgesellschaftliches Engagement im Jahr 2031 \(ziviz.de\)](https://www.ziviz.de/)

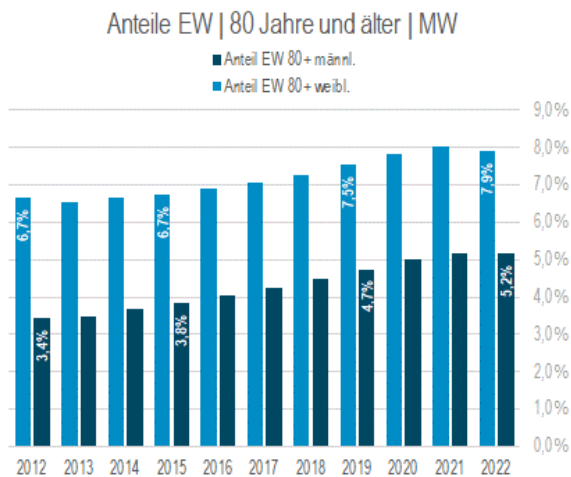


ABB. 4 | ENTWICKLUNG DES BEVÖLKERUNGSANTEILS
80 JAHRE UND ÄLTER | NACH GESCHLECHT

Darüber hinaus ist für die Seniorenhilfe bedeutsam, dass es unter den Älteren deutlich mehr Frauen als Männer gibt. Von den 1,78 Mio. 65-Jährigen und Älteren sind Ende 2022 1,02 Mio. weiblichen Geschlechtes gewesen (=57,3 % aller über 65-Jährigen). Noch deutlicher fällt der Unterschied bei den Hochbetagten aus. Dort waren Ende 2020 61,5 % aller

80-Jährigen und Älteren weiblich. Allerdings steigt der Anteil der Männer in diesen Altersgruppen sehr deutlich. Betrug dieser 2012 bei den Hochbetagten erst 32,8 %, wuchs er bis Ende 2022 auf 38,5 %. Entsprechend wuchs der Anteil der männlichen Hochbetagten an allen männlichen Einwohnern von 3,4 % auf 5,2 %, während der Anstieg bei den Frauen von 6,7 % auf 7,9 % geringer ausgefallen ist (siehe Abb. 4).

In absoluten Zahlen lebten Ende 2012 in den vierzehn Benchmarkingstädten 146.000 hochbetagte Männer, zehn Jahre später waren es 236.000 (+61,6 %). Dieses „Aufholen“ der Männer lässt sich gut erklären. Die vorhergehende Generation der Kriegsteilnehmer war aufgrund der Kriegseinflüsse vor allem an der Front stärker von gesundheitlichen Einschränkungen geprägt als die nachfolgenden Generationen, die in Frieden aufwachsen konnten. Zudem haben in der altindustriellen Arbeitswelt mehr Männer als Frauen schwer körperlich gearbeitet. Der Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft hat auch einen positiven Einfluss auf die Lebenserwartung der Männer.

Eine weitere Ausdifferenzierung der Älteren lässt sich hinsichtlich des Migrationshintergrunds vornehmen. Die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund kann nur anhand der Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit bestimmt werden, da andere Bevölkerungsdaten nach den Altersklassen nicht verfügbar sind. Auch wenn damit die Gruppe deutlich unterzeichnet ist, werden bei der Datenanalyse aber Tendenzen sichtbar.

So ist die Anzahl der Menschen ab 65 Jahren mit ausländischer Staatsangehörigkeit von 2012 auf 2022 um 47,6 % (absolut +66.700) gestiegen. Bei den Hochbetagten ab 80 Lebensjahren ist der Anstieg noch viel deutlicher – um 174,4 % (absolut +29.300) ist diese Gruppe gewachsen. In den ostdeutschen Städten war die Ausgangsbasis 2012 deutlich geringer, umso stärker fallen aber die prozentualen Steigerungen aus. In Dresden stieg die Anzahl der ausländischen Bürger ab 65 Lebensjahren von 2012 auf 2022 um 189 %, in Leipzig um 157 %. In absoluten Werten hieß das in Dresden ein Anstieg um 1.580 Personen und in Leipzig um 2.087 Personen. In Rostock betrug der Anstieg der 65-Jährigen und Älteren von 2012 auf 2022 131 % (+ 557 Personen). Diese Werte machen deutlich, dass Ostdeutschland in Bezug auf die Bürger ohne deutsche

Staatsbürgerschaft weiterhin andere Voraussetzungen hat als Westdeutschland, wo die Migration bereits seit Anfang der sechziger Jahre mit den großen Anwerbeaktionen begonnen hat.

Die Zahlen verdeutlichen zwei wesentliche Trends, welche die Aufgaben der Seniorenhilfe in den kommenden Jahren bestimmen werden:

1. Die Anzahl der Senioren wird stark zunehmen und damit steigt auch der Bedarf nach Angeboten. Gleichzeitig wird es aufgrund des Fachkräftemangels schwieriger werden, entsprechende personelle Ressourcen bereit zu stellen. Durch eine zunehmende Digitalisierung ließen sich Prozesse optimieren und Ressourcen kompensieren – wenigstens teilweise. Eine ergänzende Strategie könnte in einer stärkeren Betonung der Koproduktion²¹ liegen.
2. Die wachsende Gruppe der Senioren wird zudem deutlich diverser. Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund steigt und Aspekte wie Behinderung oder geschlechtliche Identität und damit verbundene Forderungen nach einer mehr empowernden und zielgruppenspezifischen Ausgestaltung von Angeboten werden relevanter. Diese Entwicklung spricht für eine Angebotsdiversifizierung. Hier bedarf es angesichts begrenzter Ressourcen kluger Lösungen, die einerseits eine möglichst große Zahl von Älteren erreichen und viele Zielgruppen zu integrieren wissen und andererseits ausreichend sensibel auf individuelle Bedürfnisse reagieren und zielgruppenspezifische Angebote unterbreiten.

2.3. Organisation, Netzwerke und Gremien der Seniorenhilfe

Organisation. In jeder Stadt hat sich eine eigene Organisationsstruktur für die Seniorenhilfe, abhängig von den vorherrschenden kommunalpolitischen Strategien und Zielsetzungen und den vorhandenen Ressourcen, entwickelt. Grundsätzlich gibt es auch nicht die optimale Struktur, sondern jede hat ihre spezifischen Vor- und Nachteile – insofern verzichtet dieser Bericht bewusst auf Best Practice Beispiele.

Alle in diesem Bericht vertretenen Städte haben gemeinsam, dass es eine ausschließlich kommunale Steuerung der Seniorenhilfe gibt²², d. h. die Sozialverwaltung übernimmt dort grundsätzlich die konzeptionelle, koordinierende und angebotssteuernde Rolle.

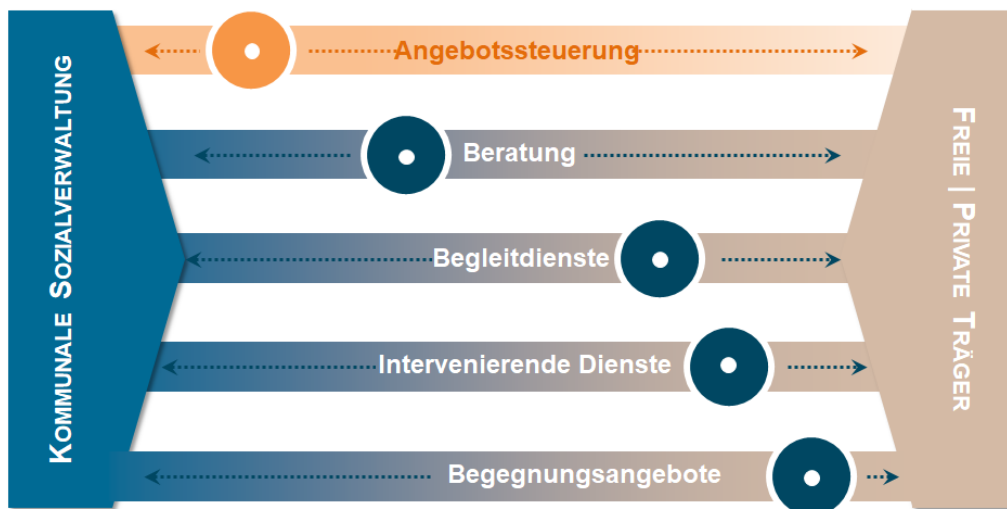
Unterschiede gibt es jedoch in der Leistungserbringung und damit in der Ausgestaltung der Angebotslandschaft. In den meisten Städten werden die Angebote der Seniorenhilfe

²¹ „Das Konzept der „Koproduktion“ im Dritten Sektor bedeutet: Dienstleistungen werden durch Netzwerke aus professionellen Anbietern und bürgerschaftlichen Akteuren (Klienten, Angehörigen, freiwilligen Helfern, Nachbarn, örtlichen Gemeinschaften usw.) erbracht. Alle am Netzwerk Beteiligten steuern Ressourcen bei. Jedem Beteiligten wird zugetraut, dass er etwas einbringen kann. Das Verhältnis zwischen professionellen Mitarbeitern und Bürgern ist auf Augenhöhe, beide Seiten sind gleich in ihrer Wertigkeit.“ [Koproduktion und der Paradigmenwechsel im Sozialsektor | Nonprofits-vernetzt.de](#)

²² Dies gilt nicht für Bereiche, die in die Seniorenhilfe hineinreichen und welche den Regeln eines freien Marktes unterliegen (z. B. haushaltsnahe Dienstleistungen, Pflegedienstleistungen, Betreutes Wohnen).

sowohl durch die Kommune als auch durch freie oder private Träger²³ – wenn auch in unterschiedlichen Anteilen – erbracht. Hierbei gibt es Modelle, in denen bestimmte Angebotsformen entweder kommunal oder durch Träger erbracht werden, es gibt aber auch Städte, in denen identische Angebote sowohl kommunal als auch durch Träger geführt werden. Mischformen, in denen Kommune und Träger ein Angebot gemeinsam betreiben, sind hingegen eher selten vertreten. Es gibt aber auch einige Städte, in denen ausschließlich Angebote der freien und privaten Träger existieren und sich die Stadt auf ihre steuernde Rolle beschränkt.

ABB. 5 | STEUERUNG DER SENIORENHILFE



Ist auch die Leistungserbringung in der Sozialverwaltung verortet – wie vorrangig Beratungsangebote, aber auch begleitende oder intervenierende Dienste – gibt es für diese Angebote häufig eine eigenständige Organisationseinheit. Diese kann ein eigenes Amt umfassen oder sie wird als Abteilung, Referat, Fachdienst oder Team innerhalb der Sozialverwaltungsstruktur gebildet.

Kommunale Leistungserbringung und Steuerung der Seniorenhilfe sind zumeist organisatorisch getrennt. Zusätzlich sind die planerischen Aufgaben in mehreren Städten in eigenständigen Einheiten untergebracht, die neben der Seniorenhilfe auch für andere Bereiche der Sozialverwaltung Planungs- und Controllingaufgaben übernehmen. Gleiches gilt für die Bearbeitung von Förderanträgen und ggf. Entgeltvereinbarungen – auch diese werden mancherorts in spezialisierten Einheiten für die gesamte Sozialverwaltung übernommen. Eher selten wird die kommunale Seniorenhilfe als Querschnittsaufgabe angesehen, die von vielen Einheiten innerhalb der Sozialverwaltung wahrgenommen wird.

Die Organisationsformen auf der nicht-kommunalen Seite der Seniorenhilfe reichen von den großen Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege über kleinere, nicht verbandlich

²³ Freie Träger sind gemeinnützige Vereine oder Gesellschaften, Stiftungen und die Wohlfahrtsverbände. Private Träger sind dagegen privatgewerblich z.B. als GmbH organisiert.

organisierte gemeinnützige oder private Träger bis hin zu ehrenamtlich organisierten Einzelprojekten. Insbesondere die größeren Träger der freien Wohlfahrtspflege weisen häufig verwaltungsähnliche Strukturen auf und treten auf verschiedenen Ebenen als Akteure in der Seniorenhilfe auf. Auch hier gibt es – neben den Angeboten der Seniorenhilfe – gesonderte konzeptionelle oder planerische Einheiten, die sich u. a. mit Förderanträgen oder Entgeltvereinbarungen oder mit der Akquirierung von Spendenmitteln befassen. Sofern sie konzeptionell tätig sind, steuern sie nach Ansicht der teilnehmenden Städte jedoch nicht die Seniorenhilfe direkt. Sie bringen aber ihre Expertise ein und regen Veränderungen an, z. B. über Gremien wie den Seniorenbeirat (siehe auch den Abschnitt „Gremien“).

Netzwerke. Neben der Sozialverwaltung gibt es in den beteiligten Städten eine Vielzahl weiterer Akteure, mit denen die Seniorenhilfe kooperiert. Auch innerhalb der Kommunalverwaltung gibt es viele Bereiche, zu denen die Seniorenhilfe Berührungspunkte aufweist (siehe Abbildung 6). So spielt die *kommunale Gesundheitsbehörde* bezüglich Gesundheitsförderung und Prävention (z. B. Trinkbrunnen) eine wichtige Rolle in der Seniorenhilfe. Die Zusammenarbeit mit den *Bildungseinrichtungen* wie den Volkshochschulen kann älteren Menschen den Zugang zu entsprechenden Angeboten erleichtern. Mit der *Bauverwaltung bzw. Verkehrsplanung* werden Fragestellungen erörtert, wie die zunehmend eingeschränkte Mobilität im Alter bei der Umsetzung ihrer Projekte berücksichtigt werden kann (z. B. barrierefreie Gehsteigkanten, Zebrastreifen, altengerechte Ampelschaltungen). Die Seniorenhilfe kann sich zudem für eine altersgerechte Stadtplanung bzw. Quartiersplanung einsetzen, die z. B. in Neubaugebieten eine ausreichende Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen, Geschäften, Ärzten und Freizeitmöglichkeiten für ältere Menschen vorsieht. Die beiden letzteren Problemstellungen werden in vielen Städten jedoch nicht direkt über die Seniorenhilfe eingebracht, sondern über Aktionspläne und Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, für die z. T. eigene Inklusionsstellen die Federführung haben.

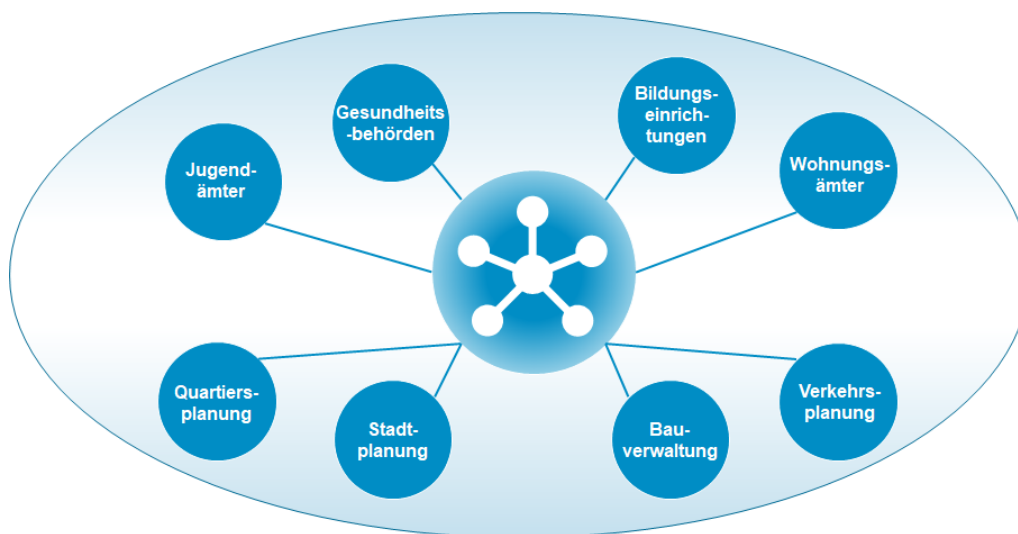


ABB. 6 | INTERNES NETZWERK INNERHALB ZU ANDEREN FACHBEREICHEN

Die Seniorenhilfe, die *Jugendhilfe* und ggf. ein eigenes Quartiersmanagement können gemeinsam mit Unterstützung von z. B. der Sozialplanung generationenübergreifende Projekte, bei denen junge und alte Menschen zusammenkommen, initiieren und fördern. Solche Projekte können Freiwilligenarbeit, gemeinsame Aktivitäten oder gegenseitiges Lernen und Unterstützen beinhalten.

Eine altersgerechte Gestaltung des Wohnraums ist grundlegend für ein selbstbestimmtes Leben im Alter in der eigenen Wohnung. In Zusammenarbeit mit den *Wohnungsämtern und/oder -gesellschaften* unterstützt die Seniorenhilfe bei Wohnraumanpassungen oder dem Umzug in barrierefreie Wohnungen.

Außerhalb der Stadtverwaltung sind es vorrangig die *freien oder privaten Träger*, mit denen die kommunale Seniorenhilfe kooperiert (siehe Abbildung 7). Tritt sie als Leistungserbringer auf, handelt es sich um Angebote für ältere Menschen, die sie in Ergänzung zu den Trägern vorhält und die ausführlich in Kapitel 3 beschrieben sind. Die Zusammenarbeit, die Instrumente und die Verfahren, wenn sie als kommunale Steuerung der Seniorenhilfe in Erscheinung tritt, werden in Kapitel 4 dargestellt.

Mit *Seniorenverbänden und -organisationen* arbeitet die Seniorenhilfe zusammen, um Informationen auszutauschen, gemeinsame Projekte zu initiieren und politische Positionen zu unterstützen. *Freiwilligenorganisationen* spielen eine wichtige Rolle in der Seniorenarbeit, da sie ehrenamtliche Helfer mobilisieren. Die Seniorenhilfe kooperiert mit solchen Organisationen, um ältere Menschen in das soziale Leben einzubinden, *Besuchsdienste* zu organisieren und Unterstützung in Alltagssituationen anzubieten. *Kirchen und religiöse Gemeinschaften* engagieren sich in der Seniorenarbeit und bieten vielfältige Unterstützungsmöglichkeiten und Angebote für ältere Menschen an. Die Seniorenhilfe arbeitet mit diesen Institutionen zusammen, um Hilfe und Beratung anzubieten, sowie gemeinsame Veranstaltungen und Aktivitäten zu organisieren.



ABB. 7 | EXTERNES NETZWERK DER SENIORENHILFE

Wesentliche Akteure an der Schnittstelle zur Seniorenhilfe sind *Pflegerberatungen*, *Pflegestützpunkte* und *Pflegeeinrichtungen*. Die Seniorenhilfe mit ihrem vorrangig präventiven Charakter agiert im Vorfeld der Pflege. Um den Übergang von Menschen in die Pflege möglichst leicht zu gestalten oder den Übergang durch den Erhalt der Gesundheit, Mobilität, sozialen Kontakte u. ä. hinauszuzögern, ist eine gute Abstimmung im Einzelfall wie auf Systemebene nötig. Wenn z. B. eine intensivere häusliche Unterstützung oder Betreuung erforderlich wird, kann die Seniorenhilfe den Übergang in die Pflegeberatung und die Pflegeeinrichtungen begleiten und den Kontakt herstellen. In komplexen Fällen können gemeinsame Fallbesprechungen zwischen der Seniorenhilfe, Pflegeberatung, Pflegestützpunkten und Pflegeeinrichtungen stattfinden. Hierbei werden individuelle Bedarfe und Lösungsansätze besprochen, um eine bedarfsgerechte Unterstützung zu gewährleisten. Die Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren kann dazu beitragen, die Qualität der Pflege und Betreuung zu verbessern, indem Erfahrungen ausgetauscht und Beispiele guter Praxis identifiziert werden.

Auch im Vereinswesen gibt es viele Akteure, mit denen die Seniorenhilfe kooperiert. So kann die Seniorenhilfe z. B. in Zusammenarbeit mit *Sportvereinen* spezielle Sport- und Bewegungsangebote für ältere Menschen organisieren. Sportvereine und die Seniorenhilfe arbeiten zusammen, um die Inklusion älterer Menschen im Sportverein zu fördern, dies beinhaltet die Schaffung niedrigschwelliger und altersgerechter Angebote. Auch mit der *Polizei* arbeitet die Seniorenhilfe zusammen. Hierbei geht es z. B. um Fragen der

Sicherheit und Prävention, der Opferhilfe und des Opferschutzes. Es werden gemeinsame Schulungen und Informationsveranstaltungen organisiert.

Unabhängig von konkreten Kooperationen mit der Seniorenhilfe, nutzen ältere Menschen viele Angebote in anderen Bereichen, ohne dass es sich dabei um explizite kommunale Seniorenangebote handelt. Sie sind in *zahlreichen Vereinen* organisiert: im Sport, in der Kultur, in der Bildung, im Kleingartenwesen, im Natur- und Umweltschutz, im sozialen Bereich. Eine Begleitung all dieser Aktivitäten durch die Seniorenhilfe ist weder möglich noch nötig. Aufgabe der Seniorenhilfe in Bezug auf diese Angebote ist es, bei Bedarf zu unterstützen und Entwicklungen im Sinne älterer Menschen zu befördern.

Gremien. Verschiedene Gremien bilden das Bindeglied zwischen der Verwaltung und der Stadtgesellschaft. Gremien, die zusammen mit den Trägern der freien Wohlfahrts- pflege gebildet werden, werden in Kapitel 4.1 „Zusammenarbeit mit den Trägern“ beschrieben. Im Folgenden geht es um die politischen Gremien, also um den Stadtrat, das kommunale Parlament und seine Ausschüsse sowie um die Senioren(bei)räte.

Die Zusammenarbeit mit den kommunalpolitischen Entscheidungsgremien²⁴ verfolgt folgende zwei wesentliche Ziele:

- ▣ Seniorenspezifische Fachexpertise wird in die Gremien eingebracht, um so die Kommunalpolitik dabei zu unterstützen, ihre Entscheidungen auf eine faktenbasierte und bedarfsgerechte Grundlage zu stellen.
- ▣ In diesem Zusammenhang informiert und sensibilisiert die Seniorenhilfe für die Belange älterer Menschen und die spezifischen Herausforderungen.

²⁴ Damit sind das Parlament und seine Ausschüsse gemeint. In dem zuständigen Ausschuss bringt die Verwaltung ihre Vorlagen ein, die dann von dort – in der Regel überarbeitet – den Weg in das Parlament finden. Auch dort können und werden weitere Änderungen vorgenommen.

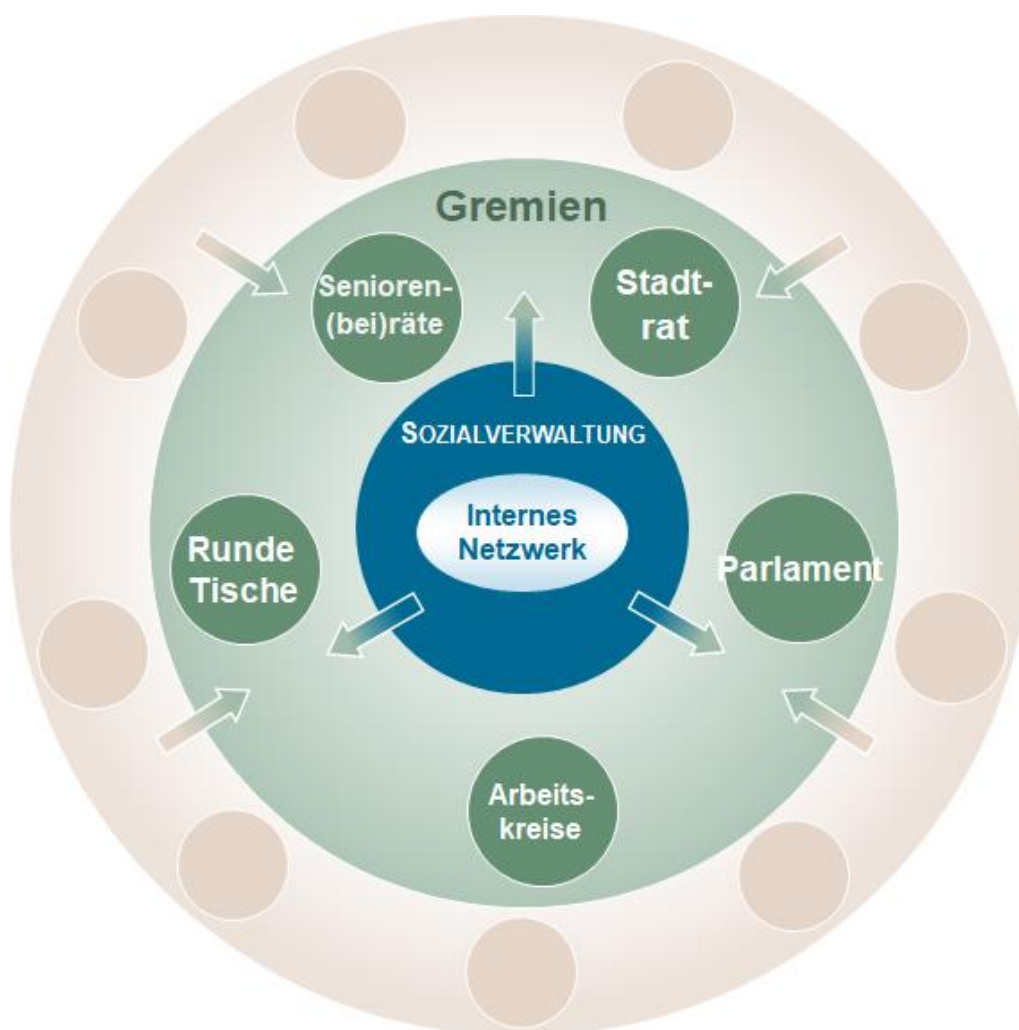


ABB. 8 | GREMIENSTRUKTUR DER SENIORENHILFE

Der Stadtrat/das Parlament ist jedoch nicht ausschließlich Entscheidungsgremium in der Seniorenhilfe. Das Gremium gestaltet die kommunale Seniorenpolitik wesentlich mit. Alle maßgeblichen Vorlagen aus allen relevanten Verwaltungsbereichen (Seniorenhilfe, Bau, Verkehr, Mobilität etc.) laufen hier zusammen. Anträge von einzelnen Mitgliedern, Gruppierungen oder Parteien können von der strategischen Ausrichtung bis hin zur Förderung einzelner Angebote alle Felder der Seniorenhilfe betreffen. Vorschläge der Verwaltung können durch das Gremium maßgeblich verändert werden.

Senioren(bei)räte oder Seniorenvertretungen sind gewählte Gremien, die eine beratende Funktion für die Kommunalpolitik und die Verwaltung wahrnehmen. Seniorenhilfe und Senioren(bei)räte tauschen mehr oder weniger regelmäßig Informationen zu Bedarfen, Vorhaben und Anliegen aus. Beide sind zudem in übergreifenden Gremien zu Seniorenfragen vertreten und sprechen sich bei Bedarf ab. Bei einer intensiven Kooperation entwickeln sie gemeinsame Initiativen oder auch Projekte. Letztere können z. B. Veranstaltungen, aber auch Beratungsangebote umfassen.

Aus dieser nicht abschließenden Darstellung wird deutlich, welche Aufgaben die Seniorenhilfe innerhalb der kommunalen Verwaltung und Gesellschaft übernimmt. Neben den

Kernaufgaben „Steuerung der Träger und ihrer Angebote“ sowie der „Durchführung von Beratungen und anderer Angebote“ bestimmt eine Vielzahl von Kooperationsbeziehungen und Abstimmungsrunden das Tagesgeschäft. Ohne eine gute Ressourcenausstattung kann die Seniorenhilfe dieses Aufgabenvolumen zur Erreichung der o. g. Ziele nicht bewältigen.

3. Angebote der Seniorenhilfe

3.1. Grundsätze der Angebotspolitik

Der Grundsatz der **Sozialraumorientierung** oder der **Quartiersbezogenheit** der Angebote wird in allen Städten verfolgt. Angebote, die diesem Grundsatz entsprechen, sind im Sozialraum oder Quartier verortet und verankert. Die Sozialraumorientierung soll für die dort lebenden Senioren (und ggf. andere Altersgruppen) unter anderem kurze Wege ermöglichen. Darüber hinaus erhofft man sich durch die Verankerung vertiefte Kenntnisse von den Verhältnissen im Sozialraum („sozialräumliches Wissen“) von den in den Angeboten beschäftigten Personen. So soll besser und schneller auf den dort vorhandenen Bedarf reagiert werden können. Als übergeordnetes Ziel der Seniorenpolitik wird in diesem Zusammenhang die Schaffung von altersgerechten Strukturen in den Quartieren angestrebt. Ältere Menschen sollen so lang als möglich in ihrer gewohnten Umgebung leben können.



ABB. 9 | GRUNDSÄTZE DER ANGEBOTSPOLITIK SENIORENHILFE

Wie ein Sozialraum oder Quartier definiert wird, unterscheidet sich in den Städten. So können Postleitzahlbezirke die Grenzen definieren oder einzelne Stadtteile werden als Sozialraum gesetzt. Eine dritte Möglichkeit besteht darin, Sozialräume oder Quartiere

anhand sozio-ökonomischer Kriterien mit Hilfe von Kennzahlen zu identifizieren²⁵. Solche Räume können dann ggf. die Stadtteilgrenzen überschreiten²⁶. Da der Sozialraum in den Städten eine wesentliche Planungsgrundlage bietet, sollte eine Vielzahl von Daten und Informationen dazu vorliegen²⁷. Dadurch können die dort vorhandenen Bedarfe und Angebotslücken identifiziert werden.

Bei der Ausgestaltung der Angebote sollte der **Fokus auf die Prävention** gelegt werden. Die Seniorenhilfe agiert im Vorfeld der Pflege. Ziel ist es, Älteren ein selbstbestimmtes und selbständiges Leben zu Hause so lange wie möglich zu ermöglichen. Es geht aber nicht nur um die Verhinderung oder Verzögerung von Pflegebedürftigkeit. Sondern es geht um ein gesundes und aktives Altern, körperlich wie geistig. Angebote der Seniorenhilfe fördern deshalb oft die Körperbeweglichkeit und Ausdauer z. B. durch Tanz. Oder es werden mit Hilfe von Spielen (Schach, Memory u. Ä.) oder dem Erlernen von Musikinstrumenten die Konzentrationsfähigkeit und das Gedächtnis gefördert. Vermehrt werden auch Angebote zum Erlernen digitaler Techniken (Handy, Tablet, Internet) gemacht.

Damit eng verbunden ist die Ausrichtung der Angebote an dem Ziel der **Vermeidung von Isolation und Einsamkeit**²⁸. Durch den Tod von nahestehenden Menschen und zunehmender Immobilität geraten alte Menschen in die Gefahr zu vereinsamen. Das kann zu vielen negativen Folgewirkungen führen, insbesondere werden einsame Menschen häufiger krank und sterben früher²⁹. Weiter gibt es enge Zusammenhänge von Einsamkeit und Armut³⁰. Zu dieser Thematik wurde in Düsseldorf im Jahr 2019 eine Befragung der Bürger der Generation 55+ durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragung bestätigen die vorgenannten Zusammenhänge.

Im Rahmen der Auswertung der Befragungsergebnisse wurden die Indizes „finanzielle Schwierigkeiten“ und „Kontaktarmut“ gebildet. Über diese beiden Indizes ließen sich die folgenden Zusammenhänge zwischen verschiedenen Lebenssituationen bestätigen:

²⁵ Sobald allerdings Räume gebildet werden, die vorhandene statistische Grenzen überschreiten, wird der Erhebungsaufwand sehr hoch, so dass diese Möglichkeit nur in Ausnahmefällen genutzt wird. Wenn man die kennzahlengestützte Sozialraumabgrenzung geschickt gestaltet, kann man sie überschneidungsfrei mit den Stadtteilgrenzen bestimmen. Das hat den großen Vorteil, dass sich die relativ kleinen Sozialräume überschneidungsfrei in die Stadtteile integrieren. Somit können auch die Bezirksbürgermeister über Aggregation von Sozialraumdaten konkret für ihren Bezirk fundierte Aussagen und Daten zur Sozialraumstruktur erhalten und damit eben auch für ihre Sozialräume Maßnahmen entwickeln.

²⁶ Ausführlich zum Sozialraum: [socialnet Lexikon: Sozialraum | socialnet.de](https://socialnet.de/lexikon/sozialraum)

²⁷ Das gelingt dann besonders gut, wenn sich die Sozialräume an den Ortsteilen oder statistischen Quartieren orientieren. Ist dies nicht der Fall, müssen die Daten mühsam zusammengestellt werden – sofern dies überhaupt möglich ist.

²⁸ Soziale Isolation und Einsamkeit werden häufig synonym verwendet, sind aber zwei verschiedene Phänomene. Soziale Isolation ist ein vergleichsweise bedeutender Mangel an Kontakt zu anderen Menschen. Einsamkeit ist ein subjektives Gefühl, dass die sozialen Beziehungen, die man pflegt, nicht dem eigenen Bedürfnis nach Zugehörigkeit und Qualität entsprechen. Soziale Isolation und Einsamkeit können zusammenfallen, müssen es aber nicht. So sind sowohl sozial isolierte Menschen denkbar, die sich nicht einsam fühlen und sozial integrierte Menschen, die sich einsam fühlen.

²⁹ Vgl. u.a. Susanne Bückler Die gesundheitlichen, psychologischen und gesellschaftlichen Folgen von Einsamkeit

³⁰ Vgl. u.a. Dittmann, Jörg und Jan Goebel, Jan – Einsamkeit und Armut.

1. Personen mit finanziellen Schwierigkeiten haben mehr Unterstützungsbedarf im Alltag, sie sind weniger zufrieden mit der eigenen Freizeitgestaltung und gehören eher der Gruppe der Kontaktarmen an.
2. Viele ältere Menschen haben vor dem Hintergrund eines niedrigen Rentenniveaus und u. a. zunehmender Ausgaben für Gesundheit und Pflege ein deutlich höheres Risiko, in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten. Damit einher geht das Gefühl, nicht mehr Teil der Gesellschaft zu sein. Zudem sind weniger soziale Kontakte vorhanden.

Um die Gefahren der Vereinsamung zu verringern, gibt es eine Vielzahl von Angeboten, die dem Zusammensein dienen und es fördern. Hinzu kommen aufsuchende Angebote, um Menschen aus der Isolation ihrer Wohnung zu holen.

Die **Förderung von Selbstbestimmung und Selbstwirksamkeit** ist ein weiterer wichtiger Grundsatz der Angebote. So sollen ältere Menschen so lange wie möglich mit oder ohne externe Unterstützung³¹ die Herausforderungen, die das Alter mit sich bringt, selbstständig bewältigen können. Auch eine Stärkung der sozialen Teilhabe kann so gefördert werden. Auch hierzu gibt es eine Vielzahl von Angeboten – z. B. Beratungen, Unterstützung durch Technologien, Begleithilfen, Freiwilligen- und Ehrenamtsarbeit.

Die Angebote sollen **niedrigschwellige Zugänge** ermöglichen. Das bedeutet vor allem, ältere Menschen zu erreichen, die möglicherweise Hemmungen oder Schwierigkeiten haben, Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Mobile und zugehende Angebote, leicht verständliche Informationsmaterialien, offene Seniorentreffpunkte oder Beratungsangebote an hochfrequentierten öffentlichen Orten sind Beispiele dafür.

Barrierefreiheit ist grundlegend für die Angebote der Seniorenhilfe. Knapp ein Viertel aller über 65-Jährigen in der Bundesrepublik hat einen Grad der Behinderung von 50 oder höher³². Allein diese Zahl zeigt die Notwendigkeit, alle Angebote möglichst barrierefrei zu gestalten³³. Dazu gehören bauliche Maßnahmen, z. B. kontrastreiche Markierungen oder Rampen und barrierefreie Aufzüge. Von besonderer Bedeutung sind qualifizierte Fachkräfte, die angemessen mit den älteren Menschen mit Behinderungen umgehen und sie fördern können.

Die Angebote der Seniorenhilfe sollen eine **kontinuierliche und verlässliche Unterstützung** bewirken. Dazu gehört die Unterstützung der guten Zusammenarbeit zwischen

³¹ Gerade mit Hilfe Dritter (Einkaufsservice, Reinigung, Reparatur, Hausbesuche durch Friseur u.a., Fahrdienst) kann Selbstbestimmung und Selbstwirksamkeit noch erfahren werden, weil sie das Leben zu Hause ermöglichen. Oft gehört es auch zur Selbstbestimmung, dass Ältere bewusst auf Hilfe anderer verzichten und sich lieber einschränken oder von außen betrachtet verwahten. Hier braucht Seniorenhilfe einen sensiblen Zugang zu Älteren, **hier es** darf nicht bevormundet werden. Das führt manchmal auch zu belastenden Situationen bei Angehörigen, die mehr Fürsorge organisieren wollen.

³² <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Behinderte-Menschen/Tabellen/schwerbehinderte-alter-geschlecht-quote.html> (abgerufen am 31. Juli 2023)

³³ Auch wenn nicht jede Person, die eine Schwerbehinderung hat, deshalb auf eine barrierefreie Umgebung angewiesen ist, z.B. ist dies bei vielen Krebserkrankungen nicht nötig.

den verschiedenen Akteuren wie Pflegediensten, Betreuungseinrichtungen, Ärzten und Therapeuten, um einen nahtlosen Übergang zwischen den verschiedenen Leistungen sicherzustellen. Aber auch die Kontinuität der unterstützenden Kräfte ist wichtig, um Vertrauen aufzubauen und zu erhalten.

Die Angebote der Seniorenhilfe verfolgen einen **personenzentrierten Ansatz**. Die Bedürfnisse und Wünsche der älteren Menschen werden in den Mittelpunkt gestellt. Es soll eine respektvolle und würdevolle Beratung, Begleitung und Betreuung gewährleistet werden, die auf die individuellen Fähigkeiten, Vorlieben und Gewohnheiten der älteren Menschen eingeht. Dieses schließt auch eine diskriminierungskritische Perspektive ein, die auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung oder Migrationshintergrund oder die sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität von Älteren eingeht.

Zunehmend an Bedeutung gewinnt der **Mehr-Generationen-Ansatz**. Demnach können Angebote bei Bedarf so gestaltet werden, dass nicht allein Senioren angesprochen werden, sondern auch jüngere Generationen. Durch den intergenerationellen Austausch können alle profitieren. Für die Älteren trägt das Zusammensein mit jüngeren Menschen zur mentalen Fitness bei, die Jüngeren haben Teil an dem Erfahrungsschatz der Älteren. Die Angebote selbst können durch diesen Ansatz einen Modernisierungsschub erhalten.

Nicht alle Angebote können oder müssen alle Grundsätze erfüllen. Zuweilen sind auch Kompromisse nötig, wenn z. B. Angebote so speziell sind, dass sie sich nur für die gesamte Stadt „rechnen“ und daher keine Sozialraumorientierung erfolgen kann. Aber diese Grundsätze leiten die Seniorenhilfe wie eine Richtschnur bei Konzeption, Ausschreibung und Auswahl der Angebote. Für die Anbieter gilt dies ebenso – wenn sie ihre Angebote entwerfen, berücksichtigen sie diese Grundsätze, soweit es möglich und sinnvoll ist.

3.2. Schwerpunkte der Angebote

3.2.1. Beratung

Beratungsangebote sind zentraler Bestandteil der Seniorenhilfe und decken eine große Vielfalt an allgemeinen wie speziellen Themen ab. Die allgemeine Seniorenberatung umfasst dabei u. a. Fragen zu allen Lebenslagen im Alter, was Hinweise zu Ernährung und Bewegung, Entlastungsmöglichkeiten von Pflegeverantwortung, Beschäftigung und Ehrenamt sowie vieles andere umfasst. Spezialisierte Beratungsangebote sind vor allem für die Themen Wohnen und Finanzen vorhanden. Diese sind in der Regel für alle Generationen offen, haben aber teilweise altersspezifische Spezialisierungen vorgenommen. Im Bereich des Wohnens können sich die Bürger u. a. über Anpassungen des Wohnraums informieren, z. B. zu Fördermöglichkeiten für den barrierefreien Aus- oder Umbau der Wohnung. Auch die Unterstützung bei der Suche nach geeignetem Wohnraum wird angeboten. Wer Fragen zu Wohnformen für ältere oder Menschen mit Behinderung hat, kann dort ebenfalls Antworten finden. Demenz und Pflege hat Auswirkungen auf die Wohngestaltung, auch dazu gibt es Beratungsmöglichkeiten.

Zu Finanzfragen gibt es vor allem Schuldnerberatungsstellen. Im Rahmen der Beratungen wird regelmäßig auch auf gegebenenfalls bestehende Ansprüche an Sozialleistungen sowie zu Vergünstigungen- und Ermäßigungen, z. B. durch Befreiung von den GEZ-Gebühren, Sozialpässe, Vergünstigungen im ÖPNV usw. hingewiesen.

Da die Seniorenhilfe im Vor- und Umfeld der Pflege tätig ist, bietet sie auch Pflegeorientierungsberatung an. Dies kann innerhalb der in vielen Städten vorhandenen Pflegestützpunkte geschehen. Die Beratungen umfassen alle Themen rund um die Pflege und auch die Hilfe bei den Antragstellungen. Es gibt auch Städte, die die Pflegeberatung nach § 7a SGB XI im Rahmen der Seniorenhilfe anbieten³⁴. Ein wichtiges und zunehmend nachgefragtes Thema ist dabei Demenz.

Die genannten Angebote sind Standard und werden in fast allen Städten angeboten. Eine Weiterentwicklung der Beratungsangebote findet sich in der Form sogenannter Seniorenbüros wieder. Dort befinden sich die verschiedenen Beratungs- und Begegnungsangebote unter einem Dach und werden im Einzelfall mit einem Fallmanagement begleitet.³⁵ Auch zielgruppenspezifische Beratungen werden in der Seniorenhilfe immer häufiger entwickelt und angeboten. Dazu gehören Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund oder aus der LSBTIQ*-Community. Auf diese Zielgruppen sind die Offene Seniorenarbeit, die stationäre und ambulante Pflege und der Gesundheits- und Pflegesektor in der Regel noch nicht eingestellt.³⁶

Beratungsangebote sollten zentral gelegen sein. Für die Außenbereiche der Städte gibt es zunehmend mobile Angebote, bei denen die Fachkräfte u. a. an besonders frequentierten Orten (z. B. Einkaufsmöglichkeiten) einen kleinen Stand aufbauen. Sie sprechen dabei potenzielle Klienten aktiv an, stehen für Fragen zur Verfügung und verteilen Informationsmaterial. Der Zugang zu den Beratungsstellen wird auch über andere Angebote ermöglicht. So hat sich besonders bewährt, bei diversen Mittagstischen auf diese Angebote hinzuweisen oder Hausärztinnen und -ärzte als Multiplikatoren zu gewinnen.

3.2.2. Begegnung / Freizeit

Die Begegnungsangebote der Seniorenhilfe sind wahrscheinlich diejenigen, die der Öffentlichkeit am ehesten als spezifische Angebote für Ältere bekannt sind. In jeder Stadt gibt es diese Angebotsform in vielgestaltiger Ausprägung. Vor allem Angebote aus den Bereichen Spiel, Hobby, Bewegung und Geselligkeit werden dort unterbreitet. Es werden Veranstaltungen und Ausflüge organisiert. Ziel der Begegnungszentren ist in der Regel, Einsamkeit entgegenzuwirken und soziale Teilhabe zu ermöglichen. Aus Sicht der

³⁴ In der Regel wird diese Beratung durch die Pflegekassen sichergestellt.

³⁵ Dazu wird das durch die Büros entwickelte quartiersbezogene Netzwerk aktiviert, und die jeweilige Person zu den Angeboten weitergeleitet, derer sie bedarf.

³⁶ Ein positives Beispiel, bei dem dies gelungen ist, ist die Stadt München <https://stadt.muenchen.de/infos/interkulturelle-altenhilfe-pflege.html>

Fachexperten der Seniorenhilfe sprechen die Begegnungszentren in ihrer öffentlichen Präsentation jüngere Ältere weniger an und zeigen nur begrenzt Ansätze von Empowerment und Selbstorganisation.

Bildungsangebote sind ein weiteres Feld, auf dem die Seniorenhilfe tätig werden kann. Für Senioren werden spezielle Kurse und Vorträge zu den verschiedensten Themenbereichen angeboten (Sprachen, Musik, Geschichte, Gesundheit u. v. m). Anbieter sind vielfach die Volkshochschulen oder diverse Bildungswerke. Aber auch Begegnungsstätten und die weiter unten vorgestellten „Angebote unter einem Dach“ (3.2.6. Art und Weise der Angebote) haben eine Vielzahl von Kursen und Vorträgen mit Bildungsthemen in ihrem Portfolio. Die Programme dieser Zentren lesen sich zuweilen wie ein Volkshochschulprogramm. Für die Senioren haben diese Angebote eine große Bedeutung, weil sie in ihrem Sozialraum stattfinden, nichts oder fast nichts kosten und auch kein Leistungsgedanke damit verbunden ist. Man trifft sich z. B. gern zum Englisch, aber nicht um die Sprache möglichst effektiv zu lernen, sondern um eine sinnvolle Beschäftigung mit Spaß und mit Bekannten zu haben.

Die Digitalisierung spielt auch in den Angeboten eine zunehmend große Rolle. Dabei geht es um die Förderung der Fähigkeit, die neuen Techniken bedienen zu können. Gut angenommen werden dabei intergenerationale Angebote, bei denen jüngere Menschen die Älteren in die digitale Welt einführen. Aber auch Kursleitungen aus der gleichen Altersgruppe („peers“) erzielen Akzeptanz. Das ist auch bei individuellen Hilfestellungen der Fall, wie beispielsweise bei sogenannten „Medien-Sprechstunden“ für Smartphone und Tablet. Unternehmen aus der Branche unterstützen vielfach, indem sie Technik und Lehrer zur Verfügung stellen. Eine ungezwungene Umgebung wie z. B. ein Café trägt weiter zum Erfolg dieser Angebote bei.

Die kulturelle Teilhabe von Älteren mit geringem Einkommen wird ebenfalls in allen Städten gefördert. Häufig werden Besuche gruppenweise organisiert, um so nicht nur Kultur zu erleben (z. B. Ausstellungen, Ballett, Kabarett, Tanz, Theater, Zirkus, Kino, Klassik, Lesungen), sondern auch persönliche Kontakte und soziale Netze zu entwickeln oder zu pflegen. Auch die schon erwähnten Sozialpässe versuchen durch verbilligte Eintritte mögliche Hürden zur kulturellen Teilhabe zu verkleinern.

Eine große Rolle spielen im Freizeitbereich die Ehrenamtlichen. So werden in den Quartieren viele Freizeitangebote durch diese organisiert und angeleitet. Ein sehr niederschwelliges und kostenloses Beispiel dafür sind Stadtteilspaziergänge. Ehrenamtliche führen bewegungswillige Senioren durch ihre oder auch weiter entfernt liegende Stadtteile.

In vielen Städten gibt es inzwischen so genannte Plauderbänke. Diese Idee ist vergleichsweise neu³⁷, aber ein einfaches Mittel gegen Einsamkeit und Isolierung. Auf besonders gekennzeichneten Parkbänken oder ähnlichen Sitzmöbeln im öffentlichen Raum

³⁷ Sie ist 2018 in England entstanden, vgl. [Plauderbank](#)

warten Ehren- oder auch Hauptamtliche „Plaudertaschen“, um mit Menschen ins Gespräch zu kommen. Das Angebot richtet sich ebenfalls an alle Generationen und soll Vereinsamungstendenzen entgegenwirken.

Zahlreiche Begegnungs- und Freizeitmöglichkeiten für Ältere gibt es in den Städten darüber hinaus in Kultur-, Heimat- und Sportvereinen. Diese Angebote sind häufig generationenübergreifend, es gibt aber auch spezifische Angebote für Ältere (z. B. Theaterclub 60plus, Seniorensport).

3.2.3. Gesundheit

Im Bereich Gesundheit ist die Seniorenhilfe mit vorrangig präventiven Angeboten und an den Schnittstellen zu spezifischen Leistungserbringern tätig. Bezüglich der präventiven Angebote sind einige bereits in den vorangegangenen Abschnitten erwähnt worden (z. B. Ernährungsberatung, verschiedene Bewegungsprogramme, Gedächtnistraining). Zur Unterstützung im Gesundheitsbereich können auch Betreuungs- und Besuchsdienste im Rahmen der Seniorenhilfe gezählt werden, die auf den Gesundheitszustand der betreuten Personen achten und bei der Medikamentenverwaltung helfen. Weiter sind Schulungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote für pflegende Angehörige zu nennen. Auch hier ist das Ehrenamt wichtig. So gibt es von der Seniorenhilfe organisierte Hausbesuche bei z. B. pflegebedürftigen Menschen.

Da im Alter spezifische psychische Erkrankungen (vor allem dementielle Erkrankungen) auftreten oder altersspezifische Ausprägungen annehmen können (z. B. Angststörungen) ist die Schnittstelle zu geronto- sowie sozialpsychiatrischen Einrichtungen und Experten bedeutsam. Die Seniorenhilfe kann von diesen Krankheiten betroffenen Personen helfen, den Weg zu diesen Einrichtungen zu finden. Dies geschieht durch unterstützende Kontaktaufnahme, Begleitung oder auch als Folge von Fallkonferenzen. Gleiches gilt für die Schnittstelle zur Suchtberatung oder Hilfen bei häuslicher Gewalt. Gerade bei den letztgenannten Angeboten ist es häufig so, dass ältere Menschen trotz einer bestehenden Problemlage diese Angebote nicht nutzen, weil Sucht und/oder häusliche Gewalt tabuisiert werden. Hier bedarf es gezielter Angebote der Ansprache und Öffentlichkeitsarbeit, um Hemmschwellen zu überwinden.

Vor dem Hintergrund ihres Auftrages zur Prävention, entwickelt die Seniorenhilfe aktuell in Zusammenarbeit mit Experten und Einrichtungen Projekte, die auf das Thema Demenz fokussieren. So gibt es z. B. Kulturangebote für Menschen mit Demenz wie Führungen in Museen oder klassische Konzerte. Kulturgeragogik hat inzwischen in der sozialen Arbeit einen hohen Stellenwert erhalten und so gibt es Projekte, in denen das Zusammenwirken von Kulturschaffenden, Gesundheit und Pflege im Sozialraum erprobt werden. Dadurch soll die psychosoziale Gesundheit gestärkt und die gesundheitsbezogene Lebensqualität der Bewohner gesteigert werden.

3.2.4. Besondere Angebote

Eine wesentliche Unterstützungsleistung für Senioren besteht in hauswirtschaftlichen Hilfen. Zu den Aufgaben gehören dabei die Reinigung der Wohnung sowie Hilfe bei bzw. Durchführung der Einkäufe. Das sind Leistungen, die im Regelfall durch Kranken- und Pflegekassen übernommen werden, aber auch das SGB XII lässt die nachrangige Übernahme der Kosten durch das Sozialamt zu (§ 70 SGB XII). Dabei müssen die Pflegebedürftigkeit, der Bedarf und die Anspruchsberechtigung festgestellt werden. Für diese Arbeiten zuverlässiges Personal zu finden, wird nach Aussage der Experten immer schwieriger. Als ein Lösungsansatz wird die Errichtung von Koordinierungsstellen diskutiert, die kommerzielle Anbieter von hauswirtschaftlichen Leistungen bei der Rekrutierung und Qualifizierung von Arbeitskräften unterstützen.

In einigen Städten werden inzwischen Streetworker für Senioren eingesetzt. Diese setzen ihren Fokus besonders auf wohnungslose Senioren, aber auch auf äußerlich auffällige Personen, um diese dann in die verschiedenen Hilfesysteme zu vermitteln. Dabei werden die Menschen während der Quartiersgänge angesprochen. Die Sozialarbeiter informieren über Hilfsangebote, stellen gegebenenfalls Kontakte her und begleiten auch zu den jeweiligen Stellen. Für diese Leistungen werden auch Werbeaktionen auf Vorplätzen von Einkaufszentren, Ärztehäusern, Apotheken sowie Grünanlagen und Friedhöfen durchgeführt.

Im Rahmen der altersgerechten Quartiersentwicklung können Quartiersmanager³⁸ viele kleine Projekte und Kooperationen initiieren und Begegnungen schaffen, die zu einer lebendigen Nachbarschaft beitragen. Dabei treffen sich Nachbarn und Akteure, entwickeln gemeinsam Projekte und planen Veranstaltungen. Die Seniorenhilfe ist dabei Kooperationspartner und fördert die Projektentwicklungen.

In einigen Städten koordinieren und vernetzen Träger im Auftrag der Seniorenhilfe Angebote Offener Seniorenarbeit in ihrem zuständigen Quartier. Konkret organisieren sie regelmäßig Netzwerktreffen, koordinieren trägerübergreifende Aktivitäten Offener Seniorenarbeit (z. B. fachbezogene Arbeitsgruppen, Kampagnen zur Öffentlichkeitsarbeit, gemeinsame Projekte). Auch sind die Träger wichtige Ansprechpersonen für die Sozialverwaltung in konzeptionellen Fragen.

Auch die generationenübergreifenden Projekte nehmen zu. Vorreiter sind hier soziokulturelle Zentren, die für alle Altersgruppen gestaltet sind. Hier können Jung und Alt u. a. gemeinsam tanzen, singen, Musik machen oder töpfern. Besondere Formate sind generationenübergreifende Orchester. Teilweise bieten diese Zentren auch spezifische Angebote für Ältere an. Darüber hinaus unterbreiten offene Seniorentreffs gezielt generationenübergreifende Angebote, z. B. Strickcafés für junge Mütter gemeinsam mit Älteren, Nachbarschaftscafé, Stadtteilchor. In diesen Trend passen auch Jugendhilfeträger, die sich in einigen Städten vermehrt auf ausgeschriebene Projekte der Seniorenhilfe

³⁸ Diese werden in der Regel durch das Bundesprogramm „Soziale Stadt“ finanziert und haben das gesamte Quartier und deren Bewohner im Blick.

bewerben. Durch ihre Erfahrungen im Jugendbereich schaffen sie es, Angebote zu kreieren, die auch von jungen Menschen angenommen werden.

3.2.5. Zielgruppenspezifische Angebote

Viele der in den vorangegangenen Abschnitten vorgestellten Angebote haben bereits eine zielgruppenspezifische Ausrichtung – u. a. für pflegende Angehörige, kulturelle oder sexuelle Minderheiten, Migranten, Menschen mit Demenz. Alle diese Angebote gehen auf den spezifischen Bedarf dieser Gruppen ein. Eine weitere und so nicht in allen Städten benannte Zielgruppe sind Männer. Auf diese wird ein besonderer Fokus gelegt, da sie in den Angeboten der Seniorenhilfe bisher unterrepräsentiert sind. Statt mit geselligem Beisammensein werden diese v. a. durch Bildungs- und Technikangebote³⁹ angesprochen. Auch die Öffnungszeiten der Tagesstätten stellen teilweise ein Problem dar, da diese Gruppe den größten Angebotsbedarf abends und am Wochenende hat⁴⁰. Auch Angebote rund um das Essen (Mittag wie Abend) sind wirksam, eine gemeinsame Zubereitung des Essens mit Begleitprogramm (Beratung, Vorträge, ...) erhöhen die Attraktivität.

Für Senioren mit niedrigem Einkommen werden oftmals Mittagstische angeboten. Die Bezahlungsmodi variieren dabei – manchmal kosten sie nichts, manchmal wird die Höhe der Bezahlung den Besuchern überlassen, anderenorts gibt es gestaffelte Preise. In einigen Städten gibt es den Mittagstisch in festen Gruppen und nach Anmeldung, was das soziale Miteinander erhöht.

3.2.6. Art und Weise der Angebote

Als zukunftsweisend zeigen sich dezentral im Stadtgebiet liegende Einrichtungen, in denen mehrere **Angebote „unter einem Dach“**⁴¹ vorgehalten werden. Diese Form wird in jeder Stadt gefördert und in den meisten Städten nimmt die Anzahl zu. Zu den dort untergebrachten Angeboten gehören in der Regel:

- ▣ Informationen und Beratungen zu den verschiedensten Themen (u. a. psychosoziale, finanzielle, altersbezogene Lebensfragen, Wohnen, Pflege)
- ▣ Begegnungsangebote zu verschiedenen Themen: Bewegung und Sport, Bildung, digitale Bildung und Medien, kreatives Gestalten, Handarbeit, Handwerk, Singen, Musizieren, Tanz, Literatur, Theater, Film, Foto, gesunde Ernährung

³⁹ Z.B. Computer-, Tablet- und Smartphoneurse oder in Repair Cafés verschiedenste Gerätschaften zu reparieren.

⁴⁰ Das sind die Zeiten, in denen die Einsamkeit besonders stark erfahren werden kann. Angebote zu diesen Zeiten wären vor allem für die jüngeren Älteren attraktiv, in den höheren Altersklassen werden vor allem die Abendstunden aus Sicherheitsgründen vermieden. Flexible Lösungen für die verschiedenen Zielgruppen sind wünschenswert, aber da die Personalkosten in den Randzeiten und am Wochenende steigen, scheitert diese Flexibilität häufig an den knappen Ressourcen.

⁴¹ Dies müssen nicht unbedingt Einrichtungen ausschließlich für Senioren sein. Es können auch Bürgerhäuser, Familientreffs o.ä. sein. Genau dort findet dann auch generationenübergreifende Begegnung statt.

■ Cafeteria und Mittagstische

Je nach Konzept kann eine Vielzahl weiterer Angebote dort vorgehalten werden. So gibt es u. a. Betreuungsangebote für Menschen mit dementiellen Erkrankungen oder es werden präventive Haus- und Geburtstagsbesuche von dort aus organisiert. Weitere Angebotsmöglichkeiten sind die Initiierung von Nachbarschaftshilfen und die Gewinnung von Ehrenamtlichen. Häufig werden stadtteilbezogen spezielle Angebote vorgehalten, z. B. für Migrantinnen oder pflegende Angehörige.

Folgende Vorteile dieser Form sind besonders hervorzuheben:

- Bündelung von fachlichem Know-how an einem Ort – so können verschiedene Leistungen in fachlich hoher Qualität an einem Ort erbracht werden und die Fachkräfte profitieren selbst durch den Austausch untereinander.
- Unterschiedlicher Bedarf wird abgedeckt (ggf. auch Generationen übergreifend).
- Kurze Wege für ältere, ggf. mobilitätseingeschränkte Menschen, die mehrere Bedarfe haben.

Ein Weiterentwicklungstrend dieser erfolgreichen Form besteht in der Entwicklung von Angeboten unter Beteiligung der Adressaten. Auch die Selbstorganisation von Angeboten durch ältere Menschen wird zunehmend angestrebt. So ist z. B. die Finanzierung dieser Gruppen über die Förderung abgedeckt. Die Gruppen erhalten kein separates Budget, aber in den Verträgen mit den Trägern ist vereinbart, dass solche Gruppen initiiert und unterstützt werden sollen. Bei der Gründung von Gruppen durch Ehrenamtliche werden diese, wenn erwünscht oder notwendig, auch unterstützt. Die Angebote können sich dabei auf alle möglichen Themen und Aktivitäten beziehen.

Insgesamt sollen dadurch bedarfsgerechtere und somit nachhaltigere Angebote entstehen. Zu beachten ist dabei, dass es sich bei Teilnehmenden in den selbstorganisierten Gruppen in der Regel um keine professionellen Personen handelt. Daher sollten für diese Form auch Qualifizierungen angeboten und Regeln erstellt werden.

Weitere Trends werden in einer noch stärkeren Fokussierung auf die Verhinderung der stationären Pflege sowie in generationenübergreifenden Angeboten ausgemacht. Letzteres soll auch einen Imagewechsel bewirken, durch den die Angebote moderner, vielfältiger und lebendiger werden. Der Einbezug der jüngeren Generationen kann dazu einen Beitrag leisten.

Neben diesen dezentralen Angeboten unter einem Dach gibt es für spezifische Zielgruppen auch zentral gelegene. So gibt es Angebote für Menschen der LGBTQ*-Community oder mit Einschränkungen wie z. B. Gehörlose.

Eine weitere Form sind **mobile Angebote**. Hier sind vor allem mobile Betreuungsdienste zu nennen, die älteren Menschen Unterstützung bei alltäglichen Aktivitäten wie Einkäufen, Haushaltsführung, Begleitung zu Arztbesuchen oder auch einfach „nur“ Gesellschaft bieten. Dazu gehören auch mobile Essensdienste. Über den Kernbereich der

Seniorenhilfe weisen mobile Gesundheitsangebote hinaus – dabei kann es sich um Gesundheitsdienste handeln, die Gesundheitschecks, Blutdruckmessungen oder Blutzuckertests zu Hause durchführen. Oder spezialisierte Dienste bieten Unterstützung für Senioren mit Demenz oder anderen kognitiven Beeinträchtigungen an. Die Angebote der kommunalen Seniorenhilfe bewegen sich dabei im Vor- und Umfeld der Pflege.

Eine Sonderform der mobilen Angebote sind die **aufsuchenden Hilfen**. Fachkräfte aus der Seniorenhilfe oder von Trägern besuchen ältere Menschen zu Hause, um ihre sozialen Bedürfnisse zu erkennen und sie bei der Lösung von Problemen zu unterstützen. Sie helfen bei der Beantragung von Sozialleistungen, der Koordination von Pflegediensten oder der Vermittlung von ehrenamtlichen Betreuungspersonen. Dieses Angebot kann auf Ersuchen des älteren Menschen, deren Angehörige, Pflegedienste, Nachbarn, Polizei oder Ordnungsdienst stattfinden. Inzwischen werden aber auch zunehmend die sogenannten „präventiven Hausbesuche“ durchgeführt. Dabei stellen Fachkräfte den Kontakt zu den Senioren her. Als Anlass werden dabei „runde“ Geburtstage wie z. B. „der achtzigste“ genutzt, zu dem es mit dem Glückwunschscheiben auch den Hinweis auf das Angebot gibt. Diese Form wird deshalb immer stärker angeboten, weil viele ältere Menschen zu wenig über die Möglichkeiten und Angebote wissen. Auch spielen Scham und unzureichende Selbsteinschätzung bezüglich der eigenen Leistungsfähigkeit eine Rolle, warum viele Angebote von den Senioren nicht angenommen werden. Die präventiven Hausbesuche versuchen durch das aktive Zugehen, diese Hindernisse zu überwinden. Diese Form kann auch hilfreich bei der Aufdeckung versteckter Armut sein und Menschen in das Hilfesystem führen, auf dessen Leistungen sie einen Rechtsanspruch haben.

Die **Digitalisierung** führt auch bei den Angeboten der Seniorenhilfe zu neuen Formen. Informationen zu Angeboten können inzwischen in vielen Städten über spezifische Applikationen aufgerufen werden. Auch Plattformen zur Nachbarschaftshilfe erfreuen sich einer zunehmenden Beliebtheit. Dabei werden u. a. Unterstützungsleistungen angeboten oder Verknüpfungen zwischen Menschen mit gleichen oder ähnlichen Interessen hergestellt. Hinzu kommen technische Unterstützungssysteme im Wohnbereich⁴² sowie Robotersysteme in der Pflege. In einer Stadt wird z. B. ein Projekt zum Einsatz von Virtual Reality (VR) bei Demenz durchgeführt. Man erhofft sich eine deutliche Verbesserung der Lebensverhältnisse von Menschen mit Demenz, indem die VR „dazu beiträgt, Erinnerungen aus der Vergangenheit wachzurufen, Aggressionen zu reduzieren und die Interaktion

⁴² „Dazu gehören beispielsweise beleuchtete Sockelleisten, die nachts automatisch den Weg ins Bad ausleuchten, Smart - Home - Elemente wie vernetzte Rauchwarnmelder oder die elektrische Zutrittskontrolle mit einem digitalen Türspion. Eine nachrüstbare, automatische Herdabschaltung vermeidet die Überhitzung des Herdes, bedingt durch die voreingestellte Kochzeit oder die selbsttätige Auslösung des Hitzesensors. Dieses bietet nicht nur älteren, sondern auch jüngeren Generationen Komfort und Sicherheit. Komfortabel kann über ein Tablet die Heizung reguliert, Licht geschaltet und mit einer externen Blutdruckmanschette die Blutdruckwerte kontrolliert werden. Neben den technischen Assistenzsystemen sind nützliche bauliche Aspekte berücksichtigt worden. Dazu gehören die ebenerdige Dusche und die unterfahrbare Komfort-Küche oder kontrastreiche Lichtschalter für Menschen mit Seheinschränkungen.“ - Smarte Musterwohnung und Technikberatung | Seniorenberatung-Hannover (aufgerufen am 2. August 2023)

mit Pflegekräften zu verbessern.⁴³ In einer anderen Stadt werden Virtual-Reality-Brillen an Pflegeeinrichtungen, ambulante Dienste oder pflegende Angehörige ausgeliehen und damit eine Erlebniswelt für pflegebedürftige Menschen angeboten.

3.2.7. Herausforderungen

Eine der größten Herausforderungen für die Angebote der Seniorenhilfe in den Städten ist die **Erreichbarkeit**. Damit ist nicht vorrangig die räumliche Erreichbarkeit⁴⁴ gemeint, sondern die Frage, wie erreichen die Angebote die Menschen, für die diese Angebote gedacht sind. Auch wenn wissenschaftliche Studien zu dieser Frage Mangelware sind, so ist die Beobachtung der Experten in der Seniorenhilfe eindeutig: viele Zielgruppen werden kaum oder nicht erreicht. Dies betrifft in erster Linie alleinstehend lebende Menschen mit eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten, also gerade die Gruppe von Menschen, die besonders gefährdet sind, sozial isoliert und krank zu werden. Vor allem sind es Männer, die zu selten die Angebote aufsuchen. Eine zweite schwer erreichbare Gruppe sind Menschen mit Migrationshintergrund. Hier spielen verschiedene Gründe eine Rolle, beispielsweise Sprachprobleme, der Wunsch, nicht als „anders“ oder Minderheit wahrgenommen zu werden oder alternative Angebote in den eigenen kulturellen Communities.

Eine weitere Herausforderung beginnt mit dem Übergang der Babyboomer-Generation in das Rentenalter. Auch wenn diese Gruppe alles andere als homogen ist, so zeigt sie doch im Vergleich zu der vorhergehenden Generation vielfach eine andere, kritischere und selbstbewusstere Haltung gegenüber staatlichen wie kommunalen Angeboten. Bei allen genannten Gruppen muss sich die kommunale Seniorenhilfe immer wieder fragen, ob sie die richtigen Angebote vorhält und ob sie über eine adressatengerechte Ansprache verfügt.

Um diese Fragen zu beantworten, nutzt die Seniorenhilfe verschiedene Instrumente und Verfahren. So bedient sie im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit die verschiedensten Kanäle und es werden zielgruppenspezifische Ansprachen entwickelt. Klassische Printprodukte wie Flyer und Broschüren werden bei Multiplikatoren wie Ärzten und Beratungsstellen, aber auch in Apotheken oder sogar Bäckereien ausgelegt. Selbstverständlich stehen die meisten Informationen auch digital im Netz zur Verfügung. Als vergleichsweise erfolgreich erweisen sich Anzeigen oder kleine Berichte in der örtlichen Presse und den lokalen Anzeigebältern.

Weitere Zugänge erfolgen beispielsweise durch Informationsveranstaltungen, über Aktionswochen und per Post. Die Möglichkeit, sich telefonisch über eine Hotline (Seniorentelefon) zu Angeboten zu informieren oder gar kleinere Anliegen zu klären, wird von

⁴³ [Virtual Reality und Demenz | Seniorenberatung-Hannover](#) (aufgerufen am 2. August 2023)

⁴⁴ Die räumliche Erreichbarkeit ist allerdings auch des Öfteren eine Herausforderung. Dazu gehören auch barrierefreie, gut beleuchtete, sichere Wege sowie möglichst geringe Distanzen zu ÖPNV-Haltestellen.

vielen Städten als attraktives Kommunikationsmittel befunden. Für die Babyboomer werden die digitalen Kanäle eine große Bedeutung erhalten, die Seniorenhilfe setzt hier auf Applikationen zur Information, Vernetzung sowie dem Matching von Angeboten und Bedarf.

Für die wachsende Zielgruppe der Senioren mit Migrationshintergrund werden Anschreiben in Muttersprache (durch die Möglichkeit von KI gestützten Übersetzungsmaschinen inzwischen relativ unkompliziert realisierbar) und vor allem das aktive Zugehen vor Ort wie z. B. in Moscheen genutzt. Die Einbeziehung von Angehörigen ist bei dieser Älteren mit Migrationshintergrund und/oder einer Sprachbarriere gut geeignet. Der Einsatz von Muttersprachlern in der Seniorenhilfe selbst und in den Angeboten hat sich bewährt. Diese sind in der Lage, adressatengerecht zu kommunizieren und ggf. auch die Angebotsinhalte und –formen in eine bedarfsgerechtere Richtung zu orientieren.

Die zunehmende Diversität der Gesellschaft ist insgesamt eine Herausforderung für die kommunale Seniorenhilfe. Die konsequente Öffnung von Angeboten für Ältere mit Migrationshintergrund, mit Behinderung, vielfältiger sexueller Orientierung und geschlechtlicher Identität ist noch nicht überall Standard. Wobei abzuwägen ist, ob für die verschiedenen Gruppen spezialisierte Angebote entwickelt werden sollen oder ob übergreifende Projekte attraktiver und sinnvoller sind.

Eine weitere große Herausforderung besteht in der **Gewinnung von ehrenamtlich tätigen Menschen**. Ohne Ehrenamt könnten viele Angebote nicht bestehen. Alle Städte berichten, dass es schwieriger wird, Personen für das Ehrenamt zu gewinnen. Eine Chance bietet sich darin, die Generation der Babyboomer für ein Engagement in der Seniorenhilfe zu gewinnen. Dies erfordert in der Arbeit mit Ehrenamtlichen eine Beteiligungsorientierung und die Bereitschaft, Mitbestimmung zuzulassen. Grundsätzlich kann Ehrenamt durch die Einbeziehung von Ehrenamtlichen in Entscheidungsprozesse, Wertschätzung und Qualifizierungsangebote befördert werden. Ein weiterer Faktor ist die Frage nach Aufwandsentschädigungen. Auch wenn das Ehrenamt freiwillig, gemeinwohlorientiert und nicht auf materiellen Gewinn gerichtet ist, so sind materielle Entschädigungen auch für dieses Amt ein nicht zu unterschätzender Anreiz – gerade für Menschen mit geringem Einkommen. Eine gute Möglichkeit dazu wäre das Zahlen von Aufwandsentschädigungen. Darüber hinaus kann Ehrenamt durch die Einbeziehung von Ehrenamtlichen in Entscheidungsprozesse, Wertschätzung und Qualifizierungsangebote befördert werden. Ein weiterer Weg ist die Aktivierung der Ressource „Selbsthilfegruppen“. In diesen finden sich nach Beobachtung einiger Experten aus der kommunalen Seniorenhilfe überdurchschnittlich viele Personen, die bereit sind, ehrenamtliche Aufgaben zu übernehmen.

Eine gute hauptamtliche Personalstruktur ist notwendig, um Ehrenamtliche zu gewinnen, zu binden, fortzubilden und zu begleiten. Dazu werden Fortbildungen und Supervision angeboten. Letzteres ist vor allem dort notwendig, wo die ehrenamtliche Tätigkeit psychisch herausfordernd sein kann (z. B. bei Begleithilfen für vulnerable-Personen). Aber auch diese Form der Betreuung nimmt zunehmend ab. Durch den allgegenwärtigen Fachkräftemangel, von dem der soziale Bereich aufgrund der geringen Bezahlung bei

gleichzeitig psychischen Herausforderungen und wenig familienfreundlichen Arbeitszeiten (am Nachmittag, am Wochenende, Schichtdienst) besonders betroffen ist, erhält die Betreuung von ehrenamtlich Tätigen weniger Aufmerksamkeit. Das erschwert die Gewinnung von Ehrenamtlichen. Die Seniorenhilfe in den Großstädten zeigt diesbezüglich dringenden Handlungsbedarf auf.

Eine andere Herausforderung zeigt sich im Vergleich zu anderen Sozialgesetzbüchern. Während z. B. im Bereich der Jugendhilfe gesetzliche Grundlagen für **fachliche Standards** existieren, fehlen diese in der kommunalen Seniorenhilfe. Eine Ergänzung zu solchen gesetzlichen Standards könnten regelmäßige, bundesweite fachliche Austauschforen darstellen. Bisher gibt es dazu nur Formate zu den Seniorenbüros⁴⁵. Es fehlt aber eine überregionale Fachstruktur, wie es sie beispielsweise in der Wohnungslosenhilfe mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. gibt. Die durchgeführten Fachtage, die als Vorbereitung dieses Berichts stattgefunden haben, haben gezeigt, dass es einen Bedarf an Austausch gibt und dieser ergiebig für die tägliche Praxis sein kann. Um die Offene Seniorenarbeit perspektivisch weiter zu qualifizieren und bundesweit Standards zu entwickeln, wäre ein solches Netzwerk sinnvoll. Hier könnten auch Forschungseinrichtungen mitwirken.

⁴⁵ Im Bereich der großen Großstädte. Als übergreifendes fachliches Austauschforum leistet bereits seit Jahren das Altenhilfepodium des Deutschen Vereins einen wichtigen Beitrag zum bundesdeutschen Diskurs.

4. Steuerung der Angebotslandschaft

4.1. Zusammenarbeit mit den Trägern

Die Zusammenarbeit der Kommune mit den Trägern ist grundsätzlich davon mitbestimmt, wer welche Aufgaben übernimmt (vgl. Kapitel 2.3 – Organisation). Der Regelfall ist, dass sowohl die Kommune als auch die Träger als Anbieter in der Seniorenhilfe auftreten, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen:

| Angebotsformen | Angebote von Trägern und Kommune | | | ausschließlich Angebote der Träger |
|--------------------------------|---|---|---|---|
| Verteilung des Angebots | unterschiedliche Angebote bei Träger und Kommune | identische Angebote sowohl bei Trägern als auch Kommune | von Trägern und Kommune gemeinsam betriebene Angebote | alle Angebote werden ausschließlich von Trägern betrieben |
| Beispiel | Beratungsstellen werden von den Trägern betrieben, im Gegenzug deckt die Kommune den Bedarf an Begegnungszentren ab | Es gibt kommunale und trägergeführte Beratungsstellen an unterschiedlichen Standorten | Ein Angebot bzw. Standort wird gemeinsam von Träger und Kommune betrieben | |
| Vorteile | keine Doppelstrukturen; klare Aufteilung der Aufgaben | höhere Ausfallsicherheit; bessere Steuerung durch Kommune möglich, da „vom Fach“ | Synergieeffekte auf beiden Seiten; verzahnte Angebotssteuerung vor Ort | Größere Flexibilität bei der Umsetzung von Angebotsideen und bei der Gestaltung möglich; ggf. günstigere Personalkosten |
| Nachteile | geringere Ausfallsicherheit | Gefahr von Doppelstrukturen; Gefahr von Konkurrenzdenken | Hoher Abstimmungsbedarf zwischen Träger und Kommune; regelmäßige Kooperation erforderlich | Abhängigkeit der Angebote von der Leistungsfähigkeit der Träger; aufwändigere Steuerung, da keine Referenzgrößen durch kommunal erbrachte Angebote |

ABB. 10 | TABELLARISCHE ÜBERSICHT „ANBIETER DER SENIORENHILFE“

In der Realität mischen sich häufig diese idealtypischen Formen. So können beispielsweise verschiedene Begegnungszentren von Trägern und Kommune betrieben werden, wohingegen die über das Stadtgebiet verteilten Beratungsstellen ausschließlich von den Trägern betrieben werden. Oder Beratungsstellen wie z. B. die Schuldnerberatung werden ausschließlich durch die Kommune betrieben, während die Träger allein für Seniorenbegegnungsstätten u.Ä. verantwortlich zeichnen.

In jedem der Modelle übernimmt die kommunale Seniorenhilfe die Steuerungsfunktion, wobei vor Ort koordinierende Aufgaben auch von den Trägern (oder der Kommune als Leistungserbringer) wahrgenommen werden können. Hier ist insbesondere die quartiersbezogene Netzwerkarbeit aufzuführen, in der sich die im Quartier oder Stadtbezirk tätigen Träger bezüglich ihrer Angebote abstimmen.

Bei den durch die Kommune zu steuernden Sachverhalten ergeben sich folgende Konfliktfelder:

- ▣ **Finanzierung** der Projekte und Dienstleistungen – die Frage, ob die Finanzierung durch die Kommune ausreicht, um das gewünschte Angebot in der erforderlichen und bestmöglichen Qualität und Wirksamkeit zu erzielen, ist immer wieder ein Streitpunkt.
- ▣ **Qualitätsstandards** und **Transparenz** – welche Standards zu verfolgen und einzuhalten sind, kann fachlich unterschiedlich bewertet werden. Auch bezüglich des Umfangs und der Tiefe der Berichtspflichten haben die Kommune und die anderen Träger manchmal differierende Sichtweisen. Teilweise halten sich Träger nicht an Abmachungen und vereinbarte Standards und die Kommune muss aufwendig nachhalten.
- ▣ **Zuständigkeiten** und **Aufgabenverteilung** – Konflikte entstehen, wenn es Unklarheiten über die Zuständigkeiten und die Aufgabenverteilung zwischen Trägern und den kommunalen Stellen gibt. Insbesondere das gesetzlich verankerte Subsidiaritätsprinzip⁴⁶ verschafft den Trägern in diesen Fällen eine gute Basis.
- ▣ **Fortsetzung** von bestehenden Projekten / **Aufnahme** von neuen Projekten – zuweilen wird die Sinnhaftigkeit von Projekten unterschiedlich beurteilt. Wenn die Kommune die angestrebte Wirksamkeit nicht erreicht sieht und ein Projekt nicht (weiter) fördern will, der Träger dagegen ein starkes Interesse an der Fortsetzung oder erstmaligen Förderung eines Projekts hat, können Konflikte entstehen.

Um diese systemimmanenten Konflikte und die damit einhergehenden Belastungen möglichst gering zu halten, haben sich verschiedene Instrumente und Verfahren der Steuerung in den Städten entwickelt.

4.2. Instrumente und Verfahren der Steuerung

Folgende Steuerungsebenen können grundsätzlich unterschieden werden:

1. Systemebene – die vielfältigen Angebotstypen der Seniorenhilfe werden in ihrem Zusammenwirken betrachtet und aufeinander abgestimmt. Es geht um die Einhaltung übergreifender Standards durch alle Akteure der Seniorenhilfe und eine bedarfsgerechte Angebotslandschaft ohne Doppelstrukturen.
2. Angebotsebene – die einzelnen Angebote der Seniorenhilfe.
3. Einzelfallebene – die einzelnen Bürger, die Dienstleistungen und Angebote der Seniorenhilfe in Anspruch nehmen.

⁴⁶ § 5.4 SGB XII („Wird die Leistung im Einzelfall durch die freie Wohlfahrtspflege erbracht, sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen...“) sowie § 74.2 („Sind geeignete Leistungserbringer vorhanden, soll der Träger der Sozialhilfe zur Erfüllung seiner Aufgaben eigene Angebote nicht neu schaffen...“)

Die Steuerung auf **Systemebene** erfolgt im Regelfall als Folge der kommunalen Seniorenpolitik und wird damit nicht ausschließlich durch die kommunale Steuerung der Seniorenhilfe geprägt. Hier fließen vielmehr politische Einflüsse und übergreifende planerische Aspekte, aber auch übergreifende Fördergrundsätze (z. B. Besserstellungsverbote, Wettbewerbsgrundsätze) mit ein. Die **Angebotsebene** betrifft die Steuerung durch die verantwortliche Fachabteilung oder das verantwortliche Amt auf Ebene einzelner Angebote. Hier geht es darum, die Einhaltung der maßgeblichen Standards (z. B. Zielgruppe, Öffnungszeiten, Angebotsgestaltung) im Auge zu behalten und zu beeinflussen. Weiter ist die finanzielle Ausstattung des Angebots durch die kommunale Förderung wesentlicher Bestandteil der Steuerung auf dieser Ebene. Dazu gehört vor allem ein entsprechendes Controlling (z. B. die Analyse der Inanspruchnahme von Angeboten).

Die **Einzelfallebene** wird vollständigshalber hier beschrieben. Sie liegt im Verantwortungsbereich der jeweiligen Leistungserbringer der Angebote. Diese „Fallsteuerung“ trägt dafür Sorge, dass die Ziele im Einzelfall mit dem Angebot erreicht werden (z. B. Begegnung schaffen bei Einsamkeit). Nachfolgend wird in erster Linie auf die Aspekte der Steuerung auf Angebotsebene eingegangen.

Alle Städte nutzen zur Steuerung der Angebote verschiedene Instrumente und Verfahren. Wenn man diese Steuerung als (fortlaufenden) Prozess sieht, umfasst er vier wesentliche Schritte (siehe auch Abbildung 11):

- ▣ Konzeption
- ▣ Beauftragung
- ▣ Controlling und Berichtswesen
- ▣ Reflexion

Konzeption. Die Steuerung der Seniorenhilfe beginnt bereits mit der **Konzeption** des Angebots. Diese kann Ergebnis einer Bedarfsplanung sein. Weiter können Bürger- und Nutzerbefragungen dazu führen, einen ungedeckten Bedarf zu identifizieren. Sie kann aber auch aufgrund eines politischen Willens erforderlich werden (z. B. ein Vorzeigeprojekt aus einer anderen Stadt soll etabliert werden), auf einem konkreten Trägerantrag basieren oder aber aus mehreren der genannten Einflussfaktoren (z. B. ein Träger wendet sich wegen einer Ausweitung seines Angebots an die Politik) heraus angestoßen werden. Bevor eine Konzeption dann den Weg der Umsetzung geht, werden Finanzierungsmöglichkeiten überprüft. Denn wenn es auch wünschenswert ist, viele Angebotsideen umzusetzen, so können nicht alle Ideen auch finanziert werden⁴⁷.

In der Konzeption erfolgt grundsätzlich der Abgleich des Angebots mit Strategie und Zielsetzung der Seniorenhilfe. Es werden wesentliche Rahmenbedingungen und Anforderungen für das Angebot erstellt, die zumeist in Handlungsleitfäden, Richtlinien und/oder eine entsprechende Leistungsbeschreibung münden. Die Neukonzeption oder

⁴⁷ So z. B. die an anderer Stelle angeführten Angebote an den Randzeiten oder am Wochenende, die aufgrund der erhöhten Personalkosten zu diesen Zeiten selten eine Chance auf ihre Umsetzung haben.

Weiterentwicklung eines vorhandenen Angebots erfolgt zumeist dann, wenn sich im Rahmen des Controllings und der anschließenden Reflexion entsprechende Hinweise auf einen Optimierungsbedarf ergeben. Die Konzeptionsarbeit erfolgt häufig im Dialog mit den Trägern.

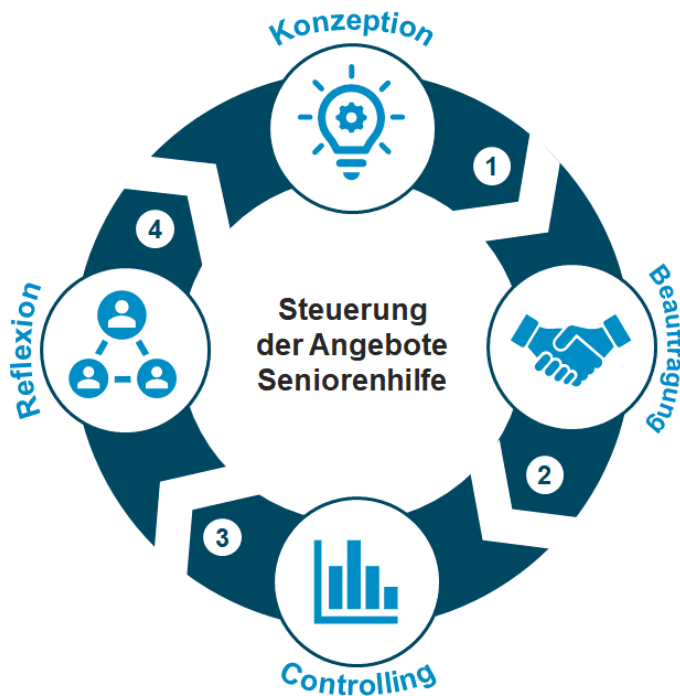


ABB. 11 | STEUERUNG DER ANGEBOTE SENIORENHILFE

Beauftragung. Die Beauftragung eines Leistungserbringers kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Handelt es sich um einen nicht-kommunalen Träger, richtet sich die Art der Beauftragung in erster Linie nach der Art der damit verbundenen Finanzierung des Angebots. In der Regel erfolgt die Beauftragung gemäß § 76 SGB XII⁴⁸.

Die Förderung kann mit entsprechendem Bescheid, mit Vertrag oder über eine Vergütungsvereinbarung erfolgen. Als Bestandteil der Fördergrundlage oder ergänzend dazu werden in den meisten Städten **Leistungs- und Zielvereinbarungen** abgeschlossen, in denen „Inhalt, Umfang und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen“⁴⁹ geregelt werden. Dort werden die Ziele, die einzuhaltenden Standards sowie Zielgrößen und Berichtspflichten beschrieben und festgelegt.

Es gibt in manchen Städten auch angebotsübergreifende Zielvereinbarungen auf der Verbändeebene. Dort werden allgemeine Vorgaben zu beispielsweise der Qualität und Qualifizierung des einzusetzenden Personals, zum Qualitätsmanagement oder den Berichtspflichten gemacht. Solche Verträge gehören dann zum Steuerungsinstrumentarium der Systemebene. Dazu zählen auch **Rahmenvereinbarungen**, die einige Städte

⁴⁸ In diesem Paragraphen werden die Inhalte der Vereinbarungen geregelt ([§ 76 Abs. 1.2.SGB XII- Einzelnorm \(gesetz-im-internet.de\)](#))

⁴⁹ § 76 Abs.1.1 SGB XII

einsetzen. Diese Rahmenverträge gehen auch über die Seniorenhilfe hinaus und umfassen dann alle Leistungen, die durch Dritte für die Sozialverwaltung erbracht werden. Nur wer diese unterschrieben hat, kann mit Beauftragungen rechnen. In diesen Vereinbarungen werden ähnliche Inhalte wie bei den übergreifenden Zielvereinbarungen vereinbart. Diese bieten den Trägern zudem Planungssicherheit, da nicht jedes Jahr zu den Haushaltsplanungen über Mittelanträge neu durch die Politik entschieden werden muss.

Controlling und Berichtswesen (Monitoring der Arbeit der Seniorenhilfe). Alles, was in der Beauftragungsphase vereinbart worden ist, soll in dieser Phase auf den Umsetzungsstand überprüft werden. Neben der bei einer institutionellen Förderung obligatorischen Verwendungsnachweisprüfung, spielt die Erreichung der vereinbarten Ziele eine große Rolle. Wesentliches Element sind hier **Kennzahlen**, mit denen die Zielerreichung geprüft werden soll. Es ist aber festzuhalten, dass es diesbezüglich vielfach an geeignetem Datenmaterial fehlt, was nicht immer am mangelnden Willen der Leistungserbringer liegt, sondern in der Tatsache begründet ist, dass viele Ziele quantitativ entweder nur mit sehr hohem Aufwand oder nicht messbar sind. Zudem würden die mit einer umfassenden Datenerhebung verbundenen Formalismen (z. B. Personendatenerfassung, Eingangskontrolle zur Vermeidung von Doppelzählungen) der Niedrigschwelligkeit der Angebote zuwiderlaufen. In der Praxis werden daher Zahlen teilweise auch nur geschätzt.

Schaut man sich die Ziele an, wie sie im Kapitel „2.1. Gesetzliche Grundlagen und Ziele der Seniorenhilfe“ dargelegt sind, so ist die objektive Schwierigkeit, geeignete Kennzahlen zu erheben, offensichtlich. Wenn die „Förderung der Teilhabe älterer Menschen an gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklungen“ durch Teilnahmegrößen gegebenenfalls ansatzweise noch messbar ist, so wird es bei der „Vermeidung von Ausgrenzung und Isolation“ oder der „Erhaltung von Lebensqualität älterer Menschen“ schon schwierig, hierzu geeignete Größen zu finden. Selbst wenn es diese gäbe, bleibt es eine angreifbare Hypothese, die gemessene Wirkung auch direkt auf das Angebot zu beziehen. Viele andere Einflussgrößen spielen eine deutlich größere Rolle wie insbesondere Familien-, Partnerschafts- und Freundschaftsbeziehungen.

Aber selbst wenn Daten vorliegen, ist der Vergleich von Trägern mitunter nicht möglich, da Daten trotz Vorgaben unterschiedlich erfasst werden, beispielsweise nach Leitungswechseln oder durch diskontinuierliches Eingabeverhalten seitens der Datenerfasser. Regelmäßige Plausibilitätsprüfungen sind daher unerlässlich, aber aufwändig und mitunter konfliktbeladen. Häufig fehlt es in der Sozialverwaltung an personellen Ressourcen, um Prüfungen regelhaft durchzuführen und Versäumnisse der Leistungserbringer nachzuhalten. Berichtet wurde aber auch, dass sich geregelte Kommunikationsstrukturen zwischen Trägern und dem Controlling vertrauensstiftend auswirken und die Validität der Datenlage verbessern können.

Eine wichtige Messgröße ist die Erreichbarkeit des jeweiligen Angebots. Im Kapitel „3.2.7. Herausforderungen“ wurde die unzureichende Erreichbarkeit bei einzelnen Zielgruppen hervorgehoben. Zwar liegen immer Angaben zu der Anzahl der Teilnehmenden vor, aber wie sich die Gruppe zusammensetzt, bleibt in der Regel unbekannt. Denn die

Erhebung entsprechender sozialstatistischer Daten ist nicht nur für die Träger aufwändig, sondern trifft auch bei den Teilnehmenden nicht auf uneingeschränkte Zustimmung. So bleibt unklar, ob verschiedene Angebote nicht auch häufig von denselben Personen aufgesucht werden, so dass die Summe aller Teilnehmenden nichts über den tatsächlichen Anteil der erreichten Personen aussagt. Manche Städte lassen deshalb den Nutzerstamm eines Angebotes schätzen – keine exakte Lösung, aber eine Annäherung.

Um aus diesen Schwierigkeiten herauszukommen, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Hilfreich wären fundierte **wissenschaftliche Untersuchungen** über längere Zeiträume, die mit Vergleichsgruppen arbeiten und verschiedene quantitative und qualitative Methoden nutzen. Dies wäre eine Art Königsweg, der aber ressourcenintensiv ist. Für einzelne Maßnahmen ist er nur dann zu empfehlen, wenn es sich um teure handelt, die für eine große Anzahl von Menschen gedacht sind. Ansonsten wäre dieser Weg vor allem für das Gesamtsystem der Seniorenhilfe in den Städten eine sinnvolle Möglichkeit, insbesondere dann, wenn sich die Städte untereinander auf dieser Basis vergleichen wollten.

Aktuell nutzen einzelne Städte das Instrument von **Befragungen**. Das können Befragungen von Nutzern wie Beschäftigten in den einzelnen Angeboten sein oder auch Bürgerbefragungen. Nicht zu unterschätzen ist dabei die Frage, wer diese Befragungen durchführt. Häufig machen dies die Leistungserbringer selbst, da kann eine interessengeleitete Auswertung nicht ausgeschlossen werden. Dies gilt aber umgekehrt bei einer Durchführung durch die Verwaltung ebenso. Insofern sind Befragungen durch neutrale Dritte wie insbesondere wissenschaftliche Einrichtungen gut geeignet, mit ihren Berichten Akzeptanz zu schaffen.

In der Regel greifen die Städte auf **Berichte**⁵⁰ der Träger zurück. In diesen finden sich neben Angaben zu der Anzahl der Teilnehmenden⁵¹ qualitative Informationen zu den Inhalten des Angebots und teilweise Einschätzungen zu den Ergebnissen oder Wirkungen. Als besonders hilfreich schätzen die Städte die Frage nach Verbesserungsvorschlägen ein – da machen die Träger häufig substantielle Vorschläge. Die Berichtsfrequenzen reichen von monatlichen Berichten bis zu einmaligen Abschlussberichten. **Vor-Ort-Besuche** bei den Angeboten seitens der Kommune werden angestrebt, scheitern aber häufig an mangelnden Ressourcen und fehlender Zeit. Bei angekündigten Besuchen kann es auch dazu kommen, dass sich an diesen Tagen das besuchte Angebot „von seiner besten Seite“ zeigt und der normale Alltag nicht sichtbar wird.

Reflexion. Diese Phase besteht aus Gesprächen zwischen den für die Steuerung zuständigen Einheiten der Seniorenhilfe und den Trägern. Dabei sind **verschiedene Gesprächsformate** zwischen der Stadt und den Trägern das wichtigste Instrument der

⁵⁰ „Berichte“ bedeutet nicht notwendigerweise, dass es sich dabei immer um Texte handelt. Es können auch reine Zahlenübersichten sein.

⁵¹ Typische Zahlen sind Angaben zu der Anzahl von Teilnehmenden, Summe von Beratungsgesprächen ggf. unterteilt nach Inhalten, Kostenaufstellungen

Steuerung. Die Gespräche haben deshalb eine so große Bedeutung, weil hier Kommune und Träger ihre jeweilige Sicht auf das Geschehen austauschen und in der Regel eine gemeinsame Position entwickeln. Wie oben dargestellt, fehlt es für das Monitoring und die Prüfungen an vielen entscheidenden Stellen an geeignetem Datenmaterial. Daher ist die diskursive Reflexion mit dem Ziel der Verständigung, ob die Angebote entsprechend den Zielen und Standards verlaufen sind, notwendige Ergänzung zu den anderen Informationsquellen. Alle Städte berichten in der Regel von guten Erfahrungen damit. Systemimmanente Konflikte können im Gespräch aus dem Weg geräumt werden. Als Nachteil wird der erhebliche Zeitaufwand gesehen.

Als Beispiel für die konkrete Angebotssteuerung wurden in einigen Städten jährliche Controllinggespräche genannt, in denen Sozialverwaltung und durchführender Träger angebotsbezogen das Geschehen analysieren, ggf. Handlungsbedarf identifizieren und darauf aufbauend für das kommende Jahr Vereinbarungen treffen. Dazu zählen weiter Zielnachhaltedialoge, in denen nicht nur über die erreichten Ergebnisse von Angeboten gesprochen wird, sondern Angebotsanpassungen oder neue Maßnahmen entwickelt werden können. Städte, die dieses Format nutzen, bewerten dieses als effektiv, aber auch ressourcenaufwändig.

Viele Gesprächsformate spielen sich auf der **Systemebene** ab. Dabei können spezifische Themen verhandelt werden wie z. B. auf den in vielen Städten eingerichteten Pflegekonferenzen, auf denen am Rande auch seniorenpolitische Themen und Themen der Seniorenhilfe besprochen werden können. Darüber hinaus gibt es zahlreiche regelmäßig stattfindende Arbeitskreise, Koordinierungsrunden und Arbeitsgruppen mit diversem Themenfokus (z. B. Offene Seniorenarbeit) oder Zielgruppenfokus (z. B. Menschen mit Behinderungen oder mit Migrationshintergrund), deren inhaltliche Ergebnisse sich u. a. in der Angebotsstruktur der Seniorenhilfe widerspiegeln. Solche Arbeitskreise gibt es auch für Sozialräume, in denen dann der dortige Bedarf mit der Angebotssituation verglichen wird, um gegebenenfalls die vorhandene Struktur anzupassen.

Neben den themenzentrierten Gesprächsformaten gibt es in einigen Städten unterschiedlich zusammengesetzte Gremien, in denen die Seniorenhilfe strategisch diskutiert wird. Als Beispiel können Projektlenkungsgruppen oder Arbeitsgemeinschaften benannt werden, in denen sich die Sozialverwaltung, Geschäftsführungen der Träger und ggf. Vertreter der Stadtratsfraktionen austauschen. Sie steuern die Offene Seniorenarbeit auf strategischer und politischer Ebene, je nach Stadt kann hier eine Beschlussfassung des Gremiums auch als Empfehlung an den zuständigen Fachausschuss gehen.

Ein weiteres wichtiges Instrument auf der Systemebene sind **Konzepte** und **Pläne**. Zu diesen gehört z. B. ein „Teilfachplan Offene Seniorenarbeit“. Auf Basis umfassender Vorarbeiten wie einer Evaluation, den Ergebnissen einer Seniorenbefragung sowie der Bestandserhebung zu Angeboten Offener Seniorenarbeit in der Stadt werden in dem Plan die konzeptionellen Grundlagen zur Förderung der Offenen Seniorenarbeit fortgeschrieben. Ein weiteres Beispiel sind seniorenpolitische Gesamtkonzepte. Dort werden die strategischen Ziele des zuständigen Amtes dargestellt sowie darauf fußend eine umfassende

Problemanalyse auf mehreren Gestaltungsfeldern wie z. B. Gesundheit oder Diversität durchgeführt. Mit diesen Konzepten wird der Rahmen abgesteckt, der durch die Seniorenarbeit in den kommenden Jahren ausgefüllt werden soll.

4.3. Fazit - Chancen und Grenzen der Steuerung

Die Steuerung in der Seniorenhilfe hat als vorrangiges Ziel, eine bedarfsgerechte Angebotslandschaft für alle älteren Menschen in der Stadt zu entwickeln⁵². Dabei sind die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Um dieser anspruchsvollen Zielsetzung gerecht zu werden, nutzen die Städte ein vielfältiges Instrumentarium. Dieses umfasst eine Mischung aus reflektierenden Gesprächen, quantitativen wie qualitativen Berichten sowie die Setzung von Standards durch Bescheide, Verträge, Vereinbarungen und Konzepte.

Eine solche Steuerung benötigt jedoch Ressourcen, damit sie gelingen kann. Viele Abstimmungsrunden, die nicht nur durchgeführt, sondern vor- und nachbereitet werden müssen, aufwändige Recherchen, die weit über die in den eigenen Systemen verfügbaren Daten hinausgehen (z. B. Gesundheits- und Pflegedaten, Bevölkerungsdaten und -prognosen), die Entwicklung von Konzepten mit Beteiligung von Experten und verschiedenen Akteuren, die Durchführung von Ausschreibungen, die Prüfung von Verwendungsnachweisen und vieles mehr bedürfen einer entsprechenden quantitativen wie qualitativen Personalausstattung. Aber selbst in den Städten, die von sich selbst sagen, ihre Ressourcenausstattung sei vergleichsweise gut (und das sind nicht viele), ist die Steuerungspraxis durch vielfältige Herausforderungen gekennzeichnet.

- Der Vergleich von gleichartigen Angeboten verschiedener Träger ist häufig aufgrund fehlender oder nicht valider Daten schwer möglich. Auch die ergänzend dazu eingesetzten Reflexionsgespräche helfen nicht immer weiter, haben doch die berichtenden Träger ein Interesse an der möglichst vorteilhaften Darstellung ihrer Angebote. Befragungen der Teilnehmenden durch eine neutrale Instanz sind aufwändig und mit Kosten verbunden. Hinzu kommen objektive Schwierigkeiten wie die Unterschiedlichkeit der Sozialräume und der Teilnehmerstrukturen.
- Fehlende Daten erschweren nicht nur die Erfolgsmessung von Angeboten, sondern auch Bedarfsanalysen in den Sozialräumen. Da die Seniorenhilfe grundsätzlich für alle älteren Menschen da ist, werden entsprechend viele Daten benötigt. Für Datenmängel kompensierende qualitative Erhebungen vor Ort durch Begehungen und Befragungen sind selbst die Ressourcen gut ausgestatteter Städte nicht hinreichend.
- Die Träger sind in den Kommunen häufig politisch gut vernetzt. Und so kommt es nicht selten vor, dass Angebote, die aus Sicht der Fachexperten

⁵² Das kann auch bedeuten, dass es nicht in allen Quartieren einer Stadt gleichartige Angebote vorgehalten werden, da sich der Bedarf von Quartier zu Quartier unterscheidet.

der kommunalen Seniorenhilfe keine weitere Förderung erhalten sollten, weil sie nicht bedarfsgerecht oder fachlich überzeugend sind, über den Umweg der Kommunalpolitik dann doch fortgesetzt werden.

- Die Komplexität der Thematik erfordert eine große Menge von Informationen und vielfältige Abstimmungsrunden. Allerdings fließen die Informationen nicht immer und überall im notwendigen Umfang. Das liegt in der Regel an fehlenden Ressourcen, manchmal wird die Weiterleitung schlicht vergessen oder die Informationen gehen in der Masse unter. Im besseren Fall führt dies dann lediglich zu Verzögerungen, im schlechteren Fall zu Fehlsteuerungen.

Notwendig für eine gelingende Steuerung ist neben der schon angeführten Ressourcenausstattung ein Konzept, in dem die Ziele sowie die Verfahren und Instrumente einschließlich der Bestimmung der Datenquellen und Berichtsfrequenzen beschrieben werden. Weiter müssen die Träger verpflichtet werden, ihre Berichtspflichten gemäß diesem Steuerungskonzept und den spezifizierten Anforderungen ihres Projektes zu erfüllen. In einigen Städten gibt es dazu noch Nachholbedarf, dort fehlt es an übergreifenden Konzepten sowie auch an den entsprechenden vertraglichen oder per Bescheid bestimmten Regelungen.

Obwohl die Seniorenhilfe grundsätzlich eine gesetzliche Aufgabe der Kommune ist, unterliegt die Ausgestaltung wirtschaftlichen Zwängen der Kommune. In der Folge ist die Sozialverwaltung immer wieder gefordert, die Wirkungen dieser Leistungen nachzuweisen, damit die benötigten finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Obwohl die wirkungsorientierte Steuerung in der Seniorenhilfe in den zurückliegenden Jahren an Bedeutung gewonnen hat, spielt sie in der Steuerungspraxis eine immer noch kleine Rolle. Dafür können folgende Faktoren verantwortlich gemacht werden:

- Die objektive Schwierigkeit, geeignete Messkriterien für die Wirkung zu finden.
- Die Zurechenbarkeit des Angebots auf eine messbare Entwicklung ist nicht evident.
- Der Aufwand, Wirkungen zu messen, ist hoch.

So ist vor allem ein Zusammenhang zwischen den (präventiven) Maßnahmen der Seniorenhilfe im vorpflegerischen Bereich und den Auswirkungen auf der fiskalischen Transferleistungsseite in der ambulanten oder stationären Pflege des kommunalen Haushaltes, methodisch bisher nicht seriös zu belegen.

Diese Faktoren können vor dem Hintergrund anderer dringender Bedarfe (z. B. Kinder und Jugendliche, Flüchtlinge, Wohnungsnot) und gleichzeitig knapper Kassen zu politischen und gesellschaftlichen Akzeptanzproblemen führen, die es im Dialog mit den maßgeblichen Akteuren durch gemeinsam entwickelte Leitlinien für die Seniorenhilfe, Standards und Berichtsgrundlagen zu lösen gilt.

Exkurs Wirkungsforschung

Die Wirkungsforschung macht – wenn auch langsam – Fortschritte. Es sind vor allem zwei Bereiche mit direktem Bezug zu dem Bedarf älterer Menschen, die Hinweise für eine wirkungsorientierte Steuerung der Seniorenhilfe geben können.

In der **Gesundheitsförderung** wird schon seit längerer Zeit Wirkungsforschung betrieben. Dabei hat sich zunehmend ein Konsens darüber gebildet, wie diese aufzusetzen ist. Die Gesundheitsförderung Schweiz hat dazu einen praktikablen Leitfaden herausgegeben, in dem der Aufbau einer entsprechenden Evaluation für das fiktive Pilotprojekt „Bewegung im Quartier“ dargestellt wird⁵³. Eine weitere Studie aus diesem Haus stellt wissenschaftliche Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen für die Gesundheitsförderung älterer Menschen dar⁵⁴. Insbesondere aus den Bereichen Bewegung, Ernährung und psychische Gesundheit werden Interventionsansätze vorgestellt, die „nachweislich die gesundheitlichen Chancen von benachteiligten Menschen verbessern“⁵⁵.

Ein weiterer Bereich, aus dem sich die steuernden Verantwortlichen der Seniorenhilfe Anregungen holen können, ist die **Einsamkeitsforschung**. Einsamkeit ist wie an anderer Stelle bereits erwähnt ein wesentlicher Faktor im Alter, der erhebliche negative Auswirkungen auf Gesundheit und Lebenserwartung haben kann. Entsprechend werden inzwischen weltweit Studien durchgeführt, mit welchen Interventionen Einsamkeit vorgebeugt werden kann. In Deutschland ist das Kompetenznetzwerk Einsamkeit eine gute Anlaufstelle, bei der man sich über den aktuellen Forschungsstand informieren kann ([Kompetenznetz Einsamkeit \(KNE\) \(kompetenznetz-einsamkeit.de\)](https://www.kompetenznetz-einsamkeit.de)). In einer dort veröffentlichten Studie werden „die verfügbaren systematischen Überblicksartikel und Meta-Analysen zur Wirksamkeit von Interventionen gegen Einsamkeit“ zusammengefasst⁵⁶. Danach könnten z.B. „psychotherapeutische Interventionen (z. B. Humorthherapie, achtsamkeitsbasierte Stressreduktion und Gruppentherapie mit Erinnerungsarbeit) die stärksten Verbesserungen bei Einsamkeit im hohen Lebensalter erzielen“, während es sich bei den „unwirksamen Interventionen hauptsächlich um Eins-zu-eins-Maßnahmen, die in der Wohnung der teilnehmenden Person durchgeführt wurden“⁵⁷, handelt. Die Autorinnen betonen aber, dass die Forschungsergebnisse teilweise widersprüchlich sind, vorrangig im anglo-

⁵³ Fässler, S.; Studer, S. (2018). Wirkungsevaluation von Interventionen. Leitfaden für Projekte im Bereich Bewegung, Ernährung und psychische Gesundheit. Arbeitspapier 46. Bern und Gesundheitsförderung Schweiz. [Arbeitspapier 046 GFCH 2019 02 - Wirkungsevaluation von Interventionen.pdf \(gesundheitsfoerderung.ch\)](https://www.gesundheitsfoerderung.ch/Arbeitspapier_046_GFCH_2019_02_-_Wirkungsevaluation_von_Interventionen.pdf)

⁵⁴ Weber, D. (2022). Gesundheitsförderung für und mit älteren Menschen – Wissenschaftliche Erkenntnisse und Empfehlungen für die Praxis. Bericht 10. Gesundheitsförderung Schweiz [Bericht 010 GFCH 2022-11 - Gesundheitsförderung fuer und mit aelteren Menschen.pdf](https://www.gesundheitsfoerderung.ch/Bericht_010_GFCH_2022-11_-_Gesundheitsfoerderung_fuer_und_mit_aelteren_Menschen.pdf).

⁵⁵ Ebenda S. 41

⁵⁶ Bücken, Susanne und Aline Beckers. Evaluation von Interventionen gegen Einsamkeit, März 2023 - [KNE Expertise 12 - Kompetenznetz Einsamkeit \(kompetenznetz-einsamkeit.de\)](https://www.kompetenznetz-einsamkeit.de/Expertise_12); S. 8

⁵⁷ Ebenda. S.36

amerikanischen Kulturraum durchgeführt wurden und Methoden wie Instrumente einer weiteren Entwicklung bedürfen.

Deutlich wird aus diesen Studien auch, dass die Wirkungsmessung weiterhin und dauerhaft erheblicher Ressourcen bedarf und im Alltag der Sozialverwaltungen so nicht leistbar ist. Die Rezeption der Forschungsergebnisse sollte aber standardmäßig erfolgen, um so nachgewiesen erfolgreiche Interventionen in Angebote überführen zu können. Dies gilt ebenso für nachweislich unwirksame Projekte. Im Dialog mit den Trägern können entsprechende Konzepte entwickelt, umgesetzt und im Rahmen der o.a. Steuerungsverfahren fortentwickelt werden.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die kommunale Seniorenhilfe der Großstädte steht in den kommenden Jahren vor großen Herausforderungen. Der **demografische Wandel** wird den Bedarf an den Leistungen der Seniorenhilfe deutlich erhöhen. Gegenwärtig sind in den teilnehmenden Städten rund 1,8 Mio. Menschen 65 Jahre alt und älter. Knapp 1,2 Mio. Menschen befinden sich in der Altersgruppe von 55 Jahren bis unter 65 Jahre und stehen somit vor der Tür des Seniorenalters. Gleichzeitig wandelt sich die Bedarfsstruktur. Die Generation der Babyboomer stellt andere Ansprüche an die Gestaltung und die Entwicklung von Angeboten. Ähnliches gilt für die anwachsende Einwohnerschaft mit Migrationshintergrund sowie für andere sichtbar werdende Minderheiten. Eine zunehmende materielle Spaltung der Gesellschaft stellt die Seniorenhilfe vor weitere schwierige Aufgaben. Einerseits soll sie allen älteren Menschen helfen „Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern“⁵⁸, andererseits sind die **finanziellen Ressourcen begrenzt** und angesichts steigender Kosten und Mittelkürzungen müssen Prioritäten gesetzt werden. Neben begrenzten finanziellen Ressourcen wird der Fachkräftemangel – in der Verwaltung wie bei den Trägern – auf der Angebotsseite für weitere Probleme sorgen.

Für einige der genannten Herausforderungen gibt es Lösungsansätze, die in der Gestaltungsmacht der kommunalen Seniorenhilfe liegen. Für andere bedarf es bundespolitischer und gesamtgesellschaftlicher Anstrengungen. Auf kommunaler Ebene sind **seniorenpolitische Strategien** notwendig. Gesundheit, Verkehr und Mobilität, Bau, Bildung und Kultur – jeder Bereich kann und muss seinen Beitrag dazu leisten, die Städte auch für Senioren lebenswert zu halten. Und selbstverständlich sind die zivilgesellschaftlichen Akteure in die Strategie einzubeziehen. Die Seniorenhilfe wird dabei gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag vor allem **präventive Angebote** entwickeln und vorhalten. Dazu gehört auch die intensive Netzwerkarbeit mit allen anderen Akteuren und die anwaltschaftliche Funktion für die seniorenspezifischen Bedarfe.

Zu den im Folgenden dargestellten Lösungsansätzen ist zu betonen, dass es sich um Ansätze handelt. Sie sind weder durchgängig erprobt, noch sind alle Implikationen bekannt. Viele dieser Ansätze haben wieder eigene Herausforderungen, andere könnten Folgen haben, die den verfolgten Zielen widersprechen. Umso notwendiger ist ein intensiver und regelmäßiger interkommunaler Austausch. Dazu gehört auch die systematische Recherche der Ergebnisse und Erfahrungen aus anderen Ländern. Der Einbezug wissenschaftlicher Methoden vor allem aus der Wirkungsforschung kann ebenfalls einen Beitrag dazu leisten, erfolgreiche und weniger erfolgreiche Angebote zu identifizieren.

Um zu wissen, was die älteren Menschen von Angeboten und Unterstützungsleistungen der Seniorenhilfe erwarten, sind **Bedarfsanalysen** notwendig. Regelmäßige

⁵⁸ § 71 Abs.1 SGB XII

repräsentative Befragungen der Alterskohorten ab dem 55. Lebensjahr können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Sie müssen allerdings durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, da diese Befragungen nicht in die notwendige Tiefe vordringen können. Die Beteiligung der potenziellen Nutzer der Angebote an deren konzeptioneller wie praktischer Gestaltung kann zu einer besseren Bedarfsdeckung führen. Dazu kommt, dass **Partizipation und Selbstorganisation** den Ansprüchen der Nachkriegsgenerationen entsprechen. Zu beachten sind dabei mögliche Selektionseffekte, da diese Aufgaben erfahrungsgemäß eher von Personen mit höheren Bildungs- und Einkommensstatus wahrgenommen werden. Um auch andere Stimmen einzubeziehen, können als drittes Element der Bedarfsanalyse **Vor-Ort-Befragungen an frequentierten Plätzen** durchgeführt werden. Gegebenenfalls findet man auf diesem Weg Personen, die sich an der Konzeption und praktischen Gestaltung beteiligen wollen.

Für die Angebote gilt, dass das etwas vereinfachte und teilweise abwertend konnotierte Bild „Kaffee, Kuchen, Karten“ nicht die Zukunft der kommunalen Seniorenhilfe darstellen darf. Nicht nur sind die Ansprüche der Nachkriegsgenerationen anders, auch werden jüngere Menschen für intergenerationelle Angebote nur dann zur Verfügung stehen, wenn ihr Bedarf ausreichend berücksichtigt wird. Eine wesentliche Rolle könnten dabei **theater- und kunstpädagogische Elemente** spielen sowie der Einbezug von Künstlern selbst. In der Jugendarbeit ist das bereits vielfach erfolgreich erprobt und erste Modellprojekte in der Seniorenhilfe scheinen unter dem Gesichtspunkt von Prävention vielversprechend. Diese Elemente können auch dazu genutzt werden, das äußere Erscheinungsbild der Gebäude und Räumlichkeiten ansprechender und einladender zu gestalten.

Weiter nimmt die Bedeutung aufsuchender „**Geh-Strukturen**“ zu. Beratungsangebote inklusive Hilfe bei der Antragsbearbeitung an frequentierten Einzelhandelsstandorten, Gesprächsangebote auf der Straße oder in Parks, gemeinsame Aktivitäten im öffentlichen Raum (z. B. Singen oder sonstige Performances, Spaziergehen) – all das kann helfen, Hemmschwellen zu verringern, bisher nicht erreichte Gruppen zu erreichen und die Teilnahmemotivation zu erhöhen.

Weiter bedarf es einer **Förderung und Stärkung des Ehrenamtes**. Neben monetären Aspekten können mehr eigene Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten die Anreize erhöhen. Das kann andererseits zu Überforderung und nicht sachgerechtem Handeln führen. Die Betonung der sinnstiftenden Arbeit im Ehrenamt ist eine weitere Möglichkeit, mehr Menschen zu dieser Tätigkeit zu motivieren. Die Digitalisierung bietet ebenfalls Chancen. So können Matching-Apps zwischen Angebot und Nachfrage vermitteln oder Ehrenamtler können per Video-Tools mit ihren Klienten kommunizieren⁵⁹.

⁵⁹ Selbstverständlich ist die direkte Kommunikation wünschenswerter, aber gegebenenfalls können so krankheits- oder urlaubsbedingte Ausfälle überbrückt werden. Auch für mobilitätseingeschränkte Ehrenamtler wäre das eine Möglichkeit, sich einzubringen.

Bezüglich der Steuerung der Trägerlandschaft haben sich **Rahmenverträge** etabliert, in denen wesentliche Standards der Leistungserbringung (Berichtspflichten, Personalqualität u. v. m.) festgeschrieben sind. In der täglichen Praxis führen regelmäßige **Controllinggespräche** auf Augenhöhe zwischen Sozialverwaltung und Träger zu einer größeren Qualität der Angebote. Insbesondere dann, wenn die Frage „wie es besser werden kann“ im Mittelpunkt der Diskurse steht. Der **interkommunale, wissenschaftlich begleitete Fachaustausch** ist bereits angesprochen worden. Er kann u. a. dazu beitragen, dass sich erfolgreiche Projekte schnell auch in der Fläche durchsetzen und andernorts Angebote passgenauer erarbeitet werden können. Der Fachaustausch kann sich selbst zu einer Ideenschmiede entwickeln.

6. Anhang

6.1. Stadtprofile

Siehe gesonderten Anhang

6.2. Literatur

BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V (Hrsg). Altenarbeit in Kommunen - Eine Handreichung zur Umsetzung von § 71 SGB XI, November 2023; [Altenarbeit in Kommunen \(bagso.de\)](https://www.bagso.de/Altenarbeit-in-Kommunen)

Bücker, Susanne. Die gesundheitlichen, psychologischen und gesellschaftlichen Folgen von Einsamkeit, Oktober 2022 - [Kompetenznetz Einsamkeit - KNE Expertise \(kompetenznetz-einsamkeit.de\)](https://www.kompetenznetz-einsamkeit.de/KNE-Expertise-12)

Bücker, Susanne und Aline Beckers. Evaluation von Interventionen gegen Einsamkeit, März 2023 - [KNE Expertise 12 - Kompetenznetz Einsamkeit \(kompetenznetz-einsamkeit.de\)](https://www.kompetenznetz-einsamkeit.de/KNE-Expertise-12)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). Siebter Altenbericht - Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften; 2016; - [Siebter Altenbericht \(siebter-altenbericht.de\)](https://www.siebter-altenbericht.de)

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.). Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Umsetzung des § 71 SGB XII; 2024 [Empfehlungen zur Umsetzung des § 71 SGB XII \(deutscher-verein.de\)](https://www.deutscher-verein.de/empfehlungen-zur-umsetzung-des-71-sgb-xii)

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport. Sozialraumorientierte, präventive Hausbesuche bei älteren Menschen im Land Bremen“, Bremen 2021.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport. Weiterentwicklung der Aufsuchenden Altenarbeit von AAA zu AAA+ im Rahmen der offenen Altenhilfe § 71 SGB XII, Bremen 2023.

Dittmann, Jörg und Jan Goebel – Einsamkeit und Armut, - [KNE Expertise 05 - Kompetenznetz Einsamkeit \(kompetenznetz-einsamkeit.de\)](https://www.kompetenznetz-einsamkeit.de/KNE-Expertise-05), Mai 2022

Essener Seniorenförderplan, 2016, - [Microsoft Word - Förderplan überarbeitet Stand 01.07.2016 \(essen.de\)](https://www.essen.de/Microsoft-Word-Förderplan-überarbeitet-Stand-01.07.2016)

Fachplan Seniorenarbeit und Altenhilfe der Landeshauptstadt Dresden, 2021- [Fachplan Seniorenarbeit und Altenhilfe 2021.pdf \(dresden.de\)](https://www.dresden.de/Fachplan-Seniorenarbeit-und-Altenhilfe-2021.pdf)

Fässler, S.; Studer, S. (2018). Wirkungsevaluation von Interventionen. Leitfaden für Projekte im Bereich Bewegung, Ernährung und psychische Gesundheit. Arbeitspapier 46. Bern und Gesundheitsförderung Schweiz. [Arbeitspapier 046 GFCH 2019 02 - Wirkungsevaluation von Interventionen.pdf \(gesundheitsfoerderung.ch\)](https://www.gesundheitsfoerderung.ch/Arbeitspapier-046-GFCH-2019-02-Wirkungsevaluation-von-Interventionen.pdf)

Hellermann, Prof. Dr. Johannes. Die Altenhilfe nach § 71 SGB XII und der rechtliche Rahmen für ihre Weiterentwicklung – Rechtsgutachten im Auftrag der BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.; 2022 - [Die Altenhilfe nach § 71 SGB XII und der rechtliche Rahmen für ihre Weiterentwicklung, Rechtsgutachten \(bagso.de\)](#)

Körper-Stiftung (Hrsg.). (Gem)einsame Stadt? Kommunen gegen soziale Isolation im Alter, erstellt von Körper-Stiftung und Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Hamburg, November 2019 - [BI Gem einsameStadt 2019.pdf \(berlin-institut.org\)](#)

Körper-Stiftung (Hrsg.). Ageing in Place. Wohnen in der altersfreundlichen Stadt. Kommunale Strategien für die Babyboomer-Generation, erstellt von Körper-Stiftung und Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Hamburg, November 2022 - [Ageing in Place • Körper-Stiftung \(koerber-stiftung.de\)](#)

Körper-Stiftung (Hrsg.). Dritte Orte. Begegnungsräume in der altersfreundlichen Stadt. Hintergrund und gute Praxis, erstellt von Körper-Stiftung und Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Hamburg, November 2023 - [DemografieSymposium_sp_v26.indd \(koerber-stiftung.de\)](#)

Kuhlmann, Susanne und Katrin Koch, Gesundheitsförderung und Prävention für ältere Menschen im Setting Kommune, 2009 - [Kurz-Expertise Gesundheitsfoerderung und Praevention fuer aeltere Menschen im Setting Kommune.pdf \(bundesgesundheitsministerium.de\)](#)

Landeshauptstadt Düsseldorf, Lebenssituation der Generation 55 plus; 2021; [Kommunale Sozialberichterstattung - Lebenssituation der Generation 55 plus \(duesseldorf.de\)](#)

Meyer-Wolters, Prof. Dr. Hartmut, Dipl. Päd. Anne Löhr, Dr. Jennifer Klöckner - Wirkungsmessung der Seniorenarbeit der Stadt Langenfeld 2013; [Abschlussbericht-Wirkungsmessung-der-Seniorenarbeit-der-Stadt-Langenfeld-2013.pdf \(uni-koeln.de\)](#)

Seniorenarbeit in Köln - Strategiepapier für das Leitprojekt „Weiterentwicklung des Seniorenpakets vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“, 2018 - [Anlage 1 Strategiepapier Ausbau der SeniorenNetzwerke Stand 26.10.2018 \(stadt-koeln.de\)](#)

Seniorenplan der Stadt Hannover, 2021 - [Stadt Seniorinnen Plan 2021.pdf \(seniorenberatung-hannover.de\)](#)

Seniorenpolitisches Gesamtkonzept Nürnberg (Langfassung); 2018 - [Langversion SPGK \(nuernberg.de\)](#)

Seniorenpolitisches Konzept des Sozialreferats 2011, Landeshauptstadt München, - [Seniorenpolitischen Konzept des Sozialreferates 2011 \(muenchen.info\)](#)

Teilfachplan Offene Seniorenarbeit 2019, Stadt Leipzig - [Teilfachplan Offene Seniorenarbeit 2019 \(leipzig.de\)](#)

Weber, D. (2022). Gesundheitsförderung für und mit älteren Menschen – Wissenschaftliche Erkenntnisse und Empfehlungen für die Praxis. Bericht 10. Gesundheitsförderung Schweiz

[Bericht_010_GFCH_2022-11_-_Gesundheitsfoerderung_fuer_und_mit_aelteren_Men-schen.pdf](#).

Bis auf den Link zur Studie der BAGSO und den Empfehlungen des Deutschen Vereins wurden alle Links im Juli und August 2023 aufgerufen.