

Vergleichende Untersuchung zur kommunalen Altenarbeit

**Disparitäten hinsichtlich der Lebensverhältnisse älterer Menschen –
Befragung zur Beschreibung, Sichtbarmachung und Analyse der
Teilhabemöglichkeiten älterer Menschen in den Kommunen
in Deutschland**

Ergebnisbericht

Durchführung:

Jutta Stratmann

fastra – Fachberatung für Sozialplanung und Bürgerengagement

im Auftrag der

BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.

November 2021



Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1. Zielsetzung, Auftrag und Vorgehensweise	9
2. Besondere seniorenpolitische Rahmenbedingungen in den einbezogenen Bundesländern	15
3. Kommunale Strukturen und Zuständigkeiten	16
4. Finanzierungswerte im Überblick	17
5. Betrachtung nach Bundesländern	21
6. Einsatz der kommunalen Mittel	25
7. Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge von Seiten der Verwaltung und der Seniorenbeiräte	31
8. Empfehlungen für eine kommunal finanzierte Altenarbeit	34
Literatur	35
Anhang	37

Vorwort des Herausgebers

Die Lebenserwartung ist in Deutschland deutlich gestiegen und sie steigt weiter an, auch für die bereits heute älteren Menschen. Seit einigen Jahren und über einen Zeitraum von weiteren rund 15 Jahren kommen die geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter. Damit ändern sich die Altersstrukturen anhaltend. Die Gruppe der Menschen im Alter von 85plus ist dabei die am stärksten wachsende Gruppe.

Weil sich der Lebensradius im Alter deutlich verkleinert, hängt die Lebensqualität älterer Menschen in hohem Maße von den Lebensbedingungen am Wohnort ab. Die Kommunen sind daher in besonderer Weise gefordert, ihre Angebote weiterzuentwickeln und dabei an heterogener werdende Lebenswelten und Lebenslagen älterer Menschen anzupassen. Sie sind gefordert, eine aktive Daseinsvorsorge für und mit den alten Menschen zu gestalten und dabei deutlich mehr als bisher präventive, aktivierende und vorsorgende Handlungskonzepte zu ermöglichen.

Wir begrüßen diesbezügliches Engagement vielerorts und sehen die Anstrengungen von Kommunen und freiwilligen Helferinnen und Helfern. Aber sie sind nicht ausreichend: Es gibt noch große Lücken und Disparitäten, die sich vor Ort nicht allein mit gutem Willen füllen lassen.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, wie groß diese Lücken und Disparitäten sind. Das verträgt sich aus unserer Sicht nicht mit dem grundgesetzlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen und darf deshalb nicht so

bleiben! Notwendig ist, in allen Kommunen Deutschlands eine Grundausrüstung an Teilhabeangeboten für Seniorinnen und Senioren im Sinne von § 71 SGB XII sicherzustellen. Es geht um Beratungsangebote, Begegnungsräume sowie Engagement fördernde Strukturen, auf der Grundlage einer kleinräumigen Sozialplanung und unter Beteiligung der Älteren selbst.

In der nun beginnenden 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages braucht es dazu eine Initiative des Bundes, in die auch die Länder einzubeziehen sind. Dabei müssen Zuständigkeiten und Finanzierungsfragen geklärt werden.

Unser Dank gilt den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern bzw. Landrätinnen und Landräten sowie ihrer Mitarbeitenden für die Bereitschaft, an der Untersuchung mitzuwirken. Wir danken außerdem Jutta Stratmann, die die Befragung in der Zeit von Juli bis September 2021 durchgeführt hat, sowie Carolin Herrmann, die die Anregung zu der Untersuchung gegeben hat. Für die Projektförderung danken wir dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Lassen Sie uns gemeinsam daran arbeiten, dass alle Kommunen in die Lage gesetzt werden, ihre Aufgaben in einer älter werdenden Gesellschaft bedarfsgerecht erfüllen zu können! Dabei ist klar, dass die Teilhabe und Teilnahme aller vonnöten ist und gesellschaftliches Engagement unverzichtbar.

Ihr Franz Müntefering,
Vorsitzender der BAGSO

Zusammenfassung der Ergebnisse

Zwischen Juli und September 2021 wurde von fastra – Fachberatung für Sozialplanung und Bürgerengagement im Auftrag der BAGSO eine Befragung von 33 Kommunen (Städten und Gemeinden) und von drei Landkreisen durchgeführt. Diese Verwaltungsbezirke verteilen sich auf vier Bundesländer: Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Das Ziel dieser Befragung bestand darin, vergleichbare Werte hinsichtlich des Einsatzes kommunaler Mittel für die Altenarbeit zu ermitteln. Erhoben wurden ausschließlich die Aufwendungen der Kommunen, wohingegen der Einsatz für die kommunale Altenarbeit von Seiten der Verbände, Vereine und Stiftungen sowie die Angebote, die mit Landes- und Bundesmitteln finanziert werden, nicht Gegenstand der Betrachtungen waren. Diese Erhebung bezieht sich auf das Jahr 2019. Damit sollte vermieden werden, dass es aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie für den Einsatz kommunaler Haushaltsmittel zu Verzerrungen der Ergebnisse kommt.

Was die kommunalen Zuschüsse an Verbände, Vereine, Kirchengemeinden oder andere Institutionen betrifft, gibt es oft keine detaillierten Aufzeichnungen darüber, welche Ziel- und Altersgruppen sie damit erreichen. Im Rahmen telefonischer Befragungen wurde versucht, diesbezüglich differenziertere Informationen einzuholen und die Höhe der tatsächlich eingesetzten Mittel zu eruieren. Es wurde im Zuge dieser Interviews danach gefragt, zu welchem Anteil die Personal- und Sachkosten, die auf Leistungen und Angebote entfallen, die auch oder ausschließ-

lich von älteren Menschen in Anspruch genommen werden oder die diesen zugute kommen, durch Gelder der Kommunen abgedeckt werden. Diese Leistungen und Angebote beziehen sich auf die Altenplanung und Koordinationsstellen, sie umfassen die Seniorenberatung und -büros, die Wohnberatung, zielgruppenübergreifende Beratungsangebote und generationenübergreifende Projekte (die auch von Seniorinnen und Senioren in Anspruch genommen werden bzw. an denen sich diese beteiligen), Begegnungsstätten und Treffs, Seniorenbeiräte und andere Beteiligungsformen, bürgerschaftliches Engagement, Freizeit-, Bildungs- und Kulturangebote, besondere Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie mobilitätsfördernde Maßnahmen, die sich auf diese Altersgruppe beziehen.

Insgesamt ergab sich in Bezug auf die Altersgruppe 60+, dass hinsichtlich der eingesetzten kommunalen Mittel pro Person große Unterschiede bestehen. Der Aufwand der Kommunen reicht von 0 bis 34,30 Euro pro Jahr, wobei der Mittelwert (ermittelt durch die Gesamtsumme der eingesetzten kommunalen Mittel für diese Leistungen bezogen auf die Gesamtzahl der Altersgruppe 60+) in den 33 Kommunen 13,86 Euro für eine Person beträgt. Allerdings liegen fast drei Viertel der einbezogenen Kommunen unterhalb dieses Wertes. Festzustellen ist auch, dass bei ca. 20 % der Kommunen der Mitteleinsatz gegen Null tendiert, ein Viertel bewegt sich zwischen 2,80 und 4,40 Euro, mehr als ein Fünftel im Bereich zwischen 5,40 und 8,30 Euro, die vier folgenden Kommunen zwischen 11,60 und 16,60

Euro, weitere fünf zwischen 22 und 29 Euro und zwei weitere erzielen Werte von über 30 Euro. Für die drei Landkreise wurde mit weniger als zwei Euro pro Jahr und Person ein sehr geringer Mitteleinsatz festgestellt.

Bei den meisten Kommunen, die oberhalb des besagten Durchschnittswerts liegen, handelt es sich um Großstädte und Hochschulstandorte sowie um mittlere Städte, die sich in der Nähe von wirtschaftlich prosperierenden Großstädten befinden und die unter anderem aus diesem Grund als Wohnort attraktiv sind. Kleinere Städte und vor allem Gemeinden in ländlichen Regionen sowie Städte in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern weisen nur einen geringen Mitteleinsatz auf, der sich an vielen Orten sogar unterhalb der Marke von jährlich 5 Euro pro Person in der Altersklasse 60+ bewegt. Im Ost-West-Vergleich wird deutlich, dass ein leichter Unterschied hinsichtlich der aufgewandten Mittel besteht: Der Mittelwert beträgt in den östlichen Bundesländern 12,79 Euro und in den westlichen 14,38 Euro – es besteht demnach eine Differenz von 1,59 Euro.

Größere Städte und Hochschulstandorte sowie Städte von regionaler Bedeutung weisen also einen höheren Mitteleinsatz auf, wobei diesbezüglich ein Unterschied zwischen Baden-Württemberg und den anderen Bundesländern besteht. In Baden-Württemberg werden in stärkerem Maße sozialräumliche, am Gemeinwesen orientierte Ansätze verfolgt, Stiftungen spielen hinsichtlich der Finanzierung der Altenarbeit eine Rolle und es gibt generationenübergreifende Beteiligungsformen.

Die meisten Kommunen, die einen höheren Mitteleinsatz aufweisen, zeichnen sich durch ein stärkeres Engagement im Bereich der Seniorenberatung und weiterer präventiver Beratungsansätze bzw. hinsichtlich der Unterstützung von ehrenamtlichen Initiativen (insbesondere in Baden-Württemberg) und/oder durch eine starke Gemeinwesenorientierung aus. Allerdings sind in allen Bundesländern kleinere Kommunen stark vom Engagement der Kreisebene abhängig, das in den hier betrachteten Fällen bezogen auf den Mitteleinsatz eher gering war.

Hinter dem oben genannten Durchschnittswert von ca. 14 Euro an finanziellem Einsatz der Kommunen für ältere Menschen im Jahr 2019 verbergen sich unterschiedliche Strukturen und Angebotsformen. So fokussierte sich die kommunale Finanzierung in einigen Städten und kleineren Gemeinden auf die Bereitstellung einer Begegnungsstätte oder auf die Unterstützung von Treffen älterer Menschen.

Die vorliegende Studie zeigt, dass ein höherer Mitteleinsatz in den überwiegenden Fällen mit einer zum Teil seit Jahren gewachsenen Struktur in Zusammenhang steht, auf deren Grundlage eine systematische Altenplanung sowie die Evaluierung der damit verknüpften Maßnahmen möglich ist. Darüber hinaus wird den Akteurinnen und Akteuren in den betreffenden Kommunen angeboten, sich an Entscheidungsfindungsprozessen zu beteiligen, es gibt eine zentrale Koordinierungs- und/oder Seniorenberatungsstelle und für größere Kommunen werden wohnortnahe Angebotsstrukturen geschaffen. Hier sind auch vermehrt selbst-

organisierte Seniorennetzwerke, Bildungsangebote und eine präventive Altenarbeit in einer aufsuchenden Form zu finden.

Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung in den Fokus gerückten Kommunen wurden unter Bezugnahme auf Demografietypen ausgewählt, die von der Bertelsmann Stiftung entwickelt wurden. Hinsichtlich der Typen 5, 4 und 3, denen vor allem mittelgroße Städte zugeordnet werden, ist festzustellen, dass große Unterschiede bestehen bezüglich der finanziellen Mittel, die für die offene Altenarbeit zur Verfügung stehen.

Ebenso bemerkenswert ist, dass in den kleineren Städten, die sich eher in Randregionen von wirtschaftlich stärkeren Großstädten befinden, im Vergleich zu den von Schrumpfung, überdurchschnittlicher Alterung und sozialökonomischen Herausforderungen geprägten Kommunen der Typen 1–3 mehr Geld für die offene Altenarbeit bereitgestellt wird. Dabei besteht insbesondere in den Städten in den östlichen Bundesländern mit einer überdurchschnittlichen SGB-II-Quote und/oder einem überdurchschnittlichen Anteil an 60-Jährigen und älteren Menschen großer Handlungsbedarf. Vor allem Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden, haben jedoch kaum Spielräume bezüglich des Einsatzes kommunaler Mittel für die Altenarbeit, was sich auch in den ermittelten Werten widerspiegelt.

Eines der zentralen Ergebnisse der vorliegenden Studie lautet, dass insbesondere in den kleineren Städten und Gemeinden das Spektrum der Altenarbeit, das durch kommunale Haushaltsmittel (mit-)finanziert wird, begrenzt ist. Seniorenpolitische

Konzepte, eine Altenplanung im Sinne einer integrierten Sozialplanung sowie entsprechende Arbeitskreise oder Netzwerke sind eher auf Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte zu finden. Eine qualitative Untersuchung zur Wirkungsweise dieser Planungen und Einrichtungen und zu deren Auswirkungen auf die Finanzierung von Angeboten und Aktivitäten war im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich. Nichtsdestotrotz war an vielen Orten eine stärkere Ausrichtung an der Pflegeplanung und -beratung festzustellen.

In etwa die Hälfte der Kommunen setzt die Gelder zum Großteil für die Finanzierung von Begegnungsstätten und Seniorentreffen ein. Die Städte, die über ein hauptamtlich betriebenes Seniorenbüro oder über eine vergleichbare Stelle verfügen, weisen zu meist ein breiteres Tätigkeitsfeld auf, das durch die Kommune finanziert wird.

Weitere Beratungsangebote wie Wohnberatungen oder Schuldnerberatungen werden nur in wenigen Fällen von der Kommune mitfinanziert. Hierbei spielen auch die landesspezifischen Finanzierungsmodelle für die Wohnberatung eine Rolle. Viele Angebotsbereiche, wie Nachbarschaftshilfen, Mittagstische, mobilitätsunterstützende Maßnahmen, Bildungsangebote, Bewegungsangebote, Freizeit- und Kulturangebote werden stärker durch andere Anbieter und Kostenträger vor Ort durchgeführt. Zu erwähnen ist auch, dass das Thema „Altersarmut“ in vielen Gesprächen aufgegriffen wurde – es wurde ausgeführt, dass diesbezüglich dringender Handlungsbedarf besteht.

Viele Seniorenbeiräte fungieren gerade in den ländlichen Regionen als erste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für ältere Menschen. Teilweise werden sie dabei von hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommunalverwaltung unterstützt. Die zur Finanzierung der Aktivitäten der Beiräte zur Verfügung stehenden Budgets sind eher klein. In Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern kommt ihnen dessen ungeachtet eine große Bedeutung zu, da es oftmals keine anderen, hauptamtlichen Anlaufstellen für die Seniorenarbeit gibt.

In vielen Kommunen wurde im Rahmen der Gespräche deutlich, dass an einigen Stellen Verbesserungsbedarf besteht, und dass die vorhandenen kommunalen Mittel nicht

ausreichen werden, um befriedigende Verhältnisse herzustellen. Für einen weiteren Aspekt ist die höchst unterschiedliche Anbindung der Seniorenberatung an einen Pflegestützpunkt oder an eine Pflegeberatung in den einzelnen Kommunen und Landkreisen symptomatisch. Denn gerade in den mittelgroßen Städten wurde angemerkt, dass die Angebote sowie die Tätigkeiten der für die Altenarbeit zuständigen Stellen besser koordiniert werden müssen und dass es einer qualitativen Aufwertung der örtlichen Angebotsstruktur bedarf. Nur so könne der Ausbau der präventiven Seniorenarbeit gelingen. Hierzu bedarf es auch einer fachübergreifenden Zusammenarbeit, Planung und Überprüfung der vorhandenen Angebote und Strukturen.

1. Zielsetzung, Auftrag und Vorgehensweise

Anlass der Studie ist das geringe Wissen über die tatsächlich vor Ort für die offene Altenarbeit und Altenhilfe – so wie sie der Gesetzgeber vorsieht – eingesetzten Mittel.

Nach dem Sozialgesetzbuch XII sind die Kommunen für die Altenhilfe zuständig. Diese „soll dazu beitragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und alten Menschen die Möglichkeit zu erhalten, selbstbestimmt am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen und ihre Fähigkeit zur Selbsthilfe zu stärken“ (§ 71 Abs. 1 S. 2 SGB XII). Seniorinnen und Senioren sollen – unabhängig von ihrem Einkommen und ihrem Vermögen – Beratung und Unterstützung sowie Einladungen zum geselligen Beisammensein erhalten, ihnen sollen Unterhaltung, Bildung und Kultur sowie Möglichkeiten zum gesellschaftlichen Engagement geboten werden (vgl. § 71 Abs. 2 SGB XII).

Präventive Ansätze, die darauf ausgerichtet sind, dass ältere und älter werdende Menschen möglichst lange selbständig leben können, indem ihre Pflegebedürftigkeit zumindest hinausgezögert wird, und in deren Rahmen Gelegenheiten zur sozialen Teilhabe geboten werden, bedürfen einer fachübergreifenden Sicht- und Handlungsweise. Die Entfaltung eines solchen umfassenden Ansatzes entspricht einer weit verbreiteten Forderung im Sinne der Weiterentwicklung der kommunalen Altenpolitik und -arbeit.

Weiterhin stellt der Siebte Altenbericht der Bundesregierung fest:

- Die Kommunen sind von herausragender Bedeutung für die Sicherung und Ausgestaltung der Daseinsvorsorge.
- Sie sind im Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlich verankerten Selbstverwaltungsrecht dazu aufgerufen, die soziale Daseinsvorsorge für Bürgerinnen und Bürger bedarfsorientiert zu gestalten.
- Die Rolle der Kommunen im Rahmen von Kooperationen, deren Vernetzung und die Abstimmung mit anderen Akteurinnen und Akteuren sind von zentraler Bedeutung.
- Es bedarf einer nachhaltigen und wirkungsvollen Politik für Ältere und mit älteren Menschen. Dazu müssen die Regional- und Stadtplanung, die Quartiersentwicklung sowie die Sozial- und Altenplanung stärker miteinander verschränkt werden (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Siebter Altenbericht, Berlin 2017; darin insbesondere die Seiten 38–41).

Im Kontext der kommunalen Verantwortung für die Sicherung und Ausgestaltung der Daseinsvorsorge wird zumeist ein sehr geringer Spielraum für die freiwilligen Leistungen einer Kommune gesehen. Tatsächlich wurden jedoch bislang keine systematischen Erhebungen bezüglich der tatsächlichen Ausgaben in den verschiedenen Handlungsfeldern der Altenplanung und -arbeit durchgeführt. Und auch auf eine fachübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung, deren Fokus auf der präventiven Altenarbeit liegt, und deren Finanzierung ggf. über andere

Fachbereiche vonstatten geht (Gesundheit, Bildung und Kultur, Stadtentwicklung u. a.), wird nur selten eingegangen.

Für die vorliegende Studie, die von fastra – Fachberatung für Sozialplanung und Bürgerengagement im Auftrag der BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen durchgeführt wurde, wurden im Zeitraum von Mitte Juli bis Ende September 2021 bundesweit 33 Städte und Gemeinden und zusätzlich drei Landkreise zu dem Einsatz kommunaler Mittel für den Bereich der Altenarbeit und -hilfe befragt. Ziel war es, diesbezüglich aussagekräftige Zahlen zu erheben, dank derer vergleichende Analysen durchgeführt werden können. Um die Bereitschaft zur Teilnahme zu erhöhen, wurden die generierten Daten anonymisiert.

Im weiteren Verlauf ist von der „(offenen) Altenarbeit“ und nicht von der „Altenhilfe“ die Rede. Denn der Begriff „Hilfe“ suggeriert, dass ältere Menschen ausschließlich auf Unterstützung angewiesen sind, während ihre Ressourcen sowie ihre Teilhabemöglichkeiten nicht adäquat berücksichtigt werden. In der Praxis sind noch weitere Wendungen wie „offene Altenarbeit“, „gemeinwesenorientierte“ oder auch „präventive Seniorenarbeit“ in Gebrauch, denen unterschiedliche Konzepte und Vorannahmen zugrunde liegen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie waren nur die Finanzmittel der Kommunen von Interesse, die tatsächlich für die Altenarbeit aufgewandt wurden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Gelder für die Finanzierung dieser Arbeit aus unter-

schiedlichen Quellen stammen. Neben den Kommunen spielen verschiedene Verbände, Stiftungen, Kirchengemeinden und Vereine eine Rolle, zum Teil handelt es sich bei den eingesetzten Mitteln aber auch um Landes- und Bundesförderungen. Und nicht zuletzt werden viele Aufgaben auch von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern übernommen. Diese zusätzlichen, nicht von den Kommunen aufgebracht Mittel finden hier keine Berücksichtigung, obwohl sie prägend sind für die offene Altenarbeit.

Bei den sehr vielfältigen Angeboten und Unterstützungsformen im Feld der Altenarbeit handelt es sich überwiegend um freiwillige Leistungen, die mitunter von den Kommunen (mit-)finanziert werden. Aus diesem Grund ist die Finanzkraft der einzelnen Kommunen ein bestimmender Faktor in diesem Bereich. Viele Kommunen sind jedoch an die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzepts gebunden (oder ihnen droht die Anwendung dieser Maßnahme), sodass sich die Frage stellt, wie groß der Spielraum für freiwillige Leistungen ist.

Methode

Unter anderem aufgrund fehlender gesetzlicher Regelungen liegt keine einheitliche Definition vor, die besagt, worum es sich bei der offenen Altenarbeit handelt, welche Aufgabenbereiche und Angebotstypen ihr also zugerechnet werden können. Ausgehend von den Ergebnissen verschiedener Fachtagungen und Diskussionen der BAGSO wurde ein erstes Rahmenschema entwickelt, um festzuhalten, welche Bereiche und Angebotstypen erhoben werden sollten.

Dies sind im Einzelnen:

- die Altenplanung bzw. die Altenplanung als Teilaufgabe der Sozialplanung
- die Seniorenberatung und weitere Anlauf- und Beratungsstellen, die einen hohen Anteil an älteren Kundinnen und Kunden aufweisen
- bürgerschaftliches Engagement von und für Seniorinnen und Senioren
- Begegnung von Seniorinnen und Senioren, Freizeit-, Bildungs- und Kulturangebote
- generationenübergreifende Angebote und Projekte
- Partizipation: Seniorenbeirat und weitere Beteiligungsformen
- zielgruppenspezifische Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (Internet, Broschüren, Messen)

Im Rahmen dieser Studie sollten Unterschiede hinsichtlich der Landesstrukturen und der sozioökonomischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Bezugnehmend auf diese Unterschiede wurden für die Erhebung – repräsentativ für alle anderen Bundesländer – Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ausgewählt. Die Bertelsmann Stiftung unterscheidet zwischen elf Demografietypen. Die für diese Studie untersuchten Kommunen decken neun dieser elf Kategorien ab. Die beiden nicht berücksichtigten Typen repräsentieren sehr wohlhabende Kommunen, die eher in geringerem Umfang zu finden sind.

Tabelle 1:

Demografietypen und ihre Charakteristika sowie die Anzahl der einbezogenen Kommunen

Demografie- typ	Beschreibung	Charakteristika	Anzahl der einbezogenen Kommunen
1	Stark schrumpfende und alternende Gemeinden in strukturschwachen Regionen	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend kleinere und mittlere Gemeinden • Deutliche Alterungs- und Schrumpfungstendenzen • Eher unterdurchschnittliche Einkommen • Zahlreiche Betroffene aufgrund prekärer sozialer Verhältnisse 	3
2	Alternde Städte und Gemeinden mit sozioökonomischen Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend Städte und Gemeinden mittlerer Größe / leicht schrumpfende Kommunen mit Trend zur Alterung • Geringstes Einkommen und höchste SGB II-Quote • Bedeutung als Arbeitsort für das Umfeld 	3

Demografie- typ	Beschreibung	Charakteristika	Anzahl der einbezogenen Kommunen
3	Kleine und mittlere Gemeinden mit moderater Alterung und Schrumpfung	<ul style="list-style-type: none"> • Stabile, eher ländliche Gemeinden • Leichte Schrumpfungs- und Alterungstendenzen • Durchschnittliche Kaufkraft • Unterdurchschnittliche Armutslagen 	5
4	Stabile Städte und Gemeinden in ländlichen Regionen	<ul style="list-style-type: none"> • Eher mittelgroße Gemeinden • Moderates Wachstum durch Zuwanderung • Durchschnittliche Kaufkraft und geringe Armutslagen • Eher Wohnstandorte und durchschnittliche Arbeitsplatzentwicklung 	4
5	Moderat wachsende Städte und Gemeinden mit regionaler Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend kleinere Städte und Gemeinden mit regionaler Bedeutung • Stabile Bevölkerungsentwicklung durch Zuwanderung • Durchschnittliche Kaufkraft und geringe Armutslagen • Bedeutung als Arbeitsort für das Umland 	4
6	Städte / Wirtschaftsstandorte mit sozioökonomischen Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Städte und Gemeinden unterschiedlicher Größe • Überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung durch Zuwanderung • Niedrige Kaufkraft und hohe Soziallasten • Heterogene Arbeitsmarktsituation 	4
7	Großstädte und Hochschulstandorte mit heterogener sozioökonomischer Dynamik	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend Großstädte mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsentwicklung • Viele Hochqualifizierte am Wohn- und Arbeitsort • Hoher Anteil von Einpersonenhaushalten • Geringe Kaufkraft und hohe Soziallasten 	5
8	Wohlhabende Städte und Gemeinden in wirtschaftlich dynamischen Regionen	<ul style="list-style-type: none"> • Häufig kleinere, ländliche Gemeinden im Umfeld größerer Städte • Leichtes Wachstum und moderate Alterung • Hoher Anteil von Einpersonenhaushalten • Hohe Kaufkraft und geringe Arbeitslosigkeit 	3

Demografietyp	Beschreibung	Charakteristika	Anzahl der einbezogenen Kommunen
9	Wachsende familiengeprägte ländliche Städte und Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere, meist kreisangehörige Gemeinden in ländlichen Regionen • Starkes Bevölkerungswachstum und moderate Alterung • Höchste Familienprägung • Hohe Kaufkraft und geringe Arbeitslosigkeit 	2

Quelle für die Demografietypen, deren Beschreibung und deren Charakteristika: Bertelsmann Stiftung: Kommunale Demografietypen 2020; die Formulierungen wurden Seite 4 der für jeden Demografietyp verfassten Abhandlung entnommen (Zugriff unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/wegweiser-kommunede/projektnachrichten/neue-demographietypisierung-1>, zuletzt am 14.10.2021).

Die Auswahl der Kommunen erfolgte anhand folgender Kriterien:

- Größe der Kommune
- Anteil älterer Menschen (60 Jahre und älter) an der Gesamtbevölkerung
- Sozioökonomische Struktur (SGB-II-Quote)
- Zuordnung zu einer der oben genannten Demografietypen der Bertelsmann Stiftung

Eine weitere Rahmenbedingung stellt die Aufgabenverteilung zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden dar, die sich auch auf die Finanzierung der verschiedenen Angebote und vor allem auf die Planungszuständigkeiten und die Koordinierungsaufgaben bezieht. In Einzelfällen wurde daher zusätzlich die Kreisebene in den Blick genommen, etwa um weitere wesentliche Finanzierungsbestandteile, die in der Kommune wirksam werden, sowie besondere Landesförderungen konkreter darstellen zu können.

Im Rahmen der Erhebung wurden 40 Kommunen angeschrieben, von denen sieben die erforderlichen Angaben aufgrund von Personalengpässen nicht innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitraums übermitteln konnten. Insgesamt flossen also 33 Rückmeldungen aus Städten und Gemeinden in die Studie ein. Darüber hinaus wurden drei Landkreise in die Erhebung aufgenommen, da sie relevante Informationen bereitstellten.

Die Erhebung bezieht sich auf das Jahr 2019, da angenommen wird, dass durch die pandemiebedingten Einschränkungen viele Angebote in den Folgejahren nicht geplant oder durchgeführt werden konnten.

Da nicht in allen Bundesländern eine ausreichende Anzahl an Kommunen in entsprechenden Größenklassen bzw. Demografietypen vertreten war, wurde teilweise in den einzelnen Größenklassen auf andere Bundesländer zurückgegriffen.

Tabelle 2: Anzahl der einbezogenen Kommunen nach Bundesländern und Größenklassen

Größenklasse	Mecklenburg-Vorpommern	Thüringen	Baden-Württemberg	Nordrhein-Westfalen	Gesamt
Unter 10.000	5	3	1	-	9
10.000 – unter 25.000	1	-	4	2	7
25.000 – unter 50.000	1	2	2	3	8
50.000 – unter 100.000	-	-	1	4	5
100.000 und mehr	1	1	1	1	4
Summe	8	6	9	10	33

In den Großstädten (Demografiety 7) und in den Städten der Demografiety 2 und 6, welche mit „sozioökonomischen Herausforderungen“ zu kämpfen haben, sind die SGB-II-Quoten im Schnitt höher, sodass davon ausgegangen werden muss, dass dort größere Anstrengungen zur Unterstützung wirtschaftlich schwächerer Gruppen unternommen werden müssen. Hinzu kommt der hohe Anteil an Menschen, die 60 Jahre alt oder älter sind – ein Faktor, der besonders in den östlichen Bundesländern und vor allem in Städten und Gemeinden der Demografiety 1, 2 und 3 eine wesentliche Rolle spielt.

Zur Erfassung der Aufgabenfelder und Angebotstypen wurden telefonische Einzelinterviews unter Zuhilfenahme eines Erhebungsrasters (siehe Anhang) durchgeführt. Im Zuge dessen wurden die von den einzelnen Kommunen insgesamt im Jahr 2019 für die Altenarbeit eingesetzten Finanzmittel (Personal- und Sachkosten) erhoben. In Fällen,

in denen das Angebot auch anderen Altersgruppen zugute kam (Beispiele dafür sind Mehrgenerationenhäuser, Stadtteilzentren, besondere Beratungsangebote, die Unterstützung ehrenamtlichen Engagements und VHS-Angebote), wurde der Anteil, zu dem die Altersgruppe 60+ davon profitiert hat, auf Basis von vorhandenen Statistiken ermittelt oder geschätzt.

Die ermittelten Finanzmittel wurden dann in Bezug gesetzt zur Anzahl der Personen, die in der jeweiligen Kommune in die Altersgruppe 60+ fallen, so dass ein durchschnittlicher Mitteleinsatz pro älterem Mensch (60+) in der jeweiligen Kommune als Vergleichsmaßstab zur Verfügung steht. Hierzu wurden die einbezogenen Kommunen um die Bevölkerungsdaten zum Stichtag 31.12.2019 gebeten. In Fällen, in denen diese nicht vorlagen, wurde auf die Landesstatistiken zurückgegriffen.

2. Besondere seniorenpolitische Rahmenbedingungen in den einbezogenen Bundesländern

Im Bundesland Thüringen läuft seit 2019 das Programm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ), für das im Jahr 2019 pro Landkreis Mittel in Höhe von ca. 400.000 Euro und in den Folgejahren von bis zu 700.000 Euro bereitgestellt wurden. Im Rahmen dieses Programms können Gelder beantragt werden, um Stellen im Bereich der Sozialplanung und der Altenplanung sowie Koordinationsleistungen und konkrete Projekte für verschiedene Zielgruppen zu finanzieren. Weiterhin ist in Thüringen das durch ESF-Mittel geförderte Armutspräventionsprogramm installiert worden, im Zuge dessen ebenfalls strategisch geplante Projekte und Maßnahmen auf den Weg gebracht und zusätzliche Stellen für Planungsprozesse und besondere Projekte (wie aktuell das Projekt „Agathe“) geschaffen wurden. Diese Stellen und Projekte wurden erst im Jahr 2019 bzw. später implementiert, weshalb sie bislang nur teilweise zu beobachtbaren Veränderungen führten und nicht allesamt in der vorliegenden Studie berücksichtigt werden konnten. Die kommunalen Eigenanteile belaufen sich bei diesen Neuerungen auf ca. 30 % der Gesamtkosten, ca. 70 % werden durch Landesmittel abgedeckt.

Weitere Rahmenbedingungen stellen die für Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen geltenden Mitwirkungsrechte der Seniorenräte und die Einsetzung von Seniorenbeauftragten dar (Gesetz zur Stärkung der Mitwirkung der Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben in Mecklenburg-Vorpommern, 2010 (SenMitwG M-V)

und Thüringer Gesetz zur Stärkung der Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte von Senioren, 2019 (ThürSenMitwBetG)). Hierdurch sind an vielen Orten Seniorenbeiräte und -beauftragte berufen oder gewählt worden, die zum Teil auch als (ehrenamtliche) Anlaufstellen und Beraterinnen und Berater vor Ort wirken.

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen fördert seit einigen Jahren anteilig hauptamtlich betriebene Wohnberatungsstellen, die zumeist auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise installiert werden und die in den verschiedenen Kreisen unterschiedlich organisiert sind. Kennzeichnend ist darüber hinaus, dass seniorenpolitische Konzepte, die in den Kommunen zu unterschiedlichen Zeitpunkten erarbeitet wurden, zum Teil nicht den aktuellen Entwicklungen angepasst werden oder es werden nur einzelne Handlungsfelder weiterentwickelt. Dies steht oft in Zusammenhang mit Fördermöglichkeiten von Modellprojekten von Landes- und Bundeseite.

Für Baden-Württemberg lässt sich feststellen, dass hier viele Maßnahmen und Angebote zunehmend generationenübergreifend angelegt sind und dass sie mittels eines hohen Anteils an bürgerschaftlichem Engagement oder mit Hilfe von Stiftungen umgesetzt werden. Die Strategie „Quartier 2030 – Gemeinsam.Gestalten.“ des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration des Landes Baden-Württemberg soll eine Unterstützung darstellen für Städte, Gemeinden, Landkreise und zivilgesellschaftliche Akteure, welche im Bereich der alters- und generationengerechten Quartiersentwicklung tätig sind.

Neben spezifischen Bundesförderungen ist die in mehreren Tranchen fortbestehende Förderung für Mehrgenerationenhäuser gesondert zu betrachten, da sie in einigen einbezogenen Kommunen wirken und einen kommunalen Anteil in der Finanzierung aufweisen müssen. Da die Zielgruppe der 60-Jährigen und Älteren einen sehr unterschiedlichen Nutzungsgrad in diesem Einrichtungstyp aufweist, wurde der kommunale Anteil auch in Höhe dieses Anteils in die Gesamtberechnung einbezogen. Dies gilt auch für Stadtteil- und Begegnungszentren, die generationenübergreifend ausgerichtet sind.

3. Kommunale Strukturen und Zuständigkeiten

Während der Erhebungsphase wurde deutlich, dass es insbesondere in den kleineren Kommunen keine expliziten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Arbeit mit Seniorinnen und Senioren bzw. für deren Finanzierung gibt. Auch auf Kreisebene sind diese nicht immer eindeutig zu identifizieren. Oftmals wurde auf den Seniorenbeirat verwiesen. Weiterhin wurden in diversen Institutionen für die Belange von Seniorinnen und Senioren zuständige Stellen eingerichtet (im Büro der Bürgermeisterin/ des Bürgermeisters, als Stabsstelle, bei Stellen für Marketing, Bildung, Kultur und Seniorinnen/Senioren, beim Ordnungsamt, bei den zentralen Diensten oder im Fachbereich Soziales). Auskünfte über einzelne Haushaltstitel konnten bei der Kämmerei oder beim Fachdienst Finanzen erfragt werden. Informationen über besondere Posten, die ebenso im Haushalt enthalten und für die örtliche Seniorenarbeit von Belang sind (z. B. Zuschüsse an Verbände und Vereine, um

Angebote für die Zielgruppe der 60-Jährigen und Älteren gestalten zu können wie etwa VHS-Kurse oder andere Bildungsangebote, Sport- und Bewegungsangebote, Maßnahmen oder Projekte zur Förderung der Mobilität von Seniorinnen und Senioren oder Nachbarschaftshilfen), mussten zumeist bei den einzelnen Trägern oder bei den dafür zuständigen Stellen eingeholt werden.

Die Zuständigkeiten hinsichtlich der kommunalen Altenarbeit sind in den kreisfreien Großstädten und in den mittleren Städten sehr unterschiedlich verteilt. In einzelnen Fällen übernimmt die Sozialplanungsstelle Koordinationsleistungen für die offene Altenarbeit (Thüringen), auf Kreisebene ist das mitunter die Altenhilfefachberatung (Baden-Württemberg). Eine klare Trennlinie zur Pflegeplanung bzw. ein querschnittorientierter strategischer Handlungsplan, der die verschiedenen Fachbereiche und Handlungsfelder miteinander verknüpft (wie im weiter oben zitierten Siebten Altenbericht empfohlen), bestand nur in wenigen größeren Städten und auf Kreisebene zumeist nur in Ansätzen.

In einer aktuellen Studie zur Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen (Denise Anton, Ann-Kristin Reher: G.I.B. NRW Kurzbericht 2/2021: Ergebnisbericht – Repräsentative Befragung zur Situation der Sozialplanung in Kommunen 2020, Kommunale Sozialplanung in NRW) wird dargelegt, dass in den letzten Jahren die Sozialplanung insbesondere in den kreisfreien Städten und Kreisen an Bedeutung gewonnen hat und dass gleichzeitig nach Einschätzung der dortigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der Bereich der Altenhilfeplanung/Altenarbeit/Pflegeplanung die größten Heraus-

forderungen birgt. Trotzdem scheint der Schwerpunkt in der (integrierten) Sozialplanung immer noch stark auf dem Bereich der Jugendhilfe- und der Pflegeplanung (ohne Altenarbeit) zu liegen. Allerdings rücken insbesondere in den Ballungsgebieten benachteiligte Lebenslagen im sozialräumlichen Kontext zunehmend in den Fokus. Dies deckt sich mit den Armutspräventionsstrategien, die auch in Thüringen zunehmend in den Vordergrund rücken.

Eine der wesentlichen Erkenntnisse der vorliegenden Studie ist, dass in vielen Kommunen keine strategische Planung der Alterspolitik und der Maßnahmen für und mit älteren Menschen besteht sowie dass vorhandene Strategien nicht weiterentwickelt werden. Während zumindest auf Kreisebene und auf Ebene der kreisfreien Städte die Pflegeplanung und die Einrichtung entsprechender Strukturen und Stellen – da gesetzlich vorgeschrieben – existiert, sind die Erarbeitung von seniorenpolitischen Konzepten, strategisches Handeln und der Aufbau von Netzwerken und Maßnahmen eher selten zu finden.

In größeren (oft kreisfreien) Städten oder in Städten, in denen bereits seit Jahren oder Jahrzehnten eine stärkere Auseinandersetzung mit den soziodemografischen Entwicklungen und der Notwendigkeit einer aktivierenden bzw. präventiven Altenarbeit stattgefunden hat, sind diese Konzepte und Strategien eher vorzufinden. Entsprechende Planungen spiegeln sich im Einsatz der kommunalen Mittel für die offene Altenarbeit wider und/oder kommen in der quartiersbezogenen Gemeinwesenarbeit mit Zielgruppenbezug zum Ausdruck. Positive Beispiele für eine strategische Altenplanung liefern vor

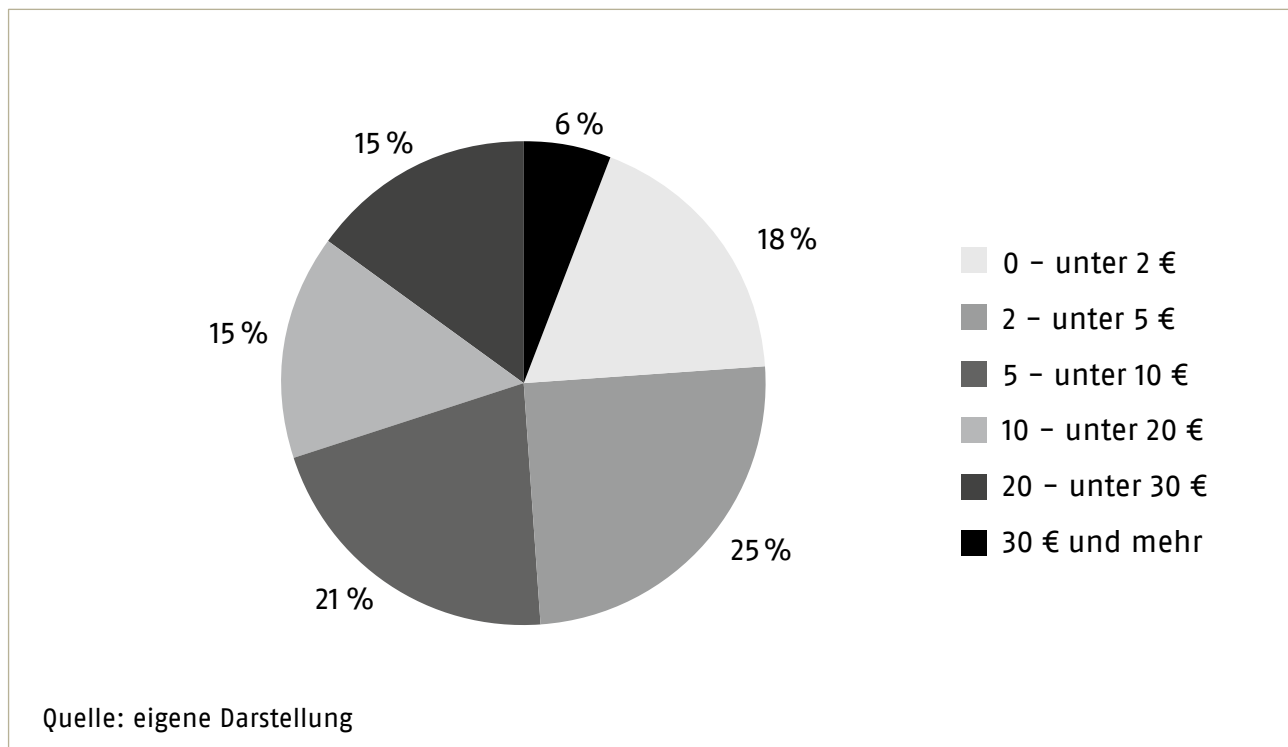
allem die größeren Städte. In Baden-Württemberg wird verstärkt durch die quartiersorientierte Strategie in vielen Landkreisen und kreisfreien Städte eher eine generationenübergreifende Perspektive eingenommen.

4. Finanzierungswerte im Überblick

Die zentrale Zielsetzung der Studie war die Ermittlung des Einsatzes kommunaler Finanzmittel bezogen auf die Altersgruppe der 60-Jährigen und Älteren. Dabei ist die Vergleichbarkeit der ermittelten Werte von hervorgehobener Bedeutung. Die folgenden ermittelten Werte beziehen sich auf eine unterschiedliche Breite an verwaltungsinternen Stellen sowie auf kommunale Angebote und Zuschüsse. Zumeist handelt es sich um Gelder für erbrachte Planungs- und Koordinationsleistungen, um die Finanzierung von Beratungsstellen, der Geschäftsführung des Seniorenbeirats oder von Seniorenbeauftragten, um Mittel, die für Jubilarsbesuche, besondere Veranstaltungen und Feste für Senioren oder für Seniorentreffen aufgewandt werden, um die Budgets der Seniorenbeiräte, um Ausgaben für die Ausstattung kommunaler Begegnungsstätten, um Zuschüsse für Verbände und Vereine, die verschiedene Angebote für die Zielgruppe gestalten sowie um die Unterstützung von ehrenamtlichem und bürgerschaftlichem Engagement oder von Freizeit-, Kultur- und Bildungsangeboten.

Im Folgenden werden die ermittelten Werte im Überblick dargestellt. Danach werden die Ergebnisse im Einzelnen noch einmal in ihrem jeweiligen Kontext beleuchtet.

Diagramm 1: Durchschnittlicher Mitteleinsatz pro Person (60-Jährige und Ältere) im Jahr 2019 (n = 33 Kommunen)



Von den 33 einbezogenen Kommunen (ohne Landkreise) geben fast zwei Drittel weniger als 10 Euro pro Einwohnerin/Einwohner in der besagten Altersklasse aus, nur etwas mehr als ein Drittel der Kommunen investieren also 10 Euro oder mehr pro Person. Dabei tendiert der Mitteleinsatz von ca. 20 % der Kommunen gegen Null, ein Viertel bewegt sich zwischen 2,80 und 4,40 Euro, mehr als ein Fünftel im Bereich von 5,40 bis 8,30 Euro, die vier folgenden Kommunen investieren zwischen 11,60 und 16,60 Euro und weitere fünf zwischen 22 und 29 Euro. Bei zwei „Ausreißern“ ist der Mitteleinsatz aufgrund besonderer Gegebenheiten mit 33,40 und 34,30 Euro deutlich höher.

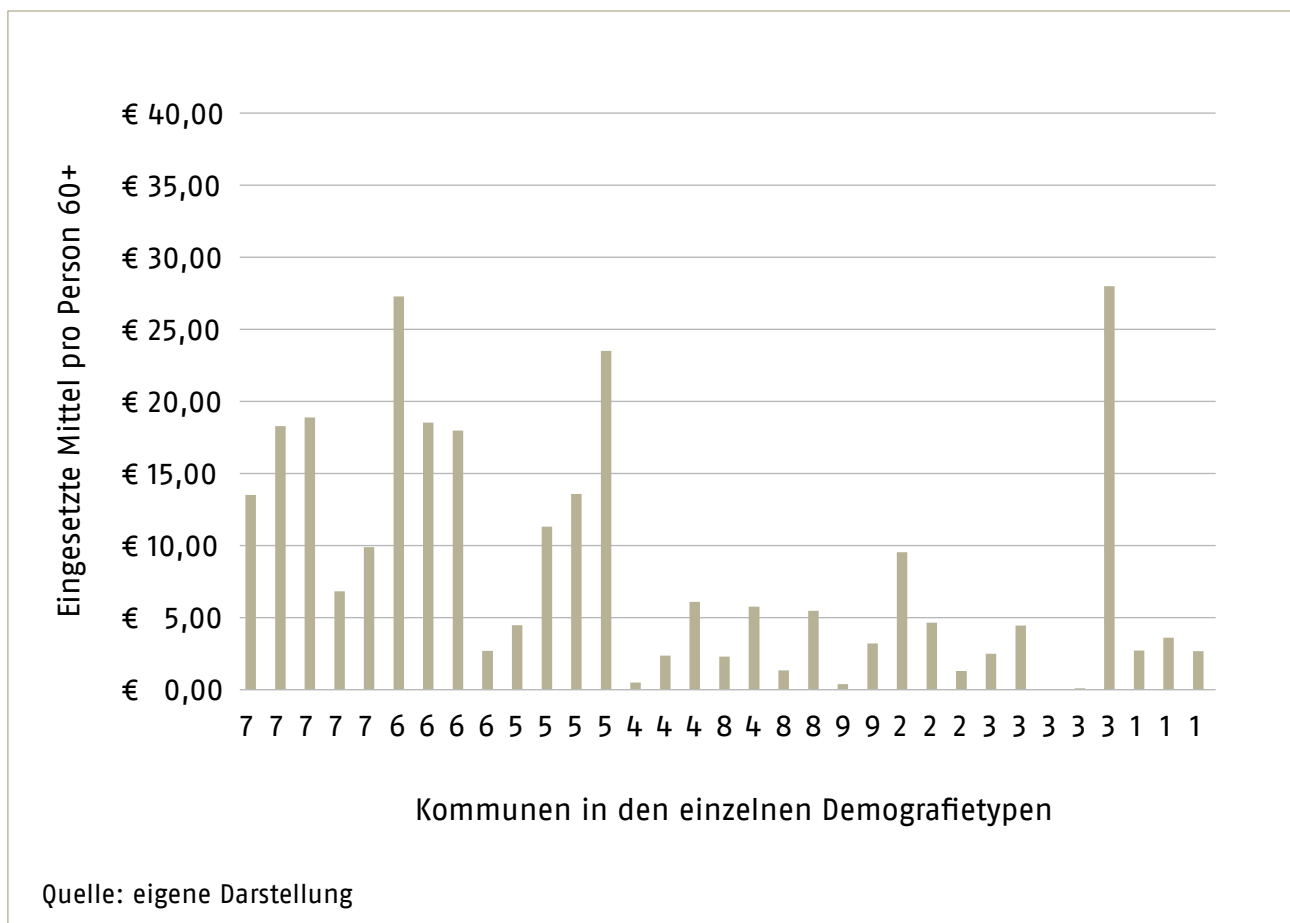
Insgesamt ergibt sich in Bezug auf die Altersgruppe der 60-Jährigen und Älteren eine Spannweite der eingesetzten Mittel pro Person zwischen 0 (1 Kommune) und 34,30 Euro, wobei der Mittelwert (Gesamtsumme der eingesetzten Mittel der 33 Kommunen geteilt durch die Gesamtzahl der Altersgruppe der 60-Jährigen und älteren Menschen) in Bezug auf diese Altersgruppe in den 33 Kommunen 13,86 Euro beträgt. Allerdings liegen die meisten Kommunen (24, also fast drei Viertel) unterhalb dieses Wertes.

Im Ost-West-Vergleich wird ein leichter Unterschied zwischen 12,79 Euro für die östlichen und 14,38 Euro (ein Mehr von 1,59 Euro) für die westlichen Bundesländer offenbar.

Die meisten Kommunen, die im Durchschnitt über diesen Werten liegen, sind den Demografietypen 6 und 7 (Typ 6: 22,44 Euro, Typ 7: 16,69 Euro) zuzuordnen, oder es handelt sich um Städte des Demografietyps 5, die eine attraktive Wohnumgebung in der Nähe wirtschaftlich prosperierender Großstädte bieten.

Hochschulstandorte, denen eine besondere Bedeutung in ökonomisch schwachen und ländlich geprägten Regionen zukommt (hier vor allem in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern) und kreisfreie Städte weisen in den überwiegenden Fällen einen höheren Mitteleinsatz auf als andere Städte und Gemeinden in ihrem Bundesland.

Diagramm 2: Eingesetzte kommunale Mittel pro Person (60-Jährige und Ältere) im Jahr 2019 nach Demografietypen und Kommunen



Neben der Nähe zu wirtschaftlich prosperierenden Regionen, die überwiegend in Baden-Württemberg zu finden sind, ist auch die Größe der Kommunen ausschlaggebend

für den Mitteleinsatz. Städte ab ca. 60.000 Einwohnerinnen und Einwohnern geben im Schnitt deutlich mehr aus für die Altenarbeit als kleinere Kommunen.

Tabelle 3: Mitteleinsatz pro Person (60-Jährige und Ältere) in größeren Städten (2019)

Kommune ab 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern	Mitteleinsatz Altersgruppe 60+	Kommune 60.000 – unter 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner	Mitteleinsatz Altersgruppe 60+
K22	23,13 €	K31	33,42 €
K15	22,40 €	K20	22,69 €
K32	16,52 €	K25	11,64 €
K08	12,08 €		

Dass die Demografietypen nicht zwingend Rückschlüsse auf die Finanzkraft einer Kommune und auf den Einsatz von Mitteln für die Seniorenarbeit zulassen, wird in Anbetracht jener Kommune des Typs 3 deutlich, in der der Mitteleinsatz pro Person bei 34,30 Euro liegt. Hier wurden im Jahr 2019 nicht unerhebliche Gelder in drei Begegnungstätten investiert, was aufgrund des hohen Gewerbe- und Einkommenssteueraufkommens dieser relativ kleinen Kommune möglich war.

In allen anderen einbezogenen Städten und Gemeinden sowie auch in den drei Landkreisen liegen die Werte unterhalb von 8,50 Euro, davon in fast der Hälfte der Kommunen unterhalb von 5 Euro, in zwei Landkreisen unter 1 Euro und in einem weiteren unter 2 Euro.

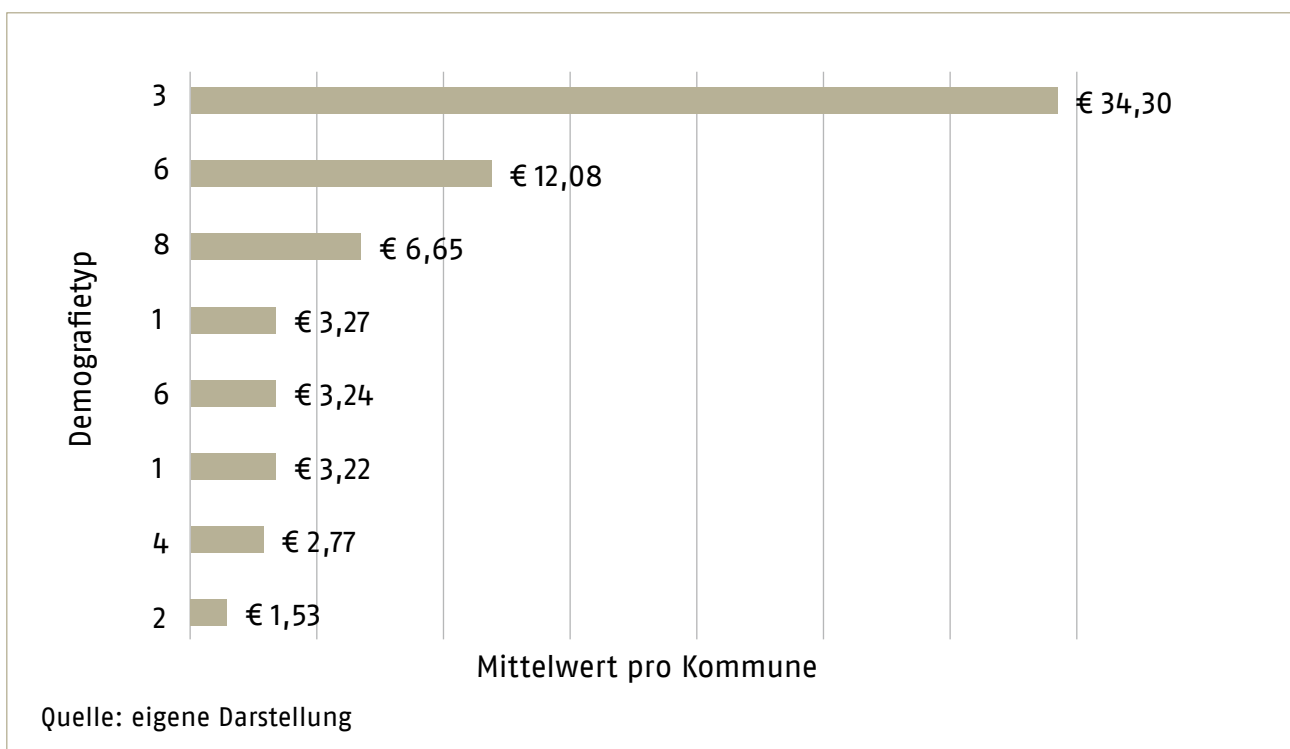
Bezüglich der Demografietypen 5, 4 und 3, denen vermehrt mittelgroße Städte zugeordnet werden, ist festzustellen, dass deutliche Unterschiede bestehen hinsichtlich der für die offene Altenarbeit eingesetzten Finanzmittel. In den kleineren Städten an den Rändern von wirtschaftlich stärkeren Regionen werden darüber hinaus im Vergleich zu den von Schrumpfung, überdurchschnittlicher Alterung und massiven sozialökonomischen Herausforderungen geprägten kleinen und mittelgroßen Kommunen der Typen 1–3 mehr Gelder aufgewandt. Dabei besteht insbesondere in den Städten in den östlichen Bundesländern mit einer überdurchschnittlichen SGB-II-Quote und/oder einem überdurchschnittlichen Anteil an 60-Jährigen und älteren Menschen ein hoher Handlungsbedarf. (Das betrifft die Fälle K11, K03, K02, K07, K10 und K13.)

5. Betrachtung nach Bundesländern

Fasst man jeweils die Kommunen der einbezogenen vier Bundesländer zusammen, ergibt sich folgendes Bild:

Mecklenburg-Vorpommern

Diagramm 3: Mecklenburg-Vorpommern – eingesetzte kommunale Mittel pro Person (60-Jährige und Ältere) im Jahr 2019 nach Demografietypen und Kommune

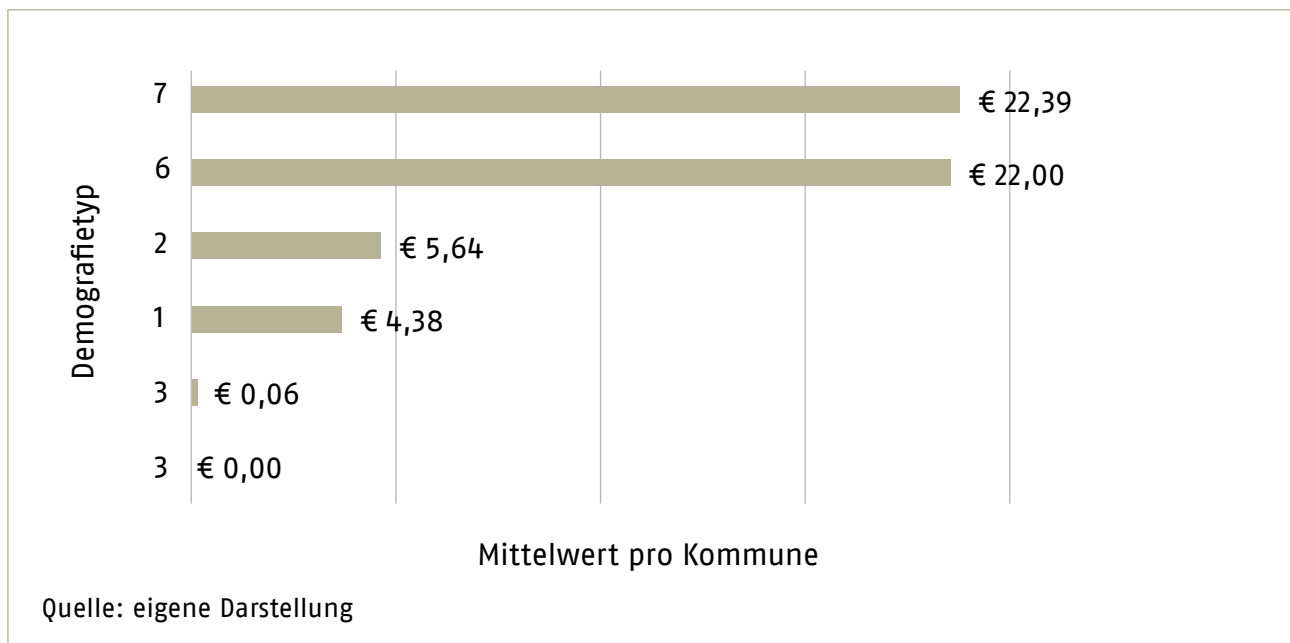


Die beiden Kommunen K05 (Demografietyp 3) und K09 (Demografietyp 8) als kreisangehörige Gemeinden befinden sich im „Speckgürtel“ einer einwohnerreichen Großstadt. Wie in den anderen Bundesländern auch, weisen Hochschulstädte in Mecklenburg-Vorpommern einen höheren Mitteleinsatz als die kleineren Städte und Gemeinden auf. In den kleinen Städten in Mecklenburg-Vorpommern werden überwiegend kleinere Begegnungsangebote, die Nutzung von Begegnungstätten oder Jubilarsbesuche und -geschenke finanziert.

Insbesondere in den kleineren Kommunen und vor allem in den Bundesländern Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern ist der durchschnittliche Mitteleinsatz sehr gering. Beispielsweise ist in einer Kommune in Mecklenburg-Vorpommern des Demografietyps 2, in welcher der Anteil von Menschen, die 60 Jahre und älter sind, bei über 40 % liegt, ein niedriger Wert von 1,53 Euro zu verzeichnen. Und in den Thüringer Gemeinden, die dem Demografietyp 3 zugerechnet werden, geht er gar gegen null.

Thüringen

Diagramm 4: Thüringen – eingesetzte kommunale Mittel pro Person (60-Jährige und Ältere) im Jahr 2019 nach Demografietypen und Kommune



Bei den beiden Städten in Thüringen, die den Demografietypen 1 und 2 zugerechnet werden, handelt es sich um kleinere kreisangehörige Städte mit einem hohen Anteil an älteren Menschen. Hier kommt die kommunale Förderung – in einem Fall übernimmt die städtische Wohnungsbaugesellschaft die Personalkosten und gewährt einen Mieterlass – ausschliesslich zwei Seniorentreffs bzw. einer Begegnungsstätte zugute.

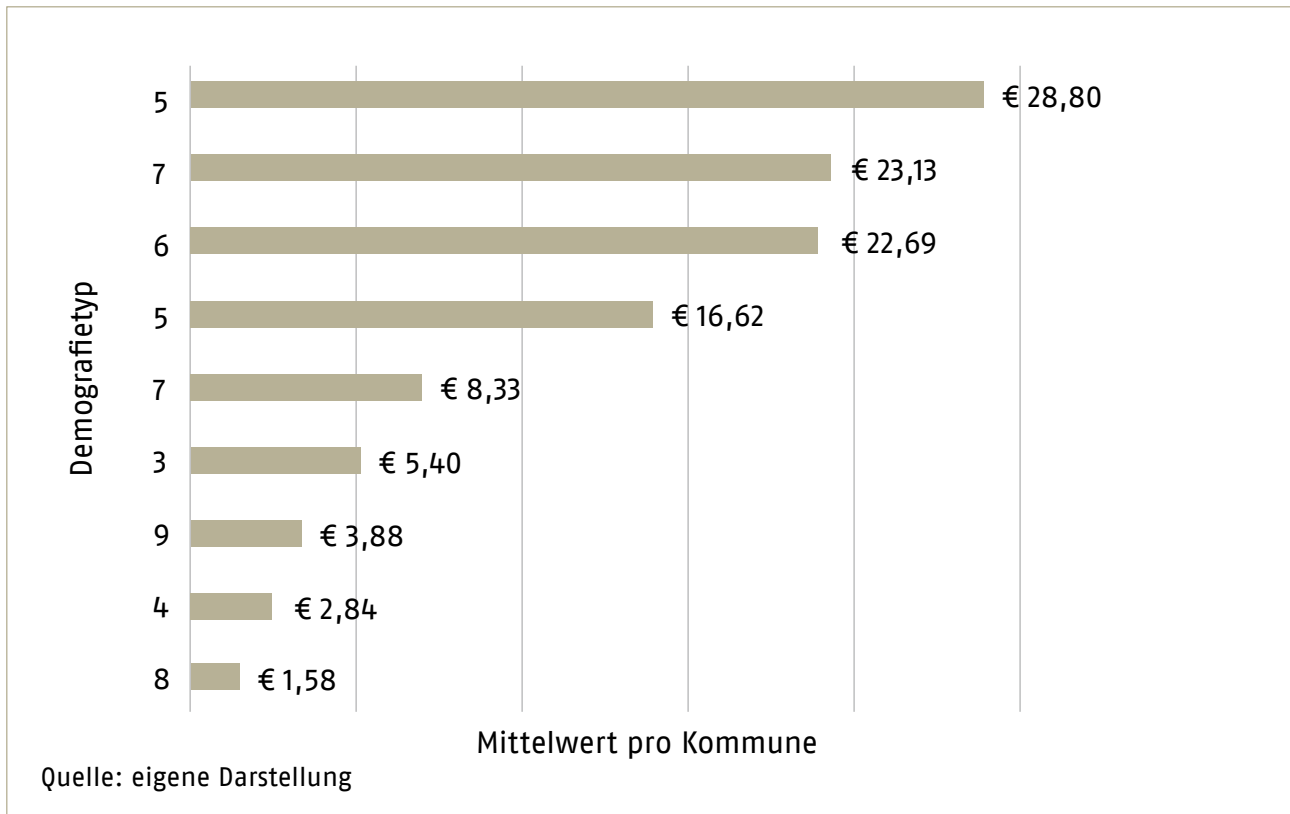
Die beiden thüringischen Städte der Demografietypen 6 und 7, in denen vergleichsweise hohe Aufwendungen für die Altenarbeit getätigt werden, stellen wiederum wichtige Zentren für das Umland dar, das stark ländlich geprägt und von Abwanderung betroffen ist.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden auch die Finanzmittel von zwei Landkrei-

sen, die sich in Thüringen befinden, erhoben. Dort lagen die ermittelten Werte in der besagten Altersklasse im Jahr 2019 unter 2 Euro pro Einwohner/Einwohnerin. Jedoch ist eine gewisse „Aufbruchstimmung“, ausgelöst durch die neuen Förderprogramme des Landes, festzustellen. Im Landkreis Nordhausen wird die Sozialplanung strategisch ausgebaut. Darüber hinaus ist dort der Pflegestützpunkt als wichtige koordinierende und projektbegleitende Anlaufstelle tätig. Das neue Projekt „Agathe“, dank dessen im Bundesland Thüringen ca. 32 Fachstellen und damit pro Kreis 4,5 Stellen geschaffen werden, ist aktuell im Aufbau. Im Rahmen dieses Vorhabens sollen insbesondere ältere Menschen, die von Einsamkeit bedroht sind, aufgesucht und unterstützt werden. Hierzu wurden im Landkreis Nordhausen vier Sozialräume identifiziert, in denen jeweils eine Fachkraft tätig werden soll.

Baden-Württemberg

Diagramm 5: Baden-Württemberg – eingesetzte kommunale Mittel pro Person (60-Jährige und Ältere) im Jahr 2019 nach Demografietypen und Kommune



Baden-Württemberg ist ein Bundesland, das von einem hohen bürgerschaftlichen Engagement gekennzeichnet ist und sich zunehmend quartiersorientiert aufstellt. Dies bestätigte sich auch im Rahmen der die Studie begleitenden Gespräche.

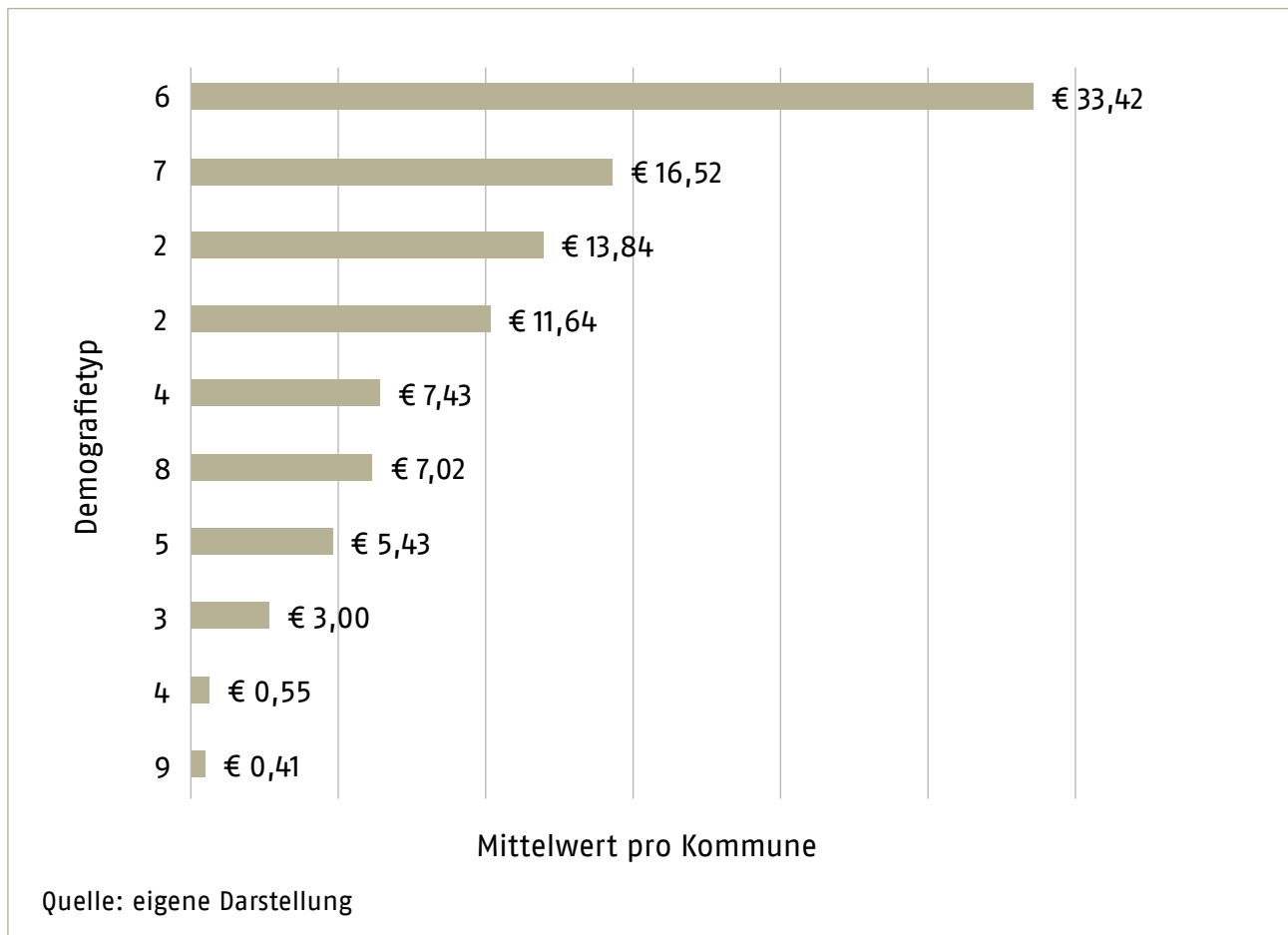
Das erklärt teilweise den Umstand, dass in Baden-Württemberg in einigen kreisangehörigen, einwohnerschwächeren Städten und Gemeinden relativ niedrige Werte bezüglich des Einsatzes kommunaler Mittel für die Altenarbeit zu verzeichnen sind. In diesen Städten sind Stiftungen tätig, die beispielsweise Begegnungsstätten finanzieren, in denen Bürgerinnen und Bürger ein breit gefächertes Angebot vorfinden. Andere Kommunen (K19, K18), die für Pendlerinnen

und Pendler aus nahegelegenen Großstädten aufgrund ihrer Lage als Wohnort attraktiv sind, unterstützen stärker Vereine, ehrenamtliche Initiativen und Bildungsangebote (K19). Einen wichtigen Faktor stellen auch die Informations-, Anlauf- und Vermittlungsstellen in Baden-Württemberg dar, die aber aktuell nicht mehr durch das Land gefördert werden.

Auf Ebene der Landkreise und in den großen Kreisstädten existieren zumeist Altenplanungs- bzw. Koordinierungsstellen, was sich auch in den kommunalen Strukturen, der Konzeptionierung und der Breite der unterstützten Angebotstypen, der Quartiersorientierung und der Durchführung von Gemeinwesenarbeit niederschlägt.

Nordrhein-Westfalen

Diagramm 6: Nordrhein-Westfalen – eingesetzte kommunale Mittel pro Person (60-Jährige und Ältere) im Jahr 2019 nach Demografietypen und Kommune



In Nordrhein-Westfalen sticht unter den befragten Kommunen besonders eine mittelgroße Stadt (K31) hervor, die dem Demografietypp 6 zuzuordnen ist. Dort wurden durch eine über Jahre gewachsene, präventiv ausgerichtete und vernetzende Seniorenarbeit Akzente gesetzt. Auch hier steht die Weiterentwicklung von lebenslagenorientierter Quartiersarbeit und Begegnungsmöglichkeiten zunehmend im Fokus.

In den ruhrgebietsnahen Universitätsstädten hat sich der Fokus in den letzten Jahren stärker auf die stadtteilbezogene Arbeit ver-

schoben, was auch anhand der kommunalen Ausgaben deutlich wird. Wie in den größeren Städten Baden-Württembergs wurde das Spektrum der Tätigkeiten und Angebote der Stadtteil- bzw. Seniorenbüros deutlich erweitert – es umfasst sowohl Gemeinwesenarbeit als auch Seniorenberatung.

In Bezug auf Nordrhein-Westfalen wurden auch mehrere kreisangehörige, mittelgroße Städte in die Erhebung einbezogen. Diesen Städten kommt zum Teil eine regionale Bedeutung für ihr Umland zu. In Reaktion auf strukturelle Veränderungen, die eine stärker-

re Auseinandersetzung mit dem Übergang in den Ruhestand erforderten, wurde in diesen Kommunen die Seniorenarbeit ganz bewusst und planvoll aufgebaut. Die dort ansässigen Seniorenbüros und/oder Koordinationsstellen verfügen über einen breiter angelegten Arbeitsauftrag sowie über ein weit verzweigtes Netzwerk, was auch teilweise anhand des Einsatzes der kommunalen Finanzmittel deutlich wird.

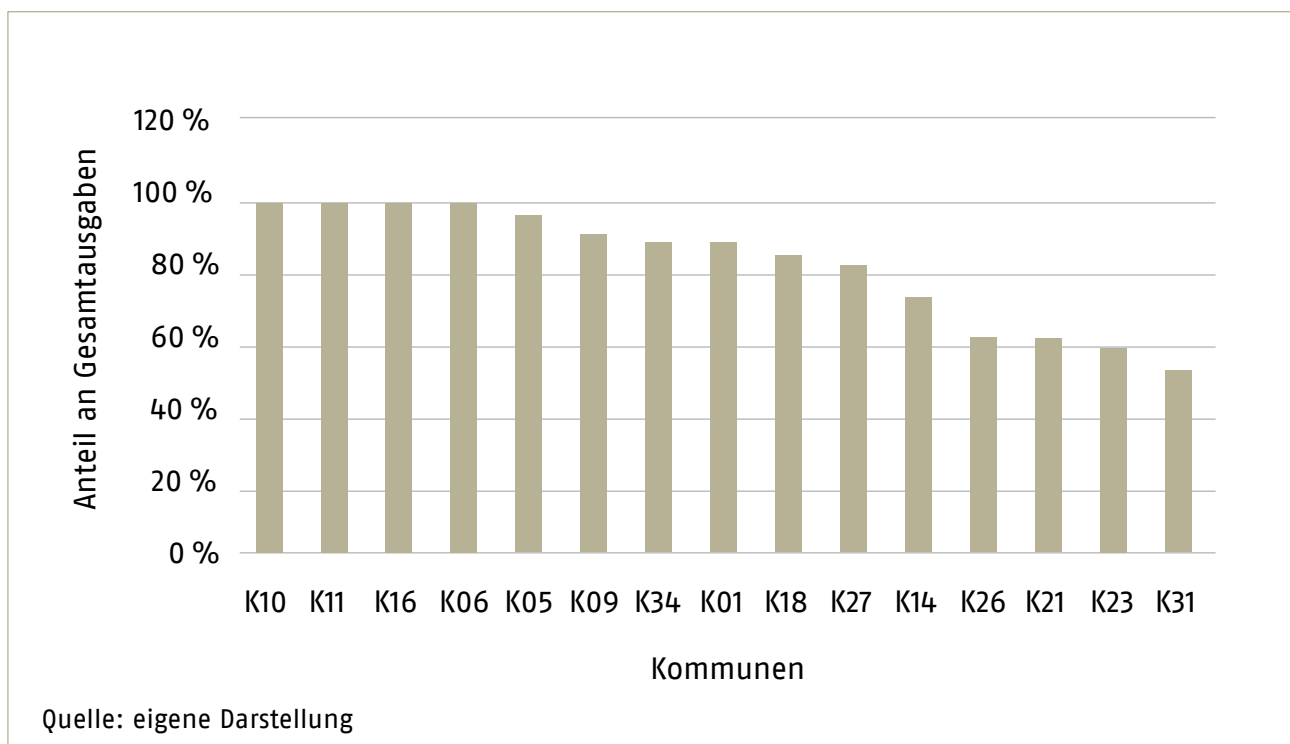
Kommunen im Zustand der Haushaltssicherung sind auf Landes- und Bundesförderungen angewiesen, um den anstehenden Bedarfen entsprechen zu können. In einzelnen Fällen (K33, K29, K23) sind die Kommunen in die strategische Planung des entsprechenden Landkreises eingebunden. Zwei Kommunen (K25, K28) verfügen auch über eine eigenständige systematische Alten(hilfe)-planung. In den weiteren Kommunen ist ein sehr geringer Mitteleinsatz zu verzeichnen.

6. Einsatz der kommunalen Mittel

Hinsichtlich der für die offene Altenarbeit eingesetzten Finanzmittel gilt insbesondere für die kleineren Gemeinden und Kommunen, dass nur wenige Angebote und Maßnahmen finanziert werden.

Schwerpunkt „Begegnung“

Diagramm 7: Anteil der Ausgaben für Begegnungsstätten und -angebote an der Gesamtfinanzierung im Jahr 2019 (n=15)



In 15 Kommunen wurden im Jahr 2019 über 50 % der für die Altenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel für Begegnungsstätten oder für die Ausrichtung von Treffen und Festen für ältere Menschen ausgegeben. In vier Kommunen wurden sogar sämtliche Gelder darin investiert. Und auch in den meisten Kommunen, in denen der Anteil der Aufwendungen für diese Zwecke geringer war, stellten sie einen wesentlichen Faktor dar.

Bezüglich vieler beteiligter Kommunen hätte die Ermittlung des Anteils der Finanzmittel, die an Vereine gingen, die vor allem von älteren Menschen frequentiert werden, eines größeren organisatorischen Aufwands bedurft. Deshalb liegen nur hinsichtlich dreier Kommunen (K32, Ko6, K19) Informationen vor bezüglich der Höhe der für sie eingesetzten Mittel.

In den größeren Kommunen (Typ 6 und 7) sind die Begegnungsstätten, die Bürger- und Stadtteilzentren sowie die Mehrgenerationenhäuser von wesentlicher Bedeutung, weshalb ihnen auch ein größerer Anteil an der Gesamtfinanzierung zukommt. In diesen Kommunen weisen diese Einrichtungen aber zumeist auch eine stärker generationenübergreifende, quartiers- und lebenslagenbezogene Ausrichtung auf. Dies wird besonders in Baden-Württemberg deutlich. Dort werden davon abgesehen viele Bürger- und Quartierstreffe von Stiftungen unterhalten, womit sie im kommunalen Haushalt nicht auftauchen.

In Thüringen bieten die Frauenkommunikationszentren bzw. die ThEKiz (Thüringer Eltern-Kind-Zentren) als sozialraumorientierte Zentren im Einzelfall auch Begegnungsmög-

lichkeiten für ältere Menschen. Im Zuge der im Rahmen dieser Untersuchung geführten Gespräche wurde deutlich, dass es gerade in den ländlichen Regionen oft an geeigneten Räumlichkeiten für Gruppentreffen fehlt. Viele Begegnungsstätten und Treffpunkte mussten in den letzten Jahren schließen, und selbst kleinere Budgets für die Ausgestaltung von Treffen sind nicht vorhanden. Die Angebote werden teilweise ehrenamtlich aufrechterhalten, allerdings scheiden immer mehr Zuständige aus Altersgründen aus. Eine Möglichkeit der Finanzierung bietet das Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“. Aus dessen Etat können die Mittel für sogenannte „Mikroprojekte“ beantragt werden. In den kleineren Kommunen werden entsprechende Anträge zumeist über den Seniorenbeirat und mit Unterstützung der Kommunalverwaltung gestellt.

In den vom demografischen Wandel besonders betroffenen kleineren Kommunen stehen entweder gar keine oder nur auch anders genutzte Räumlichkeiten für Treffen von Seniorinnen und Senioren zur Verfügung. Beispielsweise werden städtische Wohnungsgesellschaften darum gebeten, einen Raum bereitzustellen, oder die Treffen finden in Dorfgemeinschaftshäusern statt. Andernorts gibt es zumindest einen eigenen städtischen Seniorentreff oder es gibt eine Begegnungsstätte, die durch die Kommune finanziert wird. Die Kosten für die Nutzung von Räumlichkeiten bzw. die Finanzierung von Seniorengruppen, -treffen oder -veranstaltungen, die dann von Verbänden und Vereinen durchgeführt werden, bilden einen weiteren Schwerpunkt hinsichtlich der für die Altenarbeit aufgewandten Finanzmittel.

Selbstorganisierte Seniorentreffen oder -initiativen (K29, K28, K26, K31) und besondere Projekte wie der „Rentenkompass“ (K08) oder die „Rentenschmiede“ (Thüringen) wurden einzeln angeführt – sie wurden mit relativ geringen Mitteln bezuschusst. In manchen Kommunen wurden „Seniorentreffen“ finanziert, ohne dass genauer dargelegt wurde, worum es sich dabei handelt. Generationenübergreifende Projekte wurden nur selten gesondert angeführt, vielmehr waren sie beispielsweise Teil von landesgeförderten Projekten (Thüringen) oder von gemeinwesenorientierten Angeboten (Baden-Württemberg).

In einzelnen Fällen wurden Mittagstische angeboten, die entweder im Umfeld von Altentagesstätten als mobiles Angebot (K17) oder im Bürgerzentrum als Cafébetrieb organisiert wurden (K31). Mitunter wurden sie auch von städtischen Pflegeheimen für den Stadtteil mitfinanziert (K14). Eine Kommune (K19) unterstützt darüber hinaus ein mobiles Essensangebot sowie einen Tafelladen, der in hohem Maße (zu 50 %) von älteren Menschen in Anspruch genommen wird. Eine gesonderte Ausweisung dieser Angebote war in vielen Kommunen nicht möglich.

Im Rahmen der Bezuschussung von Verbänden und Vereinen wurde von den Kommunen zumeist nicht erfasst, worin deren Angebot bestand. Es kann sich hinter diesen Posten also Verschiedenstes verbergen, wie beispielsweise Sportangebote für ältere Menschen (K07, K19). Es wurden jedoch selten nennenswerte Finanzmittel an diese Einrichtungen ausgeschüttet (Ausnahmen: K32, K06, K19).

Seniorenberatung und Seniorenbüros

Neben den kommunalen Mitteln für Begegnungsstätten und -angebote kommt den Seniorenbüros oder Seniorenberatungsstellen eine wesentliche Bedeutung in der Gesamtfinanzierung zu. Diese Einrichtungen sind insbesondere in den mittelgroßen und größeren Städten zu finden, und sie weisen sehr unterschiedliche Profile und Organisationsformen auf.

Während in Thüringen hauptamtliche Seniorenbüros und Seniorenberatungsstellen überwiegend auf Kreisebene zu finden sind und von hier aus finanziert werden, gibt es in Nordrhein-Westfalen eine Reihe von hauptamtlich geführten Seniorenbüros und Seniorenberatungsstellen, die sich hinsichtlich ihres Aufgabengebiets unterscheiden (vgl. Forschungsgesellschaft für Gerontologie: Evaluation der Organisationsformen und Leistungsbereiche der Seniorenbüros in Nordrhein-Westfalen, Dortmund 2019). Von den einbezogenen Kommunen aus Nordrhein-Westfalen verfügen alle bis auf drei über eine eigene Seniorenberatungsstelle oder über ein Seniorenbüro. In drei mittelgroßen Städten entfallen ca. 80 % (K30) bzw. ca. 50 % (K29, K33) der Gesamtausgaben der Kommune für die Altenarbeit auf diese Posten. In zwei weiteren mittelgroßen Städten sind es ca. 25 % (K25) bzw. 15 % (K26).

In vier weiteren NRW-Kommunen ist die Aufgabenstruktur der Seniorenbüros bzw. -beratungsstellen erheblich weiter gefasst. Das Spektrum umfasst koordinierende Tätigkeiten (K31, K28, K32), die Projektbegleitung und planerische Aufgaben (K31, K28) sowie

anlassbezogene und/oder präventive Hausbesuche (K31, K25, K28). In den größeren Kommunen besteht auch eine stadtteilorientierte Ausrichtung der Seniorenbüros.

In Baden-Württemberg verfolgen die Seniorenbüros und die allgemeine soziale Beratung inklusive des Pflegestützpunktes ebenso einen sozialraumorientierten Ansatz, der durch die Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit mitgetragen wird (das gilt insbesondere für die Kommunen K20 und K22). Hier, wie auch in anderen Städten, sind Seniorenbüros und Anlaufstellen für Seniorinnen und Senioren entstanden, in deren Umfeld Netzwerkarbeit geleistet wird. Darüber hinaus werden von diesen Stellen das bürgerschaftliche Engagement und das Ehrenamt aktiv unterstützt. In den kleineren kreisangehörigen Kommunen werden die Beratungsleistungen hingegen stärker auf Kreisebene finanziert, wobei es sich aber zum überwiegenden Teil um Pflegeberatung handelt. Im Jahr 2019 wurden die Pflegestützpunkte noch teilweise als IAV-Stellen (Informations-, Anlauf- und Vermittlungsstelle) finanziell unterstützt (K19).

Nur von wenigen Kommunen wurde der Angebotsbereich der „Nachbarschaftshilfe“ gesondert angegeben (K 17, K24, K23, K26, K19). Oft wird die Nachbarschaftshilfe an anderen Posten wie der „Stadtteilarbeit oder Gemeinwesenarbeit“ sowie dem „bürgerschaftlichen Engagement“ oder der „präventiven Altenhilfe“ (K15) zugeschlagen. Zum Teil wird dieser Bereich stärker von anderen regionalen Trägern abgedeckt (beispielsweise durch Verbände und Kirchengemeinden).

In vielen Kommunen Nordrhein-Westfalens wird als Zeichen der Anerkennung für ehrenamtlich erbrachte Leistungen die sogenannte

„Ehrenamtskarte“ ausgestellt, die von den Kommunen mitfinanziert wird. In Einzelfällen wird die Anerkennung auch in anderer Form zum Ausdruck gebracht, wobei die Kommunen einen finanziellen Beitrag leisten (siehe K19). Die wenigsten Kommunen konnten darüber Auskunft geben, wie hoch der Anteil der älteren Menschen unter den Nutzerinnen und Nutzern örtlicher Freiwilligenagenturen ist. Die Berechnung der Mittel, die im Jahr 2019 für die ehrenamtliche Arbeit älterer Menschen aufgewandt wurden, wurde dadurch erheblich erschwert.

Darüber hinaus fällt die finanzielle Unterstützung der Kommunen für die selbstorganisierten Seniorengruppen äußerst gering aus. Gerade in den kleineren Städten und Gemeinden werden vor allem Vereine gefördert, und diese lassen nur selten eine aktivierende Seniorenarbeit erkennen.

In vielen kleineren Gemeinden und Städten gelten die ehrenamtlich tätigen Seniorenbearbeiter als Anlaufstellen für ratsuchende Seniorinnen und Senioren. Zum Teil gibt es auch entsprechende Beauftragte, die entweder ehrenamtlich tätig sind oder die in der Stadt- oder Kreisverwaltung angestellt sind (Beispiele dafür sind Ko8, Ko7, Ko3, K15, K26).

Weitere Beratungsschwerpunkte

Die Wohnberatung wird in den größeren Städten (K22, K31) unter anderem durch die Kommune finanziert. In Nordrhein-Westfalen werden die Gelder oftmals von den Landkreisen unter Rückgriff auf Landes- und Pflegekassenzuschüsse zur Verfügung gestellt. In einzelnen Fällen wird die Wohnberatung auch ehrenamtlich geleistet oder sie ist eine Teilleistung der Pflegestützpunkte.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde festgestellt, dass einige Kommunen Zuschüsse für soziale Arbeit an Verbände weitergeben, ohne dass bekannt ist, wofür diese Mittel tatsächlich eingesetzt werden. Es ist also unklar, ob die Gelder für die Altenarbeit aufgewandt werden, und es findet diesbezüglich auch keinerlei Monitoring statt. Um die entsprechenden Informationen einzuholen, wurden exemplarisch Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Organisationen geführt, auf deren Grundlage dann die entsprechenden Werte ermittelt wurden. Die Fragen bezogen sich unter anderem auf die allgemeine soziale Beratung, die Schuldnerberatung, die Selbsthilfegruppen oder auf Bewegungsangebote.

Bei den Kommunen wurde gezielt nach verschiedenen Arten von Beratungsstellen gefragt, deren Kundschaft zu einem erheblichen Teil aus älteren Menschen besteht (Verbraucherberatung, Schuldnerberatung, Selbsthilfekontaktstellen, Schwerbehindertenberatungsstellen u. a.). Es konnten jedoch nur in geringem Maß finanzielle Mittel diesem Posten zugeordnet werden. Eine Ausnahme ist die Kommune K31, die für die einzelnen Beratungsstellen entsprechende Finanzierungsstellen benennen konnte.

In Einzelfällen wurde auf die aufsuchende Beratung verwiesen, im Zuge derer die sogenannte „verschämte Altersarmut“ aufgedeckt werden kann. In diesem Sinn wurde beispielsweise in Thüringen im Rahmen der Verfolgung einer Armutspräventionsstrategie das Projekt „Agathe“ entwickelt, das dabei helfen soll, materielle und immaterielle Unterstützungsbedarfe zu identifizieren. Auch in anderen Kommunen, die an der Studie beteiligt waren, und in denen prä-

ventive und/oder aufsuchende Arbeit geleistet wird, wurden die zunehmenden Bedarfe sowohl in Bezug auf die materielle Not als auch hinsichtlich der Vereinsamung im Alter offenbar, die durch die Corona-Pandemie oftmals noch verstärkt wurden.

Seniorenbeiräte und Seniorenbeauftragte, weitere Beteiligungsformate

In Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen haben die Landesgesetze zur Einführung von Seniorenbeiräten und/oder Seniorenbeauftragten (MitwG M-V und ThürSenMitwBetG) die Einrichtung dieser Beteiligungsformate befördert. Die Beiräte/Beauftragten werden in unterschiedlicher Weise von der Stadtverwaltung oder dem Landratsamt unterstützt. So gibt es teilweise Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner oder eine Geschäftsführung für den Seniorenrat/-beirat in den Stadtverwaltungen.

Auch in den anderen Bundesländern existieren Seniorenbeiräte und Kreisseniorerbeiräte, die mit einem unterschiedlich hohen Budget (100 bis 2.500 Euro und bis zu 7.200 Euro in Großstädten) ausgestattet oder ohne einen finanziellen Beitrag von Seiten der Kommune tätig sind und die teilweise von hauptamtlichen Verwaltungsangestellten betreut werden. In Einzelfällen wurde diesbezüglich angegeben, dass zwischen einem Viertel und der Gesamtheit der Kosten für die Verwaltungsstelle von den Kommunen finanziert wurden.

Ebenso unterschiedlich werden die Funktionen des/der Seniorenbeauftragten wahrgenommen und finanziell unterstützt. Zum Teil handelt es sich hierbei um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung

(K14, K07, K15), zumeist wird diese Funktion jedoch ehrenamtlich ausgeübt (z. B. K26, K34, K13).

Besondere Formen der Beteiligung sind beispielsweise die Ausübung von Funktionen im Rahmen des Mehrgenerationen-, des Familien- oder des Sozialbeirats. In Baden-Württemberg werden unter dem Stichwort „Bürgerbeteiligung“ an vielen Orten themenspezifische Bürgerforen veranstaltet. Darüber hinaus wurden auch digitale Beteiligungsformate ins Leben gerufen, von denen manche einen hohen Anteil älterer Menschen unter den aktiven Nutzerinnen und Nutzern zu verzeichnen haben (dieser beträgt beispielsweise jeweils 60 % in der Kommune K23 bei den allgemeinen Bürgerforen und in K21 bei den digitalen Formaten).

Bildung, Kultur und Freizeit

In allen Kommunen wurde nach Bildungsangeboten für die Zielgruppe der 60-Jährigen und Älteren gefragt. Zwar gibt es an fast allen Orten Angebote der Volkshochschule und anderer Bildungsanbieter, jedoch werden deren Kurse und die weiteren Angebote entweder nicht mit kommunalen Zuschüssen gefördert oder die anteiligen Kosten für Räumlichkeiten und Personal wurden als zu umfassend bewertet, um sie ermitteln zu können. Deswegen mussten auf Grundlage von Informationen, die von einigen Anbieterinnen und Anbietern stammen, eigene Berechnungen zur Schätzung des Anteils der 60-Jährigen und Älteren am Kurspublikum des Jahres 2019 angestellt werden. Nur in wenigen Fällen (K08, K19, K17, K32, K26, K14) konnten relevante Finanzierungsanteile der Kommunen ermittelt werden. Hervorzuhe-

ben ist diesbezüglich eine Großstadt (K08), in der über die VHS viele aktivierende Angebote und Veranstaltungen für Seniorinnen und Senioren realisiert werden, die durch die Kommune mitfinanziert werden.

Ansonsten wurden von Seiten der Kommunen in Einzelfällen Fortbildungen für Ehrenamtliche angeführt (bspw. K21, K19). Allerdings zeigt sich auch im Hinblick auf diese Maßnahmen, dass Kommunen hier nur geringe Mittel einsetzen.

Was die Finanzierung verschiedener Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebote betrifft, so werden die dadurch entstehenden Kosten teilweise durch kommunale Zuschüsse abgedeckt, die an Vereine gehen (z. B. in K19) oder die in Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit sowie in Begegnungszentren und Mehrgenerationenhäuser investiert werden. Diese Angebote werden deshalb teilweise nicht explizit angeführt. Als besonderes Kulturangebot taucht an zwei Stellen das Senioren- bzw. Mehrgenerationentheater auf (K29, K24).

Mobilität

Nach besonderen mobilitätsunterstützenden Maßnahmen wurde ebenfalls gefragt. In den Angaben bezüglich der kommunalen Finanzierung der Altenarbeit tauchen diese so gut wie nicht auf. Eine Ausnahme stellt ein ehrenamtlicher Fahrdienst dar, der sowohl von der Kommune, in der er angeboten wird, als auch von verschiedenen Stiftungen unterstützt wird (K19).

Der Bürgerbus wurde insbesondere im ländlichen Bereich in den letzten Jahren ausgebaut. Hinsichtlich der in diese Untersuchung

einbezogenen Kommunen lässt sich jedoch feststellen, dass dieses Angebot nur in geringem Maße genutzt wird.

Im Landkreis Nordhausen (Thüringen) wurde von der Einrichtung eines sogenannten „Bürgerautos“ in einer kreisangehörigen Kommune berichtet. Dieser auch „Dorf-auto“ genannte Fahrdienst wird von der Gemeindeverwaltung organisiert, er gilt als sehr verlässlich und wird überaus geschätzt. Die ehrenamtlichen Fahrerinnen und Fahrer bieten Tür-zu-Tür-Transporte an. Sie sind in der Gemeinde weithin bekannt, sodass diese Transportmöglichkeit insbesondere von älteren Menschen gerne in Anspruch genommen wird.

In Mecklenburg-Vorpommern besteht mit dem „Bürgerbus“ des Elli e.V. (Nachbarschaftsfahrdienst im Elde-Quellgebiet/ Bollewick) ein ähnliches Angebot, das gut angenommen wird. Bezüglich weiterer Nachbarschaftsfahrdienste wird angemerkt, dass sie weniger frequentiert werden (K33). So wurden vor allem in Baden-Württemberg, aber auch in Nordrhein-Westfalen (K28) ähnliche Fahrdienste erprobt, wie etwa die „Mitfahrbank“ (das „Mitfahrbänkele“), jedoch konnten sich diese nicht dauerhaft etablieren.

Weitere Angebote wie das kostenlose Ticket für die Innenstadt (K23) wurden wieder eingestellt, da der Kommune die Kosten zu hoch erschienen.

7. Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge von Seiten der Verwaltung und der Seniorenbeiräte

Verschiedene Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Kommunen (in der Verwaltung und in den Seniorenbeiräten) wurden im Rahmen persönlicher Telefoninterviews nach Verbesserungsvorschlägen hinsichtlich der kommunalen Altenarbeit befragt. Die folgenden Aussagen stammen von 14 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kommunalen Verwaltungen (inkl. 2 Kreisen), von fünf Mitgliedern von Seniorenbeiräten sowie von zwei Mitarbeiterinnen von Mehrgenerationenhäusern. Zwar sind deren Stellungnahmen nicht repräsentativ, jedoch werden darin Bedarfe formuliert, die auch in anderen Studien benannt werden. Insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreisverwaltungen sehen die Notwendigkeit, ein Alten(hilfe-)strukturgesetz auf den Weg zu bringen und Finanzierungsmöglichkeiten für eine verstärkte Koordinierung der verschiedenen Angebote im Bereich der Altenarbeit sowie für eine nachhaltige Sozialraumorientierung zu schaffen. Darüber hinaus wurden im Rahmen dieser Interviews fünf weitere Themenkomplexe angesprochen:

Qualitative Aufwertung und Weiterentwicklung der bestehenden Angebote

Aufgrund von strukturellen Veränderungen innerhalb der Zielgruppe der älteren Menschen bedarf es einer qualitativen Aufwertung und Weiterentwicklung der bestehenden Angebote (K15, K21, K19). So entspricht eine stärkere Projektorientierung eher den dynamischen Entwicklungen als eine feste

Angebotsstruktur (K21). Auch herrscht die Meinung vor, dass die bestehenden Beteiligungsinstrumente ältere Menschen nicht mehr ansprechen (K11). Viele Ältere werden daher „nicht gehört“ (K01) – sie müssen auf andere Art und Weise erreicht werden. Angesichts der bestehenden Sparzwänge, die gerade Kommunen in der Haushaltssicherung bzw. solche mit geringen Steuereinnahmen betreffen, besteht jedoch kaum Handlungsspielraum für eine Weiterentwicklung der gegenwärtigen Angebote (K30).

Zunehmende Vereinsamung und der Bedarf an niedrigschwelligen Zugängen und Angeboten

Nicht nur im Bundesland Thüringen, sondern auch an vielen anderen Orten sind die Themen „Vereinsamung“ und „Altersarmut“ (K15) relevant. Es bedarf niedrigschwelliger Angebote im Bereich der Altenarbeit und den älteren Menschen müssen konkrete Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zur Verfügung stehen (K26, K15). Hierzu gehören auch der Erhalt und die Erweiterung von Seniorentreffs und die Bereitstellung von angemessenen Räumlichkeiten, damit insbesondere in ländlichen Regionen Seniorinnen und Senioren in der Nähe ihres Wohnortes Kontakte knüpfen können (K13 und Kreis Nordhausen). Bisher wurden viele Begegnungsstätten mit ehrenamtlichem Engagement betrieben. Wenn die Menschen, welche die Leitung dieser Orte übernommen haben, aus Altersgründen ausscheiden, fallen diese Angebote weg, da sich keine Nachfolgerinnen und Nachfolger finden. Diesbezüglich müssen also neue Modelle erarbeitet werden. Denn es bedarf dringend leicht zugänglicher Anlaufstellen, um möglichst viele Menschen einbinden und soziale Netzwerke aufbauen zu können (K01).

Verzahnung mit dem Gesundheitsbereich

Die präventiven Hausbesuche, die Seniorinnen und Senioren zum Teil im Rahmen von Modellprojekten abgestattet werden, sollten verstetigt werden (K31, K30). Sie können der gesundheitlichen Vorsorge dienen. Gleichzeitig wird anhand von kleineren Gesundheitsprojekten, mit denen beispielsweise gesunde Ernährung gefördert wird oder Bewegungsangebote gemacht werden, offenbar, dass mit ihnen die Motivation zum Aufbau von Kontakten gesteigert werden kann (K30).

Eine Kommune hat die Sicherung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Bereich als bedeutendes Aufgabenfeld erkannt und sich mittels professioneller Unterstützung auf den Weg gemacht, diesbezüglich neue Modelle zu erproben (K19).

Fehlende Koordinationsstellen und die Entfernung zu Altenplanungsstellen

Gerade in den größeren Städten in den östlichen Bundesländern sowie in den Landkreisen wird das Fehlen von Koordinationsstellen bemängelt (z. B. Ko8). Teilweise wird die Entfernung zwischen den bestehenden Altenplanungsstellen in den Landratsämtern und den kreisangehörigen Gemeinden und Städten als zu groß erachtet. Es besteht der allgemeine Wunsch nach einem intensiveren Kontakt und Austausch (K10) und es wird die Einrichtung von Runden Tischen vor Ort angeregt (K17). Doch „gute Vernetzung und Begleitung von Ehrenamt kosten auch Geld“, so eine zentrale Aussage einer Mitarbeiterin einer Koordinationsstelle.

Stärkere Quartiersorientierung und Wohnortnähe

In Baden-Württemberg schlägt sich der Quartiersgedanke zunehmend in den vom Land geförderten Strukturen nieder. Im Rahmen der Altenarbeit vor Ort wird dieser Ansatz auf sehr unterschiedliche Weise verfolgt. Abgeschlossene Landesprojekte in Nordrhein-Westfalen wie etwa die „Altengerechte Quartiersentwicklung“ konnten nur selten in nachhaltige Strukturen überführt werden. Quartiersbezogene Ansätze in Verbindung mit einer verlässlichen und dauerhaften Grundausstattung (Räumlichkeiten, Personalstelle, Budget für Angebote) werden allerdings als sinnvoll erachtet (K01, K30, K15).

Handlungsfeldbezogene Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der verschiedenen Handlungsfelder (Begegnung, Wohnen, Wohnumfeld, Mobilität, Bildungs- und Kulturangebote) wurden im Rahmen der Interviews weitere Vorschläge unterbreitet:

Bereitstellung von Räumlichkeiten

Für viele Angebote fehlt es an geeigneten Räumlichkeiten (etwa für Gruppentreffen) sowie auch an Anlaufstellen vor Ort (K26).

Wohnungen für Seniorinnen und Senioren/ alternative Wohnformen

In vielen Kommunen besteht Bedarf an bezahlbaren seniorengerechten bzw. barrierefreien Wohnungen. Ebenso fehlen neue Wohnformen, dank derer Versorgungssicherheit hergestellt werden kann und sich zusätzliche Möglichkeiten zum Knüpfen von Kontakten ergeben können (z. B. K13, K17, K21, K34).

Barrierefreiheit im Wohnumfeld

Der barrierefreie Zugang – z. B. zu verschiedenen Ämtern – ist nicht gegeben und Gehwege sind ebenso oftmals voller Hindernisse. Letzteres wird insbesondere von Seniorenbeiräten sowie im Rahmen von Seniorenbefragungen immer wieder thematisiert (K03, K34).

Mobilität

Der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs (K23) gerade in ländlichen Regionen (K02) und die Einrichtung von kommunalen Fahrdiensten (K13, K28, K33) wird angemahnt, auch damit Seniorinnen und Senioren die Praxen von Fachärztinnen und Fachärzten besser erreichen können.

Kulturelle Angebote

Nur in einem Fall (K33) wurde unter Bezugnahme auf eine Befragung von Seniorinnen und Senioren die Ausweitung kultureller Angebote als notwendig erachtet.

Bildungsangebote

Gerade in einer Kommune, in der zahlreiche Bildungsangebote für Seniorinnen und Senioren finanziert werden, wurde vom Seniorenbeirat der Wunsch nach noch weiteren Bildungsangeboten formuliert (K08). Einige Beiräte sehen auch die Notwendigkeit, sich stärker mit Digitalisierung zu beschäftigen und die entsprechenden Angebote auszubauen (K26).

8. Empfehlungen für eine kommunal finanzierte Altenarbeit

Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen in den Bundesländern sowie in den einzelnen Städten und Gemeinden können im Rahmen der hier ausgesprochenen Empfehlungen keine konkreten Zahlen genannt werden. Dessen ungeachtet werden nun vier Aspekte aufgegriffen, die für eine systematische Weiterentwicklung der kommunalen Seniorenplanung und -arbeit relevant sind.

Erstens: Auf Ebene der kreisfreien Städte und der Kreise sowie in größeren Städten sollten – wie das im Siebten Altenbericht empfohlen wird – eine Altenberichterstattung und -planung sowie koordinierende Stellen eingerichtet werden. Nur so kann eine systematische und sich dynamisch weiterentwickelnde (integrierte) Sozialplanung entstehen. In Thüringen und Baden-Württemberg wurde dieser Weg bereits eingeschlagen.

Dabei sollte keine Konkurrenz zwischen den verschiedenen Zielgruppen mit ihren unterschiedlichen Lebenslagen aufkommen (beispielsweise Pflegebedarfe/Pflegeplanung versus präventive Seniorenarbeit). Vielmehr sollten sämtliche begründete Bedarfe Beachtung finden. Zusätzlich wäre eine stärkere Verzahnung der Altenarbeit mit anderen Fachbereichen wünschenswert, wie etwa mit der Stadt- und Ortsentwicklung, mit der Mobilitätsplanung und mit dem Gesundheitswesen. Auch eine Verschränkung mit dem bürgerschaftlichen Engagement und dem Freizeit-, Kultur- und Bildungsbereich wäre sinnvoll.

Zweitens: Es sollte eine quartiers- bzw. ortsnaher Grundausstattung zur Verfügung gestellt werden. Diese umfasst eine Anlaufstelle, passende Räumlichkeiten (deren Beschaffenheit von der Größe des Ortsteils oder Quartiers abhängig gemacht werden soll) sowie ein angemessenes Budget für die Gestaltung von Angeboten für Seniorinnen und Senioren.

Drittens: Es bedarf einer sozialräumlichen Ausrichtung der Angebote im Feld der Altenarbeit. Dafür muss vor Ort bekannt sein, welche Bedarfe vorrangig sind. Nur so kann eine entsprechende individuelle Planung vorgenommen werden, die z. B. präventive Hausbesuche, den Aufbau sozialer Netzwerke sowie die Organisation von Treffen und/oder deren Förderung umfassen kann. Dazu müssen wohnortnahe Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden und die Bedarfe müssen vor Ort erfasst werden, um sie im Anschluss in gebündelter Form an die zuständigen regionalen Stellen weiterzugeben. Insbesondere in ländlichen Regionen und in Gegenden, in denen vermehrt sozial schwache Gruppen wohnhaft sind, bedarf es einer stärkeren Unterstützung und des Einsatzes entsprechender Landes- und Bundesmittel.

Viertens: Es gibt Aufgabenbereiche, die bisher nur in geringem Maße Berücksichtigung fanden. Dazu zählt die Entwicklung neuer Angebote, die auf unterschiedliche ältere Zielgruppen zugeschnitten sind. Diese können z. B. der Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements dienen oder es kann sich dabei um Bildungsangebote handeln, die dem Aufbau von Kompetenzen im Umgang mit Medien/der Digitalisierung dienen. Derlei Anstrengungen sollten intensiviert werden und nicht länger in anderen Handlungsfeldern aufgehen.

Literatur

Bertelsmann Stiftung: Kommunale Demografietypen 2020. Zugriff unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/wegweiser-kommunede/projektnachrichten/neue-demographietypisierung-1>, zuletzt am 14.10.2021.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Siebter Altenbericht. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. 2. Auflage. Berlin, 09/2017. Zugriff unter https://www.siebter-altenbericht.de/fileadmin/altenbericht/pdf/Der_Siebte_Altenbericht.pdf, zuletzt am 14.10.2021.

Denise Anton und Ann-Kristin Reher: G.I.B. NRW Kurzbericht 2/2021: Ergebnisbericht – Repräsentative Befragung zur Situation der Sozialplanung in Kommunen 2020, Kommunale Sozialplanung in NRW. Zugriff unter <https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/kommunale-sozialplanung-in-nrw-ergebnisbericht-repraesentative-befragung-zur-situation-der-sozialplanung-in-kommunen-2020>, zuletzt am 18.10.2021.

Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V.: Evaluation der Organisationsformen und Leistungsbereiche der Seniorenbüros in Nordrhein-Westfalen. Dortmund, September 2019. Zugriff unter: http://www.ffg.tu-dortmund.de/cms/de/Projekte/Seniorenpolitik__kommunale_Beratung_und_Planung/Evaluation_der_Organisationsformen_Seniorenbueros/Evaluation-Seniorenbueros-NRW_Abschlussbericht.pdf, zuletzt am 18.10.2021.

Mecklenburg-Vorpommern

Gesetz zur Stärkung der Mitwirkung der Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben in Mecklenburg-Vorpommern (Seniorenmitwirkungsgesetz M-V – Sen-MitwG M-V), 2010.

Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung: Nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität von Seniorinnen und Senioren. Schwerin 2019. Zugriff unter <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/sm/Soziales/Senioren/Seniorenpolitische-Gesamtkonzepte/?id=19064&processor=veroeff>, zuletzt am 18.10.2021.

Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung: Seniorenpolitik in Mecklenburg-Vorpommern. Zugriff unter <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/sm/Soziales/Senioren/>, zuletzt am 18.10.2021.

Thüringen

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie: Landesprogramm Solidarisches Zusammenleben der Generationen. Zugriff unter <https://www.lsz-thueringen.de>, zuletzt am 18.10.2021.

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie: Armutspräventionsrichtlinie. Zugriff unter <https://www.esf-thueringen.de/bibliothek/richtlinien/armutspraeventionsrichtlinie/>, zuletzt am 18.10.2021.

Thüringer Ehrenamtsstiftung: <https://www.thueringer-ehrenamtsstiftung.de>.

Thüringer Gesetz zur Stärkung der Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte von Senioren (ThürSenMitwBetG), 2019. Zugriff unter <https://www.landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-SenMitwGTH2019rahmen>, zuletzt am 18.10.2021.

Baden-Württemberg

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration: Quartier 2030 – Gemeinsam. Gestalten. Zugriff unter https://www.quartier2030-bw.de/quartier_2030/strategie/___Strategie.html, zuletzt am 18.10.2021.

Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen:

Selbstbestimmt Leben – Gemeinsam Teilhabe ermöglichen. 2. Landesförderplan „Alter und Pflege“ (2. LFP) des Landes Nordrhein-Westfalen 2018 – 2023. Zugriff unter https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/pflege_landesfoerderplan_2018.pdf, zuletzt am 18.10.2021.

Anhang

Raster zur Erfassung der eingesetzten Haushaltsmittel der Kommune im Jahr 2019

Datum _____

Kommune _____

Ansprechpartner/in _____

Gesamter Umfang an Haushaltsmitteln für die Altenarbeit im Jahr 2019: (ausgenommen sind die Bereiche Pflege und Gesundheit)

Dies umfasst die Kosten für

- Seniorenplanung (z. B. Einrichtung einer Stelle der Kommune, Personal- und Sachkosten, Workshops, Sozialplanung mit konkretem Anteil der Altenplanung in Prozent)
- Seniorenberatung
- bürgerschaftliches Engagement von Seniorinnen und Senioren
- Seniorenbüro
- Begegnungen von Seniorinnen und Senioren, Freizeit-, Bildungs- und Kulturangebote
- generationenübergreifende Angebote und Projekte
- Partizipation: Seniorenbeirat, Workshops etc.
- besondere Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (Internet, Broschüren, Messen)

Hilfreich sind weiterhin Angaben zu:

Bevölkerungsstand im Jahr 2019 _____

Anzahl der 65-Jährigen und Älteren im Jahr 2019 _____

Anzahl der 60-Jährigen und Älteren im Jahr 2019 _____

Welche Strukturen der Altenarbeit gibt es in der Kommune?

Aufgabe/Angebot	Beschreibung	Personal- kosten	Sach- kosten	Gesamt- kosten
Sozialplanung (Anteil Altenplanung) / Altenplanung				
Seniorenberatung				
Wohnberatung (Anteil Ältere in %)				
Weitere zielgrup- pen-spezifische Beratung (z. B. Verbraucherbera- tung mit %-Anteil an Älteren)				
Hausbesuche				
Seniorenbüro				
Bürgerschaftliches Engagement von und für Seniorin- nen und Senioren				
Nachbarschafts- hilfe				
Fortbildungs- angebote für Hauptamtliche				
Fortbildungs- angebote für Ehrenamtliche				
Besondere Formen der Anerkennung				

Aufgabe/Angebot	Beschreibung	Personal- kosten	Sach- kosten	Gesamt- kosten
Begegnungen von Seniorinnen und Senioren				
z.B. Senioren- begegnungsstätten				
Mehrgenerationen- haus (Anteil Ältere?)				
Seniorentreffen/- kreise				
Nachbarschafts- gruppen				
Soziale Netzwerke/ -arbeit/				
Interessengruppen/ Initiativen				
Freizeit- und Kulturangebote				
Unterstützung von Vereinen (mit hohem Anteil an Älteren)				
Bildungsangebote für Seniorinnen und Senioren (VHS Anteil älterer Menschen an Gesamtteilneh- menden und damit an Zuschüssen)				
Spezifische Mobilitätsangebote für Ältere				

Aufgabe/Angebot	Beschreibung	Personal- kosten	Sach- kosten	Gesamt- kosten
Essensangebote				
Generationen- übergreifende Angebote/ Projekte im Jahr 2019				
Selbsthilfegruppen (überwiegend von Älteren genutzt)				
Seniorenbeirat				
Senioren- beauftragte/ Senioren- beauftragter				
Projektgruppen/ Workshops				
Beauftragung externer Fachbe- raterinnen und Fachberater				
Besondere Informations- u. Öffentlichkeits- arbeit				
Gesamtkosten				

Über die BAGSO

Die BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen vertritt die Interessen der älteren Generationen in Deutschland. Sie setzt sich für ein aktives, selbstbestimmtes und möglichst gesundes Älterwerden in sozialer Sicherheit ein. Sie fördert ein differenziertes Bild vom Alter, das die vielfältigen Chancen eines längeren Lebens ebenso einschließt wie Zeiten der Verletzlichkeit und Pflegebedürftigkeit.

In der BAGSO sind rund 125 Vereine und Verbände der Zivilgesellschaft zusammengeschlossen, die von älteren Menschen getragen werden oder die sich für die Belange Älterer engagieren. Die BAGSO tritt gegenüber Politik, Gesellschaft und Wirtschaft für Rahmenbedingungen ein, die ein gutes und würdevolles Leben im Alter ermöglichen – in Deutschland, in Europa und weltweit.

In wichtigen Politikfeldern setzt die BAGSO Themen auf die politische Tagesordnung, die für die Lebensqualität älterer Menschen relevant sind. Sie benennt die Anforderungen für ein besseres Leben im Alter und gibt Anstöße für politisches Handeln in Bund, Ländern und Kommunen.

Herausgeber

BAGSO –
Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.
Noeggerathstr. 49
53111 Bonn
Telefon 0228 / 24 99 93 0
kontakt@bagso.de
www.bagso.de

Autorin

Jutta Stratmann
fastra – Fachberatung für
Sozialplanung und Bürgerengagement
Gießereistr. 16
44289 Dortmund
www.fastra.de

Lektorat

Dr. Klaus Bock, Berlin

Grafikdesign

Nadine Valeska Kreuder, Bonn
www.nadine-kreuder.com

Druck

Kern GmbH

Bonn, November 2021

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

