

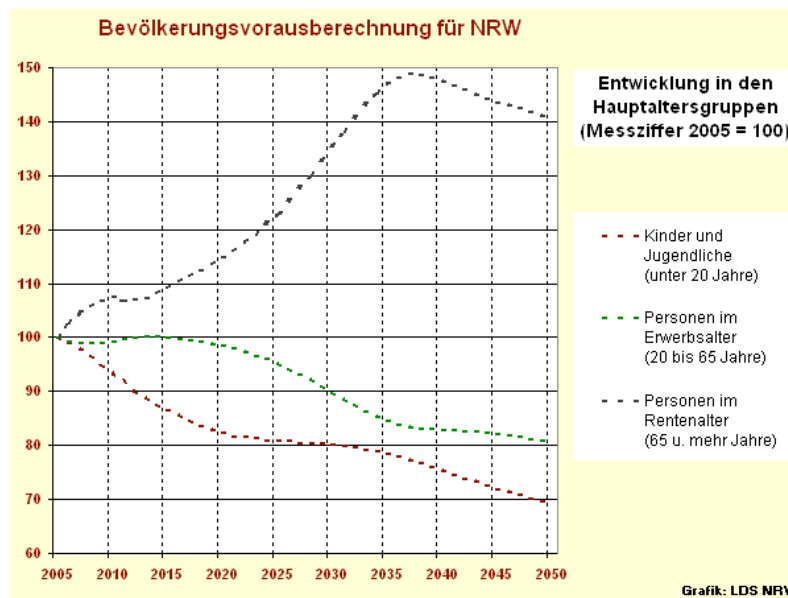
Zum Stand der Dinge – Wohnortnahe Dienstleistungen – Bedarfe, Realität und Perspektiven

**Jutta Stratmann, fastra Fachberatung für Sozialplanung
und Bürgerengagement, Dortmund**



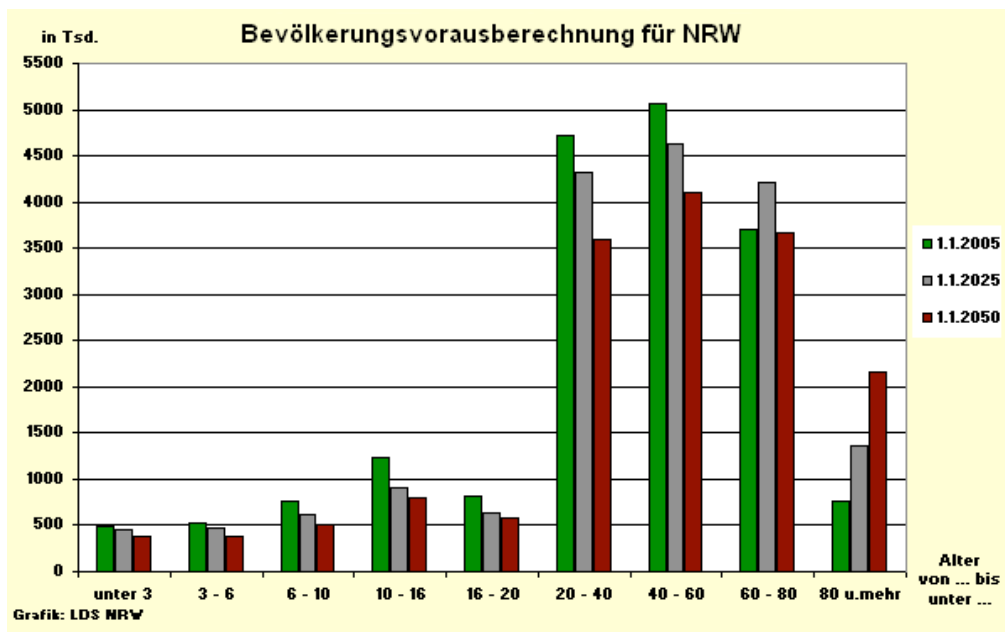
Demografischer Wandel – Chancen und Risiken

In den nächsten Jahrzehnten werden wir eine Bevölkerungsabnahme insgesamt bei einer quantitativen und relativen Zunahme der Altersbevölkerung zu verzeichnen haben. Ca. im Jahr 2038 wird der Anteil der älteren Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen seine Spitze erreicht haben.



Insbesondere die Anzahl der Hochaltrigen (über 80 Jahre) wird sich in diesem Zeitraum verdreifachen.

Regional werden sich die Anteile der Älteren und die damit verbundenen Alterungsprozesse sehr unterschiedlich vollziehen. So wird von dem Ruhrgebiet bereits als einem demografischen „Labor“ gesprochen, da die Altersentwicklung hier anderen Regionen um einige Jahre voraus ist. Bis 2020 wird aber vor allem in den „Randgebieten“ des Ruhrgebietes beispielsweise die Gruppe der 75-Jährigen und Älteren überproportional anwachsen.



Veränderung in den Familien und Lebensformen

Frauen haben immer noch eine längere Lebensdauer. Scheidungsraten nehmen auch unter den Älteren zu. Es gibt weniger Kinder, die unterstützen können oder sie wohnen nicht in der Nähe. Das sogenannte „familiäre Hilfefpotential“, dies sind meistens die Frauen, orientiert sich zunehmend auf die Berufstätigkeit. Die Übernahme der Hilfe oder auch Pflege ihrer Angehörigen ist nicht immer attraktiv, auch unter monetären Gesichtspunkten.

Trotzdem und dies gilt es zu beachten, sind viele Angehörige bereit, für organisierte Dienstleistungen in Wohnortnähe der „alten“ Eltern aufzukommen, wenn sie denn von ihnen wüssten. Verantwortlichkeiten werden nicht mehr allein über direkte Hilfe gesehen, sondern stärker über „Organisierbarkeit“ und „Sicherheit“.

Längeres gesundes Leben

Der Aspekt der Gestaltung eines langen gesunden Lebens wird in den meisten Konzepten noch zu wenig beachtet. Zumeist werden Ältere ab einem bestimmten Alter als „gebrechlich“ und „hilfebedürftig“ gesehen, seltener als attraktiver Kunde, der von bestimmtem Alltagsdingen entlastet werden möchte, um Zeit und Energie für andere Aktivitäten zu haben.

Auch Aspekte von neuen sozialen Netzwerken, die in dem gesamten Spektrum Unterstützung anbieten können, wenn entsprechende Rahmenbedingungen stimmen, werden in Zukunft den Ausbau und die Abstimmung mit haushaltsnahen Dienstleistungen herausfordern.

Zur Zeit findet auf breiter Ebene eine Diskussion um neue „Visionen“ für das Alter statt, indem zum ersten Mal die gesamte Lebensphase „Alter“, die dreißig und mehr Jahre umfassen kann, als eigenständige und in sich sehr differenzierte Lebenslagen umfassende Phase betrachtet wird. Dies hat auch Auswirkungen auf den Fokus einer gemeinwesenorientierten Seniorenarbeit, weg von stationärer Versorgung hin zu einem abgestuften auf die verschiedenen Lebenslagen abgestimmten Dienstleistungsspektrum.

Allerdings wirken zurzeit immer noch Steuerungselemente vor Ort, die diese Vernetzung und abgestuften Dienstleistungen behindern (beispielsweise die Finanzierung und Bevorzugung der stationären Pflege). Der Boom, den die Pflegeversicherung Mitte der neunziger Jahre ausgelöst hat, und die folgende Privatisierung vieler Bereiche haben den „komplementären“ Bereich noch stärker ins Hintertreffen gebracht. Der Aspekt der Prävention und Vermittlung einer sicheren Versorgung im Bedarfsfall wird von vielen Kommunen und auch von den einzelnen Kostenträgern noch immer nicht konsequent verfolgt.

Gegenwärtig Ältere mit einer guten finanziellen Ausstattung

Gegenwärtig erleben wir einen „Boom“ der Seniorenwirtschaft, die sich vor allem auf das bestehende hohe Einkommen und Vermögen der Älteren bezieht und deren Kaufkraft für die Entwicklung der Wirtschaft gewinnen will.

Aber auch hier muss gegenwärtig und in Zukunft eine stärkere Differenzierung vorgenommen werden. So wird in der Praxis immer wieder festgestellt, dass Ältere der Kriegs- und Nachkriegsgeneration eine eher geringe Bereitschaft haben, für haushaltsnahe Dienstleistungen höhere Summen auszugeben. Pro Monat werden hier Summen zwischen 50 und 100 € angegeben. Vor allem Anbieter der Freien Wohlfahrtspflege sehen die Bedarfe stärker bei einkommensschwachen Älteren, die bei zunehmendem Hilfebedarf schnell an ihre finanziellen Grenzen kommen. In Zukunft wird sich die Einkommens- und Vermögensschere unter den Älteren weiter ausdifferenzieren.

Besondere Zielgruppen, wie ältere Migrant/innen oder Aussiedler/innen stehen hier noch einmal vor anderen Barrieren. Der zunehmende Bedarf dieser Gruppen wird bei Experten der Pflege gesehen, aber nicht konsequent in Programmen und gesetzlichen Regelungen umgesetzt.

Hilfebedarf nimmt zu

Nach einer Untersuchung des Mikrozensus liegt der subjektive Hilfebedarf bei 14,0 % der 65 Jährigen und Älteren. Während er bei den 65- bis unter 70Jährigen erst bei 4,1% liegt, weisen 90Jährige und Ältere bereits einen Hilfebedarf von 67,2 % aus.

Frauen in der gleichen Altersgruppe weisen einen fast doppelt so hohen Hilfebedarf wie Männer auf (72% gegenüber 39% bei den Männern). Auch die Existenz eines Partners ist mitentscheidend für einen Hilfebedarf (Stauder/LDS 2001, Stand: April 1999).

Die Zunahme der Gruppe der Hochaltrigen, der Single-Haushalte sowie die Abnahme des familiären Unterstützungspotentials bedeuten: der Hilfebedarf wird weiter zu nehmen, auch

wenn die Altersphase, die dreißig, vierzig Jahre und mehr umfassen kann, zum Großteil gesund und aktiv verbracht wird. Die Lebenserwartung wird weiter ansteigen, aber der tatsächliche Anteil an Menschen, die in diesen zunehmenden Jahren einen Hilfe- und/ oder Pflegebedarf haben wird, ist zurzeit nicht fundiert feststellbar.

Unterstützungspersonen und –dienstleister

Wer sollte nach Meinung der Betroffenen Unterstützung leisten und vor allem in welchen Bereichen und in welchem Umfang? Hier gibt es breitenwirksame Studien, die vorwiegend auf die Finanzierbarkeit von Dienstleistungen gerichtet sind, aber weniger auf die „wirklichen“ Bedarfe und Lücken.

Verantwortung bei der Hilfe für Ältere sollten haben (in %)¹

- (Ehe-) Partner 94,1
- Kinder 81,6
- Freiwillige und gemeinnützige Organisationen 76,2
- Personen oder private Dienste gegen Bezahlung 73,4
(Ausgaben von d. Steuer absetzbar)
- Eine öffentliche Einrichtung 71,5
- Kirchliche Organisationen 63,9
- Andere Angehörige 47,7
- Freunde und Nachbarn 35,1

Ehepartner und Familie stehen in der Erwartungshaltung an vorderster Stelle. Im Vergleich zu anderen, beispielsweise skandinavischen Ländern ist in Deutschland das Wertegerüst im Hinblick auf die Erwartungshaltung der Unterstützung immer noch stark an der Familie ausgerichtet. An dritter Rangfolge stehen freiwillige und gemeinnützige Organisationen. Allerdings wird hier nicht zwischen unentgeltlicher oder kostenpflichtiger Leistung abgefragt unterschieden. Die Kategorie „freiwillig“ lässt auf unentgeltlich schließen, gemeinnützige Anbieter können zumeist Dienste nur gegen Entgelt leisten.

Bezahlbare Leistungen stehen auch bei dieser Befragung hoch im Kurs. In der Abfrage fehlt die Kombination mit der Höhe der Kosten, die für viele das entscheidende Kriterium der Inanspruchnahme darstellt.

Ambulant vor stationär!

Sehen wir uns die Lebenslagen Älterer genauer an, stellen wir fest: alle möchten möglichst lange zu Hause wohnen bleiben (95%). Die Suche nach neuen gemeinschaftlichen Wohnformen nimmt zwar zu, stellt aber bisher eine eher unbedeutende Größe dar.

¹ Auszug aus der international angelegten Studie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt: *DIALOG – Population Policy Acceptance Study. The Viewpoint of Citizens and Policy Actors Regarding the Management of Population Related Change* (Wiesbaden 2005). Befragt wurden jeweils ca. 2.000 Frauen und Männer in West- und Ostdeutschland.

Interessanter sind die Faktoren, die mit entscheidend sind für einen tatsächlichen Umzug oder mit dem Wohnen bleiben im Bedarfsfall verbunden werden. Neben dem Erhalt der nachbarschaftlichem Bezüge, des gewohnten Wohnumfeldes und den biografisch geprägten Gründen für den Erhalt der Wohnung oder des Hauses sind dies vor allem Sicherheitsaspekte, d.h. die verlässliche und erreichbare Hilfe, die flexibel auf die unterschiedlichen Bedarfslagen reagiert.

Ein Aspekt, der sowohl unter seniorenpolitischer Perspektive als auch unter betriebswirtschaftlicher immer wieder stark vernachlässigt wird, ist die notwendige Differenzierung nach Lebens- und Bedarfslagen. Diese haben einen hohen Einfluss auf die Gestaltung, Organisation und die Zugänge von und zu Dienstleistungen. Hier reicht nicht nur die Unterscheidung nach verschiedenen Einkommensklassen, sondern nach Konsumgewohnheiten, die Einbeziehung der „weichen“ Faktoren wie soziales Umfeld, Kommunikationsmuster, soziale Netzwerke etc.

In Zukunft wird sich die Schere zwischen den verschiedenen Einkommens- und Vermögensgruppen weiter öffnen. Man beachte nur die langen Erwerbslosenzeiten und die Zunahme an unsicher Beschäftigten. Dies lässt eine weitere Differenzierung erwarten. Hier bedarf es unterschiedlicher Ansätze und Unterstützungsleistungen, vor allem unter solidarischen Gesichtspunkten.

Gleichzeitig sind viele Dienstleistungen privatisiert worden, da eine zunehmende Gruppe von Älteren über das entsprechende Einkommen verfügt und der Markt, auch im Bereich der Pflege nicht mehr vorrangig gemeinnützigen Organisationen vorbehalten war. Hier hat sich das Profil bzw. das Betätigungsfeld der Freien Wohlfahrtspflege stark verändern müssen. Dieser Prozess ist als noch nicht abgeschlossen zu sehen.

Insgesamt gibt es also einen höheren Bedarf an Dienstleistungen und die Ansprüche für eine bezahlte Dienstleistung sind bei den Kundinnen und Kunden auch gestiegen.

Art der gewünschten Dienstleistungen

Der Hilfebedarf in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen liegt wesentlich höher als er tatsächlich in Anspruch genommen wird. Neben Notrufzentrale und Pflegedienst, die für den Bedarfsfall zur Verfügung stehen sollen, sind dies vor allem:¹

- Putz- und Haushaltshilfen (34 %)
- Mahlzeitendienste (24 %)
- Einkaufsdienste (24 %, 16 % in 1999!)
- Begleitung zum Arzt/ Behörden (23 %)
- Fahrdienste (21 %)
- Hilfen bei Garten-/ Winterdienste, Hausordnung (19 %)
- Wäschedienste (17 %)
- Hilfe bei kleineren handwerklichen Tätigkeiten (17 %):

¹ Gesellschaft für Konsumforschung, Marktforschungsstudie (Nürnberg 2002).

Das steigende Interesse an Einkaufshilfen ist im Zusammenhang mit der Schließung kleiner erreichbarer Läden in der direkten Wohnumgebung zu sehen. Insbesondere in Randlagen oder im ländlichen Bereich stellt dies für viele Ältere – und nicht nur für diese – ein erhebliches Problem dar. Hofläden und mobile Einkaufswagen sind zunehmend „Renner“ in ländlichen Gemeinden. Reinigungsdienste, Fahr- und Begleitdienste stehen bei der GFK-Studie im Vordergrund. Allerdings sind hier neben der reinen praktischen Unterstützung Qualitätsaspekte, kommunikative Faktoren und Kostenaspekte nicht enthalten. Erst diese zusammen lassen aber wirksame Strategien für eine höhere Inanspruchnahme wohnungsbezogener Dienstleistungen zu. Es wird immer noch in zu geringem Maße die einzelnen Lebenslagen und das entsprechende soziale Netzwerk und Ressourcen in das Blickfeld genommen.

Wie sieht nun die Realität aus?

Letztendlich gibt es kein angepasstes Instrument in der gemeinwesenorientierten Altenarbeit entsprechend der Pflegeversicherung. Die Finanzierung von sogenannten „komplementären Diensten“, die es in den 90iger Jahren durch die öffentliche Hand noch gab, wurde durch die Einführung der Pflegeversicherung abgeschafft. Eine Umwidmung der kommunalen Ressourcen, die bisher für die Pflegebedürftigen ausgegeben wurden, in Mittel für Hilfebedürftige bzw. komplementäre Dienste, wie sie von der Landesregierung erwartet wurde, wurde nicht umgesetzt. Seitdem ist die Lücke zwischen Bedarf und Angebot vor Ort immer größer geworden.

Die Definition über wohnungsbezogene und komplementäre Dienste und der Umfang des entsprechenden Engagements der Kommunen gestalten sich in der Praxis sehr unterschiedlich. Während die einen Prävention und die Reaktion auf den Hilfebedarf als kommunalen Daseinsvorsorgeauftrag definieren, setzen die anderen im Rahmen der „Altenhilfe“ einen sehr engen Finanzierungsspielraum.

In allen Programmen und Projekten, wie auch dem der „Silberdienste“ wird letztendlich von einer geringeren Inanspruchnahme als erwartet berichtet. Fragt man Ältere und auch Anlaufstellen in der Seniorenarbeit vor Ort, wird immer wieder deutlich, dass die vorhandenen Angebote nicht bekannt sind. Die verschiedenen Anbieter wissen oftmals nicht voneinander, auch die kommunalen Fachstellen sind oftmals nur ungenügend über das Angebots- und Leistungsspektrum informiert. Eine Überprüfung der örtlichen Seniorenwegweiser würde wahrscheinlich ergeben, dass an vielen Orten einige Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen – vor allem privatwirtschaftlicher Art - nicht aufgeführt sind. Abgesehen davon, dass Kosten und Leistungsspektrum nicht angegeben, örtliche Ansprechpartner nicht aufgeführt sind.

Zuständigkeiten für die Vermittlung und Bereitstellung von Diensten

Viele ältere Menschen haben inzwischen weitgehende Kompetenzen, um sich entsprechende Hilfen zu suchen. Allerdings wirken sich die Zersplitterung der Anbieter- und Angebotslandschaft, die örtlich zumeist fehlenden Anlaufstellen für eine erste Informationsübersicht, die konkrete Feststellung des tatsächlichen Handlungsbedarfs sowie

die passgenaue Vermittlung von Diensten und Maßnahmen für den Einzelnen zumindest als schwierig dar. Wohn- und Pflegeberatungsstellen stehen für ein bestimmtes Klientel, private Anbieter verfügen zumeist nicht über eine entsprechende Einbindung, niedrighschwellige Anlaufstellen in Form von kompetenten Begegnungsstätten, Treffpunkten oder Informationsstellen stehen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung.

Programme, die an erster Stelle auf die Beschäftigung von Erwerbslosen gerichtet sind, werden zumeist über befristete Modellprojekte finanziert und weisen sehr unterschiedliche Resultate auf.

Es gibt auf der kommunalen Ebene zurzeit einen gesellschaftlichen Veränderungsprozess, der nur langsam voranschreitet. Während der demografische Wandel stärker als Familien- und Jugendpolitik behandelt wird, werden auf kommunaler Seite nicht die entsprechenden Weichen für eine seniorenpolitische Arbeit gestellt, die ihren Schwerpunkt nicht mehr allein auf die „Altenhilfe“ ausrichtet, sondern auf eine gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit.

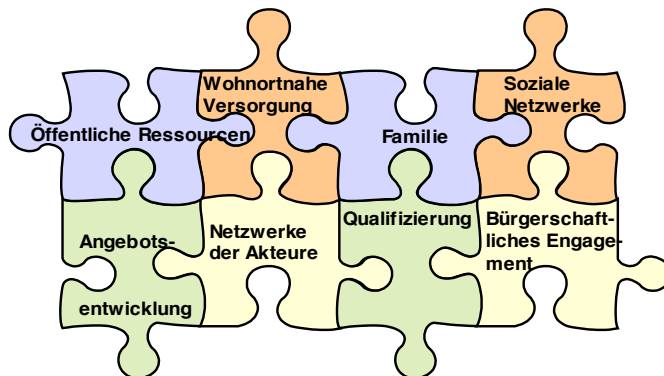
Im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge bedeutet dies die Einbeziehung aller Lebenslagen älterer Menschen. Hier sind nur einige Schwerpunkte genannt:

- die Einbeziehung der Potenziale und des Gestaltungswillens der Älteren auch in die Planung ihres Wohnumfeldes
- die Bereitstellung von adäquaten Wohnformen und Infrastrukturen
- die Organisation und Bereitstellung von komplementären Diensten und Hilfen mit entsprechendem niedrighschwelligem Zugang und Vermittlungsqualität
- Absicherung einer Pflegeinfrastruktur
- Zielgruppenspezifischer Zugang und Abbau von Barrieren und Diskriminierung

Kommunen müssen an der Aufrechterhaltung der selbstständigen Lebensführung, sowohl unter dem Aspekt der Prävention als auch der Vermeidung von stationären Aufenthalten ein Interesse haben.

Elemente der Weiterentwicklung

Eine gewollte wohnortnahe Versorgung muss die bestehenden sozialen Netzwerke, die familiären Ressourcen und das bürgerschaftliche Engagement mit den öffentlich eingesetzten Ressourcen abstimmen. Elemente der Weiterentwicklung:



Um eine bedarfsgerechte Angebotsstruktur zu entwickeln, braucht es ein Zusammenwirken der verschiedenen Akteure, wie Wohlfahrtspflege, Wohnungsgesellschaften, Privatwirtschaft, Kommune, Seniorenvertretungen und Beschäftigungsträger. Letztendlich muss eine Angebotsentwicklung vorgenommen werden, die ihre eigene Qualitätsentwicklung im Auge hat.

Im Kreislauf der Qualitätsentwicklung geht es um das Wissen um Bedarfe der einzelnen Zielgruppen und der Quartiere oder Gemeinden, die Transparenz der Aktionen und des Angebots, sowie um eine kontinuierliche Überprüfung der Qualität mit entsprechenden Maßnahmen, die folgerichtig eingeleitet werden.

Kommunikation ausbauen

An dem Merkmal der „Kommunikation“ auf verschiedenen Ebenen lässt sich diese Qualitätsentwicklung festmachen. Beispielsweise führt eine verbesserte Transparenz und Zugangsqualität über das Zusammenführen aller vorhandenen Angebote und Nachfragen an eine zentrale Stelle im Wohnumfeld. Niedrigschwellige Angebote in Begegnungsstätten und weitere Kommunikationspunkte sind hier einzubeziehen.

Qualität sichern

Ohne eine kommunale Verständigung von Leitbildern und Qualitätszielen sind diese Entwicklungsprozesse nur schwer umsetzbar und bleiben letztendlich beliebig. Hierzu gehört auch die Möglichkeit der Rückmeldung über die geleisteten Dienste ohne zu erwartende Repressalien für den Kunden. Qualität in Richtung des Ausbaus auch von kommunikativen Kompetenzen wird weiter notwendig sein ebenso wie die Qualifizierung von haupt-, aber auch ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen. Hier bietet sich die Zusammenarbeit zwischen Agentur für Arbeit, Bildungsträgern und Anbietern an.

Neue Kooperationsformen

Eine weitere Ebene, auf der Kommunikation notwendig ist, ist ein vernünftiger Mix zwischen informellen Unterstützungssystemen und professionellen Dienstleistern. Nur, wo ein fließender Übergang bei dem Eintritt von weiterem Hilfebedarf möglich ist, lassen sich Vertrauen und individuelle Hilfen realisieren. Kommunen, Anbieter und Wohnungsgesellschaften setzen noch zu wenig auf den Mitgestaltungswillen von Älteren und anderen Zielgruppen. Neben Seniorenvertretungen bieten sich hier Bewohnerräte, Runde Tische, Foren vor Ort an.

In dem Projekt „Silberdienste“ konnten Sie die Notwendigkeit der Einbeziehung verschiedener Partner, wie Wohnungsgesellschaften und Wohlfahrtspflege erfahren. Das gemeinsame Lernen, das Entdecken von Lücken und Anknüpfungspunkten, wie Treffpunkte, Beratungsstellen, Einbeziehung neuer Medien etc. sind Voraussetzungen für eine Weiterentwicklung.

Aufgaben der Kommunen

Die grundsätzlichen Aufgaben der Kommunen sind: das Wissen um Bedarfe in den Quartieren oder Gemeinden. Planungskompetenz im Umgang mit dem demografischen Wandel, der sich nicht nur auf Familie und die Bereitstellung von Seniorenwohnungen beziehen kann. Eine gezielte Ansprache der verschiedenen Akteure. Hier ist die Moderationsfunktion der Kommune gefordert. An runden Tischen beispielsweise werden die verschiedenen Interessen diskutiert, es wird Lücken nachgegangen sowie neue Angebote werden initiiert und neue Kooperationen zwischen Nachbarschaftshilfe, bürgerschaftlichem Engagement und professionellen Dienstleistern geschaffen.

Auf kommunaler Ebene müssen die formulierten Qualitätsziele regelmäßig in ihrer Umsetzungsqualität diskutiert werden. Die Kommune sollte für die verschiedenen Angebote werben und nicht einfach dem freien Markt überlassen, wenn sie denn ein Interesse an der Gestaltung einer selbständigen Lebensführung und einem Image als „senioren- oder generationenfreundlicher“ Stadt (Age Friendly City) hat.

Finanzierungswege

Benötigt werden dauerhafte und letztendlich auch gesetzliche Lösungen. Viel Hoffnung wird zurzeit in die Pflegereform mit dem Aufbau der Pflegestützpunkte gelegt. Skepsis besteht, wenn bestehende kommunale Strukturen nicht rechtzeitig eingebunden werden und die personelle Besetzung allein in Hand der Pflege- und Krankenkassen verbleibt.

Um eine solide Basis zu schaffen, muss jede Kommune ihre finanziellen Grundlagen klären und mit den vorhandenen Leitbildern und Qualitätszielen in Übereinstimmung bringen.

Mischfinanzierungen bieten Möglichkeiten der kurz- bis mittelfristigen Umsetzung. Beispielsweise die Bereitstellung von Räumlichkeiten über Wohnungsgesellschaften, die Finanzierung von Personalressourcen über Kommunen, Unternehmen und Kunden sowie Finanzierung von Qualifizierungsangeboten über die Agentur für Arbeit.

Jutta Stratman
fastra. Fachberatung für Sozialplanung und Bürgerengagement, selbstständige Beraterin
Gießereistr. 16, 44289 Dortmund
stratmann@fastra.de
www.fastra.de