

# Strukturentwicklung für ein gutes Leben im Alter – innovative Ansätze

## Handlungsspielräume trotz eingeschränkter formeller Gestaltungsmöglichkeiten nutzen

Die Rolle der Kommunen bei der Entwicklung zukunftsfähiger Strukturen für ein gutes Leben im Alter ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus gerückt. Speziell unter dem Aspekt der Pflege hat sich bereits 2014/2015 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe intensiv mit der Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege beschäftigt. Die Hoffnungen, dass sich die dort bereits kritisierten mangelnden Gestaltungsmöglichkeiten in Planung, Beratung und Steuerung der Kommunen mit dem Pflegegestärkungsgesetz III maßgeblich erweitern würden, wurden leider enttäuscht. Auch die im 7. Altenbericht vorgeschlagenen differenzierten Handlungsempfehlungen unter dem Titel „Sorge und Mitverantwortung in den Kommunen – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften“ haben sich bislang noch nicht in entsprechenden Weichenstellungen des Gesetzgebers oder in fiskalischen Maßnahmen niederschlagen.

Die Frage ist, wie die Landkreise unter den gegebenen Rahmenbedingungen die Handlungsspielräume so nutzen können, dass spürbare Verbesserungen der Altenhilfestrukturen und der Lebenssituation der Senioren zu verzeichnen sind.

Landkreis Marburg-Biedenkopf:

- Rund 245.000 Einwohner,
- ländlich strukturierter Flächenlandkreis,
- geprägt durch die Universitätsstadt Marburg mit rund 74.000 Einwohnern,
- von insgesamt 22 Städten und Gemeinden zählen 15 Kommunen weniger als 10.000 Einwohner.

Gerne stellen wir an dieser Stelle den Weg vor, den wir im Landkreis Marburg-Biedenkopf eingeschlagen haben. Dass die auf der Basis „weicher Steuerungsfaktoren“ erzielten Effekte teilweise zu messbaren Erfolgen geführt haben, wurde in einer Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2016<sup>1</sup> nachgewiesen. Unter der Fragestellung der Korrelation von Nutzung kommunaler Steuerungsinstrumente mit

Von Kirsten Fründt,  
Landkreis Marburg-Biedenkopf

der Ausprägung der pflegerischen Versorgungsstruktur ist der Landkreis Marburg-Biedenkopf durch überdurchschnittliche Anteilssteigerung in der ambulanten Versorgung im Untersuchungszeitraum 1999-2011 in einer statistischen Voranalyse aufgefallen. Damit ist die Erreichung eines wesentlichen Zieles der Politik im Landkreis abgebildet.

### 1. Eine engagierte Kreispolitik als Grundlage für innovative Entwicklungen in der Altenhilfe

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hat mit der Einrichtung einer „Leitstelle Älterwerden“ im Jahr 1989 sehr früh die Voraussetzungen geschaffen, um den demografischen Wandel und die Versorgungsstrukturen für Ältere aktiv zu gestalten. Heute ist die für die Altenhilfeplanung verantwortliche „Stabsstelle Altenhilfe“ im Hinblick auf finanzielle und personelle Ressourcen deutlich ausgebaut. Diese – über dem hessischen Landesdurchschnitt liegende – Ausstattung wie auch die Organisationsstruktur als direkt der Landrätin zugeordnete Stabsstelle zeigen, wie wichtig der Kreispolitik dieses Zukunftsthema ist.

Vor dem Hintergrund der immer enger werdenden Lebenskreise im Alter wird besonders deutlich, dass der kommunale Raum, oder noch kleinräumiger, das Quartier oder Dorf, die alltäglichen Lebensverhältnisse der Menschen prägen. Hinsichtlich des Gestaltungsauftrags ist dabei zunächst die Frage der Schnittstelle zwischen dem Verantwortungsbereich der Städte und Gemeinden und der Landkreise zu stellen. Für Letztere gibt § 71 SGB XI („Altenhilfe“) einen gewissen Rahmen für informelle Planung und Steuerung vor. Darüber hinaus sieht sich der Landkreis in der Rolle, durch Fachberatung, Vernetzung und finanzielle Anreize städte- und gemeindeübergreifende Strukturen zu schaffen, die mit dazu beitragen, den demografischen Wandel als gemeinsame Aufgabe zu begreifen und vielerorts Bereitschaft für Initiativen und Planungsprojekte zu wecken.

Folgende Schlüsselfaktoren werden dabei als wichtige Steuerungsinstrumente angesehen:

1. Klare politische und konzeptionelle Ausrichtung auf eine Stärkung ambulanter Strukturen und gezielte Einflussnahme auf die Ansiedlung stationärer Einrichtungen,
2. sektorenübergreifende, trägerneutrale, kostenlose und dezentrale Beratung von Menschen mit Hilfebedarf und ihren Angehörigen bzw. Pflegepersonen,
3. strategisch ausgerichtete und institutionalisierte Vernetzung der lokalen Akteure unter Einbeziehung des Gesundheitssektors,
4. Einbindung der Bürger in den Hilfe-Mix und Förderung von Maßnahmen zur Stärkung „sorgender Gemeinschaften“,
5. Mitgestaltung des öffentlichen Raums und der strukturellen Entwicklungen von Senioren für Senioren,
6. Erprobung neuer Formate politischer Entscheidungsbildung,
7. Anschubfinanzierung zur Entwicklung lokal angepasster Altenhilfestrukturen.

Daneben hat die Stabsstelle Altenhilfe in ihrer regelmäßigen Fachberichterstattung auf die Vermeidung des Ausbaus stationärer Angebote zugunsten von ambulanten und innovativen Wohnformen hingewirkt. In diesem Zuge wurde auch die erste selbstverwaltete Demenz-Wohngemeinschaft auf dem Land etabliert.

### 2. Erprobung neuer Wege bei Beratung, Information und Case-Management

Eine leicht zugängliche und neutrale Beratung ist die Basis für die Organisation optimaler und individuell angepasster Versorgungssettings für Hilfe- und Pflegebedürftige. Sie ist zugleich wichtige Voraussetzung für eine möglichst lange ambulante/häusliche Versorgung.

Bereits 2010 nahm der Pflegestützpunkt nach dem Regelverfahren des § 92c SGB XI im Landkreis seine Arbeit auf. Die Besetzung und Finanzierung erfolgen demnach paritätisch durch den Landkreis und die Verbände der Pflegekassen.

Im Rahmen der Ausschreibung des Hessischen Ministeriums für Soziales und Inte-

<sup>1</sup> Plazek, M.; Schnitger, M.: Demographie konkret – Pflege kommunal gestalten. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2016.

gration zur Förderung von Regionalen Gesundheitsnetzen (Gesundheitspakt 2.0) konnte der Pflegestützpunkt um zwei Außenstellen ergänzt und inhaltlich zu einem Gesundheits- und Pflegestützpunkt mit aufsuchender, koordinierender und vernetzender Funktion ausgebaut werden. Die Laufzeit des Projektes begann 2014 und wird nach einer inhaltlichen Weiterentwicklung im Jahr 2016 Ende 2018 enden. Folgende Ziele sind projektbestimmend:

- Dezentralisierung und Stärkung des Beratungsangebotes,
- Entwicklung verbindlicher Absprachen zur Zusammenarbeit der gesundheitlichen, pflegerischen und sozialen Leistungserbringer,
- Weiterentwicklung des Versorgungsangebotes als ein von den lokalen Akteuren verantworteter und gesteuerter Prozess,
- Gewinnung von Erkenntnissen über fördernde und hemmende Faktoren der sektorenübergreifenden Zusammenarbeit,
- Sicherstellung der medizinischen Versorgung auf dem Land und Entlastung der Ärzte,
- seniorengerechte Anpassung und Ergänzung des öffentlichen Nahverkehrs.

Durch das Angebot in der Fläche und dem damit einhergehenden höheren Bekanntheitsgrad des Pflegestützpunktes konnte das Beratungsaufkommen deutlich gesteigert werden. Ein fundiertes Case-Management-Konzept wurde eingeführt, bei hoher Akteursdichte und komplexen Problemlagen werden Fallkonferenzen durchgeführt. Die Ärztegenossenschaft PriMa e.G. (Vereinigung / Zusammenschluss niedergelassener Haus- und Fachärzte) ist Kooperationspartner des Projektes; in der Praxis wirkt sich das Zusammenrücken zwischen Pflegestützpunkt und Ärzten bereits positiv aus.

### 3. Regionale Netzwerk-Konferenzen und Vereinbarung von Leitlinien der Zusammenarbeit

Mit der Realisierung des Pflegestützpunktes wurde 2010 das Konzept der regionalen Netzwerkkonferenzen von der Stabsstelle Altenhilfe entwickelt. Unter Federführung des Pflegestützpunktes trägt diese Plattform dazu bei, die Bekanntheit des Beratungsangebotes zu fördern und durch Vernetzung mit den lokalen Akteuren zu stärken. Die Teilnehmer aus den Versorgungssektoren Gesundheit, Pflege und soziale Hilfen schätzen den gegenseitigen Austausch und die Kontaktmöglichkeiten mit Kenntnisgewinn über lokale Anbieter und ihre Angebote. Gleichzeitig dient das Forum der Information und Fortbildung. Wichtig dabei ist der partizipative Ansatz,



um den Bedürfnissen der freiwillig Teilnehmenden gerecht zu werden und die Motivation durch den erkennbaren Benefit aufrecht zu erhalten. Unter Beteiligung der Netzwerkpartner wurden 2016 „Leitlinien der Zusammenarbeit für eine bedarfsgerechte Versorgung von Menschen mit Hilfebedarf“ unterzeichnet. Durch die erhöhte Identifikation mit den gemeinsam entwickelten Maßnahmen und Absprachen begann sich so nach und nach ein gemeinsames fallbezogenes Verständnis zu entwickeln, dem ein fach- und institutionsübergreifendes Denken und Handeln zugrunde liegt.

### 4. Aufbau von Bürgerhilfen als unverzichtbarer Baustein im Versorgungssystem

In sozialraumbezogenen Altenhilfestrukturen der Zukunft kommt der Entwicklung einer neuen Kultur des Helfens eine zentrale Rolle zu. Nur mit Hilfe der Bürger erscheint es realistisch, den zunehmenden Pflege- und Hilfebedarf quantitativ zu bewältigen und gleichzeitig qualitativ den Bedürfnissen nach Zugehörigkeit, Zuwendung und sozialer Teilhabe Älterer gerecht zu werden. Es hat sich gezeigt, dass bürgerschaftlich organisierte Engagement-Gruppen fachliche und strategische Unterstützung benötigen, um ihre Unterstützungspotenziale entfalten zu können. Die Initiativen, die sich in unserem Landkreis etabliert haben, haben dabei jeweils ein eigenes Selbstverständnis. Diese Vielfalt gilt es aufzugreifen und die aktiven Bürger in dem von ihnen gewählten Weg zu stärken. Die von der Stabsstelle Altenhilfe in Kooperation mit der Freiwilligenagentur Marburg-Biedenkopf initiierte AG der Bürger- und Nachbarschaftsinitiativen fördert den Austausch zwischen den lokalen Gruppen und greift für diese relevante Themen auf.

Ausgehend von dem Modellprojekt der Bürgerhilfe Mardorf haben sich zwischenzeitlich in fünf Städten und Gemeinden Bürgerhilfen etabliert, die nach § 45a SGB XI als Angebote zur Unterstützung im Alltag anerkannt sind. Gemeinsam mit den Pflegekassen fördert der Landkreis die Bürgervereine, sodass diese über finanzielle Mittel für Koordinationskräfte, Helferschulungen und Sachmittel verfügen. Die Bürgerhilfen sind mittlerweile aktive und anerkannte Mitglieder in den Netzwerkkonferenzen, ihre Angebote zugleich ein unverzichtbarer Baustein in der Versorgung von hilfe- und pflegebedürftigen Menschen.

### 5. Ein demokratisch gewählter Kreissenorenrat als Mittler zwischen Bürger und Politik

Die verstärkte Einbeziehung von Senioren in die Entscheidungen von Politik und Verwaltung ist wichtig, um die Anliegen der „Experten in eigener Sache“ ausreichend berücksichtigen zu können. Dazu ist die Entwicklung entsprechender Teilnehmungsformate notwendig. Neben den themenübergreifenden Mitwirkungsmöglichkeiten im Zuge der Bürgerbeteiligungsverfahren hat der Landkreis Marburg-Biedenkopf sich entschieden, einen von den über 63-jährigen Bürgern des Landkreises gewählten Kreissenorenrat zu installieren. Bereits in der ersten Wahlperiode hat sich das Gremium als äußerst aktiv und kreativ gezeigt. Besonderheit der Zusammensetzung des Rates ist, dass die Mitglieder sich aus je ein bis drei Bürgern einer Stadt oder Gemeinde rekrutieren. Damit ist gewährleistet, dass einerseits Stimmen aus jeder Kommune des Landkreises hörbar werden und andererseits die Aktivitäten des Kreissenorenrates in der Fläche spürbar werden können. Der Kreissenorenrat versteht sich als Mittler zwischen Bürgern und Politik. Er greift altpolitisch relevante



Die vielfältigen Aktivitäten des Landkreises Marburg-Biedenkopf für ein gutes Leben im Alter stellte Landrätin Kirsten Fründt auch auf der Berliner Pflegekonferenz vom 9./10.11.2017 einem bundesweiten Publikum vor. Es diskutierten unter der Moderation von Journalist und Fernsehmoderator Jörg Tadeusz (2. v. l.) Landrätin Fründt (l.), BKK-Vorstand Franz Knieps (2.v.r.) und Philosoph und Publizist Prof. Richard David Precht (r.).  
Foto: Berliner Pflegekonferenz/Alle-Farben.com

Themen der örtlichen Daseinsvorsorge auf, schiebt eigene Projekte an und unterstützt planerische Vorhaben der Stabsstelle Altenhilfe.

## 6. Interfraktioneller Arbeitskreis Altenhilfe gewährleistet einvernehmliche Struktur- entscheidungen

Als ein Ergebnis des Demografie-Konzeptes des Landkreises wurde 2013 die Einrichtung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe beschlossen, die sich mit Schwerpunktsetzungen der künftigen Altenhilfe auseinandersetzt und Vorschläge zur Weiterentwicklung macht. Als zielführend wurde angesehen, alle Fraktionen, unabhängig von politischen Mehrheitskonstellationen, an der strategischen Entwicklung konzeptioneller Vorhaben im Bereich Altenhilfe zu beteiligen. In der Praxis benennt jede im Kreistag vertretene Fraktion einen Vertreter für dieses informelle Gremium. Die delegierten Personen sind aufgerufen, die Arbeitsergebnisse in ihrer Fraktion zu kommunizieren. Parlamentsbeschlüsse werden so fundiert vorbereitet und in der Regel können polarisierte Diskussionen im politischen Gremium vermieden und Vorhaben auf den Weg gebracht werden.

Auf der Grundlage fachlicher Informationen, strukturierter Diskussionsrunden und einer engen Kooperation mit den Fachabteilungen der Verwaltung hat sich dieses Format der politischen Willensbildung sehr bewährt. So sind die 2016 vom Kreistag beschlossenen „Seniorenpolitischen Leitlinien“ Ausdruck und Ergebnis dieser Arbeitsform.

## 7. Förderprogramm zur Unterstützung der Kommunen bei der Entwicklung „sorgender Gemeinschaften“

Der Aufbau von lokal angepassten Altenhilfe- und Teilhabestrukturen vollzieht sich

auf der Ebene der Städte und Gemeinden. Mittels eines Förderprogramms unterstützt der Landkreis die Kommunen in ihrer Rolle als gestaltende Akteure. Entsprechend dem Selbstverständnis des Landkreises ist der Fokus dabei auf eine aktive Beteiligung der Bürger gerichtet.

Unter dem Titel „Bausteine für ein gutes Leben im Alter“ umfasst das Förderprogramm drei verschiedene Module:

1. Mit der Bezuschussung eines moderierten Prozesses werden Kommunen motiviert, ein „Lokales Altenhilfekonzept“ zu entwickeln. Die Beteiligung der Bürger hat zum Ziel, Sensibilisierung und Identifikation im Sinne „gemeinsamer Verantwortung“ anzustoßen. Vermittlung fundierter Informationen, ein breiter Diskussionsprozess und die Einigung auf eine gemeinsame Strategie sind Bausteine des Prozesses.
2. Speziell unter dem Aspekt, lebendige Quartiere in der Ortsmitte zu entwickeln, wurde das Fördermodul „Verbindung von Ortskernbelebung und Altenhilfe“ konzipiert. Mit dem Fokus, die älteren Menschen in die Mitte zu nehmen, neue Impulse für die Ortskerne zu setzen und ggf. alternative Nutzungskonzepte für leer stehende Bausubstanz zu entwickeln, greift das Fördermodul zentrale Aspekte der Dorfentwicklung auf.
3. Die Anschubfinanzierung von Personalkosten für kommunale „Leitstellen Älterwerden“ setzt an der Notwendigkeit der Koordinierung, Vernetzung und Steuerung des Ausbaus von lokalen Altenhilfestrukturen an.

Weitere Projekt-Informationen stehen auf der Homepage des Landkreises Marburg-Biedenkopf zur Verfügung.<sup>2</sup>

## Fazit

Die im Landkreis Marburg-Biedenkopf angeschobenen Entwicklungen haben bereits spürbare Effekte für die Verbesserung der Versorgungs- und Lebenssituation von Senioren gezeigt. Dennoch ist auch deutlich, dass es förderlicher Rahmenbedingungen bedarf, damit aus den Pflänzchen starke Bäume werden. Eine bedarfsgerechte Entwicklung und Steuerung des Versorgungssystems erfordert eine entsprechende Ausstattung der Landkreise mit den dafür notwendigen Personalressourcen und Kompetenzen. Die Schaffung entsprechender Voraussetzungen ist maßgeblich abhängig vom Willen politischer Entscheidungsträger.

Fraglich ist, ob die häufig beklagte Sektoreierung des Gesundheits- und Pflegebereichs allein durch Kooperationen auf freiwilliger Basis überwunden werden kann. Überlegungen, wie eine systematische Verzahnung der Angebote und Dienstleister gesichert werden kann, sind auf politischer Ebene zu leisten.

Bürgerengagement muss in verlässliche und wertschätzende Strukturen eingebunden sein und fachlich kompetent begleitet werden. Dazu müssen berechenbare finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Um die Städte und Gemeinden als Partner für eine aktive Gestaltung der Altenhilfestrukturen zu gewinnen, ist zu gewährleisten, dass sie mit den dafür notwendigen Mitteln ausgestattet sind und sich auf eine begleitende fachliche Beratung verlassen können.

Unser persönliches Fazit lautet: Trotz erheblichem Handlungsbedarf auf der politischen Ebene lässt sich mit kreativen Ideen, innovativen Projekten und einer guten Vernetzung mit den maßgeblichen Akteuren auch in den bestehenden Strukturen viel bewegen. Und es macht Spaß! □

Kirstin Fründt, Landrätin,  
Landkreis Marburg-Biedenkopf

<sup>2</sup> <https://www.marburg-biedenkopf.de/senioren-beichte>.