



VORWORT

1993 wurde die erste Analyse zur Weiterentwicklung der Seniorenarbeit und Altenhilfe in der Stadt Esslingen verabschiedet. Damit begann in der Stadt Esslingen am Neckar eine strukturierte Auseinandersetzung mit den Themen des Älterwerdens. Engagierte Persönlichkeiten aus Politik, Verwaltung und freier Wohlfahrtspflege entwickelten aus Erkenntnissen Programme und aus Programmen vielfältige Maßnahmen, um die „seniorenfreundliche Stadt Esslingen“ mit zu gestalten.

Heute prognostizieren Demographen und Sozialwissenschaftler besorgniserregende Entwicklungen. Ihnen wollen der Gemeinderat und die Verwaltung der Stadt Esslingen mit einer engagierten Sozial- und Seniorenpolitik entgegenwirken.

So ist es eine gesicherte Tatsache, dass der Anteil Älterer an unserer Gesellschaft zu und gleichzeitig der Anteil derer abnimmt, die für eine Pflēgetätigkeit in Frage kommen. Dieser Herausforderung wollen wir begegnen mit: Beratung und Unterstützung Pfle-gender, Förderung nachbarschaftlicher Hilfeleistungen, Hinwirkung auf eine bedarfsge-rechte Struktur ambulanter Dienste und ausreichend teil- und vollstationären Pflege-plätzen, Unterstützung gemeinschaftlicher Wohn- und Lebensformen älterer Bürger sowie durch die Bildung sozialer Netzwerke.

Die nun vorliegende Analyse zeigt am Beispiel des Bürgerschaftlichen Engagements in Esslingen eindrucksvoll auf, wie nachhaltige kommunale Sozialpolitik die Rahmenbe-dingungen für die Entstehung eines bewundernswerten Netzwerks sozialer Initiativen schaffen kann. Unsere Bürger bringen sich ein, übernehmen Verantwortung und ges-talten für sich und andere den sozialen Raum, die Stadt Esslingen. Dies macht Mut für die Zukunft, auch wenn wir uns auf geringere staatliche Versorgungsleistungen ein-stellen müssen. Wenn wir diese Werte erhalten und stärken wollen, dann darf die kommunale Sozialpolitik nicht nachlassen in ihrem Bemühen um Bedingungen, die das Bürgerengagement erhalten und fördern.

Gerade in Zeiten finanzieller Engpässe gilt es zu beweisen, dass unsere Konzepte der Altenhilfe und Seniorenarbeit tragen und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden kön-nen.

Alle Beteiligten in Politik, Verwaltung und Wohlfahrtspflege, die zum Gelingen dieser Planung beigetragen haben, durch Anregungen, Schriftbeiträgen, Kritik oder Zustim-mung, danke ich sehr herzlich. Gleichzeitig bitte ich sie auch weiterhin um ihre fachli-che wie menschliche Begleitung und Unterstützung bei der gemeinsamen Bewältigung des demographischen Wandels.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Dr. Zieger".

Dr. Jürgen Zieger
Oberbürgermeister

1. EINLEITUNG

1.1. Kommunale Altenplanung vor neuen Herausforderungen

Bedingt durch die – in allen entwickelten Industriestaaten beobachtbare – Alterung der Gesellschaft und Differenzierung des Alters wird Alterspolitik künftig an Bedeutung gewinnen und auch alle anderen Politikbereiche des Sozialstaats tangieren. Die Konsequenzen, die sich aus dem soziodemographischen Wandel ergeben, sind sehr vielgestaltig und keineswegs eindeutig. Das so genannte „dreifache Altern“ der Gesellschaft besagt z. B., dass sowohl der absolute als auch der relative Anteil der Altenbevölkerung ansteigt, wobei speziell die Zahl der Hochbetagten überproportional zulegt. Verursacht wird dies durch die steigende Lebenserwartung bei gleichzeitig fehlendem „Kindernachschub“, d. h. rückläufige Geburtenhäufigkeiten. Diese zunächst wertfreie Feststellung gewinnt an Brisanz durch die Folgeprobleme, die sich wegen steigenden Belastungen auf die hergebrachten Systeme der sozialen Sicherung ergeben. Als weitere Risikofaktoren werden rückläufige familiäre Unterstützungspotenziale, Isolation älterer Menschen sowie steigender Hilfebedarf „unterhalb“ der Leistungen der Pflegeversicherung genannt. Besonders die sich wandelnden familiären und sozialen Beziehungen lassen nicht befriedigte Bedürfnisse nach sozialen Kontakten, generationellem Zusammenhalt und psychosozialer Hilfe befürchten. Gegenwärtig werden gut 80 % der Pflegebedürftigen zu Hause versorgt, von denen wiederum ca. 30 % professionelle Hilfe in Anspruch nehmen¹.

Die Individuen, aber auch die Gesellschaft als Ganzes müssen neu lernen, was es heißt, „alt“ zu werden, welche veränderten Chancen und Risiken sich hierbei einstellen.
Hans-Ulrich Klose

Diese Relation wird sich Prognosen zufolge in absehbarer Zeit nahezu umkehren. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung hat sich in den letzten Jahren eine Schwerpunktverschiebung der Altenpolitik und Altenarbeit ergeben und damit ist auch eine Neuausrichtung der kommunalen Altenhilfe unumgänglich.

1.2. Warum die Fortschreibung der Analyse zur Weiterentwicklung der Seniorenarbeit und Altenhilfe aus dem Jahr 1993?

Die erste Analyse zur Weiterentwicklung der Seniorenarbeit in der Stadt Esslingen war 1993 erstellt und vom Gemeinderat verabschiedet worden. Die Folgen der Umsetzung dieser ersten Planung werden in der aktuellen Bestandsbeschreibung sichtbar. Nach nunmehr 10 Jahren ist es notwendig geworden, angesichts einer Vielzahl bedeutsamer Veränderungen der Rahmenbedingungen für Seniorenarbeit und Altenhilfe, die Lebens- und Versorgungssituation für Ältere in der Stadt Esslingen erneut zu betrachten. Gleichzeitig besteht die Gelegenheit, die bisherige Sozialpolitik der Stadt Esslingen für ihre älteren Mitbürger zu bewerten und ihre Ziele und Maßnahmen neu festzulegen.

Die früheren Prognosen zur Altersentwicklung der Esslinger Bevölkerung und zur Entwicklung der familiären Hilfeleistungen haben sich als relativ verlässliche Aussagen erwiesen. Die Rahmenbedingungen für Seniorenarbeit und Altenhilfe wurden allerdings in den vergangenen Jahren massiv beeinflusst, u. a. durch folgende Ereignisse und Entwicklungen:

- das Inkrafttreten des Pflegeversicherungsgesetzes 1995;
- den konjunkturellen Einbruch mit seinen gravierenden Folgen für die Handlungsfähigkeit aller staatlichen Ebenen, so auch der Kommunen;
- die Folgen der Gesundheitsreform und der Rentengesetzgebung;
- die negativen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt.

Einer Veränderung unterliegt ebenfalls das gesellschaftliche Bewusstsein für die Rolle der älteren Mitbürger im Gemeinwesen. Stand früher die Hilfe und Versorgung im Vordergrund, so werden heute die Bedürfnisse dieser Altersgruppe, die statistisch fast ein Drittel ihres Lebens noch vor sich hat, weitaus differenzierter gesehen. Neben Pflege und Versorgung spielen deshalb Begriffe wie Vorsorge, Bürgerbeteiligung, Kompetenz und Eigenverantwortung eine deutlich größere Rolle in den Konzepten der Sozialplanung.

Veränderungen werden vor allem auf der örtlichen Ebene spürbar. Die Kommune ist der Ort, in dem gelebt wird, in dem demographische wie soziale Veränderungen unmittelbar wahrgenommen und hautnah erfahren werden.

Seniorenarbeit und Altenhilfe sind heute Querschnittsthemen für Politik und Verwaltung geworden und kommen dabei nicht nur der älteren Bevölkerung zugute. Sie betreffen die Stadtentwicklungsplanung, den Wohnungsbau, den Kultur- und Bildungsbereich, den öffentlichen Personennahverkehr, die Sozial- und Gemeinwesenarbeit.

Wie die Stadt Esslingen gerade diese konzeptionellen Neuerungen aufgegriffen hat und umsetzt, wird bei der Betrachtung des aktuellen Maßnahmenbestandes deutlich.

Nicht nur aufgrund der zeitlichen Distanz zur ersten Planung, sondern auch wegen der zwischenzeitlich eingetretenen personellen Änderungen in der Besetzung des Gemeinderats, ist es notwendig, dass der Konsens bezüglich einer gemeinsamen Seniorenpolitik und gleichzeitig der Handlungsauftrag an die Verwaltung erneuert bzw. aktualisiert wird.

Deshalb möchte diese Planung insbesondere jene Bereiche ansprechen, die als originäre Aufgabe der Stadt Esslingen zu sehen sind. Ausgeklammert wurde die stationäre Altenhilfe (Pflegeheime). Dieser Bereich ist zwar für die Stadt Esslingen von größtem Interesse, wird aber planungshoheitlich vom Landkreis vertreten. Über die Entwicklung dieses Sektors wird im Gemeinderat Anlass bezogen und in kürzeren Abständen berichtet werden.

1.3. Der kommunale Planungsansatz

Aufgabe der kommunalen Altenplanung ist es, „auf der Grundlage der veränderten demographischen und soziostrukturellen Rahmenbedingungen und deren jeweiliger örtlicher, kleinräumiger Konkretisierung einerseits und neuester Erkenntnisse der Altersforschung bzw. anderer mit Altersthemen befasster Disziplinen wie Soziologie, Psychologie, Medizin, Psychiatrie etc. andererseits, den kommunalen Trägern der über die klassischen Bereiche von Altenhilfe, Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik hinaus gehenden Altenpolitik Orientierungsgrößen für die zukünftige Arbeit an die Hand zu geben, Anstöße für Praxisveränderungen, für Reformen und Innovationen sowie nicht zuletzt für neue Konzepte zu liefern“.² Diese weitläufige Definition macht die Komplexität der Altenplanung deutlich.

Auf Landes- bzw. Landkreisebene stehen die mit hohen Investitionskosten verbundenen Bereiche der stationären Pflege, der Tages- und Kurzzeitpflege im Vordergrund der Planungs- und Zuschussverpflichtung. Die Kommune trägt im Rahmen ihres Auftrages zur Daseinsvorsorge nach Artikel 28 GG und BSHG § 75 Abs. 2 dennoch eine umfassende Verantwortung in der Altenpolitik. Dabei werden folgende Leistungen aufgezählt:

- Hilfen bei der Beschaffung und zur Erhaltung der Wohnung, die den Bedürfnissen des alten Menschen entspricht.
- Hilfen in allen Fragen der Aufnahme in eine Einrichtung, die der Betreuung alter Menschen dient, insbesondere bei der Beschaffung eines geeigneten Heimplatzes.
- Hilfe in allen Fragen der Inanspruchnahme altersgerechter Dienste.
- Hilfe zum Besuch von Veranstaltungen oder Einrichtungen, die der Geselligkeit, der Unterhaltung, der Bildung oder den kulturellen Bedürfnissen alter Menschen dienen.
- Hilfe, die alten Menschen die Verbindung mit nahe stehenden Personen ermöglicht.
- Hilfe zu einer Betätigung, wenn sie von alten Menschen gewünscht wird.

Diese Hilfen sollen auch gewährt werden, wenn sie der Vorbereitung auf das Alter dienen.³

Daraus ergeben sich folgende Planungsstandards:

- Dualismus von Fürsorge für hilfe- und pflegebedürftige Senioren einerseits, Förderung der Teilhabe, Partizipation und des bürgerschaftlichen Engagements Älterer andererseits,
- Differenzierung der Zielgruppen (junge Alte, Hochbetagte, ältere Migranten etc.),

Kommunale
Altenplanung -
Pflichtübung
oder Gestal-
tungschance?

- Notwendigkeit von kleinräumiger Planung (Stadtteilorientierung),
- Notwendigkeit von Vernetzung,
- Altenplanung als Querschnittsbereich der Kommunalpolitik.

1.4. Vernetzung

Die Versorgung älterer Menschen ist nicht nur Aufgabe der öffentlichen Fürsorge, sondern aller gesellschaftlichen Kräfte und Gruppierungen. Dabei fallen der Kommune die Unterstützung, Förderung und Koordination aller Akteure sowie deren Zusammenwirken für die Weiterentwicklung und Ergänzung der Angebote im Gemeinwesen zu.

1.5. Beteiligung

Damit Bürger, insbesondere ältere Menschen, und Institutionen der Altenhilfe und des Gesundheitswesens einen Beitrag zur Planung im Gemeinwesen leisten können, wurden die vorhandenen Strukturen genutzt, wie z. B. der Stadtseniorenrat, die Seniorenkreise, pflegende Angehörige und bereits bestehende Arbeitsgremien. Außerdem wurden im Sommer/Herbst 2003 in 12 Stadtteilen die Planungsüberlegungen zur Seniorenarbeit und Altenhilfe den Bürgern, Vertretern von Ausschüssen, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Gewerbe (Ärzte, Apotheken, Krankengymnasten) vorgestellt. Dabei haben ca. 480 Teilnehmer ihre Interessen, Vorstellungen und Einschätzungen in die Planung einbringen können.

Planung ist ein Prozess, an dem alle mitwirken müssen.

1 Klie, Thomas (2001): Pflegekulturelle Orientierungen im Wandel – Perspektiven für Angehörige, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 52, Nr. 3, S. 90-95

2 Naegele, G (1993): Standards in der kommunalen Altenplanung – Die Zeit der einfachen Antworten ist vorbei, in: Kühnert, S., Naegele, G (Hg.): Perspektiven moderner Altenpolitik und Altenarbeit, Vincentz Verlag, Hannover, S. 171-196.

3 Vgl. Deutscher Verein (2000). Rechtlicher Rahmen der offenen Altenhilfe