

# Freie Wohlfahrtspflege NRW

Öffentliches Expertengespräch

**Sachverständigengespräch im Ausschuss für Generationen, Familie und Integration zum Antrag „Leben im Alter im Wohnquartier sichern: Kurswechsel in der Altenpolitik erforderlich - Quartiersbezogene Wohn- und Pflegeangebote statt Ausbau von stationären Großeinrichtungen!“ - Drucksache 14/6695 - am 27. November 2008**

## **S t e l l u n g n a h m e der LAG Freie Wohlfahrtspflege NRW**

zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen „Leben im Alter im Wohnquartier sichern: Kurswechsel in der Altenpolitik erforderlich - Quartiersbezogene Wohn- und Pflegeangebote statt Ausbau von stationären Großeinrichtungen!“

### **Einleitung**

Die Freie Wohlfahrtspflege in NRW mit ihren Diensten und Einrichtungen engagiert sich seit vielen Jahren für die Entwicklung differenzierter Versorgungssysteme für die unterschiedlichen, individuellen Lebensstile- und wünsche älterer Menschen.

Als Partner dieser Entwicklung nehmen wir den älteren Menschen engagementbereit für sich und seine Angelegenheiten wahr.

Auf diesem Hintergrund engagieren wir uns, offene, ambulante, teilstationären und stationären Angebote im Sinne der alten und hilfebedürftigen Menschen zu vernetzen und in ihrer Qualität zu verbessern.

Im Vordergrund dieser Versorgungsstruktur stand und steht immer die eigene Häuslichkeit, die mit steigendem Alter mehr ist als nur das Leben in den eigenen vier Wänden. Der individuelle Wohn- und Lebensbereich gewinnt stärker an Bedeutung, insofern ändern sich die Wohnbedürfnisse.

Daher begrüßen wir den im Antrag formulierten Quartiersansatz, sehen aber die unterschiedlichen Versorgungsarten für alte, hilfe- und pflegebedürftige Menschen gleichberechtigt nebeneinander.

Dem Ziel „Verbleib in der eigenen Häuslichkeit, folgend, sind Selbstbestimmung und Teilhabe für alte und hilfebedürftige Menschen zu ermöglichen.

Dies gelingt nur, wenn unter den Versorgungsarten möglichst viel Wahlfreiheit besteht und Mitgestaltung in dem individuellen Versorgungsarrangement gegeben ist. Damit dies gelingen kann, sind Paradigmenwechsel auf mehreren Ebenen erforderlich, auf die wir in der weiteren Stellungnahme eingehen werden.

## Frage 1

### **Welchen Stellenwert werden angesichts der demographischen Entwicklung und der Bedürfnislage älterer Menschen neue und betreute Wohnformen haben?**

Der demographische Wandel bedingt die Schaffung eines differenzierten Spektrums von Auswahlmöglichkeiten für eine immer differenziertere Alterskohorte mit unterschiedlichen Lebenswegen und -situationen. Beispielsweise steigt der Anteil der alten, alleinstehenden Frauen ohne Kinder, damit ohne familiäre Unterstützung, ebenso wie der Anteil älterer Menschen mit Migrationshintergrund, die spezielle ethnisch- orientierte Unterstützungsbedarfe haben und zunehmend haben werden.

Diese Beispiele allein zeigen, dass der demographische Wandel und die damit verbundene Entwicklung der Gesamtgesellschaft neue Antworten für zukünftige Lebensformen verlangen. Die weitere Entwicklung neuer Wohn- und Versorgungsformen gerade für ältere Menschen wird die wesentliche sozialpolitische Herausforderung der nahen Zukunft.

Um dies zu meistern, müssen die Angebotsstrukturen nicht nur radikaler an den veränderten gesellschaftlichen Grundbedürfnissen orientiert, sondern auch die gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Veränderungen einbezogen werden.

Parallel zum begonnenen demographischen Wandel haben sich bereits die Erwartungen der älteren Generation an das Wohnen verändert. Dabei muss als selbstverständlich der Wunsch nach dem Verbleib in der vertrauten Wohnung auch bei eingetretener Hilfebedürftigkeit anerkannt werden.

Aktuelle Untersuchungen wie z.B. die der Schader-Stiftung zeigen, dass zunehmend mehr ältere Menschen sich ein Leben in „alternativen Wohnformen“ sehr gut vorstellen können.

Mittlerweile bestehen in NRW über 60 Projekte des Mehrgenerationenwohnens und weit über 100 Pflegewohngemeinschaften sowie einzelne Modelle auf der Basis des Quartieransatzes. Gerade Letztere sind der Schlüssel zu der im Antrag formulierten Absicht, das Wohnen im Alter im Quartier (Gemeinwesen / Stadtteil) zu sichern. Daher sehen wir neue und betreute Wohnformen als ein wichtiges Segment der Unterstützung, Begleitung und wenn nötig Versorgung älterer Menschen im Quartier. Die bereits angesprochenen Wohnprojekte erfreuen sich eines hohen Zuspruchs insbesondere älterer Menschen. Wir gehen davon aus, dass die Nachfrage in den kommenden Jahren steigen wird. Darauf deutet das immer mehr ältere Menschen sich zusammenschließen und in einer Form von Selbsthilfe an der Realisierung solcher Wohnformen arbeiten.

Neben den etablierten Versorgungssystemen von ambulanter bis stationärer Pflege haben sich generationsübergreifende Wohnprojekte, Pflegewohngemeinschaften und Hausgemeinschaften bewährt. Sie können aufgrund ihrer Flexibilität nah an den Menschen im bisherigen Umfeld (Quartier) realisiert werden und somit einer der Schlüssel für den Verbleib älterer Menschen im bisherigen Umfeld sein. Dies setzt Netzwerkstrategien voraus, damit das (systembedingte) Nebeneinander verschiedener Akteure und Angebotsstrukturen zu Gunsten einer Zusammenarbeit aufgehoben wird.

## Frage 2

### **Welch Formen altengerechten Wohnens haben sich bewährt und welche neuen Modelle halten Sie für sinnvoll?**

Bewährt hat sich ein Mix aus Angeboten für unterschiedliche, individuelle Bedürfnislagen. Eine alleingültige Antwort, ein altersgerechtes Wohnen zu gestalten, gibt es nicht. Entscheidend ist die Einzelbetrachtung, welche Wohnformen für wen die bestmögliche Form ist. Vielfältige Variationen sind denkbar, von denen hier nur einige aufgezählt werden:

- Wohnen in der eigenen Häuslichkeit und Organisation der erforderlichen Unterstützungsleistungen durch selbstbeschaffte Hilfen über Angehörige und ein bestehendes Netz. Die Wohnung muss durch bauliche bzw. gestalterische Veränderungen der verringerten Mobilität angepasst werden
- Wohnen in der eigenen Häuslichkeit und Organisation der Betreuung, Hauswirtschaft und ggf. Pflege mit informellen Dienstleistern ergänzt und unterstützt durch professionelle Dienstleister
- Wohnen und Organisation der Pflege im Quartiersbezug. Dies gelingt über die altersgerechte Wohnraumanpassung durch Vermieter in Verbindung mit der Initiierung innovativer Projekte. Die Realisierung des Quartierskonzeptes bedarf allerdings zwingend weitgreifender Interdisziplinarität, verbunden mit hohen Ansprüchen an die Koordinations- und Kooperationsfähigkeit der Akteure, damit die Wohnkonzepte ihre Wirkung nachhaltig entfalten können.
- generationsübergreifende Wohnprojekte, Pflegewohngemeinschaften und Hausgemeinschaften

Zur Frage nach bewährten Modellen erlauben wir uns eine kritische Anmerkung. Es gab bisher hunderte öffentlich geförderte Projekte, die, in der Regel, nicht evaluiert wurden. Somit fehlt oft ein wichtiges Kriterium um nachhaltig von einer Projekt- in eine Regelförderung einsteigen zu können. Ein zielgenauerer Einsatz der Investivmittel und der (kaum noch vorhandenen) Beratungsmittel auf die Belange im Quartier wäre aus unserer Sicht ein richtiger Schritt. So könnten z.B. sogenannte „Kümmerer“ finanziert werden, die als Ansprechpartner in den Gemeinwesen dann für ältere Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen.

In Zeiten kaum vorhandener Mittel regen wir daher an, Finanzierungstöpfе umzufunktionieren und die Ressorts der Landesregierung miteinander zu vernetzen. So könnten beispielsweise Wohnungsbaufördermittel in Abkehr von der Finanzierung in Steine mit den seniorenpolitischen Konzepten des Ministeriums für Generation verknüpft werden.

### Frage 3

**Lassen sich diese Wohnformen auch in verstärktem Maße für Pflegebedürftige realisieren?**

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass der Verbleib in der eigenen Häuslichkeit abhängig ist von einem ausreichend geordneten Hilfesystem. Neben offenen Angeboten, einem funktionierenden Umfeld und professionellen ambulanten Diensten, zählt dazu unbedingt die Wohnraumanpassung, damit Wohnungen für die Versorgung älterer, behinderter oder pflegebedürftiger Menschen bedarfsgerecht gestaltet werden können und somit der Verbleib gesichert werden kann.

Die von uns erwähnten „neuen“ Wohnformen: generationsübergreifendes Wohnen, Pflege-wohngemeinschaften und Hausgemeinschaften lassen sich nach bisherigen Erfahrungen sehr gut für Pflegebedürftige realisieren. Ausnahme sind auf Selbsthilfebasis organisierte generationenübergreifende Wohnprojekte die, ähnlich wie die eigene Häuslichkeit, in bestimmten Situationen an ihre Grenzen kommen können. Hier muss über eine stärkere Vernetzung ins „professionelle“ Versorgungssystem nachgedacht werden. Erste Ansätze können neuere Modelle sein, die generationsübergreifende Wohnmodelle mit einer integrierten Pflegewohngemeinschaft verbinden.

Die Etablierung von Nachtpflege im Rahmen der teilstationären Konzepte der Tages-/Nachtpflege als Entlastung der pflegenden Angehörigen ist in NRW misslungen. Pflegebedürftige ältere Menschen nachts „außer Haus“ zu geben entspricht weder den Bedürfnislagen pflegender Angehöriger noch denen der Pflegebedürftigen. Die Bereitstellung personeller nächtlicher Präsenz in der eigenen Wohnung, bis hin zu betreutem Wohnen scheitert an der Finanzierbarkeit. Somit entscheidet sich an der „Sollbruchstelle“ der nächtlichen Präsenz öfters die Frage des Verbleibs in der eigenen Wohnung.

Lösungen sehen wir hier durch im Quartier realisierte ambulante Pflegewohngemeinschaften. In einigen Landkreisen und kreisfreien Städte ist es gelungen, vertragliche Regelungen für diese Versorgungsart zu vereinbaren. Diese Vereinbarungen haben dazu geführt das nah „am Menschen“ ein dauerhafter Verbleib im Quartier gesichert werden kann.

Insofern erwarten wir von der Landespolitik Flexibilität im Rahmen der Umsetzung des zukünftigen WTG und seiner Regelungen zum §2. Außerdem fordern wir von der Landesregierung einen deutlichen Appell an die kommunale Familie, sich dieser Versorgungsart nicht (länger )zu verschließen.

Darüber hinaus müssen im Quartier befindliche stationäre Hilfeformen als Lösung miteinbezogen werden.

### Frage 4

**Welche Eigenschaften sollte eine Wohnung sowie Wohnumgebung für das Alter vorhalten und was halten Sie dabei für prioritär? (Dienstleistungen, Aufteilung der Wohnung, Nachbarschaft, Einkaufsmöglichkeiten, Gemeinschaftsräume, Kostengünstig etc.)**

Zu dieser Frage möchten wir anmerken, dass der Blick über die einzelne Wohnung hinaus auf das gesamte Quartier gerichtet sein muss. Deshalb sprechen wir lieber von einer altersgerechten Sozialraumentwicklung in dem Sinne, das zur Vermeidung von reinen Altenquartieren das Wohnen aller Generationen gleichwertig in den Fokus zu stellen ist. Daher werben wir dafür, sowohl städtebaulich als auch inhaltlich den generationsübergreifenden Blick zum Maßstab für die Quartiersentwicklung zu machen.

Wichtige Eigenschaften der Wohnung sowie Wohnumgebung für das Alter werden vom KDA mit folgenden drei Schlagworten bezeichnet: „Quartiersbezug, Normalität und Nachhaltigkeit.“

Um dies zu gewährleisten sind Unterstützungsnetzwerke aus Ehrenamtlichen, ergänzenden Hilfen und professionellen Dienstleistern ebenso unerlässlich wie eine funktionierende Infrastruktur zur Nachversorgung.

Nach unserem Kenntnisstand soll die Finanzierung der Wohnberatungsstellen einer Überprüfung unterzogen werden. Sollten hier finanzielle Einschnitte angedacht sein, hätten wir hierfür kein Verständnis. Wer den Wunsch älterer Menschen zum Verbleib in der eigenen Häuslichkeit ernst nimmt, trägt die Verantwortung zur Schaffung stabilisierender Strukturen. Dazu zählt zwingend eine flächendeckende Wohnberatung.

### Frage 5

**Wie kann der Ausbau neuer Wohnformen für ältere Menschen in den Kommunen stärker gefördert werden? Welche Rahmenbedingungen sind zu verbessern? Welche Bedeutung hat dabei eine Beratung und Projektentwicklung in den Kommunen?**

Der erforderliche Paradigmenwechsel wurde bereits angesprochen. Wir sehen erhebliche Veränderungsprozesse auf landes- und kommunaler Ebene als zwingend an.

Das Land ist aus unserer Sicht gefordert, kurzlebige Projektfinanzierungen und „Leuchttürme“ ohne Nachhaltigkeit in gezielte Personalkostenfinanzierungen für Projektentwickler/innen und Gemeinwesenarbeiter/innen umzusteuern.

Die Trennung der Ressorts „Soziales, Generationen, Wohnungsbauförderung und Stadtentwicklung“ im Land und analog in den Kommunen ist durch ressortübergreifende Kooperationen zu überwinden, damit ein stärkerer Ausbau von Quartiers- und Stadtteilkonzepten möglich wird.

Vor Ort erwarten die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege eine deutliche Federführung für konkrete Entwicklungsprojekte. Parallel dazu halten wir eine zentrale Rolle unserer

Strukturen für unbedingt zielführend. Es zeigt sich inzwischen, dass durch die Vergabe der Projektentwicklung bzw. der sozialräumlichen Planung konkreter Vorhaben an freie Träger, alle davon profitieren. Eine enge Kooperation der Freien Wohlfahrt untereinander, mit Wohnungsbauunternehmen, Kommunen und lokalen Initiativen bilden hier die Grundlage.

Zu Bedenken geben wir, dass die Verhältnisse in Städten, Ballungsgebieten und im ländlichen Raum nicht vergleichbar sind, daher die Handlungskonzepte an den jeweiligen Gegebenheiten zu orientieren sind.

### Frage 6

**Wie hat sich der Wegfall der kommunalen Pflegeplanung mit der Reform des Landespflegegesetzes auf die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen hinsichtlich der Pflegeangebote ausgewirkt?**

Der Wegfall der kommunalen Pflegeplanung stellt sich heute als Katastrophe dar. Der ruinöse Wettbewerb gefährdet nicht nur bestehende, in dem Sozialraum integrierte stationäre Einrichtungen. Er vernichtet mittelfristig auch öffentliche Förderungen. Die ungesteuerte Errichtung isolierter Pflegeeinrichtungen unterläuft die Schaffung lokaler, gemeinwesenorientierter Versorgungsangebote.

Politisch geboten ist, rechtlich mögliche Regulierungen vorzunehmen. Darunter verstehen wir z.B. die Erleichterung von Umwidmungen bzw. Mittelübertragungen, wenn stationäre Pflegeeinrichtungen im Gemeinwesen durch Platzabbau zusätzliche Vernetzungsangebote schaffen. Angebote der Betreuung, der sozialen Integration, der gesundheitlichen Vorsorge, Vermittlung von Dienstleistungen und vieles andere mehr sind hier denkbar. Die passgenaue Leistungsverantwortung im Gemeinwesen nimmt Investoren das Interesse an zusätzlichen isolierten Einrichtungen.

Da das Landespflegegesetz bis zum Ablauf des Jahres 2008 unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und der an der pflegerischen Versorgung beteiligten Verbände und Organisationen einer Wirksamkeitsüberprüfung zu unterziehen ist, bietet sich die günstige Gelegenheit, zeitnah gesetzliche Regelungen mit Quartiersbezug zu erlassen.

### Frage 7

**Welche Angebote haushaltsnaher Dienstleistungen müssen vorgehalten werden und wie müssen diese finanziert werden, um den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu unterstützen?**

Die Bedeutung der komplementären oder haushaltsnahen Dienstleistung für den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit ist eindeutig. Die Unerlässlichkeit dieser Angebotsstruktur bestätigt auch der Bericht der Enquete-Kommission „Situation und Zukunft der Pflege in NRW.“ Hier wird der dringende Bedarf im komplementären Bereich dargelegt.

## Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

Das SGB XI deckt das erforderliche Leistungsangebot komplementärer Dienste nicht ab. Die dann zuständigen Kommunen nach SGB XII entziehen sich überwiegend einer Mitfinanzierung. Das Land hat ebenfalls bereits vor Jahren eine Mitfinanzierung eingestellt, was sich nicht erst heute als sozialpolitischer Fehler erweist.

Unbestritten ist die Vorhaltung von komplementären Dienstleistungen zur Unterstützung des Lebens in der eigenen Häuslichkeit, insbesondere wenn Pflegebedarfe bereits eingetreten sind.

Unbestritten ist, dass Quartierskonzepte ohne diese Dienstleistungen ins Leere laufen.

Unbestritten ist aber auch, dass viele ältere Menschen den Preis, auch wenn er in Kombination mit Förderstrukturen möglichst gering gehalten wird, nicht bezahlen können.

Unbestritten ist auch, dass die Beschäftigten in diesem Dienstleistungssegment Anspruch auf tarifliche oder tarifähnliche Bezahlung haben.

Eine Lösung dieses Problems sehen wir in der landesseitig finanzierten Koordination einerseits und der Subvention leistungsberechtigter älterer Menschen durch die Kommunen.

Der für die Kommunen entstehende Mehrwert durch Stützung des Verbleibs in der eigenen Wohnung ist unbestritten.

### Frage 8

**Welche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, um generationsübergreifende Quartiers- und Stadtteilkonzepte entwickeln und umsetzen zu können? Wie kann eine ämter- und ressortübergreifende Kooperation in den Kommunen hierzu gewährleistet werden?**

Die hinderliche Ressortorientierung wurde bereits angesprochen.

Institutionalisierung und Finanzierung von Quartiersmanagement ist in die gesamtstädtische Stadt(teil)-Entwicklungspolitik zu integrieren und zwar dauerhaft und außerhalb von Programmen wie beispielsweise „Soziale Stadt.“ Eine enge Kooperation mit der Altenplanung ist vorauszusetzen. Grundlage sollte ein die verschiedenen Handlungsebenen und Akteure verbindendes und auf Dauer angelegtes Organisationsmodell - idealerweise mit den Akteurs-Ebenen: Gebietsbeauftragte(r), Stadtteilmoderation, gemeinwesenorientierte Alten- und Stadtteilarbeit sein.

Es ist ein Konzept zur Gestaltung der offenen, quartiersbezogenen Altenarbeit in der Kommune mit allen Leistungserbringern erforderlich. Dazu gehören die Planung flächendeckender Versorgungsstrukturen, der Aufbau von Netzwerken sowie die Einbeziehung aller bestehenden Angebote.

Die Kommunen sind also gefragt. Sie müssen das Zusammenspiel der Akteure prozesshaft fördern. Dazu zählen die Erstellung von Sozialraumanalysen mit Indikatoren für Gemeinwesenarbeit, ämter- und ressortübergreifende Zusammenarbeit, Unterstützung von Initiativen.

## Fragen 9-16

Die Fragen 9-16 sind inhaltlich eng verbunden mit den vorangestellten, so dass wir eine bilanzierende Antwort geben wollen.

Der soziale und demografische Wandel hat unmittelbar eingesetzt. Die prognostizierten Entwicklungen bezogen auf die Kohorte alter, hochaltriger und pflegebedürftiger Menschen in den nächsten 20 Jahren sind bekannt, ebenso die daraus resultierenden finanziellen und personellen Herausforderungen.

Diese Prognosen basieren auf dem Status Quo. Ihnen kann nur entgegengewirkt werden, wenn alle relevanten Akteure (Bund, Land, Kommunen, Kranken- und Pflegekassen und die sozialen Dienstleister) bereit sind, ihre jeweiligen Ressourcen und Ideen zum Aufbau differenzierter Angebote an Wohn- und Infrastruktur einzubringen, sie gemeindeorientiert zu vernetzen um eine gesicherte Wohn- und Pflegeinfrastruktur zu ermöglichen. Dabei gewinnen integrierte wohnortnahe Versorgungskonzepte an Priorität. Es gilt also, ambulante und mobile Dienste, Tages-/Kurzzeitpflege, stationäre Einrichtungen, neue Wohnangebote unter Einbeziehung von Beratung, Begleitung und sozialer Teilhabe in integrierter Weise auf den Bedarf der jeweiligen Quartiere/Stadtteile auszurichten. Die Vernetzung mit Vereinen, Institutionen der Wohnungswirtschaft und die Entwicklung partizipativer Strukturen sind vorauszusetzen.

Dortmund, den 20. November 2008