

Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Umsetzung des § 71 SGB XII

Die Empfehlungen (DV 13/23) wurden am 20. März 2024 vom Präsidium
des Deutschen Vereins verabschiedet.

Inhalt

1. Einleitung: Ziele, Adressaten und Struktur der Empfehlungen	3
2. Programmatik der Altenhilfe nach § 71 SGB XII	5
3. Altenhilfe im Sinne von Infrastrukturverantwortung	7
3.1 Verortung der Infrastrukturverantwortung	7
3.2 Planung als Grundlage	8
4. Beratungsauftrag der Altenhilfe	10
5. Altenhilfe als Leistung im Einzelfall gemäß § 71 SGB XII	12

1. Einleitung: Ziele, Adressaten und Struktur der Empfehlungen

Die Gruppe der älteren Menschen wächst. Mehr als jede bzw. jeder Vierte in Deutschland ist aktuell 60 Jahre und älter.¹ 2035 wird jede bzw. jeder Vierte im Rentenalter sein.² Aktuelle Prognosen zufolge wird ab 2040 die Zahl der Menschen ab 80 Jahren und damit voraussichtlich auch der Pflegebedarf stark ansteigen. Es gilt einerseits in der wachsenden Zahl älterer Menschen und der Ausdehnung der Lebensphase eine Chance zu sehen, vom Erfahrungswissen der älteren Menschen zu profitieren und das bürgerschaftliche Engagement älterer Menschen als Ressource und Beitrag für die Gesellschaft anzunehmen. Andererseits gilt es zu beachten, dass die insbesondere mit dem hohen Alter verbundene Vulnerabilität Unterstützungsbedarfe auslösen kann, denen präventiv, aber auch intervenierend begegnet werden sollte. Damit sind ältere Menschen sowohl als Sorgeleistende als auch zu Umsorgende zu verstehen.³ Zusätzlich differenziert sich die Gruppe der älteren Menschen weiter aus und führt zu veränderten Lebenslagen wie z.B.

- zunehmende Altersarmut;
- Singularisierung und eine wachsende Zahl von Menschen, die in Einsamkeit leben;
- eine steigende Zahl älterer Menschen mit Migrationserfahrungen;
- zunehmende Zahlen älterer Menschen mit Multimorbidität und Pflegebedürftigkeit.

Nicht zuletzt stellen die Auswirkungen des Klimawandels, die zunehmende Digitalisierung und Technisierung neue Anforderungen an und Potenziale für ein gutes Leben im Alter dar.

Angesichts dieser Herausforderungen und um die Bedingungen guten Lebens für ältere Menschen zu gewährleisten, sieht der Deutsche Verein in der Gestaltung einer Infrastruktur für das gute Älterwerden eine der drängendsten Aufgaben in den Kommunen. Dies schließt Strukturen, Leistungen und Angebote für die Versorgung, Prävention und Teilhabe ein. Ziel muss es sein, die Selbstbestimmung älterer Menschen und deren Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen sowie ihre Selbsthilfe zu stärken.

§ 71 des zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) verfolgt als einzige bundesweite Rechtsgrundlage diese Zielstellung und thematisiert unter dem Begriff

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Nina Schwarz.

1 So lag der Anteil der 60-80-Jährigen im Jahr 2022 bei 22,2 %, der 80-100-Jährigen bei 7,2 %. Insgesamt liegt damit der Anteil der Menschen von 60 Jahren und älter bei 29,4 %. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung nach Altersgruppen (ab 2011), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-altersgruppen.html#249806> (20. März 2024).

2 Nach aktueller Bevölkerungsvorausberechnung wird bis Mitte der 2030er-Jahre in Deutschland die Zahl der Menschen im Rentenalter (ab 67 Jahren) um etwa 4 Millionen auf mindestens 20,0 Millionen steigen. Der Anteil der Menschen ab 67 Jahren wird von aktuell 20 % (2023) auf 25 % (2040) anwachsen. Entsprechend wird in den 2040er-Jahren auch die Zahl der Menschen ab 80 Jahren mit Pflegebedarf stark ansteigen. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Pressemitteilung Nr. 511 vom 2. Dezember 2022, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22_511_124.html (20. März 2024).

3 Darauf wurde insbesondere auch im Siebten Altersbericht zurecht hingewiesen. Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Siebter Altenbericht. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften und Stellungnahme der Bundesregierung, Berlin 2017, S. 286.

„Altenhilfe“⁴ explizit Strukturen, Leistungen und Angebote für ältere Menschen. Diese drei Elemente werden jedoch weder innerhalb der Vorschrift noch in den Kommentierungen klar voneinander abgegrenzt bzw. definiert. Den Sozialhilfeträgern steht damit ein weites Gestaltungsermessen zu, wie sie die Ziele des § 71 SGB XII verfolgen. Dies führt zu einer unterschiedlichen Anwendungspraxis und einer heterogenen Angebotslandschaft in den Kommunen. § 71 SGB XII ist eine Pflichtaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe.⁵ Entsprechend sind sie verpflichtet, die dort verankerten Zielsetzungen, Leistungen und Infrastrukturen umzusetzen.

Mit dem vorliegenden Empfehlungspapier will der Deutsche Verein an seinen Empfehlungen aus dem Jahr 2010 anknüpfen und die Aufgaben im Rahmen des § 71 SGB XII zukunftsorientiert und qualifiziert beschreiben.⁶ Ziel ist es, eine Orientierung für eine konsistente Anwendungspraxis zu geben und die zentrale Bedeutung der (Weiter-)Entwicklung einer bedarfs- und bedürfnisgerechten Altenhilfeinfrastruktur für die immer größer werdende Gruppe der älteren Menschen – auch im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse – zu verdeutlichen.

Aus Sicht des Deutschen Vereins ist Altenhilfe nach § 71 SGB XII sowohl als Geld- oder Sachleistung als auch im Sinne einer Infrastrukturverantwortung zu verstehen. Beratung und Unterstützung als individuelle Leistungen und die dazu erforderliche Infrastruktur spielen eine zentrale Rolle. Die Programmatik der Altenhilfe nach § 71 SGB XII wird in Kapitel 2 hergeleitet. Im Anschluss werden die Infrastrukturverantwortung (Kapitel 3), der Beratungsauftrag (Kapitel 4) und die Leistungen im Einzelfall (Kapitel 5) näher beschrieben.

Die Empfehlungen richten sich vorrangig an die örtlichen Träger der Sozialhilfe und an die Landesgesetzgeber, um diesen eine Orientierungshilfe für eine bedarfs- und bedürfnisgerechte Umsetzung der Altenhilfe anzubieten und ggf. auch um ergänzende Regelungen zu schaffen. Darüber hinaus richten sich die Empfehlungen an Planer/innen und Entscheider/innen in den kreisangehörigen Gemeinden und Städten als Verantwortliche für die Planung und Schaffung von Infrastrukturen im Rahmen der Daseinsvorsorge.

Weitere wichtige Adressaten dieser Empfehlungen sind Wohlfahrts- und Sozialverbände sowie weitere private und religiöse Organisationen, die vielerorts Angebote für ältere Menschen bereithalten. Schließlich sollen mit dem Empfehlungspapier Seniorenvertretungen, weitere Interessensgruppen und die Zivilgesellschaft unterstützt werden, sich für eine bedarfs- und bedürfnisgerechte Altenhilfeinfrastruktur vor Ort einzusetzen.

4 Dabei ist der Begriff der „Altenhilfe“ als ein aus der Fürsorge kommender Begriff kritisch zu hinterfragen, denn die bloße Reduzierung auf Hilfebedarfe ist schon gerontologisch unzutreffend und bedient ein negatives Altersstereotyp. Novellierungen des § 71 SGB XII haben bereits dem veränderten, von Selbstbestimmung, Teilhabe und Selbsthilfe geprägten Altersbild innerhalb der Rechtsvorschrift Rechnung getragen. In diesem Sinne ist der Begriff der „Altenhilfe“ in § 71 SGB XII zu verstehen und wird auch so in diesem Empfehlungspapier verwendet. Zudem erfasst § 71 SGB XII gerade jene Hilfebedarfe, die sich aus alterstypischen Lebenslagenproblemen ergeben.

5 Soweit nicht nach Landesrecht – unter Beachtung der Vorgaben des § 3 Abs. 2 Satz 2 SGB XII – anders bestimmt.

6 Siehe Empfehlung „Altenhilfe nach § 71 SGB XII modernisieren“, S. 40 ff. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: Selbstbestimmung und soziale Teilhabe vor Ort sichern! Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Gestaltung einer wohnortsnahen Pflegeinfrastruktur vom 8. Dezember 2010 (DV 05/10).

2. Programmatik der Altenhilfe nach § 71 SGB XII

§ 71 SGB XII beschreibt Strukturen, Leistungen und Angebote für ältere Menschen. Dieser Paragraf wurde mit Einführung des Sozialgesetzbuches aus dem bis 2004 geltenden § 75 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) übernommen. Seitdem wurde die Regelung durch das Dritte Pflegestärkungsgesetz und das Bundesteilhabegesetz leicht modifiziert und ein Paradigmenwechsel von der Fürsorge hin zu einem differenzierten Altersbild eingeleitet. So wurde die Vorschrift um die Begriffe Selbstbestimmung und Selbsthilfe erweitert. Außerdem wurde der wachsenden Bedeutung des gesellschaftlichen Engagements Rechnung getragen, indem „Leistungen zu einer Betätigung und zum gesellschaftlichen Engagement“ (Nr. 1) in der Rangfolge als erste Leistung der Altenhilfe genannt werden.

In § 71 Abs. 1 Satz 2 SGB XII, § 71 Abs. 3 und § 71 Abs. 5 SGB XII werden Ziele definiert, die mit der Altenhilfe verfolgt werden sollen:

- *„Die Altenhilfe 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.“*
- *„Leistungen nach Absatz 1 sollen auch erbracht werden, wenn sie der Vorbereitung auf das Alter dienen.“*
- *„Die Leistungen der Altenhilfe sind mit den übrigen Leistungen dieses Buches, den Leistungen der örtlichen Altenhilfe und der kommunalen Infrastruktur zur Vermeidung sowie Verringerung der Pflegebedürftigkeit und zur Inanspruchnahme der Leistungen der Eingliederungshilfe zu verzahnen.“*

Mittels des § 71 SGB XII soll den Herausforderungen des Älterwerdens und Alters folglich sowohl präventiv als auch intervenierend begegnet werden.

Der Deutsche Verein empfiehlt den präventiven und aktivierenden Charakter des § 71 SGB XII in der Umsetzung stärker zu beachten, um den Herausforderungen einer älter werdenden Gesellschaft zu begegnen.

In § 71 Abs. 2 Ziffer 1–6 SGB XII werden die Ziele durch die Aufzählung von Leistungen konkretisiert. Der Katalog ist nicht abschließend, sodass damit auch Leistungen nach dieser Vorschrift in Betracht kommen, die nicht explizit benannt sind, aber von der Zielvorgabe des § 71 Abs. 1 Satz 2 SGB XII umfasst werden. Vorwiegend handelt es sich um Beratungsleistungen, die auch Vermittlung und Unterstützung (z.B. Begleitung zu sozialen Diensten) umfassen können. Diese sind einkommensunabhängig und als zentrale Leistungen allen älteren Menschen zur Verfügung zu stellen (siehe Kapitel 4). Darüber hinaus sind im § 71 SGB XII Geld- bzw. Sachleistungen enthalten, die im Folgenden als Leistungen im Einzelfall zusammengefasst werden (siehe Kapitel 5). Diese sind einkommensabhängig (§ 85 SGB XII) und subsidiär gegenüber Leistungen der Sozial- und Eingliederungshilfe (SGB XII/SGB IX).

Eine Voraussetzung für die Anwendung des § 71 SGB XII ist das Vorliegen von „Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen“⁷, d.h. Herausforderungen der

⁷ Wortlaut gemäß § 71 SGB XII.

Lebensgestaltung im Alter. Zentral ist nach Auffassung des Deutschen Vereins der Lebenslagenansatz⁸ als Bezugsrahmen für die Bewertung von „Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen“ sowie die in § 71 Abs. 1 und 3 SGB XII formulierten Ziele der Altenhilfe. Dementsprechend versteht der Deutsche Verein unter „Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen“ nach § 71 SGB XII, dass Handlungsoptionen in der Lebensgestaltung eingeschränkt sind, um den Herausforderungen des Alters begegnen zu können. Zu den Herausforderungen des Älterwerdens können insbesondere die Verminderung von Kontaktmöglichkeiten mit vertrauten Personen, verringerte materielle Möglichkeiten, altersbedingte Funktionseinschränkungen sowie die Zunahme des Risikos von mehreren Krankheiten und deren Auswirkungen betroffen zu sein, gehören. Nach Ansicht des Deutschen Vereins sind von Vereinsamung bedrohte oder isolierte, ältere Menschen sowie ältere Menschen mit zunehmender Beeinträchtigung der Selbstständigkeit bei der Anwendung des § 71 SGB XII besonders zu berücksichtigen. Aus Sicht des Deutschen Vereins stellt Pflegebedürftigkeit kein Ausschlusskriterium für den Anspruch auf Leistungen der Altenhilfe nach § 71 SGB XII dar. Auch Menschen, die im Alter auf Pflege angewiesen sind, sollen von den Angeboten und Leistungen der Altenhilfe im Sinne der Förderung der Selbstbestimmung, Teilhabe und Selbsthilfe profitieren können. Neben der Unterstützung von „Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen“ sollen die Leistungen der Altenhilfe gemäß § 71 Abs. 3 SGB XII auch der Vorbereitung auf das Alter dienen. Bei der „Vorbereitung auf das Alter“ geht es nach Auffassung des Deutschen Vereins um eine Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten sowie Herausforderungen des Älterwerdens – und darum, mit diesen gestaltend umzugehen. Eine genaue Definition der Zielgruppe „alte Menschen“ sieht das Gesetz nicht vor und verzichtet auf eine feste Altersgrenze.⁹

Der Deutsche Verein empfiehlt an dieser Offenheit des Adressatenkreises der Altenhilfe festzuhalten, um der steigenden Diversität des Alters gerecht zu werden.¹⁰

Für die Umsetzung des § 71 SGB XII sind die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Sozialhilfeträger zuständig und zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe verpflichtet. Wie sie die Zielsetzungen des § 71 SGB XII verfolgen, welche Leistungen und Infrastrukturen sie fördern oder selbst vorhalten, steht in ihrem pflichtgemäßen Ermessen (Gestaltungsermessen, SOLL-Vorschrift). Nach Ansicht des Deutschen Vereins ist jedoch die im § 71 SGB XII enthaltende Infrastrukturverantwortung maßgeblich (siehe Kapitel 3), da ansonsten Leistungen der Altenhilfe ins Leere laufen.¹¹ So kann bei dem gesetzlich verankerten einkommensunabhängi-

8 Als Lebenslage werden die äußeren Bedingungen bezeichnet, die das Leben von Personen beeinflussen. Die Lebensbedingungen bilden hierbei einen Handlungsspielraum, den eine Person mit ihren Interessen, Fähigkeiten und Einschränkungen nutzen kann. Siehe Engels, D.: Lebenslage, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., Nomos 2022, S. 553 ff.

9 Die Regelaltersgrenze (nach § 41 Abs. 2 Satz 2 und 3 SGB XII) wird als Altersgrenze seitens des Bundessozialgerichts (BSG) anerkannt, da „ab diesem Zeitpunkt von einer besonderen Schutzbedürftigkeit unter dem Gesichtspunkt des Alters“ ausgegangen wird. Bezogen auf altersbedingte Schwierigkeiten wird die Deckung von „zusätzlichen, aus den körperlichen, seelischen oder geistigen Alterserschwernissen herrührenden Bedarfslage“ als Begründung für die Gewährung von Leistungen seitens des BSG herangezogen. Siehe Bundessozialgericht (BSG), Urteil vom 24. Februar 2016 – B 8 SO 11/14 R.

10 Aus diesem Grund wird im weiteren Verlauf des Empfehlungspapiers nicht von den „alten Menschen“, sondern von „älteren Menschen“ als Adressat/innen der Altenhilfe gesprochen. Ausnahme bildet Kapitel 5, wenn dort konkrete Leistungen im Einzelfall nach § 71 Abs. 2 SGB XII im Wortlaut beschrieben werden.

11 Siehe auch Prof. Dr. Hellermann, J.: Die Altenhilfe nach § 71 SGB XII und der rechtliche Rahmen für ihre Weiterentwicklung – Rechtgutachten im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (BAGSO) vom November 2022, S. 16.

gen Beratungsauftrag in § 71 SGB XII eine vorzuhaltende Infrastruktur (z.B. entsprechende Räume und Beratungspersonal) als immanent betrachtet werden.

Demzufolge versteht der Deutsche Verein den § 71 SGB XII als Dreiklang, d.h. Altenhilfe im Sinne

- von Infrastrukturverantwortung,
- eines Beratungsauftrages und
- von Leistungen im Einzelfall,

eingebettet in ein bedarfs- und bedürfnisgerechtes sowie prozessorientiertes Gesamtkonzept für ein gelingendes Leben im Alter (z.B. Senior/innen-, Altenhilfe-, Altenplanung).

3. Altenhilfe im Sinne von Infrastrukturverantwortung

Die Gestaltung einer bedarfs- und bedürfnisgerechten Infrastruktur ist für einen wachsenden Anteil älterer Menschen unerlässlich. Eine fachlich angemessene Altenhilfeinfrastruktur stellt Möglichkeiten der Partizipation und Mitverantwortung, Angebote der Begegnung, Teilhabe und des Engagements sowie verlässliche Beratungs- und Unterstützungsangebote sicher und verbindet sie mit zielgruppenspezifischer Prävention und Gesundheitsförderung. Diese Angebote können dazu beitragen, einem Anstieg von Krankheit und Pflegebedürftigkeit gegenzusteuern. Dadurch können auch Folgekosten vermieden werden. Aktuell ist die bundesweite Infrastrukturlandschaft für ältere Menschen sehr heterogen.

3.1 Verortung der Infrastrukturverantwortung

Altenhilfe als Infrastrukturverantwortung heißt, Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenslagen älterer Menschen entlang der Ziele Selbstbestimmung, Teilhabe sowie Selbsthilfe zu planen, zu beschließen und die Voraussetzungen für deren Umsetzung zu schaffen. Der Deutsche Verein sieht die Infrastrukturverantwortung für Altenhilfe dabei sowohl auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte als auch auf der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, allerdings mit unterschiedlichen Verpflichtungsgraden. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

Mit der Altenhilfe nach § 71 SGB XII wird die Verantwortung zur Vorhaltung von Infrastruktur für ein gelingendes Altern verbunden. § 71 SGB XII ist eine Pflichtaufgabe der Sozialhilfeträger. Die Infrastrukturverantwortung liegt daher in erster Linie bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die Anwendung des § 71 SGB XII ist dabei nicht auf Geld- oder Sachleistungen zu reduzieren. Diese Leistungen laufen ins Leere, wenn die dafür notwendigen Infrastrukturen nicht bereitgehalten werden. Landkreise und kreisfreie Städte müssen dafür Sorge tragen, dass entsprechende Angebote vorhanden sind, um die in § 71 SGB XII aufgeführten Leistungen in Anspruch nehmen zu können. Ebenso muss der in § 71 SGB XII enthaltene Beratungsauftrag eingelöst und damit Beratungsstrukturen vorgehalten werden.

Der Deutsche Verein empfiehlt, den § 71 SGB XII als Rechtsgrundlage für eine Infrastrukturverantwortung zu verstehen und dieser flächendeckend nachzukommen, um den Herausforderungen einer älter werdenden Gesellschaft aktiv zu begegnen.

Für die Umsetzung der Angebote sind Landkreise und kreisfreie Städte jedoch nicht allein verantwortlich. So beinhaltet der § 71 Abs. 5 SGB XII eine Verzahnung der Leistungen der Altenhilfe nach § 71 SGB XII mit der „örtlichen Altenhilfe“. Der Deutsche Verein versteht unter „örtlicher Altenhilfe“ Angebote für ältere Menschen, die von Städten und Gemeinden im Rahmen der Daseinsvorsorge erbracht werden. In der Gestaltung der „örtlichen Altenhilfe“ zeigen sich politische Schwerpunktsetzungen und kommunale Leitbilder, die den personellen und finanziellen Rahmenbedingungen der Städte und Gemeinden unterliegen.

Der Deutsche Verein empfiehlt den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, sich für ein gutes Leben im Alter einzusetzen, aktiv eine lokale Altenhilfeinfrastruktur zu gestalten und sie mit den Strukturen und Angeboten auf Landkreisebene zu verzahnen.

Verzahnung bedeutet, dass die jeweils vorhandenen Angebote auf den beiden föderalen Ebenen ineinandergreifen und sich gegenseitig ergänzen sollen. Dies erfordert Abstimmung und Koordination, die durch Planung eingelöst werden sollten (siehe Kapitel 3.2).

Um beide kommunalen Ebenen darin zu unterstützen, ihrer Infrastrukturverantwortung nachzukommen, empfiehlt der Deutsche Verein, die Ausgestaltung und Umsetzung einer Altenhilfeinfrastruktur in speziellen landesrechtlichen Regelungen zu konkretisieren. Auch müssen Länder die kommunalen Ebenen in die Lage versetzen, ihren Verpflichtungen nach § 71 SGB XII Rechnung tragen zu können.

3.2 Planung als Grundlage

Zentrales Instrument zur Umsetzung der Infrastrukturverantwortung für die Altenhilfe nach § 71 SGB XII durch die Sozialhilfeträger ist die Planung. Nur so kann eine bedarfs- und bedürfnisgerechte Altenhilfeinfrastruktur entwickelt und das Gestaltungsmessen der Sozialhilfeträger sachgerecht wahrgenommen werden.

Im besten Fall wird die Infrastrukturverantwortung für die Altenhilfe auf der Grundlage einer integrierten, kooperativen und partizipativen Sozialplanung¹² in Verknüpfung mit der Finanzplanung umgesetzt.¹³ Integriert heißt, dass einzelne Planungsperspektiven resp. Fachplanungen unterschiedlicher Ämter und Abteilungen aufeinander bezogen und miteinander verknüpft werden. Insbesondere die Planung der Eingliederungshilfe ist dabei einzubeziehen. Wechselbeziehungen zwischen den Generationen werden berücksichtigt, indem jüngere und ältere Menschen konzeptionell in der Entwicklung von Angeboten zusammengedacht

¹² Siehe Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung vom 16. September 2020 (DV 18/19), https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf (20. März 2024).

¹³ Siehe Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen vom 23. März 2011 (DV 08/11), <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2011/dv-08-11.pdf> (20. März 2024).

werden. Auch eine konsequente Umsetzung der Barrierefreiheit gemäß UN-Behindertenrechtskonvention kommt ebenso älteren Menschen zugute. Kooperativ heißt, Planungsaktivitäten nicht auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zu beschränken, sondern frühzeitig insbesondere kreisangehörige Städte und Gemeinden, freie Träger und Organisationen, Interessensvertretungen älterer Menschen sowie Kranken- und Pflegekassen, z.B. über Gremien wie Runde Tische oder Stadtteil- bzw. Sozialraumkonferenzen einzubeziehen. Ebenso sind ältere Menschen selbst z.B. über aktivierende Befragungen, Zukunftswerkstätten, Bürgerforen oder Senior/innenbeiräte zu beteiligen, um die Bedarfs- und Bedürfnisgerechtigkeit der Angebote in der Altenhilfe zu erhöhen.

Der Deutsche Verein spricht sich zudem dafür aus, die Planung auf die Bedingungen und Ressourcen im Nahraum¹⁴ älterer Menschen auszurichten, da Voraussetzungen für ein gutes Leben im Alter hier gestaltet werden.

So wünscht sich die Mehrheit älterer Menschen ein selbstbestimmtes Leben in ihrem vertrauten Wohnumfeld, wobei sich der Bewegungsradius mit zunehmendem Alter stärker auf das nähere, noch gut zu erreichende Umfeld konzentriert.

Die Mehrebenenperspektive einer integrierten, kooperativen und partizipativen Sozialplanung ermöglicht es, Altenhilfe nach § 71 SGB XII als Infrastrukturverantwortung der Sozialhilfeträger mit der „örtlichen Altenhilfe“ der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Sinne der Daseinsvorsorge gemäß § 71 Abs. 5 SGB XII zu verzahnen.

Der Deutsche Verein empfiehlt, dass die Sozialhilfeträger –entlang einer gemeinsamen Zielrichtung zur Altenhilfe – Planungen mit kreisangehörigen Städten und Gemeinden koordinieren. Auch empfiehlt er, Altenhilfeplanungen¹⁵ im Rahmen integrierter Planungsansätze landesrechtlich verbindlich zu machen – wie dies für die Pflege bereits in einigen Bundesländern umgesetzt wurde.¹⁶

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind darin zu unterstützen, ihren Planungsaufgaben nachzukommen, um damit Grundlagen für bedarfsgerechte Altenhilfestrukturen zu schaffen. Dafür sind insbesondere relevante Daten aufbereitet zur Verfügung zu stellen. Kreisangehörige Städte und Gemeinden sind in die Lage zu versetzen, eigene Planungen durchzuführen.

Die gesetzlichen Grundlagen auch für Planungsprozesse bilden oft Landesgesetze. Bezogen auf die Umsetzung des § 71 SGB XII lassen sich bundesweit nur vereinzelt Regelungen auf Landesebene finden. Regelungen zur Planung in der Altenhilfe sieht der § 71 SGB XII nicht vor.

14 Mit Nahraum ist die überschaubare Wohnumgebung älterer Menschen gemeint, die sowohl die physikalisch-bauliche Ebene als auch die Beziehungsebene miteinschließt. Vgl. van Rießen, A./Bleck, C.: Nahraum, in: Kessler, F./Reutlinger, C. (Hrsg.): Sozialraum: Eine elementare Einführung (Sozialraumforschung und Sozialraumarbeit, 20, Band 20), Springer VS 2022, S. 655 ff.

15 Planung für die Zielgruppe der älteren Menschen wird in den Kommunen mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten hinterlegt (u.a. Altenhilfeplanung, Altenplanung). Nach Ansicht des Deutschen Vereins ist der Begriff „Altenplanung“ zeitgemäßer, da dieser die Planung einer Infrastruktur für ältere Menschen nicht nur auf Fürsorge reduziert, sondern ein weites Verständnis von Planung im Sinne von Prävention und Mitgestaltung einschließt. In der Neuauslegung des Begriffs „Altenhilfe“ (siehe Kapitel 2) ist dieses Verständnis angelegt. Im vorliegenden Papier wird jedoch die Schreibweise „Altenhilfeplanung“ des Fachlexikons der Sozialen Arbeit (siehe Burmeister, J.: Altenhilfeplanung, in: Deutscher Verein: Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., 2022, S. 20) genutzt, auch um den Bezug zum § 71 SGB XII herzustellen.

16 Siehe beispielsweise in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen oder Rheinland-Pfalz.

Der Deutsche Verein empfiehlt, Planung in Ausführungsgesetzen oder ähnlichen Regelungen bei der Konkretisierung der Umsetzung des § 71 SGB XII auf Landesebene zu berücksichtigen, sodass eine verlässliche Planungsgrundlage vorhanden ist.

Um eine Altenhilfeinfrastruktur zu gestalten, brauchen Kommunen eine hinreichende Finanzierung.

4. Beratungsauftrag der Altenhilfe

Beratung ist eine wesentliche Voraussetzung zur Inanspruchnahme von Angeboten der Altenhilfe und sozialrechtlicher Leistungen. Der gesetzliche Auftrag zur Beratung älterer Menschen in der Altenhilfe ergibt sich aus § 71 SGB XII. Dort ist Beratung als individuelle Leistung aufgeführt und stellt zugleich eine zentrale Infrastruktur für ältere Menschen dar. Beratung ist einkommensunabhängig zu gewähren. Sie richtet sich damit an alle älteren Menschen. Als Beratungsleistungen der Altenhilfe werden in § 71 Abs. 2 SGB XII explizit die Beratung im Vor- und Umfeld von Pflege (Nr. 3) und die Beratung in allen Fragen der Inanspruchnahme altersgerechter Dienste (Nr. 4) genannt.

Beratung kommt eine Schlüsselrolle für ältere Menschen bei der Frage einer selbstständigen Lebensführung und eines gelingenden Alterns zu. Beratung kann dabei auch Vermittlung und Unterstützung umfassen (siehe Kapitel 2). Der Deutsche Verein hält Beratung insbesondere in Bezug auf folgende Aspekte für erforderlich:

- hinsichtlich der Leistungen nach dem SGB XII und mit diesen in Zusammenhang stehenden weiteren Leistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern – insbesondere, um den Folgen von Altersarmut zu begegnen (sozialrechtliche Beratung),
- bei Bekanntwerden einer individuellen altersbedingten Notlage zur Gewährleistung notwendiger Hilfen (Beratung in Notlagen, § 18 SGB XII),
- im Zusammenhang mit der Koordination und Vernetzung von Hilfen bei Fragen zum Älterwerden und dem Alter (Lebenslagen spezifische Beratung).

Als Schlüsselangebot der Altenhilfe sollte die Beratung mehr als die explizit in § 71 SGB XII genannten Leistungen „Beratung im Vor- und Umfeld von Pflege“ (Nr. 3) und „Beratung in allen Fragen der Inanspruchnahme altersgerechter Dienste“ (Nr. 4) umfassen. Bedarfsgerechte Beratung schließt insbesondere folgende Themenkomplexe mit ein:

- Fragen im Zusammenhang mit gesellschaftlicher Teilhabe, bürgerschaftlichem Engagement und politischer Mitwirkung,
- Fragen nach geeignetem Wohnraum, alternativen Wohnformen, Wohnraumanpassung und Erhaltung der Wohnung,
- zu Angeboten der Prävention, Gesundheitsförderung und Rehabilitation
- zu Angeboten der Alltagsunterstützung,

- zu Angeboten für Seniorinnen und Senioren zur Bildung und Freizeitgestaltung,
- zu inklusiven und diversitätsorientierten Angeboten.

Altenhilfe als Beratungsauftrag umfasst damit ein breites Themenspektrum, das es vorzuhalten gilt.

Dabei ist Beratung von bloßer Zurverfügungstellung von Informationen (z.B. Seniorenwegweiser) zu unterscheiden. Vielmehr meint Beratung die fachlich kompetente Befähigung und Begleitung der Ratsuchenden bei Entscheidungen bzgl. der gegenwärtigen bzw. zukünftigen Lebenssituation.

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Beratung vernetzt und koordiniert zu erbringen und dabei mit anderen Akteuren im sozialen Nahraum eng zusammenzuarbeiten.

Insbesondere bei der Beratung im Vor- und Umfeld von Pflege wird mit Blick auf § 7a SGB XI eine Vernetzung und Zusammenarbeit mit den Pflegekassen und Pflegestützpunkten als notwendig angesehen.

Um den Zugang für Ratsuchende zu erleichtern, empfiehlt der Deutsche Verein zudem Beratungsangebote niedrigschwellig und möglichst nahraumbezogen anzubieten.

Eine Bündelung von unterschiedlichen Beratungsleistungen unter einem Dach kann ebenfalls ratsam sein, um den Zugang zu Beratung zu erleichtern und eine nahtlose Vermittlung zu weiterführenden Hilfen zu ermöglichen.

Darüber hinaus empfiehlt der Deutsche Verein Beratung – insbesondere bei komplexen Problemlagen und kurzfristigen Interventionsbedarfen – auch im Sinne von Case Management¹⁷ umzusetzen.¹⁸

So können institutions-, sektoren- und professionsübergreifend problematische Lebenssituationen, in denen sich Personen mit Unterstützungsbedarf befinden, begleitet werden. Damit kann es gelingen, gemeinsam mit den Ratsuchenden eine bedarfsgerechte und koordinierte Hilfestellung zu ermöglichen. Hierfür ist auf die jeweiligen regionalen Strukturen und Netzwerke zurückzugreifen.

Nicht zuletzt gilt es dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Digitalisierung in allen gesellschaftlichen Bereichen weit vorangeschritten ist und auch noch weitere Entwicklungen zu erwarten sind. Die Kompetenzen im Umgang mit digitalen Angeboten sind dagegen nicht in allen Alters- und Bevölkerungsgruppen in gleichem Maße mitgewachsen.

Der Deutsche Verein empfiehlt digitale Teilhabe und digitale Bildung älterer Menschen als zentrale Querschnittsaufgaben sowie als integrale Bestandteile in allen Beratungsfeldern zu berücksichtigen.

Dies schließt u.a. sowohl die Vermittlung von Angeboten zur Stärkung der digitalen Teilhabe und zum Erwerb digitaler Kompetenzen als auch die Einbindung der Technikberatung insbesondere als Element der Wohnberatung mit ein.

¹⁷ Siehe Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) (Hrsg.): Was ist Case Management? Offizielle Definition der DGCC, <https://www.dgcc.de/case-management/> (20. März 2024).

¹⁸ Durch landespolitische und landesrechtliche Maßnahmen können integrierte, Case Management basierte Beratungsstrukturen maßgeblich unterstützt werden.

Der Deutsche Verein empfiehlt die digitale bzw. technische Ausstattung sowie die damit verbundenen Kosten der Beratungsstellen finanziell im Rahmen der Infrastrukturverantwortung abzusichern.

Bedarfsgerechte und niedrigschwellige Zugänge spielen eine wesentliche Rolle bei der Inanspruchnahme von Beratungsleistungen. Der präventive Hausbesuch oder ähnliche aufsuchende bzw. zugehende Beratungs- und Informationsangebote, die in der Regel im Vorfeld von Pflege greifen, können hier eine Schlüsselfunktion einnehmen.

Der Deutsche Verein empfiehlt präventive Hausbesuche oder ähnliche Angebote als flächendeckendes, präventives Angebot auszubauen, um zu Möglichkeiten des gesellschaftlichen Engagements und der Teilhabe zu beraten sowie Unterstützungsbedarfe älterer Menschen zu ermitteln und darauf aufbauend individuelle Angebote und Hilfen einzubinden.

Präventive Hausbesuche und andere aufsuchende oder zugehende Angebote können eine Brücke zu bestehenden Angeboten bauen. Ebenso können Notlagen und Risiken im Sinne von Prävention frühzeitig erkannt und weiterführende Beratungen und Hilfen vermittelt werden.

Die Beratung, aber auch die Gestaltung der Zugänge, sollte die Vielfalt des Alters berücksichtigen. Beratungen und Zugänge zu Beratungsangeboten sollten sowohl in digitaler als auch analoger Form vorgehalten werden. Zudem ist sicherzustellen, dass Informationen in leichter Sprache bzw. sprachlich verständlicher Weise vorgehalten werden und Personen mit Migrationsgeschichte gleichermaßen Zugang zu den Beratungsangeboten erhalten. Im Bedarfsfall besteht ein Anspruch auf aufsuchende Beratung und Sprachmittlung.

Schließlich empfiehlt der Deutsche Verein die in Beratungen erfassten Bedarfe und Bedürfnisse älterer Menschen bei Planungsprozessen mit zu berücksichtigen.

5. Altenhilfe als Leistung im Einzelfall gemäß § 71 SGB XII

Neben den Beratungsleistungen sind in § 71 SGB XII auch Geld- und Sachleistungen als sogenannte Leistungen im Einzelfall vorgesehen, die entsprechend der Zielsetzungen des § 71 SGB XII alten Menschen Handlungsspielräume zur Förderung der Selbstbestimmung, Teilhabe und Selbsthilfe eröffnen. Diese spielen gegenüber Beratungsleistungen eine untergeordnete Rolle.¹⁹ Geld- und Sachleistungen sind nach § 85 SGB XII einkommens- und vermögensabhängig. Die Gewährung der Leistung setzt eine Bedarfsermittlung der Sozialhilfeträger voraus und liegt im Ermessen der Sozialhilfeträger:²⁰

Der Bedarf an Leistungen im Einzelfall nach § 71 SGB XII muss sich immer aus Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, ableiten. Weder das Erreichen einer spezifischen Altersgrenze noch das Vorhandensein von allgemeinen Hilfebe-

¹⁹ Siehe Prof. Dr. Hellermann, J.: Die Altenhilfe nach § 71 SGB XII und der rechtliche Rahmen für ihre Weiterentwicklung – Rechtgutachten im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (BAGSO) vom November 2022, S. 15.

²⁰ Siehe BSG, Urteil vom 24. Februar 2016 – B 8 SO 11/14 R.

darfen begründen einen Anspruch auf Altenhilfe. Maßgeblich für die Bedarfsermittlung und den sich daraus ergebenden Anspruch auf Leistungen ist nach Auffassung des Deutschen Vereins erstens, dass sich aus der individuellen Lebenslage Schwierigkeiten ergeben, mit den Herausforderungen des Alters umzugehen, und zweitens, dass die Leistungen im Einzelfall erforderlich und geeignet sind. Beide Aspekte müssen zusammenkommen. Die konkreten Leistungen im Einzelfall sollten dazu beitragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, vorzubeugen bzw. sie abzuwenden („verhüten“), mit altersbedingten Schwierigkeiten umgehen zu können („überwinden“) oder sie abzuschwächen („mildern“). Zudem sind bei Leistungen im Einzelfall nach § 71 SGB XII vorrangige Leistungsverpflichtungen anderer Leistungsträger zu berücksichtigen. Hiernach muss ein altersbedingter Bedarf vorliegen, der nicht identisch mit anderweitig geregelten Bedarfslagen ist. Die Nachrangigkeit bezieht sich gemäß des § 71 Abs. 1 SGB XII sowohl auf Leistungen und Hilfen innerhalb der Sozialhilfe (SGB XII) als auch auf Leistungen der Eingliederungshilfe (SGB IX Teil 2). Zugleich sind Leistungen der Pflegeversicherung (SGB XI) zu berücksichtigen.

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Erforderlichkeit einer Altenhilfeinfrastruktur und deren Ausgestaltung durch landesrechtliche Regelungen abzusichern sowie die Ausgestaltung der Leistungen im Einzelfall zu konkretisieren.

Leistungen im Einzelfall nach § 71 Abs. 2 SGB XII sind insbesondere:

- Leistungen zu einer Betätigung und zum gesellschaftlichen Engagement, wenn sie vom alten Menschen gewünscht wird (Nr. 1),
- Leistungen bei der Beschaffung und zur Erhaltung einer Wohnung, die den Bedürfnissen des alten Menschen entspricht (Nr. 2),
- Leistungen zum Besuch von Veranstaltungen oder Einrichtungen, die der Geselligkeit, der Unterhaltung, der Bildung oder den kulturellen Bedürfnissen alter Menschen dienen (Nr. 5),
- Leistungen, die alten Menschen die Verbindung mit nahestehenden Personen ermöglichen (Nr. 6).

Nachfolgend werden die Leistungen im Einzelfall skizziert. Eine detaillierte Beschreibung ist aufgrund der oben dargestellten Herausforderungen nicht möglich – dies erfordert eine Beurteilung der jeweiligen Situation und würde den Gestaltungsspielraum der Sozialhilfeträger eingrenzen.²¹

Bei der Gewährung der Leistungen im Einzelfall empfiehlt der Deutsche Verein, sowohl die analoge als auch digitale Teilhabe als Querschnittsaufgabe zu berücksichtigen.

Leistungen zu einer Betätigung und zum gesellschaftlichen Engagement (Nr. 1)

Betätigung im Sinne von „Tätigsein“ und „Engagement“ sind wichtige Formen der Partizipation und bedeutsam für die soziale Integration. Im Sinne der Teilhabe sollten ältere Menschen mit altersbedingten Schwierigkeiten gemäß § 71 SGB XII

²¹ In der Praxis finden sich in Form von Arbeitshilfen oder Fachanweisungen auf kommunaler Ebene Hinweise darauf, welche Leistungen konkret in Betracht kommen können. Siehe Beispiel u.a. in Hamburg, München, Oberbergischer Kreis.

mitgedacht werden. Gleichzeitig entspricht dies einem differenzierten Altersbild, welches die Potenziale aller älteren Menschen mitdenkt und anspricht. Dieser Leistung wird aufgrund ihrer Nennung als erste Leistung der Altenhilfe eine besondere Bedeutung beigemessen. Ziel der Geld- bzw. Sachleistungen sollte es daher sein, Teilhabe und Mitverantwortung zu ermöglichen, Einsamkeit im Alter vorzubeugen sowie biografische Übergänge aktiv und bedürfnisorientiert zu gestalten.

Leistungen bei der Beschaffung und zur Erhaltung einer Wohnung (Nr. 2)

Der Verbleib in der eigenen Häuslichkeit bzw. das Vorhandensein eines Wohnraumes, welcher soziale Integration und Interaktion sowie gegenseitige Sorge ermöglicht, stellt für viele ältere Menschen ein hohes Gut zur Erhaltung der Selbstständigkeit und aktiven Lebensgestaltung dar. Der § 71 Abs. 2 SGB XII greift diesen zentralen Aspekt als „Leistungen bei der Beschaffung und zur Erhaltung einer Wohnung“ auf. Die Leistungen beziehen sich sowohl auf Wohnungen auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt als auch auf Wohnungen, die auf die spezifischen Bedürfnisse älterer Menschen zugeschnitten sind (z.B. betreutes Wohnen).²²

Leistungen im Einzelfall können Maßnahmen der Wohnraumanpassung umfassen, die der Verbesserung und damit dem Verbleib in der eigenen Wohnung dienen. Wohnraumanpassungen als einmalige Leistung nach § 71 SGB XII sind bei pflegebedürftigen, älteren Menschen möglich, sofern Leistungen nach SGB XI nicht ausreichen. Leistungen im Einzelfall können ebenso der Beschaffung einer neuen Wohnung dienen. Aufgrund der individuellen Besonderheiten des Einzelfalles sollten für ältere Menschen auch Kosten durch einen Umzug in eine den Anforderungen entsprechende Wohnung von der Leistung umfasst sein.

Leistungen zur Unterstützung im Vor- und Umfeld von Pflege (Nr. 3)

Neben Beratungsleistungen (siehe Kapitel 4) sind ebenso konkrete Unterstützungsleistungen im Vor- und Umfeld von Pflege relevant. Der Deutsche Verein versteht darunter Geld- und Sachleistungen insbesondere für ältere Menschen unterhalb des Pflegegrades 2, die deren Selbstständigkeit erhalten und durch die Leistungen der Pflegeversicherung (SGB XI) und Hilfe zur Pflege (SGB XII) nicht gedeckt werden. Im Sinne der Ziele der Altenhilfe können diese zudem einer steigenden Pflegebedürftigkeit entgegenwirken bzw. Pflegebedürftigkeit abmildern.

Leistungen zum Besuch von Veranstaltungen oder Einrichtungen, die der Geselligkeit, Unterhaltung, Bildung oder kulturellen Bedürfnissen dienen (Nr. 5)

Diese Leistung bezieht sich auf soziokulturelle Aspekte der Altenhilfe mit dem Ziel, soziale Kontakte zu erhalten, zu schaffen oder zu reaktivieren bzw. kulturelle Bedürfnisse zu decken. Der Besuch von Veranstaltungen und Einrichtungen ist dabei nicht auf jene beschränkt, die sich speziell an ältere Menschen richten.

²² Vgl. Schellhorn-Schellhorn, SGB XII, § 71 Rdnr. 10.

Leistungen, die alten Menschen die Verbindung mit nahestehenden Personen ermöglichen (Nr. 6)

Diese Leistungen zielen darauf ab, den Kontakt zum sozialen Umfeld zu erhalten. Sie können zudem der Einsamkeit entgegenwirken. Der Begriff „nahestehende Personen“ wird dabei weit ausgelegt. Als „nahestehende Personen“ sind somit sowohl Ehe- und Lebenspartner, weitere Familienangehörige und Verwandte als auch Zugehörige (z.B. Freunde und Nachbarn) zu verstehen.²³

23 Vgl. u.a. Bieritz-Harder, in: Bieritz-Harder/Conradis/Thie (Hrsg.): Sozialgesetzbuch XII, 12. Aufl. 2020.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation sowie der Migration und Integration.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend