

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

Ergebnisprotokoll

**der 88. Konferenz
der Ministerinnen und Minister,
Senatorinnen und Senatoren
für Arbeit und Soziales der Länder**

am 23./24. November 2011
in Leipzig

Vorsitz :

Frau Staatsministerin Christine Clauß

Sächsisches Staatsministerium

für Soziales und Verbraucherschutz

Albertstraße 10

01097 Dresden

Dresden, den 28. November 2011

ASMK 2011
www.asmk2011.sachsen.de

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

Inhaltsverzeichnis

TOP 5	Sozialrecht, Sozialversicherung, Rehabilitation und Integration behinderter Menschen, Kriegsopfersversorgung	
TOP 5.1 b)	Reform der Pflegepolitik Antragsteller: A-Länder	6
TOP 5.2	Qualitätssicherung in der Pflege Antragsteller: A-Länder	27
TOP 5.3	Programm „Altersgerecht umbauen“ Antragsteller: alle Länder	29
TOP 5.4	Modellmaßnahmen des Bundes Antragsteller: B-Länder	30
TOP 5.5	Bauordnungsrechtliche Behandlung von Wohnformen für Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf – Gemeinsame Projektgruppe der BMK und ASMK Antragsteller: A-Länder	31
TOP 5.6	Zwischenbericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeits- gruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen Antragsteller: Rheinland-Pfalz	34
TOP 5.7	Elternassistenz Antragssteller: Sachsen	74
TOP 5.8	Schutz erwachsener Hilfebedürftiger vor der Leistungserbringung durch nicht geeignetes Personal in sozialen Einrichtungen/Diensten Antragsteller: A-Länder	75
TOP 5.9	Werkstätten-Mitwirkungsverordnung Antragsteller: A-Länder	77
TOP 5.10	Neugestaltung des Schwerbehindertenausweises Antragsteller: alle Länder	78
TOP 5.11	Weiterfinanzierung der Freiwilligendienste aller Generationen nach Auslaufen der Bundesförderung Antragsteller: alle Länder	79
TOP 5.12	Pauschale Kostenerstattung an Kriegsopfer- und Behindertenverbände Antragsteller: Rheinland-Pfalz	80
TOP 5.13	Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur Antragsteller: alle Länder	81
TOP 5.14	Weiterentwicklung der Alterssicherung Antragsteller: alle Länder	135
TOP 5.17	Förderung der Jugendfreiwilligendienste Antragsteller: Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen	136

TOP 7	Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz	
TOP 7.1	Zahlung eines Nachteilsausgleichs (Lohnsubventionierung) bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung an Arbeitgeber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bei Beschäftigung voll erwerbsgeminderter wesentlich behinderter Menschen aus Mitteln der Eingliederungshilfe Antragsteller: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	139
TOP 7.2	Berufskrankheiten / Umkehr der Beweislast Antragsteller: A-Länder	140
TOP 7.3	Neuausrichtung des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) Antragsteller: Bremen, Sachsen	141
TOP 7.4	Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) ab 2013 – Festlegung der Ziele Antragsteller: Bremen (als LASI-Vorsitzland)	142
TOP 7.5	Zielgruppen- und Geschlechteraspekte im Arbeits- und Gesundheitsschutz Antragsteller: Hessen, Hamburg	143
TOP 7.6	Gemeinsame Grundsätze zu Kernaufgaben bei der Überwachung des Arbeitsschutzes Antragsteller: A-Länder	145
TOP 7.7	Fachkräftesicherung und bessere Nutzung der Ressourcen des Arbeitsmarktes Antragsteller: alle Länder	146
TOP 7.8	Zukunftsfähige und faire Arbeitspolitik gestalten Antragsteller: A-Länder	149
TOP 7.10	Perspektiven für Langzeitarbeitslose Antragsteller: A-Länder	151
TOP 7.11	Arbeitslosenversicherung als primäre Sicherung für Arbeitslose stärken Antragsteller: A-Länder	152
TOP 7.12	Schaffung eines Anspruchs auf Gewährung eines Gründungszuschusses auch für arbeitslos gemeldete Nichtleistungsempfänger im Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung – (SGB III) Antragsteller: A-Länder	153
TOP 7.13	Regulierung von Werkverträgen Antragsteller: A-Länder	154
TOP 7.14	Arbeitszeitregelungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer außerhalb der nationalen Hoheitsgewässer (z. B. Offshore-Anlagen) Antragsteller: Sachsen	156
TOP 7.15	Sprachmodule im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung Antragsteller: Niedersachsen	157
TOP 7.16	Abgestimmte Förderpolitik von Bund und Arbeits- und Sozialministerien der Länder bei der außer schulischen beruflichen Bildung Antragsteller: alle Länder	158

TOP 8 Europäische Arbeits- und Sozialpolitik

TOP 8.1	Legislativvorschläge ESF-VO und Allgemeine Verordnung der Europäischen Kommission für die Förderperiode 2014-2020 Antragsteller: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	161
TOP 8.2	Komplementarität nationaler Arbeitsmarktmaßnahmen (BA) und Maßnahmen des ESF in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 Antragsteller: Sachsen	168
TOP 8.3	Revision der Entsenderichtlinie Antragsteller: A-Länder	169
TOP 8.4	Sozialpolitische Aspekte des neuen Europäischen Semesters Antragsteller: alle Länder	171

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5

**Sozialrecht, Sozialversicherung,
Rehabilitation und Integration
behinderter Menschen,
Kriegsopferversorgung**

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.1 b)

Reform der Pflegepolitik

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben sich in ihren Beschlüssen 2009 und 2010 zur Pflegepolitik für die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes, der als Maßstab für die Feststellung der Pflegebedürftigkeit nicht mehr die erforderliche Pflegezeit, sondern die Beeinträchtigung der Selbstständigkeit eines Menschen heranzieht, ausgesprochen und notwendige Folgen für das Leistungsrecht der Pflegeversicherung und die Gestaltung der Schnittstellen zu Leistungen der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII benannt. Dazu gehört die Festlegung der Leistungen in den einzelnen Bedarfsgraden sowie Klarheit über die finanziellen Folgewirkungen nach dem SGB XI und SGB XII.

Sie bekräftigen die getroffenen Beschlüsse.

Sie stellen fest:

1. Die Sicherung einer menschenwürdigen, teilhabeorientierten Pflege ist eine der zentralen sozial- und gesellschaftspolitischen Aufgaben unseres Landes. Die Soziale Pflegeversicherung leistet seit ihrer Einführung im Jahre 1995 einen wichtigen Beitrag zur finanziellen Entlastung der Pflegebedürftigen, ihrer Angehörigen sowie der Sozialhilfeträger und hat als leistungsfähige Säule des Sozialversicherungssystems das Vertrauen der Bevölkerung gewonnen. Die Pflegepolitik steht nun aber vor neuen demografischen und fachlichen Herausforderungen. Die Zunahme der Anzahl pflegebedürftiger Menschen, die sich verändernde Familienstrukturen auf der einen Seite sowie die Zu-

nahme von Pflegebedürftigen mit Multimorbidität und Demenz auf der anderen Seite erfordern neue pflegepolitische Ansätze.

2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder betonen die Bedeutung der häuslichen Pflege für eine an den Wünschen und Bedürfnissen der Pflegebedürftigen orientierten pflegerischen Versorgung. Es entspricht dem Wunsch der meisten Pflegebedürftigen, so lange wie möglich in den eigenen vier Wänden gepflegt zu werden. Dies erfordert ein Gesamtkonzept, das Pflege als gesellschaftliche Aufgabe gestaltet und die Zusammenarbeit der Akteure mit ihren unterschiedlichen Kompetenzen in einem sozialräumlichen Hilfesystem bündelt. Die Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeit der Kommunen sind hierfür zu stärken. Die Pflege der Zukunft ist eine Pflege im Quartier.
3. Die Pflegeversicherung als Bestandteil einer umfassenden Pflegepolitik braucht eine Reform, die in ein Gesamtkonzept zur Unterstützung alter und behinderter Menschen eingebettet ist. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind der Auffassung, dass die Pflegereform von folgenden Leitlinien getragen sein muss:
 - a) Die zeitnahe Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs hat insbesondere wegen der Gleichbehandlung dementer und behinderter Menschen eine Schlüsselstellung.
 - b) Um auf die Vielfalt der Unterstützungsbedarfe der pflegebedürftigen Menschen und ihrer Angehörigen zu antworten, ist eine Anpassung des heute starren Leistungsrechts an den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff und eine weitgehende Flexibilisierung erforderlich.
 - c) Es sind weitere Impulse notwendig, um die ambulante Pflege zu stärken und die pflegenden Angehörigen zu entlasten. Hierzu sind zum einen die ambulanten und stationären Sachleistungen in den Pflegestufen I und II schrittweise aneinander anzugleichen und gleichzeitig das Pflegegeld anzuheben. Zum anderen sind die aufsuchende Pflegeberatung zu verstärken, die Verhinderungs- und Kurzzeitpflege und die Wohnraumanpassung in erweitertem Umfang zu finanzieren und die Erleichterung der legalen 24 Stunden-Pflege in der eigenen Häuslichkeit zu prüfen.
 - d) Zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ist das Pflegezeitgesetz weiterzuentwickeln.
 - e) Menschen mit Behinderungen haben Anspruch auf gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen der Pflegeversicherung. Die Sonderregelung des § 43a SGB XI ist daher zu streichen.

- f) Übertragung der Verantwortung für präventive, niedrigschwellige und familienunterstützende Angebote und Leistungen auf die Kommunen. Die durch die Streichung von § 43 a SGB XI entstehenden Entlastungen in der Sozialhilfe könnten dazu genutzt werden, die hierdurch entstehenden Belastungen finanziell auszugleichen.
 - g) Verbesserung der Koordinierung gesundheitlicher und pflegerischer Hilfen sowie Verstärkung der Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation und aktivierenden Pflege.
 - h) Die Qualitätssicherung in der Pflege muss unbürokratischer ausgestaltet und die vereinbarten Transparenzsysteme müssen weiterentwickelt werden. Die personenbezogene Ergebnisqualität muss in den Mittelpunkt gerückt werden.
4. Die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs sowie die damit einhergehenden, notwendigen Änderungen des Leistungsrechts führen für die Pflegeversicherung überschlägig zu Mehrkosten von 4 Mrd. bis 4,5 Mrd. Euro pro Jahr. Der Verzicht auf eine inhaltliche Reform und ein ungebremster Aufwuchs des Anteils stationärer Pflege würden ebenfalls zu erheblichen gesamt-gesellschaftlichen Mehrbelastungen führen.
5. Die demografische Entwicklung und die Veränderungen der Pflege- und Betreuungsbedarfe erfordern verstärkte Anstrengungen zur quantitativen und qualitativen personellen Absicherung einer menschenwürdigen und teilhabeorientierten Pflege. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen das gemeinsame Ziel, durch abgestimmte Aktionen aller Verantwortlichen dem drohenden Personal-mangel im Berufsfeld der Pflegekräfte entgegenzuwirken. Handlungsbedarf besteht vor allem in Bezug auf die Schaffung einer gemeinsamen Pflegeausbildung, bei der neben der Vereinheitlichung der Ausbildung vor allem auch im Hinblick auf die Finanzierung der Ausbildungskosten ein Gleichklang zwischen Krankenhaus- und Altenpflegebereich hergestellt werden muss. Um hier endlich weiterzukommen, müssen die Eckpunkte für ein neues Berufsgesetz, die der Bund auf der Grundlage der Arbeit der Bund-Länder-AG „Weiterentwicklung der Pflegeausbildungen“ den Ländern bereits im Frühsommer 2011 zuleiten wollte, so schnell als möglich vorgelegt werden.

Handlungsbedarf besteht auch darin, Nachqualifizierungen als wichtigen Baustein zur Sicherung des Fachkräftebedarfes optimal zu nutzen und – zunächst modellhaft – eine modularisiert- und kompetenzbasierte, verkürzte Altenpflegeausbildung zu legitimieren.

Darüber hinaus müssen die beruflichen Rahmenbedingungen in der Pflege verbessert werden. Dazu gehört insbesondere eine angemessene Bezahlung der Pflegekräfte.

6. Die Pflegeversicherung braucht eine verlässliche Finanzierung.

Die steigende Zahl der Pflegebedürftigen, die Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und die Notwendigkeit, Pflegekräfte angemessen zu bezahlen, führen zu steigenden Kosten in der Pflege. Die Pflegeversicherung ist ein Teilleistungssystem, das Eigenbeiträge der Betroffenen und Finanzierungsanteile der Länder bzw. Kommunen ergänzt. Ihre sozialpolitische Funktion ist, die Kostenlasten für Pflege angemessen zu verteilen sowie pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen vor Sozialhilfebezug zu bewahren.

Die Sicherung der Leistungsversprechen der Sozialen Pflegeversicherung ist daher von herausragender Bedeutung. Es ist notwendig, einer Entwertung der Leistungen durch entsprechende Dynamisierungen der Leistungen dauerhaft entgegenzutreten

7. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass die Pflege zur Umsetzung der notwendigen Reform, der Bewältigung des demografischen Wandels und der Sicherung von Niveau und Qualität ihrer Leistungen mit zusätzlichen Finanzmitteln ausgestattet werden muss.

Eine zukunftsfähige Gestaltung des Leistungsrechts schafft erst die Grundlage dafür, dass die zusätzlichen Herausforderungen an die Pflegeversicherung aufgrund der demografischen Entwicklung durch am Menschen orientierte, wohnumfeldnahe Betreuungsstrukturen bewältigt werden können. Den reformbedingten Mehrkosten stehen daher die durch Prävention, niedrigschwellige Betreuungsstrukturen und ambulante Versorgung zu erzielenden kostenbegrenzenden Wirkungen gegenüber.

Im Übrigen ist die Pflege nicht nur Kostenfaktor, sondern zugleich ein wirtschaftlich relevanter Dienstleistungsbereich, der sozialversicherungspflichtige Beschäftigung schafft und Steuereinnahmen erzeugt.

8. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder spricht sich für eine zukunftsfeste Finanzierung aus, die alle Versicherten in einen gemeinsamen solidarischen Ausgleich im Rahmen einer Bürgerversicherung einbezieht - unabhängig von Erwerbsstatus und Einkommenshöhe.

Zugleich sind Möglichkeiten einer breiteren Finanzierung zu prüfen. Auch im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist zu hinterfragen, ob die insbesondere demografisch bedingten Mehrbelastungen ausschließlich über Zusatzkosten zur Erwerbsarbeit bewältigt werden können und sollen.

Pflege gehört ebenso wie Kindererziehung zu den gesellschaftlichen Zukunftsaufgaben. Daher ist zu prüfen, einen Bundeszuschuss, etwa für die Alterssicherung der häuslichen Pflegepersonen, einzuführen.

Die konkreten inhaltlichen Vorschläge der ASMK zur Reform der Pflegeversicherung werden in den als Anlage beigefügten Eckpunkten näher ausgeführt.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder erwarten, dass die Pflegereform gemeinsam von Bund und Ländern erarbeitet wird und bieten hierfür erneut ihre konstruktive Mitwirkung an.

Eckpunkte der 88. ASMK zur inhaltlichen Reform der Pflegepolitik

I. Pflege als gesellschaftliche Aufgabe - für eine nachhaltige Reform der Pflegepolitik

1. Die Sicherung einer menschenwürdigen und teilhabeorientierten Pflege ist eine der zentralen sozial- und gesellschaftspolitischen Aufgaben unseres Landes. Die Soziale Pflegeversicherung leistet seit ihrer Einführung im Jahre 1995 einen wichtigen Beitrag zur finanziellen Entlastung der Pflegebedürftigen, ihrer Angehörigen sowie der Sozialhilfeträger und hat als leistungsfähige Säule des Sozialversicherungssystems das Vertrauen der Bevölkerung gewonnen.

2. Die Pflegepolitik steht vor neuen demografischen und fachlichen Herausforderungen: Die Zahl der Pflegebedürftigen steigt in den nächsten Jahrzehnten deutlich an, nach aktuellen Prognosen um fast 50% bis zum Jahr 2030¹. Zugleich werden familiäre Unterstützungspotentiale schwächer. Geburtenrückgang, die zunehmende Entfernung jüngerer Menschen vom Lebensort ihrer Eltern und auch ein sich verändernder Arbeitsmarkt mit einer höheren Erwerbstätigkeit von Frauen führen dazu, dass die Aufgaben von Pflege und Betreuung auf immer weniger Schultern lasten.

Die zunehmende Anzahl hochaltriger, dementer Personen stellt das Hilfesystem auch fachlich vor neue Aufgaben und offenbart Lücken in den gesetzlichen Grundlagen und im Leistungssystem des SGB XI, die geschlossen werden müssen.

3. Die Menschen wollen zu Hause alt werden und von denen betreut werden, die ihnen vertraut sind. Und auf der anderen Seite wollen die allermeisten für ihre Eltern, Lebenspartnerinnen und -partner oder Freundinnen und Freunde sorgen. Sie brauchen aber hierfür verlässliche, kompetente und bezahlbare Hilfen. Pflegen und gepflegt werden sind Teile eines ganz normalen Lebensweges. Es ist Aufgabe der Politik, dies zu ermöglichen. Hierfür ist grundlegend, dass Pflege als gesellschaftliche Aufgabe begriffen und gestaltet wird, bei der die Akteure mit ihren unterschiedlichen Kompetenzen gemeinsam agieren. Die demografische Entwicklung unterstreicht die Notwendigkeit, an einem Gesamtkonzept für die Unterstützung und Versorgung pflegebedürftiger, behinderter und alter Menschen zu arbeiten. Insbesondere in Bezug auf die personelle Absicherung der Pflege, in Bezug auf eine altersgerechte Gestaltung der Wohn- und Verkehrsinfrastruktur und an den Schnittstellen zur Gesundheitspolitik sind über die Pflegeversicherung hinaus Reformanstrengungen notwendig, um das Ziel eines insgesamt demografiegerechten Infrastruktur zu erreichen.

¹ Quelle: www.bmg.bund.de

4. Die Pflege der Zukunft ist eine Pflege im Quartier. Die Ressourcen der Familien, der Nachbarschaften, des freiwilligen und ehrenamtlichen Engagements müssen gestärkt und mit den professionellen Pflege- und Betreuungsstrukturen sinnvoll verknüpft werden. Einen Wandel der Angebotsstrukturen hin zu neuen Wohn- und Pflegeformen sowie eine umfassende, sozialräumliche Koordinierung und Gestaltung kann nur auf örtlicher Ebene und in Federführung der Kommunen geleistet werden. Sie brauchen hierfür gesetzliche Kompetenzen und Ressourcen.
5. Eine tragfähige Reform der Pflegeversicherung als Bestandteil einer umfassend verstandenen Pflegepolitik muss von folgenden Leitlinien getragen sein:

a) Einführung des neuen, erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs

Die Länder haben sich schon 2009 einstimmig für die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs ausgesprochen. Gegenüber dem bisherigen verrichtungsbezogenen Pflegebedürftigkeitsbegriff ist die Erhebung der Einschränkungen der Selbständigkeit, die Erweiterung auf Einschränkungen der Alltagskompetenz und die Weiterentwicklung zu einem teilhabeorientierten Verständnis von Pflege ein wichtiger sozialpolitischer Fortschritt und führt zu mehr Gerechtigkeit insbesondere für Menschen mit Demenz. Die damit verbundenen Mehrkosten müssen solidarisch getragen werden.

b) Anpassung und Flexibilisierung des Leistungsrechts des SGB XI

Das Leistungsrecht der Pflegeversicherung muss dem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff folgen. Der neue Begriff ist nicht nur weiter, sondern umfasst auch differenziertere Lebenslagen. Die Unterscheidung des Leistungsumfangs nach den Wohn- und Versorgungsformen des Pflegebedürftigen steht der Weiterentwicklung ebenso im Wege wie die Verengung der ambulanten Sachleistung auf wenige standardisierte Leistungskomplexe. Dem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff würde es entsprechen, die Sachleistungen der Pflegeversicherung je nach Ausmaß der Pflegebedürftigkeit künftig in einheitlicher Höhe zu gewähren. Die Pflegebedürftigen sollten die Möglichkeit haben, das ihnen zustehende Sachleistungsvolumen flexibel für ambulante, teil- und vollstationäre Hilfen zu verwenden. Die Selbstbestimmung der pflegebedürftigen Menschen wird dadurch gestärkt. Eine ergebnisorientierte, personenbezogene Qualitätssicherung wäre in diesem Zusammenhang ein wichtiger Baustein der Qualitätssicherung.

c) Stärkung der ambulanten Pflege und Entlastung pflegender Angehöriger

Die Menschen wollen zu Hause alt werden und von denen betreut werden, die ihnen vertraut sind. Und auf der anderen Seite wollen die allermeisten für ihre Eltern, Lebenspartnerinnen und -partner oder Freundinnen und Freunde sorgen. Sie brauchen aber hierfür verlässliche, kompetente und bezahlbare Hilfen. Pflegen und gepflegt wer-

den sind Teile eines ganz normalen Lebensweges. Es ist Aufgabe der Politik, dies zu ermöglichen.

Die Familien sind der größte Pflegedienst der Nation. Ihre Pflegebereitschaft trägt wesentlich dazu bei, dass dem Wunsch der meisten Menschen nach Pflege im häuslichen Wohnumfeld entsprochen werden kann.

Pflegende Angehörige brauchen Unterstützung durch eine zugehende, umfassende und kompetente Beratung, ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, Assistenzkräfte und verbesserte Entlastungsangebote. Sie brauchen bessere Möglichkeiten, die Betreuung und Pflege mit ihrer Erwerbstätigkeit zu verbinden, wie das beispielsweise bei der Kindererziehung der Fall ist.

d) Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit verbessern

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Familienpflegezeit ist unzureichend. Notwendig ist, die Regelungen zur Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit unter folgenden Gesichtspunkten weiter zu entwickeln:

- die Vereinbarkeit von Familie, Sorgearbeit, Pflege und Beruf weiter zu verbessern und dabei auf eine geschlechtergerechte Ausgestaltung zu achten;
- den bestehenden Rechtsanspruch auf kurzzeitige Arbeitsverhinderung bis zu 10 Tage nach § 2 PflegeZG mit einer Lohnersatzleistung – z.B. analog des Kinderkrankengeldes – auszustatten;
- die Weiterentwicklung des Rechtsanspruches auf Freistellung bis zu sechs Monaten nach §§ 3, 4 PflegeZG zu einem zeitlich flexiblen Freistellungsanspruch mit Lohnersatz zu prüfen;
- auch für Angehörige, die einen sterbenden Menschen in seiner letzten Lebensphase begleiten, ist für einen begrenzten Zeitraum die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Freistellungsanspruches mit Lohnersatzleistung zu prüfen;
- den Begriff „nahe Angehörige“ im Pflegezeitgesetz zeitgemäß weiterzuentwickeln und stärker als bisher zu berücksichtigen, dass die Zahl der pflegebedürftigen Alleinstehenden zunimmt und auch Freunde und Nachbarn Verantwortung für Sorgearbeit und Pflege im häuslichen Bereich übernehmen.

e) Streichung der Sonderregelung § 43a SGB XI

Durch die Regelung des § 43a SGB XI werden Pflegeversicherungsleistungen für diejenigen Pflegebedürftigen begrenzt, die in vollstationären Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen leben. Diese im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot schon in der Vergangenheit kritisierte Regelung widerspricht auch der VN - Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die einen Paradigmenwechsel in Rich-

tung der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die allgemeinen Leistungs- und Versorgungssysteme fordert. Hinzukommt, dass durch die Einführung des erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs und seine leistungsrechtliche Untersetzung sich Pflegeleistungen und Eingliederungshilfeleistungen noch weiter als bisher überschneiden werden. Mit dem Wegfall der Regelung erhalten Menschen in den oben genannten Einrichtungen - wie alle anderen Leistungsberechtigten - Anspruch auf die Leistungen zur häuslichen Pflege.

f) Stärkung der kommunalen Verantwortung, denn Pflege der Zukunft ist Pflege im Quartier

Es sind erste konkrete Schritte notwendig, um die Verantwortung der Kommunen für eine sozialräumliche Pflegeinfrastruktur zu stärken:

- Die Einführung der Pflegestützpunkte in Kooperation von Kassen und Kommunen war ein erster, wichtiger Ansatz. Mittelfristig sollte aber eine vorrangige kommunale Verantwortung rechtlich hergestellt und mit Ressourcen unterlegt werden.
- Weiter ist zu prüfen, den Ländern bzw. Kommunen beispielsweise die Verantwortung für präventive, infrastrukturelle, familienunterstützende, niedrigschwellige Angebote und Leistungen zu übertragen. Selbsthilfe, Ehrenamt und nachbarschaftliche Hilfen sind wertvolle und notwendige Ergänzungen der Hilfe durch Angehörige und professionelle Dienste. Sie sind aber nicht voraussetzungslos, denn sie brauchen professionelle Qualifizierung und Begleitung.

Eine Gegenfinanzierung hierfür sind Entlastungen der Sozialhilfe durch die stärkere Einbeziehung von Menschen mit Demenz oder Behinderung aufgrund des erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs und die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderung in der Pflegeversicherung (siehe unter VI e). Die genauere Bestimmung der künftig von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben und Zuständigkeiten setzt verlässliche Schätzungen zur Höhe der genannten Entlastungseffekte voraus. Im Ergebnis darf es nicht zu einer Mehrbelastung der Länder und Kommunen kommen.

g) Verbesserung der Koordinierung gesundheitlicher und pflegerischer Hilfen sowie Verstärkung der Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation und aktivierenden Pflege

Insbesondere sind folgende Maßnahmen in Betracht zu ziehen:

- Erweiterung der im SGB XI vorgesehenen Begutachtung der Rehabilitationsfähigkeit durch den MDK um notwendige Maßnahmen der aktivierenden Pflege,

- Prüfung, inwiefern finanzielle Anreize zur Vermeidung bzw. Verringerung von Pflegebedürftigkeit im stationären Bereich verbessert und im ambulanten Bereich eingeführt werden können,
- Prüfung, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, um die Durchführung der vom MDK vorgeschlagenen Rehabilitationsmaßnahmen sicherzustellen;
- Verbesserung der Zusammenarbeit nach Entlassung aus dem Krankenhaus
- Vermeidung überflüssiger Krankenhauseinweisungen

h) Qualitätssicherung

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind daher der Auffassung, dass die zukünftige Qualitätssicherung in der Pflege nicht nur hinsichtlich der Prüfverfahren, sondern vor allen Dingen auch hinsichtlich der Prüfstruktur und der damit in Verbindung stehenden Verantwortlichkeiten neu zu definieren ist. Die bisher allein anbieterbezogene Qualitätssicherung ist insbesondere im Bereich der ambulanten Pflege durch geeignete personenbezogene Ansätze zu ergänzen.

6. Die demografische Entwicklung und die fachlichen Herausforderungen aufgrund der Zunahme von Multimorbidität einerseits und dementielle Erkrankungen andererseits erfordern erhebliche quantitative und qualitative Anstrengungen zur Sicherung der Pflegequalität durch geeignete Fachkräfte. Es ist notwendig, den Pflegeberuf attraktiver zu gestalten, um eine ausreichende Zahl an qualifizierten Fachkräften dauerhaft sicherzustellen und mehr Nachwuchs für die Pflegeberufe zu gewinnen. Dazu gehören eine angemessene Vergütung der Pflegekräfte und mehr Variabilität beim beruflichen Einsatz. Auf Bundesebene arbeitet seit März 2010 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe daran, die strukturelle und inhaltliche Ausrichtung einer neuen gemeinsamen Pflegeausbildung zu entwickeln. Ziel muss es sein, einen möglichst vielseitigen und variablen Einsatz der Pflegekräfte zu erreichen.

II. Vorschläge für die Reform des SGB XI in dieser Legislaturperiode:

1. Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff ist endlich einzuführen.

Über die Einführung des neuen, gerechteren Pflegebedürftigkeitsbegriffs besteht fachlich und politisch Konsens. Die Menschen erwarten nun zu Recht eine entschlossene Umsetzung. Für die Akzeptanz werden ein Höchstmaß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie ein Bestandsschutz für heutige Leistungsbezieher entscheidend sein.

Bei der leistungsrechtlichen Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass der Vorrang der ambulanten Pflege und Betreuung erhalten bleibt.

Der Bedarfsgrad 1 soll mit Leistungen unterlegt werden, die den Erwartungen an einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff gerecht werden. Nach den Berechnungen des vom BMG eingesetzten Beirates werden rund 650.000 Menschen in den Bedarfsgrad 1 eingestuft werden, hierunter eine Vielzahl mit Demenz. Die Zuerkennung des Bedarfsgrades 1 bedeutet aus Sicht der Betroffenen und ihrer Angehörigen, dass der subjektiv erlebte Hilfebedarf auch objektiv anerkannt wird. Sie erwarten zu Recht, dass sie Hilfe in Form einer echten Sach- oder Geldleistung erhalten. Es wäre politisch kaum vermittelbar, den Anspruch auf Pflegeberatung, auf häusliche Beratungseinsätze, auf Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfelds, auf Pflegehilfsmittel und auf Pflegekurse sowie die Geltung des beschleunigten Rehabilitationsverfahrens zu beschränken. Zu Beginn einer Pflegebedürftigkeit entscheidet sich, wie die Betroffenen damit umgehen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die frühzeitige Erfahrung mit der Inanspruchnahme externer Hilfen.

Die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs verändert nachhaltig die Schnittstellen zwischen Pflege für pflegebedürftige Menschen und Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Die leistungsrechtlichen Abgrenzungen und Überschneidungen sind daher neu zu gestalten. Hieraus ergibt sich auch die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen den Systemen der Pflegeversicherung und der Sozialhilfe und den dafür zuständigen Stellen - Pflegekassen auf der einen Seite, Sozialhilfeträger auf der anderen Seite - neu zu verzahnen. Auf die Beschlüsse der 86. und 87. ASMK hierzu wird ausdrücklich hingewiesen.

2. Die Leistungen der Pflegeversicherung sind flexibel auszugestalten.

Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger werden einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff erst dann als Gewinn erfahren, wenn auch das Leistungsrecht der Pflegeversicherung inhaltlich dem erweiterten Verständnis von Pflegebedürftigkeit entspricht. Der neue Begriff ist nicht nur weiter, sondern umfasst auch differenziertere Lebenslagen. Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff unterstreicht damit den erheblichen Bedarf an Weiterentwicklung des Leistungsrechts.

2.1 Die Sachleistungen bei häuslicher Pflege nach § 36 SGB XI sind für weitere Leistungsgegenstände zu öffnen.

2.1.1 Die bisherigen zusätzlichen Betreuungsleistungen bei erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf nach § 45b SGB XI sollen inhaltlich erhalten bleiben und werden in die ambulante Sachleistung integriert.

Erforderlich ist, dass die Pflegeversicherung den Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz auch diejenigen Leistungen bietet, die sie für ihre Lebenssituation tatsächlich brauchen. Die Beeinträchtigungen der Alltagskompetenz werden im neuen Begutachtungsverfahren in den Bedarfsgraden abgebildet werden. Die heute noch als „zusätzliche Ansprüche“ von der Pflegeversicherung gewährten Betreuungsleistungen sind auch zukünftig, jedoch konsequent als regelhafte Leistungen, notwendig. Der Katalog von Hilfen, die als Sachleis-

tungen nach § 36 SGB XI erbracht werden können, ist durch Unterstützung bei der Betreuung und Anleitung zu ergänzen. Die Pflegebedürftigen sind dann grundsätzlich in ihrer Entscheidung frei, inwieweit sie aus ihrem Sachleistungsanspruch Unterstützung bei der Grundpflege, bei der Hauswirtschaft oder bei der Betreuung in Anspruch nehmen.

2.1.2 Das künftige Spektrum von ambulanten Sachleistungen macht eine Differenzierung der Voraussetzungen für eine professionelle Leistungserbringung erforderlich.

Die Hilfen für Betreuung und Anleitung sollen auch künftig durch niedrigschwellige, ehrenamtliche Angebote oder durch zugelassene professionelle Dienste erbracht werden können. Für die niedrigschwelligen Angebote haben sich die Qualitätskriterien der Länder und das Anerkennungsverfahren bewährt und sollen fortgesetzt werden.

Zugelassene professionelle Dienste werden auch in Zukunft ambulante Sachleistungen in Form von Grundpflege, hauswirtschaftlicher Hilfen sowie Betreuung und Anleitung erbringen. Es ist jedoch unwirtschaftlich, an die Erbringung von Hilfen bei Hauswirtschaft, Betreuung und Anleitung generell dieselben Qualifikationsanforderungen zu stellen wie an die Erbringung von Grundpflege. Zu hohe Anforderungen verteuern die Leistungen und entsprechend weniger an Leistungen können die Pflegebedürftigen aus dem begrenzten Sachleistungsbetrag finanzieren. Für Grundpflege auf der einen Seite und Hauswirtschaft, Betreuung und Anleitung auf der anderen Seite sind deshalb getrennte Anforderungen und Verfahren zur Zulassung zu schaffen.

2.2 Die Abrechnung von Pflege- und Betreuungsleistungen nach Zeitbedarf ist zu ermöglichen.

Das SGB XI eröffnet bisher schon die Möglichkeit, Vergütungen für die häusliche Pflegeleistung nach dem erforderlichen Zeitaufwand oder unabhängig vom Zeitaufwand, beispielsweise nach Leistungskomplexen, zu bemessen. Die Vertragspartner haben in der konkreten Umsetzung die Form der Leistungserbringung und -vergütung grundsätzlich auf Komplexleistungen verengt, so dass ein Wahlrecht der Betroffenen nicht gegeben ist. Daher sollte im SGB XI geregelt werden, dass künftig neben anderen Abrechnungsformen auch die Abrechnungsform „Zeiteinheit“ verbindlich anzubieten ist.

2.3 Tagesbetreuung als wirksame und finanzierbare Entlastung der familiären Pflege ist einzuführen.

Die Tagespflege als Angebot zur Stärkung der häuslichen Pflege hat eine wichtige Funktion im Versorgungssystem und ist weiter auszubauen. Besonders durch die wachsende Gruppe der Menschen mit Demenzerkrankung besteht - auch vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf - ein großer Bedarf an verlässlicher Alltagsunterstützung und Begleitung über große Teile des Tages, ohne dass die Anforderungen und Maßstäbe einer medizi-

nisch-pflegerisch ausgerichteten Tagespflege erfüllt sein müssen. Daher sind Leistungen der Tagesbetreuung zu etablieren, die stärker betreuerisch ausgerichtet arbeiten. Die Tagesbetreuung ist dabei als Angebot in Form von Tagesbetreuungseinrichtungen und als Angebot in Form von Kleingruppenbetreuung, auch im Haushalt der Betreuungsperson, auszugestalten. Sie unterscheidet sich von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten insbesondere durch einen Mix von Ehrenamt und professionellen Kräften und durch einen größeren zeitlichen Umfang des Angebots.

Im Rahmen der Flexibilisierung der Sachleistungen wird eine zusätzliche Angebotsform insbesondere für demenzkranke Menschen mit vorwiegend betreuerischem Bedarf geschaffen. Die „Tagesbetreuung“ als neue Leistung soll neben den bisherigen Tagespflegeangeboten etabliert werden. Sie bringt keine Leistungsausweitung mit sich. Für differenzierte Bedarfe sollen entsprechend differenzierte Angebote, einschließlich fachpflegerischer Versorgung, zur Verfügung stehen, die von den Betroffenen aufgrund ihres konkreten Pflege- und Betreuungsbedarfes ausgewählt werden können. Dabei ist die Möglichkeit vorzusehen, dass bei der Tagesbetreuung einzelne Aufgaben der Tagespflege (z.B. medizinische Behandlungspflege, Beförderung) von anderen Leistungserbringern oder von anderen Akteuren im Sozialraum erbracht werden.

2.4 Persönliche Budgets in der sozialen Pflegeversicherung ermöglichen mehr Selbstbestimmung und Teilhabe.

Zumindest in den Fällen eines trägerübergreifenden persönlichen Budgets sind die Pflegesachleistungen ohne Einschränkung auf die Gewährung eines Gutscheins als budgetfähig auszugestalten.

Zentraler Ausgangspunkt bei der Organisation von Unterstützungsleistungen ist die Selbstbestimmung der betroffenen Menschen. Das SGB IX sieht in Umsetzung dieses Grundsatzes den Rechtsanspruch auf Unterstützungsleistungen in Form eines persönlichen Budgets vor. Der Leistungsempfänger erhält die Möglichkeit, auf der Grundlage einer Zielvereinbarung in eigener Verantwortung die notwendigen Hilfen zu organisieren. Anders als bei der Hilfe zur Pflege nach den §§ 61 ff. SGB XII werden durch § 35a SGB XI die Sachleistungen der Pflegeversicherung de facto für nicht-budgetfähig erklärt. Dies ist fachpolitisch unbefriedigend, weil es unnötigerweise die Erbringung von Hilfeleistungen auf die von den Pflegekassen zugelassenen Leistungserbringer beschränkt.

2.5 Die Zuschüsse für wohnumfeldverbessernde Maßnahmen sind zu erhöhen sowie flexibler und unbürokratischer zu gestalten

Der Leistungsanspruch nach § 40 Abs. 4 SGB XI beträgt seit 1995 unverändert 2.557 Euro. Er ist auf 5.000 Euro zu erhöhen. Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Zuschüsse nach § 40 Abs. 4 SGB XI addieren zu können, wenn die Maßnahme mehreren Pflegebedürf-

tigen zugutekommt, beispielsweise für die Kosten einer Türverbreiterung für mehrere Rollstuhlfahrer.

Darüber hinaus ist eine Erweiterung der Verwendungsmöglichkeiten in Bezug auf „intelligente Haustechnik“ zu prüfen, wenn sie geeignet ist, die selbstbestimmte Lebensführung des Pflegebedürftigen im eigenen Haushalt zu unterstützen.

Ferner sollte auch eine nutzerfreundliche und unbürokratische Regelung zur Versorgung mit Hausnotrufgeräten geprüft werden. Hausnotrufgeräte können ein Baustein zur Stärkung der häuslichen Versorgung sein. Bezogen auf die relativ geringen Mietkosten solcher Geräte ist das gegenwärtige Verfahren einer individuellen Prüfung bis hin zu einem MDK-Gutachten zu aufwendig.

2.6 Eine Experimentier- und Öffnungsklausel ist einzuführen.

Eine beschränkte Möglichkeit für die Landesverbände der Pflegekassen zur befristeten Erprobung neuer Versorgungsformen und ihrer Implementierung im Bewährungsfall von vertrags- und leistungsrechtlichen Vorschriften abzuweichen, wäre der Weiterentwicklung der pflegerischen Versorgung dienlich. Leistungen sollen wirtschaftlicher und problemadäquater erbracht werden. Zur Sicherung erfolgreicher Maßnahmen über den Erprobungszeitraum hinaus sollte deren Verstetigung, ohne präjudizierende Wirkung, möglich sein.

Vielfach sind dünn besiedelte Gebiete Brennpunkte des demografischen Wandels. Problematisch für die pflegerische Versorgungssituation ist, dass durch die Abwanderung junger Bevölkerung ältere Menschen häufig nicht auf Angehörige und Nachbarn zurückgreifen können und zum Teil völlig alleinstehend sind. Die sozialräumlichen Versorgungsstrukturen in den betroffenen Regionen erhalten vor diesem Hintergrund eine besondere Bedeutung für die betroffenen Menschen. Das gegenwärtige relativ starre, und von einer weitgehend einheitlichen Versorgungslandschaft ausgehende Recht der Pflegeversicherung berücksichtigt diese Entwicklungen bisher nur unzureichend.

Ein Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde zur Vermeidung von Fehlanreizen ist bei der Umsetzung zu überlegen. Um die Erfahrungen für die Weiterentwicklung der Pflegeversicherung auswerten zu können, ist eine Anzeigepflicht der Inanspruchnahme der Experimentierklausel an das BMG in die Überlegungen einzubeziehen.

3. Der Vorrang der ambulanten Betreuung und Pflege ist sicherzustellen.

Die nach § 30 SGB XI vorgesehene gemeinsame Dynamisierung aller Leistungen ist zu ersetzen durch eine differenzierte Regelung, mit der sukzessive erreicht wird, dass in den Pflegestufen I und II die ambulanten und stationären Sachleistungen die gleiche Höhe haben.

Die Höhe der Sachleistungen der Pflegeversicherung variieren in Pflegestufe II und insbesondere in der Pflegestufe I erheblich je nach der in Anspruch genommenen Leistungsform. In Stufe I liegen sie bei vollstationärer Versorgung bei 1.023 Euro und bei ambulanter Versorgung bei 440 Euro. Da in Bezug auf die Leistungsform keine wirksame Steuerung möglich ist, sondern de facto ein Wahlrecht der Betroffenen und ihrer Angehörigen besteht, führen die Unterschiede in der Leistungshöhe zu einer erhöhten relativen Attraktivität der stationären Pflege.

4. Pflegende Angehörige sind wirksam zu entlasten.

Die Familien sind der größte Pflegedienst der Nation. Ihre Pflegebereitschaft trägt wesentlich dazu bei, dass der Wunsch der meisten Menschen erfüllt werden kann, trotz Betreuungs- und Pflegebedarf zu Hause leben zu können.

Pflegende Angehörige brauchen eine zugehende, umfassende und kompetente Beratung über alle formellen und informellen Hilfen. Sie brauchen Anleitung zur Bewältigung der häufig plötzlich eintretenden Betreuungs- und Pflegeaufgaben. Sie brauchen Unterstützung durch ehrenamtliche Helferinnen und Helfer für kleinere Auszeiten und erweiterte Ansprüche auf Kurzzeit- und Verhinderungspflege. Und sie brauchen verbesserte Möglichkeiten, die Betreuung und Pflege mit ihrer Erwerbstätigkeit zu verbinden.

4.1 Entlastungsangebote sind auszubauen.

Es ist unverständlich und kontraproduktiv, dass in der Pflegeversicherung auf der einen Seite de facto ein Wahlrecht zwischen ambulanten und stationären Leistungen besteht, auf der anderen Seite vor die vorübergehende Inanspruchnahme von stationärer Kurzzeitpflege und Verhinderungspflege hohe Hürden gestellt werden.

4.1.1 Der Anspruch auf Verhinderungspflege ist zu erweitern.

Aufgrund des häufig hohen Alters und eigener gesundheitlicher Einschränkungen der Hauptpflegepersonen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, bis zu 8 Wochen im Jahr Verhinderungspflege bei der rechtlich keine Pflicht zur Versorgung durch einen zugelassenen Leistungserbringer besteht in Anspruch zu nehmen. Um eine nachhaltige Erholung der pflegenden Angehörigen zu sichern, ist vorzusehen, dass maximal die Hälfte des Anspruchs auf Verhinderungspflege in der Form stundenweiser Entlastung in Anspruch genommen werden kann. Die Verhinderungspflege ist begrifflich als Vertretungspflege zu definieren; Pflegepersonen haben ein Recht auf eine zeitweise Vertretung.

4.1.2 Die Inanspruchnahme der Verhinderungspflege ist weiter zu erleichtern.

Nach § 39 SGB XI ist Voraussetzung für den Anspruch auf sogenannte Verhinderungspflege, dass die Pflegeperson den Pflegebedürftigen vor der erstmaligen Verhinderung mindestens sechs Monate in seiner häuslichen Umgebung gepflegt hat. Diese „Wartezeit“ soll weg-

fallen. Die besondere Belastung der Pflegepersonen hat häufig schon lange vor der Zuerkennung einer Pflegestufe begonnen, zum einen durch einen Pflegeaufwand unterhalb des zeitlichen Umfangs der Pflegestufe I, zum anderen durch einen häufig nicht unerheblichen zeitlichen Aufwand für die Betreuung des Angehörigen. Die Aufhebung der Frist trägt zur besseren Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf bei.

4.1.3 Der Anspruch auf Kurzzeitpflege ist zu erweitern.

Der überwiegende Anteil von Menschen, der in eine stationäre Pflegeeinrichtung aufgenommen wird, kommt unmittelbar aus einer Krankenhausbehandlung. Gerade für diesen Personenkreis ist die Kurzzeitpflege eine Möglichkeit, durch aktivierende Pflege, räumliche Anpassungen in den Wohnungen und die Organisation des häuslichen Pflegearrangements einen dauerhaften stationären Aufenthalt in einer Pflegeeinrichtung zu vermeiden. Es zeigt sich - auch im Hinblick auf die kürzere Verweildauer in Krankenhäusern -, dass ein Zeitraum von vier Wochen in vielen Fällen nicht ausreicht, um eine Rückkehr in die Häuslichkeit zu ermöglichen. Daher wird vorgeschlagen, den Anspruch auf Kurzzeitpflege nach § 42 SGB XI auf bis zu sechs Wochen zu erhöhen, einhergehend mit einer entsprechenden Erhöhung des Leistungsvolumens.

4.1.4 Die Häusliche Pflege durch Einzelpersonen nach § 77 SGB XI ist zu flexibilisieren.

Entsprechend der Erweiterung des Katalogs von Hilfen, die als Sachleistungen nach § 36 SGB XI erbracht werden können (siehe 2.1.1), ist auch die Möglichkeit des Einsatzes von Einzelpflegepersonen nach § 77 SGB XI um die Unterstützung bei der Betreuung und Anleitung zu ergänzen.

Anstelle der Ermessensleistung der Pflegekassen soll ein Rechtsanspruch auf den Abschluss eines Vertrages zur häuslichen Pflege zwischen der zuständigen Pflegekasse und einer Einzelpflegekraft geschaffen werden.

§ 77 SGB XI regelt, dass neben der Erbringung von Pflege als Sachleistung kein Arbeitsverhältnis zwischen der Einzelpflegekraft und dem Pflegebedürftigen geschlossen werden darf. Für pflegebedürftige Menschen und Menschen mit Behinderungen, die ihre Betreuung und Versorgung im Rahmen einer persönlichen Assistenz geregelt haben, bzw. regeln wollen - z.B. im Rahmen eines Arbeitgebermodells im Sinne des SGB XII -, wirft diese Einschränkung Probleme auf. Es soll geprüft werden, inwieweit durch den Wegfall des „Arbeitgeberverbots“ der Einsatz der Leistungen für die häusliche Pflege durch Einzelpersonen im Rahmen einer persönlichen Assistenz verbessert werden kann.

4.1.5 Die legale Beschäftigung selbst beschaffter Pflegehilfen ist zu erleichtern.

Zahlreiche Familien mit betreuungs- und pflegebedürftigen Angehörigen suchen eine finanzierbare Entlastung in der Betreuung der Angehörigen und im Haushalt in einem größeren zeitlichen Umfang, als dies ambulante Pflegedienste oder niedrighschwellige Angebote in der Regel anbieten. Unter anderem hat die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit europäische Haushaltshilfen an Privathaushalte für den Abschluss legaler Beschäftigungsverhältnisse vermittelt und bietet diesen Service auch nach Eintritt der Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai 2011 an. Ziel muss sein, die legale Beschäftigung von Haushaltshilfen, die auch pflegerische Alltagshilfen erbringen dürfen, zu fördern. Die Rahmenbedingungen für die Beschäftigten in Pflegehaushalten und für die pflegenden Angehörigen als Arbeitgeber sind so weiter zu entwickeln, dass bürokratische Hürden abgebaut werden und qualitätsgesicherte Leistungen für die Pflegebedürftigen sowie angemessene Arbeitsbedingungen und Vergütungen für die Haushaltshilfen sichergestellt sind.

4.2 Frühzeitige, zugehende, trägerunabhängige und bedarfsorientierte Beratung ist zu ermöglichen.

Es muss gewährleistet werden, dass nach der Beantragung von Leistungen nach dem SGB XI frühzeitig eine Beratung der Betroffenen und der Angehörigen über alle formellen und informellen Hilfen stattfinden kann. Die Pflegeberater sollten die Aufgabe erhalten, von sich aus mit den Antragstellern Kontakt aufzunehmen und ihnen eine Beratung anzubieten. Auch in Fällen, in denen der Hilfebedarf noch nicht den Umfang von Bedarfsgrad 1 erreicht, ist eine präventive Beratung der richtige Weg.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, die Pflegekassen zu verpflichten, allen Antragstellern im Rahmen des NBA - zusätzlich zur Feststellung des Bedarfsgrades - Hinweise zu den abzudeckenden individuellen Pflege- und Betreuungsbedarfen zu geben. Die Pflegeversicherten haben nach dem SGB XI ein weitgehendes Wahlrecht in Bezug auf die Inanspruchnahme von Pflegeleistungen. Für die Ausübung des Wahlrechts wäre daher eine Empfehlung eine sachgerechte Entscheidungsgrundlage. Da mit dem NBA deutlich mehr Informationen erfasst werden als im Rahmen der heutigen Begutachtung, bietet das neue Verfahren eine gute Grundlage für die Formulierung von Empfehlungen zur individuellen pflegerischen Versorgung. Dies sollte entsprechend genutzt werden.

4.2.1 Eine zeitlich befristete Anleitung und Begleitung der pflegenden Angehörigen nach Eintritt der Pflegebedürftigkeit soll geschaffen werden.

Der Eintritt einer Pflegebedürftigkeit ist nicht selten ein plötzliches Ereignis, auf das weder Betroffene noch Angehörige vorbereitet sind. Das unterscheidet die Situation von der Pflege eines Neugeborenen. Dennoch sieht das SGB XI keine der nachgeburtlichen Hebammenhilfe nach § 195 RVO vergleichbare, individuelle Anleitung und Begleitung pfe-

gender Angehöriger in die Pflege- und Betreuungsaufgaben vor. Die Struktur der nach § 45 SGB XI angebotenen Pflegekurse decken diesen Bedarf nicht ab. Ein zusätzlicher Leistungsanspruch auf ein bestimmtes Stundenvolumen für individuelle und durch professionelle Kräfte erbrachte Anleitung der pflegenden Angehörigen in der Häuslichkeit des oder der Pflegebedürftigen und Begleitung in die Pflege- und Betreuungsaufgaben im Sinne einer „Starthilfe“ durch eine trägerneutrale Stelle ist ein Beitrag zur Stärkung der Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme häuslicher Pflege.

4.2.2 Die Beratungsbesuche nach § 37 Abs. 3 SGB XI sind auf den Prüfstand zu stellen.

Das Pflegegeld ist eine Leistungsform der Pflegeversicherung mit dem Ziel der Sicherstellung der Pflege. Es ist Aufgabe des Sozialversicherungssystems Pflegeversicherung, die Erreichung dieses Ziels zu kontrollieren. Da sich die in § 37 Abs. 3 SGB XI vorgesehene Form der Einsätze durch ambulante Pflegedienste nicht als wirksam erwiesen hat, besteht Veränderungsbedarf. Es gilt sicherzustellen, dass auf die Erfassung von Defiziten und Handlungsbedarfen verbindlich die Initiierung von erforderlichen Maßnahmen folgt. Vorgefundene Fälle nicht gewährleisteter Pflege werden bisher durch die Pflegedienste aus Rücksicht auf die „Wirkung am Markt“ viel zu selten den Pflegekassen gemeldet. Es ist zu überlegen, diese Form der Qualitätssicherung den Ländern bzw. Kommunen zu übertragen, so dass zum Beispiel der Öffentliche Gesundheitsdienst die Einsätze übernehmen könnte.

4.3 Die soziale Sicherung der Hauptpflegepersonen ist auszubauen.

4.3.1 Kurzzeitige Arbeitsverhinderung ist zu bezahlen.

Besonders in den Fällen, in denen plötzlich ein Pflegebedarf in der Familie auftritt, wie beispielsweise nach einem Krankenhausaufenthalt, stehen berufstätige Familienmitglieder häufig vor der Situation, kurzfristig die Pflege des Angehörigen organisieren zu müssen. Die Möglichkeit, die im Pflegezeitgesetz vorgesehene Freistellung von bis zu 10 Tagen in Anspruch nehmen zu können, trägt wesentlich dazu bei, die Situation für die Angehörigen zu erleichtern. Eine Lohnersatzleistung im Sinne eines Pflegeunterstützungsgeldes für den Zeitraum von bis zu 10 Tagen ist in das SGB XI aufzunehmen, denn nicht jeder Angehörige kann sich unbezahlte freie Tage finanziell leisten. Die Pflege der älteren Generation muss genauso viel Wert sein wie die Pflege kranker Kinder.

Zu prüfen ist die Einführung eines gesonderten Freistellungsanspruches für die Begleitung eines sterbenden nahen Angehörigen.

4.3.2 Eine bessere Absicherung während der Inanspruchnahme von Pflegezeit ist zu prüfen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Familienpflegezeit ist unzureichend. Notwendig ist, die Regelungen zur Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit unter folgenden Gesichtspunkten weiter zu entwickeln:

- die Vereinbarkeit von Familie, Sorgearbeit, Pflege und Beruf weiter zu verbessern und dabei auf eine geschlechtergerechte Ausgestaltung zu achten;
- den bestehenden Rechtsanspruch auf kurzzeitige Arbeitsverhinderung bis zu 10 Tage nach § 2 PflegeZG mit einer Lohnersatzleistung – z.B. analog des Kinderkrankengeldes – auszustatten;
- die Weiterentwicklung des Rechtsanspruches auf Freistellung bis zu sechs Monaten nach §§ 3, 4 PflegeZG zu einem zeitlich flexiblen Freistellungsanspruch mit Lohnersatz zu prüfen;
- auch für Angehörige, die einen sterbenden Menschen in seiner letzten Lebensphase begleiten, ist für einen begrenzten Zeitraum die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Freistellungsanspruches mit Lohnersatzleistung zu prüfen;
- den Begriff „nahe Angehörige“ im Pflegezeitgesetz zeitgemäß weiterzuentwickeln und stärker als bisher zu berücksichtigen, dass die Zahl der pflegebedürftigen Alleinstehenden zunimmt und auch Freunde und Nachbarn Verantwortung für Sorgearbeit und Pflege im häuslichen Bereich übernehmen.

4.4 Ehrenamtliches Engagement ist zu stärken.

4.4.1 Die durch §§ 45c und 45d SGB XI eröffneten Möglichkeiten sind beizubehalten.

Die strukturelle Unterstützung des Auf- und Ausbaus von niedrigschweligen Betreuungsangeboten sowie die Förderung ehrenamtlicher Strukturen und der Selbsthilfe müssen fortbestehen. Sinnvoll wäre eine Öffnung der Modellklausel auch für Angebote für Menschen ohne eingeschränkte Alltagskompetenz.

Mit Hilfe der gemeinsamen Finanzierung des Auf- und Ausbaus niedrigschwelliger Betreuungsangebote von Pflegekassen auf der einen Seite und Ländern und Kommunen auf der anderen Seite ist in verhältnismäßig kurzer Zeit eine Vielzahl von bürgerschaftlich verankerten Hilfen entstanden. Dort erbringen ehrenamtliche Kräfte, die professionell auf ihre Aufgabe vorbereitet und in ihr begleitet werden, wertvolle Unterstützung der Angehörigen bei Anleitung und Beaufsichtigung von Pflegebedürftigen. Flächendeckend ist das entstandene Angebot allerdings noch nicht. Um die wichtige Ergänzung der professionellen Pflege weiterzuentwickeln, ist auch in Zukunft eine gemeinsame infrastrukturelle Förderung durch Gebietskörperschaften und Pflegekassen sinnvoll. Die gemeinsame Erprobung neuer Versor-

gungskonzepte und -strukturen ist bisher insbesondere auf die Zielgruppe der pflegebedürftigen Menschen mit Demenzerkrankungen ausgerichtet. Eine Öffnung dahingehend, dass über diese Zielgruppe hinausgehend modellhaft regionale Projekte erprobt werden können, sollte erfolgen.

Im Bereich der Selbsthilfeförderung ist darauf zu achten, dass Selbsthilfegruppen und -projekte nicht zwischen den Fördermöglichkeiten für gesundheitliche Selbsthilfe nach SGB V und für pflegerische Selbsthilfe nach SGB XI hin- und hergeschickt werden. Sinnvoll ist eine Koordinierung auf örtlicher Ebene.

4.4.2 Es bedarf einer Klarstellung, dass Pflegekurse auch von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer in niedrigschwelligen Angeboten in Anspruch genommen werden können.

Nach § 45 SGB XI richten sich Pflegekurse auch schon heute nicht nur an die pflegenden Angehörigen, sondern auch an die an einer ehrenamtlichen Pfl egetätigkeit interessierten Personen. Insbesondere die Formulierung in § 45 Satz 2 „Die Kurse sollen Fertigkeiten für eine eigenständige Durchführung der Pflege vermitteln“ enthält eine Engführung auf Pflege im Sinne der Verrichtungen. Erforderlich ist eine Klarstellung dahingehend, dass Pflegekurse auch auf eine ehrenamtliche Tätigkeit im Bereich der Betreuung und Alltagsbegleitung pflegebedürftiger Personen vorbereiten sollen. Damit würde die Finanzierung der Schulung ehrenamtlicher Helferinnen und Helfer für niedrigschwellige Angebote aus dem Leistungshaushalt der Pflegeversicherung erfolgen.

5. Die Zusammenarbeit mit anderen Pflegeakteuren ist zu stärken.

Pflege ist eine gesellschaftliche Aufgabe, die nur im Zusammenwirken aller beteiligten Akteure bewältigt werden kann. Sie geht konzeptionell und finanziell weit über die Leistungen hinaus, die von der Pflegeversicherung angeboten werden können. Kommunale Hilfen und Leistungen der Pflegeversicherung können und müssen viel besser als bisher miteinander verbunden werden. Pflegestützpunkte und Pflegeberatung sind wichtige Ansätze, um die Lebenssituation der betroffenen Menschen zu begreifen und ihnen umfassend zu helfen. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil des örtlichen Beratungssettings. Ihre Einführung erfolgte aus der richtigen Überzeugung, dass Pflegebedürftige mehr brauchen als die formalisierten Leistungen der Pflegeversicherung und dass daher die Pflegeversicherung eingebunden werden muss in ein umfassendes, sozialräumliches System der Begleitung und Unterstützung der pflegebedürftigen Menschen und deren Angehörigen.

5.1 Die Beteiligung der Krankenkassen an der Finanzierung von Pflegestützpunkten ist zu erleichtern.

Die Finanzierung der Pflegeberatung und des Betriebs der Pflegestützpunkte erfolgt durch die Pflege- und Krankenkassen jeweils zur Hälfte. Die finanzielle Beteiligung der Kranken-

kassen über eine Absenkung der Verwaltungskostenpauschale kann dazu führen, dass der Auf- und Ausbau von Pflegestützpunkten erschwert wird. Auch wenn es für richtig erachtet wird, dass die Krankenkassen sich auch künftig an der Finanzierung beteiligen, sollten die Finanzierungsregelungen überprüft werden. Die Evaluation der Pflegeberatung, die bis zum 30. Juni 2011 abgeschlossen sein wird, sollte Aufschluss darüber geben, ob der Finanzierungsanteil der Krankenkassen im bisherigen Umfang noch gerechtfertigt ist. Eine Reduzierung der pauschalen Absenkung der Verwaltungskostenpauschale könnte positive Anreize setzen, die Finanzierungsbeteiligung der Krankenkassen zu erleichtern.

5.2 Die Anschubfinanzierung für den Aufbau der Pflegestützpunkte ist zu verlängern.

Die Errichtung der Pflegestützpunkte in den Ländern ist ein Prozess, der aufgrund länderspezifischer Gegebenheiten zu unterschiedlichen Zeitpunkten gestartet wurde und teilweise noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Die gesetzlich vorgesehene Anschubfinanzierung für den Aufbau der Pflegestützpunkte kann ausschließlich bis zum 30. Juni 2011 beantragt werden. Die Frist wird dazu führen, dass von den Trägern der Pflegestützpunkte die Mittel der Anschubfinanzierung in Höhe von insgesamt 60 Millionen Euro zum Großteil nicht mehr abgerufen werden können, obwohl noch Aufwendungen entstehen. Die Frist ist bis zum 31. Dezember 2012 zu verlängern, damit der weitere Aufbau der Pflegestützpunkte durch den Wegfall der Zuschüsse nicht gefährdet wird.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.2

Qualitätssicherung in der Pflege

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben sich in ihren Beschlüssen 2009 und 2010 zur Pflegepolitik für die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes ausgesprochen und u. a. notwendige Folgen für das Leistungsrecht der Pflegeversicherung benannt.

Sie stellen fest:

1. Die ASMK hat schon 2009 deutlich gemacht, dass eine angemessene leistungsrechtliche Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs mit erweiterten Leistungsgegenständen und eine höhere Verfügungsautonomie der Nutzerinnen und Nutzer verbunden ist. Dies führt zwangsläufig zu einer Ausdifferenzierung des Leistungsgeschehens und einer größeren Zahl unterschiedlicher Leistungsanbieter.
2. Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die bisherigen Systeme der Qualitätssicherung zukünftig noch sachgerecht sein werden. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind daher der Auffassung, dass die zukünftige Qualitätssicherung in der Pflege nicht nur hinsichtlich der Prüfverfahren, sondern vor allen Dingen auch hinsichtlich der Prüfstruktur und der damit in Verbindung stehenden Verantwortlichkeiten neu zu definieren ist. Sie setzen eine Arbeitsgruppe aller Länder ein und bitten die Bundesregierung, sich daran zu beteiligen. Die Arbeitsgruppe soll unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgabenstellung von staatlichen Heimaufsichtsbehörden und Leistungsträgern des Sozialrechts konkrete Ergänzungs-/Alternativvorschläge zum gegenwärtigen System der

Qualitätssicherung in der Pflege sowohl für den stationären als auch für den ambulanten Bereich erarbeiten, um eine im Ergebnis befriedigende Harmonisierung von Prüfgegenständen und Prüfintervallen zu schaffen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.3

Programm „Altersgerecht umbauen“

Antragsteller: alle Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder unterstützen den Beschluss der 122. Bauministerkonferenz (ARGEBAU) „Weiterführung des KfW-Programms „Altersgerecht umbauen““ (TOP 6.b), mit dem die Bundesregierung aufgefordert wird, das Programm „Altersgerecht umbauen“ über den 31.12.2011 hinaus fortzuführen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.4

Modellmaßnahmen des Bundes

Antragsteller: alle Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, zukünftige Förderungen von Modellmaßnahmen in der Senioren-, Alten- und Pflegepolitik mit Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden mit den Ländern auf der Grundlage eines gemeinsamen Konzeptes abzustimmen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, im Jahr 2013 für das Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser II einen Zwischenbericht vorzulegen, aus dem sich der Stand der fachlichen Entwicklung, der Vernetzung und der Umsetzung der Finanzierungskonzepte der Mehrgenerationenhäuser ergibt. Der Bericht soll die Ergebnisse jeweils für die einzelnen Bundesländer darstellen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.5

**Bauordnungsrechtliche Behandlung von Wohnformen für Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf
– Gemeinsame Projektgruppe der BMK und ASMK**

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den Bericht ihrer Vertreterinnen und Vertreter in der gemeinsamen Projektgruppe „Besondere Wohnformen für Menschen mit Pflegebedarf oder mit Behinderung“ zur Kenntnis.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen es, dass begonnen wurde, konsensorientiert an Lösungen zu arbeiten, die gleichermaßen der bauordnungsrechtlichen Brandsicherheit und der sozialpolitischen Bedeutung dieser Wohnformen Rechnung tragen. Umso mehr wird bedauert, dass dieser Konsens im weiteren Verfahren wieder aufgekündigt wurde. Der derzeitige Ergebnisstand berücksichtigt deshalb das sozialpolitische Interesse am Erhalt und an der Ermöglichung neuer Wohnformen auch im vorhandenen Gebäudebestand unzureichend.

Im Einzelnen sehen die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder in folgenden Punkten Nachbesserungs- und Klärungsbedarf:

- Die von der Fachkommission Bauaufsicht zur Annahme eines Sonderbaus vorgenommene Absenkung des Schwellenwertes auf 6 Personen je Wohnform bzw.

auf 12 Personen je Rettungsweg begegnet erheblichen Bedenken. Sie erhöht die Gefahr, dass ein Großteil der neuen Wohnformen mit Brandschutzanforderungen konfrontiert wird, die diese nicht erfüllen können. Bestehende Wohngemeinschaften könnten in ihrer Existenz bedroht werden, neue Wohnformen könnten im Gebäudebestand nicht mehr entstehen. Es ist erforderlich, die Schwellenwerte im Zusammenhang mit den sich daraus ergebenden bauordnungsrechtlichen Brandschutzanforderungen zu diskutieren und zu entscheiden.

- Der Gegenstand der bauordnungsrechtlichen Betrachtung muss die einzelne Wohnform sein. Die nach der Vorstellung der Fachkommission Bauaufsicht vorgenommene Gebäudebetrachtung führt dazu, dass ein ganzes Wohngebäude zum Sonderbau würde und neu genehmigt werden müsste, wenn sich hier auch nur eine Wohngemeinschaft etabliert. Damit wären neue Anforderungen an alle vorhandenen Wohnungen, Zugänge und Gemeinschaftsflächen möglich. Das birgt die Gefahr, dass Gebäudeeigentümer gezielt die Gründung von Wohngemeinschaften verhindern, um unkalkulierbare Kostenfolgen zu vermeiden.
 - Die Regelung zur maximalen Anzahl hilfe- und pflegebedürftiger Menschen an einem baulichen Rettungsweg führt zu sozialpolitisch nicht tragbaren Folgen. Vorgesehen ist, dass die Bewohnerinnen und Bewohner verschiedener Wohnformen zusammengezählt werden und dann ein Sonderbau vorliegt, wenn die Zahl 12 erreicht ist. Dabei werden nach dem Wortlaut sogar solche Wohnformen einbezogen, in denen sich nur zwei oder drei Menschen zum Zwecke der Pflege oder Betreuung zusammenschließen. Die Umsetzung dieser Regelung setzt einen Gesamtverantwortlichen für den Gebäudekomplex voraus, der nicht immer existieren dürfte. Dieser müsste Wohnzweck und Gesundheitszustand der Mieterinnen und Mieter ständig überwachen. Zudem bleibt unklar, wen die Baugenehmigungspflicht im Fall des Zuzugs einer Wohnform trifft, wenn hierdurch der Schwellenwert erreicht wird. Schließlich ist zu hinterfragen, ob mit dem Vorliegen mehrerer Wohnformen tatsächlich eine Erhöhung der Gefahr für ihre Nutzerinnen und Nutzer oder die Allgemeinheit verbunden ist. Das ist insbesondere dann fraglich, wenn Wohnformen zwar an einem Treppenaufgang, aber weit voneinander entfernt liegen und das Risiko eines Feuerüberschlages gering ist.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren der Länder sicherzustellen, dass der Dialog zu den aufgeworfenen Fragen wieder aufgenommen und zu etwaig verbleibenden Auffassungsunterschieden ein Verfahren zwischen den Fachministerkonferenzen abgestimmt wird, das beide Interessenlagen berücksichtigt. Die Mi-

nisterinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten auch die für Feuerwehren und Rettungsdienste zuständige Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, diese Belange bei der Abstimmung zu den geplanten Musterregelungen zu berücksichtigen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.6

**Zwischenbericht der von der ASMK und der JFMK
eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen
Menschen mit Behinderungen**

Antragsteller: Rheinland-Pfalz

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den anliegenden Zwischenbericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen zur Kenntnis.

Sie stimmen einer Veröffentlichung des Zwischenberichts sowie dem Vorschlag der Arbeitsgruppe zur Änderung des Zeitplans zu.

Protokollnotiz Hessen:

Die Arbeitsgruppe soll neben der „großen Lösung nach SGB VIII“ auch die Zusammenführung im SGB XII sowie den Abbau von Schnittstellen im geltenden Recht in gleichem Maße prüfen.

**Zwischenbericht der von der ASMK und JFMK eingesetzten
Arbeitsgruppe**

„Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“

Bund – Länder – Kommunale Spitzenverbände – BAG der Landesjugend-
ämter - Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger

September 2011

Gliederung

I.	Auftrag und Arbeitsplan der Arbeitsgruppe	4
II	Die Eingliederungshilfe für junge Menschen: Zahlen und Daten	7
1.	Anzahl und Struktur der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe für Minderjährige	7
1.1	Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe nach Kap. 6 SGB XII	7
1.2	Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII unter Berücksichtigung der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung	8
1.3	Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe insgesamt	10
2.	Leistungsausgaben und Personalausgaben der Eingliederungshilfe für Minderjährige	12
2.1.	Leistungsausgaben und Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach Kap. 6 SGB XII	12
2.1.1.	Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe nach Kap. 6 SGB XII	12
2.1.2.	Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach Kap. 6 SGB XII	15
2.2.	Leistungsausgaben und Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII unter Berücksichtigung der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung	17
2.2.1	Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII unter Berücksichtigung der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung	17
2.2.2	Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII unter Berücksichtigung der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung	18
3.	Gesamtkosten der Eingliederungshilfe für Minderjährige	19
III.	Zielformulierung	20

IV.	Darstellung unterschiedlicher Lösungsmodelle	24
	1. „Große Lösung SGB VIII“	24
	2. „Große Lösung SGB XII“	25
	3. Reduktion von Schnittstellenproblematiken	27
V.	„Große Lösung SGB VIII“ als Empfehlung der Arbeitsgruppe	28
VI.	„Große Lösung SGB VIII“: Änderungen im SGB VIII bei Zusammenführung der Leistungen für junge Menschen mit Behinderungen in der Kinder- und Jugendhilfe	32
	1. Neugestaltung von Leistungen im SGB VIII	32
	2. Einheitliche Kostenheranziehung	34
	3. Regelung der Übergänge bei Volljährigkeit	34
	4. Zuständigkeitsklärung zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern	35
	5. Übergangsregelungen	35
VII.	Darstellung der verbleibenden Schnittstellen	36
VIII.	Perspektiven bzw. weitere Aufgaben für 2012	39

I. Auftrag und Arbeitsplan der Arbeitsgruppe

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hatte 2008 die Einrichtung einer Interkonferenziellen Unterarbeitsgruppe (UAG V) unter Beteiligung von Vertretern der ASMK, KMK, GFMK und JFMK eingesetzt. Die UAG V hatte unter anderem den Auftrag, Schnittstellenprobleme bei Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung zwischen der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe zu analysieren und Vorschläge für eine Neuabgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe zu entwickeln. Die UAG V legte 2009 einen Zwischenbericht – „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ - vor. Ausgangspunkt für den Zwischenbericht war die Überzeugung der Arbeitsgruppe, dass bei einer Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen der ganzheitliche gesellschaftspolitische Ansatz der sozialen Teilhabe im Vordergrund stehen müsse. Die UAG V empfahl in ihrem Zwischenbericht, die Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen im SGB VIII zusammenzuführen.

Die Jugend- und Familienministerkonferenz und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz haben auf der Grundlage des Zwischenberichts 2009 beschlossen, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände, der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter zur Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen einzurichten.

Aufgaben der Arbeitsgruppe sind:

- die Schnittstellen und Kooperationsformen zwischen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII und der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII genauer zu beschreiben und Vorschläge zur Überwindung zu entwickeln,
- Eckpunkte und Rahmenbedingungen zu formulieren, damit erzieherische Hilfen und behinderungsbedingte Unterstützungsangebote nahtlos ineinander greifen können und
- die strukturellen, finanziellen, organisatorischen und personellen Konsequenzen für den Verwaltungsvollzug der Länder aufzuarbeiten, die erforderlich sind, um die Leistungen der

heutigen Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche nach SGB XII in das Kinder- und Jugendhilferecht zu überführen.

Die Arbeitsgruppe hat bis Ende 2011 einen qualifizierten Zwischenbericht und bis Ende 2012 einen Abschlussbericht zu erstellen, der dann Grundlage für eine Beschlussfassung in den beiden Fachministerkonferenzen zur Frage der Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen ist.

Die Arbeitsgruppe hat in der konstituierenden Sitzung am 28. September 2010 ihre Arbeit aufgenommen. Dabei haben sich die Länder Rheinland-Pfalz und Saarland für die JFMK und die Länder Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz für die ASMK bereit erklärt, gemeinsam den Vorsitz und die Federführung für den weiteren Arbeitsprozess zu übernehmen. Darüber hinaus wurde vereinbart, dass eine kleine Arbeitsgruppe die Vor- und Nachbereitung der AG-Sitzungen übernimmt. An dieser sind neben den federführenden Ländern das BMAS und das BMFSFJ beteiligt.

Die Arbeitsgruppe hat sich in ihren Sitzungen 2011 insbesondere mit drei Themen- und Aufgabenstellungen befasst:

- Sie hat sich in einem gemeinsamen Diskussionsprozess als Grundlage für ihre Arbeit auf fünf Ziele verständigt. Diese Zieldefinition erfolgte unabhängig von der Frage „Große Lösung SGB VIII“ oder „Rückführung der Leistungen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in das SGB XII“. Die Ziele sollen bei der Prüfung der Umsetzbarkeit der verschiedenen Lösungswege zur Überwindung der Schnittstellen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII und dem SGB VIII Richtschnur für eine mögliche Neuordnung der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderung sein; sie sollen gleichzeitig auch für die politische Entscheidungsebene Transparenz und Nachvollziehbarkeit schaffen. Die Zielformulierung ist Gegenstand des Kapitels III des Zwischenberichts.
- Einen Schwerpunkt der Arbeitsgruppe bildete die Erarbeitung einer empirisch gesicherten Basis über die Eingliederungshilfen nach dem SGB VIII und SGB XII. Die Arbeitsgruppe ist der Überzeugung, dass eine politische Entscheidung eine verlässliche Datenbasis benötigt,

um Aufgaben und Folgen abschätzen zu können, wenn die Leistungen der Eingliederungshilfe im SGB VIII zusammengeführt werden. Gemeinsam mit der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ) sowie dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) wurden Daten (z.B. Fallzahlen, Personalstellen) erhoben sowie Auswertungen und eigenständige Erhebungen vereinbart. Die zentralen Erkenntnisse sind im Kapitel II des Zwischenberichts zusammengefasst.

- Die Arbeitsgruppe hat sich intensiv mit den Schnittstellen und Kooperationsformen zwischen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII und SGB XII sowie den Konsequenzen auf Landesebene und kommunaler Ebene bei einer großen Lösung unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe befasst. Sie hat hierzu eine Expertenanhörung mit Vertreterinnen von Jugend- und Sozialämtern sowie den überörtlichen Sozialhilfeträgern durchgeführt. Weiterhin diskutierte die Arbeitsgruppe ein gemeinsames Thesenpapier des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages sowie der BAGüS zur „Großen Lösung SGB XII“. Die Erkenntnisse aus der Expertenanhörung, der Auseinandersetzung mit dem Thesenpapier der Kommunalen Spitzenverbände sowie der BAGüS sind in die Kapitel IV bis VI des Zwischenberichts eingeflossen.

II. Die Eingliederungshilfe für junge Menschen: Zahlen und Daten

1. Anzahl und Struktur der Leistungsbezieherinnen und -bezieher der Eingliederungshilfe für Minderjährige

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Auswertungen, Analysen und eigenen Erhebungen des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) für die Eingliederungshilfen nach dem SGB XII sowie der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ) für die Eingliederungshilfen und die Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII. Grundlagen sind die Sozialhilfestatistik sowie die Statistik der Kinder- und Jugendhilfe des Statistischen Bundesamtes. Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass bei der Interpretation der Daten Zurückhaltung geboten ist, um nicht vorschnellen Schlussfolgerungen Vorschub zu leisten. Im Zuge der Befassung durch die Arbeitsgruppe wurden mögliche Fehlerquellen identifiziert, z.B. können Doppelzählungen in der Sozialhilfestatistik nicht ausgeschlossen werden, so dass die „Fallzahlen“ nicht identisch mit der Zahl der „leistungsbeziehenden Personen“ sind. Länderspezifische Unterschiede müssen im jeweiligen Kontext interpretiert werden, so führt beispielsweise der Länderrechtsvorbehalt bei der Frühförderung dazu, dass einige Länder diese Leistung nach SGB VIII, andere nach SGB XII fördern.

1.1 *Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe nach Kap. 6 SGB XII*

Von den 589.718 Leistungsempfängerinnen und -empfänger, die am Jahresende 2009 in Deutschland Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem 6. Kapitel SGB XII bezogen, waren 132.591 Kinder unter 18 Jahren, dies sind 22% der Leistungsbezieherinnen bzw. -bezieher der Eingliederungshilfe. 85.517 bzw. 64% von ihnen waren Jungen und 47.074 bzw. 36% waren Mädchen. 74.447 Kinder bezogen die Leistungen außerhalb von Einrichtungen und 66.322 Kinder erhielten die Leistungen in Einrichtungen.

Tabelle 1:

Leistungsempfänger der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach Kap. 6 SGB XII (Jahresende 2009, nach Ländern)									
Land	außerhalb von Einrichtungen			in Einrichtungen			zusammen		
	insgesamt	unter 18 J.	Anteil	insgesamt	unter 18 J.	Anteil	insgesamt	unter 18 J.	Anteil
Deutschland	196.313	74.447	37,9%	435.259	66.322	15,2%	589.718	132.591	22,5%
Baden-Württemberg	14.211	5.154	36,3%	46.668	7.832	16,8%	57.229	12.888	22,5%
Bayern	34.348	19.715	57,4%	65.921	18.321	27,8%	88.644	31.191	35,2%
Berlin	12.798	1.298	10,1%	12.970	338	2,6%	22.900	1.629	7,1%
Brandenburg	7.067	3.984	56,4%	16.310	1.237	7,6%	22.766	5.197	22,8%
Bremen	2.043	715	35,0%	2.872	99	3,4%	4.841	814	16,8%
Hamburg	9.011	722	8,0%	7.389	171	2,3%	14.820	877	5,9%
Hessen	19.520	8.632	44,2%	28.331	1.621	5,7%	43.820	10.072	23,0%
Mecklenburg-Vorpommern	5.465	2.679	49,0%	13.818	2.054	14,9%	19.095	4.702	24,6%
Niedersachsen	19.004	8.585	45,2%	55.052	13.793	25,1%	72.512	22.178	30,6%
Nordrhein-Westfalen	36.069	5.870	16,3%	82.910	3.066	3,7%	109.232	8.933	8,2%
Rheinland-Pfalz	5.399	1.424	26,4%	20.475	2.077	10,1%	25.008	3.481	13,9%
Saarland	2.176	1.855	85,2%	5.473	878	16,0%	7.641	2.731	35,7%
Sachsen	9.880	5.199	52,6%	26.758	6.764	25,3%	34.901	11.552	33,1%
Sachsen-Anhalt	3.878	1.991	51,3%	18.264	2.309	12,6%	21.457	4.259	19,8%
Schleswig-Holstein	10.066	3.569	35,5%	17.212	3.362	19,5%	25.524	6.842	26,8%
Thüringen	5.378	3.055	56,8%	14.836	2.400	16,2%	19.328	5.245	27,1%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2009

Die Auswertung der Sozialhilfestatistik zum Jahresende 2009 ergibt, dass die Anteile von Minderjährigen in den Ländern höchst unterschiedlich sind bzw. unterschiedlich in der Statistik registriert werden. Diese Anteile liegen in drei Ländern unter 10% (Hamburg 5,9%, Berlin 7,1%, Nordrhein-Westfalen 8,2%) und reichen bis zu etwa einem Drittel der Leistungsbezieher (Niedersachsen 30,6%, Sachsen 33,1%, Bayern 35,2%, Saarland 35,7%). Der bundesweite Durchschnitt beträgt 22,5%.

1.2 Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII unter Berücksichtigung der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung

Leistungen der Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen (§ 35a SGB VIII) sowie der Hilfen zur Erziehung sind die zentralen Bausteine der Einzelfallhilfe in der Kinder- und Jugendhilfe. Die Inanspruchnahme der beiden genannten Einzelfallhilfen der Kinder- und Jugendhilfe lag am 31.12.2009 bei 267.511 Hilfen. Das entspricht – statistisch betrachtet – 198 Hilfen pro 10.000 Minderjährige (vgl. Tabelle 2). Die Zahl der Eingliederungshilfen gem. § 35a SGB VIII lag Ende 2009 bei 31.058. Das entspricht einem Anteil von knapp 12% am genannten

Fallzahlenvolumen von Eingliederungshilfen und Hilfen zur Erziehung. Die Inanspruchnahme wird im Verhältnis „Leistungserbringung zu 10.000 Minderjährige“ dargestellt.

Der Blick auf die Länderergebnisse macht Unterschiede bei der Verteilung von Eingliederungshilfen und Hilfen zur Erziehung deutlich. Dies zeigt sich beispielsweise mit Blick auf hohe Fallzahlen bei den Eingliederungshilfen und einer geringen Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung für das Land Bayern oder auch hinsichtlich niedriger Fallzahlen bei den Eingliederungshilfen, aber eines hohen Inanspruchnahmewerts bei den Hilfen zur Erziehung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Fallzahlen und Inanspruchnahme von Eingliederungshilfen (§ 35a SGB VIII) und den Hilfen zur Erziehung gem. §§ 27ff. SGB VIII nach Bundesländern¹ (31.12.2009; Angaben absolut, Verteilung in % und Inanspruchnahme pro 10.000 der unter 18-Jährigen)

	Fallzahlen absolut			Verteilung in %			Inanspruchnahme		
	§ 35a	§§ 27ff.	Summe	§ 35a	§§ 27ff.	Summe	§ 35a	§§ 27ff.	Summe
BW	4.206	27.751	31.957	13,2	86,8	100	22	146	168
BY	6.765	25.797	32.562	20,8	79,2	100	31	119	150
BE	1.161	10.333	11.494	10,1	89,9	100	23	209	232
BB	1.351	8.058	9.409	14,4	85,6	100	41	242	282
HB	65	2.481	2.546	2,6	97,4	100	6	245	252
HH	125	6.499	6.624	1,9	98,1	100	5	239	243
HE	2.393	17.777	20.170	11,9	88,1	100	23	173	197
MV	226	6.964	7.190	3,1	96,9	100	11	325	336
NI	2.877	22.960	25.837	11,1	88,9	100	20	163	184
NW	6.683	61.815	68.498	9,8	90,2	100	22	199	220
RP	2.070	13.367	15.437	13,4	86,6	100	30	196	226
SL	353	4.529	4.882	7,2	92,8	100	22	289	311
SN	842	8.407	9.249	9,1	90,9	100	16	157	172
ST	431	6.692	7.123	6,1	93,9	100	15	229	243
SH	1.090	8.453	9.543	11,4	88,6	100	22	171	194
TH	420	4.570	4.990	8,4	91,6	100	15	160	175
D	31.058	236.453	267.511	11,6	88,4	100	23	175	198

¹ Abkürzungen zu den Bundesländern: BW: Baden-Württemberg; BY: Bayern; BE: Berlin; BB: Brandenburg; HB: Bremen; HH: Hamburg; HE: Hessen; MV: Mecklenburg-Vorpommern; NI: Niedersachsen; NW: Nordrhein-Westfalen; RP: Rheinland-Pfalz; SL: Saarland; SN: Sachsen; ST: Sachsen-Anhalt; SH: Schleswig-Holstein; TH: Thüringen

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2009; Zusammenstellung und Berechnung Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

1.3 Leistungsbezieherinnen und –bezieher von Eingliederungshilfe insgesamt

Rechnet man beide Empfängergruppen zusammen, so bezogen am Jahresende 2009 insgesamt 163.649 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren Leistungen der Eingliederungshilfe, davon 81% nach dem SGB XII und 19% nach dem SGB VIII (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3:

Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren mit Behinderungen Deutschland, Jahresende 2009						
1 nach Kap. 6 SGB XII	außerh. v. Einrichtungen		in Einrichtungen		Zusammen	
Merkmal / Leistung	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Empfänger insgesamt	74.447	56%	66.322	50%	132.591	100%
<i>darunter:</i>					<i>von gesamt</i>	<i>81%</i>
Geschlecht						
männlich	48.292	65%	42.451	64%	85.517	64%
weiblich	26.155	35%	23.871	36%	47.074	36%
Altersgruppe						
unter 7 Jahren	55.562	75%	35.858	54%	87.961	66%
7 bis 14 Jahre	15.185	20%	21.850	33%	33.592	25%
15 - 17 Jahre	3.700	5%	8.614	13%	11.038	8%
Maßnahmenart						
heilpädagogische Leistung	51.897	70%	33.971	51%	83.345	63%
angemessene Schulbildung	13.335	18%	29.113	44%	40.662	31%
Ausbildung einschl. HS	3.997	5%	48	0%	4.045	3%
in Wohneinrichtung/ Heim	/	/	3.714	6%	3.714	3%
2 nach § 35a SGB VIII	ambulant/ teilstationär		in Einrichtung Tag+Nacht		Zusammen	
Merkmal / Leistung	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Empfänger insgesamt	23.808	77%	7.250	23%	31.058	100%
<i>darunter:</i>					<i>von gesamt</i>	<i>19%</i>
Geschlecht						
männlich	16.737	70%	5.072	70%	21.809	70%
weiblich	7.071	30%	2.178	30%	9.249	30%
Altersgruppe						
unter 7 Jahren	1.670	7%	84	1%	1.754	6%
7 bis 14 Jahre	19.975	84%	4.315	60%	24.290	78%
15 - 17 Jahre	2.163	9%	2.851	39%	5.014	16%
3 Gesamt	98.255	60%	73.572	45%	163.649	100%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2009; Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen 2009; „in Einrichtungen“ einschließlich Pflegefamilien

Das ausgewiesene Fallzahlenvolumen erhöht sich bei Berücksichtigung der Hilfen zur Erziehung auf 236.453 Hilfen, davon sind 33% Eingliederungshilfen nach dem SGB XII, 8% Eingliederungshilfen nach dem SGB VIII sowie 59% Leistungen der Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII (vgl. Tabelle 4).

Mit Blick auf die Bundesländerergebnisse wird deutlich, dass die Inanspruchnahmequote im Bereich der Sozialhilfe zwischen 29 bzw. 33 Hilfen pro 10.000 der unter 18-Jährigen in Nordrhein-Westfalen und Berlin sowie 215 bzw. 220 Fällen in Relation zur genannten Bevölkerungsgruppe in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern variiert (Spannweite: 191 Inanspruchnahmepunkte).

Tabelle 4: Fallzahlen und Inanspruchnahme von Eingliederungshilfen (SGB VIII und SGB XII) sowie den Hilfen zur Erziehung gem. §§ 27ff. SGB VIII nach Bundesländern (31.12.2009; Angaben absolut und pro 10.000 der unter 18-Jährigen, Verteilung in %)

	Fallzahlen absolut			Verteilung in %			Inanspruchnahme		
	EH (SGB XII)	EH (SGB VIII)	HZE (SGB VIII)	EH (SGB XII)	EH (SGB VIII)	HZE (SGB VIII)	EH (SGB XII)	EH (SGB VIII)	HZE (SGB VIII)
BW	12.888	4.206	27.751	28,7	9,4	61,9	68	22	146
BY	31.191	6.765	25.797	48,9	10,6	40,5	144	31	119
BE	1.629	1.161	10.333	12,4	8,8	78,7	33	23	209
BB	5.197	1.351	8.058	35,6	9,2	55,2	156	41	242
HB	814	65	2.481	24,2	1,9	73,8	80	6	245
HH	877	125	6.499	11,7	1,7	86,6	32	5	239
HE	10.072	2.393	17.777	33,3	7,9	58,8	98	23	173
MV	4.702	226	6.964	39,5	1,9	58,6	220	11	325
NI	22.178	2.877	22.960	46,2	6,0	47,8	158	20	163
NW	8.933	6.683	61.815	11,5	8,6	79,8	29	22	199
RP	3.481	2.070	13.367	18,4	10,9	70,7	51	30	196
SL	2.731	353	4.529	35,9	4,6	59,5	174	22	289
SN	11.552	842	8.407	55,5	4,0	40,4	215	16	157
ST	4.259	431	6.692	37,4	3,8	58,8	146	15	229
SH	6.842	1.090	8.453	41,8	6,7	51,6	139	22	171
TH	5.245	420	4.570	51,2	4,1	44,7	184	15	160
D	132.591	31.058	236.453	33,1	7,8	59,1	98	23	175

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2009, Sozialhilfestatistik 2009; Zusammenstellung und Berechnung Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik; Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Die Unterschiede für die Eingliederungshilfen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) mit Werten zwischen 5 bzw. 6 Hilfen pro 10.000 Minderjähriger in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen einerseits sowie 41 Hilfen in Brandenburg andererseits deutlich geringer aus (Spannweite: 36 Inanspruchnahmepunkte) (vgl. Tabelle 4). Für die Hilfen zur Erziehung liegt die Inanspruchnahmequote in den Bundesländern zwischen 199 Hilfen pro 10.000 der unter 18-Jährigen in Bayern sowie 325 Inanspruchnahmepunkte in Mecklenburg-Vorpommern.

2. Leistungsausgaben und Personalausgaben der Eingliederungshilfe für Minderjährige

2.1 Leistungsausgaben und Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach Kapitel 6 SGB XII

2.1.1 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe nach Kapitel 6 SGB XII

Für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII wurden im Jahr 2009 insgesamt 13,3 Mrd. EUR (brutto) ausgegeben, davon 11,6 Mrd. EUR für Leistungen in stationären oder teilstationären Einrichtungen und 1,7 Mrd. EUR für Leistungen außerhalb von Einrichtungen. Abzüglich der Einnahmen von 1,3 Mrd. EUR (10%) lagen die reinen Ausgaben bei rd. 12 Mrd. EUR (90,1%). Die Einnahmen von 1,3 Mrd. EUR setzten sich zusammen aus „Kostenbeiträgen und Aufwendungsersatz; Kostenersatz“ (15%), „übergeleiteten Unterhaltsansprüchen gegen bürgerlich-rechtlich Unterhaltsverpflichtete“ (4%), „Leistungen von Sozialleistungsträgern“ (75%) und sonstigen Einnahmen (5%).

Auf der Länderebene werden die Leistungsausgaben für Minderjährige auf der Basis der Sozialhilfestatistiken der Länder geschätzt. Dazu werden für jedes der 16 Bundesländer

- (a) die Anteile der minderjährigen Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen an den Leistungsempfängern der Eingliederungshilfe nach Kap. 6 SGB XII insgesamt berechnet (jeweils differenziert nach Ort der Leistungserbringung und Kostenträgerschaft);

(b) die Ausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach Kapitel 6 SGB XII entsprechend dieser Anteile (in gleicher Differenzierung) geschätzt.

Schätzt man die Ausgabenanteile, die auf Minderjährige entfallen, anhand von deren Anteilen an den Leistungsbeziehern, so ergeben sich für diese Altersgruppe Ausgaben von bundesweit 2,44 Mrd. EUR, davon 669 Mio. EUR außerhalb von Einrichtungen und 1,77 Mrd. EUR in Einrichtungen (Tabelle 5). Dabei ist zu beachten, dass die hier vorgenommene Schätzung auf Landesebene in ihrer Summe von einer Schätzung auf Bundesebene leicht abweichen kann.

Tabelle 5:

Ausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach Kap. 6 SGB XII (Jahr 2009, nach Ländern, in Mio. EUR) Ausgaben für Minderjährige geschätzt auf Basis der Empfängerstruktur						
Land	außerhalb v. Einrichtungen		in Einrichtungen		Ausgaben gesamt	
	insgesamt	unter 18 J.	insgesamt	unter 18 J.	insgesamt	unter 18 J.
Deutschland	1.723,0	669,4	11.550,3	1.774,2	13.273,3	2.443,7
Baden-Württemberg	118,8	43,1	1.207,4	202,6	1.326,1	245,7
Bayern	187,7	107,8	1.749,3	486,2	1.937,1	593,9
Berlin	189,5	19,2	395,9	10,3	585,3	29,5
Brandenburg	37,3	21,0	299,4	22,7	336,7	43,7
Bremen	24,0	8,4	129,9	4,5	153,9	12,9
Hamburg	76,1	6,1	255,7	5,9	331,8	12,0
Hessen	208,5	92,2	796,8	45,6	1.005,3	137,8
Mecklenburg-Vorpom.	25,5	12,5	220,1	32,7	245,6	45,2
Niedersachsen	134,2	60,6	1.372,9	344,0	1.507,1	404,6
Nordrhein-Westfalen	490,1	79,8	2.805,1	103,7	3.295,2	183,5
Rheinland-Pfalz	61,1	16,1	631,9	64,1	692,9	80,2
Saarland	24,9	21,2	148,6	23,8	173,5	45,0
Sachsen	30,9	16,3	412,5	104,3	443,4	120,5
Sachsen-Anhalt	16,1	8,2	360,7	45,6	376,8	53,8
Schleswig-Holstein	74,0	26,3	476,0	93,0	550,1	119,2
Thüringen	24,3	13,8	302,0	48,9	326,4	62,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2009; Berechnung des ISG

Eine Aufteilung der (Brutto-) Ausgaben auf örtliche und überörtliche Träger lässt erkennen, dass bundesweit 72% dieser Ausgaben vom überörtlichen Träger und 28% vom örtlichen Träger der Sozialhilfe übernommen werden.

Wenn man die Ausgaben der Eingliederungshilfe nach SGB XII (auf Basis der Sozialhilfestatistik 2009), die nach Schätzung des ISG auf minderjährige Leistungsbezieher entfallen, durch die

Zahl der Leistungsbezieher dividiert, ergeben sich durchschnittliche Kosten in Höhe von 18.430 EUR pro Fall und Jahr (Tabelle 6).

Aufgrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen in bzw. außerhalb von Einrichtungen variieren die Fallkosten zwischen durchschnittlich 8.992 EUR pro Fall und Jahr bei Leistungen außerhalb von Einrichtungen und durchschnittlich 26.752 EUR pro Fall und Jahr bei Leistungen in Einrichtungen. Eine entsprechende Berechnung auf der Ebene der Länder führt zu Fallkosten, die von 8.415 EUR pro Jahr in Brandenburg bis zu 23.039 EUR pro Jahr in Rheinland-Pfalz reichen. Die Fallkosten in Einrichtungen sind in Bremen mit 45.215 EUR pro Jahr am höchsten.

Tabelle 6:

Ausgaben der Länder pro Fall der Eingliederungshilfe nach SGB XII			
für Empfänger unter 18 Jahren (Deutschland 2009)			
Ausgaben für Minderjährige geschätzt auf Basis der Empfängerstruktur			
Land	außerhalb v.E.	in Einrichtungen	Insgesamt
Deutschland	8.992	26.752	18.430
Baden-Württemberg	8.357	25.872	19.064
Bayern	5.466	26.537	19.042
Berlin	14.806	30.521	18.130
Brandenburg	5.278	18.354	8.415
Bremen	11.766	45.215	15.834
Hamburg	8.447	34.601	13.701
Hessen	10.682	28.124	13.681
Mecklenburg-Vorpom.	4.667	15.930	9.618
Niedersachsen	7.062	24.939	18.244
Nordrhein-Westfalen	13.589	33.833	20.542
Rheinland-Pfalz	11.309	30.860	23.039
Saarland	11.420	27.160	16.489
Sachsen	3.128	15.414	10.433
Sachsen-Anhalt	4.139	19.752	12.643
Schleswig-Holstein	7.356	27.658	17.427
Thüringen	4.526	20.358	11.951

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2009; Berechnung des ISG

2.1.2 Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach Kapitel 6 SGB XII

Eine bundesweite Befragung der örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger, die das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) von Mai bis Juli 2011 durchführte, hat ergeben, dass bei der Bearbeitung der Eingliederungshilfe für Minderjährige nach Kap. 6 SGB XII mit insgesamt 889 Vollzeitstellen zu rechnen ist.

Die damit verbundenen Ausgaben (einschließlich anteilig zugerechneter Ausgaben für Querschnittsaufgaben, Gutachten und Sonstiges) liegen bei 85,4 Mio. EUR pro Jahr, wenn man die Angaben der befragten Träger hochrechnet. Die Ergebnisse der Befragung sind im folgenden Überblick zusammengestellt:

Tabelle 7:

Hochrechnung der Personalkapazitäten und Bearbeitungskosten der Eingliederungshilfe unter 18 Jahren (Deutschland, Hochrechnung)	
Personalkapazitäten	Deutschland insgesamt
Mitarbeiter (VZ) zur Bearbeitung der Eingliederungshilfe < 18 J.	889
<i>darunter:</i> Verwaltungssachbearbeiter Sozialpäd./ Sozialarbeiter Andere	628 190 50
<i>darunter:</i> Fallmanager Anteil	91 10%
Fallzahl am 31.12.2010 (Gesamtzahl einschl. üo. Tr.) Fälle je Mitarbeiter (VZ)	171.402 193
Personalkosten Mio. EUR/Jahr Weitere Kosten, antl. Mio. EUR/Jahr	73,5 11,9
Summe Mio. EUR/Jahr	85,4

Quelle: ISG-Befragung zur Sachbearbeitung der Eingliederungshilfe für Minderjährige 2011
„Deutschland“ inklusive der Angaben der überörtlichen Sozialhilfeträger

Die gesamten Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, die im Rahmen des Kapitels 6 SGB XII anfallen, liegen bundesweit (je nach Berechnungsweise) bei rund 2,5 Mrd. EUR, wenn man die Leistungsausgaben und die Personalausgaben zusammenrechnet.

Tabelle 8:

Eingliederungshilfe nach Kap. 6 SGB XII für Minderjährige Leistungsausgaben und Bearbeitungsaufwand nach Ländern in Mio. EUR pro Jahr (Leistungsausgaben auf Basis der Empfängerzahl geschätzt)			
Bundesland	Leistungs- ausgaben	Bearbeitungs- aufwand	Ausgaben gesamt
1 Baden-Württemberg	245,7	8,5	254,2
2 Bayern	593,9	35,8	629,8
3 Berlin	29,5	3,4	32,9
4 Brandenburg	43,7	1,6	45,3
5 Bremen	12,9	0,3	13,2
6 Hamburg*	12,0	0,2	12,2
7 Hessen	137,8	3,3	141,1
8 Mecklenburg-Vorpommern	45,2	1,1	46,3
9 Niedersachsen	404,6	9,1	413,8
10 Nordrhein-Westfalen	183,5	7,7	191,2
11 Rheinland-Pfalz	80,2	1,6	81,8
12 Saarland*	45,0	1,1	46,1
13 Sachsen	120,5	4,9	125,4
14 Sachsen-Anhalt	53,8	1,5	55,4
15 Schleswig-Holstein	119,2	3,2	122,4
16 Thüringen	62,7	2,3	64,9
Deutschland gesamt	2.443,7	85,4	2.529,1

Quelle: Sozialhilfestatistik 2009, Berechnungen des ISG und ISG-Befragung zur Sachbearbeitung der Eingliederungshilfe für Minderjährige 2011

* geschätzt auf Basis der Fallzahlen des Vorjahres

2.2 Leistungsausgaben und Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII unter Berücksichtigung der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung

2.2.1 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII unter Berücksichtigung der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung

Insgesamt werden im Jahre 2009 für die gesamte Kinder- und Jugendhilfe knapp 26,9 Mrd. EUR von der „öffentlichen Hand“ ausgegeben. Abzüglich der Einnahmen von 2,6 Mrd. EUR verbleiben reine Ausgaben in Höhe von 24,3 Mrd. EUR. Etwa 7,1 Mrd. EUR entfallen dabei auf die Leistungen im Kontext von Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen und vorläufige Schutzmaßnahmen. Das entspricht einem Anteil von ca. 26% an den Gesamtaufwendungen.

Mit die größten Positionen dieser Summe sind die Eingliederungshilfen nach dem § 35a SGB VIII mit 664,5 Mio. EUR sowie insbesondere die Leistungen der Hilfen zur Erziehung gem. §§ 27ff. SGB VIII mit einem Ausgabenvolumen von 5,5 Mrd. EUR. In der Summe ergibt sich damit ein Ausgabenvolumen von 6,1 Mrd. EUR für die Durchführung von Einzelfallhilfen nach §§ 27ff. und 35a SGB VIII im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe.

Tabelle 9: Höhe der Ausgaben für die Durchführung von Eingliederungshilfen (§ 35a SGB VIII) nach Bundesländern (2009; Angaben absolut und pro unter 18-Jährigen, Verteilung in %)

	Ausgabenhöhe (in Mio. EUR)	„Pro-Kopf- Ausgaben“ (in EUR)
BW	78	41
BY	156	72
BE	11	23
BB	20	61
HB	6	57
HH	1	4
HE	74	72
MV	8	36
NI	65	46
NW	132	43
RP	32	47
SL	9	59
SN	22	40
ST	8	29
SH	31	63
TH	11	38
D	664	49

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen 2009; Zusammenstellung und Berechnung Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

2.2.2 Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII unter Berücksichtigung der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung

Für die Implementierung sowie Bearbeitung und Begleitung von Eingliederungshilfen nach dem § 35a SGB VIII ist aufgrund unterschiedlicher Hochrechnungen und Schätzungen von Personalkosten der Allgemeinen Sozialen Dienste bei den Jugendämtern in Höhe von knapp 20 Mio. EUR bis zu etwas mehr als 50 Mio. EUR auszugehen. In einer mittleren Variante wird von 32,2 Mio. EUR ausgegangen. Dieser Betrag variiert nach Bundesländern zwischen 0,1 Mio. EUR in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie 7 Mio. EUR in Bayern.

Insgesamt können zur Einordnung dieses Werts speziell für die Eingliederungshilfen nach dem SGB VIII die Personalkosten für die Fachkräfte in den Allgemeinen Sozialen Diensten (ohne Verwaltungspersonal) mit ca. 405 Mio. EUR veranschlagt werden. Auf die Implementierung, Bearbeitung und Begleitung von Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII entfällt damit – je nach Hochrechnung – ein Anteil von 5% bis 12%.

3. Gesamtkosten der Eingliederungshilfe für Minderjährige

Rechnet man die Leistungsausgaben und Personalkosten der Eingliederungshilfe nach Kap. 6 SGB XII und nach §35a SGB VIII zusammen, so wurden im Jahr 2009 im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Kinder insgesamt brutto schätzungsweise rd. 3,226 Mrd. EUR ausgegeben, davon rd. 2,53 Mrd. EUR (bzw. 78%) im Bereich des SGB XII und rd. 697 Mio. EUR (bzw. 22%) im Bereich des SGB VIII (vgl. Tabelle 10).

Zur Einordnung der Ergebnisse ist für die Kinder- und Jugendhilfe darauf hinzuweisen, dass für die Durchführung von Hilfen zur Erziehung als an die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen angrenzende Einzelfallhilfe der Kinder- und Jugendhilfe knapp 5,5 Mrd. EUR aufgewendet werden. Dabei sind auf die unterschiedlichen Voraussetzungen bzw. Anlässe der Inanspruchnahme von Hilfen (Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe) hinzuweisen. Für die Vermittlung sowie die Bearbeitung und Begleitung sind die Allgemeinen Sozialen Dienste der Jugendämter in aller Regel zuständig.

Tabelle 10:

Schätzung der Gesamtkosten (brutto) der Eingliederungshilfe für Kinder unter 18 Jahren (Deutschland)					
Position	Eingliederungshilfe nach Kap. 6 SGB XII Mio. EUR pro Jahr		Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII Mio. EUR pro Jahr		Eingliederungshilfen für Minderjährige insg. Mio. EUR pro Jahr
Leistungsausgaben *	2.443,7	Mio. EUR	664,5	Mio. EUR	3.108,1 Mio. EUR
Personal-/ Verwaltung	85,4	Mio. EUR	32,2	Mio. EUR	117,6 Mio. EUR
Insgesamt	2.529,1	Mio. EUR	696,7	Mio. EUR	3.225,7 Mio. EUR

Quelle: Gemeinsame Expertise des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

* Leistungsausgaben nach SGB XII geschätzt auf Basis der Empfängerzahlen

III. Zielformulierung

Die Mitglieder der ASMK-JFMK-Arbeitsgruppe zur „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen“ haben sich darauf verständigt, dass sie bei der Prüfung der Umsetzbarkeit der verschiedenen Lösungswege zur Überwindung der Schnittstellen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII und dem SGB XII , insbesondere der Umsetzbarkeit des zu prüfenden prioritären Lösungswegs „Große Lösung SGB VIII“, folgende Ziele für eine Neuordnung der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen im Blick haben:

1. Die Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen ist der Leitgedanke.

In Artikel 7 des **Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen** (VN-Behindertenrechtskonvention) wird der Anspruch von Kindern mit Behinderung formuliert. Artikel 7 lautet:

- (1) Die Vertragsstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen können.
- (2) Bei allen Maßnahmen, die Kinder mit Behinderungen betreffen, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.
- (3) Die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen das Recht haben, ihre Meinung in allen sie berührenden Angelegenheiten gleichberechtigt mit anderen Kindern frei zu äußern, wobei ihre Meinung angemessen und entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife berücksichtigt wird, und behinderungsgerechte sowie altersgemäße Assistenz zu erhalten, damit sie dieses Recht verwirklichen können.

In den weiteren Artikeln werden die Rechte von Menschen mit Behinderung ausgeführt. Beispielsweise erwähnt seien das Recht auf

- eine barrierefreie Umwelt (Artikel 9)
- ein selbstbestimmtes Leben und auf die Einbeziehung in die Gemeinschaft (Inklusion) (Artikel 19)
- ein inklusives Bildungssystem (Artikel 24)
- ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 25) oder die
- Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Artikel 30).

Regelungen zur Ausgestaltung der Hilfen für Kinder mit Behinderungen regelt zudem das SGB IX. Danach werden Leistungen für behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder so geplant und gestaltet, dass nach Möglichkeit Kinder nicht von ihrem sozialen Umfeld getrennt und gemeinsam mit nicht behinderten Kindern betreut werden können. An diesen Vorgaben orientiert sich dieser Zwischenbericht.

2. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen brauchen Hilfen und Unterstützungen aus einer Hand.

Die Maxime „Hilfen aus einer Hand“ ist Voraussetzung dafür, den jungen Menschen in seinem gesamten Lebenskontext in den Blick zu nehmen. Dies ist ein wesentlicher Schritt, um Inklusion zu verwirklichen. „Hilfen aus einer Hand“ bedeutet sowohl die unmittelbare Erbringung von Hilfen von der Bedarfserhebung bis zur Leistungsgewährung als auch die Finanzierung dieser Unterstützungsleistung durch eine Stelle; denn die heutige Helfelandschaft ist geprägt durch unterschiedliche Sach- und Finanzierungsverantwortungen, durch eine oftmals nicht abgestimmte Erbringung der unterschiedlich notwendigen Unterstützungsmaßnahmen sowie durch zergliederte Angebotsstrukturen. Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass eine Verweisung der Eltern behinderter Kinder von einem Leistungsträger zu einem anderen verhindert werden muss.

3. Eine einheitliche Finanzverantwortung braucht ein einheitliches Leistungssystem für Kinder und Jugendliche unabhängig von der Art ihrer Behinderung.

Die notwendigen Unterstützungsleistungen orientieren sich immer zuerst und vor allem an der Lebenslage Kindheit und Jugend und am individuellen Bedarf des einzelnen Kindes, um sein

Wohl zu fördern und seine Teilhabechancen zu stärken. Dafür bedarf es der entsprechenden rechtlichen Grundlagen (einheitliches Leistungssystem) unabhängig von der Art der Behinderung. Unterstützung zielt darauf ab, Eltern, Kinder und Jugendliche zu befähigen, die Verwirklichungschancen, die der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe immanent sind, zu nutzen. Eine am Bedarf der einzelnen Person orientierte Hilfe erfordert eine entsprechende Hilfe- und Teilhabeplanung, die die bisherige Hilfeplanung der Jugendhilfe und der Gesamt- bzw. Teilhabeplanung der Eingliederungshilfe vereinigt.

4. Damit das Wohl des Kindes geschützt und gefördert und seine Teilhabechancen gestärkt werden können, bedarf es der Sicherung und Stärkung des vorhandenen Wissens um die Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen.

Sowohl in der Jugendhilfe als auch in der Sozialhilfe gibt es fachliches Wissen und Können bei den Leistungsträgern und Leistungserbringern, die dieses Wissen und Können im Alltag zu Gunsten der Kinder, Jugendlichen und der Eltern anbieten und umsetzen. Bei der angestrebten Lösung gilt es, dieses Wissen und Können in einem inklusiv ausgerichteten Leistungssystem zu nutzen. Dabei ist zu gewährleisten, dass das vorhandene Wissen und Können in diesen Prozess eingebracht wird, um gemeinsam Unterstützungsleistungen entwickeln zu können, mit denen das Ziel der Inklusion umgesetzt werden kann. Hier ist der fachliche Dialog zu stärken, um den fachlichen Austausch zu fördern, damit die verschiedenen Leistungsangebote zu neuen Leistungen zusammengeführt werden können.

5. Die Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen kann Wirklichkeit werden, wenn die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt und im Ergebnis finanzneutral umgesetzt werden.

Jedes Unterstützungs- und Hilfesystem muss finanzierbar bleiben. Die Zusammenführung der notwendigen Leistungen, um erzieherische oder behinderungsbedingte Bedarfe auszugleichen, kann gelingen, wenn die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt werden – und damit im Ergebnis, über alle derzeitigen Leistungsträger betrachtet, keine zusätzlichen Kosten entstehen. Es ist im Prozess darauf zu achten, dass die bisher genutzten Ressourcen der unterschiedlichen Leistungsträger – den Ländern und Kommunen – auch weiterhin für die notwendigen

Leistungen zur Verfügung stehen. Bei der Zusammenführung der Leistungen ist sicherzustellen, dass es zu einem entsprechenden landesinternen finanziellen Mehrbelastungsausgleich kommen muss.

IV. Darstellung unterschiedlicher Lösungsmodelle

Die Arbeitsgruppe hat zur Überwindung von Schnittstellen zwischen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und der Sozialhilfe (SGB XII) in Bezug auf die Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderung insgesamt drei Lösungsmodelle untersucht. Diese drei Lösungswege mit den jeweiligen Vorteilen werden im Folgenden kurz dargestellt.

1. „Große Lösung SGB VIII“

Hinsichtlich der Vorteile wird auf den Zwischenbericht der UAG V der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“, der 86. ASMK 2009 - Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen - verwiesen; insbesondere haben sich nach der o.a. Expertenanhörung folgende Vorteile bestätigt:

Bei Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche unter dem Dach des SGB VIII („Große Lösung SGB VIII“) würde die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche unabhängig von der Art der Behinderung von der Kinder- und Jugendhilfe geleistet.

Dadurch würde die Schnittstelle zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialhilfe aufgrund der Differenzierung zwischen den Behinderungsarten entfallen. Dies hätte mehrere positive Auswirkungen auf die Gewährung der Eingliederungshilfe: Bisher war Voraussetzung für die Ermittlung des zuständigen Leistungsträgers, dass eine Behinderung entweder als seelische oder als geistige oder körperliche Behinderung klassifiziert wurde. Diese Einordnung bereitet jedoch in vielen Fällen (z.B. in Fällen von Autismus) erhebliche Probleme und verursacht somit Zuständigkeitsstreitigkeiten. Diese wiederum erschweren eine schnelle Leistung für den jungen Menschen und können sogar dazu führen, dass im Einzelfall eine Leistung nicht zeitnah oder nicht bedarfsgerecht gewährt wird. Ist nur ein Leistungsträger für die Eingliederungshilfe für junge Menschen zuständig, entfallen diese Schwierigkeiten.

Auch in Fällen von Mehrfachbehinderungen würde die Zuständigkeitskonzentration auf einen Leistungsträger eine Erleichterung für die Erbringung von Eingliederungshilfe bedeuten, denn auch Mehrfachbehinderungen führen häufig zu Zuständigkeitskonflikten. Zudem musste der zuständige Leistungsträger bei einer Mehrfachbehinderung (Zusammentreffen z. B. von seeli-

scher, geistiger und körperlicher Behinderung) bisher Eingliederungshilfe für Behinderungsarten erbringen, die gesondert gesehen nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fielen. Dies führte ebenfalls zu Schwierigkeiten bei der Erbringung einer bedarfsgerechten Hilfe- oder Unterstützungsleistung.

Weiterhin hätte die „Große Lösung SGB VIII“ den Vorteil, dass nur noch ein Leistungsträger für kinder- und jugendhilfespezifische Leistungen für junge Menschen sowohl mit als auch ohne Behinderung zuständig wäre. Dadurch würden die strukturellen Barrieren zwischen beiden Leistungsarten beseitigt. Auf diese Weise könnte das Leistungssystem für Kinder und Jugendliche der Forderung der VN-Behindertenrechtskonvention nach Inklusion besser Rechnung tragen.

Die „Große Lösung SGB VIII“ würde zudem ermöglichen, dass für eine Vielzahl von Lebenskontexten eines jungen Menschen Hilfen weitgehend aus einer Hand erbracht werden können. Die Kinder- und Jugendhilfe könnte ganzheitliche Hilfen anbieten, die die individuellen erzieherischen und behinderungsbedingten Bedarfe und ihre Wechselwirkungen zueinander berücksichtigen.

Schließlich würde durch die Zusammenlegung der Leistungssysteme auch der Rechtsweg vereinheitlicht: Für Leistungen für Kinder- und Jugendliche mit und ohne Behinderung würden ausschließlich die Verwaltungsgerichte zuständig sein. Dies würde zum einen Doppelstrukturen in der Gerichtsbarkeit in Bezug auf die Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderung verhindern. Zum anderen kann damit ein Beitrag zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung geleistet werden.

2. „Große Lösung SGB XII“

Bei Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderung unter dem Dach des SGB XII („Große Lösung SGB XII“) würde die Eingliederungshilfe alle Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unabhängig von der Art der Behinderung von der Sozialhilfe erbringen.

Die Schnittstellen zwischen Eingliederungshilfe wegen seelischer Behinderung und Eingliederungshilfe wegen körperlicher und geistiger Behinderung würden aufgelöst. Die schwierige Abgrenzung zwischen den Behinderungsarten, insbesondere zwischen seelischer und geistiger Behinderung (vgl. Nr. 3.3 des Zwischenberichts der UAG V), entfielen ebenso wie die dadurch verursachten Zuständigkeitsprobleme. Damit würde wieder die Rechtslage hergestellt, die vor Einführung des § 35a SGB VIII bestanden hat. Die Kinder und Jugendlichen mit einem erzieherischen Bedarf würden weiterhin ihre Leistungen durch die Kinder- und Jugendhilfe erhalten.

Außerdem würde der Übergang eines Jugendlichen mit seelischer Behinderung von der Kinder- und Jugendhilfe in die Sozialhilfe wegen Überschreitung der Grenze ins Erwachsenenalter entfallen. Der Zuständigkeitswechsel führt zu schwierigen Situationen für die Leistungsempfänger, die sich im Zuge des Übergangs häufig mit einer neuen Art der Leistungsgewährung und ggf. auch mit veränderten Leistungen konfrontiert sehen. Weiterhin führt dieser Übergang zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand: Die Jugendämter müssen für die Abwicklung des Übergangs eine Entscheidung über den richtigen Zeitpunkt treffen und eine rechtzeitige und vollständige Informationsweitergabe an die Sozialhilfeträger gewährleisten. Zudem sind wegen der möglichen Überschneidung der Zuständigkeiten beider Leistungsträger für Leistungen für junge Volljährige mit seelischen Behinderungen Doppelstrukturen vorhanden. Diese Probleme bestünden bei der Konzentration der Eingliederungshilfe für alle Kinder und Jugendlichen in der Sozialhilfe nicht mehr.

Darüber hinaus könnte das erhebliche Erfahrungspotential der Sozialhilfeträger im Bereich der Eingliederungshilfe wieder für Kinder und Jugendliche mit seelischen Behinderungen genutzt werden.

Im Falle einer „Großen Lösung SGB XII“ wäre für alle Leistungen der Eingliederungshilfe das Sozialgericht zuständig. Dies würde zu einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu Leistungen von Eingliederungshilfe insgesamt beitragen.

Ein zusätzlicher Vorteil einer „Großen Lösung SGB XII“ läge darin, dass der Umsetzungsaufwand im Verhältnis zu einer „Großen Lösung VIII“ geringer und der erforderliche Umsetzungszeitraum kürzer wären.

3. Reduktion von Schnittstellen

Die Arbeitsgruppe hat auch die Möglichkeit untersucht, Schnittstellen durch gesetzliche Änderungen zu reduzieren. Gedacht werden könnte in diesem Zusammenhang beispielsweise an eine differenzierte gesetzliche Definition und Abgrenzung seelischer und geistiger Behinderung oder seelischer Behinderung und Hilfen zur Erziehung. Mit Blick auf die in Wissenschaft und Rechtsprechung vertretenen Meinungen und die Dynamik dieser Prozesse hält die Arbeitsgruppe es für wenig aussichtsreich, diesen Weg zu gehen.

Denkbar wäre zudem, eine stärkere gesetzliche Verpflichtung zur Kooperation sowohl zwischen den Leistungsträgern als auch zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern vorzusehen, um den Umgang mit der Schnittstellenproblematik zu verbessern. Angesichts der grundlegenden Abgrenzungsprobleme dürfte die Wirkung allerdings begrenzt sein.

Darüber hinaus hat die Arbeitsgruppe auch untersucht, ob - unter Beibehaltung der bestehenden Rechtslage - die Schnittstellen zwischen Jugendhilfe und Sozialhilfe reduziert werden könnten. Die Zusammenarbeit könnte im Rahmen eines umfassenden trägerübergreifenden Gesamt- bzw. Hilfeplanverfahrens stattfinden, das für beide Träger verbindlich ist. Zuständigkeitsstreitigkeiten in Fällen von Mehrfachbehinderungen könnten z.B. durch gemeinsame Vereinbarungen zwischen den Leistungsträgern vor Ort gelöst werden. Dabei entstünde nur ein geringer Umsetzungsaufwand. Allerdings ist auch hier eine vollständige Bereinigung der Schnittstellen durch Förderung und Verbesserung der Kooperation zwischen den Leistungssystemen nicht möglich, lediglich eine Reduktion.

V. „Große Lösung im SGB VIII“ als Empfehlung der Arbeitsgruppe

1. Die Arbeitsgruppe spricht sich mehrheitlich dafür aus, die Leistungen für junge Menschen mit Behinderungen im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) zusammenzuführen. Für diese Empfehlung sind folgende Überlegungen bestimmend:

- 1.1 Bereits die VN-Kinderrechtskonvention von 1989 (Art. 23 bis 27), insbesondere aber die VN-Behindertenrechtskonvention verlangt, alle öffentlichen Maßnahmen an einer Inklusionsperspektive auszurichten. Daraus erwächst die politische Aufgabe, auch die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen mit behinderungsbedingten Handlungseinschränkungen in allen staatlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen und – wie der 13. Kinder- und Jugendbericht (Teil A Nr. 3.2.7, S. 56) ausführt – „Sonderbezirke“ für bestimmte Gruppen von Menschen nicht zu schaffen.

Bei den Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung hat die aktuelle Rechtslage zu einer aufgespaltenen Verantwortung von Kinder- und Jugendhilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits geführt. Sie hat versäulte, teilweise in sich abgeschlossene Systeme hervorgerufen, die einen eigenen Denkstil und Sprachcode entwickelt haben und die unterschiedlichen Handlungslogiken folgen:

In der Kinder- und Jugendhilfe steht im Hinblick auf die vorrangige Erziehungsverantwortung der Eltern in erster Linie eine die elterliche Erziehung unterstützende und ergänzende Funktion im Vordergrund. Gegenstand der Leistung ist damit nicht die Deckung eines personenbezogenen Bedarfs, sondern die Entwicklung und Förderung der jungen Menschen sowie die Verbesserung der Eltern-Kind-Beziehung. Im SGB XII ist hingegen die Teilhabe des Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zielbestimmend. Die Leistungen richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach dem individuellen Bedarf des Menschen mit Behinderungen. Die familiären Umstände werden angemessen berücksichtigt; sie sind als solches nicht leistungsauslösend. Diese Aufspaltung der öffentlichen Verantwortung wird durch die unterschiedliche Finanzverantwortung für beide

Leistungsbereiche noch verstärkt, aber durch die große Lösung SGB VIII vermieden.

- 1.2** Daraus folgt die Notwendigkeit, künftig Hilfen aus einer Hand zu ermöglichen und den jungen Menschen mit Behinderung mit seinem gesamten Lebenskontext in den Blick zu nehmen. Im Vordergrund öffentlicher Unterstützungsleistungen steht dann die Lebenslage Kind. Auch Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sind in erster Linie Kinder und Jugendliche mit Ansprüchen und Erwartungen an das Leben, wie sie jedes Kind entwickelt, unabhängig davon, ob eine Unterstützungsleistung behinderungsbedingte oder familiäre sowie entwicklungsbedingte Bedarfe decken soll. Die darin liegende Koordinierungsaufgabe kann nicht Aufgabe der Eltern, sondern muss strukturell in einer Neuregelung verankert sein.
 - 1.3** Die Verpflichtung, alle Handlungen und Maßnahmen an einer Inklusionsperspektive auszurichten, darf sich nicht nur auf die Umsetzung von Leistungen beziehen, sondern muss bereits auf der materiell-rechtlichen Ebene der Leistungen ansetzen. Dies führt zu der Empfehlung der Arbeitsgruppe, die bisher getrennt geregelten Leistungen für Gruppen von Kindern und Jugendlichen in einem einheitlichen Leistungssystem zusammenzuführen. Damit wird bereits auf dieser Ebene eine getrennte Betrachtung der Bedarfe von jungen Menschen mit und ohne Behinderungen ausgeschlossen, und die Verwirklichungs- bzw. Teilhabechancen werden genutzt, die in der Kinder- und Jugendhilfe einerseits und in der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII andererseits angelegt sind. Die „Große Lösung SGB VIII“ ist deshalb ein wesentlicher Beitrag zur Überwindung von Hindernissen für eine konsequente Inklusionspolitik, zur Beseitigung der Zersplitterung systemimmanenter sozialrechtlicher Zuständigkeiten und bedeutet insofern einen Paradigmenwechsel in der Sozialgesetzgebung.
- 2.** Die Arbeitsgruppe ist vor diesem Hintergrund mehrheitlich zu dem Ergebnis gekommen, dass die „Große Lösung SGB VIII“ unter Abwägung der dargestellten Alternativen sozialpolitischen Erfordernissen am besten gerecht wird:

- 2.1.** Eine „Große Lösung SGB XII“ wird die derzeitige normative Aufspaltung des Rechts in Leistungen für Kinder ohne Behinderung einerseits und in Leistungen für Kinder mit Behinderung andererseits verstärken. Eine Zuständigkeitskonzentration für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in der Sozialhilfe folgt nicht dem Grundgedanken der Inklusion, da Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen (weiterhin) unterschiedlichen Leistungssystemen zugeordnet wären. Diese Lösung ist zudem nicht geeignet, diejenigen Schnittstellen zu reduzieren, die bei der Einsetzung der Arbeitsgruppe im Mittelpunkt standen. Die Schnittstelle der Eingliederungshilfe mit den Leistungen der Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII bleibt nicht nur bestehen, sondern wird durch den Wechsel der Eingliederungshilfen für die Fälle der seelischen Behinderung in das SGB XII wieder verstärkt. Verwaltungs- und Rechtsstreitigkeiten sind vorprogrammiert. Diese Abgrenzungsprobleme waren im Übrigen der Grund, die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche von der Sozialhilfe in die Kinder- und Jugendhilfe zu übertragen.
- 2.2.** Die sich aus der Schwierigkeit der Abgrenzung der Behinderungsarten sowie zwischen Hilfen zur Erziehung und seelischer Behinderung entstehenden Schnittstellen lassen sich weder durch gesetzliche Definition noch durch eine gesetzliche Verpflichtung zur Kooperation von Jugendhilfe und Sozialhilfe vollständig vermeiden. Die untergesetzliche Bereinigung bzw. Reduzierung (regionale Kooperationsabsprachen) ist noch weniger erfolgversprechend.
- 2.3.** Demgegenüber führt eine „Große Lösung SGB VIII“ sowohl zur Schaffung eines inklusiven Leistungssystems für junge Menschen mit Behinderungen als auch zur weitgehenden Beseitigung von Schnittstellen zwischen Jugend- und Sozialhilfe. Sie ist allerdings mit Verwaltungsaufwand und mit finanzpolitischen Fragen verbunden, die in den Ländern unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten zu klären sind. Die Schnittstelle aufgrund des altersbedingten Zuständigkeitswechsels von der Kinder- und Jugendhilfe in die Sozialhilfe bleibt bestehen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Leistungsträgern im Rahmen der Gesamt- bzw. Hilfeplanung und klare Überleitungsregelungen vermeiden jedoch, dass bei Leistungen für junge Voll-

jährige im Alter zwischen dem 18. und dem 21. Lebensjahr Doppelstrukturen entstehen.

VI. „Große Lösung SGB VIII“: Änderungen im SGB VIII bei Zusammenführung der Leistungen für junge Menschen mit Behinderungen in der Kinder- und Jugendhilfe

Für die Umsetzung der „Großen Lösung SGB VIII“ hat die Arbeitsgruppe nachstehende erste Überlegungen entwickelt, die in der weiteren Arbeit noch konkretisiert werden müssen.

1. Neugestaltung von Leistungen im SGB VIII

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe kommen als Folge einer Entscheidung für die „Große Lösung SGB VIII“ grundsätzlich zwei Möglichkeiten für eine Neugestaltung der Leistungen im SGB VIII in Betracht.

Die Eingliederungshilfe kann im SGB VIII (§ 35a SGB VIII) auch auf Kinder und Jugendliche mit geistiger oder körperlicher Behinderung ausgeweitet und konzeptionell weiterentwickelt werden. Dabei wird die Eingliederungshilfe für alle Kinder und Jugendlichen mit Behinderung gemeinsam mit den Hilfen zur Erziehung unter einem Dach „Hilfen zur Entwicklung“ strukturell zusammengefasst. Damit wären allerdings nicht alle Schnittstellenproblematiken beseitigt, da innerhalb der Jugendhilfe weiterhin zwischen erzieherischem und behinderungsspezifischem Hilfebedarf unterschieden werden muss. Außerdem bleibt die Frage der wesentlichen Behinderung ungelöst. Die im Folgenden ausgeführte zweite Möglichkeit bietet eine weitergehende Lösung, allerdings besteht hier noch eine Reihe von Fragen.

Diese Möglichkeit würde eine neue Leistung einführen, die mit „Hilfen zur Entwicklung“ bezeichnet werden könnte.

Diese Hilfen würden alle Leistungen umfassen, die bisher in Hilfen zur Erziehung und in Leistungen der Eingliederungshilfe aufgeteilt waren. Alle Kinder und Jugendlichen hätten Anspruch auf eine Leistung, die ihrem individuellen Bedarf entspricht. Der neue Leistungstatbestand enthielte eine nicht abschließende Aufzählung möglicher, hauptsächlich in Betracht kommender Leistungen („offener Leistungskatalog“) für Kinder und Jugendliche, die geeignet wären, die

Aufgabe der neuen Leistung, die Entwicklung des Kindes und der Jugendlichen umfassend zu fördern. Im Rahmen des Gesamt- bzw. Hilfeplanverfahrens würden für den Leistungsberechtigten entsprechend seinem individuellen komplexen Bedarf die geeigneten Leistungen festgestellt.

- Eine solche Neuausrichtung des SGB VIII hätte den Vorteil, dass innerhalb des SGB VIII zwischen den Leistungen Hilfe zur Erziehung und Eingliederungshilfe keine Schnittstelle mehr besteht. Somit wäre als Grundlage für die Leistungsgewährung keine Differenzierung mehr zwischen den Bedarfen erforderlich. Für die Hilfeleistung stünde allein das Kind oder der Jugendliche mit seinem konkreten Bedarf oder seinen komplexen Bedarfen im Mittelpunkt.
- Diese Umgestaltung des SGB VIII steht unter dem Vorbehalt, dass keine zusätzlichen Kosten entstehen und das bisherige Leistungs- und Qualitätsniveau erhalten bleibt. Darüber hinaus sind noch weitere Punkte zu prüfen:
 - o Aktuell gibt es im Rahmen des SGB VIII unterschiedliche Anspruchsberechtigte: Bei Hilfen zur Erziehung sind dies die Personensorgeberechtigten, bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII das Kind oder der Jugendliche. Bei einem einheitlichen Leistungstatbestand sollte nur noch ein Anspruchsberechtigter bestehen.
 - o Die konkreten Voraussetzungen des neuen Leistungstatbestandes müssten erarbeitet werden. Damit der neue Leistungstatbestand im SGB VIII nicht zu einer Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises und des Leistungsumfangs führt (vgl. Kapitel III Nr. 5), müsste die Zugangsvoraussetzung zur Leistung „Wesentlichkeit der Teilhabebeeinträchtigung“ zumindest inhaltlich übernommen werden. Eine Übertragung der „Wesentlichkeit“ als Voraussetzung für alle Leistungen aus dem SGB VIII würde jedoch dem Ansatz des jetzigen Systems der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche widersprechen.
 - o Die Leistungen könnten entweder in einem offenen Leistungskatalog beispielhaft benannt oder in einem geschlossenen Leistungskatalog aufgezählt werden.
 - o Die Auswirkungen der Rolle der Kinder- und Jugendhilfe als Reha-Träger auf den einheitlichen Leistungstatbestand müssten definiert werden.

2. Einheitliche Kostenheranziehung

Mit der Zusammenführung der Leistungen für junge Menschen mit Behinderungen im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) und der damit begründeten einheitlichen Zuständigkeit für diesen Personenkreis nach dem SGB VIII ist notwendigerweise auch eine einheitliche Kostenbeteiligung an den gewährten Leistungen zu verbinden. Nach dem SGB XII sind für den Umfang der Kostenheranziehung das Einkommen und das Vermögen des behinderten Menschen selbst oder das seiner Angehörigen maßgeblich. Insbesondere bei ausgewählten Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche werden jedoch nur Kostenbeiträge für die Kosten des Lebensunterhalts im Rahmen des Zumutbaren erhoben. Dabei ist die Kostenbeteiligung nur bis zur häuslichen Ersparnis möglich. Nach dem SGB VIII gilt eine einkommensabhängige Kostenheranziehung, die nicht begrenzt ist.

Um zu konkreten Regelungsvorschlägen zu kommen, hält die Arbeitsgruppe weitere Erkenntnisse, insbesondere zum tatsächlichen Umfang der Kostenbeteiligung nach dem SGB XII bei Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, für erforderlich.

3. Regelung der Übergänge bei Volljährigkeit

Auch im bisherigen System der Kinder- und Jugendhilfe endeten die Leistungen grundsätzlich mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwar kommen als Hilfen zur Persönlichkeitsentwicklung sowie zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung auch Leistungen für junge Volljährige (bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres) sowie in Einzelfällen auch bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres in Betracht; nach der Statistik nimmt der Anteil der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für über 18jährige jedoch deutlich ab, und Leistungen für diese Altersgruppe beziehen sich nicht mehr auf das Eltern-Kind-System, sondern richten sich unmittelbar an den jungen Menschen.

Vor diesem Hintergrund hält die Arbeitsgruppe es für sinnvoll, die Verantwortlichkeit für spezifische Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen grundsätzlich mit Vollendung des 18. Lebensjahres auf die Träger der Sozialhilfe übergehen zu lassen. Komplexe „Hilfen zur Entwicklung“, bei denen erzieherische oder behinderungsbedingte Unterstützungsbedarfe nicht

getrennt werden können oder in einer Wechselwirkung zueinander stehen, werden längstens bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres aus der Kinder- und Jugendhilfe erbracht.

4. Zuständigkeitsklärung zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern

Die „Große Lösung SGB VIII“ erfordert eine tiefgreifende Umstrukturierung in den Leistungssystemen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Sozialhilfe. Für die sozialhilferechtliche Eingliederungshilfe sind zum Teil die örtlichen (Kreise und kreisfreie Städte) und zum Teil die überörtlichen Sozialhilfeträger (höhere Kommunalverbände, Länder) verantwortlich. Die Jugendhilfe ist auf der örtlichen Ebene bei den Landkreisen, kreisfreien Städten und in einzelnen Ländern auch kreisangehörigen Gemeinden angesiedelt. Bei der Zuständigkeitskonzentration in der Kinder- und Jugendhilfe bedarf es somit sowohl einer vertikalen Verlagerung (von der überörtlichen Ebene in der Sozialhilfe auf die örtliche Ebene der Jugendhilfe) als auch einer horizontalen Verlagerung (auf der örtlichen Ebene vom Sozialamt zum Jugendamt). Diese Verlagerung bedeutet eine Verschiebung von öffentlichen Mitteln und eine Umsetzung von Personal. Zudem muss das Personal der Kinder- und Jugendhilfe in den neuen Aufgaben qualifiziert und fortgebildet werden.

5. Übergangsregelungen

Die mit der vorgeschlagenen Lösung verbundenen erheblichen Umsetzungsaufgaben machen es erforderlich, in der bundesgesetzlichen Regelung einen ausreichend langen Übergangs- bzw. Vorlaufzeitraum festzulegen.

VII. Darstellung der verbleibenden Schnittstellen

Bei einer gesetzlichen Neuordnung und Zusammenführung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen wird zwar die bisherige Abgrenzungsproblematik zwischen Jugend- und Sozialhilfe weitgehend beseitigt, es verbleiben aber weitere Schnittstellen zu Leistungen anderer Sozialleistungsträger und der Schule, die im Einzelfall – auch im Hinblick auf den Nachranggrundsatz - zu beachten sind. Im Rahmen der Gesamt- bzw. Hilfeplanung sollten alle Bedarfe und mögliche Ansprüche des Kindes gegenüber den genannten Sozialleistungsträgern in den Blick genommen werden. Alle vorrangigen Leistungssysteme sind primär in Anspruch zu nehmen. Es bleiben insbesondere folgende Schnittstellenprobleme:

Leistungen der Krankenversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung ist unter anderem für die häusliche Krankenpflege und für Leistungen der medizinischen Behandlung und Rehabilitation zuständig. Der Leistungsumfang ist im Sozialgesetzbuch V festgelegt. Bei der privaten Krankenversicherung ergibt sich das Leistungsspektrum aus dem jeweiligen Versicherungsvertrag. Als Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung kommen insbesondere Arznei- und Verbandmittel, Heil- und Hilfsmittel, Fahrtkosten und Leistungen der Früherkennung/Frühförderung in Betracht.

Leistungen der Pflegeversicherung

Leistungen bei Pflegebedürftigkeit werden vorrangig von der Pflegeversicherung gewährt. Pflegebedürftig sind Personen, die wegen einer Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer, voraussichtlich für mindestens 6 Monate, in erheblichem oder höherem Maße der Hilfe bedürfen. Der Leistungsumfang der gesetzlichen Pflegeversicherung ist im Sozialgesetzbuch XI geregelt. Die Leistungen der privaten Pflegeversicherung richten sich nach dem Pflegeversicherungsvertrag. Dieser muss Leistungen vorsehen, die denen der gesetzlichen Pflegeversicherung gleichwertig sind.

Für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen können als Leistungen der Pflegeversicherung insbesondere die Pflegesachleistung, das Pflegegeld, die Verhinderungspflege, die Kurzzeit-

pflege, Pflegehilfsmittel sowie die Pflege in vollstationären Einrichtungen der Hilfe für Menschen mit Behinderung in Betracht kommen.

Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff, wie er von dem von der Bundesregierung hierzu berufenen Beirat entwickelt wurde, beinhaltet bestimmte Teilhabeaspekte, so dass die Schnittstellen sich verschieben werden.

Leistungen der Schule

Für den Bereich der schulischen Bildung haben die Länder die Kultushoheit. Für die organisatorische, personelle und sachliche Ausstattung der Schulen sind die Länder und die jeweils landesrechtlich zuständigen Schulträger verantwortlich. Die Leistungen der Schule haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Die landesschulrechtlichen Regelungen müssen entsprechend dem Inklusionsgedanken den Bedarf von behinderten Kindern und Jugendlichen in der Schule umfassend abdecken.

Leistungen der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit ist für Leistungen der Arbeitsförderung zuständig. Zum Leistungsumfang gehören u.a. Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. So können ausnahmsweise für den in Rede stehenden Personenkreis der Kinder und Jugendliche Leistungen in Werkstätten für behinderte Menschen (Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich) in Betracht kommen. Darüber hinaus leistet die Bundesagentur für Arbeit Berufsberatung, insbesondere beim Übergang von der Schule in den Beruf.

Leistungen der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II

Neben den Leistungen der Eingliederungshilfe können Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II erforderlich sein.

Leistungen des Sozialhilfeträgers nach dem SGB XII

Für Leistungen im Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen hält die Arbeitsgruppe eine einheitliche und ausschließliche Zuständigkeit der Sozialhilfe ohne Rücksicht auf eine Altersgrenze für geboten, zumal junge Menschen mit Behinderungen überwiegend bereits 21 Jahre und älter sind, wenn sie in den Arbeitsbereich aufgenommen werden. Bei der Gestal-

tung des Übergangs von der Schule in das Erwerbsleben wirken die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Sozialhilfe eng zusammen (gemeinsame Gesamt-bzw. Hilfeplanung, gemeinsame Steuerung).

Unabhängig von den Leistungen der Eingliederungshilfe können zusätzliche Bedarfe nach dem SGB XII bestehen, wie beispielsweise Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfen zur Gesundheit oder Hilfe zur Pflege, für die die Träger der Sozialhilfe zuständig sind.

VIII. Perspektiven bzw. weitere Aufgaben für 2012

Die Arbeitsgruppe prüft die in Kapitel VI genannten offenen Punkte. Dabei soll auch die vorliegende Datenlage weiter ausgewertet werden.

In 2012 sollen mit ausgewählten Verbänden, Betroffenengruppen und kommunalen Praktikerinnen und Praktikern Fachgespräche zu den unter Kapitel VI genannten Möglichkeiten durchgeführt werden.

Bis Ende 2012 wird auf der Grundlage der Prüfergebnisse ein Abschlussbericht zur JFMK 2013 und ASMK 2013 mit konkreten rechtlichen Eckpunkten erarbeitet, damit die Länder, Kommunalen Spitzenverbände, Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger und BAG der Landesjugendämter zuvor den Bericht in ihren Gremien diskutieren können. Die Arbeitsgruppe ist sich darüber im Klaren, dass ein breiter Konsens für eine erfolgreiche Umsetzung wichtig ist.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.7

Elternassistenz

Antragssteller: Sachsen

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den anliegenden Abschlussbericht der Unter-Arbeitsgruppe 5 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“ zum Bereich der „Elternassistenz“ zur Kenntnis.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.8

**Schutz erwachsener Hilfebedürftiger vor der
Leistungserbringung durch nicht geeignetes
Personal in sozialen Einrichtungen/Diensten**

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

1. Auf die Erfahrung von Missbrauch und Unrecht, das Kindern und Jugendlichen in Heimen oder Schulen angetan wurde, hat die Bundesregierung im Entwurf des neuen Bundeskinderschutzgesetzes u. a. mit Regelungen zur verstärkten Überprüfung Beschäftigter oder ehrenamtlich Tätiger in der Kinder- und Jugendhilfe durch die Pflicht zur Vorlage eines erweiterten Führungszeugnisses reagiert. Für erwachsene hilfebedürftige Menschen (insbesondere kranke, pflegebedürftige und behinderte Menschen), die auch nach Eintritt der Volljährigkeit eines verstärkten Schutzes vor Misshandlungen (§ 225 Strafgesetzbuch), (sexuellen) Übergriffen (Dreizehnter Abschnitt des Strafgesetzbuchs) oder Straftaten gegen die persönliche Freiheit (Achtzehnter Abschnitt des Strafgesetzbuchs) bedürfen, stehen analoge Schutzvorschriften aus, obwohl z. B. die UN-Behindertenrechtskonvention die Vertragsstaaten auffordert, angemessene Vorkehrungen zu ergreifen um ihren Regelungsgehalt, hier insbesondere Artikel 16 – Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch –, umzusetzen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen daher ihre Beschlüsse der 86. und 87. ASMK, dass auch für erwachsene Personen mit besonderem Schutzbedarf, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch erhalten und/oder in Einrichtungen betreut werden, auf bundesrechtlicher Ebene eine Schutznorm hinsichtlich der Geeignetheit des betreuenden/versorgenden

Personals zu schaffen ist. Eine durchgreifende Regelung ist auf landesgesetzlicher Ebene (Heimgesetze, Gefahrenabwehrrecht) leistungsträgerübergreifend und den Bereich ambulanter Leistungen und Dienste umfassend nicht zu erzielen - weder die Leistungserbringer bindende und in ihrer Arbeitgeberrolle stärkende Beschäftigungsverbote gegenüber persönlich nicht geeignetem Personal, noch ein Auskunftsanspruch auf ein erweitertes Führungszeugnis als präventive Maßnahme.

3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten daher die Bundesregierung erneut, gemeinsam mit den Ländern für diese besonders schutzbedürftigen, erwachsenen Menschen in einer kleinen A/B-Arbeitsgruppe (HB, NI) unter Beteiligung des Bundes die Möglichkeiten effektiver gesetzlicher Schutzvorschriften (z. B. im Ersten Buch Sozialgesetzbuch) zu prüfen und schlagen hierfür eine dem Modell der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe nachempfundene Erarbeitungsform vor.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.9

Werkstätten-Mitwirkungsverordnung

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder schlagen vor, im Rahmen des von der Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen² angekündigten Dialogs zur Werkstätten-Mitwirkungsverordnung (WMVO) auch die Fragen der heutigen Beschränkung der Werkstatträte auf sieben Mitglieder (§ 3 WMVO) und das Thema der Wahl der Vertrauensperson für den Werkstattrat (§ 39 Abs. 3 WMVO) aufzunehmen.

² (Kabinettsbeschluss: 15.06.2011) (S. 38f)

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.10

Neugestaltung des Schwerbehindertenausweises

Antragsteller: alle Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, für die zustimmungspflichtige Änderung der Schwerbehindertenausweisverordnung (SchwbAwV) ein Inkrafttreten zum 01.01.2013 vorzusehen, wegen der Kostenfragen sind die Gespräche mit den Ländern fortzusetzen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.11

Weiterfinanzierung der Freiwilligendienste aller Generationen nach Auslaufen der Bundesförderung

Antragsteller: alle Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass es in der dreijährigen Förderlaufzeit des Bundesprogramms „Freiwilligendienste aller Generationen (FDaG)“ gelungen ist, dieses spezielle Freiwilligendienstformat bundesgesetzlich zu verankern, mit Unterstützung der Länder zunehmend in die Fläche zu tragen und auch neue Einsatzfelder zu entwickeln. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass der Förderzeitraum nicht ausreichend war, um alle diejenigen in der Beratung und Begleitung zu erreichen, die den Freiwilligendienst aller Generationen vor Ort zur Bewältigung ihrer gesellschaftlichen Herausforderungen hervorragend nutzen können: die kommunalen Gebietskörperschaften.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung deshalb auf, einzelne Bausteine des Programms auch in den kommenden Jahren zu fördern, damit das Engagement der Länder, der Träger und Einsatzstellen und vor allem der Freiwilligen in den vergangenen zweieinhalb Jahren erfolgreich weitergeführt werden kann.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.12

**Pauschale Kostenerstattung an Kriegsopfer- und
Behindertenverbände**

Antragsteller: Rheinland-Pfalz

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder verständigen sich auf eine Anhebung der pauschalierten Erstattung der Kosten nach § 63 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) und § 193 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) an Kriegsopfer- und Behindertenverbände um 20 v. H. (der jeweiligen Ländersätze) ab dem 1. Januar 2012, sofern dies nicht bereits landesrechtlich in diesem Umfang umgesetzt wurde. Die sich ergebenden Beträge sind auf volle Euro-Beträge aufzurunden.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.13

Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur

Antragsteller: alle Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den Abschlussbericht der länderoffenen ASMK-Arbeitsgruppe „Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur“ zur Kenntnis.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder ersuchen die Bundesregierung, die Länder über die ASMK bereits in der Erarbeitungsphase der Demografie-Strategie des Bundes zu den relevanten Themen der sozialen Infrastruktur einzubeziehen und Förderprogramme und Modellvorhaben mit den Ländern frühzeitig abzustimmen.
3. Mit den Ländern koordinierte Forschungsvorhaben des Bundes zu Strukturen und Formen der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern, die für die Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur besonders geeignet sind, sowie die Entwicklung eines Transfermanagements für erfolgreiche Praxisbeispiele unter Einbeziehung von Projektträgern können einen guten Beitrag dazu leisten, Lösungsansätze zur demografiebezogenen Ausgestaltung und Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur zu kommunizieren und umzusetzen. Die Länder bitten die Bundesregierung, diese Vorschläge aufzugreifen.

Zusätzliche zivilgesellschaftliche Ressourcen für die Finanzierung von Demografie-Projekten in den Ländern können durch ein verstärktes Engagement privater Unternehmen erschlossen werden.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Ministerkonferenz für Raumordnung, bei der Diskussion von Leitbildern für die Raumplanung auch sozialplanerische Aspekte und sich unter den Bedingungen der demografischen Entwicklung verändernde Anforderungen an die soziale Infrastruktur zu berücksichtigen.
5. Der Bericht „Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur“ wird als Beitrag zum Transfer der darin aufgeführten Beispiele guter Praxis zur Anpassung und Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur zur Veröffentlichung freigegeben.

Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur

Bericht der von der 87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz
eingesetzten länderoffenen Arbeitsgruppe

Sächsisches Staatsministerium
für Soziales und Verbraucherschutz

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter
des Landes Nordrhein-Westfalen

28. Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur	4
2.1	Demografischer Wandel	4
2.2	Soziale Infrastruktur	7
2.3	Auswirkungen des demografischen Wandels auf die soziale Infrastruktur	8
2.4	Geschlechter- und kultursensible Aspekte des demografischen Wandels.....	9
3.	Handlungsstrategien und Praxisbeispiele der Länder	10
3.1	Handlungsstrategien und Praxisbeispiele in den Handlungsfeldern Kinder und Jugendliche, Familien und Senioren sowie Pflegeinfrastruktur	10
3.1.1	Traditionelle und alternative Familienstrukturen, Alleinerziehende	10
3.1.2	Kinder und Jugendliche	19
3.1.3	Ältere Menschen, Seniorinnen und Senioren	24
3.1.4	Pflegeinfrastruktur	30
3.2	Übergreifende Aspekte für die Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur	33
3.2.1	Transparenz und Qualität von Angeboten	33
3.2.2	Zugang und Chancengerechtigkeit	35
3.2.3	Generationenübergreifendes Miteinander verstetigen.....	36
3.2.4	Ressourcen für die Gewährleistung sozialer Infrastruktur organisieren - Bürgerschaftliches Engagement, Public Private Partnership und interregionale Kooperation.....	38
4.	Handlungsbedarfe für Bund und Länder zur Unterstützung der Länder bei der landesspezifischen Weiterentwicklung regionaler und sektoraler Strategien zur Anpassung der sozialen Infrastruktur	40
4.1	Neue Synergien durch die Zusammenarbeit der Länder erschließen	40
4.2	Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes / Handlungsbedarfe	41
4.2.1	Bericht und Strategie der Bundesregierung zur Demografie; Handlungskonzept „Neue Bundesländer“	41
4.2.2	Intensivierung des Austausches zwischen Bund und Ländern und Beteiligung der Länder an der Strategieentwicklung des Bundes	41
4.2.3	Forschungsvorhaben zu Teilhabechancen unter den Bedingungen des demografischen Wandels und Strategieentwicklung zu einem Transfermanagement für gute Beispiele und innovative Lösungsstrategien.....	42
4.2.4	Sensibilisierung der Unternehmen für die Herausforderungen des demografischen Wandels	43
5.	Raumordnung und soziale Infrastruktur: Leitbilder und Handlungsstrategien der MKRO für die Raumentwicklung zwischen Bund und Ländern	44
6.	Zusammenfassung und Empfehlungen der ASMK-AG	44
7.	Anhang:.....	48
7.1	Beschluss der 87. ASMK (Arbeits- und Sozialministerkonferenz) vom 24./25.11.2010	48
7.2	Übersicht der Praxisbeispiele mit Internetlinks	48
7.3	Ansprechpartner der ASMK-AG „Demografischer Wandel und Soziale Infrastruktur“	51

1. Einleitung

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben auf der 87. ASMK unter TOP 5.9 eine länderoffene Arbeitsgruppe zum Themenkomplex: „Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur“ (ASMK-AG DWSI) unter Federführung der Länder Sachsen und Nordrhein-Westfalen eingerichtet. An der ASMK-AG DWSI arbeiten die Länder Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt mit. Vertretungen des BMAS und des BMI wurden beteiligt.

Demografischer Wandel bezeichnet grundlegende Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung in einer Gesellschaft. Diese ist gekennzeichnet durch eine mehrdimensionale Entwicklung, die in territorial abgegrenzten Gebieten die Zu- oder Abnahme der Bevölkerungszahl, die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung, die Veränderung der Familienstrukturen, die Veränderung der ethnischen Zusammensetzung sowie eine Veränderung der Bevölkerung in ihrer räumlichen Verteilung beschreibt.

Demografische Entwicklungen verlaufen regional ungleich. Demzufolge stellen sich an die soziale Infrastruktur, verstanden als Güter und Dienstleistungen, die die Daseinsvorsorge gewährleisten, unterschiedliche Anpassungserfordernisse. Soziale Infrastruktur umfasst mit Bildung, Soziales und Gesundheit ein weites Spektrum von Handlungsfeldern. Die länderoffene Arbeitsgruppe hat sich darauf verständigt, das Handlungsfeld Soziales in den Blick zu nehmen und in ihrem Bericht insbesondere auf Unterstützungsmöglichkeiten und soziale Dienstleistungen für Familien, Kinder und Jugendliche sowie ältere Menschen unter Berücksichtigung der Auswirkungen des demografischen Wandels einzugehen. Dabei konzentriert sich der Bericht besonders auf die exemplarische Darstellung von Programmen, Projekten und Maßnahmen, die über die traditionellen Grenzen sektoraler oder stationärer Angebote hinausgehen (z. B. integrierte Angebote) und denen in der Regel keine gesetzlich normierten Standardvorgaben zugrunde liegen. Diese Angebotsformen bieten einen besonders großen gestalterischen Handlungsspielraum und enthalten ein hohes Maß an Innovationspotential.

Entsprechend der Aufgabenzuweisung liegt ein Schwerpunkt der ASMK-AG DWSI auf dem Erfahrungsaustausch über regionale Handlungsstrategien zum Thema "Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur" und der Darstellung und Auswertung der unterschiedlichen Vorgehensweisen der Länder in der praktischen Umsetzung. Die Handlungsstrategien der Länder und die Beispiele guter Praxis wurden im Rahmen einer Länderumfrage in den an der ASMK-AG DWSI mitarbeitenden Ländern in den Handlungsfeldern Kinder und Jugendliche, traditionelle und alternative Familienstrukturen, Alleinerziehende sowie Seniorinnen und Senioren und Pflege erhoben. Entsprechend dem Auftrag der ASMK wurden Beispiele ausgewählt, die auf andere Länder übertragbar sein können. Die Auswertung der Rückmeldungen ist in Kapitel 3 zusammengefasst. Darüber hinaus wurden übergreifende Aspekte aus den Handlungsfeldern herausgearbeitet.

Auf Basis der Handlungsstrategien und guter Beispiele wurden in Kapitel 4 konkrete Handlungsbedarfe für Bund und Länder zur Unterstützung der Länder bei der landesspezifischen Weiterentwicklung regionaler und sektoraler Strategien zur Anpassung der sozialen Infrastruktur abgeleitet.

In Kapitel 5 erfolgt eine sozialpolitische Bewertung der von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) beschlossenen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung zwischen Bund und Ländern. Der Bericht schließt in Kapitel 6 mit einer Zusammenfassung und Empfehlungen der ASMK-AG DWSI.

2. Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur

2.1 Demografischer Wandel

Mit dem Begriff „Demografischer Wandel“ wird die grundlegende Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung in einer Gesellschaft bezeichnet. Er umschreibt eine mehrdimensionale Entwicklung, die für ein jeweils territorial abgegrenztes Gebiet die Zu- oder Abnahme der Bevölkerungszahl, die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung, die Veränderung der Familienstrukturen sowie eine Veränderung der Bevölkerung in ihrer räumlichen Verteilung betrachtet.¹ Hinzukommt in vielen Regionen eine Zunahme der ethnischen Vielfalt. Zentrale Determinanten des Wandels sind der Rückgang der Bevölkerung insgesamt und die zunehmende Alterung der Gesellschaft sowie die wachsende

¹ Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“ - Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen, Oktober 2006, S. 1.

ethnische Pluralität. Diese Entwicklungen manifestieren sich regional in unterschiedlicher Intensität und divergierender Form.

Die Geburtenrate, die Sterberate bzw. die Lebenserwartung und die Migration sind die bestimmenden Variablen der demografischen Entwicklung. Die Sterberate und die Lebenserwartung sind biologisch determiniert und werden zudem durch den Entwicklungsstand der Medizin geprägt. Dagegen beruht die Geburtenrate neben biologischen Voraussetzungen vor allem auf persönlichen Entscheidungen und den sozialen sowie ökonomischen Rahmenbedingungen. Die Geburtenrate ist die wohl wichtigste Determinante für die langfristige Bevölkerungsentwicklung, während die Migration Ansatzpunkt und Stellschraube für eine kurzfristige Bevölkerungspolitik ist.

Mit der demografischen Veränderung geht aktuell ein Rückgang der staatlichen Einnahmen einher. Das Umsatz- und Verbrauchsteueraufkommen wird sich bei heutigem Rechtsstand weitgehend proportional zum Rückgang der Bevölkerung entwickeln, während das Einkommensteueraufkommen aufgrund der Alterung der Gesellschaft überproportional zurückgehen wird. Insgesamt wird daher das Steueraufkommen prozentual etwas stärker zurückgehen als die Bevölkerungszahl.² Aus der Alterung der Gesellschaft resultiert zudem eine Verschiebung bei der Nachfrage nach öffentlichen (Dienst-) Leistungen. Nicht in allen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen und Güter ist jedoch ein Rückgang der Ausgaben proportional zur Bevölkerungsentwicklung zu erwarten.

Demografischer Wandel findet jeweils in ökonomisch und soziostrukturell unterschiedlich geprägten regionalen Strukturen statt. Da jede Gemeinde, jede Stadt und jede Region ihre eigene demografische Entwicklung besitzt, können die sozialen und demografischen Perspektiven - Chancen ebenso wie Risiken - ganz unterschiedlich aussehen. In verschiedenen Regionen³ können demzufolge jeweils in Abhängigkeit von der Ausgangslage sehr unterschiedliche Trends festgestellt werden: So findet der demografische Wandel beispielsweise an dem einen Ort seine besondere Ausprägung durch einen steigenden Anteil von Einwohnern mit Migrationshintergrund und anderenorts geht die Zahl der Kinder und Jugendlichen erheblich zurück.

Die demografische Entwicklung geht einher mit langfristigen gesellschaftlichen Veränderungsprozessen. Grundsätzlich sind eine Auflösung traditioneller Familienstrukturen und ein Trend zur Vereinzelung feststellbar. Die durchschnittliche Personenzahl pro Haushalt sinkt, es wird immer mehr Haushalte mit nur einer Person geben. Diese Veränderungen führen auch zu einer geänderten Nachfrage u. a. nach öffentlichen Infrastruktureinrichtungen - vom Kindergarten bis zur Altenpflegeeinrichtung - und nach Wohnungen, in den unterschiedlichsten Formen. In den Städten lassen Wünsche nach urbaner Identität und die Notwendigkeit wohnungsnaher Versorgungssysteme die Bedeutung der Wohnquartiere und Nachbarschaften steigen.

Daten und Fakten: Bei der Fortsetzung der aktuellen demografischen Entwicklung wird die Einwohnerzahl in der Bundesrepublik Deutschland von circa 82 Millionen Menschen im Jahr 2008 auf 77 Millionen Menschen im Jahr 2030 sinken.⁴ Dies entspricht einem Rückgang von 5,7 Prozent der Bevölkerung. Der Bevölkerungsrückgang ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich: Die Stadtstaaten (Hamburg 4,6 %) sowie die alten Flächenländer (z.B. Bayern 0,4 % oder Nordrhein-Westfalen 6,1 % Bevölkerungsrückgang) haben verglichen mit den neuen Flächenländern einen geringeren Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. Der größte Rückgang wird für Sachsen-Anhalt (21,2 %) prognostiziert.⁵

Die Entwicklung verläuft auch innerhalb der Länder unterschiedlich. Neben Regionen, die überproportional vom Bevölkerungsrückgang betroffen sind, können andere Regionen sogar Bevölkerungszuwächse verzeichnen. Dies sind vielfach die großen Städte, wobei auch hier keine einheitlichen Trends erkennbar sind: Von 49 westdeutschen Großstädten hatten 85 % bereits in den letzten Jahren einen Einwohnerverlust von durchschnittlich 3,2 % erfahren, während die ostdeutschen Städte durchschnittlich 10 % ihrer Einwohner verloren. Lediglich 8 von insgesamt 59 Großstädten konnten während dieser Zeit im Durchschnitt 2 % Einwohnerzuwachs erzielen, wobei im Westen die Zunahme und im Osten die Abnahme der Bevölkerung überwiegt. Die Zunahme im Osten konzentriert sich auf die enge-

² ebda., S. 28

³ Region: Hier ist nicht alleine auf raumplanerische Dimensionen abzustellen. Region muss künftig auch kleinräumig verstanden werden, da z.B. besonders in städtischen Räumen Entwicklungen quartiersbezogen sehr unterschiedlich erfolgen. Andererseits können auch urbane Regionen bedingt durch den demografischen Wandel durchaus analoge Entwicklungen wie ländliche Räume aufweisen (Stichwort „Schlafstädte“).

⁴ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Demografischer Wandel in Deutschland, Heft, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Ausgabe 2011.

⁵ ebda., S. 21

ren suburbanen Räume der größeren Städte. Die Suburbanisierung im Westen ist schwächer und greift wesentlich weiter ins Umland. Wachsende und schrumpfende Gemeinden liegen oft nahe beieinander. Insgesamt jedoch wird der Anteil von Gemeinden mit abnehmender Bevölkerung weiter zunehmen.

Die Personen im erwerbsfähigen Alter - heute üblicherweise zwischen 20 und 65 Jahren - werden um ca. 15 % beziehungsweise 7,5 Millionen Menschen zurückgehen. Die Altersgruppe der 65-Jährigen und Älteren wird hingegen um rund ein Drittel von 16,7 Millionen im Jahr 2008 auf 22,3 Millionen Personen im Jahr 2030 ansteigen.⁶ Einheitlich - jedoch auch hier mit unterschiedlicher Signifikanz - wird sich die Altersstruktur in den Ländern verändern. Der Altenquotient, also das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65 Jahre) und der Bevölkerung im Rentenalter (65 Jahre und älter), wird steigen. Lag der Altenquotient im Jahr 1991 noch bei 24, so hat er sich im Jahr 2008 bereits auf 34 erhöht. Bis zum Jahr 2030 wird er sich weiter auf 53 erhöhen.⁷ Den niedrigsten Altenquotient im Ländervergleich hatten im Jahr 2008 Berlin und Hamburg (jeweils 29). In Sachsen (41) lag der Altenquotient am höchsten. Im Jahr 2030 wird der Altersquotient in Hamburg (38), Berlin und Bremen (jeweils 46) gestiegen sein, jedoch noch deutlich unter dem der alten Länder (50 bis 59) und dem der neuen Länder (65 bis 71) liegen.⁸ Am deutlichsten zeigt sich die Bevölkerungsschrumpfung in der Gruppe der unter 18-Jährigen: Betrug der Anteil der Kinder und Jugendlichen im Jahr 2000 noch 18,8 %, waren zehn Jahre später nur noch 16,5 % der Bevölkerung in Deutschland oder jeder sechste Einwohner jünger als 18 Jahre. Der Anteil der unter 18-Jährigen wird auf voraussichtlich 15 % im Jahr 2030 sinken⁹. In Westdeutschland ist die Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren zwischen 2000 und 2010 um etwa 10 % oder knapp 1,3 Millionen auf 11,0 Millionen Kinder gesunken. Der Rückgang der Kinderzahl in Ostdeutschland war viel gravierender. Im Jahr 2010 gab es hier 29 % weniger Kinder als zehn Jahre zuvor. In ostdeutschen Haushalten lebten 2010 rund 2,1 Millionen Minderjährige, 837 000 weniger als im Mai 2000. Der Rückgang der Zahl der minderjährigen Kinder in Deutschland (2000 - 2010: 14 %) steht in engem Zusammenhang mit den rückläufigen Geburtenzahlen¹⁰.

Mit der demografischen Entwicklung einhergehende Veränderungen der Familienstrukturen und die Heterogenisierung der Bevölkerung verdeutlichen nachfolgende Zahlen: 9,9 Millionen minderjährige Kinder und somit gut drei Viertel (76 %)¹¹ aller minderjährigen Kinder in Deutschland lebten 2010 bei ihren verheirateten Eltern (West: 79 %, Ost: 58 %)¹². 24 % der ostdeutschen Kinder wohnten 2010 mit nur einem Elternteil im Haushalt zusammen, bei den westdeutschen Kindern waren es 15 %. Der Anteil der Minderjährigen, die bei alleinerziehenden Müttern oder Vätern lebten, ist von 13 % im Mai 2000 auf knapp 17 % zehn Jahre später angestiegen. Im Jahr 2010 war jedes vierte minderjährige Kind (25 %)¹³ ein Einzelkind (Ost: 35 %, West: 24 %). In Großstädten ist das Leben als Einzelkind weiter verbreitet als in kleineren Städten oder Gemeinden¹⁴.

Im Jahr 2010 lebten 31 % der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren in Deutschland in Familien mit Migrationshintergrund (2005: 29 %). In großen Städten und Gemeinden ist ihr Anteil größer als in Gemeinden mit kleiner Einwohnerzahl: Im Jahr 2010 stammte fast jedes zweite Kind (46 %), das in einer Großstadt mit mehr als 500 000 Einwohnern lebte, aus einer Familie mit Migrationshintergrund. Deutlich niedriger ist dieser Anteil in kleinen Gemeinden: in Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern lag er bei nur 13 %. Insgesamt sind es rund 4,0 Millionen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren - davon lebten 2010 zu 91 % im früheren Bundesgebiet. Im Jahr 2010 gingen von 51 % der

⁶ ebda. S. 8

⁷ D. h. auf 100 Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren kamen 24 Personen im Alter ab 65 Jahren.

⁸ ebda., S. 26

⁹ Variante 1-W1 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung

¹⁰ Insbesondere im Osten Deutschlands sind nach der Wiedervereinigung die Geburten stark zurückgegangen. Zwar hat sich die Zahl der Geburten im Osten seit Mitte der 90er Jahre stabilisiert, sie hat jedoch bei Weitem nicht wieder das Niveau von vor der Wende erreicht. Neben der Geburtenentwicklung dürften auch andere Faktoren wie beispielsweise Wanderungsbewegungen eine Rolle für die deutliche Abnahme der Zahl der Minderjährigen in Ostdeutschland gespielt haben.

¹¹ im Jahr 2000: 81 %

¹² Immer häufiger wachsen Kinder in alternativen Familienformen auf. So ist seit Mai 2000 der Anteil der Kinder, die bei Lebensgemeinschaften leben, von 5 % auf gut 7 % im Jahr 2010 angestiegen.

¹³ im Jahr 2000: 24 %

¹⁴ 29 % der minderjährigen Kinder, die in einer Stadt mit mehr als 500 000 Einwohnern lebten, wuchsen 2010 als Einzelkinder auf. In Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern waren dagegen nur 23 % der Minderjährigen Einzelkinder.

minderjährigen Kinder in Paarfamilien beide Elternteile einer beruflichen Tätigkeit nach (Osten: 55 %, Westen: 51 %).¹⁵

Indikatoren für eine Veränderung der Familienstrukturen sind außerdem die Entwicklungen der Anzahl der Haushalte und der Haushaltsgrößen. Gegenwärtig gibt es in Deutschland etwa 39,5 Millionen Haushalte. Das entspricht einem Zuwachs von rund vier Millionen Haushalten gegenüber der Zeit der deutschen Wiedervereinigung - und das, obwohl die Bevölkerungszahl im gleichen Zeitraum nur um rund zwei Millionen angestiegen ist. Das bedeutet: die Zahl der Haushalte ist gestiegen, während sich die Größe der Haushalte (Personen je Haushalt) verringert hat. Ursache dafür ist der Anstieg der kleineren Haushalte, insbesondere der Einpersonenhaushalte bei Jüngeren bis zum 35. Lebensjahr.¹⁶ Die durchschnittliche Haushaltsgröße hat sich seit Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich verringert. Besonders in den neuen Bundesländern war ein rasanter Rückgang von 2,31 auf 1,98 Personen pro Haushalt zu verzeichnen. Hauptursache dafür war das starke Absinken der Geburtenzahlen in der Wendezeit, aber auch die Abwanderung junger Menschen.

Die **Polarisierung der privaten Lebensformen** bzw. **Pluralisierung der Familienformen**¹⁷ in der Gesellschaft - beispielsweise durch ein verändertes Heiratsverhalten¹⁸ oder die Herausbildung neuer Lebensformen wie des "living apart together" - hat zudem Auswirkungen auf Größe und Struktur der Haushalte. Waren um 1900 noch fast 45 % der Haushalte von fünf und mehr Personen bewohnt, beträgt ihr Anteil heute weniger als 4 %¹⁹. Diese Tendenz wird sich voraussichtlich fortsetzen. Im Gegensatz dazu steht die Entwicklung der kleinen Haushalte, insbesondere der Einpersonenhaushalte. Ihr Anteil hat sich innerhalb der letzten 100 Jahre von rund 7 % auf heute 37 % mehr als verfünffacht. Mit 14,7 Millionen Haushalten ist dies heute schon der am weitesten verbreitete Haushaltstyp. Damit nimmt Deutschland neben Finnland im europäischen Vergleich einen Spitzenplatz ein. Die Entwicklungen in der Haushaltsstruktur sind damit auch ein Spiegel der demografischen Veränderungen.²⁰

2.2 Soziale Infrastruktur

Unter den Begriff soziale Infrastruktur „(...) fallen insbesondere die für die Ausübung der menschlichen Grunddaseinsfunktionen notwendigen Einrichtungen, die neben der (...) wirtschaftlichen auch die soziale Entwicklung des Raumes ermöglichen.“²¹ Vielfach wird soziale Infrastruktur synonym für „Güter und Dienstleistungen, die die Daseinsvorsorge gewährleisten, (...)“²² verwendet. Daseinsvorsorge bezeichnet Dienstleistungen, an denen ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Es geht um die flächendeckende Versorgung mit bestimmten als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein vertretbaren oder sozial verträglichen Preisen.²³ Soziale Dienstleistungen sind zum Beispiel Beratungs- und Unterstützungsangebote und -leistungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, der Familienhilfe, der Altenpflege, der Behindertenhilfe und der Integrationsförderung von Menschen mit Migrationshintergrund. Immer sind mit ihnen die Möglichkeit und die Förderung von Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerungsgruppen verbunden.

Das besondere öffentliche Interesse an Dienstleistungen und Gütern, die Bereitstellung von Infrastruktur, also auch der sozialen Infrastruktur, ist in das Rechts- und Gesellschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland eingebunden. Aus dem Sozialstaatsprinzip und dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes resultieren letztendlich auch der Anspruch und die Verpflichtung, diese notwendigen Güter und Dienstleistungen allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung zu stellen.

¹⁵ Bei den Eltern von ostdeutschen Minderjährigen waren deutlich häufiger beide vollzeiterwerbstätig (Osten: 49%, Westen: 17%). In Westdeutschland wesentlich weiter verbreitet war bei zwei erwerbstätigen Elternteilen die Kombination eines vollzeit- und eines teilzeitbeschäftigten Elternteils (Osten: 47%, Westen: 80%). Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt: Wie leben Kinder in Deutschland? Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 3. August 2011 in Berlin.

¹⁶ Früher waren es vor allem ältere Menschen, darunter insbesondere Frauen, die allein lebten.

¹⁷ Zurückgehende Heiratsneigung bei gleichzeitig steigenden Scheidungsziffern führen zu einer Zunahme von nichtehelichen Partnerschaften mit Kindern, von Familien mit einem allein erziehenden Elternteil sowie von Stieffamilien bzw. Patchworkfamilien, siehe auch nächste Fußnote

¹⁸ Seit 1965 geht in der Bundesrepublik die Heiratsneigung zurück und gleichzeitig steigen die Scheidungsziffern. Die Heiratsquoten (Eheschließungen je 1.000 Einwohner) haben sich seit 1960 halbiert (1960: 9,5; 2009: 4,6), die Scheidungsquoten (Ehescheidungen je 1.000 Einwohner) sind dagegen auf mehr als das Doppelte gestiegen (1960: 1,0; 2009: 2,3). Im Jahr 2009 wurden pro 1.000 Einwohner 4,6 Ehen geschlossen und 2,3 Ehen geschieden.

¹⁹ Haushalte, deren Bezugspersonen einen Migrationshintergrund haben, umfassen zu rund 19% fünf und mehr Personen.

²⁰ Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung:

www.bib-demografie.de/cdn_099/nh_750736/DE/DatenundBefunde/Familienstrukturen/hh-struktur.html

²¹ Martin Glöckner, Demographischer Wandel und soziale Infrastruktur. Freizeit und Kultur, 2006.

²² IFS - Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Vorstudie: Standards der Daseinsvorsorge in Sachsen, August 2008

²³ ebda.

Daraus folgt als eines der zentralen Leitziele das Hinwirken auf gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands.²⁴ „Gleichwertigkeit erfordert eine flächendeckend vergleichbare Sicherung der Daseinsvorsorge.“ Diese Zielsetzung verfolgen alle Bundesländer gleichermaßen. Die Standards²⁵, die die Länder jeweils in ihren Fachplanungen festschreiben, um dieses Ziel zu erreichen, enthalten jedoch meist sehr unterschiedliche Normen²⁶ und Richtwerte für die Ausstattung mit Infrastruktur bzw. Leistungen.²⁷ Unabhängig von den zum Teil gravierenden Unterschieden in den länderspezifischen Standardvorgaben lässt sich in den meisten Versorgungsbereichen jedoch generell eher eine Abkehr von normativen Standards zugunsten der lokalen und regionalen Gestaltungserfordernisse feststellen, wenngleich auch diese Entwicklung in den Bundesländern unterschiedlich verläuft. Dieser Trend birgt durchaus Chancen für die zukünftige Entwicklung in sich: Der Bedeutungsverlust normativer Standards ist mit der Verlagerung des Versorgungsschwerpunktes vom Ausbau in Richtung Bestandsentwicklung erklärbar. „Damit verlagern sich die Versorgungsaufgaben. Sie erfordern wesentlich stärkeren Orts- und Situationsbezug und häufig geht es vor allem um qualitative Weiterentwicklung, die z. T. auch neue konzeptionelle Wege erfordert. Beides erfordert hochgradige Flexibilität. Starre normative Vorgaben können hinderlich sein.“²⁸

Die soziale Infrastruktur, verstanden als Form der Teilhabe an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, unterliegt auch historischen Veränderungen. So entwickelten sich Chancengleichheit und individuelle Teilhabe als Begründung einer fast ubiquitären Erreichbarkeit der wichtigsten Infrastrukturen erst ab den 1970er Jahren²⁹.

Neben öffentlich finanzierten Trägern von Einrichtungen und Diensten sozialer Infrastruktur erbringen zunehmend auch Bürgerinnen und Bürger im Rahmen zivilgesellschaftlichen Engagements Leistungen sozialer Daseinsvorsorge - zum Teil anstelle der finanziell schwachen Kommune, häufig auch in Ergänzung bestehender Angebote. Grundsätzlich beim Staat verblieben ist jedoch die Aufgabe, die flächendeckende Gewährleistung sozialer Infrastruktur sicherzustellen.³⁰

2.3 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die soziale Infrastruktur

Die demografische Entwicklung stellt die soziale Infrastruktur in unterschiedlicher Weise vor Herausforderungen. So steigt beispielsweise mit Zunahme des Anteils der älteren Menschen der Bedarf an Einrichtungen für Pflege und Betreuung. Die **quantitative** Ausweitung bestehender sozialer Dienste und Güter ist in Teilbereichen nach wie vor notwendig, steht jedoch im Spannungsfeld zunehmend geringer werdender finanzieller Ressourcen der öffentlichen Hand. Unter dem Anspruch einer generationengerechten nachhaltigen Entwicklung kann der demografische Wandel deshalb nicht alleine durch die Expansion bestehender Güter und Dienstleistungen bewältigt werden. Vielmehr müssen grundsätzlich **neue, innovative Formen sozialer Infrastruktur** in den Fokus rücken.

Soziale Infrastruktur steht daher vor der Herausforderung, **qualitativ neue Formen** zu finden, die auch geänderten Rahmenbedingungen gerecht werden.³¹ Hier bietet der demografische Wandel, so z. B. auch die Zunahme produktiver Lebenszeit, Ansatzpunkte und Chancen, solche neuen Formen zu entwickeln. Chancengleichheit und Teilhabe am Leben, die Anforderungen des Individuums an soziale Partizipation entfalten mit sich ändernden Lebensbiografien auch individuell neue Bedeutung. Der wachsende Anspruch auf Partizipation kann durchaus Basis für qualitativ neue soziale Infrastrukturen sein. So manifestieren die Befunde im 3. Freiwilligensurvey eine zunehmende Bereitschaft älterer

²⁴ Vgl. BMVBS (Hrsg.): Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. BMVBS-Online-Publikation 13/2010.

²⁵ „Ein **Standard** ist eine einheitliche oder vereinheitlichte, weithin anerkannte und meist auch angewandte (oder zumindest angestrebte) Art und Weise, etwas herzustellen oder durchzuführen, die sich gegenüber anderen Arten und Weisen durchgesetzt hat. (...)

²⁶ **Normen** haben den Charakter von Empfehlungen, deren Beachtung jedermann freisteht. Normen an sich haben zunächst keine rechtliche Verbindlichkeit. Normen können aber durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Gesetz- oder Verordnungsgebers oder durch Verträge, in denen ihre Einhaltung inter partes vereinbart wurde, auch verbindlich werden.“

²⁷ ebda. S.4

²⁸ ebda. S. 21

²⁹ Vgl. IfS, a.a.O.

³⁰ ebda.

³¹ So auch: Deutsches Institut für Urbanistik, Kurzexpose: Finanzierung von Infrastruktur unter den Bedingungen der demografischen Veränderungsprozesse – Endbericht – Im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, o. J. S. 12. Die ordnungspolitischen Leitprinzipien der Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse müssen vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Infrastrukturversorgung neu interpretiert werden. Im Kern geht es um Gleichwertigkeit jenseits von Gleichheit und unter Berücksichtigung der Ansprüche künftiger Generationen. Die aktuell dominierende Diskussion über Mindestausstattung oder – ggf. zwischen unterschiedlichen Raum- oder Gemeindetypen divergierende – Mindeststandards muss gleichrangig um eine Diskussion über veränderte Versorgungskonzepte ergänzt werden.

Menschen, sich öffentlich zu engagieren.³² Die zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung ist es daher – heute und immer mehr für die Zukunft - die quantitative und die qualitative Ausgestaltung der lokalen, regionalen und quartiersbezogenen sozialen Infrastruktur mit **individueller Lebensqualität, mit den Teilhabebedürfnissen der Menschen** und mit Generationengerechtigkeit in Einklang zu bringen.

Regional unterschiedliche Entwicklungen und die Entwicklung kommunaler Ressourcen werden es immer mehr erfordern, soziale Infrastruktur flexibel, mobil und zum Teil auch mit den neuen Informations- und Kommunikationsmedien in einer neuen, virtuellen Dimension zu organisieren. Denn die Informationsmedien bieten Ansätze, den räumlichen Bezug bestimmter Dienstleistungen aufzuheben (z. B. E-Government) und diese überall und jederzeit verfügbar zu machen.

Perspektivisch scheint eine zentralstaatliche Steuerung der Anpassung sozialer Infrastruktur immer schwieriger, da die demografischen Entwicklungen, die Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement und die finanziellen Ressourcen auf lokaler und auf Landesebene zu unterschiedlich sind. Die moderierende und initiiierende Rolle der Länder sowie die Bereitstellung von Know-how etwa in Form von Informationsbaukästen wird in den Vordergrund treten. Auch wenn sich die Instrumente wandeln werden, erscheint es sinnvoll und notwendig, den Prozess der qualitativen Anpassungen sozialer Infrastruktur in den Regionen durch entsprechende Rahmenbedingungen staatlich zu befördern und die Kommunen dabei zu unterstützen, die soziale Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Dafür empfiehlt es sich zunächst, im Konsens von Land, Kommunen und Gesellschaft relevante Handlungsfelder und Bereiche sozialer Infrastruktur zu definieren und bestehende Standards zu hinterfragen.

Aktives staatliches Handeln auf allen Ebenen - Bund, Länder, Kreise und Kommunen - kann wesentlich dazu beitragen, die gesellschaftliche Entwicklung „zukunftsfest“ auszugestalten. Die „öffentliche Hand“ wird diesen Transformationsprozess jedoch nicht allein gestalten können. Neue soziale Infrastruktur setzt einen Diskurs voraus, an dem vor allem die vom Strukturwandel Betroffenen - also alle Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen - beteiligt sind. Um das erforderliche Know-how für innovative Strukturveränderungen erschließen zu können und Know-why entstehen zu lassen, ist es unabdingbar die Zivilgesellschaft stärker einzubeziehen. Dafür gibt es schon in allen Ländern in der Kinder-, in der Familien-, in der Alten- und Seniorenpolitik sowie im Sinne des ASMK-Beschlusses für Synergieeffekte zwischen den Ländern geeignete, gute Beispiele, die im Folgenden dargestellt werden. Die Träger der Projekte haben sich zum Erfahrungsaustausch bereit erklärt.

2.4 Geschlechter- und kultursensible Aspekte des demografischen Wandels

Politik im demografischen Wandel muss für eine zukunftsfeste soziale Infrastruktur geschlechter- und kultursensibel sein. Denn der demografische Wandel betrifft Frauen und Männer unterschiedlich. Für die Gestaltung der sozialen Infrastruktur im demografischen Wandel sind die unterschiedlichen Bedürfnisse und Lebensbedingungen von Frauen und Männern zunächst zu erkennen und dann zu berücksichtigen. Besonders im Alter werden Frauen bei den Betagten und Hochbetagten auch in Zukunft noch die Mehrheit stellen. Die soziale Infrastruktur für Ältere muss sich darauf einstellen, dass die Ungleichheiten in den Lebensläufen von Frauen und Männern - zum Beispiel ihre unterschiedliche Beteiligung am Erwerbsleben - bis ins Rentenalter fortwirken und zum Teil zuspitzen: Die schlechtere Entlohnung der weiblichen Erwerbsarbeit und i. d. R. kinderbedingte Unterbrechungen der Erwerbsphase wirken sich tiefgreifend auf die ökonomische Situation von Frauen im Alter aus. Frauen in den alten Ländern, die 2010 in Rente gingen, verfügen über eine Durchschnittsrente von 479 Euro³³ und liegen damit weit unter der offiziellen Armutsgrenze, wenngleich das Haushaltseinkommen und Witwenrentenansprüche nicht aus dem Blick geraten dürfen. Für viele Frauen ist das Alter deshalb kein selbstbestimmter und komfortabler "Lebensabend", sondern, wesentlich häufiger als bei Männern, eine von Knappheit und akutem Mangel geprägte Lebensphase. Allerdings ist absehbar, dass das Phänomen Altersarmut in Zukunft für beide Geschlechter an Bedeutung gewinnen wird. Lücken im Erwerbsverlauf und prekäre Beschäftigungsverhältnisse treffen heute auch viele Männer. Neben den daraus resultierenden Herausforderungen für die Rentenpolitik wird die Politik für ältere Menschen in den Städten und Gemeinden aber auch geschlechtergerechte und d.h. häufig frauenspezifische Stra-

³² Vgl. Bundesministerium für Familie Senioren Frauen und Jugend (Hrsg.) Monitor Engagement – Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009; Kurzbericht des 3. Freiwilligensurveys; April 2010, S. 32 ff.

³³ in den neuen Ländern: 683 Euro

tegien entwickeln müssen, die unabhängig vom Einkommen eine gesellschaftliche und politische Teilhabe ermöglicht.³⁴

Nicht nur die Pflegekräfte sind mehrheitlich Frauen, auch die zu Pflegenden sind überwiegend weiblich. Frauen leben im Alter weitaus häufiger allein als Männer und sind somit auch öfter auf professionelle Unterstützung angewiesen. Denn Hilfe und Pflege kann immer seltener durch Familienangehörige geleistet werden. Angebote, die diese ersetzen, müssen aber deutlich vor dem Eintritt einer Pflegebedürftigkeit vorhanden sein. Ein wichtiger Ansatz sind dafür haushaltsnahe Dienstleistungen. Sie ermöglichen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit auch eine stärkere Erwerbstätigkeit von Frauen und unterstützen ein Lebensmodell, das sich die ganz überwiegende Mehrheit der Menschen wünscht: Auch im Alter selbstbestimmt in den eigenen vier Wänden zu leben.

Durch die Einwanderungen der letzten Jahrzehnte hat die Bevölkerung in Deutschland nach Herkunft, Staatsangehörigkeit, Muttersprache und kultureller Prägung unumkehrbar an Vielfalt gewonnen. Fast 16 Millionen Menschen in Deutschland haben nach Angaben des Statistischen Bundesamtes einen eigenen oder familiären Migrationshintergrund. Bemerkenswert ist, dass über die Hälfte dieser Personen Deutsche sind (Spätaussiedler und ihre Kinder, Eingebürgerte etc.) Die gewachsene Diversität der Bevölkerung drückt sich auch in einer Vielfalt der Religionen aus. So ergab die im Jahre 2009 vom Bundesministerium des Inneren veröffentlichte Studie "Muslimisches Leben in Deutschland", dass zwischen 3,8 und 4,3 Millionen Muslime in Deutschland leben. Aber auch diese Gruppe ist alles andere als in ihrer Binnenstruktur einheitlich, sondern nach Herkunft, Muttersprache, Rechtsstatus, Glaubensrichtung und Glaubensintensität sehr heterogen zusammengesetzt.

Die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung ist aufgrund der Einwanderungen aus nahezu allen Teilen der Welt heute stärker als je zuvor. Das hat notwendigerweise Auswirkungen sowohl auf das gesellschaftliche Miteinander der Menschen als auch auf die Anforderungen an die staatliche Daseinsvorsorge. Mit dem Wandel durch Einwanderungen geht die Einsicht einher, dass Integration nur gelingen kann, wenn die Eingewanderten erfolgreich Anpassungsleistungen in Bildung, Arbeitswelt und Alltagsleben entwickeln, und wenn Staat und Gesellschaft ebenso erfolgreich Anpassungsleistungen an die geänderte Bevölkerungssituation erbringen; dazu gehört auch die Anpassung der sozialen Infrastruktur wie in diesem Bericht beschrieben.

'Interkulturelle Öffnung', 'Interkulturelle Sensibilisierung' und 'Diversity Management' - hinter diesen Bezeichnungen stehen Konzepte, die Lösungen dafür anbieten, wie sich staatliche und gesellschaftliche Akteure bzw. Institutionen auf die neue Vielfalt einstellen können. Sie haben Eingang gefunden in Handlungskonzepte des Bundes, der Länder und der Kommunen und sollten bei der Anpassung sozialer Infrastruktur an demografische Veränderungen Berücksichtigung finden.

3. Handlungsstrategien und Praxisbeispiele der Länder

Die Zusammenstellung der Handlungsstrategien und Praxisbeispiele erfolgte auf Basis einer Länderabfrage in den an der Arbeitsgruppe mitwirkenden Bundesländern. Um Redundanzen aufgrund inhaltlicher Kongruenzen zu vermeiden, wurden die Handlungsstrategien in allgemeiner Form ohne konkreten Länderbezug beschrieben. Praxisbeispiele in den Handlungsfeldern Kinder und Jugendliche, traditionelle und alternative Familienstrukturen, Alleinerziehende, Seniorinnen und Senioren und Pflege wurden danach ausgewählt, ob sie verallgemeinerbar und in andere Länder sowie Regionen übertragbar sind und die Projekte auch ihre Bereitschaft hierzu geäußert haben. Die Auswahl der Beispiele guter Praxis erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit - Beispiele guter Praxis, die in mehreren Ländern umgesetzt werden, wurden exemplarisch nur am Beispiel eines Landes dargestellt.

3.1 Handlungsstrategien und Praxisbeispiele in den Handlungsfeldern Kinder und Jugendliche, Familien und Senioren sowie Pflegeinfrastruktur

3.1.1 Traditionelle und alternative Familienstrukturen, Alleinerziehende

Neben den demografiebedingten Veränderungen in den Familienstrukturen³⁵ ist zudem die Abnahme des Anteils der mittleren Generation an der Gesamtbevölkerung Ausdruck der demografischen Ent-

³⁴ Als langfristige Perspektiven für die Chancengerechtigkeit von Frauen und Männern im Alter brauchen Frauen heute eine eigene Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit. In Nordrhein-Westfalen wurden dafür 16 neue Kompetenzzentren "Frau und Beruf" gegründet, Niedersachsen finanziert über ein Landesprogramm derzeit 21 Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft, die die Erwerbstätigkeit von Frauen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, insbesondere eine familienfreundliche Arbeitswelt, fördern.

wicklung. Dadurch müssen weniger Schultern die dreifache Last der Erwirtschaftung des Bruttosozialproduktes, der gesellschaftlichen Reproduktion und der Pflege der Älteren tragen. Das Alter, in dem die Kinder klein sind, ist zugleich das Alter der produktivsten Jahre im Beruf. Prognostiziert wird, dass das Alter bei der ersten Geburt weiter ansteigen wird. Hierdurch verlängern sich die Generationszyklen. Das kann z. B. zur Folge haben, dass ältere Familienangehörige der Begleitung bedürfen, bevor die eigenen Kinder aus dem Haus sind.³⁶

Familien sind also immer mit einer Vielzahl von Aufgaben befasst, die sich aus den jeweiligen Familienstrukturen, den Bedürfnissen aller Mitglieder und deren Verpflichtungen außerhalb der Familie ergeben. Hier stellt sich für viele die Frage, wie sie all dies koordinieren und miteinander vereinbaren können. Ein besonderes "Kunststück" ist meist die Vereinbarung von Beruf und Familie. Besonders Ein-Eltern-Familien und Familien, in denen beide Elternteile erwerbstätig sind, müssen tagtäglich den schwierigen Balanceakt zwischen Job und Familienalltag meistern. Gewandelte Geschlechtsrollen und der (zunehmende) Wunsch der Frauen nach Erwerbsarbeit, aber auch die Notwendigkeit, das Familieneinkommen zu sichern, sind Hintergründe der Vereinbarkeitserfordernisse. Zum Problem werden sie vor allem dann, wenn keine passgenauen Betreuungs- und sonstigen Dienstleistungsmöglichkeiten vorhanden sind.³⁷ Vor diesem Hintergrund erlangen die Förderung von Familien und insbesondere die Ausgestaltung von Unterstützungs- und Dienstleistungsangeboten für Familien eine zunehmende Bedeutung.

Familien erfahren die Benachteiligungen³⁸, die ein Familienleben erschweren, an den Orten, an denen sie arbeiten und leben. Hier fallen auch die Entscheidungen für oder gegen Familienleben. Die Kommunen sind daher die Orte, in denen Unterstützungs- und Dienstleistungsangebote für Familien, die diesen Benachteiligungen entgegenwirken, vorgehalten werden. Dabei ergänzen solche Angebote die materielle Steuer- und Transfergerechtigkeit des Bundes und der Länder. Der Schwerpunkt kommunaler Familienpolitik liegt zunächst in der Ausführung von Pflichtaufgaben im übertragenen Wirkungsbereich und in der Bereitstellung familienunterstützender sowie familienergänzender Angebote im Rahmen der pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten, welche vornehmlich Betreuungs- und Beratungsangebote sind. Darüber hinaus besteht für die Gemeinden und Landkreise im Rahmen ihrer Allzuständigkeit aber auch die Möglichkeit, aus eigenem Antrieb Aufgaben zu ergreifen und nach eigenem Ermessen zu gestalten.³⁹ Insbesondere diese freiwilligen Unterstützungs- und Dienstleistungsangebote sind es, die einer Kommune ein individuelles familienpolitisches Profil verleihen und sie als besonders familienfreundlich kennzeichnen, denn hier besteht der größte Gestaltungsspielraum für innovative Ansätze im Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels und der Pluralisierung der Familienformen.

Vordringlich um diese freiwilligen Unterstützungs- und Dienstleistungsangebote für Familien auf kommunaler Ebene ging es in der Umfrage unter den an der ASMK-AG DWSI beteiligten Ländern. Innovative Praxisbeispiele sollen hier dokumentiert werden, die neben dem familienpolitischen Ansatz (auch) eine Antwort auf die Herausforderungen des demografischen Wandels geben. In der Länderumfrage wurde zudem erfragt, welche **handlungsstrategischen Ansätze** die Länder bezogen auf die infrastrukturellen Dienstleistungs- und Unterstützungsangebote für Familien in den Kommunen verfolgen. Die handlungsstrategischen Leitlinien der Länder, die als Orientierung für die Konzipierung und Umsetzung adäquater Projekte und Maßnahmen auf kommunaler Ebene dienen, werden - um Redundanzen zu vermeiden - nachfolgend in zusammengefasster Form ohne konkreten Länderbezug dargestellt:

Familien sind zu schützen und in den **Mittelpunkt gesellschaftlichen Geschehens** zu stellen. Dementsprechend sind für Kinder und Familien **optimale Entwicklungsbedingungen** zu schaffen. Die **Fähigkeit der Familien, ihr Leben selbst zu gestalten**, soll gestärkt werden. Dafür ist ihnen **Hilfe und Entlastung** zu bieten. Zur **Anpassung der bestehenden Infrastruktur** des Sozial- oder Gemeinraums an die veränderten familiären Bedarfe und demografischen Entwicklungen sind **innovative Konzepte** gefragt. Beratungs- und Unterstützungsangebote für Familien sind **zielgruppengerecht** und **gut vernetzt anzubieten**, um Familien niedrigschwellig und früh zu erreichen und z. B. auch

³⁵ ausführlichere Informationen in Kapitel 2.1, Daten und Fakten

³⁶ Vgl. Cornelia Helfferich; Holger Wunderlich: „Herausforderungen des demografischen und familialen Wandels für die Ausgestaltung familienorientierter Unterstützungs- und Dienstleistungen“, veröffentlicht unter www.familie-in-nrw.de. (Helfferich; Wunderlich); Daten und Fakten dazu in Kapitel 2.1 dieses Berichtes.

³⁷ siehe www.familie-in-nrw.de

³⁸ stichwortartige Ausführungen zur Benachteiligung von Familien unter: www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/FaFo/Tagungsdokumentation2009/P02_Gerlach.pdf

³⁹ Vgl. Helfferich; Wunderlich.

Menschen mit Migrationshintergrund schnell und umfassend die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Durch ihr Zusammenwirken sollen sich die verschiedenen Beratungs- und Unterstützungsangebote in ihrer jeweiligen Zweckbestimmung verstärken. **Angebote an haushaltsnahen Dienstleistungen** sollten ausgebaut werden, um Familien zu entlasten und um ihnen mehr Zeit und Raum für Erziehungsaufgaben von Kindern sowie die Versorgung älterer Familienangehöriger zu verschaffen. Darüber hinaus sind aber auch neue Formen der **Selbsthilfe** und die **Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements** als Infrastrukturpotential zu befördern, um dem demografischen Wandel und dem Wandel der Familien zu begegnen. Denn Bürgerengagement stärkt den Zusammenhalt der Generationen und ermöglicht gemeinsam nach Wegen zur Gestaltung des demografischen Wandels zu suchen. Dementsprechend sind die **Bürgerbeteiligung** zur Förderung von **Netzwerken in der Nachbarschaft** und ein **verständnisvolles Miteinander aller Generationen** mit ihren Ideen, Erfahrungen und Lebensvorstellungen zu unterstützen. Die Konzipierung von **generationenübergreifenden Angeboten** z. B. in Community Centern, Bürgerhäusern, Mehrgenerationenhäusern bietet sich hierzu an. Letztlich sollen durch gute Rahmenbedingungen für Familien auch die **Abwanderung von Familien vermieden** und **Familiengründungen unterstützt** werden. Hindernisse, die der Realisierung von Kinderwünschen entgegenstehen, sollen abgebaut und Anreize geschaffen werden, sich für Kinder zu entscheiden.

Diese handlungsstrategischen Ansätze finden in den nachfolgend dokumentierten Praxisbeispielen ihre Umsetzung. Dabei erfolgte die Auswahl der Beispiele auch unter dem Aspekt, ob die jeweilige Landesregierung zum Zustandekommen der Projekte / Maßnahmen beigetragen hat bzw. das Projekt finanziell oder ideell unterstützt. Denn im Vordergrund der ASMK-AG DWSI steht der Erfahrungsaustausch auf Länderebene, der durchaus zur Nachahmung animieren soll. Punktuell werden deshalb auch Länderinitiativen aufgeführt, die den kommunalen Projekten als „Initialzündung“ vorausgingen bzw. Serviceleistungen, die auf Landesebene zur Unterstützung der Kommunen erbracht werden.

Das nordrhein-westfälische Familienministerium hat den Bedarf vieler Kommunen des Landes aufgegriffen, die sich eine übergreifende Anlaufstelle mit einer landesweit moderierenden und evaluierenden Funktion wünschen, die mit Serviceleistungen für Kommunen und kommunale Akteure im Feld der kommunalen Familienpolitik tätig wird. 2007 wurde die **Landesinitiative „Familie kommt an. In Nordrhein-Westfalen“** ins Leben gerufen. Mit einer zentralen Anlaufstelle (IQZ) für kommunale Akteure, einem breiten Bündnis mit den Spitzenverbänden im Land sowie mit dem Audit familiengerechte Kommune setzt diese Initiative wichtige Impulse. Das **„Informations- und Qualifizierungszentrum für Kommunen“ (IQZ)** fungiert seit August 2007 als zentrale Anlaufstelle zum Thema "Kommunale Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen". Träger ist das Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) an der Ruhr-Universität Bochum. Das IQZ betreibt das Internetportal www.familie-in-nrw.de⁴⁰ und liefert aktuelle Informationen sowie Veranstaltungshinweise zur kommunalen Familienpolitik, dokumentiert wertvolle Erfahrungen aus der Praxis, versendet regelmäßig einen Newsletter und bietet Zertifikatskurse und Workshops an. 15 Dachorganisationen von Verbänden der Wirtschaft, Gewerkschaften, freien Wohlfahrtspflege und Kommunen haben sich im Jahr 2008 zu einem **„Aktionsbündnis für familiengerechte Kommunen“** zusammengeschlossen. Sie setzen sich gemeinsam für neue Perspektiven in der Familienpolitik ein und haben u. a. Empfehlungen zur **Familienunterstützung durch haushaltsnahe Dienstleistungen** heraus gegeben⁴¹. In der Folge hat das Land Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit der Verbraucherzentrale eine Datenbank geschaffen, auf der sich Bürger über Haushaltshilfen informieren können und auch Übersichten zu Qualitätskriterien zu finden sind. Damit soll die Akzeptanz und Inanspruchnahme solcher Dienstleistungen erleichtert werden.⁴² In Vorbereitung ist darüber hinaus eine an den Bedürfnissen von Familien orientierte Information über die steuerliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen, über Möglichkeiten Dienstleistungen im Rahmen von Minijobs u. ä. in Anspruch zu nehmen sowie über Anlaufstellen für weiterführende Informationen usw. Das nordrhein-westfälische Familienministerium, die Bertelsmann Stiftung und die Berufundfamilie gGmbH - eine Initiative der Hertie Stiftung - haben 2008 zudem damit begonnen, eine anspruchsvolle Auditierung zu entwickeln, mit der Kommunen ihre Familienpolitik systematisieren und strategisch weiterentwickeln können. Mit dem **„Audit familiengerechte Kommune“** werden vor Ort familiengerechte Gesamtstrategien entwickelt und die Kommunen dabei unterstützt, ein ressortübergreifendes Zusammenspiel aller Beteiligten vor Ort zu initiieren, um zielgerichtete Prozesse in Gang zu bringen. Als wesentliche Bestandteile einer familiengerechten Kommune werden dabei u. a. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine hohe Wohn- und Lebensqualität sowie eine bedarfsgerechte

⁴⁰ Das Portal unterstützt die kommunalen Akteurinnen und Akteure dabei, familienpolitische Bedarfe zu erkennen und passgenaue Familienpolitik vor Ort zu entwickeln.

⁴¹ www.familie-in-nrw.de/fileadmin/fileadmin-kommaff/pdf/Empfehlungen.pdf

⁴² www.vz-nrw.de/UNI130822774701264/www.vz-nrw.de/haushaltshilfen

Bildungs- und Beratungsinfrastruktur verstanden. Der Auditierungsprozess benötigt ca. zwölf Monate. In diesem Zeitraum werden eine umfassende Bestandsaufnahme der örtlichen familienpolitischen Leistungen vorgenommen, eine Strategie für die verschiedenen Handlungsfelder erarbeitet, Familien und Akteure an der Abstimmung der Ziele beteiligt und eine politische Beschlussfassung über die Ziele und Maßnahmen für die nächsten drei Jahre herbeigeführt. Die Auditierung endet im Erfolgsfall mit der Zertifizierung als „Familiengerechte Kommune“. Das Instrument unterstützt Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Gemeinderäte dabei, die Eigenkräfte und Problemlösungspotenziale ihrer kommunalen Verantwortungsgemeinschaft, also aller örtlichen Akteure (wie Träger und Unternehmen) auszuschöpfen. Gesteuert wird die Auditierung durch lizenzierte Auditoren, die vor Ort fachliche und organisatorische Lernprozesse anstoßen. Im Juli 2010 wurden in der Pilotphase Zertifikate an Aachen, Altena, Düsseldorf, Emsdetten, Gladbeck, Kreuztal, Lippstadt und Rödinghausen verliehen. Im Herbst 2011 startete der Echtbetrieb des Audits mit weiteren Kommunen.⁴³

Kennzeichnend für die „**Lokalen Bündnisse für Familien**“⁴⁴, die es mittlerweile an 650 Standorten in Deutschland gibt, ist der Vernetzungsgedanke. Denn bei den Lokalen Bündnissen für Familie handelt es sich um Netzwerke von Akteuren aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft. Die verschiedenen Partner finden sich vor Ort auf freiwilliger Basis zusammen, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen für Familien durch bedarfsorientierte Projekte zu verbessern. Dabei engagieren sich die Partner nach ihren eigenen Möglichkeiten und bringen ihr spezifisches Know-how ein. Dieser Ansatz ist das Markenzeichen der Lokalen Bündnisse und begründet ihren Erfolg. Kernthemen sind Vereinbarkeit von Familie und Beruf, verlässliche Kinderbetreuung und unterstützende familienfreundliche Infrastruktur sowie zunehmend auch die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege. Unter den Akteuren sind Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen, Unternehmen, Kammern und Gewerkschaften, von Arbeitsagenturen, Verbänden, Stiftungen, Hochschulen, Krankenhäusern, Kirchen sowie den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe.⁴⁵

Lokale Bündnisse für Familien leben in hohem Maße von der Arbeit bürgerschaftlich Interessierter, die aber auch immer räumlich und zeitlich begrenzt ist. Rheinland-Pfalz unterstützt daher die Lokalen Bündnisse für Familien in den Kommunen. Im Rahmen der rheinland-pfälzischen Landesinitiative VI-VA FAMILIA wurde im Jahr 2005 dafür die „**Viva Familia - Servicestelle für lokale Bündnisse**“⁴⁶ gegründet, um von der Landesebene aus übergreifende Impulse zu geben. Die Servicestelle arbeitet unter dem Dach der Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e.V. (LZG)⁴⁷. Sie unterstützt den Aufbau und die Entwicklung Lokaler Bündnisse, übernimmt die landesweite Koordination und den Austausch zwischen den einzelnen Lokalen Bündnissen, publiziert themenbezogene Informationsmaterialien und bietet landesweite Veranstaltungen rund um die Themen Familienbildung, Kinderbetreuung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Miteinander der Generationen an. Außerdem trägt sie zur Vernetzung der Arbeit der Lokalen Bündnisse für Familien mit anderen familienpolitischen Institutionen, wie Lokale Netzwerke Kinderschutz, Häuser der Familien, Familienbildungsstätten und Familienzentren bei. Durch den engen Austausch mit der Bundesservicestelle gelingt es der Servicestelle zudem, die Beratungsangebote auf Bundesebene und die starken Vernetzungsstrukturen der Servicestelle im Land optimal zusammen zu bringen und Doppelstrukturen zu vermeiden. Einzigartig ist bundesweit das Servicestellen-Angebot „Familienservice“ www.familienservice-rlp.de: Ein Online-Magazin mit einem monatlich wechselnden Schwerpunkt rund um die Themen Familie und das Miteinander der Generationen wird verbunden mit einer individuellen Online-Beratung durch Experten aus den Regionen. Dieser Service, der auch Familienzentren, Familienbildungsstätten und Häusern der Familien zur Verfügung gestellt wird, unterstützt die Lokalen Bündnisse bei ihrer individuellen Öffentlichkeitsarbeit vor Ort und stärkt durch den regionalen Bezug die Vernetzung innerhalb des Landes. Die Bündnisse nutzen den Familienservice sehr individuell, beispielsweise auf ihren Homepages, als Anlass für eine Veranstaltung oder eine Aktion mit der lokalen Presse (z. B. Expertentelefon). Zu Beginn der Bundesinitiative im Jahr 2004 lag die Zahl der Lokalen Bündnisse in Rheinland-Pfalz im einstelligen Bereich. Durch die Arbeit der landesweiten Servicestelle ist die Anzahl der

⁴³ www.familie-in-nrw.de

⁴⁴ Die Bundesinitiative „Lokale Bündnisse für Familien“ wird seit 2004 vom Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend getragen und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds kofinanziert.

⁴⁵ www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de

⁴⁶ www.lokale-buendnisse-rlp.de/familienservice.html

⁴⁷ Mitglieder der LZG sind rund 90 Verbände und Institutionen aus den Bereichen Gesundheit und Bildung sowie Wirtschaftsunternehmen und Einzelpersonen, z.B. Apotheken, Ärzte- und Zahnärzteschaft, Bildungs- und Frauenverbände, Gesundheits-, Rehabilitations- und Selbsthilfeorganisationen, Krankenkassen, Pharmazeutische Unternehmen, staatliche Stellen, Freie Wohlfahrtspflege.

Bündnisse seit 2005 kontinuierlich gewachsen. Mittlerweise gibt es in Rheinland-Pfalz 40 Lokale Bündnisse für Familie⁴⁸.

Auch die „**Servicestelle Lokale Bündnisse für Familie im Saarland**“⁴⁹ trägt dazu bei, dass die bestehenden Bündnisse in ihrer Arbeit und Entwicklung unterstützt werden und Bündnisinteressierte Hilfe auf ihrem Weg zur Bündnisgründung erhalten. Sie dient als Informationsplattform und Ansprechpartner, fördert die Vernetzung der saarländischen Bündnisse untereinander, bündelt Aktivitäten und macht Angebote transparent. Zudem bildet die Servicestelle eine Brücke zwischen Gemeinden, Städten und dem Land. Erfahrungsaustausch, Vertiefung der gegenseitigen Kontakte und Koordinierung der gemeinsamen Arbeit in Netzwerktreffen bringen die Bündnisse wirkungsvoll und nachhaltig voran. Im Saarland gründeten sich in den ersten drei Jahren nach dem Start der Bundesinitiative im Jahr 2004 insgesamt 13 Bündnisse für Familie, womit das Saarland von Anfang an das Bundesland mit der höchsten Bündnisdichte war. Diesem Umstand und der Forderung der saarländischen Bündnisse Rechnung tragend, ergab sich daher für das Familienministerium die Notwendigkeit, die saarländische Bündnisfamilie auf Landesebene durch eine zentrale Geschäftsstelle zu unterstützen. Am 01. Dezember 2006 wurde die „Servicestelle Lokale Bündnisse für Familie im Saarland“ beim Familienministerium des Saarlandes eingerichtet. Seitdem kam es in den Jahren 2007 und 2008 zu jeweils fünf Bündnisgründungen und in den Jahren 2009, 2010 und 2011 zu jeweils einer Bündnisgründung. Zehn weitere Bündnisse befinden sich in der Planungs- bzw. Gründungsphase.

In der saarländischen Gemeinde Nonnweiler wird dem Vernetzungsgedanken in doppelter Hinsicht Rechnung getragen. Dadurch werden Synergien erschlossen. Denn das **Lokale Bündnis für Familie Nonnweiler** ist in das **Mehrgenerationenhaus Nonnweiler** integriert.⁵⁰ Dieser integrative Ansatz wird in Nonnweiler umgesetzt. Die Leitung des Mehrgenerationenhauses Nonnweiler ist gleichzeitig Koordinierungsstelle des Lokalen Bündnisses für Familie Nonnweiler. Das Mehrgenerationenhaus Nonnweiler basiert auf einer vernetzten Struktur, um den demografischen Auswirkungen in der ländlich geprägten Gemeinde Nonnweiler entgegen zu wirken. Zentrale Anlaufstelle ist das Mehrgenerationenhaus (MGH) im Ortsteil Nonnweiler, von dem ein dezentrales Netzwerk ausgeht. Einen wesentlichen Baustein in diesem umfangreichen Netzwerk stellen die **Dienstleistungsagenturen (DLA)** dar. Dabei handelt es sich um selbstständige strukturelle Zusammenschlüsse **ehrenamtlich Engagierter** in Bezug auf ein Beschäftigungsthema, z. B. Hol- und Bring-Dienst / Kinderbetreuung / Kinderbibliothek usw. Die Dienstleistungsagenturen organisieren und führen die geplanten Angebote in Eigenregie durch. Die Koordination und Qualitätssicherung erfolgt durch das MGH. Durch die eigenständige Struktur der Dienstleistungsagenturen kann ein breites Angebotsspektrum entwickelt und vorgehalten werden. Es entsteht eine Professionalisierungs- und Verlässlichkeitsstruktur. Die DLA bilden die Grundstruktur für die effektive und nachhaltige Ausgestaltung der Angebote des MGH. Die Struktur der DLA erleichtert die dezentrale Ausgestaltung der Angebote in den acht Ortsteilen von Nonnweiler und ermöglicht eine entsprechende Identifizierung mit dem MGH.⁵¹

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg fördert über eine spezielle Richtlinie⁵² gezielt das Vorhaben **Hamburger lokaler Bündnisse für Familien**, die zur sozialraumbezogenen Verbesserung der Familienfreundlichkeit in Hamburgs **Quartieren** beitragen, z. B. durch die Bündelung von Angeboten und Dienstleistungen, um ein familienfreundliches Umfeld für Familien im Stadtteil zu schaffen, Initiativen zur Verbesserung der Familienfreundlichkeit im Wohnumfeld sowie die Unterstützung von Bürgerbeteiligung zur Förderung von Netzwerken in der Nachbarschaft. Außerdem können das Entstehen und die Kooperation von lokalen Bündnissen gefördert werden, um die lokalen Bündnisse für Familien weiter auszubauen und zu unterstützen.⁵³ Es handelt sich dabei um eines von mehreren Projekten der „**Hamburger Allianz für Familien**“, die das Ziel verfolgt, ihre Stadt familienfreundlicher, d.h. als Lebensort für Familien attraktiver zu machen. Die Allianz ist eine gemeinsame Initiative der Handelskammer Hamburg, der Handwerkskammer Hamburg und des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg⁵⁴, deren Zusammenarbeit in Form konkreter Projekte⁵⁵ unter Einbeziehung weiterer gesell-

⁴⁸ Stand: August 2011

⁴⁹ www.saarland.de/17116.htm

⁵⁰ Das Lokale Bündnis für Familie wurde in der Gemeinde Nonnweiler im Juni 2006 gegründet. Die Schirmherrschaft übernahm die damalige saarländische Familienministerin Annegret Kramp-Karrenbauer. Im April 2008 nahm sodann das Mehrgenerationenhaus in Nonnweiler seine Arbeit auf. In dieses Mehrgenerationenhaus Nonnweiler wurde das Lokale Bündnis für Familie Nonnweiler integriert.

⁵¹ www.nonnweiler.de/index.php?id=329; www.saarland.de/17116.htm, weitere Ausführungen in Kapitel 3.2.3 Generationenübergreifendes Miteinander verstetigen.

⁵² „Förderrichtlinie Unterstützung der lokalen Bündnisse der ‚Hamburger Allianz für Familien‘“ unter www.hamburg.de/familienallianz;

⁵³ www.hamburg.de/familienallianz;

⁵⁴ Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

schaftlicher Kräfte wie z. B. Kirchen und Gewerkschaften, Verbände und soziale Einrichtungen, Großbetriebe ebenso wie kleinere und mittlere Unternehmen erfolgt.

Auch in der „**Allianz für Familien**“ im Freistaat Sachsen oder im „**Landesbündnis für Familien**“ in **Sachsen-Anhalt**⁵⁶ agieren Partner aus Politik und Wirtschaft gemeinsam, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Sie setzten sich dafür ein, dass Familien noch bessere Bedingungen vorfinden, um familiäre Verantwortung und berufliche Herausforderung zu verbinden.⁵⁷

Die Entwicklung passgenauer und wohnortnaher Angebote der Familienbildung durch die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Angeboten der Eltern- und Familienbildung, steht im Mittelpunkt des **bayerischen Modellprojektes „Familienstützpunkte“** (Laufzeit: April 2010 bis August 2012). In 11 Städten und Landkreisen⁵⁸ wird modellhaft die Planung, Organisation und Angebotsstruktur in der Eltern- und Familienbildung auf kommunaler Ebene sowie der Auf- und Ausbau von Familienstützpunkten erprobt und finanziell gefördert. Familienstützpunkte sind Anlauf- und Kontaktstellen, die konkrete Angebote der Eltern- und Familienbildung in einer Kommune vorhalten und mit anderen Einrichtungen gut vernetzt sind. Sie bieten für die unterschiedlichen Bedürfnisse der Familien je nach Alter des Kindes und Familiensituation rechtzeitig, passgenau und wohnortnah Angebote der Familienbildung an. Die Familienstützpunkte werden auf der Grundlage des vom Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg (ifb) entwickelten Leitfadens zur Weiterentwicklung der Eltern- und Familienbildung⁵⁹ an bestehende Einrichtungen angegliedert.⁶⁰ Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten als Modellstandorte eine Pauschale von jährlich 40 € für jedes im Jahr 2008 geborene Kind, maximal jedoch eine Pauschale von 100 000 €. Die Stadt und der Landkreis müssen sich in Höhe der staatlichen Fördersumme an der Umsetzung des Konzeptes beteiligen (Kofinanzierung). Die Zuwendung im Rahmen des Modellprojektes ist zweckgebunden für die Durchführung einer Bedarfsanalyse, Bedarfsplanung sowie einer Konzeptionserstellung für die Eltern- und Familienbildung vor Ort sowie zur Umsetzung der Konzeption einschließlich der Schaffung von Familienstützpunkten. Je nach Bedarfslage werden voraussichtlich je 3 - 6 Familienstützpunkte in den beteiligten Städten und Landkreisen an bestehende Einrichtungen wie z. B. Mütterzentren, Erziehungsberatungsstellen etc. angegliedert. Die Auswahl und Einrichtung der Familienstützpunkte wird ausschließlich auf der örtlichen Ebene vom Jugendamt entschieden und soll innerhalb des Standortes eine gute Erreichbarkeit aller Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. An drei Standorten⁶¹ konnten die Familienstützpunkte bereits eröffnet werden, alle anderen Standorte befinden sich noch in der Phase der Konzeptionserstellung. Bis März 2012 sollen die Familienstützpunkte an allen Modellstandorten eingerichtet sein. Hinsichtlich der vorangegangenen Bedarfsanalysen wurde vielfach rückgemeldet, dass im Rahmen des Projektes Angebotsdefizite, aber auch Überangebote identifiziert werden konnten. Ebenso wurde an allen Standorten die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Angeboten der Eltern- und Familienbildung vorangetrieben. Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) fördert das Modellprojekt mit insgesamt bis zu 2 Millionen €. Die wissenschaftliche Begleitung erfolgt durch das Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg (ifb). Nach Ablauf des Modellprojektes ist eine bayernweite Ausweitung der Familienstützpunkte, verstärkt im ländlichen Raum, geplant.

Neue Wege in der Familienbildung sollen auch in **Niedersachsen** eingeschlagen werden. Dafür fördert das Land zukünftig gezielt entsprechende Erprobungsprojekte der **Familien- und Kinderservicebüros** in den Kommunen. Etwa 300 Familienbüros sind in Niedersachsen bereits eingerichtet worden. Dabei obliegt es den Kommunen - und hier den Jugendämtern - die Entscheidung zu treffen, ob ein zentrales Familienbüro oder ob dezentrale Büros in den Gemeinden vorgesehen sind. Alle Landkreise und kreisfreien Städte sind beteiligt und verdoppeln durch den Einsatz kommunaler Mittel die zur Verfügung stehenden staatlichen Haushaltsmittel für den Betrieb der Büros und auch für Projekte. Landkreise, kreisfreie Städte und Städte ab 50 000 Einwohnern erhalten für die Förderung der etablierten sowie weiterer neuer Familien- und Kinderservicebüros bis zu 10 000 € pro Jahr, alle übrigen Kommunen bis zu 3 900 € pro Jahr (jährlich insgesamt noch 4 Millionen €).⁶² Die Familienbüros

⁵⁵ Hotline zur familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitswelt; Hamburger Familiensiegel; Hamburger Familientag; "Dialog mit Hamburger Unternehmen": Familienbewusste Personalpolitik

⁵⁶ www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=16625

⁵⁷ www.familie.sachsen.de/Allianz-fuer-Familien.html

⁵⁸ Stadt und Landkreis Bamberg, Stadt Nürnberg, Stadt Augsburg, Stadt und Landkreis Regensburg, Landkreis Traunstein, Stadt und Landkreis Würzburg, Stadt Aschaffenburg und Stadt Kaufbeuren

⁵⁹ www.ifb.bayern.de/imperia/md/content/stmas/ifb/materialien/mat_2009_9.pdf

⁶⁰ www.stmas.bayern.de/familie/bildung/stuetzpunkt.htm

⁶¹ Landkreis Würzburg sowie die Städte Nürnberg und Würzburg

⁶² "Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Familien unterstützenden Maßnahmen und Frühen Hilfen (Richtlinie Familienförderung)"

werden sich zukünftig vorrangig auf Projekte zur Erprobung von neuen Wegen in der Familienbildung konzentrieren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Projekten für Familien mit Migrationshintergrund und aus sozialen Brennpunkten. Aufsuchende Elternarbeit, Angebote früher Hilfen sowie Projekte zur Stärkung benachteiligter Kinder mit begleitender Elternarbeit gehören ebenfalls dazu. In den Jahren 2007 - 2010, in denen das niedersächsische **Landesprogramms "Familien mit Zukunft"**⁶³ umgesetzt wurde, bestand die Hauptaufgabe der Familienbüros darin, Service- und Dienstleistungsangebote für Familien und Tagespflegepersonen zu bündeln und vor allem Eltern sowie Tagesmüttern und -vätern Informationen rund um das Thema Kinderbetreuung und Familie zur Verfügung zu stellen. Das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration forciert nach dem Ende des Landesprogramms nun über veränderte Regelungen in der Richtlinie Familienförderung eine Neuausrichtung des Aufgabenspektrums der Kinder- und Familienservicebüros.⁶⁴

Zur Bündelung und Vernetzung von Angeboten der Familienbildung fokussiert Nordrhein-Westfalen die Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren. Mit der Zertifizierung von 261 Familienzentren wurde eine zweijährige Pilotphase erfolgreich abgeschlossen, in der Kindertageseinrichtungen nach den Kriterien des **Gütesiegels "Familienzentrum Nordrhein-Westfalen"**⁶⁵ zu Familienzentren weiterentwickelt worden sind. Am 1. August 2007 hat der flächendeckende Ausbau der Familienzentren in Nordrhein-Westfalen begonnen.⁶⁶ Kindertageseinrichtungen sind besonders geeignet, über Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern hinaus auch als Orte der Familienförderung zu wirken. Sie sind in der Regel wohnortnah und erfahren eine große Akzeptanz von Eltern. Als Familienzentren können die Kindertageseinrichtungen den Bedürfnissen von Familien stärker entgegen kommen. Sie tragen zu einer Qualitätssteigerung in der frühkindlichen Bildung und Förderung bei, stärken Eltern bei der Wahrnehmung ihrer Bildungs- und Erziehungsaufgabe und sichern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Tageseinrichtungen für Kinder werden auf diese Weise Knotenpunkte in einem neuen Netzwerk, das Familien umfassend berät und unterstützt. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die vorhandenen Angebote vor Ort stärker miteinander vernetzt und durch die Kindertageseinrichtung gebündelt werden. Um dies zu gewährleisten, kooperieren die Familienzentren mit Familienberatungsstellen, Familienbildungsstätten und anderen Einrichtungen wie z.B. den Familienverbänden und Selbsthilfeorganisationen. Sie sollen frühe Beratung, Information und Hilfe in allen Lebensphasen ermöglichen und Eltern über die Alltagsnähe der Kindertageseinrichtung entsprechende Angebote leichter zugänglich machen. Auch die Einbeziehung weiterer bedarfsorientierter Hilfsangebote für Familien ist denkbar. Dies führt zu einer nachhaltig verbesserten Frühprävention. Schließlich kann ein Familienzentrum auch zu einem Ort der Begegnung im Stadtteil und zwischen den Generationen werden. In die Auswahl der neuen Familienzentren sind die Kommunen einbezogen, weil vor allem die Jugendämter die sozialen Begebenheiten vor Ort gut kennen und dieses Wissen für den weiteren Ausbau der Familienzentren in der Fläche unverzichtbar ist. Die Jugendämter sind gehalten, bei ihrer Auswahl sowohl die Trägervielfalt vor Ort, als auch eine angemessene regionale Verteilung sicher zustellen. Die angehenden Familienzentren haben 12 Monate Zeit, um die Leistungen und Strukturen eines Familienzentrums aufzubauen, damit sie den Kriterien des Gütesiegels "Familienzentrum Nordrhein-Westfalen" entsprechen. Innerhalb dieses einen Jahres muss sich das Familienzentrum zertifizieren lassen. Nach erfolgreicher Zertifizierung erhält die Einrichtung das Gütesiegel für den Zeitraum von vier Jahren. Die Landesmittel werden von den Landesjugendämtern über die Jugendämter an die Träger der Familienzentren ausgezahlt. Für die konkrete Verwendung der Mittel hat das Land den Trägern eine größtmögliche Entscheidungsfreiheit eingeräumt. So können die Mittel für die Leitung, Koordinierung und das Management des Familienzentrums sowie für die Sicherstellung der für die Aufgabenstellung des Familienzentrums notwendigen Angebote oder für die Finanzierung kooperativer Leistungen anderer Institutionen eingesetzt werden. Die Mittel können in gleicher Weise

⁶³ <http://www.familien-mit-zukunft.de/index.cfm?6FEE201CE08140F9BA5D42A2F2BB63CD>; Im Mittelpunkt standen dabei hochwertige und verlässliche Kinderbetreuungsangebote, vor allem für unter Dreijährige. Insbesondere wurde der qualitative und quantitative Ausbau der Kindertagespflege gefördert. Familien- und Kinderservicebüros vor Ort waren dabei eine wichtige Anlaufstelle.

⁶⁴ www.familien-mit-zukunft.de

⁶⁵ Das "Gütesiegel Familienzentrum Nordrhein-Westfalen" gibt Aufschluss darüber, welche Anforderungen Kindertageseinrichtungen erfüllen müssen, die Familienzentren werden wollen. Unter Beibehaltung der Gütesiegel-Qualität wurde das Gütesiegel zwischenzeitlich gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege überarbeitet. Die Anzahl der Gütesiegel-Kriterien wurde von 112 auf 94 reduziert und damit das Zertifizierungsverfahren vereinfacht, siehe www.familienzentrum.nrw.de

⁶⁶ Seit Beginn des Kindergartenjahres 2008 / 2009 erhalten rund 2 000 Einrichtungen eine Förderung durch das Land in Höhe von 12 000 Euro jährlich - zusätzlich zur Einzelförderung für die Kindertageseinrichtung, die Familienbildung und die Familienberatung.

für die Bereitstellung zusätzlicher Personalressourcen für das Familienzentrum oder für Beratungsleistungen eingesetzt werden.⁶⁷

Die **Familienzentrum Färberhof gGmbH** in Stendal (Sachsen-Anhalt) verbindet systematisch in Form einer gebündelten und alternativen Struktur reguläre und flexible **Kinderbetreuung** sowohl mit lebensnahen **Familiendienstleistungsangeboten** als auch mit Angeboten der **Familienhilfe** in einer **ländlichen Region**. Durch seine multifunktionalen Unterstützungs- und Bildungsangebote trägt der **Färberhof** dazu bei, familiäre Selbsthilfestrukturen und Eigeninitiativen (weiter) zu entwickeln, die Erziehungskompetenz von Eltern zu stärken und den Mehrgenerationenansatz umzusetzen. Die Angebote richten sich nicht allein an Eltern der betreuten Kinder, sondern an alle Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen in der Region. Der Färberhof wurde in der Aufbauphase (2003 - 2006) im Rahmen des **Modellprojektes „Familiendienstleistungszentrum Östliche Altmark“** aus EU- und Landesmitteln finanziell unterstützt.⁶⁸

Das Leuchtturmprojekt **„Familiennahe Freiwilligendienste in Sachsen-Anhalt“**⁶⁹ erweitert die vorhandenen Angebote zur Stärkung des **bürgerschaftlichen Engagements** im Land Sachsen-Anhalt um eine besondere Form ehrenamtlichen Engagements. Der „Familiennahe Freiwilligendienst“ zielt darauf ab, Familien in unterschiedlichen Lebenssituationen zu unterstützen und zu begleiten und den Dialog zwischen den Generationen zu fördern. Freiwillige, die sich innerhalb des Freiwilligendienstes engagieren, fördern beispielsweise in Kindertagesstätten die Lesekompetenz von Kindern aus bildungsfernen Familien, unterbreiten im Stadtteiltreff Sport- und Bewegungsangebote für Kinder, Jugendliche und Familien, organisieren Treffen allein erziehender Mütter und Väter in Familienzentren, ehrenamtliche Besuchsdienste für ältere oder pflegebedürftige Menschen oder bauen nachbarschaftliche Kinderbetreuungsdienste mit auf. Im Projekt engagieren sich vor allem Menschen über 50, insbesondere im Übergang zwischen Beruf und Ruhestand. Das Projekt wird seit 2009 im Rahmen des Bundesprogramms „Engagement schlägt Brücken – Freiwilligendienste aller Generationen“ regional durch drei Freiwilligenagenturen in Halle (Saale), Magdeburg sowie im Landkreis Anhalt-Bitterfeld umgesetzt. Insgesamt werden im Projektverlauf 40 neue Freiwilligendienstplätze in den drei Projektstandorten sowie in ausgewählten Partnerkommunen geschaffen und durch die Freiwilligenagenturen vor Ort begleitet. Dazu werden interessierte Freiwillige und Einsatzstellen beraten und es erfolgt eine passgenaue Gewinnung von Freiwilligen für die Einsatzstellen. Zudem sorgen die Freiwilligenagenturen für die Qualifizierung und Begleitung der Freiwilligen, ermöglichen den Austausch untereinander und entwickeln Anerkennungsformen z. B. in Form von Zertifikaten über erworbene Kompetenzen.⁷⁰ Der Freiwilligendienst wird über eine Dauer von mindestens sechs Monaten verbindlich vereinbart und umfasst einen zeitlichen Aufwand von durchschnittlich 15 Stunden pro Woche, für den die Freiwilligen eine Aufwandspauschale erhalten.

Auch in dem **Modellprojekt "Netzwerk Familienpaten in Bayern"**⁷¹ werden **freiwillig Engagierte** zur Unterstützung von Familien gewonnen. Als Familienpaten sollen sie Familien in Bayern über einen begrenzten Zeitraum entlasten und sie in ihrer Erziehungs- und Alltagskompetenz stärken. Denn die Zahl der Familien, die in schwierigen Lebenslagen nicht über ausreichende Ressourcen und Kompetenzen zur Bewältigung ihres Alltags und ihres Erziehungsauftrages verfügen, nimmt zu. Für das Modellprojekt haben sich der Bayerische Landesverband des Katholischen Deutschen Frauenbundes e.V., das Zentrum Aktiver Bürger - Institut für soziale und kulturelle Arbeit (ISKA) gGmbH, der Deutsche Kinderschutzbund Landesverband Bayern e.V. und der Landesverband Mütter- und Familienzentren in Bayern e.V. zusammengeschlossen. Vor ihrem ersten Einsatz werden Familienpaten ausgebildet und während ihrer Tätigkeit beraten und begleitet. Sie geben Hilfestellung im Familienalltag und können in folgenden Bereichen unterstützen: Gesundheitsförderung (Bewegung, gesunde Ernährung), Schaffung einer Tagesstruktur (Freizeitgestaltung der Kinder, Unterstützung bei schulischen Schwierigkeiten), Aufbau von nachbarschaftlichen / verwandtschaftlichen Netzwerken, Treffen von Alltagsentscheidungen, Lotsenfunktion zu anderen Fach- und Beratungsstellen (z. B. Erziehungsberatungsstellen, koordinierende Kinderschutzzstellen). Familienpatenschaften verstehen sich als primärpräventives, niedrigschwelliges und unterstützendes Angebot, das Müttern, Vätern und anderen Erziehungsberechtigten helfen soll, ihre Erziehungsverantwortung besser wahrnehmen zu können. Familienpatenschaften sind kein Ersatz, aber eine **sinnvolle Ergänzung zu professionellen Hilfen**. So ist beispielsweise bei Familien, in denen eine Multiproblematik vorliegt, eine intensivere Hilfe (z. B. die Ge-

⁶⁷ www.familienzentrum.nrw.de

⁶⁸ <http://www.familienzentrum-faerberhof.de/start.php?site=leistungen>

⁶⁹ www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=33303

⁷⁰ Die Angebote werden in enger Verzahnung mit der Qualifizierungsinitiative des Landes im Rahmen des Bundesmodellprogramms „Freiwilligendienste aller Generationen“ entwickelt.

⁷¹ www.familienpaten-bayern.de

währung von Sozialpädagogischer Familienhilfe - SPFH) notwendig. Ziel des Modellprojektes ist es, bayernweit die Gewinnung von Familienpaten, ihre Auswahl, Ausbildung und ihren Einsatz in den Familien zu erproben und Qualitätsstandards für die Ausbildung (Qualifizierungsprogramm) festzulegen. Darüber hinaus soll eine Kooperations- und Vernetzungsstruktur in Bayern aufgebaut werden. Aktuell beteiligen sich sechs Regierungsbezirke mit insgesamt 13 Standorten an dem Modellprojekt.⁷² 24 Koordinatorinnen wurden ausgebildet und bereits über 50 Ehrenamtliche zu Familienpaten fortgebildet, die in den jeweiligen Modellstandorten eingesetzt werden. Derzeit werden 24 Familien durch Familienpaten unterstützt; drei Patenschaften sind bereits abgeschlossen. Die große Nachfrage zeugt von einem erfolgreichen Verlauf des Modellprojektes. Für den Herbst 2011 und das Frühjahr 2012 sind weitere Schulungs- und Informationsveranstaltungen für interessierte Standorte, Ehrenamtliche und Familien geplant. Die vier Träger des Projektes sind flächendeckend mit Standorten in ganz Bayern vertreten. Bis Abschluss des Modellprojektes sollen bayernweit an bis zu 20 Modellstandorten engagierte Familienpaten und -patinnen fortgebildet und eingesetzt werden. Das Bayerische Staatsministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) fördert das Projekt in Höhe von rd. 302 000 € für die Laufzeit von zweieinhalb Jahren (2009 - 2012). Die wissenschaftliche Begleitung wird vom Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg (ifb) durchgeführt. Auch in Sachsen ist im September 2011 ein Modellprojekt „Familienpaten“ gestartet.⁷³

Die Stärkung der Elternkompetenz sowie die Erhöhung der Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern, insbesondere von **Familien mit Migrationshintergrund**, sind primäre Ziele des **Modellprojektes „Hofer Schulbegleitung - wir machen Familie stark“**⁷⁴. Zielgruppe sind Kinder und deren Eltern beim Eintritt in die Grundschule, damit eine Unterstützung der Eltern bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Bildungskarriere einsetzen kann. Verfolgt wird dabei ein ganzheitlicher Ansatz, der unter anderem die Bereiche schulische Förderung, Sport, Lesen, Kultur sowie soziales Miteinander kombiniert. Durch eine intensivere Beteiligung der Eltern am Schulleben bzw. eine Verbesserung der Kommunikation zwischen Schule und Eltern soll die Elternkompetenz gestärkt werden. Ein zentrales Element stellt dabei der sogenannte „Schulbegleitungsvertrag“ zwischen den Eltern und der Schule dar. Dieser verpflichtet die Eltern bei einer Teilnahme am Projekt zu einer aktiven Mitarbeit. Einen weiteren zentralen Aspekt stellt der Einsatz von ehrenamtlichen Mentoren dar, welche die Rolle einer Bezugsperson und eines kontinuierlichen Ansprechpartners einnehmen. Die nachfolgenden Basisbausteine des Projektes beschreiben gleichzeitig die konkreten Arbeitsfelder der Mentoren: halbjährliche Zeugnisbesprechung Mentor / Eltern, Besuch der Lehrersprechstunde mit Mentoren und Eltern, Besuch der Stadtbibliothek mit dem Kind, Vermittlung durch Einzelförderung durch Lernpartner, Beratung der Eltern zum Thema Lesen und Bücher, Beratung der Eltern zum Thema Lernförderung zu Hause, Vermittlung von sportlichen und kulturellen Aktivitäten, Vermittlung von individuellen Angeboten (z. B. Feriengestaltung, Sprachkurse für Eltern). Erste Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung durch das Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg belegen, dass es sich bei dem Konzept der „Hofer Schulbegleitung“ um ein Erfolgsmodell handelt. Insbesondere im Hinblick auf die sozialen Kompetenzen der Kinder, aber auch der schulischen Leistungen wie Sprach- und Lesekompetenzen konnten positive Effekte festgestellt werden. Ebenfalls wird eine Steigerung des Interesses und des Engagements der Eltern in Bezug auf die Schule konstatiert. Das Projekt wurde 2011 mit dem Bernhard-Vogel-Bildungspreis ausgezeichnet. Die staatliche Förderung für die gesamte Laufzeit des Modellprojektes (September 2008 - Dezember 2011) beträgt insgesamt 170 000 €. Nach Ende der Modellphase und Vorliegen der Ergebnisse der Evaluation soll das Konzept auch für andere Kommunen und Schulen (v. a. Brennpunktschulen) zur Verfügung gestellt und bedarfsgerecht umgesetzt werden.

Die **Hessische Landesregierung** erprobt in dem **Modellprojekt „Familienstadt mit Zukunft“**⁷⁵, ob sich die Geburtenrate durch eine aktive Familienpolitik vor Ort erhöhen und auf diese Weise eine demografische Trendwende einleiten lässt. Ziel des Modellversuchs ist es, die Wirkung einzelner familienpolitischer Maßnahmen auf das Klima zur Gründung von Familien sowie auf das generative Verhalten der Wohnbevölkerung zu evaluieren. Dafür erproben die Städte Frankenberg und Büdingen in einem Zeitraum von 10 Jahren unterschiedliche Projekte zum Thema Familienfreundlichkeit. Beide Städte gingen als Sieger des **Wettbewerbes „Familienstadt mit Zukunft“**⁷⁶ hervor, der sich 2005 an

⁷² Bamberg, Fürth, Ansbach, Weiden, Waldkraiburg, München-Trudering, Straubing, Passau, Regen, Dillingen, Immenstadt, Kaufbeuren und Kempten

⁷³ http://www.carusconsilium.de/aktuelles/sonstiges/PM_067-110901_Familienpaten%20final.pdf/view?searchterm=Familienpaten

⁷⁴ www.stmas.bayern.de/familie/bildung/projekte.htm#hof; www.integra-hof.de/hofer-schulbegleitung.html

⁷⁵ www.familienatlas.de/ca/a/dlz; http://de.wikipedia.org/wiki/Familienstadt_mit_Zukunft

⁷⁶ www.familienatlas.de/awca/b.asp?id=crb

hessische Kommunen mit 20 000 bis 50 000 Einwohnern richtete. Zur Analyse, inwieweit die zwischen den Modellkommunen und dem Land vereinbarten Maßnahmen Auswirkungen auf die Geburtenhäufigkeit haben, begleitet die HA Hessen Agentur GmbH das Modellprojekt wissenschaftlich. Im Jahresbericht 2010 dokumentiert die HA Hessen Agentur GmbH detailliert die Ziele, die umgesetzten und laufenden Maßnahmen sowie die Zwischenergebnisse zum Modellprojekt. Das Modellprojekt „Familienstadt mit Zukunft“ wird in Frankenberg und Büdingen jeweils von der Stadt selbst gesteuert. In beiden Kommunen startete die wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts mit einer umfangreichen Befragung der Bevölkerung. Beide Kommunen haben sich über die Zielvereinbarungen mit dem Land hinaus Schwerpunkte gesetzt. Unter anderem konzentrieren sie sich auf die **Bildung von Netzwerken** und die **Einrichtung von Servicestellen für Familien**. Die Netzwerke sollen dazu beitragen, dass Familien besser ihren Alltag bewältigen und Probleme leichter lösen können. Stress, Kontaktmangel oder Isolation sollen dadurch vermieden werden. Treffpunkte für Familien sind ein erster Baustein für Kontakte und Netzwerke. Sie wirken in kommunale Strukturen hinein und tragen darüber hinaus dazu bei, nachbarschaftliche Beziehungen zu verbessern. Mit Ende des Jahres 2010 sind in Frankenberg nahezu alle gesellschaftlichen Gruppen und Altersgruppen - Familien, Senioren, Kinder, Wirtschaft / Einzelhandel - in das Modellprojekt eingebunden worden, lediglich die Gruppe der Jugendlichen scheint noch nicht in gleicher Intensität im Modellprojekt vertreten zu sein. Hier wird Nachholbedarf gesehen. Auch in Büdingen sind wichtige und tragfähige Netzwerke mit den örtlichen Beratungsstellen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, kirchlichen Trägern, Vereinen, Initiativen, Arbeitskreisen und anderen zentralen Akteuren aufgebaut und stabilisiert worden. Sie münden zunehmend in konstruktive Kooperationen. Die erfolgreiche Zusammenarbeit bezieht dabei örtliche und überörtliche Institutionen ein. Die vergangenen 5 Jahre haben gezeigt, dass sich Kreativität und Innovationen im sozialen und kulturellen Bereich immer stärker zu Motoren im Modellprojekt entwickelt haben. Um die Nachhaltigkeit der geschaffenen Angebote langfristig sicher zu stellen, ist insgesamt ein Zeitraum von 10 Jahren notwendig. Erst nach Ablauf dieser Zeitspanne ist zu erwarten, dass die bisher geschaffenen Angebote, die sich zwar bereits heute einer großen Nachfrage erfreuen, auch finanziell betrachtet zu „Selbstläufern“ geworden sind, d. h. sich aus Eigenertönen und / oder durch Beiträge der Wirtschaft, der Krankenkassen, des Handels, sozialer Partner etc. finanzieren. Die beiden Modellkommunen Büdingen und Frankenberg haben insgesamt gute demografische Voraussetzungen für einen spürbaren und vor allem dauerhaften Anstieg der Geburtenrate⁷⁷ in den kommenden Jahren. So sind beispielsweise jüngere Altersgruppen vergleichsweise stark besetzt, eine im Zeitablauf sehr volatile Geburtenrate bewegt sich im Durchschnitt auf relativ hohem Niveau, wobei Höchstwerte von 1,6 Kinder je Frau in Frankenberg und 1,5 in Büdingen in den letzten 5 Jahren bereits erreicht wurden. Im Jahr 2010 sind die absoluten Geburtenzahlen allerdings sowohl in Büdingen und stärker noch in Frankenberg zurück gegangen. Obwohl beide Modellkommunen bisher auf gutem Wege sind, die Geburtenrate tendenziell zu erhöhen, muss sich dies in den nächsten Jahren noch nachhaltig verstetigen.

3.1.2 Kinder und Jugendliche

Angesichts der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung von jungen Menschen⁷⁸ werden sich die Wahrnehmung und das Aufwachsen im öffentlichen Raum verändern. Jugend wird zunehmend als tatsächliche und empfundene Minderheit in der Gesellschaft wahrgenommen (werden). Eine öffentliche Thematisierung von Jugendbedarfen und -problemen kann dazu beitragen, einer gesellschaftlichen Nichtbeachtung und Nichtwahrnehmung von Jugend entgegenzuwirken.⁷⁹ In der Kinder- und Jugendarbeit geht es im Zuge des demografischen Wandels deshalb verstärkt darum, Kinder und Jugendliche „öffentlich“ erlebbar zu machen. Deshalb ist es wichtig, Kindern und Jugendlichen Angebote zu machen, die sie als ein Teil des Ortes erlebbar machen - erlebbar für die anderen Ortsansässigen und erlebbar für sich selbst. Dafür ist es wichtig, dass junge Menschen ein gleichberechtigtes Mitspracherecht in Anspruch nehmen können, insbesondere wenn es um die Gestaltung von Lebens- und Sozialräumen geht.⁸⁰

„Wenn die Anzahl der Kinder und Jugendlichen abnimmt, wird es umso notwendiger, Möglichkeits- und Gelegenheitsstrukturen zu eröffnen, die nicht mehr von selbst entstehen.“⁸¹ Eine so genannte

⁷⁷ Zahl der Kinder, die im Durchschnitt je Frau im Laufe ihres Lebens geboren werden.

⁷⁸ ausführliche Informationen dazu in Kapitel 2.1 Daten und Fakten.

⁷⁹ Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz: Zwischenbericht zur Evaluation des Projektes „Flexibles Jugendmanagement“ – Juni 2010 –, S. 5.

⁸⁰ Stiftung Demokratische Jugend: Kinder- und Jugendarbeit vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in den neuen Bundesländern, Endbericht 15. November 2010, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, S. 28.

⁸¹ van Santen, E. (2008): Weniger Jugendliche, weniger Jugendarbeit? Demografische Veränderungen als Herausforderung für die Jugendarbeit, S. 12; in: Netzwerk für Kultur- und Jugendarbeit (Hrsg.): Fachtag „Demografie und Jugendarbeit“ am 18. April 2008 in Chemnitz. Chemnitz 2008, S. 10-14.

Gleichaltrigengesellschaft und –erfahrung z.B. innerhalb einer peer group ist bereits heute oftmals nicht mehr möglich, denn vor allem in dünn besiedelten Regionen sind Freizeitangebote im unmittelbaren Lebensumfeld rückläufig und Schulwege werden immer länger. Die Folge kann eine Vereinzelung von Jugendlichen sein. Insbesondere für Jugendliche in ländlichen Räumen wird es daher zunehmend schwerer, Orte des Beisammenseins für sich zu behaupten oder gar neue zu finden. Um junge Menschen zur Selbstbestimmung zu befähigen, zur gesellschaftlichen Mitverantwortung und sozialem Engagement anzuregen und hinzuführen, brauchen sie jedoch Gelegenheiten und Räume außerhalb von Familie und Schule, in denen es ihnen ermöglicht wird, sich mit verschiedenen Lebensentwürfen und –mustern auseinanderzusetzen.⁸²

Für das Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendarbeit sind zunächst die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise, kreisfreie Städte) zuständig. Die Länder haben die Aufgabe, die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern sowie auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter und Landesjugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.⁸³ Zudem können sie Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe planen, anregen, fördern und durchführen.⁸⁴

In der Länderumfrage der ASMK-AG DWSI wurde nach Praxisbeispielen gefragt, die im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe den Herausforderungen des demografischen Wandels Rechnung tragen. Zudem wurden die Länder gebeten, ihre handlungsstrategischen Ansätze, die auf kommunaler Ebene als Orientierung für die Konzipierung und Umsetzung von (Modell-) Vorhaben dienen, darzulegen. Diese werden nachfolgend in zusammengefasster Form wiedergegeben.

Der demografischen Entwicklung Rechnung tragend, besteht eine wesentliche handlungsstrategische Prämisse der Länder darin, jungen Menschen die **aktive Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens** zu ermöglichen. Zuvorderst sind dementsprechend **Wohnumfeldbedingungen** zu schaffen, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen positiv beeinflussen, von ihnen mitgestaltet werden und ihre Interessen in ausreichendem Umfang berücksichtigen. Das impliziert auch, dass die Jugendhilfeplanung mit der Stadtplanung sowie der Grün- und Freiraumplanung intensiver verknüpft werden. Da junge Menschen nur eingeschränkt mobil sind, sollten **unzumutbare Wegstrecken** zu Standorten von Einrichtungen und Angeboten für Kinder und Jugendliche **vermieden** werden. Wesentliche Zielstellung kinder- und jugendpolitischer Projekte und Maßnahmen sehen die Länder darin, die **junge Generation zu befähigen, selbständig und eigenverantwortlich zu handeln**. Im Hinblick auf die dafür erforderliche Stärkung der sozialen Kompetenz und Persönlichkeitsentwicklung ist ihnen entsprechend Unterstützung und Hilfestellung anzubieten. Zudem kommt der **Entwicklung und Stärkung bürgerschaftlichen Engagements im Kinder- und Jugendbereich** besondere Bedeutung zu, denn bürgerschaftliches Engagement und Freiwilligendienste tragen zur gesellschaftlichen Integration bei und sind damit mögliche Haltefaktoren vor allem für junge Menschen. Strukturen sind so zu entwickeln, dass sie bürgerschaftliches Engagement junger Menschen einbinden und gleichzeitig die Solidarität zwischen den Generationen stärken. Denn gerade **generationsübergreifende Ansätze** sorgen für eine positive Belebung des Gemeinwesens, geben Denkanstöße, sich in Lebenswelten anderer Altersgruppen hineinzusetzen und fördern die Verständigung zwischen den Lebenswelten verschiedener Bevölkerungsgruppen.

Diesen handlungsstrategischen Ansätzen entsprechend, stehen bei den nachfolgenden Praxisbeispielen vor allem die Beteiligung von jungen Menschen an der Gestaltung ihres Lebensumfeldes und des gesellschaftlichen Lebens durch Einbeziehung in die entsprechenden Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse im Mittelpunkt. Letztlich geht es den Kommunen dabei auch darum, als Lebensraum für junge Menschen attraktiv zu sein, und damit zumindest einen Teilbeitrag dazu zu leisten, dass junge Menschen nicht abwandern bzw. Familien mit Kindern zuziehen.

Um den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen in Bezug auf ihr Lebensumfeld Geltung zu verschaffen, ist darauf hinzuwirken, dass sich die oftmals in segmentierten Ressorts agierenden Fachkräfte der Jugendhilfeplanung und der Stadtplanung miteinander verständigen. Kinder und Jugendliche müssen sich in ihrer Umgebung sicher und wohl fühlen, um in ihrem Stadtteil aktiv leben zu können. Dementsprechend müssen sie dort entsprechende Betätigungsmöglichkeiten vorfinden. Um die dafür erforderliche sektorenübergreifende Verständigung und Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene

⁸² Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz: Zwischenbericht zur Evaluation des Projektes „Flexibles Jugendmanagement“ – Juni 2010 – S. 6

⁸³ § 82 SGB VIII

⁸⁴ § 85 SGB VIII

ne anzuschließen und zu unterstützen, hat das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie Gesundheit und Integration im Jahr 2005 den **Arbeitskreis „Struktureller Jugendschutz“**⁸⁵ eingerichtet, dem Vertretungen der Jugendhilfe, der Stadtplanung, der Wohnungswirtschaft, des Kinderschutzbundes und des Landespräventionsrates angehören. Den Vorsitz führt die Referatsleiterin für Kinder- und Jugendschutz. Ein zentraler Ansatzpunkt des strukturellen Kinder- und Jugendschutzes umfasst die Einflussnahme auf die unmittelbaren Lebenswelten bzw. die sozialen Räume, in denen Kinder und Jugendliche aufwachsen, mit dem Ziel strukturelle Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich Beziehungen positiv entwickeln können. Denn Kinder und Jugendliche sollen und wollen sich mit ihrem näheren Lebensumfeld identifizieren können. Sie sollen in Bezug auf geeignete Beteiligungsformen und Vertretungsstrukturen notwendige Kenntnisse, aber auch Möglichkeiten haben, um unmittelbar an der Gestaltung ihrer Lebensbedingungen mitwirken zu können. Seit 2007 führt das Sozialministerium jährlich spezifische Veranstaltungen für die Mitarbeitenden der Kinder- und Jugendhilfe und der Stadtplanung durch, wie beispielsweise eine Tagung zur **Spielleitplanung**. Zudem hat das Sozialministerium 2007 eine Best Practice - Recherche erstellen lassen, mit der Zielsetzung mit einer strukturierten Umfrage Basisdaten zum derzeitigen Stand und zur Qualität der Kooperation beider Handlungsfelder (Jugendhilfe und Stadtplanung) zu erheben. Dokumentiert werden Beispiele, in denen Kommunen für Jugendliche Plätze im öffentlichen Raum geschaffen haben, um ihnen altersgerechte Freizeit- und Aufenthaltsmöglichkeiten in ihren Stadtteilen zu bieten. Damit wird dem Bedürfnis von Kommunen Rechnung getragen, gute Beispiele gerade für problematische Gruppen, z. B. Jugendliche mit Migrationshintergrund, transparent zu machen.⁸⁶

Angeregt durch die Tagung zur Spielleitplanung hat die Stadt Langen modellhaft das Konzept „**Spielleitplanung**“ umgesetzt. Die Spielleitplanung richtet den Blick auf die gesamte Stadt als Spiel-, Erlebnis- und Erfahrungsraum. Spielplätze sind nur ein Teilaspekt, Spielleitplanung geht weit darüber hinaus. Sie erfasst, bewertet und berücksichtigt alle öffentlichen Freiräume, in denen sich Kinder und Jugendliche aufhalten und aktiv werden, beispielsweise Brachen, Siedlungsränder, Baulücken, Grünanlagen, Straßen, Hauseingänge oder Plätze. Die Spielleitplanung basiert auf der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen und verzahnt die Ergebnisse mit der Stadtentwicklung. Mit der Spielleitplanung ist zum ersten Mal ein Instrument geschaffen worden, das im Schnittpunkt zwischen Jugendhilfe, pädagogischer Praxis und Stadtplanung die Interessen von jungen Bürgern zur Darstellung bringt und in die wichtigen Ebenen wie z. B. die Flächennutzungsplanung und Verkehrsplanung hineinsteuert. Die Spielleitplanung ist auf die Mitwirkung von Initiativen, pädagogischen, sozialen und kulturellen Einrichtungen sowie Schulen aber auch Eltern und aller Bürger und Bürgerinnen angewiesen. Für die Mitwirkung der mit Kindern und Jugendlichen arbeitenden Menschen werden entsprechende Foren und Mitwirkungsmöglichkeiten geschaffen. In dem Leitbild einer kinder- und familienfreundlichen Stadt und dessen strategischer Umsetzung durch die Spielleitplanung sieht die Stadt Langen auch eine **zentrale Strategie zur Erhaltung der Zukunftsfähigkeit der Stadt**. Ausgehend von der Notwendigkeit, für die städtischen Spielplätze über neue Möglichkeiten der Kosten- / Nutzentransparenz unter den gegebenen engen finanziellen Rahmenbedingungen nachzudenken, fiel Ende 2005 im Rat der Stadt Langen die Entscheidung, dafür das Konzept „Spielleitplanung“ einzusetzen. Die Finanzierung der Spielleitplanung konnte durch eine 50 %ige Förderung durch EU-Mittel im Rahmen der Förderung aus Mitteln für die Lokale Agenda 21 sichergestellt werden. Im Dezember 2006 wurde der Spielleitplan Langen-Debstedt in Form eines Flächenplanes mit Darstellung aller für Kinder und Jugendliche relevanten Aspekte wie Spiel-, Aufenthalts- und Erlebnisflächen sowie mit Kennzeichnung von zukünftig möglichen / wünschenswerten Entwicklungspotenzialen und einer Qualitätszielkonzeption sowie einer Matrix von Maßnahmen und Vorhaben für die verschiedenen Spielbewegungsräume den politischen Gremien, den Fachausschüssen, den Ortsräten und dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt und einstimmig beschlossen. Die Spielleitplanung Langen ist inzwischen zu einem nicht mehr wegzudenkenden Baustein der weiteren Entwicklung hin zu einer kinder- und familienfreundlichen Kommune geworden. Der Stadtjugendrat begleitet die Spielleitplanung intensiv weiter und engagiert sich mit eigenen Arbeitsgruppen zu diesem Thema. Bürgerarbeitsgruppen engagieren sich weiterhin für das Thema und knüpfen z. B. Kontakte zu den Schulen, die sich ebenfalls in das weitere Verfahren einbringen. Die Spielleitplanung ist für die Stadt Langen zu einem generationen- und interessenübergreifenden Thema geworden, das dauerhaft die kontinuierliche Zusammenarbeit von Bürgern, Politik und Verwaltung verankert.⁸⁷

⁸⁵ <http://www.lpr.niedersachsen.de/nano.cms/de/Aktivitaeten?XAction=Details&XID=77>

⁸⁶ Die erstellten Materialien und Veranstaltungsdokumentationen sind unter www.ms.niedersachsen.de (Themen/Kinder und Jugendliche/ Kinder- und Jugendschutz) nachzulesen.

⁸⁷ weitere Informationen unter www.langen.eu

Das **Modellprojekt „jungbewegt - Dein Einsatz zählt“**⁸⁸ fokussiert vor allem auf die Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens durch junge Menschen. Das Projekt wurde durch die Bertelsmannstiftung initiiert und wird bis zum 31. Dezember 2012 in Kooperation mit der Stadt Magdeburg und dem Land Sachsen-Anhalt durchgeführt. Akteure in Verwaltung und Politik sowie verschiedene Träger und Einrichtungen der vorschulischen, schulischen und außerschulischen Bildung engagieren sich mit dem Ziel, dass junge Menschen schon frühzeitig erleben, wie bereichernd es sein kann, Verantwortung zu übernehmen. Unabhängig von Herkunft und Bildungsstand sollen jungen Menschen Zugänge zu gesellschaftlichem Engagement eröffnet werden, um sie auch für spätere Lebensphasen zur aktiven Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens zu interessieren. Im Rahmen des Modellprojektes bringen sich Kinder und Jugendliche selbst in die Arbeit von Kindertageseinrichtungen, Schulen und Jugendfreizeiteinrichtungen ein und entwickeln diese Stätten zu Orten der Engagementförderung. Die Träger des Projektes leisten hier inhaltliche wie organisatorische Unterstützung. Auf der Ebene des Landes hat das Kultusministerium die Projektkoordination übernommen. In der Modellkommune Magdeburg wurden im Rahmen des Ideenwettbewerbs "jungbewegt - Dein Einsatz zählt!" 11 Projekte ausgewählt. Das Team vom "Jahr der Jugend 2011" und die Freiwilligenagentur Magdeburg begleiten die Jugendlichen bei der Umsetzung ihrer Engagementprojekte. Im Projekt "Großstadtjungle" sollen Fotoaufnahmen mit Langzeitbelichtung realisiert werden, um zu zeigen, wie sich die Natur wieder zurück in die Stadt kämpft. Eine Mischung aus Poetry Slam und Liederabend wird sich in "magdeburg kommusiziert." in Magdeburgs Randgebieten etablieren. Sie soll als Plattform für verschiedene Künstler dienen und die Randgebiete kulturell beleben. Eine Galerie für Jugendliche, in der ausgestellt und experimentiert werden kann, verbirgt sich hinter der Projektidee "Art Jon(g)k's" - ein Podium für 14 bis 20jährige Neueinsteiger und unentdeckte Talente in Buckau.⁸⁹

Der Landkreis Börde (Sachsen-Anhalt) will die Jugendarbeit für die jungen Menschen in der Region attraktiver gestalten, um junge Menschen besser mit ihrer Heimat zu verbinden und dadurch Abwanderung und Veralterung des Sozialraumes entgegenzuwirken. Um dies zu erreichen, hat der Landkreis im Rahmen eines **Modellprojektes zur Gestaltung des Demografischen Wandels in der Jugendhilfeplanung** einen innovativen **beteiligungsorientierten Ansatz in der Jugendarbeit** initiiert. Seit etwa zwei Jahren wird dieser beteiligungsorientierte Prozess der Jugendhilfeplanung im Landkreis Börde organisiert. Zunächst wurden strukturelle Voraussetzungen geschaffen: Zur besseren Beteiligung und der Ermittlung der konkreten Bedarfe wurde der Landkreis Börde in drei Planungsregionen, die sozialräumlich vergleichbar sind, aufgeteilt. Neben dieser räumlichen Abgrenzung findet die inhaltliche Arbeit in **Jugendregionalkonferenzen** statt. Eine Geschäftsordnung regelt die Zusammenarbeit und die Aufgabenstellung. Zudem wurden und werden **Zukunftswerkstätten** durchgeführt. Bereits diese strukturellen Prozesse haben Modellcharakter, denn neue Umgangsformen müssen erprobt, akzeptiert und moderiert werden. Zeitlicher Vorlauf ist nötig, bis inhaltliche beteiligungs- und teilhaborientierte Arbeit vor Ort gut gelingt. Derzeit werden in den drei Jugendregionalkonferenzen Wünsche und Bedarfe zu konkreten Vorhaben im Bereich Jugendhilfe / Jugendarbeit ermittelt, diskutiert und abgestimmt und dann als Beschlussempfehlung an den Jugendhilfeausschuss des Landkreises gegeben. Die positive Beschlussfassung und deren Umsetzung sind dabei wichtige Erfolgskriterien für diesen beteiligungsorientierten Prozess. Eine zentrale Forderung zur Verbesserung des Sozialraumes ist dabei die **Mobilität**, die in hohem Maße demografierelevant ist. Durch Mobilität werden Haltefaktoren gestärkt und die Attraktivität für **Zuwanderung** z. B. für Familien mit Kindern erhöht. Fachkräfte vor Ort gründen **zusätzliche Standorte für Jugendarbeit**, um allen Kindern und Jugendlichen im Landkreis Jugendhilfeplanung zugänglich zu machen. Dazu wurden Hauptstandorte und Zuständigkeitsbereiche der geförderten Fachkräfte in den Jugendregionalkonferenzen entwickelt. Sie sollen 2012 als Beschlussempfehlung an den Jugendhilfeausschuss gegeben werden. Standortwahlkriterien sind dabei u. a. Zentralität als raumordnerisches Kriterium und Erreichbarkeit in „zumutbarer“ Zeit, d. h. z. B. bei Kindern und Jugendlichen 30 Minuten Radweg und für mobiltätige Fachkräfte eine Autofahrstrecke von 15 km im Zuständigkeitsbereich. Zudem werden **Jugendbusse** angemietet und bei den freien Trägern der Jugendarbeit verortet (Leasing, Kauf) und / oder es werden freie Ressourcen bei den regionalen Subunternehmen des ÖPNV genutzt. Beide Ideen basieren auf Konzepten, die in den Jugendregionalkonferenzen im Bördkreis erarbeitet wurden. Die Jugendbusse befördern Kinder und Jugendliche zu jugendrelevanten Angeboten mit pädagogischem Hintergrund z. B. durch regelmäßige Pendelverkehre von den ländlichen Teilregionen an den Hauptstandort der Jugendarbeit bzw. punktuell zu besonderen Angeboten (Berufsorientierung, Jugendaustausch, Sport, Unternehmensbesichtigung). Für die Fälle, in denen Angebote nicht zu Schulzeiten, sondern am Wochenende, in den Nachmittags- und Abendstunden oder in den Schulferien stattfinden, wird derzeit intensiv der Rückgriff

⁸⁸ siehe www.jungbewegt.de

⁸⁹ Vgl. www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-899E274E-2A34376B/bst/hs.xsl/107335.html

auf vorhandene Angebote wie den ÖPNV diskutiert. Die Kontaktarbeit der Fachkräfte soll durch neue Mobilität verbessert werden. Der neue Ansatz „**Aktivierung des Gemeinwesens**“ erhält neben der Beratungstätigkeit im Einzelfall besondere Priorität. So werden in Kooperation mit den Akteuren vor Ort die freizeitpädagogische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vor Ort oder über die Gemeindegrenze organisiert. Fachkräfte der Jugendarbeit machen also mobil und dadurch den Ort/den ländlichen Raum zukunftssicher.⁹⁰

Auch das sächsische Programm „**Jugend bewegt Kommune**“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) basiert auf der Grunderkenntnis, dass mit Blick auf die demografischen Veränderungen der nächsten Jahre identifikationsfördernde Möglichkeiten für Kinder und Jugendliche ein zunehmend wichtiger Standortfaktor insbesondere für Kommunen im **ländlichen Raum** sein werden. Das Programm will daher Kommunen dabei unterstützen, die eigenen infrastrukturellen Möglichkeiten kinder- und jugendfreundlich zu gestalten. Es wird gefördert durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (SMS)⁹¹ und in Zusammenarbeit mit der Sächsischen Jugendstiftung durchgeführt. In einem zweijährigen Begleitprozess sollen an drei Standorten insbesondere „weiche“ Standortfaktoren sowie die soziale Infrastruktur mit den Akteuren vor Ort analysiert und systematisch verbessert werden. Ein Ausgangspunkt wird dabei bspw. die Frage sein, was Kinder und Jugendliche brauchen, um in ihrer Heimatstadt oder ihrem Heimatdorf gut und selbstbestimmt aufzuwachsen. Die DKJS will mit dem Programm den **generationsübergreifenden Dialog im Gemeinwesen** befördern sowie Kindern und Jugendlichen vielfältige **Mitbestimmungserfahrungen** ermöglichen. Die Stärkung der **Identifikation junger Menschen mit ihrem Heimatort** und die Förderung sozialer Kompetenzen sind dabei ausdrückliche Ziele der Begleitprozesse für die Ebene der Kinder und Jugendlichen. Bewerben konnten sich sächsische Städte und Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbände mit einer maximalen Größe von 10 000 Einwohnern. Für die drei ausgewählten Standorte stehen für die Umsetzung des Programms von September 2011 bis Dezember 2013 jeweils Budgets von insgesamt bis zu 50 000 € zur Verfügung. Finanziert werden damit Prozessmoderation, Weiterbildungen und Qualifizierungen, Koordinationsleistungen, Netzwerktreffen sowie konkrete Aktionen und Projekte. Die drei ausgewählten Kommunen starten im Oktober 2011 ihren begleiteten Prozess mit dem Ziel, die Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche nachhaltig zu verbessern. An allen Standorten sind die Gründung und die laufende Arbeit einer Steuergruppe vorgesehen, der leitende Akteure aus Politik, Verwaltung, kinder- und jugendrelevanten Institutionen, Wirtschaft, Eltern, der zu benennende lokale Koordinator sowie die moderierende Person der DKJS angehören. Wesentliche Aufgaben der Steuergruppe sind die Analyse der IST-Situation, die Definition messbarer Ziele und die Entwicklung und laufende Kontrolle eines Meilenstein- und Maßnahmenplanes. Parallel zur Arbeit der Steuergruppe gestalten von der DKJS eingesetzte Experten, orientiert am Maßnahmenplan, Projekte und laufende Angebote mit Kindern und Jugendlichen. Diese setzen sie bestenfalls gemeinsam mit Akteuren vor Ort als Fortbildungen in der Praxis um. Geplant sind außerdem Seminare zu Beteiligungsmethoden, Öffentlichkeitsarbeit und Projektmanagement. Die Prozessbegleitung ist bis Ende 2013 vorgesehen. Im letzten Jahr steht die Verstetigung und strukturelle Verankerung von Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche auf der Agenda. Das Programm „Jugend bewegt Kommune“ wird wissenschaftlich begleitet. Es ist geplant, die Ergebnisse aus den drei Modellkommunen aufzubereiten und sie für weitere interessierte Kommunen ab 2013 zugänglich zu machen. Zur Steuerung dieses Transfers und zur Qualitätssicherung soll ein neues Qualitätssiegel „jugendfreundliche Kommune“ entwickelt werden, das für andere Kommunen in Sachsen bzw. Deutschland übertragbar ist.⁹²

Bei rückläufiger Anzahl junger Menschen und abnehmenden staatlichen Finanzmitteln wird es insbesondere für Kommunen im ländlichen Raum immer schwieriger, flächendeckend Angebote der Kinder- und Jugendarbeit zu gewährleisten. Im Freistaat Sachsen wurde daher im Jahr 2009 das **Projekt des „Flexiblen Jugendmanagements“** im Erzgebirgskreis, im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und im Landkreis Meißen begonnen. Dies war aber von Beginn an (auch) auf eine Ausweitung auf weitere Landkreise in Sachsen ausgerichtet. Im Juli 2011 ist das Projekt im Landkreis Leipzig und Görlitz gestartet. Innerhalb des Projektes sollen mit Hilfe von sozialpädagogischen Fach-

⁹⁰ siehe auch „Ausgewählte Beispiele für das Handlungskonzept für eine nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt“, S. 14, unter <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=43222>

⁹¹ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe im Freistaat Sachsen vom 6. April 2010 (FRL Weiterentwicklung), siehe [www.ksv-sachsen.de/Startseite/Über den KSV/Sachsen/Aufgabenbereiche/Förderung LJHG/Gesetzliche Grundlagen](http://www.ksv-sachsen.de/Startseite/Über%20den%20KSV/Sachsen/Aufgabenbereiche/Förderung%20LJHG/Gesetzliche%20Grundlagen); die Richtlinie sieht unter Punkt 2.2 u.a. die „Förderung von fachübergreifenden, sozialraumorientierten Kooperations- und Vernetzungsvorhaben sowie regionalen Projekten zur Unterstützung notwendiger Anpassungen insbesondere im Rahmen demografischer und struktureller Veränderungen“ vor.

⁹² www.jugendbewegt-kommune.de

kräften in verlässlichen Strukturen Maßnahmen zur Persönlichkeitsstärkung und zur Entwicklung von Demokratiebewusstsein junger Menschen angeregt, koordiniert und angeboten werden. Dafür können vom Freistaat Sachsen in den jeweiligen Gebietskörperschaften maximal 80 % der zuwendungsfähigen Personal- und Sachausgaben entsprechend der „Förderrichtlinie Weiterentwicklung“ gefördert werden.⁹³ Es handelt sich um ein flexibles Angebot der Jugendarbeit im Gemeinwesen, das als Bestandteil in der örtlichen Jugendhilfeplanung verankert werden soll, um eine möglichst hohe Akzeptanz zu erhalten. Im Rahmen dieses Projektes können bis zu drei professionelle Jugendmanager bei den Stadt- bzw. Kreisjugendringen fest angestellt werden, die von den Gemeinden bzw. Jugendgruppen im Bedarfsfall angefordert werden können. In Kooperationsvereinbarungen werden jeweils zwischen dem Landesjugendamt, den einzelnen Landkreisen und den (Kreis-)Jugendringen gemeinsame qualitative und quantitative Festlegungen für die Realisierung des Rahmenkonzeptes "Flexibles Jugendmanagement als Beitrag der Kinder- und Jugendhilfe zur Demokratiebildung und Demokratieerziehung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales" getroffen.⁹⁴ Als konkrete Handlungsschwerpunkte wurden unter anderem vereinbart: die Ermutigung und Anregung engagierter Jugendlicher, die Unterstützung von jungen Menschen bei der Durchführung von demokratiefördernden Aktionen, die Initiierung von Projekten unter Mitgestaltung und Mitbestimmung der Jugendlichen, die Organisation und Durchführung von Jugendbildungsangeboten entsprechend der Bedarfsanzeige der Jugendlichen und Jugendgruppen im Landkreis, der Aufbau regionaler Jugendnetzwerke nach Bedarf zur gemeinsamen Ressourcennutzung sowie ein kurzzeitiges situationsbezogenes Konfliktmanagement im Gemeinwesen.⁹⁵

Mit dem Pilotprojekt „**Land-Checker**“ wird das Ziel verfolgt, die **Identifikation von Kindern und Jugendlichen mit ihrer ländlichen Umgebung** in einem **partizipatorischen Ansatz** zu stärken sowie den kompetenten und verantwortungsvollen Umgang mit neuen Medien zu vermitteln. Strukturelle Nachteile, die Kinder und Jugendliche im ländlichen Raum allein wegen der schwierigen Anbindung haben, werden durch moderne Kommunikationsmittel ausgeglichen. Die ländliche Umgebung wird als positiver Lebensraum neu erfahrbar und attraktiv für die zukünftige Lebensplanung. Damit wird die demografische Entwicklung in diesen Gebieten gestärkt. Das Modellvorhaben wurde im Rahmen des im Niedersächsischen Sozialministerium bestehenden Arbeitskreises zum strukturellen Jugendschutz gemeinsam mit der Agentur für Erwachsenenbildung, der Niedersächsischen Landesmedienanstalt und dem Niedersächsischen Landespräventionsrat entworfen und wird seit Herbst 2011 als Kooperationsprojekt durchgeführt: Kinder und Jugendliche stellen ihre Umgebung auf einer selbst entworfenen Homepage sowie auf Audioguides dar und tauschen ihre Eindrücke über Facebook aus. Die Multimedia-Mobile der Niedersächsischen Landesmedienanstalt suchen die jeweiligen ländlichen Standorte auf und stellen technische sowie medienpädagogische Unterstützung zur Verfügung. Das Projekt beinhaltet darüber hinaus **generationsübergreifende Arbeitsweisen** sowie eine Unterstützung bei Verbesserungsmaßnahmen der jeweiligen Treffpunkte im sozialen Wohnumfeld und dient dem Jugendaustausch. Auf Grundlage der Zusammenführung der verschiedenen Institutionen und der kontinuierlichen Zusammenarbeit im auf Landesebene angesiedelten Arbeitskreis „struktureller Jugendschutz“ wurde diese kooperative Projektentwicklung möglich. Gemeinsam mit der Niedersächsischen Landesmedienanstalt stellt das Land die Finanzierung des Modellvorhabens sicher.⁹⁶

3.1.3 Ältere Menschen, Seniorinnen und Senioren

Dass immer mehr Menschen bei anhaltend guter Gesundheit älter werden, bietet viele Chancen, den Prozess des demografischen Wandels innovativ zu gestalten. Die Handlungsstrategien und politischen Programme der Länder setzen hier an. Ein **realistisches Bild vom Alter zu vermitteln**, die **„Potentiale älterer Menschen“** zu erschließen und die **Selbstbestimmung und Selbständigkeit der älteren Menschen zu stärken** sind inzwischen wichtige Ziele in allen Ländern.⁹⁷ Immer mehr werden mit der Heterogenität des Alters zusammenhängend geschlechtergerechte Angebote entwickelt sowie die vorhandene soziale Infrastruktur hinsichtlich ihrer Akzeptanz für ältere Behinderte

⁹³ Die FRL Weiterentwicklung sieht unter Punkt 2.3 die Förderung von Maßnahmen und Projekten insbesondere in den Bereichen des Kinderschutzes, der Demokratiebildung und der Verbesserung der Mitwirkung, des Engagements und der Beteiligung an der Gestaltung des Gemeinwesens vor.

⁹⁴ siehe <http://www.familie.sachsen.de/9086.html> - Publikationen/Berichte

⁹⁵ Rahmenkonzept des Modellprogramms „Flexibles Jugendmanagement als Beitrag der Kinder- und Jugendhilfe zur Demokratiebildung und Demokratieerziehung“ unter <http://www.familie.sachsen.de/9086.html>

⁹⁶ Nachfragen an: Ingrid.Wahner-Liesecke@ms.niedersachsen.de

⁹⁷ Der Wandel der Infrastruktur muss alle älteren Menschen und ihre wachsende Heterogenität und Diversivität im Blick haben. Mit der Begrifflichkeit "ältere Menschen" oder "Seniorinnen und Senioren" ist dies im Folgenden gleichermaßen gemeint.

(auch entlang der UN-Behindertenkonvention), für ältere Lesben und Schwule oder auch für ältere Menschen mit Zuwanderungsgeschichte überprüft und modifiziert.

Zu den demografischen Trends gehören aber auch veränderte Familienstrukturen und Wohnformen. Immer mehr Menschen - vor allem auch Seniorinnen und Senioren - leben alleine, weil Familienstrukturen in der mobilen Gesellschaft „weitläufig“ werden. Darauf muss die Daseinsvorsorge mit neuen Formen von Strukturen - in den Städten vor allem mit einer altersgerechten Quartiersentwicklung - reagieren. Ältere Menschen sollen ein selbstbestimmtes Leben in vertrauter Umgebung mit qualitativ hochwertiger Unterstützung führen können. Wenn es Unterstützungsbedarf gibt, dann muss dieser so umfassend wie nötig, und vor allem, solange wie nötig, abrufbar sein. Ein selbstbestimmtes Leben im Alter mit wohnortnaher ärztlicher und pflegerischer Versorgung, Kommunikationsmöglichkeiten und Barrierefreiheit in allen Fragen des täglichen Lebens ist dabei das Ziel. Die Übergänge der Lebensphasen müssen vor Ort mit dem Ziel gestaltet werden, dass belastende Defizite in den Unterstützungssystemen weitestgehend vermieden werden. Die zentrale Frage ist dabei, wie in den vielerorts alternden und schrumpfenden urbanen Gesellschaften die Qualität der Quartiere als Orte, in denen die Menschen gut versorgt sind und sich aufgehoben fühlen, erhalten bleiben. Dabei gilt es, Wohnraum auch und gerade für sozial benachteiligte Gruppen zu erhalten und zu schaffen, das Zusammenleben der Kulturen zu verbessern, geschlechtsspezifische Wohnmodelle zu ermöglichen sowie das Miteinander der Generationen zu fördern.

Das Quartier ist der soziale Nahraum, der mit altersgerechter Infrastruktur ausgestattet werden muss. Weil Frauen in ihrem direkten Wohnumfeld in der Regel über intensivere soziale Kontakte als Männer verfügen, ist die altersgerechte Quartiersentwicklung gerade für Frauen von zentraler Bedeutung. Dazu gehört auch, dass einzelne Aspekte wie beispielsweise das Angebot an Gesundheits- und Pflegedienstleistungen, die vorhandenen Möglichkeiten zur Mobilität oder Sicherheit geschlechtsspezifisch betrachtet werden. Denn Frauen haben oft andere Sicherheitsbedürfnisse als Männer oder sie nutzen öffentliche Verkehrsmittel häufiger als Männer. Quartiersbezogene Beteiligungsstrategien müssen daher das Wissen und die Kompetenzen von Frauen mit einbeziehen.

In der jüngeren Vergangenheit nehmen die Sorgen vor Pflegebedürftigkeit und Altersarmut wieder zu. Eine vorsorgliche Alten- und Seniorenpolitik muss hierfür die notwendigen versicherungsrechtlichen Lösungen finden; in diesem Bericht werden die Aspekte auf die soziale Infrastruktur beschränkt. Gleichwohl gibt es gerade im Rahmen von Ehrenamt und bürgerschaftlichem Engagement Brücken und neue Lösungsansätze auch in diesen Handlungsfeldern zu finden, die dafür Sorge tragen, Pflegebedürftige und arme ältere Menschen nicht aus der kommunalen Gesellschaft und den Stadtquartieren auszuschließen. Immer mehr müssen Pflege und die unterschiedlichen Angebote vom Menschen aus gedacht werden, damit sie akzeptiert und zukunftsfähig und finanzierbar sind.

Die aktuellen Handlungsstrategien wollen die gesellschaftliche Teilhabe älterer Menschen fördern und die Chancen der Selbstbestimmung im Alter für den demografischen Veränderungsprozess nutzen. Der Paradigmenwechsel von der traditionellen Altenhilfepolitik hin zu integrativen, regionalen, seniorenpolitischen Gesamtkonzepten stärkt die Rolle und die Eigenverantwortung der Kommunen. Die Länder unterstützen die Kommunen dabei, die erforderlichen Anpassungsprozesse mit ortsspezifischen Handlungsperspektiven zu entwickeln. Im Kern geht es in den meisten Ländern um den generationsübergreifenden Dialog, die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und der Teilhabe im Alter oder um die Bereitstellung der örtlichen Infrastruktur in den Quartieren, sei es im Wohnbereich, sei es mit Angeboten "ambulant vor stationär" in der Pflege, bei den Angeboten der Versorgung mit Gütern des täglichen Lebens oder um Brücken zur Integration und Vermeidung von Ausgrenzung einzelner Gruppen von Älteren.

Den Dialog der Generationen, das generationenübergreifende Miteinander eröffnet vor dem Hintergrund der wachsenden Zahl von Singlehaushalten wichtige soziale Perspektiven für ältere und jüngere Menschen. Die Handlungsstrategien der Länder für ein aktives Miteinander der Generationen haben zum Ziel, Infrastrukturleistungen für Alle vor Ort zu fördern und tragen dabei der Generationengerechtigkeit und den individuellen Entwicklungsmöglichkeiten gleichermaßen Rechnung. Bürgerschaftliches Engagement von und für Seniorinnen und Senioren zu unterstützen, ist ein weiterer wichtiger Baustein in den Handlungsstrategien der Länder. Bürgerschaftliches Engagement von Älteren ist eine gute Form, aktiv im Alter am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Häufig leistet bürgerschaftliches Engagement von Seniorinnen und Senioren zwar keinen Ersatz, aber einen zunehmend wichtigen Beitrag, soziale Infrastrukturen aufzubauen, zu erhalten und zu vernetzen. Die Teilhabe der Älteren ist so eine wichtige Voraussetzung in der kommunalen Seniorenpolitik. Dafür sind als Rahmenbedingung ausreichend Ermöglichungsstrukturen und die Anerkennung der Beteiligung erforderlich. Neue Möglichkeiten der kulturellen Teilhabe, der Mediennutzung und des lebenslangen Lernens auch und gera-

de für Seniorinnen und Senioren sind weitere Handlungsfelder, um aktiv am Leben teilhaben zu können.

Ältere Menschen benötigen zum Teil weitergehende Unterstützung im Alltag, um sich in ihrem Lebensumfeld bewegen zu können. Neben neuen Formen des öffentlichen Personennahverkehrs ist die Begleitung von Seniorinnen und Senioren im Alltag ein Ansatz, ihre Mobilität und Selbständigkeit so lange wie möglich zu unterstützen. Strategien zum **Wohnen im Alter** nehmen daher für die Länder eine besondere Rolle ein, weil viele Seniorinnen und Senioren möglichst lange selbständig und selbstbestimmt im gewohnten Lebensumfeld bleiben wollen. Zu den notwendigen Infrastrukturleistungen für die veränderten Bedarfe gehören Barrierearmut und wenn möglich Barrierefreiheit - in den Wohnungen und im Wohnumfeld - und eine ortsnahe Versorgung mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen auch des täglichen Bedarfs. Dabei zeigen die erfolgreichen Praxisbeispiele, dass Selbständigkeit im Alter auf vielfältige Weise sicher gestellt werden kann: Betreutes Wohnen zu Hause, selbstorganisierte Wohn- und Hausgemeinschaften oder auch betreute Wohngemeinschaften sind Möglichkeiten, um länger im gewohnten Umfeld bleiben zu können. Unterschiedliche Bedarfe benötigen unterschiedliche Lösungen. Wichtig sind daher ausreichende, transparente Beratungs- und Informationsmöglichkeiten über entsprechend qualitative Wohnangebote.

Ein Schwerpunkt rheinland-pfälzischer Politik zur Gestaltung des demografischen Wandels ist der Aktionsplan „Gut leben im Alter“. Dieser Aktionsplan, der die wichtigsten Ziele und Maßnahmen rheinland-pfälzischer Seniorenpolitik zusammenfasst, wird in einem landesweiten Beteiligungsprozess zu einem Landesaktionsplan weiterentwickelt. Dieser Landesaktionsplan wird gute Beispiele vor Ort besser sichtbar machen und Handlungsempfehlungen für ein gutes Leben im Alter enthalten. Ein Beispiel guter Praxis, das der Aktionsplan „Gut leben im Alter“ darstellt, ist die Initiative „**M.Punkt RLP**“, die dazu dient, die Versorgung vor Ort auch in ländlichen Räumen aufrechtzuerhalten. Dorfläden erfüllen wichtige Aufgaben der Nahversorgung in ländlichen Räumen, besonders für ältere und in ihrer Mobilität eingeschränkte Menschen, aber auch für junge Familien. Sie sichern Arbeitsplätze im Ort und tragen durch die Verbesserung der dörflichen Infrastruktur zur Steigerung der Lebensqualität bei. Dorfläden gewinnen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der älter werdenden Bevölkerung an Bedeutung, denn sie erfüllen auch eine soziale Funktion. Als lebendiger Marktplatz und Begegnungsstätte tragen sie in vielen Fällen dazu bei, die Dorfgemeinschaft zu beleben. Als Erweiterung der Dorfläden bieten Dorfzentren zusätzliche Angebote an, die diese insgesamt in ihrer Wirtschaftlichkeit stärken sollen. Das Dorfzentrum ist ein lebendiger Marktplatz, an dem Produkte des täglichen Bedarfs, Dienstleistungen, soziale und medizinische Leistungen, Informationen und Initiativen gebündelt werden und damit auch zu einem vitalen Treffpunkt für alle Bürgerinnen und Bürger wird. Gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und der rheinland-pfälzischen Landesregierung entwickelte sich aus dem Projekt „Dorfladenagentur Rheinland-Pfalz“ die landesweit tätige Agentur „**M.Punkt RLP**“. Sie wird von einer privaten Unternehmensberatung geführt und ist eine landesweite Anlaufstelle, die sich an die Betreiber von Dorfläden und Dorfzentren und auch an politisch Verantwortliche vor Ort wendet. Die Agentur „**M.Punkt RLP**“ übernimmt Aufgaben des Projektmanagements zur Planung und Errichtung entsprechender Einrichtungen. Zum Leistungsspektrum von „**M.Punkt RLP**“ gehört ein umfassendes Beratungs- und Qualifizierungsangebot, beginnend mit der Organisation der notwendigen Aufbruchsstimmung vor Ort, der konzeptionellen Planung eines möglichen Dorfladens oder Dorfzentrums bis hin zur konkreten Umsetzung dieses Vorhabens und der Vernetzung mit anderen Dorfläden und weiteren Partnern, wie zum Beispiel Lebensmittelgroßhändlern. Qualifizierungen und Schulungen werden beispielsweise in den Bereichen Marketing, Sortimentspolitik, Einkauf, Verkaufsförderung, Geschäftsführung sowie Rechnungswesen und Controlling angeboten. Durch diese Maßnahmen werden die Teilnehmenden in die Lage versetzt, ihre Dorfläden eigenständig professionell zu führen.⁹⁸

Dorfläden und Dorfzentren ermöglichen es, in ländlichen Gebieten Strukturen einer ortsnahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs aufrecht zu erhalten. Die öffentliche Förderung vermittelt das notwendige (betriebswirtschaftliche) Know-how; die Dorfläden tragen sich wirtschaftlich selbst. In Zusammenarbeit mit weiteren privaten und öffentlichen Partnern kann der „Dorfladen“ zu einem Dorfzentrum erweitert werden, in dem - temporär und mobil - auch öffentliche Leistungen erbracht werden können. In dieser Funktionalität kann in ländlichen Kommunen damit auch gerade für Seniorinnen und

⁹⁸ <http://www.m-punkt-rlp.de>;

Weitere Informationen zum Aktionsplan „Gut leben im Alter“ finden sich unter <http://msagd.rlp.de/demografie/aktionsplan-gut-leben-im-alter/demografie/>. Der Beteiligungsprozess zur Weiterentwicklung des Aktionsplans „Gut leben im Alter“ wird begleitet durch die Servicestelle „Gut leben im Alter“ bei der Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e.V.

Senioren ein Lebensumfeld erhalten werden, welches selbständiges Wohnen weiter ermöglicht. Auch im (groß-) städtischen Wohnumfeld sind die infrastrukturellen Voraussetzungen für selbständiges Wohnen von Seniorinnen und Senioren zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren. In vielen Stadtteilen sind die Wohnungen nicht altersgerecht und barrierearm ausgestattet, das Wohnumfeld nicht altersfreundlich und die soziale Infrastruktur für ein selbstbestimmtes Leben im Alter nicht ausreichend. Häufig fehlen in den Stadtteilen und Quartieren Angebote für die Versorgung mit den Gütern des täglichen Bedarfs und Netzwerke und Unterstützungsangebote für kleinere Dienstleistungen sowie Bildungs- und Kulturangebote für die ältere Generation.

Einen partizipatorischen Ansatz, die Anforderungen (sozialer) Infrastruktur für Seniorinnen und Senioren im konkreten Wohnumfeld, dem Quartier, zu ermitteln, verfolgt das nordrhein-westfälische **Modellprojekt "Im Quartier bleiben!"**. Ausgangspunkt dieses Projektes ist eine Befragung älterer Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte nach ihren Bedürfnissen und Wünschen, um möglichst lange in der vertrauten Umgebung verbleiben zu können. Regelmäßige Stadtteilbegehungen mit den politisch Verantwortlichen an den Projektstandorten sowie die Vorstellung der Ergebnisse an Runden Tischen oder in Veranstaltungen führten dazu, dass in kurzer Zeit zum Teil einfache, aber wirksame Maßnahmen, wie z. B. zusätzliche Bänke zum Ausruhen, umgesetzt werden konnten. Weiter wurden mit Unterstützung von Schülerinnen und Schülern und der Hochschule Niederrhein Quartierspläne erstellt. Die Schülerinnen und Schüler wurden dabei durch die Benutzung eines Rollstuhls oder Rollators für das Vorhandensein von Barrieren sensibilisiert. Die Quartierskarten weisen u. a. Treffmöglichkeiten, Bänke, Haltestellen, Grünanlagen, Spielplätze, Telefonzellen, Briefkästen, Bürgers-teigabsenkungen, Ampeln (auch die Länge der Grünphase), Treppen und Steigungen, Sportplätze und die Zugänglichkeit zu Geschäften aus - Informationen, die nicht nur für ältere, sondern für alle Menschen im Quartier interessant sind.

Im Nachfolge-Modellprojekt „**Im Quartier bleiben - Nachbarschaft leben!**“ sollen nunmehr nachbarschaftliche Beziehungen in den Quartieren aufgebaut und verstetigt werden. Schwerpunkte des Projektes bestehen darin, eine aktive Nachbarschaft im Quartier zu initiieren, Generationen zu verbinden und das Miteinander der Kulturen zu befördern. Wichtiges Merkmal der Projektarbeit ist, dass die Bewohnerinnen und Bewohner selbst Handelnde werden und eigene Strukturen aufbauen. Sie werden nicht mit Aktivitäten oder Treffpunkten versorgt, sondern ihnen werden Aktivitäten ermöglicht. Gefördert wird das Modellprojekt aus Mitteln des Landes Nordrhein-Westfalen.⁹⁹

Ein weiteres Beispiel ist das "**Bielefelder Modell**" in Nordrhein-Westfalen. Mit Selbstbestimmung bis ins hohe Alter in der gewohnten Umgebung alt werden - dieses Idealbild eines Quartiers der Zukunft hat sich das Evangelische Johanneswerk als Vorbild genommen und unterstützt gesunde und hilfebedürftige Menschen bei der Umsetzung ihrer unterschiedlichen Lebensentwürfe. Unter dem Titel "Johanneswerk im Stadtteil" sind Angebote entwickelt worden, die den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort angepasst sind. Diese ermöglichen für jeden Menschen eine individuelle flexible Lebensgestaltung, insbesondere hinsichtlich der Wohnstruktur. Moderne Wohnanlagen ermöglichen das nachbarschaftliche Zusammenleben von jungen und alten, kranken und gesunden, behinderten und nichtbehinderten Menschen. In zentrumsnaher Lage wurde von der Bielefelder Wohnungsgesellschaft mbH eine Wohnanlage mit barrierefreien Zwei- und Dreizimmerwohnungen für ältere und behinderte Menschen errichtet. Die Anlage verfügt über einen Pflegestützpunkt, von dem aus die „Johanneswerk im Stadtteil gGmbH“ eine 24-stündige Versorgungssicherheit für alle Menschen in einem Umkreis von 500 bis 750 Meter sicherstellt. Zentraler Bestandteil ist ein Wohncafé, in dem sich ältere und behinderte Menschen mit Angehörigen und Nachbarn treffen, beispielsweise zum gemeinsamen Kochen, Essen oder Fernsehen. Der ambulante Dienst fördert gemeinschaftliche Aktivitäten der Bewohner und die Vernetzung mit dem Stadtteil. Er verfolgt darüber hinaus das Ziel, Angehörige und Ehrenamtliche mit in die Versorgung der Bewohner einzubeziehen und die Selbsthilfefähigkeiten zu verbessern.

Einen anderen städtischen Weg geht das Hamburger Modellprojekt „**Veringeck - Interkulturelles Wohnen für pflegebedürftige Menschen**“ im Rahmen der IBA Hamburg. Mit dem Veringeck wird für Seniorinnen und Senioren in einem relativ jungen, international gemischten Quartier ein innovatives und interkulturelles Wohn- und Pflegeangebot geschaffen. Basierend auf der Vorstellung eines kulturübergreifenden und seniorengerechten Wohnens wurde für ältere Menschen mit und ohne Migrationshintergrund barrierefreier Wohnraum neu gebaut. Angeboten werden Ein- und Zwei-Personen-Wohnungen sowie eine ambulante Wohn-Pflegegemeinschaft. Großzügige Gemeinschaftsbereiche

⁹⁹ Vgl.: <http://www.mgepa.nrw.de/Alter/lebensformen-alter/index.php> . Eine ausführliche Projektdarstellung ist unter folgendem link zu finden:
<http://www.forum-seniorenarbeit.de/index.phtml?La=1&sNavID=1759.172&object=tx%7C1759.249.1&kat=&kuo=1&sub=0>

bieten die Möglichkeit, am Leben der Hausgemeinschaft teilzunehmen. Grundlagen des Zusammenlebens, der Alltagsunterstützung und der Pflege sind gegenseitiger Respekt und die Berücksichtigung und Wertschätzung der kulturellen Vielfalt. Bestandteil des Projektes sind weitere Angebote, wie eine Tagespflegeeinrichtung, ein Stadtteilcafe und ein Hamam. Diese Einrichtungen verknüpfen das Veringeck mit dem Stadtteil. Sie werden auch für die Nachbarschaft geöffnet sein und stellen somit ein zusätzliches Freizeit- und Betreuungsangebot im Wohnquartier dar. Das Gebäude wird von einem privaten Investor gebaut und von der Multi Kulti Gesundheits- und Pflegedienst international GmbH betrieben. Das Wohnprojekt Veringeck ermöglicht es, auch dann, wenn ein selbständiges Leben in der eigenen Wohnung nicht mehr möglich ist, im bisherigen Quartier weiter zu leben. Es trägt dabei im Besonderen den spezifischen Anforderungen von älteren Menschen mit Migrationshintergrund Rechnung, indem es auch bei den unterstützenden und pflegenden Leistungen die kulturellen Unterschiede in das Konzept mit einbezieht. Gefördert wird das Projekt durch die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, die IBA Hamburg GmbH und die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt.¹⁰⁰

Wohnen im Alter, das zeigen die erfolgreichen Praxisbeispiele, findet in unterschiedlichen Umgebungen und unter verschiedenen Voraussetzungen statt. Selbständigkeit im Alter kann auf vielfältige Weise sicher gestellt werden: betreutes Wohnen zu Hause, selbstorganisierte Wohn- und Hausgemeinschaften oder auch betreute Wohngemeinschaften sind Möglichkeiten, um länger im gewohnten Umfeld bleiben zu können. Unterschiedliche Bedarfe benötigen unterschiedliche Lösungen.

Ein gutes Beispiel für innovative Beratung über selbstbestimmte Wohnmöglichkeiten im Alter ist die bayerische „**Koordinationsstelle Wohnen zu Hause**“, die individuelle und praxisnahe Lösungen für das Leben und Wohnen im Alter entwickelt. Ziel des Projektes ist es, vorhandenes Wissen zu bündeln und es in die Praxis zu transferieren. In Einzelprojekten werden neue tragfähige Lösungsansätze für ein lebenslanges Wohnen zu Hause entwickelt und die verschiedenen Möglichkeiten des Wohnens bei Alter, Krankheit und Behinderung kommuniziert. Die Koordinationsstelle richtet sich dabei an Projektverantwortliche und ist Ansprechpartner für alle interessierten und betroffenen Bürgerinnen und Bürger, Kommunen, Verbände, Wohnungsunternehmen und Experten. Sie arbeitet mit vielen Partnern vor Ort zusammen. Die Koordinationsstelle Wohnen ist ein Projekt der Arbeitsgruppe für Sozialplanung und Altersforschung GbR (AfA) und wird durch das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen gefördert.¹⁰¹ Ambulant betreute Wohngemeinschaften, ambulante Hausgemeinschaften, generationsübergreifende Wohnformen, die insbesondere Konzepte für Seniorinnen und Senioren beinhalten sowie sonstige innovative ambulante Wohn-, Pflege- und Betreuungsformen für Seniorinnen und Senioren werden zudem über die Förderrichtlinie Neues Seniorenwohnen finanziell unterstützt.¹⁰²

Anpassungen der sozialen Infrastruktur an die demografiebedingten Auswirkungen sind Investitionen in die Zukunft. Investitionen kosten Geld, sie rechnen sich jedoch langfristig. Mit einer zielgerichteten Ausrichtung von Investitionsprogrammen können wichtige Anreize gesetzt und Weichenstellungen vorgenommen werden. So zielt beispielsweise das „**demografie-sensible Investitionsprogramm des Saarlandes**“ darauf ab, die Entwicklung zukunftsorientierter Wohnmodelle zu unterstützen. Das Programm fördert die demografiebedingte Anpassung von Wohnumfeld, Wohnraum und Dienstleistungen an die Bedürfnisse der jeweiligen Generationen, insbesondere jedoch an die der älteren Menschen. Handlungsleitend für Bauherren, die in Abstimmung mit Kommunen auf Grundlage des Förderprogramms tätig werden, ist der Gedanke, die Häuslichkeit zu sichern, das Leben der Generationen miteinander nicht nur zu erleichtern, sondern gezielt wechselseitige Unterstützung zu ermöglichen. Das "demografie-sensible Investitionsprogramm" trägt dazu bei, orts- und stadtplanerisch untersetzt in Modellvorhaben auf kommunaler Ebene übertragbare bzw. anpassbare Lösungen zu entwickeln. Hierunter fallen u. a. Maßnahmen zur Umgestaltung von Räumlichkeiten zur Schaffung von Flächen für Pflegestationen, Tagesaufenthalten und ambulanter Pflege in Hochhäusern oder Wohnsiedlungen. Ebenso dient das Programm der Entwicklung infrastruktureller Angebote zur Sicherung nachbarschaftlicher Hilfen. Weiter wird die Schaffung von Flächen für Sozialzentren oder Dienstleistungspunkten, die Selbsthilfe fördern und der Erhaltung der Mobilität dienen, unterstützt.¹⁰³

¹⁰⁰ Vgl.: http://www.iba-hamburg.de/de/01_entwuerfe/6_projekte/projekte_veringeck.php sowie Informationen zum Betreiber unter dem Link:

<http://www.koordinationsstelle-pflege-wgs-hamburg.de/index.php/255/items/veringeck-neues-wohnangebot-im-bau.html>

¹⁰¹ Vgl. www.wohnen-zu-hause.de

¹⁰² Förderrichtlinie Neues Seniorenwohnen – SeniWoF vom 2. Juli 2008

<http://www.verwaltung.bayern.de/portal/cl/1058/Gesamtliste.html?cl.document=3987969>

¹⁰³ Vgl. „Ältere Menschen im Saarland“ Landesseniorenplan / Zweiter Teil, S. 19 ff.

http://www.saarland.de/dokumente/ressort_justiz_gesundheit_und_soziales/LSP_Teil_2_Endfassung_Juli_2009.pdf

Wesentliche Voraussetzung, um auch im Alter ein selbstbestimmtes Leben zu führen, ist **Mobilität**. Diese ermöglicht es, Einrichtungen sozialer Infrastruktur zu erreichen und damit am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Gerade in den ländlichen Räumen, in denen Infrastruktureinrichtungen nicht mehr an jedem Ort vorgehalten werden (können), ist eine bedarfsorientierte Entwicklung des Personennahverkehrs von Bedeutung. Dabei sind auch hier Barrierefreiheit und die Bedürfnisse älterer Menschen zu berücksichtigen. Neue, bedarfsorientierte und zugleich flexible Lösungen des Personennahverkehrs tragen dazu bei, den Mobilitätsbedürfnissen zu vertretbaren Kosten entsprechen zu können. Mobilität zu fördern und dabei neue Formen der Organisation zu erproben, sind Bestandteile der Handlungsstrategien der Länder und werden in Modellprojekten erprobt.

Das rheinland-pfälzische **Projekt Bürgerbusse** ist ein Beispiel, wie auch unter den Bedingungen rückläufiger Fahrgastzahlen kleinräumige Mobilität als Ergänzung zum Linien-ÖPNV für ältere Menschen sichergestellt werden kann. Bürgerbusse können vor allem dort eine Ergänzung sein, wo regelmäßiger Linienverkehr in dünn besiedelten Regionen nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden kann. In Rheinland-Pfalz gibt es bereits eine Vielzahl von Bürgerbus-Projekten. Der Bürgerbus (Kleinbus mit etwa 8 Fahrgastplätzen) verbindet zum Beispiel die umliegenden Ortsgemeinden mit der Verbandsgemeinde und steuert Ziele der täglichen Versorgung an (Arzt, Einkauf, Behörde, Kultur). Fahrpläne und Streckennetz werden vor Ort entwickelt und orientieren sich an den lokalen Bedürfnissen. Unter dem Motto „Bürger fahren für Bürger“ organisieren und betreiben ehrenamtlich engagierte Bürger den Bürgerbus. Träger ist ein Bürgerbusverein, der das Angebot konzipiert. Der Bürgerbus ist dabei weit mehr als ein reines Beförderungsmittel. Er bietet Raum für Kontakt- und Kommunikationspflege. Im Bürgerbusverein kommen Menschen zusammen, die sich für die Gemeinde und jeden einzelnen in der Gemeinschaft engagieren. Das Fahrzeug ist regelmäßig im Besitz der Verbandsgemeinde oder eines Vereins. Barrierefreiheit des Fahrzeugs (absenkbarer Einstieg) ist Fördervoraussetzung. Die Landesregierung Rheinland-Pfalz unterstützt entsprechende Initiativen vor Ort, u. a. mit dem Projekt „Bürgerbus Rheinland-Pfalz“; ein erfahrenes Projektteam berät und begleitet Interessierte, die ein Bürgerbus ins Leben rufen möchten.¹⁰⁴

Auch in vielen anderen Bundesländern existieren Bürgerbus-Projekte, die von den Landesregierungen unterstützt werden. Diese Projekte dokumentieren, wie engagierte Bürgerinnen und Bürger den Herausforderungen des demografischen Wandels aktiv begegnen und an innovativen Lösungsansätzen mitarbeiten. Eine stärkere Verzahnung und die Kombination mit weiteren Infrastrukturleistungen, wie etwa dem Schülerverkehr, kann die Wirtschaftlichkeit dieser Initiativen weiter stärken.

Seniorinnen und Senioren benötigen zum Teil weitergehende **Unterstützung im Alltag**, um sich in ihrem Lebensumfeld bewegen zu können. Neben neuen Formen des öffentlichen Personennahverkehrs ist deshalb die Begleitung von Seniorinnen und Senioren im Alltag ein Ansatz, deren Mobilität und Selbständigkeit so lange wie möglich zu unterstützen.

Mit dem sächsischen **Projekt Alltagsbegleiter** fördert der Freistaat Sachsen das ehrenamtliche Engagement der Alltagsbegleitung für Senioren. Älteren Menschen im ländlichen Raum wird eine Begleitung im Alltag unabhängig vom Pflegebedarf angeboten. Durch Besuche und kleine Hilfen wie die Unterstützung beim Einkaufen, bei Kirchbesuchen, in der Bibliothek und am Computer werden soziale Nähe geschaffen, Isolation aufgelöst und Lebensperspektive für die Betroffenen vermittelt. Die Aufgabe des Alltagsbegleiters bietet wiederum Männern und Frauen, die keiner traditionellen Erwerbstätigkeit nachgehen, eine individuell sinnvolle und gesellschaftlich nützliche Perspektive. Den Alltagsbegleitern werden über Seminare die notwendigen Grundkenntnisse in Erster Hilfe und Sturzprävention bis zur Erschließung sozialer Kommunikationsmöglichkeiten vermittelt. Für ihre Tätigkeit erhalten sie eine Aufwandsentschädigung. Ausdrückliches Ziel dieses Förderprogramms ist es, zum Vorteil der Betreuer und Betreuten eine beständige Unterstützungsbereitschaft in der Bürgerschaft zu etablieren. Das Projekt geht bevorzugt auf die Lebensbedingungen im Alter außerhalb der sächsischen Großstädte Chemnitz, Dresden und Leipzig ein. Projektträger können Kommunen und Kirchengemeinden, Vereine und Volkshochschulen sein. Je Projekt sollen 8 bis 10 ehrenamtliche Alltagsbetreuer zusammenarbeiten. Die Zuwendung für die Projekte wird als nicht rückzahlbare Projektförderung mit 100 %iger Finanzierung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben ausgereicht. Eine Kofinanzierung durch die Projektträger ist nicht erforderlich. Die Laufzeit eines Projektes beträgt 12 Monate. Dafür ist ein Förderbetrag von bis zu 15 000 € vorgesehen. Die Förderung erfolgt durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz aus Mitteln des ESF.¹⁰⁵ Die Alltagsbetreuung

¹⁰⁴ <http://www.buergerbus-rlp.de/>

¹⁰⁵ <http://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/158883>

von Seniorinnen und Senioren ist ein Strategieansatz, der von mehreren Ländern als erfolgversprechend verfolgt wird.

Seniorinnen und Senioren werden bei anhaltender Gesundheit immer älter. Im Vergleich zu vergangenen Zeiten ändern sich die Umweltbedingungen und die Anforderungen an den Einzelnen in immer kürzeren Zyklen. Neue Medien und eine sich technisierende Gesellschaft machen **lebenslanges Lernen** auch und gerade für Seniorinnen und Senioren zu einer wichtigen Voraussetzung, um aktiv am Leben teilhaben zu können.

Ältere Bürgerinnen und Bürger beim Zugang zu den neuen Medien zu unterstützen, ihnen eine ihren Bedürfnissen angepasste Weiterbildung im Hinblick auf neue Technologien, Internet und artverwandte neue Medien anzubieten sowie damit die aktive und selbstbestimmte Teilnahme an der modernen Wissens- und Kommunikationsgesellschaft zu erschließen, ist Gegenstand des **BayerischenSeniorenNetzForums**. Es ist ein Zusammenschluss (Dachverband) von Initiativen, der sich den Austausch von Erfahrungen zwischen Initiativen, die Beratung und Schulung der Mitglieder sowie deren Information zur Aufgabe gemacht hat. Das BayerischeSeniorenNetzForum leistet Unterstützung beim Aufbau neuer Initiativen, organisiert einen Informationsaustausch über Schulungsmaßnahmen und Ausbildung der Trainer und koordiniert die Öffentlichkeitsarbeit. Unterstützt wird dieses Projekt durch das Bayerische Sozialministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen.¹⁰⁶

Ein konkretes Beispiel dafür, wie ältere Menschen entsprechend ihren jeweiligen Bedürfnissen mit den neuen Medien und dem Internet vertraut gemacht werden können, ist das Projekt „**Maus Mobil Koblenz e.V.**“ in Rheinland-Pfalz. Die Trainerinnen und Trainer sind selbst aktive Seniorinnen und Senioren und geben ihre Kenntnisse bei Bedarf auch zu Hause bei älteren Menschen weiter. Dabei orientieren sie sich an der individuellen Lerngeschwindigkeit der Teilnehmenden und gehen flexibel auf deren unterschiedliche Wünsche und Bedürfnisse ein.¹⁰⁷

Neben den Fähigkeiten, die neuen Techniken zu bedienen, ist es auch von großer Bedeutung, die Chancen aber auch Risiken der neuen Medien zu kennen. Unter dem Titel „**Vorsicht Falle! Senioren und die neuen Medien**“ hat das Ministerium für Gesundheit und Verbraucherschutz in Kooperation mit der Verbraucherzentrale des Saarlandes eine Vortragsreihe etabliert, die Seniorinnen und Senioren speziell über ihre Rechte aufklärt und ihnen vor allem Mittel und Wege aufzeigen will, sich in den neuen Medien rechtssicher zu bewegen.¹⁰⁸

Lebenslanges Lernen eröffnet für Seniorinnen und Senioren neue Perspektiven. Lebenslanges Lernen, so zeigt das **Projekt SeniorTrainer** in Sachsen-Anhalt, ist auch eine gute Möglichkeit, die Herausforderungen des demografischen Wandels produktiv zu gestalten. In dem SeniorTrainer Projekt nehmen aktive Menschen in der Übergangsphase zwischen Berufsleben und Ruhestand an einer modularen Ausbildung teil und engagieren sich danach einzeln oder im Team in vielfältigen Tätigkeitsbereichen ehrenamtlich. Aufbauend auf den individuellen Kompetenzen und Erfahrungen werden den Teilnehmenden praxisnahe Kenntnisse zu Themen wie Projektmanagement, Gesprächsführung, Gruppenarbeit, Moderation oder Öffentlichkeitsarbeit vermittelt. Die mehrteilige SeniorTrainer-Ausbildung und regelmäßige Treffen im Team unterstützen die SeniorTrainer dabei, berufliche und lebenspraktische Erfahrungen in ihr Engagement einzubringen und eigene Ideen in konkreten Projekten umzusetzen. Sie knüpfen neue Netzwerke, um ihre Projektideen erfolgreich umzusetzen. Je nach Tätigkeitsfeldern und lokalen Gegebenheiten treffen sich die ausgebildeten SeniorTrainer zum Erfahrungsaustausch, zur themenbezogenen Fortbildung oder zur Entwicklung neuer Projektvorhaben. Träger des Projektes sind die Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen in Sachsen-Anhalt und die Freiwilligenagenturen in Magdeburg und Halle. Diese werden vom Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt gefördert.¹⁰⁹

3.1.4 Pflegeinfrastruktur

In besonderer Weise werden die Auswirkungen des demographischen Wandels in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die pflegerische Versorgung vor neue Herausforderungen stellen. Hierzu gehört nicht allein die prognostizierte Zunahme der Anzahl der Pflegebedürftigen, hier ist vielmehr auch von Bedeutung, dass die Voraussetzung für die familiäre Pflege durch die Leitvorstellung der doppelten Berufstätigkeit von Paaren schwinden, die zur Pflege geeignete Generation nur allzu oft

¹⁰⁶ <http://www.bsnf.de/index.html>

¹⁰⁷ <http://www.mausmobil-koblenz.de/wir-ueber-uns>; Auch das Projekt Maus Mobil ist Bestandteil des rheinland-pfälzischen Aktionsplans „Gut leben im Alter“

¹⁰⁸ <http://www.saarland.de/77021.htm>

¹⁰⁹ <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=24896>

räumlich weit entfernt von ihren Pflegebedürftigen wohnt, andererseits viele Ehen und Partnerschaften kinderlos bleiben und dadurch eine zur Übernahme von Pflegeaufgaben geeignete Generation nicht verfügbar ist.

Die Länder stellen sich dieser Aufgabe schon heute in der Weise, dass sie sowohl an der Optimierung der etablierten Einrichtungen der Pflege arbeiten, darüber hinaus aber innovative Modelle der Stärkung ergänzender oder alternativer Versorgungs- und Pflegeformen initiieren und modellhaft erproben. Weiterhin gilt ihr Augenmerk einer Verbesserung der Beratungsmöglichkeiten für Information und Hilfe suchende Pflegebedürftige bzw. deren Angehörige. Im Fokus steht dabei sowohl die verstärkte Gewinnung von beruflichen Pflegekräften in - den wachsenden Aufgaben angemessener - Zahl, als auch die Stärkung ehrenamtlichen Engagements insbesondere zur Unterstützung und Entlastung der familialen Pflege. Dabei gilt - nicht zuletzt angestoßen durch die ergänzenden Regelungen für Demenzerkrankte im SGB XI durch das Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz - das Bestreben der Länder in hohem Maße der Verbesserung der Betreuungsmöglichkeiten für Demenzerkrankte.

Als gutes Beispiel ist hier die **Landesinitiative Demenzservice** des **Landes Nordrhein- Westfalen** anzusprechen. Finanziert aus Mitteln des § 45c SGB XI wurde in Nordrhein-Westfalen zur Verbesserung der Infrastruktur in der Demenzversorgung in Zusammenwirken von Landesregierung und Landespflegekassen die Landesinitiative Demenzservice ins Leben gerufen. Ihre Ziele sind die Enttabuisierung der zum Gründungszeitpunkt 2004 noch oft versteckten oder verschwiegenen Demenzerkrankung. Bausteine der Initiative sind (zwischenzeitlich) über 1 500 niedrigschwellige Angebote nach § 45b SGB XI zur Entlastung und Unterstützung pflegender Angehöriger sowie 12 regional zuständige Demenzservicezentren mit der Aufgabe der Information und Beratung allgemein und der Initiierung von Innovationen zur Verbesserung nicht staatlich getragener Demenz-Infrastruktur sowie die Distribution von zielgerichtet entwickelten Informationsmaterialien. Ein weiteres 13. Demenz-Servicezentrum richtet sich an Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Die Landesstelle Pflegende Angehörige berät pflegende Angehörige zu Fragen rund um Demenz, aber auch zu allgemeinpflegerischen Fragen. Sie steht für regionale und lokale Veranstaltungen zur Verfügung und hat darüber hinaus den weitergehenden Auftrag, für den Aufbau lokaler Selbsthilfe-Demenzgruppen von Angehörigen zu werben und diese bei Fragen von Aufbau und späterer Praxis zu beraten. Hinzutreten in der Landesinitiative 36 geförderte Beratungsstellen zur Wohnraumverbesserung, die im Hinblick auf bauliche und gestalterische Möglichkeiten der Wohnraumanpassung für Pflegebedürftige und Demenzerkrankte informieren sowie ein Wissenstransferzentrum an der Universität Witten-Herdecke, dessen Aufgabe es ist, Probleme und Fragen der Praxis selbsttätig aufzunehmen, wissenschaftlich zu bearbeiten, die Ergebnisse dann allgemein verfügbar zu machen und das allgemein den Austausch zwischen Wissenschaft- und Praxis insbesondere zur Demenzthematik leistet.

Die **rheinland-pfälzische Initiative „Menschen pflegen“**¹¹⁰ zielt mit einer Vielzahl von Maßnahmen darauf ab, die Situation pflegebedürftiger und pflegender Menschen nachhaltig zu verbessern. Ältere Menschen wollen auch bei Pflege- und Unterstützungsbedarf so lange wie möglich selbstbestimmt und unabhängig leben. Um die pflegerische Versorgung auch in Zukunft entsprechend bedarfsgerecht gestalten zu können, sind in Rheinland-Pfalz die Kommunen landesgesetzlich beauftragt, Pflegestrukturpläne für die ambulante, teilstationäre und stationäre pflegerische Versorgung aufzustellen und diese regelmäßig fortzuschreiben.¹¹¹ Dazu hat das Land Rheinland-Pfalz eine „Servicestelle für kommunale Pflegestrukturplanung und Sozialraumentwicklung“ eingerichtet, die die Kommunen mit entsprechenden Informations-, Beratungs- und Schulungsangeboten unterstützt sowie wichtige Vermittlungs- und Vernetzungsaufgaben leistet.

Als Strategie zur Vorbereitung auf die künftigen Anforderungen legt **Bayern** u. a. ein Augenmerk auf **Verbesserungen in der stationären Versorgung**. Ziel ist etwa, die soziale Betreuung der Bewohner sowie die Sterbekultur in stationären Einrichtungen zu verbessern und die Konzepte der Einrichtungen verstärkt auf die Bedürfnisse der demenziell erkrankten Menschen auszurichten. Für die Umsetzung innovativer Konzepte in stationären Pflegeeinrichtungen stellt das Bayerische Sozialministerium Haushaltsmittel zur Verfügung (z. B. wissenschaftliche Begleitung). Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Pflegeinfrastruktur sind die Bildung von stationären Hausgemeinschaften und Schaffung homogener Gruppen innerhalb von stationären Einrichtungen je nach Ausprägung des Krankheitsbildes und Phase der demenziellen Erkrankung (segregative Betreuung). Dabei sind in einer klassischen Hausgemeinschaft sogenannte Präsenzkräfte für eine überschaubare Anzahl von Bewohnern verant-

¹¹⁰ www.menschen-pflegen.de

¹¹¹ Dieser Ansatz wurde im Modellprojekt **„Modellkommunen Pflegestrukturplanung“** mit Beteiligung von zehn Landkreisen und Kreisfreien Städten erprobt. Ergebnisse des Modells werden veröffentlicht in: Handbuch für die Praxis/ Kommunale Pflegestrukturplanung (MSAGD), Bericht aus der Pflege Nr. 15, Dezember 2010

wortlich. Pflegekräfte, die wie ein ambulanter Dienst organisiert sind, werden bei Bedarf hinzugezogen. Die Bewohner sollen ihren Wünschen entsprechend so weit wie möglich in den Alltag integriert werden. Dabei ist die Einbindung von Angehörigen und Ehrenamtlichen zur Steigerung der Lebensqualität der Bewohner weiteres Ziel. Zur Vorbereitung auf die mit dem demografischen Wandel einhergehenden Anforderungen setzt Bayern weitere Schwerpunkte bei der **Vermeidung freiheitsentziehender Maßnahmen in der Pflege** (durch Veranstaltungen, einen entsprechenden Internetauftritt unter www.eure-sorge-fesselt-mich.de sowie eine DVD), bei Initiativen zur **Attraktivitätssteigerung des Pflegeberufs** und zur Gewinnung von Pflegekräften (www.herzwerker.de), bei Kampagnen zur Intensivierung der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit den Themen „Alter“ und „Pflege“ sowie für mehr Miteinander von Alt und Jung (www.bayern-ist-ganz-ohr.de) sowie bei der Schaffung von qualitätsgesicherten und modular aufgebauten Weiterbildungen (Einrichtungsleitung, Pflegedienstleitung, Praxisanleitung, „Gerontopsychiatrische Pflege und Betreuung“) in der Ausführungsverordnung zum Bayerischen Pflege- und Wohnqualitätsgesetz, die u. a. auch eine Förderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) eröffnen.

Das **Kompetenzzentrum „Interkulturelle Öffnung in der Altenhilfe“** zielt in Berlin auf die Beförderung der interkulturellen Öffnung von Strukturen der Altenhilfe und Pflege angesichts des wachsenden Bevölkerungsanteils von älteren, pflegebedürftigen Menschen mit Migrationshintergrund. Das kom•zen engagiert sich für die Einbindung älterer Zuwanderer in die Berliner Altenhilfe- und Pflegestrukturen, insbesondere informiert, sensibilisiert, vernetzt und berät das kom•zen Institutionen der Altenhilfe und Pflege und fördert Ehrenamt sowie den Aufbau von Selbsthilfestrukturen. Es berät die Berliner Bezirke am so genannten Runden Tisch Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe in den Bezirken, es unterstützt und begleitet die Umsetzung von Praxis-Referenzmodellen in ausgewählten Bezirken. Ein Schwerpunkt der Arbeit des kom•zen ist die kultursensible Ausrichtung von Pflegeberatung und Pflege. Im Jahr 2011 wird es gemeinsam mit den Berliner Pflegestützpunkten und Bezirksämtern Standards für kultursensible Information und Beratung in der Altenhilfe und Pflege erarbeiten. Seit Jahren arbeitet das kom•zen mit verschiedenen Partnern aus dem Pflegebereich am Thema kultursensible Pflege bzw. interkulturelle Öffnung von Pflegeeinrichtungen zusammen. Aktuell kooperiert das kom•zen im Rahmen eines Referenzmodells mit dem privaten Träger Vitana und begleitet hier die interkulturelle Öffnung im Heimbereich beispielsweise durch Inhouse-Schulungen von Mitarbeitenden, Gemeinwesen- und Begegnungsarbeit und die Etablierung von Expertengruppen mit älteren Zuwanderern. In 2012 ist geplant, im Kontext der Fachkräftesicherung im Pflegebereich verstärkt junge Menschen mit Migrationshintergrund für die Ausbildung und Umschulung zur Altenpflegefachkraft zu gewinnen.

Weiter unterstützen in Berlin **Kontaktstellen PflegeEngagement** pflegende Angehörige und pflegebedürftiger Menschen über pflegeflankierende Strukturen der Selbsthilfe und des Ehrenamts. Die Kontaktstellen PflegeEngagement haben die Aufgabe - abhängig von Bedarf, Nachfrage und Ressourcen - kleinere, wohnortnahe Selbsthilfe- und Ehrenamtsstrukturen, die sich die Unterstützung von ambulant betreuten Pflegebedürftigen sowie von Personen mit erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf sowie deren Angehörigen zum Ziel gesetzt haben, aufzubauen und zu begleiten. Zum Leistungsspektrum gehören Unterstützung von Gruppen pflegender Angehörigen, Gründungsinitiativen und Gründungshilfen, Vermittlungstätigkeiten, die Initiierung von freiwilligen Hilfeangeboten im lokalen Umfeld, die Organisation und Gewährleistung von Rahmenbedingungen zur Arbeit der Gruppen (z. B. durch Bereitstellung von Räumen, Technik, Literatur), die Sicherstellung notwendiger Anleitungen, Schulungen und Krisenintervention, die Ausreichung von Aufwandsentschädigungen sowie Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Unterstützt werden Besuchs-, Begleit- und Alltagshilfedienste sowie gruppenorientierte Angebote, wie Selbsthilfegruppen pflegender Angehöriger. In jedem der 12 Berliner Stadtbezirke gibt es eine solche Einrichtung, die angebunden ist an die regionale Selbsthilfekontakt- und Beratungsstelle oder ein Stadtteilzentrum. Dadurch werden Synergieeffekte erwartet und Pflege mit der Gemeinwesenarbeit stärker verzahnt. Die Finanzierung erfolgt nach § 45d SGB XI vom Land Berlin gemeinsam mit dem Spitzenverband Bund der Pflegekassen im Wege einer Anteilsfinanzierung gefördert.

Die Handlungsstrategien der Hansestadt Bremen fokussieren mit Blick auf den demografischen Wandel auf die Gewinnung von Fachkräften für die Pflege durch die „**BremerPflegeOffensive**“ - gemeinsam mit allen Akteuren, Verbänden, Schulen, Kammern, auf die Weiterentwicklung des Angebots an präventiven hauswirtschaftlichen Hilfen durch Dienstleistungszentren in allen Stadtteilen der Stadt Bremen sowie die Durchführung von Modellversuchen zur „aufsuchenden Altenarbeit“ (Hausbesuche) in zwei Stadtteilen und der Auswertung und Übertragung der gewonnenen Erfahrungen. Der Verbesserung von Information und Beratung dienen die Bereitstellung eines umfassenden Beratungsangebots in den Themenbereichen Demenz und Wohnen, der Aufbau von drei Pflegestützpunkten im Land Bremen sowie deren Evaluation und Weiterentwicklung, die Stärkung neuer Wohnformen (Pflege-

Wohngemeinschaften, gemeinschaftliche Wohnformen) sowie Maßnahmen, die die Transparenz über Pflegeangebote verbessern. Best-Practise-Beispiele sind dabei diesbezügliche Dienstleistungszentren, die Demenz- Beratungsstelle DIKS sowie das Projekt „Aufsuchende Altenarbeit“.

3.2 *Übergreifende Aspekte für die Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur*

In den Handlungsfeldern Kinder und Jugendliche, traditionelle und alternative Familienstrukturen, Alleinerziehende, Seniorinnen und Senioren sowie Pflegeinfrastruktur lassen die Handlungsstrategien der Länder und die Praxisbeispiele handlungsfeldübergreifende Ansatzpunkte erkennen, die für die Entwicklung sozialer Infrastruktur einschließlich umfassender Inklusion unter den Gegebenheiten des demografischen Wandels von besonderer Bedeutung sind.

3.2.1 **Transparenz und Qualität von Angeboten**

Soziale Infrastruktur ist eine Aufgabe der öffentlichen Hand, die in ihrer Grundfunktionalität der Daseinsvorsorge von dieser aufrecht erhalten werden muss. Mit dem demografischen Wandel gehen Veränderungen insbesondere bei an bestimmte Altersgruppen gerichteten Infrastrukturangeboten einher. Bestehende Angebote werden nicht (mehr) nachgefragt, gleichzeitig entstehen neue Bedarfe. Mit dem Bevölkerungsrückgang insgesamt einhergehende rückläufige finanzielle Ressourcen begrenzen die Handlungsspielräume für die Aufrechterhaltung bestehender und Schaffung neuer Infrastrukturangebote. Weniger Nachfrage bei bestehenden Einrichtungen führt zu höheren Kosten je Inanspruchnahme. Kostensenkungen gehen vielfach mit einer Verringerung der Qualität der Leistungen einher. Erhöhte Nachfrage nach Infrastrukturleistungen kann ebenfalls zu Qualitätseinbußen führen, wenn auf diese Nachfrage auf Grund fehlender finanzieller oder personeller Ressourcen nicht in ausreichendem Maß Dienste oder Leistungen zu vertretbaren Preisen angeboten werden können. **Transparenz über Angebote und Anbieter** ermöglicht es, die „passenden“ Angebote für sich auszuwählen und damit auch die Qualität der Leistungen abzusichern.

Das **Gütesiegel "Familienzentrum NRW"** ist ein Praxisbeispiel dafür, wie Transparenz über Leistungen hergestellt werden kann. Kindertageseinrichtungen sind besonders geeignet, über Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern hinaus auch als Orte der Familienförderung zu wirken. Als Familienzentren können die Kindertageseinrichtungen den Bedürfnissen von Familien stärker entgegen kommen. Sie tragen zu einer Qualitätssteigerung in der frühkindlichen Bildung und Förderung bei, stärken Eltern bei der Wahrnehmung ihrer Bildungs- und Erziehungsaufgabe und verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Tageseinrichtungen für Kinder werden auf diese Weise Knotenpunkte in einem neuen Netzwerk, das Familien umfassend berät und unterstützt. Diese Familienzentren müssen sich in Nordrhein-Westfalen innerhalb eines Jahres zertifizieren lassen und erhalten für den Zeitraum von vier Jahren das "Gütesiegel Familienzentrum Nordrhein-Westfalen". Dieses gibt Aufschluss darüber, welche Anforderungen Kindertageseinrichtungen in ihrer Funktion als Familienzentrum erfüllen müssen. Die Kriterien wurden gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege gestaltet. Gefördert werden rund 1 750 zertifizierte Familienzentren aus Landesmitteln in Höhe von 12 000 € je Einrichtung zusätzlich zu der Einzelförderung als Kindertagesstätte.¹¹²

Um soziale Infrastrukturleistungen auch künftig bedarfsgerecht und effizient anbieten zu können, bedarf es neben der Transparenz über das Angebotsspektrum auch einer größeren **Transparenz über Träger Inhalte und Preise sozialer Infrastrukturleistungen**. So können Standardisierung und Normierung zu einer Verfestigung institutioneller Strukturen und deren Leistungen führen. Transparenz über die institutionelle Trägerschaft und inhaltliche Ausgestaltung sozialer Infrastrukturangebote und -leistungen ermöglicht deren Überprüfung im Hinblick auf tatsächliche Bedarfe und Bedürfnisse. Wenn „Kunden“ vermehrt Leistungen nachfragen, die eine bessere Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen, kann dies auch zu neuen Inhalten und veränderten Formen sozialer Infrastrukturleistungen führen. Selbständigkeit und eine Aktivierung zum Mitwirken und Mitbestimmen sind in vielen Handlungsstrategien zur Gestaltung des demografischen Wandels zentrale Komponenten. Die Abkehr vom institutionellen hin zu einem teilhabeorientierten Leistungsangebot eröffnet neue Perspektiven, auch für eine Beteiligung der Zivilgesellschaft. Professionelle Angebote, bürgerschaftliches Engagement und Eigeninitiative sind in einen Einklang zu bringen, der auch die (Neu-) Definition qualitativer Standards mit einschließen muss.

Ein Beispiel hierfür ist das nordrhein-westfälische Projekt „**Gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit**“. Mit dieser Qualitätsinitiative werden von 2010 bis 2013 in 11 Städten in NRW gleichberechtigt

¹¹² www.familienzentrum.nrw.de

von je drei Personen aus der ehrenamtlichen Seniorenarbeit, der Kommune und eines Wohlfahrtsverbandes, Qualitätskriterien für die gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit entwickelt. Begleitet wird diese Qualitätsinitiative durch Qualifizierungsmaßnahmen des Paritätischen Bildungswerks. Ein Ziel der Qualifizierung ist das praktische vernetzte Arbeiten hauptamtlicher Mitarbeiter mit den freiwillig Engagierten der offenen Altenarbeit und mit Mitarbeitern der Kommunen, die für den Bereich der offenen Altenarbeit zuständig sind. Das Zusammenführen dieser unterschiedlichen Perspektiven „auf Augenhöhe“ ist Basis für ein teilhabeorientiertes und qualitatives Angebot im Bereich der Seniorenarbeit. Projektpartner sind die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen, die Landesseniorenvertretung und die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalens. Aus Mitteln der Stiftung Wohlfahrtspflege werden die elf Teams für eine Laufzeit von drei Jahren mit insgesamt zwei Millionen Euro gefördert. Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen fördert die Fortbildung durch das Paritätische Bildungswerk und die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation durch das Forschungsinstitut für Geragogik.¹¹³

Das Programm „**Erfahrungswissen für Initiativen**“ (Förderung bis Mitte 2012) wendet sich an Menschen, die sich gemeinsam mit anderen Aktiven in sozialen und kulturellen Bereichen engagieren wollen. Ein achttägiges Fortbildungsprogramm unterstützt sie dabei, ihre persönliche Verantwortungsrolle im Bereich des freiwilligen Engagements (neu) zu entwickeln, die eigene Herzenssache zu finden, eigene Projektideen und innovative Konzepte umzusetzen sowie ein tragfähiges Unterstützungsnetzwerk aufzubauen. Außerdem werden zwei zusätzliche Fortbildungstage zu den Themen „Öffentlichkeits- und Pressearbeit“ sowie „Fundraising“ angeboten. Für die Qualifizierung im EFI-Programm NRW I und II waren zunächst nur das Ev. Erwachsenenbildungswerk Nordrhein, Düsseldorf, und die ZWAR Zentralstelle, Dortmund, zuständig. Inzwischen sind in den meisten beteiligten Kommunen auch ausgewählte Bildungseinrichtungen vor Ort als EFI-Bildungsträger tätig. Das Qualifizierungsprogramm wird vom EEB-Nordrhein fortlaufend weiter entwickelt. Mit der Organisation von Fachtagungen und der Einrichtung so genannter Lernplattformen, die auf Anregung von seniorTrainerInnen eingerichtet werden, unterstützt das EEB die Zusammenarbeit der Aktiven, den Aufbau eines landesweiten EFI-Netzwerks und den damit verbundenen Wissens- und Modelltransfer in NRW. In ihrem Engagement werden die Teilnehmenden des Programms (seniorTrainerinnen und –Trainer oder EFIs genannt) von Anlaufstellen für Freiwilliges Engagement in den Kommunen begleitet. Die Anlaufstellen informieren über das Programm, wählen die Teilnehmenden aus und begleiten sie in den Projekten, z.B. bei der Suche nach Kooperationspartnern, bei der Gewinnung von MitstreiterInnen, beim Aufbau von Strukturen der Selbstorganisation sowie bei der Schaffung von Rahmenbedingungen zur Verstärkung der Projekte und zur Sicherung der Nachhaltigkeit. Das EFI-Programm NRW wird inzwischen in 25 Kommunen umgesetzt.¹¹⁴

Das Wissen über das Leistungsangebot der sozialen Infrastruktur, das die jeweiligen Aufgabenträger vorhalten und finanzieren, versetzt Bürgerinnen und Bürger vor Ort in die Lage, ihre eigenen Vorstellungen, Bedarfe und Wertungen in deren Ausgestaltung einzubringen. Demografischer Wandel erfordert Anpassungen und diese bedürfen der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Transparenz über das, was die Kommune für wen mit welchen Mitteln erbringt und Transparenz über die finanziellen Spielräume sind Voraussetzung für eine aktive Bürgerbeteiligung und damit auch Grundlage für mögliche Veränderungen, die die Akzeptanz der Beteiligten finden. Um die Bürgerinnen und Bürger in diesen Prozess einzubeziehen, sie für ein aktives Mitwirken an den Veränderungsprozessen zu gewinnen, bedarf es eines aktiven politischen Handelns auf kommunaler Ebene. Einen konkreten Handlungsleitfaden für die Arbeit vor Ort hat die Sächsische Staatskanzlei unter dem Titel „**Den demografischen Wandel gestalten. Anregungen für die Praxis**“ veröffentlicht.¹¹⁵

Ein breites Wissen über erfolgreiche Strategien und Projekte vor Ort, die überregionale Transparenz darüber, wer, wie, mit welchen Inhalten und zu welchem Preis wo Leistungen erbringt, ist Voraussetzung dafür, aus positiven Beispielen anderer zu lernen. In Wettbewerben und durch unterschiedliche Preise werden innovative Projekte einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt und das Engagement der Akteure öffentlich gewürdigt. Informationen über gute Beispiele und erfolgreiche Projekte zur erfolgreichen Anpassung sozialer Infrastruktur an die Gegebenheiten des demografischen Wandels finden dabei in der Regel auf Länderebene oder begrenzt im Rahmen von Kampagnen statt.

¹¹³ <http://bildung.paritaet-nrw.org/tclassen/bildungpbw/content/e421/e508/e1951/e1953/e2605/e2644/e2645/Curriculum.pdf>

¹¹⁴ http://www.forum-seniorenarbeit.de/EFI_NRW

¹¹⁵ <https://publikationen.sachsen.de/bdb/showDetails.do?detailForward=showSearchResult&id=3491564>

3.2.2 Zugang und Chancengerechtigkeit

Die mit den demografischen Entwicklungen einhergehenden Veränderungen der sozialen Infrastruktur sind in der Öffentlichkeit oft negativ besetzt. Verringerung des Leistungsangebotes, Schließungen von Einrichtungen und damit der Verlust von Lebensqualität insbesondere im ländlichen Raum werden vielfach mit dem demografischen Wandel gleichgesetzt. Diesem negativen Bild des demografischen Wandels die Chancen des Veränderungsprozesses, dessen Gestaltbarkeit, gegenüber zu stellen und dabei Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Teilhabe an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen auch weiterhin sicher gestellt werden kann, ist eine zentrale Aufgabe der politisch Agierenden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Geänderte Bedarfslagen eröffnen Möglichkeiten für neue Gestaltungsformen sozialer Infrastruktur. Der Zugang zu sozialen Infrastrukturleistungen für alle bleibt dabei eine zentrale Voraussetzung für Chancengleichheit und individuelle Teilhabe. Diesen unter sich ändernden Rahmenbedingungen aufrecht zu erhalten, beinhaltet die Notwendigkeit, auch neue Formen für den Zugang zu Infrastrukturleistungen zu finden.

Moderne Informationstechnologien sind eine Möglichkeit, um einen vom Wohnort unabhängigen Zugang zu Angeboten und Dienstleistungen der sozialen Infrastruktur zu erschließen. Ein Beispiel für die Nutzung moderner Informationstechnologien ist die **vernetzte Pflegeberatung** im Freistaat Sachsen. Mittels einer Internetplattform wird die flächendeckende integrierte und vernetzte Pflegeberatung für Hilfe- und Pflegebedürftige sowie deren Angehörige bereitgestellt. Neben einem persönlichen Beratungsangebot, auf Wunsch auch in der häuslichen Umgebung, ist die Pflegedatenbank ein zentraler Bestandteil des Pflegenetzes. Durch die Vernetzung von Pflegeversicherung, der öffentlichen Hand - insbesondere der Landkreise und kreisfreien Städte - der pflegerischen und sozialen Leistungserbringer unter Einbindung sozialer sowie bürgerschaftlicher Initiativen und Selbsthilfevereinigungen bzw. Selbsthilfeorganisationen wird eine optimale Information über unterschiedliche Angebote und Leistungen ermöglicht. Unabhängig vom Wohnort können sich Hilfe- und Pflegebedürftige im ländlichen Raum genauso wie Betroffene in Verdichtungsräumen über mögliche Leistungen und Anbieter informieren. Ein verzahntes und abgestimmtes Case- und Care-Management sorgt bei Bedarf für optimale Beratung, Betreuung und Versorgung, welche ein selbstbestimmtes Leben im häuslichen Umfeld so lange wie möglich sicherstellen soll. Ergänzt wird die Pflegedatenbank um einen „Marktplatz“, auf dem private und gemeinnützige Anbieter Leistungen rund um Pflege und Betreuung anbieten können.¹¹⁶

Nicht für jeden ist der Zugang zu Angeboten sozialer Infrastruktur über moderne Informationstechnologien möglich: Besondere Bedürfnisse von Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten und auch Menschen mit Behinderungen müssen berücksichtigt werden, sollen diese auch künftig an sozialen Infrastrukturangeboten teilhaben können.

Ein gutes Beispiel, um den Bedürfnissen älterer Menschen zu entsprechen, sind die niedersächsischen **Seniorenservicebüros** als niederschwellig zugängliche Orte. Zielstellung ist es, in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt in Niedersachsen Seniorinnen und Senioren einen leichteren und übersichtlicheren Zugang zu Serviceangeboten aller Art zu ermöglichen und das Hilfeangebot vor Ort besser zu koordinieren und transparenter zu gestalten. Dadurch sollen die Potenziale älterer Menschen gestärkt und genutzt, ihre Selbstständigkeit bewahrt und gefördert und somit ihre Lebensqualität verbessert werden. Seniorenservicebüros sind örtliche Anlauf-, Beratungs- und Koordinierungsstellen für ältere Menschen. An diese Büros können sich alle älteren Menschen mit ihren Fragen zur Alltagsbewältigung und alle Anbieter von Unterstützungsleistungen wenden. Als zentrale Ansprechstelle soll das Büro Informationen und Dienstleistungen aus einer Hand anbieten, um so älteren Menschen unnötigen Aufwand zu ersparen. Die Büros sollen aber auch Anlaufstelle für die Potenziale älterer Menschen sein, z. B. durch Vermittlung von Ehrenamtlichen im Rahmen des Freiwilligen Jahres für Seniorinnen und Senioren (FJS) und des Qualifizierungsprogramms DUO zur Ausbildung von Seniorbegleiterinnen und -begleitern. Aufgaben der Seniorenservicebüros sind neben der Erschließung, Koordinierung und Vermittlung wohnungs- und haushaltsnaher Hilfen für alle älteren Menschen und ihre Angehörigen auch die Förderung von Kooperation und Vernetzung der örtlichen und regionalen Dienstleister unter Einschluss von Selbst- und Nachbarschaftshilfe. Sie bauen ein lebensraumbezogenes Unterstützungssystem für hilfe- und pflegebedürftige ältere Menschen auf und sind Informationsstelle für alle Fragen der Lebens- und Alltagsbewältigung älterer Menschen. Die Seniorenservicebüros übernehmen als zentrale Aufgabenbestandteile die Organisation, Koordination und Vermittlung des Freiwilligen Jahres für Seniorinnen und Senioren (FJS) sowie die Vermittlung, Organisation und Koordination einer Seniorenbegleitung (DUO). Beides sind Maßnahmen, die durch das Land Niedersachsen gefördert werden. Die Seniorenservicebüros werden organisatorisch an eine bereits beste-

¹¹⁶ www.pflegenetz.sachsen.de

hende Struktur angebunden. Möglich und wünschenswert im Sinne der Nutzung von generationsübergreifenden nachbarschaftlichen und ehrenamtlichen Effekten ist eine Anbindung z. B. an Mehrgenerationenhäuser, Freiwilligenagenturen, Volkshochschulen, Familienservicebüros oder auch an die Kommunalverwaltung. Auf diese Weise können die Seniorenservicebüros bei neutralen, örtlich verwurzelten und bei älteren Menschen anerkannten Organisationen oder bei der Kommune eingerichtet werden. Träger des Büros können sowohl freie Träger (wie z. B. die Kirchen oder die Wohlfahrtsverbände) als auch die öffentliche Hand sein. Durch die Anbindung an vorhandene Strukturen sollen mögliche Synergieeffekte genutzt werden; z. B. können Räumlichkeiten, die auch als Begegnungsmöglichkeit dienen, mit in Anspruch genommen werden. Über seine Angebote muss das Seniorenservicebüro die Öffentlichkeit informieren (z. B. Flyer, Presseinformationen). Im Seniorenservicebüro arbeiten haupt- und ehrenamtliche Kräfte zusammen. Die landesweite Koordination und Unterstützung beim Aufbau sowie die Vernetzung und Evaluation der Seniorenservicebüros stellt die Landesagentur Generationendialog (LA) der Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e.V. sicher. Seniorenservicebüros werden durch das Land Niedersachsen unterstützt.¹¹⁷

Kooperation und Vernetzung sind auch die Leitprinzipien des bayerischen **Modellprojektes „Familienstützpunkte“**. Dass passgenaue und wohnortnahe Angebote der Familienbildung bereitgestellt werden können, sollen Familienstützpunkte als Anlauf- und Kontaktstellen an bestehende Einrichtungen wie z. B. Mütterzentren, Erziehungsberatungsstellen etc. angegliedert und mit anderen Einrichtungen und Trägern der Eltern- und Familienbildung vernetzt sein. Auf der Basis einer jeweils örtlich vorgenommenen Bedarfsanalyse werden Angebotsdefizite und Überangebote identifiziert, die dann durch die Familienstützpunkte ausgeglichen bzw. vermieden werden (sollen).¹¹⁸ In Abhängigkeit von den regionalen Gegebenheiten und den jeweiligen Zielgruppen tragen solche neuen Strukturen dazu bei, Angebote zu koordinieren und dadurch Synergien - für die Bürgerinnen und Bürger ebenso wie für die Träger der Leistungen - zu erschließen.

Eine weitere Möglichkeit, um auch angesichts des in den Kommunen vorherrschenden Kostendrucks flächendeckend verlässliche infrastrukturelle Strukturen sicherzustellen, sind flexible temporär-mobile Ansätze, wie sie z. B. der Freistaat Sachsen für die Jugendarbeit nutzt. So können durch das Konzept des flexiblen Jugendmanagements auch kleinere Gemeinden, die aus finanziellen Gründen nicht in der Lage sind, eigene hauptamtliche Fachkräfte einzustellen, professionelle Jugendarbeit anbieten. Denn im Rahmen des **Projektes „Flexibles Jugendmanagement“** können bis zu drei professionelle Jugendmanager bei den Stadt- bzw. Kreisjugendringen fest angestellt werden, die im Bedarfsfall von den Gemeinden bzw. Jugendgruppen angefordert und für einen begrenzten Zeitraum eingesetzt werden können.¹¹⁹

Bedarfsorientierte Informationen mittels neuer Technologien, die Integration und Vernetzung von Angeboten und Diensten, die Etablierung niederschwellig zugänglicher Orte (z. B. Seniorenservicebüros) und die Nutzung flexibler temporär-mobiler Ansätze sind Möglichkeiten, um einen chancengerechten Zugang zu Leistungen und Angeboten sozialer Infrastruktur absichern zu können.

3.3 Generationenübergreifendes Miteinander verstetigen

Stabile Generationenbeziehungen sind eine wichtige gesellschaftliche Ressource. Die Gestaltung einer modernen und lebenswerten Gesellschaft stellt sich als generationenübergreifende Aufgabe dar, gerade weil die gewohnten Relationen aus der Balance geraten. Eine Verständigung ist notwendig, wie den unterschiedlichen Bedürfnissen und Bedarfen aller Generationen künftig im Zusammenleben Rechnung getragen wird und brachliegende Potenziale und Fähigkeiten generationenübergreifend genutzt werden können. Denn Kompetenzen, Wissen, Erfahrungen und Einstellungen sind zwischen den Generationen unterschiedlich verteilt. Verfügen Ältere eher über ein hohes Maß an Erfahrungswissen und Souveränität bei der Problemlösung, zeichnen sich viele Jüngere durch Spontaneität, Kreativität und aktuelles Technikwissen aus. Führt man solche unterschiedlichen Stärken zusammen,

¹¹⁷ http://www.ms.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=5061&article_id=14162&psmand=17

Die Förderung des Landes richtet sich nach der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Seniorenservicebüros“, Erl. d. MS v. 15.12.2008, veröffentlicht im Nds. MBl. Nr. 3/2009 S. 49. Sie orientiert sich an der Förderung der Mehrgenerationenhäuser (Förderung von Personalkosten, Sachkostenförderung) und beträgt jeweils bis zu 40.000 Euro jährlich. Die Förderung erfolgt grundsätzlich für ein Seniorenservicebüro pro Landkreis bzw. kreisfreier Stadt. Sie setzt die zustimmende Begleitung des Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt voraus. Die Förderung ist eine Anschubfinanzierung und endet spätestens nach vier Jahren.

¹¹⁸ www.stmas.bayern.de/familie/bildung/stuetzpunkt.htm; ausführliche Darstellung des Modellprojektes in Kapitel 3.1.1.

¹¹⁹ siehe <http://www.familie.sachsen.de/9086.html> - Publikationen/Berichte; ausführliche Beschreibung des Projektes in Kapitel 3.1.2.

können allein daraus Neuerungen mit hohem wechselseitigen Nutzen entstehen.¹²⁰ Der demografische Wandel schafft einerseits neue Bedarfe, andererseits ermöglichen die Veränderungen in der Gesellschaft aber auch, zielgerichtet auf diese Bedarfe zu reagieren. Die neue Generation der „jungen Alten“ will - außerhalb des Erwerbslebens stehend - aktiv am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Bürgerschaftliches Engagement ist für die Menschen selbst wichtig, um für sich eine Aufgabe zu finden, aktiv am Leben in der Gesellschaft teilhaben zu können. Dabei, so die Ergebnisse des Freiwilligen surveys 2009, ist es den über 45jährigen ehrenamtlich Engagierten wichtig, in Kontakt mit anderen Generationen zu kommen. Dieser Austausch zwischen den Generationen im Rahmen der Zivilgesellschaft wird umso wichtiger, je mehr sich Familienbeziehungen zurückbilden.¹²¹ Hier entstehen neue familienunabhängige Möglichkeiten des generationenübergreifenden Miteinanders.

Ein Beispiel für neue Formen des generationenübergreifenden Miteinanders ist das mecklenburg-vorpommersche Projekt „**Eggesin: Kleinstadt für die dritte Generation**“. Mit dem im Rahmen des Modellvorhabens geförderten Baus eines **generationsoffenen Beratungs- und Gemeinschaftszentrums** im Ortskern ist in Eggesin eine zentrale Anlaufstelle für Menschen jeden Lebensalters und unabhängig von Konfession, Vereinsmitgliedschaft oder anderen Bindungen entstanden. Dort ist der Seniorenverein Eggesin ansässig und das Jugendzentrum nutzt die Räumlichkeiten für Veranstaltungen. Kernstück ist die Errichtung einer Zeitbank, welche Bürgerinnen und Bürger und die kooperierenden Wohlfahrtsverbände gegründet haben. Die Zeitbank Eggesin ist ein freiwilliges, geldloses Solidarsystem. Im Rahmen der Zeitbank wird jede individuell geleistete Stunde auf einem persönlichen Konto gutgeschrieben und kann zeitnah entsprechend der Angebote und des Bedarfes in Anspruch genommen bzw. für den späteren Bedarf auf ein Zeitkonto gutgeschrieben werden. Diese „Zeit-Tausch-Struktur“ lässt Freiwilligenarbeit für jedermann attraktiv werden. Die Zeitbank hält ein Spektrum an Freiwilligenleistungsangeboten vor, das den regionalen Bedarfen und den individuellen Talenten der Mitglieder entspricht. Dieses reicht von Kinderbetreuung, Schülerhilfe, Hilfe im Haushalt und Garten über Handarbeiten, Fahrdienste und Seniorenbetreuung bis hin zu Angeboten der Freizeitgestaltung. Die Zeitbank kann und will die vorhandenen Wirtschaftsstrukturen nicht ersetzen - aber sie ergänzt diese sinnvoll und erreicht dabei auch die Menschen, die nur noch bedingt in das gesellschaftliche Leben integriert sind. Die Umsetzung erfolgt gemeinsam mit Kooperationspartnern, wie dem Seniorenverein, dem Mehrgenerationenhaus der Volkssolidarität, der AWO und dem Jugendfreizeitzentrum. Es handelt sich um ein Leuchtturmprojekt zur Umsetzung des Programms „Freiwilligendienste aller Generationen“ und wird durch das Ministerium für Soziales und Gesundheit Mecklenburg-Vorpommern gefördert.¹²²

Ein gutes Beispiel für generationenübergreifendes Miteinander ist auch das **Mehrgenerationenhaus Nonnweiler** im Saarland, in das das Lokale Bündnis für Familie integriert ist. Die Leitung des Mehrgenerationenhauses Nonnweiler ist gleichzeitig Koordinierungsstelle des Lokalen Bündnisses für Familie Nonnweiler. Zentrale Anlaufstelle ist das Mehrgenerationenhaus Nonnweiler im Ortsteil Nonnweiler, von dem ein dezentrales Netzwerk ausgeht. Einen wesentlichen Baustein in diesem umfangreichen Netzwerk stellen die **Dienstleistungsagenturen** dar. Dabei handelt es sich um selbstständige strukturelle Zusammenschlüsse ehrenamtlich Engagierter in Bezug auf ein Beschäftigungsthema, z. B. Hol- und Bring-Dienst, Kinderbetreuung, Kinderbibliothek, usw. Die Dienstleistungsagenturen organisieren und führen die geplanten Angebote in Eigenregie durch. Die Koordination und Qualitätssicherung erfolgt durch das Mehrgenerationenhaus. Der Hol- und Bringdienst wird über die Dienstleistungsagentur für Seniorinnen und Senioren sowie Hochbetagte angeboten, fördert deren Mobilität und trägt auch zu einer Entlastung von berufstätigen Betreuenden bei. Unterstützung erfährt diese Dienstleistungsagentur durch die Seniorenvereine in der Gemeinde. In direktem Zusammenhang zu diesem Angebot steht der Nonnweiler-Sozialruf: Hierbei handelt es sich um eine Service-Hotline, die sich vor allem an ältere alleinstehende bzw. behinderte Bürger der Gemeinde Nonnweiler richtet, die Unterstützung in der Organisation ihres Lebensalltages benötigen. Über den Sozialruf erhalten Bürgerinnen und Bürger Informationen und bekommen Dienstleistungen vermittelt, z. B. von Handwerkern, Pflegediensten, haushaltsnahe Arbeiten, hausmeisterliche Angebote, fahrbaren Mittagstisch, Lieferservice von Geschäften, Kinderbetreuung, Hol- und Bring-Dienste und Beratungsan-

¹²⁰ Vgl. Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007, http://www.demografie.nrw.de/publikationen/05_MGFFI-Generationenuebergreifende_Projekte.pdf

¹²¹ Vgl. Freiwilligen survey, a.a.O., S.21

¹²² http://www.region-schafft-zukunft.de/cln_032/nn_253310/DE/ProjekteStettinerHaff/FormenWohnenZusammenleben/Eggesin/projekt2.html
<http://www.zeitbank-vorpommern.de/>

gebote. Angebot und Nachfrage in der Gemeinde Nonnweiler werden auf diese Weise vernetzt. Die lokale Wirtschaft sowie der ländliche Raum werden gestärkt.¹²³

Anknüpfungspunkte für generationenübergreifendes Miteinander sind in der Praxis vielfältig: junge Seniorinnen und Senioren helfen Schülerinnen und Schülern mit ihren Erfahrungen und Kompetenzen beim Berufseinstieg, Schülerinnen und Schüler unterstützen ältere Menschen u. a. bei Computeranwendungen und „Ausflügen“ ins Internet. Alleinstehende und Familien helfen Familien.¹²⁴ Bei all diesen Projekten wird der Nutzen für jede der beteiligten Generationen deutlich: Ältere können sich beispielsweise in der positiven Rolle als Mentor oder Mentorin erleben, die Jugendlichen profitieren von persönlicher Zuwendung und Kompetenzen. Einstellungen und Prägungen werden quasi „nebenbei“ transparenter und verständlicher.

3.3.1 Ressourcen für die Gewährleistung sozialer Infrastruktur organisieren - Bürgerschaftliches Engagement, Public Private Partnership und interregionale Kooperation

Um soziale Infrastruktur unter den Bedingungen des demografischen Wandels an die sich ändernden Bedarfe der Menschen anzupassen, bedarf es neuer Ressourcen.¹²⁵ Vor allem in den Kommunen ändern sich die Anforderungen an soziale Infrastrukturleistungen mit der sich ändernden Altersstruktur der Bevölkerung. Zum einen werden vermehrt und auch neue Leistungen gerade für ältere Menschen benötigt. Andererseits wird es für Kommunen angesichts rückläufiger Bevölkerungszahlen einer veränderten Altersstruktur immer schwieriger, die soziale Infrastruktur z. B. im Bereich der Kinderbetreuung und Jugendarbeit auf hohem Niveau aufrecht zu erhalten. Und der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) kann unter diesen Gegebenheiten immer weniger kostendeckend erbracht werden. Die sich verändernden Bedarfe und Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner stellen die Gesellschaft vor die Herausforderung, die demografisch bedingten Anpassungserfordernisse so zu bewältigen, dass diese Kosten nicht den nächsten Generationen auferlegt werden. Ressourcen für die Gewährleistung sozialer Infrastruktur zu organisieren, ist deshalb ein zentraler Bestandteil der Handlungsstrategien der Länder.

Mit dem demografischen Wandel verändert sich die Gesellschaft insgesamt. Vor allem auch ältere Menschen sind zunehmend bereit, aktiv in der Zivilgesellschaft, in Vereinen, Organisationen, Gruppen oder öffentlichen Einrichtungen teilnehmend aktiv zu sein. Von 71 % der Menschen, die 2009 in Deutschland öffentlich aktiv waren, übernahm etwa die Hälfte längerfristig bestimmte Aufgaben, Arbeiten oder Funktionen - 36 % der Bevölkerung haben sich 2009 bürgerschaftlich engagiert.¹²⁶

Die Handlungsstrategien der Länder zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels zielen dementsprechend darauf, Bürgerinnen und Bürger zu motivieren und zu unterstützen, sich aktiv für ihre Belange zu engagieren. **Bürgerschaftliches Engagement** ist in vielen vorgenannten Praxisbeispielen tragende Säule für erfolgreiche Anpassungsprozesse. Bürgerschaftliches Engagement, und auch das haben die Beispiele gezeigt, kann und soll nicht professionelle Angebote sozialer Infrastruktur ersetzen. Engagierte Bürgerinnen und Bürger sind jedoch von großer Bedeutung, wenn soziale Infrastrukturen Anpassungen erfahren sollen. Sie sind es, die vor Ort ihre Bedürfnisse kennen und die vor Ort dazu beitragen können, diese auch zu realisieren. Bürgerschaftliches Engagement kann aber nur dann nachhaltig erfolgreich sein, wenn die Bürger auch als Partner in Entscheidungsprozesse vor Ort einbezogen werden. Nur so können die Potentiale der Bevölkerung erschlossen werden. Die aktive **Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger**, die Einbeziehung bei Entscheidungen vor Ort, kann deren Auseinandersetzung mit Chancen und Herausforderungen des demografischen Wandels befördern. Engagement für sich und Andere und die konkrete Mitgestaltung vor Ort können zudem einen wichtigen Beitrag leisten, den Generationendialog¹²⁷ auf gesellschaftlicher Ebene

¹²³ www.nonnweiler.de/index.php?id=329; www.saarland.de/17116.htm

¹²⁴ In der Broschüre „**Generationenübergreifende Projekte**. Beispiele aus der Praxis für die Praxis.“ hat das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen eine Übersicht über Modellprojekte generationenübergreifenden Miteinanders zusammengestellt.

¹²⁵ Mit dem Bevölkerungsrückgang verbunden sind auch rückläufige Einnahmen der öffentlichen Hand. Umsatz- und Verbrauchsteuereinkommen werden sich bei heutigem Rechtsstand weitgehend proportional zum Rückgang der Bevölkerung entwickeln, während das Einkommensteuereinkommen aufgrund der Alterung der Gesellschaft überproportional zurückgehen wird. Das Steuereinkommen wird daher insgesamt prozentual etwas stärker zurückgehen als die Bevölkerungszahl. Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), Expertenkommission „demografischer Wandel Sachsen“ - Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen, Oktober 2006A.a.O., S. 28

¹²⁶ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Hrsg., Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009, München 2010; (Freiwilligensurvey) S. 5f.

¹²⁷ siehe auch Kapitel 3.2.3.

ne zu befördern. Aus Engagement, Beteiligung und Mitverantwortung für das Leben vor Ort erwächst die Bereitschaft, Verantwortung auf gesellschaftlicher Ebene besser zu erkennen und wahrzunehmen.

Bürgerschaftliches Engagement findet oft dort die besten Voraussetzungen, wo die Folgen des demografischen Wandels am wenigsten Auswirkungen zeigen.¹²⁸ Denn in den Orten, in denen die Einwohnerzahlen besonders stark rückläufig sind, junge Menschen abwandern und der Altersdurchschnitt der Bevölkerung stetig steigt, ist auch die personelle Basis für bürgerschaftliches Engagement geschwächt. Für besonders von der demografischen Entwicklung betroffene Gemeinden und Quartiere ist deshalb kritisch zu prüfen, ob eine zeitlich begrenzte Projektförderung ausreichend ist. Bürgerschaftliches Engagement bedarf aktiver Menschen vor Ort, es bedarf aber auch Strukturen, die ein Engagement befördern oder ggf. überhaupt ermöglichen. Gerade in Gemeinden mit schrumpfender Bevölkerung sind nicht (mehr) überall diese Strukturen vorhanden - Vereinen fehlen Mitglieder. Zum Engagement bereite Bürgerinnen und Bürger benötigen Orte für ihr Engagement und Unterstützung. Die Sicherstellung des **nachhaltigen Aufbaus von Strukturen vor Ort** und die Einbeziehung professioneller Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements gewährleisten die Länder zum Teil durch längerfristige Förderprogramme.

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert in der Altenpolitik landesweite Träger, die sich für den Ausbau der Teilhabemöglichkeiten und die Qualität in der Seniorenarbeit in den Städten und Gemeinden einsetzen. In der Landesseniorenvertretung sind 153 örtliche Seniorenvertretungen repräsentiert. Vorstand und Mitglieder sind über regionale Zuständigkeitsverteilungen sowie Qualifikationsangebote eng verbunden. In den Kommunen arbeiten die Seniorenvertretungen in unterschiedlichen Qualitäten mit allen relevanten seniorenpolitischen Akteuren zusammen. Die Landesseniorenvertretung wird in allen Bereichen der Alten- und Seniorenpolitik des Landes einbezogen.

Die ZWAR-Zentralstelle (Zwischen Arbeit und Ruhestand) ist zentrale Anlaufstelle in Nordrhein-Westfalen für die Gestaltung von Beteiligungsprozessen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements älterer Menschen auf der Basis von Eigenverantwortung und Selbstorganisation. Ziel der Arbeit von ZWAR ist es, in Kommunen Impulse zu setzen für die Teilhabe älterer Menschen am Leben in Gemeinschaft, Mitgestaltung und bürgerschaftliches Engagement durch die Förderung von Selbstverantwortung und Selbstorganisation auf allen Ebenen. Verantwortliche in Kommunen werden bei der Planung, Gestaltung und Umsetzung dieser Entwicklungsprozesse unterstützt und begleitet. Rahmenbedingungen und Standards für die Zusammenarbeit werden verdeutlicht. Die Arbeitsformen sind dabei vorrangig Beratung, Qualifizierung und Begleitung von Gruppen und Netzwerken. Grundlage des Handelns sind zum einen die Erfahrungen aus der Arbeit in und mit dem ZWAR Netzwerk, zum anderen das pädagogische Konzept von ZWAR. Der durch den Fokus Selbstverantwortung entstehende Mehrwert für Menschen und Kommunen wird deutlich dargestellt. Aus der Arbeit der ZWAR Zentralstelle NRW ist ein landesweites Netzwerk von 145 stadtteilorientierten Basisgruppen in 52 Kommunen mit über 1 500 Interessensgruppen entstanden.

Ein weiterer Ansatz, nachhaltig soziale Infrastruktur zu sichern, sind **trisektorale Partnerschaften** zwischen öffentlicher Hand, Unternehmen und Zivilgesellschaft. Die Zusammenarbeit von **Wirtschaft, Bürgern und öffentlicher Verwaltung** ist in eine langfristige Strategie, um soziales Engagement vor Ort zu stärken.¹²⁹ Trisektorale Zusammenarbeit von Unternehmen, Kommunen und Bürgern vor Ort stärkt die lokale Identität und kann durch die Beteiligung lokaler Unternehmen zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten erschließen. Vorteile bieten die trisektorale Zusammenarbeit für alle Beteiligten: Unternehmen engagieren sich in Projekten vor Ort, die, indem sie Teilhabemöglichkeiten von jungen Menschen und Familien verbessern, auch Standortfaktoren verbessern. Bürger finden Unterstützung und auch finanzielle Zuwendungen für Projekte und Engagement. Auch für die öffentliche Hand sind trisektorale Kooperationen von Vorteil: Einrichtungen der sozialen Infrastruktur können unter Aufrechterhaltung der Steuerungs- und Planungsaufgaben der öffentlichen Verwaltung von Unternehmen errichtet und unterhalten werden, wie das Modellprojekt Veringeck¹³⁰ zeigt. Trisektorale Zusammenarbeit wird besondere Bedeutung auch beim Umbau der Strukturen im Bereich der Mobilität gewinnen. Im Rahmen der Evaluation der Richtlinie Demografie der Sächsischen Staatskanzlei empfiehlt der Evaluator nexus deshalb, vor allem innovative Konzepte und ihre Umsetzung zu fördern, d. h. Kon-

¹²⁸ Vgl.: Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet. Berlin, 2011.

¹²⁹ Prof. Dr. Christiane Dienel: Gesellschaft vor Ort neu denken, in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e.V. (bagfa), Hrsg. Berlin 2009: Engagement-Lotsen. „Und der letzte macht das Licht an? Welche Engagementförderung braucht der ländliche Raum?“ http://www.bagfa.de/fileadmin/Materialien/Publikationen/E_Lotsen_12_2009.pdf

¹³⁰ Vgl. Seite 38

zepte, die den Begriff Infrastruktur in Frage stellen oder neu definieren, indem sie Bedarfe, Anlässe und Möglichkeiten durchdenken und öffentliche, privatwirtschaftliche, zivilgesellschaftliche und private Beiträge innovativ kombinieren.¹³¹

Ressourcen für die Gewährleistung sozialer Infrastruktur können auch in einer verbesserten Zusammenarbeit der Leistungserbringer und Sozialleistungsträger mit den Akteuren vor Ort erschlossen werden. Für Dienste und Einrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge werden in vielen Projekten und den Handlungsstrategien deshalb auch die **Träger der freien Wohlfahrtspflege** und die **Sozialleistungsträger** einbezogen. Deren Kompetenzen und - soweit es die Sozialleistungsträger betrifft - auch deren gesetzliche Zuständigkeiten sind wichtige Komponenten für demografiebedingte Anpassungen sozialer Infrastruktur. Abgestimmte Planungen sind hier ein Weg, den viele Länder gehen, um mit allen Partnern mögliche Synergieeffekte zu erschließen.

Unter den Voraussetzungen rückläufiger Finanzmittel der öffentlichen Hand und einer aktiven Bürgerbeteiligung wird es künftig noch wichtiger, die Zusammenarbeit zwischen professioneller Hilfe und bürgerschaftlichem Engagement in Einklang zu bringen und abgestimmte Konzepte vor Ort mit allen Beteiligten zu entwickeln. Dieser Prozess vor Ort bedarf eines institutionellen Rahmens, in den alle relevanten Akteure einzubeziehen sind. Die Länder können dabei Rahmenbedingungen befördern, die konkretes Arbeiten vor Ort erleichtern oder ermöglichen.

Soziale Infrastruktur bedarfsgerecht und effizient weiter zu entwickeln und gleichzeitig Chancengleichheit und Teilhabe zu gewährleisten, erfordert regional angepasste Lösungen. Dabei sind Organisationsformen, Aufgabenverteilungen und Verantwortlichkeiten so zu gestalten, dass die Kommunen auch bei rückläufigen finanziellen Mitteln weiterhin soziale Infrastruktur für alle erbringen können. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sieht in der **Kooperation von zwei oder mehreren Kommunen zur gemeinsamen Erbringung von öffentlichen Leistungen** ein seit langem etabliertes und erfolgreiches Organisationsmodell. Gerade in Zeiten, in denen Städte, Gemeinden und Kreise zunehmend unter Druck stehen, Kosten zu senken und gleichzeitig ihre Leistungen qualitativ oder quantitativ möglichst zu erhalten oder gar zu steigern, stellt **interkommunale Zusammenarbeit** eine wichtige kommunale Handlungsoption für die Gewährleistung öffentlicher Daseinsvorsorge auch im Bereich sozialer Infrastruktur dar. Positive Effekte lassen sich dabei, abhängig von den lokalen Gegebenheiten und der jeweiligen Aufgabenstellung, durch verschiedene Maßnahmen erreichen. So können Kostenvorteile oder Qualitätsverbesserungen u. a. durch eine Koordination der Aufgabenerfüllung, der Leistungserbringung eines Partners für den anderen, der Zusammenlegung von Organisationseinheiten, der Gründung eines besonderen Trägers oder auch der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur erzielt werden.¹³² Die Kommunen bei der Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit zu unterstützen und die Neuorganisation regional angepasster Zusammenarbeit zu fördern, ist ein wichtiger Bestandteil der Handlungsstrategien der Länder zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels.

4. Handlungsbedarfe für Bund und Länder zur Unterstützung der Länder bei der landesspezifischen Weiterentwicklung regionaler und sektoraler Strategien zur Anpassung der sozialen Infrastruktur

4.1 Neue Synergien durch die Zusammenarbeit der Länder erschließen

Die Darstellung von Praxisbeispielen in vier Handlungsfeldern sozialer Infrastruktur (Kinder und Jugendliche, Familien, Seniorinnen und Senioren, Pflege) macht deutlich, mit welcher unterschiedlichen innovativen Konzepten und Projekten die handlungsstrategischen Ansätze der Länder zum Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels auf kommunaler Ebene in die Praxis umgesetzt werden.

Synergien können bereits auf der Basis der Arbeit der ASMK-AG DWSI und dieses Berichtes erschlossen werden, indem die Ländervertreter und -vertreterinnen insbesondere aus den Praxisbei-

¹³¹ Sächsische Staatskanzlei, Hrsg., Förderrichtlinie Demografie. Endbericht der Evaluation, S. 89
http://www.demografie.sachsen.de/download/Endbericht_FRL_Demografie.pdf

¹³² KGSt: Interkommunale Zusammenarbeit;
<http://www.kgst.de/themen/organisationsmanagement/organisationspolitik/interkommunale-zusammenarbeit.dot>

spielen und den daraus abgeleiteten übergreifenden Aspekten¹³³ Anregungen aufgreifen und sie bei der Weiterentwicklung ihrer landesspezifischen regionalen und sektoralen Strategien zur Anpassung der sozialen Infrastruktur, aber auch bei der Initiierung von Modellvorhaben oder der Ausgestaltung von Förderprogrammen, berücksichtigen. Je nach Bedarf können die Länder sich weiter zu Handlungsstrategien und Praxisbeispielen austauschen und dort, wo es sich anbietet, auch länderübergreifende Aktivitäten in die Wege leiten, z. B. im Rahmen bereits bestehender Demografie-Partnerschaften.¹³⁴

Darüber hinaus werden Ansatzpunkte für die Erschließung von Synergien auf Länderebene vor allem in einer Vertiefung der Zusammenarbeit der Länder auf Fachebene gesehen, die auch die Projektträger mit einbezieht. So können gute Beispiele zwischen den Ländern kommuniziert und durch gegenseitiges Lernen und den Transfer von Projektkonzeptionen Synergien erschlossen werden. Für den Austausch gibt es vielfältige Formen. Er kann über die Einsetzung von Länder-Arbeitsgruppen, die Zusammenarbeit von Wissenschaftlern, von Trägern in ähnlichen Handlungsfeldern usw. erfolgen. Die Länder regen gegenüber den im Bericht erwähnten transferfähigen Projektträgern die übergreifende Zusammenarbeit an. Eine laufende Berichtspflicht an die ASMK wird nicht für erforderlich gehalten. Eine virtuelle Länderplattform kann den Austausch unterstützen.

4.2 Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes / Handlungsbedarfe

4.2.1 Bericht und Strategie der Bundesregierung zur Demografie; Handlungskonzept „Neue Bundesländer“

Im Oktober 2011 hat die Bundesregierung den Bericht zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes veröffentlicht¹³⁵ und wird darauf aufbauend bis zum Jahr 2012 eine ressortübergreifende Demografie-Strategie vorlegen. Den Prozess für Bericht und Strategie innerhalb der Bundesregierung steuert ein Staatssekretärsausschuss "Demografie" unter Vorsitz des Bundesministeriums des Innern. Einen entsprechenden Auftrag hatte die Bundesregierung während ihrer Kabinettsklausur im November 2009 in Meseberg erteilt¹³⁶. Zielsetzung von Bericht und Strategie ist es, die mit dem demografischen Wandel verbundenen Chancen sichtbar zu machen und Leitlinien für eine koordinierte Demografiepolitik der Bundesregierung zu entwickeln.¹³⁷

Bei der Erarbeitung des Berichtes zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes und der Demografie-Strategie der Bundesregierung ist eine Beteiligung der Länder nicht vorgesehen. Nach der Veröffentlichung soll eine unterrichtende Information erfolgen.

Als Pilotprojekt für die übergreifende Demografiestrategie der Bundesregierung hat der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer gemeinsam mit den ostdeutschen Ländern ein **Handlungskonzept zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen** erarbeitet, da insbesondere die neuen Länder bei der Entwicklung und Erprobung von innovativen Lösungen vielfältige Erfahrungen gewonnen haben. Mit dem Pilotprojekt sollen daher richtungweisende Lösungen im Bereich der infrastrukturellen Daseinsvorsorge aufgezeigt werden, die als Teil der gesamtdeutschen Demografiestrategie auch für westdeutsche Regionen nutzbar gemacht werden können.¹³⁸

4.2.2 Intensivierung des Austausches zwischen Bund und Ländern und Beteiligung der Länder an der Strategieentwicklung des Bundes

Um Parallelstrukturen zwischen Bund und Ländern sowie Fehlallokationen von öffentlichen Finanzmitteln zu vermeiden, sollte der Austausch zwischen Bund und Ländern zur demografiebezogenen Ausgestaltung und Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur intensiviert werden. Zum einen sollten die ASMK und andere zuständige Fachministerkonferenzen bereits in der Erarbeitungsphase der Demografie-Strategie des Bundes zu relevanten Themen einbezogen werden. Zum anderen wird angeregt, dass sich der Bund bereits in der Konzeptionierungsphase seiner Förderprogramme und Modellvor-

¹³³ siehe Kapitel 3.2

¹³⁴ z. B. zwischen Hessen und Sachsen.

¹³⁵ www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile

¹³⁶ www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/11/2009-11-18-meseberg-ergebnisse.html

¹³⁷ www.bmi.bund.de/DE/Themen/PolitikGesellschaft/DemographEntwicklung/demographentwicklung.html

¹³⁸ www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/handlungskonzept_demografie.pdf?__blob=publicationFile

haben zur Unterstützung der Kommunen bei der demografiebezogenen Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur mit den Ländern abstimmt.

Insbesondere sollten Nachhaltigkeit und Weiterführung angeschobener Modellvorhaben bereits im Vorfeld sichergestellt werden. Auf diese Weise könnten Bund und Länder gemeinsam wesentlich effizienter und bedarfsgerechter die erforderlichen Prozesse zur Anpassung und Weiterentwicklung sozialer Infrastrukturangebote und -leistungen auf kommunaler Ebene unterstützen. Zielführend könnten diesbezüglich ggf. auch gemeinsame Bund-Länder-Programme sein, die eine Mittelbündelung ermöglichen und fördern würden.

4.2.3 Forschungsvorhaben zu Teilhabechancen unter den Bedingungen des demografischen Wandels und Strategieentwicklung zu einem Transfermanagement für gute Beispiele und innovative Lösungsstrategien

Die Beteiligung sowohl der Älteren als auch der jungen Menschen an der Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur der Städte und Gemeinden ist ein zentrales Anliegen im demografischen Wandel. Die Praxis der Teilhabe in den Städten und Gemeinden der Länder ist sehr verschieden - die Spannweite reicht von Einzelfällen, bei denen die Verwaltung punktuell zu einzelnen Vorhaben ältere und / oder junge Menschen einbezieht, bis hin zu demokratisch durch Urwahl legitimierten Gremien. Ihre Wirksamkeit hängt von der Unterstützung der Gremienarbeit durch Hauptamtliche in der Kommunalverwaltung und deren Anbindung in ihr ab. Bedeutsam sind vor allem die Reichweite des Themenkatalogs, der für eine Mitwirkung vorgesehen ist und die Möglichkeit, über eine Mitberatung hinaus initiativ zu werden. Die angebotenen Teilhabechancen werden besonders dann genutzt, wenn die Beschlussgremien der Städte und Gemeinden die Voten der Seniorenvertretungen und z. B. der Kinder- und Jugendparlamente ernst nehmen.

Ausreichend Teilhabe kann die Qualität und die Akzeptanz innovativer neuer Angebote an sozialer Infrastruktur sichern. Die Einbeziehung sowohl der Älteren als auch der jungen Menschen hilft, Planungsfehler zu vermeiden. Die Notwendigkeit geeigneter Angebote zur Partizipation sowohl von Älteren als auch von jungen Menschen wird perspektivisch angesichts der demografischen Entwicklung zunehmen. Zum einen, weil die Generation der Älteren immer besser ausgebildet und in hohem Maße bereit ist, verantwortlich an der Gestaltung des kommunalen Gemeinwesens mitzuwirken. Zum anderen, weil Kindern und Jugendlichen gerade aufgrund ihres rückläufigen Anteils an der Gesamtbevölkerung ein gleichberechtigtes Mitspracherecht sowie Möglichkeiten zur aktiven Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens eingeräumt werden muss, um eine Berücksichtigung ihrer Interessen in ausreichendem Umfang gewährleisten zu können. Die vorhandene Methodenvielfalt der gesellschaftlichen Teilhabe - Gremiensitzungen, Open Space, World Cafe, Zukunftswerkstätten, Onlineforen usw. - werden nach und nach bei der Beteiligung der Älteren und der jungen Menschen Anwendung finden.

Das Angebot an sozialer Infrastruktur wird sich besonders an die zunehmende Heterogenität der älteren Bevölkerungsgruppen anpassen müssen. Um allen älteren Bevölkerungsgruppen eine Teilhabe zu ermöglichen und damit auch deren Akzeptanz zu sichern, wird es möglicherweise spezifische Angebote und Formen der Teilhabe - zum Beispiel für ältere Menschen mit Zuwanderungsgeschichte oder für von Altersarmut betroffene Menschen - geben müssen.

Welche strukturellen Formen und welche Methoden der Partizipation, welche inhaltlichen Themenfelder und welche möglicherweise zielgruppenspezifisch zu entwickelnden Angebote für die notwendige Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur geeignet sind, ist nicht ausreichend wissenschaftlich untersucht. Hilfreich für die Länder könnte hierfür ein entsprechendes durch den Bund beauftragtes, mit den Ländern koordiniertes Forschungsvorhaben sein.

Zudem kann ein Erfahrungsaustausch der in den Ländern bestehenden Forschungseinrichtungen über die Wirksamkeit von Teilhabestrukturen und -formen und die Perspektiven der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe sowohl für Seniorinnen und Senioren als auch für junge Menschen und dessen Veröffentlichung kommunale Entscheidungsprozesse für die Einrichtung von neuen Teilhabeformen für Ältere und Junge unterstützen.

Angesichts knapper öffentlicher Mittel und der aktuellen Handlungsnotwendigkeit werden kommunale Entscheidungen über die Anpassung der sozialen Infrastruktur im demografischen Wandel immer häufiger von anderen Städten und Gemeinden Anregungen übernehmen. Um Synergieeffekte zwischen den Städten und Gemeinden optimal zu nutzen, müssen sie künftig stärker ihre Rahmenbedingungen und Umsetzungsschritte reflektieren, die sie bei ihrer Implementierung von Projekten und Maßnahmen wahrgenommen haben. Städte und Gemeinden, die ihrerseits für ihre innovativen Lösungsstrategien von anderen lernen wollen, müssen sich diesen Erfahrungen stellen. Als Unterstüt-

zung für die Implementierung von guten Infrastrukturbeispielen aus anderen Städten und Gemeinden kann ein Transfermanagement dienen, das hilft, geeignete Strategien für den akzeptierten Wandel der sozialen Infrastruktur zu nutzen. Auch hier wäre ein vom Bund beauftragtes entsprechend mit den Ländern koordiniertes Forschungsvorhaben hilfreich.

4.2.4 Sensibilisierung der Unternehmen für die Herausforderungen des demografischen Wandels

Den Unternehmen kommt eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels zu. Die Belegschaften werden älter, junge Fachkräfte werden weniger und die Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen ist so zu gestalten, dass diese mit den Familienaufgaben sowohl als Eltern als auch als Pflegenden ihrer Eltern vereinbar wird.

Unternehmen sind - neben dem Engagement der Bürger - aber auch eine wichtige Ressource, um soziale Infrastruktur auch weiterhin zu gewährleisten. Bereits heute engagieren sich viele große Unternehmen in der Regel durch Stiftungen bei der Gestaltung des gesellschaftlichen Wandels. Viele Demografieprojekte werden von diesen Stiftungen initiiert und auch finanziert. Noch mehr kleinere Unternehmen, gerade im ländlichen Raum, sind vor Ort aktiv und unterstützen Vereine und Initiativen.

Trotz des Engagements der Wirtschaft fehlt vielfach kleinen, unspektakulären Projekten eine Finanzierungsmöglichkeit. Gerade im Bereich der sozialen Infrastruktur können Partner aus der Wirtschaft wichtige Beiträge leisten, um nachhaltige Finanzierungen sicher zu stellen. Jedoch nicht nur Geld, auch die Unterstützung mit (Firmen-) Fahrzeugen oder anderen Dienstleistungen sind geeignet, vor Ort einen wirksamen Beitrag zur Gewährleistung sozialer Dienste zu leisten. Auch die aktive Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Firmen ist eine Möglichkeit, soziale Infrastruktur vor Ort zu stabilisieren.

Das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger zu fördern und zu würdigen, ist Gegenstand vieler Aktivitäten des Bundes und der Länder. Das soziale Engagement der Unternehmerinnen und Unternehmer dagegen wird öffentlich wenig thematisiert. Die ASMK-AG DWSI sieht hier Handlungsbedarf. Unterstützung kann der Bund bei der Sensibilisierung von Unternehmerinnen und Unternehmern für ein verstärktes Engagement und bei einer stärkeren Einbindung von privatem Kapital in die Finanzierung von Demografie-Projekten leisten. Eine bundesweite Initiative, die beispielhafte Leistungen herausstellt und Firmen für deren soziales Engagement würdigt, ist eine geeignete Maßnahme, um weitere Ressourcen für eine aktive Ausgestaltung des demografiebedingten Veränderungsprozesses zu erschließen.

5. Raumordnung und soziale Infrastruktur: Leitbilder und Handlungsstrategien der MKRO für die Raumentwicklung zwischen Bund und Ländern

Die für Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren von Bund und Ländern (MKRO) haben am 30. Juni 2006 eine Entwicklungsstrategie für Städte und Regionen verabschiedet, in der die Aufgabenschwerpunkte der nächsten Jahre für die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern festgehalten sind. Im Hinblick auf die Planung der sozialen Infrastruktur ist hiervon das Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ relevant. Dieses Leitbild unterstützt die Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung, um auch unter veränderten demografischen Rahmenbedingungen in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten.

Die MKRO hat unter anderem folgende Handlungsansätze zum Leitbild 2 beschlossen: Das Zentrale-Orte-System bildet als Standortsystem der öffentlichen Daseinsvorsorge weiterhin das Rückgrat einer effizienten räumlichen Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen. Angesichts des Bevölkerungsrückgangs muss es allerdings gestrafft werden. Die Daseinsvorsorge soll durch verstärkte Zusammenarbeit von Raumordnung und Fachplanung in den fachübergreifenden Dialog gestellt werden. Unterschiedliche Fachplanungen sollen durch das Erarbeiten räumlich integrierter regionaler Handlungskonzepte zusammengeführt werden. Die jeweiligen Lösungsansätze müssen vor Ort und in der Region gesucht werden. Insgesamt ist die Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge durch angemessene Mobilitätsangebote sicherzustellen. Dabei bedarf der traditionelle Nah- und Regionalverkehr einer Ergänzung um neue und angepasste Lösungen kollektiver und individueller Mobilitätsangebote.

Die 87. ASMK beauftragte die länderoffene Arbeitsgruppe, eine Bewertung der von der MKRO beschlossenen Leitbilder und Handlungsstrategien aus sozialpolitischer Sicht vorzunehmen und etwaige Anpassungs- und Entwicklungserfordernisse des Zentrale-Orte-Systems zu formulieren (Ziffer 2 des Beschlusses, letzter Spiegelstrich).

Zwischen dem Zentrale-Orte-System der MKRO und der Sozialplanung besteht ein Zielkonflikt: Das Raumordnungsprinzip der Bündelung und Konzentration, das die wirtschaftlich ausgerichtete effiziente Leistungserbringung in den Vordergrund stellt, (Angebotsorientierung), konkurriert mit dem sozialpolitischen Grundsatz einer von der Bevölkerung gewünschten wohnortnahen Versorgung (Nachfrageorientierung). Aus sozialpolitischer Sicht ist eine wohnortnahe, quartiersbezogene soziale Infrastruktur gerade für eine alternde Bevölkerung erforderlich, da die Menschen in der Regel selbstbestimmt in ihrer vertrauten Umgebung alt werden wollen. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedeutet, dies auch in ländlichen Räumen so weit wie möglich sicherzustellen. Insofern ist das Zentrale-Orte-Prinzip der Raumordnung zur Planung sozialer Infrastruktur nur begrenzt geeignet.

Eine Verständigung zwischen Raumplanung und Sozialplanung ist deshalb anzustreben. Dabei sind im Rahmen einer Diskussion der Leitbilder die Bedarfe der Menschen vor Ort zu Grunde zu legen und unter den Bedingungen der demografischen Entwicklung die daraus resultierenden Anforderungen an die soziale Infrastruktur in der Raumplanung zu berücksichtigen.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) stellt heraus, dass „Moderne“ Sozialplanung unter den Bedingungen des demografischen Wandels transparent ist und allen Beteiligten, Betroffenen und Leistungserbringern die Mitwirkung anbietet. Sie ist integrierte Planung, welche alle Fachplanungen im Handlungsfeld "Soziales" koordiniert, adressaten- und beteiligungsorientiert ist, sozialräumlich ausgerichtet, kooperativ und unter Berücksichtigung der Finanzen ein Instrument ist, welches erforderliche Organisations- und Qualitätsentwicklungskonzepte sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei Leistungsanbietern anstößt. Diese "Moderne" Sozialplanung stellt damit nicht die Summe isolierter Einzelprozesse dar, sondern ist in einen gesamtstrategischen Prozess eingebettet. Sie ist lebenslagen- und wirkungsorientiert und basiert auf definierten Budgets.¹³⁹

6. Zusammenfassung und Empfehlungen der ASMK-AG

¹³⁹ Vgl.: KGSt®-Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit (2010); www.kgst.de/themen/jugend-und-soziales/soziales-und-gesundheit/sozialplanung.dotEbd.

Die dargelegten Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs zwischen den Ländern über die Handlungsstrategien im demografischen Wandel in der ASMK-AG DWSI machen deutlich: Der demografische Wandel vollzieht sich in den verschiedenen Regionen in unterschiedlicher Ausprägung und Geschwindigkeit. Er kann räumliche Disparitäten verstärken oder ggf. auch begründen. Unter Berücksichtigung der jeweiligen bestehenden Sozialstruktur und der demografischen Entwicklung wird in den Ländern die soziale Infrastruktur und soziale Daseinsvorsorge daher kleinteilig und bedarfsorientiert angepasst. Sie schaffen für diesen Anpassungsprozess die Rahmenbedingungen, geben den Städten und Gemeinden Impulse und moderieren einzelne Anpassungsprozesse. Einheitliche Vorgaben und formale Standards sind dafür wenig geeignet. Daher zeigt die Vielfalt der hier dargestellten Programme, Maßnahmen und Projekte ein breites Spektrum bedarfsorientierten und zielgruppengerechten Handelns, mit dem auf die heterogenen Herausforderungen des demografischen Wandels reagiert wird. Die Beispiele aus den einzelnen Ländern sollen und können Anregungen für vergleichbare Ausgangssituationen in anderen Regionen geben; die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist vorhanden.

1. Die in Kapitel 3 dargestellten Beispiele haben **gemeinsame - und verallgemeinerbare - Ansätze** deutlich gemacht:

- Qualitative und nachhaltige Sozialplanung kann insgesamt nur erfolgreich sein, wenn sie mit allen Beteiligten und nicht für sie entwickelt wird. **Transparenz und Qualität** müssen daher bei der Weiterentwicklung sozialer Infrastrukturangebote Berücksichtigung finden. Transparenz bedeutet dabei hinreichende und verständliche Information über den Inhalt, die Form, den Preis und die Anbieter der sozialen Leistungen. Sie ist besonders dort erforderlich, wo Leistungserbringer Form und Inhalt der Angebote an geänderte Bedarfe anpassen wollen oder müssen. Qualität sozialer Infrastrukturangebote zeichnet sich - neben der Transparenz - durch eine kultursensible, zielgruppengerechte Sprache, qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und eine kundenfreundliche Vertragsgestaltung aus. Detaillierte Qualitätsstandards sind zunehmend von Nutzergruppen definierte und von ihnen überprüfbare Kriterien, die auf freiwilliger Basis von den Anbietern sozialer Infrastruktur in einem transparenten Prozess angenommen werden. Können Nutzerinnen und Nutzer an der konkreten Ausgestaltung von Leistungen mitwirken und werden sie in Entscheidungsstrukturen eingebunden, kann dies zu einer bedarfsgerechten, sozialen Infrastruktur beitragen - ihre Akzeptanz wird so verbessert. Diese "Kultur der Beteiligung" ist besonders dort erforderlich, wo für und mit Menschen mit Migrationshintergrund kultursensibel neue Angebote der sozialen Infrastruktur nachhaltig entstehen sollen.
- Immer wichtiger wird in der Ausrichtung der sozialen Infrastruktur das Bemühen um einen gleichberechtigten **Zugang** aller zu bedarfsgerechten und zielgruppenorientierten sozialen Infrastrukturangeboten in den Stadtquartieren und in den ländlichen Regionen. Er ist Voraussetzung für **Chancengerechtigkeit**. Diese unter sich ändernden Rahmenbedingungen aufrecht zu erhalten, beinhaltet die Notwendigkeit, neue Formen für den Zugang zu Infrastrukturleistungen zu finden. Bedarfsorientierte Informationen mittels neuer Technologien, die Integration und Vernetzung von Angeboten und Diensten, die Etablierung niederschwellig zugänglicher Orte und die Nutzung flexibler temporär-mobiler Ansätze sind Möglichkeiten, um einen chancengerechten Zugang zu Leistungen und Angeboten sozialer Infrastruktur absichern zu können. Abhängig von den regionalen Gegebenheiten und den jeweiligen Zielgruppen tragen diese neuen Formen dazu bei, Angebote zu koordinieren und dadurch Synergien - für die Bürgerinnen und Bürger ebenso wie für die Träger der Leistungen - zu erschließen.
- Durch die Angebote und Leistungen sozialer Infrastruktur in der Kinder-, Jugend-, Familien- und Altenpolitik sollen die einzelnen Altersgruppen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Notwendig für die nachhaltige Entwicklung innovativer sozialer Infrastruktur ist die strategische Zielstellung „**Generationenübergreifendes Miteinander verstetigen**“. Mit ihr kann aktives Handeln der Bürgerinnen und Bürger vor Ort gelingen, mit ihr kann gegenseitiges Verständnis für die Notwendigkeiten für Investitionen in soziale Infrastruktur und damit sozialer Frieden in den Quartieren, Städten und ländlichen Räumen geschaffen werden. Die soziale Interaktion zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher Generationen vor Ort kann in einen Generationendialog münden. Gemeinsames Handeln und die Verständigung über das Zusammenleben der Generationen können dann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, finanzielle Nachhaltigkeit zu sichern und somit auch Generationengerechtigkeit in der Gestaltung des demografischen Wandels zu verankern. Generationenübergreifendes Miteinander zu verstetigen, ist dabei vor allem eine Aufgabe vor Ort. Die Länder fördern diesen Prozess durch positive Rahmenbedingungen und unterstützen die Akteure vor Ort. Dabei ist die Unterstützung der Selbstbestimmung im Alter ein Kernanliegen der Länder in der älter werdenden Gesellschaft.

- Viele der im Bericht aufgezeigten Beispiele erfolgreicher Projekte verdeutlichen, dass eine **aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger** zur Lösung demografiebedingter Herausforderungen vor Ort beiträgt. Engagierte Bürgerinnen und Bürger schaffen auch für die Kommunen und Regionen neue Handlungsspielräume. Bürgerschaftliches Engagement findet dabei oft dort die besten Voraussetzungen, wo die Folgen des demografischen Wandels am wenigsten Auswirkungen zeigen. In den Orten jedoch, in denen die Einwohnerzahlen besonders stark rückläufig sind, junge Menschen abwandern und der Altersdurchschnitt der Bevölkerung stetig steigt, ist auch die personelle Basis für bürgerschaftliches Engagement geschmälert. Für besonders von der demografischen Entwicklung betroffene Gemeinden und Quartiere ist deshalb kritisch zu prüfen, ob eine zeitlich begrenzte Projektförderung ausreichend ist. Perspektivisch sind neben dem Ausbau der Bürgerbeteiligung neue Ansätze notwendig und erfolgversprechend. Neue Kooperationen und die Moderation von inner- und interkommunalen Dialogen können Synergien ermöglichen. Hauptaufgabe der Länder im Prozess der Anpassung sozialer Infrastruktur an die Bedingungen demografischen Wandels sieht die ASMK-AG DWSI vor allem im Ermöglichen und Befördern neuer Formen sozialer Infrastrukturangebote und -leistungen durch aktive Unterstützung der Akteure vor Ort.
- 2. Innovative und nachhaltige soziale Infrastruktur im demografischen Wandel bedarf, so die Ergebnisse der Diskussion in der ASMK-AG DWSI, auch **zusätzlicher Ressourcen** – sei es in Form privater Mittel aus Wirtschaft und Bürgerstiftungen oder durch Nutzung von Synergieeffekten zwischen den Regionen und Ländern Deutschlands. Viele Beispiele aus den Ländern zeigen schon heute, wie zusätzliche Ressourcen vor allem im bürgerschaftlichen Engagement, verbunden mit einer aktiven Bürgerbeteiligung gewonnen werden können. Der Ausbau trisektoraler Partnerschaften zwischen Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und Bürgern unter Einbeziehung der freien Wohlfahrtspflege und der Sozialleistungsträger, eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit sowie neue Formen regionaler Kooperationen sind weitere wichtige Ressourcen zur nachhaltigen Weiterentwicklung und Anpassung sozialer Infrastrukturangebote und -leistungen in den Kommunen.
- 3. Von zentraler Bedeutung für die Weiterentwicklung und Anpassung der sozialen Infrastruktur im demografischen Wandel sind immer mehr **passgenaue Quartiers- und Stadtteilkonzepte**. Hierbei werden fachzielübergreifende Gesamtkonzepte benötigt, um soziale Infrastrukturen möglichst flexibel und bedarfsgerecht planen zu können. Sie sollten unter anderem Konzepte für das unabhängige und barrierearme Wohnen auch im Wohnumfeld, ausreichende soziale Versorgungsstrukturen im Quartier, in der Nachbarschaft, im Stadtteil auch mit Gütern des täglichen Bedarfs und hinreichende quartiersbezogene Dienste für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen sowie der Vorrang von ambulanten vor stationären Pflegeangeboten enthalten. Sie gilt es mit den Angeboten der Alten- und Seniorenpolitik zu vernetzen. Auch in **ländlichen Räumen** ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse jenseits von Gleichheit durch eine den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende, ausreichend qualitative und erreichbare soziale Infrastruktur, die auch nachhaltig Generationengerechtigkeit berücksichtigt, zu gewährleisten.

Entsprechend den Bedarfen vor Ort, müssen unterschiedliche Wohnmodelle entstehen. Vielfältige Pflegeangebote, z. B. ambulante Dienste, ins Quartier eingestreute Pflegewohnungen und mit stationären Einrichtungen verzahnte Angebote müssen zur Verfügung stehen, eine zuverlässige, ortsnahe gesundheitliche Versorgung, die eng mit den Wohn- und Pflegeangeboten zusammenarbeitet, muss vorhanden sein, soziale Begegnungsmöglichkeiten - auch als Antwort auf veränderte Familienstrukturen und Altersisolation - müssen geschaffen werden. Von besonderer Bedeutung ist, dass auch die älteren Menschen an der Quartiersgestaltung teilhaben. Deshalb ist die Kommune, ist das Quartier, die Ortschaft, der Stadtteil, die Nachbarschaft der wesentliche Ansatzpunkt für eine generationen- und altersgerechte Politik.

Die Länder können die Kommunen dabei mit einem fachübergreifendem Gesamtkonzept in einem offenen Prozess bedarfs- und praxisorientiert unterstützen. Die Themen Wohn- und Pflegeberatung, die Schaffung von Quartiersstützpunkten, die stationäre und ambulante Pflegeinfrastruktur und haushaltsnahe Dienstleistungen werden dabei eine Rolle spielen. Vorhandene Quartiersprojekte können identifiziert, gesammelt und synoptisch hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen ausgewertet werden. Bereichs- und ressortübergreifende Überblicke über bereits vorhandene Unterstützungsangebote für die Kommunen können helfen, die Entwicklung von Doppelstrukturen bestmöglich auszuschließen. Analyse- und Entwicklungstools für die Kommunen können baukastenartig Angebote enthalten, in denen die Kommunen Erfahrungswissen und Unterstützungsangebote finden, mit denen sie ihre individuell-konkreten Situationen angepasste Prozesse optimal gestalten können.

4. Ansatzpunkte für die Erschließung von **Synergien zwischen den Ländern** sieht die ASMK-AG DWSI in einer Vertiefung der Zusammenarbeit auf Fachebene, die auch die Projektträger mit einbezieht. So können die hier erwähnten guten Beispiele zwischen den Ländern kommuniziert und durch gegenseitiges Lernen und den Transfer von Projektkonzeptionen Synergien erschlossen werden.
- Für den konkreten Austausch gibt es vielfältige Formen. Er kann über die Einsetzung von Länder-Arbeitsgruppen, die Zusammenarbeit von Wissenschaftlern, von Trägern in ähnlichen Handlungsfeldern usw. erfolgen. Die Länder regen gegenüber den im Bericht erwähnten Trägern transferfähiger Projekte die übergreifende Zusammenarbeit an. Eine virtuelle Länderplattform kann den Austausch unterstützen.
 - Ein Erfahrungsaustausch zwischen den in den Ländern bestehenden Forschungseinrichtungen über die Wirksamkeit von Teilhabestrukturen und -formen und über die Perspektiven der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe - sowohl für Senioren als auch für junge Menschen - kann kommunale Entscheidungsprozesse für die Einrichtung von neuen Teilhabeformen für Ältere und Junge unterstützen. Ein gemeinsames durch den Bund beauftragtes Forschungsvorhaben, dessen Ergebnisse den Städten und Gemeinden zur Verfügung gestellt wird, kann dafür hilfreich sein.
 - Als Unterstützung für die Implementierung von guten Infrastrukturbeispielen aus anderen Städten und Gemeinden könnte ein Transfermanagement dienen, das hilft, geeignete Strategien für den akzeptierten Wandel der sozialen Infrastruktur zu nutzen. Auch hier wäre ein vom Bund beauftragtes entsprechendes Forschungsvorhaben hilfreich.
 - Das ehrenamtliche Engagement der Bürger zu fördern und zu würdigen, ist Gegenstand vieler Aktivitäten des Bundes und der Länder. Das soziale Engagement der Unternehmerinnen und Unternehmer dagegen wird öffentlich wenig thematisiert. Die ASMK-AG DWSI sieht hier Handlungsbedarf. Unterstützung kann der Bund bei der Sensibilisierung von Unternehmerinnen und Unternehmern für ein verstärktes Engagement und bei einer stärkeren Einbindung von privatem Kapital in die Finanzierung von Demografie-Projekten leisten. Eine bundesweite Initiative, die beispielhafte Leistungen herausstellt und Firmen für deren soziales Engagement würdigt, ist eine geeignete Maßnahme, um weitere Ressourcen für eine aktive Ausgestaltung des demografiebedingten Veränderungsprozesses zu erschließen.
5. Die **Zusammenarbeit von Ländern und dem Bund** kann in diesem Sinne erfolgreich für die Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur im demografischen Wandel sein. Angeregt wird daher, um Parallelstrukturen zwischen Bund und Ländern sowie Fehlallokationen von öffentlichen Finanzmitteln zu vermeiden, den Austausch zwischen Bund und Ländern zur demografiebezogenen Ausgestaltung und Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur intensiver zu gestalten¹⁴⁰. Zum einen sollten die Länder über die jeweiligen Fachministerkonferenzen bereits in der Erarbeitungsphase der Demografie-Strategie des Bundes zu relevanten Themen einbezogen werden. Zum anderen wird angeregt, dass sich der Bund bereits in der Konzeptionierungsphase seiner Förderprogramme und Modellvorhaben zur Unterstützung der Kommunen bei der demografiebezogenen Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur mit den Ländern abstimmt. Insbesondere sollten Nachhaltigkeit und Weiterführung angeschobener Modellvorhaben bereits im Vorfeld sichergestellt werden. Der Erfolg von Modellvorhaben sollte gemeinsam von Bund und Ländern anhand von Zwischen- und Endevaluationen beurteilt werden. Auf diese Weise könnten Bund und Länder gemeinsam wesentlich effizienter und bedarfsgerechter die erforderlichen Prozesse zur Anpassung und Weiterentwicklung sozialer Infrastrukturangebote und -leistungen auf kommunaler Ebene unterstützen.
6. Eine laufende Berichterstattung über die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erzielung von Synergien durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ländern und zwischen den Ländern und dem Bund an die ASMK wird nicht für erforderlich gehalten.

¹⁴⁰ siehe auch den unter TOP 4.6 „Modellmaßnahmen des Bundes“ der ACK zur 88. ASMK angenommenen Beschlussvorschlag: „Die Amtschefinnen und Amtschefs für Arbeit und Soziales der Länder empfehlen der ASMK folgenden Beschluss: Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, zukünftige Förderungen von Modellmaßnahmen in der Senioren-, Alten- und Pflegepolitik mit Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden mit den Ländern auf der Grundlage eines gemeinsamen Konzeptes abzustimmen.“

7. Anhang:

7.1 Beschluss der 87. ASMK (Arbeits- und Sozialministerkonferenz) vom 24./25.11.2010

TOP 5.9

Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur

Antragsteller: Sachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg

Beschluss:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen, dass der interministerielle Staatssekretärsausschuss der Bundesregierung "Demografie" das Thema "soziale Infrastruktur" als einen Arbeitsschwerpunkt benannt hat, einen Bericht zur demografischen Lage und zukünftigen Entwicklung des Landes erstellen wird sowie bis 2012 eine ressortübergreifende „Demografiestrategie der Bundesregierung“ erarbeiten wird.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder richten unter Federführung von Sachsen und Nordrhein-Westfalen eine länderoffene Arbeitsgruppe zum Themenkomplex: „Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur“ ein. Diese Arbeitsgruppe soll vorrangig folgende Aufgaben übernehmen:
 - Erfahrungsaustausch über erfolgreiche regionale Handlungsstrategien zum Thema "Demografische Entwicklung und soziale Infrastruktur", Auswertung der unterschiedlichen Vorgehensweisen und Erarbeitung von Ansatzpunkten für Synergien zwischen Bundes- und Länderaktivitäten sowie für länderübergreifende Zusammenarbeit.
 - Ermittlung konkreter Handlungsbedarfe für Bund und Länder zur Unterstützung der Länder bei der landesspezifischen Weiterentwicklung regionaler und sektoraler Strategien zur Anpassung der sozialen Infrastruktur unter Berücksichtigung der besonderen Herausforderungen sowohl des ländlichen Raumes sowie der Ballungsgebiete. Vorbereitung entsprechender Beschlüsse der ASMK.
 - Bewertung der von der MKRO beschlossenen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung zwischen Bund und Ländern aus sozialpolitischer Sicht und Formulierung etwaiger Anpassungs- und Entwicklungserfordernisse des Zentrale-Orte-Systems.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, sich an der Arbeitsgruppe zu beteiligen, um auch die Ergebnisse des Staatssekretärsausschusses der Bundesregierung "Demografie" in der Beratung berücksichtigen zu können.
4. Die ASMK erwartet von der Länderarbeitsgruppe eine Berichtsvorlage bis zur 88. ASMK 2011.

16 : 0 : 0

7.2 Übersicht der Praxisbeispiele mit Internetlinks

Projekt/Maßnahme	Land	link
Landesinitiative Familie kommt an. In Nordrhein-Westfalen	NW	www.familie-in-nrw.de
Lokalen Bündnisse für Familien		www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de
Viva Familia - Servicestelle für lokale Bündnisse	RP	www.lokale-buendnisse-rlp.de/familien-service.html
Servicestelle Lokale Bündnisse für Familie im Saarland	SL	www.saarland.de/17116.htm
Lokale Bündnis für Familie Nonnweiler im Mehrgenerationenhaus Nonnweiler	SL	www.nonnweiler.de/index.php?id=329 www.saarland.de/17116.htm

Hamburger lokaler Bündnisse für Familien	HH	www.hamburg.de/familienallianz
Allianz für Familien	SN	www.familie.sachsen.de/Allianz-fuer-Familien.html
Landesbündnis für Familien	ST	www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=16625
Modellprojekt Familienstützpunkte	BY	www.ifb.bayern.de/imperia/md/content/stmas/ifb/materialien/mat_2009_9.pdf www.stmas.bayern.de/familie/bildung/stuetzpunkt.htm
Familien- und Kinderservicebüros	NI	www.familien-mit-zukunft.de/index.cfm?6FEE201CE08140F9BA5D42A2F2BB63CD
Familien mit Zukunft	NI	www.familien-mit-zukunft.de
Gütesiegels Familienzentrum Nordrhein-Westfalen	NW	www.familienzentrum.nrw.de
Familienzentrum Färberhof gGmbH	ST	www.familienzentrum-faerberhof.de/start.php?site=leistungen www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=33303
Familiennahe Freiwilligendienste in Sachsen-Anhalt	ST	www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=33303
Modellprojekt Netzwerk Familienpaten in Bayern	BY	www.familienpaten-bayern.de
Modellprojekt Familienpaten	SN	www.carusconsilium.de/aktuelles/sonstiges/PM_067-110901_Familienpaten%20final.pdf/view?searchterm=Familienpaten
Modellprojektes Hofer Schulbegleitung – wir machen Familie stark	BY	www.stmas.bayern.de/familie/bildung/projekte.htm#hofer ; www.integra-hof.de/hofer-schulbegleitung.html
Modellprojekt Familienstadt mit Zukunft	HE	www.familienatlas.de/ca/a/dlz ; http://de.wikipedia.org/wiki/Familienstadt_mit_Zukunft www.familienatlas.de/awca/b.asp?id=crb
Wettbewerb Familienstadt mit Zukunft	HE	www.familienatlas.de/awca/b.asp?id=crb
Arbeitskreis Struktureller Jugendschutz	NI	www.lpr.niedersachsen.de/nano.cms/de/Aktivitaeten?XAction=Details&XID=77
Spielleitplanung	HE	www.langen.eu
Modellprojekt jungbewegt – Dein Einsatz zählt	ST	www.jungbewegt.de www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-899E274E-2A34376B/bst/hs.xsl/107335.html
Aktivierung des Gemeinwesens in der Jugendarbeit	ST	www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Demografieportal/Dokumente/4.2.2011HK_Beispiele.pdf , Seite 14
Jugend bewegt Kommune	SN	www.jugendbewegt-kommune.de
Flexiblen Jugendmanagement	SN	www.familie.sachsen.de/9086.html
Pilotprojekt Land-Checker	NI	Ingrid.Wahner-Liesecke@ms.niedersachsen.de
M.Punkt-RLP	RP	www.m-punkt-rlp.de
Im Quartier bleiben - Nachbarschaft leben!	NW	www.forum-seniorenarbeit.de/index.phtml?La=1&sNavID=1759.172&object=tx%7C1759.249.1&kat=&kuo=1&sub=0
Veringeck - Interkulturelles Wohnen für pflegebedürftige Menschen	HH	www.iba-ham-

		burg.de/de/01_entwuerfe/6_projekte/projekte_veringeck.php
Koordinationsstelle Wohnen zu Hause	BY	www.wohnen-zu-hause.de
demografie-sensibles Investitionsprogramm des Saarlandes	SL	www.saarland.de/dokumente/ressort_justiz_gesundheit_und_soziales/LSP_Teil_2_Endfassung_Juli_2009.pdf
Projekt Bürgerbusse	RP	www.buergerbus-rlp.de/
Alltagsbegleiter im Freistaat Sachsen	SN	www.medienservice.sachsen.de/medien/news/158883
BayerischesSeniorenNetzForum	BY	www.bsnf.de/index.html
Maus Mobil Koblenz e.V.	RP	www.mausmobil-koblenz.de
Vorsicht Falle! Senioren und die neuen Medien	SL	www.saarland.de/77021.htm
Projekt SeniorTrainer	ST	www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=24896
Gütesiegel Familienzentrum NRW	NW	www.familienzentrum.nrw.de
Gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit	NW	bildung.paritaet-nrw.org/tclases/bildungpbw/content/e421/e508/e1951/e1953/e2605/e2644/e2645/Curriculum.pdf
vernetzte Pflegeberatung	SN	www.pflegenetz.sachsen.de
Seniorenservicebüros	NI	www.ms.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=5061&article_id=14162&psmand=17
Eggesin: Kleinstadt für die dritte Generation	MV	www.region-schafftkunft.de/cln_032/nn_253310/DE/ProjekteStettinerHaff/ForenWohnenZusammenleben/Eggesin/projekt2.html

7.3 Ansprechpartner der ASMK-AG „Demografischer Wandel und Soziale Infrastruktur“

Ansprechpartner der Länder:

Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen Hübsch, Michael michael.huebsch@stmas.bayern.de Tel. 089 / 12 61 1521
Berlin	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Wiebusch, Ulrich ulrich.wiebusch@senias.berlin.de
Hamburg	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz Pfitzmann, Thomas thomas.pfitzmann@bgv.hamburg.de
Hessen	Hessisches Sozialministerium Pillok, Ralf ralf.pillok@hsm.hessen.de Dr. Mittermüller, Christian christian.mittermueller@hsm.hessen.de Tel. 0611 / 8173430
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Soziales und Gesundheit Wagner, Heinz heinz.wagner@sm.mv-regierung.de Tel. 0385 / 5889180
Niedersachsen	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration Kemeter, Björn bjoern.kemeter@ms.niedersachsen.de Tel. 0511 / 120 2971
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter Dr. Eppe, Claus claus.eppe@mgepa.nrw.de (Vorsitzender) Tel. 0211 / 8618 3320
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Dr. Liesenfeld, Christiane christiane.liesenfeld@smagd.rlp.de Tel. 06131 / 164498
Saarland	Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und Sport Hoffmann, Anette a.hoffmann@arbeit.saarland.de Tel. 0681 / 501 3194
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Arbeit und Soziales Zembrod, Heike heike.zembrod@ms.sachsen-anhalt.de Tel. 0391 / 567 4044
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz Schnabel, Jochen jochen.schnabel@sms.sachsen.de (Vorsitzender) Tel. 0351 / 564 5741 Garthe, Barbara barbara.garthe@sms.sachsen.de Tel. 0351 / 564 5623 Bemann-Ender, Klaus klaus.bemann-ender@sms.sachsen.de Tel. 0351 / 564 5518

Ansprechpartner des Bundes:

BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	
	Berntsen, Roland	roland.berntsen@bmas.bund.de
	Tautz, Roland	roland.tautz@bmas.bund.de
BMI	Bundesministeriums des Innern	
	Kiedrowski, Uta von	uta.kiedrowski@bmi.bund.de Tel. 030 / 18 681 2884

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.14

Weiterentwicklung der Alterssicherung

Antragsteller: alle Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, die Länder an dem im September 2011 begonnenen Dialog zur Zukunft der Rente sowie an der angekündigten Erarbeitung eines Konzeptes für ein einheitliches Rentenrecht zu beteiligen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 5.17

Förderung der Jugendfreiwilligendienste

**Antragsteller: Bayern, Mecklenburg-Vorpommern,
Thüringen**

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen das von der Bundesregierung genannte Ziel des Ausbaus der Jugendfreiwilligendienste wie auch des neuen Bundesfreiwilligendienstes, möglichst vielen Menschen einen Einsatz für die Allgemeinheit und die positive Erfahrung von bürgerschaftlichem Engagement zu ermöglichen. Dazu gehört für die Träger, Einsatzstellen und Dienstleistenden die Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen, insbesondere die Kontinuität der Förderung.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen, dass der Bund die monatliche pauschale Förderung für die pädagogische Begleitung der Jugendfreiwilligendienste auf € 200 erhöht hat. Um den Trägern der Jugendfreiwilligendienste die notwendige Planungssicherheit zu geben, bitten sie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nachdrücklich, an der vereinbarten pauschalen Bundesförderung von € 200 festzuhalten, den Trägern unverzüglich diese Förderung für das aktuelle Projektjahr (2011/2012) auszuweisen und für das kommende Projektjahr (2012/2013) zuzusagen.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder halten die ab 2013 geplante Koppelung der Bundesförderung für das Freiwillige Soziale Jahr und das Freiwillige Ökologische Jahr an eine Besetzung von Plätzen im Bundesfreiwilligendienst für kontraproduktiv. An Freiwilligendiensten interessier-

te Jugendliche müssen die volle Wahlmöglichkeit zwischen den verschiedenen Diensten haben. Eine Quotenregelung verhindert dies jedoch gerade und droht, die Freiwilligenkultur in Deutschland zu beschädigen.

Sie fordern daher das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf, davon Abstand zu nehmen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7

**Arbeitsmarkt,
Arbeitsrecht und Arbeitsschutz**

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.1

Zahlung eines Nachteilsausgleichs (Lohnsubventionierung) bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung an Arbeitgeber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bei Beschäftigung voll erwerbsgeminderter wesentlich behinderter Menschen aus Mitteln der Eingliederungshilfe

Antragsteller: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Für die Zielgruppe der wesentlich behinderten Menschen, die auf nicht absehbare Zeit voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB VI bzw. nicht erwerbsfähig im Sinne des § 8 SGB II sind und bei denen die Kriterien des § 136 Abs. 2 Satz 1 und 2 SGB IX erfüllt sind, ist zu prüfen, ob eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für einen dauerhaften Nachteilsausgleich bei Beschäftigung auf sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen aus Mitteln der Sozialhilfe geschaffen werden soll. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit sind dabei insofern zu beachten, dass dieser dauerhafte Nachteilsausgleich die alternativen Kosten der Werkstattbeschäftigung nicht überschreiten sollte.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten daher die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe, das von ihnen zurückgestellte Thema wieder in ihre Arbeit aufzunehmen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.2

Berufskrankheiten / Umkehr der Beweislast

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, bei der Novellierung des Berufskrankheitenrechts zu prüfen, wie und mit welchen Folgen weitere Beweislasterleichterungen durch eine Veränderung von § 9 Abs. 3 SGB VII erreicht werden können. Durch die Umkehr der Beweislast bei der Anerkennung von Berufskrankheiten, könnte zukünftig zunächst bei einer Erkrankung an einer Berufskrankheit immer eine berufliche Ursache vermutet werden, wenn der Verursacher (Unternehmer/Arbeitgeber) anhand der Expositionsdatenlage nicht nachweisbar belegen kann, dass die Erkrankung keine berufliche Ursache haben kann und damit die wahrscheinliche Ursache außerhalb der beruflichen Tätigkeit liegen muss.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.3

Neuausrichtung des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI)

Antragsteller: Bremen, Sachsen

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie verändert die Rahmenbedingungen für den Arbeitsschutz in Deutschland. Damit bedarf es einer Anpassung der Arbeit der Länder im Arbeitsschutz wie auch eine Neuausrichtung des LASI. Unbestritten ist, dass damit auch eine Straffung und Optimierung der Arbeitsweise des LASI einhergehen muss.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beauftragen eine Arbeitsgruppe auf der Ebene der Staatssekretäre/Staatsräte, bis zur 89. ASMK ein Konzept zur Weiterentwicklung des LASI vorzulegen. Die Federführung der AG übernimmt Bremen. An der für alle Länder offenen Arbeitsgruppe sollen mindestens drei A-Länder (Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen) und drei B-Länder (Schleswig-Holstein, Bayern, Sachsen) teilnehmen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.4

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA)

ab 2013 – Festlegung der Ziele

Antragsteller: Bremen (als LASI-Vorsitzland)

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen die neuen, für den Zeitraum 2013 bis 2018 geltenden, Ziele der GDA
 - Ziel 1: Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes
 - Ziel 2: Verringerung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen im Muskel-Skelett-Bereich
 - Ziel 3: Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastungzur Kenntnis und begrüßen die neue Schwerpunktsetzung.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder werden sich aktiv an der Umsetzung der neuen Ziele der GDA beteiligen und auf Länderebene die Umsetzung der Ziele unterstützen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.5

Zielgruppen- und Geschlechteraspekte im Arbeits- und Gesundheitsschutz

Antragsteller: Hessen, Hamburg

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Initiative der GFMK und stimmen mit ihr darin überein, dass bei der Fortentwicklung des Arbeitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung Zielgruppen- und insbesondere Geschlechteraspekte mit in den Fokus zu nehmen sind. Sie nehmen den dem Beschluss zugrunde liegenden Bericht (Anlage 2) zur Kenntnis und stellen fest, dass er Anregungen und Beispiele zur Sensibilisierung und zur Weiterentwicklung praktischer Handlungsansätze für gesunde und sichere Arbeitsbedingungen in der modernen Arbeitswelt liefert.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind der Auffassung, dass die Geschlechterperspektive im Interesse verbesserter Wirksamkeit und Passgenauigkeit in die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) mit einbezogen werden soll. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beauftragen die als Vertretung der Länder entsandten Mitglieder der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK), diese Aspekte in die Beratungs- und Entscheidungsprozesse zu den Zielen und Handlungsfeldern, zu den Konzepten der Arbeitsprogramme sowie zur Umsetzung und Evaluierung mit einzubringen und der 89. ASMK im Rahmen des LASI-Berichtes hierzu zu berichten.

3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beauftragen den Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), bis zur 89. ASMK eine Informationsgrundlage zu den Fragen zu erarbeiten, inwiefern die Geschlechterperspektive zusätzliche Erkenntnisse für Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit liefern kann und wie diese bei der Aufsichts- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden berücksichtigt werden bzw. werden sollten.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder unterstützen die Bitten der GFMK an die Bundesministerien, insbesondere die Bitten, Rechtsvorschriften und Regelwerk des Arbeitsschutzes sowie die *Initiative Neue Qualität der Arbeit* (INQA) so weiterzuentwickeln, dass stärker auf eine geschlechter- und zielgruppengerechte Praxis hingewirkt wird.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.6

**Gemeinsame Grundsätze zu Kernaufgaben bei der
Überwachung des Arbeitsschutzes**

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die ASMK beauftragt den LASI bis zur 89. ASMK gemeinsame Grundsätze für eine risikoorientierte Überwachung und für das Beschwerdemanagement abzustimmen und der ASMK zuzuleiten.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.7

Fachkräftesicherung und bessere Nutzung der Ressourcen des Arbeitsmarktes

Antragsteller: alle Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Der demografische Wandel führt in den kommenden Jahren in bestimmten Regionen Deutschlands zu einem erheblichen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials. Wenn nicht mit Maßnahmen zur Fachkräftesicherung gegengesteuert wird, droht, abhängig von Branchen und Regionen, vielfach Fachkräfteknappheit. In den Bundesländern bestehen gemeinsame, regional aber auch unterschiedliche Ausgangsbedingungen bei der Deckung des Fachkräftebedarfs. Entsprechend gibt es unterschiedlichen Handlungsbedarf. Auf der 87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 24./25. November 2010 in Wiesbaden haben die Länder eine gemeinsame Strategie zur Fachkräftesicherung angemahnt. Daran gilt es anzuknüpfen.

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen entsprechende Aktivitäten des Bundes zur Fachkräftesicherung, halten es aber in Anbetracht der gesamten Situation für erforderlich, dass die Bundesregierung ihre künftigen Aktivitäten und geplanten Instrumente zur Fachkräftesicherung mit den Ländern besser abstimmt und weiterentwickelt.
2. Das aktuelle Konzeptpapier (BMAS) „Fachkräftesicherung – Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung“ wird ausdrücklich begrüßt und bietet eine Grundlage, um gemeinsam Ziele der Fachkräftesicherung zu erreichen. Schwerpunkte der notwendigen Abstimmung zwischen Bund und Ländern liegen im Bereich „Qualifizierung: Aus und Weiterbildung“ sowie im Bereich des Zuwanderungsrechts.

3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen Erleichterungen bei der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse über Änderungen des Anerkennungsgesetzes. Notwendig ist dabei aber auch, dass in den Ländern möglichst einheitliche Strukturen für das Anerkennungsverfahren eingerichtet werden. Hierfür sind weitere Abstimmungen zwischen Bund und Ländern notwendig. Ebenso ist aber auch eine Anpassung der Regelungen des Aufenthaltsgesetzes an veränderte Rahmenbedingungen erforderlich.
4. Zur Deckung des Fachkräftebedarfs muss die oberste Handlungsmaxime die Aktivierung der vorhandenen inländischen Arbeitskräftepotenziale sein. In den kommenden Jahren müssen dafür alle Qualifizierungspotenziale gehoben werden. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung bzw. die Bundesagentur für Arbeit auf, die Förderung der beruflichen Weiterbildung noch stärker in den Vordergrund zu stellen und dabei mehr auf die abschlussbezogene Aus- und Weiterbildung zu fokussieren. Nachhaltige berufliche Integration ist nur mit einer perspektivischen Ausbildung – zumindest zum Facharbeiterstatus – zu erreichen.
5. Für die Arbeitsmarktpolitik ergibt sich die Chance, zwei zentrale Ziele – berufliche Integration auch der sogenannten schwierigeren Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik und Versorgung der Unternehmen mit Fachkräften – gleichzeitig zu erreichen. Aber nur mit Hilfe von Maßnahmen zur Unterstützung des lebenslangen Lernens und der Etablierung betrieblicher Gesundheitsmanagementsysteme kann eine tatsächliche Steigerung der Lebensarbeitszeit und die berufliche Integration bzw. die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und Qualifikation Älterer erreicht werden. Die weitere Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie die Heranführung benachteiligter und leistungsschwächerer Jugendlicher an betriebliche Ausbildung und ihre berufliche Integration sind ebenso wie die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf weitere wichtige Handlungsfelder, um die bestehenden Ressourcen des Arbeitsmarktes nutzen zu können.
6. Das sogenannte „Übergangssystem“ für Jugendliche zwischen der Schule und Ausbildung bzw. Beruf ist den gewandelten Erfordernissen anzupassen. Ein besseres Übergangsmangement kann gerade schwächeren Jugendlichen Chancen bieten und Perspektiven zur Ausbildung aufzeigen. Notwendig dafür sind eine stärkere Praxisorientierung der Maßnahmen und eine tatsächliche Heranführung der Jugendlichen an betriebliche Berufsausbildung. Zudem gilt es, Maßnahmen des Übergangsmagements nur auf diejenigen Jugendlichen zu konzentrieren, die auch tatsächlich einer Unterstützung und Berufsvorbereitung vor einer anerkannten Ausbildung bedürfen. Der direkte Übergang von der Schule in Ausbildung muss der vorrangige Regelfall sein.

7. Flankierende staatliche Fördermaßnahmen zur Fachkräftesicherung, Erleichterungen und Vereinfachungen der Zuwanderungsvoraussetzungen auf Basis vorhandener und ggf. ergänzender gesetzlicher Möglichkeiten sowie Qualifizierungsinitiativen sind notwendig und tragen zur Fachkräftesicherung bei. Sie genügen aber letztendlich nicht, um den Fachkräftebedarf tatsächlich zu decken. Noch entscheidender ist, dass die Unternehmen und Gewerkschaften ihre Eigenverantwortung für die Beschäftigungssituation in den Betrieben wahrnehmen. Es bleibt weiterhin vorrangig eine Aufgabe der Wirtschaft, junge Menschen auszubilden und die Weiterbildung des Personals zu ermöglichen. Es müssen Arbeitsplätze mit Perspektive und attraktiver Entlohnung angeboten werden, nur dann können Fachkräfte tatsächlich gehalten und gewonnen werden! Ziel ist es, möglichst vielen Menschen den Zugang zu solchen Beschäftigungsverhältnissen zu ermöglichen.
8. Die Konsequenzen der demografischen Entwicklung für die Erwerbstätigen und Fachkräfte in den Branchen, Regionen und in den Unternehmen zeichnen sich nicht erst seit kurzem ab. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz appelliert an alle Akteure, die begonnenen Initiativen weiterzuentwickeln und sich entsprechend des jeweiligen Verantwortungsbereichs für die Deckung des Fachkräftebedarfs einzusetzen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.8

Zukunftsfähige und faire Arbeitspolitik gestalten

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass die Einkommensverteilung in Deutschland zunehmend in Schiefecke gerät. Immer mehr Menschen erzielen keinen existenzsichernden Lohn aus ihrer Beschäftigung. Daraus resultiert eine mangelnde soziale Absicherung der Beschäftigten und eine Aushöhlung der sozialen Sicherungssysteme.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sehen mit großer Sorge, dass:

- sich die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren verdoppelt hat. Existenzsicherndes Arbeitseinkommen und eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben kann oft nicht einmal mehr über eine Vollzeitbeschäftigung erreicht werden. Die Zahl der Menschen, die zur Existenzsicherung aufstokkend Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen, ist seit 2007 kontinuierlich gestiegen;
- atypische Beschäftigungsverhältnisse zunehmend an Bedeutung gewinnen. So haben Leiharbeit und Befristungen in den Jahren 1996 bis 2010 deutlich zugenommen. Der Anteil von Leiharbeit an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen hat sich in diesem Zeitraum sogar verdreifacht und der Anteil von Befristungen lag fast doppelt so hoch. Daneben hat sich auch die Anzahl der Teilzeitarbeitsverhältnisse in Deutschland deutlich erhöht. Rund die Hälfte der regulär Teilzeitbeschäftigten würden gerne mehr arbeiten. Auch die Zahl der Minijobberinnen und Minijobber bleibt auf

konstant hohem Niveau. Problematisch ist zudem, dass junge Menschen trotz abgeschlossener Ausbildung oder abgeschlossenem Studium ohne oder nur mit geringer Bezahlung als Praktikanten beschäftigt werden;

- trotz steigendem Fachkräftebedarf, Beschäftigte nicht entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt und entlohnt werden;
- trotz der günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Langzeitarbeitslose kaum vom Beschäftigungsaufbau profitieren.

Vor diesem Hintergrund fordern die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, ein Maßnahmenpaket mit den folgenden Elementen zu entwerfen und umzusetzen:

1. Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Er darf im Wissen um die positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und angesichts der guten Erfahrungen in anderen europäischen Ländern nicht weiter blockiert werden.
2. Rückführung der Leiharbeit auf ihre eigentliche Kernfunktion wie die Abdeckung von Auftragsspitzen oder im Rahmen von Vertretungsfällen sowie die Geltung des equal-pay-Grundsatzes („Gleiche Arbeit – Gleiches Geld“) spätestens nach einer kurzen Einarbeitungszeit.
3. Beseitigung von Fehlanreizen im Bereich der Minijobs.
4. Umsetzung von Maßnahmen zur Senkung des Anteils der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an allen Beschäftigungen.
5. Erschließung des Fachkräftepotentials aus unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen.
6. Implementierung eines Kompetenzfeststellungsverfahrens für Un- und Angelernte als Regelinstrument im Berufsbildungsrecht als Grundlage für ein System der Nachqualifizierung, das bereits erworbene Kenntnisse berücksichtigt und sinnvolle Bausteine auf dem Weg zur Vollqualifikation definiert.
7. Entwicklung und Umsetzung geeigneter Weiterbildungs- und Qualifizierungsstrategien auch für Langzeitarbeitslose sowie Sicherung der Finanzierung für Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen durch Rücknahme der drastischen Mittelkürzung für Eingliederungsleistungen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.10

Perspektiven für Langzeitarbeitslose

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales stellen fest, dass Langzeitarbeitslose von der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt nur unzureichend profitieren. Sie betrachten mit Sorge die Tatsache, dass Deutschland eine der höchsten Raten von Langzeitarbeitslosen unter den Industrieländern aufweist. Exklusionsprozesse am Arbeitsmarkt verhindern nicht nur die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe der betroffenen Menschen, sondern führen ebenso zu einer Fehlbelastung der sozialen Sicherungssysteme.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern daher die Bundesregierung auf, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass durch langfristig und aufeinander aufbauende kontinuierlich angelegte und bundesseitig finanziell hinreichend abgesicherte Förderstrategien eine deutliche Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland erreicht wird.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.11

Arbeitslosenversicherung als primäre Sicherung für

Arbeitslose stärken

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesministerin für Arbeit und Soziales auf eine gesetzliche Regelung hinzuwirken, damit die Arbeitslosenversicherung ihre Funktion als primärer sozialer Schutz gegen Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit wieder wirksamer wahrnehmen kann. Hierzu ist aus Sicht der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder erforderlich, die Rahmenfrist für den Anspruch auf Arbeitslosengeld nach § 124 SGB III von zwei auf drei Jahre zu erweitern und die Anwartschaftszeit innerhalb dieser Rahmenfrist nach § 123 SGB III von zwölf auf sechs Monate abzusenken.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.12

**Schaffung eines Anspruchs auf Gewährung eines
Gründungszuschusses auch für arbeitslos gemeldete
Nichtleistungsempfänger im Sozialgesetzbuch Drittes
Buch – Arbeitsförderung – (SGB III)**

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu prüfen, wie die leistungsrechtliche Ungleichbehandlung von Nichtleistungsempfängern gegenüber Leistungsempfängern im SGB III hinsichtlich des Anspruches auf Gründungszuschuss beseitigt werden kann. Das SGB III ist dahingehend zu ändern, dass auch Nichtleistungsempfängern die Inanspruchnahme des Gründungszuschusses nach §§ 57, 58 SGB III (§§ 93, 94 SGB III-E) ermöglicht wird.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.13

Regulierung von Werkverträgen

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass Unternehmen zunehmend Tätigkeiten auf Dauer und zu niedrigeren Konditionen per Werkvertrag auslagern. Das Problem zeigt sich z. B. bei der fleischverarbeitenden Industrie und auch in jüngster Zeit bei sog. „Regaleinräumen“ in Supermärkten.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sehen mit großer Sorge, dass sich die Zahl der Werkverträge seit der letzten Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ständig erhöht. Die Entlohnung für die Durchführung dieser Arbeiten liegt nur bei 5 bis 6 Euro in der Stunde und damit noch unterhalb der Tariflöhne in der Leiharbeit. In einigen Bereichen liegt dabei die Vermutung nahe, dass diese Konstruktion über Werkverträge genutzt wird, um die Schutzvorschriften für Arbeitnehmer zu umgehen. Dies ist jedenfalls dann unzulässig, wenn es sich bei diesen Werkverträgen eigentlich um unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung oder um Scheinselbstständigkeit handelt.

Vor diesem Hintergrund fordern die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, ein Maßnahmenpaket mit den folgenden Elementen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen:

1. Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, um den schlimmsten Formen des Lohndumpings auch durch „outsourcing“ von Aufgaben durch Werkverträge zu begegnen.
2. Stärkung der Rechte der Betriebsräte in Bezug auf Werkverträge.

3. Einführung von neuen Regeln bzw. Kontrollmöglichkeiten zur Bekämpfung der Schein-selbstständigkeit und unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung.
4. Verhinderung der Umgehung von Arbeitnehmerschutzvorschriften insbesondere durch Werkverträge.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.14

Arbeitszeitregelungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer außerhalb der nationalen Hoheitsgewässer (z. B. Offshore-Anlagen)

Antragsteller: Sachsen

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, sich für eine einheitliche Arbeitszeitregelung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Offshore-Anlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone einzusetzen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.15

Sprachmodule im Rahmen der aktiven

Arbeitsförderung

Antragsteller: Niedersachsen

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beschließen:

Das BMAS wird gebeten, festzustellen,

1. bei welchen Maßnahmen des Leistungskatalogs der aktiven Arbeitsförderung Menschen mit Migrationshintergrund, die Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch sind, berufsbezogene Sprachmodule angeboten werden können und
2. ob für diesen Personenkreis berufsbezogene Sprachmodule bei Maßnahmen nach dem Leistungskatalog der Arbeitsförderung noch stärker ausgebaut, optimiert bzw. weiterentwickelt werden können zusätzlich zu der berufsbezogenen Sprachförderung aus Mitteln des ESF-BAMF-Programms vom 17.09.2009.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 7.16

Abgestimmte Förderpolitik von Bund und Arbeits- und Sozialministerien der Länder bei der außerschulischen beruflichen Bildung

Antragsteller: alle Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

1. Bund und Länder fördern Infrastruktur und Projekte in der außerschulischen beruflichen Bildung auf jeweils eigenständiger Rechtsgrundlage. Eine systematische Abstimmung der Förderung von Projekten und der ihnen zugrundeliegenden Richtlinien des Bundes in den Ländern ist insbesondere vor dem Hintergrund der Fachkräftesicherung von ausschlaggebender Bedeutung für ihre Effektivität und Effizienz.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen, dass die Bundesregierung im Rahmen ihrer politischen Schwerpunktsetzung auf die Bereiche Bildung und Forschung im Regierungsentwurf des Haushaltsplanes 2012 eine Steigerung des Einzelplans des BMBF von fast 10 % vorsieht und dass ein besonderer Schwerpunkt auf die Modernisierung der außerschulischen beruflichen Bildung gelegt wird. Diese Schwerpunktsetzung ist eine wichtige Voraussetzung, um für die demografiebedingt immer bedeutsamer werdende Fachkräftesicherung die Weichen frühzeitig richtig stellen zu können.
3. Um die Wirkung der Maßnahmen des Bundes in den Ländern zu erhöhen, fordern die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder die Bundesregierung auf, die Bundesprogramme zur Förderung der außerschulischen beruflichen Bildung künftig frühzeitig mit den Arbeits- und Sozialressorts der

Länder auf Fachebene abzustimmen. Ein hierfür geeignetes Verfahren sollte zeitnah entwickelt und der ASMK bis 1. Juni 2012 vorgelegt werden. Auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen des Bundes mit den Ländern können künftig die Fördermittel des Bundes in den Regionen noch zielgerichteter als bisher und in Abstimmung mit der jeweiligen Landesstrategie eingesetzt werden.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen, dass die Bundesregierung im Rahmen des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs ihre Förderprogramme im Bereich Übergang Schule-Beruf mit dem Ziel einer Bündelung überprüft. Sie bitten um Vorstellung der Ergebnisse. Außerdem bitten sie auch, über den Stand der Arbeiten an der im Ausbildungspakt vorgesehenen Überprüfung der Bundes- und Länderprogramme und Maßnahmen für Jugendliche mit dem Ziel einer besseren Koordination zu informieren und einen entsprechenden Zwischenbericht vorzulegen.
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, ihr operationelles Programm zur Umsetzung der nächsten ESF-Programmperiode 2014 – 2020 im Bereich der außerschulischen beruflichen Bildung frühzeitig und systematisch mit den Arbeits- und Sozialressorts der Länder abzustimmen, um Programmkollisionen mit den neu zu planenden Länderprogrammen in diesem Bereich auszuschließen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 8

Europäische Arbeits- und Sozialpolitik

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 8.1

Legislativvorschläge ESF-VO und Allgemeine

Verordnung der Europäischen Kommission

für die Förderperiode 2014-2020

Antragsteller: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beschließen nach ihrer ersten Befassung mit den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission zur Förderperiode 2014-2020 – auch im Hinblick auf noch zu erlassende Ausführungsvorschriften und delegierte Rechtsakte – zu

- dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 (BR-Drs. 598/11) und
- dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäi-

schen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (BR-Drs. 629/11)

folgende Empfehlungen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder unterstreichen, dass der Europäische Sozialfonds für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und die Wettbewerbsfähigkeit Europas von substantieller Bedeutung ist. Der ESF wird für drei von fünf Kernzielen der Strategie Europa 2020 eingesetzt. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder unterstützen die elementar wichtige Rolle, die dem Europäischen Sozialfonds im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik und der Strategie Europa 2020 zukommen soll. Sie begrüßen es, dass nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission für die Einsatzzwecke des Europäischen Sozialfonds die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden sollen. Damit kann der ESF seinen notwendigen Beitrag zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts auch in den kommenden Jahren erbringen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen ihren Beschluss der 87. ASMK, dass es zur Erreichung der Ziele der EU-Strategie Europa 2020, zur Bewältigung der Prozesse sozialer Integration und Migration, der Auswirkungen des demografischen Wandels, der wirtschaftlichen Globalisierung mit ihren wachsenden Anforderungen an die berufliche Qualifikation sowie an die Beschäftigungsfähigkeit und zur Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern erforderlich ist, die finanzielle Ausstattung des Europäischen Sozialfonds vorhersehbar und verbindlich zu gestalten.
3. Die vorhandenen Probleme der weltweiten, insbesondere aber auf Europa konzentrierten Finanz- und Wirtschaftskrise betreffen in starkem Ausmaß gerade die Menschen der europäischen Gesellschaften, die Arbeitsmärkte und damit die aktuellen und zukünftigen Lebenschancen großer Teile der europäischen Gesamtbevölkerung. Weiter erzeugen die Auswirkungen der Globalisierung, die demografischen Herausforderungen einen hohen Anpassungsdruck, der durch die Interventionen des Europäischen Sozialfonds abgefedert werden kann. Der ESF hat als ältester und am meisten bewährter Strukturfonds der europäischen Verträge seine Wirksamkeit für den Zusammenhalt der Gesellschaft, die Beschäftigung, die Verringerung gesellschaftlicher Disparitäten und für (soziale) Innovationen immer wieder erwiesen. Nur mit einer klaren Planbarkeit kann der Europäische Sozialfonds seine Aufgaben auch in den Jahren 2014-2020 erfüllen und zum Gesamterfolg der Strategie Europa 2020 beitragen.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder unterstützen die thematischen Ziele des ESF, nämlich „Förderung der Beschäftigung und der Mobilität der Arbeitskräfte“, „Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen“, „Förderung der Sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ sowie in weniger entwickelten Mitgliedstaaten „Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und effizientere öffentliche Verwaltung“. Sie erkennen an, dass eine Quotierung der Mittelausstattung für das thematische Ziel „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ angesichts der europäischen Problemlage sinnvoll erscheint.
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder unterstützen grundsätzlich die Absicht der Europäischen Kommission, die Einsatzbereiche des Europäischen Sozialfonds zu konzentrieren, um seine Wirksamkeit zu erhöhen. Sie begegnen der beabsichtigten hohen Konzentration mit Vorbehalt, da diese nicht geeignet ist, die Anpassung des ESF an die jeweiligen regionalen Besonderheiten zu gewährleisten. Sie weisen darauf hin, dass die insgesamt 18 Investitionsprioritäten in ihren Handlungsbereichen nicht gleichwertig sind, sondern unterschiedliche Reichweiten und Gewichtungen haben. Dies würde bei einigen Investitionsprioritäten eine deutliche Verengung der praktischen Handlungsansätze bewirken. Sie fordern die Europäische Kommission auf, die Inhalte und den Umfang der einzelnen Investitionsprioritäten hinreichend flexibel zu gestalten.

Darüber hinaus fordern sie,

- die Vorgabe des Entwurfs der Verordnung des Europäischen Sozialfonds zur Auswahl von höchstens vier Investitionsprioritäten eindeutig nur auf die Ebene der Operationellen Programme, nicht aber auf die Ebene des Mitgliedstaates oder des Partnerschaftsvertrages zu beziehen, da andernfalls in föderativ konstituierten Mitgliedstaaten regionale Belange nur unzureichend berücksichtigt werden könnten;
- die bisher vorgeschlagene Quotierung der Konzentration von 80 % der Mittel in stärker entwickelten Regionen, von 70 % in Übergangsregionen und von 60 % in weniger entwickelten Regionen sollte grundsätzlich dahingehend überdacht werden, ob überhaupt eine Quotierung erforderlich ist. Im Falle, dass die Quotierungen aufrecht erhalten werden, sollten diese um jeweils 10 %-Punkte gesenkt werden. Mit diesen Maßgaben können die Operationellen Programme die erforderliche Flexibilität erreichen, die regionalen Bedarfslagen erfüllen und die Wirksamkeit der Gesamtstrategie Europa 2020 steigern.

6. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bezeugen der Grundidee von Partnerschaftsvereinbarungen positiv. Sie sind allerdings der Auffassung, dass die vorgeschlagene Partnerschaftsvereinbarung
- den erforderlichen Umfang bei Weitem überschreitet und zu einer bedenklichen Komplexitätssteigerung führt, die den in Aussicht gestellten Vereinfachungsbestrebungen deutlich widerspricht;
 - inhaltlich keine Partnerschaftsvereinbarung, sondern weitgehend eine einseitige Verpflichtungserklärung der Mitgliedstaaten und der Länder gegenüber der Europäischen Kommission darstellt;
 - in die föderalen Strukturen des Mitgliedstaates eingreift, weil zuständigkeits- und haftungsrechtlich bedenkliche Gesamtverantwortlichkeiten gefordert werden;
 - für die Mitgliedstaaten und Länder schwer kalkulierbare finanzielle Haushaltsrisiken schafft;
 - in der praktischen Gesamtbetrachtung zu langwierigen Abstimmungs- und Koordinationsprozessen führt, die eine effiziente und effektive Umsetzung der Programme gefährden können;
 - hinsichtlich des Prozesses ihrer Erstellung und der Beteiligung verantwortungsgerecht geregelt werden sollte, da in der deutschen Fassung in Art. 5 der Allgemeinen Verordnung richtigerweise von der Einbindung der Partner in die Vorbereitung, in Art. 13 Nr. 2 der Allgemeinen Verordnung³ aber von einer *gemeinsamen* Erstellung durch die Partner gesprochen wird. Dieser weite Ansatz der Mehrebenen-Governance widerspricht den nationalen Haftungs- und Verantwortungsebenen, wie dem Haushaltsrecht, da allein die Mitgliedstaaten und die Länder für die Inhalte der Partnerschaftsvereinbarung haften.

Sie sprechen sich deshalb dafür aus, die Vorschriften über den Partnerschaftsvertrag grundlegend zu überarbeiten.

7. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen, dass die Europäische Kommission einen verspäteten Start der Operationellen Programme verhindern möchte. Das Verfahren für die Erstellung und Genehmigung der Programme trägt dabei allerdings den Belangen von föderativ konstituierten Mitgliedstaaten unzureichend Rechnung und erschwert einen frühzeitigen Beginn der Förderung. Es ist vorgesehen, dass die Programme gleichzeitig mit der Partnerschaftsvereinbarung bei der EU-Kommission einzureichen sind. Dieses Verfahren würde bedeuten, dass in allen Regionen eines Mitgliedstaates für alle Fonds ein

³ in der englischen Fassung Art. 13 Nr. 2 ...“in cooperation with the partners“...

Start erst möglich ist, wenn die Erstellung des letzten Operationellen Programms abgeschlossen ist. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern eine flexiblere Ausgestaltung der Einreichungsmöglichkeit und damit des Starts der Programme.

8. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder teilen das Vorhaben, die europäische Kohäsions-, Struktur- und Beschäftigungspolitik mit gesteigerter Effizienz umzusetzen.

Hierzu gehören auch leistungsfähige Datenverarbeitungssysteme. Als zu weitgehend betrachten es die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder, dass der gesamte Informationsaustausch ab 31.12.2014 zwischen den Empfängern und den für die Verwaltung und Kontrolle der Programme zuständigen Behörden ausschließlich auf elektronischem Weg erfolgen und die Nichteinhaltung dieser Vorgaben mit finanziellen Sanktionen verbunden werden soll. Deshalb bitten sie die EU-KOM, die vorgeschlagenen Stufen und Sanktionen der e-Kohäsion zunächst zu erläutern und zu konkretisieren. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder weisen vorsorglich darauf hin, dass die beabsichtigte Verpflichtung zur Einführung auf eine Reihe von ungeklärten Fragen trifft, wie die Datensicherheit und den Datenschutz, die durchgängige Berücksichtigung nationaler Sicherheitsstandards bei allen Beteiligten auch außerhalb der Verwaltung, die Kompatibilität mit bisher eingeführten Systemen, die elektronische Signatur sowie die Verlässlichkeit und Authentizität von Ausgaben und Zahlungsbelegen. Sie vertreten die Auffassung, dass die Verpflichtung zur vollständigen elektronischen Verwaltung nicht zu Verzögerungen bei der Programmumsetzung oder zu unangemessenen Mitteleinsätzen führen darf.

9. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stimmen den Ausführungen der Europäischen Kommission zu den Konditionalitäten dem Grunde nach zu. Die Ex-ante-Konditionalitäten sollen sicherstellen, dass Strukturen und Verfahren zu einer effizienten Umsetzung zu Beginn einer Förderperiode vorhanden sind und eine ordnungsgemäße Umsetzung gewährleistet werden kann. Die in Annex IV der Allgemeinen Verordnung enthaltenen Ex-ante-Konditionalitäten sind allerdings häufig unbestimmt und daher hinsichtlich ihrer konkreten Auswirkungen nur schwer zu beurteilen. Inhaltlich stellen sie nicht selten mehr eine thematische Erweiterung der Interventionen als eine Konkretisierung der Umsetzungsstrukturen oder –verfahren dar. Durch ihre sanktionsbewehrte Einbeziehung als konstituierende Elemente in den Partnerschaftsvertrag sind sie nicht kalkulierbar und können die Umsetzung der Fonds behindern. Aus Sicht der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder müssen die thematischen

Ex-ante-Konditionalitäten gestrichen werden. Generell sollten sich Konditionalitäten auf Bereiche beschränken, die im Rahmen der Programmumsetzung beeinflussbar sind.

10. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder unterstützen das Ziel der Europäischen Kommission, den Einsatz der Strukturfondsmittel möglichst zielgerecht und ergebnisorientiert zu gestalten. Sie halten es allerdings für überdenkenswert, dass die Wiedereinführung einer verpflichtenden „leistungsgebundenen Reserve“ vorgeschlagen wird, ohne dass zu erkennen ist, auf Grundlage welcher konkreten Indikatoren und welcher konkreten Sanktionsmechanismen die Zuteilung der zum Teil erheblichen Beträge gerecht und nachvollziehbar geregelt werden soll. Dies gilt umso mehr unter der Berücksichtigung des Spannungsverhältnisses zwischen länderspezifischen Programmen und den auf nationaler Ebene festzulegenden „Meilensteinen“ der Partnerschaftsverträge. Damit besteht die Gefahr, dass die richtige Idee einer verstärkten Ergebnisorientierung durch eine wenig überzeugende Umsetzung diskreditiert wird.
11. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder lehnen die erstmalige Einführung einer Akkreditierung bzw. einer zusätzlichen Akkreditierungsbehörde für den Bereich der EU-Strukturfondsförderung sowohl auf Ebene der Änderung der EU-Haushaltsverordnung als auch auf Ebene der sektorspezifischen Verordnungen (Allgemeine Verordnung) weiterhin entschieden ab. Die bereits etablierten bisherigen Strukturen für die Verwaltung und Kontrolle der EU-Strukturfondsförderung (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde) haben sich bewährt und bieten eine ausreichende Sicherheit für eine zuverlässige und sichere Umsetzung. Eine Fortschreibung der Systeme ist daher angezeigt. Eine Akkreditierung würde nur ein mehr an Verwaltung, Bürokratie, Kosten und Komplexitäten schaffen, denen kein Mehrwert oder Nutzen gegenüber steht. Zusätzliche Strukturen innerhalb der Mitgliedstaaten führen dort nicht automatisch zu einer Erhöhung der Verwaltungsqualität. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen insoweit auch ihren diesbezüglichen Beschluss der 87. ASMK und den einstimmigen BR-Beschluss zur Änderung der EU-Haushaltsordnung vom 24.09.2010 (BR-Drs. 347/10).
12. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die in den Verordnungsentwürfen enthaltenen Ansätze zu einer vereinfachten Programmumsetzung durch die Möglichkeit pauschalierter Abrechnungen. Gleichzeitig enthalten die Verordnungsentwürfe noch keine Ansätze, wie die Verhältnismäßigkeit hinsichtlich der Kontroll- und Sanktionssysteme, die sich in den letzten Jahren gegenüber Fragen der Betrugsprävention und des entstandenen Schadens teilweise verselbstständigt haben, wieder verbessert werden kann. Die Ministerinnen

und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder empfehlen, dieses Problem in der allgemeinen Strukturfondsverordnung stärker zu berücksichtigen.

13. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder wenden sich gegen einen zwingenden jährlichen Abschluss. Insbesondere weisen sie daraus entstehende finanzielle Risiken für die Mitgliedstaaten und die Länder aufgrund von Finanzkorrekturen durch die Europäische Kommission sowie Überlegungen in Richtung einer Annäherung an das Agrarsystem in aller Entschiedenheit zurück. Weiterhin würde ein jährlicher Abschluss in der vorgesehenen Form einen erheblichen zusätzlichen Aufwand und weitere Verwaltung sowie Bürokratie verursachen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Änderung der EU-Haushaltsordnung als auch für die sektorspezifischen Verordnungen (Allgemeine Verordnung). Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder empfehlen eine Option für Teilabschlüsse analog der aktuellen Förderperiode 2007-2013.
14. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, die vorstehenden Forderungen bei der Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Gestaltung und Ausrichtung der europäischen Kohäsions-, Struktur- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 8.2

Komplementarität nationaler Arbeitsmarktmaßnahmen (BA) und Maßnahmen des ESF in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020

Antragsteller: Sachsen

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, Regelungen des SGB III und SGB II sowie ermessenslenkende Weisungen der Bundesagentur für Arbeit dahingehend zu überprüfen, dass die Komplementarität mit den ESF-Maßnahmen der Länder verbessert wird. Dazu sowie im Hinblick auf künftige ESF-Maßnahmen der Länder in der Förderperiode 2014 – 2020 sollen frühzeitig Abstimmungen mit den Ländern vorgenommen werden. Insbesondere eine Ungleichbehandlung der Teilnehmer an eigenen Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit und Maßnahmen Dritter (z. B. ESF-Programme der Länder) ist zu vermeiden.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, darauf hinzuwirken, dass die Dienstanweisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 120 SGB III geändert wird. Die Teilnahme an Maßnahmen Dritter, die mit einem qualifizierten Abschluss enden, darf der Verfügbarkeit nicht entgegenstehen. Dazu ist in der Dienstanweisung S. 18/19 Nr. 3 Abs. 5 Satz 3 zu streichen.
3. Bei der Zuweisung von Teilnehmern durch die Arbeitsverwaltung in ESF-Programme der Länder soll bis zum Abschluss der jeweiligen Maßnahme die zum Zuweisungszeitpunkt geltende Weisungslage der Bundesagentur für Arbeit gelten.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 8.3

Revision der Entsenderichtlinie

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen die Ankündigung der Europäischen Kommission, Ende des Jahres zwei Vorschläge zur Entsenderichtlinie vorzulegen, zur Kenntnis: Ein Verordnungsentwurf, der zu mehr Klarheit bei den Streikrechten führen soll und ein Richtlinienentwurf für eine bessere Umsetzung der Entsenderichtlinie. Sie befürworten die damit angestrebten Ziele eines verstärkten Arbeitnehmerschutzes und besseren Gleichgewichts zwischen den sozialen Grundrechten und den Binnenmarktfreiheiten.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung sich dafür einzusetzen, dass nachfolgende Änderungsvorschläge für eine bessere Umsetzung der Richtlinie Berücksichtigung finden:

- a) Eine Entsendung sollte nur zulässig sein, wenn das Entsendeunternehmen für Mehraufwendungen im Ausland (Übernachtung, Verpflegung) aufkommt.
- b) Zur Eindämmung von „Briefkastenfirmen“ sollten allgemein klare Voraussetzungen für die Entsendefähigkeit von Unternehmen definiert werden: Zum Beispiel, dass das Entsendeunternehmen grundsätzlich 25 % seines Umsatzes im Entsendestaat erzielen muss. Die Nichterfüllung der Entsendefähigkeit soll auch eine verstärkte Verantwortung von Empfängerunternehmen zur Folge zu haben.
- c) Zur Eindämmung des Missbrauchs der Kettenentsendungen sollte die Entsendezeit eindeutig zeitlich begrenzt werden – z. B. auf 24 Monate – sowie das Verbot der Ablö-

sung durch eine andere Person gelten. Ein Verstoß soll auch eine verstärkte Verantwortung von Empfängerunternehmen zur Folge haben.

- d) Zur besseren Durchsetzung der Lohnansprüche der entsandten Arbeitnehmer müssten die Mitgliedstaaten sicher stellen, dass Verbände, die nach ihrer Satzung Arbeitnehmerinteressen vertreten, aber kein schutzwürdiges Eigeninteresse an der Prozessführung haben, auch im eigenen Namen an Stelle der entsandten Arbeitnehmer mit deren Einwilligung zur Durchsetzung ihrer Lohnansprüche klagen können.
- e) Die von der Europäischen Kommission geplante Einführung eines elektronischen Informationssystems zur besseren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Behörden darf nicht dazu führen, dass dadurch bisherige Informationspflichten nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Meldepflichten z. B. Vorhalten arbeitsrechtlicher Unterlagen, Aufzeichnungspflichten von Arbeitszeiten) ersetzt werden.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs allerdings der Auffassung, dass die bislang von der Europäischen Kommission angekündigten Vorschläge nicht ausreichen, um einen fairen Wettbewerb ohne Lohndumping zu gewährleisten. Vielmehr kann dies nur durch eine umfassende soziale Revision im Bereich der Entsenderichtlinie erfolgen. Hierzu gehört insbesondere die Klarstellung, dass die Richtlinie als Mindeststandard gilt, damit die Sozialinteressen der Beschäftigten ausreichend berücksichtigt werden.

88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2011

am 23./24. November 2011 in Leipzig

TOP 8.4

Sozialpolitische Aspekte des neuen Europäischen Semesters

Antragsteller: alle Länder

Beschluss:

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass zwar beschäftigungs- und sozialpolitische Themen auf europäischer Ebene im Rahmen
 - der Offenen Methode der Koordinierung,
 - der Strategie Europa 2020,
 - der Europäischen Plattform zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und
 - des Europäischen Semesterskoordiniert werden, die verschiedenen Verfahren aber noch nicht optimal aufeinander abgestimmt und somit teilweise nur schwer nachvollziehbar sind. Sie fordern die Europäische Kommission daher auf, die Koordinierungsinstrumente unter zwingender Berücksichtigung der Zuständigkeitsverteilung sowie Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie der sozialpolitischen Ausgewogenheit sinnvoll miteinander zu verknüpfen bzw. aufeinander abzustimmen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder erachten es als unabdingbar, dass im Rahmen der Koordinierungsverfahren alle Ebenen, das heißt, insbesondere auch Länder, Kommunen und die Zivilgesellschaft (u.a. NGOs) eingebunden und unterstützt werden. Hierfür ist es erforderlich, dass die wichtigen politischen Ansätze, Erfahrungen, Projekte und Studien von der Eu-

ropäischen Kommission bewertet, strukturiert aufbereitet und anschließend in allen EU-Amtssprachen zur Verfügung gestellt werden. Nur so werden die in dem Bereich tätigen Behörden, Einrichtungen und Leistungserbringer tatsächlich in die Lage versetzt, zielführende politische Maßnahmen zu ergreifen und soziale Verbesserungen zu erreichen.

3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder weisen darauf hin, dass der zur Eröffnung des zur Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise eingeführten Koordinierungsmechanismus „Europäisches Semester“ vorgelegte erste Jahreswachstumsbericht der Kommission unter anderem zugespitzte Aussagen zur Sozial- und Beschäftigungspolitik enthielt, die mit den jeweiligen fachpolitischen Initiativen der Kommission in den genannten Themenfeldern nicht übereinstimmten. In Zukunft darf mit den im Jahreswachstumsbericht angesprochenen beschäftigungs- und sozialpolitischen Themen den laufenden und anstehenden Beratungen nicht mehr vorgegriffen werden.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder kritisieren, dass der Zeitraum zwischen der Veröffentlichung der Empfehlungen durch die Kommission und der Befassung des Rates und des Europäischen Rates im ersten Europäischen Semester deutlich zu kurz war. Sie fordern, bei den zukünftigen Europäischen Semestern für eine eingehende Prüfung und Bewertung einen ausreichenden Zeitraum vorzusehen, der insbesondere auch eine angemessene Beteiligung der Länder und der sonstigen einzubeziehenden Akteure ermöglicht.