

## In der Senatssitzung am 13. April 2021 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport

Bremen, 30.03.2021

### Vorlage für die Sitzung des Senats am 13.04.2021

#### **„Landesprogramm Lebendige Quartiere: Neuer Programmschwerpunkt Präventive Hausbesuche und Umsetzungsmittel“**

##### **A. Problem**

Der Senat hat am 01.09.2020 die Eckpunkte für ein Landesprogramm „Lebendige Quartiere“ beschlossen. Das Landesprogramm „Lebendige Quartiere“ umfasst 2 Mio. Euro, die auf die Stadtgemeinden Bremen (1,6 Mio.) und Bremerhaven (0,4 Mio.) aufgeteilt sind.

Die Stadtgemeinde Bremen hat im Rahmen des Landesprogramms bisher vier Förderschwerpunkte entwickelt.

- (1) Zum Ausbau der Quartierszentren in den benachteiligten Stadtteilen wurden der Deputation am 24.09.2020 Eckpunkte vorgelegt. Die Förderung der ausgewählten Quartierszentren konnte noch Ende 2020 auf den Weg gebracht werden.
- (2) Zur Unterstützung von auffälligen Kleinstquartieren hat die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport der Deputation für Soziales, Jugend und Integration einen Vorschlag für ein Interessensbekundungsverfahren vorgelegt, das derzeit in der Umsetzung ist.
- (3) Als Modellprojekt für die Entwicklung von Quartieren im Werden wird ein Interessensbekundungsverfahren für die Überseestadt gestartet. Der entsprechenden Vorlage hat die Deputation für Soziales, Jugend und Integration am 11. Februar 2021 zugestimmt.
- (4) Und schließlich hat die Deputation für Soziales, Jugend und Integration am 11. Februar 2021 beschlossen, dass die Beratungsstellen für geflüchtete Menschen in den Quartieren (AIQ und UIQ) aufgestockt werden sollen. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat einer dazu notwendigen Umwidmung der konsumtiven Mittel in Personalmittel am 19. Februar 2021 zugestimmt.

Die Stadtgemeinde Bremerhaven hat bisher keine konkreten Pläne vorgelegt, ist aber gleichwohl in der Umsetzungsvorbereitung des Programms. Dazu befindet sich gegenwärtig eine entsprechende Magistratsvorlage in der abschließenden Abstimmung. Die Grundstruktur sieht eine Budgetierung der vier Bremerhavener Umsetzungsschwerpunkte mit einem Fokus auf besondere Benachteiligungen gemäß dem Sozialraum-Monitoring und die Einrichtung einer dezernatsübergreifenden Lenkungsgruppe vor.

Im Rahmen der Haushaltsberatung hat die Bürgerschaft zusätzlich zu den 2 Mio. Euro für das Landesprogramm „Lebendige Quartiere“ für die Jahre 2020 und 2021 Mittel für ein Landesprogramm „Aufsuchende Altenarbeit / Präventive Hausbesuche“ in Höhe von 200 T Euro zur Verfügung gestellt.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport hat am 27. November 2020 ein Expertengespräch zum Thema „Präventive Hausbesuche“ durchgeführt. Ziel der (digitalen) Veranstaltung war es, verschiedene Ansätze präventiver Hausbesuche kennenzulernen, um daraus Eckpunkte für ein Modellprojekt zu entwickeln.

Zur weiteren Bearbeitung wird vorgeschlagen, das Landesprogramm „Aufsuchende Altenarbeit/Präventive Hausbesuche“ in das Landesprogramm „Lebendige Quartiere“ zu integrieren und die Mittel entsprechend auf die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven aufzuteilen.

Zudem ist es für die Stadtgemeinde Bremen unabdingbar, zur weiteren Umsetzung, Begleitung und zum Controlling aller Programmschienen entsprechende Umsetzungsmittel vorzusehen.

## **B. Lösung**

### **1. „Aufsuchende Altenarbeit / Präventive Hausbesuche“ als neue Programmschiene des Landesprogramms „Lebendige Quartiere“**

Auch für ein Programm zur „Aufsuchenden Altenarbeit / Präventiven Hausbesuchen“ ist es geboten, einen quartiersbezogenen Ansatz zu wählen und die konkrete Ausgestaltung des Programms von den kommunalen bzw. quartiersspezifischen Bedarfen abhängig zu machen. So sind Projekte der kommunalen Altenhilfe in Bremen und Bremerhaven sehr unterschiedlich konzipiert und aufgebaut. Sie fußen zudem auf verschiedenen Bedingungen. Während beispielsweise in der Stadtgemeinde Bremen viele geförderte ehrenamtliche Entlastungsangebote für pflegebedürftige Personen vorhanden sind, ist dies in Bremerhaven kaum der Fall. Auch Angebote, wie die der stadtbremischen Dienstleistungszentren, existieren in Bremerhaven nicht. Ein Programm zu Präventiven Hausbesuchen ist daher passgenau jeweils für die beiden Stadtgemeinden zu entwickeln und ggf. in einzelnen Quartieren zu erproben.

Die zur Verfügung stehenden Mittel sollen im bekannten Verhältnis zwischen Bremen und Bremerhaven aufgeteilt werden (Bremen: 160.000 Euro und Bremerhaven: 40.000 Euro). Die inhaltlichen Entwicklungen des Projekts für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sind jeweils mit der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport als Landesbehörde rückzukoppeln.

Am 27. November 2020 hat die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport bereits ein Expertengespräch durchgeführt, um aus den Erfahrungen von anderen Kommunen mit dem Instrument der präventiven Hausbesuche zu lernen und bereits erste Eckpunkte für die Umsetzung entwickeln zu können. Grundsätzliches Ziel des Programms ist es, ältere Menschen präventiv zu erreichen, um so Versorgungslücken und damit einen frühzeitigen Eintritt von Pflegebedürftigkeit (ggf. verbunden mit stationären Lösungen) zu vermeiden. Die Chance von älteren Menschen, so lange wie möglich und wie von ihnen gewünscht in der eigenen Häuslichkeit zu bleiben, soll erhöht werden.

#### **1.1. Ergebnisse des Expertengesprächs**

Folgende Ansätze wurden bei dem Expertengespräch am 27. November 2020 vorgestellt:

In **Flensburg** war der Hintergrund des Projekts die Überprüfung der grenzüberschreitenden Übertragbarkeit eines dänischen Ansatzes. Durch präventive Hausbesuche sollte ein längerer Verbleib in der eigenen Häuslichkeit erreicht werden. Zentraler Faktor ist in dieser Sichtweise die Erfassung bzw. Erhaltung der individuellen Mobilität. In Dänemark werden derzeit von Fachkräften alle Personen ab 75 Jahre besucht, die noch keine Leistungen erhalten. Das genutzte „Testverfahren“ ist eher gesundheitlich orientiert. In Flensburg hat das Projekt mehrere Erprobungsphasen durchlaufen. Derzeit erfolgen in der Regel drei Besuche. Zielgruppe sind Personen ab 75 Jahren ohne Leistungen einer Pflegeversicherung oder Leistungen aus den §§ 67 ff. SGB XII. Grundsätzlich wird in Flensburg ein interdisziplinärer Ansatz verfolgt, der niedrigschwellige Angebote macht, einen Quartiersbezug herstellt und zu bestehenden Angeboten Verknüpfungen herstellt. Da auch mit diesem Instrument v.a. Personen mit ausreichender Eigenmotivation und mit einem gewissen Bildungsstand erreicht

werden, wird nun stärker in den Blick genommen, wie auch vulnerable Zielgruppen besonders profitieren können. Hierfür wird ein spezifisches Angebot weiterentwickelt, das eher auf ein Präsenzkonzept in Zusammenarbeit mit Akteuren wie den Tafeln, Hausmeister und die Wohnungswirtschaft setzt. Grundsätzlich ist das Ziel, dass die präventiven Hausbesuche ein Element der stadtteilorientierten Präventionskette werden.

In **Hamburg** werden die Präventiven Hausbesuche über Beleihung durch die Fachstelle Hamburger Hausbesuch für Seniorinnen und Senioren umgesetzt. Ziel ist es, ältere Menschen zu unterstützen, möglichst lange und selbständig in der eigenen Häuslichkeit zu verbleiben, die Eigeninitiative zu stärken und Vereinsamung zu verhindern. Alle älteren Menschen ab 80 Jahre werden in einem persönlichen Anschreiben der zuständigen Senatorin von dem Besuchsangebot informiert. Ein Termin wird angeboten, der – wenn nicht gewünscht – aktiv abgesagt werden muss. Darüber hinaus können Menschen in der nachberuflichen Phase den Wunsch nach einem Besuch selbst äußern. Die Berater/innen – freiberuflich tätige Honorarkräfte - sind geschult und arbeiten mit einem Gesprächsleitfaden, der die Themen gesundheitliche Situation, Ernährung/Bewegung, gesellschaftliche Einbindung/soziale Kontakte, Mobilität, Wohnsituation, Wohnumfeld und Pflegebedarf umfasst. Darüber hinaus wurden Materialkoffer mit stadtteilorientierten Angeboten entwickelt. Insgesamt gab es in Hamburg ca. 15.000 Personen, die 2020 ihren 80. Geburtstag hatten und damit 1.250 Terminangebote pro Monat, was rechnerisch 40 Hausbesuchen pro Tag entspräche. Es wird eine Besuchsquote von 25% angenommen. Eine Evaluation liegt noch nicht vor.

In **Niedersachsen** ist ein Modellprojekt derzeit in der Anfangsphase. Eckpunkte sind der Besuch von Personen ab 80 Jahren in der eigenen Häuslichkeit vor Eintritt der Pflegebedürftigkeit sowie die Durchführung der Besuche durch hauptamtliche Fachkräfte oder entsprechend geschulte Ehrenamtliche. Die Besuchspersonen sollen z.B. Tipps zur altersgerechten Ausstattung der Wohnung geben und über Hilfsangebote informieren. Themen sind auch Gesundheit/Ernährung/ Bewegung und soziale Kontakte. Das Land Niedersachsen hat in einem Interessensbekundungsverfahren Kommunen zur Umsetzung von Modellvorhaben ausgewählt. Eine Evaluation ist geplant. Da die Projekte erst in der Startphase sind, liegen noch keine praktischen Erkenntnisse vor.

In dem Vortrag der Referentin des **Deutschen Instituts für angewandte Pflegeforschung** wurde ebenfalls das grundlegende Ziel formuliert, dass durch die präventiven Hausbesuche die Chancen von älteren Menschen erhöht werden, so lange wie möglich und gewünscht in den eigenen vier Wänden leben zu können. Zudem können zwei grundsätzliche Ansätze unterschieden werden: zum einen ein eher medizinorientierter Ansatz, der eher an das Gesundheitssystem andockt und die medizinische Prävention sowie Gesundheitsförderung in den Blick nimmt und zum anderen ein sozialraumorientierter Ansatz, der eher die selbständige Lebensführung und die Teilhabe im Sozialraum zur Verhinderung von Einsamkeit fokussiert. Wenig einheitlich ist die Studienlage zur Wirksamkeit der präventiven Hausbesuche, da auch die betrachteten Maßnahmen sehr unterschiedlich sind.

Bei aller Unterschiedlichkeit gilt grundsätzlich (vgl. Anlage 2, S. 34): Präventive Hausbesuche

- fördern Vertrauen in die Kommune und vermitteln Sicherheit,
- schaffen Netzwerkzugänge,
- fördern Navigationskompetenz und Orientierung im Versorgungssystem,
- erhöhen Handlungsspielraum und stärken Handlungskompetenz,
- fördern Gesundheitskompetenz, Selbstmanagement und Ausschöpfung präventiver und gesundheitsfördernder Potenziale,
- fördern soziale Teilhabe und fördern stabile Netzwerke.

Die konkrete Ausrichtung der präventiven Hausbesuche sollte sich nach den bestehenden Defiziten in der Kommune richten. Zu konkreten Beispielen wurde Folgendes ausgeführt:

In **Rheinland-Pfalz** gibt es seit 2015 das Modellprojekt Gemeindegeschwester plus, an dem 21 Kommunen teilnehmen. Angesprochen werden Personen über 80 Jahre, die über Öffentlichkeitsarbeit, Infoschreiben, etc. erreicht werden. Das Angebot ist freiwillig, die Berater/innen sind bei den Kommunen angestellt. Die Zahl der Hausbesuche ist flexibel und die genaue Ausformung des Angebots soll zu den bereits bestehenden Angeboten passen.

Im **Baden-Württemberg** startete die Modellphase im Jahr 2014 (mit finanzieller Beteiligung der Pflegeversicherung). Daraus hat sich beispielsweise in Ulm und in Rheinfelden ein Regelangebot entwickelt. In **Ulm** sollen v.a. Menschen ab 75 Jahren erreicht werden, die selbst nicht aktiv werden sowie Personen mit Migrationshintergrund und Menschen mit gesundheitlichen und/oder sozialen Beeinträchtigungen. Das Projekt ist eher sozialräumlich ausgerichtet. Mit einem Geburtstagsbrief bzw. einem Infobrief wird ein Besuchstermin vergeben, der aktiv abgesagt werden muss. Die Akzeptanzrate liegt insgesamt bei über 50%, wobei sie bei den Personen mit Migrationshintergrund höher ist (63%).

In **Rheinfelden** sollen Kontakt und Unterstützung für bereits beeinträchtigte ältere Menschen ab 75 Jahren hergestellt werden. Auch hier geht es primär um Personen mit sprachlichen, kulturellen, kognitiven und sonstigen Barrieren. Es wird ebenfalls ein Geburtstagsbrief verschickt und anschließend angerufen. Kooperiert wird mit der Sozialstation und den Hausärzten. Die Akzeptanzrate der Geburtstagsbriefe liegt bei 12%, viele präventive Hausbesuche kommen über andere Wege zustande (Kooperationspartner, Angehörige, Folgebesuche, etc.). „Die Kombination aus Gratulation der Stadt, Informationen zu Hause und geringem Aufwand scheint als Angebotspaket so attraktiv zu sein, dass trotz der ambivalenten Gefühle sich viele der angeschriebenen Jubilare informieren und beraten lassen“, so die Schlussfolgerung der Deutschen Instituts für Pflegewissenschaften (Anlage 2, S. 30).

Das Deutsche Institut für angewandte Pflegeforschung kommt außerdem zum Schluss, dass folgende Punkte für die Durchführung zu beachten sind (vgl. Anlage 2, S. 33):

- Das Programm muss an lokale Strukturen angepasst sein.
- Proaktive Zugangswege erreichen alle Gruppen der älteren Bevölkerung.
- Die Zielgruppen können über Zugangswege beeinflusst werden.
- Die Qualifikation der Beratenden und die Inhalte der Hausbesuche müssen übereinstimmen.
- Medizinisch-geriatrische Hausbesuche stoßen im Sozialraum an ihre Grenzen.
- Kooperationen mit Ärzten sind schwierig (keine abrechenbaren Leistungen).
- Schnittstellen zu anderen Angeboten müssen im Vorfeld geklärt werden.

## **1.2. Eckpunkte für Präventive Hausbesuche im Land Bremen**

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse sollen für das Land Bremen folgende Eckpunkte für die weitere Entwicklung des Programms für präventive Hausbesuche berücksichtigt werden:

- Das Programm soll eine soziale, quartiersbezogene Ausrichtung haben, aber auch den Anspruch verfolgen, sektorenübergreifend zu beraten und dabei auch die gesundheitlichen Belange in den Blick zu nehmen und entsprechende Bezüge herzustellen.
- Erreicht werden sollen insbesondere ältere Menschen, die auf nur geringe soziale und finanzielle Selbsthilfepotenziale zurückgreifen können. Menschen mit Migrationshintergrund sind in diesem Zusammenhang von Anfang an mitzudenken.
- Das Programm soll möglichst durch die Stadtgemeinden selbst durchgeführt und nicht an einen Träger übertragen werden. Andere Konstruktionen – wie etwa die Gründung von Fachstellen (Modell Hamburg) - können aber geprüft werden. Wenn sie besser in das kommunale Setting passen, so kann auch das ein guter Weg sein.

- Es soll ein strukturiertes Verfahren (z.B. Anschreiben aller Personen) gewählt werden, dass durch weitere Zugänge ergänzt werden kann. Mehrere Besuche sollen im Bedarfsfall möglich sein.
- Die Besuchspersonen müssen entsprechend geschult sein und Beratungs-, Orientierungs- und Lotsenfunktion haben. Die Anwendung von Testverfahren kann geprüft und erprobt werden. Ein interdisziplinäres Setting ist begrüßenswert.
- Die konkrete Ausgestaltung des Projekts in den beiden Stadtgemeinden muss sich an den örtlichen Gegebenheiten orientieren.
- Zur Erprobung eines entsprechenden Modellvorhabens sollen zunächst einzelne Stadtteile ausgewählt werden.

Bei dem Expertengespräch wurde deutlich, dass sich ein Modellprojekt „Präventive Hausbesuche“ gut in die lokalen Gegebenheiten einfügen muss und diese passgenau ergänzen sollte. Die Modellprojekte können deshalb in der Stadt Bremen und in der Stadt Bremerhaven – unter Beachtung der oben genannten Eckpunkte - durchaus unterschiedliche Ausprägungen haben.

### **1.3. Weitere Vorgehensweise zur Entwicklung und Umsetzung eines Modellprojektes „Präventive Hausbesuche“**

Um ein Modellprojekt „Präventive Hausbesuche“ auf den Weg zu bringen, werden folgende Umsetzungsschritte vorgeschlagen, die von den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven umgesetzt werden sollen:

1. Analyse der bestehenden Angebote in Hinblick auf das Ziel, den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit so lange wie möglich zu erreichen: in diesem Schritt soll bewertet werden, welche Angebote bereits bestehen, welche Zielgruppen damit erreicht werden und welche Personengruppen bzw. Bedarfe mit den bestehenden Angeboten nicht ausreichend erfasst werden. Mit diesem Arbeitsschritt soll von vornherein die Einbettung des Modellprojekts deutlich werden.
2. Konzeptionierung des Modellprojekts: Auf der Grundlage der Bedarfe und Lücken im bestehenden System soll das kommunale Modellprojekt im Detail konzeptioniert werden. Dazu gehören u.a. ein Vorschlag für ein strukturiertes Verfahren der Ansprache, für den Beratungsumfang, ggf. die Testung sowie für eine Organisationsform. Die Anbindung des Projekts ist ebenso zu klären wie die notwendige Qualifikation der Besuchspersonen. Dafür wird der Austausch mit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz fortgesetzt.
3. Finanzierung des Modellprojekts: Neben Mitteln des Landes soll versucht werden, weitere Ko-Finanzierungsmittel zu gewinnen. Dazu sind die Pflegekassen ein wichtiger Ansprechpartner.
4. Auswahl eines (oder mehrerer) Stadtteile für die Durchführung eines Modellprojekts: Berücksichtigt werden sollten dabei die soziale Lage, die Angebotsstruktur im auszuwählenden Stadtteil und die bestehenden Vernetzungen der Akteure im Stadtteil.

Ziel ist, dass bis Mitte 2022 die konzeptionellen und organisatorischen Grundlagen der Modellprojekte so weit entwickelt sind, dass diese dann im 4. Quartal 2022 – sofern dafür im Haushalt weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden – umgesetzt werden können.

## **2. Umsetzung des Landesprogramms „Lebendige Quartiere“ in der Stadtgemeinde Bremen**

Um die nunmehr fünf Schwerpunkte des Landesprogramms „Lebendige Quartiere“ mit insgesamt 1,76 Mio. Euro Programmmittel (1,6 Mio. kommunaler Anteil Landesprogramm Lebendige Quartiere und zusätzlich 0,16 Mio. Landesprogramm „Aufsuchende Altenarbeit/Präventive Hausbesuche“) umsetzen zu können, sind personelle Kapazitäten bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport notwendig. Es gilt, Interessensbekundungen durchzuführen, geeignete Projektträger auszuwählen, die Programmmittel zu bescheiden, die konzeptionelle Entwicklung zu begleiten, ein Controlling der Projekte sicherzustellen und für die fachliche Anschlussfähigkeit zu sorgen. Im Falle des Programms „Aufsuchende Altenarbeit /präventive Hausbesuche ist darüber hinaus eine Analyse der bestehenden Altenhilfen-Projekte durchzuführen sowie die Programmkonzeption – ggf. mit Anpassung in anderen Förderbereichen – zu entwickeln. Die hierfür benötigten Mittel für die Stellen (E13 TV-L Projektsteuerung und E10 Zuwendungssachbearbeitung) werden unter D. entsprechend dargestellt.

### **C. Alternativen**

Werden nicht empfohlen.

### **D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung**

Im Landeshaushalt stehen insgesamt 200 T€ (davon 40 T€ für Bremerhaven) auf der Haushaltsstelle 0401.684 35-2 für das Landesprogramm „Aufsuchende Altenarbeit/Präventive Hausbesuche“ und im Landesprogramm „Lebendige Quartiere“ stehen die konsumtiven Mittel in Höhe von 2.000 T€ (davon 400 T€ Anteil Bremerhaven) auf der Haushaltsstelle 0400/97150-1 „Landesprogramm Lebendige Quartiere“ zur Verfügung.

Zur Umsetzung dieser Programme sind bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport insgesamt zwei Stellen (jeweils 1 Stelle E 13 TV-L und E 10 TV-L) erforderlich. Die Personalkosten für die E 13 Stelle betragen ca. 83 T€ und für die E 10 Stelle rd. 70 T€ pro Jahr, so dass Gesamtkosten von rd. 154 T€ entstehen. Der Anteil für 2021 beläuft sich – berechnet ab Mai 2021 - auf ca. 102 T€ zuzüglich 19 T€ Arbeitsplatzkosten. Die Deckung dieser Ausgaben soll in 2021 durch entsprechende Nachbewilligungen erfolgen. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2022/2023 sollen diese Mittel dann in den Personalhaushalt verlagert werden.

Zur Umsetzung der Nachbewilligung bedarf es der Zustimmung des Senats, der Deputation für Soziales, Jugend und Integration und des Haushalts- und Finanzausschusses.

Das Programm „Aufsuchende Altenarbeit/Präventive Hausbesuche“ richtet sich an Männer und Frauen gleichermaßen. Da Männer weniger präventive Komm-Angebote in Anspruch nehmen, könnten sie von einem aufsuchenden Programm stärker profitieren.

### **E. Beteiligung / Abstimmung**

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, mit dem Senator für Finanzen, der Senatskanzlei, der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau und dem Magistrat Bremerhaven abgestimmt.

### **F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

## **G. Beschluss**

1. Der Senat stimmen der Integration des Landesprogramms „Aufsuchende Altenarbeit / Präventive Hausbesuche“ in das Landesprogramm Lebendige Quartiere zu.
2. Der Senat stimmt den dargestellten Eckpunkten zur Entwicklung des Programmschwerpunkts „Aufsuchende Altenarbeit / präventive Hausbesuche“ zu.
3. Der Senat stimmt der Finanzierung der benötigten Personalausgaben durch Nachbewilligung in 2021 in der Höhe von 102 T€ zuzüglich 19 T € Arbeitsplatzkosten und Verlagerung der konsumtiven Mittel in den Personalhaushalt ab 2022 in der Höhe von 154 T€ zu. Die Senatorin für Soziales, Integration und Sport wird gebeten, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.