Spotlight Demografie 5

Kommunale Innovation

Altersfreundlichkeit in Zeiten der Corona-Pandemie

Eine qualitative Befragung von
Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Körber-Stiftung

Eine Kooperation von

Körber Stiftung

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

Dis|rup|ti|on, die [dísrúp'tsi̯oːn]

einschneidende (meist zerstörerische) Veränderung (Duden)

»Es gibt nichts Schlimmeres als eine nicht ausgesprochene Idee.«

Franz Stahl, Bürgermeister von Tirschenreuth

»Eine gute Idee braucht jemanden, der sie verfolgt.
Es reicht nicht, dass man sagt: Das ist meine Idee, das sollte mal jemand machen. Es braucht jemanden, der sie umsetzt.«

Martin Polenz, Leiter der Fachstelle Zukunft Alter, Arnsberg

»Unser größter Vorteil war, dass wir mit allen Trägern gut vernetzt waren und diese **Beziehungen über Jahre gewachsen** sind. Schon vorher haben wir vertrauensvoll zusammengearbeitet und waren deshalb **als zuverlässige Ansprechpartner bekannt.**«

Anja Schwab, Leiterin des Seniorenbüros, Freiburg im Breisgau

»Die Corona-Krise hat gezeigt, welch **überragende Bedeutung die Kommunen für das Funktionieren unseres Staates** haben. Daher müssen sie weiter gestärkt werden.«

Ralph Spiegler, Bürgermeister Verbandsgemeinde Nieder-Olm und Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes in einer Pressemitteilung des DStGB

In|no|va|ti|on, die [ɪnova'tsi̯oːn]

geplante und kontrollierte Veränderung, Neuerung in einem sozialen System durch Anwendung neuer Ideen und Techniken (Duden)

Editorial

Für die Städte und Gemeinden in Deutschland stellen die Corona-Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung eine Zäsur dar wie kaum ein anderes Ereignis zuvor. Quasi über Nacht mussten ab März 2020 die Bürgerinnen und Bürger Distanz zueinander einhalten. Der Aktionsradius der meisten Menschen beschränkte sich plötzlich auf ihren unmittelbaren Nahbereich, manche fühlten sich isoliert, viele verunsichert. Besonders galt das für Ältere – sie waren nicht nur besonders vom Corona-Virus bedroht, sondern leiden ohnehin oft unter Einsamkeit und eingeschränkter Mobilität.

Mit der Pandemie wurden die Rathäuser plötzlich zu Krisenzentralen. Lokale Politik und Verwaltung mussten die staatlichen Regelungen konkret umsetzen. Im Ausnahmezustand war es auch an ihnen, schnell und kreativ auf Hilfebedürfnisse und Missstände zu reagieren. Ist das gelungen? Der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Ralph Spiegler, lobte in einem Interview Anfang Juni 2020 die Kommunen und war überzeugt, dass wir eine »Renaissance der kommunalen Selbstverwaltung« erleben. Die deutschen Gemeinden hätten die Erwartungen ihrer Bürgerinnen und Bürger in der Krise »bravourös erfüllt, schnell, effizient, bürgernah«.

Ob das auch für das lokale Altersmanagement in Zeiten der Pandemie gilt – und ob aus der Disruption durch das Virus sogar innovative Ideen für die Zukunft der alternden Gesellschaft entstehen, das haben wir uns im Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und in der Körber-Stiftung gefragt. Seit vielen Jahren verbindet uns das Interesse an der Gestaltung der alternden Gesellschaft. Und dabei halten wir die altersfreundliche Kommune für die zentrale Handlungsebene, um gutes Altern und das Zusammenleben aller Generationen zu ermöglichen.

Nicht zuletzt im *Stadtlabor Online*, einem in der Corona-Zeit spontan entwickelten Projekt der Körber-Stiftung zum interkommunalen Austausch, haben wir erfahren, was die Alters- und Demografieverantwortlichen aus deutschen Kommunen in der Krise bewegte und wie kreativ und unbürokratisch sie reagierten. Das war die Geburtsstunde für die qualitative Befragung, die das Berlin-Institut mit solchen »Altersmanagerinnen und -managern« durchführte. Die Ergebnisse, die wir hier vorlegen, machen uns Hoffnung: Ja, die Kommunen haben aus der Krise vielerorts Neues geschaffen. Was sich dabei bewährt hat, taugt zum Vorbild für lokales Innovationsmanagement insgesamt.

Dass die Kommunen ein guter Nährboden für Innovationen sind, führen wir auch auf die Subsidiarität zurück, das Prinzip der Verantwortung der kleineren Einheit. Die Kommunen sind für die Aufgaben und Problemlösungen der alternden Bevölkerung zuständig. Sie können und sollen die für ihre Bevölkerung passenden Angebote entwickeln. Dass Deutschland im internationalen Vergleich bis Herbst 2020 gut durch die Corona-Krise kam, ist nicht nur dem funktionierenden Gesundheitssystem und den staatlichen Sicherungsmaßnahmen zu verdanken, sondern auch der kommunalen Innovationsfreude. Für die Zukunft der altersfreundlichen Stadt ist das eine gute Nachricht!

Karin Haist
Leiterin Projekte demografische Zukunftschancen, Körber-Stiftung

Catherina Hinz
Direktorin, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

Befragte Kommunen

Wirtschaftsunternehmen entwickeln innovative Produkte wie zum Beispiel Smartphones, um ihren Profit zu steigern. Auch Kommunen müssen aufgrund sich ständig ändernder Rahmenbedingungen innovativ sein – allerdings steht nicht die Gewinnmaximierung im Mittelpunkt, sondern die Verbesserung der Lebensumstände der Menschen vor Ort. Im Zusammenhang mit der Entwicklung von Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen spricht man von *Sozialen Innovationen*[1]. Hierbei handelt es sich nicht nur um »neue Wege, [um] Ziele zu erreichen«[2]. Soziale Innovationen befriedigen die Bedürfnisse der Bevölkerung (besser), wirken sich auf die Zusammenarbeit von Verwaltungen, Zivilgesellschaft, Unternehmen und Engagierten aus und bewegen Bürgerinnen und Bürger dazu, sich einzubringen[3]. Kommunale Innovationen dienen dem Gemeinwohl.

Wenn die verfügbaren kommunalen Angebote den Bedürfnissen der Menschen nicht entsprechen, öffnet dies ein Fenster für kreative Ideen, aus denen im besten Fall soziale Innovationen werden.[4] Krisenzeiten können dieses Fenster brutal aufstoßen. Sie besitzen ein ganz eigenes innovatives Potenzial. Sie verschärfen soziale Missstände, rücken sie auf die öffentliche Agenda und erhöhen den Handlungsdruck.[5] Das gilt auch für die kommunale Altenarbeit: Einsamkeit, Kontakt halten, die Versorgung von Älteren – dies sind bekannte Herausforderungen, die durch die Corona-Krise verschärft und sichtbarer wurden. Angesichts der voranschreitenden Alterung der Bevölkerung bleibt dieses Handlungsfeld auch in Zukunft auf der Agenda und fordert weiterhin die Innovationskraft.

Wie entstehen soziale Innovationen vor Ort? Die qualitative Befragung

Wie Kommunen auf die Herausforderungen der Corona-Pandemie und die Bedürfnisse älterer Menschen in der Krise reagieren und wie sie neue Lösungen schaffen, zeigt die vorliegende Analyse auf. Es geht auch darum, welche Rahmenbedingungen vor Ort nötig sind, um soziale Innovationen hervorzubringen. Kommunales Vorgehen und relevante Akteure werden ebenso identifiziert wie neue Angebote. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage: Wodurch zeichnen sich lokale Innovationssysteme aus, in denen Ideen gedeihen, und welche strategischen Prinzipien begünstigen dies?

Dazu wurden Anfang Juli 2020 große und kleine Kommunen mit unterschiedlichen Teilhabemöglichkeiten in ganz Deutschland befragt, die in der Vergangenheit bereits mit innovativen Ideen herausstachen.

Befragte Kommunen

Anfang Juli 2020 befragten wir Vertreterinnen und Vertreter aus zwölf Kommunen zur kommunalen Altenarbeit in Zeiten der Corona-Krise. Die Karte zeigt die befragten Gemeinden, ihre Bevölkerungszahl sowie die Funktion unserer Gesprächspartnerinnen und -partner vor Ort. Die Befragten berichteten, wie sich die Arbeit mit und für Ältere rasant veränderte. Sie schilderten uns aber auch, welche Ideen und Lösungen sie mit ihren Mitstreitenden vor Ort entwickelten, um die Folgen der Krise abzufedern.

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Berlin-Institut)[6, 7]

Methodische Anmerkungen

Den Einblick in den kommunalen Alltag ermöglichte eine qualitative Befragung. So konnte nachvollzogen werden, wie innovative Ideen entstehen und wie Verantwortliche in den Beispielkommunen sie umsetzen. Insgesamt wurden zwölf qualitative Interviews geführt – mit Bürgermeistern, Sozialdezernentinnen und -dezernenten sowie den Leitungen von Sozialämtern aus unterschiedlichen Gemeinden. Um die Vielfalt der deutschen Städte und Gemeinden abzubilden, wurden Good-Practice-Kommunen mit möglichst unterschiedlicher Einwohnerzahl und unterschiedlichen Teilhabechancen[8] in ländlichen sowie städtischen Regionen gewählt.

Die Gespräche folgten einem Leitfaden, der in Anlehnung an das problemzentrierte Interview nach Witzel konzipiert wurde.[9]
Er enthält sechs Themenblöcke:

- **Aktuelle Herausforderungen in der Arbeit mit Älteren**
- **Lösungen für diese Herausforderungen**
- **Ideenentwicklung und Zusammenarbeit mit Akteuren vor Ort**
- **Hürden bei der Ideenfindung, Planung und Umsetzung**
- **Zusammenarbeit mit Land und Bund**
- **Wirkungen der Krise auf die (Zusammen-)Arbeit vor Ort**

Alle Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und im Anschluss an die Befragung mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für den Hauptteil dieses Papiers. Die Befragungsergebnisse sind nicht repräsentativ, sondern spiegeln die Erfahrungen in den Kommunen wider, die als Good-Practice-Beispiele identifiziert wurden. Dieses Papier soll beispielhaft zeigen, wie soziale Innovationen in Kommunen entstehen.

Nicht alle Beispiele auf den nächsten Seiten gelten laut den wissenschaftlichen Kriterien als soziale Innovationen. Oft mussten die Kommunen pragmatisch Ersatz für bestehende Angebote finden, die sie aufgrund der Einschränkungen nicht mehr durchführen konnten. Dennoch beschritten die Verwaltungen mit ihren Partnern vor Ort häufig neue und innovative Wege, um dieses Ziel zu erreichen.

Corona trifft die alternde Kommune

Schon 2007 definierte die Weltgesundheitsorganisation WHO acht Handlungsfelder für altersfreundliche Städte und Gemeinden. Die meisten Handlungsfelder widmen sich der technischen und sozialen Infrastruktur vor Ort sowie dem Bereich Arbeitsmarkt und Engagement. Die kommunale Altenarbeit fällt vor allem unter öffentliche Dienstleistungen – aber eine umsichtige Verwaltung macht sich alle Handlungsfelder der »WHO-Blume« zu eigen. Nahezu in allen Handlungsfeldern schlug sich auch die Corona-Krise nieder.

(Datengrundlage: eigene Darstellung nach WHO-Leitfaden)[11]

Die Corona-Pandemie hat die Welt kalt erwischt. Auch in Deutschland waren Politik und Bevölkerung auf eine solche Situation nicht vorbereitet. Nachdem die Bundesländer sich im März 2020 infolge der steigenden Corona-Fallzahlen in Deutschland auf bundesweite Einschränkungen des öffentlichen Lebens verständigt hatten, waren die Straßen der meisten deutschen Städte und Gemeinden wie leer gefegt. Das Gebot der Stunde lautete, Abstand zu wahren und den Kontakt mit anderen Menschen auf ein Minimum zu reduzieren.

Wie ihre Bürgerinnen und Bürger mussten sich auch die Kommunen selbst von heute auf morgen mit der Ausnahmesituation arrangieren. Sie mussten die von den Ländern beschlossenen Maßnahmen vor Ort umsetzen, Hygienemittel organisieren und die Versorgung und den Schutz der Bevölkerung sicherstellen. Es sind die örtlichen Gesundheitsämter, die das Infektionsgeschehen beobachten und über notwendige Maßnahmen entscheiden, beispielsweise Schulen zu schließen oder Veranstaltungen abzusagen.[10]

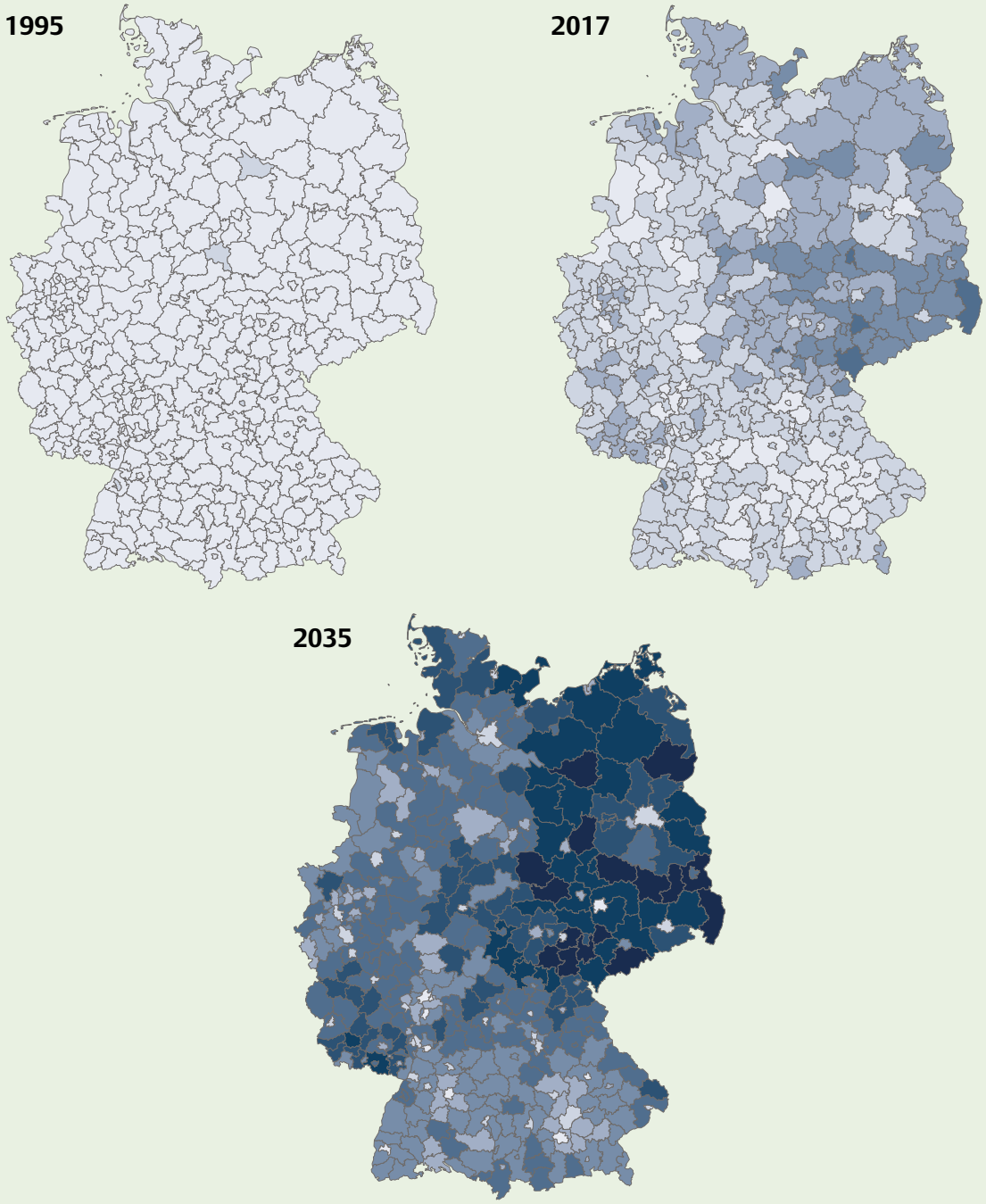
Mit zunehmendem Wissen über das SARS-CoV-2-Virus erkannten die lokalen Verwaltungen, dass es eine Gruppe gab, die ihrer besonderen Aufmerksamkeit bedurfte: die der älteren Bürgerinnen und Bürger. Ältere Menschen mit gesundheitlichen Vorbelastungen sind durch das Virus besonders gefährdet, und auch die Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus trafen sie hart. Viele blieben aus Angst vor einer Ansteckung in den eigenen vier Wänden oder waren plötzlich im Pflegeheim isoliert. Schnell war klar: Ein gutes lokales Altersmanagement war gefragt, um die spezifischen Bedürfnisse oder gar Notlagen der Älteren in Erfahrung zu bringen und entsprechend zu reagieren.

Die Prämissen der kommunalen Arbeit mit und für ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger wurden durch die Pandemie förmlich hinweggefegt: Zur altersfreundlichen Kommune gehört es, Älteren Teilhabe zu ermöglichen, auch Bewegung im öffentlichen Raum, soziales Miteinander, Engagement oder schlicht Zugang zu Information – nichts davon ist in Zeiten der Corona-bedingten Kontaktverbote und Hygienevorschriften mehr selbstverständlich.

Das Thema Leben im Alter haben die Städte und Gemeinden in Deutschland aus gutem Grund nicht erst in der Pandemie weit oben auf die Tagesordnung gesetzt. Schon vorher galt es, den demografischen Wandel aktiv zu gestalten und die gesellschaftliche

Die Entwicklung der Alterung in Deutschland

Anteil der über 64-Jährigen in den Kreisen und kreisfreien Städten, in Prozent, 1995, 2017 und 2035 (prognostiziert)



- unter 20
- 20 bis unter 23
- 23 bis unter 26
- 26 bis unter 29
- 29 bis unter 32
- 32 bis unter 35
- 35 bis unter 38
- 38 und mehr

In den vergangenen Jahrzehnten ist die Bevölkerung in Deutschland erheblich gealtert. Dieser Trend dürfte sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen. Während 1995 in den meisten Kreisen und kreisfreien Städten noch weniger als 20 Prozent der Bevölkerung über 64 Jahre alt waren, dürften es bis 2035 mancherorts mehr als 40 Prozent sein. Für Kommunen gilt es deswegen auch unabhängig von der Corona-Krise, ihre Orte mit innovativen Lösungen altersfreundlich zu gestalten.

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Berlin-Institut)[12, 13]

Teilhabe der zunehmend älteren Bevölkerung zu stärken. Mittelfristig wird kaum eine deutsche Gemeinde umhinkommen, sich mit dieser Herausforderung zu befassen. Bis 2035 wird der Anteil der über 64-Jährigen in Deutschland voraussichtlich von heute 22 Prozent auf über 27 Prozent steigen.[14] Die Pandemie verdeutlicht allerdings vielen Gemeinden derzeit drastisch die wachsende Bedeutung dieses Themas.

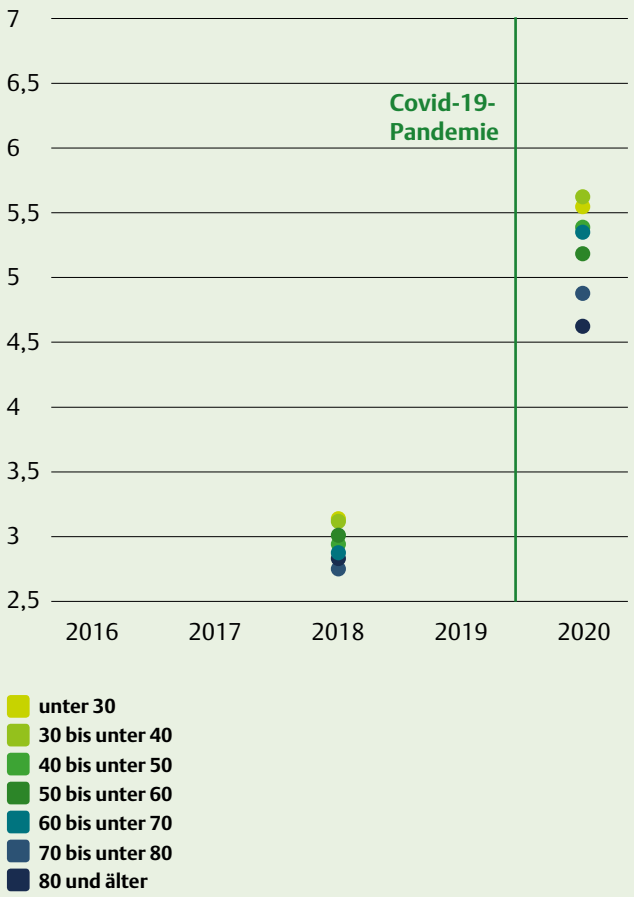
Auswirkungen der Corona-Krise auf die kommunale Altenarbeit

Als die Pandemie Mitte März 2020 über Nacht dazu führte, dass in der gesamten Republik die staatlichen Maßnahmen – vor allem als physische Kontaktbeschränkungen – umgesetzt und spürbar wurden, da waren für diejenigen, die sich in ihrer Kommune um gutes Leben im Alter kümmern, viele Herausforderungen zu lösen. Schnell wurde klar, es fehlte vielerorts an Hygienebedarf, vor allem an Schutzmasken und Desinfektionsmitteln. Viele ältere Menschen konnten ihre alltägliche Versorgung mit Lebensmitteln nicht mehr selbst gewährleisten. Anderen machte das unbekannte Virus Angst, von dem es bald hieß, schwere Verläufe gefährdeten vor allem Ältere. Dass das nicht direkt mit dem biologischen Alter, sondern mit Vorerkrankungen korrespondiert, nahm den Älteren und ihren Angehörigen nicht die Furcht vor einer Ansteckung. Unsicherheit war aber auch unter den Mitarbeitenden in den Verwaltungen und stationären Einrichtungen verbreitet: Wie kann die Arbeit weitergehen und wie lange gelten die Ausnahmeregeln?

Nicht nur das Virus selbst, sondern auch die Maßnahmen zur Bekämpfung seiner Ausbreitung gefährdeten viele Bürgerinnen und Bürger. Den unter 30-Jährigen fehlten ihre sozialen Kontakte besonders, aber die Einsamkeit nahm in allen Altersgruppen zu. Schon vor der Corona-Krise war Einsamkeit im Alter eine Herausforderung für die Kommunen: Im Lebenslauf steigt die Gefährdung, sich einsam zu fühlen, ab 75 Jahren stark und konstant an.[15]

Viele Verwaltungen standen damit vor einer zusätzlichen Herausforderung: Isolierte Ältere waren oft gar nicht mehr zu erreichen. Denn bisher waren die Angebote der Gemeinden meist an den öffentlichen Raum gebunden. Es waren »Komm-Strukturen«: Beratung, Begegnung und Geselligkeit fanden im Rathaus, im Seniorenbüro oder an kommunalen Begegnungsorten statt. Diese waren jetzt aber geschlossen. Stationäre Einrichtungen waren ebenfalls Gegenstand der Sorge für die kommunale Altenarbeit: Das Personal musste nicht nur strengste Hygienemaßnahmen durchsetzen, sondern auch den

Alle Altersgruppen fühlen sich einsamer
Subjektive Einsamkeit nach Altersgruppen (Skala von 0 bis 10)



Während der Krise waren es nicht die Älteren, die sich am einsamsten fühlten. Im Gegenteil: Den unter 30-Jährigen fehlten ihre Sozialkontakte laut einer Analyse des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung am meisten. Allerdings stieg laut der Analyse die gefühlte Einsamkeit zwischen 2018 und der Erhebung im April 2020 in ausnahmslos allen Altersgruppen. Es bleibt abzuwarten, ob sie als »Corona-Effekt« wieder etwas sinkt oder ob sie weiter ansteigt.

(Datenquelle: Entringer und Kröger 2020, S. 3)[16]

Auswirkungen der Corona-Krise auf die kommunale Altenarbeit

	Problembereiche			
	Versorgung	Begegnungsorte	Angst und Unsicherheit	Soziale Isolation
Ältere und Angehörige	• Unterstützung zu Hause (z. B. durch ambulante Pflegedienste) eingeschränkt • hohe Belastung für pflegende Angehörige • fehlende Einkaufsmöglichkeiten • Tafeln geschlossen	• fehlende Begegnungsorte: Seniorentreffs und Cafés schließen, der öffentliche Raum verwaist, kulturelle Angebote fallen aus • Teilhabemöglichkeiten brechen weg • Austausch mit anderen erschwert • stationäre Einrichtungen für Besuch geschlossen	• Werde ich mich mit dem Virus anstecken? • Werde ich eine Ansteckung überleben? • Wann sehe ich meine Angehörigen, Freundinnen und Freunde wieder? • Wann wird körperliche Nähe wieder möglich sein?	• Kontaktbeschränkungen • Rückzug in die eigenen vier Wände • Menschen in stationären Einrichtungen können nur stark eingeschränkt Angehörige treffen • digitale Kommunikation aufgrund fehlender Kompetenzen schwierig
Personal und Engagierte	• Ältere in Quarantäne versorgen • fehlendes Schutzmaterial, etwa für stationäre Einrichtungen oder Verwaltungsgebäude (Masken, Desinfektionsmittel) • Menschen mit Demenz tragen Maßnahmen teilweise nicht mit • hohe Belastung für Pflege- und Betreuungspersonal	• Risikogruppen schützen, ohne Kontakt zu verlieren • Austausch mit Älteren wie bisher nicht möglich • Bedürfnisse Älterer schwerer zu ermitteln als zuvor	• Wie können wir weiterarbeiten? • Wann werden wir zur bisherigen Arbeitsweise zurückkehren können? • Werde ich mich bei der Arbeit mit dem Virus anstecken? • Halten Mitarbeitende der hohen Belastung stand?	• Wie werden die von uns betreuten Personen die Zeit der Kontaktbeschränkungen überstehen? • Engagierte gehören teilweise selbst zur Risikogruppe • Erreichbarkeit von Älteren erschwert

(Datengrundlage: Interviews, eigene Darstellung)

Schutz der älteren Bewohnerinnen und Bewohner, obwohl diese besonders unter den Kontakt- und Besuchsverboten litten.

Aus den Interviews mit kommunalen Altersverantwortlichen haben wir insgesamt vier Problembereiche identifiziert, die sich im Frühjahr und Sommer 2020 aus der Corona-Krise in der kommunalen Altenarbeit ergeben haben:

- Versorgungsengpässe
- geschlossene Begegnungsorte
- Angst und Unsicherheit
- soziale Isolation und Einsamkeit

Dezentral ist Trumpf

Naturkatastrophen, politische Konflikte, Wirtschaftskrisen oder aktuell die Covid-19-Pandemie bedeuten für den Staat auf allen Ebenen eine enorme Belastungsprobe. In solchen Zeiten müssen Bund, Länder und Kommunen beweisen, dass sie auch im Ausnahmezustand gut zusammenarbeiten können. Dass auf der kommunalen Ebene eine enorme Kompetenz existiert, zeigte sich zuletzt während der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 und 2016. Vielerorts organisierten die Gemeinden schnell und erfolgreich die bundesweit gestiegene Zuwanderung, schafften temporären Wohnraum und schulterten den hohen Verwaltungsaufwand.

Als im März 2020 die Covid-19-Fallzahlen rasch anstiegen und die Verunsicherung der Menschen wuchs, sahen Medienkommentare den föderalen Staat zunehmend unter Druck. Zu dieser Zeit war für eine Mehrheit der Deutschen die Bundesregierung die wichtigste Instanz, um der Krise beizukommen. Sie hätten der großen Koalition gar erweiterte Sonderbefugnisse erteilt.[17] Auch einige Politikerinnen und Politiker riefen nach zentralen Regelungen. Bayerns Ministerpräsident Markus Söder etwa warnte vor einem Flickenteppich an Maßnahmen und sprach sich für verbindliche Schritte in allen Ländern aus.[18]

Das Nachbarland Frankreich machte es vor. Präsident Macron stimmte Anfang März die Bevölkerung mit martialischer Rhetorik auf die bevorstehenden Monate ein und sah das Land vereint im Krieg gegen das Virus.[19] Die Offensive wurde von Paris aus zentral organisiert. Auch in der Bundesrepublik wurde der Ruf nach einem zentralen Krisenmanagement zwischenzeitlich lauter.[20]

Tatsächlich scheint Deutschland angesichts der Zahl der Todesfälle bislang verhältnismäßig gut durch die Krise gekommen zu sein. Etwa 9.600 Menschen haben bis Mitte Okotber 2020[21] eine Covid-19-Erkrankung nicht überlebt. Im Vergleich dazu sind im Vereinigten Königreich etwa fünfmal so viele Menschen gestorben und rund dreimal so viele in

Frankreich.[22] Dies dürfte vielfältige Gründe haben. Einer könnte die föderale politische Ordnung sein, nach der Deutschland in 16 Bundesländer, 401 Kreise und kreisfreie Städte sowie rund 11.000 Gemeinden gegliedert ist, die relativ große politische Autonomie genießen.[23]

Die Idee, dass sich die Lebensbedingungen zwischen Bodensee und Rügen unterscheiden und deshalb lokal angepasste Lösungen erfordern, hat auch im Grundgesetz Berücksichtigung gefunden. Laut dem darin verankerten Subsidiaritätsprinzip haben Kommunen das Recht, »alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze« eigenverantwortlich zu regeln. Es kümmert sich also stets die kleinstmögliche politische Einheit um eine Aufgabe.[24]

Auch in der Krise bauten die Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen auf diese verlässliche Struktur. Und ist vielleicht genau dies das deutsche Erfolgsgeheimnis? Ist der viel zitierte »Flickenteppich«, mit dem kritisch belächelt wird, dass jede Kommune versucht, eigene Lösungen für die Probleme vor Ort zu finden, überhaupt ein Nachteil? Je länger die Pandemie andauert, desto mehr scheint sich die vermeintliche Schwäche der »Kleinteiligkeit« im bundesdeutschen Föderalismus als Stärke zu entpuppen. Bund und Länder reagierten darauf Anfang Mai und einigten sich auf die »Corona-Notbremse« von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner in einer Woche, um das regional unterschiedliche Infektionsgeschehen besser kontrollieren zu können.[26] Auf Kreisebene können die Kommunen zielgenau und bedarfsgerecht auf die Infektionen reagieren. Die Annahme: Letztlich wissen die Menschen in den Regionen und vor Ort am besten, wie sie reagieren müssen und was sie brauchen. Entsprechend können sie Ideen und Lösungen entwickeln. Doch gilt das auch für die Arbeit für und mit Älteren – eine der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen, bei der sie in der Regel größere Spielräume haben?[27] Genau das wollten wir mit unserer Befragung herausfinden – und an diesem Beispiel beschreiben, wie Kommunen Krisen meistern und welche strategischen Prinzipien ihre Innovationskraft stärken.

Zwischen Vorgaben und Selbstverwaltung
Übersicht über die kommunalen Aufgaben

Wirkungskreis	eigener Wirkungskreis		übertragener Wirkungskreis	
Pflichtigkeit	freiwillige Aufgaben		Pflichtaufgaben	
Aufgabenart	**freiwillige Selbstverwaltungs-aufgaben,** z. B. Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung, Breitbandausbau, Altenpflege	**pflichtige Selbstverwaltungs-aufgaben,** z. B. Abwasserbeseitigung, Schülerbeförderung, Feuerschutz, Gemeindestraßen	**Pflichtaufgaben nach Weisung,** z. B. Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Bauaufsicht	**Auftrags-angelegenheiten,** z. B. Pass- und Meldewesen, Standesamt, Wahlen

Die meisten kommunalen Aufgaben sind Selbstverwaltungsaufgaben, viele davon verpflichtend, andere freiwillig. Wie sie diese Aufgaben erfüllen, ist den Gemeinden weitgehend freigestellt. Anders sieht es bei Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten aus. Diese übertragen ihnen Bund oder Land, die als Auftraggeber auch über die Ausführung bestimmen. Die kommunale Altenarbeit gehört zu den freiwilligen Aufgaben.

(Quelle: Heinrich Böll Stiftung)[25]

Innovative Lösungen – eine Reise durch die altersfreundliche Republik

Kassel: Fenstergespräche

Die Corona-Pandemie bedeutete für die meisten Beratungs- und Präventionsangebote für die älteren Menschen in Kassel das vorläufige Aus. Der Verwaltung sei es wichtig gewesen, trotzdem Kontakt zu halten, betont Andreas Hannig, Leiter des Referats Altenhilfe: »Denn wenn die Leute vom Alleinsein in die Einsamkeit rutschen, dann haben wir sie in der Regel verloren.« Zu wenige könnten dann mit vertretbarem Aufwand wieder ins System zurückgeholt werden – erst recht in einer Großstadt.

In Kassel bestehen in Kooperation mit unterschiedlichen Trägern im gesamten Stadtgebiet subsidiär dezentrale Anlaufstellen für die älteren Bewohner. Neben niedrigschwelligen offenen Angeboten und Beratung zu Fragen des Älterwerdens bieten meist ehrenamtliche Helfende auch Präventionskurse für Seniorinnen und Senioren an, etwa motorisches und kognitives Training. Sie bemühten sich zunächst, durch Telefonketten und -konferenzen den Kontakt zu den Teilnehmenden aufrechtzuerhalten. Als sie merkten, dass sie auf diese Weise zu viele ihrer Klientinnen und Klienten nicht erreichten, gingen Mitarbeitende der dezentralen Anlaufstellen in die Quartiere und suchten die Älteren zu Hause auf. Am Fenster oder über den Balkon tauschte man sich darüber aus, wie die Menschen in der Ausnahmesituation zurechtkamen. Mit der Zeit ließen sich die Infektionsrisiken besser einschätzen und die Helfenden trauten sich auch bis zur Haustür. Auf diese Weise erreichten die Mitarbeitenden der Altenhilfeangebote auch diejenigen, die sich in die eigenen vier Wände zurückgezogen hatten.

Die Fenstergespräche sind ad hoc und aus der Not heraus entstanden. »Wir hatten das Instrument so nicht in unserem Methodenkoffer«, sagt Andreas Hannig. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Anlaufstellen hätten einfach gehandelt.

Tirschenreuth: *LebenPlus*

Tirschenreuth ging gut gerüstet in die Corona-Krise. Man konnte schnell auf Kontaktbeschränkungen und Co. reagieren. Denn: Es waren bereits die passenden Strukturen vorhanden, die um neue Angebote wie einen Einkaufsdienst für Ältere ergänzt werden konnten. »Innerhalb eines halben Tages konnten die Ehrenamtlichen loslegen und alltägliche Besorgungen für ältere Menschen machen – weil wir mit *LebenPlus* eine bewährte Plattform hatten«, fasst es Bürgermeister Franz Stahl stolz zusammen. Die Stadt wies ihre Bürgerinnen und Bürger über Zeitungen, Rundfunk und soziale Medien darauf hin, dass sie diese Plattform bei Bedarf nutzen könnten.

Die Geschichte hinter *LebenPlus*: Als Tirschenreuth, Kreisstadt des gleichnamigen Landkreises in der bayrischen Oberpfalz, 2014 das Stadtentwicklungskonzept überarbeitete, lud die Stadtverwaltung Bürgerinnen und Bürger zu Diskussionsrunden ein, um über ihre Bedürfnisse zu sprechen. Vielen – auch jüngeren – Tirschenreuthern lag das Thema Altern am Herzen, denn sie wollten auch im Alter selbstbestimmt in ihrer Stadt leben können.

Die Verantwortlichen in der Stadtverwaltung entwickelten mit dem Ortsverband des Bayerischen Roten Kreuzes zusammen das Projekt *LebenPlus* – zunächst befristet gefördert durch die Städtebauförderung des Bundes. Das Projekt richtet sich an alle Menschen mit Einschränkungen. Eine Quartiersmanagerin vernetzt örtliche Betriebe wie Bäcker, Metzger oder Einzelhändler mit den zahlreichen freiwillig Engagierten und vermittelt die Hilfen an Menschen, die sie benötigen. Das können Einkaufshilfen sein, Unterstützung bei der Gartenarbeit oder auch einfach ein gemeinsamer Spaziergang.

LebenPlus ist ein großer Erfolg – trotz anfänglicher Startschwierigkeiten. Im ersten Jahr gingen nur rund 50 Anfragen bei der Quartiersmanagerin ein, im ersten Halbjahr 2020 über 1.000. Die Stadt hat das Projekt mittlerweile entfristet und zu einem festen Teil der Versorgung ihrer Bevölkerung gemacht.

Arnsberg: Die Stadtbibliothek liest vor

Als im März 2020 die Kontaktbeschränkungen und Hygieneregeln das öffentliche Leben weitgehend lahmlegten, mussten auch die drei Standorte der Stadtbibliothek Arnsberg ihre Pforten für das Publikum schließen. Ausleihe, Beratung, Lesungen, Vorträge oder Ausstellungen konnten nicht mehr stattfinden. Ihr Verständnis von einer Bibliothek als einem öffentlichen Ort und als Anlaufpunkt für Menschen wollten die Beschäftigten aber weiter umsetzen. Auf Dauer geschlossen zu bleiben und die Arnsberger Bürgerinnen und Bürger nicht mehr mit Lesestoff zu versorgen, kam für das Bibliotheksteam nicht infrage.

Ab Anfang April konnten sich junge und alte Bücherwürmer Medienpakete »to go« schnüren lassen, die sie dann zu einem festgelegten Termin nur noch im Eingangsbereich abholen mussten. Wer nicht mehr selbst mobil war, bekam das Paket sogar nach Hause geliefert. Außerdem entstand die Idee eines Vorlesetelefons. Die Arnsbergerinnen und Arnsberger konnten fortan bei der Bibliothek anrufen und einen Termin vereinbaren, an dem Bibliotheksmitarbeitende ihnen dann für 15 Minuten Geschichten, Gedichte oder Märchen ihrer Wahl vorlasen.

Mit dem Vorleseangebot wollten die Mitarbeitenden ihren vielen Kundinnen und Kunden etwas von der vermissten menschlichen Nähe während der Kontaktbeschränkungen zurückgeben. Wer die Bibliotheksnummer wählte, konnte einer vertrauten Geschichte oder einem geliebten Gedicht lauschen. Das senkte die Schwelle für manche Ältere, dieses Angebot auch zu nutzen.

Freiburg: Pflege-Tour für positiv Getestete

Wer positiv auf Covid-19 getestet wird, sollte zu anderen Menschen Abstand halten und jeglichen Körperkontakt meiden. Bei infizierten Pflegebedürftigen ist dies nicht möglich. Sie brauchen auch weiterhin Unterstützung und Versorgung. Es besteht also die Gefahr, dass die ambulante Pflegekraft das SARS-CoV-2-Virus auf ihren Patiententouren von Haus zu Haus trägt und somit zu jenen, die zur Hochrisikogruppe zählen.

Dieses Risiko erkannte auch ein Freiburger Pflegedienst und schlug vor, eine Pflege-Tour nur für Infizierte einzurichten. Einzelne Mitarbeitende dieses Dienstes sollten ausschließlich an Covid-19 erkrankte Personen besuchen, um das Infektionsrisiko für die übrigen Kundinnen und Kunden gering zu halten. Im Seniorenbüro der Stadt stieß die Idee ebenso auf offene Ohren wie bei den anderen Anbietern ambulanter Pflege. Gemeinsam entschloss man sich zu Touren nur für Infizierte. Die Verwaltung unterstützte die Pflegedienste dabei in bürokratischen Angelegenheiten. Sie klärte mit den Pflegekassen die Abrechnung getauschter Klientinnen und Klienten und sie versorgte die Pflegenden mit der jeweils notwendigen Hygieneausrüstung.

Die Leiterin des Seniorenbüros in Freiburg, Anja Schwab, zeigte sich begeistert angesichts der Kooperationsbereitschaft. Denn unter normalen Umständen konkurrieren die Pflegedienste miteinander.

Daun, Halle und Kropp: Digitalschulungen für Ältere

Der Anteil der Älteren, die online sind, steigt in Deutschland stetig an. Für viele allerdings sind Internet, soziale Medien und digitale Kommunikation Neuland.[28] In der Coronakrise fehlten ihnen dann wichtige Kompetenzen – um beispielsweise über Videokonferenzen im Kontakt zu bleiben, ohne sich der Gefahr einer Ansteckung auszusetzen. Manche Kommunen setzten es sich daher zum Ziel, ihre älteren Bewohnerinnen und Bewohner fit für das digitale Zeitalter zu machen.

In Daun in der Vulkaneifel und in den umliegenden Kommunen bot die Caritas bereits in den Monaten vor Corona eine Smartphone-Sprechstunde an. Jugendliche und junge Erwachsene erklärten den älteren Teilnehmenden die Hardware und die Funktionen der wichtigsten Apps. Während der Kontaktbeschränkungen konnte die Sprechstunde nicht stattfinden, doch der Bedarf wuchs in dieser Zeit. Die Sprechstunde dürfte deshalb auch künftig auf großes Interesse stoßen. In Halle (Saale) brachte der DRK-Landesverband Sachsen-Anhalt das Projekt *Digitale Generationen im Austausch* zur Förderung digitaler Kompetenzen Älterer auf den Weg. Junge Erwachsene organisieren im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahres sogenannte *Digital Cafés* für Seniorinnen und Senioren. Möglich gemacht wird das Projekt durch eine Förderung des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen- Anhalt. Der Bürgermeister von Kropp in Schleswig-Holstein erfuhr über das Fernsehen von derartigen Angeboten in anderen Gemeinden. Als vielen älteren Bewohnerinnen und Bewohnern die Vereinsamung drohte, bat er den Seniorenbeirat, die Idee zu adaptieren. Dieser entwickelt jetzt in Zusammenarbeit mit der Volkshochschule eine Tablet-Schulung für die älteren Menschen vor Ort.

Arnsberg und Muldestausee: Gut informiert durch die Krise

Die Corona-Krise bedeutet Verunsicherung. Eine der dringlichsten kommunalen Aufgaben ist es deshalb, die Bevölkerung zu informieren – über die wichtigsten Einschränkungen sowie über die zahlreichen Angebote von sozialen Trägern, Unternehmen und Zivilgesellschaft, die kurzfristig angelaufen waren.

Viele Verwaltungen bauten dazu Corona-Hotlines auf. Im sauerländischen Arnsberg informierte die Fachstelle Zukunft Alter vor allem über ihre Homepage und auch im direkten Gespräch. Zusätzlich fanden sich in einem wöchentlichen Rundbrief neben unterhaltsamen Artikeln und allerhand Tipps gegen die Langeweile auch aktuelle Informationen zur Pandemie.

Die rechtlichen Vorgaben änderten sich in der Pandemie schnell, und nicht alle Bewohnerinnen und Bewohner konnten auf dem Laufenden bleiben. Dem wollte Ferid Giebler, Bürgermeister von Muldestausee in Sachsen-Anhalt, vorbeugen. In verständlicher Sprache und gespickt mit kleinen Piktogrammen bereitete er mit seinem Team die Landesverordnungen auf. Im Netz, in Schaukästen vor Ort sowie über die sozialen Medien und Flugblätter informierte die Kommune fast täglich in aller Kürze. Mit Erfolg: Nach Aussage des Bürgermeisters fühlten sich die meisten Menschen gut informiert. Nachfragen gab es kaum.

Daun, Kropp und Pirmasens: Versorgung mit dem Lebensnotwendigen

Ältere Menschen gehören in der Pandemie zur Risikogruppe und waren deshalb besonders angehalten, dem öffentlichen Leben fernzubleiben. Bei einigen brachen die gewohnten Versorgungsstrukturen vorübergehend zusammen, weil ihre Helferinnen und Helfer in Quarantäne mussten. In den Kommunen gingen zahlreiche Anrufe von Älteren ein, die auf sich gestellt waren, oder es meldeten sich weit entfernt lebende Angehörige. Alle Beispielgemeinden schufen zügig Angebote, um die Versorgung ihrer älteren Einwohnerschaft zu sichern.

Die häufigste Lösung war ein klassischer Lieferdienst: Menschen, die sich nicht selbst versorgen können, rufen eine Notfallnummer an und teilen mit, welche Lebensmittel sie brauchen. Diese werden ihnen dann nach Hause geliefert. Die Organisation hinter diesem Angebot sah allerdings sehr verschieden aus. In Daun nahm der Verein Bürger für Bürger die Anfragen entgegen und leitete sie an den örtlichen Supermarkt weiter, dessen Mitarbeiter die Pakete schnürten. Am nächsten Tag lieferte der Bürgerbus diese aus – wegen der Corona-Beschränkungen beförderte er ohnehin keine Personen mehr. In Kropp konnten die Bewohnerinnen und Bewohner ihre Bestellungen direkt beim Supermarkt aufgeben, Mitglieder der DLRG-Ortsgruppe packten diese dann zusammen und der Bauhof lieferte sie aus.

Mancherorts beteiligten sich auch die Tafeln an der Versorgung. Diese mussten in vielen Gemeinden aus Gründen der Hygiene ihre zentralen Ausgabestellen schließen. Die Tafel in Pirmasens konnte auch in Corona-Zeiten eine flächendeckende Versorgung sicherstellen – durch dezentrale Ausgabestellen in der Stadt sowie die Auslieferung von Versorgungspaketen an die Haustür von bedürftigen, nicht mobilen Bürgerinnen und Bürgern.

Strategien: Wie Kommunen die Krise meistern

Aus den Good-Practice-Beispielen und den Interviews kristallisieren sich vor allem drei strategische Faktoren heraus, die Kreativität und Innovationsfähigkeit in den Beispielkommunen beeinflussten: Die Kommunikationskanäle der Verwaltung, die Stabilität der lokalen Netzwerke sowie die in der Verwaltung gelebte Innovationskultur. Diese Prinzipien sind für die identifizierten Problembereiche – Angst und Unsicherheit, Engpässe in der Versorgung Älterer, Schließung von Begegnungsorten sowie soziale Isolation und Einsamkeit – genauso relevant wie für die Innovationsfähigkeit von Kommunen insgesamt.

Kommunikation: Kanäle in alle Richtungen

Ohne Kommunikation keine Innovation. Politik und Verwaltung können nur präventiv handeln und auf Bedürfnisse oder Notlagen reagieren, wenn sie die Lage vor Ort kennen. Kommunikation mit den Älteren schafft die Grundlage für passgenaue Lösungen. Auch der kollegiale und fachliche Austausch kann zu unkonventionellen Lösungen beitragen. Die Verwaltungen unterhalten deshalb Kommunikationskanäle in alle Richtungen. Durch die im März 2020 in Kraft getretenen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie verstummten viele dieser Kanäle jedoch von einem auf den anderen Tag. Die Kommunen mussten sie trotz Ausnahmesituation offen halten oder neue finden.

Das kommunale »Radar« am Laufen halten

Der direkte Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren Gemeinden ist vor allem in kleinen Kommunen unkompliziert. In Weißwasser in der Oberlausitz stand Oberbürgermeister Torsten Pötzsch schon vor der Corona-Krise regelmäßig mit seiner »Gerüchteküche« auf dem Marktplatz. Unter diesem Titel stellt er sich grassierenden »Fake News«, geht gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern Gerüchten auf den Grund und spricht mit ihnen über Probleme. In der Hochphase der Kontaktbeschränkungen fand dieses Angebot nicht statt, doch sobald es die Lockerungen zuließen, konnten die Einwohnerinnen und Einwohner wieder direkt mit ihrem Oberbürgermeister sprechen.

Interessenvertretung auch in der Krise ernst nehmen

Die Bevölkerung kann jedoch nicht alle Bedürfnisse im persönlichen Gespräch in die Amtsstuben tragen. Gerade in größeren Kommunen stoßen die Verantwortlichen bald an ihre Grenzen. Seniorenbeiräte sammeln daher die Anliegen der älteren Bürgerinnen und Bürger und tragen sie dann in die Stadtpolitik. In Pflegeheimen vertreten Heimbeiräte die Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner. Während der Kontaktbeschränkungen war die Zusammenarbeit mit diesen wichtigen Ansprechpersonen der Kommunen häufig nicht einfach, denn die Seniorenvertreterinnen und -vertreter zählten oftmals selbst zur Risikogruppe. Den befragten Kommunen gelang es aber trotz der widrigen Umstände, die repräsentativen Seniorenvertretungen und damit ein ganz besonderes »Radar« für die Bedürfnisse ihrer älteren Bevölkerung aufrechtzuerhalten.

Der direkte Draht zu den Älteren

In normalen Zeiten sind Mitarbeitende in Pflegestützpunkten, Pflegeheimen, Beratungsstellen, Begegnungsorten oder Quartierszentren gut über die Belange ihrer älteren Gäste informiert. In der Tagespflege stehen die Mitarbeitenden in intensivem Kontakt mit ihren Gästen. In vielen Gemeinden stellten jedoch gerade solche Begegnungsstätten aufgrund des erhöhten Infektionsrisikos früh ihren Betrieb ein. Nicht jedoch den direkten Draht zu ihren Nutzern

und Nutzerinnen. In Ostfildern bei Stuttgart waren es besonders die Beschäftigten in der Tagespflege, die sich um das Wohlergehen ihrer Klientinnen und Klienten auch während der Schließung sorgten und daher telefonisch das Gespräch mit pflegenden Angehörigen und Gästen suchten, wie Susanne Volpp, die Fachbereichsleiterin für Bildung, Kultur und Familie, berichtete.

Aufsuchender Kontakt im Quartier

In Kassel merkten die Mitarbeitenden von Stadtteiltreffs und Anlaufstellen für Ältere schnell, dass sie auch via Telefon viele regelmäßige Gäste nicht erreichten. Also entschlossen sie sich kurzerhand, zu Fuß durchs Quartier zu gehen und die Seniorinnen und Senioren zu besuchen. Durchs Fenster oder über den Balkon unterhielten sie sich mit den Daheimgebliebenen über ihre Situation und ihre Sorgen. Zwar findet diese Strategie ihr natürliches Ende vermutlich im zweiten Stock, dennoch erhielten die Mitarbeitenden auf diese Weise einen Überblick über Bedürfnisse und akute Problemlagen in ihrem Quartier. Ihre gesammelten Eindrücke konnten sie anschließend dem Sozialamt und anderen zentralen Stellen in der Verwaltung zuspielen (siehe »Fenstergespräche«, S. 10).

Auch die Zurückgezogenen mitnehmen

Etablierte wie neue Kontaktkanäle konnten allerdings nicht alle Menschen erreichen, die Unterstützung brauchten. In nahezu allen befragten Kommunen sorgte man sich besonders um alleinstehende Ältere, die schon vor der Krise einsam und zurückgezogen waren. Die Pandemie und ihre Folgen haben diese Menschen noch stärker in die Isolation getrieben und das Problem den Verantwortlichen unerbittlich verdeutlicht.

Die Kasseler Altenhilfe reagierte kreativ: Sie nutzte die gute Datenlage vor Ort und verschickte Informationen über Beratungs- und Unterstützungsangebote an rund 9.500 alleinstehende Menschen (siehe »Gut informiert durch die Krise«, S. 14). Auf diese Weise konnten stadtweit viele Menschen erreicht und über die verfügbaren Hilfsangebote informiert werden. Neben professionellen Beratungsangeboten wurde auf ein neu gegründetes Netzwerk an Corona-Nachbarschaftshilfen sowie auf verschiedene Gesprächsangebote hingewiesen.

Schneller Informationsfluss

In der Krise galt es aber für die Verwaltungen nicht nur, die Kommunikation mit den Älteren am Laufen zu halten, sondern mit sämtlichen Einrichtungen der Altenhilfe – etwa um neue Maßnahmen für die eigene Kommune umzusetzen. Auch das gelang an vielen Stellen, noch dazu unbürokratisch und schnell. Für das Altenhilfereferat Kassel berichtet Andreas Hannig: »Wenn am Samstag noch eine neue Verordnung kam, haben wir diese im Mehraugenprinzip durchgesehen, die Essentials herausgearbeitet und am Abend noch die Rundmail geschrieben, sodass alle Einrichtungen wussten: Das gilt ab Montag.«

Kommunale Netzwerke: Gemeinsam Innovationen entwickeln und umsetzen

Bei der Suche nach Lösungen für die Belange der Älteren und ihre Umsetzung brauchen Kommunen nicht nur Informationen und Austausch mit ihrer Zielgruppe. Genauso wichtig sind Partnerinnen und Partner, mit denen sie gut kommunizieren und zusammenarbeiten können. In der Krise konnten unsere Beispielkommunen auf bestehende Netzwerke bauen und weitere Mitstreitende gewinnen, manchmal auch über die Gemeinde hinaus. Ihre große Leistung: die Zusammenarbeit aller dieser verschiedenen Akteurinnen und Akteure über Organisations- und Sektorengrenzen hinweg zu koordinieren. Ihr Lohn: im besten Fall stabile Strukturen für verlässliche Unterstützung der Älteren und neue Ideen für die altersfreundliche Stadt zu gewinnen.

Sektorenübergreifender Austausch und intensivere Zusammenarbeit

Als ab März 2020 nach und nach die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung verstärkt wurden, rückten in

allen befragten Kommunen die unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure enger zusammen. Der Kontakt zwischen Kommunen, sozialen Trägern, Unternehmen und den Bewohnerinnen und Bewohnern vor Ort intensivierte sich.

In kleinen Gemeinden wie Kropp im Landkreis Schleswig-Flensburg am nördlichen Rande der Republik kümmerte sich Bürgermeister Stefan Ploog meist selbst um die Anfragen der Bürgerinnen und Bürger. So schilderte ihm eine Seniorin ihre Bedenken, weiterhin selbst die wöchentlichen Einkäufe zu erledigen. Schnell war eine naheliegende Lösung gefunden: ein Lieferservice, der durch den gemeindlichen Bauhof realisiert wurde, ähnlich wie in vielen anderen deutschen Gemeinden (siehe »Versorgung mit dem Lebensnotwendigen«, S. 14).

Aber auch in größeren Kommunen wurde die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Sektoren verstärkt. Um den Austausch zu fördern, begannen etwa die Mitarbeitenden des Freiburger Seniorenbüros rasch damit, aktiv auf alle Träger, Vereine, Pflegedienste und -heime, engagierte Einzelpersonen, Unternehmen und andere Verwaltungsabteilungen zuzugehen. So erfuhren sie schnell, wo sich Probleme abzeichneten, wer Unterstützung benötigte, welche Ad-hoc-Angebote entstanden waren und wie die Beteiligten einander helfen konnten.

Mancherorts brachten sich auch lokale Firmen der Altenhilfe mit guten Ideen ein. Ein Freiburger ambulanter Pflegedienst etwa begann bald damit, ausschließlich Menschen mit positivem Corona-Test zu versorgen, um weitere Ansteckungen zu vermeiden. Das war nur möglich, weil die verschiedenen Pflegedienste in der Region eng zusammenarbeiteten, obwohl sie sonst Konkurrenten sind. Das Freiburger Seniorenbüro unterstützte diese Initiative organisatorisch (siehe »Pflege-Tour für positiv Getestete«, S. 13).

Auch die Oldenburger Verwaltung förderte die Zusammenarbeit der örtlichen Netzwerkpartner, so Susanne Jungkunz, Leiterin der Stabsstelle strategische Sozialplanung. Austausch gab es vor Corona vor allem in den jeweiligen Sektoren, also etwa zwischen Pflegeheimleitung und den zuständigen Verwaltungsabteilungen. In der Krise forcierte die Stabsstelle strategische Sozialplanung jedoch auch den Austausch über die Arbeitsbereiche hinweg. Die Herausforderung dabei: neue Beziehungen zwischen ganz unterschiedlichen Organisationen zu etablieren.

Koordinationsstellen einrichten

Einige der befragten Gemeinden bündelten ihre Informationen und koordinierten ihre Arbeit in erster Linie über neu eingerichtete Krisenstäbe. Dieses Vorgehen bewährte sich in der Großstadt Kassel ebenso wie im rund zehnmal kleineren, eher ländlich geprägten sächsischen Weißwasser. Im dortigen Krisenstab liefen Informationen aus allen Arbeitsbereichen der Verwaltung zusammen. Die Stadtverantwortlichen tauschten sich mit den Vertreterinnen und Vertretern von Polizei, Feuerwehr und städtischen Wohnungsgesellschaften darüber aus, wo ältere Menschen akut Hilfe benötigten oder wem möglicherweise Vereinsamung drohte. Darüber hinaus erwies sich der enge Austausch mit den Verantwortlichen in den stationären Einrichtungen und bei den ambulanten Diensten für die Verwaltung vielerorts als unverzichtbare Informationsquelle.

Keine innovative Kommune ohne Engagementnetzwerke

Das Engagement der Bewohnerinnen und Bewohner von Kommunen ist gerade in der Seniorenarbeit unerlässlich. Auch in der Krise zeigte sich schnell die Belastbarkeit vorhandener Engagementstrukturen. In Pirmasens wandte sich ein erst kurz vor den Corona-Maßnahmen gegründetes Seniorennetzwerk mit einem Unterstützungsaufruf an die Bevölkerung. Es meldeten sich vor allem ältere Menschen. Nur durch ihren bürgerschaftlichen Beitrag konnte etwa

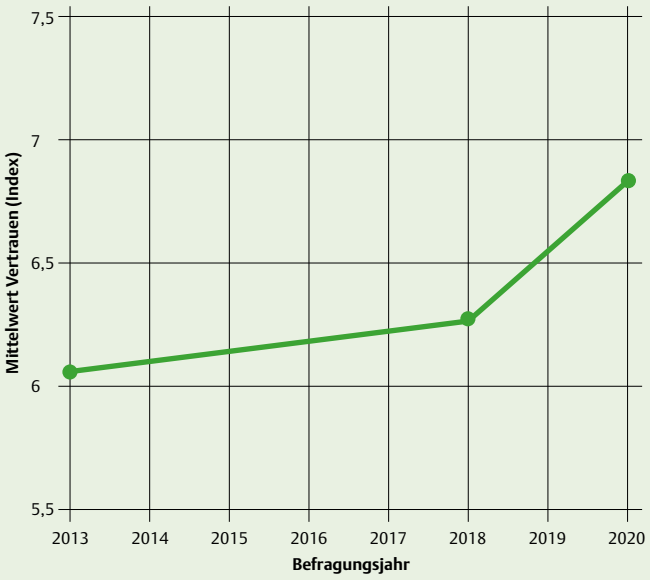
»Da sind Menschen in der Stadt zusammengekommen, die kannten sich vorher gar nicht und hatten sich auch nicht wahrgenommen.«

Gustav Rothhaar,
Leiter des Jugend- und Sozialamts in Pirmasens

die örtliche Tafel ihren Betrieb, wenn auch eingeschränkt, aufrechterhalten.

Wenn die Menschen in der Kommune das Zusammenleben vor Ort aktiv mitgestalten oder zumindest ihre Perspektive an die Verantwortlichen weitertragen, stärkt das nicht zuletzt ihr Gefühl der Selbstwirksamkeit: Sie tragen selbst zum guten Leben in der Kommune bei und fühlen sich nicht den Umständen ausgeliefert.[29] Deswegen sind sie für die Verwaltung wichtige Partnerinnen und Partner, deren Meinung es zu hören gilt. Der Leiter der Fachstelle Zukunft Alter in Arnsberg, Martin Polenz, berichtete von seinen guten Erfahrungen damit, die Menschen direkt anzusprechen. Das sei häufig ergiebiger als langwierige formelle Partizipationsverfahren.

Das Vertrauen zu den Mitmenschen wächst
Vertrauen zu anderen Menschen über die Zeit*



Auch wenn es leer gefegte Supermarktregale nicht vermuten ließen: Im Vergleich zu 2018 haben die Menschen im Jahr 2020 deutlich mehr Vertrauen ineinander. Ein Grund dafür könnte das solidarische Verhalten der meisten Menschen sein. Die Mehrheit der Bevölkerung befürwortete die Kontaktbeschränkungen und andere Maßnahmen, die Bund, Länder und Kommunen gegen die Pandemie ergriffen.
*(Index, Wertebereich 1 bis 12.
1 = überhaupt kein Vertrauen in Mitmenschen,
12 = sehr großes Vertrauen in Mitmenschen)

(Datenquelle: Kühne et al. 2020, S. 12)[30]

In Kassel berichtete Andreas Hannig, der Leiter des Referats Altenhilfe in der Kasseler Sozialplanung, dass es wichtig sei, »wenn die Kommunen durch die bürgernahe Verwaltung nah am Menschen sind«. Und auch Susanne Volpp beschrieb den von ihr geleiteten Fachbereich Bildung, Kultur und Familie in Ostfildern als »Empowerment-Station«, der gute Ideen von allen Seiten aufgreift und deren Umsetzung verfolgt.

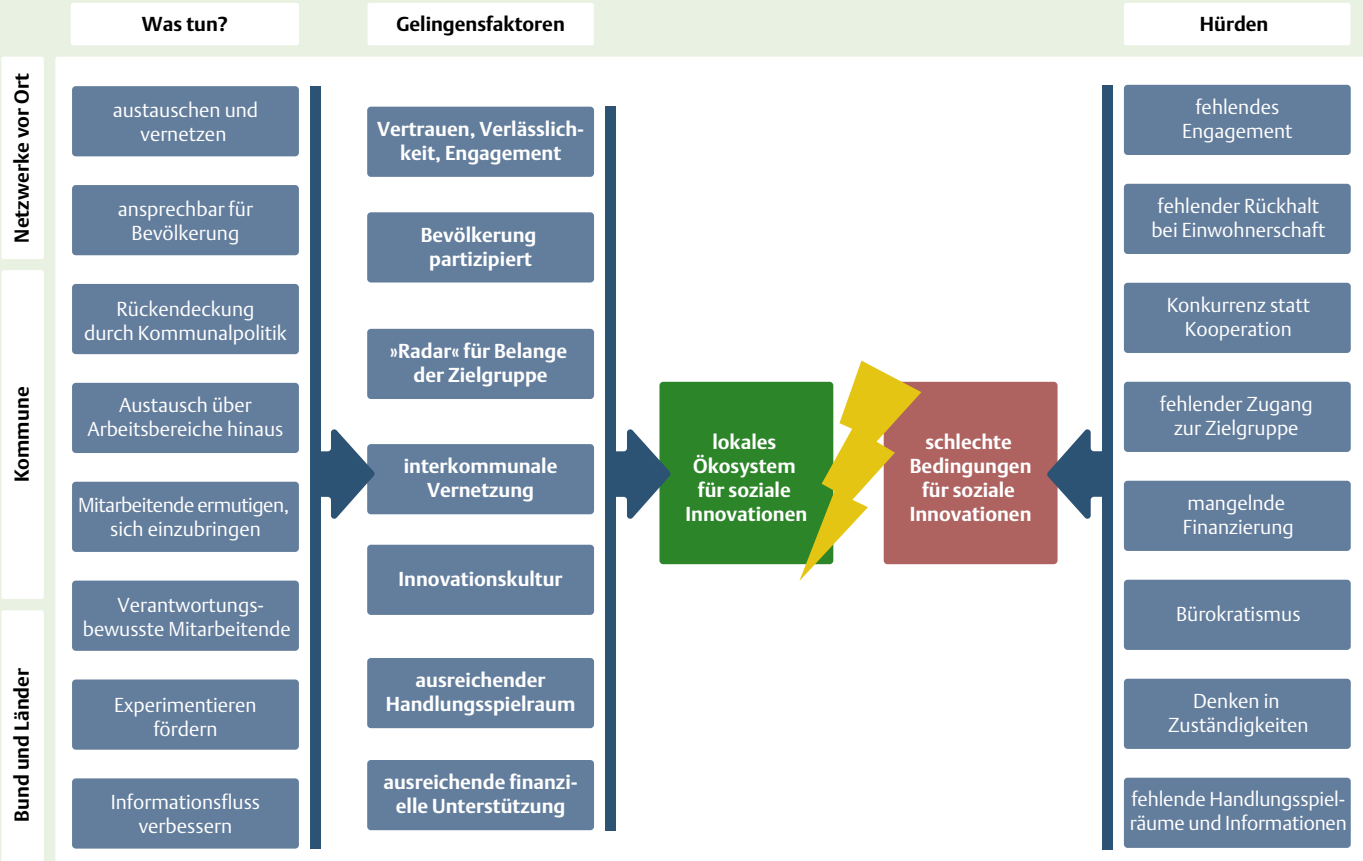
Für die Bewältigung der ersten Phase der Corona-Krise erleben Kommunen das Engagement der Bürger und Bürgerinnen ähnlich bedeutend wie bei der Aufnahme Geflüchteter 2015: Schon kurz nach Beginn der Corona-Krise stieg nach Aussage der Interviewten sowohl das formelle als auch das informelle Engagement in den Beispielkommunen stark an. In allen befragten Gemeinden zeigte man sich beeindruckt. Gustav Rothhaar, der Leiter des Jugend- und Sozialamts in Pirmasens: »Da sind Menschen in der Stadt zusammengekommen, die kannten sich vorher gar nicht und hatten sich auch nicht wahrgenommen.«

Die Menschen engagierten sich über Vereine, soziale Träger oder auch als Einzelpersonen und wurden so Teil des kommunalen Innovationssystems. Ein wichtiger Nebeneffekt: Das solidarische Verhalten in der Hochphase der Pandemie hat auch das Vertrauen der Menschen zueinander gestärkt.

Netzwerke über die Gemeindegrenzen hinaus

Kommunen müssen nicht jedes Mal das Rad neu erfinden, wenn sie vor einer neuen Herausforderung stehen. In Städten und Gemeinden wie Freiburg im Breisgau, Weißwasser in der Oberlausitz oder Arnsberg im Sauerland suchten die Verwaltungen auch in der Corona-Krise aktiv den Kontakt mit den Nachbarkommunen. Sie erfuhren so, wie diese auf die Krise reagierten, und sammelten Anregungen. Das Freiburger Seniorenbüro kam, inspiriert durch diesen Austausch, auf die Idee einer Freizeitbroschüre für Ältere, um diese auf noch stattfindende kulturelle Angebote, Hilfsmöglichkeiten und Telefonhotlines bei Einsamkeit aufmerksam zu machen. Für den interkommunalen kollegialen Austausch konnten einige Interviewte auf bestehende Netzwerke zurückgreifen. Das waren etwa die großen Kommunalverbände wie der Deutsche Städte- und Gemeindebund, kleinere Gruppen im Städtetag auf Landesebene oder auch das Stadtlabor Online der Körber-Stiftung.

Gelingensfaktoren und Hürden für soziale Innovationen



Kommunen können gemeinsam mit sozialen Trägern, Unternehmen und Zivilgesellschaft vor Ort ein Ökosystem schaffen, das aus allen Beteiligten kreative Ideen herauskitzelt. Dazu braucht es aber mehr als nur eine ausreichende Finanzierung. Das Schaubild zeigt Gelingensfaktoren dafür – und was die Verantwortlichen tun können, um diese zu stärken. Gute Netzwerke sind etwa das Ergebnis verlässlicher und engagierter Zusammenarbeit. Zudem können Gemeinden eine offene Innovationskultur etablieren, die gute Lösungsansätze ermöglicht. Ideen werden aber erst dann zu sozialen Innovationen, wenn sie den Bedürfnissen vor Ort entsprechen und den Alltag der Menschen verbessern. Deshalb gilt es, das »kommunale Ohr« nah an den Einwohnerinnen und Einwohnern zu haben und diese bei der Ideenentwicklung und -umsetzung einzubinden.

(Datengrundlage: Interviews, eigene Darstellung)

Stabile Strukturen helfen in der Krise – und die Krise kann Netzwerke stärken

In nahezu allen befragten Kommunen wurde deutlich: Wer in normalen Zeiten schon verlässlich kooperiert, sorgt für die Krise vor. »Unser größter Vorteil war, dass wir mit allen Trägern gut vernetzt waren und diese Beziehungen über Jahre gewachsen sind. Schon vorher haben wir vertrauensvoll zusammengearbeitet und waren deshalb als zuverlässige Ansprechpartner bekannt«, resümiert Anja Schwab, die Leiterin des Seniorenbüros in Freiburg.

Auch umgekehrt kann die gemeinsame Kooperation in Krisenzeiten das Vertrauen verschiedener Akteure zueinander stärken. In Kassel sei es gut angekommen, dass die Verwaltung »zeitnah, verlässlich, pragmatisch« mit ihren Partnerinnen und Partnern zusammengearbeitet habe, so Andreas Hannig.

Innovationskultur und gute Führung

Ob Verwaltungen in der Krise innovativ handeln können, hängt auch von ihrem Selbstverständnis und dem Organisationsklima ab. Es braucht eine Offenheit für Kreativität, es braucht Risikobereitschaft – und eine wertschätzende, motivierende Führungskultur.

Mitarbeitende zur Kreativität ermutigen

Mit den Mitarbeitenden steht und fällt die Entstehung und Akzeptanz neuer Ideen. Der Leiter der Arnsberger Fachstelle Zukunft Alter, Martin Polenz, ermutigt sein Team ausdrücklich dazu, Neues voranzubringen – was allerdings keine Selbstverständlichkeit sei. In Kassel habe gerade die Ausnahmesituation verdeutlicht, wie wichtig mündige und kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seien, die Verantwortung übernehmen und auch gewohnte Abläufe hinterfragen, so Andreas Hannig, der Leiter des örtlichen Referats Altenhilfe im Sozialamt. »Es gibt nichts Schlimmeres als eine unausgesprochene Idee«, begründet Franz Stahl, Bürgermeister von Tirschenreuth, warum die Ermutigung der Mitarbeitenden für ihn zentral ist.

Ideen allein reichen jedoch nicht. Auch ihre Realisierung muss die Verwaltung begleiten. Da sieht Martin Polenz aus Arnsberg noch Entwicklungspotenzial: »Eine gute Idee braucht jemanden, der sie verfolgt. Es reicht nicht, dass man sagt: Das ist meine Idee, das sollte mal jemand machen. Es braucht jemanden, der sie umsetzt, und der fehlt oft.«

Vernetzte und agile Verwaltung

Mancherorts erwies sich die Corona-Krise als Treiber für die Innovationskultur in den Amtsstuben, zum Beispiel, was vernetztes und agiles Arbeiten betrifft. Das Thema steht seit Jahren auf der Agenda von Veranstaltungen oder Fortbildungen für die Verwaltung. In der Pandemie erlebten viele unserer Gesprächspartnerinnen und -partner praktisch, dass es unumgänglich war, mit anderen Abteilungen zusammenzuarbeiten. Sie sehen die Vorteile: Kolleginnen und Kollegen erhalten einen besseren Einblick in ihre Arbeit, ihre Fähigkeiten sowie ihre Zuständigkeiten. Und sie lernen andere Herangehensweisen kennen, um Probleme zu lösen.

Fehlerkultur

Nicht jede neue Idee funktioniert. Wenn eine Kommune etwa eine digitale Plattform mit Hilfsangeboten für die ältere Bevölkerung einrichtet, dann kann es durchaus passieren, dass diese das neuartige Angebot nicht nutzt. Solche Risiken müsse eine Kommune aber eingehen, wenn sie offen für kreative Ideen und Innovationen sein wolle, so der Bürgermeister der Gemeinde Kropp, Stefan Ploog. Verwaltungen sollten deshalb explizit eine Fehlerkultur etablieren und ihren Beschäftigten bei Fehlschlägen den Rücken stärken. »Fehler sind okay, aber wenn man die Leute lässt, finden sie einen Weg.« Ferid Giebler, der Bürgermeister von Muldestausee in Sachsen-Anhalt, ist sich sicher, dass aus Fehlern erst recht gelernt werden kann.

Anerkennungskultur

Im Zweifel machen lassen, im Erfolgsfall wertschätzen. Auch eine Anerkennungskultur zeichnet die innovative Kommune aus – das kann das Lob der Politik für die Verwaltung sein oder die Anerkennung der Verwaltung für Engagierte. In Oldenburg etwa bekundeten Politikerinnen und Politiker in den gemeinsamen Ausschüssen mit der Verwaltung ihre hohe Wertschätzung gegenüber der Leistung von Engagierten und Verwaltung. Und auch der Oberbürgermeister pries die Arbeit der Bürgerinnen und Bürger, die sich ohne ein formales Ehrenamt, ohne Übungsleiterpauschale oder Vereinsmitgliedschaft in der Krise für ihre älteren Mitmenschen engagiert hatten.

Führungsstärke: Klare Linie, Prioritäten und Rückendeckung

In Pirmasens erklärte Oberbürgermeister Markus Zwick bei seinem Amtsantritt 2019 die Belange der älteren Bevölkerung zum Schwerpunkt seiner Amtszeit. Auf diese klare Priorität konnte seine Verwaltung in der Corona-Krise bauen. So erklärte der Leiter des Pirmasenser Jugend- und Sozialamts, Gustav Rothhaar, wie wichtig der klare Auftrag der Politik für den Handlungsspielraum seiner Behörde sei: »Stadtrat und Bürgermeister können uns natürlich nicht mit Geld überhäufen, bei Rückendeckung und bilateraler Abstimmung sind wir allerdings top unterwegs.«

»Fehler sind okay, wenn man die Leute lässt, finden sie einen Weg.«

Ferid Giebler, Bürgermeister von Muldestausee

Quellenangaben

1 Zapf, W. (1989). *Über Soziale Innovationen. Soziale Welt.* 40, S. 170–183.

2 Ebd., S. 177.

3 Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. & Hamdouch, A. (2015). *The international handbook on social innovation. Collective action, social learning and transdisciplinary research* (Paperback ed. reprinted.). Cheltenham (UK): E. Elgar.

4 Ebd.

5 Kersting, N. (2017). *Urbane Innovation*. Springer Fachmedien Wiesbaden.

6 Statistisches Bundesamt (2020). *GENESIS-Online Datenbank*. Wiesbaden. bit.ly/2YokhUZ (12.10.20).

7 Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019). *Bevölkerung zum Stichtag* (30.06.18) Bad Ems. https://bit.ly/300zYCA (12.10.20).

8 Amberger, J., Klingholz, R., Sixtus, F., Slupina, M. & Sütterlin, S. (2019). *Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie Menschen sie wahrnehmen.* Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

9 Witzel, A. & Reiter, H. (2012). *The Problem-Centred Interview.* London: SAGE Publications. Witzel, A. (2000). *Das Problemzentrierte Interview,* Forum Qualitative Sozialforschung, 1 (1).

10 Bundesamt für Justiz und Verbraucherschutz (2020). *Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG).* bit.ly/2Zs0X9T (12.10.20).

11 World Health Organization (2007). *Global age-friendly cities: a guide.* Genf. bit.ly/3iiEK5t (12.10.20).

12 Statistisches Bundesamt (2020). *Genesis Online Datenbank*. Wiesbaden. bit.ly/2YokhUZ (12.10.20).

13 Slupina, M., Dähner, S., Reibstein, L. & Klingholz, R. (2019). *Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind (1. Auflage).* Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

14 Ebd.

15 Luhmann, M. & Hawkley, L. (2016). *Age differences in loneliness from late adolescence to oldest old age. Developmental Psychology,* 52 (6), S. 943–959. bit.ly/2lCi0VH (12.10.20).

16 Entringer, T. & Kröger, H. (2020). *Einsam, aber resilient – Die Menschen haben den Lockdown besser verkraftet als vermutet (DIW aktuell Nr. 46 – 9. Juni 2020).* Berlin. bit.ly/3iknLQh (12.10.20).

17 Juhl, S. et al. (2020). *Die Mannheimer Corona-Studie: Demokratische Kontrolle in der Krise.* Mannheim. bit.ly/3gYYB8T (12.10.20).

18 Redaktionsnetzwerk Deutschland (2020). *Söder will keinen »extremen« Corona-Flickenteppich – Bund und Länder konferieren.* bit.ly/2CgXgLL (12.10.20).

19 Pietralunga, C. & Lemarié, A. (17.03.20). *»Nous sommes en guerre«: face au coronavirus, Emmanuel Macron sonne la »mobilisation générale«.* Le Monde. bit.ly/2ZznYIt (12.10.20).

20 Siehe zuletzt beispielhaft: AFP (2020). *Schwesig fordert »bundeseinheitliche« Regeln für zentrale Corona-Maßnahmen.* bit.ly/2Fjw2W6 (12.10.20).

21 Aktuelle Zahlen unter *https://covid19.who.int/region/euro/country/de* und *https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4/page/page_1/* (12.10.20).

22 Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., Beltekian, D., Mathieu, E., Hasell, J., Macdonald, B. et al. (2020). *Coronavirus (COVID-19) Deaths – Statistics and Research.* bit.ly/2RcvxQn (12.10.20).

23 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2019). *Art. 28, Absatz (2).* bit.ly/2Cy3Hdg (12.10.20).

24 Ebd.

25 Ebd. und Heinrich Böll Stiftung (2018). *Aufgaben der Kommunen – KommunalWiki.* bit.ly/3m4Ge5T (12.10.20).

26 Die Bundesregierung (2020). *Coronavirus in Deutschland, Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 06. Mai 2020.* Pressemitteilung 151. bit.ly/3k5tAS4 (12.10.20).

27 Heinrich Böll Stiftung (2018). *Aufgaben der Kommunen – KommunalWiki.* bit.ly/3m4Ge5T (12.10.20).

28 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020). Achter Altersbericht. *Ältere Menschen und Digitalisierung.* Berlin. https://bit.ly/2GD5hg6. (12.10.20).

29 Siehe dazu auch Amberger, J., Klingholz, R., Sixtus, F., Slupina, M. & Sütterlin, S. (2019). *Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen.* Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

30 Kühne, S., Kroh, M., Liebig, S., Rees, J., Zick, A., Entringer, T. et al. (2020). *Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten von Corona: Eine Chance in der Krise? (SOEPpaper son Multidisciplinary Panel Data Research 1091–2020).* Berlin. bit.ly/33iGfKz (12.10.20).

31 Siehe auch Westley, F. (2018). *Social Innovation and Resilient Societies.* In Howaldt, J., Kaletka, C., Schröder, A. & Zirngiebl, M. (Hrsg.). *Atlas of Social Innovation: New Practices for a Better Future*, S. 22–25. Dortmund: Sozialforschungsstelle TU Dortmund.

32 Gehne, D., Wähnke, W. & Witte, K. (2019). *Gute Beteiligung stärkt die lokale Demokratie. Kommunalpolitik aus Sicht der Bevölkerung (LebensWerte Kommune Nr. 3).* Gütersloh. bit.ly/2ZoUZGU (12.10.20).

33 Siehe dazu etwa die Ergebnisse der Eurobarometer auf die Frage: *»Ich möchte nun gerne von Ihnen wissen, wie viel Vertrauen Sie in bestimmte Institutionen haben.«* Im EB 92 etwa QA 6. European Commission (2020). *Public Opinion – Standard Eurobarometer.* bit.ly/32hOZ4u (12.10.20).

34 Güllner, M. (2020). *Deutsche vertrauen Kommunen und ihren Institutionen.* KOMMUNAL. bit.ly/2RbhpXo (12.10.20).

Fazit

Die Corona-Krise ist für die Kommunen eine besondere Herausforderung. Eine Blaupause, wie mit der Pandemie umzugehen sei, existierte nirgends. Die Krisenpläne in den Schubladen erwiesen sich oft als veraltet oder wenig hilfreich. Zudem deckte die Pandemie schonungslos Missstände und Lücken in den bestehenden Systemen auf und offenbarte den Verantwortlichen künftige Handlungsbedarfe. So zeichnen sich beispielsweise die mangelnden Digitalkompetenzen älterer Einwohnerinnen und Einwohner als Zukunftsthema ab. Ebenso rückte die Krise die kommunale Prävention von Einsamkeit der älteren Bewohner noch stärker in den Blick.

Für Städte und Gemeinden und ihre lokalen Verbündeten ergibt sich damit aktuell eine einmalige Chance, um diese Herausforderungen mit frischem Blick und vielleicht auch dem Rückenwind aus der Politik anzugehen. Die Zeit der Unsicherheit öffnet ein Fenster für neue Ideen und unkonventionelles Handeln. Die hier betrachteten Kommunen konnten das Momentum nutzen, um innovative Lösungen zu entwickeln. Daraus lässt sich ein positiver Schluss für die Innovationspotenziale von Kommunen insgesamt ziehen – über Krisenzeit und Altersmanagement hinaus.

Kommunen sind der Ort für Innovation

Die Corona-Krise hat gezeigt, dass die Kommunen die geeignete politische Ebene sind, um soziale Belange gemeinschaftlich zu gestalten und konkrete Lösungen zu finden. Das in Deutschland tief verankerte Subsidiaritätsprinzip, bei dem Gemeinden eine größtmögliche Selbstbestimmung und Eigenverantwortung haben, schafft einen guten Nährboden für soziale Innovationen. Dies sollten Bund und Länder anerkennen. Aber auch die Gemeinden selbst und ihre Bewohnerinnen und Bewohner dürfen sich ihrer herausragenden Stellung im politischen System bewusst sein.

Aus dem lokalen Miteinander entstehen kommunale Ökosysteme der Innovation

Ein zentraler Faktor für die Entstehung von Innovationen ist die Akzeptanz – oder sogar kreative Beteiligung – möglichst vieler Akteure. Genau diese »Co-Creation« unterschiedlichster lokaler Einrichtungen haben viele Kommunen in der Corona-Krise erlebt, genutzt und im besten Fall moderiert. Wenn Verwaltung und kommunal Verantwortliche gemeinsam mit ihren lokalen Verbündeten aus sozialen Trägern, Wirtschaft und Zivilgesellschaft neue Lösungen erfinden und erproben, schaffen sie zugleich auch ein zukünftig belastbares kommunales Ökosystem, das soziale Innovationen begünstigt. Es profitiert von gewachsenen Strukturen, kurzen Distanzen, langjährigem Vertrauen und der gemeinsamen Erfahrung der Selbstwirksamkeit: Man kann mit vereinten Kräften etwas bewegen. Die wesentlichen Erfolgsfaktoren für die Vitalität eines kommunalen Ökosystems für Innovationen sind: Kommunikation in alle Richtungen, die Schaffung und Pflege von lokalen und überregionalen Netzwerken und eine Kultur, die Ideen und kreative Personen ermutigt.

Innovationen fördern die agile Verwaltung

Ob im lokalen Netzwerk oder verwaltungsintern: Innovationsprozesse begünstigen das kreative und häufig auch unkonventionelle Arbeiten vor Ort. Das durch Corona bedingte Innovationsmanagement war an vielen Orten auch der – vielleicht irreversible – Einstieg in eine agilere Verwaltung: flexibler, vernetzter, risikobereiter als zuvor. Der Blick über den Tellerrand, in andere Verwaltungseinheiten, andere kommunale Sektoren oder sogar andere Städte, wurde für viele zur Benchmark. Ein Zurück zum bürokratischen »Klein-Klein« ist nicht mehr vorstellbar.

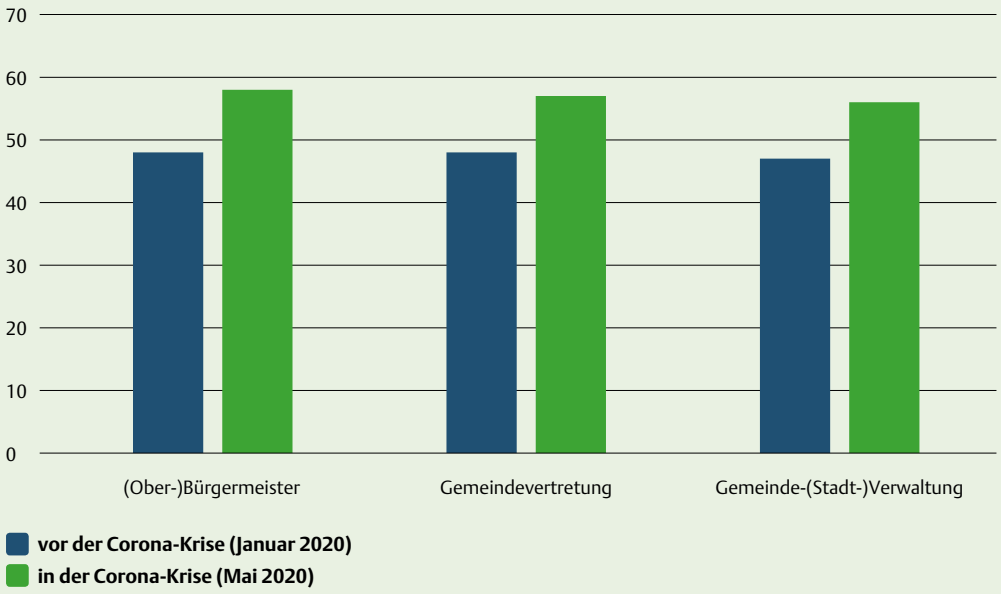
Innovationen stärken die kommunale Resilienz

Viele Kommunen haben in der Krise ihre eigenen Potenziale entdeckt und glauben sich durch die Erfahrung des eigenen Krisenmanagements widerstandsfähig und zukunftssicher. Innovationen wirken eben nicht nur als kurzfristige Lösungen, sie machen die Gemeinden auch langfristig widerstandsfähiger gegenüber Einschnitten und Veränderungen, fördern also ihre Resilienz.[31] Innovationsfähigkeit ist in diesem Sinne ein unbedingter Erfolgsfaktor eines lebendigen lokalen Gemeinwesens.

Innovationsprozesse stärken das Vertrauen in die Kommune

In Deutschland gibt es ein hohes Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die lokale Verwaltung. Die Menschen sind zuversichtlich, dass ihre Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie die regionalen und lokalen Behörden kompetent die Weichen für die allgemeine Entwicklung vor Ort stellen.[32, 33] Dieser Befund hat sich durch die Erfahrung der Pandemie nicht verändert – im Gegenteil. Die Gemeinden genießen in sozialen Belangen großes Vertrauen, das in der Krise sogar noch gewachsen ist. Laut einer forsa-Umfrage für das Magazin KOMMUNAL schätzten die Menschen das gute Krisenmanagement und beherzte Handeln der Kommunalverantwortlichen – und reagierten mit deutlichem Vertrauenszuwachs. Neues Vertrauen entstand aber auch innerhalb der lokalen Ökosysteme, deren Partner oft im Innovationsprozess Wertschätzung füreinander entwickelten. Das gewachsene Vertrauen der Mitarbeitenden von Verwaltung, sozialen Trägern und Zivilgesellschaft wirkte dabei als Kitt dieser Kooperationen – und ist ein wertvolles soziales Kapital für die Zukunft der Kommune.

Vertrauenszuwachs für Kommunen



Die Bürgerinnen und Bürger vertrauen ihren Kommunalverantwortlichen sowie den Institutionen vor Ort. In der Krise wuchs das Vertrauen laut einer forsa-Umfrage für das Magazin KOMMUNAL noch einmal. Gutes Krisenmanagement und beherztes Handeln der Kommunalverantwortlichen führten den Menschen vielerorts vor Augen, was ihre Gemeinde leisten kann. Dies quittierten sie mit einem Vertrauensschub von rund zehn Prozent für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Gemeindevertretungen und Verwaltungen im Vergleich zu der Zeit vor der Krise.

(Datenquelle: forsa/KOMMUNAL)[34]

Vielfältige Lösungen sind ein Vorteil

Die kleinräumige Zuständigkeit für Krisenbewältigung und Lösungen führt in Deutschland zu einer Vielfalt an innovativen Konzepten – der viel zitierte »Flickenteppich« ist aber kein Nachteil, sondern bildet einen riesigen Schatz. Heben lässt er sich, wenn er möglichst vielen zugänglich gemacht wird, Kommunen also Transparenz und Austausch stärken. Ein weiterer Vorteil der kommunalen Vielfalt: Wenn Ideen lokal und »unten« entstehen, von dort ihren Weg in die Fläche finden und dann den jeweiligen Rahmenbedingungen angepasst werden, sind sie in der Regel praxistauglicher, als wenn Bund und Länder den Kommunen von »oben« einheitliche Konzepte vorgeben.

Kommunale Innovation braucht Gestaltungsspielräume und Ressourcen

Die Corona-Pandemie zwang die Kommunen dazu, schnell und entschieden zu reagieren. Viele Städte haben das bravourös gelöst – ihre innovativen Konzepte waren oft so pragmatisch wie kostengünstig.

Doch Wandel, Veränderung und Disruption, wenn auch nicht immer wie im aktuellen Ausmaß, sind normal. Alle Städte und Gemeinden müssen sich darauf einstellen, auch in Zukunft immer wieder vor Aufgaben zu stehen, die komplex und kaum lösbar scheinen. Die Bevölkerung altert und auch Themen wie die Klimakrise oder Migration erfordern soziale Innovationsfähigkeit auf lokaler Ebene.

Damit aber kreative Ideen gedeihen und einige zu sozialen Innovationen weiterentwickelt werden, benötigen die Kommunen ausreichenden Handlungsspielraum und auch Ressourcen. Hier sind Bund und Länder gefragt, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Kommunen ihre Potenziale voll ausschöpfen können. Denn gelingt es den Kommunen, vor Ort einen guten Nährboden für kreative Ideen zu schaffen, können sie sich auch künftig flexibel und selbstverantwortlich immer neuen Bedingungen anpassen – seien es Krisen oder veränderte Bedürfnisse der Menschen. Dann ist die Subsidiarität ein Vorteil und schafft im Kleinen wie im Großen Zukunftsfähigkeit.

Alter und Kommune als Thema der Körber-Stiftung

In unseren Städten und Gemeinden konkretisiert sich, wie das Zusammenleben in einer Gesellschaft gelingt, die älter und vielfältiger wird. Die Körber-Stiftung begleitet Kommunen im demografischen Wandel. Sie lädt lokale Entscheiderinnen und Entscheider ein, Expertenimpulse und gute Praxis kennenzulernen und sich kollegial auszutauschen.

Körber Demografie-Symposium

Die jährliche Fachkonferenz für die kommunale Gestaltung des demografischen Wandels widmet sich wechselnden Themen. Wissenschaft und gute Praxis zeigen, wie Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft zu einem guten Zusammenleben vor Ort beitragen können.

Stadtlabor demografische Zukunftschancen

In der Workshop-Reihe kommen die Schlüsselakteure für Demografie aus kommunalen Verwaltungen bei drei zweitägigen Treffen zusammen. Sie lernen innovative Ansätze und bewährte Konzepte für Altersfreundlichkeit kennen. Für eine der Teilnehmerstädte entwickeln sie selbst kreative Lösungen.

Stadtlabor Online

In digitalen Konferenzen tauschen sich Alumni unseres Programms »Alter und Kommune« aus, erhalten Experteninputs aus der Praxis, Wissenschaft oder Politik und erlernen neue Methoden.

Expedition Age & City

Kommunale Alters- und Demografieverantwortliche reisen in eine internationale altersfreundliche Stadt. Sie erhalten Einblick in strategische Konzepte und wegweisende Modelle und reflektieren gemeinsam, was davon ihre Arbeit inspirieren kann.

Spotlight Demografie

Die Reihe präsentiert Analysen und praktische Handlungsempfehlungen zu den Themen Alter und Demografie. Kostenfrei bestellbar unter **koerber-stiftung.de/publikationen/koerber-topics.**

(Gem)einsame Stadt? Kommunen gegen soziale Isolation im Alter
Spotlight Demografie 4
Fakten, Trends und Empfehlungen für die Praxis.

Die Babyboomer gehen in Rente. Was das für die Kommunen bedeutet
Spotlight Demografie 3
Informationen für lokale Entscheiderinnen und Entscheider.

Aufbruch: Gründergeist und soziale Verantwortung
Spotlight Demografie 2
Impulse für eine neue Gründergeneration 50plus.

Körber-Stiftung

Gesellschaftliche Entwicklung braucht Dialog und Verständigung. Die Körber-Stiftung stellt sich mit ihren operativen Projekten, in ihren Netzwerken und mit Kooperationspartnern aktuellen Herausforderungen in den Handlungsfeldern Innovation, Internationale Verständigung und Lebendige Bürgergesellschaft. Die drei Themen »Neues Leben im Exil«, »Technik braucht Gesellschaft« und »Europa zusammenhalten« stehen derzeit im Fokus ihrer Arbeit.

1959 von dem Unternehmer Kurt A. Körber ins Leben gerufen, ist die Stiftung heute mit eigenen Projekten und Veranstaltungen national und international aktiv. Ihrem Heimatsitz Hamburg fühlt sie sich dabei besonders verbunden; außerdem unterhält sie einen Standort in Berlin.

Körber-Stiftung
Haus im Park
Gräpelweg 8
21029 Hamburg
Telefon +49 · 40 · 72 57 02 - 30
Telefax +49 · 40 · 72 57 02 - 24
E-Mail demografie@koerber-stiftung.de
www.koerber-stiftung.de

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung ist ein unabhängiger Thinktank, der sich mit Fragen regionaler und globaler demografischer Veränderungen beschäftigt. Das Institut wurde 2000 als gemeinnützige Stiftung gegründet und hat die Aufgabe, das Bewusstsein für den demografischen Wandel zu schärfen, nachhaltige Entwicklung zu fördern, neue Ideen in die Politik einzubringen und Konzepte zur Lösung demografischer und entwicklungspolitischer Probleme zu erarbeiten.

In seinen Studien, Diskussions- und Hintergrundpapieren bereitet das Berlin-Institut wissenschaftliche Informationen für den politischen Entscheidungsprozess auf. Das Berlin-Institut erhält keinerlei öffentliche institutionelle Unterstützung, sondern finanziert sich durch Projektförderungen, Forschungsaufträge, Spenden und Zustiftungen.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung
Schillerstraße 59
10627 Berlin
Telefon +49 · 30 · 31 01 68 - 35
Telefax +49 · 30 · 22 32 48 - 46
E-Mail info@berlin-institut.org
www.berlin-institut.org

Impressum
»Kommunale Innovation. Altersfreundlichkeit in Zeiten der Corona-Pandemie«,
erstellt vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung
und der Körber-Stiftung, November 2020
Herausgeber: Körber-Stiftung, Hamburg
V.i.S.d.P.: Dr. Lothar Dittmer, Körber-Stiftung
Text: Adrián Carrasco Heiermann, Karin Haist, Catherina Hinz, Jonathan Petzold,
Manuel Slupina, Frederick Sixtus
Redaktion: Franca Behrens, Karin Haist, Jonathan Petzold
Fotos: S. 1: Körber-Stiftung/Claudia Höhne, privat; alle weiteren Fotos
iStockphoto.com/S.10: SilviaJansen; S.11: Sladic; S.12: sircco; franz12; S.13: xavierarnau
Titelgrafik: Anette Brodda | qart.de
Infografiken: Christina Ohmann | christinaohmann.de & Jörg Scholz | traktorimnetz.de
Gestaltung: GROOTHUIS. Gesellschaft der Ideen und Passionen mbH für Kommunikation
und Medien, Marketing und Gestaltung; groothuis.de
Litho: Frische Grafik, frische-grafik.de
Druck: Gutenberg Beuys | feindruckerei.de

© Körber-Stiftung 2020