

# Kommunale Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes Altern

## **Vorbemerkungen**

Zunächst gestatten Sie mir drei kurze Vorbemerkungen:

1. Ich spreche vor Ihnen vor allem aus der Sicht eines Seniorenbeirates, genauer aus dem Erfahrungshintergrund eines Mitgliedes einer städtischen Seniorenvertretung. Für den ländlichen Bereich sind spezielle Überlegungen notwendig. Ich denke dabei zum einen an die Abstimmung der Verantwortlichkeiten zwischen dem Landkreis und der Kommune und zum anderen an die notwendige personelle Ausstattung der Landkreise mit fachlichen Ressourcen für eine zeitgemäße Altenhilfe (besser Altenpolitik bzw. Generationenpolitik).
2. Eine zeitgemäße Altenpolitik umfasst heute deutlich mehr, als der § 71 des SGB XII beinhaltet. Dies nicht zuletzt deshalb, weil sich die Lebensphase Alter in den letzten Jahrzehnten entscheidend verändert hat. Wer 2018 mit 66 Jahren in den Ruhestand geht, hat noch eine Lebenszeit von ca. 20 bis 25 Jahren vor sich – die meisten von ihnen bei einer stabilen Gesundheit.

Man kann das so ausdrücken: Zwischen dem Erwachsenenalter und dem Alter des Gebrechens und der Bedürftigkeit hat sich eine neue Lebenszeit geschoben. Bildlich gesprochen: *„Die Lebenszeiten haben sich den Jahreszeiten angenähert. Früher bestand ein Leben aus Frühjahr, Sommer und Winter, also aus Kindheit, Arbeit und Sterben. Mit den geschenkten Jahren ist nun ein langer Herbst dazu gekommen.“* (Heribert Prantl) Dieser lange Herbst muss die Rolle und die Aufgabe der Seniorenarbeit (übrigens auch die Funktion des sogenannten Ruhestandes) verändern.

War früher die zentrale Frage der Altenarbeit *„Was kann und muss die Kommune für die Alten tun?“*, so lautet sie heute auch *„Was können (müssten?) die Alten für ein gutes Leben in der Kommune beitragen?“*. Ich stimme deshalb ausdrücklich dem Gerontologen Gerhard Naegele zu, wenn er fordert: *„Künftig sollte sich die offene Altenarbeit daran messen lassen, ob und inwieweit sie einen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration älterer Menschen liefert, die Beteiligung der Betroffenen sicherstellt, die Solidarität stärkt und latente Produktivitätspotentiale älterer Menschen fördern hilft.“* Was Naegele hier fordert, ist die logische Konsequenz aus der bereits 2004 im Nachhaltigkeitsbericht der Bundesregierung getroffenen Feststellung: *„Vor dem Hintergrund der verlängerten Lebenserwartung ist die ‚Freisetzung des Alters‘ nicht mehr zukunftsfähig.“*

3. Ein Weiteres kommt hinzu: Spätestens seit dem Siebten Altenbericht ist deutlich, dass ein „Weiter so“ in der Versorgung alter wie auch hilfebedürftiger Menschen zukünftig nicht mehr möglich sein wird: aus finanziellen und personellen Gründen. Denn wir laufen in Deutschland *„aufgrund der an sich erfreulichen Alterung auf einen so groß gewordenen gesamtgesellschaftlichen Hilfebedarf zu, wie noch nie in der Geschichte der Menschheit, sodass jeder Bürger (und jede Bürgerin) in Zukunft davon berührt und verändert werden wird.“* (Klaus Dörner) Erste Auswirkungen dieser Veränderungen können wir zurzeit in der Pflege beobachten.

Auch deshalb ist dem ehemaligen Ratsvorsitzenden der EKD, Bischof Wolfgang Huber ausdrücklich beizupflichten, wenn er sagt: *„Niemand kann heute die Frage danach, ob unsere Gesellschaft das Kapital des Alters braucht, mehr mit Nein beantworten. Allzu deutlich ist, dass sich zukünftige gesellschaftliche und wirtschaftliche Aufgaben in einer alternden Gesellschaft nicht ohne die Ressourcen von älteren Menschen bewältigen lassen.“* (Wolfgang Huber)

Was bedeutet dies für die Gestaltung einer zukunftsorientierten kommunalen Seniorenpolitik? Dazu 12 Thesen.

## **Grundlagen einer zukunftsorientierten Seniorenpolitik**

1. Der kommunalen Seniorenpolitik kommt in einer alternden Gesellschaft eine wachsende Bedeutung zu. Sie leitet sich aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Kommune zur Daseinsvorsorge ab. Danach sind Kommunen gemäß dem Sozialstaatsprinzip für die Daseinsvorsorge der Bürger\*innen und die dafür notwendige Infrastruktur der Bevölkerung zuständig. Sie haben nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes das Recht der Selbstverwaltung. Dies gewährt ihnen *„alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (auch die Gestaltung der Lebensverhältnisse Älterer) im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“*.

Um diesem Auftrag gerecht zu werden, muss eine regelmäßige Altenberichtserstattung zu einer kommunalen Pflichtaufgabe werden. Denn, wer die Altenpolitik fundiert und transparent gestalten und Weichenstellungen für die Zukunft vornehmen will, der braucht belastbare Grundlagen und klare Perspektiven.

2. Die Art und der Umfang der kommunalen Seniorenpolitik sind nicht in Stein gemeißelt. Sie richten sich nicht nur nach den jeweils örtlichen Gegebenheiten, sondern auch nach den gesamtgesellschaftlichen Veränderungen. Da Letztere in den vergangenen Jahrzehnten einschneidend waren, ist eine Anpassung und kontinuierliche Weiterentwicklung der Seniorenpolitik geboten. Die Alterung der Bevölkerung, die zeitliche Ausdehnung der Lebensphase Alter wie auch die zunehmende Differenzierung der Lebenslagen im Alter erfordern eine Neuausrichtung und Modernisierung der rechtlichen Grundlagen der Altenpolitik wie auch der Arbeit mit und für Senior\*innen in den Kommunen.

3. Der kommunalen Altenberichtserstattung kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Sie hat die Aufgabe, entscheidungsrelevante Informationen für die Seniorenpolitik in der Kommune bereitzustellen:
  - a. die Ausgangslage und absehbare Entwicklungen der Bevölkerungsstruktur zu erfassen,
  - b. die Lebenslagen, Wünsche und Bedarfe der älteren Bevölkerung zu beschreiben
  - c. die Infrastruktureinrichtungen und Angebote wie auch die Vorhaben und Ziele für die nächsten Jahre zu benennen
  - d. für Aufklärung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu sorgen und
  - e. schließlich Anstöße zu Praxisveränderungen, zu Reformen und Innovationen zu geben.

Diese Aufgabe wird die Kommune nur dann adäquat bewältigen können, wenn sie mit sozialen und politischen Partizipationsprozessen älterer Menschen zum Zwecke des Empowerments und der Übernahme von Eigenverantwortung verbunden werden. Dieses ist auch deshalb sinnvoll, weil sich durch die Beteiligung der älteren Bürger\*innen die Legitimation der Altenberichtserstattung erhöht. Mit den Worten aus der „Kommunale Altenberichtserstattung in NRW – eine Arbeitshilfe für Kommunen“: *„Ohne die Mitwirkung der älteren Bevölkerung ist die Aussagekraft und Wirksamkeit kommunaler Altenberichtserstattung erheblich eingeschränkt.“* Vorausgesetzt: Die Beteiligung der älteren Bürger\*innen beschränkt sich nicht nur auf die Bedarfsabfrage, sondern ist unmittelbar mit der Priorisierung und Gestaltung der Handlungsfelder verknüpft.

Die besondere Herausforderung besteht dabei darin, auch diejenigen zu beteiligen, die bisher wenig sichtbar sind (ältere Menschen mit Handicaps, niedrigen sozial-ökonomischem Status und älteren Migrant\*innen)

4. Von zentraler Bedeutung ist dabei auch die Veränderung des Altersbildes bei den in der Kommunalverwaltung und -politik Verantwortlichen. Es gilt, alte Menschen nicht nur als zu Versorgende zu betrachten, sondern sie auch als Sorgefähige zu sehen, ihre Ressourcen und Potenziale wahrzunehmen und zu fördern.

Dies erfordert eine Doppelstrategie der Altenpolitik:

- a. Die vorhandenen Strukturen sind so zu gestalten, dass auf den Hilfe-, Pflege- und Unterstützungsbedarfe der älteren Menschen adäquat reagiert werden kann
- b. und zugleich ist den älteren Bürger\*innen die Möglichkeiten zu eröffnen, sich zu engagieren, sich zu beteiligen und Ressourcen und Fähigkeiten einzubringen zu können.

Gefordert ist eine Verschiebung der Schwerpunktsetzung auf der Handlungsebene von der Betreuung und Versorgung hin zu einer stärkeren Gewichtung von fördernden und partizipativen Angeboten und Strukturen. Dies gilt auch und gerade angesichts der zu erwartenden Zunahme von Pflegebedürftigkeit. Ist doch mit diesen Überlegungen die Hoffnung verbunden, dass Ältere im Rahmen der Nachbarschafts- und Quartiersarbeit das selbstständige Wohnen Hochbetagter in den eigenen vier Wänden unterstützen und ermöglichen. (Was übrigens empirisch belegt ist: die Hauptzielgruppe des Senior\*innen-Engagements sind Senior\*innen, gefolgt von Kindern)

5. Kommunale Seniorenpolitik als Teil einer umfassenden Generationenpolitik verstanden, ist also mehr als Pflege- und Versorgungspolitik. Der Ausbau von Versorgungsketten ist wichtig, aber nicht ausreichend. Neben der klassischen Altenhilfe müssen die Themenfelder Prävention und Gesundheitsförderung, Bildung und Kultur, vor allem aber Partizipation und Engagement, Generationenbeziehungen und soziale Vernetzung an Bedeutung gewinnen.

Es gilt, die klassische offene Altenhilfe durch eine gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit zu ergänzen. (Ich sage bewusst „ergänzen“, weil die Angebote der klassischen Altenarbeit für die Gruppe der Hochbetagten angemessen sind. Sie sind aber zu ergänzen, weil sie die nachwachsenden Generationen der Senior\*innen nicht mehr ansprechen.) Auch deshalb rücken quartiersbezogene, sozialraum- und netzwerkorientierte Ansätze verstärkt in den Fokus einer modernen, zeitgemäßen Kommunalpolitik für und (ich betone) *mit* älteren Menschen. Ziel einer solchen Altenpolitik ist es, *„durch eine intensive Zusammenarbeit aller Akteure vor Ort eine Unterstützung Hilfebedürftiger sowie eine aktive soziale, kulturelle und politische Teilhabe älterer Menschen zu ermöglichen.“* (Elke Olbermann u.a)

Diesen Überlegungen liegt ein veränderter Begriff von Daseinsvorsorge zugrunde. Ziel der „Daseinsvorsorge plus“ – so nennt sie Peter Dehne, er war in der Siebten Altenberichtskommission für dieses Kapitel verantwortlich – ist nicht mehr primär die Versorgung passiver Bürger\*innen mit allen für das Leben wichtigen Dienstleistungen und Gütern. Vielmehr geht es um ihre Befähigung zur gegenseitigen Verantwortung: *„Jeder und jede Einzelne trägt soziale Verantwortung und ist gefordert, die eigenen Fähigkeiten einzubringen und andere zu befähigen.“* (Siebter Altenbericht)

Angesichts des demografischen Wandels wie auch der Singularisierung und Pluralisierung der Lebensformen, muss – so Peter Dehne – die Daseinsvorsorge reorganisiert werden. Die Erosion familiärer Stützungssysteme wie auch der wachsende Pflegebedarf erfordern – nicht zuletzt aus Gründen der Generationensolidarität – die Einbeziehung des bürgerschaftlichen Engagements – insbesondere der Älteren – in die Organisation der kommunalen Daseinsfürsorge. Das bedeutet: *„Aufgabe von Staat und insbesondere der Kommunen ist es, dieses zivilgesellschaftliche Engagement und die Eigenorganisation der örtlichen Daseinsvorsorge zu ermöglichen, zu begleiten und wertzuschätzen.“* (Peter Dehne)

6. Damit wird nicht einem Abbau des Sozialstaates das Wort geredet: Es geht vielmehr um eine Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates hin zu einem aktivierenden Staat, einem die Menschen zur Selbstermächtigung befähigenden Staat. Das zivilgesellschaftliche Engagement soll künftig nicht die klassischen Aufgaben der Daseinsvorsorge ersetzen, wohl aber ergänzen. Denn, so Thomas Klie, mit der Delegation von Versorgungsaufträgen an den Staat, hat sich im Laufe der Zeit eine Mentalität entwickelt, die dazu geführt hat, dass *„das soziale Miteinander, die Sorge füreinander sowie die Mitverantwortung für und die Mitgestaltung der Gesellschaft ... von vielen Menschen nicht mehr als zentraler Bestandteil ihrer Lebensführung angesehen“* wird. Das möchten die Verfasser des Siebten Altenberichts geändert wissen.
  
7. Was hier gefordert wird ist ein Wohlfahrts-Mix (eine gemischte, geteilte Sorge), ein abgestimmtes Zusammenspiel der beteiligten Sektoren: Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft: Vereine, Verbände, Kirchengemeinden und anderer. Ziel ist eine geteilte Verantwortung, die Schaffung einer hybriden Organisation des Sozialen durch ein intelligentes Zusammenspiel aller Akteure im Gemeinwesen. Mit den Worten des Siebten Altenberichts *„Mit geteilter Verantwortung ist gemeint, dass sich das Individuum, dessen Familie, dessen nachbarschaftliche Netzwerke, bürgerschaftlich Engagierte, Wohlfahrtsverbände, private Dienstleister und Kommunen Aufgaben teilen, das heißt – aufeinander abgestimmt – Verantwortung übernehmen.“* (Andreas Kruse)

Dass das alles leichter gesagt als getan ist, will ich nicht verschweigen. Viele Fragen sind noch unbeantwortet. Zum Beispiel:

- a. Wie gelingt das Zusammenspiel zwischen dem freiwilligen, unverfügbaren bürgerschaftlichen Engagement und den Professionellen? Wie vereinbart sich das spontane, nicht verpflichtende Ehrenamt mit dem Sicherstellungsauftrag der Kommunen?
  
- b. Wie kann die Zusammenarbeit zwischen den Handelnden im Sozialraum gelingen, wenn ein nicht geringer Teil hier gewinnorientiert unterwegs ist? Können aus Konkurrenten Partner werden?
  
- c. Vor allem: Wird es gelingen, das erforderliche zivilgesellschaftliche Engagement zu rekrutieren? Und: Werden die Kommunen diese Aufgaben leisten können, wenn die damit verbundenen Aktivitäten als freiwillige kommunale Leistung angesehen werden?
  
8. Kommunen, die sich dem Thema Alter(n) stellen, stehen vor großen strukturellen Herausforderungen. Denn die Neuorganisation der Altenpolitik erfordert eine fachübergreifende, interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Verwaltung – sowohl bei der Planung wie auch bei der Umsetzung. Schon das ist angesichts der „Versäulung“ der Kommunalverwaltungen schwer genug. Doch das allein reicht nicht aus. Denn die Aktivierung der Zivilgesellschaft erfordert zusätzlich die Kooperation einer Bürgerkommune mit allen relevanten Akteuren vor Ort.

Aufgabe der Kommune wird es zukünftig verstärkt sein, diesen Prozess zu organisieren, zu moderieren und die Altenplanung auf eine integrierte Weise zu steuern. Gefordert ist eine partizipative und diskursive Moderation der Interessen und Bedarfe der älteren Bürger\*innen wie auch mit den wesentlichen Akteuren vor Ort. Mit anderen Worten: Partizipation wird zu einem wesentlichen Qualitätskriterium kommunaler Senior\*innenpolitik und Seniorenarbeit.

Partizipation aber ist nicht voraussetzungslos: sie braucht eine materielle Absicherung, Räume, Zeit und in aller Regel auch fachliche Begleitung.

Und schließlich, das scheint mir das größte Hindernis zu sein: Eine partizipative Sozialplanung hat auch Auswirkungen auf die innere Organisation der Verwaltung. Mitarbeitende einer hierarchisch organisierten Verwaltung können diese Aufgabe nur schwerlich meistern. Die in der Kommune dafür Verantwortlichen brauchen Handlungsspielräume.

9. Schließlich stellt sich die Frage: Welche Partizipation ist gewollt? Geht es um niederschwellige Teilnahmechancen: lediglich um Information oder Mitwirkung – die untersten Stufen der Beteiligungsformen? Oder ist auch Mitentscheidung oder gar Selbstverwaltung bzw. Selbstorganisation vorgesehen?

Es ist notwendig, sich zunächst die Rahmenbedingungen der Partizipation zu verdeutlichen und sich im Vorfeld darüber Gedanken zu machen, welche Form der Beteiligung für welchen Schritt der Planung und Umsetzung angemessen ist. Dies sollte für alle Beteiligten von Anfang an transparent sein – nicht zuletzt, um Enttäuschung und Vertrauensverlust, Demotivation und Rückzug zu vermeiden.

Das Vorgetragene darf nicht idealisiert werden. Die Partizipation von Betroffenen ist nicht nur entlastend, sie kann auch belastend sein. Sie kann die Handlungskompetenz der Bürger\*innen erhöhen und demokratie-fördernd wirken, sie kann aber auch Verwaltungsabläufe erschweren oder gar stören. Und konfliktfrei wird es in der Regel schon gar nicht ablaufen. Vor allem, wenn persönliche Interessen im Spiel sind.

Auch kommen die Vorteile und der Mehrwert der Partizipation nur zum Tragen, wenn die aktive Mitwirkung der Bürger\*innen von Politik und Verwaltung gewollt ist, die Ergebnisse der Beteiligung ernstgenommen und bei der Umsetzung beachtet werden. Die Frage ist: Sind die Verantwortlichen in den Kommunen auf eine weitgehende Partizipation vorbereitet? Wer sich für die Partizipation der Betroffenen öffnet, muss bereit sein, seine eigene Gestaltungsmacht zu beschneiden. Partizipation bedeutet für Hauptamtliche, eigene Entscheidungsmacht abzugeben bzw. zu teilen.

Und wie sehen es die Mitglieder im Rat? Werden sie sich aus Angst vor einem Einflussverlust dem Anliegen entziehen? Schließlich können sie sich auf das Mandat der Bürger\*innen berufen.

10. Ich bin Mitglied des Seniorenrates der Landeshauptstadt Hannover und erlebe, dass Politik und Verwaltung die Anregungen, Wünsche und Forderungen der Seniorenvertretung ernst nehmen. Wir bringen als Seniorenbeirat nicht nur unsere eigenen Erfahrungen und Kompetenzen ein, wir sind zugleich ein Sprachrohr für diejenigen, die ihre Interessen nicht vertreten und ihre Bedürfnisse und Bedarfe – aus welchen Gründen auch immer – nicht selbst artikulieren können oder wollen.

Diese Form der Beteiligung ist leider nicht überall so gegeben. Es gibt noch immer Kommunen, die die Bildung von Seniorenvertretungen verhindern. Die Gründe sind vielfältig. Sie reichen von Desinteresse, über Ignoranz bis hin zur nicht erwünschten Mitsprache oder Einmischung. Das ist schade.

Denn eines sollte deutlich geworden sein: Eine Kommune, die den älteren Bürger\*innen den Raum zur Mitgestaltung verweigert, wird nicht mit dem Engagement der Alten rechnen können. Wenn ihr die Partizipation der Älteren aber gelingt, fördert sie nicht nur deren Bedürfnis nach Selbstwirksamkeit, Eingebundenheit, politischer Teilhabe und Sinn und erhöht die Zufriedenheit und die Gesundheit der Älteren: Sie stärkt die Zivilgesellschaft, fördert das Sozialkapital und entlastet die öffentlichen Haushalte. Ältere Menschen, die sich engagieren sind nicht nur gesünder, sie machen sich auch für die Allgemeinheit nützlich.

Überspitzt formuliert könnte man sagen: Bei der partizipativen Altenberichterstattung / Altenpolitik ist bereits der Weg das Ziel.

11. Entscheidend für das Gelingen ist die Haltung aller Beteiligten und die Respektierung der jeweils unterschiedlichen Rolle. Zu den Voraussetzungen des Gelingens partizipativer Lernprozesse hört darüber hinaus, dass sich alle Beteiligten als Lernende verstehen, sich auf Augenhöhe begegnen, einander Wertschätzung und Respekt entgegenbringen und sich gemeinsam auf eine zunächst ergebnisoffene Suchbewegung einlassen.
  - a. Für die Senior\*innen heißt das: eine offene Haltung einzunehmen, die eigenen Wünsche im Kontext der Wünsche anderer zu sehen, andere Perspektiven zuzulassen und zu Kompromissen bereit zu sein. Denn das Ziel ist nicht die seniorengerechte Stadt, sondern eine Stadt für alle Lebensalter.
  - b. Für die Hauptberuflichen bedeutet dies: sich auf die Beteiligung der Älteren einzulassen. Partizipation nicht als lästig oder bedrohlich zu empfinden, vielmehr lernen und dazu bereit sein, ältere Menschen zu unterstützen und zu befähigen.

Die Hauptberuflichen werden bei einer partizipativen organisierten Senior\*innenpolitik künftig verstärkt die Aufgabe übernehmen müssen, Bürgerbeteiligung anzuregen und zu fördern. Das wird letztlich zu einem veränderten Rollenverständnis führen: Sie werden zu Koordinator\*innen und Vernetzer\*innen, zu Arrangeuren, Moderatorinnen und Prozessbegleiter. Ihre vordringliche Aufgabe wird darin bestehen, für professionelle

Spielregeln zu sorgen, die Ergebnissicherung zu gewährleisten und das Erarbeitete in Beschlussvorlagen münden zu lassen. Es geht weniger darum, Ziele vorzugeben. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, gemeinsam Ziele zu entwickeln.

Sinn macht das Ganze allerdings nur, wenn die Verwaltungs(spitze) die Potenziale der Älteren zur Mitgestaltung des Sozialen und die möglichen Gewinne ihrer Partizipation erkennt und wertschätzt. Wenn die älteren Bürger\*innen als Expert\*innen ihrer eigenen Lebenslagen wahr- und ernstgenommen werden. Deshalb muss zeitgemäße Seniorenpolitik immer eine Politik *mit* Senioren und nicht nur eine Politik für Senioren sein.

12. Bis heute ist die Altenhilfe eine sogenannte freiwillige Leistung der Kommunen. Dies wird m. E. den Herausforderungen einer Gesellschaft des langen Lebens in keiner Weise mehr gerecht. Was wir brauchen ist ein Leitgesetz/ein Altenhilfestrukturegesetz zur Stärkung einer kommunalen Politik für und mit ältere Menschen – wie es die Siebte Altenberichts-Kommission vorgeschlagen hat. Ein Rahmengesetz, das die Kommunen zu einer Altenplanung und -förderung im vorgetragenen Sinn verpflichtet.

Das jedenfalls ist die Forderung der BAGSO in ihrer Stellungnahme zum Siebten Altenbericht. Da heißt es: *„Die BAGSO unterstützt den Vorschlag, dass der Bundestag nach Klärung der Reichweite der eigenen Gesetzgebungskompetenz ein Leitgesetz zur Stärkung einer Politik für und mit älteren Menschen auf den Weg bringt. Sie sieht aber auch die Bundesländer in der Verantwortung, im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenzen an der Verbesserung der Altenhilfestrukturen mitzuwirken. Wie die Sachverständigenkommission in ihrem Bericht richtig ausführt, bedarf es „einer strukturellen, dauerhaft angelegten Förderung, die auf Bundes- und Landesebene rechtlich verbindlich zu regeln“ ist. Bund, Länder und Kommunen müssen also die seit längerem bestehenden Forderungen prüfen, die Altenhilfe zu einer kommunalen Pflichtaufgabe zu machen und ein kommunales Basisbudget für die gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit zu schaffen.“*

Dem ist von mir nichts hinzuzuführen.

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit

**Jens-Peter Kruse**

Hannover, den 28.11.2018