

# „Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften“

## Stellungnahme der BAGSO zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung\*

### Vorbemerkung

In der ersten Novemberhälfte 2016 wurde der Siebte Bericht zur Lage der älteren Generation veröffentlicht. Der sog. Siebte Altenbericht besteht aus dem – mehrere hundert Seiten umfassenden – Bericht einer weisungsunabhängigen 11-köpfigen Sachverständigenkommission unter dem Vorsitz des Heidelberger Gerontologen Prof. Dr. Andreas Kruse und einer am 2. November 2016 vom Kabinett beschlossenen etwa 40-seitigen Stellungnahme der Bundesregierung.

Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend berufene Sachverständigenkommission hatte den Auftrag, Merkmale einer „zeitgemäßen, aktivierenden lokalen Seniorenpolitik“ herauszuarbeiten. Der Titel des Berichts lautet „Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften“.

\* Der Bericht ist seit dem 11. November 2016 als Bundestags-Drucksache 18/10210 veröffentlicht. Nähere Informationen unter: <https://www.siebter-altenbericht.de/>

### Herausgeber

Bundesarbeitsgemeinschaft der  
Senioren-Organisationen e.V.  
(BAGSO)

Thomas-Mann-Str. 2-4  
53111 Bonn

Tel.: 02 28 / 24 99 93 0  
Fax: 02 28 / 24 99 93 20  
E-Mail: [kontakt@bagso.de](mailto:kontakt@bagso.de)  
[www.bagso.de](http://www.bagso.de)

Die BAGSO vertritt über ihre mehr als 110 Mitgliedsorganisationen etwa 13 Millionen ältere Menschen in Deutschland.

Weitere Informationen unter  
[www.bagso.de](http://www.bagso.de)



Zum ersten Mal wird damit, wie es einleitend in der Stellungnahme der Bundesregierung heißt, „die Thematik der kommunalen Daseinsvorsorge aus der Perspektive der älteren Menschen umfassend beleuchtet“.

Da die Sachverständigenkommission ihre inhaltliche Arbeit bereits im Sommer 2015 abgeschlossen hatte, blieb die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen als weitere große Herausforderung der kommunalen Daseinsvorsorge unberücksichtigt.

Die BAGSO hat sich in den vergangenen Jahren und ganz besonders parallel zur Erarbeitung des Siebten Altenberichts intensiv mit den dort behandelten Themen und Fragestellungen beschäftigt. Mit dieser Stellungnahme beteiligen wir uns an der aus unserer Sicht wichtigen und hoffentlich weiterführenden Diskussion.

### I. Die besondere Rolle der Kommunen

Die Lebenserwartung ist in Deutschland deutlich gestiegen, und sie wächst weiter. Von nun an und über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten kommen die geburtenstarken Jahrgänge ins Seniorenalter. Damit ändern sich die Altersstrukturen anhaltend. Die Kommunen werden dabei in besonderer Weise gefordert, denn die Bedingungen für gute Lebensqualität auch im Alter werden in erheblichem Umfang vor Ort, in den Kommunen, gesetzt.

Jede Kommune – jede Stadt, jeder Landkreis – hat dabei eine spezifische Entwicklung, die von Stadtteil zu Stadtteil, von Dorf zu Dorf unterschiedlich sein kann. Zu dieser Ausgangslage hat sich die Kommission in ihrem Bericht ausführlich geäußert und die Bundesregierung hat sich in ihrer Stellungnahme klar positioniert: „Der Siebte Altenbericht zeigt eindrucksvoll auf, dass starke, handlungsfähige Kommunen von zentraler Bedeutung sind, um im demografischen Wandel die Politik für ältere und mit älteren Menschen vor Ort wirkungsvoll weiterzuentwickeln. Er verdeutlicht, dass es dabei sowohl

auf die strukturellen und inhaltlichen als auch auf die finanziellen Rahmenbedingungen ankommt. – Gerade wegen der sehr unterschiedlichen Entwicklungen in den Kommunen in Deutschland besteht aus Sicht der Bundesregierung besonderer seniorenpolitischer Handlungsbedarf.“

Die BAGSO unterstützt diese Aussage der Bundesregierung ausdrücklich, wie auch die Einschätzung der Sachverständigenkommission, dass es geboten sei, „... weiterreichende Ziele zur Stärkung der Rolle der Kommunen und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für ältere Menschen anzustreben...“.

Es wird nun darauf ankommen, im bundesstaatlichen Einvernehmen und in Abstimmung mit den Kommunen aus diesen richtigen Einsichten wirkungsvolle Umsetzungsstrategien zu entwickeln. Die BAGSO ist gern bereit, dies mit ihren Kenntnissen, basierend auf der Arbeit ihrer Verbände, beratend zu unterstützen.

Unabhängig davon bleibt es natürlich die Aufgabe von Bund und Ländern, in den ihnen obliegenden gesetzlichen Bereichen – wie Alterssicherung, Wohngeld, Pflege, medizinische Versorgung, öffentlicher Personenverkehr, Sicherheit – für angemessene, gerechte und bezahlbare Regelungen zu sorgen. Auch die Altenberichtscommission weist darauf hin, dass eine verstärkte Sozialraumorientierung nicht dazu führen darf, dass die Verantwortung für soziale Probleme und deren Lösung vom Sozialstaat auf die lokale Ebene verlagert wird.

### II. Lebensqualität für ältere Menschen

Lebensqualität ist von Person zu Person und je nach aktueller Lebenssituation unterschiedlich definiert, sie hat aber zwei allgemeingültige Voraussetzungen: Zum einen gute objektive Rahmenbedingungen und zum anderen die Offenheit und Bereitschaft des einzelnen Menschen, für sich das Bestmögliche daraus zu machen.

Die objektiven Bedingungen für Lebensqualität betreffen in der Regel alle Generationen. Es ist sogar eine Voraussetzung für Lebensqualität, dass alle Altersgruppen – vom Kleinkind bis zum hochaltrigen Menschen – gut miteinander leben können. Nicht zwingend im selben Haus, aber doch im solidarischen gemeindlichen Verbund, der bestimmt ist von der Achtung voreinander und von der Bereitschaft zu helfen und sich helfen zu lassen.

Zu den wichtigen objektiven Rahmenbedingungen für Lebensqualität, soweit sie den kommunalen Bereich betreffen, zählen nach Meinung der BAGSO vor allem folgende Aspekte.

Mit dem Älterwerden sind häufig bis dahin ungewohnte Erfahrungen und Fragen, auch Sorgen und Probleme, verbunden. Manchmal entsteht der Beratungsbedarf spontan. Vor Ort müssen deshalb jederzeit fachlich fundierte und interessenneutrale Informations- und Beratungsangebote zu altersspezifische Fragen zur Verfügung stehen.

Manchem Risiko lässt sich vorbeugen. Dazu müssen Informationsangebote vorhanden sein, aber auch die Bereitschaft der einzelnen Menschen, vorausschauend und vorbeugend zu handeln, z. B. in Bezug auf das Wohnen im Alter, auf die Gesunderhaltung durch gesunde Ernährung und ausreichende Bewegung, auf Unterstützung im Haushalt und bei Pflegebedürftigkeit. Beim Umgang mit Krankheiten können Selbsthilfegruppen eine wichtige Unterstützung sein.

Bewegung und soziale Kontakte sind ein entscheidender Faktor für Teilhabe und besonders wichtig für das körperliche und seelische Wohlbefinden. Beides lässt sich leicht organisieren, am besten miteinander, zum Beispiel über Sportvereine, in denen sich viele Ältere auch ehrenamtlich engagieren. In Stadtteilen und Dörfern muss es Orte der Begegnung geben, die leicht zu erreichen sind. Menschen, die sich für Angebote der Bewegung und Begegnung engagieren, müssen unterstützt werden.

Es muss alles getan werden, um die eigene Mobilität möglichst lange zu erhalten. Jeder Einzelne muss selbst etwas dafür tun, aber auch die Kommune ist gefordert, mögliche Barrieren, Stolperfallen zu ergründen und zu beseitigen, damit Stürze mit nachfolgender Mobilitätseinschränkung verhindert werden. Für Menschen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, ist die Beseitigung von Barrieren, innerhalb und außerhalb der eigenen vier Wände, eine elementare Voraussetzung für ein möglichst selbstständiges Leben bis ins hohe Alter. Vor allem in ländlichen Gebieten muss die Verfügbarkeit des öffentlichen Personennahverkehrs oder geeigneter Alternativen sichergestellt werden.

In erreichbarer Nähe einkaufen zu können, eine Apotheke, Sparkasse oder Postfiliale vorzufinden, ist ein weiterer Aspekt von Lebensqualität. In ländlichen Räumen sollten Anbieter von Gütern und Dienstleistungen an bestimmten Wochentagen ins Dorf kommen. Wo der Markt das nicht sichert, sind bürgerschaftlich organisierte Alternativen zu fördern und zu unterstützen.

Die Lebensqualität vor Ort kann nicht zuletzt für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen durch die Nutzung digitaler Medien erheblich verbessert werden. Dies gilt insbesondere auch für die ländlichen Räume. Wenn ältere Menschen aber wie bisher nur partiell Zugang zu diesen Medien finden, bleiben diese Potenziale unerschlossen. Bei allen Maßnahmen der Digitalisierung ist daher auf die Schaffung von Zugangsmöglichkeiten für Ältere zu achten und ihre Teilhabe an den neuen Medien zu unterstützen.

Telemedizin ist, sinnvoll angewandt, hilfreich. Aber die unmittelbare Erreichbarkeit eines Arztes oder einer Ärztin ist zweifellos ein Stück Lebensqualität besonders geschätzter Art. Eine hohe Zahl von Unfällen in Haus und Wohnung, darunter jährlich etwa 9.000 mit Todesfolge, verweisen zudem auf die Unverzichtbarkeit von Nothilfeangeboten und Rettungsdiensten vor Ort. Die Probleme in diesen Bereichen sind wachsend.



Pflegeangebote müssen überall ambulant und stationär verfügbar und hinreichend ausgestattet und qualifiziert sein. Alle Formen niedrigschwelliger Hilfen und Entlastungsangebote, z. B. im Haushalt, sind sinnvoll, da sie ein Verbleiben in den eigenen vier Wänden möglich machen.

Auch ambulante sowie stationäre Hospiz- und Palliativdienste sind unverzichtbar, aber bisher längst nicht überall garantiert. Es fehlt an qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, und vor allem in ländlichen Gebieten müssen Strukturen häufig erst aufgebaut werden.

Schließlich müssen sich auch ältere Bürgerinnen und Bürger über Stadt- und Gemeinderäte, Seniorenvertretungen und situative Gelegenheiten einbringen und ihre Anliegen und Interessen vertreten können. Das gilt auch für andere Möglichkeiten, sich zu engagieren und das Leben vor Ort mitzugestalten. Ein hohes Maß an zivilgesellschaftlichem Engagement Älterer ist für die Gesellschaft unverzichtbar.

### III. Umsetzung

Der Bericht der Unabhängigen Kommission und die Stellungnahme der Bundesregierung können Grundlage für ein zielgerichtetes Handeln zum Thema „Kommunen und älter werdende Gesellschaft“ sein. Die Chance dazu darf nicht verpasst werden, sie darf insbesondere nicht nach dem Wahljahr 2017 vergessen oder marginalisiert werden. Die BAGSO gibt deshalb hier – bei rundum positiver Würdigung des Altenberichts – Hinweise zu wesentlichen Bedingungen für die Umsetzung:

#### 1. Verbindlichkeit

Die Sachverständigenkommission fordert, die Kommunen mit den nötigen Kompetenzen für eine aktivierende, lokale Seniorenpolitik auszustatten. Sie regt ein Leitgesetz zur Stärkung einer Politik für und

mit älteren Menschen an und fordert die Bundesregierung auf, die kompetenzrechtlichen Voraussetzungen für ein solches Leitgesetz zu überprüfen. Die Sachverständigenkommission knüpft damit an die Diskussion über die Schaffung eines Altenhilfestrukturegesetzes an, die vor etwa 15 Jahren geführt wurde.

Die Bundesregierung erklärt dazu, dass sie die Empfehlung zum Anlass nehmen werde, „die Diskussion um eine Verbesserung der Altenhilfestrukturen und ggf. deren gesetzliche Grundlagen neu zu beleben“. In jedem Fall hält es die Bundesregierung „für angezeigt, dass bundesweite Altenhilfestrukturen verstärkt geplant, auf- und ausgebaut werden“. So könne eine bessere Abstimmung mit anderen Bereichen der Daseinsvorsorge erfolgen.

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.

Die BAGSO unterstützt auch die Empfehlung der Kommission, die Mitwirkung der Kommunen an der Fortschreibung und Weiterentwicklung der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgungsstrukturen gesetzlich zu sichern. So könnten diese zu wohnort- und patientennahen Angeboten beitragen.



## 2. Nachhaltigkeit

Die Sachverständigenkommission fordert in der Konsequenz umfangreicherer Zuständigkeiten auch eine Erweiterung der finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen. Die Kommission schlägt dafür ein Daseinsvorsorgeprogramm von Bund und Ländern, etwa in Form einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Daseinsvorsorge für strukturschwache Kommunen“ vor.

Die Bundesregierung entzieht sich in ihrer Stellungnahme einer klaren Positionierung zu dem Vorschlag der Sachverständigenkommission. Sie verweist darauf, dass der Bund „die Kommunen bereits umfassend mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen finanziell entlastet“ habe. So seien die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig übernommen und ein kommunales Investitionsprogramm speziell für finanzschwache Kommunen geschaffen worden. Im Juni 2016 hätten sich Bund und Länder u.a. darauf verständigt, ab 2018 den Umsatzsteueranteil der Kommunen zu erhöhen. Darüber hinaus unterstütze der Bund vor dem Hintergrund der aktuellen Integrationsaufgabe den sozialen Wohnungsbau in erheblichem Umfang.

Das ist zwar richtig und wird auch von der BAGSO begrüßt, ist aber keine Antwort auf die aufgeworfene Problematik. Die BAGSO unterstützt die Forderung der Sachverständigen nach einem Daseinsvorsorgeprogramm nachdrücklich: Eine Gemeinschaftsaufgabe „Demografie“, die auch Binnen- und Außenwanderungen und deren Auswirkungen berücksichtigt, wäre ein Weg, eine Planungssicherheit für Bund, Länder und Kommunen für die nächsten 15 bis 20 Jahre zu schaffen.

## 3. Planungssicherheit und interkommunale Zusammenarbeit

Alle Kommunen – Städte und Kreise – brauchen zunächst einmal eine qualifiziert erarbeitete Prognose der Entwicklung ihrer Bevölkerung für die kommenden vier Jahrzehnte, um auf dieser Grund-

lage planen und gestalten zu können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Entwicklung nach der Zeit der „Baby-Boomer“ erneut verändern wird. Insofern begrüßt die BAGSO, dass die Bundesregierung die Empfehlung der Berichtskommission unterstützt, die Datenbasis für kleinere räumliche Einheiten zu verbessern. Der Ankündigung müssen nun Taten folgen.

Viele Herausforderungen lassen sich nur durch interkommunale Zusammenarbeit bewältigen. Dies gilt ganz besonders für die Bereiche „Mobilität“ und „gesundheitliche Versorgung“, die – worauf auch die Berichtskommission hinweist – in einem engen Zusammenhang miteinander stehen.

## 4. Mitgestalten und Mitentscheiden

Der Wunsch, Teil der Gesellschaft zu sein, gebraucht zu werden, ist in jedem Lebensalter ein existenzielles menschliches Bedürfnis. Die Gemeinde, das Wohnviertel, die Nachbarschaft sind die Orte, an denen wir alle und in jedem Lebensalter Verantwortung für eine inklusive, solidarische Gesellschaft wahrnehmen können und müssen – und viele von uns wollen das auch.

Die BAGSO teilt die Auffassung von Bundesregierung und Sachverständigenkommission, dass informelle Hilfenetzwerke, bestehend aus Familien, Freunden, Nachbarschaften, Vereinsmitgliedern und bürgerschaftlich Engagierten, eine wichtige Säule des Gemeinwesens bilden und daher gestärkt werden müssen. Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, das Engagement verlässlich und dauerhaft zu unterstützen. Dabei ist zu beachten, was die Altenberichtskommission feststellt: Der Erfolg von Engagement fördernden Maßnahmen ist daran zu bemessen, inwieweit auch arme und kranke Menschen, Menschen mit Behinderung und Migrantinnen und Migranten eingebunden werden können.

Es gibt zahlreiche gute Beispiele für die Entwicklung lebendiger Quartiere und Dörfer. Wichtig ist, dass solche Prozesse nicht verordnet, sondern gemeinsam



mit den Menschen – selbstverständlich auch Seniorinnen und Senioren – gestaltet werden: sozialräumlich, ganzheitlich und partizipativ. Den Kommunen kommt dabei die wichtige Aufgabe zu, Prozesse anzustoßen, zu moderieren und die handelnden Akteure mit dem Notwendigen auszustatten.

### Schlussbemerkung

Der Bundestag verlangt von der Bundesregierung für jede Legislaturperiode einen Altenbericht. Neben dem Zweck, neue Erkenntnisse über die aktuelle Lebenssituation älterer Menschen zu gewinnen und die Öffentlichkeit darüber zu informieren, sollen die Berichte eine Grundlage für politisches Handeln sein.

Wir fordern deshalb Parlamente auf Bundes- und Länderebene sowie Bundes- und Landesregierungen auf, sich intensiv mit den angesprochenen Fragen und den von der Berichtskommission erarbeiteten Empfehlungen auseinanderzusetzen.

Die BAGSO verdeutlicht mit dieser Stellungnahme ihre Position zu wichtigen aufgeworfenen Fragen und Lösungsansätzen. Es geht uns um die Frage: Wie wollen wir morgen leben und was können wir dafür tun? ■

*Diese Stellungnahme wurde im November 2016 vom Vorstand der BAGSO verabschiedet.*