

## Gleichwertige Lebensverhältnisse in der alternden Gesellschaft

### Stellungnahme der BAGSO zu den Ergebnissen der Kommission der Bundesregierung „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

#### I.

Bundesminister Horst Seehofer und die Bundesministerinnen Julia Klöckner und Franziska Giffey haben am 10. Juli 2019 ihre Schlussfolgerungen aus der Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Schlussfolgerungen beruhen auf den Ergebnissen der Arbeit von sechs Facharbeitsgruppen<sup>1</sup>. In den Facharbeitsgruppen waren neben den Bundesressorts Vertreterinnen und Vertreter der 16 Bundesländer sowie der drei kommunalen Spitzenverbände beteiligt. Eine Einbindung der Zivilgesellschaft in die Diskussion war nicht vorgesehen, dennoch beteiligte das Bundes-

ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in der Arbeitsgruppe „Teilhabe und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ zivilgesellschaftliche Organisationen, was positiv hervorzuheben ist.

Die vorgestellten Empfehlungen reichen von der Etablierung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen, Verbesserung der Verkehrs- und Digitalinfrastruktur, Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung bis zu einem Bundesprogramm Barrierefreiheit.

#### II.

Die BAGSO begrüßt die Initiative der Bundesregierung und plädiert für eine zeitnahe Konkretisierung und den Beginn der Umsetzung. Die Vorschläge der Kommission enthalten zahlreiche Ansätze, die dazu geeignet sind. Das gilt insbesondere auch für die Stärkung der kommunalen Ebene wie auch die Einbeziehung und Förderung der zivilgesellschaftlichen Initiativen im Sinne einer dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteten Politik. Diese Empfehlungen entsprechen

<sup>1</sup> Facharbeitsgruppen: Kommunale Altschulden, Wirtschaft und Innovation, Raumordnung und Statistik, Technische Infrastruktur, Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit, Teilhabe und gesellschaftlicher Zusammenhalt.

der Stellungnahme der Bundesregierung zum Siebten Altenbericht: „Der Siebte Altenbericht zeigt eindrucksvoll auf, dass starke, handlungsfähige Kommunen von zentraler Bedeutung sind, um im demografischen Wandel 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.“<sup>2</sup> Die BAGSO unterstützt diese Position ausdrücklich.

Positiv bewertet die BAGSO die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, insbesondere die Aussagen zu einer integrierten partizipativen Sozialraumplanung, die Überführung der Erkenntnisse aus erfolgreichen Modellvorhaben in Regelförderinstrumente, die Betonung des Generationendialogs wie auch die Zielsetzungen, die Versorgungssituation pflegebedürftiger Menschen und ihrer Familien zu verbessern sowie Barrierefreiheit in der Fläche zu verwirklichen.

Die Empfehlungen der Kommission reichen aus Sicht der BAGSO aber nicht weit genug. Insbesondere dem gerade für ältere Menschen besonders wichtigen Thema der gesundheitlichen Versorgung ist zu wenig Bedeutung beigemessen worden; die

genannten Handlungsempfehlungen sind zu undifferenziert. Ebenso wenig ist nachvollziehbar, dass der Maßnahmenkatalog zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission keine Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitlichen und pflegerischen Situation enthält. Die BAGSO verweist insoweit auf ihr Positionspapier<sup>3</sup> vom November 2017: „Auf dem Gebiet der Gesundheits- und Pflegepolitik sind die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen sehr begrenzt. Sie können zwar Pflegestützpunkte und Beratungseinrichtungen vorhalten, haben aber kaum Einfluss auf die Zulassung ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen, auf die Bedarfspläne zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung, die Krankenhausplanung und die Investitionsplanung. Die Rolle der Kommunen muss dadurch gestärkt werden, dass ihnen in den Sozialgesetzbüchern V und XI mehr Strukturverantwortung übertragen wird.“ Darüber hinaus hält die BAGSO es – im Rahmen der Bemühungen um gleichwertige Lebensverhältnisse – für dringlich, die Regelungen für den Abbau einer gesundheitlichen Überversorgung sowie für den Ausgleich von Unterversorgung zu verschärfen.<sup>4</sup>

Das Ziel „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse überall“ ist zuvörderst eine Aufgabe des Staates, aber zugleich auch eine der Gesellschaft und nicht zuletzt aller Bürgerinnen und Bürger. Viele Menschen engagieren sich vor Ort – als Einzelperson, in Initiativen und Vereinen. Sie tragen mit

<sup>2</sup> Bundestagsdrucksache 18/10210. Nähere Informationen unter: <https://www.siebter-altenbericht.de/>

<sup>3</sup> BAGSO-Positionspapier „Kommunale Politik für ältere Menschen“, 2017, S. 4.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu BAGSO-Positionspapier „Stärkung und Weiterentwicklung der geriatrischen Versorgung“, 2018, S. 7. In dem Positionspapier wird auch auf die Notwendigkeit der (Weiter-)Entwicklung neuer innovativer Strukturen der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung gerade für ländliche Räume hingewiesen.

ihrem freiwilligen Engagement dazu bei, die Lebensverhältnisse in der Kommune zu verbessern. Es gilt, Menschen in dieser Verantwortungsübernahme zu bestärken und ihre Teilhabe an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen zu befördern. Dieses Engagement sollte von hauptamtlichen Kümmerer- oder Quartiersmanagementstrukturen – im Bericht ist von ersteren die Rede – unterstützt werden.

Die Kommunen sind die Dreh- und Angelpunkte einer Umsetzungsstrategie für die Erfordernisse u.a. des Artikels 72 GG<sup>5</sup>. Damit dies gelingen kann, sind die Besonderheiten der kommunalen Verhältnisse unter Einbeziehung der dort tätigen Verbände, Organisationen und Initiativen zu beachten – ist doch die Bandbreite einzelner Städte und Gemeinden in Deutschland sehr groß. Es gibt Kommunen, die haben weniger als hundert und einige mehr als eine Million Einwohnerinnen und Einwohner. Das verkompliziert Lösungen, ist aber im Rahmen von Landkreisen und Planungsregionen, von Stadtbezirken und Quartieren organisierbar und leistbar. Es setzt aber nicht nur ein

einvernehmliches und zielführendes Handeln von Bund und Ländern voraus, sondern erfordert zugleich eine größere kommunale Handlungs- und Gestaltungsfreiheit bei der Wahrnehmung der notwendigen Aufgaben wie auch die Schaffung der dazu nötigen finanziellen Voraussetzungen.

Weil die Ungleichwertigkeit unterschiedlich über das Land verteilt ist, sowohl in den einzelnen Kommunen als auch zwischen den Kommunen, ist sowohl eine mittel- bis längerfristige Gesamtkonzeption für Gleichwertigkeit wie auch eine abgestimmte Schwerpunkt- und Prioritätensetzung erforderlich. Die Vorstellung, alle Herausforderungen gleichzeitig und schnell beantworten zu können und dabei den Zuschnitt aller Kommunen und Handlungsräume für unveränderbar anzusehen, würde zu erheblichen Friktionen führen. Einige und kalkulierbare Schritte sind vernünftiger als unhaltbare Ankündigungen oder gar Rund-um-Versprechen, die dann nicht gelingen. Notwendig ist eine realistische Umsetzungsstrategie mit einer klar definierten Zeitperspektive.

5 Folgende Artikel des Grundgesetzes sind ebenfalls von hoher Relevanz:

- Art. 28 Abs. 2 Satz 1: Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.
- Art. 91a Abs. 1: Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben): 1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, 2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.
- Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Ziffer 2: Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Abs. 8 Satz 1: Veranlasst der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden [...] besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden [...] unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen [...] verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden [...] nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen.

Es bleiben zu den ersten Vorschlägen der Kommission aber auch Fragen: Wie weit ist Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse allein mit einem raumordnerischen Ansatz realisierbar? Lässt doch dieses Vorgehen außer Acht, dass Ungleichheiten auch von Lebenslagen (arm – reich, berufstätig – erwerbslos), Bildung, Gesundheitszustand, Behinderungen, Herkunft und Lebensentwürfen bestimmt werden.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wenn man sie nicht auf die raumordnerische Variante, die zweifellos ihr spezifisches Gewicht hat, reduziert, sagt auch wenig aus über die von den Menschen subjektiv wahrgenommene Lebensqualität. Denn diese hängt nicht allein von den äußeren objektiven Lebensbedingungen ab, sondern ebenfalls vom gesellschaftlichen Miteinander vor Ort und der Verbundenheit und Identifikation des Einzelnen mit dem Gemeinwesen. Der „Teilhabeatlas Deutschland“, den das Berlin-Institut im August 2019 veröffentlichte<sup>6</sup>, richtet bereits mit seiner Unterüberschrift den Blick auf die subjektive Bedeutung der Bewertung der Lebensverhältnisse der Menschen, die in der Regel in vielen demografischen Ansätzen zu kurz kommt. Sie lautet: „Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen“.

#### **Zur Umsetzungsstrategie und -frist:**

Die Sicherstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen ist ein ständiger Prozess, der einer kontinuierlichen Analyse bedarf und immer wieder an die sich veränderte Situation angepasst werden muss –

auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene.

#### **Es kommt also darauf an:**

1. Einige zentrale Ziele zu benennen und anzustreben, die vordringlich sind, und sie mit verbindlichen Inhalten und Umsetzungsfristen zu verbinden. Dabei ist – wie im Siebten Altenbericht der Bundesregierung empfohlen – die Rolle der Kommunen durch entsprechende Kompetenzzuweisung und angemessene finanzielle Ausstattung auszubauen und zu stärken.
2. Ein verbindliches Umsetzungskonzept zu entwickeln, das auf mehrere Legislaturperioden ausgerichtet ist und durch regelmäßige Evaluationen die Fortschritte wie auch die bleibenden Herausforderungen dokumentiert.
3. Die Selbstbestimmung der Menschen, die auch Mitverantwortung bedeutet, zu betonen und sie zur Teilhabe, Mitgestaltung und Selbstorganisation einzuladen und zu motivieren.
4. Die Zivilgesellschaft, einschließlich der Vertretungen von Seniorinnen und Senioren, bei der Überprüfung einer nachhaltigen Umsetzung zu beteiligen.

#### **III.**

Demografie-Politik ist Teil der Gesellschaftspolitik. Deshalb kann sie nur erfolgreich sein, wenn sie kompatibel ist mit den zentralen Zielen unserer Gesellschaft und der verfassten Politik:

<sup>6</sup> Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung & Wüstenrot Stiftung, Teilhabeatlas Deutschland, August 2019.

- die Garantie für die Grundrechte des Individuums nach dem Grundgesetz
- Recht auf Bildung, Qualifizierung, Arbeit und auf Teilhabe und Teilnahme an der Gesellschaft und der Politik
- Recht auf ein selbstbestimmtes Leben im Alter in sozialer Sicherheit und ein Anspruch auf Fürsorge und Hilfe, wo sie benötigt werden
- Zukunftsfähigkeit und Wohlfähigkeit unseres Landes für alle Menschen, die hier leben
- die Sicherung und Förderung einer lebendigen Demokratie
- Friedfertigkeit unseres Landes und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Agenda 2030)

Als BAGSO wirken wir bei dieser Demografie-Politik mit.

#### IV.

Die BAGSO vertritt als Zusammenschluss der Seniorenorganisationen in Deutschland die Interessen der älteren Generationen. Interessenvertretung ist praktizierte Demokratie. Wir sehen und respektieren dabei auch die besonderen Belange anderer Generationen, sind an einem fairen Ausgleich interessiert und wissen, dass nicht alles Wünschbare möglich ist und Kompromisse oftmals für einen erfolversprechenden Weg weiterführend sind.

Im kommunalen Bereich wird bereits heute häufig in vielen Feldern eine gute Altenpolitik gemacht. Das ist ein Verdienst der

Kommunen, aber auch des zivilgesellschaftlichen, ehrenamtlichen Einsatzes zahlreicher Organisationen und Menschen, darunter viele Seniorinnen und Senioren. Bei allem Besserungsbedarf: Sie alle haben großes Lob verdient. Für die Verbreiterung und Intensivierung der Angebotspalette sollten Bund, Länder und Kommunen sich die Erfahrungen aus zahlreichen Pilotprojekten und Modellen zunutze machen, auch im Kontakt mit Fachgesellschaften und Forschungseinrichtungen, und dafür Sorge tragen, dass überzeugende Modelle und Projekte über eine Regelförderung abzusichern sind.

In dieser ersten Stellungnahme zu der Aufgabe der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse geht es der BAGSO zuvörderst darum, die bereits im Siebten Altenbericht geforderte Verbesserung der Altenhilfestrukturen einzuleiten. Die kommunale Altenhilfe-Politik braucht nach unserer Überzeugung in einigen Punkten eine verbindliche gesetzliche Grundlage. Nur so kann garantiert werden, dass bestimmte, für die Lebensqualität älterer Menschen erstrangige Angebote flächendeckend gesichert sind. Und zwar ausdrücklich unabhängig von der aktuellen Finanzkraft der Kommunen. Dazu muss ihnen ein klarer gesetzlicher Auftrag gegeben werden und müssen im Sinne der Konnexität den Kommunen die erforderlichen Finanzmittel für eine so garantierte Grundversorgung zur Verfügung gestellt werden. Eine Altenhilfestruktur-Gesetzgebung schlagen wir vorrangig für folgende vier Handlungsfelder vor:

1. Es wird eine zentrale Aufgabe sein, die geburtenstarken Jahrgänge für ein verstärktes gesellschaftliches Engagement zu gewinnen und ihnen Möglichkeiten der

Selbstorganisation zu bieten. Denn ohne deren Mittun werden die sozialen Herausforderungen der kommenden Jahre sich nicht bewältigen lassen.

2. In der schnell steigenden hohen Zahl von Einpersonenhaushalten geht es – nicht überwiegend, aber doch auch – insbesondere um Menschen im hohen Alter, die einsam sind und die psychisch und/oder physisch aus eigener Kraft keine neuen sozialen Kontakte aufbauen können. Sie brauchen konkrete Angebote der Hilfe. Dazu ist qualifizierte zugehende Sozialarbeit nötig.
3. Das Thema Demenz ist für viele Menschen und ihre Familien und Freunde eine mit Hilflosigkeit besetzte Zukunftssorge oder sogar schon schwieriger Alltag. Lokale Allianzen für Menschen mit Demenz sind in jeder Kommune erforderlich. Sie dienen der Beratung und Unterstützung Betroffener und Beteiligter und außerdem der Enttabuisierung des Themas.
4. Der Anspruch auf qualifizierte hospizliche und palliative Versorgung muss bei Bedarf überall garantiert sein, ambulant und stationär.

Die demografischen Fakten sind eindeutig. Die individuelle Lebenserwartung, die Altersstrukturen und die erheblichen Unterschiede in der kommunalen Leistungsfähigkeit machen gezielte Schritte in der Altenpolitik dringend nötig, wenn das Versprechen auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und auf gute Lebensqualität ernst gemeint ist – und davon gehen wir aus.

In dem Papier „Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse“ sind Ziele für die nächste Dekade genannt. Die BAGSO erwartet, dass diese Vorhaben zügig umgesetzt werden. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse betrifft alle Landesteile und alle Generationen. Als Seniorenorganisationen weisen wir mit dieser Stellungnahme auf wichtige Handlungsfelder in der Altenpolitik hin und wollen uns aktiv in den Prozess einbringen.

*Diese Stellungnahme wurde von der Fachkommission „Aktuelle Fragen der Seniorenpolitik“ erarbeitet und im Oktober 2019 vom Vorstand der BAGSO verabschiedet.*

## Herausgeber

### **BAGSO Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e. V.**

Thomas-Mann-Str. 2-4  
53111 Bonn  
Telefon 02 28 / 24 99 93 0  
Fax 02 28 / 24 99 93 20  
kontakt@bagso.de  
www.bagso.de

Die BAGSO vertritt über ihre 120 Mitgliedsorganisationen viele Millionen ältere Menschen in Deutschland.