

# LEITBILD SENIOREN- FREUNDLICHKEIT | Herausforderung für die Dienstleistungskultur von Kommunen

Peter-Georg Albrecht; Jürgen Wolf

**Sachße**, Christoph: Subsidiarität – Leitidee des Sozialen. In: Hammerschmidt, Peter; Uhlendorff, Uwe (Hrsg.): Wohlfahrtsverbände zwischen Subsidiaritätsprinzip und EU-Wettbewerbsrecht. Kassel 2003, S. 15-37

**Schubert**, Bernd: Controlling in der Wohlfahrtspflege. Münster 2000

**Wohlfahrt**, Norbert: Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Weg in einen veränderten Wohlfahrtsmix. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 1/1999, S. 3-8

**Wohlfahrt**, Norbert: Bürgerschaftliches Engagement und Freie Wohlfahrtspflege – Ein Widerspruch? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 9/2001, S. 323-328

**Wohlfahrt**, Norbert: Bürgerschaftliches Engagement, Freie Wohlfahrtspflege und Aktivierender Sozialstaat. Inszenierter Sozialstaatumbau oder Stärkung des sozialen Kapitals? In: Soziale Arbeit 10/2003, S. 362-369

**Wohlfahrt**, Norbert: Der sozialwirtschaftliche Transformationsprozess sozialer Dienste in der BRD – der Anfang vom Ende freigemeinnütziger Wohlfahrtspflege? In: Hildemann, Klaus D. (Hrsg.): Die Freie Wohlfahrtspflege. Ihre Entwicklung zwischen Auftrag und Markt. Leipzig 2004

**Zusammenfassung** | Der folgende Text skizziert das neue Leitbild Seniorenfreundlichkeit und seine theoretische Einbettung. Er geht auf einen extensiven Modellversuch in der Stadt Magdeburg ein, zieht erste Konsequenzen für die weitere Verwaltungsmodernisierung und zeigt einige Theorieanreicherungen auf, die sich aufgrund der neuen Praxis empfehlen.

**Abstract** | The following text outlines the new principle of taking into account the needs of elderly people and explains its theoretical framework. The author describes an extensive pilot project conducted in the German city of Magdeburg, drawing first conclusions regarding further administrative modernization. In addition, he shows some theoretical implications arising from this new field of practice.

**Schlüsselwörter** ► Kommunalverwaltung  
► Dienstleistung ► älterer Erwachsener  
► Beratung ► Projektbeschreibung

**1 Einleitung** | Der demographische Wandel gilt seit einigen Jahren als Auslöser für die Modernisierung von Kommunalpolitik und -verwaltung (Mädling 2005). Gesucht werden Antworten auf Fragen der Zu- und Abwanderung, des abnehmenden Anteils jüngerer und des zunehmenden Anteils älterer Menschen. Insbesondere ostdeutsche Regionen sind von Bevölkerungsrückgang und -alterung betroffen.

Viele Kommunen haben darauf reagiert, indem sie Werbestrategien mit den Zielen einer Förderung der Zuwanderung und Imagekampagnen zugunsten von Dynamik und Jugendlichkeit entwarfen. Allmählich zeichnen sich jedoch Umrisslinien einer Änderung dieser Leitbilder ab, indem auch die Potenziale der alternativen Wohnbevölkerung in den Blick genommen werden und „Seniorenfreundlichkeit“ als Standortvorteil verstanden wird (Deutscher Verein 2006).

**2 Erste Umriss des Leitbilds seniorengerechter Kommunalverwaltung** | Das Leitbild der seniorengerechten Kommunalverwaltung greift die vorhandenen (Bereichs-)Leitbilder der Barrierefreiheit und Altersgerechtigkeit auf und versucht, diese Konzepte an die spezifischen Bedarfe und Bedürfnisse älterer Menschen anzupassen. Darauf aufbauende Strategien umfassen die Erreichbarkeit und Barrierefreiheit von Einrichtungen bis zur Umgestaltung von kommunalen Einrichtungen im Sinne der Unterstützung und Aktivierung, um ältere Menschen zur Selbsthilfe und zum bürgerschaftlichen Engagement anzuregen.

Auch wenn den Protagonisten des neuen Leitbildes bewusst ist, dass damit zunächst eine Verengung auf eine spezifische Zielgruppe stattfindet, welche längerfristig zugunsten eines alle Bürgerinnen und Bürger einer Kommune einschließenden Leitbild einer bürgerfreundlichen Kommune erweitert werden muss, lohnt sich diese Konzentration auf eine Zielgruppe, die sowohl Unterstützungsbedarfe hat als auch über umfassende Fähigkeiten und Kompetenzen zur Gestaltung des kommunalen Lebens verfügt.

Das Ziel ist hierbei, aus dem Leitbild ein Konzept sowie operative Kriterien zu entwickeln, mit denen konkrete Maßnahmen identifiziert und beurteilt werden können. In dieser Hinsicht ist das Konzept der seniorengerechten Kommunalverwaltung nicht auf ein einzelnes Ressort oder gerontologische Fachkräfte zu begrenzen. Es wird vielmehr in einer grundsätzlichen Weise im Verwaltungshandeln thematisiert, was anhand der vier aktuellen Theoriediskurse zur kommunalen Politik gezeigt werden kann:

- ▲ dem Diskurs um die Qualitätsentwicklung kommunalen Handelns;
- ▲ dem Diskurs der Sozialraumorientierung;
- ▲ dem Diskurs um sozialstaatliche Aktivierung;
- ▲ dem Diskurs um Bürgerbeteiligung und Partizipation.

**3 Der Magdeburger Verwaltungsentwicklungsprozess zur Prüfung und Verbesserung der Seniorengerechtigkeit der Kommunalverwaltung 2010-2014** | Vor dem Hintergrund des steigenden Altersdurchschnitts seiner Einwohnerschaft, einer zunehmenden Zahl von Menschen in der Altersphase sowie einer Zunahme der Hochaltrigkeit hat sich die Landeshauptstadt Magdeburg seniorengerechte

Leitlinien gegeben. Ein in der Erarbeitung stehendes seniorengerechtes Konzept nimmt die gesamtstädtische Lebenssituation älterer Menschen in den Blick und definiert Ansätze zu ihrer Verbesserung. Darüber hinaus wird vonseiten der Verwaltung an der Prüfung und Verbesserung der Seniorengerechtigkeit der Kommunalverwaltung, der Eigenbetriebe und der Gesellschaften mit städtischer Beteiligung gearbeitet.

Im Frühjahr 2010 hat der Stadtrat Magdeburgs den Oberbürgermeister beauftragt, „ein Projekt zur Prüfung und Verbesserung der Seniorengerechtigkeit der Kommunalverwaltung inkl. der Eigenbetriebe zu starten. Die Gesellschaften mit städtischer Beteiligung werden um ihre Mitarbeit bei diesem Vorhaben gebeten. Der Seniorengerechtheitsrat und interessierte Verbände sind einzubinden“ (Landeshauptstadt Magdeburg Stadtratsbeschluss Nr. 309-13(V)10 vom 25.2.2010). Das Projekt ist angelaufen, mit Personal und Ressourcen unteretzt worden und wird bis 2014 durchgeführt.

Diese kommunalen Aktivitäten werden von einem wissenschaftlichen Forschungsprojekt<sup>1</sup> begleitet, das mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Förderlinie SILQUA-FH (Soziale Innovationen für Lebensqualität im Alter), gefördert wird. In diesem Forschungs- und Entwicklungsprojekt werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Dezernate, Ämter und städtischen Gesellschaften mit Leitfadenterviews befragt. Ergänzend findet eine standardisierte schriftliche Online-Befragung aller der Verwaltung angehörenden Personen statt. Durch die Beteiligung an diversen Gremien der Stadt wird ein Feedback zu den Forschungsarbeiten ermöglicht und praktische Projekte können in ausgewählten Bereichen der Kommunalverwaltung angeregt und implementiert werden.

Die Forschungsarbeiten folgen zwei Indikatoren zur Definition und Beurteilung der Seniorengerechtigkeit von Dienstleistungserbringung und Organisationsstruktur:

<sup>1</sup> Das Projekt „Seniorengerechte Kommunalverwaltung“ (SEFKOV) wird von Juli 2011 bis Juni 2014 am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal durchgeführt. Neben den Autoren sind in dem Projekt eine wissenschaftliche Mitarbeiterin und ein wissenschaftlicher Mitarbeiter, *Sabine Dummett* und *Hendrik Nolde*, sowie die studentischen Mitarbeiterinnen *Sarah Werner*, *Jenny Kalt* und *Sylvia Weber* beschäftigt.

- ▲ der Unterstützungsleistung – insbesondere für Menschen, die im Alter auf Hilfen angewiesen sind;
- ▲ der Aktivierungsleistung – insbesondere bezogen auf Menschen, die im Alter etwas geben können – die Engagementinteressierten und Ressourcenstarken.

Beide Aspekte sind miteinander verwoben, denn es gilt zum einen, die Ressourcenschwachen angemessen zu vertreten und zu aktivieren, andererseits aber auch die Ressourcenstarken zu unterstützen und zur Beteiligung und zum Engagement zu ermutigen. Der spezifische Beitrag älterer Menschen ist darüber hinaus immer in einer generalistischen Perspektive zu bewerten, nach der die Dienstleistungen und Strukturen der Stadtverwaltung stets auf alle Bürgerinnen und Bürger gerichtet sind.

Ein ergänzender Schwerpunkt der Projektarbeiten richtet sich auf die Beschäftigten der Stadtverwaltung selbst beziehungsweise auf die verwaltungsinterne Demographie. Seniorenfreundlichkeit richtet sich hier auf den Umgang mit der Erweiterung der Lebensarbeitszeit und den zunehmenden Anteil älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, einschließlich der Gestaltung von deren Übergang in die nachberufliche Lebensphase.

**4 Entwicklungsstand und Entwicklungsaufgaben in verschiedenen Verwaltungsbereichen der Magdeburger Stadtverwaltung** | Seniorenfreundlichkeit wird in dem zunächst auf die Stadtverwaltung Magdeburg konzentrierten Projekt in sechs exemplarisch ausgewählten Dienstleistungsbereichen (weiter-)entwickelt, die für das Forschungsprojekt die Untersuchungsfelder darstellen und hinsichtlich ihrer organisatorischen Rahmenbedingungen beleuchtet werden.

Das Teilprojekt „Internet- und telefongestützte Erreichbarkeit der Stadtverwaltung“ bezieht sich auf den Internetauftritt und das Telefonmanagement der Dezernate, der Ämter und städtischen Gesellschaften. Es dient der Weiterentwicklung der mediengestützten Kommunikation zwischen älteren Bürgern und Bürgerinnen und der Kommune. In der Untersuchung zeigte sich, dass viele ältere Menschen ihre Stadtverwaltung auch über die genannten Kanäle erreichen. Insbesondere die Möglichkeiten zum Schreiben von E-Mails und zur Artikulation in Foren, aber auch ein in Magdeburg angebotenes telefonisches Anregungs-

und Beschwerdemanagement beim Oberbürgermeister sowie die zentrale Behördenrufnummer 115 werden genutzt. Sie aktivieren – wahrscheinlich mehr als die klassischen Kommunikationswege – ältere Menschen zur Teilhabe wie auch zur Verantwortungsübernahme für ihre Quartiere, erreichen allerdings nicht das Niveau von partizipativen Verfahren wie zum Beispiel in der Bauplanung und partizipativen Strukturen wie etwa in Stadtteilgremien. Die gerade auch für hilfe- und unterstützungssuchende ältere Menschen notwendige Balance zwischen Erreichbarkeit und Vertrauensbeziehung ist für die Kontaktaufnahme zur Stadtverwaltung über das Internet oder per Telefon allerdings noch nicht zufriedenstellend gelöst.

**4-1 Beratung und Bildung** | Beratungsmodernisierung besteht immer häufiger darin, eine fachberatungsübergreifende allgemeine Beratung zu installieren, die im Sinne des Case Managements nicht nur eine gute Erstberatung leistet, sondern Klienten und Klientinnen auch durch den „Beratungsdschungel“ begleitet, aktiviert und Partizipationsangebote macht beziehungsweise Hilfe- und Unterstützungsangebote koordiniert.

Inwieweit dies geschieht, prüft das Teilprojekt „Beratung von Seniorinnen und Senioren“ und versucht gleichzeitig, Entwicklungsarbeit in diesem Bereich zu leisten. Ältere Menschen bilden eine große Gruppe von Klientinnen und Klienten kommunaler Bürgerbüros, des Allgemeinen Sozialdienstes und des Sozialpsychiatrischen Dienstes sowie der Beratungsstellen freier Träger im Stadtgebiet. Strukturell hat sich Magdeburg mit einem kommunalen „Zentralen Informationsbüro Pflege“ sowie einer „Koordinierungsstelle für bürgerschaftliches Engagement“ beim Sozialdezernat auf den demographischen Wandel eingestellt. Neben diesen beiden Einrichtungen beziehen sich auch alle anderen Beratungsdienste auf Seniorinnen und Senioren. Aus Sicht der Begleitforschung ist der sowohl zur Unterstützung als auch Aktivierung qualifizierende Ansatz des Case Managements allerdings erst marginal entwickelt, insbesondere weil eine fallbezogene Vernetzung zum Beispiel aus Datenschutzgründen bis dato wenig praktiziert wird.

Das Teilprojekt „Bildung im Alter“ bezieht sich auf die Bildungsangebote der kommunalen Volkshochschule, aber auch der freigemeinnützigen Erwachsenenbildungsträger (zum Beispiel die Evangelische Er-

wachsenbildung oder „Arbeit und Leben“) sowie auf das Seniorenstudium der örtlichen Universität und der sogenannten Alten- und Servicezentren in der Stadt Magdeburg. Wie Seniorinnen und Senioren von Bildungsangeboten erreicht werden können, insbesondere wenn sie ihre Wohnung beispielsweise aufgrund von Pflegebedürftigkeit nicht mehr verlassen können, ist neben der Frage nach Aktivierung und Unterstützung eine Kernfrage dieses Teilprojekts. Hier setzt auch sein Entwicklungsauftrag an. In der Magdeburger Untersuchung zeigte sich, dass im Unterschied zum Seniorenstudium an der Universität und in den Alten- und Service-Zentren, an denen eine überaus hohe Bildungsbeteiligung älterer Menschen erkennbar ist, die Volkshochschule wie auch freigemeinnützige Erwachsenenbildungsträger satzungsgemäß generalistisch ausgerichtet bleiben. Damit tragen diese verhältnismäßig wenig zur Unterstützung und Aktivierung älterer Menschen bei. Darüber hinaus fehlt eine Strategie, wie bildungsferne beziehungsweise isolierte ältere Menschen erreicht und angeregt werden können, Bildungsangebote zu nutzen.

**4-2 Wohnen, öffentlicher Raum und Fragen der Sicherheit im Alter** | Die Kernfrage der Evaluation und der Entwicklungsarbeit in diesem Teilprojekt richtet sich auf die Möglichkeiten einer seniorenfreundlichen Strategie und entsprechender Maßnahmen von Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften sowie der kommunalen Bauvorhaben (Stadtplanung, Hoch- und Tiefbau). An der Weiterentwicklung dieses für Seniorinnen und Senioren besonders wichtigen Lebensbereichs arbeitet das Teilprojekt „Wohnen im Alter“. Ältere Menschen sind in der alternden Gesellschaft eine bedeutende Zielgruppe von städtischen Planenden und Bauaus-

führenden wie auch von Wohnungsunternehmen geworden. Planerinnen und Planer haben vor diesem Hintergrund insbesondere die Umzüge zwischen Umland und Stadt sowie innerhalb der Stadt im Blick, wobei in Magdeburg – wie auch in anderen Städten – eine gewisse Umzugsneigung älterer Menschen aus dem Umland und peripheren Stadtteilen in Richtung Stadtzentrum ausgemacht werden kann. Kommunale Bauträger engagieren sich in der Wohnumfeldgestaltung; Wohnungsunternehmen betreiben, zum Teil gemeinsam mit freigemeinnützigen Organisationen, nachbarschaftliche Begegnungsräume und setzen auf die Einrichtung von Nachbarschaftsvereinen beziehungsweise Kooperation mit diesen.

Insofern sind Unterstützung wie auch Aktivierung gleichermaßen im Blick der Akteure und es wird an der Seniorenfreundlichkeit im Bereich von Wohnraumanpassung wie auch Wohnraum- und Wohnumfeldaufwertung sowie Wohnungspolitik gearbeitet. Auf der Basis des parallel dazu in der Erarbeitung stehenden „Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes“ soll es zukünftig möglich werden, eine Eigentums- oder Mietwohnung noch nachhaltiger auch im Blick auf das Alter auszuwählen, als dies bisher möglich war. Umzüge haben immer das Ziel, sowohl näher an Hilfe und Unterstützung heranzukommen als auch stärker partizipieren zu können und den persönlichen Aktionsradius zu erhalten beziehungsweise zu vergrößern. Eine alternswissenschaftlich fundierte Stadtentwicklung kann dazu beitragen, diese Ziele konkret umzusetzen.

*Das Teilprojekt „Seniorinnen und Senioren im öffentlichen Raum“ bezieht sich auf die Frage, inwieweit der öffentliche Raum in den Stadtteilen der Landeshaupt-*

## Über 30 Jahre dokumentierte Fachdiskussion

## Über 30 Jahre sozialwissenschaftliche Literaturdokumentation

- ▶ Onlinezugang in über 200 Hoch- und Fachhochschulbibliotheken
- ▶ Individuelle Beratung und Recherche mit Dokumentenlieferung

DZI SoLit

Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen/DZI

[www.dzi.de](http://www.dzi.de)

stadt Magdeburg Bewegungsmöglichkeiten, aber auch Ruhe- und Kommunikationsplätze für Senioren und Seniorinnen bietet. Für die Planung im öffentlichen Raum sind in Magdeburg das Stadtplanungsamt sowie die Kinder- und Behindertenbeauftragten und der Seniorenbeirat zuständig, für die Bauausführung das Hoch- und Tiefbauamt, für den Unterhalt der Stadtgartenbetrieb. Der Schwerpunkt der zum Teil gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung in Planverfahren von öffentlichen Räumen liegt auf den betroffenen Anwohnern, zielgruppenspezifisch schwerpunktmäßig auf Kindern, Jugendlichen und Behinderten.

Obwohl zunehmend ein Mehrgenerationenansatz verfolgt wird, drückt sich dies in den Planungsverfahren und in den beteiligten Bevölkerungsgruppen noch nicht allzu stark aus. Gerade hier wäre es wichtig, vom Unterstützungsansatz („Die Platzgestaltung ermöglicht auch älteren Menschen, sich hier aufzuhalten“) zu einem Aktivierungsansatz zu kommen („Hier können ältere Menschen selbst tätig werden“). Dies erfordert auch, ein stärkeres Augenmerk auf die Balance verschiedener Nutzergruppen zu legen – und sei es lediglich durch differenzierte Nutzungskonzepte an verschiedenen Tageszeiten. Das erfordert allerdings, Stadtentwicklung nicht nur als Stadtplanung zu betreiben, sondern die verschiedene Nutzergruppen moderierenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter etwa des Jugend- und Sozialamtes und anderer Stellen mit den entscheidenden Ressourcen auszustatten.

Seniorinnen und Senioren haben besondere Sicherheitsbedürfnisse im öffentlichen Raum. Darauf einzugehen, ist nicht nur Aufgabe der Polizei, sondern auch des kommunalen Ordnungsamts. Wie dies seniorenfreundlich geschieht und geschehen kann, ist Untersuchungsgegenstand und Entwicklungsaufgabe des *Teilprojekts „Sicherheit und Sicherheitsbedürfnisse im Alter“*. Es gibt sehr viele Ansätze, die sich darauf richten, das Sicherheitsgefühl und die Sicherheitslage von älteren Menschen im Wohnbereich, im Wohnumfeld, im öffentlichen Personennahverkehr sowie im öffentlichen Raum zu heben. Schwerpunkt sind gegenwärtig allerdings Maßnahmen, die bei Jugendlichen und spezifischen Tatverdächtigen Gruppen ansetzen.

Auf Seniorinnen und Senioren richten sich dagegen lediglich präventive Maßnahmen. In Magdeburg ist dies zum Beispiel die Arbeit der ehrenamtlichen

Senioren-sicherheitsberater. Maßnahmen, durch die ältere Menschen direkt unterstützt werden und die ihnen einen stärkeren Aktivitätsradius im Bereich des Wohnumfeldes, des Personennahverkehrs sowie im öffentlichen Raum ermöglichen, sind demgegenüber noch wenig ausgeprägt. Beispielsweise wirken die Kontrollmaßnahmen in den öffentlichen Verkehrsmitteln in Magdeburg zwar möglicherweise abschreckend auf potenzielle Täter, heben aber nicht die geringe Nutzungsquote durch Seniorinnen und Senioren zu bestimmten Tages- beziehungsweise Nachtzeiten.

**4-3 Organisatorische Rahmenbedingungen einer seniorenfreundlichen Kommunalverwaltung** | Auch wenn finanzielle und organisationsstrukturelle Rahmenbedingungen ebenso wie personelle Faktoren von Bedeutung sind, untersucht das Magdeburger Projekt „Seniorenfreundliche Kommunalverwaltung“ neben den angesprochenen sechs Dienstleistungsbereichen dezidiert die Arbeitssituation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung. Dies ist wichtig, wird sich die Zunahme des Lebensalters doch auch auf die Lebensarbeitszeit der Mitarbeitenden, ihre Arbeitsbeziehungen und ihre Arbeitsaufgaben auswirken.

Erste Befunde der wissenschaftlichen Begleitforschung weisen darauf hin, dass die Stadtverwaltung dem Altern ihrer eigenen Belegschaft nur eine vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit widmet. Der Schwerpunkt der Personalentwicklung liegt noch weitgehend auf der Nachwuchsgewinnung unter jüngeren Menschen. Dies ist aufgrund des vorhandenen und zu erwartenden Fachkräftemangels verständlich. Richtig ist aber auch, dass gerade ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Leistungspotenziale und -bereitschaft aufweisen, die sich bei der Gestaltung ihres Arbeitsplatzes, ihrer Arbeitszeit und ihrer Arbeitsaufgaben nicht ausreichend realisieren lassen.

Unter Gesichtspunkten der „Employability“ älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wäre hier aber ein zentraler Ansatzpunkt, damit in alternden Belegschaften die spezifischen Potenziale und das Erfahrungswissen der Älteren gefördert, erhalten und weitergegeben werden können. Dies könnte sich auch auf eine erweiterte Fassung der „Work-Life-Balance“ erstrecken, indem nicht nur Verpflichtungen in der Angehörigenpflege, sondern auch Aktivitäten in Ehrenämtern ermöglicht und honoriert werden können.

## 5 Erste Ergebnisse |

▲ Die Optimierung von medialer Erreichbarkeit ist eine notwendige, moderne Verwaltungsentwicklung, die aus alternswissenschaftlicher Sicht allerdings ihre Grenzen darin findet, dass sowohl Hilfe und Unterstützung als auch Partizipationsangebote und Aktivierung auch zukünftig nur als personale Dienstleistung zu erbringen sind.

▲ Die Ausdifferenzierung der Beratungslandschaft wie auch die mediale Ausweitung der Informationsmöglichkeiten dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es gerade in alternswissenschaftlicher Perspektive zukünftig individuelle und biographiebegleitende Beratungs- und Begleitungsangebote geben muss, so dass die Umsetzung von Konzepten des Case Management in der Beratung möglich wird.

▲ Gleiches gilt für die Bildungsangebote in den Kommunen. Auch sie werden sich unter der Konkurrenz medialer Informationsangebote verändern müssen, so dass die Entwicklung von Strategien zur Bildung im Alter und für das Altern sowie zur Erreichung bildungsferner und altersisolierter Bevölkerungsschichten wichtig wird. Sich dieser Aufgabe zu stellen, sind die kommunalen Einrichtungen beziehungsweise kommunal geförderten Einrichtungen besonders gefordert.

▲ Angemessener Wohnraum für ältere Menschen entsteht weniger durch kommunalpolitische Willensbildung als vielmehr durch Nachfrage und Angebot. Beides ist umfassend vorhanden, so dass dieser Markt gute Entwicklungspotenziale haben dürfte. Die Kommunen sind allerdings gefordert, durch integrierte Stadtentwicklungskonzepte Zuziehende sowie Einheimische frühzeitig anzuregen, darüber nachzudenken, wo und wie sie im Alter leben, ihr Engagementbedürfnis ausleben und Unterstützung bekommen wollen.

▲ Der öffentliche Raum spielt für die Beteiligung älterer Menschen eine nicht unerhebliche Rolle. Hier sind Kommunen die primären Gestalter. Allerdings ist gerade für ältere Menschen von entscheidender Bedeutung, dass es im öffentlichen Raum Ruhe- wie auch Bewegungsmöglichkeiten gibt, dass sie ihre, jüngeren Menschen gegenüber zum Teil entgegenstehenden Interessen artikulieren können und dass sie darin unterstützt werden, öffentliche Räume aktiv zu nutzen, um einem defensiven Rückzug entgegenzuwirken.

▲ Die Erhöhung des Sicherheitsgefühls von Senioren und Seniorinnen ist für viele der beschriebenen Auf-

gaben eine wichtige Voraussetzung. Auch wenn sich die Grundfurcht älterer Menschen, besonders verwundbar zu sein, in den kommenden Jahren und Jahrzehnten statistisch vielleicht abschwächen wird, bleibt die Verwundbarkeit doch als existenzielles Risiko erhalten. Beteiligung und Mitwirkung auch von Angehörigen dieser Gruppe setzten subjektive Sicherheit voraus.

## 6 Zur theoretischen Einbettung und Bedeutung des Leitbildes Seniorenfreundlichkeit |

Die beschriebene Praxis ist durch den demographischen Wandel stimuliert. Aus den Gegebenheiten der Bevölkerungsentwicklung lässt sich allerdings nicht ableiten, in welche Richtung die Kommunen gehen sollen. Auch die Konzentration auf eine spezifische Zielgruppe, und seien deren Bedürfnisse noch so komplex und umfassend, reicht dafür nicht aus. Wie eingangs erwähnt, wird das Leitbild der seniorenfreundlichen Kommunalverwaltung aus mindestens vier theoretischen Diskursen gespeist, von denen es zehrt und die es umgekehrt auch befruchtet. Diese Diskurse bedürfen einer gerontologischen Expertise, denn sie beziehen sich zunehmend auch auf Senioren und Seniorinnen und legen bestimmte Kriterien nahe, an denen kommunales Handeln zu messen ist, wenn es sich dem Leitbild der „Seniorenfreundlichkeit“ verpflichtet.

## 7 Zum Seniorenbezug verschiedener Theoriediskurse | 7-1 Qualitätsentwicklung |

In unmittelbarer Nähe zu dem, was Politik und Verwaltung auch aufgrund der stets im Blick zu behaltenden Haushaltspolitik derzeit in Sachen Seniorenfreundlichkeit umtreibt, findet der Diskurs um die Qualitätsentwicklung von Verwaltung statt. In den verwaltungswissenschaftlichen Konzepten von Qualitätsentwicklung geht es unter anderem um die Akzeptanz des kommunalen Handelns, um die Teilhabe von Bürgern und Bürgerinnen, Solidaritäts- und Netzwerkentwicklung, um politische Effektivität und nicht zuletzt Verwaltungseffizienz. Dies ist am komplexesten ausformuliert im Leitbild der „Bürgerkommune“ (Bogumil u.a. 2003, S. 22).

Als Akteure dieser Konzepte geraten Seniorinnen und Senioren besonders in den Regionen in den Blick, die aufgrund von Abwanderung „altern“. Wenn das Nachwuchspotenzial schrumpft, werden die Älteren verstärkt zu Akteuren für die Geschehnisse ihrer Städte

und Gemeinden. Sie werden vermehrt Akteure der Kommunalpolitik und wichtige Ansprechpartner der Kommunalverwaltungen. Für Politik und Verwaltung ergibt sich aus diesen Konzepten die Aufgabe, ein gerontologisch informiertes Qualitätsmanagement zu entwickeln und dabei solche Qualitätskriterien anzulegen und anzunehmen, die die Bürgerinnen und Bürger selbst setzen. Wirkungsorientierung und externe Qualitätssicherung sind zwei zentrale Ziele, die im Bereich des Qualitätsmanagements verfolgt werden.

**7-2 Sozialraumorientierung** | Das Konzept der Sozialraumorientierung stammt aus sozialarbeiterischen Diskursen um die Demokratisierung und Öffnung von Institutionen sowie um die Gemeinwesenarbeit. Hierbei geht es um die Frage, wie die oft ausschließlich personenbezogenen Hilfe- und Unterstützungsleistungen und die dazugehörigen institutionalisierten Strukturen weiterentwickelt beziehungsweise aufgebrochen werden können. Sozialraumorientierung wird deshalb als gesellschaftliche Entwicklung auf der Grundlage einer Arbeit an gemeinsam definierten, gelebten und gestalteten Räumen (sozial-kommunikativer wie auch „territorialer“ Art) verstanden.

Zunehmend werden in den Diskursen zur Sozialraumorientierung auch ältere Menschen beachtet (Deinet; Knopp 2006). Mehr als Menschen in anderen Lebensaltern haben sie ein besonderes Interesse an der Gestaltung ihres persönlichen und sozial-ökologischen Nahraums (Saup 1993) und sehen immer stärker auch die politische Bedeutung ihres Handelns (Albrecht u.a. 2007). Sozialraumorientierung erfordert in der Praxis des kommunalen Politik- und Verwaltungshandelns eine Ausweitung zweier Arbeitsweisen: Partizipation und anwaltliches Lobbying. Eine kommunale Aufgabe in dieser Hinsicht wäre die Förderung der Selbstgestaltung der physischen wie sozial-kommunikativen Umwelt durch die älteren Bürgerinnen und Bürger selbst. Diese Aufgabe erschöpft sich aber nicht in der Ermöglichung einer Entwicklung an der Basis und von der Basis, sondern erstreckt sich auch auf die anwaltliche Vertretung, durch die die Bedürfnisse älterer Menschen mit starken Einschränkungen sichtbar werden und Eingang in kommunale Politiken sowie in kommunales Verwaltungshandeln finden.

**7-3 Sozialstaatliche Aktivierung** | Das (umstrittene) Konzept der sozialstaatlichen Aktivierung wurde in zivil- beziehungsweise bürgergesellschaftli-

chen Diskursen entwickelt und stammt somit aus dem politischen Raum. Es geht dabei um die Frage, wie ein neues Gleichgewicht zwischen gesellschaftlichen und individuellen Verantwortlichkeiten herzustellen sei und wie der Staat einen Teil der bisher bei ihm liegenden Verantwortung – aktivierend – an seine Bürgerinnen und Bürger übertragen könne. Gefordert wird eine aktive Bürgerschaft: Alle, auch die Ressourcenschwachen, Bedürftigen und Benachteiligten haben nach ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten mehr Eigensorge und -vorsorge zu leisten. Alle, auch die Ressourcenstarken, die Wohlhabenden und die Eliten haben mehr zum Gemeinwohl beizutragen, mehr abzugeben.

Im zivil- und bürgergesellschaftlichen Diskurs wurden die Senioren und Seniorinnen in besonderer Weise in den Blick genommen (BMFSFJ 2006 sowie unter anderem Klie; Roß 2005), gelten sie doch als eine begünstigte Gruppe ressourcenstarker Bürgerinnen und Bürger, die sowohl ihr eigenes Leben als auch die Geschicke ihrer Organisationen, Vereinigungen und Städte zunehmend in die eigenen Hände nehmen können, während sie bisher fast ausschließlich als Hilfeadressaten angesehen wurden.

Für eine seniorenfreundliche Verwaltungspraxis ergeben sich im Rahmen dieses Konzepts zwei Desiderate: Empowerment des Klientels sowie Engagementförderung. Die vorrangige Aufgabe der kommunalen Politik und Verwaltung bestünde darin, ältere Menschen, insbesondere Hilfebedürftige, zu ermächtigen, Eigensorge und -vorsorge leisten zu können und im Sinne der sozialstaatlichen Aktivierung das freiwillige und soziale Engagement älterer Menschen, insbesondere der Ressourcenstarken, zu fördern.

**7-4 Partizipation** | Verschiedene Konzepte von Partizipation, von Mitbestimmung und Mitgestaltung in der Kommune wurden in den letzten Jahren vor allem aus verwaltungs- und politikwissenschaftlicher sowie demokratietheoretischer Perspektive diskutiert. Zumeist geht es darum, wie die repräsentative lokale Demokratie in Verbindung mit der Verwaltung durch direktdemokratische Verfahren wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide und die Direktwahl von Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen in größerem Maße mitbestimmbar wird. Des Weiteren geht es um eine Mitgestaltung, die neuerdings auch in Form von Stadtteilgremien und -foren sowie spezifisch legitimierten Beiräten realisiert wird.

Seniorinnen und Senioren geraten in den demokratietheoretischen Diskursen dann in den Fokus, wenn es auf lokaler Ebene eigenständige Seniorenvertretungen, Seniorenbeiräte beziehungsweise Seniorenbeauftragte gibt, die die repräsentative Demokratie ergänzen. Außerdem werden in diesen Diskursen die vielen Bürgerinnen und Bürger, die sich in neuen kooperativen Gremien und Stadtteilforen engagieren, in den Blick genommen. Das erfordert von der Kommunalpolitik und -verwaltung, ihr Handeln offenzulegen und Dritte einzubeziehen. Neben der Transparenz ist gefordert, auch „nach der Seite“ flexibel und kooperativ zu agieren. Transparenz und Partizipation sind zwei entscheidende Richtungen, in die Kommunalpolitik und -verwaltung sich entwickeln sollen – und wollen.

**8 Kriterien für die weitere Ausdifferenzierung des Leitbildes Seniorenfreundliche Kommunalverwaltung** | Zusammengefasst lässt sich Folgendes sagen: Soll das Leitbild der seniorenfreundlichen Kommunalverwaltung weiterentwickelt werden und sich eines Tages von seinem engen Zielgruppenbezug lösen und als weitgefasstes Leitbild die Gesamtbevölkerung und das kommunale Handeln insgesamt in den Blick nehmen, so ist es notwendig, an das Handeln von Kommunalverwaltungen stets folgende, theorieeingebettete Kriterien anzulegen:

- ▲ Die Konzepte des Qualitätsmanagements legen nahe, nach der Wirkungsorientierung kommunalen Handelns zu fragen und dabei insbesondere auch externe Qualitätskriterien ernst zu nehmen.
- ▲ Aus sozialarbeiterisch-sozialraumorientierter Perspektive ist bedeutsam, wie Seniorinnen und Senioren zur Gestaltung ihres Umfeldes und zur Netzwerkbildung angeregt und wie ihre Interessen anwaltlich durch Verwaltungshandeln unterstützt werden.
- ▲ Nähert man sich aus der Perspektive der sozialstaatlichen Aktivierung dem Gegenstand Kommunalpolitik und -verwaltung, stellen sich Fragen nach den Möglichkeiten der Verwaltung zur Förderung des Empowerments von Klienten und Klientinnen sowie des freiwilligen Engagements älterer Menschen.
- ▲ Aus demokratietheoretischer Perspektive ist die Frage relevant, wie transparent Kommunalpolitik und -verwaltung arbeiten und wie partizipativ sie gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sind.

**Dr. Peter-Georg Albrecht** ist Dipl.-Sozialarbeiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. E-Mail: peter-georg.albrecht@hs-magdeburg.de

**Professor Dr. Jürgen Wolf** lehrt Alternswissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. E-Mail: juergen.wolf@hs-magdeburg.de

## Literatur

**Albrecht, P.-G.; Dienel, H.-L.; Blanckenburg, C.** von: Junge Alte in der Mitte der Gesellschaft. Modelle für den produktiven Umgang mit dem demografischen Wandel in den neuen Bundesländern. Berlin 2007

**BMFSFJ** - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Fünfter Altenbericht der Bundesregierung. Berlin 2006

**Bogumil, J.; Holtkamp, J.; Schwarz, G.**: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen, Grenzen, Perspektiven. Berlin 2003

**Deinet, U.; Knopp, R.**: Leben im Alter: Lösungen für das Quartier. In: Sozialmagazin 11/2006, S. 14-22

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.**: Empfehlungen zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen mit einer älter werdenden Bevölkerung. Berlin 2006

**Klie, T.; Roß, P.**: Wieviel Bürger darf's denn sein!? Bürgerchaftliches Engagement im Wohlfahrtsmix. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 4/2005, S. 20-43

**Mäding, H.**: Herausforderungen und Konsequenzen des demographischen Wandels für die Städte. In: Hill, H. (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell. Berlin 2005, S. 17-26

**Saup, W.**: Alter und Umwelt. Stuttgart 1993