

### 10.3.2 Verbindliche Ausführungsgesetze auf Landesebene

#### Die Bedeutung der Landesebene

Die Bundesländer spielen im Hinblick auf eine Politik für Teilhabe und ein gutes Leben im Alter eine doppelte Rolle: zum einen als eigenständige politische Akteure, zum anderen als Rahmengeber für die Senior\*innenpolitik in den Kommunen (Berner 2023). Für die Gestaltung der Senior\*innenpolitik vor Ort sind die landespolitischen und landesgesetzlichen Rahmenbedingungen von erheblicher Bedeutung. Den Bundesländern kommt bei der Umsetzung des SGB XII und der Ausgestaltung der Altenhilfe eine wichtige Rolle zu, die sie zum Teil sehr unterschiedlich auffassen und ausfüllen.<sup>135</sup> Auf der Ebene der Bundesländer lassen sich grundsätzlich mehrere Steuerungsansätze unterscheiden, die die Altenhilfe und den übergreifenden Rahmen der kommunalen Senior\*innenpolitik adressieren:

- landesgesetzliche Vorgaben zur Ausführung der Sozialgesetze des Bundes,
- senior\*innenpolitische Förderprogramme, Modellprojekte und Landesinitiativen,
- landeseigene Service- und Beratungsstellen für Kommunen und weitere Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote für kommunale Akteure.

Das stärkste und verbindlichste Instrument der landespolitischen Steuerung sind gesetzliche Vorgaben in Bezug auf die Ausführung der Sozialgesetze, insbesondere im Hinblick auf die Sozialhilfe und den § 71 SGB XII. Ein zentraler Reformansatz besteht somit darin, landesrechtlich verbindliche Vorgaben und Konkretisierungen zum § 71 SGB XII (oder zur Senior\*innenpolitik generell) zu schaffen und dadurch landesweit verbindliche Mindeststandards zu etablieren (BAGSO 2023a, 2024). Diese können sich unter anderem auf die Ausgestaltung und Umsetzung einer Altenhilfeinfrastruktur beziehen und eine Mindestausstattung mit Angeboten der Beratung, der Begegnung und der Unterstützung von Engagement definieren. Eine weitere Option ist es, Altenhilfeplanungen im Rahmen integrierter Planungsansätze landesrechtlich verbindlich zu machen. Auch die Ausgestaltung der Leistungen im Einzelfall kann Gegenstand landesrechtlicher Vorgaben sein. Entscheidend im Sinne des Konnexitätsprinzips ist dabei, dass verpflichtende Ausführungsbestimmungen immer mit einer dauerhaften und aufgabenadäquaten Finanzausstattung durch das Land verknüpft sein müssen (BAGSO 2024). Ganz in diesem Sinne empfiehlt der Deutsche Verein, die Ausgestaltung und Umsetzung einer Altenhilfeinfrastruktur durch spezielle landesrechtliche Regelungen zu konkretisieren und durch eine hinreichende Finanzierung abzusichern (Deutscher Verein 2024). Er empfiehlt darüber hinaus, Altenhilfeplanungen im Rahmen integrierter Planungsansätze landesrechtlich verbindlich zu machen, um für die Kommunen eine verlässliche Planungsgrundlage zu schaffen (Deutscher Verein 2024).

Die Empfehlungen des Deutschen Vereins sind Ausdruck eines übergreifenden fachlichen Konsenses darüber, dass die Bundesländer verpflichtet sind, die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihrer Infrastrukturverantwortung und ihren Verpflichtungen nach § 71 SGB XII nachzukommen. Eine stärkere landesgesetzliche Verpflichtung der Kommunen müsste daher durch einen Ausbau und eine Aufwertung der Senior\*innenpolitik der Länder flankiert, begleitet und unterstützt werden (BAGSO 2024). Auch auf der Landesebene gilt es daher, Zuständigkeiten für die Senior\*innenpolitik zu bündeln und entsprechend relevante Themenfelder als Querschnittsaufgabe zu koordinieren. Die Unterstützungsangebote der Länder für die Kommunen müssen an verschiedenen Stellen ausgebaut werden. Dazu gehört unter anderem, Koordinierungs- und Fachstellen auf Landesebene auf- und auszubauen, Austausch- und Qualifizierungsangebote für Kommunen, Organisationen, Vereine und Initiativen anzubieten und entsprechende Lernumgebungen zu schaffen. Darüber hinaus sollte nach Möglichkeit in jedem Bundesland eine umfassende Altersberichterstattung auf Landes- und regionaler Ebene etabliert werden. Dies würde sowohl die Landkreise und kreisfreien Städte bei ihren Planungsaufgaben unterstützen als auch kreisangehörige Städte und Gemeinden in die Lage versetzen, eigene Planungen durchzuführen, indem ihnen relevante Daten aufbereitet zur Verfügung gestellt werden (Deutscher Verein 2024).

#### Aktuelle Entwicklungen: Die Berliner Gesetzesinitiative für ein „Gutes Leben im Alter“

Die bislang konkreteste landespolitische Initiative, „das Dauerthema ‚Unverbindlichkeit der Altenhilfe‘ aufzugreifen und verlässliche Strukturen für die kommunale Altenhilfe zu schaffen“ (Klie 2022a), wird derzeit (Sommer 2024) im Bundesland Berlin entwickelt. Der Landesseniorenbeirat Berlin (LSBB) und die Landessenioren-

<sup>135</sup> Eine Übersicht über die verschiedenen Programme und Aktivitäten der Bundesländer (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) findet sich in BAGSO (2023a).

vertretung Berlin (LSV) haben bereits im Jahr 2019 einen Prozess zur Entwicklung eines Vorschlags für ein Landesgesetz zur Ausgestaltung der Altenhilfe angestoßen. Ende 2021 wurde ein Vorschlag für ein Berliner Gesetz „Gutes Leben im Alter“ vorgelegt. Seitdem fand ein intensiver Diskussions- und Erarbeitungsprozess statt, in dessen Verlauf der Gesetzesvorschlag ergänzt und aktualisiert wurde. Im April 2023 wurde der Gesetzesvorschlag der Berliner Senatsverwaltung übergeben. Derzeit (Sommer 2024) werden von der Berliner Senatsverwaltung Vorarbeiten geleistet, um auf der Grundlage des Gesetzesvorschlags des Landesseniorenbeirats Berlin einen eigenen Gesetzesentwurf zu entwickeln, der dann in das übliche Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden soll.

Der Gesetzesvorschlag zielt im Kern drauf ab, „die Programmatik des § 71 SGB XII und der dort vorgesehenen Strukturen und Leistungen im Land Berlin als Pflichtleistungen verbindlich zu regeln“ (LSBB 2023: 1). Das Berliner Vorhaben bezieht sich explizit auf die Ausführungen und Empfehlungen des Siebten Altersberichts der Bundesregierung. Erklärtes Ziel ist es, „die in § 71 SGB XII niedergelegte Verantwortung für Bedingungen guten Lebens älterer Menschen auf der Ebene des Landes Berlin und auf der Bezirksebene einzulösen“ (ebd.: 2).

Der Gesetzesvorschlag folgt einer „konsequent querschnittliche(n) Betrachtungsweise“ (Klie 2022a: 55), die die bestehende Versäulung im System überwinden will. Er ist daher als Artikelgesetz konzipiert – also als ein Gesetz, mit dem eine Reihe bestehender Landesgesetze verändert werden, sofern sie für das Leben im Alter und die Umsetzung der Ziele des § 71 SGB XII besonders relevant sind. Im Zentrum des Gesetzesvorschlags stehen Änderungen des Berliner Landesgesetzes zur Ausführung des SGB XII. Dabei wird vorgeschlagen, in dieses Landesgesetz einen neuen Paragraphen „Altenhilfe“ einzufügen, mit dem die Leistungen des § 71 SGB XII konkretisiert werden. Mit dem Vorschlag wird dafür plädiert, die Verortung der Altenhilfe im SGB XII beizubehalten, um auf diese Weise die Letztzuständigkeit der Sozialhilfeträger für ältere Menschen in Notlagen zu gewährleisten (Klie 2022a). Insofern unterscheidet sich der Vorschlag des LSBB von dem in der Fachdiskussion bisweilen formulierten Vorschlag, auf der Bundesebene ein eigenes Sozialgesetzbuch für ältere Menschen (ähnlich dem SGB VIII für die Kinder- und Jugendhilfe) zu entwickeln (siehe Abschnitt 10.3.3).

Zur Konkretisierung des § 71 SGB XII sieht der Gesetzesvorschlag zum einen umfangreiche individuelle Anspruchsrechte auf Beratung durch Fachkräfte vor (im Bedarfsfall auch auf aufsuchende Beratung und Sprachmittlung), zum anderen werden eine Reihe von laufenden oder einmaligen Einzelfalleleistungen der Altenhilfe definiert. Hierzu gehören unter anderem Hilfen bei einzelnen körperbezogenen Pflegemaßnahmen für Personen mit einer Einstufung unterhalb des Pflegegrades 2, Fuß- und Handpflege, Kosten für einen Hausnotruf, Begleit- und Mobilitätshilfen, technische Ausstattung zur Kommunikation und Information, Kurzfreizeiten, Leistungen zur altersgerechten Wohnraumanpassung und altersbedingte Mehraufwendungen bei Umzügen. Darüber hinaus sollen ehrenamtliche Sozialdienste in den Bezirken aufgebaut werden sowie älteren Menschen in Zusammenarbeit mit der freien Wohlfahrtspflege, Migrant\*innenselbstorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren der Zugang zu Begegnungsräumen wie Freizeittätten und Stadtteilzentren ermöglicht werden. Hierzu soll eine verpflichtende Altenhilfeplanung eingerichtet werden, die mit anderen Fachplanungen auf der Bezirksebene (insbesondere der Gesundheits- und Pflegeplanung) abzustimmen ist.

Der Gesetzesvorschlag ist mit recht konkreten Bedarfs- und Kostenkalkulationen und Fachkraftschlüsseln unterlegt. Aufgeführt und quantifiziert werden unter anderem zusätzliche Personalstellen im Bereich der Beratung, zusätzliche Ausgaben für die im Gesetzesentwurf spezifizierten typischen Transferleistungen für einkommensschwache ältere Menschen gemäß § 71 SGB XII, Personal- und Mietkosten für neu einzurichtende Begegnungststätten für ältere Menschen und für Koordinationsstellen, Kosten für mehrsprachige Schulungsmaterialien und Aufwandsentschädigungen für den Ausbau sogenannter ehrenamtlicher Sozialdienste. In den Artikeln des Gesetzesvorschlags sind unter anderem Änderungen des Berliner Mobilitätsgesetzes, des Gesetzes zur Planung und Finanzierung von Pflegeeinrichtungen sowie des Gesetzes über die Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen vorgesehen.

In der Fachdiskussion wird die Berliner Initiative mit großem Interesse beobachtet. Denn im Falle des „Vorreiters“ Berlin kommen mehrere Faktoren zusammen, die eine Verwirklichung des Vorhabens realistisch erscheinen lassen: So scheint es in der Berliner Landesregierung und in den Berliner Senatsfraktionen einen parteiübergreifenden Grundkonsens über die Zielsetzung zu geben, die Altenhilfe zu modernisieren. Die Initiative des Berliner Landesseniorenbeirats kann dabei auf den „Leitlinien der Berliner Seniorenpolitik“ (Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales 2013) und dem dazugehörigen Maßnahmenkatalog (Senatsverwaltung für Integration 2021) aufbauen, in denen ebenfalls eine Ausweitung und Verbesserung der senior\*innenpolitischen Maßnahmen angelegt ist. Darüber hinaus wurde bereits bei der Erarbeitung des Gesetzesvorschlags für den Landesseniorenbeirat Berlin ein wissenschaftlich angeleiteter Dialog- und Konsultationsprozess unter Einbeziehung von Expert\*innen auf verschiedenen Ebenen durchgeführt. Eine erfolgreiche Umsetzung der Berliner Initiative für ein

Altenhilfestrukturen für das Land Berlin würde entsprechenden Initiativen in anderen Bundesländern sowohl in politischer als auch in fachlicher Hinsicht erheblichen „Rückenwind“ geben.

### 10.3.3 Bundesgesetzliche Regelungen: Einführung eines neuen Sozialgesetzbuches?

Der institutionell, rechtlich und politisch weitreichendste und vermutlich auch anspruchsvollste Reformansatz wäre es, ein neues, eigenständiges Sozialgesetzbuch zu schaffen, das eine umfassende Koordinierung der Hilfen, Dienste und Einrichtungen der Altenhilfe zum Inhalt hat. Dies wäre gewissermaßen die „große Lösung“ in der Altenhilfe- und Senior\*innenpolitik.

Die zentrale Begründung für die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Lösung, die den Kommunen ein höheres Maß an Verantwortung und entsprechende Finanzmittel für die Senior\*innenpolitik zuweist und auf diese Weise für bundesweite Mindeststandards sorgt, ist das Kriterium der Gleichheit der Lebenschancen, der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen (Deutscher Bundestag 2016; Müntefering 2022). Ausgangspunkt ist die normative Setzung, „dass Altenhilfestrukturen und Altenarbeit, unabhängig davon, wo jemand in der Bundesrepublik lebt, bestimmten Standards entsprechen müssen“ (Herrmann, C. et al. 2022: 1). Anders ausgedrückt: „Die Lebensverhältnisse älterer Menschen und deren Möglichkeiten zur sozialen Teilhabe dürfen nicht vom jeweiligen Wohnort abhängen“ (Caritas NRW 2020: 2). Dieser Setzung folgend wird es für notwendig erachtet, in allen Kommunen Deutschlands – unabhängig von ihrer Finanzausstattung – eine Grundausstattung an Teilhabeangeboten für ältere Menschen im Sinne des § 71 SGB XII sicherzustellen.

Die Diskussion über ein solches „Altenhilfestrukturengesetz“ auf Bundesebene lässt sich bis in die frühen 1990er Jahre zurückverfolgen (Schulte 1996; Ziller 1991, 1992). Der bis heute noch relevante Kerngedanke war seinerzeit, die zersplitterten Rechtsgrundlagen der Altenhilfe und der Senior\*innenarbeit in einem eigenständigen Sozialgesetzbuch nach dem Vorbild des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) zu bündeln. So ist Mitte der 1990er Jahre von einer Expert\*innengruppe im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein detaillierter Diskussionsentwurf für ein „Seniorenhilfegesetz“ erarbeitet worden, der sich in vielerlei Hinsicht an den Regelungen der Kinder- und Jugendhilfe orientiert (BMFSFJ 1996). Durch die Verknüpfung wichtiger Funktionen der Altenhilfe auf der kommunalen Ebene sollte eine bessere Koordination der Hilfen, Dienste und Einrichtungen für ältere Menschen ermöglicht werden, und zwar sowohl im Hinblick auf die Koordination der Leistungserbringer untereinander als auch im Hinblick auf die Koordination der personenbezogenen Hilfen im konkreten Einzelfall im Sinne eines Case Managements. Die in den 1990er Jahren entwickelten Ideen und konzeptionellen Vorarbeiten sind somit in vielerlei Hinsicht noch immer relevant; in aktualisierter und modernisierter Form könnten sie auch heute als Ausgangspunkt für ein zu erarbeitendes neues Sozialgesetzbuch herangezogen werden.

Die Idee eines Altenhilfestrukturengesetzes auf Bundesebene ist auch in der ersten Hälfte der 2000er Jahre, unter anderem im Rahmen des Bundesmodellprogramms „Altenhilfestrukturen der Zukunft“ (2000-2004) diskutiert worden (Friedrichs, A. 2001; Schulte 2004, 2005), ohne dass es zu einer bundesgesetzlichen Umsetzung gekommen wäre. Mit der Veröffentlichung des Siebten Altenberichts der Bundesregierung im Jahr 2016 hat die Debatte über die Modernisierung und Neuordnung der Infrastrukturen der Altenhilfe wieder Fahrt aufgenommen. Die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Siebten Altenberichts hat für eine bundesgesetzliche Regelung zur Stärkung der kommunalen Altenhilfestrukturen plädiert, die in eine querschnittsorientierte, bereichsübergreifende senior\*innenpolitische Gesamtkonzeption eingebettet ist. Die in diesem Kontext maßgebliche Empfehlung der Kommission lautet wie folgt:

„‘Altenhilfestrukturen‘ müssen gefördert, ausgebaut, verstetigt sowie gesetzlich flankiert werden. In einem Leitgesetz zur Stärkung einer Politik für ältere und mit älteren Menschen sollte eine Politik für aktive Teilhabe und Hilfen von älteren und für ältere Menschen zu einem kohärenten Politikan-satz entwickelt werden. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die kompetenzrechtlichen Voraussetzungen für ein solches Gesetzesvorhaben zu prüfen und zu klären“

(Deutscher Bundestag 2016: 294).

Im Vordergrund des empfohlenen Leitgesetzes steht die konzeptionelle Weiterentwicklung der Altenhilfe nach § 71 SGB XII, die „gegebenenfalls aus dem SGB XII in ein eigenständiges Gesetz zu verlagern wäre“ (Deutscher Bundestag 2016: 229). Die Inhalte des § 71 SGB XII sollten zu einem auf Planung, Infrastrukturentwicklung und Koordinierung ausgerichteten Konzept weiterentwickelt werden, um eine sektorenübergreifend angelegte, soziale Infrastrukturen sichernde und vernetzende örtliche Politik zu ermöglichen. Den Kommunen sollten zudem