

MGFFI NRW
z. Hd. Herrn Fettweis
Horionplatz 1
40213 Düsseldorf

Landesverband NRW
Erkrather Str. 343
40231 Düsseldorf
Tel. 0211 / 386 03-0
Fax: 0211 / 38 21 75
<mailto:info@sovd-nrw.de>
www.sovd-nrw.de

Rückfragen: Herr Kreuz
Durchwahl: 0211 / 386 03-13
<mailto:d.kreutz@sovd-nrw.de>

28.09.2009

Stellungnahme zu den Seniorenpolitischen Leitlinien der Landesregierung bis 2025

I. Grundsätzliches

1. Der SoVD NRW bedauert, dass das Anhörungsverfahren diesmal – anders als bei den *Seniorenpolitischen Leitlinien 2010* aus dem Jahre 2004 – nicht im Entwurfsstadium, sondern erst nach Verabschiedung der Leitlinien durch das Kabinett stattfindet. Dadurch besteht noch weniger Raum für die Hoffnung, im Wege des Anhörungsverfahrens auf die Leitlinien Einfluss nehmen zu können.
2. Der vorliegende umfangreiche Text soll ein ressortübergreifendes Handlungskonzept für die Seniorenpolitik des Landes bis zum Jahre 2025 darstellen. Allerdings werden nur in fünf von neunzehn Handlungsfeldern *geplante* Initiativen oder Maßnahmen skizziert, die über den Status Quo der Landespolitik hinausgehen. Diese neuen Landesinitiativen weisen teils konzeptionell nur geringe Relevanz für eine positive Beeinflussung der Lebensbedingungen älterer Menschen auf¹ und lassen insgesamt entsprechende Wirkungen in der Fläche des Landes kaum erwarten. Im Übrigen sind die „Handlungsbedarfe und Empfehlungen“ sehr unver-

¹ Dies ist beispielsweise der Fall bei den Vorhaben der Gestaltung der A 42 als „Parkautobahn“ sowie der Aufwertung der A 40 zur „reizvollen Stadtautobahn“ (S. 50), die als Antwort auf Mobilitätsfragen älterer Menschen recht skurril wirken. Zudem scheint sich darin ein Verzicht auf vorrangige Verbesserungen der ÖPNV-Infrastrukturen und –angebote auszudrücken, obwohl gerade hier erhebliche Handlungsbedarfe sowie auch Regelungskompetenzen und förderpolitische Einflussmöglichkeiten des Landes bestünden.

bindlich und allgemein formuliert. Die praktische Relevanz der Leitlinien erscheint daher insgesamt eher gering.

Erstaunlich groß ist dagegen der „Geltungszeitraum“ bemessen, der drei Wahlperioden des Landtags übergreifen soll - obwohl weder Entwicklungsziele definiert werden, die bis zum Jahr 2025 realisiert werden sollen, und obwohl andere Landesregierungen und Landtage die Leitlinien auch wieder verändern könnten.

Ganz überwiegend erscheint der Text wie eine überarbeitete, im Umfang erweiterte Neuauflage der „Seniorenpolitischen Leitlinien 2010“ der Landesregierung aus dem Jahre 2004, deren praktische Relevanz nach unserer Wahrnehmung ebenfalls nur gering war. Die Problembeschreibungen und „Handlungsbedarfe“ wiederholen meist seit vielen Jahren Bekanntes, ohne dass erkennbar würde, wie substanzielle Fortschritte erreichbar wären. Teils zu verzeichnende gegenläufige Entwicklungen werden nicht diskutiert.² Auch die neuen Leitlinien geben wenig Raum zu der Hoffnung, dass ihnen eine bessere Ergebnisqualität als den vorherigen beschieden sein wird.

3. Die bereits in den Leitlinien 2010 angelegte Philosophie eines seniorenpolitischen *Förderns und Forderns* tritt nun deutlicher in Erscheinung. Dabei wird – wie in anderen Zusammenhängen auch – vor allem das „Fordern“ akzentuiert. Wiederholt wird die „Eigenverantwortung“ älterer Menschen für die Reduzierung altersbedingter „Belastungen dritter und der Öffentlichkeit“ sowie ihre „Mitverantwortung für das Leben anderer sowie für allgemeine gesellschaftliche Anliegen“ betont, als ob es entsprechender Ermahnungen der älteren Generationen bedürfe. Im Vergleich dazu ist die Verantwortung des Landes allenfalls schwach konturiert. Indem wiederholt auf eine „Aktivierung“ der älteren Menschen und ihrer Ressourcen gezielt wird, wird der älteren Generation ein „Passivitätsproblem“ angemutet, das nicht nur angesichts ihrer Lebensleistung, sondern auch angesichts ihrer tatsächlichen aktiven Leistungen im bürgerschaftlichen Engagement, bei der familiären Enkelbetreuung und der informellen Pflege völlig unangemessen erscheint.
4. Da sich Orientierungen auf die Aktivierung von Eigen- und Mitverantwortung vorrangig auf die „fitten“ älteren Menschen in eher gesicherten materiellen Verhältnissen beziehen (müssen), geraten Personenkreise in besonders verletzlichen Lebenslagen (arm, krank, behindert, pflegebedürftig) mit entsprechenden besonderen Hilfe- und Unterstützungsbedarfen eher in den Hintergrund der Wahrnehmung. Womöglich nicht ganz zufällig stehen die sich auf diese Problemlagen beziehenden Kapitel erst ganz am Ende der 19 Handlungsfelder und weisen keine über den Status Quo hinausgehenden Maßnahmen oder Projekte des Landes

² Beispielsweise haben sich im Bereich „Altersbildung“ die realen Möglichkeiten durch die Erhebung von Gebühren für das Seniorenstudium, sparpolitische Einschränkungen bei den Angeboten der Volkshochschulen und die Schließung öffentlicher Bibliotheken eher verschlechtert. Ähnliches gilt für den Bereich „Kultur“, wo kommunale Fördermittel zurückgeführt werden und zunehmend der Kommerz regiert.

auf. Dagegen müssten nach Auffassung des SoVD NRW gerade solche Problemlagen im Vordergrund seniorenpolitischer Leitlinien stehen, weil hier Land und Kommunen in besonderer Weise gefordert sind. Der SoVD NRW fordert die vorrangige Ausrichtung der Seniorenpolitik auf *sozial benachteiligte* ältere Menschen mit und ohne Behinderung oder Migrationshintergrund.

In den Leitlinien tritt dagegen die Gestaltungsverantwortung von Politik weitgehend hinter die beiden vorrangig behandelten Pole der Eigen- und Mitverantwortung („bürgerschaftliches Engagement“) und des Marktes zurück. Es drängt sich der Eindruck auf, als habe das Motto „Privat vor Staat“ Pate gestanden. Weitgehend unberücksichtigt bleibt dabei, dass Angebote des Marktes (z.B. bei Alltagshilfen, pflegerischen und pflegeergänzenden Diensten, Gesundheit) sich an eine zahlungsfähige Nachfrage adressieren, während einkommensschwächere ältere Menschen häufig hiervon ausgeschlossen bleiben. Die vorrangige Notwendigkeit einer Stärkung der Solidarsysteme öffentlicher Daseinsvorsorge bleibt weitestgehend unberücksichtigt. Der SoVD NRW fordert, älteren Menschen ein Leben in sozialer Sicherheit und Unabhängigkeit zu gewährleisten.

5. Nach unserem Verständnis sollte Seniorenpolitik sich den *besonderen* Belangen älterer Menschen widmen. Allerdings sind die in den Leitlinien dargestellten Belange Älterer häufig *ebenso sehr* Belange jüngerer Bevölkerungsgruppen und damit eher der Allgemeinheit. Damit wird fraglich, ob es dem Text gelingt, ein gegenüber anderen Politikfeldern hinreichend abgrenzbares, konturiertes Bild von Seniorenpolitik zu beschreiben.

II. Zu ausgewählten Aspekten

Der umfangreiche Text der Leitlinien böte an zahlreichen Stellen Anlass zu kritischer Diskussion. Wir beschränken uns nachfolgend auf Hinweise zu wenigen ausgewählten Fragen, die aus unserer Sicht besonders bedeutsam sind.

1. Wirtschaftliche Lage älterer Menschen

Mehrere Kapitel nehmen Bezug auf die wirtschaftliche Lage älterer Menschen.³ Im Vordergrund stehen dabei Durchschnittsbetrachtungen, die angesichts der besonders ausgeprägten Verteilungsungleichheit unter den Älteren⁴ – dazu zählen die Milliardärsbrüder Karl und Theo Albrecht (ALDI) ebenso wie die auf Grundsicherung

³ Vgl. Kapitel 2.5 (Einkommen und Einkommensverwendung), Kapitel 5.12 (Wirtschaftskraft des Alters) und Kapitel 5.16 (Armut im Alter).

⁴Vgl. Sozialbericht NRW 2007, S. 187

angewiesene Bezieherin einer Witwenrente - eher irreführend sind. Durchschnittsbetrachtungen von Einkommen und Einkommensverwendung können daher die Lebenswirklichkeit bedeutender Gruppen älterer Menschen auch nicht annäherungsweise abbilden. Vielmehr begründen sie das verzerrende Altersbild von den „reichen Alten“, das auch seitens der Politik wiederholt bemüht wurde, wenn es darum ging, Rentenkürzungen öffentlich zu legitimieren.

Die Landesregierung hätte daher mit einer näheren, differenzierenden Untersuchung der Einkommens- und Vermögensverteilung und der Einkommensverwendung in der Altersgruppe „65 plus“ einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung differenzierter und realitätsnaher Altersbilder leisten können.⁵ Zugleich hätte sie damit eine Grundlage geschaffen, um die Verteilung der tatsächlichen Möglichkeiten, die Märkte der „Seniorenwirtschaft“ zu nutzen, besser einschätzen zu können. Stattdessen knüpfen die Leitlinien mit (eher suggestiven als aussagefähigen) Pauschalangaben in Kapitel 5.2 (Wirtschaftskraft des Alters) oder der Aussage in Kapitel 5.16 (Armut im Alter), heute sei „eher Reichtum ein Phänomen, das im Alter überdurchschnittlich auftritt“, eher an das Zerrbild der „reichen Alten“ an.

2. Altersarmut

Im Kapitel über Altersarmut wird – der Logik der Durchschnittsbetrachtungen folgend - auf die heute schon vorhandene Altersarmut kein Bezug genommen. Stattdessen wird behauptet, Altersarmut werde erst „in mittel- bis längerfristiger Perspektive zu einem sozialpolitischen Problem“. So geraten die schon heute von Altersarmut Betroffenen vollständig aus dem Blick.

Nach den Befunden des Sozialberichts NRW 2004 lebte 2003 ein gutes Drittel der über 65Jährigen in Einpersonenhaushalten – überwiegend Frauen. Fast ein Drittel der allein lebenden Frauen verfügten über ein Nettoeinkommen unterhalb der damaligen Armutsgrenze der Bundesregierung. Bei den Männern waren es 16 Prozent, also jeder Sechste. Von den Mehrpersonenhaushalten Älterer lag etwa jeder Vierte unter der Bundes-Armutsgrenze.⁶ Besonders ausgeprägt ist Altersarmut in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Die Armutsquote der über 65Jährigen lag hier 2005 bei 22 %.⁷ Bei den Nichtdeutschen ist sie noch erheblich höher. Die Zahl der über 65Jährigen BezieherInnen von Grundsicherung (SGB XII) stieg nach den verfügbaren Daten des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik zwischen 2003

⁵ Der Sozialbericht NRW 2004 hatte hierzu erste Ansätze enthalten, auf deren Fortschreibung und Vertiefung der Folgebericht leider verzichtete.

⁶ Vgl. Sozialbericht NRW 2004, S. 262 ff.

⁷ Vgl. Sozialbericht NRW 2007, S. 301.

und 2007 um 48 %; mehr als zwei Drittel waren Frauen.⁸ Daher sollte nicht bestritten werden, dass Altersarmut bereits heute ein beachtliches Problem darstellt.

Zutreffend ist allerdings, dass die seit 2001 zugunsten von Arbeitgebern und Finanzwirtschaft durchgesetzten Rentenreformen die heute jüngeren und nachfolgenden Generationen mit erheblichen zusätzlichen Altersarmutsrisiken belasten, die diesem Problem neue und längst überwunden geglaubte Dimensionen verleihen werden, wenn nicht bald entschlossen gegengesteuert wird. Nachdem der Text diese Problematik zunächst durchaus zutreffend umreißt und ausdrücklich auf die Möglichkeit der Beeinflussung der Bundesgesetzgebung hingewiesen wird, wäre zu erwarten gewesen, dass sich in den „Handlungsbedarfen und Empfehlungen“ Orientierungen auf eine durchgreifende Stärkung der solidarischen Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) finden. Hier beschränkt sich die Landesregierung jedoch auf die Reaktivierung der Rente nach Mindesteinkommen. Wenngleich dies auch aus Sicht des SoVD eine notwendige und richtige Maßnahme wäre, kann damit allein der drohenden neuen Altersarmut nicht wirksam begegnet werden. Weitere Maßnahmen müssten hinzutreten – insbesondere die Rückkehr zu einem ausreichenden und verlässlichen sozialen Sicherungsziel der GRV, die Rücknahme der Rente ab 67, die Einbeziehung der prekären Selbständigen in die GRV als erster Schritt ihrer Fortentwicklung zu einer Erwerbstätigenversicherung, ein ausreichender gesetzlicher Mindestlohn, angemessene GRV-Beiträge bei ALG II-Bezug und „armutsfeste“ Grundsicherungsleistungen.

Stattdessen orientieren die Empfehlungen neben der „schadensbegrenzenden“ Rente nach Mindesteinkommen eher auf eine Verfestigung der entsolidarisierenden Teilprivatisierung der Alterssicherung und stellen den bisherigen, als Ursache des Problems identifizierten Kurs in der Rentenpolitik nicht in Frage.

3. Ältere Menschen mit Behinderung

Am 03.05.2008 trat die von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete Behindertenrechtskonvention (BRK) der Vereinten Nationen völkerrechtlich in Kraft. Nach einem Gesetzgebungsverfahren, an dem auch das Land NRW beteiligt war, wurde sie schließlich mit Wirkung zum 26.03.2009 Teil des deutschen Rechts. Am 18.08.2009 billigte das Landeskabinett seniorenpolitische Leitlinien, die bis 2025 gelten sollen, die aber bezüglich älterer Menschen mit Behinderung frei von jeder Bezugnahme auf die Anforderungen der BRK sind.⁹

⁸ Vgl. LDS NRW, Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003-2005, sowie Daten zu 2007 aus www.it.nrw.de.

⁹ Zu den landespolitischen Handlungsbedarfen zur Umsetzung der BRK vgl. die Stellungnahme des SoVD NRW unter www.sovd-nrw.de/fileadmin/downloads/pdf/stellungnahmen/brk_un_umsetzung_26.08.09.pdf.

Rund drei Viertel der als schwerbehindert anerkannten Menschen in NRW sind 55 Jahre und älter; mehr als die Hälfte zählen zur Altersgruppe 65 plus. Mehr als ein Viertel aller über 65Jährigen ist schwerbehindert.¹⁰ Hinzu kommt, dass auch alle pflegebedürftigen Menschen, die nicht als schwerbehindert anerkannt sind, behinderte Menschen im Sinne des SGB IX und der BRK sind.¹¹

Selbst wenn man die BRK zunächst ausklammern wollte, bliebe unerklärlich, wieso Kapitel 5.17 (Ältere Menschen mit Behinderung) keinerlei Bezug auf Fragen der Barrierefreiheit in den Bereichen Wohnen, Bauen, Verkehr, Medien und Kommunikation nimmt (Ausnahme: barrierefreier Zugang zu medizinischer Versorgung). Damit bleiben Kernbereiche der Belange älterer Menschen mit Behinderung, die zudem größtenteils der Regelungskompetenz des Landes unterliegen, außer Betracht.

4. Pflege

Die Befunde der Enquêtekommission „Situation und Zukunft der Pflege in Nordrhein Westfalen“ haben vielfältige und teils gravierende Probleme in der Pflege und ihrer leistungsrechtlichen Absicherung beschrieben, die hier nicht wiederholt werden können. Als generelle Schlussfolgerung hat die Kommission formuliert: *„Um den heutigen Qualitätsstandard in der Pflege zu erhalten oder ihn sogar zu verbessern, besteht ... die zwingende Notwendigkeit, sich auf ein wesentlich höheres, zur Absicherung des großen Lebensrisikos Pflegebedürftigkeit erforderliches Finanzvolumen vorzubereiten. Der weitreichende Handlungsbedarf in der Pflegeversicherung erfordert große Reformanstrengungen, vor allem aber die Antwort auf die Frage, ob und in welchem Umfang die Gesellschaft bereit ist, für die Pflege künftig mehr Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.“*¹²

Als grundlegende pflegepolitische Herausforderungen heben wir hervor:

- Wir brauchen eine leistungsrechtlich abgesicherte Ausweitung der qualifizierten professionellen Pflege sowie der „komplementären“ Unterstützungsangebote im häuslichen Bereich, um
 - den in den Leitlinien angesprochen Überforderungen und Benachteiligungen pflegender Angehöriger wirksam zu begegnen,
 - die Tragfähigkeit der häuslichen Pflege auch bei schweren Beeinträchtigungen zu stärken,
 - dem Rückgang des familiären Pflegepotenzials zu begegnen,

¹⁰ Vgl. Leitlinien, S. 26.

¹¹ Dies bleibt in den Leitlinien in Fortsetzung der überkommenen „kostenträgerorientierten“ Klassifizierung (Eingliederungshilfe/SGB XI) systematisch und inhaltlich unberücksichtigt.

¹² Vgl. Situation und Zukunft der Pflege in NRW, Bericht der Enquêtekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 542. Die oft eher symbolischen Leistungsverbesserungen der jüngsten Pflegereform haben die Frage weiter offen gelassen.

- das Recht allein stehender pflegebedürftiger (= behinderter) Menschen ohne „informelle“ Pflegepersonen auf ein selbstbestimmtes Leben in eigener Häuslichkeit im Sinne des Art. 19 BRK sichern zu können,
- und den „grauen Markt“ osteuropäischer „Haushaltshilfen“ einzudämmen.
- Wir brauchen eine deutliche Verbesserung der Personalausstattung der Pflegeheime, um dort eine qualitativ hochwertige Pflege sicherstellen zu können und das Berufsfeld Pflege durch bessere Arbeitsbedingungen attraktiver zu machen.
- Wir brauchen – auch mit Blick auf Art. 19 BRK - einen Strukturwandel der professionellen Pflege vom Heim zur häuslichen Versorgung: „Daheim statt Heim“.
- Wir müssen das Gründungsversprechen der Pflegeversicherung einlösen, Armut in Folge von Pflegebedürftigkeit zu überwinden. Hochwertige Pflege muss auch für Betroffene mit kleinen Einkommen bezahlbar sein, ohne zum „Sozialfall“ zu werden.

Wir bedauern, feststellen zu müssen, dass den Leitlinien weiterführende Perspektiven in diesen Fragen kaum zu entnehmen sind. Nicht hinnehmbar ist insbesondere, dass ihre Antwort für allein lebende pflegebedürftige Menschen weiterhin die Heimunterbringung ist.

Darüber hinaus sind die Ausführungen zum **Sterben** im Kapitel zur Pflege fehlplatziert. Alle Menschen sterben, nicht nur Pflegebedürftige. Ein eigenes Kapitel mit konkreteren Aussagen zu Stand und Entwicklungsbedarfen der ambulanten Palliativversorgung und Sterbebegleitung wäre dem Thema angemessen gewesen. Dabei wäre nicht zuletzt der von der Pflege-Enquête kritisch diskutierten Tendenz einer zunehmenden „Institutionalisierung“ des Sterbens sowie der Erwartung, dass es in Folge der Kommerzialisierung der Krankenhausversorgung (DRG-System) zu vermehrten Verlegungen Sterbender aus Krankenhäusern in Pflegeheime (seltener: stationäre Hospize) kommt¹³, nachzugehen.

5. Partizipation

Die Leitlinien übersetzen Partizipation älterer Menschen in letzter Konsequenz als deren „Verpflichtung“ zu bürgerschaftlichem Engagement, zur „Mobilisierung ihres sozialen Kapitals“ in unentgeltlicher Arbeitsleistung. Demgegenüber tritt Partizipation als Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen, die die Lebensbedingungen älterer Menschen betreffen, in den Leitlinien in den Hintergrund. Der SoVD NRW sieht allerdings gerade hier vorrangige Handlungsbedarfe. So sollte nach vielen Jahren des Wirkens der „von unten“ durchgesetzten kommunalen Seniorenbeiräte deren Relevanz für die politische Partizipation nicht mehr in Frage stehen. Daher sollte die

¹³ Vgl. a.a.O., S. 198 und 202.

Gemeindeordnung endlich um eine verbindliche Regelung zur Errichtung von Seniorenbeiräten ergänzt werden.

Angesichts des wachsenden Anteils der älteren MigrantInnen an der Altersbevölkerung sollte zudem der Ausschluss eines Großteils der Migrationsbevölkerung vom Wahlrecht, des grundlegenden demokratischen Partizipations- und politischen Bürgerrechts, mit dem Ziel der Inklusion erneut auf den Prüfstand gestellt werden.