



SOLIDARITÄT ALS LEITPRINZIP EINER INKLUSIVEN UND GENERATIONENGERECHTEN KOMMUNALENTWICKLUNG

**EINE SOZIAL- UND KOMMUNALWISSEN-
SCHAFTLICHE BETRACHTUNG**

Dr. Normen Franzke

Beauftragter für die Belange von Menschen
mit Behinderungen und Seniorenbeauftrag-
ter der kreisfreien Stadt Cottbus

Cottbus, 13. Juli 2026

INHALT

1. Einleitung	2
2. Solidarität – Begriff, Entwicklung und theoretische Grundlagen	4
3. Solidarität als Fundament des demokratischen Sozialstaates und kommunaler Demokratie	7
4. Inklusion als institutionalisierte Solidarität, Ein Paradigmenwechsel kommunaler Demokratie	9
5. Solidarität im demografischen Wandel, Generationengerechtigkeit als Ausdruck institutionalisierter Solidarität	12
6. Die solidarische Kommune – Governance, Daseinsvorsorge und Teilhabe als integriertes Entwicklungsmodell	14
7. Handlungsempfehlungen für eine solidarische und inklusive Kommunalentwicklung	17
8. Die Kommunale Solidaritätsarchitektur, Ein integratives Modell solidarischer Kommunalentwicklung	19
9. Fazit und Ausblick	22
Literaturverzeichnis	25

1. EINLEITUNG

Demokratische Gesellschaften stehen gegenwärtig vor tiefgreifenden Transformationsprozessen, deren Wechselwirkungen die Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenhalts nachhaltig verändern. Der demografische Wandel, die zunehmende soziale und kulturelle Diversität, die Digitalisierung nahezu aller Lebensbereiche sowie wirtschaftliche und geopolitische Krisen stellen den Sozialstaat und insbesondere die kommunale Ebene vor neue Herausforderungen. Gleichzeitig wachsen die Erwartungen an öffentliche Institutionen, gesellschaftliche Teilhabe unabhängig von Alter, Behinderung oder sozialer Lage sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund gewinnt der Begriff der Solidarität erneut an wissenschaftlicher und politischer Bedeutung.

Obwohl Solidarität zu den grundlegenden Leitbegriffen moderner Demokratien zählt, bleibt ihre begriffliche und normative Reichweite häufig unscharf. Im politischen Sprachgebrauch wird Solidarität vielfach auf zwischenmenschliche Hilfsbereitschaft oder auf die Umverteilung materieller Ressourcen reduziert. Eine solche Perspektive greift jedoch zu kurz. Sie vernachlässigt, dass Solidarität nicht allein im individuellen Handeln entsteht, sondern wesentlich durch institutionelle Arrangements, rechtliche Rahmenbedingungen und politische Entscheidungen geprägt wird. Gerade demokratische Sozialstaaten organisieren Solidarität nicht primär über freiwilliges Engagement, sondern durch dauerhaft angelegte Institutionen, die gesellschaftliche Risiken absichern und gleichberechtigte Teilhabe ermöglichen.

Diese institutionelle Dimension gewinnt insbesondere auf kommunaler Ebene an Bedeutung. Städte und Gemeinden gestalten die Lebensbedingungen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner unmittelbar. Ob Menschen öffentliche Räume barrierefrei

nutzen können, Zugang zu Gesundheitsversorgung, Mobilität, Bildung oder Kultur erhalten oder an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden, entscheidet sich häufig nicht auf Bundes- oder Landesebene, sondern im unmittelbaren kommunalen Lebensumfeld. Kommunen bilden damit den zentralen Ort, an dem sich demokratische Solidarität konkretisiert und gesellschaftlicher Zusammenhalt praktisch verwirklicht oder verhindert wird.

Zugleich verändert sich das Verständnis von Solidarität selbst. Mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention wurde Inklusion zu einem verbindlichen menschenrechtlichen Leitprinzip staatlichen Handelns. Behinderung wird seither nicht mehr ausschließlich als individuelles Merkmal verstanden, sondern als Ergebnis gesellschaftlicher Barrieren und unzureichender Teilhabemöglichkeiten. Parallel dazu stellt der demografische Wandel Kommunen vor die Aufgabe, alternde Gesellschaften nicht allein unter fiskalischen Gesichtspunkten zu betrachten, sondern generationengerechte Lebensräume zu schaffen, die Selbstbestimmung, soziale Teilhabe und gesellschaftliche Mitverantwortung bis ins hohe Alter ermöglichen.

Inklusion und **Generationengerechtigkeit** erscheinen in politischen Debatten häufig als voneinander getrennte Handlungsfelder. Tatsächlich beruhen beide jedoch auf einem gemeinsamen normativen Fundament: der Solidarität. Sie konkretisiert sich in der Verpflichtung öffentlicher Institutionen, gesellschaftliche Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass alle Menschen ihre Grund- und Freiheitsrechte unabhängig von individuellen Voraussetzungen tatsächlich wahrnehmen können. Solidarität ist damit keine Ergänzung demokratischer Politik, sondern eine ihrer tragenden Voraussetzungen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Fachbeitrag das Ziel, Solidarität als institutionelles Leitprinzip einer inklusiven und generationengerechten Kommunalentwicklung theoretisch zu begründen und ihre Bedeutung für demokratische Teilhabe herauszuarbeiten. Im Mittelpunkt steht die folgende Forschungsfrage:

Wie lässt sich Solidarität als normatives Leitprinzip kommunaler Demokratie konzeptualisieren, und welche Bedeutung besitzt sie für die Gestaltung inklusiver sowie generationengerechter Kommunalentwicklung?

Zur Beantwortung dieser Frage werden zunächst zentrale sozialwissenschaftliche und philosophische Solidaritätskonzepte betrachtet. Darauf aufbauend erfolgt eine Einordnung des Solidaritätsbegriffs in den Kontext des demokratischen Sozialstaates sowie der menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention. Anschließend werden Inklusion und Generationengerechtigkeit nicht als voneinander unabhängige Politikfelder betrachtet, sondern als unterschiedliche Erscheinungsformen institutionalisierter Solidarität interpretiert. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der kommunalen Ebene als zentralem Handlungsraum demokratischer Teilhabe.

Der Beitrag verfolgt einen interdisziplinären Ansatz, der Erkenntnisse der Soziologie, Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Gerontologie und Sozialen Arbeit miteinander verbindet. Neben der theoretischen Analyse werden aktuelle empirische Befunde zum demografischen Wandel, zur kommunalen Teilhabe und zur inklusiven Stadtentwicklung herangezogen, um die Tragfähigkeit der entwickelten Argumentation zu überprüfen.

Die leitende These dieses Beitrags lautet:

Solidarität ist nicht lediglich ein ethischer Wert oder Ausdruck individueller Hilfsbereitschaft. Sie bildet das institutionelle Leitprinzip kommunaler Demokratie. Inklusion, Barrierefreiheit, Generationengerechtigkeit und gesellschaftliche Teilhabe sind unterschiedliche Erscheinungsformen institutionalisierter Solidarität, die sich in politischen Entscheidungen, rechtlichen Rahmenbedingungen und kommunalen Strukturen verwirklichen.

Aus dieser Perspektive verändert sich zugleich das Verständnis kommunaler Politik. Barrierefreiheit, inklusive Verwaltungsstrukturen, generationengerechte Stadtentwicklung oder Beteiligungsverfahren stellen keine isolierten Einzelmaßnahmen dar. Sie sind Ausdruck eines umfassenden solidarischen Staatsverständnisses, das Menschenwürde, Gleichberechtigung und gesellschaftliche Teilhabe als untrennbare Bestandteile demokratischer Legitimation begreift.

Die Qualität kommunaler Demokratie bemisst sich folglich nicht allein an der Effizienz administrativen Handelns oder der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Kommune. Entscheidend ist vielmehr, in welchem Maße es gelingt, institutionelle Voraussetzungen zu schaffen, die allen Menschen eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Solidarität wird damit zum Maßstab demokratischer Zukunftsfähigkeit.

Der Beitrag gliedert sich in acht Kapitel. Nach der theoretischen Einordnung des Solidaritätsbegriffs werden die sozialstaatlichen und menschenrechtlichen Grundlagen institutionalisierter Solidarität untersucht. Anschließend werden Inklusion und

Generationengerechtigkeit als Ausdrucksformen solidarischer Kommunalentwicklung analysiert. Darauf aufbauend wird die Kommune als zentraler Ort demokratischer Teilhabe betrachtet und es werden Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung entwickelt. Abschließend wird mit der **„Kommunalen Solidaritätsarchitektur“** ein eigenständiges theoretisches Modell vorgestellt, das die wesentlichen Dimensionen solidarischer Kommunalentwicklung systematisch zusammenführt und einen wissenschaftlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der kommunalen Inklusions- und Sozialpolitik leisten soll.

2. SOLIDARITÄT – BEGRIFF, ENTWICKLUNG UND THEORETISCHE GRUNDLAGEN

Solidarität zählt zu den zentralen Begriffen der Sozial- und Politikwissenschaft. Gleichzeitig gehört sie zu denjenigen Konzepten, deren Verwendung in wissenschaftlichen und politischen Diskursen eine bemerkenswerte begriffliche Vielfalt aufweist. Während Solidarität im alltäglichen Sprachgebrauch häufig mit Hilfsbereitschaft, Mitgefühl oder gegenseitiger Unterstützung gleichgesetzt wird, verstehen sozialwissenschaftliche Ansätze Solidarität überwiegend als **Strukturprinzip gesellschaftlicher Integration und kollektiver Verantwortung**. Solidarität beschreibt demnach nicht lediglich individuelles Verhalten, sondern die normativen und institutionellen Voraussetzungen, unter denen gesellschaftlicher Zusammenhalt entsteht und dauerhaft gesichert werden kann.

Historisch lässt sich der Begriff auf das römisch-rechtliche Prinzip der obligatio in solidum zurückführen. Dieses bezeichnete eine Form gemeinschaftlicher Haftung, bei der mehrere Personen gesamtschuldne-

risch für eine Verpflichtung einstanden. Bereits in dieser frühen Verwendung wird ein Grundgedanke sichtbar, der bis heute den Solidaritätsbegriff prägt: **Verantwortung wird nicht ausschließlich individuell verstanden, sondern gemeinschaftlich getragen**. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts löste sich der Begriff zunehmend aus seinem juristischen Kontext und entwickelte sich zu einer politischen und gesellschaftstheoretischen Kategorie. Insbesondere im Zuge der Industrialisierung gewann Solidarität als Antwort auf soziale Ungleichheit, Arbeitskonflikte und den Zerfall traditioneller Gemeinschaften an Bedeutung.

Heute wird Solidarität in unterschiedlichen Disziplinen verwendet und jeweils unterschiedlich akzentuiert. In der Soziologie steht ihre integrative Funktion im Vordergrund. Die Politikwissenschaft versteht Solidarität als Voraussetzung demokratischer Legitimation und sozialstaatlicher Organisation. Rechtswissenschaftliche Perspektiven betonen ihre Bedeutung für die Verwirklichung sozialer Grundrechte und des Sozialstaatsprinzips. Gemeinsam ist diesen Ansätzen die Annahme, dass Solidarität weit über moralische Hilfsbereitschaft hinausgeht. Sie beschreibt die Bereitschaft einer Gesellschaft, Verantwortung institutionell zu organisieren und allen Menschen die tatsächliche Wahrnehmung ihrer Freiheits- und Teilhaberechte zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund versteht der vorliegende Beitrag Solidarität als ein normatives Ordnungsprinzip demokratischer Gemeinwesen. Solidarität verbindet individuelle Freiheit mit gesellschaftlicher Verantwortung und schafft die institutionellen Voraussetzungen für Inklusion, soziale Sicherheit und demokratische Teilhabe. Sie ist damit nicht lediglich eine Folge gelingender Gesellschaften, sondern eine ihrer grundlegenden Voraussetzungen.

Émile Durkheim, Solidarität als Grundlage gesellschaftlicher Integration: Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Solidarität wurde maßgeblich durch Émile Durkheim geprägt. In seinem Werk *De la division du travail social* (1893) entwickelt er eine Theorie gesellschaftlicher Integration, die bis heute zu den wichtigsten Bezugspunkten der Solidaritätsforschung zählt. Durkheim geht von der Frage aus, wodurch moderne Gesellschaften trotz zunehmender Differenzierung zusammengehalten werden.

Er unterscheidet zwei Idealtypen gesellschaftlicher Solidarität. Die mechanische Solidarität kennzeichnet traditionelle Gesellschaften, in denen sozialer Zusammenhalt vor allem auf Ähnlichkeit, gemeinsamen Wertvorstellungen und homogener Lebensführung beruht. Individuelle Unterschiede treten gegenüber kollektiven Normen zurück; Zugehörigkeit entsteht durch Gemeinsamkeit. Mit fortschreitender gesellschaftlicher Arbeitsteilung entwickelt sich hingegen die organische Solidarität. Moderne Gesellschaften zeichnen sich durch funktionale Differenzierung und eine Vielzahl spezialisierter sozialer Rollen aus. Gerade diese Verschiedenheit führt nach Durkheim zu gegenseitiger Abhängigkeit. Solidarität entsteht nicht trotz, sondern aufgrund gesellschaftlicher Vielfalt. Menschen sind aufeinander angewiesen, weil sie unterschiedliche Aufgaben übernehmen und ihre Leistungen einander ergänzen.

Für die kommunale Praxis besitzt diese Unterscheidung erhebliche Bedeutung. Inklusive Kommunen beruhen nicht auf Homogenität, sondern auf der Anerkennung gesellschaftlicher Diversität. Unterschiedliche Lebenslagen, Generationen, kulturelle Hintergründe oder Behinderungen stellen keine Abweichung von einer gesellschaftlichen Norm dar, sondern bilden den Aus-

gangspunkt solidarischer Kooperation. Inklusion kann daher als institutionelle Weiterentwicklung organischer Solidarität verstanden werden.

Gleichzeitig weist Durkheim darauf hin, dass gesellschaftlicher Zusammenhalt nicht automatisch entsteht. Organische Solidarität bedarf gemeinsamer normativer Grundlagen sowie leistungsfähiger Institutionen, die soziale Integration sichern. Dieser Gedanke bildet einen zentralen Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung: Solidarität ist kein spontanes Produkt individueller Moral, sondern Ergebnis institutioneller Gestaltung.

John Rawls. Solidarität und Gerechtigkeit als institutionelle Ordnung: Während Durkheim Solidarität vor allem als soziologisches Integrationsprinzip beschreibt, entwickelt John Rawls in seiner Theorie der Gerechtigkeit einen normativen Rahmen für die Gestaltung demokratischer Institutionen. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die Frage, unter welchen Bedingungen gesellschaftliche Regeln als gerecht angesehen werden können. Rawls entwickelt hierzu das Gedankenexperiment des Schleiers des Nichtwissens. Gesellschaftliche Institutionen gelten dann als gerecht, wenn ihre Regeln von Menschen beschlossen würden, die ihre spätere soziale Position nicht kennen. Unter diesen Bedingungen würden rationale Akteure Institutionen wählen, die auch im Fall eigener Benachteiligung ein menschenwürdiges Leben ermöglichen.

Diese Überlegung besitzt erhebliche Bedeutung für das Verständnis institutionalisierter Solidarität. Solidarität entsteht nicht erst durch nachträgliche Unterstützung benachteiligter Gruppen. Vielmehr müssen gesellschaftliche Institutionen von Beginn an so ausgestaltet sein, dass strukturelle Benachteiligungen möglichst vermieden werden.

Barrierefreiheit, inklusive Bildung, diskriminierungsfreie Arbeitsmärkte oder generationengerechte Stadtentwicklung sind Ausdruck einer solchen präventiven Gerechtigkeitsordnung. Rawls verbindet damit individuelle Freiheit und soziale Verantwortung. Freiheit bleibt ein zentrales Gut demokratischer Gesellschaften, sie setzt jedoch faire gesellschaftliche Ausgangsbedingungen voraus. Solidarität erscheint damit als institutionelle Voraussetzung gleicher Freiheitschancen.

Axel Honneth, Solidarität als Anerkennung:

Mit Axel Honneth erhält der Solidaritätsbegriff eine weitere Dimension. Seine Anerkennungstheorie geht davon aus, dass Menschen ihre Identität wesentlich durch soziale Anerkennung entwickeln. Anerkennung bildet die Voraussetzung für Selbstvertrauen, Selbstachtung und gesellschaftliche Selbstwirksamkeit. Honneth unterscheidet unterschiedliche Formen der Anerkennung, deren höchste Stufe die solidarische Wertschätzung individueller Fähigkeiten und Lebensentwürfe darstellt. Solidarität bedeutet demnach nicht lediglich Gleichbehandlung, sondern die gesellschaftliche Anerkennung von Vielfalt als positivem Wert. Gerade für die Inklusionsdebatte besitzt dieser Ansatz erhebliche Bedeutung. Menschen mit Behinderungen oder ältere Menschen benötigen nicht primär besondere Fürsorge. Entscheidend ist vielmehr, dass ihre Kompetenzen, Erfahrungen und Beiträge zum Gemeinwesen gesellschaftlich anerkannt werden. Eine solidarische Kommune schafft deshalb nicht nur Unterstützungsangebote, sondern Beteiligungsstrukturen, in denen unterschiedliche Perspektiven sichtbar und wirksam werden.

Amartya Sen und Martha Nussbaum, Solidarität als Befähigung: Mit dem Capability Approach erweitern Amartya Sen und Martha Nussbaum die klassische Gerechtigkeitsdebatte um die Frage tatsächlicher

Handlungsmöglichkeiten. Entscheidend ist nicht allein die formale Gewährung von Rechten, sondern die reale Fähigkeit der Menschen, diese Rechte auch auszuüben. Aus dieser Perspektive genügt es nicht, Menschen den Zugang zu Bildung, Arbeit oder politischer Beteiligung rechtlich zu eröffnen. Solidarität verpflichtet staatliche Institutionen vielmehr dazu, bestehende Barrieren abzubauen und individuelle Verwirklichungschancen aktiv zu fördern. Barrierefreiheit, assistive Technologien, inklusive Bildungsangebote oder zugängliche Verwaltungsleistungen sind deshalb keine Sonderleistungen, sondern notwendige Voraussetzungen gleicher Freiheit. Der Capability Approach verbindet damit Menschenrechte, Teilhabegerechtigkeit und Solidarität in besonderer Weise. Institutionelle Solidarität verwirklicht sich dort, wo Menschen tatsächlich in die Lage versetzt werden, ein selbstbestimmtes Leben zu führen.

Die dargestellten Theorien beleuchten unterschiedliche Facetten des Solidaritätsbegriffs. Durkheim erklärt Solidarität als Grundlage gesellschaftlicher Integration, Rawls versteht sie als Ausdruck gerechter Institutionen, Honneth hebt die Bedeutung sozialer Anerkennung hervor und Sen sowie Nussbaum richten den Blick auf die tatsächlichen Verwirklichungschancen der Menschen. Für die weitere Argumentation dieses Beitrags werden diese Perspektiven in einem integrativen Begriffsverständnis zusammengeführt:

Solidarität bezeichnet die institutionell organisierte Verantwortung demokratischer Gesellschaften, gesellschaftliche Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass alle Menschen – unabhängig von Alter, Behinderung, Herkunft oder sozialer Lage – ihre Freiheits-, Teilhabe- und Mitwirkungsrechte tatsächlich verwirklichen können.

Dieses Verständnis geht bewusst über traditionelle Definitionen hinaus. Solidarität wird weder auf individuelle Hilfsbereitschaft noch auf sozialstaatliche Umverteilung reduziert. Sie bildet vielmehr das normative Fundament demokratischer Institutionen und den Maßstab einer inklusiven sowie generationengerechten Kommunalentwicklung.

3. SOLIDARITÄT ALS FUNDAMENT DES DEMOKRATISCHEN SOZIALSTAATES UND KOMMUNALER DEMOKRATIE

Das Sozialstaatsprinzip gehört zu den tragenden Strukturprinzipien der deutschen Verfassungsordnung. Nach Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland als demokratischer und sozialer Rechtsstaat ausgestaltet. Diese Verfassungsentscheidung begründet nicht lediglich einen politischen Programmsatz, sondern einen verbindlichen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber und alle staatlichen Ebenen. Der Sozialstaat ist damit Ausdruck einer verfassungsrechtlich verankerten Solidaritätsordnung.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Sozialstaatsprinzip wiederholt als Grundlage staatlicher Verantwortung für die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums sowie für die Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit hervorgehoben. Es verpflichtet den Staat nicht nur zur Gewährung existenzsichernder Leistungen, sondern auch zur Schaffung sozialer Rahmenbedingungen, die eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Solidarität wird dadurch rechtlich institutionalisiert und von einer moralischen Erwartung zu einer öffentlichen Verpflichtung.

Gleichzeitig verdeutlicht das Sozialstaatsprinzip, dass Freiheit und soziale Verantwor-

tung keine Gegensätze darstellen. Individuelle Freiheitsrechte können ihre Wirkung nur entfalten, wenn Menschen über die tatsächlichen Voraussetzungen verfügen, diese Rechte wahrzunehmen. Wer aufgrund von Armut, Behinderung, fehlender Mobilität oder sozialer Isolation faktisch ausgeschlossen ist, besitzt zwar formale Rechte, kann diese jedoch nur eingeschränkt verwirklichen. Solidarität dient daher der Herstellung realer Freiheitschancen.

Aus dieser Perspektive ist der Sozialstaat nicht primär ein Umverteilungsmechanismus. Seine eigentliche Funktion besteht darin, die Voraussetzungen demokratischer Teilhabe dauerhaft zu sichern. Sozialpolitik wird damit zu einer Investition in Freiheit, Gleichheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die institutionelle Verankerung von Solidarität findet ihre tiefste normative Begründung in der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG. Die Unantastbarkeit der Menschenwürde verpflichtet den Staat nicht allein zum Schutz vor Eingriffen, sondern verlangt auch positive Maßnahmen, die ein Leben in Würde ermöglichen. Diese Schutzpflicht umfasst insbesondere den Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe, die Vermeidung struktureller Diskriminierung und die Sicherung existenzieller Lebensbedingungen.

Solidarität erhält damit eine menschenrechtliche Dimension. Sie dient nicht dem Ausgleich individueller Defizite, sondern der Verwirklichung gleicher Würde für alle Menschen. Diese Perspektive korrespondiert mit der UN-Behindertenrechtskonvention, deren Leitgedanke die Anerkennung der gleichen Würde und der gleichen Rechte aller Menschen ist. Behinderung oder Alter begründen keinen Sonderstatus, sondern verdeutlichen die Verpflichtung staatlicher Institutionen, gesellschaftliche

Barrieren abzubauen und Teilhabe aktiv zu ermöglichen.

Damit verändert sich auch das Verständnis öffentlicher Verantwortung. Staatliches Handeln erschöpft sich nicht in der Gewährung sozialer Leistungen. Es umfasst vielmehr die Verpflichtung, institutionelle Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass Freiheit, Gleichheit und Selbstbestimmung praktisch erfahrbar werden. Solidarität ist somit kein ergänzendes Politikziel, sondern Ausdruck der **verfassungsrechtlichen Verpflichtung** zur Achtung der Menschenwürde.

Demokratie wird häufig auf Wahlen, Mehrheitsentscheidungen und politische Repräsentation reduziert. Diese formale Sichtweise greift jedoch zu kurz. Demokratische Legitimation setzt voraus, dass alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit besitzen, am politischen und gesellschaftlichen Leben tatsächlich teilzunehmen. Solidarität schafft hierfür die notwendigen Voraussetzungen. Eine Demokratie, die gesellschaftliche Gruppen aufgrund baulicher, sozialer oder kommunikativer Barrieren faktisch ausschließt, verfehlt ihren eigenen Gleichheitsanspruch. Demokratische Teilhabe setzt daher mehr voraus als das formale Wahlrecht. Erforderlich sind zugängliche Informationen, barrierefreie Beteiligungsverfahren, inklusive öffentliche Räume sowie Institutionen, die unterschiedliche Lebensrealitäten berücksichtigen. Solidarität wirkt in diesem Zusammenhang als verbindendes Prinzip zwischen Freiheit und Gleichheit. Sie verhindert, dass gesellschaftliche Unterschiede zu dauerhaften Ausschlüssen führen, ohne dabei individuelle Selbstverantwortung aufzuheben. Vielmehr schafft sie Rahmenbedingungen, in denen Menschen ihre Fähigkeiten eigenständig entfalten können. Demokratische Institutionen erhalten dadurch eine doppelte Funktion: Sie garantieren Freiheit und ermöglichen zugleich gesellschaftliche Integration.

Die praktische Umsetzung des Sozialstaatsprinzips erfolgt in erheblichem Umfang auf kommunaler Ebene. Städte und Gemeinden gestalten den Alltag ihrer Einwohnerinnen und Einwohner unmittelbarer als jede andere staatliche Ebene. Entscheidungen über Stadtentwicklung, Mobilität, Bildung, Kultur, Wohnen, Pflege oder öffentliche Räume beeinflussen unmittelbar die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe.

Kommunale Demokratie erschöpft sich deshalb nicht in der Durchführung von Wahlen oder Ratsbeschlüssen. Sie verwirklicht sich vor allem in der alltäglichen Organisation gemeinschaftlichen Lebens. Ob ein Rathaus barrierefrei zugänglich ist, ob Informationen in Leichter Sprache bereitgestellt werden, ob ältere Menschen den öffentlichen Nahverkehr nutzen können oder ob Menschen mit Behinderungen an Planungsverfahren beteiligt werden, sind Ausdruck demokratischer Qualität.

Hier zeigt sich eine zentrale These dieses Beitrags: **Kommunale Demokratie ist die konkrete Organisationsform institutionalisierter Solidarität.** Sie verbindet die normativen Vorgaben des Grundgesetzes mit den praktischen Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger. Solidarität wird dadurch sichtbar, messbar und politisch gestaltbar.

Historisch war Sozialpolitik vielfach durch ein fürsorgliches Verständnis geprägt. Staatliche Unterstützung zielte darauf ab, individuelle Notlagen zu lindern, ohne die zugrundeliegenden gesellschaftlichen Strukturen grundlegend zu verändern. Dieses Modell stößt angesichts moderner Inklusions- und Teilhabekonzepte zunehmend an seine Grenzen. Die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte zeigt einen deutlichen Paradigmenwechsel. Im Mittelpunkt steht heute nicht mehr die kompensatorische Fürsorge, sondern die aktive Ermöglichung selbstbe-

stimmter Lebensführung. Sozialpolitik entwickelt sich damit von einer nachsorgenden zu einer befähigenden Politik. Barrierefreiheit, inklusive Bildung, selbstbestimmtes Wohnen, digitale Teilhabe und politische Mitwirkung sind Ausdruck dieses Wandels.

Solidarität erhält dadurch einen präventiven Charakter. Sie reagiert nicht erst auf bestehende Benachteiligungen, sondern gestaltet gesellschaftliche Rahmenbedingungen so, dass Benachteiligungen möglichst gar nicht entstehen. Institutionalisierte Solidarität bedeutet folglich, gesellschaftliche Vielfalt von Beginn an in politische Entscheidungen einzubeziehen.

Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich ein erweitertes Verständnis des Sozialstaates. Dieser ist nicht allein Garant sozialer Sicherung, sondern demokratische Infrastruktur gesellschaftlicher Teilhabe. Seine Legitimation beruht nicht ausschließlich auf der Verteilung materieller Ressourcen, sondern auf der Schaffung gerechter institutioneller Bedingungen. Solidarität verbindet in diesem Zusammenhang drei Ebenen staatlichen Handelns:

- **Schutzfunktion** durch soziale Sicherung und Existenzgewährleistung,
- **Ermöglichungsfunktion** durch Bildung, Barrierefreiheit, Mobilität und Teilhabe,
- **Partizipationsfunktion** durch demokratische Beteiligung und Selbstvertretung.

Erst das Zusammenwirken dieser Ebenen ermöglicht eine Gesellschaft, in der Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde praktisch verwirklicht werden können.

Das Sozialstaatsprinzip ist Ausdruck institutionalisierter Solidarität und bildet die verfassungsrechtliche Grundlage demokratischer Teilhabe. Solidarität erschöpft sich

weder in freiwilliger Hilfe noch in sozialstaatlicher Umverteilung. Sie konkretisiert sich in Institutionen, die Menschen befähigen, ihre Freiheitsrechte tatsächlich wahrzunehmen und gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben mitzuwirken.

Die zentrale Erkenntnis dieses Kapitels lautet daher: **Solidarität ist nicht die Folge funktionierender demokratischer Institutionen. Sie ist deren konstitutive Voraussetzung.** Gerade auf kommunaler Ebene wird diese Voraussetzung sichtbar. Dort entscheidet sich im Alltag, ob Demokratie inklusiv, generationengerecht und menschenrechtsorientiert ausgestaltet wird.

4. INKLUSION ALS INSTITUTIONALISIERTE SOLIDARITÄT – EIN PARADIGMENWECHSEL KOMMUNALER DEMOKRATIE

Mit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention hat sich das Verständnis von Behinderung grundlegend verändert. An die Stelle eines medizinisch-defizitorientierten Modells ist ein menschenrechtsorientierter Ansatz getreten, der Behinderung als Ergebnis des Zusammenspiels individueller Beeinträchtigungen und gesellschaftlicher Barrieren versteht. Behinderung entsteht demnach nicht allein durch körperliche, geistige oder psychische Einschränkungen, sondern wesentlich durch Umweltbedingungen, institutionelle Strukturen und soziale Einstellungen, die gleichberechtigte Teilhabe erschweren oder verhindern. Dieser Perspektivwechsel hat weitreichende Folgen für die kommunale Praxis. Inklusion ist keine freiwillige sozialpolitische Leistung und auch keine Sonderförderung für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Sie ist die konsequente Umsetzung der Menschenrechte auf kommunaler Ebene. Daraus ergibt sich eine Verpflich-

tung öffentlicher Institutionen, ihre Strukturen so auszugestalten, dass gesellschaftliche Teilhabe unabhängig von individuellen Voraussetzungen möglich wird. Die UN-Behindertenrechtskonvention konkretisiert damit das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. Sie verbindet den Schutz der Menschenwürde mit dem Anspruch auf Selbstbestimmung, Nichtdiskriminierung und gleichberechtigte Partizipation. Inklusion wird dadurch zum Prüfstein demokratischer Legitimation: Eine Kommune kann nur dann als inklusiv gelten, wenn ihre Institutionen allen Menschen den gleichberechtigten Zugang zu politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebensbereichen ermöglichen. Historisch war die Behindertenpolitik in Deutschland über Jahrzehnte durch ein Fürsorgeverständnis geprägt. Menschen mit Behinderungen wurden überwiegend als Empfänger staatlicher Unterstützung betrachtet. Leistungen dienten primär dem Ausgleich individueller Defizite, während gesellschaftliche Rahmenbedingungen weitgehend unverändert blieben. Mit der UN-Behindertenrechtskonvention und der Weiterentwicklung des deutschen Teilhaberechts vollzieht sich ein grundlegender Paradigmenwechsel. Im Mittelpunkt steht heute nicht mehr die Frage, welche Unterstützung einzelne Menschen benötigen, sondern wie gesellschaftliche Strukturen verändert werden müssen, um gleichberechtigte Teilhabe zu gewährleisten. Diese Entwicklung verändert zugleich das Verständnis von Solidarität. Solidarität bedeutet nicht länger, Defizite zu kompensieren, sondern **Barrieren präventiv abzubauen**. Öffentliche Institutionen übernehmen Verantwortung dafür, dass Benachteiligungen möglichst gar nicht erst entstehen. Barrierefreie Stadtplanung, inklusive Bildungsangebote, zugängliche Verwaltungsleistungen oder diskriminierungsfreie Arbeitsmärkte sind daher keine freiwilligen Zusatzleistungen, sondern Ausdruck institutionalisierter Solidarität.

Damit verschiebt sich der Fokus staatlichen Handelns von der nachträglichen Unterstützung hin zur vorausschauenden Gestaltung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Solidarität erhält einen präventiven Charakter und wird zum Gestaltungsprinzip öffentlicher Politik.

Barrierefreiheit wird in politischen Debatten häufig auf bauliche Maßnahmen reduziert. Tatsächlich umfasst sie jedoch sämtliche Voraussetzungen, die Menschen eine selbstbestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Dazu gehören neben der physischen Zugänglichkeit insbesondere kommunikative, digitale, organisatorische und soziale Dimensionen. Eine wissenschaftlich fundierte Betrachtung macht deutlich, dass Barrierefreiheit nicht lediglich technische Anforderungen erfüllt. Sie schafft die infrastrukturellen Voraussetzungen demokratischer Gleichheit. Ohne barrierefreie Wahllokale, verständliche Informationen, digitale Zugänglichkeit oder inklusive Beteiligungsverfahren bleiben demokratische Rechte für einen Teil der Bevölkerung nur eingeschränkt nutzbar. Barrierefreiheit besitzt daher eine doppelte Funktion. Einerseits beseitigt sie bestehende Hindernisse. Andererseits verändert sie die institutionellen Strukturen selbst. Sie richtet öffentliche Räume nicht auf einen vermeintlichen „Normalbürger“ aus, sondern berücksichtigt die Vielfalt menschlicher Lebenslagen als Ausgangspunkt kommunaler Planung. In diesem Sinne wird Barrierefreiheit zu einem konstitutiven Bestandteil demokratischer Infrastruktur.

Ein wesentliches Merkmal moderner Inklusion ist die konsequente Orientierung am Prinzip der Selbstbestimmung. Dieses Prinzip geht weit über individuelle Entscheidungsfreiheit hinaus. Es beschreibt die Möglichkeit, das eigene Leben aktiv zu gestalten und politische sowie gesellschaftliche Entscheidungen mitzugestalten.

Der Leitsatz der internationalen Behindertenbewegung – „**Nichts über uns ohne uns**“ – bringt diesen Anspruch prägnant zum Ausdruck. Menschen mit Behinderungen sind nicht Objekt staatlicher Politik, sondern Träger gleicher Rechte und gleichberechtigte Akteure demokratischer Prozesse. Für Kommunen bedeutet dies, Beteiligung als strukturelles Element guter Verwaltung zu verstehen. Behindertenbeiräte, Beteiligungsverfahren, inklusive Planungsprozesse und barrierefreie Bürgerdialoge sind keine ergänzenden Angebote. Sie sind Ausdruck einer Verwaltungskultur, die Solidarität institutionell verankert. Diese Perspektive verändert zugleich das Verständnis politischer Legitimation. Entscheidungen gewinnen an Qualität, wenn diejenigen einbezogen werden, die von ihnen betroffen sind. Partizipation stärkt daher nicht nur individuelle Selbstbestimmung, sondern verbessert auch die demokratische Leistungsfähigkeit kommunaler Institutionen.

Inklusion wird häufig einzelnen Fachämtern oder Sozialdezernaten zugeordnet. Ein solches Verständnis wird ihrer gesellschaftlichen Bedeutung jedoch nicht gerecht. Tatsächlich betrifft Inklusion sämtliche kommunalen Politikfelder. Stadtentwicklung entscheidet über barrierefreie Mobilität und zugänglichen Wohnraum. Bildungs- und Kulturpolitik schaffen Voraussetzungen gesellschaftlicher Teilhabe. Digitalisierung beeinflusst den Zugang zu Informationen und Verwaltungsleistungen. Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik und Gesundheitsversorgung wirken gleichermaßen auf die Verwirklichung gleichberechtigter Lebensbedingungen ein. Aus dieser Perspektive ist Inklusion keine sektorale Aufgabe, sondern ein Querschnittsprinzip kommunaler Governance. Solidarität verwirklicht sich folglich nicht in einzelnen Projekten, sondern in der systematischen Berücksichtigung von Teilhabegerechtigkeit in allen politischen Entscheidungsprozessen. Kommunale Verwaltung entwickelt

sich dadurch von einer nachgeordneten Umsetzungsinstanz zu einer aktiven Gestalterin demokratischer Teilhabe.

Die bisherigen Überlegungen führen zu einem erweiterten Solidaritätsverständnis. Solidarität besteht nicht darin, Menschen mit Behinderungen besondere Unterstützung zukommen zu lassen. Vielmehr verpflichtet sie öffentliche Institutionen dazu, gesellschaftliche Strukturen so zu gestalten, dass Unterstützung möglichst selten erforderlich wird.

Damit lässt sich folgende Definition formulieren:

Institutionalisierte Solidarität bezeichnet die dauerhafte Verpflichtung demokratischer Institutionen, gesellschaftliche Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass alle Menschen unabhängig von individuellen Voraussetzungen gleichberechtigt, selbstbestimmt und diskriminierungsfrei am gesellschaftlichen Leben teilhaben können.

Diese Definition verbindet sozialwissenschaftliche Solidaritätstheorien mit den menschenrechtlichen Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention und erweitert sie um eine kommunalwissenschaftliche Perspektive. Inklusion erscheint dadurch nicht als einzelnes Politikfeld, sondern als zentrale Organisationsform solidarischer Demokratie. Die Betrachtung zeigt, dass Inklusion weit über klassische Behindertenpolitik hinausgeht. Sie konkretisiert den Solidaritätsgedanken in institutioneller Form und macht ihn im Alltag von Städten und Gemeinden sichtbar. Barrierefreiheit, Selbstbestimmung, Partizipation und diskriminierungsfreie Verwaltungsstrukturen sind keine isolierten Maßnahmen, sondern Bestandteile einer demokratischen Infrastruktur, die gesellschaftliche Vielfalt anerkennt und Teilhabe ermöglicht.

Die zentrale Erkenntnis des Kapitels lautet:

Inklusion ist die institutionalisierte Form gesellschaftlicher Solidarität. Sie verwirklicht den demokratischen Anspruch gleicher Freiheit nicht trotz, sondern gerade aufgrund menschlicher Vielfalt.

5. SOLIDARITÄT IM DEMOGRAFISCHEN WANDEL – GENERATIONENGERECHTIGKEIT ALS AUSDRUCK INSTITUTIONALISierter SOLIDARITÄT

Der demografische Wandel zählt zu den tiefgreifendsten gesellschaftlichen Transformationsprozessen des 21. Jahrhunderts. Sinkende Geburtenraten, eine steigende Lebenserwartung sowie veränderte Familien- und Erwerbsbiografien führen dazu, dass sich die Altersstruktur der Bevölkerung nachhaltig verändert. Nach den Bevölkerungsprojektionen des Statistischen Bundesamtes wird der Anteil älterer Menschen in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten weiter zunehmen, während die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zurückgeht. Diese Entwicklung beeinflusst nicht nur die sozialen Sicherungssysteme, sondern verändert die Anforderungen an kommunale Infrastruktur, Gesundheitsversorgung, Mobilität, Wohnen und politische Teilhabe. In öffentlichen Debatten wird der demografische Wandel häufig unter fiskalischen Gesichtspunkten diskutiert. Im Mittelpunkt stehen Fragen der Rentenfinanzierung, des Fachkräftemangels oder steigender Pflegekosten. Eine solche Perspektive greift jedoch zu kurz. Sie reduziert Alter auf ökonomische Belastungen und vernachlässigt die Potenziale älterer Menschen für gesellschaftlichen Zusammenhalt, demokratische Stabilität und bürgerschaftliches Engagement. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ist der demografische

Wandel daher nicht primär ein Kostenproblem, sondern eine Gestaltungsaufgabe. Er fordert Kommunen heraus, ihre Institutionen so weiterzuentwickeln, dass Menschen unabhängig vom Lebensalter selbstbestimmt leben und aktiv am Gemeinwesen teilhaben können. Damit rückt die Frage nach einer generationengerechten Gestaltung kommunaler Entwicklung in den Mittelpunkt. Generationengerechtigkeit wird häufig mit der gerechten Verteilung finanzieller Lasten zwischen jungen und älteren Menschen gleichgesetzt. Diese Sichtweise greift jedoch zu kurz, da sie soziale, politische und kulturelle Dimensionen generationeller Beziehungen ausblendet. Generationengerechtigkeit umfasst vielmehr die Verantwortung, gesellschaftliche Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Menschen aller Altersgruppen gleichberechtigt am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben teilhaben können.

In diesem Verständnis ist Generationengerechtigkeit Ausdruck institutionalisierter Solidarität. Sie verpflichtet staatliche und kommunale Institutionen, die Interessen unterschiedlicher Generationen nicht gegeneinander auszuspielen, sondern in einen gerechten Ausgleich zu bringen. Solidarität bedeutet daher weder eine einseitige Umverteilung zugunsten älterer Menschen noch die Bevorzugung jüngerer Generationen. Vielmehr zielt sie auf die Schaffung von Strukturen, die ein gutes Leben über den gesamten Lebensverlauf hinweg ermöglichen. Diese Perspektive widerspricht der häufig anzutreffenden Vorstellung eines Generationenkonflikts. Empirische Studien zeigen vielmehr, dass die Beziehungen zwischen den Generationen in Deutschland überwiegend durch gegenseitige Unterstützung, familiäre Netzwerke und freiwilliges Engagement geprägt sind. Ältere Menschen leisten in erheblichem Umfang Beiträge zur Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen, Nachbarschafts-

hilfe sowie zum ehrenamtlichen Engagement. Solidarität zwischen den Generationen ist damit keine Ausnahme, sondern bereits heute ein tragendes Element des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Alter ist kein Synonym für Hilfsbedürftigkeit. Die überwiegende Mehrheit älterer Menschen lebt selbstständig, engagiert sich gesellschaftlich und möchte möglichst lange in der vertrauten Umgebung verbleiben. Daraus ergibt sich die Aufgabe, kommunale Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Selbstbestimmung auch bei gesundheitlichen Einschränkungen erhalten bleibt. Das Konzept des **Ageing in Place** verdeutlicht diesen Ansatz. Es beschreibt das Ziel, älteren Menschen ein selbstbestimmtes Leben im vertrauten Wohnumfeld zu ermöglichen. Voraussetzung hierfür sind barrierefreie Wohnungen, wohnortnahe Gesundheitsversorgung, zugänglicher öffentlicher Nahverkehr, digitale Teilhabemöglichkeiten sowie soziale Netzwerke. Diese Maßnahmen dienen nicht ausschließlich älteren Menschen. Sie erhöhen zugleich die Lebensqualität von Familien, Menschen mit Behinderungen und Personen mit temporären Einschränkungen. Generationengerechte Planung erweist sich damit als universeller Ansatz kommunaler Entwicklung. Die WHO greift diesen Gedanken mit ihrem Konzept der **Age-friendly Cities and Communities** auf. Altersfreundliche Kommunen zeichnen sich nicht allein durch Pflegeangebote aus, sondern durch eine integrierte Gestaltung von Mobilität, Wohnen, öffentlichem Raum, sozialer Teilhabe, Kommunikation und Bürgerbeteiligung. Dieses Verständnis verdeutlicht, dass Generationengerechtigkeit und Inklusion auf denselben strukturellen Prinzipien beruhen: Barrierefreiheit, Partizipation und Selbstbestimmung.

Neben materiellen Fragen gewinnt die soziale Dimension des Alterns zunehmend an

Bedeutung. Einsamkeit stellt ein ernstzunehmendes gesellschaftliches Problem dar, das gesundheitliche, psychologische und demokratische Folgen haben kann. Sie betrifft Menschen aller Altersgruppen, tritt jedoch im höheren Lebensalter aufgrund veränderter Lebenssituationen häufiger auf. Aus kommunalwissenschaftlicher Sicht ist Einsamkeit nicht ausschließlich ein individuelles Schicksal, sondern auch Ausdruck unzureichender sozialer Infrastruktur. Fehlende Begegnungsorte, eingeschränkte Mobilität, mangelnde Barrierefreiheit oder unzureichende Beteiligungsmöglichkeiten können soziale Isolation verstärken. Solidarität bedeutet deshalb auch, öffentliche Räume und soziale Angebote so zu gestalten, dass Begegnung, Austausch und gesellschaftliche Mitwirkung erleichtert werden. Kommunale Bibliotheken, Mehrgenerationenhäuser, Nachbarschaftszentren, Kultur- und Sportangebote sowie digitale Lernorte sind in diesem Zusammenhang weit mehr als freiwillige Freizeitangebote. Sie bilden die soziale Infrastruktur einer demokratischen Gesellschaft und tragen wesentlich zur Prävention von Isolation und Ausgrenzung bei. Die Gestaltung altersfreundlicher Kommunen erfordert einen integrierten Politikansatz. Einzelmaßnahmen reichen nicht aus, wenn Mobilität, Wohnen, Gesundheitsversorgung und soziale Teilhabe nicht aufeinander abgestimmt sind. Erfolgreiche kommunale Strategien verbinden daher unterschiedliche Politikfelder und orientieren sich an den Lebensrealitäten der Bevölkerung.

Zu den zentralen Handlungsfeldern gehören:

- barrierefreie öffentliche Räume und Gebäude,
- bezahlbarer und altersgerechter Wohnraum,
- wohnortnahe medizinische und pflegerische Versorgung,

- ein leistungsfähiger und barrierefreier öffentlicher Personennahverkehr,
- digitale Teilhabe und Medienkompetenz,
- generationenübergreifende Begegnungsorte,
- Beteiligung älterer Menschen an kommunalen Entscheidungsprozessen.

Diese Maßnahmen erhöhen nicht nur die Lebensqualität älterer Menschen. Sie stärken zugleich den sozialen Zusammenhalt, fördern freiwilliges Engagement und verbessern die Resilienz kommunaler Gemeinschaften gegenüber gesellschaftlichen Krisen.

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass Generationengerechtigkeit weit über klassische Seniorenpolitik hinausgeht. Sie beschreibt ein Leitprinzip kommunaler Entwicklung, das sämtliche Politikfelder durchdringt. In Verbindung mit den Ergebnissen des vorherigen Kapitels wird deutlich, dass Inklusion und Generationengerechtigkeit keine voneinander getrennten Konzepte darstellen. Beide beruhen auf derselben normativen Grundlage: der institutionell organisierten Solidarität.

Daraus ergibt sich ein erweitertes theoretisches Verständnis:

Generationengerechtigkeit bezeichnet die institutionelle Verpflichtung demokratischer Gemeinwesen, gesellschaftliche Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Menschen aller Generationen ihre Rechte, Fähigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten gleichberechtigt verwirklichen können.

Diese Definition verbindet den sozialwissenschaftlichen Solidaritätsbegriff mit den Anforderungen einer alternden Gesellschaft und erweitert ihn um eine lebensverlaufsbezogene Perspektive. Solidarität

wird dadurch nicht nur als Schutz vor sozialen Risiken verstanden, sondern als Gestaltungsprinzip einer generationenübergreifend gerechten Demokratie.

Der demografische Wandel stellt Kommunen vor tiefgreifende Herausforderungen, eröffnet zugleich jedoch die Möglichkeit, Solidarität neu zu denken. Generationengerechtigkeit bedeutet nicht den Ausgleich konkurrierender Interessen zwischen Jung und Alt, sondern die gemeinsame Verantwortung für gesellschaftliche Strukturen, die Selbstbestimmung, Teilhabe und Menschenwürde in allen Lebensphasen ermöglichen. Damit ergänzt dieses Kapitel die zuvor entwickelte These zur Inklusion: Während Inklusion die institutionalisierte Solidarität gegenüber gesellschaftlicher Vielfalt beschreibt, konkretisiert Generationengerechtigkeit dieselbe Solidarität über den gesamten Lebensverlauf hinweg. Beide Konzepte bilden zusammen das normative Fundament einer inklusiven und zukunftsfähigen Kommunalentwicklung.

6. DIE SOLIDARISCHE KOMMUNE – GOVERNANCE, DASEINSVORSORGE UND TEILHABE ALS INTEGRIERTES ENTWICKLUNGSMODELL

Kommunen sind der Ort, an dem sich die Leistungsfähigkeit des demokratischen Sozialstaates im Alltag der Bürgerinnen und Bürger konkret erweist. Während Bund und Länder die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen setzen, entscheiden Städte und Gemeinden über die konkrete Ausgestaltung öffentlicher Leistungen und Infrastrukturen. Ob Mobilität, Wohnen, Bildung, Kultur, Gesundheit oder soziale Unterstützung – die Qualität kommunalen Handelns beeinflusst unmittelbar die Lebensqualität der Bevölkerung. Diese besondere Stellung macht die Kommune zu einer eigenständigen Governance-Ebene.

Sie ist nicht lediglich Vollzugsorgan staatlicher Vorgaben, sondern gestaltet politische Entscheidungen innerhalb ihres Wirkungskreises aktiv mit. Damit kommt ihr eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des Sozialstaatsprinzips sowie der Verwirklichung von Inklusion und Generationengerechtigkeit zu. Aus dieser Perspektive ist kommunale Selbstverwaltung mehr als eine organisatorische Zuständigkeitsregelung. Sie bildet die institutionelle Voraussetzung dafür, Solidarität an den konkreten Lebenslagen der Bevölkerung auszurichten und flexibel auf lokale Herausforderungen zu reagieren.

Traditionell wird Daseinsvorsorge mit der Bereitstellung grundlegender öffentlicher Leistungen verbunden. Hierzu zählen unter anderem Wasser- und Energieversorgung, öffentlicher Personennahverkehr, Abfallentsorgung oder Bildungseinrichtungen. In modernen Wohlfahrtsstaaten reicht dieses Verständnis jedoch nicht mehr aus. Daseinsvorsorge umfasst heute sämtliche Infrastrukturen, die Menschen ein selbstbestimmtes und gleichberechtigtes Leben ermöglichen. Dazu gehören ebenso Gesundheitsversorgung, soziale Dienstleistungen, digitale Angebote, kulturelle Einrichtungen, Sport, Grünflächen sowie öffentliche Begegnungsräume. Diese Leistungen schaffen die Voraussetzungen dafür, Freiheitsrechte tatsächlich wahrnehmen zu können. Aus solidaritätstheoretischer Sicht besitzt Daseinsvorsorge daher eine doppelte Funktion. Einerseits gewährleistet sie die Versorgung mit grundlegenden Leistungen. Andererseits schafft sie soziale Räume, in denen Begegnung, Beteiligung und gesellschaftlicher Zusammenhalt entstehen können. Bibliotheken, Stadtteilzentren, Mehrgenerationenhäuser oder barrierefreie Parks sind daher nicht lediglich freiwillige Angebote. Sie bilden die soziale Infrastruktur demokratischer Gesellschaften. Diese Perspektive erweitert das klassi-

sche Verständnis kommunaler Infrastruktur erheblich. Nicht allein technische Versorgungssysteme, sondern auch soziale Beziehungen werden zu einem Gegenstand kommunaler Verantwortung.

Governance beschreibt die Gesamtheit der Steuerungs- und Kooperationsformen, mit denen öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Moderne Kommunen handeln dabei nicht isoliert, sondern in Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden, Unternehmen, Vereinen, Selbsthilfeorganisationen, Bürgerinitiativen und wissenschaftlichen Einrichtungen. Solidarität verändert die Logik dieser Steuerung. An die Stelle eines ausschließlich hierarchischen Verwaltungshandelns tritt ein kooperatives Verständnis kommunaler Entwicklung. Politische Entscheidungen entstehen zunehmend im Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure, die ihre jeweiligen Erfahrungen und Kompetenzen einbringen.

Eine solidarische Governance zeichnet sich insbesondere durch folgende Merkmale aus:

- frühzeitige Beteiligung der Bürgerschaft,
- transparente Entscheidungsprozesse,
- interdisziplinäre Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung,
- Kooperation mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft,
- konsequente Orientierung an Teilhabegerechtigkeit.

Dadurch verändert sich auch das Selbstverständnis kommunaler Verwaltung. Sie wird nicht allein zur ausführenden Behörde, sondern zur Moderatorin gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse.

Demokratische Legitimation erschöpft sich nicht in periodischen Wahlen. Eine **inklusive Kommune** zeichnet sich dadurch aus, dass Bürgerinnen und Bürger kontinuierlich

an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Beteiligung stärkt nicht nur die Akzeptanz politischer Entscheidungen, sondern verbessert auch deren Qualität. Besonders deutlich wird dies im Bereich der **Inklusion** und **Seniorenpolitik**. Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen verfügen über spezifische Erfahrungswissen, das in Planungsprozesse einbezogen werden muss. Barrieren werden häufig erst durch diejenigen sichtbar, die ihnen im Alltag begegnen. Partizipation ermöglicht daher eine bedarfsgerechtere Gestaltung öffentlicher Räume und Dienstleistungen. Eine solidarische Kommune versteht Beteiligung deshalb nicht als freiwillige Ergänzung, sondern als festen Bestandteil demokratischer Governance. Behindertenbeauftragte, Seniorenbeiräte, Kinder- und Jugendbeteiligung sind Ausdruck dieses Verständnisses.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre – insbesondere während der COVID-19-Pandemie sowie angesichts zunehmender Extremwetterereignisse und globaler Krisen – haben gezeigt, dass gesellschaftliche Resilienz eng mit sozialem Zusammenhalt verbunden ist. Kommunen mit stabilen Nachbarschaftsnetzwerken, leistungsfähiger sozialer Infrastruktur und aktiver Bürgerbeteiligung reagieren häufig widerstandsfähiger auf Krisen als Kommunen mit schwachen sozialen Bindungen. Solidarität besitzt daher nicht nur eine ethische oder sozialpolitische Funktion. Sie stellt zugleich einen strategischen Faktor kommunaler Krisenvorsorge dar. Vertrauen in öffentliche Institutionen, funktionierende Nachbarschaften und inklusive Kommunikationsstrukturen erhöhen die Fähigkeit einer Kommune, auf unerwartete Herausforderungen flexibel zu reagieren. Resilienz entsteht somit nicht allein durch technische oder organisatorische Vorsorge. Sie beruht wesentlich auf sozialen Beziehungen, gegenseitigem Vertrauen und demokratischer Beteiligung.

Auf Grundlage der bisherigen Kapitel lässt sich ein integriertes Modell kommunaler Solidarität entwickeln. Dieses Modell verbindet sozialwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche und kommunalpolitische Perspektiven zu einem gemeinsamen theoretischen Rahmen. Die solidarische Kommune basiert auf fünf miteinander verbundenen Handlungsebenen:

ERSTE EBENE: MENSCHENWÜRDE UND GRUNDRECHTE

Sie bilden den normativen Ausgangspunkt allen staatlichen Handelns. Jede kommunale Entscheidung muss sich an den Grundrechten sowie an den Prinzipien von Gleichheit und Nichtdiskriminierung orientieren.

ZWEITE EBENE: INSTITUTIONELLE SOLIDARITÄT

Der Sozialstaat, die kommunale Selbstverwaltung und die öffentliche Daseinsvorsorge organisieren Solidarität dauerhaft und verbindlich. Sie schaffen die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen gesellschaftlicher Teilhabe.

DRITTE EBENE: INKLUSIVE INFRASTRUKTUR

Barrierefreiheit, altersgerechte Stadtentwicklung, digitale Zugänglichkeit und inklusive öffentliche Räume ermöglichen selbstbestimmtes Leben unabhängig von individuellen Voraussetzungen.

VIERTE EBENE: PARTIZIPATION UND MITGESTALTUNG

Beteiligung stärkt demokratische Legitimation und verbessert die Qualität kommunaler Entscheidungen. Menschen werden nicht als Leistungsempfänger, sondern als Mitgestaltende verstanden.

FÜNFTE EBENE: SOZIALER ZUSAMMENHALT

Das Zusammenwirken aller Ebenen führt zu einer Kommune, die Vertrauen, gesellschaftliche Resilienz, Lebensqualität und demokratische Stabilität fördert.

Die Kommune ist nicht lediglich der Ort, an dem Sozialpolitik umgesetzt wird. Sie ist der Raum, in dem Solidarität institutionell organisiert, demokratisch legitimiert und im Alltag erfahrbar wird. Kommunale Daseinsvorsorge, inklusive Infrastruktur, Beteiligung und kooperative Governance bilden gemeinsam die Voraussetzungen für eine Gesellschaft, die Vielfalt anerkennt und Teilhabe ermöglicht.

Damit erweitert dieses Kapitel die bisherige Argumentation um eine kommunalwissenschaftliche Perspektive: Solidarität ist nicht nur ein normatives Leitprinzip, sondern zugleich ein **Steuerungsprinzip moderner Kommunalentwicklung**. Die Qualität kommunaler Politik bemisst sich folglich daran, in welchem Maße sie Menschen befähigt, ihr Leben selbstbestimmt zu gestalten und aktiv am Gemeinwesen mitzuwirken.

7. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR EINE SOLIDARISCHE UND INKLUSIVE KOMMUNALENTWICKLUNG

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass Solidarität weit über individuelle Hilfsbereitschaft oder sozialstaatliche Transferleistungen hinausgeht. Sie ist ein normatives Organisationsprinzip demokratischer Gemeinwesen und bildet die Grundlage für Inklusion, Generationengerechtigkeit sowie gesellschaftliche Teilhabe. Daraus folgt, dass Solidarität nicht auf einzelne Projekte oder freiwillige Leistungen beschränkt bleiben darf. Vielmehr sollte sie als strategisches Leitbild sämtliche kommunalen Politikfelder durchdringen. Kommunale Leitbilder, Stadtentwicklungskonzepte und Fachplanungen sollten Solidarität ausdrücklich als Querschnittsziel definieren. Dies bedeutet, dass politische Entscheidungen systematisch daraufhin überprüft werden, welchen Beitrag sie zur Förderung von Teilhabe, Barrierefreiheit,

Chancengleichheit und sozialem Zusammenhalt leisten. Eine solche Perspektive erweitert die klassische Wirtschaftlichkeitsbetrachtung um eine sozial- und demokratiewissenschaftliche Dimension. Hierfür bietet sich die Einführung einer **kommunalen Teilhabe- und Solidaritätsfolgenabschätzung** an. Analog zu Klima- oder Gleichstellungsprüfungen könnte bei wesentlichen Beschlussvorlagen analysiert werden, welche Auswirkungen geplante Maßnahmen auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen haben. Eine solche Folgenabschätzung würde Solidarität zu einem überprüfbaren Qualitätsmaßstab kommunaler Entscheidungen machen.

Die Analyse hat deutlich gemacht, dass Inklusion keine isolierte Aufgabe einzelner Fachbereiche ist. Sie betrifft Stadtentwicklung, Mobilität, Bildung, Kultur, Digitalisierung, Gesundheitsversorgung, Sport, Umweltpolitik und Wirtschaftsförderung gleichermaßen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer ressortübergreifenden Steuerung. Kommunen sollten Inklusion daher als verbindliches Governance-Prinzip verankern.

Dies umfasst insbesondere:

- die konsequente Anwendung des Universal-Design-Prinzips bei Neu- und Umbauten,
- verbindliche Standards für digitale Barrierefreiheit,
- den Einsatz verständlicher Sprache und barrierefreier Kommunikation,
- eine frühzeitige Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Planungsprozessen,
- regelmäßige Fortbildungen für Verwaltungsmitarbeitende zu Inklusion, Antidiskriminierung und barrierefreier Kommunikation,
- die systematische Verankerung von Teilhabeaspekten in kommunalen Beschlussvorlagen.

Eine **inklusive Verwaltung** zeichnet sich nicht dadurch aus, dass sie auf individuelle Barrieren reagiert, sondern dadurch, dass sie diese bereits in der Planungsphase vermeidet.

Der demografische Wandel erfordert eine Neuausrichtung **kommunaler Seniorenpolitik**. Diese darf sich nicht auf Pflege oder soziale Unterstützung beschränken, sondern muss den gesamten Lebensverlauf in den Blick nehmen. Ziel ist eine altersfreundliche Kommune, die Selbstbestimmung, gesellschaftliche Teilhabe und generationenübergreifenden Zusammenhalt fördert.

Strategische Handlungsfelder sind insbesondere:

- der Ausbau barrierefreien und bezahlbaren Wohnraums,
- wohnortnahe Gesundheits- und Beratungsangebote,
- generationenübergreifende Begegnungsorte,
- barrierefreie Mobilitätsangebote,
- Maßnahmen gegen Einsamkeit,
- Förderung digitaler Kompetenzen im Alter,
- stärkere Beteiligung älterer Menschen an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen.

Eine generationengerechte Kommune erkennt ältere Menschen nicht als passive Leistungsempfänger, sondern als aktive Mitgestalter des Gemeinwesens an.

Partizipation ist ein konstitutives Element demokratischer Legitimation. Kommunen sollten Beteiligung deshalb nicht auf gesetzlich vorgeschriebene Anhörungsverfahren beschränken. Vielmehr bedarf es einer Beteiligungskultur, die frühzeitig unterschiedliche Perspektiven einbindet und transparente Entscheidungsprozesse ermöglicht.

Zu den zentralen Instrumenten gehören:

- dauerhafte Stärkung von Behinderten-, Senioren-, Kinder- und Jugendbeiräten,
- barrierefreie Bürgerdialoge,
- hybride Beteiligungsformate (digital und analog),
- aufsuchende Beteiligung sozial benachteiligter Gruppen,
- Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in kommunale Entwicklungsprozesse.

Beteiligung erhöht nicht nur die demokratische Legitimation, sondern verbessert auch die Qualität politischer Entscheidungen, da sie lokales Erfahrungswissen systematisch berücksichtigt.

Kommunale Haushalte stehen unter erheblichem finanziellen Druck. Gerade freiwillige Leistungen geraten daher häufig in den Fokus von Konsolidierungsmaßnahmen. Aus der Perspektive institutionalisierter Solidarität greift eine rein fiskalische Betrachtung jedoch zu kurz. Einrichtungen wie Bibliotheken, Nachbarschaftszentren, Mehrgenerationenhäuser, Kultur- und Sportstätten oder Begegnungscafés schaffen Räume sozialer Interaktion und stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie wirken präventiv gegen Isolation, fördern bürgerschaftliches Engagement und unterstützen demokratische Beteiligung. Investitionen in soziale Infrastruktur sind daher zugleich Investitionen in gesellschaftliche Resilienz und demokratische Stabilität. Kommunale Haushaltsentscheidungen sollten diesen langfristigen gesellschaftlichen Nutzen stärker berücksichtigen. Dies erfordert eine integrierte Betrachtung sozialer, gesundheitlicher und ökonomischer Folgewirkungen.

Die Digitalisierung eröffnet erhebliche Chancen für eine moderne Verwaltung und verbesserte Bürgerbeteiligung. Gleichzeitig

besteht die Gefahr neuer Exklusionsmechanismen, wenn digitale Angebote nicht barrierefrei oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen schwer zugänglich sind.

Eine solidarische Digitalisierungsstrategie sollte deshalb auf folgenden Grundsätzen beruhen:

- vollständige Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit,
- hybride Verwaltungsangebote (digital und persönlich),
- leicht verständliche Benutzeroberflächen,
- kommunale Beratungs- und Schulungsangebote zur Förderung digitaler Kompetenzen,
- Nutzung digitaler Technologien zur Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabe.

Digitalisierung darf nicht ausschließlich unter Effizienzgesichtspunkten betrachtet werden. Ihr Erfolg bemisst sich daran, ob sie den Zugang zu öffentlichen Leistungen erleichtert und Teilhabemöglichkeiten erweitert.

Die Umsetzung solidarischer Kommunalentwicklung erfordert geeignete Instrumente der Evaluation. Politische Leitbilder entfalten nur dann Wirkung, wenn ihre Umsetzung regelmäßig überprüft und weiterentwickelt wird. Der Beitrag schlägt daher die Einführung eines **kommunalen Solidaritätsmonitorings** vor. Dieses könnte auf einem Indikatorensystem beruhen, das unter anderem folgende Bereiche umfasst:

- Anteil barrierefreier öffentlicher Gebäude,
- Erreichbarkeit zentraler Dienstleistungen,
- Beteiligung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an kommunalen Entscheidungsprozessen,

- Verfügbarkeit von altersgerechten Wohnraums,
- Nutzung öffentlicher Begegnungsorte,
- freiwilliges Engagement,
- subjektives Zugehörigkeits- und Sicherheitsgefühl,
- Zufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen.

Ein solches Monitoring würde Solidarität als strategisches Steuerungsinstrument etablieren und zugleich Transparenz gegenüber Politik und Bürgerschaft schaffen.

Die dargestellten Handlungsempfehlungen verdeutlichen, dass Solidarität kein abstrakter Wert bleibt, sondern in konkrete kommunale Strategien übersetzt werden kann. Solidarität wird damit zu einem überprüfbaren Qualitätsmaßstab für Verwaltungshandeln, Stadtentwicklung und demokratische Beteiligung.

Aus den bisherigen Analysen ergibt sich, dass erfolgreiche Kommunalentwicklung auf drei Grundprinzipien basiert:

1. **institutionelle Verantwortung** für gleichberechtigte Teilhabe,
2. **partizipative Gestaltung** politischer Entscheidungen,
3. **integrierte Planung**, die Inklusion und Generationengerechtigkeit als Querschnittsaufgaben versteht.

8. DIE KOMMUNALE SOLIDARITÄTS- ARCHITEKTUR – EIN INTEGRATIVES MODELL SOLIDARISCHER KOMMU- NALENTWICKLUNG

Die bisherigen Kapitel haben gezeigt, dass Solidarität in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen meist isoliert betrachtet wird. Soziologische Ansätze ver-

stehen Solidarität vor allem als Integrationsmechanismus gesellschaftlicher Ordnung. Politikwissenschaftliche und rechtswissenschaftliche Perspektiven betonen ihre Bedeutung für den demokratischen Sozialstaat, während Inklusions- und gerontologische Forschung insbesondere Fragen der Teilhabe, Barrierefreiheit und Generationengerechtigkeit untersucht. Trotz zahlreicher Berührungspunkte fehlt bislang ein integrierendes Modell, das diese Perspektiven systematisch zusammenführt und für die kommunale Ebene fruchtbar macht. Vor diesem Hintergrund entwickelt der vorliegende Beitrag die **Kommunale Solidaritätsarchitektur** als konzeptionellen Bezugsrahmen für eine inklusive und generationengerechte Kommunalentwicklung.

Das Modell versteht Solidarität nicht als isolierten ethischen Wert, sondern als mehrdimensionales Organisationsprinzip kommunaler Demokratie. Es verbindet menschenrechtliche, sozialstaatliche und kommunalwissenschaftliche Ansätze zu einer integrierten Theorie institutionalisierter Solidarität.

Die Kommunale Solidaritätsarchitektur geht von der Annahme aus, dass gesellschaftlicher Zusammenhalt nicht zufällig entsteht. Er ist vielmehr das Ergebnis institutioneller Entscheidungen, planerischer Prozesse und demokratischer Beteiligung. Kommunen übernehmen hierbei eine Schlüsselrolle, da sie den unmittelbaren Lebensraum der Bürgerinnen und Bürger gestalten und die praktische Umsetzung staatlicher Verantwortung gewährleisten.

Die Kommunale Solidaritätsarchitektur basiert auf fünf aufeinander aufbauenden Ebenen. Jede Ebene erfüllt eine eigenständige Funktion, zugleich sind alle Ebenen wechselseitig voneinander abhängig. Erst ihr Zusammenwirken ermöglicht eine solidarische Kommune.

EBENE 1: MENSCHENWÜRDIGKEIT UND GRUNDRECHTE

Die erste Ebene bildet das normative Fundament. Ausgangspunkt sind die Menschenwürde (Art. 1 GG), das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 und Art. 28 GG), die Gleichheitsrechte (Art. 3 GG) sowie die menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention. Sie definieren die grundlegenden Werte, an denen sich kommunales Handeln orientieren muss. Solidarität erhält dadurch einen verbindlichen rechtlichen Rahmen. Sie ist nicht allein Ausdruck moralischer Verantwortung, sondern Bestandteil demokratischer Legitimation.

EBENE 2: INSTITUTIONELLE SOLIDARITÄT

Die zweite Ebene umfasst die organisatorischen und rechtlichen Strukturen, durch die Solidarität dauerhaft verwirklicht wird. Hierzu zählen insbesondere der Sozialstaat, die kommunale Selbstverwaltung, die öffentliche Daseinsvorsorge sowie sozialrechtliche Sicherungssysteme. Institutionelle Solidarität bedeutet, dass gesellschaftliche Risiken nicht ausschließlich individuell getragen werden, sondern gemeinschaftlich organisiert sind. Diese Ebene bildet die Brücke zwischen normativen Prinzipien und praktischer Umsetzung. Sie schafft die Voraussetzungen dafür, dass Rechte nicht nur formal bestehen, sondern tatsächlich wirksam werden.

EBENE 3: INKLUSIVE INFRASTRUKTUR

Auf der dritten Ebene werden die materiellen und organisatorischen Voraussetzungen gleichberechtigter Teilhabe geschaffen. Hierzu gehören barrierefreie Gebäude und Verkehrswege, digitale Barrierefreiheit, verständliche Kommunikation, zugängliche Verwaltungsleistungen sowie inklusive Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebote. Inklusive Infrastruktur ist mehr als technische Ausstattung. Sie ist Ausdruck einer Planungskultur, die Vielfalt von Beginn an berücksichtigt und Barrieren möglichst

vermeidet. Damit wird Solidarität räumlich und organisatorisch erfahrbar.

EBENE 4: PARTIZIPATION UND MITGESTALTUNG

Die vierte Ebene beschreibt die demokratische Dimension solidarischer Kommunalentwicklung. Menschen sollen nicht nur Adressaten staatlicher Leistungen sein, sondern ihre Lebensbedingungen aktiv mitgestalten können. Partizipation umfasst daher politische Beteiligung, Selbstvertretung, Bürgerdialoge, kommunale Beiräte sowie kooperative Planungsverfahren. Partizipation besitzt dabei einen doppelten Nutzen. Sie stärkt einerseits die demokratische Legitimation kommunaler Entscheidungen und verbessert andererseits deren Qualität durch die Einbeziehung vielfältiger Erfahrungs- und Lebensperspektiven.

EBENE 5: SOZIALER ZUSAMMENHALT UND RESILIENZ

Die fünfte Ebene beschreibt die gesellschaftlichen Wirkungen solidarischer Kommunalentwicklung. Werden die vorhergehenden Ebenen erfolgreich umgesetzt, entstehen Vertrauen in öffentliche Institutionen, gesellschaftliche Kohäsion, generationenübergreifende Kooperation sowie eine erhöhte Widerstandsfähigkeit gegenüber sozialen und ökonomischen Krisen. Solidarität ist damit nicht nur Ursache kommunaler Entwicklung, sondern zugleich deren Ergebnis. Sie erzeugt soziale Stabilität, stärkt demokratische Identifikation und verbessert langfristig die Lebensqualität der Bevölkerung.

Die Kommunale Solidaritätsarchitektur versteht sich ausdrücklich nicht als lineares Stufenmodell. Vielmehr handelt es sich um ein dynamisches System gegenseitiger Wechselwirkungen. Verbesserungen auf einer Ebene wirken sich regelmäßig positiv auf andere Ebenen aus. Beispielsweise fördert eine barrierefreie Infrastruktur politische Partizipation, stärkt gesellschaftliche Zugehörigkeit und erhöht langfristig das

Vertrauen in öffentliche Institutionen. Umgekehrt können Defizite auf einer Ebene, etwa fehlende Beteiligungsmöglichkeiten, die Wirksamkeit anderer Maßnahmen erheblich beeinträchtigen. Aus dieser Dynamik ergibt sich ein wesentlicher Vorteil des Modells: Es ermöglicht eine integrierte Betrachtung kommunaler Politik. Maßnahmen in den Bereichen Stadtentwicklung, Mobilität, Digitalisierung, Bildung oder Gesundheit werden nicht isoliert bewertet, sondern hinsichtlich ihres Beitrags zu Solidarität, Teilhabe und gesellschaftlichem Zusammenhalt analysiert. Die Kommunale Solidaritätsarchitektur erweitert bestehende Ansätze in mehrfacher Hinsicht.

Erstens verbindet sie sozialwissenschaftliche Solidaritätstheorien mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Sozialstaates und den menschenrechtlichen Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention.

Zweitens integriert sie Erkenntnisse aus der Inklusions-, Gerontologie- und Governanceforschung in einem gemeinsamen theoretischen Rahmen.

Drittens eröffnet sie eine kommunalwissenschaftliche Perspektive, die Solidarität als strategisches Steuerungsprinzip lokaler Entwicklung versteht.

Das Modell eignet sich sowohl als analytischer Bezugsrahmen für wissenschaftliche Untersuchungen als auch als praxisorientiertes Instrument kommunaler Planung. Es ermöglicht die systematische Bewertung politischer Entscheidungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Teilhabe, Barrierefreiheit, Generationengerechtigkeit und sozialen Zusammenhalt.

Die vorgeschlagene Kommunale Solidaritätsarchitektur versteht sich als theoretisches Angebot, das in zukünftigen Studien weiterentwickelt und empirisch überprüft

werden sollte. Denkbar sind insbesondere vergleichende Untersuchungen zwischen Kommunen unterschiedlicher Größe, Analysen kommunaler Teilhabestrategien oder die Entwicklung eines indikatorengestützten Solidaritätsindex. Darüber hinaus könnte geprüft werden, inwieweit die Kommunale Solidaritätsarchitektur auf andere Politikfelder – etwa Gesundheitsförderung, Klimaanpassung oder Integrationspolitik – übertragbar ist. Eine solche Weiterentwicklung würde dazu beitragen, Solidarität nicht nur normativ zu begründen, sondern auch messbar und steuerbar zu machen. Dies eröffnet neue Perspektiven für die kommunalwissenschaftliche Forschung und für eine evidenzbasierte Weiterentwicklung kommunaler Politik.

MODELL DER KOMMUNALEN SOLIDARITÄTSARCHITEKTUR



Mit der Kommunalen Solidaritätsarchitektur wird Solidarität als normatives, institutionelles und praktisches Leitprinzip kommunaler Demokratie konzeptualisiert. Das Modell verdeutlicht, dass gesellschaftlicher

Zusammenhalt nicht allein durch individuelles Engagement entsteht, sondern durch das Zusammenwirken von Menschenrechten, leistungsfähigen Institutionen, inklusiver Infrastruktur, demokratischer Beteiligung und einer Kultur gegenseitiger Anerkennung. Gerade diese Verbindung macht den originären Beitrag des Aufsatzes aus. Anstatt Solidarität lediglich als ethischen Wert zu beschreiben, wird sie als **integriertes Steuerungs- und Analysekonzept für eine inklusive und generationengerechte Kommunalentwicklung** verstanden.

9. FAZIT UND AUSBLICK

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Frage, wie Solidarität als normatives Leitprinzip kommunaler Demokratie konzeptualisiert werden kann und welche Bedeutung ihr für die Gestaltung inklusiver sowie generationengerechter Kommunalentwicklung zukommt. Die Analyse hat gezeigt, dass Solidarität weit über ein moralisches Ideal individueller Hilfsbereitschaft hinausgeht. Sie ist ein **grundlegendes Organisationsprinzip demokratischer Gemeinwesen**, das sich in rechtlichen Normen, institutionellen Strukturen und kommunalen Entscheidungsprozessen konkretisiert. Auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher Solidaritätstheorien, der verfassungsrechtlichen Prinzipien des Sozialstaates sowie der menschenrechtlichen Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention wurde Solidarität als institutionell organisierte Verantwortung verstanden. Ihr Ziel besteht darin, gesellschaftliche Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass alle Menschen – unabhängig von Alter, Behinderung, sozialer Herkunft oder anderen individuellen Merkmalen – ihre Freiheitsrechte tatsächlich verwirklichen und gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Die Untersuchung hat verdeutlicht, dass Inklusion und Generationengerechtigkeit

keine voneinander getrennten Politikfelder darstellen. Beide beruhen auf derselben normativen Grundlage und können als unterschiedliche Erscheinungsformen institutionalisierter Solidarität verstanden werden. Inklusion konkretisiert Solidarität im Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt und Barrieren, während Generationengerechtigkeit den solidarischen Ausgleich über den gesamten Lebensverlauf hinweg beschreibt. Gemeinsam bilden sie das Fundament einer demokratischen Kommunalentwicklung, die Menschenwürde, Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe gleichermaßen in den Mittelpunkt stellt.

Die eingangs formulierte Forschungsfrage lässt sich wie folgt beantworten: **Solidarität ist das konstitutive Leitprinzip kommunaler Demokratie**. Sie verbindet die normativen Vorgaben des Grundgesetzes mit den menschenrechtlichen Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention und übersetzt diese in konkrete kommunale Strukturen und Prozesse. Solidarität ist daher nicht lediglich Folge funktionierender demokratischer Institutionen, sondern deren Voraussetzung. Die Qualität kommunaler Politik bemisst sich folglich nicht allein an ihrer wirtschaftlichen Effizienz oder rechtlichen Korrektheit, sondern daran, in welchem Maße sie Teilhabe ermöglicht, Barrieren abbaut und den sozialen Zusammenhalt stärkt. Solidarität wird damit zu einem Maßstab guter kommunaler Governance und zu einem zentralen Kriterium demokratischer Legitimation.

Der originäre Beitrag dieses Aufsatzes liegt in der Entwicklung der **Kommunalen Solidaritätsarchitektur**. Mit diesem Modell wird erstmals ein theoretischer Bezugsrahmen vorgeschlagen, der Solidarität, Inklusion, Generationengerechtigkeit, kommunale Governance und Daseinsvorsorge systema-

tisch miteinander verbindet. Die Kommunale Solidaritätsarchitektur erweitert bestehende Ansätze in mehrfacher Hinsicht:

- Sie integriert sozialwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche und kommunalwissenschaftliche Perspektiven.
- Sie versteht Solidarität als institutionelles Steuerungsprinzip und nicht ausschließlich als ethische Kategorie.
- Sie zeigt auf, wie menschenrechtliche und sozialstaatliche Vorgaben in konkrete kommunale Strategien übersetzt werden können.
- Sie bietet einen analytischen Rahmen zur Bewertung kommunaler Politik hinsichtlich Teilhabe, Barrierefreiheit und gesellschaftlichem Zusammenhalt.

Damit leistet der Beitrag sowohl einen theoretischen als auch einen praxisorientierten Mehrwert. Er eröffnet eine neue Perspektive auf kommunale Demokratie, indem Solidarität als verbindendes Element zwischen normativen Grundlagen und kommunalem Verwaltungshandeln konzeptualisiert wird. Trotz ihres integrativen Anspruchs weist die vorliegende Arbeit auch Grenzen auf. Die entwickelte Kommunale Solidaritätsarchitektur ist ein theoretisches Modell, dessen empirische Überprüfung noch aussteht. Es wurden keine eigenen quantitativen oder qualitativen Erhebungen durchgeführt. Die Argumentation stützt sich auf die Auswertung einschlägiger Fachliteratur sowie auf die systematische Verknüpfung bestehender wissenschaftlicher Ansätze. Darüber hinaus konzentriert sich die Untersuchung auf den deutschen kommunalrechtlichen und sozialstaatlichen Kontext. Die Übertragbarkeit auf andere Verwaltungs- und Wohlfahrtsstaatssysteme bedarf weiterer Forschung. Ebenso bleibt zu untersuchen, welche insti-

tutionellen und finanziellen Voraussetzungen erforderlich sind, um solidaritätsorientierte Governance-Modelle dauerhaft in kommunalen Strukturen zu verankern. Diese Grenzen mindern jedoch nicht den theoretischen Erkenntniswert des entwickelten Modells. Vielmehr verdeutlichen sie den Bedarf weiterer empirischer und vergleichender Forschung.

Die Ergebnisse dieser Arbeit eröffnen verschiedene Ansatzpunkte für zukünftige Forschung. Von besonderem Interesse erscheint die Entwicklung eines indikatoren-gestützten **Kommunalen Solidaritätsindex**, mit dem Solidarität, Teilhabe und gesellschaftlicher Zusammenhalt systematisch erfasst und zwischen Kommunen vergleichbar gemacht werden könnten. Ebenso bieten sich empirische Fallstudien zur Anwendung der Kommunalen Solidaritätsarchitektur in unterschiedlichen kommunalen Kontexten an. Für die kommunale Praxis ergibt sich die Empfehlung, Solidarität als strategisches Leitprinzip in Leitbildern, Stadtentwicklungskonzepten und Verwaltungsprozessen zu verankern. Kommunale Planung sollte künftig systematisch danach beurteilt werden, in welchem Umfang sie Menschen befähigt, selbstbestimmt zu leben, gesellschaftlich mitzuwirken und öffentliche Räume gleichberechtigt zu nutzen. Dies betrifft gleichermaßen die Bereiche Stadtentwicklung, Mobilität, Digitalisierung, Bildung, Kultur, Gesundheit und soziale Infrastruktur. Gerade angesichts des demografischen Wandels, wachsender gesellschaftlicher Vielfalt und zunehmender Krisenanfälligkeit gewinnt die Fähigkeit kommunaler Gemeinwesen, Solidarität institutionell zu organisieren, weiter an Bedeutung.

Kommunen werden damit zu zentralen Akteuren einer demokratischen Gesellschaft, die Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde nicht nur rechtlich garantiert, sondern im Alltag ihrer Bürgerinnen und Bürger erfahrbar macht.

Solidarität ist kein ergänzender Wert moderner Demokratien, sondern deren tragendes Fundament. Sie entsteht nicht allein durch individuelles Engagement, sondern vor allem durch Institutionen, die Teilhabe ermöglichen, Vielfalt anerkennen und gesellschaftliche Verantwortung organisieren. Kommunen nehmen hierbei eine Schlüsselrolle ein, weil sie den unmittelbaren Lebensraum der Menschen gestalten und demokratische Entscheidungen in konkrete Lebenswirklichkeit übersetzen.

Die in diesem Beitrag entwickelte Kommunale Solidaritätsarchitektur versteht Solidarität deshalb als Leitprinzip kommunaler Demokratie. Sie verbindet Menschenrechte, Sozialstaatlichkeit, Inklusion, Generationengerechtigkeit und kommunale Governance zu einem gemeinsamen theoretischen Rahmen.

Damit wird deutlich, dass die Zukunft solidarischer Gesellschaften nicht allein auf nationaler oder internationaler Ebene entschieden wird, sondern vor allem dort, wo Menschen ihren Alltag gestalten: in den Städten und Gemeinden.

Eine solidarische Kommune ist folglich nicht nur sozial gerechter. Sie ist zugleich demokratischer, widerstandsfähiger und lebenswerter. Genau darin liegt die zentrale Botschaft dieses Beitrags.

LITERATURVERZEICHNIS

- Aichele, V. (Hrsg.). (2010). *Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Umsetzung*. Nomos.
- Alisch, M., & May, M. (Hrsg.). (2018). *Inklusion und Sozialraum*. Springer VS.
- Backes, G. M., & Clemens, W. (2018). *Lebensphase Alter: Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Altersforschung* (5. Aufl.). Beltz Juventa.
- Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K., & Neubauer, J. (2021). *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland* (7. Aufl.). Springer VS.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp.
- Becker, U., & Kingreen, T. (Hrsg.). (2022). *SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen* (8. Aufl.). C.H. Beck.
- Bendel, O. (2022). *Handbuch Digitalisierung*. Springer.
- Bertelsmann Stiftung. (2020). *Teilhabeatlas Deutschland*. Bertelsmann Stiftung.
- Boeckh, J., Huster, E.-U., & Benz, B. (Hrsg.). (2021). *Sozialpolitik in Deutschland* (6. Aufl.). Springer VS.
- Böhnke, P. (Hrsg.). (2015). *Teilhabe und soziale Ungleichheit*. Springer VS.
- Bourdieu, P. (1983). Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In R. Kreckel (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten*. Otto Schwarz.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2021). *Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen*. BMAS.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2021). *Neunter Altersbericht der Bundesregierung*. BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2020). *Achter Altersbericht*. BMFSFJ.
- Bundesministerium für Gesundheit. (2023). *Strategie gegen Einsamkeit*. BMG.
- Bundeszentrale für politische Bildung. (2022). *Inklusion*. bpb.
- Bundeszentrale für politische Bildung. (2023). *Demografischer Wandel*. bpb.
- Butterwegge, C. (2022). *Krise und Zukunft des Sozialstaates* (7. Aufl.). Springer VS.
- Castel, R. (2000). *Die Metamorphosen der sozialen Frage*. UVK.
- Durkheim, É. (1992). *Über soziale Arbeitsteilung* (Original erschienen 1893). Suhrkamp.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Forst, R. (2007). *Das Recht auf Rechtfertigung*. Suhrkamp.
- Foucault, M. (1977). *Überwachen und Strafen*. Suhrkamp.
- Franke, T., & Kricheldorf, C. (Hrsg.). (2022). *Alter, Teilhabe und Sozialraum*. Springer VS.
- Habermas, J. (1992). *Faktizität und Geltung*. Suhrkamp.
- Honneth, A. (1994). *Kampf um Anerkennung*. Suhrkamp.
- Honneth, A. (2011). *Das Recht der Freiheit*. Suhrkamp.
- Klie, T. (2019). *Pflegereform und Sorgeskultur*. Nomos.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Deutschland* (4. Aufl.). Springer VS.
- Lessenich, S. (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen*. transcript.
- Marshall, T. H. (1992). *Bürgerrechte und soziale Klassen*. Campus.
- Nussbaum, M. C. (2006). *Frontiers of Justice*. Harvard University Press.
- OECD. (2020). *Cities for All Ages*. OECD Publishing.
- Rawls, J. (1975). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Suhrkamp.
- Rothgang, H. (2020). *Pflegepolitik in Deutschland*. Springer VS.
- Schäfers, B. (2020). *Grundbegriffe der Soziologie* (12. Aufl.). Springer VS.
- Schimank, U. (2015). *Gesellschaft*. transcript.
- Schuppert, G. F. (2011). *Governance und Rechtsetzung*. Nomos.
- Sen, A. (2000). *Ökonomie für den Menschen*. Hanser.

- Statistisches Bundesamt. (2024). *Bevölkerung Deutschlands bis 2070*. Statistisches Bundesamt.
- Stiglitz, J. E. (2012). *Der Preis der Ungleichheit*. Siedler.
- United Nations. (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. United Nations.
- Weber, M. (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft* (5. Aufl.). Mohr Siebeck.
- WHO. (2007). *Global Age-friendly Cities: A Guide*. World Health Organization.
- WHO. (2021). *UN Decade of Healthy Ageing 2021–2030*. World Health Organization.
- Wollmann, H. (2018). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland*. Springer VS.