

## Seniorenmitwirkungsgesetze als Beitrag zur Förderung der politischen Partizipation älterer Menschen

*Christine von Blanckenburg*

### Die Entstehung des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes

Es gibt in Deutschland ein breit gefächertes lebendiges Engagement älterer Menschen, das, wie der Freiwilligen-Survey zeigt, kontinuierlich seit Jahren zunimmt. Seniorinnen und Senioren, die sich politisch betätigen wollen, finden dazu in Gewerkschaften und Parteien, Bürgerinitiativen, Agenda-Gruppen und Verbänden eine bunte Vielfalt von Organisationen, die zur Mitarbeit einladen. Der Vertretung der besonderen Interessen Älterer haben sich zahlreiche Organisationen verschrieben. Kein Arbeitsschwerpunkt ergibt so viele Treffer in der Verbandsdatenbank der Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenorganisationen (BAGSO e.V.) wie das Stichwort »Senioren engagieren sich politisch«. Darüber hinaus gibt es mit den kommunalen Seniorenvertretungen noch Organisationen, die partei- und verbandsunabhängig dafür sorgen, dass die Wünsche, Forderungen und Bedenken älterer Menschen in der politischen Entscheidungsfindung Gehör finden.

Seniorenvertretungen, Seniorenräte oder -beiräte erlebten in den vergangenen Jahrzehnten einen erheblichen Zuwachs. In den 70er Jahren wurden die ersten Seniorenvertretungen gegründet. Mitte der 80er Jahre wurden deutschlandweit erst 147 Seniorenvertretungen gezählt, 1996 waren es dann schon 735 und heute existieren weit über 1000 Seniorenvertretungen in Deutschland. Vielfach wird die Gründung einer Seniorenvertretung von der Kommune gefördert, weil die Verantwortlichen es als hilfreich ansehen, wenn sich in Zeiten des demografischen Wandels, in denen der Anteil der über 60-Jährigen an der Bevölkerung immer größer wird, Senior/innen als Expertinnen und Experten in eigener Sache einbringen.

Die Seniorenvertretungen fungieren als Sprachrohr für die konkreten Interessen älterer Menschen bei der Gestaltung des kommunalen Lebens. Sie fassen Wünsche zusammen und verleihen dadurch den Forderungen an Politik und Verwaltung mehr Gewicht. Gleichzeitig wirken die Vertretungen auch in die Öffentlichkeit, schaffen Verständnis für besondere Lebensumstände im Alter und daran anknüpfende Forderungen. Eine weitere wichtige Aufgabe besteht darin, darauf zu achten, dass die Rechte älterer Menschen eingehalten werden. Vor allem der Umgang mit Pflege- und Hilfebedürftigen wird hier beobachtet. Seniorenvertretungen geben Rat

suchenden älteren Menschen Hilfestellungen und beraten Politik und Verwaltung. Zu den zentralen Themen gehören: Gesundheit, Pflege, Altersversorgung, Altersbildung und Altersdiskriminierung.

Auf der Ebene der Länder und des Bundes übernehmen die Landesseniorenvertretungen bzw. Landesseniorenräte oder -beiräte und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen die Funktionen der Bündelung und Vertretung von Interessen, der Beratung der Politik, der Öffentlichkeitsarbeit und der Vernetzung.

Ende der 1990er Jahre entstand der Wunsch nach einer gesetzlichen Grundlage der Arbeit von Seniorenvertretungen. Vorbild dafür war Österreich, wo es seit 1994 einen Bundesseniorenbeirat beim Bundeskanzleramt gibt. Verschiedene Parteien, Organisationen und Einzelpersonen setzten sich aktiv für ein deutsches Bundes-Seniorenmitwirkungsgesetz ein, bis hin zur Formulierung eigener Gesetzentwürfe. Im Zuge der Föderalismusreform wurde diesen Bestrebungen allerdings von der Bundesfamilienministerin im Jahr 2004 eine klare Absage erteilt. So wurde Berlin, wo seit langem sowohl bezirkliche Seniorenvertretungen als auch ein Landesseniorenbeirat existierten und zahlreiche Protagonist/innen der Bewegung für ein Mitwirkungsgesetz beheimatet waren, zum Vorreiter in Sachen Partizipation von Seniorinnen und Senioren. Im Mai 2006 trat, von allen Parteien des Abgeordnetenhauses unterstützt, das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz in Kraft. Es regelt die Wahl und Zusammensetzung der kommunalen Seniorenvertretungen, der Landesseniorenvertretung und des Landesseniorenbeirats und sichert deren Arbeit rechtlich verbindlich ab.

Eines der Hauptziele des Gesetzgebungsverfahrens war es, den Interessenvertretungen der Seniorinnen und Senioren eine höhere Legitimität zu verleihen und das nicht nur durch die rechtliche Fixierung per se, sondern durch einen Wahlmodus, der die demokratische Verpflichtung der Vertreter/innen begründen sollte. Es stellte sich jedoch heraus, dass es fast unmöglich ist, einerseits die Seniorenvertretungen durch Wahlen demokratisch zu legitimieren, und andererseits die Grenzen der repräsentativen Demokratie nicht zu überschreiten, in der es kein Sonderrecht einer Altersgruppe geben kann. Als Lösung wurde im Gesetz festgelegt, dass das Bezirksamt zwei Monate vor der Bezirksverordnetenwahl alle Menschen über 60 Jahre aufruft, Kandidatenvorschläge für die Seniorenvertretung einzureichen und aus dieser Liste acht Wochen nach der Bezirksverordnetenwahl in öffentlichen Versammlungen die Vertreter wählen lässt, die dann vom Sozialstadtrat berufen werden.

Dieser spitzfindig ersonnene Modus, der die Wahl zur Seniorenvertretung so nah wie möglich an die Wahl der repräsentativen Organe unserer Demokratie heranrückt, erweist sich aufgrund der außerordentlich niedrigen Wahlbeteiligung als Bumerang. Die Legitimität von Vertretern, die von maximal 1,44 Prozent der Wahlberech-

tigten gewählt werden, ist denkbar gering ausgeprägt. Trotz einiger Verbesserungen in der Gesetzesnovelle vom Jahr 2011, die die Zahl der Wahlversammlungen und die Verlängerung des Vorlaufs bis zur Wahl betreffen, konnte die Wahlbeteiligung nicht gesteigert werden, sie lag im Durchschnitt bei 0,61 %. In zwei von zwölf Bezirken wurde nicht einmal die im Gesetz als Richtmarke angegebene Zahl von 13 Vertretern gewählt. In vier Bezirken waren so wenige Kandidaten aufgestellt, dass von einer echten Entscheidungsmöglichkeit zwischen den vorgeschlagenen Kandidaten nicht die Rede sein kann, bzw. sich auf das Nichtwählen von Kandidaten beschränkt. Wenn der Bewerberkreis so klein ist und einige dann nicht einmal Stimmen erhalten, ist das auch aus dem Grunde misslich, weil es in der Folgezeit an Senior/innen fehlt, die für eventuell ausscheidende Seniorenvertreter/innen nachrücken könnten. In den ersten Jahren des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes hat sich das Nachrücker-Problem gelegentlich gestellt, vor allem deshalb, weil die Seniorenvertreter/innen für 5 Jahre gewählt werden, was der Amtszeit der Bezirksverordneten entspricht. Eine Verpflichtung für eine solch lange Zeitspanne ist im fortgeschrittenen Alter nicht immer durchzuhalten. Auch kann man vermuten, dass bei geeigneten Kandidat/innen nicht immer der Wille dafür vorhanden ist, sich für eine ganze Wahlperiode zu verpflichten, zumindest geht der Trend eindeutig zu einem eher projektartigen Engagement.

Die Aufgaben, die die Berliner Seniorenvertreter/innen übernehmen, unterscheiden sich nicht von dem, was Seniorenvertreter/innen in anderen Bundesländern leisten. Und so wird durch das Gesetz auch kein innovativer und weitreichender Zuschnitt von selbstbestimmter Seniorenpolitik vorangetrieben. Einem solchen Ansinnen sind enge rechtliche Grenzen gesetzt, denn Interessenvertretungen und Verbände sind grundsätzlich autonom und unterliegen keinen politisch gesetzten Zwängen hinsichtlich ihrer Arbeitsweise durch den Gesetzgeber. Die besondere Signalwirkung des Gesetzes bestand vielmehr darin, dass die Existenz der Seniorenvertretungen gesetzlich abgesichert wurde und die Bezirksämter zur Zusammenarbeit verpflichtet sind. Durch das Gesetz hat eine Vereinheitlichung der Mitwirkungsrechte, vor allem des Rederechts in den Ausschüssen der Bezirksverordnetenversammlung, stattgefunden (durch Beschluss des Ausschusses mit Zustimmung des Bezirksverordnetenvorstehers). Die Anerkennung des politischen Engagements von Senior/innen durch alle im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien, die das Gesetz bedeutete, hat außerdem einen Bewusstseinswandel in der Verwaltung angestoßen, der durch die guten Erfahrungen der Zusammenarbeit verstärkt und gefestigt worden ist.

## **Die Seniorenmitwirkungsgesetze der Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Hamburg**

Aufgrund dieser positiven Wirkungen wurde und wird das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz als Meilenstein der Partizipation älterer Menschen wahrgenommen und hat zu Gesetzgebungs-Initiativen in anderen Bundes-

ländern angeregt. Im August 2010 trat in Mecklenburg-Vorpommern ein entsprechendes Gesetz in Kraft. In Thüringen hat der Landtag am 3. Mai 2012 das Thüringer Seniorenmitwirkungsgesetz verabschiedet, und in Hamburg hat der Senat einen Gesetzesvorschlag eingebracht, dessen Beratung und Verabschiedung durch die Bürgerschaft bevorsteht. Der Hamburger Gesetzentwurf wird im folgenden Vergleich der Seniorenmitwirkungsgesetze berücksichtigt werden, auch wenn er noch nicht verabschiedet ist und noch Änderungen vorgenommen werden können. Keines der Länder hat sich das Berliner Wahlverfahren zu Eigen gemacht. In Hamburg können in den Bezirken alle Gruppen, die ein Angebot für Seniorinnen und Senioren haben, Delegierte in eine Delegiertenversammlung entsenden. Zu diesen Delegierten aus der Seniorenarbeit können dann noch Einzelpersonen hinzukommen, wenn sie mindestens 20 namentliche Unterstützer haben. Die Delegiertenversammlungen wählen die Mitglieder der bezirklichen Seniorenbeiräte, die die Aufgaben der Interessenvertretung übernehmen. In den Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen ist die Einrichtung kommunaler Seniorenvertretungen gesetzlich gewünscht, aber nicht zwingend. In Thüringen wurde als neues Amt ein kommunaler Seniorenbeauftragter geschaffen. Das Vorschlagsrecht für die Besetzung haben die kommunalen Seniorenvertretungen. Die kommunale Ebene und die Landesebene sind in allen Ländern durch Entsendung von Vertretern miteinander verbunden.

Die Landesseniorenbeiräte oder Vertretungen sind partei- und verbandsunabhängig sowie weltanschaulich neutral. Und doch ist der Einfluss von Parteien und (Wohlfahrts)verbänden auf die Interessenvertretungen der Seniorinnen und Senioren groß. Das liegt nicht nur daran, dass sich Organisationen schon bei der Aufstellung von Kandidaten in den Bezirken, Gemeinden oder Landkreisen, leichter tun als Privatpersonen, sondern auch daran, dass mit Ausnahme Hamburgs, in allen Seniorenmitwirkungsgesetzen Organisationen benannt werden, die bei der Besetzung berücksichtigt werden müssen. In Berlin besteht eine Doppelstruktur von Landesseniorenvertretung, die durch die Vorsitzenden der bezirklichen Seniorenvertretungen gebildet wird, und dem Landesseniorenbeirat, der pari pari aus den Mitgliedern der Landesseniorenvertretung und Vertreter/innen von Seniorenorganisationen zusammensetzt ist. Diese Verbandsvertreter/innen werden auf Vorschlag der Landesseniorenvertretung vom für Senioren zuständigen Mitglied des Senats berufen. In Mecklenburg-Vorpommern wird vom Landesseniorenbeirat nur die Zusammenarbeit mit Seniorenorganisationen gefordert und die beratende Teilnahme von zwei Vertretern der Wohlfahrtsverbände festgelegt. In Thüringen hingegen gehören dem Landesseniorenbeirat sechs beratende Mitglieder an, die aus Organisationen berufen werden müssen, die die Verwaltung für relevant hält. Neutral sind die Mitglieder der Seniorenvertretungen daher keineswegs, sondern sie vertreten die Interessen der Seniorinnen und Senioren aus dem spezifischen Blickwinkel der Partei oder des Verbandes oder Vereines, dem sie angehören. Der Umstand der Einflussnahme organisierter Interessen auf die

Seniorenvertretungen spricht auch keineswegs gegen die Qualität der Arbeit. Wenn Seniorenvertretungen ihren Aufgaben gerade auf Landesebene gut nachkommen wollen, brauchen sie Mitglieder, die politisches Know-How und Erfahrungen im Politikbetrieb mitbringen – sei es, dass sie diese Erfahrungen in Parteien gesammelt haben, sei es, dass sie die Mechanismen in der Gremienarbeit von Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen oder anderen Organisationen gelernt haben.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die man in Berlin mit der Umsetzung und den Wirkungen des Seniorenmitwirkungsgesetzes gemacht hat, sind die Gesetze in den anderen Bundesländern entstanden. So greift der Hamburger Gesetzentwurf die ungenügende Vertretung von Migrant/innen auf, wenn es festlegt, dass den Bezirks-Seniorenbeiräten und dem Landes-Seniorenbeirat mindestens 40% Männer und 40% Frauen angehören müssen und dass in jedem Seniorenbeirat mindestens zwei Senior/innen mit Migrationshintergrund vertreten sein sollen, davon je eine Frau und ein Mann. In Hamburg, und Thüringen wird die Förderung des politischen Engagements von Senior/innen durch die Aufgabenstellung konkretisiert, Projekte zu initiieren, für die es Projektförderung gibt, bzw. wird den Seniorenbeiräten aufgetragen, älteren Menschen eine zeitlich befristete oder auf einzelne Projekte bezogene Mitarbeit zu ermöglichen. In Mecklenburg-Vorpommern werden Altenparlamente, Regionalkonferenzen u.ä. als Foren einer breit angelegten und nicht auf die Seniorenbeiräte beschränkten Mitwirkung genannt. Diese Formen von Veranstaltungen und Projekten, die die Potenziale älterer Menschen sinnvoll aufnehmen und ihnen eine politische Teilhabe ermöglichen, aber unter der langfristigen und zeitintensiven Verpflichtung als Seniorenvertreter/in bleiben, gibt es auch in Berlin, wenn das auch im Gesetz nicht explizit genannt wird. Ein markanter Unterschied zwischen der Berliner Regelung und denen Thüringens und Mecklenburg-Vorpommerns, liegt in der Finanzierung einer hauptamtlich besetzten Geschäftsstelle der Landesseniorenbeiräte.

## Seniorenmitwirkungsgesetze und der Demografische Wandel

Der Demografische Wandel, vor allem das prognostizierte Anwachsen des Anteils der Älteren an der Bevölkerung, bildet in allen Bundesländern den Hintergrund zur Verabschiedung von Seniorenmitwirkungsgesetzen. Die Potenziale älterer Menschen zur Mitgestaltung sollen genutzt werden. Dazu soll ihre aktive Beteiligung am sozialen, gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Leben gefördert werden. In keinem der Gesetze fehlt ein Passus, der die Vertretung von Partikularinteressen von Senior/innen in der alternden Gesellschaft beschränkt, indem ausdrücklich die Verbesserung der Beziehung zwischen den Generationen bzw. eine Unterstützung des Zusammenlebens der Generationen als Ziel genannt wird.



Die Alterung der Gesellschaft im Demografischen Wandel muss aber nicht notwendiger Weise zu einer gesetzlichen Absicherung der Mitwirkungsrechte der bald größten und am schnellsten anwachsenden Bevölkerungsgruppe führen. Die Altersgruppe 60+ übt durch eine überproportionale Wahlbeteiligung ohnehin einen eher großen Einfluss auf die Zusammensetzung der Parlamente aus und beteiligt und engagiert sich auch sonst rege. Gesetzliche Grundlagen für Seniorenvertretungen zu schaffen, bedarf daher einer stärkeren Begründung als nur eines Verweises auf den Demografischen Wandel.

Ein wichtiges Argument vor dem Hintergrund der Alterung ist die Qualität von Entscheidungen. Da Ältere einen so großen Anteil der Bevölkerung ausmachen, ist es wichtig, ihre Interessen auch systematisch und regelhaft in politische Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesse einzubeziehen. Regelhaftigkeit ist durch eine gesetzliche Bestimmung besser herzustellen als über Freiwilligkeit und die bunte Vielfalt der Engagement-Möglichkeiten. Die Gesetze wirken dabei sowohl in Richtung Verwaltung, die verpflichtet wird Senior/innen anzuhören und zu beteiligen, als auch in Richtung der Senior/innen, deren Interessenäußerungen zentral aufgenommen und gebündelt werden und damit effektiver in den politischen Prozess eingespeist werden können – zum Nutzen beider Seiten.

Alle anderen Argumente dafür, die politische Partizipation von Seniorinnen und Senioren gesetzlich zu verankern, haben keinen Bezug zum demografischen Wandel. In den Gesetzen Berlins, Mecklenburg-Vorpommerns und Thüringens wird mit der Zielvorgabe, das Gesetz solle dazu beitragen, »den Prozess des Älterwerdens in Würde und ohne Diskriminierung« zu gewährleisten, auf die immer noch häufig zu beklagende Altersdiskriminierung verwiesen. Trotz der inzwischen weiten Verbreitung eines moderneren auf Selbstbestimmung, Potenzialen und Eigenverantwortung bauenden Altersbildes, gibt es auch im politischen Raum vielfältige Formen der Nichtachtung von älteren Menschen und ihren Äußerungen. In Anbetracht des Primats des Wirtschaftlichen erweist sich möglicherweise auch der Umstand, dass Ältere nicht mehr im Berufsleben stehen, als nachteilig für die Wahrnehmung der Meinungsäußerungen von Senior/innen – dies gilt noch verstärkt für pflegebedürftige ältere Menschen. Die Würdigung des Engagements von Seniorenvertreter/innen durch den Gesetzgeber schafft hier ein wirkungsvolles Gegengewicht.

Die politische Partizipation von Senior/innen ist nicht auf eine gesetzliche Absicherung von Seniorenvertretungen angewiesen. Ältere Menschen engagieren sich in und außerhalb von Parteien, für bestimmte politische Anliegen, vertreten in Berufs- und Wohlfahrtsverbänden Interessen der Alterssicherung, treten als Fürsprecher pflegebedürftiger Menschen auf und setzen sich für die Gestaltung des kommunalen Lebens und den Generationendialog ein. Dass sich das gesellschaftliche Altersbild und auch das Selbstbild vieler Seniorinnen und

Senioren verändert hat und stärker die Potenziale der Lebensphase nach dem Ausscheiden aus dem Beruf betont, ist eine der wesentlichen, günstigen Rahmenbedingungen für ein lebendiges und vielfältiges Engagement. Die Prognose, dass bald jeder dritte Einwohner Deutschlands über 60 Jahre alt sein wird, treibt die Entwicklung zusätzlich an, denn von den Senior/innen wird geradezu erwartet, der Gesellschaft durch freiwilliges Engagement etwas von den »gewonnenen Jahren« zurückzugeben – so z.B. im 5. Altenbericht der Bundesregierung.

Durch den Demografischen Wandel sind Gesetze, die die Interessenvertretung von Senior/innen regeln, weniger nötig geworden, als zu Zeiten, in den ältere Menschen noch eine Minderheit waren, die aufgrund abwertender Altersstereotypen, nicht ernst genommen wurde. Zugleich können erst jetzt, wo die wachsende Bevölkerungsgruppe der Seniorinnen und Senioren entsprechend an politischem Gewicht zulegt, die seit vielen Jahrzehnten verfolgten Bestrebungen zu Seniorenmitwirkungsgesetzen erfolgreich durchgesetzt werden.

## Hinweis

---

Das [Gutachten zum Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz](#) im Wortlaut (PDF)

## Autorin

---

**Dr. Christine von Blanckenburg** ist Leiterin des Bereichs Bürgergesellschaft am nexus Institut. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten gehören Demografischer Wandel, insbesondere die alternde Gesellschaft, und partizipative Verfahren. Zusammen mit Christiane Dienel hat sie für die Friedrich-Ebert-Stiftung ein Gutachten über das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz verfasst.

### Kontakt:

Dr. Christine von Blanckenburg  
nexus Institut für Kooperationsmanagement  
und interdisziplinäre Forschung GmbH  
Otto-Suhr-Allee 59  
10585 Berlin  
Tel.: 030 318 054 67  
E-Mail: [blanckenburg@nexusinstitut.de](mailto:blanckenburg@nexusinstitut.de)  
[www.nexusinstitut.de](http://www.nexusinstitut.de)

## Redaktion eNewsletter

---

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion eNewsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)