
Stellungnahme

des Sozialverbands VdK Bayern

zum Gesetzesentwurf der Bayerischen Staatsregierung
für ein
Bayerisches Seniorenmitwirkungsgesetz (BaySenG)

unabhängig. solidarisch. stark.

SOZIALVERBAND

VdK

BAYERN



Vorbemerkung

Mit rund 770.000 Mitgliedern ist der Sozialverband VdK Bayern der größte und am stärksten wachsende Sozialverband im Freistaat Bayern. Er vertritt u.a. die Interessen von Rentnerinnen und Rentnern, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen, Patientinnen und Patienten, pflegebedürftigen Menschen und ihren Angehörigen, älteren Arbeitnehmern sowie allen Sozialversicherten. Der Verband ist bayernweit in allen bayerischen Landkreisen und Städten in 69 Kreis-, 7 Bezirks- und rund 1.800 Ortsverbänden organisiert und vertreten. Dabei ist der VdK die mitgliederstärkste und erfolgreichste Bürgerbewegung für soziale Gerechtigkeit in Bayern und ganz Deutschland.

Ziel der Bayerischen Seniorenpolitik ist es, nach den Worten des 5. Bayerischen Sozialberichts, „gute und passende Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine aktive und umfassende Teilhabe älterer Menschen in allen Lebensbereichen – sozial, kulturell, politisch oder im bürgerschaftlichen Engagement – und damit ein selbstbestimmtes Leben im Alter ermöglichen.“

Kommunale Seniorenpolitik nimmt in diesem Rahmen eine bedeutende Rolle ein. Der Sozialverband VdK Bayern begrüßt es daher sehr, dass der Freistaat Bayern nun als erst fünftes Bundesland in Deutschland mit einem eigenen Seniorenmitwirkungsgesetz die Beteiligung der älteren Bevölkerung institutionalisieren will.

Mit einem starken Seniorenmitwirkungsgesetz könnte eine gute Grundlage geschaffen werden, die Folgen des demografischen Wandels, die unterschiedlichen Bedürfnisse älterer Menschen aber auch die Wechselwirkungen zwischen den Generationen in den Kommunen aber auch auf Landesebene zu berücksichtigen und ihnen noch besser gerecht zu werden.

Seniorinnen und Senioren bilden heutzutage eine sehr vielfältige Gruppe innerhalb der Gesamtgesellschaft, die faktisch bis zu drei Generationen, das heißt rund 40 Jahre umfasst. Wünsche und Bedürfnisse älterer Menschen sind daher sehr breit gefächert. Während die einen sehr selbstständig ihr Leben gestalten und neue Projekte in Angriff nehmen möchten, sind andere auf Unterstützung angewiesen und müssen vor Diskriminierung geschützt werden.

Um den verschiedenen Ansprüchen, Interessen und Bedürfnissen gerecht zu werden, ist es wichtig, dass sich ältere Menschen vor Ort in die kommunalen Debatten zur Lebenssituation älterer, pflegebedürftiger und behinderter Menschen einmischen können, um kreative und individuelle aber auch strukturelle Lösungen zu finden, die mehr Teilhabe älterer Bürgerinnen und Bürger ermöglichen. Daneben ist ein stärkerer Fokus auf Seniorenpolitik auch auf Landes- und Gesetzgebungsebene hilfreich.

Dafür muss Seniorenpolitik stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt, die politische Partizipation älterer Menschen zur Selbstverständlichkeit und ihre Gewährung und Ermöglichung zum Leitbild der Kommunen und Landkreise in Bayern werden.

Hierfür sind aus Sicht des Sozialverbands VdK Bayern noch viele Schritte zu gehen. Es ist zu begrüßen, dass der vorliegende Entwurf für ein Bayerisches Seniorenmitwirkungsgesetz einen Strukturwandel einzuleiten versucht. So wäre es wünschenswert, wenn die gesetzliche Verankerung von Seniorenvertretungen zu einer Sensibilisierung der Verwaltungen und kommunalen Gremien gegenüber Anliegen der älteren Generation beiträgt. Der Gesetzesentwurf wird allerdings den Zielen Bayerischer Seniorenpolitik nicht umfassend gerecht und bedarf einiger Nachbesserungen.

Zum Gesetzesentwurf allgemein

Mit dem Entwurf des Bayerischen Seniorenmitwirkungsgesetzes sollen die Gemeinden angehalten werden, eine ehrenamtliche Seniorenvertretung einzurichten, sowie mit einem Landesseniorenrat eine parteipolitisch neutrale, überkonfessionelle und organisierte Form der politischen Beteiligung älterer Menschen auf Landesebene geschaffen werden.

Weitergehende Maßnahmen, weitreichendere Ziele und eine ausdrückliche Zweckbestimmung, die politische Partizipation Älterer nicht nur hinsichtlich des ausdrücklich erwähnten Ausbaus altersgerechter Versorgungsstrukturen zu fördern, sondern die Interessen und Bedürfnisse der älteren Generation darüber hinaus auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens zu berücksichtigen, kann dem Gesetzestext nicht entnommen werden. Von daher bleibt der Gesetzesentwurf vage und in seiner Zielsetzung hinter seinen Möglichkeiten zurück.

Zu Artikel 1 Seniorenvertretung der Gemeinde

Mit Artikel 1 werden die Gemeinden angehalten, eine ehrenamtliche Seniorenvertretung einzurichten. Eingerichtete Seniorenvertretungen sollen sich innerhalb eines Landkreises koordinieren. Verpflichtungen werden durch Artikel 1 explizit nicht begründet.

Mit dem Verzicht auf eine Verpflichtung für Gemeinden, Seniorenvertretungen einzurichten, mit dem Hinweis auf das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, beraubt sich der Entwurf des Bayerischen Seniorenmitwirkungsgesetzes aus Sicht des Sozialverbands VdK Bayern seines wichtigsten Regelungsinhalts, nämlich, kommunalen Seniorenvertretungen einen verlässlichen Rahmen für ihre Arbeit zu geben und mehr Einflussmöglichkeiten zu gewähren. Es hängt weiterhin vom Belieben der örtlichen kommunalen Entscheider ab, ob sich engagementbereite Personen für die Interessen älterer Menschen vor Ort einbringen können oder nicht.

Dabei sind gerade die Verhältnisse vor Ort entscheidend für die Lebensqualität. Denn die kommunale Ebene beeinflusst mit ihren Entscheidungen direkt und unmittelbar die örtlichen Rahmenbedingungen, die für ein selbstbestimmtes Leben im Alter zentral sind: Gesundheitsversorgung, Pflegeversorgung, Infrastruktur, Mobilität, Wohnen, Kultur usw. Dafür tragen die Kommunen die Verantwortung.

Wie nachteilig eine fehlende rechtliche Verpflichtung als auch eine ausbleibende Selbstverpflichtung der Kommunen sind, lässt sich beispielhaft gut an der pflegerischen Versorgung aufzeigen. Mit der Einführung der Sozialen Pflegeversicherung im SGB XI endeten vielerorts die Bemühungen der Städte und Gemeinden, sich für eine gute pflegerische Versorgung ihrer Bürgerinnen und Bürger zu engagieren. Sie haben sich weitestgehend aus der Steuerung der pflegerischen Versorgung verabschiedet und es dem freien Markt überlassen, für ausreichend Angebote zu sorgen. Die kommunalen Pflichtaufgaben beschränken sich allein auf die Hilfe zur Pflege oder die Grundsicherung im Alter. Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse für pflegebedürftige Menschen ist vielerorts nicht mehr gegeben oder erst wieder mühevoll im Aufbau begriffen. Dabei ist doch das Dorf, die Siedlung, der Stadtteil, das Quartier von seiner Infrastruktur und seinen Angeboten her gefragt, wenn es darum geht, dass pflegebedürftige Menschen so lange wie möglich zu Hause bleiben können. In der Hand der Kommune liegt es auch maßgeblich, welche anderen Wohnformen als Alternativen zum klassischen Pflegeheim sich vor Ort eröffnen oder welche wohnortnahen Angebote zur Entlastung für pflegende Angehörige eingerichtet werden.

Ohne entsprechende rechtliche Verpflichtung werden sich bedauerlicherweise weiter viele Kommunen in Bayern nicht mit diesem Themenkreis auseinandersetzen. Hier könnten zumindest Seniorenvertretungen wichtige und vielerorts notwendige Impulse geben, wie sich Kommunen stärker und zielgerichtet einbringen können und müssen. Wenn es sie denn gäbe! Nach einem Bericht in der Bayerischen Staatszeitung vom 01.07.2022 haben von 2.127 bayerischen Gemeinden, Märkten und Städten gerade einmal 346 einen Seniorenbeirat.

Aus Sicht des VdK könnte hier ein Kompromiss sein, die verpflichtende Einrichtung einer Seniorenvertretung von der Größe der Gemeinde abhängig zu machen. Nach der neuen Bevölkerungsprognose des Landesamts für Statistik (2022) werden 2040 13,7 Millionen Menschen, davon rund 3,5 Millionen Über-65-Jährige, in Bayern leben. Nach dieser Prognose wird insbesondere der ländliche Raum von der Alterung der Bevölkerung betroffen sein – vor allem weil der Zuzug aus dem In- und Ausland, der meist jünger sei als die ansässige Bevölkerung, geringer ausfalle. Da sich somit vor allem der ländliche Raum mit kleinen Gemeinden mit niedrigen und mittleren Bevölkerungszahlen im Verhältnis zu größeren Gemeinden besonders mit der Alterung der Bevölkerung und der Schaffung der Rahmenbedingungen für gleichwertige Lebensverhältnisse auseinandersetzen sollte, sollte hier die Bevölkerungsgrenze für eine Pflicht nicht zu hoch angesetzt werden. Rund 25 Prozent der bayerischen Bevölkerung leben in 1.475 Gemeinden bis unter 5.000 Einwohnern. Diese könnten ggf. von einer Verpflichtung, eine Seniorenvertretung einzurichten, freigestellt werden, wobei sie natürlich nicht davon abgehalten werden sollen, freiwillig tätig zu werden.

Weiter verzichtet der Gesetzesentwurf darauf, einen Mindeststandard für Themen sowie Art und Weise der Seniorenbeteiligung zu definieren, so dass die Kommunen wissen, was sie als Minimum an Beteiligungsmöglichkeiten anbieten müssen.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK bedarf es klarer Regularien über Aufgaben und Befugnisse der Seniorenvertretungen und zu der Frage, bei welchen Vorgängen die Seniorenvertretungen hinzuzuziehen sind. Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass es Teil unserer politischen Kultur sein sollte, dass neben Seniorinnen und Senioren auch alle anderen Menschen mit ihrem Anliegen – Menschen mit Behinderungen, Mitglieder der Jugendorganisationen oder Initiativen, Menschen mit Migrationshintergrund und viele andere bei den Belangen, die sie betreffen, beteiligt werden – gemäß dem Leitsatz aus der Politik für Menschen mit Behinderung: „Nichts über uns – ohne uns!“ Das sollte Normalität werden.

Als kurzfristige Zwischenlösung dazu könnten wir uns zur Festlegung der inhaltlichen Beteiligung der Seniorenvertretungen vorstellen, Vorgaben in Form einer Empfehlung oder innerhalb einer Verwaltungsvorschrift zu machen. Z.B. könnten in einer Liste typische kommunale Vorhaben vom Krankenhaus bis zum Verkehrsprojekt benannt werden, an denen die Seniorenvertretungen regelhaft zu beteiligen sind.

Als Minimalvoraussetzungen sollten dazu im Übrigen ein Teilnahme- und ein Rederecht bei der Gremienarbeit und in Ausschüssen festgeschrieben werden.

Des Weiteren sollte es nicht dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen überlassen werden, wie und in welcher Form die praktische Arbeit der Seniorenvertretungen unterstützt wird. Mit der Einrichtung und Finanzierung einer Geschäftsstelle für einen Landesseniorenrat nach Artikel 7 des Gesetzesentwurfs wird für die Landesebene anerkannt, dass es einer gewissen sächlichen und personellen Ausstattung bedarf, um eine qualifizierte Vertretung auf Landesebene bewerkstelligen zu können.

Gleiches gilt natürlich auch für die kommunale Ebene.

Es wird sich zwar nicht vermeiden lassen, dass die Ausstattung mit Räumen und Sachmitteln sowie die finanzielle Unterstützung der Arbeit der Seniorenvertretungen (Reise- und Druckkosten, Teilnahmegebühren, Finanzierung von Aktionen etc.) von Kommune zu Kommune unterschiedlich geregelt und häufig von der Größe und Kassenlage der Kommune abhängen wird.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK sollten hier allerdings Mindestsätze vereinheitlicht werden, womit dennoch die notwendige Gestaltungsfreiheit belassen werden kann.

Darüber hinaus sollte die fachliche Unterstützung der Arbeit der Seniorenvertretung durch die Kommune nicht vom persönlichen Verhältnis zwischen den Seniorenvertretungen und den Gemeinde- und Stadtverwaltungen sowie den kommunalen Gremien abhängig sein. Natürlich lässt sich eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht von oben herab verordnen. Gerade aber auch deswegen wäre ein gesetzliches Leitbild und eine Zweckbestimmung, dass

das gemeinsame Interesse für die ältere Generation Seniorenvertretung, Verwaltung und Kommunalpolitik partnerschaftlich verbinden sollen, hilfreich.

Daneben definiert der Gesetzesentwurf nicht, was unter dem Begriff Seniorenvertretung zu verstehen ist und welche Personen überhaupt für eine Seniorenvertretung in Frage kommen. Im Ergebnis kann und soll jede Vertretungsform und jeder Mensch, egal wie alt, als Seniorenvertretung fungieren können. Überspitzt dargestellt könnten damit auch drei 18-Jährige die örtliche Seniorenvertretung bilden.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK sollte es deswegen auch bei der Frage, was und wer Seniorenvertretung ist, gewisse Regularien geben.

So halten wir eine Altersgrenze für die Vertreterinnen und Vertreter ab 60 Jahren für gut begründbar. Der Seniorenmitwirkungsgesetzesentwurf spricht in seiner Problembeschreibung ausdrücklich die Beteiligung älterer Menschen in Form der politischen Teilhabe an. Was läge da näher, als dann natürlich auch genau diese älteren Menschen in Persona zu beteiligen, wieder getreu dem Grundsatz: „Nichts über uns – ohne uns!“ Ein Seniorenmitwirkungsgesetz sollte auch dem Anspruch dieser Bezeichnung gerecht werden und die stärkere politische Partizipation von Seniorinnen und Senioren zum Inhalt haben. Ansonsten sollte es vielleicht besser als „Seniorenfürsprechergesetz“ bezeichnet werden.

Außerdem halten wir es für sinnvoll, dass Seniorenvertretungen und -vertreterinnen und -vertreter nicht auf Zuruf von den Gemeinden oder vom Bürgermeister bestimmt werden oder jemand aus dem Gemeinderat einfach mit diesem Amt betraut wird, sondern gewisse demokratische Grund- und Legitimationsprinzipien Einfluss auf den Berufungs- und Wahlprozess haben. Selbstverständlich sollte auch hier die Altersgrenze von 60 Jahren für Wählerinnen und Wähler gelten.

Wir sehen hier natürlich die Schwierigkeiten eines regelmäßig zu wiederholenden Wahlverfahrens, z.B. in der mangelnden Bekanntheit eines solchen Gremiums, das es auf der einen Seite mitunter schwierig macht, engagementbereite Personen als Bewerberinnen und Bewerber um ein Amt zu gewinnen, und auch auf der anderen Seite bisweilen eine sehr geringe Wahlbeteiligung, die für die Legitimation der Wahl ebenso nicht förderlich ist. Daher ist es notwendig, dass Gemeinden Aufgaben und Befugnisse der Seniorenvertretungen stärker bekannt machen, um Bewerber als auch Wähler anzusprechen und Unklarheiten über die Wahl gar nicht erst aufkommen zu lassen. Die Wahlen könnten auch dadurch mehr Zuspruch bekommen, wenn sie parallel zu Gemeinde- und Stadtratswahlen stattfinden.

Selbstverständlich braucht es auch barrierefreie Wahlalternativen sowie Wahlmöglichkeiten für nicht mobile Wählerinnen und Wähler. Auch an internet-basierte Abstimmungsformen könnte grundsätzlich gedacht werden. Ein weitergehender Vorschlag könnte auch sein, unter allen Bürgerinnen und Bürgern ab 60 Jahren eine gewisse Anzahl auszulosen und anzufragen, ob sie dieses Amt übernehmen würden. Das Auslosungsverfahren würde so lange fortgesetzt, bis sich eine gewünschte Anzahl von neuen, zufallsausgewählten Vertreterinnen und Vertretern gefunden hat. Damit könnten z.B. auch nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger stärker beteiligt und damit eine in weitestem Sinne überparteiliche Interessenvertretung geschaffen werden.

Im Übrigen sollte in besonderem Maße daran gedacht werden, in Seniorenvertretungen alle Bevölkerungsgruppen, z.B. auch ältere Menschen mit Migrationshintergrund, zu beteiligen, um auch spezifische Belange abbilden zu können. Auch eine Erweiterung der kommunalen Seniorenarbeit ist denkbar. Neben der arbeitsaufwändigen Vollmitgliedschaft in den Seniorenvertretungen könnten und sollten auch offene, zeitlich befristete, projektartige Mitarbeitsmöglichkeiten geschaffen werden.

Zuletzt fällt zu Artikel 1 auf, dass dieser nur die Gemeindeebene und in weitestem Sinne die Ebene der Landkreise als Ort der Zusammenarbeit abbildet. Ausgespart wurde die Ebene der Bezirke.

Nachdem die bayerischen Bezirke als überörtliche Träger der Sozialhilfe wichtige Ansprechpartner für die Soziale Infra- und Pflegestruktur für Seniorinnen und Senioren sind, sollten aus Sicht des VdK auch hier Seniorenvertretungen tätig werden können und eingebunden werden.

Auch ist aus unserer Sicht die Rolle, die die Landkreise einnehmen, nicht genau festgelegt. Landkreise als solche werden offenbar nicht angehalten, eine Seniorenvertretung einzurichten, obgleich es in Bayern bereits entsprechende Beispiele gibt. Vielmehr sollen die Seniorenvertretungen innerhalb der Gemeinden eines Landkreises zusammenwirken. Wenn es später in Artikel 2 um die Zusammensetzung des Landesseniorenrats geht, sollen aber aus der Seniorenvertretung eines Landkreises selbst Vertreterinnen und Vertreter benannt werden. Unklar ist damit das Verhältnis einer Seniorenvertretung einer Gemeinde zu der eines Landkreises.

Zu Artikel 2 Landesseniorenrat

Als zweiter Baustein der Seniorenmitwirkung in Bayern neben gemeindlichen Seniorenvertretungen sieht der Gesetzesentwurf die Einrichtung eines Landesseniorenrates bestehend aus Vertretern der örtlichen Seniorenvertretungen der Gemeinden oder Landkreise vor.

Grundsätzlich kann sich der Sozialverband VdK einen Landesseniorenrat auf Landesebene gut vorstellen. Diese Aufgabe, sich zu Belangen älterer Bürgerinnen und Bürger in Bayern zu äußern, wichtige Impulse für die Landespolitik zu setzen und ihre Interessen zu vertreten, nimmt bisher, neben Verbänden wie dem Sozialverband VdK Bayern e.V., u.a. die LandesSeniorenVertretung Bayern e.V. als freiwillige Dachorganisation für kommunale Seniorenvertretungen in Bayern wahr. Der Einbezug dieser bisherigen Dachorganisation in die neue geplante Seniorenmitwirkung nach dem BaySenG ist für uns allerdings nicht klar ersichtlich und würde noch einiger Klärstellungen bedürfen.

Wie bereits oben dargelegt, ist das Verhältnis der Gemeinden zu Landkreisen im Gesetzesentwurf und damit als jeweilige Benennungsebene uneindeutig. Schließt eine Landkreisseniorenvertretung alle gemeindlichen Seniorenvertretungen in diesem Landkreis von der Vertretung im Landesseniorenrat aus? Können Gemeinden unabhängig davon einen Vertreter für den Landesseniorenrat benennen? Unterstellt, dass es keine Landkreisseniorenvertretung gäbe und jede bayerische Gemeinde eine Seniorenvertretung hätte, könnte dann der Landesseniorenrat aus mehr als 4.000 Personen bestehen (mehr als 2.000 Kommunen in Bayern a mindestens zwei Vertreterinnen und Vertreter)?

Ein entsprechendes Gremium hielten wir für etwas zu groß dimensioniert, auch wenn es in seiner Gesamtheit offenbar eher als virtuelles Gremium konstruiert ist und nicht in seiner Vollmitgliederzahl sondern allenfalls nur in jeweiliger Landkreis- bzw. kreisfreier Stadt-Zusammensetzung (zur Wahl der Delegierten für die Landesversammlung gemäß Artikel 3 Absatz 3) zusammenkommen soll.

Sowohl für den Landesseniorenrat als auch die Landesversammlung und den Landesvorstand halten wir im Übrigen ein Augenmerk auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis für notwendig!

Zu Artikel 3 Landesversammlung

Organ des Landesseniorenrates soll eine erst noch zu wählende Delegiertenversammlung sein, die als Landesversammlung bezeichnet wird.

Angesichts der möglichen Größe eines Landesseniorenrats macht es aus unserer Sicht Sinn, eine kleinere Delegation dessen als Landesversammlung zusammenzufassen und zusammentreten sowie offenbar die Geschäfte führen zu lassen. Nach unserer Hochrechnung wird es sich dabei aktuell um bis zu 136 Personen handeln.

Nach Artikel 8a und 6 soll die Landesversammlung Regularien und damit eine Geschäftsordnung für die künftige Wahl nach der vom Sozialministerium anfangs durchgeführten Konstituierungs-Landesversammlung aufstellen.

Aus unserer Sicht muss dabei auch geregelt werden, wie oft die Landesversammlung zusammentritt und wie das Verhältnis zum Vorstand sein soll. Ausweislich des Gesetzestexts soll dieser alleine ja keine Organstellung haben, was in Fragen der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit Zweifel aufwirft.

Nach Absatz 4 kann die Landesversammlung auch Ausschüsse mit Mitgliedern aus den eigenen Reihen oder aus den Reihen der weiteren kommunalen Seniorenvertreterinnen und -vertreter bilden, was angesichts der umfassenden Aufgaben in Artikel 5 natürlich hilfreich für die Arbeit sein wird.

Nicht vorgesehen ist hingegen die Zuziehung weiterer externer Personen. Insbesondere die Zusammenarbeit mit den in Bayern weiteren tätigen Vereinen, Verbänden und Vereinigungen, welche die sozialen, kulturellen, gesundheitlichen, wirtschaftlichen, sportlichen oder sonstigen Interessen der Seniorinnen und Senioren wahrnehmen, zu denen der Sozialverband VdK Bayern zweifellos zählt, ist nicht geplant. Aus Sicht des Sozialverbands VdK Bayern sollte der Gesetzesentwurf um einen beratenden Ausschuss für die Landesversammlung, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern entsprechender Verbände, wie z.B. dem VdK zusammensetzt, mindestens aber um eine Regelung, die eine entsprechende Zusammenarbeit vorsieht, ergänzt werden, um deren Expertise auch für das Gremium nutzen zu können.

Sozialverband VdK Bayern e.V.
Schellingstraße 31
80799 München

Telefon: 089 / 2117-266
Telefax: 089 / 2117-210
eMail: sozialpolitik.bayern@vdk.de

München, 09.09.2022