

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Verena Kämmerling (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung

Können Seniorenbeiräte durch ein Seniorenmitwirkungsgesetz gestärkt werden - was plant die Landesregierung?

Anfrage der Abgeordneten Verena Kämmerling (CDU), eingegangen am 06.07.2023 - Drs. 19/1840 an die Staatskanzlei übersandt am 10.07.2023

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung vom 09.08.2023

Vorbemerkung der Abgeordneten

In vielen Städten und Gemeinden in Niedersachsen haben sich Seniorenbeiräte etabliert, die es den älteren Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich aktiv in politische Entscheidungsprozesse einzubringen. Auf Landesebene wird die Interessenvertretung der Seniorinnen und Senioren durch den Landesseniorenrat gebündelt.¹

Im Hinblick auf die Einrichtung der Seniorenbeiräte liegt es in Niedersachsen im Ermessen der Kommunen, ob und in welcher Form sie solche Beiräte einrichten. Hamburg und Berlin hingegen haben in der Vergangenheit Seniorenmitwirkungsgesetze verabschiedet, um eine einheitliche Grundlage für die Interessenvertretung von Seniorinnen und Senioren zu schaffen.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Landesregierung begrüßt das kommunalpolitische Engagement der Seniorinnen und Senioren im Land. Sie hält Seniorenbeiräte in den Kommunen für sinnvolle und effektive Einrichtungen. So können ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger nicht nur ihre Interessen und Belange in die örtliche Gemeinschaft einbringen, sie können darüber hinaus auch ihr Erfahrungswissen nachfolgenden Generationen zur Verfügung stellen.

Einer verpflichtenden Einrichtung einer Interessenvertretung für Seniorinnen oder Senioren auf kommunaler Ebene (sogenannte Seniorenbeiräte) mittels eines Seniorenmitwirkungsgesetzes, wie es in Hamburg oder Berlin beschlossen wurde, oder einer eigenständigen Regelung im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) stehen nach Auffassung der Landesregierung derzeit verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes garantiert den Kommunen das Recht auf Selbstverwaltung. Diese Verfassungsnorm sichert den Gemeinden den Anspruch, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung beinhaltet insbesondere auch die Organisationshoheit. Eingriffe in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung sind nur zulässig, wenn dafür ein hinreichend triftiger Grund vorliegt. Ein unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ausreichender Grund für eine gesetzliche Regelung liegt nach Auffassung der Landesregierung aktuell nicht vor. Die im Rahmen der Beantwortung der vorliegenden Kleinen Anfrage durchgeführte Abfrage bei den niedersächsischen Kommunen hat ergeben, dass gemessen an der Rücklaufquote 24,3 % der Kommunen eine Interessenvertretung für Seniorinnen und Senioren eingerichtet haben. Lässt man die 650 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden außen vor, weil die Seniorenvertretung in den allermeisten Fällen bei den Samtgemeinden angesiedelt ist, erhöht sich der Anteil auf 44,5 %. Die Gründung von Seniorenvertretungen wird durch das NKomVG auch nicht erschwert oder behindert.

¹ <https://www.landesseniorenrat.de/seniorenbeiraete.html>

Im Gegenteil: Das Gesetz enthält bereits seit 1996 eine Regelung, die es ermöglicht, den Sachverstand von Personen, die dem Rat oder Kreistag nicht angehören, in deren Arbeit einzubinden. Diese Regelung findet sich heute in § 71 Abs. 7 Satz 1 NKomVG. Danach kann die Vertretung neben Abgeordneten auch andere Personen als Mitglieder in die Fachausschüsse der Vertretung berufen. Diese Regelung gilt selbstverständlich auch für Personen mit besonderen Erfahrungen bei der Seniorinnen- und Seniorenarbeit. Aufgrund der aktuell erhobenen Daten und auch darüber hinaus liegen der Landesregierung keine Erkenntnisse vor, dass die Belange der Seniorinnen und Senioren bei kommunalen Entscheidungsprozessen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung soll es den Kommunen daher weiterhin überlassen bleiben, ob sie für die wichtigen Aufgaben im Zusammenhang mit der Beteiligung von Seniorinnen und Senioren einen Beirat einrichten wollen. Damit wird zudem die Organisationshoheit der Kommunen gestärkt.

Für die Beantwortung der Kleinen Anfrage sind alle 939 niedersächsischen Kommunen beteiligt worden. Die Landesregierung hat von 808 Kommunen eine Rückmeldung erhalten. Dies entspricht einem Rücklauf von rund 86 %.

1. Wie viele Kommunen in Niedersachsen haben derzeit einen Seniorenbeirat eingerichtet?

Die Abfrage bei den niedersächsischen Kommunen hat ergeben, dass 182 Kommunen eine Interessenvertretung für Seniorinnen und Senioren eingerichtet haben. Sie werden meist als Seniorenbeirat bezeichnet, können aber auch andere Namen tragen, wie z. B. „Arbeitskreis Senioren“, „Seniorenrat“ oder „Seniorenbeauftragte/r“. Darüber hinaus haben 14 Kommunen berichtet, dass die Aufgaben der Seniorenarbeit von einem Verein wahrgenommen werden. Auf die Einrichtung einer Interessenvertretung durch die Kommune sei daher verzichtet worden, um eine Parallelstruktur zu vermeiden. Nach Auskunft des Landesseniorenrats e. V. gehören ihm derzeit 214 Seniorenvertretungen der Kommunen aus Niedersachsen an (siehe Antwort zu Frage 6).

2. Wie werden die Mitglieder der Seniorenbeiräte in den Kommunen bestimmt bzw. gewählt, und welche Verfahren werden dabei angewendet?

Da die Einrichtung von kommunalen Seniorenbeiräten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erfolgt, obliegt es den Kommunen, eigene Verfahren für deren Zusammensetzung zu entwickeln. Anhand der Rückläufe der Abfrage ist zu erkennen, dass beide Verfahren - sowohl die Bestimmung als auch die Wahl - zum Einsatz kommen. Sofern die Mitglieder gewählt werden, erfolgt dies entweder durch alle Bürgerinnen und Bürger oder durch Bürgerinnen und Bürger ab einem bestimmten Alter, zumeist dem 60. Lebensjahr. Vereinzelt erfolgt auch eine Delegiertenwahl, eine Wahl durch vorschlagsberechtigte Institutionen oder durch die aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten selber. Erfolgt keine Wahl, werden die Mitglieder aus dem Kreis der vorgeschlagenen Personen zumeist durch einen Beschluss der Vertretung festgestellt. Vier Kommunen haben berichtet, dass sämtliche vorgeschlagenen Personen Mitglieder der Interessenvertretung werden. In acht Kommunen bestimmen die vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten selbst die Zusammensetzung. In neun Kommunen erfolgt die Bestimmung durch die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten, den Verwaltungsausschuss oder den Ortsrat bzw. die Ortsbürgermeisterin oder den Ortsbürgermeister. In weiteren sieben Kommunen bestimmen die vorschlagsberechtigten Organisationen und Verbände die Zusammensetzung. Ist ein Seniorenbeirat bei einem Landkreis eingerichtet, so setzt er sich im Regelfall aus Vertreterinnen und Vertretern der Seniorenbeiräte der kreisangehörigen Gemeinden zusammen.

3. Existiert ein einheitliches Aufstellungsverfahren für Bewerberinnen und Bewerber, die sich für eine Mitgliedschaft im Seniorenbeirat einer Kommune interessieren?

Die Vorgaben für das Aufstellungsverfahren werden ebenfalls aus Gründen der kommunalen Selbstverwaltung von jeder Kommune individuell festgelegt. Die Bewerberinnen und Bewerber werden der Abfrage zufolge in 144 Fällen von den Kommunen und von in der Seniorenarbeit tätigen Verbänden und Organisationen vorgeschlagen. Vereinzelt werden die Kandidatinnen und Kandidaten auch von

Bürgerinnen und Bürgern, Kirchengemeinden, Ortsräten und/oder von Alten- und Pflegeeinrichtungen vorgeschlagen. In wenigen Fällen sind auch Initiativbewerbungen - zum Teil mit einer notwendigen, bestimmten Anzahl an Unterstützerinnen und Unterstützern - möglich.

4. Inwiefern gewährleisten die Seniorenbeiräte eine ausreichende Vertretung der Interessen von Seniorinnen und Senioren in den jeweiligen Kommunen?

Seniorenbeiräte stellen aus Sicht der Landesregierung ein geeignetes Instrument dar, die Anliegen der Seniorinnen und Senioren in angemessener Weise zu vertreten.

5. Welche konkreten Aufgaben und Befugnisse haben die Seniorenbeiräte in den Kommunen?

Die Abfrage bei den niedersächsischen Kommunen hat im Wesentlichen folgende Aufgaben und Befugnisse ergeben:

- Förderung von Anliegen von Seniorinnen und Senioren: 187 Nennungen,
- Mitwirkung bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen der Altenhilfe: 129 Nennungen,
- Abgabe von Empfehlungen an die Vertretung: 169 Nennungen,
- Öffentlichkeitsarbeit: 173 Nennungen,
- Mitarbeit in Ausschüssen der Vertretung: 164 Nennungen,
- Durchführung von Veranstaltungen für Seniorinnen und Senioren: 14 Nennungen,
- Kontaktperson zu Ämtern und Einrichtungen der Altenhilfe: 10 Nennungen.

In Einzelfällen werden auch das Halten von Vorträgen, die Mitarbeit in örtlichen Pflegekonferenzen und die Förderung von Aus- und Fortbildung im Seniorenbereich genannt.

6. Welche finanzielle Unterstützung leistet die Landesregierung an wen bei der Einrichtung und dem Betrieb von Seniorenbeiräten in den Kommunen?

Das Land Niedersachsen leistet keine direkte finanzielle Unterstützung zur Einrichtung oder dem Betrieb von Seniorenbeiräten in den Kommunen, fördert allerdings die politische Teilhabe von Seniorinnen und Senioren wie folgt:

1. Landesseniorenrat Niedersachsen e. V. (LSR)

Der LSR wurde 1983 in Braunschweig als Landesvertretung der seit Anfang der 1970er-Jahre in einigen Kommunen bestehenden Seniorenvertretungen gegründet. Er unterhält in Hannover eine Landesgeschäftsstelle. Gegenwärtig gehören dem LSR nach eigener Aussage 214 Seniorenvertretungen der Kommunen aus Niedersachsen an, Tendenz steigend.

Das Land fördert den LSR seit Jahren zur Erfüllung seiner satzungsmäßigen Aufgaben (Darlegung der Situation älterer Menschen gegenüber dem Landtag, der Landesregierung und der Öffentlichkeit, Unterrichtung der alten Menschen über die sie betreffenden wichtigen Angelegenheiten, Mitwirkung und Beratung bei der Bildung von örtlichen Seniorenvertretungen in den Kommunen seit 1989 [seit 2012 mit jährlich 60 000 Euro]). Mit den Landesmitteln werden die Personal- und Sachkosten der Geschäftsstelle finanziert.

2. Seniorenkonferenzen

Seit 2012 wurden zur Unterstützung der Arbeit des LSR jährlich regelmäßig in Hannover zwei sogenannte Seniorenkonferenzen durchgeführt. Diese werden vom Land mit bis zu 10 000 Euro je Konferenz gefördert und von der Landesagentur Generationendialog organisiert. Die Themen für die Konferenzen werden vom LSR benannt.

7. Gibt es bereits eine systematische Evaluierung der Arbeit der Seniorenbeiräte in Niedersachsen, und wenn ja, welche Erkenntnisse konnten dabei gewonnen werden?

Eine landesweite systematische Evaluierung findet nicht statt. Die Abfrage bei den niedersächsischen Kommunen hat ergeben, dass zehn rückmeldende Kommunen, die einen Seniorenbeirat oder eine vergleichbare Interessenvertretung eingerichtet haben, eine Evaluation durchgeführt haben. In den überwiegenden Fällen wurde die Einrichtung positiv bewertet. Seniorenbeiräte ergriffen wichtige Initiativen und stellten eine wertvolle Unterstützung für die politischen Entscheidungen dar. Vereinzelt haben sich auch konkrete Änderungsbedürfnisse der Satzungen der Seniorenbeiräte ergeben.

8. Welche Erkenntnisse zieht die Landesregierung aus den Seniorenmitwirkungsgesetzen in Hamburg und Berlin hinsichtlich einer verbesserten Interessenvertretung von Seniorinnen und Senioren?

Es gibt unterschiedliche Wege, um die Mitwirkung von Seniorinnen und Senioren in den Kommunen zu stärken. Eine verpflichtende Einführung einer Seniorenmitwirkung steht immer im Spannungsverhältnis zur Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

9. Wie bewertet die Landesregierung die potenziellen Vor- und Nachteile einer Einführung eines Seniorenmitwirkungsgesetzes im Vergleich zur bestehenden Struktur der Seniorenbeiräte?

Die mit den Seniorenmitwirkungsgesetzen verfolgten Ziele nach einer Beteiligung von Seniorinnen und Senioren an Entscheidungsprozessen der Stadtstaaten wird mit der Möglichkeit der Bildung von Seniorenbeiräten und der Einbindung von Personen mit bestimmtem Sachverstand in die Ausschussarbeit durch die bestehende niedersächsische Rechtslage erreicht. Insbesondere die in den Seniorenmitwirkungsgesetzen ausdrücklich normierte Regelung zur Mitarbeit in den Ausschüssen inklusive dortigem Rederecht ist nach niedersächsischem Recht (§ 71 Abs. 7 NKomVG) bereits jetzt möglich. Die anderen Personen, die in die Ausschüsse berufen werden, besitzen grundsätzlich die gleichen Mitgliedschaftsrechte wie die Ausschussmitglieder, die der Vertretung angehören, mit Ausnahme des Stimmrechts.

Eine wie in den Seniorenmitwirkungsgesetzen verpflichtende Einführung einer Landesseniorenvertretung hält die Landesregierung nicht für erforderlich. Wie in der Antwort zu Frage 6 dargestellt, gibt es bereits seit 1983 eine Landesvertretung, die mit ihren über 200 Mitgliedern die wichtige Arbeit der kommunalen Seniorenvertretungen koordiniert und unterstützt. Die den Landesseniorenräten in den Seniorenmitwirkungsgesetzen zugewiesenen Aufgaben entsprechen im Wesentlichen den satzungsmäßigen Aufgaben des LSR.

Am Beispiel Berlins, wo ein Seniorenmitwirkungsgesetz verabschiedet wurde, wird deutlich, dass eine solche Regelung auch kritisch betrachtet werden kann. Die Seniorenvertretung in Berlin wird von den über Sechzigjährigen gewählt. Diese Bevölkerungsgruppe vertritt mit 936 733 Menschen nur rund 25 % der Einwohner Berlins (Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand: 31.12.2022). Die bisherigen Wahlen hatten eine äußerst geringe Wahlbeteiligung - 2017: 5,56 %, 2011: 0,61 %, 2006: 0,32 %. Daraus kann keine demokratische Legitimation abgeleitet werden.

Zudem verläuft die Zusammenarbeit mit den parlamentarischen Gremien aufgrund der unterschiedlichen Ressourcenausstattung nicht immer reibungslos. So führt z. B. die technische Ausstattung der Seniorenvertretungen in Berlin gelegentlich zu einem verzögerten Kommunikationstempo, das kaum mit den Abläufen in den parlamentarischen Gremien auf Bezirksebene kompatibel ist (Quelle: Gutachten zum Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz 2011, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Politik und Gesellschaft).

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

(Verteilt am 14.08.2023)