Gutachten zum Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz

Stand: 29. November 2010

Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Bettina Luise Rürup
Dr. Beyhan Şentürk
Tel.: 030 - 269 35 7313
Mail: beyhan.sentuerk@fes.de

nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH
Otto-Suhr-Allee 59
10585 Berlin

Prof. Dr. Christiane Dienel
Dr. Christine von Blanckenburg
Tel.: (030) 318 054 63
Mail: christiane.dienel@nexusinstitut.de
blanckenburg@nexusinstitut.de

www.nexusinstitut.de

INHALTSVERZEICHNIS

1. Hintergrund und Entstehung des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes 3

1.1 Erfolgreiche Vernetzung als Grundlage des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes 3

1.2 Erarbeitung und Abstimmung des Gesetzentwurfes 4

1.3 Vorgeschichte des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes: Entwürfe und Versuche auf Bundesebene 6

1.4 Europäische Vorbilder für das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz 8

1.5 Das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz im deutschen Vergleich 12

2. Aufgabe und Wirkungsweise des Seniorenmitwirkungsgesetzes 15

2.1 Partizipation und Wahl 15

2.2 Aufgabenverständnis und Arbeitsweise der Seniorenvertretungen 19

2.3 Partizipation älterer Migrantinnen und Migranten 27

3. Wirkung und Akzeptanz des Seniorenmitwirkungsgesetzes 30

4. Maßnahmenvorschläge 34

Interviewte Experten und Expertinnen 39

Literatur 41

Abkürzungsverzeichnis 42

Anhang 43

1. Hintergrund und Entstehung des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes

1.1 Erfolgreiche Vernetzung als Grundlage des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes

Seniorenpolitik hat in Berlin eine lange Tradition. Eine besondere Stabilität hat sie durch die Vernetzung aller führenden Akteure. Dies hat in erster Linie demografische Gründe, denn in der Seniorenpolitik ist der Anteil Älterer schon seit Jahrzehnten überdurchschnittlich hoch. Vor allem aber wurde seit Ende der 1980er Jahre in der Politik Seniorenmitwirkung vorbildlich verwirklicht und war politisch gewollt. Seniorenvertretungen auf bezirklicher Ebene sowie auch der Landeseniorenbeirat waren schon aktiv, lange bevor sie sich auf eine gesetzliche Grundlage berufen konnten. Doch die gesetzliche Verankerung der Seniorenvertretungsarbeit wurde den engagierten Seniorenvertreterinnen und Seniorenvertretern[1], insbesondere der Berliner Sozialpolitikerin Inge Frohnert, zunehmend ein zentrales Anliegen, das auch in den Koalitionsvertrag eingebracht wurde, den SPD und Linkspartei am 16. Januar 2002 schlossen. Die konkrete Forderung nach einem Seniorengesetz war jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht durchsetzbar, vielmehr hieß es im Koalitionsvertrag: „Landesseniorenbeirat, Landesseniorenvertretung und die bezirklichen Seniorenvertretungen werden weiterhin hohen Stellenwert bei der fachpolitischen Willensbildung haben. Die Erfahrungen und Sichtweisen Älterer sind in Planungsprozesse einzubeziehen. Die Grundlagen ihrer Mitwirkungsrechte werden dem Abgeordnetenhaus in aktualisierter Form vorgelegt.“[2]
Dementsprechend war Berlin prädestiniert für eine bundesweite Vorreiterrolle in der Seniorenpolitik. Es lag nahe, den Versuch einer gesetzlichen Verankerung von Seniorenvertretungen auf Länderebene zuerst in Berlin zu starten. Schon 1999 werden die ersten „Leitlinien für die künftige Seniorenpolitik“ vorgelegt. 2005 wurden die seniorenpolitischen Leitlinien fortgeschrieben und im Vorhinein eine umfangreiche Beteiligung aller seniorenpolitischen Akteure durchgeführt. Die im Juni 2005 vorgelegten Leitlinien enthielten allerdings wiederum kein eindeutiges Bekenntnis zu einem Seniorenmitwirkungsgesetz: „Der Senat von Berlin bezieht die ältere Generation als wesentliche gesellschaftliche Gruppe in seine Entscheidungsprozesse mit ein und nimmt ihren Wunsch nach erweiterten Mitsprachemöglichkeiten ernst. Die bestehenden Möglichkeiten konstruktiver Mitsprache und Partizipation sind gegebenenfalls um neue Instrumente zu ergänzen. Einen breiten Raum nimmt in diesem Zusammenhang die Debatte um ein Seniorenmitwirkungsgesetz auf Landesebene ein.“[3]
Ein vom BMFSFJ 2003-2006 gefördertes Berliner Modellprojekt „Kompetenznetzwerk für das Alter“ trieb den Meinungsbildungsprozess schließlich weiter voran. Die Akteure dieses Netzwerks setzten sich auf vielen Ebenen mit

[1] Die geschlechterneutralen Formulierungen werden in diesem Gutachten soweit möglich verwendet. Gelegentlich wird jedoch darauf verzichtet, um den Lesefluss nicht zu stören.
[2] Koalitionsvertrag vom 16.1.2002.
[3] Politik für Seniorinnen und Senioren – Berliner Leitlinien 2005, S. 28.

Petitionen und Stellungnahmen zunächst für ein Bundes- und dann insbesondere für ein Berliner Landesseniorenvertretungsgesetz ein. Prof. Dr. Christian Zippel, ein bekannter Arzt an der geriatrischen Klinik Berlin-Buch seit Anfang der 1980er Jahre, leitete dort den Ausschuss „Politische Vertretung älterer Menschen in Parteien und Seniorenvertretungen“, an dem alle fünf Parteien und die Gewerkschaften (DGB und ver.di) durch Vertreter ihrer Seniorenorganisationen teilnahmen.
Auf den Konzepten von Inge Frohnert aufbauend, hat sich auch die Volkssolidarität das Anliegen aktiv zu eigen gemacht. Die Wohlfahrtsorganisation verfügte zudem über eine gute Verbindung zu Senatorin Heidi Knaake-Werner (Linkspartei). Sie war von 2002-2009 zuständig für Soziales. So wurde der politische Druck der Seniorenorganisationen in Richtung Politik weiter erhöht. Im Rahmen des Kompetenznetzwerks und seiner Fachausschüsse wurden zahlreiche Petitionen und Stellungnahmen verfasst. Damit blieb das Thema dauerhaft im Gespräch und auf der Tagesordnung, und auch der Regierende Bürgermeister Klaus Wowereit zeigte sich der Thematik gegenüber zunehmend offener.
Insbesondere Inge Frohnert, langjähriges Mitglied des Abgeordnetenhauses, sozialpolitische Sprecherin für die SPD und Vorsitzende der AG 60plus, nahm sich des Vorhabens an und verfasste einen Entwurf für ein Berliner *„Gesetz zur Förderung der Vertretung von Interessen der Senioren des Landes Berlin“.* Nach langer Diskussion wurde dann vom Landesseniorenbeirat Berlin ein gemeinsamer Entwurf zu einem Seniorenvertretungsgesetz bzw. (-mitwirkungsgesetz) erarbeitet.
Den entscheidenden Wendepunkt brachte das Seniorenparlament im Rahmen der 31. Seniorenwoche vom 18.-30. Juni 2005. Kurz vorher hatten sich die Regierungsfraktionen intern verständigt, dass sie hier ihre Zustimmung zu einem Seniorengesetz verkünden würden. Daraufhin erklärten alle im Berliner Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien, dass sie sich für ein entsprechendes Gesetz einsetzen würden. Die Sozialsenatorin Heidi Knaake-Werner war in die Vorgeschichte des Gesetzes also nur partiell involviert, ließ sich jedoch vom systematischen Druck der Seniorenvertreter für ihr Anliegen begeistern. Auf der Seniorenwoche erfolgte dann die offizielle Ankündigung eines Gesetzes durch die Sozialsenatorin und die Zusicherung, dass die juristischen Fragen geklärt werden würden.

1.2 Erarbeitung und Abstimmung des Gesetzentwurfes

Mit den Festlegungen auf der Seniorenwoche 2005 war ein klarer Handlungsauftrag zur Erarbeitung eines entsprechenden abgestimmten Gesetzentwurfes an die Senatsverwaltung ergangen, und die weitere Bearbeitung wurde auf Staatssekretärsebene sowohl durch die damalige Staatssekretärin Leuschner im Sozial- als auch durch den damaligen Staatssekretär Freise im Innenressort politisch eng begleitet. Die Senatsverwaltung ging dabei vom Entwurf des Landesseniorenbeirats aus und versuchte, für das dort Gewünschte eine tragfähige rechtliche Form zu finden. Bei der Beantwortung einer Großen Anfrage zur Seniorenpolitik kritisierte die Opposition im Sozialausschuss am 1. Dezember 2005, dass dieser Entwurf nicht von Anfang an mit allen Fraktionen und Akteuren diskutiert worden sei. Dem hielt die Senatorin entgegen: „Wir haben einen Entwurf zu diesem Bereich versucht, um rechtlich möglichst einigermaßen Abgesichertes zu machen.“[4]

[4] Abgeordnetenhaus von Berlin. 15. Wahlperiode. Wortprotokoll GesSozMiVer 15 / 67, S. 4.

Diese Äußerung spiegelt recht deutlich die verwaltungsinternen Schwierigkeiten bei der Erarbeitung des Entwurfs wider.
Innerhalb der Verwaltung gab es keine grundsätzliche Abneigung gegen das Ziel, den Seniorenvertretungen einen verlässlichen Rahmen für ihre Arbeit zu schaffen und mehr Einflussmöglichkeiten zu gewähren. Allerdings wurden von Anfang an in zweierlei Hinsicht erhebliche rechtliche Bedenken geltend gemacht: Zum einen widersprach die gesetzliche Festlegung von Zusammensetzung, Aufgaben, Rechten und Pflichten einer außerparlamentarischen Interessenvertretung der Koalitionsfreiheit. Interessenvertretungen und Verbände sind grundsätzlich autonom und unterliegen keinen politisch gesetzten Zwängen hinsichtlich ihrer Arbeitsweise. Damit stieß und stößt das Seniorenmitwirkungsgesetz an enge Grenzen hinsichtlich der Festlegung inhaltlicher Zielsetzungen und musste sich notwendig auf die Schaffung eines Mitwirkungsrahmens beschränken. Zum anderen erschien es fast unmöglich, einerseits die Seniorenvertretungen durch Wahlen demokratisch zu legitimieren und andererseits die Grenzen der repräsentativen Demokratie nicht zu überschreiten. Dieser Punkt war und ist der zentrale Konflikt in theoretischer Hinsicht. Aus Sicht der Seniorenvertretungen war nur durch eine – wie auch immer geartete – Wahl die notwendige und wünschenswerte Legitimation ihrer Arbeit zu erzielen. Aus Sicht insbesondere des Justizressorts war eine Vermischung von demokratischer Vertretung in Bezirksverordnetenversammlung und Abgeordnetenhaus mit der Arbeit von Interessenvertretern nicht verfassungsgemäß. Dieses Dilemma erschwerte von Anfang an die Erarbeitung eines entsprechenden Gesetzentwurfes. Die Abfassung band über Jahre große Kapazitäten in der Verwaltung, insbesondere im Justizressort.
Lange umstritten war innerhalb der Verwaltung, ob überhaupt der Begriff „Wahl“ im Gesetz auftauchen dürfte. Nach langen internen Abstimmungen wurde schließlich der im geltenden Gesetz kodifizierte Kompromiss gefunden, eine Vorschlagsliste in einer Versammlung der Seniorinnen und Senioren wählen zu lassen, woraufhin dann die auf dieser Liste Vertretenen vom für Seniorinnen und Senioren zuständigen Mitglied des Bezirksamtes berufen würden. Dieser fein ziselierte Kompromiss vermochte die Bedenken des Justizressorts zu zerstreuen und schuf gleichwohl eine im Grundsatz demokratische Legitimation für die Seniorenvertretungen.
An dieser Stelle setzte die Oppositionsfraktion CDU einen dynamischen Akzent, indem sie am 8.12.2005 einen eigenen Entwurf für ein Seniorenmitwirkungsgesetz einbrachte, der sehr weitgehend die Forderungen der Seniorenvertretungen aufnahm, darunter auch finanzielle Absicherungen sowie Rederecht in den Ausschüssen. Nunmehr unter Zugzwang geraten, beauftragten SPD und Linkspartei drei Abgeordnete, Frau Ingeborg Simon von der Linkspartei und Frau Karla Borsky-Tausch und Herrn Thomas Kleineindam von der SPD, mit der raschen Erarbeitung eines eigenen Entwurfs der Regierungsfraktionen, der den Wünschen der Seniorenvertretungen stärker entgegenkommen und vor allem den Prozess – angesichts des auf dem Tisch liegenden CDU-Entwurfs – deutlich beschleunigen sollte. Die Politiker holten juristischen Rat ein und arbeiteten im Wesentlichen auf der Basis der Entwürfe von Frau Inge Frohnert. Aus Kostengründen wurden Briefwahlverfahren und schriftliche Einladungen zur Wahl von Anfang an nicht in Betracht gezogen, entgegen dem CDU-Entwurf. Der so entstandene Regierungsentwurf lag am 09.03.2006 endlich vor.[5] Am 16.03.2006 veranstaltete der Sozialausschuss dazu eine erste Anhörung, und nach erneuter Ausschussberatung

[5] Abgeordnetenhaus von Berlin. 15. Wahlperiode. Drucksache 15/4839.

am 11.05.2006 wurde das Gesetz im Abgeordnetenhaus am 18.05.2006 beschlossen und trat am 25.05.2006 in Kraft.
Damit konnten schlussendlich sehr viele Vorstellungen der Seniorenvertretungen durchgesetzt werden. Bei einigen Interviewpartnern, die für diesen Bericht befragt wurden, ist dadurch sogar der Eindruck entstanden, das Gesetz sei quasi außerhalb des parlamentarischen Raumes, ausschließlich in den Seniorenvertretungen, entstanden. Ein Mitglied des Abgeordnetenhauses erinnert sich: „Bei der Entstehung des Gesetzes hat niemand von uns Abgeordneten eine Rolle gehabt – das kam allein von den Seniorenverbänden." Die tatsächliche Entstehungsgeschichte zeigt allerdings eine enge Interaktion von Seniorenvertretungen und Parlament. Als das Gesetz verabschiedet war, wurde es deshalb zu einem unbestrittenen Prestigeprojekt und einer Erfolgsgeschichte für alle Beteiligten, sowohl für die Regierungsfraktionen als auch für die Senatsverwaltung. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes zeigt jedoch auch, dass die Ermöglichung eines verfassungskonformen Gesetzes eng an den gültigen Wahlmodus gebunden ist. Damit wird den Forderungen nach einer stärkeren Annäherung der Wahl der Seniorenvertretungen an die Wahl der Bezirksverordneten immer wieder mit einem rechtlich begründeten Nein begegnet, dem sich neben der Verwaltung inzwischen auch die Mehrheit der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien angeschlossen hat. Dadurch ist jedoch vorprogrammiert, dass die Seniorenvertretungen auch bei der im Gange befindlichen Novellierung des Seniorenmitwirkungsgesetzes eine Enttäuschung erleben werden.
Die letzte parlamentarische Aktivität in diesem Zusammenhang war die Anhörung zu Erfahrungen mit dem und möglichem Änderungsbedarf des Seniorenmitwirkungsgesetzes am 5. November 2009.[6] Hier kamen – neben den Erfahrungen und Änderungsvorschlägen der verschiedenen Akteure, die in den folgenden Kapiteln dieser Studie dargelegt werden – auch die Vertreter der Senatsverwaltungen zu Wort und beschrieben die nach wie vor bestehenden verfassungsrechtlichen Hürden für eine Gesetzesänderung. Unterstützt von den Kollegen aus dem Justizressort, stellte der Vertreter des Innenressorts ausführlich die „Knackpunkte" dar[7]: zum einen den Wunsch nach Rede- und Antragsrecht in den Ausschüssen der BVV, weiterhin die Wahl zur Seniorenvertretung und schließlich den Anspruch auf Ersatz von Auslagen und Bereitstellung weiterer finanzieller Mittel sowie das umfassende Informations- und Beteiligungsrecht aller Verwaltungen. Die ausführlichen Darlegungen machten auf die Abgeordneten offenbar großen Eindruck und führten zu einer Reflexion sowie zu verzögerten parlamentarischen Aktivitäten. Anfang Dezember 2010 ist nunmehr die nächste Beschäftigung mit dem Seniorenmitwirkungsgesetz im Ausschuss geplant. Mit einer umfassenden Novellierung ist allein von den zeitlichen Gegebenheiten her wohl eher nicht zu rechnen.

1.3 Vorgeschichte des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes: Entwürfe und Versuche auf Bundesebene

Die Vorgeschichte des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes ist vielschichtig und uneindeutig. Nachdem das Gesetz in Kraft getreten war und allseits als großer Erfolg

[6] Abgeordnetenhaus von Berlin, 16. Wahlperiode, Wortprotokoll IntArbBSoz 16 / 48.
[7] A.a.O., S. 9-13.

gefeiert wurde, beanspruchten immer mehr gesellschaftliche und politische Gruppen die Urheberschaft. Einigkeit besteht aber hinsichtlich der Tatsache, dass das Vorbild Österreichs impulsgebend für die deutsche Initiative zur Institutionalisierung der Seniorenmitwirkung war. Deutsche Vertreter der EURAG, des europäischen Verbands von Seniorenorganisationen, erfuhren dort Ende der 1990er Jahre von den erheblichen institutionellen Fortschritten der Interessenvertretung von Senioren in Österreich. Frau Inge Frohnert, die deutsche EURAG-Vertreterin, nahm diese Idee mit nach Deutschland, denn sie schien ein gangbarer Weg, die überall entstehenden Seniorenvertretungen institutionell besser abzusichern. So beschreibt es auch ein Mitglied des Abgeordnetenhauses im Experteninterview: „Ich glaube, dass es vielen darum ging, ihre Arbeit in diesem Seniorengesetz zu beschreiben, und nicht so sehr die Zukunft zu gestalten."

Einen ersten deutschen Entwurf legte der ver.di-Bundesseniorenausschuss/ Arbeitsgruppe Seniorengesetz am 04.12.2002 vor. Die Volkssolidarität erarbeitete auf dieser Grundlage ihren Gesetzentwurf zur Förderung der Vertretung von Interessen der Seniorinnen und Senioren in der Bundesrepublik Deutschland (Bundesseniorenvertretungsgesetz) vom 01.03.2003. Ausdrücklich betonte die Volkssolidarität in der Präambel die eigene initiative Rolle bei der Entstehung. Ziel des Gesetzentwurfs sei, „das Wissen und die Erfahrungen der Älteren mit noch größerer Effizienz zu nutzen, die Beziehungen zwischen den Generationen und die Solidargemeinschaft weiterzuentwickeln und noch umfassender auszugestalten [...und] die spezifischen Ansprüche, Interessen und Bedürfnisse der älteren Generation auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen."[8] Der Entwurf benannte, wenn auch in allgemeiner Form, europäische Vorbilder: „Seniorenvertreter anderer europäischer Länder haben sehr viel mehr Einfluss, als das in der Bundesrepublik gegenwärtig der Fall ist. Beratungstätigkeiten schließen hier Entscheidungsbefugnisse und Mitspracherechte ein."[9] Die Definition der Seniorinnen und Senioren richtete sich im Entwurf der Volkssolidarität an Menschen, die das gesetzliche Rentenalter erreicht hatten, Invalidenrentner oder im Vorruhestand waren. Ziel des Gesetzes war die Bildung eines seniorenpolitischen Beirats beim Bundeskanzler, der sich aus gewählten Vertretern der Seniorenorganisationen aller Bundesländer sowie von Vertretern der Seniorenorganisationen, die auf Vorschlag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO) zu benennen sind, zusammensetzt. Dieser Beirat sollte ein Anhörungsrecht im Bundestag und seinen Ausschüssen haben und eine Finanzierung aus Mitteln des Bundesaltenplans erhalten. Diesen Entwurf stimmte die Volkssolidarität mit gewerkschaftlichen Vertretern, insbesondere mit der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, ab und verbreitete ihn unter politischen Verantwortungsträgern. Mit großer Hoffnung wandte man sich an das zu diesem Zeitpunkt SPD-geführte Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Zur Bundestagswahl 2002 machte die Volkssolidarität darüber hinaus die Zustimmung zu ihrem Bundesseniorenvertretungsgesetz zu einem „Wahlprüfstein".

Dennoch blieb dem mit großen Erwartungen verbundenen Gesetzentwurf der Erfolg auf Bundesebene verwehrt. Von allen Seiten wurden, wenn nicht Bedenken, so doch nur sehr zurückhaltend Zustimmung geäußert und auf gravierende verfassungsrechtliche Probleme hingewiesen.

---

[8] Volkssolidarität Bundesverband e.V.: Vorschlag für ein Gesetz zur Förderung der Vertretung von Interessen der Seniorinnen und Senioren in der Bundesrepublik Deutschland (Bundesseniorenvertretungsgesetz) vom 01. 03. 2003. Begründung, S. 1.

[9] A.a.O. S. 2.

Die hochfliegenden Pläne erhielten schließlich durch das zuständige Bundesfamilienministerium eine klare Absage. Obwohl die Absichten des Gesetzes – Förderung des Engagements Älterer – durchaus wohlwollend aufgenommen wurden und auch zu den gleichzeitig verfolgten Zielaufgaben aus der Enquete-Kommission „Bürgerschaftliches Engagement“ gut passten, ließen verfassungsrechtliche Bedenken eine Weiterverfolgung nicht zu. Denn gleichzeitig näherten sich die Arbeiten der Föderalismuskommission ihrem Abschluss, die Auseinandersetzungen über Bundes- und Länderzuständigkeiten erreichten ihren Höhepunkt, so dass wenig politischer Spielraum bestand, eine eindeutige Länderzuständigkeit (kommunale und Landesseniorenvertretungen) durch ein Bundesseniorenvertretungsgesetz auf der Bundesebene zu regeln. Bundesfamilienministerin Frau Renate Schmidt nahm auf mehreren Versammlungen abschlägig zum Gesetzentwurf Stellung, abschließend anlässlich der seniorenpolitischen Konferenz der Volkssolidarität Bundesverband e. V. am 19.02.2004 in Berlin. Sie verwies auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Altenpflegegesetz und ein verfassungsrechtliches Gutachten, nach denen für die kommunalen Seniorenvertretungen ausschließlich Länder und Kommunen zuständig seien. „Der Bund könnte bestenfalls irgendwelche unverbindlichen Empfehlungen geben. Dafür lohnt sich nun wahrhaftig nicht, ein Gesetz zu schreiben. Was aber das berechtigte Anliegen der politischen Partizipation älterer Menschen angeht, werden wir neu initiativ werden müssen.“[10] In der Diskussion wurde seitens der Seniorenvertretungen daraufhin eine Grundgesetzänderung angeregt, um ein Bundesseniorengesetz zu ermöglichen. Daraufhin wurde die Ministerin noch eindeutiger: „Also, ich kann Ihnen nur sagen, es dürfte im Moment dazu keinerlei Bereitschaft geben, weitere Zuständigkeiten auf den Bund zu verlagern. (...) Wir müssen einfach zur Kenntnis nehmen, dass auf Grund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, auf Grund des Gutachtens, das mir vorliegt, das, was Sie sich unter einem Seniorenvertretungsgesetz, was wir uns unter einem Altenhilfestrukturgesetz vorstellen, nicht gehen wird. Da machen wir jetzt einmal einen Strich drunter. Nun sollten wir uns überlegen: Was ginge denn dann? Was können wir denn dann machen? In diese Gespräche würde ich dann gern auch mit Ihnen eintreten. Ich verschwende ungern Kraft auf aussichtslose Projekte.“[11] Die Unmöglichkeit, ein Seniorengesetz auf Bundesebene zu realisieren, war letztlich jedoch eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes. Denn gerade aus dieser Enttäuschung erwuchs den Akteuren die Kraft, nunmehr auf Länderebene gesetzliche Grundlagen für die Seniorenvertretung zu schaffen.

1.4 Europäische Vorbilder für das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz

Die Entstehungsgeschichte des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes hat gezeigt, dass dieses Vorhaben als klassische „Übertragungsinnovation“ begonnen hat, d.h. durch Nachahmung einer andernorts vorgefundenen Regelung oder Institution. Dieser Übersetzungsprozess hat aber nicht zu einer einfachen Kopie der nachgeahmten Regelung geführt, sondern zu einer echten Innovation. Schließlich führt die Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen praktisch immer zu

[10]

[11] Alle Zitate entnommen aus: Seniorenpolitische Konferenz der Volkssolidarität Bundesverband e. V. am 19.02.2004. Nicht autorisiertes Protokoll vom 22.03.2004.

Neuerungen. Übertragungsinnovationen sind im politischen Bereich die wichtigste Quelle für Neuerungen (und Verbesserungen). Der Blick ins Ausland erweitert den Horizont und vergrößert den Möglichkeitsraum. Deshalb soll an dieser Stelle zunächst die Situation in Österreich etwas ausführlicher skizziert werden. Die dortigen Entwicklungen dienten Berlin als Vorbild. Sie sollen danach den Entwicklungen in Dänemark gegenübergestellt werden, die einen ganz anderen Zugang zu einer verbesserten Vertretung Älterer und Engagementförderung zeigen.

Österreich: organisierte politische Interessenvertretung von oben

In Österreich ist der Organisationsgrad der Senioren und Seniorinnen höher als fast überall in Europa. Die zwei bei weitem einflussreichsten Seniorenvereinigungen sind der Österreichische Pensionistenverband, eng mit der ÖSP verbunden, und der Österreichische Seniorenbund. Im Österreichischen Pensionistenverband sind fast 20% aller Österreicher über 60 Jahre Mitglied. Der Verband gibt eine eigene Monatszeitschrift heraus („Unsere Generation") und besitzt das größte Reisebüro in Österreich („Seniorenreisen"). Der Österreichische Seniorenbund ist eng mit der ÖVP verbunden. Hier sind 15% aller Österreicher über 60 Jahre Mitglied. Auch FPÖ und KPÖ verfügen über einen Seniorenverband. Insgesamt liegt der Organisationsgrad der Älteren bei erstaunlichen 38,5%. Die Vereinigungen üben informellen Einfluss auf die Politik aus und organisieren auf örtlicher Ebene Clubs, Freizeitaktivitäten, Reisen, und Geselligkeit. Dabei haben sie sich zum Teil zu effektiven Dienstleistern entwickelt.
Fest institutionalisierte Seniorenbeiräte spielen auf kommunaler Ebene eine wachsende Rolle und existieren in immer mehr österreichischen Städten. Auch auf der Bundesländerebene wirken sie bei der Gestaltung der Gesundheits- und Sozialleistungen mit. Auf Landesebene ging Vorarlberg 1977 mit der Einrichtung eines Landes-Seniorenbeirats voran.[12] Inzwischen haben auch alle übrigen Bundesländer vergleichbare Gremien eingeführt, die verschiedene Bezeichnungen tragen. Zumeist stehen ihnen auf Seiten der Landesverwaltungen und unter der politischen Verantwortung der Landesräte für Familie oder Soziales entsprechende Abteilungen oder Referate für Senioren gegenüber, deren Spitzen die Bezeichnung Seniorenreferenten oder Seniorenbeauftragte tragen.[13] Erkennbar wird hier die enge Verflechtung mit der Landesregierung. Häufig haben hochrangige Vertreter aus Politik und Verwaltung Beirats- oder Vorsitzfunktion, so dass eine eigenständige Interessenvertretung der Senioren gegenüber der Politik nicht immer möglich sein wird.[14]
Vor allem die Gründung eines Bundesseniorenbeirats beim Bundeskanzleramt im Jahr 1994 gab „top-down" den Impuls zur überfälligen Gründung eines Dachverbandes der Seniorenorganisationen. Seither hat die politische Seniorenvertretung in Österreich erhebliche Dynamik entwickelt. Der Seniorenbeirat war zunächst ein Projekt der beiden großen, parteilich gebundenen Seniorenorganisationen. Hierbei ging es zunächst um die Installierung eines beratenden, von Seniorenorganisationen beschickten Organs für die Bundesregierung. Nach länger dauernden Verhandlungen wurden durch Verordnung des Bundeskanzlers (BGBl. 597/1994) der Bundesseniorenbeirat und, in diesen integriert, die Seniorenkurie geschaffen, wobei die Seniorenkurie ein

[12] Blaumeister/ Wappelshammer 2004, S. 449.
[13] Ebd., S. 450.
[14] Ebd.

Nominierungsrecht nach Parteiproporz geschaffen wurde. Die Seniorenkurie erhielt das Recht zur Begutachtung von Gesetzesentwürfen und Vorschlägen für Förderungsmaßnahmen für die ältere Generation und verfügt über ein Büro. Dieser Top-Down-Impuls beförderte die seit Jahrzehnten schwelenden Verhandlungen zur Gründung einer Dachorganisation aller österreichischen Seniorenorganisationen (vergleichbar der deutschen BAGSO). Hierfür wurde am 3.10.1997 der schon länger bestehende Österreichische Seniorenrat in einen unabhängigen Dachverband umgewandelt und die Mitglieder der Seniorenkurie (als Vorstand) integriert. Diese verbandsinternen Entwicklungen fanden 1998 mit dem Bundes-Seniorengesetz ihren Abschluss.[15]
Dem Wunsch der Seniorenorganisationen, den bis dahin nur auf Verordnung des Bundeskanzlers bestehenden Bundesseniorenbeirat auf eine einfachgesetzliche Basis zu stellen, wurde damit Rechnung getragen. Gleichzeitig wurde dadurch die Förderung der Anliegen der älteren Generation gesetzlich verankert. Dem Seniorenrat wurde sowohl die Interessenvertretung als auch – als Dachverband – die Abwicklung der Förderung per Vertrag übertragen. Seit 1999 verfügt der Österreichische Seniorenrat auch über das Recht der Verbandsklage im Rahmen des Konsumentenschutzes.[16]
Die Einflussmöglichkeiten des Verbandes wurden mit einer Gesetzesnovelle im Jahr 2000 weiter ausgeweitet. Der Verein „Österreichischer Seniorenrat" wurde dadurch gesetzlich als Dachverband von Seniorenorganisationen zur Vertretung, Förderung und Wahrung der Interessen der österreichischen Senioren berufen und damit in Angelegenheiten, welche die Interessen der österreichischen Senioren berühren können, den gesetzlichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und der Landwirte gleichgestellt worden. Gleichzeitig wurde allerdings die Verbindung zum Kanzleramt gelöst und der Verband dem Sozialministerium zugeordnet. In den Folgejahren setzte der Verband seine Einbindung in die politischen Entscheidungsfindungsprozesse zunehmend durch und forderte vehement die Gleichbehandlung mit den anderen Interessenvertretungen. Ziel ist die Anerkennung des Seniorenrats als fünfter Sozialpartner in Österreich (neben Arbeiterkammer, Gewerkschaftsbund, Wirtschaftskammer, Landwirtschaftskammer). An der Vollversammlung des Seniorenrats im Oktober 2009 nahmen Bundespräsident, Bundeskanzler, Vizekanzler, Bundesminister, Parteienvertretern und die vier Sozialpartner teil, so dass auch dieses Ziel – mit erheblichen positiven Auswirkungen auf Mitbestimmungsrechte – mittelfristig erreichbar scheint.[17]
Die Organisation der Seniorenvertretung in Österreich zeigt stark korporatistische Züge, d.h. sie ist geprägt von geschlossenen Verbänden mit starkem Gemeinschafts- und Machtbewusstsein.[18] Die großen österreichischen Seniorenverbände mit ihrer engen Anbindung an die jeweiligen Parteien befördern ein System der Einflussnahme durch gut vernetzte ehemalige oder aktuelle Funktionäre mit vielfacher Aufgabenhäufung, die ihren eigenen Organisationen und Interessen Spielräume verschaffen, insbesondere durch eine eingespielte Kultur informeller Vorabsprachen. Die gesamte Geschichte und Konstruktion des österreichischen Seniorenrats spiegelt diesen Korporatismus deutlich wider. Im europäischen Vergleich sticht Österreich durch das Modell einer Vertretung in strenger Parallele zu

[15] Nachzulesen ist diese Entwicklung auf der Website des Österreichischen Seniorenrats: www.seniorenrat.at/organisation/geschichte.
[16] Vgl. www.seniorenrat.at/orgaisation/geschichte.
[17] Ebd.
[18] Vgl. Baumeister/ Wappelshammer 2004, S. 447.

den politischen Parteien heraus.[19] Für das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz blieb diese Ausrichtung nicht ohne Folgen, denn das österreichische Modell beförderte auch im Berliner Gesetz eine enge Vernetzung zwischen Parteien, Verbänden und Seniorenvertretungen. Die deutsche Tradition des parteiunabhängigen Vereinswesens und die lebendige Berliner Zivilgesellschaft hätten auch andere, stärker bürgerschaftlich orientierte Formen der Interessenvertretung hervorbringen können, vergleichbar den nachstehend geschilderten dänischen Verhältnissen.

Dänemark: Lokale Mitgestaltung statt politischer Vertretung

Dänemark hat ein weit ausgebautes Alterssicherungssystem und einen starken Wohlfahrtsstaat. Das Renteneintrittsalter beträgt 67 Jahre. Viele Aufgaben werden autonom und dezentral auf kommunaler Ebene organisiert. In Dänemark gibt es ein hohes Maß an organisierter Repräsentation in allen Sektoren des Lebens. Es besteht eine lange Tradition der Club- und Vereinsbildung, darunter auch der von Seniorenorganisationen, die entweder auf lokaler Zugehörigkeit oder ehemaliger Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe basieren. Seniorenorganisationen engagieren sich insbesondere auf der lokalen Ebene, vor allem in den Bereichen Kultur, Geselligkeit, Reisen, Bildung und Sport. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer politischen Beteiligung ist dennoch gestiegen. Das zeigt sich an der schnellen Bildung von Seniorenbeiräten/ Rentenforen/ Seniorenvertretungen auf kommunaler Ebene. Politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist seit langem Teil der politischen und wohlfahrtsstaatlichen Kultur Dänemarks. Die Bildung von Seniorenbeiräten, Rentenforen und Seniorenvertretungen begann etwa Mitte der 1970er Jahre und hat seit 1990 an Dynamik gewonnen. Seit 1996 ist sie auf kommunaler Ebene gesetzlich verankert. Der Einfluss der kommunalen Beiräte variiert von Gemeinde zu Gemeinde und erstreckt sich oftmals sogar auf das lokale Budget. Die zunehmende Wahlbeteiligung bei den Wahlen zu den Seniorenbeiräten hat erheblich zu ihrer Autorität beigetragen. Gleichzeitig etablieren sich die Beiräte als professionelle Dienstleister.
Zwei große Organisationen stehen im Vordergrund: Aeldre Sagen (DanAge Association - Teil der DanAge Foundation) und Aeldre Mobiliseringen. Bei Aeldre Sagen handelt es sich um eine nicht-politische Seniorenvertretung, die sich aus einer ursprünglich kirchlichen, karitativen Vereinigung entwickelt hat. Der Verband wird heute oft als innovatives Modell von internationaler Relevanz für einen spezifischen Typ der konsumentenorientierten Interessenvertretung dargestellt. Er verfügt über sieben Unterorganisationen, von denen einige kommerzieller Natur sind: eine Beratungsagentur für Gemeinden, ein Reisebüro, einen Publikationszweig, eine Forschungs- und Entwicklungsabteilung. Auf lokaler Ebene werden kulturelle Veranstaltungen organisiert und Freiwilligennetzwerke unterhalten. Ziel ist es , die Lebensqualität älterer Menschen zu verbessern, aber auch, die Altenpolitik zu beeinflussen. Der Verband steht seinen Aktivisten besonders auf lokaler Ebene mit professionellem Rat zur Seite und spricht dabei eher Individuen als Gruppen an. Die andere große Organisation ist Aeldre Mobiliseringen (Mobilisierung älterer Menschen), eine Vereinigung vieler gewerkschafts- und parteinaher Suborganisationen. Sie ist mehr auf den Staat und politische Fragen ausgerichtet. Ehemalige Lokalpolitiker spielen als Aktivisten eine große Rolle.

[19] Ebd., S. 447f.

Diese und andere Altenorganisationen können in einem „Kontaktgremium“ des Sozialministeriums bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen und Durchführung von Aktionsprogrammen mitwirken. So wurde auch ein Gesetz erlassen, das Seniorenbeiräte in den Gemeinden vorschreibt. Auffällig am dänischen Modell ist die Verbindung von starker Partizipation und Engagementbereitschaft mit geringer politisch-parteilicher Verflechtung. Generell ist in Dänemark die Beteiligung an Parteipolitik gering, politisches Interesse dagegen verbreitet, aber eher im Sinne eines Basisengagements oder Interesses für ehrenamtliche Arbeit. Damit stellt Dänemark ein echtes Gegenmodell zu Österreich dar, und es ist zu fragen, ob nicht die Absicht des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes eher in die „dänische“ Richtung ging, während die Umsetzung stark vom „österreichischen“ Modell beeinflusst wurde. Vielleicht ist dies sogar einer der Gründe für die wahrgenommenen Unzulänglichkeiten des bestehenden Gesetzes.

1.5 Das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz im deutschen Vergleich

Das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz wird allein deshalb zu Recht als großer Schritt für mehr Teilhabe älterer Bürgerinnen und Bürger bewertet, weil es das erste seiner Art in Deutschland ist. Wie dargestellt ist es nie zu einem Gesetz auf Bundesebene gekommen. Auf Ebene der Länder hat neben Berlin erst im Sommer 2010 ein weiteres Bundesland ein Seniorenmitwirkungsgesetz in Kraft gesetzt. In Mecklenburg-Vorpommern wurde ein entsprechender Regierungsentwurf im Januar 2010 vorgestellt und am 26.07.2010 im Landtag beschlossen. Anders als in Berlin werden in Mecklenburg-Vorpommern lediglich Zusammensetzung, Rechte und Aufgaben des Landesseniorenbeirats festgeschrieben, während die Wahl der kommunalen Seniorenvertretungen nicht Gegenstand des Gesetzes ist. Dieser Punkt wird in kommunalen Satzungen geregelt. Auch ein finanzieller Anspruch ist nicht vorgesehen.
Einen Überblick über die Situation in den Bundesländern gibt die Antwort des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit auf eine entsprechende Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom Beginn des Jahres 2008.[20] Zwar haben sich nicht alle Bundesländer an der vom Thüringischen Sozialministerium unternommenen Umfrage beteiligt, dennoch geben die beiden nachfolgenden, der Beantwortung der Kleinen Anfrage entnommenen Tabellen einen sehr guten Überblick über den Stand der Institutionalisierung von Seniorenvertretungen in den deutschen Ländern. In der Regel arbeiten in den Ländern ohne Seniorenmitwirkungsgesetz die Seniorenvertretungen im Rahmen ganz unterschiedlicher, zumeist kommunal festgelegter Regelungen oder auch ganz ohne rechtliche Grundlage.

[20] Thüringer Landtag. 4. Wahlperiode. Drucksache 4/3780. 07.02.2008.

Land	Seniorenvertretungen	seit	gesetzliche Grundlage
Bayern	Landesseniorenvertretung und Landesseniorenrat	1987	keine
Brandenburg	Seniorenrat	1998	keine
Bremen	Landesseniorenvertretung	2000	keine
Berlin	Landesseniorenvertretung	1987	§ 5 Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz - BerlSenG vom 25. Mai 2006
	Landesseniorenbeirat	2001	§ 5 Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz - BerlSenG vom 25. Mai 2006
Hessen	Landesseniorenvertretung	1986	keine
Mecklenburg-Vorpommern	Landesseniorenbeirat	1994	keine
Niedersachsen	Landesseniorenrat	1983	keine
Saarland	Landesseniorenbeirat	1986	keine
Sachsen-Anhalt	Landesseniorenvertretung	1994	keine
Sachsen	Landesseniorenvertretung	k.A.	keine
	Landesseniorenbeirat	k. A.	Verordnung der Staatsregierung
Schleswig-Holstein	Landesseniorenrat	1986	keine

Tabelle 1: Gesetzliche Grundlage für die Arbeit der Seniorenvertretungen in den Ländern

Land	Seniorenvertretungen	Förderung durch die Landesregierung	
Bayern	Landesseniorenvertretung	2004	16.500 Euro
		2005	500 Euro
		2006	500 Euro
		2007	500 Euro
	Landesseniorenrat	Reisekostenerstattung jährlich	1.400 Euro
Brandenburg	Seniorenrat	jährlich	65.000 Euro
Bremen	Landesseniorenvertretung	ab 2008	6.000 Euro
Berlin	Landesseniorenvertretung Landesseniorenbeirat	bis 2006 für beide ab 2007 für beide	2.140 Euro 7.500 Euro
Hessen	Landesseniorenvertretung	jährlich	63.000 Euro
Mecklenburg-Vorpommern	Landesseniorenbeirat	2004	22.000 Euro
		2005	37.000 Euro
		2006	52.000 Euro
		2007	63.000 Euro
Niedersachsen	Landesseniorenrat	jährlich (Lottomittel)	44.000 Euro
Saarland	Landesseniorenbeirat	jährlich	5.000 Euro
Sachsen-Anhalt	Landesseniorenvertretung	2004	13.000 Euro
		2005	17.000 Euro
		2006	13.200 Euro
		2007	14.700 Euro
		2008	14.700 Euro
Sachsen	Landesseniorenvertretung	keine	
	Landesseniorenbeirat	jährlich	20.000 Euro
Schleswig-Holstein	Landesseniorenrat	jährlich	40.000 Euro

Tabelle 2: Finanzielle Förderung der jeweiligen Seniorenvertretung durch die Länder

Aus den Tabellen wird deutlich, dass Berlin bis zum Sommer des Jahres 2010 und dem In-Kraft-Treten des Gesetzes in Mecklenburg-Vorpommern mit seinem Seniorenmitwirkungsgesetz eine singuläre Stellung in Deutschland einnahm, dass

jedoch die finanzielle Förderung dieser Arbeit in vielen Bundesländern erheblich umfangreicher ausfällt. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist in der Übersicht nicht enthalten. Laut telefonischer Auskunft der Leiterin der Geschäftsstelle des Landesseniorenbeirats, Frau Susanne Wegener, stehen diesem zur Zeit jährlich 53.000 Euro für Öffentlichkeitsarbeit und andere Aufgaben zur Verfügung, darüber hinaus eine großzügige Geschäftsstelle mit vier Personalstellen, außerdem die üblichen Aufwandsentschädigungen bei Sitzungen für die Beiratsmitglieder. Die Seniorenvertretung in Berlin verfügt also im Vergleich der Bundesländer über eine eher geringe finanzielle Ausstattung. Allerdings haben die Interviewpartner öfter darauf hingewiesen, dass die Wirksamkeit der Arbeit regelmäßig nicht vom Geld abhängt.

2. Aufgabe und Wirkungsweise des Seniorenmitwirkungsgesetzes

2.1 Partizipation und Wahl

Das Seniorenmitwirkungsgesetz soll *„die aktive Beteiligung der Berliner Seniorinnen und Senioren am (…) politischen Leben (…) fördern“.*[21] Diesem Anspruch wird das Gesetz in der Umsetzung nur ansatzweise gerecht, denn nur ein verschwindend kleiner Prozentsatz der über 60-Jährigen, die mit dem Hauptwohnsitz im Bezirk gemeldet sind, folgen der Einladung des Bezirksamtes, an der öffentlichen Aufstellung einer Kandidatenliste für die bezirkliche Seniorenvertretung teilzunehmen.

Bezirk	Wahlberechtigte (absolut)	Abgegebene Stimmen (1)	Wahlbeteiligung (relativ) (1)
Charlottenburg-Wilmersdorf	85.000 (2)	146	0,18%
Friedrichshain-Kreuzberg		112	0,31%
Lichtenberg		236	0,38%
Marzahn-Hellersdorf	47.350 (3)	111	0,23%
Mitte		145	0,23%
Neukölln	69.997 (4)	142	0,20%
Pankow	70.000 (5)	251	0,36%
Reinickendorf	73.000 (6)	171	0,24%
Spandau		383	0,63%
Steglitz-Zehlendorf		194	0,32%
Tempelhof-Schöneberg	83.000 (7)	136	0,40%
Treptow-Köpenick		247	0,35%
Berlin	**805558 (8)**	**2274**	**0,28%**

Tabelle 3: Wahlbeteiligung an der Wahl zu den bezirklichen Seniorenvertretungen 2006

(1) http://www.fdpfraktionberlin.de/uploads/files/1205seniorenrechtekluoe.pdf
(2) http://www.landesseniorenvertretung-berlin.de/dokumente/dokumente_bezirke/Bericht_SV_CW_August_09.pdf
(3) http://www.landesseniorenvertretung-berlin.de/dokumente/dokumente_bezirke/sv_marzahn-hellersdorf.pdf
(4) Angaben von Thomas Seidel. Leiter des Fachbereichs für Behinderte Menschen, Pflege und Senioren im Neuköllner Amt für Soziales.
(5) http://www.landesseniorenvertretung-berlin.de/pankow.shtml
(6) http://www.reinickendorf.de/media/de/ProtokollSoz2.pdf
(7) http://www.landesseniorenvertretung-berlin.de/dokumente/dokumente_bezirke/Unser_Stadtbezirk_Tempelhof1.pdf

[21] BerlSenG §1

(8) http://www.statistik –berlin.de: Amt für Statistik Berlin Brandenburg: Fortgeschriebene Bevölkerung in Berlin 2005 nach Altersjahren, Geschlecht und Staatsangehörigkeit

Die Wahlbeteiligung im Promillebereich macht deutlich: Das Ziel der demokratischen Legitimierung von Seniorenvertretungen durch Wahlen wird ganz offenbar nicht erreicht.
Es gibt keine empirische Forschung darüber, wer warum an den ersten Wahlen zur Seniorenvertretung in Berlin teilgenommen hat. Übereinstimmend äußern jedoch die Befragten, dass es sich wohl überwiegend um die Gewählten selbst sowie um ihnen Nahestehende aus Verbänden und Vereinen handelt".
Dennoch waren die Wahlveranstaltungen zum Teil sehr gelungen. So berichtet Ülker Radziwill, MdA, von der Charlottenburg-Wilmersdorfer Wahlveranstaltung: „Das war schon eine eindrucksvolle Veranstaltung, der Saal war voll." Allerdings hätten sich unter den Teilnehmenden kaum Zufallsgäste befunden, obwohl möglichst breit eingeladen worden war. Zumeist hätten sich Bürgerinnen und Bürger eingefunden, die bereits über andere Organisationen wie Parteien oder Wohlfahrtsverbände organisiert waren, und deren Freunde, Verwandte und Unterstützer. Noch drastischer formuliert es ein anderer Interviewpartner: „Im Grunde genommen können sich die Menschen, die da gewählt werden, sich eigentlich auch nicht wohlfühlen, weil das ja kein Ergebnis einer normalen Wahl ist. Das ist eine Telefonkette, die da bedient wurde, und dann sind ein paar Leute hingegangen. Das muss sich ändern. Da sind sich auch alle einig."

Mangelnde Bekanntheit, organisatorische Hürden und Desinteresse

Warum aber beteiligen sich so wenige Senioren und Seniorinnen ohne Partei- oder Verbandsanbindung an den Wahlen? Ein erster wichtiger Grund ist die Unkenntnis der Wahlberechtigten. Viele Einwohner und Einwohnerinnen über 60 Jahre wissen bis heute nicht, das es Seniorenvertretungen auf Ebene der Bezirke und des Landes gibt. Trotz z.T. erheblicher Anstrengungen der Bezirksämter, die Wahlen bekannt zu machen – durch öffentliche Aushänge in Heimen, Begegnungsstätten, Arztpraxen, Kliniken, Kirchengemeinden usw. sowie Information auf öffentlichen Veranstaltungen, Vernetzung mit den zahlreichen im Seniorensektor arbeitenden Organisationen und Pressemitteilungen-, haben viele Wahlberechtigte schlicht nichts von den Wahlen gewusst. Vielleicht dringen Wahlen erst dann ins Bewusstsein, wenn großflächig plakatiert wird. Das ist ein finanzieller Aufwand, den die öffentliche Hand nicht leisten kann und den die Verbände und Parteien, die hinter vielen der gewählten Seniorenvertreter und Vertreterinnen stehen, nicht leisten dürfen, weil ein Wahlkampf der überparteilichen Verpflichtung der Vertreter widersprechen würde. Grundsätzlich ist eine Mobilisierung über die Grenzen der Verbände hinaus möglich. Das zeigt z.B. die „Seniorenwoche", die mit informativen und unterhaltsamen Angeboten alljährlich ein breites Publikum erreicht.
Von Anfang an war klar, dass das Gesetz kein optimales Wahlverfahren vorschreibt. Bessere, niedrigschwelligere Lösungen (Briefwahl, schriftliche Einladung) mussten jedoch aus finanziellen Gründen ausgeschlossen werden. Die Bezirksebene bemüht sich, so die weitgehend übereinstimmende Aussage der befragten Experten, die Wahlen ordnungsgemäß durchzuführen. Durch die großen Abstände zwischen den Wahlen ist allenfalls eine gewisse Personalfluktuation zu verzeichnen. Die Senatsverwaltung koordiniert eine Arbeitsgruppe der für die Wahlen zuständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die im Vorfeld der Wahl 2011 auch wieder aktiviert werden wird. Dadurch ist nötigenfalls eine zentrale Steuerung möglich.

Von den Bezirksamtsmitarbeitern, die die Wahlen vorbereitet haben, wird vermutet, dass auch organisatorische Hürden der Umsetzung des Wunsches, an der Wahl teilzunehmen, entgegenstanden. In den seit der Verwaltungsreform von 2001 flächenmäßig recht großen Bezirken gab es jeweils nur ein Wahllokal. Für viele ältere Menschen sei es zu mühsam gewesen, dieses Wahllokal aufzusuchen. Desinteresse und Politikverdrossenheit, die bei Wahlen zu parlamentarischen Gremien für Wahlmüdigkeit verantwortlich gemacht werden, haben nach Kenntnis der Seniorenvertretungen keine Rolle gespielt. Weil allerdings gerade die Uniformierten und Desinteressierten sich eher nicht an die Seniorenvertretung wenden, kann trotz dieser Aussage angenommen werden, dass verbreitetes Desinteresse unter den Wahlberechtigten zu der geringen Wahlbeteiligung geführt hat. Nicht wählen zu gehen ist für Ältere eher untypisch. Sie stellen bei anderen Wahlen regelmäßig die Altersgruppe mit der höchsten Wahlbeteiligung. Wenn sie von diesem Verhalten abweichen, wo es um eine Wahl geht, die ihre besonderen Interessen berührt, muss man wohl Unkenntnis über die Wahl sowie über die Aufgaben der Seniorenvertretungen vermuten. Unklarheit über das „Wozu“ erweist sich als ein ernsthaftes Motivationshindernis auch für diejenigen, die den Wahlaufruf erhalten haben. Wozu soll ein Mensch die Mühe auf sich nehmen, ein weit entferntes Wahllokal aufzusuchen, wenn seine Stimmabgabe keinen Unterschied macht, wenn er keine Entscheidungskompetenzen bei dem zu wählenden Gremium erkennen kann und auch die Zusammensetzung aufgrund der Verpflichtung zur Überparteilichkeit der Vertretungen nur nach Sympathie, nicht aber nach programmatischen Unterschieden getroffen werden muss?
Eine aufschlussreiche Parallele ist in der niedrigen Wahlbeteiligung bei den Europawahlen zu erkennen. Obwohl sie großflächig plakatiert wird, geht nach Meinung von Wahlforschern die Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen nicht zur Wahl, weil ihnen die Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Parlaments nicht präsent sind. Zudem bestätigt sie nicht Repräsentanten, wie einen Regierungschef. Auch ist vielen nicht klar, auf welche Weise die Mitbestimmungsrechte des Parlamentes auf den Alltag Einfluss haben.[22]
Der Wahlcharakter der Wahl zu den bezirklichen Seniorenvertretungen erschließt sich den Wahlberechtigten nicht, und damit sind sie nicht allein: Auch bei den Bezirksämtern herrscht, von wenigen Ausnahmen abgesehen, Desinteresse vor, das sich vor allem darin äußert, dass die Wahlunterlagen, die laut § 7 (4) Verwaltungsvorschrift von den Bezirksämtern für die Dauer der Wahlperiode sicher aufbewahrt werden sollen, mitunter nicht auffindbar sind, Zuständigkeiten nicht ausreichend kommuniziert wurden, so dass die verantwortlichen Mitarbeiter von Außenstehenden nicht in Erfahrung gebracht werden können oder die Einsicht in die Wahlergebnisse mit einem Hinweis auf den Datenschutz verweigert wird. Seitens der Senatsverwaltung wird dies jedoch nicht als Defizit wahrgenommen.
Bei der gesetzlichen Verankerung der Seniorenvertretungen im Seniorenmitwirkungsgesetz ist die Konstituierung der Seniorenvertretungen an Wahlen gebunden worden, um die Legitimität der Interessenvertretungen älterer Menschen zu erhöhen. Um dieses Ziel tatsächlich zu erreichen, müsste allerdings die Wahlbeteiligung erheblich gesteigert werden. Zwar gibt es in Deutschland keine Mindestwahlbeteiligung, aber es ist klar, dass eine Wahl, an der nicht einmal ein Prozent der Wahlberechtigten teilnimmt, die Autorität der demokratischen Entscheidung untergräbt und die gewählten Vertretungen angreifbar macht. Auch wenn die Wahlen trotz der außerordentlich geringen Wahlbeteiligung noch den Effekt

[22] Maurer/ Kietz 2007.

haben sollten „das Selbstbewusstsein und die Motivation derjenigen, die sich in den Seniorenvertretungen engagieren“, zu fördern (BAGSO Positionspapier „Politische Teilhabe älterer Menschen“), stellt sich doch die Frage, ob die Motivation auf derart aufwändige Weise gefördert werden muss. In vielen Kommunen anderer Bundesländer leisten Seniorenvertretungen ihre Arbeit, ohne dass sie gewählt worden wären.[23]

Dominanz der Verbände und Parteien

Die Arbeit der Seniorenvertretungen ist personell verflochten mit Verbänden und Parteien, weil die aktiven Senioren und Seniorinnen sehr häufig bereits an anderer Stelle Kompetenzen und Erfahrungen gesammelt haben. Die großen Sozialverbände sind in den Seniorenvertretungen ebenso präsent wie die Parteien. Auch hier ist die Bindung an die Organisationen groß, so teilt etwa eine Seniorenvertreterin in einem Erfahrungsbericht mit: „Klar ist, die engste Verbindung zu den Senioren besteht nun einmal in der Verbundenheit zur Volkssolidarität sowie durch die Arbeit der Sozialkommissionen“.[24]
Man kennt sich untereinander schon sehr lange und arbeitet vertrauensvoll zusammen. Dies kann natürlich für Außenstehende auch als Abgrenzung wahrgenommen werden, wie manche Interviewpartner berichten. Jasenka Villbrandt, MdA, führt aus: „Ich betrachte (...) die bisherigen Seniorenvertretungen als ziemlich geschlossene Gesellschaften, die nach draußen kaum den Eindruck vermitteln, dass sie neue Leute wollen. Ich habe gehört, dass in einzelnen Bezirken einige Leute von außen versucht haben zu kandidieren. Es war für sie sehr schwierig, wenn überhaupt, haben sie nur weit hinten liegende Plätze bekommen.“ Minka Dott, MdA, äußert sich in ähnlicher Weise: „Manchmal sind das doch geschlossene Klübchen, in die man nicht leicht hereinkommt.“
In der Regel kommen die Kandidaten und Kandidatinnen aus den Reihen der Verbände der Wohlfahrtspflege und anderen Verbänden (wie z.B. dem Bundeswehrverband) sowie aus den politischen Parteien bzw. deren Seniorenorganisationen. Viele Interviewpartner berichteten, dass die Seniorenvertretungen von diesen Organisationen auch als Möglichkeit genutzt würden, verdienten Landespolitikern und Funktionären den Abschied von einflussreichen Positionen leichter zu machen, indem ihnen über die Aufstellung ein Betätigungsfeld eröffnet würde, das sich wegen des demografischen Wandels mit immer größerer Bedeutung auflädt. Die niedrige Wahlbeteiligung führt dazu, dass bislang fast alle aufgestellten Kandidaten auch gewählt wurden, so dass der Einfluss der aufstellenden Organisationen erheblich ist.
Von mehreren Interviewpartnern ganz unterschiedlicher politischer Richtungen, sowohl auf Landes- wie auf bezirklicher Ebene wurde beklagt, dass die Seniorenvertretungen in Berlin durch die Parteipolitik dominiert würden. Hier gebe es eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Leitbild der Überparteilichkeit und der Realität einer engen Verbindung mit den Parteien. Dadurch sei die ursprüngliche Idee einer überparteilichen Interessenvertretung gefährdet. Eine Expertin nannte als Grund, warum parteigebundene Vertreter trotzdem den Weg über die Seniorenvertretung und nicht über die normalen Parteigremien wählte: „Das sind meistens schon Mandatsträger gewesen, die dann nicht mehr in die nähere Auswahl

[23] Eifert 2006.
[24] http://www.landesseniorenvertretung-berlin.de/dokumente/dokumente_bezirke/marzahn_erfahrungen_lsv.pdf

kommen, die aber nicht verzichten wollen auf ihren vorherigen Einfluss.“ Einige Experten sahen die Gefahr, dass dies auch viele grundsätzlich interessierte Freiwillige ohne Parteibindung abschrecke. Die Arbeit der Seniorenvertretungen verliere dadurch an Überzeugungskraft gegenüber Außenstehenden.

Im Vergleich zu 1979, als in einer ersten Untersuchung der Seniorenvertretungen festgestellt wurde, zur „Mitarbeit im Seniorenbeirat kamen die Befragten nicht als Gruppe, aus Eigeninitiative und konkreter Betroffenheit, sondern aufgrund ihrer früheren Positionen oder Verbandsmitgliedschaften“, hat sich aber schon manches geändert. So kann der Auffassung, dass offene Wahlen den Zugang zum politischen Engagement für nicht organisierte Senioren erleichtern (Empfehlungen BW), anhand der Erfahrungen mit der ersten Wahl zu Seniorenvertretungen in Berlin vorsichtig untermauert werden. Es wurden auch einige ältere Menschen vorgeschlagen, die in Begegnungsstätten, Seniorenwohnheimen, Kirchengemeinden oder z.B. einer Zeitschriftenredaktion aktiv sind – sogar Vorschläge von Nachbarn oder Eigenaufstellungen kamen vor. Obwohl diese Kandidaten kaum einen institutionellen Rückhalt haben, den sie für eine Wählermobilisierung nutzen könnten, erhielten sie ebenfalls genug Stimmen, um in die Seniorenvertretung berufen zu werden. Den wenig oder gar nicht organisierten Vertreter gereichte dabei eventuell die geringe Wahlbeteiligung von Vorteil. In Neukölln beispielsweise, wo sich 27 Kandidaten auf die 17 zu vergebenden Sitze in der Seniorenvertretung bewarben, reichten schon 26 Stimmen, um einen Platz in dem Gremium zu erhalten. Das ist auch ohne parteipolitischen Rückhalt zu schaffen, zumal die Überparteilichkeit bei der Selbstvorstellung der Bewerber gute Möglichkeiten bot, um Stimmen zu werben. So betont auch Ülker Radziwill, MdA, dass engagementbereite Personen von außen leicht zu den Vertretungen dazu stoßen könnten.
Mit welchem Ergebnis die Seniorenvertreter gewählt worden sind, spielt später keine Rolle mehr. Die Funktion des bzw. der Vorsitzenden ist keineswegs an das beste Wahlergebnis gebunden. Hier werden eher die „alten Hasen“ ernannt, die schon seit vielen Jahren in der politischen Interessenvertretung engagiert sind und auch bereit sind, einen erheblichen Teil ihrer Zeit diesem Engagement zu widmen. Da die Vorsitzenden automatisch der Landesseniorenvertretung und dem Landesseniorenbeirat angehören, der Abgeordnetenhaus und Senatsverwaltung berät (BerlSenG §6 (1) und 7 (1)), erhalten auf diese Weise Menschen einen Einfluss auf die Landespolitik, die z.B. von gerade einmal 41 Berlinern gewählt worden sind. Damit soll keinesfalls gesagt sein, dass der Landesseniorenbeirat schlecht arbeitet, aber die demokratische Legitimierung, die über das Seniorenmitwirkungsgesetz auch für die Landesebene erreicht werden sollte, ist denkbar schwach.

2.2 Aufgabenverständnis und Arbeitsweise der Seniorenvertretungen

Laut § 4 (4) des Seniorenmitwirkungsgesetzes sollen die Seniorenvertretungen auf Ebene der Bezirke die Interessen der älteren Menschen vertreten, indem sie an der bezirklichen Altenplanung mitwirken und auch eigene Vorschläge zu Maßnahmen erarbeiten, die Bedeutung für Senioren haben. Ferner sollen sie die Interessen der älteren Generation in der Öffentlichkeit vertreten und Netzwerke in der Altenarbeit aufbauen, indem sie Kontakte zu Verbänden, Trägern und Einrichtungen pflegen. Als

weitere Aufgaben werden Öffentlichkeitsarbeit, Information über Gesetze, die Ältere betreffen, und deren Umsetzung und generelle Beratung genannt.

Kommunalpolitische Funktion – die Arbeit der Seniorenvertretungen in den Berliner Bezirken

Die kommunalpolitische Funktion in der Seniorenvertretung wird vor allem durch die Teilnahme von Seniorenvertretern an den Ausschüssen der Bezirksverordnetenversammlungen wahrgenommen. In den Ausschüssen haben die Vertreter ein Rederecht und wirken so an der im Gesetz genannten bezirklichen Altenplanung mit. Wenn die Senioren eigene Vorschläge ausgearbeitet haben, müssen sie ein Mitglied der Bezirksverordnetenversammlung zu deren Unterstützung gewinnen, weil nur über diesen Umweg Anträge in die Bezirksverordnetenversammlungen eingebracht werden können. Eine Vertretung von Senioreninteressen findet auch in verschiedenen Beiräten, Runden Tischen und anderen partizipativen Prozessen auf kommunaler Ebene statt.
In vielen Bezirken bereiten die Seniorenvertretungen Senioren-BVVs vor, auf denen gebündelt Anträge und Anfragen, die Senioren betreffen, verhandelt werden. Die gut besuchten Senioren-BVVs machen einer breiteren Öffentlichkeit deutlich, was Seniorenpolitik im Bezirk bedeuten kann. Diese Veranstaltungen werden im Vorfeld kräftig beworben. Vor allem aber sind sie ein attraktives Gremium für beteiligungsinteressierte Bürger, weil dort Stadtrat, Bezirksbürgermeister, Kommunalpolitiker und manchmal auch Abgeordnete aus dem Abgeordnetenhaus und dem Bundestag teilnehmen. Senioren können hier ihre Anliegen direkt vortragen und dafür politische Aufmerksamkeit erhalten. Damit stellen sich die Senioren-BVVs als interessantes Forum dar, in dem die eigene Partizipation unmittelbar erlebt werden kann. Die Themen können aus allen Ressorts kommen und reichen von fußgängerfreundlichen Ampelphasen über Baufragen bis hin zu Schwimmhallenöffnungszeiten. Das Kommunalparlament und die anwesenden Stadträte bringen mit ihrer Teilnahme an den Sondertagungen „zum Ausdruck, dass Seniorinnen und Senioren mit ihren vielfältigen Lebenserfahrungen willkommene Gesprächspartner sind und mit ihren Sichtweisen, Wünschen und Problemen ernst genommen werden“.[25]
Ein guter Teil der politischen Tätigkeit der Seniorenvertretungen besteht darin, sich z.B. mittels Fachgesprächen oder Bildungsangeboten über relevante Themen und Vorhaben zu informieren und innerhalb des Gremiums die Meinungsbildung dazu voranzutreiben. Über die bezirkliche Ebene hinaus weist die Teilnahme an der Veranstaltung „Senioren debattieren im Parlament“, dem so genannten Seniorenparlament, die alljährlich im Rahmen der Berliner Seniorenwoche stattfindet.

Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit

[25] Presseerklärung Bezirk Pankow zur Senioren BVV 2008.
http://www.berlin.de/ba-pankow/presse/archiv/20080326.1130.96978.html

Die Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit der Seniorenvertretungen ist umfangreich. Während zu vielen Verbänden und Vereinen durch Mitgliedschaften der Vertreter ein persönlicher Kontakt besteht, muss der Kontakt zu Senioreneinrichtungen und vor allem zu Pflegeeinrichtungen oft erst aufgebaut werden. Die meist jüngeren Senioren, die in der Seniorenvertretung aktiv werden, lernen durch ihre Arbeit eine Vielzahl von Einrichtungen kennen, die auf die Interessen und Bedürfnisse von älteren Menschen ausgerichtet sind. So eignen sie durch eigene Anschauung Expertenwissen zu den wichtigen Themenfeldern Pflege und Wohnen im Alter an, knüpfen nützliche Verbindungen und können die Interessen der noch Älteren kompetent vertreten. Zur Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit zählen aber auch die Teilnahme an überregionalen oder auch bundesweiten Tagungen und Weiterbildungen sowie die Präsenz mit Ständen auf Veranstaltungen im Bezirk und auf der Berliner Seniorenwoche.

Beratung und Unterstützung

Beratung und Unterstützung von Senioren wird vor allem durch die regelmäßig angebotenen, im Gesetz verankerten Bürgersprechstunden gewährleistet. Die Nachfrage nach dieser individuellen Form der Beratung ist überall gering. Eine Ausnahme bildet der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf, wo nach eigener Aussage das Angebot der Sprechstunden gut angenommen wird. Sonst gilt eher: „Wenn ein, zwei Leute in die Sprechstunde kommen, ist das schon viel.“ Die Anliegen der Senioren werden hier aufgenommen und, wenn dies nötig ist, z.B. an die zuständigen Behördenmitarbeiter weitergeleitet. Meistens können Probleme durch persönliche Kontakte, die die Seniorenvertretungen aufgebaut haben, schnell bearbeitet werden.
Eine weitere, weniger individuelle Form der Beratung sind öffentliche Foren zu Themen wie „ärztliche Versorgung“ oder „seniorenfreundlicher Handel“. Informationen zu Gesetzesänderungen, die Senioren betreffen und vieles andere mehr werden vor allem in Kleinpublikationen wie Flyern und Infoblättern, Monatsberichten oder im Rahmen von Bezirks-Zeitungen oder –Broschüren verbreitet.

Arbeitsbelastung, Altersgrenzen und Nachrückverfahren

Das umfangreiche Aufgabenspektrum der Seniorenvertretungen kann zu einer großen zeitlichen Belastung der besonders engagierten Vertreter und Vertreterinnen führen. 700 – 800 Stunden ehrenamtlich geleisteter Arbeit im Jahr kommen schnell zusammen, wenn Sitzungen, Sprechstunden, Heimbesuche und Veranstaltungen sowie überbezirkliche Zusammenschlüsse die Anwesenheit erfordern. Mit ca. drei Stunden täglicher Arbeit ist schon fast das Niveau einer Halbtagsstelle erfüllt und ein Arbeitspensum erreicht, das spontane Reisen unmöglich macht und in Partnerschaft und Familie ausgehandelt werden muss.
Insofern ist zwar die Enttäuschung darüber, dass Seniorenvertretungen nach wie vor wenig bekannt und genutzt werden, verständlich, doch andererseits „könnten gar nicht alle Aufgaben, wie sie im Gesetz festgeschrieben sind, erfüllt werden, wenn alle Senioren im Bezirk die Dienste der Seniorenvertretung in Anspruch nehmen würden.“[26] Die große zeitliche Belastung, die die Arbeit als Seniorenvertreter mit sich bringen kann, schreckt viele von einer Kandidatur ab. Wie in anderen ehrenamtlichen Arbeitsbereichen auch, sind Menschen in höherem Alter eher zu einem zeitlich begrenzten Engagement bereit. Eine gewisse Flexibilität in der Lebensgestaltung gehört zu den großen Vorteilen des Rentenalters. Diese geht bei einer Mitarbeit in der Seniorenvertretung verloren. Wünschenswert wäre daher die Verteilung der Arbeit auf mehr Schultern als bisher. Dies ist allerdings kaum vereinbar mit dem Wahlprinzip des BerlSenG. Ein weiteres ähnlich gelagertes Problem ist die Frage der Nachrücker. Seniorenvertretungen müssen wenigstens 13 Mitglieder haben. Oft übersteigen die Vorschlagslisten diese Zahl nur unwesentlich. Während der langen Amtszeit scheiden aber immer wieder Mitglieder aus (Tod, Krankheit, Wegzug, Frust). Teilweise gibt es keine Nachrücker mehr. Hier fehlt ein geordnetes Nachrückverfahren.
Wichtig für das Funktionieren des Gesetzes war die Einigung auf ein Eintrittsalter von 60 Jahren, das das Ergebnis langandauernder Diskussionen war. Ein höheres Eintrittsalter, etwa bei 65 Jahren oder entsprechend des gesetzlichen Rentenalters hätte die Gefahr mit sich gebracht, dass zu wenig jüngere, fittere „Nachwuchskräfte“ für die Arbeit in den Seniorengremien hätten gewonnen werden können.
Allerdings zeigt sich bei den aktiven jüngeren Mitgliedern ein anderes Problem. Gerade wenn sie gesundheitlich fit und aktiv sind, verbringen sie häufig längere Zeit im Ausland oder auf Reisen. Dies gilt natürlich besonders für besser gestellte Migranten, die nicht selten ein Haus in der alten Heimat haben und dann dort die Sommermonate zubringen. Dann sind in manchen Monaten nur diejenigen vor Ort, die sich lange Reisen nicht leisten können.

Unterschiede im Aufgabenverständnis

Die bezirklichen Seniorenvertretungen arbeiten nach Einschätzung der Landesseniorenvertretung unterschiedlich gut. Die Meinung, dass „die Seniorenvertretungen in den Ostberliner Bezirken vorbildlich wirken[27], wird sicher nicht von allen Akteuren geteilt, bzw. kann von Seniorenvertretern aus dem Westteil der Stadt als mangelnde Anerkennung ihrer Arbeit verstandenen werden. Sie ist vermutlich auf ein unterschiedliches Aufgabenverständnis zurückzuführen, das man

[26] Interview Seniorenvertretung Neukölln.
[27] Interview Volkssolidarität.

überspitzt so formulieren könnte: Während die Westberliner Seniorenpolitiker vor dem Hintergrund der über Jahrzehnte geführten Auseinandersetzungen um die Gründung, Anerkennung und gesetzliche Verankerung von Seniorenvertretungen ein eher auf Konfrontation ausgelegtes Verständnis von Interessenvertretung pflegen und sich insbesondere mit Fragen des Budgets und der Raumzuweisung beschäftigen, kooperieren die Ostberliner Seniorenvertretungen ohne größere Probleme mit Bezirksverordnetenversammlungen und Sozialämtern. Das gemeinsame Interesse „für die alten Menschen im Bezirk etwas zu tun" verbindet Seniorenvertretung, Verwaltung und Kommunalpolitik im Osten eher partnerschaftlich. Die Bezirksämter prüfen die Zuwendungsanträge im Rahmen der begrenzten bezirklichen Mittel zumeist wohlwollend.
In Anbetracht dieser Erfahrung werden die auf der Ebene der Landesseniorenvertretung und auf Veranstaltungen immer wieder aufgegriffenen Finanzfragen als zu dominierend und wenig hilfreich erlebt: „finanzielle Mittel, finanzielle Mittel, finanzielle Mittel, und das kann es doch eigentlich nicht sein."[28] „Wo immer Geld gefordert wird, da läuft die Zusammenarbeit auch nicht."[29]
Bezeichnenderweise gehören der Arbeitsgemeinschaft „Seniorenmitwirkungsgesetz" des Landesseniorenbeirats mit Ausnahme der Lichtenberger Vorsitzenden ausschließlich Westberliner Seniorenvertreter an. Die Seniorenvertretung Lichtenberg kommentiert die Auseinandersetzungen zum Novellierungsprozess des Mitwirkungsgesetzes: „…manche Anregung zur Veränderung des Gesetzes [schien uns] wenig hilfreich für eine erfolgreiche Arbeit zu sein. Wir vertreten die Auffassung, dass ungeklärte Verhältnisse in Bezirken zwischen den Bezirksämtern und den Seniorenvertretungen nicht mit Gesetzen beseitigt werden können. In Lichtenberg gibt es dazu nichts zu sagen."[30]
Möglicherweise verlaufen die Unterschiede im Aufgabenverständnis auch nicht primär entlang einer Ost-Westgrenze, sondern sind Folge unterschiedlicher Ausgangslagen hinsichtlich der Beweggründe bei den Seniorenvertretern. So stehen bei einigen Seniorenvertretern Hilfe und Beratung als Aufgaben im Vordergrund. Mitunter sind oder waren sie in Sozialkommissionen ehrenamtlich tätig. Eine politische Interessenvertretung wird unter diesem Blickwinkel vor allem Ziele verfolgen, die unmittelbar die Lebenswirklichkeit der Senioren im Bezirk betreffen. Diese Haltung birgt nach Meinung von Seniorenvertretungen, die politischer denken, die Gefahr, dass die Seniorenvertretungen als ehrenamtliche Lückenfüller im Sozialsystem missbraucht werden und Funktionen der Sozialkommissionen übernehmen. Als Antrieb zum zeitaufwändigen Engagement in Seniorenvertretungen wird in dieser zweiten Gruppe auch die Möglichkeit genannt, im Alter weiter politisch aktiv bleiben zu können. Ab einem gewissen Alter sei das außerhalb des Seniorenbereichs ansonsten in der Landespolitik nicht einfach. Das unterschiedliche Aufgabenverständnis der Seniorenvertretungen hat aber nicht nur mit soziokulturellen Prägungen zu tun, sondern auch mit der gesetzlichen Grundlage, welche die Aufgaben der Vertretungen nicht sehr konkret fasst.

[28] Interview Seniorenvertretung Pankow
[29] ebd.
[30] Jahresbericht 2009 der Seniorenvertretung Lichtenberg, S. 3, verfügbar unter: http://www.landesseniorenvertretung-berlin.de/dokumente/dokumente_bezirke/Liberg_Bericht2009.pdf

Die Tätigkeit von Landesseniorenvertretung und Landesseniorenbeirat

Anstöße zur Vertretung von Senioreninteressen auf Landesebene, Arbeitsergebnisse und Anforderungen der Bezirksseniorenvertretungen laufen in der Landesseniorenvertretung zusammen, der alle Vorsitzenden der bezirklichen Seniorenvertretungen angehören. Sie vertritt Anliegen, die über die Bezirkseben hinausgehen (so z.B. bei der Einführung einer Seniorencard im ÖPNV) und berät die bezirklichen Seniorenvertretungen fachlich. Hauptanliegen der Landesseniorenvertretung ist es, der wachsenden Zahl älterer Menschen in der Stadt eine Stimme in der Öffentlichkeit zu geben. Der politische Anspruch, der über den Gestaltungrahmen in den Bezirken hinausgeht, schlägt sich auch in der Vernetzung mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen (BAG LSV e.V.) nieder.
Fachpolitische Arbeit wird auch im Landesseniorenbeirat geleistet, dem außer den 12 Vorsitzenden der Bezirks-Seniorenvertretungen noch 12 Vertreter von Seniorenorganisationen angehören, die die Landesseniorenvertretung der zuständigen Senatsverwaltung zur Ernennung vorschlägt. Gegenwärtig entsenden folgende Organisationen Vertreter in das Gremium: Arbeiterwohlfahrt, Arbeitskreis Berliner Senioren, Big Help, Deutsches Rotes Kreuz, DGB, Evangelische Kirche, Jahresringe, Landessportbund, Sozialverband VdK, Sozialwerk Berlin, Unionhilfswerk und Volkssolidarität. Das Hauptinteresse dieser berufenen Mitglieder liegt im Bereich Pflege und Soziales und entsprechend beschränkt sich die Mitarbeit der Vertreter der Seniorenorganisationen in den Arbeitsgemeinschaften des Seniorenbeirats weitgehend auf die AG Pflege-Gesundheit-Soziales-Verbraucherschutz.[31]
Der Landesseniorenbeirat hat die gesetzliche Aufgabe, das Abgeordnetenhaus sowie die für die Seniorinnen und Senioren zuständige Senatsverwaltung in seniorenpolitisch wichtigen Fragen zu beraten (Berl-SenG § 7 (1)). Anders als im Gesetz formuliert, stützt sich der Landesseniorenbeirat dabei nicht nur auf Informationen der Senatsverwaltung, sondern erwirbt in verschiedenen AGs eigenes Fachwissen. Mitglieder in diesen AGs müssen dem Seniorenbeirat zwangsläufig nicht angehören.
Der Landesseniorenbeirat pflegt ein breit angelegtes Netzwerk. Entsprechend der Auffassung, dass Seniorenpolitik eine übergreifende Querschnittsaufgabe ist, sucht der Landesseniorenbeirat den Dialog mit Verbänden und Vereinen, Organisation und den verschiedenen Fraktionen des Abgeordnetenhauses.

Aufgabenüberschneidung zwischen Landesseniorenvertretung und Landesseniorenbeirat

Die Aufgabe der zentralen politischen Interessenvertretung der Senioren im Land Berlin wird sowohl vom Landesseniorenbeirat als auch von der Landesseniorenvertretung wahrgenommen. Die Aufgaben sind nicht klar getrennt. Das zeigt sich z.B. an den Arbeitsgemeinschaften des Seniorenbeirats, in denen die inhaltliche Vorbereitung der Themen, die auf der politischen Agenda stehen, geleistet wird. In den Tätigkeitsberichten der Bezirks-Seniorenvertretungen werden die AGs

[31] Berufene Mitglieder des Landesseniorenbeirates in den AGs: AG Bau 1 von 7; AG Mobilität 0 von 11; AG Selbsthilfe und Ehrenamt 2 von 6; AG Migranten 1 von 13; AG Pflege 7 von 19; AG Öffentlichkeitsarbeit 1 von 6; AG Seniorenmitwirkungsgesetz 0 von 7.

teilweise der Landesseniorenvertretung zugerechnet. Faktisch vermischen sich die Zuständigkeiten beider Gremien also stark. Denn im Seniorenbeirat, in dessen Arbeitsgruppen die umfangreichste fachliche Arbeit geleistet wird, sind ja auch die Seniorenvertreter als Personen vertreten. Die Verbändevertreter engagieren sich praktisch ausschließlich in der AG Pflege, Gesundheit, Soziales. In allen anderen AGs dominieren die Vertreter der Landesseniorenvertretung. Damit ist die Arbeit beider Gremien sowohl auf der personellen Ebene als auch inhaltlich und in der Wahrnehmung der Akteure eng verflochten.
Mit dem Beirat und der Vertretung treffen zwei konzeptionell unterschiedliche Formen der Partizipationsorganisationen aufeinander. Hier vermischt sich die ältere Variante der Beratung der Senatsverwaltung durch einen Beirat, dem Träger der Altenhilfe angehören[32], die anwaltlich für Seniorinnen und Senioren eintreten, mit der neueren Vorstellung der selbstbestimmten Interessenvertretung. Der Vorschlag, die Doppelfunktion durch eine Auflösung des Beirates aufzuheben und damit der moderneren Form der Bürgerbeteiligung den Vorzug zu geben, hat sich innerhalb von Landesseniorenvertretung und Beirat nicht durchsetzen lassen, obwohl eine klare Scheidung in vormundschaftliche und selbstorganisierte Arbeitsweise, die in diesem Gutachten zur Akzentuierung des historischen Kontexts der beiden Gremien gewählt wurde, in solch einer Form gar nicht mehr erkennbar ist. Dem Beirat gehören verschiedene Selbstorganisationen an und zur Wahl der Seniorenvertretungen werden Vertreter der Organisationen, die auch im Seniorenbeirat sitzen, aufgestellt und gewählt. Für die Arbeit in den Arbeitsgemeinschaften des Seniorenbeirats, in denen die inhaltliche Arbeit zu den Themen geleistet wird, die auf der politischen Agenda stehen, ist die Mitgliedschaft in keinem der beiden Gremien erforderlich. Das Geflecht von Mitgliedschaften und Zuständigkeiten ist verwirrend, intransparent und ineffektiv.
Eine andere Auffassung bezüglich der Abgrenzung von Landesseniorenvertretung und Landesseniorenbeirat vertritt die Senatsverwaltung, die ungeachtet der Tatsache, dass die Landesseniorenvertretung qua Amt die Hälfte der Mitglieder des Seniorenbeirats stellt, eine klare Aufgabenteilung erkennt: Der Beirat berät die Politik und hat auch entsprechend engen Kontakt zu den politischen Gremien und Prozessen. Die Vertretung agiert autonom und pflegt als Interessenvertretung einen gewissen kämpferischen Habitus. Sie lehne deshalb z.B. eine Anwesenheit von Verwaltungsvertretern bei ihren Treffen explizit ab.
Der Seniorenbeirat hat, so hebt die Senatsverwaltung hervor, Arbeitsgruppen geschaffen, in denen zunehmend gute Sacharbeit geleistet wird und fachpolitische Stellungnahmen teilweise unterstützt von der Senatsverwaltung, erarbeitet werden,. Gerade in diesen Arbeitsgruppen des Landesseniorenbeirats, die für die beratende Funktion die Grundlage liefern, sind aber zum überwiegenden Teil nicht die berufenen Mitglieder des Seniorenbeirats aktiv, sondern Seniorenvertreter und weitere interessierte ältere Menschen, die vermutlich aufgrund ihres Engagements in anderen Seniorenorganisationen aufgenommen worden sind.
Neben dem Landesseniorenbeirat und der Landesseniorenvertretung übernimmt zudem als dritte Organisation noch der Arbeitskreis Berliner Senioren eine zentrale Funktion der Vernetzung, politischen Meinungsbildung und Interessenvertretung. Der ABS ist ein Zusammenschluss Berliner Seniorenverbände, Seniorenvereine, Seniorenorganisationen, von Selbsthilfegruppen im Seniorenbereich und von kommunalen Seniorenvertretungen in Berlin. Seine Vorsitzende ist Mitglied des Landesseniorenbeirates und umgekehrt sind alle kommunalen Seniorenvertretungen

[32] Dem Landeseniorenbeirat gehören längst auch Selbstorganisationen der Senioren an.

sowie fünf im Seniorenbeirat vertretene Seniorenorganisationen Mitglieder des Arbeitskreises Berliner Senioren.

Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern und der Senatsverwaltung

Durch das Seniorenmitwirkungsgesetz ist die Existenz der Seniorenvertretungen auf bezirklicher und auf Landesebene in Berlin gesetzlich verankert worden. Die Zusammenarbeit mit der Verwaltung wurde im Gesetz ebenfalls festgelegt, doch bleibt hier ein großer Gestaltungsspielraum.
Die Ausstattung mit Räumen und Sachmitteln sowie finanzielle Unterstützung der Arbeit der Seniorenvertretungen (Fahr- und Druckkosten, Teilnahmegebühren und Finanzierung von Aktionen) sind von Bezirk zu Bezirk unterschiedlich geregelt. Abhängig ist hier die Unterstützung der Arbeit der Seniorenvertretung nicht nur von der Kassenlage im Bezirk, sondern auch vom persönlichen Verhältnis zwischen den Seniorenvertretern und Bezirksamtsmitarbeitern. Fachliche Unterstützung und Zusammenarbeit sind in noch größerem Maße davon abhängig, ob die Akteure zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit gefunden haben.
Hier ergibt sich kein einheitliches Bild. Die Seniorenvertretungen arbeiten mit einem Budget, bzw. mit Zuwendungen in Höhe von 1000 – 8000 Euro. In einigen Bezirken läuft die Zusammenarbeit problemlos, in anderen wird trotz zurückhaltender Formulierungen in den Interviews deutlich, dass Querelen um Räume und finanzielle Unterstützung für Missstimmung sorgen. Nach Empfinden unserer Gesprächpartner ist auf Landesebene zwischen Seniorenvertretern und Senatsverwaltung eine große Distanz spürbar, die sich schon im äußeren Merkmal der Sitzordnung zeigt und Konsequenzen für die Qualität der Zusammenarbeit hat. Insbesondere die inhaltliche Abhängigkeit der Seniorenvertreter von den Zulieferungen der Senatsverwaltung, die im Gesetz zum Ausdruck gebracht wird, sorgt für Unmut. In Seniorenvertretung und Seniorenbeirat werde, so die Wahrnehmung, viel Zeit und Mühe auf eigene, unabhängige Informationsbeschaffung und Meinungsbildung zu verschiedenen seniorenrelevanten Themen verwandt. Diese fachliche Kompetenz werde in der Gesetzesformulierung unterschlagen. Moniert wird in der Zusammenarbeit insbesondere mit der Senatsverwaltung, dass Informationen zu anstehenden konkreten Vorhaben sehr spät an die Seniorenvertretung weitergegeben würden, so dass eine qualifizierte Vorbereitung auf Sitzungen unter hohem Zeitdruck geleistet werden müsse. Umgekehrt beklagt sich die Exekutive auf Landes- und bezirklicher Ebene, dass die verspäteten Stellungnahmen der Seniorenvertretungen Verfahren verzögerten.
Das Land Berlin verweist zu Recht mit Stolz auf seine Vorreiterrolle bei der gesetzlichen Verankerung von Seniorenvertretungen. Durch das Ausmaß, in dem persönliche Entscheidungsspielräume von Verwaltungsmitarbeitern hinsichtlich der Beteiligung der Seniorenvertretungen Einfluss auf die Realisierung der Partizipation nehmen können, ist jedoch die Gefahr groß, dass die rechtlich abgesicherte Existenz der Seniorenvertretungen nur eine Hülle bleibt. Insbesondere sollten auch die Rechte und Pflichten der Verwaltungsseite geklärt sein, damit die bezirklichen Seniorenvertretungen vergleichbar arbeiten können.

2.3 Partizipation älterer Migrantinnen und Migranten

Wenig Menschen mit Migrationshintergrund in den Seniorenvertretungen

Das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz beschränkt die Partizipation der Senioren nicht auf Deutsche, sondern öffnet die Mitwirkung für alle Menschen ab 60 Jahren, die ihren Hauptwohnsitz in Berlin haben. Im Jahr 2005 gab es in der Stadt 46.000 ausländische Einwohner über 60 Jahre.[33] Ihre Interessen werden von den Seniorenvertretungen, die ja für alle Senioren im Bezirk agieren, wahrgenommen bzw. auch nicht wahrgenommen, denn die Altenvertretungen sind, so einige Experten, eindeutig für die Bedürfnisse der einheimischen Älteren und die vorhandenen Engagementformen konzipiert worden. Die Migranten hatte man bei der Konzeption in keiner Weise im Blick. Man ging, so die Interviewpartner, auch die mit Migrationshintergrund, noch bei der Erarbeitung des Gesetzes nicht von der wachsenden Bedeutung einer Politik für ältere Migranten aus. Ältere Migranten haben zwar gesetzlich ein politisches Mitwirkungsrecht, aber die Umsetzung des Gesetzes ist in der Praxis eher schwierig. Seniorenvertreter mit Migrationshintergrund, die Interessen nichtdeutscher älterer Menschen aus eigenem Erleben und eigener Kenntnis vertreten können, sind bislang selten in den Vertretungen anzutreffen. Nur in fünf von zwölf bezirklichen Vertretungen – Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln, Mitte und Treptow-Köpenick – gibt es Vertreter ausländischer Herkunft. Zwölf Migrantinnen und Migranten haben im Verlauf der letzten Jahre in Seniorenvertretungen und Seniorenbeirat mitgearbeitet. Aktuell sind es acht Frauen und Männer mit (dem Namen nach) türkischen, portugiesischen, indischen, russisch-jüdischen und russlanddeutschen Wurzeln. In einem weiteren Bezirk ist ein Sudanese ständiger Gast, und im Landesseniorenbeirat ist auch ebenfalls eine Migrantin vertreten.
Die mangelnde Präsenz von Migranten in den Seniorenvertretungen beruht auf dem mangelnden Organisationsgrad von speziell älteren Migranten. Ihre Vertreter werden von kleinen Vereinen – wie Big Help in Neukölln, der eigentlich ein Jugendhilfeverein ist – oder (Frauen)gruppen in Seniorenfreizeitstätten aufgestellt. Es gibt zwar eine Vielzahl von Migrantenverbänden und Vereinen – der Migrationsrat Berlin-Brandenburg hat beispielsweise 74 Mitgliedsorganisationen – doch darunter finden sich keine Seniorenorganisationen. Für kleinere Ethnien geht es darum, sich überhaupt zu organisieren. Bei den größeren Gruppen steht das Problem der Integration und Bildung von Kindern und Jugendlichen im Vordergrund, wenn auf verschiedene Generationen eingegangen wird. Ehrenamtliche Strukturen in Migrantenorganisationen richten sich nach Ansicht einer Gesprächspartnerin zudem eher nach innen, bzw. auf die eigene Community. Das Interesse an einer aktiven Wahrnehmung der Beteiligungsrechte in der Seniorenvertretung ist entsprechend eher gering.
Ältere Menschen mit Migrationshintergrund werden von der gesellschaftlichen Öffentlichkeit bisher wenig wahrgenommen. Das soll sich nun ändern. Einige der Seniorenvertretungen haben in ihren Tätigkeitsberichten die Absicht Kundgetan, sich verstärkt um die Einbindung von Menschen aus Migrationskontexten in ehrenamtliches Engagement in der Seniorenvertretung zu bemühen und einen

[33] http://www.statistik–berlin.de: Amt für Statistik Berlin Brandenburg: Fortgeschriebene Bevölkerung in Berlin 2005 nach Altersjahren, Geschlecht und Staatsangehörigkeit. Die Migranten mit deutscher Staatangehörigkeit werden in der Statistik nicht eigens ausgewiesen.

besseren Kontakt zu Migranten aufzubauen.[34] Auch im Landesseniorenbeirat wird das Thema Integration von Migranten als „echtes Problem“ wahrgenommen und die vergleichsweise schlechte Vertretung von Migranten im Gremium bedauert. Auf Bundesebene wurde das Thema Migration und Alter erst im letzten Jahr von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO) und auf Anregung des Berliner Kompetenzzentrums zur interkulturellen Öffnung der Altenhilfe (KomZen) in einer Publikation dargestellt und im Rahmen des Bundeseniorentages aufgegriffen.
Einige Interviewte versprechen sich Verbesserungen der bestehenden Situationen vom Berliner Partizipations- und Integrationsgesetz. Im Entwurf ist vorgesehen, dass Menschen mit Migrationshintergrund in gesetzlich verankerten Gremien besser repräsentiert werden sollen. Faktisch ist schon heute ein Sitz im Landesseniorenbeirat einem migrantischen Vertreter vorbehalten. Andere Befragte weisen aber auch darauf hin, dass im Alter die Bereitschaft von einheimischen und migrantischen Senioren, sich aufeinander zuzubewegen, tendenziell eher abnimmt. In Nordrhein-Westfalen ist man einen anderen Weg gegangen. Hier gibt es kommunale Seniorenvertretungen und kommunale Migrantenvertretungen, die auch zu einer Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen zusammengeschlossen sind. Die Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen arbeitet mit der Landesseniorenvertretung zu Seniorenthemen zusammen. Gemeinsam haben sie z.B. die Tagung „Ältere Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Nordrhein-Westfalen – Leben, Wohnen und Pflege zu Hause“ organisiert.[35]

Rolle des Kompetenzzentrums zur interkulturellen Öffnung der Altenhilfe (KomZen)

Das KomZen ist das Referenzmodell des Landes Berlin zum Thema „Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe“ und soll als Brücke zwischen den Bereichen der Altenhilfe, Migration und der Öffentlichkeit fungieren.[36] Mehrere Interviewte wiesen auf die wichtige Rolle des KomZen hin, das sich zu einem Coaching-Zentrum für ältere Migranten und Migrantinnen entwickelt hat, die Zugang zu Gremien erlangen wollen. Das Coaching der migrantischen Gremienvertreter wird ganz offiziell in Form von Schulungen in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt, ohne dass dies zum expliziten Aufgabenkatalog des KomZen gehört. Frau Zabel, Mitarbeiterin des KomZen, die sich in dieser Frage stark engagiert und zugleich Leiterin der AG „Interkulturelle Arbeit mit Migrantinnen und Migranten“ des Landesseniorenbeirats ist, ist überzeugt: „Das Coaching ist das A und O.“
KomZen kennt alle Seniorenvertreter mit Migrationshintergrund persönlich, „weil wir alle reingebracht haben“, so Frau Zabel. Die Zahl erweitere sich nur in dem Maße, wie noch kompetente Menschen zu gewinnen und persönlich anzusprechen seien. Nach Aussage von Frau Zabel sind praktisch alle derzeit aktiven Seniorenvertreter mit Migrationshintergrund in Berlin aus ihren Coachings und Schulungen

[34] „unbedingt erforderlich ..., dass auch Ältere mit Migrationshintergrund in der Seniorenvertretung (des) Bezirkes vertreten sein müssen.“ (Aus Tätigkeitsbericht Schöneberg –Tempelhof 2009). Die SV Charlottenburg hatte es sich für das Jahr 2009 zum Ziel gesetzt, Beratungsstunden für Bürger mit Migrantenhintergrund abzuhalten und die Lichtenberger SV wollte sich im laufenden Jahr an der Diskussion zu den Problemen, die sich aus dem „verstärkten Eintreten von Migrantinnen und Migranten ins Rentenalter“ ergeben, beteiligen.
[35] http://www.mgepa.nrw.de/pdf/alter/2008_06_05___ltere_mit_Zuwanderngsgeschichte.pdf.
[36] Vgl., www.kompetenzzentrum-altenhilfe.de.

hervorgegangen. Alle werden jedenfalls weiterhin vom KomZen begleitet. Diese Begleitung muss einen langen Atem haben, es geht um Sprachkompetenz, Selbstbewusstsein, Kenntnis von Strukturen und Verfahrensweisen, und immer wieder um Ermutigung. Sowohl Frau Zabel als auch Frau Ülker Radziwill, die sich besonders um migrantische Gremienvertreter bemühen, berichten von einem langwierigen, kleinteiligen Prozess, der auf persönlicher Ansprache beruht, aber schon erste Erfolge zeigt. Auch Frau Meltem Baskaya von der Arbeiterwohlfahrt ist eine der Akteurinnen, die sich aktiv um eine stärkere politische Partizipation von Senioren mit Migrationshintergrund bemühen.

Schwierigkeiten der Vertreter mit Migrationshintergrund

Der Einsatz migrantischer Vertreter in den Seniorenvertretungen stößt auf ein geteiltes Echo bei den deutschen Mitgliedern. Zum Teil gibt es einen respektvollen persönlichen Umgang miteinander, zum Teil ist es aber nicht einmal möglich, einen Handzettel mit den Sprechstundenterminen der Seniorenvertretung ins Türkische zu übersetzen. Migranteninteressen werden schnell als Sonderinteressen abqualifiziert, die gemäß dem Grundsatz der Überparteilichkeit von der Seniorenvertretung nicht wahrgenommen werden dürfen. Einzelne Vertreter halten die Zusammenarbeit mit Seniorenvertretern, die sich während der Sommermonate im Ausland aufhalten, für nicht möglich. Andere pochen darauf, dass ältere Migranten, wenn sie denn die Sprechstunden aufsuchen, Deutsch können müssen. Hinreichende Deutschkenntnisse können aber gerade bei älteren Frauen der ersten „Gastarbeiter"-Generation nicht vorausgesetzt werden. Hier offenbart sich nicht etwa ein Verständigungsproblem, sondern ein grundsätzlicher Vorbehalt gegenüber Fremden, die eine „Integrations-Bringschuld" hätte. Recht verbreitet ist das Empfinden, Menschen mit Migrationshintergrund wollten eher unter sich bleiben und würden sich bei Problemen eher an ihre eigenen Organisationen wenden als an die Seniorenvertretung.

3. Wirkung und Akzeptanz des Seniorenmitwirkungsgesetzes

Legitimitätsstiftung und Erwartungshaltung

Praktisch alle Interviewten, besonders aber bei denjenigen, die selbst am Entstehungsprozess des Gesetzes beteiligt waren, machten deutlich, dass die Verabschiedung ein Urerlebnis war. Es wird als ein Gründungsmythos und eine zutiefst motivierende Erfolgsgeschichte empfunden. Vor allem die legitimitätsstiftende Wirkung wird hervorgehoben. Die Experten der politischen Ebene und der Senatsverwaltung betonten quer durch alle Parteien, dass das Gesetz und die darin geregelte Wahl den Seniorenvertretungen ein größeres Selbstbewusstsein verleiht und damit eine große Motivation schaffte: „Das ist ein ganz hoher Wert. Das unterschätzt man am Anfang ein bisschen. Aber man merkt, dass das viel Sicherheit bei der Durchsetzung von Forderungen bringt (...) das Gesetz ist eine starke Stütze, die man im Rücken hat“, drückte es Frau Minka Dott, MdA, aus. Dass die Realität nun manchmal vor den hoch fliegenden Hoffnungen verblassen muss, darf nicht darüber hinweg täuschen, dass das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz zunächst einmal von allen aktiv Beteiligten als grandioser Erfolg erlebt wurde und als solcher sowohl von Seiten der Politik als auch von Seiten der Verwaltung wahrgenommen wird.
Seniorenvertretungen auf kommunaler Ebene gibt es seit den 70er Jahren zum Teil auch unter den Namen Seniorenräte oder Seniorenbeiräte. Heute gibt es in etwa 1500 Kommunen solche vorparlamentarischen Gremien zur Meinungsbildung und Interessenvertretung von Seniorinnen und Senioren. Eine Pflicht zur Einrichtung von Seniorenvertretungen auf kommunaler Ebene existiert allein im BerlSenG. An diesem Vorbild orientieren sich auch die in Vorbereitung befindlichen Seniorenmitwirkungsgesetze Sachsen-Anhalts und Mecklenburg-Vorpommerns.
Die Wirkung des Gesetzes besteht vornehmlich in der gesetzlichen Verankerung der Existenz von Seniorenvertretungen und in der Erleichterung des Teilnahme- und Rederechts in den Ausschüssen der Bezirksverordnetenversammlungen. Weiterhin ist durch das Landesgesetz eine geregelte Verbindung zwischen der kommunalen und der Landesebene der Seniorenvertretungen hergestellt worden.
Die Wahl als Kernelement der Partizipation von Senioren, wie sie das Mitwirkungsgesetz vorschreibt, ist eher wirkungslos geblieben. Theoretisch erhöht sie die Legitimität der Vertretung, praktisch machen sich die Seniorenvertreter wegen der niedrigen Wahlbeteiligung angreifbar. Einige Befragte äußern auch die Befürchtung, dass Seniorenvertretungen gezielt von Rechtsextremen unterwandert werden könnten, wenn das Durchsetzen der eigenen Kandidaten mit so geringer Stimmenanzahl möglich ist.

Gesetz konserviert zum Teil bestehenden Zustand

Einigkeit herrschte bei den Interviewpartnern aus dem politischen Raum insbesondere darüber, dass das Gesetz vor allem die bereits bestehenden Verfahren kodifiziere und vereinheitliche, aber keinen grundsätzlich neuen Zustand geschaffen habe. Obwohl es ausdrücklich Ziel des Gesetzes ist, „die aktive Beteiligung der Berliner Seniorinnen und Senioren am sozialen, kulturellen und politischen Leben zu

fördern“ und „die Erfahrungen und die Fähigkeiten der Berliner Seniorinnen und Senioren zu nutzen“, hat das Gesetz das Bürgerengagement und die Beteiligungsbereitschaft nicht unmittelbar befördert, sondern eher bereits Vorhandenes institutionalisiert. Frau Jasenka Villbrandt, MdA, drückt es so aus: „Ich glaube, dass es vielen darum ging, ihre bisherige Arbeit in diesem Seniorengesetz zu beschreiben, zu dokumentieren, und nicht so sehr, etwas für die Zukunft zu schaffen. Für die Zukunft wäre aber wichtig, dass man auch weitere Entwicklungen ermöglicht. Weitere Generationen sollten auch etwas weiter ausbauen können, ohne gleich Gesetze ändern zu müssen.“ Die biografische Situation der Seniorenvertreter/innen prägte auch ihre Ansprüche an das Amt. Ihnen sei es, so Frau Ülker Radziwill, MdA, darum gegangen, nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess weiter zu gestalten und mitzubestimmen- nicht nur im Rahmen der normalen politischen Prozesse. Unstrittig war jedoch bei den meisten Interviewpartnern, dass das Gesetz insbesondere dort, wo auf Bezirksebene bislang wenig oder keine Seniorenpartizipation existierte, erhebliche Fortschritte gebracht hat, indem es Mindeststandards festgelegt hat.

Bewusstseinswandel

Die öffentliche Wahrnehmung der Seniorenvertretungen als Institutionen und der gewählten Vertreter hinkt den enormen Erwartungen, die durch das Seniorenmitwirkungsgesetz geweckt wurden, gleichwohl hinterher. Trotzdem hat das Gesetz eine große Wirkung entfaltet, indem es die Seniorenpolitik stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt hat. Sie wird heute weniger als früher als Klientelpolitik mit dem Schwerpunkt auf Altenhilfe verstanden. Das kann mit dem Gesetz zusammenhängen, kann aber auch mit einer gestiegenen Wertschätzung von Bürgerengagement im Allgemeinen zu tun haben. Außerdem ist auch die Wahrnehmung der Seniorenpolitik als Möglichkeit zu Bewältigung und politischen Gestaltung der Schwierigkeiten wie der demografische Wandel mit sich bringt Hintergrund für das gestiegene Interesse an einer modernen Seniorenpolitik.
Das BerlSenG hat vor allem einen Bewusstseinswandel angestoßen: Ältere werden nicht länger primär als Hilfeempfänger wahrgenommen. Sie formulieren eigene Ansprüche und stellen eine meinungsbildende Größe dar. Auf Landesebene wurde ein Umdenkungsprozess eingeleitet: Senioren sind wichtig! So ist es dank des Gesetzes Usus geworden, dass Abgeordnete zuerst das Gespräch mit den Seniorenvertretungen suchen, bevor sie seniorenpolitische Initiativen starten. Dabei zeigt sich die Schwierigkeit, dass die Vertretungen nicht so schnell Rückmeldung geben (können), wie es der parlamentarische Prozess manchmal erfordert. Hinzu kommt, dass die Seniorenvertretungen zumeist über kein professionelles Sekretariat verfügen. „So richtig rund läuft es noch nicht, aber es wird schon besser“, urteilt eine Abgeordnete. Ob tatsächlich ein faktischer Nutzen für ältere Menschen in Berlin erzielt wurde, sehen manche hingegen skeptisch. Es sei nicht klar, „ob sich die Realität für Senioren in Berlin dadurch wirklich verändert hat.“

Verbesserung der Arbeit auf der bezirklichen Ebene

Vor in Kraft treten des Seniorengesetzes hat jeder Bezirk seine Seniorenarbeit unterschiedlich gestaltet. Das Gesetz hat diese Praxis vereinheitlicht und auch einen Mindeststandard für Seniorenarbeit definiert, so dass die Bezirke wissen, was sie als

Minimum an Beteiligungsmöglichkeiten und Unterstützung anbieten müssen. Gleichzeitig haben Bezirke, die sich schon immer sehr um ihre Seniorenvertretungen bemüht haben, eine Vorreiterrolle eingenommen und sind von anderen nachgeahmt worden.
Auf der Bezirksebene hat das Gesetz, so die überwiegende Meinung der Interviewpartner, zur Anerkennung der Partizipation von Seniorinnen und Senioren beigetragen. Die Seniorenvertreter haben fast überall Rederecht in den BVVs, sind in die BVV-Postverteiler aufgenommen worden und finden zumeist auch Unterstützung durch die Vorsteher der Bezirksverordnetenversammlungen. Allerdings fehlen klare Regularien, bei welchen Vorgängen die Seniorenvertretungen hinzuzuziehen sind. Natürlich gibt es Klagen einzelner, diese sind aber eher die Ausnahme und machen deutlich, wie hoch die durch das Gesetz geschaffene Erwartungshaltung ist.
Seniorenanliegen auf Bezirksebene könnten, so viele Interviewpartner auf Basis des Gesetzes eher adressiert werden. Das Gesetz habe hier Türen geöffnet, die Mitwirkung sei deutlich erleichtert worden. In einigen Bezirken ist das Gesetz von Anfang an mit Engagement umgesetzt worden und diese Beispiele haben dann in anderen Bezirken Vorbildfunktion entwickelt. Auf der bezirklichen Ebene hat die gesetzliche Verankerung zu einer Sensibilisierung der Verwaltungen gegenüber Anliegen der älteren Generation beigetragen. Manches ist auf der Prioritätenliste in den Verwaltungen nach oben gesetzt worden, insbesondere Probleme der Verkehrsinfrastruktur.
Auch ohne Antrags- und Rederecht haben die Senioren auf bezirklicher Ebene erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten. Frau Minka Dott, MdA, berichtet: „Einmal sind in meine BVV 400 Senioren eingerückt, als eine Senioreneinrichtung geschlossen werden sollte. Und das hat auf die BVV und auch das Bezirksamt stark gewirkt. Also gibt es auch unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten.“
Es gibt aber auch wesentlich skeptischere Einschätzungen: „Ich habe noch nirgendwo gehört, dass sich BVV oder Verwaltung intensiver seniorenpolitischen Fragen geöffnet hat als vorher“, so schätzt eine CDU-Vertreterin die Situation ein, und ähnlich äußert sich eine SPD-Vertreterin: „Mir ist kein konkreter Antrag oder kein politischer Beschluss bekannt, der bei uns über die Tagesordnung der BVV gegangen ist, der jetzt über den Kontakt zu den Senioren gegangen oder entstanden ist.“ Die intensivsten seniorenpolitischen Auseinandersetzungen auf bezirklicher Ebene über Fragen wie Rede- und Antragsrecht und Aufwandsentschädigung fanden bisher intern statt.

Streit um das Rederecht

Der Streit um das Rederecht in den Bezirksverordnetenversammlungen ist nach Meinung einiger Interviewpartner ein Scheingefecht, weil es in dieser Hinsicht kein praktisches Problem gäbe. An keiner Stelle sei bekannt geworden, dass der Seniorenvertretung tatsächlich das Rederecht in der Bezirksverordnetenversammlung entzogen worden sei: „Ich glaube, überall da, wo die Senioren aktiv sind, haben sie auch Rederecht bekommen in den Ausschüssen“, so eine Vertreterin aus dem Abgeordnetenhaus. Die Senioren selbst sähen das allerdings „zum Teil intensiv anders“, so ein anderer Abgeordneter. Eine völlige Gleichstellung mit den Bezirksverordneten hingegen wirft erhebliche verfassungsrechtliche Probleme und auch Gerechtigkeitsprobleme gegenüber anderen Interessengruppen auf. „Da gibt’s schon die Schwierigkeit, dass man im

bezirklichen Bereich schon verhindern muss, dass eine zusätzliche BVV entsteht, jetzt mal ein bisschen salopp formuliert. Da gibt es auch die größte Diskussion bei den Veränderungen“, betont Herr Joachim Luchterhand, MdA.
Allerdings geht es dabei auch um eine grundsätzliche gegenüber der Partizipation Älterer. Frau Karla Borsky-Tausch, ehemalige MdA, wundert sich, dass die Senioren auf bezirklicher Ebene solche Mühen haben, „obwohl das eigentlich gar nicht richtig stört, weil die ja gar nicht so häufig auftreten, aber man arbeitet wohl doch lieber, ohne dass die nachfragen.“ Und Frau Jasenka Villbrandt, MdA, wünscht sich: „Ich finde, es soll irgendwann mal Teil unserer politischen Kultur sein, dass neben Senioren auch alle anderen Menschen mit ihrem Anliegen – Menschen mit Behinderungen, Mitglieder der Jugendorganisationen oder Initiativen, Menschen anderer Staatsbürgerschaft und viele andere – Rederecht in Ausschüssen oder bei der Gremienarbeit haben können. Das sollte Normalität werden. Es wäre schön, das nicht formalisieren zu müssen. Ich denke dabei wirklich auch an andere gesellschaftliche Gruppierungen, nicht nur an Senioren.“ Der Streit ginge ohnehin „an Bürgerinnen und Bürgern irgendwie vorbei“, sei vor allem ein Thema der Funktionäre. Auch Frau Ülker Radziwill, MdA, urteilt: „Den Durchschnittsbürger da draußen hat es [das Gesetz] noch nicht erreicht.“ Überhaupt, so meinten manche Interviewpartner, fehle bisher der Vernetzungsgedanke im Gesetz.

4. Maßnahmenvorschläge

Grundsätzliches

Dieses Gutachten beschreibt die bisherigen Wirkungen des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes. Es muss aber betont werden, dass die Erkenntnisgrundlage insbesondere deshalb beschränkt ist, weil bislang nur ein Wahldurchlauf stattgefunden hat. Sowohl das Gesetz selbst aber auch die Verfahren der Umsetzung befinden sich in einem andauernden Prozess der Veränderung. Die nächste Ausschussberatung zum Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz wird am 2. Dezember 2010 stattfinden. Falls die Novellierung des Gesetzes im parlamentarischen Verfahren aus zeitlichen oder politischen (Wahljahr!) Gründen nicht mehr gelingen sollte, kann ein großer Teil der nachfolgenden Vorschläge auch durch Änderung der Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden, bzw. es bedarf gar keiner Formalisierung. Offenbar wünschen der Rat der Bezirksbürgermeister und der BVV-Vorsteher keine gesetzlichen Änderungen, und ebenso sieht es die Fraktion „Die Linke“. Gleichwohl ist damit die Transparenz geringer, weil es sich um einen einseitigen Verwaltungsakt ohne zwingende Beteiligung der Seniorenvertretungen handeln würde. Dies könnte durch Veröffentlichung der beabsichtigten Änderungen z.B. im Rahmen der Seniorenwoche 2011 kompensiert werden.
Einigkeit bestand bei vielen Interviewpartnern darin, dass es vor allem darum geh, die praktische Arbeit der Seniorenvertretungen zu verbessern, und weniger darum, das Gesetz weiter zu verfeinern. Hierfür werden nachfolgend einige Vorschläge gemacht, die zum Teil auf Anregungen unserer Gesprächspartner fußen, zum Teil innerhalb des nexus-Teams im Zuge der Gutachtenerstellung erarbeitet wurden.

Wahlbeteiligung erhöhen

Dass eine höhere Wahlbeteiligung die Legitimität der Seniorenvertretungen und die Wirksamkeit des Gesetzes steigern kann, ist unstrittig. Man könnte sogar noch weiter gehen und feststellen, dass ohne eine höhere Wahlbeteiligung das gesamte Wahlverfahren in Frage steht und es durch ein anderes Besetzungsverfahren ersetzt werden sollte (dazu siehe unten).
Eine Möglichkeit zur Erhöhung der Wahlbeteiligung wurde von vielen Experten vorgeschlagen: die Abhaltung der Wahl parallel zu den BVV-Wahlen. Gleichzeitig machten aber auch einige der Befragten bereits verfassungsmäßige Bedenken geltend (Intransparenz und Ununterscheidbarkeit der beiden Wahlen für die Bürgerinnen und Bürger). Andere wiesen auf den voraussichtlich hohen Aufwand und die Kosten hin. Also müssen vermutlich andere Wege gefunden werden, die Wahlbeteiligung zu erhöhen.
Statt, wie im Gesetz vorgesehen, die Wahl in „einer Veranstaltung“ durchzuführen, könnte das Gesetz bzw. die Verwaltungsvorschrift auch mehrere, eventuell zeitlich parallele Veranstaltungen und damit auch mehrere Wahllokale je Bezirk für die Wahl zulassen. Das würde zwar den Aufwand für Wahlkampf und Durchführung der Veranstaltungen sowohl für die Bezirksämter als auch für die Seniorenvertretungen deutlich erhöhen, aber auf jeden Fall eine höhere Wahlbeteiligung ermöglichen. Denn es genügt ein kleines Rechenexempel, um zu zeigen, dass schon bei einer

Wahlbeteiligung von 10% die Abhaltung nur einer Wahlversammlung unmöglich wäre: Im Jahr 2005 waren rund 24% der Berliner Bevölkerung 60 Jahre und älter. Der bevölkerungsreichste Bezirk Pankow hat damit rund 85.300 Wahlberechtigte, der bevölkerungsärmste Spandau 53.900. Entsprechend wären bei 10% Wahlbeteiligung Versammlungen für 5000 bis 8000 Teilnehmende auszurichten.
Geprüft werden sollte, Wahlalternativen für nicht mobile Wählerinnen und Wähler zu schaffen, etwa in Anlehnung an die „fliegende Wahlurne“ zu DDR-Zeiten, oder auch internet-basierte Abstimmungsformen.

Budget erhöhen und entbürokratisieren

Zur Zeit verfügen in Berlin der Landesseniorenbeirat und die Landesseniorenvertretung zusammen über einen Etat von 15.000 Euro und eine Geschäftsstelle (ohne Personalmittel). Die Mitglieder des Landesseniorenbeirats erhalten außerdem pro Sitzung, also fünf bis sechs Mal pro Jahr, ein Sitzungsgeld in Höhe von 20 Euro. Gesetzliche Grundlage dafür sind die Regelungen für Bürgerdeputierte. Der Verwaltungsaufwand zur Auszahlung dieser geringen Summen ist enorm. Es wäre sehr hilfreich, eine verlässliche und unbürokratische Regelung zur Finanzierung der Arbeit der Seniorenvertretungen zu entwickeln. Dazu gehört die Zumessung eines Budgets an Stelle des aufwändigen Sitzungsgeldes ebenso wie eine Aufstockung der Mittel in gewissem Umfang. Auf diese Weise wäre es auch möglich, dass Seniorenvertretungen auf bezirklicher Ebene denjenigen Mitgliedern, die darauf angewiesen sind, Auslagen, v.a. Fahrtkosten erstatten. Eine häufig geäußerte Forderung ist die einheitliche Gestaltung der Aufwandsentschädigungen von Bezirk zu Bezirk und die Aufwandserstattung zumindest für bedürftige, d.h. nur von Grundsicherung lebende Seniorenvertreter. Jedoch muss den Bezirken, die über eine sehr unterschiedliche Finanzausstattung verfügen, zugleich eine notwendige Gestaltungsfreiheit belassen werden, etwa indem nur Mindestsätze vereinheitlicht werden. Generell ist zu beobachten, dass die Qualität der Zusammenarbeit auf bezirklicher Ebene nicht von der Höhe der Aufwandsentschädigungen abhängig.

Öffentlichkeitsarbeit professionalisieren

Insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit der Seniorenvertretungen bedarf der Professionalisierung. Das beginnt bei der Webseite und erstreckt sich bis zu der Präsenz in den Medien, auch in den migrantischen Medien, z.B. den muttersprachlichen Fernsehsendern. Auch die Wahleinladungen und andere Publikationen sollten nach Möglichkeit mehrsprachig konzipiert werden. Dies ist bislang nicht der Fall.

Arbeit über den engen Kreis der Aktiven hinaus öffnen

Von manchen Befragten wurde die Exklusivität der Seniorengremien in Berlin beklagt. Im Sinne einer breiten Partizipation und Pluralität wäre eine Öffnung der Vertretungen für neue Mitglieder auf jeden Fall erstrebenswert. Ein Weg dafür könnte eine „Neuen-Quote“ sein, wonach bei jeder Wahl eine festgelegte Mindestzahl an neuen Vertretern für die Gremien ernannt werden müssen. Allerdings sollte dies nicht gesetzlich festgeschrieben, sondern durch das Gesetz nur ermöglicht werden (ggf. als Teil der ohnehin zu bearbeitenden Vertretungsregelung). Die Bereitschaft und der Wille zur Öffnung müssten von den Gremien selbst umgesetzt werden.

Wichtig wäre, neben der sehr arbeitsaufwändigen Vollmitgliedschaft als Seniorenvertreter, auch offene, zeitlich befristete, projektartige Mitarbeitsmöglichkeiten zu schaffen, um so den Kreis der aktiv Engagierten zu erweitern. Hierfür bieten derzeit schon die Arbeitsgruppen des Landesseniorenbeirats einen Rahmen. Es wäre gut, wenn es fachlich ähnliche, zeitlich befristete Arbeitsgruppen auch bei den Seniorenvertretungen gäbe, etwa zu konkreten Projekten oder Mitbestimmungsvorhaben auf bezirklicher Ebene.

Weitere Verbesserung der demokratischen Legitimation der Seniorenvertretungen

Derzeit kreist die Diskussion vor allem darum, durch höhere Wahlbeteiligung und Rede- und Mitwirkungsrechte in den bezirklichen Ausschüssen die demokratische Legitimation der Seniorenvertretungen zu verbessern. Es ist absehbar, dass die auch an diesem Punkt hoch gesteckten Erwartungen enttäuscht werden müssen, da sich die Innen- und Justizverwaltung hier sehr klar positioniert haben und eine Verwischung der Grenzen zwischen demokratisch gewählten Bezirksverordneten und Interessenvertretern nicht akzeptieren werden.
Da das Ziel einer möglichst guten demokratischen Legitimation der Seniorenvertretungen jedoch unstrittig ist, könnte über andere legitimitätsstiftende Maßnahmen nachgedacht werden. Hier ist eine Vielzahl von Verfahren denkbar, die ebenfalls Legitimation stiften. Dazu gehört etwa die Zufallsauswahl. Denkbar wäre zum Beispiel, ein Drittel der Sitze in den bezirklichen Seniorenvertretungen durch ein Zufallsauswahlverfahren zu besetzen und dadurch auch die sehr sinnvolle Erneuerung dieser Gremien und Öffnung für weiterer Kreise von Engagierten zu befördern. Für die Zufallsauswahl sind verschiedene Verfahren denkbar. Eine Möglichkeit wäre, dass alle Interessierten ab 60 Jahren sich als Seniorenvertreter bewerben und dann im Zufallsverfahren für zwei oder vier Jahre ausgewählt werden. Allerdings ist es bereits so, dass die Informierten und Interessierten für die Listen kandidieren. Ein weiter gehender Vorschlag wäre deshalb, 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 die gewünschte Anzahl von neuen, zufallsausgewählten Vertretern gefunden habe. Wichtig ist aber, dass die Anzahl der so benannten „Neuen“ nicht zu gering ist, damit diese sich im oftmals fest gefügten Kreis der bereits Aktiven auch wohlfühlen.
Auch Internet-Voting-Verfahren könnten für die Zukunft, wenn die Zahl der Senioren ohne Netzzugang weiter sinkt, in Erwägung gezogen werden. Wichtig ist jedenfalls, die festgefahrene Diskussion von dem nicht erreichbaren und nicht sinnvollen Ziel der Gleichbehandlung mit den Bezirksverordneten zu lösen. Falls die anstehende nächste Wahl der Seniorenvertretungen wiederum Wahlbeteiligungen unter 1% ergibt, muss das gesamte Wahlverfahren überdacht und ggf. durch andere Formen der demokratischen Legitimation ersetzt werden. Denn eine Wahl mit so geringer Wahlbeteiligung trägt nicht zur Legitimation der Vertretungen bei.

Vertretung von Senioren und Seniorinnen mit Migrationshintergrund verbessern

Die geringe Zahl von Migrantinnen und Migranten in den Seniorengremien wird allseits beklagt. Zwei Wege zur Abhilfe sind bereits beschritten: Das Berliner Partizipations- und Integrationsgesetz wird voraussichtlich Regelungen enthalten, welche die Beteiligung von Seniorenvertretern mit Migrationshintergrund gesetzlich vorschreibt. Zum zweiten hat sich das Kompetenzzentrum KomZen als Coaching-Institution für migrantische Gremienvertreter etabliert. Beide Wege sollten weiter beschritten werden. Wichtig wäre, dass das Partizipations- und Integrationsgesetz in der Regel nicht einen, sondern mindestens zwei migrantische Vertreter je Gremium vorschreibt. Alle Erfahrungen zeigen, dass ein einzelner Vertreter, der „aus dem Rahmen fällt", wenig Einfluss hat und oftmals den Mut zur Mitwirkung verliert. Coaching-Aufgaben sollten explizit in dessen Tätigkeitskatalog aufgenommen und ausreichend finanziert werden, denn sie haben sich als sehr wirksam erwiesen.

Kompetenzverteilung zwischen Vertretung und Beirat

Zu diesem Thema gab es in der laufenden Novellierungsphase ganz erhebliche Auseinandersetzungen unter den Seniorenfunktionären. Der gefundene und von allen Parteien getragene Kompromiss lautet nunmehr, an dieses Thema (d.h. an die Paragraphen 6 und 7 des Gesetzes) nicht zu rühren und alles so zu belassen, wie es ist. Aus funktionalen Gesichtspunkten ist dies nicht die optimale Lösung und erschwert auch andere Ziele, insbesondere die Transparenz und Sichtbarkeit der Arbeit der Seniorenvertretungen in Berlin. Außerdem führt die Trennung in zwei bzw. drei (hinzukommt der Arbeitskreis Berliner Senioren) Gremien zu einer Zersplitterung der Kräfte und befördert die Tendenz der Verwaltung, mit dem jeweils umgänglichsten Gremium zu kooperieren. Daher sollte, auch wenn aktuell eine Umstrukturierung politisch nicht gewollt scheint, zumindest ein Prozess oder Verfahren beschlossen werden, durch das eine grundlegende Umstrukturierung und Schaffung eines einzigen Seniorenvertretungsgremiums für Berlin herbeigeführt werden kann.

Verbesserung von Details im Verfahren

Das derzeitige Gesetz regelt nicht, wie frei werdende Plätze in den bezirklichen Seniorenvertretungen während der Wahlperiode wieder besetzt werden können. Auch ist unklar, ob die Zahl der Vertreter stets ungerade sein muss. Da ältere Menschen häufiger als jüngere aus unterschiedlichen Gründen während der Wahlperiode aus dem Amt scheiden, muss hier eine einheitliche und praktikable Regelung gefunden werden, damit die Mindestzahl von 13 Vertretern eingehalten werden kann. Gleiches gilt für die Beschlussfähigkeit und Anwesenheiten. Senioren sind nicht mehr durch einen Arbeitsplatz gebunden und sind deshalb vielfach während der Sommermonate längere Zeit an einem anderen Wohnort. Das gilt insbesondere für Senioren mit Migrationshintergrund. Für die in Berlin verbleibenden Seniorenvertreter, die häufig auch diejenigen mit geringerem finanziellem Spielraum sind, erhöht sich dadurch die Arbeitsbelastung erheblich. Hier muss ebenfalls eine flexible temporäre Vertretungsregelung geschaffen werden.

Qualität der fachlichen Arbeit erhöhen

Es hat sich gezeigt, dass Seniorenvertretungen insbesondere dann politischen Einfluss nehmen können, wenn sie sich fachlich eingehend mit der jeweiligen Thematik auseinandergesetzt haben und wenn sie den Gang der parlamentarischen Verfahren und Einwirkungsmöglichkeiten gut kennen. Deshalb wäre es zielführend, die inhaltliche Arbeit und die fachlichen Kompetenzen der Seniorenvertretungen zu verbessern, z.B. über einen Fortbildungstitel mit angemessener finanzieller Ausstattung für die Seniorenvertretungen. Dadurch könnten die gewählten Vertretungen Kompetenz erwerben und sich im politischen Prozess mehr Respekt verschaffen. Zudem würde dies die Arbeit in der Seniorenvertretung auch für neue Engagierte attraktiv machen. Dieser Titel könnte auch für das notwendige besondere Coaching von Seniorenvertretern mit Migrationshintergrund verwendet werden.

Kommunikationswege professionalisieren

Ein Teil der praktischen Probleme bei der Arbeit der Seniorenvertretungen rührt daher, dass moderne Kommunikationsmittel noch nicht überall verwendet werden. Das Ignorieren von Emails und ihren Anlagen, das Arbeiten mit Papier, Erstellung hand- oder maschinenschriftlicher Stellungnahmen und deren Versendung per Fax hemmt den heute üblichen Ablauf von Abstimmungsverfahren. Insofern wäre zu überlegen, auf welche Weise die Email-Erreichbarkeit und das Nutzen moderner Kommunikationsverfahren Eingang in alle bezirklichen Seniorenvertretungen und ihre Arbeit finden könnten. Dieses Problem wächst sich zwar der Tendenz nach langsam aus, aber das Grundproblem eines unterschiedlichen Arbeitstempos in den politischen Gremien und den Seniorenvertretungen bleibt bestehen.

Fachliche Stellungnahmen der Seniorenvertretungen bei allen relevanten Vorhaben auf lokaler Ebene ermöglichen

Bislang wird die Kompetenz der Seniorenvertretungen noch nicht flächendeckend für kommunale Planungsvorhaben und Projekte genutzt. Es wäre sinnvoll, die Teilnahme der Seniorenvertretungen an den verschiedenen Planungs- und Umsetzungsgremien untergesetzlich zu befördern, z.B. in Form einer Empfehlung oder innerhalb der Verwaltungsvorschrift. Z.B. könnten in einer Liste typische bezirkliche Vorhaben vom Krankenhausbau bis zum Verkehrsprojekt benannt werden, an denen die Seniorenvertretungen regelhaft zu beteiligen wären. Ein anderer Weg zum gleichen Ziel wäre eine Schulung aller bezirklichen Seniorenvertretungen, damit diese dann vor Ort bei allen relevanten Vorhaben ihre Beteiligung einfordern könnte. Vermutlich ist es aber wirksamer, der Verwaltung die frühzeitige Beteiligung der Seniorenvertretungen konkret vorzuschreiben.

Interviewte Expertinnen und Experten

Christel Beck, Mitglied der Seniorenvertretung Pankow

Christel Becker, Bezirksamt Pankow

Genrietta Liakhovitskaja, Mitglied der Seniorenvertretung Mitte

Gregor Hoffmann (MdA), Vorsitzender des Arbeitskreises für Integration, Arbeit, Berufliche Bildung und Soziales der CDU-Fraktion

Joachim Luchterhand (MdA), seniorenpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion

Dorothee Igner, wissenschaftliche Referentin für Integration, Arbeit, Berufliche Bildung und Soziales bei der CDU-Fraktion

Guido Klumpp, Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenorganisationen (BAGSO) (Telefoninterview)

Hasan Özdenyazar, Mitglied der Seniorenvertretung Neukölln

Heidemarie Fischer, Vorsitzende der Seniorenvertretung Mitte, Vorsitzende der Landesseniorenvertretung, stellvertretende Vorsitzende der AWO Berlin, ehem. MdA.

Inge Frohnert, Vorsitzende der AG Berliner Senioren, ehem. MdA (Telefoninterview)

Ingeborg Simon (MdA), Vertreterin der Volkssolidarität im Landesseniorenbeirat

Jasenka Villbrandt (MdA), seniorenpolitische Sprecherin der Fraktion „Die Grünen“

Karla Borsky-Tausch (SPD), ehem. MdA, Bezirksverordnete in der BVV Reinickendorf

Karl-Heinz Augustin, Pressesprecher der Seniorenvertretung Neukölln

Klaus Sack, Vertreter der Volkssolidarität im Landesseniorenbeirat

Minka Dott (MdA), Vorsitzende des Ausschusses für Integration, Arbeit, Berufliche Bildung und Soziales, seniorenpolitische Sprecherin der Fraktion „Die Linke“

Regina Saeger, Vorsitzende der Seniorenvertretung Marzahn-Hellersdorf, zugleich Vorsitzende des Landesseniorenbeirats

Thomas-Peter Gallon, Referatsleiter Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

Ulrich Wiebusch, Fachreferent für Seniorenpolitik, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales)

Ülker Radziwill (MdA), senioren- und sozialpolitische Sprecherin der SPD-Fraktion, Vorsitzende des SPD-Arbeitskreises „Integration, Arbeit, Soziales“, Mitglied im SPD-Fraktionsvorstand

Ulrike Zabel, Kompetenzzentrum Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe (Telefoninterview)

Literatur

BAGSO-Positionspapier Politische Teilhabe älterer Menschen. BAGSO. In: BAGSO-Nachrichten, Bd. 14 (2005).

Blaumeister, Heinz (2002): Partizipation und Vertretung von Senioren. In: Für(s) Alte(r) planen (2002), S. 81-127.

Blaumeister, Heinz/ Wappelshammer, Elisabeth (2004): Partizipation und Vertretung von Senioren. In: SWS-Rundschau 44. Jahrgang, 4/2004, S. 437-463.

Eifert, Barbara (2006): Seniorenvertretungen in Nordrhein-Westfalen als Beispiel politischer Partizipation älterer Menschen. In: Altern und bürgerschaftliches Engagement (2006), S. 261-283.

Handke, Barbara/ Lesch, Gertrud (1979): Die Beteiligung Älterer am kommunalpolitischen Geschehen unter Berücksichtigung der Bedingungen ihrer spezifischen Lebenssituation: Dargestellt am Beispiel von Seniorenbeiräten, Kassel 1979.

Maurer, Andreas/ Kietz, Daniela (2007): Europawahlen. In Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 2007, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 393, S. 245-250.

Olk, Thomas (2009): Politische Partizipation älterer Menschen durch Seniorenvertretungen. In: Seniorenvertretungen – Politische Partizipation älterer Menschen in Bund, Land und Kommune, hg.v. BAG LSV e.V.

Zitierte Webseiten

www.berlin.de/ba-pankow/presse/archiv/20080326.1130.96978.html

www.kompetenzzentrum-altenhilfe.de

www.landesseniorenvertretung-berlin.de/dokumente/dokumente_bezirke/marzahn_erfahrungen_lsv.pdf

www.mgepa.nrw.de/pdf/alter/2008_06_05___ltere_mit_Zuwanderngsgeschichte.pdf

www.seniorenrat.at/organisation/geschichte

www.statistik-berlin.de

Abkürzungsverzeichnis

BAG LSV	Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen
BAGSO	Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen
BerlSenG	Berliner Seniorenmitwikrungsgesetz
KomZEN	Kompetenzzentrum Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe
MdA	Mitglied des Abgeordnetenhauses
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Senioren BVV	Senioren Bezirksverordnetenversammlung

Anhang

Am 16. November 2010 fand in der Friedrich-Ebert-Stiftung ein Expertengespräch statt. In diesem Rahmen wurden die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens vorgestellt und diskutiert. Eingeladen waren neben den Interviewpersonen, Expertinnen und Experten, die sich mit der Thematik befassen.

Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren eingeladen, Stellungnahmen zum Gutachten einzureichen. Sie werden nachfolgend aufgeführt. Die Reihenfolge richtet sich nach dem Einsendedatum.

Peter Ottenberg
Leiter des Büros der Bezirksverordnetenversammlung,
Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft Rat der Vorsteher/innen

Im Hinblick auf die in der Veranstaltung am 16. November 2010 vorgestellten Grundaussagen und nach Prüfung des vorliegenden Textes des genannten Gutachtens sind folgende bezirksverwaltungsrechtlichen Aussagen zu treffen.

1. zu: Kommunalpolitische Funktion - die Arbeit der bezirklichen Seniorenvertretungen in den Berliner Bezirken

Die Beschreibung bildet das gesetzliche Recht der bezirklichen Seniorenvertretung, an der kommunalpolitischen Arbeit mitzuwirken, nicht fehlerfrei ab und verkennt insbesondere in Teilen die „parlamentarische" Realität der Bezirksverordnetenversammlung und der Ausschüsse.

Rederecht
Verfahren und Abläufe der Bezirksverordnetenversammlung sind organisationsrechtlich verankert. Bereits § 4 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 BerlSenG in der geltenden Fassung stößt insoweit auf grundsätzliche rechtssystematische Bedenken. Diese greifen jedoch bis jetzt letztlich nicht durch, weil durch die Verweisung auf § 9 Abs. 4 Satz 1 und 2 Bezirksverwaltungsgesetz nur das spezialrechtlich wiederholt wird, was allgemein für alle Personen, die nicht Mitglied der Bezirksverordnetenversammlung sind, normiert ist. Danach können die Ausschüsse sachkundige Personen und Betroffene hinzuziehen. Das Anhören von Sachverständigen ist dagegen nur durch Beschluss des Ausschusses mit Zustimmung des Bezirksverordnetenvorstehers zulässig. Insoweit besteht lediglich ein beschränktes - an das kommunalpolitische Ermessen der Mitglieder des Ausschusses gebundene - Rederecht[37].

In diesem Zusammenhang ist jedoch darüber hinaus § 8 Abs. 1 BezVG zu berücksichtigen. Diese Verfahrensvorschrift über die Geschäftsführung der Bezirksverordnetenversammlung wurde nach dem BerlSenG in einer hier maßgeblichen Hinsicht überarbeitet[38]:

„Die Bezirksverordnetenversammlung gibt sich eine Geschäftsordnung, an die auch die Mitglieder des Bezirksamtes hinsichtlich ihrer Teilnahme an den Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung und deren Ausschüsse sowie der Beantwortung von Anfragen gebunden sind. Die Geschäftsordnung bestimmt, unter welchen

[37] Kommunalpolitisch steht und fällt es insbesondere mit der durch die Mitglieder der bezirklichen Seniorenvertretung eingebrachten „Kompetenz": Ist der inhaltliche Stellenwert der zu implementierenden seniorenpolitischen Initiativen hochwertig, wird es den Mitgliedern eines Ausschusses der BVV schwer fallen, ein geltend gemachtes Rederecht zu verweigern. Es liegt insbesondere im Wirkungskreis der handelnden Akteure der bezirklichen Seniorenvertretung, durch einen kommunikativen Ansatz das „politische" Recht auf Anhörung durchzusetzen. Die vom Gesetzgeber erwünschte Lobbyfunktion kann darüber hinaus durch entsprechenden Einfluss der Verwaltungsbehörde auf das Verfahren im Ausschuss unterstützt werden. Andererseits - und das spiegelt ein gewisses Spannungsverhältnis - unterliegt die Bezirksverordnetenversammlung Normen über das Öffentlichkeits- (§ 8 Abs. 6 Satz 1 BezVG), Transparenz- (§ 40 Satz 2 BezVG) und Beteiligungs/Unterrichtungsgebot (§ 41 Abs. 1 BezVG), die zu beachten (und ggf. geltend zu machen) sind.
[38] Vgl. Artikel I Nr. 1 Buchstabe a) des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S. 390).

Voraussetzungen anderen Personen in der öffentlichen Sitzung das Wort erteilt werden kann."

Satz 2 der genannten Vorschrift, die durch Regelung in der Geschäftsordnung auf das Verfahren in den Ausschüssen übertragen werden dürfte, weist eine Hebelwirkung auf, die dem Verzicht, im Einzelfall über das beantragte Rederecht im Ausschuss zu entscheiden, gleich käme. Der kommunalrechtlichen Vielfalt sind dabei (fast) keine Grenzen gesetzt. Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass es einer weiteren Öffnungsklausel in einem Gesetzgebungsverfahren nicht bedarf, um den Zielen des BerlSenG zukünftig noch stärker zu entsprechen. Soweit es im Vollzug zu Problemen käme, wäre die AG RdV ohne Frage bereit, eine entsprechende Empfehlung zur Aufnahme in die entsprechende Geschäftsordnung zu formulieren.

„Antragsrecht"
Die Beeinflussung seniorenpolitischer Angelegenheiten durch die bezirkliche Seniorenvertretung soll nach dem Sinn und Zweck von § 4 Abs. 4 BerlSenG nicht unbedingt und ausschließlich über die Gremien der BVV erfolgen; vielmehr ist durch die „Mittlerfunktion" zwischen Einwohnerschaft und Verwaltungsbehörde der Weg einer solchen Steuerung vorbezeichnet. Dieser „Geist" knüpft letztlich auch an dem beschränkten Entscheidungsrecht der Bezirksverordnetenversammlung an und es erweist sich in der Praxis im Vergleich zur ehrenamtlichen Kommunalpolitik durchaus von Vorteil, der wiederum dieser informelle Kanal mitunter verschlossen bleibt. Die Sozialverwaltung ist befugt (und in der Lage), altenpolitische Eckwerte und zukünftige Planungen als Absichtserklärung zu formulieren und der Bezirksverordnetenversammlung zur Kenntnis zu geben. Eines Ersuchens der Bezirksverordnetenversammlung an das Bezirksamt (z. B. über einen Beschlussvorschlag des für Soziales zuständigen Ausschusses nach § 13 BezVG bedarf es in dieser Hinsicht nicht. Im Übrigen könnte durch die bezirkliche Seniorenvertretung sogar ein Ersuchen angeregt werden, das diesen Inhalt der Behörde zur Verfahrenspflicht auferlegt.

2. zu: Maßnahmevorschläge
Das Gutachten bleibt ohne Begründung, warum sich die Arbeitsgemeinschaft „Rat der Vorsteher/innen" (AG RdV) einer gesetzlichen Überarbeitung generell verschließt. Es kann sie auch nicht vortragen, weil eine solche Aussage nicht artikuliert wurde. Richtig ist jedoch, dass es hinsichtlich einer kommunalrechtlichen Ergänzung der bisherigen Rechte der bezirklichen Seniorenvertretung ernsthafte Bedenken gibt. Zu Fragen des „Wahlrechts", der Ausstattung mit finanziellen Mitteln usw. existiert keine formulierte Position[39].

Die Behauptung, es sei möglich und zulässig, viele der aufgeworfenen Fragen durch Verwaltungsvorschrift (VwV) zu regeln, bedarf in der Schlussfassung des Gutachtens der Korrektur. Am Wortlaut der gesetzlichen Regelungen ist die Exekutive im Vollzug gebunden. Ausschließlich Normen über das Ausüben von Ermessen dürften durch VwV konkretisiert werden, um einen einheitlichen Vollzug in den Bezirken zu sichern. Besteht ggf. ein irrtümliches Verständnis von VwV?[40]

[39] Nach dem Selbstverständnis der AG RdV als überparteiliches Arbeitsgremium, das sich regelmäßig auf den jeweils möglichen kleinsten politischen Nenner beschränkt, wird es auch zukünftig keine diesbezüglichen Stellungnahmen geben.
[40] Definition: „Unter dem Begriff „Verwaltungsvorschriften" versteht man solche Regelungen, die innerhalb der Verwaltungsorganisation von übergeordneten Verwaltungen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Verwaltungen

Das umfasst in kommunalrechtlicher Hinsicht in keinem Fall die skizzierten Problemkreise „Rede- und Antragsrecht“ (aber auch die Fragen zur Gestaltung der Legitimierung durch „Wahl“).

3. Grundsätzliches

Die Expertise beinhaltet eine gewisse methodische Schwäche. Der Frage, welche gesetzgeberischen Antworten aus einer Evaluation zu ziehen sind, könnte man sich in zweierlei Hinsicht nähern:

A) Es wird - ausgehend von den materiell-rechtlichen Erfahrungen des Vollzugs der seniorenrechtlichen Normen - ein Veränderungs- und Verbesserungskatalog aufgestellt, der mit dem verfassungs- und kommunalrechtlich bestehenden Rahmen ins Verhältnis gesetzt wird.

B) Die verfassungsrechtliche Ausgangslage (ggf. unter Formulierung bestimmter Veränderungserfordernisse) wird dargestellt, um in einem zweiten Schritt die Vollzugserfahrungen kritisch zu beleuchten und einfachgesetzlichen Änderungsbedarf zu identifizieren.

Vorliegend wird beides jedoch etwas verwischt, nicht klar herausgearbeitet. Die Schlussfolgerungen für eine Gesetzgebungsinitiative bleiben insoweit unstrukturiert.

---

oder Dienstkräfte ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung (z. B. Gesetzesvollzug, Ermessensausübung, Verwaltungsverfahren) näher zu bestimmen. Im Gegensatz zu Gesetzen und Rechtsverordnungen sind VwV keine Rechtsnormen, sie richten sich nur an Behörden und Dienstkräfte. Abgesehen von den Fällen, in denen sich in Gesetzen ausdrückliche Ermächtigungen zum Erlass von VwV finden, bedürfen VwV wegen ihres nur internen Charakters üblicherweise keiner gesetzlichen Ermächtigung. Das Recht der Verwaltung, VwV zu erlassen, folgt aus der allgemeinen Hoheitsgewalt, die der öffentlichen Verwaltung eigen ist. VwV sind für die angesprochenen Behörden und Dienstkräfte verbindlich.“ (Mitteilung - zur Kenntnisnahme - des Senats von Berlin an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 1. August 2005 (Drucksache 15/4147).

Werner Kleist
Vorsitzender der AG 60plus im Landesverband Berlin der SPD

Sehr geehrte Frau Dr. Beyhan Sentürk,
ich möchte wie in der interessanten Veranstaltung angeregt noch einige Überlegungen zur notwendigen Novellierung des Gesetzes aus der Sicht der AG 60plus darlegen: Das jetzt seit 4 Jahren bestehende Gesetz ist grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Nach der jetzigen Erfahrung könnten aber die folgenden Vorschläge zur Verbesserung der Arbeit in den Seniorenvertrungen beitragen. Z. B.: Berufung durch den Stadtrat. Die Nachfolge für ausgeschiedene Mitglieder der Seniorenvertretungen muss gesetzlich geregelt werden, Sonst beruft der Stadtrat den Nachfolger nach Gutdünken.

Rederecht in Ausschüssen. Die in vielen Bezirken bestehende Auslegung des Gesetzes, dass nur zur Altenplanung Rederecht besteht, ist nicht einleuchtend. § 9 Absatz 4 BezverwG räumt allen sachkundigen Personen Rederecht in Ausschüssen ein. Warum dies ausgerechnet für Seniorenvertreter nicht gelten soll, kann nicht sein.

Seniorenparlament.
In den Bezirken sollte ein Seniorenparlament eingerichtet werden, das mindestens einmal im Jahr tagt. Fragen und Anträge an BVV und Bezirksamt § 44 BezverwG regelt die Möglichkeit für Anträge und Anfragen durch die Bürger. Das dort normierte Erfordernis von mindestens 1 % an Unterstützern ist aber kaum zu erfüllen. Deshalb sollte auch gesetzlichen Organisationen, wie z. B. den Seniorenvertretungen, ein solches Frage- und Antragsrecht eingeräumt werden.
Das sind in Kürze die Vorstellungen aus der AG 60plus, wie ich sie am 16.11. vorgetragen hätte. Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung.