



Dienstag, 18. Juni 2019

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung - Thüringer Gesetz zur Stärkung der Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte von Seniorinnen und Senioren (ThürSenMitwBetG)¹

Abstract der Ergänzungsforderungen

1. Seniorenbeiräte und Seniorenbeauftragte sind nicht nur in überwiegend Senioren betreffenden Dingen anzuhören, sondern ganz generell in sie betreffende Dinge (betrifft § 3 und 4)
2. Es muss eine Förderungsverpflichtung für Seniorenbeiräte und Seniorenbeauftragte über das Landesprogramm für Familie geben (betrifft § 3 und 4)
3. Ein Seniorenbericht sollte auf Grund der komplexen Lebenslagen im Alter in jeder Legislaturperiode erstellt werden (betrifft aufgehobenen § 8 ThSenMG).

1. Allgemeines

Der Landesseniorenrat stimmt dem vorliegenden Gesetzesentwurf in großen Teilen zu.

- Das Gesetz ist, sieht man die Praxis in anderen Bundesländern, singulär.
- Es geht in seinem Verpflichtungscharakter über das in Thüringen bestehende Gesetz sowie über die Seniorenmitwirkungsgesetze in Bremen, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern hinaus.
- Es reagiert auf den demografischen Wandel.
- Es folgt dem politischen Ansatz, dass komplexe soziale Systeme partizipatorisch entwickelt werden müssen.
- Es folgt einem modernen Politikansatz, der Aktivität, Partizipation, Mitwirkung und Teilhabe von älteren Menschen in den Mittelpunkt stellt.
- Es unterstellt, dass Expertise nicht nur durch wissenschaftliche Gutachten, durch Verwaltungshandeln und durch gewählte Vertreter generiert wird, sondern in dem man BürgerInnen sich selbst vertreten und mitwirken lässt.
- Es geht von der Vorstellung aus, dass von der Beteiligung und der Übernahme von Verantwortungsrollen von Älteren vielfältige Wirkungen auf das Gemeinwesen sowie die Selbstwirksamkeit von Menschen ausgehen.

¹ Der Landesseniorenrat Thüringen ist formal (nicht juristisch) die Nachfolgeorganisation der Landesseniorenvertretung Thüringen, die nicht mehr existiert. Sie wird aber fälschlicherweise noch als Anzuhörende benannt.

Insofern sehen wir den Gesetzentwurf im Kontext einer modernen Sozialpolitik, die Teilhabe und Lebenszufriedenheit im Alter an Mitwirkung und Mitbestimmung bindet.

1. Paragraph 1: Zielstellung

Die im Gesetzentwurf formulierte Zielstellung – Stärkung der Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte, aktive Teilhabe, Verbesserung des Zusammenlebens der Generationen, Gewährleistung eines würdevollen Lebens im Alter ohne Diskriminierung – ist hoch aktuell. Sie verweist auf den Zusammenhang von sozialer Situation von älteren Menschen, Partizipation, Teilhabe und Lebenszufriedenheit. Wir sehen als Landesseniorenrat keine Alternative dazu, dass Menschen jenseits des Erwerbslebens aktive Verantwortungsrollen übernehmen und Sorgeverantwortung tragen. Das entspricht ihrem originären Wunsch. Die Übernahme von aktiven (politischen) Verantwortungsrollen von Älteren sind zudem für die Entwicklung des Gemeinwesens zunehmend unverzichtbar. In der Zielstellung sollte es allerdings heißen: „Das Ziel des Gesetzes ist die Stärkung **und Förderung** der Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte ...“

Mit dem Verweis auf Diskriminierung in der Zielstellung wird unterstellt, dass sorgenfreies, sinnerfülltes und würdevolles Leben im Alter keine Selbstverständlichkeit sind. Gerade vor dem Hintergrund geringerer Renteneinkommen und Armutssituationen, von Phänomenen der Einsamkeit, eines wachsenden Hilfebedarfs im höheren Alter sowie von Teilhabegefährdungen bei gepflegten Menschen sehen wir hier einen unabweisbaren Handlungs- und Gestaltungsbedarf, dem im Gesetzentwurf mit dem in Punkt 2 formulierten Aufforderungsimperativ Rechnung getragen wird. Gleichwohl wird es weiterer Maßnahmen bedürfen, um diese Zielstellung zu erfüllen, als sie im Gesetzentwurf vorgesehen sind.

In § 1 (3) geht der Gesetzesentwurf über das bestehende Seniorenmitwirkungsgesetz hinaus. Er formuliert verpflichtend, dass die Verwaltungen der Gemeinden, Landkreise und anderen Gemeindeverbänden die Tätigkeit der kommunalen Seniorenbeiräte und der Seniorenbeauftragten unterstützen. Damit wird die Unterstützung der Selbstvertretung von älteren Menschen durch die Kommunen de jure eine Pflichtaufgabe. Diese Verpflichtung ist angesichts der Bedeutung Älterer in den Kommunen unabweisbar und zeitgemäß.

2. Paragraph 2: Senioren und Seniorenorganisationen

Die Definition, ab wann Menschen dem Seniorenalter zugehören, – es handelt sich ohnehin um keine Selbstzuschreibung –, ab dem 60. Lebensjahr, ab dem Eintritt ins Erwerbsleben oder einem anderen Lebensalter, ist umstritten. Für eine Anhebung spräche, dass das Lebensalter von Menschen sich erhöht hat, dass die Anzahl der gesunden und aktiven Lebensjahre steigt und dass der Austritt aus dem Erwerbsleben eine unabweisbare Zäsur darstellt, die mit anderen Verantwortungsrollen und Lebensaufgaben verbunden ist. Allerdings erscheint auch die Annahme des 60. Lebensjahres plausibel. Es gibt nach wie vor eine hohe Anzahl von Menschen, die eher aus dem Erwerbsleben ausscheiden, die erwerbsgemindert sind oder im Erwerbsleben keine Perspektive haben. Zudem geht es auch um die Übergangsphase vom Erwerbsleben in den „Ruhestand“.

Insofern erscheint uns der Bezug auf das 60. Lebensjahr plausibel. Im Kern geht es um die Ermöglichung und das Engagement von Älteren und nicht um Altersgrenzen.

Die Definition, was eine Seniorenorganisation ist, wurde im neuen Gesetzentwurf weiter gefasst als im bestehenden Gesetz. Sie ist relevant, weil Seniorenorganisationen Ältere für einen Seniorenbeirat benennen können. Die Formulierung im Gesetzesentwurf trägt dem Umstand Rechnung, dass viele Wohlfahrts- und Sozialverbände in praxi die Interessen von Älteren vertreten, ohne dass diese Interessenvertretung explizit in den Satzungen formuliert wird. Zudem wirken in vielen Vereinen Ältere aktiv mit und dominieren die Mitgliedschaft. Insofern ist eine weite Definition dessen, was eine Seniorenorganisation ist, sinnvoll. Auch hier geht es im Kern um das Ermöglichen einer Beteiligung.

3. Paragraph 3: Kommunale Seniorenbeiräte

Unstrittig ist die Profilierung der Seniorenbeiräte. Neu ist, dass Kommunen über 10.000 Einwohner Seniorenbeiräte bilden (müssen). Der Gesetzentwurf folgt hier dem Evaluierungsbericht zum Seniorenmitwirkungsgesetz, der auf Befragungen von Akteuren aus den Kommunen basiert.

Der Landesseniorenrat schließt sich dieser Formulierung an. Auch wenn es in den meisten Kommunen über 10.000 Einwohner bereits Seniorenbeiräte gibt, geht es um die Stabilität von ehrenamtlichen Strukturen, die in der Vergangenheit fragil waren. Gerade vor dem Hintergrund, dass politisches demokratisches Engagement nicht (mehr) selbstverständlich ist und sich insbesondere im ländlichen Raum staatliche und politische Strukturen zurückziehen, erscheint die verpflichtende Förderung von Seniorenbeiräten sinnvoll, wobei es eben nicht nur um die Schaffung einer Struktur geht, sondern dass sich Kommunen um aktive Verantwortungsrollen von Älteren bemühen. Insofern rückt mit dem Verpflichtungscharakter auch „das aktive Altern“ stärker in das Blickfeld.

Dass für Kommunen unter 10.000 Einwohner keine Verpflichtung formuliert wird, erscheint gleichermaßen plausibel, weil das Gesetz keinen unrealistischen Zwangskontext schaffen soll, der dem Prinzip der Freiwilligkeit von Engagement widerspricht. An dieser Stelle sollte allerdings formuliert werden, dass, wenn sich Ältere in Seniorenbeiräten engagieren wollen, die Pflicht der Kommune besteht, dieses Engagement aktiv zu unterstützen und zu fördern, was sich durchaus auch aus § 1 (3) ableiten lässt.

Im Gesetzentwurf wird darauf Bezug genommen, dass auf der Ebene der Landkreise Seniorenbeiräte gebildet werden können. Innerhalb des Landesseniorenrates wurde hingegen die Auffassung vertreten, dass auf der Ebene der Landkreise die Bildung von Seniorenbeiräten gleichermaßen verpflichtend sein sollte. Diese Forderung erscheint insofern relevant und plausibel, weil damit auch der ländliche Raum und kleinere Kommunen, in denen keine Seniorenbeiräte bestehen, abgebildet werden. Vergleichbare Strukturen bestehen im Bereich des Sports und im Landessportbund, wo die Ebene der Landkreise eine wichtige Mittlerfunktion zwischen Land und kleinen Kommunen hat. Allerdings wurde von anderen Mitgliedern von kommunalen Seniorenbeiräten und Seniorenbeauftragten eingewendet, dass mit der Etablierung von Seniorenbeiräten auf der Ebene der Landkreise zu den Seniorenbeauftragten eine Doppelstruktur entsteht und die Arbeit des Seniorenbeauftragten entwertet wird. Zudem sei eine ehrenamtliche Arbeit auf der Ebene des Landkreises nur schwer umzusetzen und zu organisieren.

Strittig ist die Formulierung: „Der Seniorenbeirat ist vor allen Entscheidungen der kommunalen Vertretung, die **überwiegend** Senioren betreffen, anzuhören.“ Auf das Adverb „**überwiegend**“ sollte unbedingt verzichtet werden. Wenn in einer Kommune ein

Kindergarten geschlossen wird, könnte man unterstellen, die Schließung betrifft überwiegend Eltern und ihre Kinder, jedenfalls nicht „überwiegend“ SeniorInnen. Allerdings ist die soziale Bedeutung von Kindergärten und -krippen für Quartiere und Dörfer, für soziale Beziehung und die Generationendurchmischung von Wohngebieten unstrittig. Es ist nicht einsichtig, dass Ältere hier nicht Stellung beziehen und Einfluss nehmen sollen.

Die Aufgaben und Rechte der kommunalen Seniorenbeiräte sollten im Gesetz präzisiert werden und sich an den Mitwirkungsrechten der kommunalen Beauftragten für Menschen mit Behinderung orientieren, denen eine Teilnahme an den Sitzungen des Stadtrates, des Gemeinderates oder der Gemeinschaftsversammlung eingeräumt wird.

4. Paragraph 4: Seniorenbeauftragter

Neu im Gesetzentwurf ist die Verpflichtung zur Wahl von ehrenamtlichen Seniorenbeauftragten in den Landkreisen und kreisfreien Städten. Der Gesetzentwurf folgt hier dem Evaluierungsbericht zum Seniorenmitwirkungsgesetz. Als Problem erwies sich in der Vergangenheit, dass in nahezu der Hälfte der Landkreise nach dem bisher geltenden Gesetz keine Seniorenbeauftragten gewählt wurden. Dadurch stellte sich das Gremium des Landesseniorenrates in Frage, weil die in ihm wirkenden Seniorenbeauftragten Thüringen nicht adäquat abbildeten und repräsentierten. Folgt man dem Konstrukt von „ehrenamtlichen Seniorenbeauftragter“ und ihres Mitwirkens in einem Landesseniorenrat, ist deren verbindliche Etablierung zwingend notwendig. Ansonsten stellt sich die Gesamtarchitektur des Gesetzes in Frage.

Die Formulierung: „Die Seniorenbeauftragten sind grundsätzlich vor Entscheidungen des Kreistags oder des Stadtrats, die **überwiegend** Senioren betreffen, anzuhören.“, ist, wie oben ausgeführt, strittig. Auf das Adverb „**überwiegend**“ sollte unbedingt verzichtet werden. Es ist nicht einsichtig, warum Seniorenbeauftragte nicht Stellung beziehen sollen, wenn es um Mittelvergaben im Kinder- und Jugendbereich geht. Es geht auch bei solchen Entscheidungen um Interessensabwägungen zwischen den Generationen.

Die Kannvorschrift in Punkt 3 „Die Tätigkeit sowie Projekte der Seniorenbeauftragten und der Seniorenbeiräte können eine Landesförderung im Rahmen des Landesprogramms „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ ... erhalten.“: Wenn Seniorenbeiräte und Seniorenbeauftragte bestehen, müssen sie unterstützt werden. Die Verpflichtung zur Unterstützung sollte explizit formuliert werden. Andernfalls stellt sich dieses Konstrukt von Ehrenamtlichkeit in Frage. Mit Bezug auf das Landesprogramm müsste man wenigstens eine Soll-Bestimmung in das Gesetz aufnehmen.

Der Hinweis auf die Seniorenbüros erscheint uns einerseits wichtig, aber durchaus ambivalent. Der Landesseniorenrat hat in verschiedenen zurückliegenden Stellungnahmen formuliert, dass eine hauptamtliche Unterstützungsstruktur für den Ehrenamts-, Unterstützungs- und Hilfebereich für SeniorInnen sinnvoll und notwendig ist. Seniorenbüros sind hier bewährte und überaus kompetente Einrichtungen. Allerdings existieren in vielen Landkreisen keine Seniorenbüros. Im Sinne des Generationendialogs erschiene es uns sinnvoll, wenn alternativ auch Familienzentren, Freiwilligenagenturen oder andere sozialpartizipative Einrichtungen die Arbeit von Seniorenbeiräten und -beauftragten trägerneutral unterstützen können. Ungeachtet dessen ist auch die Unterstützung durch das Hauptamt in der Verwaltung notwendig. Das trifft insbesondere die Ebene der

Seniorenbeauftragten, deren Tätigkeit sich auf die Seniorenbeiräte, den Landkreis und den Freistaat Thüringen bezieht.

Diskutiert wurde, ob Seniorenbeauftragte – wie es in einigen Kommunen Praxis ist – hauptamtlich besetzt sein sollten. Die hauptamtliche Unterstützung von Anliegen durch die Verwaltung ist angesichts des zunehmenden Hilfebedarfs sowie der Bedeutung ehrenamtlichen Engagements von Älteren unabdingbar. Wie die Stellenbezeichnung im Begriff in praxi erfolgt, erscheint sekundär. Allerdings würde eine doppelte Verwendung des Begriffs (hauptamtlichen Seniorenbeauftragte, die keine Senioren sind und ehrenamtlichen Seniorenbeauftragte, die Senioren sind) eher verwirrend sein.

In keinem Falle sollten hauptamtliche Seniorenbeauftragte die Selbstvertretung eines ehrenamtlichen Seniorenbeauftragten ersetzen. Das widerspräche der gesamten Tradition von Seniorenbeiräten, die sich mit dem Anspruch gründeten, einen Selbstvertretungsanspruch der älteren Generation zu realisieren.

Die Aufgaben und Rechte der Seniorenbeauftragten sollten präzisiert werden und sich an den Aufgaben und Rechten der kommunalen Beauftragten für Menschen mit Behinderung orientieren, denen ein Mitwirken in den Kreistagen eingeräumt wird.

5. Paragraph 5: Landesseniorenrat

Er ist unstrittig.

6. Paragraph 6: Mitglieder und Organe des Landesseniorenrats

Neu ist in der Substanz, dass im Gesetzentwurf im Gegensatz zum bestehenden Gesetz keine konkreten beratenden Mitglieder benannt werden. Die im Entwurf verwendete Formulierung folgt der Erfahrung, dass verschiedene beratende Mitglieder, deren Mitgliedschaft qua Gesetz definiert war, in der Vergangenheit die Arbeit des Landesseniorenrates nicht unterstützt haben oder es nicht konnten. Insofern ist es sinnvoll, wenn sich die stimmberechtigten Mitglieder der Expertise und des Engagements durch die Hinzuwahl von weiteren Mitgliedern selbst versichern. Der Turnus dieser Be- und Abberufung ist klar in der Geschäftsordnung zu regeln, um keinen Automatismus einer „Berufung auf Lebenszeit“ zu generieren und dem Landesseniorenrat damit Flexibilität bei der Auswahl seiner stimmberechtigten Expert*innen zu gewährleisten.

Im Gesetzentwurf heißt es in § 6 Abschnitt (1) im letzten Satz: „Die Mitglieder nach Satz 1 sind stimmberechtigt.“ Das impliziert, dass nur die qua Gesetz im Landesseniorenrat tätigen Seniorenbeauftragten stimmberechtigt sind. Im Kommentar zum Gesetz heißt es hingegen, dass die bis zu zehn hinzugewählten Mitglieder gleichermaßen stimmberechtigt sind.

Der Landesseniorenrat hat sich dafür ausgesprochen, dass alle Mitglieder, ob qua Gesetz oder hinzugewählt, stimmberechtigt sein sollen. Insofern müsste der Gesetzentwurf und nicht der Kommentar geändert werden. Allerdings ist der Einwand nicht unberechtigt, dass es zu jeder Zeit, insbesondere bei der Wahl des Vorstandes des Landesseniorenrates eine Majorität der Seniorenbeauftragten gegenüber den hinzugewählten Seniorenvertretern aus Landesverbänden geben sollte.

Angesichts der Verhinderungswahrscheinlichkeit von älteren Menschen, die eine offizielle Vertretung des Landesseniorenrats durch Vorstandsmitglieder bei Veranstaltungen,

Mediananfragen o. ä. in der Vergangenheit mitunter beeinträchtigte, sollte der Vorstand aus fünf Mitgliedern bestehen.

Strittig ist, dass der Vorstand die Geschäfte des Landesseniorenrates führt. Das operative Geschäft führen in praxi die MitarbeiterInnen der Geschäftsstelle. Zudem muss, da der Landesseniorenrat kein rechtsfähiges Subjekt ist, eine einvernehmliche Planung (zumindest der Finanzen) mit dem Trägerverein erfolgen.

Da dieses Konstrukt eines nichtrechtsfähigen Subjekts, das dennoch Mittel in Anspruch nimmt, durchaus kompliziert ist, sollte man möglicherweise darauf verweisen, dass Weiteres die Geschäftsordnung des Landesseniorenrates und die Satzung des Trägervereins regeln.

7. Paragraph 7: Aufgaben des Landesseniorenrats

Ergänzt werden müsste, dass der Landesseniorenrat bei Gesetzentwürfen im Rahmen von Anhörungsverfahren des Landtags anzuhören ist. Die Praxis der Vergangenheit war, dass der Landesseniorenrat bei wichtigen Gesetzesvorhaben (z. B. Sportförderungsgesetz, Gleichstellungsgesetz) für das Anhörungsverfahren von den zuständigen Ausschüssen nicht benannt wurde.

Ergänzt werden sollte, dass der Landesseniorenrat in wichtigen landespolitischen Gremien der Ministerien mitwirkt, in denen es um essentielle Politikbereiche geht. Der Landesseniorenrat ist selbst in maßgeblichen Gremien nicht vertreten, in denen es überwiegend um Ältere geht wie dem Thüringer Pflegepakt. Maßgabe könnten hier die Rechte des Behindertenbeauftragten sein.

Die Aufgaben des Landesseniorenrates sollten an den Aufgaben und Kompetenzen des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen und dem Landesbehindertenbeirat orientiert werden. Sie sollten eine Berichterstattung im Landtag sowie eine Mitwirkungsmöglichkeit im Sozialausschuss des Landtages enthalten.

Der Landesseniorenrat könnte darüber hinaus Ansprechpartner bei Diskriminierungserfahrungen von Älteren und insbesondere Hochaltrigen sein.

Punkt 2 formuliert, dass der Landesseniorenrat bei der Weiterentwicklung von Programmen zur Seniorenpolitik beteiligt werden soll. Als Problem erscheint uns, dass in traditionellen Politikbereichen und -programmen SeniorInnen in der Vergangenheit keine Rolle spielten und demnach nicht beteiligt wurden. Der Landesseniorenrat ist nicht im Landesmedienrat. In der traditionellen Bildungspolitik spielt Bildung im Alter faktisch keine Rolle, in der Digitalisierungsstrategie Thüringens werden Ältere nicht erwähnt und berücksichtigt usw. usf. Insofern ist Seniorenpolitik kein Unterkapitel der Sozialpolitik, sondern ein Querschnittspolitikfeld. Das sollte in Punkt 2 einfließen.

Punkt 3 sollte weiter gefasst werden. Der Landesseniorenrat arbeitet mit Seniorenorganisationen, Wohlfahrts- und Sozialverbänden sowie relevanten anderen Organisationen zusammen. Auch Punkt 4 sollte weiter gefasst werden und sich nicht nur auf die BAGLSV beziehen, sondern auf soziale Organisationen.

8. Seniorenbericht

Der Landesseniorenrat stimmt einer Aufhebung von Paragraph 8 im derzeitigen ThürSenMitwG (Erstellung eines Seniorenberichts) nicht zu. Eine partizipativ und mit wissenschaftlichen Methoden erarbeitete, kompakte und leicht zugängliche Datenbasis zur Lebenswirklichkeit von Thüringer SeniorInnen ist nach Ansicht des Landesseniorenrates essentiell für die Formulierung und Verfolgung seniorenpolitischer Ziele und die regelmäßige Überprüfung ihrer Erreichung, zumal es insbesondere über die Lebenssituation von im ländlichen Raum lebende Hochaltrige nur wenige Informationen gibt. Veränderungsbedarf besteht allenfalls in Struktur und Umfang des Kompendiums.

Eine Alternative ist ein Generationenbericht, der als Weiterentwicklung des Thüringer Seniorenberichts und des Thüringer Familienberichts Auskunft über die Lebenslagen von Familien in Thüringen geben kann und dabei explizit die Lebenssituation älterer Menschen einbezieht. Die Gefahr bestände allerdings, dass alterskohortenspezifische Lebenslagen nicht in den Blick kommen.



Hannelore Hauschild
(Vorsitzende)



Dr. JanSteinhaußen
(Geschäftsführer)