



Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sozialausschuss
Der Vorsitzende

vorab per E-Mail

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2867**

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II
Telefon: (0431) 880-4542
Fax: (0431) 880-7383
Homepage: www.lvstein.uni-kiel.de
E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de
Durchwahl: 880-4543
Datum: 14.10.2011

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Mitwirkung der
Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben in Schleswig-Holstein,
Drucksache 17/1713
Ihr Schreiben v. 16.09.2011**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr
geehrte Frau Tschanter,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o.g. Gesetzentwurf. Für
die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung danke ich Ihnen sehr.
Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur
Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in
Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Jakob Tischer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Vorstand:

Prof. Dr. Ulrich Schmidt (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Christoph Brüning



Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE LINKE

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Mitwirkung der Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben in Schleswig-Holstein
(Seniorenmitwirkungsgesetz Schleswig-Holstein – SenMitwG SH)**

LT-Drucksache 17/1713

vom 16. 08. 2011

Bearbeiter: Dr. Sönke E. Schulz, Dipl.-iur. Jakob Tischer

Mit Schreiben vom 16. September 2011 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut durch den Vorsitzenden des Sozialausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

Vorstand:

Prof. Dr. Ulrich Schmidt (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Christoph Brüning

A. Vorbemerkungen

Der Gesetzentwurf sieht die verbindliche Einrichtung eines Landesseniorenbeirats vor, der die Interessen und Belange der Seniorinnen und Senioren in Schleswig-Holstein auf Landesebene vertreten soll. Ihm sollen durch Art. 1 § 7 des Gesetzentwurfs umfangreiche Befugnisse gegenüber dem Parlament eingeräumt werden. Auch sollen Gemeinden ab 8.000 Einwohnern (Art. 2 des Entwurfs) sowie Kreise (Art. 3) durch eine Änderung von Vorschriften in der Gemeindeordnung (GO) bzw. Kreisordnung (KrO) in Zukunft verpflichtet sein, Seniorenbeiräte einzurichten. Des Weiteren enthält der Gesetzentwurf Begriffsbestimmungen und Bestimmungen zum Inkrafttreten.

B. Derzeitige Situation

Eine Bestandsaufnahme zeigt, dass derzeit als landesweite Interessenvertretung für Seniorinnen und Senioren der „Landesseniorenrat Schleswig-Holstein e. V.“ existiert, welcher ein freiwilliger Zusammenschluss von Gemeinden, Städten und Kreisen, die einen Seniorenbeirat auf kommunaler Ebene eingerichtet haben, und Vertretern der Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände ist. Im gesamten Land sind über 100 kommunale Senioren(bei)räte tätig (Stand: September 2009)¹. Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Beiräten ist § 47d GO SH bzw. § 42a KrO SH. Die Stellung solcher Beiräte ist in § 47e GO SH bzw. § 42b KrO SH verankert.

C. Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen

I. Gemeinde- und Kreisordnung (Art. 2 und Art. 3 des Entwurfs)

Die Änderungsvorschläge für die Vorschriften der Gemeinde- und Kreisordnung erscheinen unter mehreren Aspekten problematisch.

▪ Demokratische Legitimation

Der Verstärkung von Bürgermitwirkung wird als gewichtigstes Argument stets das Demokratieprinzip entgegengehalten. Die Entscheidung des Grundgesetzes für eine repräsentative Demokratie² steht dem Ausbau von Bürgerbeteiligung, soweit er die Möglichkeit von **Mit- oder gar Letztentscheidungen** einschließt, entgegen. Ob dies derart eng zu sehen ist, erscheint zwar fraglich: Dass dem Grundgesetz eine „reservierte Haltung“ zu Partizipation attestiert wird, heißt nicht zugleich, dass daraus zwingend ein Verbot demokratischer Partizipation folgt³. Eine Beschränkung auf die beiden Legitimationsinstrumente aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, Wahlen und Abstimmungen, würde die Reichweite des Demokratieprinzips unzulässig verkürzen, welches auch andere Formen der Willensbildung kennt und benötigt, um lebendig zu sein⁴.

Es bleibt allerdings der Einwand bestehen, dass man, sobald Entscheidungszuständigkeiten gesetzlich übertragen werden, bei legislatorischen Befugnissen gegen den rechtsstaatlich-demokratischen Grundsatz der Legitimation durch gleiche Wahl und bei administrati-

¹ So der *Landesseniorenrat Schleswig-Holstein* in seiner Broschüre „Seniorenbeiräte in Schleswig-Holstein“, S. 10, abrufbar unter: http://lsh-sh.de/phocadownload/userupload/lsh-sh_seniorenbeiraete_in_sh_091203.pdf.

² Vgl. nur *Huster/Rux*, in Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.04.2011, Art. 20 Rn. 123; *Piero*, in Jarass/Piero (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 6.

³ *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 (227).

⁴ *Groß*, DÖV 2011, 510 (511).

ver Zuständigkeit gegen den rechtsstaatlich-demokratischen Grundsatz der verfassungsrechtlich vorgegebenen parlamentarischen Legitimation verstößt⁵. Insbesondere bei Bürgerbeteiligung außerhalb repräsentativer Demokratie und verfassungsrechtlich geschützter Selbstverwaltung existiert stets das Problem, dass es sich dabei um die **Wahrnehmung eines Teils öffentlicher Angelegenheiten durch eine Teilgruppe** handelt, deren Handeln nicht unmittelbar legitimatorisch auf die Gesamtheit der Staatsbürger zurückgeführt werden kann, da sie nicht explizit im Grundgesetz Erwähnung findet⁶.

Von dieser Problematik wird das gesamte Themenfeld der Einrichtung von Beiräten auf kommunaler (aber auch auf Landes-) Ebene überlagert. Den Beiräten ist zwar kraft Gesetzes keine Mit- oder gar Letztentscheidungsbefugnis eingeräumt, jedoch ist stets dem Szenario vorzubeugen, dass sich der Einfluss von Beiräten auf die kommunale Vertretungskörperschaft oder das Parlament zu einer „faktischen Mitentscheidung“ verdichtet. Dies würde den Anforderungen an die demokratische Legitimation nicht gerecht. Die Arbeit von Beiräten ist also mit Vorsicht in die originären Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Ohnehin ist die Tendenz, dass sich bei Bürgerbeteiligungsprozessen oftmals (z. B. durch Beiräte) gut organisierte Partikularinteressen auf Kosten von Einzelinteressen durchsetzen, aus legitimatorischer Sicht bedenklich. Es droht die Gefahr einer Zersplitterung des Willens- und Meinungsbildungsprozesses⁷, das Vertretungsorgan muss seine Entscheidung jedoch vor der gesamten Gemeinde bzw. dem gesamten Kreis verantworten.

Vor diesem Hintergrund erscheint die verpflichtende Einführung von Beiräten wenig zuträglich, wenn es gilt, das Spannungsverhältnis zwischen verstärkter Bürgermitwirkung (die grundsätzlich zu begrüßen ist) und demokratischer Legitimation zu entschärfen.

▪ **Kommunale Selbstverwaltung**

Auch mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG erscheint der Regelungsvorschlag bedenklich. Durch sie ist jedenfalls der Erhalt des Kernbestands der Organisationshoheit der Kommune verfassungsrechtlich gewährleistet. Das bedeutet, dass die Organisation der Gemeinde und des Kreises grundsätzlich der kommunalen Gestaltungsfreiheit unterliegt und den Körperschaften die Befugnis zur Gestaltung ihrer Eigenverwaltung genommen ist, soweit der Regelungsgehalt der Gemeinde- und Kreisordnung einen Organisationsgegenstand abdeckt (etwa den Bereich der äußeren Organisation)⁸.

Angesichts dessen wäre es zu begrüßen, wenn die Gemeindeordnungen bzw. Kreisordnungen der Länder den Gemeinden und Kreisen die Entscheidung überließe, ob und in welcher Form sie Beiräte einrichten⁹.

▪ **Aufwand und Ertrag von Gremien ohne Entscheidungsbefugnis**

Fraglich ist zudem, ob bei einer verpflichtenden Einführung bestimmter Beiräte, hier von Seniorenbeiräten, der Aufwand zur Errichtung und der Nutzen dieser Gremien in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Die Fraktion geht in ihrem Gesetzentwurf zwar grundsätzlich zutreffend davon aus, dass durch die Änderungsvorschläge in Gemeinde- und Kreisordnung keine weiteren Kosten verursacht werden¹⁰, verkennt dabei aber indirekt entstehende Kosten: Durchaus denkbar sind nämlich Aufwendungen, die durch

⁵ Losch/Gottmann, DÖV 2000, 372 (376).

⁶ Wentzel, in: Hill (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, 2010, S. 37 (53).

⁷ Näher Henneke/Ritgen, LKRZ 2008, 361 ff.

⁸ S. für die Gemeinden Herbert, NVwZ 1995, 1056 (1057).

⁹ Vgl. für das Beispiel der Stadtteilvertretungen Ahlhaus, DÖV 2000, 64 (68).

¹⁰ LT-Drs. 17/1713, S. 2.

Verfahrensverzögerung entstehen. Die Bearbeitung von mitunter realitätsfernen Anliegen, die aus den Beiräten über Antrags- und Anhörungsrechte eingebracht werden, bindet Ressourcen in Politik und Verwaltung und zieht Entscheidungsprozesse in die Länge¹¹. Der ständigen Forderung nach Effizienzsteigerung und Verfahrensbeschleunigung liefe eine solche Entwicklung zuwider.

Zugleich ist die Arbeit in einem Gremium, das keine Entscheidungsbefugnisse hat, mit starkem Enttäuschungspotenzial verbunden, gerade wenn die eingebrachten Anregungen abschlägig beschieden werden. Insbesondere auf kommunaler Ebene fehlt den Gemeindegürgern außerdem oft das Verständnis für die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben und somit unterschiedliche Grade an Mitbestimmungsfähigkeit¹². Die mit der Enttäuschung verbundene Assoziation, „von der Verwaltung nicht ernst genommen worden zu sein“, kann in Desinteresse und Boykott münden. Die Folge der Ansicht, „eh nichts bewirken zu können“, kann ferner die Identifikation mit der Kommune bei den Mitgliedern solcher Gremien schwinden lassen¹³. Somit ist deren verpflichtende Einführung auch unter dem Blickwinkel von Aufwand und Ertrag kritisch zu sehen.

▪ **Tendenz zur zunehmenden Ausdifferenzierung von Partikularinteressen**

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der *pflichtigen* Ausgestaltung einzelner Beiräte – im Gegensatz zur weiterhin denkbaren und in die Kompetenz der kommunalen Selbstverwaltung gestellten freiwilligen Schaffung weiterer Beiräte – immer eine gewisse Willkürlichkeit und Symbolhaftigkeit innewohnt. Neben den Seniorinnen und Senioren existieren zahlreiche Bevölkerungsgruppen, die ihrerseits ebenfalls über spezifische Interessen verfügen und die sich eine bessere Artikulations- und Mitwirkungsmöglichkeit wünschen dürften (z. B. Ausländer, Menschen mit Behinderung, Jugendliche u. a.).

Hinzu kommt, dass die Bedeutung dieser Bevölkerungsgruppen von Kommune zu Kommune (auch bei denen über 8.000 Einwohnern) variieren dürfte, sodass den regionalen Besonderheiten weitaus besser durch eine eigenverantwortliche kommunale Entscheidung Rechnung getragen werden kann als durch eine typisierende, einzelne Gruppen hervorhebende Gesetzgebung.

II. Verpflichtende Einrichtung des Landesseniorenbeirats (Art. 1, §§ 5 ff. des Entwurfs)

Die für die kommunale Ebene und ihre eigenen Gegebenheiten geltende Argumentation lässt sich zumindest hinsichtlich des Verzögerungs- und Enttäuschungsaspekts von Gremien ohne Mitentscheidungsbefugnis auch auf das Verhältnis zum Landesparlament übertragen. Im Rahmen der Selbstorganisation des Parlaments steht es diesem frei, bestimmte Bevölkerungsgruppen zu einzelnen Gesetzesvorhaben anzuhören und deren Interessen auf diese Weise einzubinden – eine verfestigte Gremienstruktur erscheint auch auf dieser Ebene entbehrlich.

III. Begriffsbestimmung im Seniorenmitwirkungsgesetz (Art. 1, § 2 des Entwurfs)

Auch die Begriffsbestimmung in § 2 Seniorenmitwirkungsgesetz erscheint bereits nicht sachgerecht. Dort wird legal definiert werden, dass Seniorinnen und Senioren alle Personen sind, „die (...) das 60. Lebensjahr vollendet haben“. Einer derartigen Festlegung ist entgegen zu halten, dass sie die demografische Entwicklung verkennt. Pauschal ab einem Lebensalter von 60 Jahren von „Senioren“ zu

¹¹ Ähnl. *Ahlhaus*, DÖV 2000, 64 (66).

¹² *Erbguth*, DÖV 1995, 793 (801).

¹³ *Henneke/Ritgen*, LKRZ 2008, 361 ff.

sprechen, wird, angesichts der steigenden Anzahl an Vorrüheständlern einerseits und der Hinausschiebung des regelmäßigen Renteneintrittsalters andererseits, der tatsächlichen Situation nicht gerecht¹⁴. Angesichts dieser Entwicklung erscheint fraglich, inwieweit eine sachgerechte Definition überhaupt möglich ist – die Interessen der Seniorinnen und Senioren sind keinesfalls so gelagert, dass von einer homogenen Gruppe gesprochen werden kann. Es besteht daher die Gefahr, dass bestimmte (auch unter den Seniorinnen und Senioren) partikuläre Interessen nach außen als „die“ Meinung der Seniorinnen und Senioren gelten und insofern eine Verzerrung des Meinungs- und Willensbildungsprozesses, der Beiräten und Ähnlichem in einer grundsätzlich repräsentativen Demokratie ohnehin innewohnt, noch verstärken.

D. Fazit / Empfehlungen

Es erscheint vorzugswürdig, auf eine verpflichtende Schaffung von Seniorenbeiräten zu verzichten und stattdessen die Einrichtung der jeweils zuständigen Selbstverwaltungskörperschaft im Rahmen ihrer Organisationshoheit zu überlassen. Das Modell „freiwilliger“ Beiräte sichert die Mitwirkung spezifischer Interessen bereits heute sachgerecht ab und lässt Raum für regionale Besonderheiten. Für die Landesebene erscheint die Mitwirkung der Seniorinnen und Senioren bereits über die bestehenden Anhörungsrechte hinreichend gesichert.

Kiel, den 14. Oktober 2011

gez.

Dr. Sönke E. Schulz

Geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter

gez.

Jakob Tischer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

¹⁴ So schon *Pitschas*, Stadt und Gemeinde 1997, S. 141 (142).