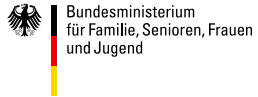


# Mehr Partizipation von Seniorenvertretungen wagen!

Anregungen zur Optimierung  
der strukturellen Partizipationsmöglichkeiten  
in der Kommunalpolitik



Gefördert vom



## Impressum

Herausgeber  
kifas gemeinnützige GmbH Waldmünchen  
Hofgartenstr. 2  
93449 Waldmünchen  
Tel.: 09972 941460  
Fax: 09972 941465  
E-Mail: [info@kifas.org](mailto:info@kifas.org)  
[www.kifas.org](http://www.kifas.org)

Layout: Vollnhals Fotosatz, 93333 Neustadt a.d. Donau  
Druck: Wittmann Druck, 93426 Roding

Bildnachweis: kifas gemeinnützige GmbH, Mittelbayerische Zeitung/Bayerwald Echo,  
Mehrgenerationenhaus Waldmünchen

Nachdruck und Vervielfältigung auch auszugsweise  
nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Stand: Februar 2011

Vorwort .....	2
1. Wofür die Broschüre gedacht ist und an wen sie sich wendet .....	3
1.1 Wovon wir ausgehen: die Mitwirkungsrechte von älteren Menschen in der Kommunalpolitik können und sollen verbessert werden .....	3
1.2 Die Zielgruppen: Seniorenvertretungen, Verantwortliche in der Kommunalpolitik und in der Kommunalverwaltung, aktive ältere Menschen .....	5
1.3 Der Nutzen der Broschüre .....	5
2. Der politische Kontext: Mehr politische Partizipation älterer Menschen wagen! .....	6
3. Rechtliche Grundlagen .....	8
3.1 Die Mitwirkungsrechte von Seniorenvertretungen in der Kommunal- politik nach der geltenden Rechtslage .....	9
3.1.1 Informationsrecht .....	9
3.1.2 Antrags- und Anhörungsrecht .....	9
3.1.3 Sitz-, Rede- und Stimmrecht .....	10
3.2 Schlussfolgerungen für die Optimierung von Mitwirkungsrechten für die Seniorenvertretung .....	12
4. Seniorenvertretungen als wichtige zielgruppenorientierte gemeinwohl- bezogene institutionelle Beteiligungsform .....	14
5. Kompetenzen für Partizipation: Kompetenzprofile einer Senioren- vertretung und der notwendige Bildungsbedarf .....	16
6. Literatur .....	17
7. Anhang: Tabelle 1: Vergleich von Partizipationsregelungen nach den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverwaltungsgesetzen oder Bezirksverwaltungsgesetzen der Bundesländer .....	18

Partizipation braucht zweifelsohne beteiligungsförderliche Rahmenbedingungen. Das gilt auch und gerade für die Mitwirkung von Seniorenvertretungen in der Kommunalpolitik.

Die Broschüre stellt den derzeit dafür geltenden rechtlichen Rahmen dar und zeigt auf, inwieweit die Partizipationsrechte innerhalb dieser Vorgabe in der Kommunalpolitik optimiert werden können.

Für die kifas gemeinnützige GmbH ist der Kompetenzerwerb für bürgerschaftliches Engagement ein Schwerpunkt ihrer Arbeit. Durch Projekte, Seminare, Workshops, Beratung, Coaching und Publikationen erhalten engagementwillige Menschen wichtige Anregungen für ihre Praxis.

Ein herzlicher Dank denen, die an der Erstellung der Broschüre mitgewirkt haben:

Allen, die schriftliche Korrekturvorschläge eingereicht haben, Helga Walter, Vorsitzende der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen, den Landesseniorenvertretungen, vor allem in den Bundesländern Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen sowie deren wissenschaftlicher Beraterin Barbara Eifert,

Alois Nock  
Geschäftsführer  
kifas gemeinnützige GmbH  
Waldmünchen

ferner allen Seniorenbeiräten und allen hauptamtlich Tätigen in der Seniorenarbeit und in der Kommunalpolitik, die Verbesserungshinweise gegeben haben. Die zahlreichen Eingaben machen deutlich, welch hohe Bedeutung der Optimierung der vorhandenen strukturellen Partizipationsmöglichkeiten zugemessen wird.

Den Teilnehmenden an dem Workshop am 13.01.2011 in Fulda, bei dem zentrale Fragen des Textes in einem sehr inspirierenden und ergebnisorientierten Dialog erörtert wurden: Susanne Wegener, Geschäftsstellenleiterin des Landesseniorenbeirats Hamburg, Manfred Aul, Vorsitzender des Seniorenbeirats Kassel, Werner Knöss, Stellvertretender Vorsitzender der Landesseniorenvertretung Hessen, Klaus-Dieter Meyer, 1. Vorsitzender des Seniorenbeirats Laatzen,

Christoph Maier, Rechtsreferent der Stadt Fürth für das juristische Check-up der Endfassung,

Gudrun Kemmann für das gründliche Korrekturlesen der Textentwürfe.

Ein besonderer Dank dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das durch eine Förderung die Erstellung der Broschüre ermöglicht hat.

Bernhard Eder  
kifas gemeinnützige GmbH  
Waldmünchen  
Leitung Kompetenzfeld  
bürgerschaftliches Engagement

## 1. Wofür die Broschüre gedacht ist und an wen sie sich wendet

### 1.1 Wovon wir ausgehen: die Mitwirkungsrechte von älteren Menschen in der Kommunalpolitik können und sollen verbessert werden

Die politische Partizipation von parteipolitisch unabhängigen Seniorenvertretungen findet auf allen Ebenen, der Bundes- und der Landesebene, aber vor allem auf der kommunalen Ebene statt. Dort sind sie als Beratungsgremium in die politischen Strukturen und Prozesse eingebunden.

Die Praxis zeigt, dass bei allen Beteiligten Wissensdefizite und Missverständnisse über Reichweite und Grenzen der Mitwirkungsmöglichkeiten von Seniorenvertretungen vorhanden sind. Das hat

zur Folge, dass Chancen und Möglichkeiten zur Verwirklichung der Teilhabe älterer Menschen am politischen Geschehen im derzeit rechtlich vorgegebenen Rahmen nicht optimal realisiert werden.

Dabei ist stärker als bisher in den Blick zu nehmen: Ältere Menschen verfügen über vielfältige Potenziale zur Mitgestaltung des öffentlichen Raums. Doch werden diese Potenziale von der Gesellschaft bislang nicht hinreichend wahrgenommen. Nach dem vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend initiierten Memorandum „Mitgestalten und Mitentscheiden – Ältere Menschen in Kommunen“ sind SeniorenInnen „in immer stärkerem Maße daran interessiert, das Gemeinwesen mitzugestalten, und ...



bereit, Verantwortung gegenüber der eigenen sowie den nachwachsenden Generationen zu übernehmen. ... Viele Ältere wünschen sich, in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden“ (BAGSO o.J., S. 6).

Das gilt auch und gerade für die Partizipationsmöglichkeiten in der Kommunalpolitik. Dort, wo die Seniorenvertretungen mit weitreichenden Beteiligungsmöglichkeiten in die kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden sind, nehmen sie diese Partizipationschancen im Sinne einer fachkundigen und gemeinwohlorientierten Mittler- und Beraterfunktion wahr. Auf diese Weise



werden wertvolle Kompetenzen und Erfahrungen aktiver älterer Menschen für das Gemeinwesen nutzbar gemacht. Dies ist ein Mehrwert für die Kommunen.

Um die vorhandenen Partizipationspotenziale optimal zu nutzen, gilt es eine Strategie zu entwickeln, die den Ausbau der strukturellen Partizipationsmöglichkeiten von Seniorenvertretungen mit dem Erfahrungswissen und Kompetenzprofilen der im öffentlichen Raum aktiven SeniorenInnen verknüpft. Die Broschüre will derzeit geltende begünstigende Rahmenbedingungen der politischen Partizipation aufzeigen und somit ein Baustein eines solchen Organisations- und Personalentwicklungsprozesses sein.

Ein Hinweis zur Begrifflichkeit: Die Gremien der politischen Partizipation älterer Menschen werden in diesem Text mit den Begriffen „Seniorenvertretung“, „Seniorenbeirat“, „Seniorenrat“ bezeichnet. Auch wenn sie im Einzelnen unterschiedliche Bedeutungsaspekte und -nuancen aufweisen, werden sie im Folgenden synonym verwendet. Gemeint ist damit ein Team älterer Menschen, das legitimiert durch offizielle Beschlüsse der Kommune, die Interessen der Senioren in der Kommunalpolitik und in der kommunalen Öffentlichkeit vertritt. Als Bindeglied zwischen den Anliegen der älteren Generationen und der Politik sowie der Kommunalverwaltung haben die Seniorenvertretungen eine wichtige Funktion in den kommunalpolitischen Strukturen. Ihre Mitglieder beraten die politisch Verantwortlichen zu allen Themen, die SeniorenInnen betreffen, und übernehmen somit die Aufgabe der erfahrungsreichen, sachkundigen und kompetenten Politikberatung.

## 1.2 Die Zielgruppen: Seniorenvertretungen, Verantwortliche in der Kommunalpolitik und in der Kommunalverwaltung, aktive ältere Menschen

Die Broschüre richtet sich zum einen an kommunale Seniorenvertretungen (und deren Mitglieder) als Gremien der politischen Partizipation älterer Menschen, zum anderen an die politisch Verantwortlichen in den kommunalen Gebietskörperschaften, die die Rahmenbedingungen für deren Mitwirkungsrechte definieren, sowie an jene, die diese Möglichkeiten in die Praxis umsetzen: die Kommunalverwaltungen. Die Broschüre will engagementbereite ältere Menschen motivieren, sich in Seniorenvertretungen zu engagieren, indem die Potenziale einer solchen Beteiligung an der Kommunalpolitik aufgezeigt werden.

## 1.3 Der Nutzen der Broschüre

Ziel der Broschüre ist, präzise über die optimalen rechtlich zulässigen Möglichkeiten der politischen Mitwirkung von Seniorenvertretungen in den kommunalpolitischen Strukturen und Prozessen zu informieren.

Sie macht deutlich, worin genau ein umfassendes und zugleich juristisch legitimes Informations-, Antrags-, Sitz-, Rede- und Stimmrecht besteht.

Sie schafft Klarheit über Reichweite und Grenzen der Mitwirkungsmöglichkeiten von Seniorenvertretungen und will die Seniorenbeiräte motivieren, die vorhandenen Möglichkeiten kompetent wahrzunehmen.

Die politisch Verantwortlichen in den Kommunen werden aufgefordert, ihren Seniorenvertretungen solche Partizipationsrechte für eine bestmögliche Mitwirkung zu gewähren – letztlich im wohlverstandenen Eigeninteresse.

Dort, wo es keine Seniorenvertretungen gibt, sollen die Kommunen bewegt werden, ein solches Gremium zu gründen. Kommunale Gebietskörperschaften, die bereits über einen Seniorenbeirat verfügen, finden Anregungen, inwieweit sie die bestehenden Mitwirkungsrechte optimieren können.

## 2. Der politische Kontext: Mehr politische Partizipation älterer Menschen wagen!

Die Frage der Verbesserung der Mitwirkungsrechte von älteren Menschen ist in unterschiedlichen Diskursen angesiedelt: in der Engagementpolitik wird gefordert, bessere Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement zu schaffen. Das Leitbild der Bürgerkommune steht für eine Neubestimmung des Verhältnisses von BürgerInnen und den politischen Entscheidungsgremien sowie der Kommunalverwaltung. In der Politik findet ein neues Altersbild zunehmend Akzeptanz. Das Engagement älterer Menschen ist ein wichtiger Faktor, um die demographische Entwicklung zu gestalten.

Die Broschüre greift das Anliegen der Initiative „Alter schafft Neues“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf, Rahmenbedingungen für mehr Beteiligung älterer Menschen in unserer Gesellschaft zu schaffen. Denn nach dem jüngsten Freiwilligensurvey des Bundesfamilienministeriums hat das freiwillige Engagement von älteren Menschen in den letzten Jahren zugenommen.

Um dieser für eine solidarische Gesellschaft so wichtigen Einsatzbereitschaft gerecht zu werden, sind engagementförderliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Das gilt auch für die institutionellen Mitwirkungsrechte von SeniorenInnen in der Kommunalpolitik. In dem viel beachteten Memorandum „Mitgestalten und Mitentscheiden – Ältere Menschen in Kommunen“, das von den Kommunalen Spitzenverbänden Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund mit unterzeichnet wurde,

wird im Kontext der Handlungsempfehlungen angemahnt, die Kommunikation zwischen den BürgerInnen und den politischen Entscheidungsträgern zu verbessern, damit die unterschiedlichen Lebenslagen älterer Menschen differenzierter wahrgenommen und berücksichtigt werden (siehe BAGSO o.J., S. 14). Ausdrücklich werden dabei Seniorenvertretungen und –beiräte erwähnt, die hierzu einen entscheidenden Beitrag leisten. Dazu brauchen sie „Informations- und Mitsprachemöglichkeiten in der Rats- und Kreisarbeit“ (BAGSO o.J., S. 14).

Die Broschüre steht im Kontext der in den Sozialwissenschaften und in der Kommunalpolitik zunehmend Beachtung findenden Leitidee der Bürgerkommune. Deren Anliegen ist es, BürgerInnen stärker als bisher in kommunale Entscheidungen einzubeziehen. Ein neues Zusammenspiel von repräsentativen, direkten und kooperativen Demokratieformen soll Legitimität und Akzeptanz des politisch-administrativen Handelns verbessern, Politikverdrossenheit bekämpfen und die BürgerInnen für mehr Einsatz für das politische Gemeinwesen gewinnen. Gelegentlich wird eingewandt, dass Beteiligungsstrukturen wie Beiräte dazu neigen, sich in Fundamentalopposition zum Gemeinderat zu begeben, und auf diese Weise die durch Wahl legitimierte Mehrheitsverhältnisse nicht gebührend anzuerkennen. Dagegen beteiligen sich nach Einschätzung aller Beteiligten, der Seniorenvertretungen wie auch der Bürgermeister und der Fachleute in der Kommunalverwaltung, Senioren-

beiräte konstruktiv, ziel- und ergebnisorientiert an den politischen Diskussionen (siehe dazu Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen 2009).

In den vergangenen Jahren hat sich das gesellschaftliche Altersbild verändert. Ältere Menschen werden nicht mehr ausschließlich oder vorrangig als Objekte der Fürsorge, sondern auch als Subjekte der Partizipation wahrgenommen. Allerdings ist „das gegenwärtig vorherrschende Altersbild immer noch von Krankheit und Defiziten geprägt. Der Sechste Altenbericht macht deutlich, dass die dominierenden Altersbilder in den zentralen Bereichen der Gesellschaft - etwa in der Arbeitswelt, der Bildung, der Wirtschaft, der Politik, beim Zivilengagement oder in der medizinischen und pflegerischen Versorgung - der Vielfalt des Alters häufig nicht gerecht werden. Die klare Botschaft des

Berichts lautet dagegen: Die sogenannten jungen Alten können sich mit ihren Potenzialen weitaus stärker als bisher in die Gesellschaft einbringen - und sie wollen dies auch“ (siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010, S. 1).

Zur sinnvollen Gestaltung der demografischen Entwicklung ist das bürgerschaftliche Engagement älterer Menschen eine wesentliche Ressource. Damit ist auch die Vertretung der Interessen älterer Menschen bedeutsam, um deren zunehmendem Anteil an der Gesamtbevölkerung gerecht zu werden. Dabei wird Partizipation nicht nur als formal-demokratischer Selbstzweck oder als Lobbying für die Interessen der Senioren, sondern „als Mittel zur Förderung von Gemeinwohl und allgemeiner Wohlfahrt“ (Blaumeister/Wappelhammer 2004, S. 441) verstanden.



### 3. Rechtliche Grundlagen

Für die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte von Seniorenvertretungen haben die Kommunen im Rahmen ihres durch das Grundgesetz (Art. 28, Absatz 2) garantierten Selbstorganisationsrechts einen hohen Gestaltungsspielraum, auch wenn sie an den durch das Kommunalverfassungsrecht vorgegebenen Rahmen gebunden sind. Kommunen können Seniorenvertretungen als beratende Gremien bilden, die nicht (unbedingt) aus Mitgliedern des Gemeinderats oder Kreistags (bei Landkreisen) bestehen.

Für das Kommunalverfassungsrecht ist nicht der Bund, sondern sind die Länder zuständig. Insofern ist der Rahmen der Mitwirkungsrechte von Seniorenvertretungen nicht bundeseinheitlich, sondern landesgesetzlich geregelt, mit zum Teil bedeutsamen Unterschieden zwischen den Ländern. Rechtsgrundlagen sind die Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverwaltungsgesetze oder Bezirksverwaltungsgesetze der Bundesländer. Sie sind ein möglicher juristischer Rahmen, um den ihnen zugeordneten Kommunen die Einrichtung von kommunalen Seniorenvertretungen als Pflichtaufgabe zuzuschreiben. Wie im Folgenden gezeigt wird, machen diese Rechtsgrundlagen wenig konkrete Vorgaben zur Einrichtung und zum Gestaltungsrahmen von Seniorenvertretungen. Dadurch haben die Kommunen ein hohes Maß an Freiheit, im Rahmen ihres kommunalen Satzungsrechts die Mitwirkungsrechte ihrer Seniorenvertretung zu regeln.

Die Gesetzgebungszuständigkeit auf Landesebene führt dazu, dass das Kommunalrecht geprägt ist „durch ein unüber-

sichtliches und heterogenes Bild“ (Günther/Beckmann 2008, S. 12). Bei der Frage der Einführung von Seniorenvertretungen und deren Mitwirkungsrechten ergibt sich dennoch ein relativ einheitliches Bild: Es gibt in keinem Bundesland eine landesrechtliche Regelung, die den Kommunen die Einrichtung von Seniorenvertretungen als Pflichtaufgabe vorschreibt mit Ausnahme eines Stadtstaates, des Landes Berlin. Eine solche verpflichtende gesetzliche Vorgabe würde aus Gründen des Konnexitätsprinzips dazu führen, dass die Bundesländer ihren Kommunen die Kosten für Einrichtung und Unterhalt von Seniorenvertretungen bezahlen müssten. Einige Landesregierungen empfehlen allerdings die Einrichtung von Seniorenbeiräten. Gleichwohl ist nach den Gemeindeordnungen die Gründung von Seniorenvertretungen nicht zwingend vorgeschrieben. Die Kommunen können sie einrichten. Sie würden aber der Gemeindeordnung nicht zuwider handeln, wenn sie dies nicht tun.

Explizit gesetzlich geregelt sind politische Mitwirkungsrechte älterer Menschen auf Landesebene in den Bundesländern Berlin und Mecklenburg-Vorpommern. Das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz garantiert den Mitgliedern der bezirklichen Seniorenvertretungen ein Rederecht in den Ausschüssen der Bezirksversammlungen auf der Basis als sachkundige und betroffene BürgerInnen (§ 4 Absatz 4, 1. Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz). Allerdings werden die Vertretungen der älteren Menschen nicht gewählt, sondern vom für Senioren zuständigen Mitglied des Bezirksamts berufen (§ 4 Absatz 2, Berliner Seniorenmitwirkungsge-

setz). In Mecklenburg-Vorpommern ist am 26.07.2010 ein Seniorenmitwirkungsgesetz in Kraft getreten, das Aufgaben und Befugnisse der Landesseniorenvertretung beschreibt, den Landkreisen und Gemeinden die Einrichtung von Seniorenbeiräten empfiehlt und Altenparlamente, Regionalkonferenzen und ähnliche Veranstaltungen als Foren der politischen Partizipation älterer Menschen definiert.

#### 3.1 Die Mitwirkungsrechte von Seniorenvertretungen in der Kommunalpolitik nach der geltenden Rechtslage

Die Partizipationsrechte lassen sich auffächern in Informations-, Antrags-, Anhörungs-, Sitz-, Rede- und Stimmrecht. Im Folgenden werden die einzelnen Mitwirkungsrechte von Seniorenvertretungen unter der Maßgabe untersucht, wie deren optimale Ausgestaltung im Rahmen der geltenden Rechtslage beschaffen sein kann.

##### 3.1.1 Informationsrecht

Grundsätzlich ist das Informationsrecht der Bürger und die ihm entsprechende Informationspflicht der Gemeindeleitung ein wesentliches Element der Bürgerpartizipation (Günther/Beckstein 2008, S. 91). Dies gilt auch für Seniorenvertretungen, sofern sie gesetzlich oder satzungsmäßig vorgesehen oder durch einen Beschluss der politisch Verantwortlichen in der Kommune institutionalisiert worden sind. Somit ist die Informationsbeschaffung auch eine Bringschuld der Kommune (was nicht heißt, dass sich die Seniorenbeiräte nicht selbst aktiv darum

kümmern sollten). Seniorenvertretungen sollen von der Kommunalverwaltung umfassend und rechtzeitig über alles informiert werden, was für die Interessen der älteren Menschen relevant ist. „Rechtzeitig“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Er ist abzugrenzen von dem Terminus „unmittelbar“ und kann so definiert werden: Informationen werden dann rechtzeitig übergeben, wenn eine Antwort der Seniorenvertretung in dessen normalem Arbeitsablauf möglich ist. Es muss ausreichend Zeit vorhanden sein, eine gehaltvolle Antwort zu geben.

Im internen Verwaltungsbereich ist für rechtzeitige Übermittlung eine Frist von zwei Wochen, im externen Bereich von vier Wochen üblich. Eine solche Vierwochenfrist wäre auch bei Seniorenvertretungen angebracht. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Seniorenvertretungen ehrenamtliche Gremien sind, bei denen die Kommunikation trotz zunehmend auch elektronischer Vernetzungen mehr Zeit erfordert als z.B. bei Ratsmitgliedern. Welcher Zeitraum gewählt wird, obliegt den jeweils Beteiligten in den Kommunen und Seniorenvertretungen. Die Bestimmung des Zeitraums sollte partizipativ erfolgen mit dem Ziel, den Spagat zwischen „zu kurzfristiger Informationsweitergabe“ und „zu viel zeitlichem Vorlauf für die Informationsvorgabe“ im Sinne aller Beteiligten zu gestalten. Hier sind im Sinne praktizierter Partizipation beide Seiten gefragt!

##### 3.1.2 Antrags- und Anhörungsrecht

Mit dem Antrags- und Anhörungsrecht ist die Befugnis des Seniorenbeirats verbunden, zu allen seniorenrelevanten Themen Anträge direkt an den Gemeinderat und

an die Kommunalverwaltung zu richten mit der Maßgabe, dass darauf innerhalb einer bestimmten Frist zu reagieren ist.

Nach der Bayerischen Gemeindeordnung müssen Empfehlungen von Bürgerversammlungen innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden (Art. 18 Absatz 4 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern). Dies wäre analog eine sinnvolle maximale Frist für die Behandlung von Anträgen der Seniorenvertretungen durch Gemeinderat und Kommunalverwaltung.

### 3.1.3 Sitz-, Rede- und Stimmrecht

Die Mitwirkungsrechte von Nicht-Mandatsträgern (Nicht-Gemeinderats-Mitgliedern) in den kommunalpolitischen Gremien sind in den Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer geregelt. Deren vergleichende Analyse (siehe Tabelle 1) ergibt folgendes Bild: Die Gemeindeordnungen definieren die Mitwirkungsmöglichkeiten von Nicht-Mandatsträgern in den kommunalpolitischen Gremien in der Form von sachkundigen Bürgern, als Sachverständige oder durch Beiräte gesellschaftlicher Gruppen. Dabei ist die Rechtslage in den einzelnen Bundesländern nicht einheitlich.

Eine große Mehrheit der Gemeindeordnungen der Bundesländer bietet den juristischen Rahmen für die Partizipation sachkundiger Bürger an den Ausschüssen des Gemeinderats. Die Einbeziehung sachkundiger Bürger in Gemeinderatausschüsse – schon zwischen den Weltkriegen als wichtiges Instrument zur Überwindung der ‚Krise des kommunalen Ehrenamts‘ gesehen – hat nach dem Krieg zur Einführung dieser Institution in den meisten Gemeindeordnungen geführt (siehe Kne-

meyer 2004, S. 178). Nach der weitestgehenden Bestimmung können sie Mitglied sein, und zwar sowohl in beratenden wie auch in beschließenden Ausschüssen und dort dieselben Rechte und Pflichten haben wie die Gemeinderäte. Im Hintergrund steht wohl die Vorstellung, dass die Kommunalpolitik gut beraten ist, kontinuierlich und systematisch den Kompetenztransfer von Fachwissen in deren Gremien zu organisieren. Seltener taucht die Formulierung auf, dass punktuell Sachverständige hinzugezogen werden können. In der Regel gibt es keine Aussagen über die Dauer der Präsenz der sachkundigen Bürger in den Ausschüssen, so dass man davon ausgehen kann, dass sie ihnen bis zum Ende der jeweiligen Wahlperiode angehören.

Dieser Form der Mitwirkung werden juristische Schranken gesetzt. Stets wird betont, dass die Mehrheit der Ausschussmitglieder Angehörige des Gemeinderats sein müssen. Zwar „haben im Ausschuss (sachkundige Bürger) prinzipiell dieselbe Rechtsstellung wie die Gemeinderatsmitglieder, jedoch muss ihre Zahl kleiner sein als die der Gemeinderatsmitglieder im Ausschuss“ (Günther/Beckmann 2008, S. 31). Dies hat wegen der demokratischen Legitimation der Ausschussentscheidungen nach dem Spiegelbildprinzip zu erfolgen. Die Ausschüsse stellen nämlich ein verkleinertes Abbild des Gemeinderats und des Stärkeverhältnisses der in ihm vertretenen politischen Gruppierungen dar (siehe Becker u.a. 2005, S. 136). Diese Einschränkungen machen deutlich, dass die Aufgabe der sachkundigen Bürger eine Zuarbeit für die Gemeinderäte in Forum einer fachlichen Politikberatung ist. Die Beschlussfassung ist den gewählten Mandatsträgern vorbehalten.

Ob den sachkundigen Bürgern in den Ausschüssen ein Stimmrecht oder nur ein Mitberatungsrecht eingeräumt werden soll, wird unschiedlich gehandhabt. In einigen wenigen Bundesländern haben sie ein Stimmrecht (vgl. ebd.). In mehreren Bundesländern dürfen die sachkundigen Bürger nur in beratenden Ausschüssen präsent sein. Die Gewährung des Stimmrechts für Seniorenbeiräte in Ausschüssen mag manchen zu weit gehen. Sie mögen argwöhnen, dass damit die Grenze zwischen Mitentscheidung und Mitberatung, zwischen den Entscheidungskompetenzen der gewählten MandatsträgerInnen und den beratenden sachkundigen BürgerInnen verwischt würde. Andererseits ist festzustellen, dass in den Gemeindeordnungen (so in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern), die sachkundigen BürgernInnen ein Stimmrecht in Ausschüssen einräumen, dies ausschließlich für beratende Ausschüsse vorgesehen ist. Das bedeutet, das Stimmrecht der sachkundigen BürgerInnen ist in Gänze eingebunden in die Funktion der Beratung der entscheidungsbefugten Organe der Kommune.

Neben dem Modell des „sachkundigen Bürgers“ benennen die einschlägigen gesetzlichen Regelungen mancher Bundesländer (siehe Tabelle 1) beratende Beiräte wichtiger gesellschaftlicher Gruppen als Gremium der Kommunen. Die Regelungen zu deren Bestellung sind heterogener als die Bestimmungen zu den sachkundigen Bürgern. In einigen Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) gibt es keine Regelungen dazu. Mehrfach (in Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen) wird die Bildung von Ausländer-

beiräten oder Integrationsräten erwähnt, zum großen Teil als Pflicht-Aufgabe. Drei Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein) haben allgemeine Aussagen in Form von Kann-Klauseln für die Etablierung von Beiräten für gesellschaftliche Gruppen. In einem Bundesland wird formuliert, dass die Kommunen den Belangen der Behinderten durch die Gründung eines Beirats oder durch die Bestellung eines Beauftragten besonders Rechnung tragen können (Mecklenburg-Vorpommern).

In den Gemeindeordnungen von vier Bundesländern (Baden-Württemberg, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein) wird den Kommunen nahe gelegt, bei Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen betreffen, diese auf angemessene Weise in den Diskussionsprozess einzubeziehen. Dazu wird ausdrücklich auf die Schaffung entsprechender Gremien (Beiräte) hingewiesen.

Die Einrichtung von kommunalen Seniorenbeiräten wird in Berlin, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern erwähnt.

Die Ausführungen über die Einrichtung von Beiräten zeigen, dass damit ein Gremium etabliert wird, das den Organen der Kommunalpolitik die Interessen der von ihm repräsentierten gesellschaftlichen Gruppe nahe bringen soll. Unterschiedlich sind die Möglichkeiten der Mitwirkung geregelt: In Brandenburg können sie gegenüber der Gemeindevertretung Stellungnahmen abgeben. In Hamburg können Seniorenbeiräte Vorschläge machen und Anregungen geben. In Hessen haben Vertreter von Beiräten, Kommissionen und Sachverständige Anhörungs-, Vorschlags- und Rederecht in den Organen der Gemeinden und ihren Ausschüssen.

### 3.2 Schlussfolgerungen für die Optimierung von Mitwirkungsrechten für die Seniorenvertretung

Was bedeutet nun dieser Befund für die Optimierung der Mitwirkungsrechte von Seniorenvertretungen?

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die Gemeindeordnungen der Bundesländer enthalten mehrheitlich keine Aussagen, die eine verbindliche Etablierung von Seniorenvertretungen fordern, aber einige Aussagen, die eine solche Form der politischen Partizipation fördern. Nur in Mecklenburg-Vorpommern wird auf gesetzlicher Basis (§ 10 Seniorenmitwirkungsgesetz) die Bildung von Seniorenvertretungen in den Kommunen formuliert, aber nur als Empfehlung für die Kommunen.

Andererseits wird deren Einrichtung nach den einschlägigen landesrechtlichen Regelungen (Gemeindeordnung, Kommunalverwaltungsgesetz) nicht verboten. Die Kommunen haben also einen großen Gestaltungsfreiraum. Sie sind gut beraten, diesen sinnvoll zu nutzen. Folgende Bestimmungen können herangezogen werden, um eine Gründung von Seniorenvertretungen zu erreichen und deren Mitwirkungsrechte im Rahmen des repräsentativen kommunalpolitischen Systems zu optimieren:

Mit den Begriffen des „sachkundigen Bürgers“ und des „sachkundigen Einwohners“ ist ein rechtlicher Rahmen geschaffen worden, der die Bürgerbeteiligung von Nicht-Gemeinderatsmitgliedern an den Ausschüssen des Gemeinderats legitimiert. Der Unterschied zwischen den beiden Begriffen liegt darin, dass der Terminus „sachkundige Einwohner“ auch die ansässigen AusländerInnen mit einschließen kann. „In fast allen Bundesländern kön-

nen neben den vom Volk gewählten Mitgliedern des Gemeinderats oder des Kreistags auch Bürger ... einem freiwilligen Ausschuss des Gemeinderats oder Kreistags angehören“ (Günther/Beckmann 2008, S. 138). In den einschlägigen landesrechtlichen Regelungen aller Bundesländer außer Bayern, Bremen, Hessen und Saarland werden explizit Mitwirkungsrechte von sachkundigen Bürgern und Einwohnern definiert. Die Bayerische Gemeindeordnung enthält dazu keine Aussage. In Bremen können Bevölkerungsgruppen, die von den Entscheidungen vorwiegend betroffen werden, und Dritte als Nicht-Mandatsträger in den Ausschüssen präsent sein. Eine ähnliche Formulierung findet sich in Hessen. Zusätzlich können sachkundige Bürger in Kommissionen vertreten sein, die entweder temporäre Aufgaben erfüllen oder zur dauerhaften Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftsbereiche eingerichtet werden. Im Saarland können punktuell zu bestimmten Themen einzelne Personen und Vertretungen von Personengruppen angehört werden.

Was sollte die Kommunen daran hindern, die den sachkundigen Bürgern bzw. Einwohnern einzuräumenden Partizipationsrechte auch Repräsentanten von Seniorenbeiräten zu gewähren? Seniorenvertretungen sind von den Kommunen eingerichtete und legitimierte Fachberatungsorgane für die Belange der älteren Generationen. Sie verbinden Sach- und Betroffenenkompetenz. Gegen die Verbindung der Partizipationsrechte von sachkundigen Bürgern bzw. Einwohnern mit den Seniorenvertretungen mag eingegräumt werden, dass erstere sich an Einzelpersonen richtet, ein Seniorenbeirat aber ein kollektives Gremium ist. Dieses Spannungsverhältnis wäre so zu lösen, dass

einzelne Mitglieder der Seniorenvertretung explizit als sachkundige Bürger oder Einwohner ernannt werden.

Was spricht dagegen, dort, wo die Gemeindeordnungen der Bundesländer dies ermöglichen, die demnach grundsätzlich eingeräumten Partizipationsmöglichkeiten als sachkundige Bürger und als Beiräte für Seniorenvertretungen zu kombinieren? Nichts und vieles dafür! Solange das Prinzip der repräsentativen Demokratie gewahrt bleibt, dass die Entscheidungen im Gemeinderat und daher nur von den demokratisch gewählten Mandatsträgern getroffen werden, sollte praktizierte Partizipation als die Kommune bereichernde Chance begriffen werden. Nach dem allgemein anerkannten Selbstverständnis von Seniorenvertretungen sehen diese ihre Aufgabe in der Politikberatung. Gerade angesichts der demografischen Entwicklung und vielfacher Entsolidarisierungsprozesse in der Gesellschaft sind das Wissen und der Erfahrungsschatz der älteren Generation eine wesentliche Ressource, um diese sozialen Umbrüche für alle Altersgruppen sinnvoll zu gestalten. Seniorenvertretungen bringen hierbei die Bedürfnisse und Interessen älterer Menschen in die kommunalpolitischen Dis-

kussionen ein und wollen „im Kleinen“ ihr lokales Umfeld generationengerecht und attraktiv und damit gemeinwohlorientiert gestalten.

Zusammengefasst könnten die Kommunen Seniorenbeiräten demnach folgende Mitwirkungsrechte in der Kommunalpolitik einräumen:

- Sie sind durch einzelne Mitglieder der Seniorenvertretung in den Ausschüssen des Gemeinderats, die für die älteren Generationen relevant sind, als sachkundige Bürger mit denselben Rechten und Pflichten wie die Gemeinderäte präsent. Sofern das Stimmrecht durch die entsprechende Landesgemeindeordnung ausgeschlossen ist, verfügen sie zumindest über Rede- und Antragsrecht.
- Sie haben in den Sitzungen des Gemeinderats bei Senioren betreffenden Tagesordnungspunkten Sitz und Stimme (Rederecht).
- Zu beachten ist dabei: dies gilt nur, insofern die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen (Gemeindeordnung, Kommunalverfassungsgesetz oder Bezirksverwaltungsgesetz) diesen Gestaltungsspielraum vorsehen.



## 4. Seniorenvertretungen als wichtige zielgruppenorientierte gemeinwohlbezogene institutionelle Beteiligungsform

Angesichts einer immer komplexer und unübersichtlich werdenden Politik sind die Akteure der Kommunalpolitik gut beraten, externes Erfahrungswissen und Sachverstand systematisch einzubeziehen. Auch weil dies dazu beitragen kann, Gestaltungsprozesse und Veränderungen in den Kommunen sozialverträglich zu organisieren. Eine solche Beratungskompetenz ist in Beiräten wie den Seniorenvertretungen in beachtlichem Ausmaß vorhanden. Diese Menschen für das Gemeinwohl zu gewinnen, kann Kommunen nur bereichern.

Seniorenvertretungen sind in der Leitvorstellung einer kooperativen Demokratie eine zielgruppenorientierte gemeinwohlbezogene institutionelle Beteiligungsform im kommunalpolitischen Bereich: Sie beraten die kommunalpolitischen Entscheidungsorgane. Das Entscheidungsmonopol des Gemeinderates bleibt gewahrt (siehe auch von Alemann 2000, S. 49).

Obwohl Seniorenvertretungen nach unterschiedlichen Verfahren (Delegation, Wahl) gebildet werden, ist deren Aufgabenstellung klar und eindeutig. Sie sind zielgruppenorientiert und gemeinwohlbezogen tätig: Sie vertreten die Interessen der älteren Generationen überparteilich und überkonfessionell und sind damit frei von parteipolitischen und religiösen Restriktionen. Dabei treten sie in den meisten Fällen nicht als bloße Sachwalter der Belange der älteren Menschen auf, son-

dern vertreten unter der Perspektive der Generationengerechtigkeit generationenübergreifende Interessen. Gerade in dieser Mehrgenerationenperspektive, die sich nicht auf gruppenspezifische Spezialinteressen konzentriert, liegt ein spezifisches Potenzial von Seniorenvertretungen, das es in mancher Kommune noch zu entdecken gilt.

Um die parteipolitische Neutralität und Unabhängigkeit von Seniorenvertretungen strikt zu wahren, ist es wichtig, dass sie frei sind von der Einflussnahme durch Parteien. So sollten keine gewählten Ratsmitglieder, die in der Regel einer Partei oder Wählergemeinschaft angehören, Mitglied von Seniorenvertretungen sein. Dies wird auch von den Landesseniorenvertretungen und deren Bundesarbeitsgemeinschaft gefordert. In den Geschäftsordnungen zahlreicher Seniorenbeiräte ist explizit geregelt, dass die Übernahme eines politischen Gemeinderatsmandats zwangsläufig zum Ausscheiden aus der Seniorenvertretung führt.

Von anderen Interessensgruppen unterscheiden sie sich dadurch, dass sie formell durch einen Beschluss des Gemeinderats eingerichtet wurden und auf der Basis einer kommunalpolitisch legitimierten Satzung und Geschäftsordnung handeln. Somit sind sie Teil des kommunalen politisch-administrativen Systems und ein institutionelles Medium der Partizipation.

Auch wenn und solange in allen Gemeindeordnungen der Bundesländer kei-

ne Verankerung von Seniorenvertretungen als verbindlich einzurichtende Gremien gegeben ist, ist doch nach der derzeit geltenden Rechtslage deren Einrichtung in den Kommunen juristisch legitim und politisch geboten. Mit anderen Worten: Kommunen können durch Seniorenvertretungen nur gewinnen.

Die Einbindung der Seniorenvertretungen in die gesetzlichen Regelungen (Gemeindeordnungen bzw. ähnliche Normen) der Bundesländer ist ein wichtiges politisches Ziel, um die Verbindlichkeit der Einrichtung von Seniorenbeiräten zu erreichen. Auf dem Weg dahin haben bestehende Seniorenvertretungen Möglichkeiten mit daran zu wirken, die Anzahl der Seniorenbeiräte zu erhöhen und die Qualität ihrer Arbeit durch Fortbildungen kontinuierlich weiter zu entwickeln.

Wichtig erscheint es, parallel auf kommunaler Ebene eine Optimierung der Partizipationsrechte zu erreichen. Die Erfahrung lehrt, dass in einigen Kommunen weitreichende Mitwirkungsrechte vorhanden sind, in anderen hingegen nicht. Es gibt hierbei auch erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen innerhalb der einzelnen Bundesländer. Das bedeutet, dass manche Kommunen den von ihrer Gemeindeordnung vorgegebenen Rahmen nicht ausschöpfen. Es ist also auf kommunaler Ebene mehr möglich als gemeinhin angenommen wird. Der durch

die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen vorgegebene Spielraum sollte tunlichst ausgelotet werden. Hierbei können die jeweiligen Landesseniorenvertretungen wichtige Aufgabe übernehmen, z.B. die Kommunikation guter Beispiele, die Förderung des Austausches von Seniorenvertretungen sowie die Werbung für Seniorenvertretungen in den Kommunen.

Die geltende Rechtslage lässt umfassende Mitwirkungsmöglichkeiten zu. Die Erfahrungen in Kommunen, die weitreichende Partizipationsmöglichkeiten gewähren, zeigen, dass diese Praxis dem Wohle der gesamten Kommune dient. Eine Einbindung der Seniorenvertretungen in die Hauptsatzungen der Kommunen sorgt zum Beispiel für Rechtsklarheit und für mehr Verbindlichkeit, da die Hauptsatzungen nur mit 2/3 der Ratsmehrheit geändert werden können.

Seniorenvertretungen sind nicht das einzig mögliche und exklusive Mitwirkungsorgan älterer Menschen in der Kommunalpolitik, aber ein wichtiges und bewährtes mit einem vergleichsweise hohen Verbreitungsgrad. Sie sind es längst wert, im Interesse des Gemeinwohls und künftiger Generationen mehr Partizipationsrechte zu erhalten. Wenn jüngere Generationen erleben und erfahren, dass Partizipation zur Normalität ihrer Kommunen gehört, erhöht dies die Chance, dass auch sie sich am Gemeinwohl beteiligen.

## 5. Kompetenzen für Partizipation: Kompetenzprofile einer Seniorenvertretung und der notwendige Bildungsbedarf

Die Existenz einer Seniorenvertretung ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine erfolgreiche und effektive Vertretung der Interessen älterer Menschen in der Kommunalpolitik. Die Seniorenbeiräte müssen auch über die notwendigen Partizipationskompetenzen verfügen. Im Rahmen des europäischen Projekts SEVIR hat kifas gemeinnützige GmbH durch eine Bedarfsanalyse ein Kompetenzinventar ermittelt.

Seniorenvertretungen sollen Kenntnisse über politische Strukturen, Prozesse der politischen Entscheidungsfindung und Machtausübung, über Inhalte und Themen, die für die älteren Generationen

relevant sind, besitzen. Methodische Kompetenzen sollen engagierte SeniorenInnen in die Lage versetzen, erfolgreich die eigenen Ziele und Strategien im politischen Engagementumfeld zu verfolgen. Soziale Kompetenzen sind wichtig, um gruppen- und aufgabenbezogen stimmig zu kommunizieren und zu handeln und um mit Selbstvertrauen und Geduld gewappnet zu sein.

In Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen hat die kifas gemeinnützige GmbH dazu ein seit mehreren Jahren erfolgreich durchgeführtes Fortbildungsprogramm entwickelt.



## 6. Literatur

BAGSO (Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen) (o.J.): Memorandum Mitgestalten und Mitentscheiden – Ältere Menschen in Kommunen, Leitlinien für das Programm „Aktiv im Alter“, Bonn.

Becker, Ulrich u. a. (2005): Öffentliches Recht in Bayern, München, 3. Auflage.

Blaumeister, Heinz/Wappelshammer, Elisabeth (2004): Partizipation und Vertretung von Senioren, in: SWS-Rundschau.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen (2009): Seniorenvertretungen – politische Partizipation älterer Menschen in Bund, Land und Kommune, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2010): Pressemitteilung Nr. 86/2010 vom 17.11.2010, Berlin.

Günther, Albert/Beckmann, Edmund (2008): Kommunallexikon, Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik, Stuttgart.

Knemeyer, Franz-Ludwig (2004): Bayerisches Kommunalrecht, Stuttgart, 11. Auflage.

Landesseniorenvertretung NRW (Hrsg.) (2005): Kommunale Seniorenvertretungen, Gründung leicht gemacht, 2. Auflage. Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW (2004): Alter gestaltet Zukunft, Politik für Ältere in Nordrhein-Westfalen, Rahmenbedingungen, Leitlinien 2010, Düsseldorf.

Pitschas, Rainer (2000): Rechtliche Absicherung und Einflussmöglichkeiten von Senioren, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Seniorenvertretungen, Verantwortung für das Gemeinwesen, Stuttgart, 2. Auflage, S. 130–134.

Von Alemann, Ulrich (2000): Bedeutung vorparlamentarischer Beteiligungsformen für die kommunale Demokratie, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Seniorenvertretungen, Verantwortung für das Gemeinwesen, Stuttgart, 2. Auflage, S. 37–50.

**Tabelle 1: Vergleich von Partizipationsregelungen nach den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverwaltungsgesetzen oder Bezirksverwaltungsgesetzen der Bundesländer**

Hinweis: die Paragraphen beziehen sich auf die Gemeindeordnung bzw. das Kommunalverwaltungsgesetz oder das Bezirksverwaltungsgesetz des jeweiligen Bundeslandes

Bundesland	Beteiligung von Nicht-Mitgliedern der Gemeindevertretung an den Ausschüssen	Mitwirkungsrechte der Nicht-Mitglieder der Gemeindevertretung in den Ausschüssen	Etablierung von Beiräten	Besondere Berücksichtigung spezifischer Bevölkerungsgruppen
<b>Baden-Württemberg</b>	Sachkundige Einwohner können in beratende und beschließende Ausschüsse als Mitglieder berufen werden. Ihre Zahl darf die der dort vertretenen Gemeinderäte nicht erreichen. (§§ 40 und 41 Gemeindeordnung)	Sie haben ausschließlich eine beratende Funktion (§§ 40 und 41 Gemeindeordnung).	Keine Regelungen, vgl. aber die Aussagen zur Jugendvertretung	Die Gemeinde kann Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen, etwa durch die Einrichtung eines Jugendgemeinderats oder einer anderen Jugendvertretung. Durch die Geschäftsordnung kann die Beteiligung der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten geregelt werden (§ 41a Gemeindeordnung).
<b>Bayern</b>	Keine Regelungen; „trotz nicht ausdrücklicher Normierung steht es dem Gemeinderat frei, sich in einzelnen Fragen der Sachkunde seiner Bürger zu bedienen. Die allgemeine Einrichtung eines ‚sachkundigen Bürgers‘ im Gemeinderat oder einem Ge-	Keine Regelungen	Keine Regelungen	Bayern: Keine Regelung. Die Gemeinde kann jedoch, „...wenn sie zur Beratung des Gemeinderates und seiner Ausschüsse über die Angelegenheiten bestimmter Gruppen der Einwohnerschaft einen Berater oder ein beratendes Gremium

	meindeausschuss besteht nach der Gemeindeordnung jedoch nicht“ (Knemeyer 1997, S. 181).			institutionalisiert (z.B. Ausländerbeirat, Seniorenbeirat), durch Satzung eine Wahl des Beraters oder der Mitglieder des Gremiums durch die zu dieser Gruppe gehörenden Gemeindeangehörigen vorschreiben und regeln.“ (Vergleiche Widtmann u. a., Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Mai 2010, Randziffer III zu Art. 17 GO). In dieser Satzung können auch die Rechte und Pflichten geregelt werden.
<b>Berlin</b>	Nach dem Berliner Bezirksverwaltungsgesetz können sachkundige Einwohner an der Arbeit der Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlung teilnehmen (§ 4 Absatz 4, Berliner Seniorenmitwirkungs-gesetz in Verbindung mit § 9 Bezirksverwaltungsgesetz). Die gewählten Bezirksverordneten müssen dabei stets die Mehrheit bilden (§ 9 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz). Des Weiteren können die Ausschüsse (punktuell) sachkundige Personen und Betroffene hinzuzuziehen (§ 9 Abs. 4 Bezirksverwaltungsgesetz).	Die Mitglieder der bezirklichen Seniorenvertretungen haben in den Ausschüssen der Bezirksverordnetenversammlung Rederecht (§ 4, Absatz 4 Berliner Seniorenmitwirkungs-gesetz Die Bürgerdeputierten haben Stimmrecht (§ 20 Bezirksverwaltungsgesetz).	Das Berliner Seniorenmitwirkungs-gesetz schreibt die Aufgaben der Landesseniorenvertretung, des Landesseniorenbeirates und der bezirklichen Seniorenvertretungen fest.	

Bundesland	Beteiligung von Nicht-Mitgliedern der Gemeindevertretung an den Ausschüssen	Mitwirkungsrechte der Nicht-Mitglieder der Gemeindevertretung in den Ausschüssen	Etablierung von Beiräten	Besondere Berücksichtigung spezifischer Bevölkerungsgruppen
	Außerdem können sachkundige Bürger, auch Ausländer, als Bürgerdeputierte an der Arbeit der Ausschüsse teilnehmen (§ 20 Bezirksverwaltungsgesetz). Die Bürgerdeputierten werden aufgrund von Wahlvorschlägen der Fraktionen gewählt (§ 21 Bezirksverwaltungsgesetz).	Sachkundige Einwohner haben kein Stimmrecht (§ 50 Gemeindeordnung).	Die Hauptsatzung kann sowohl einen Beirat zur Integration von Einwohnern vorsehen, die nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen. Die Hauptsatzung kann vorsehen, dass die Gemeindevertretung zur Vertretung der Interessen anderer Gruppen der Gemeinde Beiräte oder Beiräte wählt oder benennt (§ 19 Abs. 1, Kommunalverfassung des Landes Brandenburg). Dem Beirat ist Gelegenheit zu geben, gegenüber der Gemeindevertretung zu Maßnahmen und Beschlüssen, die Auswirkungen auf ihren Aufgabenbereich haben, Stellung zu nehmen (§ 19	Siehe die Aussagen zur Etablierung von Beiräten und Beauftragten
<b>Brandenburg</b>	Die Gemeindevertretung kann neben Mitgliedern der Gemeindevertretung Einwohner (sachkundige Einwohner) zu beratenden Mitgliedern ihrer Ausschüsse berufen (§ 50 Gemeindeordnung).			

<b>Bremen</b>	Die Ausschüsse können Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von den Entscheidungen vorwiegend betroffen werden, und Dritte bei ihren Beratungen hinzuziehen. (§ 34 Gemeindeordnung)	Das Recht, an Ausschusssitzungen ohne Stimmrecht teilzunehmen, haben eine Vertreterin der Frauenbeauftragten, ein/eine Vertreter/in der Personalräte und ein/eine Vertreter/in der Schwerbehinderten der Stadt Bremerhaven, soweit diese ihr Amt aufgrund gesetzlicher Bestimmungen wahrnehmen. Das Recht, sich an einer Beratung zu beteiligen, beschränkt sich auf Beratungsgegenstände aus ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich (§ 40 Geschäftsordnung Stadtverordnetenversammlung).	Absatz 3 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg  Keine Regelungen	Kinder und Jugendliche sollen bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen betreffen, über die von dieser Verfassung vorgesehene Beteiligung der Einwohner hinaus beteiligt werden (§ 15c Gemeindeordnung).
<b>Hamburg</b>	Jede Fraktion kann für die Hälfte ihrer Sitze in jedem Ausschuss mit Ausnahme des Hauptausschusses an Stelle von Mitgliedern der Bezirksversammlung andere Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks benennen (§ 17 Abs. 3 Bezirksverwaltungsgesetz der Stadt Hamburg)	Gleiche Rechte wie Mitglieder der Bezirksversammlung.	Grundlage für die Einrichtung des Landes-Seniorenbeirats und der Bezirks-Seniorenbeiräte ist die Anordnung des Hamburger Senates über die Einrichtung von Seniorenvertretungen vom 5. August 1997.  Die Senatsanordnung regelt die Zusammensetzung, Aufgaben, Rechte und Aufwandsentschädigung des Landes-Seniorenbeirats, der Bezirks-Seniorenbeiräte und der Seniorendelegiertenversammlungen.	Bezirksverwaltungsgesetz der Stadt Hamburg: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 33)

Bundesland	Beteiligung von Nicht-Mitgliedern der Gemeindevertretung an den Ausschüssen	Mitwirkungsrechte der Nicht-Mitglieder der Gemeindevertretung in den Ausschüssen	Etablierung von Beiräten	Besondere Berücksichtigung spezifischer Bevölkerungsgruppen
Hessen	Die Ausschüsse können Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden, und Sachverständige zu den Beratungen hinzuziehen. (§ 62 Gemeindeordnung). Eine weitere Form der Bürgerpartizipation ist die der sachkundigen Mitglieder von Kommissionen (§ 72 Gemeindeordnung). Kommissionen können zur permanenten Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftsbezüge oder zur Erfüllung temporärer Aufgaben gebildet werden. Sie bestehen aus dem Bürgermeister, weiteren Mitgliedern des Gemeindevorstands, Mitglieder der Gemeindevertretung und, falls dies tunlich erscheint, aus sachkundigen Einwohnern.	Anhörungs-, Vorschlags- und Rederecht für Vertreter von Beiräten, Kommissionen und Sachverständige in den Organen der Gemeinde und ihren Ausschüssen (§ 8c Abs. 1 Gemeindeordnung). Rederecht des Ausländerbeirats bei Ausschuss-Sitzungen	Wesentliche Rechte: Die Bezirks-Seniorenbeiräte sind in den Angelegenheiten ihres Bezirkes von der Verwaltung zu hören, sofern Belange der älteren Generation berührt sind und einer Entscheidung bedürfen. Den Bezirks-Seniorenbeiräten ist von der Verwaltung auf Anfrage Auskunft zu erteilen, soweit dem keine rechtlichen Bestimmungen entgegenstehen. Vorschläge und Anregungen der Beiräte sind von der Verwaltung zu prüfen. Wird den Vorschlägen und Anregungen nicht entsprochen, hat die Verwaltung dies zu begründen. Vorschläge und Anregungen der Beiräte sind auf deren Verlangen dem Hauptausschuss der Bezirksversammlung vorzulegen.	Keine Regelungen

	partizipation ist die der sachkundigen Mitglieder von Kommissionen (§ 72 Gemeindeordnung). Kommissionen können zur permanenten Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftsbezüge oder zur Erfüllung temporärer Aufgaben gebildet werden. Sie bestehen aus dem Bürgermeister, weiteren Mitgliedern des Gemeindevorstands, Mitglieder der Gemeindevertretung und, falls dies tunlich erscheint, aus sachkundigen Einwohnern.	bei Tagesordnungspunkten, die die Interessen der ausländischen Einwohner betreffen. (§ 88 Absatz 1)	Sitzungen von Gemeindevorstand und Gemeinderat, zwingendes Rederecht bei Ausschusssitzungen, jeweils bei Tagesordnungspunkten, die die Interessen der ausländischen Einwohner betreffen.	Keine Regelungen
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Sachkundige Einwohner können, neben einer Mehrheit von Gemeindevertretern, in beratende Ausschüsse als Mitglieder berufen werden. (§ 36 Gemeindeordnung)	Sachkundige Einwohner haben für die Teilnahme im Ausschuss die gleichen Rechte und Pflichten wie die Gemeindevertreter (§ 36 Gemeindeordnung)	Mit dem Seniorenmitwirkungsrechte werden die Partizipationsrechte von Seniorenvertretungen auf Landesebene festgeschrieben und die Aufgaben und Befugnisse des Landesseniorenbeirats bestimmt. Er hat gegenüber der Landesregierung ein Vorschlags- und Anhörungsrecht. Er ist ferner befugt, Stellungnahmen und Empfehlungen zur inhaltlichen Gestaltung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften abzugeben. Den Landkreisen und Gemeinden wird empfohlen, vergleichbare Mitwirkungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen zu schaffen. Um auf die besonderen Belange	Keine Regelungen

Bundesland	Beteiligung von Nicht-Mitgliedern der Gemeindevertretung an den Ausschüssen	Mitwirkungsrechte der Nicht-Mitglieder der Gemeindevertretung in den Ausschüssen	Etablierung von Beiräten	Besondere Berücksichtigung spezifischer Bevölkerungsgruppen
Niedersachsen	Andere Personen neben Ratsfrauen und Ratsherren berufbar, aber mindestens zwei Drittel der Ausschussmitglieder sollen Ratsfrauen und Ratsherren sein (§ 71 Abs. 7 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz)	Beratungs- aber kein Stimmrecht (§ 71 Abs. 7 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz)	Keine Regelungen	Gemeinden und Samtgemeinden sollen Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die deren Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Hierzu sollen die Gemeinden und Samtgemeinden über die in diesem Gesetz vorgesehene Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen.
Nordrhein-Westfalen	Zu allen Ausschüssen, außer dem Haupt-, Finanz- und Rechnungsprüfungsausschuss können sachkundige Bürger als Mitglieder bestellt werden. Ihre Zahl muss geringer sein als die der bestellten und anwesenden Ratsmitglieder. Die Ausschüsse können Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend	die gleichen Rechte und Pflichten wie die Gemeindevertreter, es sei denn, sie sind keine deutschen Staatsangehörigen (§ 58 Gemeindeordnung); für diese kein Stimmrecht	Ausländerbeirat verpflichtend (ab mindestens 5.000 ausländischen Einwohnern) bzw. fakultativ (andernfalls) einzurichten (§ 27 Gemeindeordnung, Mitwirkungsrechte (§ 27 Gemeindeordnung): Anhörungsrecht, Vorschlagsrecht, Sitz- und Rederecht bei Sitzungen des Gemeinderats, der Bezirksvertretung und von Ausschüssen, bei denen Anregungen und Stellungnah-	Keine Regelungen

	betroffen werden, und Sachverständige zu den Beratungen hinzuziehen. (§ 58 Gemeindeordnung)		men des Ausländerbeirats zur Sprache kommen.	
Rheinland-Pfalz	Sonstige wählbare Bürger können Mitglieder in Ausschüssen sein. Mindestens die Hälfte deren Mitglieder sollen Ratsmitglieder sein (§ 44 Gemeindeordnung). „Der Gemeinderat kann beschließen, zu bestimmten Themen Sachverständige und Vertreter betroffener Bevölkerungsteile zu hören und diese mit ihnen gemeinsam erörtern.“	Keine Regelungen	Beirat für Migration und Integration verpflichtend (ab mindestens 1.000 gemeldeten ausländischen Einwohnern einzurichten (§ 56 Gemeindeordnung), Mitwirkungsrechte (§ 56 Gemeindeordnung): Vorschlagsrecht, Anhörungsrecht, fakultatives Rederecht bei Sitzungen von Gemeindevorstand und Gemeinderat, zwingendes Rederecht bei Ausschusssitzungen, jeweils bei Tagesordnungspunkten, die die Migration und Integration betreffen. Ein Beirat für gesellschaftlich bedeutsame Gruppe, insbesondere für ältere Menschen kann eingerichtet werden. Antragsrecht, offen, inwieweit Einbeziehungen in Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse (§ 56a Gemeindeordnung)	Keine Regelungen
Saarland	Sachverständige können zu den Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse hinzugezogen werden (§ 49 Gemeindeordnung). Der Gemeinderat kann beschließen, zu bestimmten	Keine Stimmberechtigung (§ 49 Gemeindeordnung)	Ein Ausländerbeirat kann bzw. soll (bei Überschreitung eines bestimmten Ausländeranteils) gebildet werden. Der Ausländerbeirat hat ein Antragsrecht und eine Rederecht im Gemeinderat und dessen Aus-	Die Gemeinden können bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen betreffen, diese in angemessener Weise beteiligen, etwa durch die Einrichtung eines Gremiums für

Bundesland	Beteiligung von Nicht-Mitgliedern der Gemeindevertretung an den Ausschüssen	Mitwirkungsrechte der Nicht-Mitglieder der Gemeindevertretung in den Ausschüssen	Etablierung von Beiräten	Besondere Berücksichtigung spezifischer Bevölkerungsgruppen
<b>Sachsen</b>	Themen einzelnen Personen und Vertretungen von Personengruppen anzuhören. Sachkundige Einwohner können in beratende und beschließende Ausschüsse als Mitglieder berufen werden. Ihre Zahl darf die der dort vertretenen Gemeinderäte nicht erreichen. Außerdem kann der Gemeinderat beschließen, zu bestimmten Beratungspunkten Personen oder Personengruppen zu hören (§ 44 Gemeindeordnung).	Keine Regelungen Punktuelle Mitwirkung in Form von Fragestunden und Anhörungen (§ 44 Gemeindeordnung)	Zur Unterstützung von Gemeinderat und Gemeindeverwaltung können Beiräte gegründet werden, denen Mitglieder des Gemeinderats und sachkundige Einwohner angehören (§ 47 Gemeindeordnung).	Jugendliche (§ 49a Gemeindeordnung)
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Sachkundige Einwohner können in beratende Ausschüsse als Mitglieder berufen werden. Ihre Zahl darf die der dort vertretenen Gemeinderäte nicht erreichen (§ 48 Gemeindeordnung).	Keine Regelungen	Keine Regelungen	Keine Regelungen
<b>Schleswig-Holstein</b>	Bürgerinnen und Bürger, die das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene haben, können in beratende und beschließende Ausschüsse als Mitglieder berufen werden. Ihre Zahl darf die der dort vertretenen Gemeinderäte nicht erreichen (§ 48 Gemeindeordnung).	Keine Regelungen	Die Gemeinde kann durch Satzung die Bildung von Beiräten für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen vorsehen. Ein solcher Beirat hat das Antragsrecht gegenüber dem Gemeinderat und dessen Ausschüssen zu Angelegenheiten, die von ihm vertretene gesellschaftliche Gruppe betreffen, und hat das Sitz- und Rederecht in Sitzungen des Gemeinderats und dessen Gremien, wenn dort solche Themen behandelt werden (§ 47 d und e Gemeindeordnung).	Die Gemeinden müssen bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen betreffen, diese in angemessener Weise beteiligen (§ 47f Gemeindeordnung).

	dort vertretenen Gemeinderäte nicht erreichen (§ 48 Gemeindeordnung).		genheiten, die die von ihm vertretene gesellschaftliche Gruppe betreffen, und hat das Sitz- und Rederecht in Sitzungen des Gemeinderats und dessen Gremien, wenn dort solche Themen behandelt werden (§ 47 d und e Gemeindeordnung).	
<b>Thüringen</b>	Der Gemeinderat kann in die Ausschüsse auch andere wahlberechtigte Personen als sachkundige Bürger berufen (§ 27 Gemeindeordnung).	Kein Stimmrecht (§ 27 Gemeindeordnung).	Ein Ausländerbeirat kann gebildet werden (§ 26 Gemeindeordnung).	Keine Regelungen

#### Literatur

Knemeyer, Franz-Ludwig (1997): Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, Landsberg/Lech, 2. Auflage

#### Anmerkung

- Das Gesetz wurde vom Niedersächsischen Landtag verabschiedet und tritt am 01.11.2011 in Kraft. Bis dahin gilt die Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO). Aus Gründen der Aktualität wird die künftige Rechtslage dargestellt.

