

Gesetz zur Stärkung der politischen Gestaltungsrechte der älteren Bevölkerung Bayerns

vom

(GVBl. S. ..., BayRS ... A)

Stand: 6. 11. 2017

Der Landtag des Freistaates Bayern hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Änderung der Bayerischen Verfassung

Die Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch die Gesetze vom 10. 11. 2003 (GVBl. S. 817), wird wie folgt geändert:

1. Art. 83 wird wie folgt geändert:
In Abs. 1 werden nach den Worten „Vormundschaftswesen und Wohlfahrtspflege;“ die Worte „Belange der älteren Menschen;“ eingefügt.
2. Nach Art. 118a wird folgender Art. 118b eingefügt:
„Art. 118b [Ältere Menschen]
(1) Niemand darf wegen seines Alters benachteiligt werden.
(2) Jeder hat das Recht, in Würde alt zu werden. Auch ältere Menschen sollen ihre Lebensweise frei wählen und sich aktiv am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben beteiligen können.“

§ 1a

Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG)

In Art. 69 wird folgender Abs. 3 neu eingefügt:

„Erarbeitung und Umsetzung eines seniorenpolitischen Gesamtkonzeptes (Art. 69 Abs. 2) sind unbeschadet der Art. 71 bis 73 Pflichtaufgaben i. S. der Art. 57 Bayerische Gemeindeordnung, Art. 51 Bayerische Landkreisordnung und Art. 48 Bayerische Bezirksordnung.“

§ 2

Gesetz über die Bildung von Seniorenräten und einer Landesseniorenvertretung (BaySenG)

Art. 1 Seniorenräte

[1] In allen kreisfreien Städten und allen kreisangehörigen Gemeinden werden Seniorenräte eingerichtet. Die Berufung von haupt- oder ehrenamtlich tätigen Seniorenbeauftragten bleibt unberührt.

[2] Die Seniorenräte sind von den Gemeinden im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit sächlich und finanziell angemessen auszustatten.

[3] Die Seniorenräte sind in allen die älteren Menschen betreffenden grundsätzlichen Angelegenheiten von den Gemeinden zu beteiligen (Anhörungsrecht). Sie haben das Recht, sich mit Anträgen und Anfragen an ihre Gemeinde zu wenden. Ihnen ist die Möglichkeit zu geben, ihre Anträge in den zuständigen Gremien der Gemeinden zu begründen.

[4] Die Mitglieder der Seniorenräte sind ehrenamtlich tätig. Sie sollen das 60. Lebensjahr vollendet haben.

[5] Die Größe der Seniorenräte wird von den Gemeinden durch Satzung festgelegt. Das Gleiche gilt für das Wahlverfahren.

[6] Das Recht der Landkreise, Kreis-Seniorenräte einzurichten, bleibt unberührt.

Art. 2 Landessenorenvertretung

[1] Auf Landesebene wird eine Landessenorenvertretung eingerichtet. Mitglieder der Landessenorenvertretung sind die Seniorenräte der Gemeinden. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. Mitgliedsbeiträge werden nicht erhoben.

[2] Die Landessenorenvertretung wählt den Landessenorenrat. Gewählt werden kann grundsätzlich nur, wer Mitglied eines Seniorenrates ist.

[3] Die Landessenorenvertretung befasst sich mit Grundsatzfragen der Seniorenpolitik und Anträgen ihrer Mitglieder. Sie kann an den Landessenorenrat Empfehlungen geben.

[4] Die Landessenorenvertretung tagt jährlich einmal.

[5] Einzelheiten werden durch Verordnung des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration geregelt.

Art. 3 Landessenorenrat

[1] Der Landessenorenrat unterstützt die Arbeit der Seniorenräte der Gemeinden und der Landkreise. Er nimmt die berechtigten Interessen der älteren Bevölkerung auf Landesebene wahr und vertritt diese gegenüber dem Bayerischen Landtag, der Bayerischen Staatsregierung und allen Verbänden, Vereinigungen und Unternehmen, die auf Landesebene in Angelegenheiten der älteren

Menschen involviert sind. Dies schließt die Durchführung von Kongressen, Fachtagungen, Anhörungen und eine überörtliche Presse- und Informationsarbeit ein.

[2] Der Landesseniorenrat ist von den bayerischen Staatsministerien in allen die älteren Menschen betreffenden grundsätzlichen Angelegenheiten zu hören (Anhörungsrecht).

[3] Der Landesseniorenrat kann Ausschüsse und Arbeitskreise bilden. Regionale Ausschüsse sind zulässig. Die Mitgliedschaft in auf Bundesebene tätigen Seniorenvertretungen und Seniorenvereinigungen ist möglich.

[4] Der Landesseniorenrat ist sächlich und finanziell angemessen auszustatten; die hierfür erforderlichen Mittel sind in Haushalt des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration zur Verfügung zu stellen.

[5] Der Landesseniorenrat besteht aus einem/r Vorsitzenden, einem 1. Stellvertreter/Stellvertreterin, zwei weiteren Stellvertretern/Stellvertreterinnen, einem/r Schatzmeister/Schatzmeisterin, einem/r Schriftführer/Schriftführerin und fünf Beisitzern/innen. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

[6] Der Landesseniorenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

[7] Die Rechtsform des Landesseniorenrates sowie die Stellung seiner Mitglieder werden durch Verordnung des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration geregelt.

Art. 4 Berichtspflichten

[1] Der Landesseniorenrat berichtet jährlich dem Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration über seine Tätigkeit.

[2] Das Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration berichtet in jeder Legislaturperiode dem Bayerischen Landtag über die Lage der älteren Menschen in Bayern. In den Bericht ist eine Stellungnahme des Landesseniorenrates aufzunehmen.

Art. 5 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2019 in Kraft

München, den ...

Der Bayerische Ministerpräsident

Begründung

A) Allgemeiner Teil

Ein Fünftel der Bevölkerung Bayerns ist 65 Jahre alt oder älter. In zwanzig Jahren wird der Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung ein Viertel betragen. Die älteren Menschen wollen ihre Erfahrungen und Kompetenzen, die von unschätzbarem Wert sind, in den Dienst der Gesellschaft und der Politik stellen. Dies ist jedoch nicht in dem Maße möglich, wie es der gesellschafts- und sozialpolitischen Bedeutung der Älteren entspricht. Zwar sind in den Gemeinderäten, Kreisräten und im Landtag auch ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger vertreten. Diese nehmen jedoch keine spezifisch seniorenpolitischen Anliegen wahr. Auch bestehen schon jetzt viele Seniorenbeiräte/-räte auf Gemeinde- und Landkreisebene. Ihre Einrichtung ist jedoch nicht verpflichtend und liegt damit im [freien] Ermessen der jeweiligen Kommune. Das Gleiche gilt für die sächliche und finanzielle Ausstattung der Beiräte/Räte. Auch die Mitwirkungsrechte der kommunalen Seniorenbeiräte/-räte unterscheiden sich von Kommune zu Kommune. Nur eine gesetzliche Grundlage trägt dem berechtigten Interesse der älteren Bevölkerung Rechnung, ihre spezifischen Interessen sachgerecht vertreten und durchsetzen zu können. Die Arbeit der Seniorenbeiräte/-räte wird dadurch am besten legitimiert. Gleichzeitig sichert eine gesetzliche Grundlage gemeinsame Mindeststandards.

Die Bayerische Verfassung stammt aus dem Jahre 1946 (Volksentscheid vom 1. 12. 1946). Zum damaligen Zeitpunkt war nicht vorhersehbar, dass 70 Jahre nach Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung ein Fünftel der Bevölkerung Bayerns 65 Jahre oder älter sein würde. Diese und die absehbar weitere demographische Entwicklung muss sich auch in der Bayerischen Verfassung widerspiegeln. Das Gleiche gilt für die sprachliche Ausdrucksweise, soweit es um die Belange der älteren Menschen geht.

Die Bayerische Staatsregierung sieht – zu Recht – Altenpolitik primär als kommunale Aufgabe. Aus diesem Grunde hat sie den Kommunen auch die Erarbeitung seniorenpolitischer Gesamtkonzepte „verordnet“. Ziel der seniorenpolitischen Gesamtkonzepte ist, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die älteren Mitbürgerinnen und Mitbürger ihren Alltag möglichst lange und weitestgehend selbständig bewältigen können. Diese Autonomie ist Teil der Würde des Alters. Aus diesem Grunde darf die Befriedigung berechtigter Belange der älteren Menschen nicht länger in das Ermessen der Kommunen gestellt werden. Altenpolitik gehört in die Kategorie der Pflichtaufgaben der kommunalen Ebenen.

B) Einzelbegründung

Zu § 1 - Änderung der Bayerischen Verfassung

Zu Nr. 1 – Art. 83 BV

Art. 83 Abs. 1 BV enthält eine beispielhafte, aber nicht abschließende Aufzählung von Angelegenheiten, die in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen, sog. Kernaufgaben der Kommunen. „Belange der älteren Menschen“ finden sich in dieser exemplarischen Aufzählung nicht. Sie werden in der Regel unter den Begriff der Wohlfahrtspflege subsumiert. Das ist zwar rechtlich nicht zu beanstanden, wird aber den gesellschaftspolitischen Auffassungen des 21. Jahrhunderts nicht mehr gerecht. Zum einen: Wohlfahrt bedeutet Fürsorge. Zum anderen handelt es sich bei den älteren Menschen um die zahlenmäßig größte Bevölkerungsgruppe Bayerns.

An der Tatsache, dass Art. 83 Abs. 1 BV keine Pflicht der Gemeinden begründet, in dem genannten Aufgabenspektrum tätig zu werden, ändert sich durch die vorgenommene Ergänzung des Abs. 1 nichts.

Zu Nr. 2 – neuer Art. 118b BV

Die 65+ Generation ist die größte Bevölkerungsgruppe Bayerns: ein Fünftel der Bevölkerung Bayerns ist 65 Jahre alt oder älter. Im Jahr 2034 wird der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung ein Viertel betragen. Die älteren Menschen des 21. Jahrhunderts wollen ihre Erfahrungen und Kompetenzen in den Dienst der Gesellschaft und der Politik stellen. Diese demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen rechtfertigen es, die ältere Bevölkerung expressis verbis in der Bayerischen Verfassung zu erwähnen.

Art. 118b ist ein sog. Programmsatz. Rechtsansprüche können daraus nicht abgeleitet werden.

Abs. 1 soll dafür sorgen, dass die Einladung des Staates an die ältere Bevölkerung, sich weiterhin am wirtschaftlichen und sozialen Leben zu beteiligen, glaubhaft bleibt. Der Gesetzgeber ist „aufgefordert“, das gesamte Landesrecht zu durchforsten und noch geltende Vorschriften, die die Menschen wegen ihres Alters diskriminieren, aufzuheben.

Abs. 1 und Abs. 2 beinhalten eine exemplarische Aufzählung der Grundanliegen der älteren Menschen.

Zu § 1a – Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG)

Mit der Ergänzung des Art. 69 um einen Abs. 3 wird klargestellt, dass es vor dem Hintergrund der Bedeutung kommunaler Altenpolitik für die ältere Bevölkerung gerechtfertigt ist, die kommunale Altenpolitik zu einer Pflichtaufgabe auf allen kommunalen Ebenen herauf zu stufen.

Zu § 2 – Gesetz über die Bildung von Seniorenräten und einer Landesseniorenvertretung (BaySenG)

Zu Art. 1 – Seniorenräte

Abs. 1 verpflichtet alle kreisfreien Städte und alle kreisangehörigen Gemeinden, einen Seniorenrat einzurichten. Das Recht der Gemeinden, neben dem Seniorenrat einen ehrenamtlich tätigen oder hauptamtlichen Seniorenbeauftragten zu etablieren, bleibt unberührt.

Um effizient arbeiten zu können, ist es notwendig, dass die Kommunen ihren Seniorenräten eine Mindestausstattung an Hardware kostenlos zur Verfügung stellen (Nutzung von Büroräumen, Sekretariatsdienste, Telefon, PC, Beamer u. ä.). Darüber hinaus besteht für die Kommunen die Verpflichtung, in ihren Haushalten für die Arbeit der Seniorenräte Haushaltsmittel einzustellen.

Abs. 3 verbürgt den Seniorenräten ein Anhörungsrecht, d. h. die Gemeinde hat ihren Seniorenrat in allen die älteren Menschen betreffenden grundsätzlichen Angelegenheiten zu beteiligen. Außerdem haben die Seniorenräte ein Initiativrecht, Anträge und Anfragen zu stellen. Stellen sie Anträge, haben sie das Recht, diese in den zuständigen Ausschüssen (z. B. Sozialausschuss, Werksausschuss usw.) mündlich zu begründen. Darüber hinaus bleibt es den Kommunen unbenommen, den Seniorenräten auch im Stadt- bzw. Gemeinderat Rederecht einzuräumen.

Nach Abs. 4 sind die Mitglieder der Seniorenräte ehrenamtlich tätig. Die Gewährung einer Aufwandsentschädigung (Sitzungsgelder und dergl.) wird dadurch nicht ausgeschlossen. Die Mitglieder der Seniorenräte sollen das 60. Lebensjahr vollendet haben. Die Soll-Bestimmung wurde bewusst gewählt, damit in Ausnahmefällen auch Jüngere in den Seniorenrat gewählt werden können.

Abs. 5 überlässt es den Gemeinden, durch Satzung festzulegen, wie viele Mitglieder der Seniorenrat umfassen soll. Die Mitglieder des Seniorenrates sollen nicht von der Gemeinde bestimmt, sondern von den älteren Mitbürgerinnen und Mitbürger gewählt werden. Die Wahl der Mitglieder erhöht die Akzeptanz des Seniorenrates in der Bevölkerung und stärkt das Gewicht und die Bedeutung der Arbeit der Seniorenräte. Wie das Wahlprocedere gestaltet wird, ist Sache der jeweiligen Gemeinde. Denkbar ist sowohl direkte Wahl durch die ältere Bevölkerung als auch die Zwischenschaltung eines Wahlmänner-/Wahlfrauengremiums (z. B. Seniorenvertretung).

In einigen bayerischen Landkreisen gibt es Kreis-Seniorenbeiräte/-räte. Diese können beibehalten werden. Auch die Etablierung neuer Kreis-Seniorenbeiräte/-räte bleibt unbenommen.

Zu Art. 2 – Landesseniorenvertretung

Abs. 1 legt fest, dass eine Landesseniorenvertretung einzurichten ist. Mitglieder sind die Seniorenräte der Gemeinden, nicht die der Landkreise. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. Seniorenräte, die nicht Mitglied werden wollen, haben dies dem Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration schriftlich mitzuteilen. Ein späterer Eintritt ist jederzeit möglich. Ein Austritt ist ebenso jederzeit möglich, und zwar ohne Angabe von Gründen. Mitgliedsbeiträge werden nicht erhoben; dies ist nicht nötig, weil Landesseniorenrat und damit mittelbar auch die Landesseniorenvertretung aus Mitteln des Staatshaushalts finanziert werden.

Nach Abs. 2 wählt die Landesseniorenvertretung den Landesseniorenrat. Gewählt werden kann grundsätzlich nur, wer Mitglied eines Seniorenrates ist; dies ist der Überlegung geschuldet, dass Praktiker und nicht Theoretiker über die Geschicke der älteren Menschen entscheiden sollen.

Abs. 3 gibt der Landesseniorenvertretung die Möglichkeit, sich beispielsweise in Form einer EntschlieÙung zu grundsätzlichen oder aktuellen seniorenpolitischen Fragestellungen zu äußern und/oder den Landesseniorenrat mit bestimmten Aufgaben zu betrauen.

Um eine Rückkoppelung zwischen Landesseniorenrat und Landesseniorenvertretung sicherzustellen, ist es sinnvoll, dass die Landesseniorenvertretung (mindestens) jährlich einmal tagt.

Abs. 5 bestimmt, dass Einzelheiten durch Verordnung des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration festgelegt werden. In dieser Verordnung können u. a. geregelt werden die Größe der Landesdelegierten-Versammlung, das Verfahren, nach dem die Delegierten für die Landesdelegierten-Versammlung bestimmt werden, Vorsitz der Landesdelegiertenvertretung usw.

Zu Art. 3 – Landesseniorenrat

Der Landesseniorenrat unterstützt die Arbeit der Seniorenräte vor Ort. Er ist für sie Ansprechpartner und Ratgeber zugleich, und zwar in allen Fragen, die ältere Menschen berühren.

Der Landesseniorenrat ist auf Landesebene das zentrale Organ der Interessensvertretung der älteren Bevölkerung Bayerns. Er unterliegt keinerlei Weisungen der Bayerischen Staatsregierung; die Vorschriften des Haushaltsrechts bleiben davon unberührt. Er arbeitet parteipolitisch neutral, überkonfessionell und verbandsunabhängig. Er steht für Lebensqualität, Selbstbestimmung und Würde der älteren Generationen und fördert und unterstützt alle Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Situation der älteren Generationen in Bayern beitragen.

Abs. 2 verbürgt dem Landesseniorenrat ein Anhörungsrecht. Dieses Anhörungsrecht schließt (über den mündlichen Vortrag hinausgehend) die Möglichkeit ein, in schriftlicher Form Stellung zu nehmen. Wird dem Anliegen des Landesseniorenrates nicht entsprochen, sind ihm die Gründe hierfür mitzuteilen. Das Recht, sich mit Anträgen und Anfragen an den Bayerischen Landtag und die Bayerische Staatsregierung zu wenden (sog. Initiativrecht), ergibt sich bereits aus Abs. 1.

Nach Abs. 3 können Ausschüsse und Arbeitskreise gebildet werden. Auch regionale Ausschüsse, z. B. auf Bezirksebene, sind zulässig.

Eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Arbeit des Landesseniorenrates ist eine gesicherte Finanzierung seiner Tätigkeit. Der Landesseniorenrat sollte zweckgebunden über die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel selbständig verfügen können. Damit gewinnt der Landesseniorenrat ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Selbstständigkeit.

Die sächliche und finanzielle Ausstattung des Landesseniorenrates (Abs. 4) umfasst die Einrichtung einer Geschäftsstelle. Diese sollte mit zwei Vollzeitkräften besetzt werden, und zwar einer Geschäftsführerin und einer qualifizierten Sekretärin. Den Mitgliedern des Landesseniorenrates kann eine Aufwandsentschädigung gezahlt werden.

Nach Abs. 5 besteht der Landesseniorenrat aus 11 Mitgliedern. Die Amtszeit beträgt in Anlehnung an die Legislaturperiode des Bayerischen Landtags fünf Jahre. Eine Wiederwahl ist nur einmal zulässig. Ein Gremium wie der Landesseniorenrat lebt auch davon, dass nicht nur immer neue Ideen geboren werden, sondern auch von Zeit zu Zeit eine personelle Erneuerung stattfindet.

Um den Geschäftsgang des Landesseniorenrates zu regeln, ist eine Geschäftsordnung sachdienlich.

Die Verordnung nach Abs. 7 ist im Interesse der Mitglieder des Landesseniorenrates und Dritter, mit denen der Landesseniorenrat rechtsgeschäftlich verkehrt, notwendig.

Zu Art. 4 – Berichtspflichten

Die Berichtspflicht nach Abs. 1 liegt sowohl im Interesse des Staates (Haushaltsrecht!) als auch im Interesse des Landesseniorenrates.

Der Bericht der Bayerischen Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern enthält zwar auch zwei Kapitel, die die ältere Bevölkerung betreffen (Kap. 8 Ältere Menschen, Kap. 9 Pflegebedürftige). Hierbei handelt es sich jedoch ausschließlich um eine Zustandsbeschreibung. Erforderlich ist aber darüber hinaus die Darlegung der aus einer Zustandsbeschreibung folgenden notwendigen Schlussfolgerungen. Hierzu ist dem Landesseniorenrat Gelegenheit zu geben, Stellung zu nehmen. Dies ist sinnvoll und gerechtfertigt, weil der Landesseniorenrat eine politische Interessensvertretung ist, die die Teilhabe älterer Menschen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens sichern will.

Zu Art. 5 – Inkrafttreten