

# Seniorenvertretungen als kommunalpolitische Akteure

## Grundfragen, Themen und Ansatzpunkte der Sozialer Arbeit

PROF. DR. WERNER SCHÖNIC

lehrt an der Katholischen Hochschule Nordrhein-Westfalen. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Soziale Dienste und Armut, Kommunale Handlungskonzepte und sozialökonomische Fragen.

<https://www.katho-nrw.de/koeln/>

Angesichts des demographischen Wandels kann das Wirken von Seniorenvertretungen, die in den letzten Jahren in größerer Zahl gegründet wurden, für die Zukunft gerade jener Kommunen von zentraler, operativer wie strategischer Bedeutung sein, die sich im ländlichen oder wirtschaftlich strukturschwachen Raum mit einem erheblichen Schrumpfungs- und Alterungsprozess der Bevölkerung konfrontiert sehen. Es ist verwunderlich, dass die Seniorenvertretungen bislang weder in der Politikwissenschaft noch in der Sozialen Arbeit umfassend thematisiert wurden.

### 1. Einleitung

Seniorenvertretungen sind »ehrenamtliche Interessenvertretungen älterer Menschen gegenüber allen Handelnden in der kommunalen Altenpolitik« (Eifert 2017, S. 765). Sie sind seit den 1980er Jahren tätig und wirken im vorparlamentarischen Raum. In den Kommunalverfassungen aller Bundesländer sind ehrenamtlich tätige Seniorenvertretungen als freiwillige Einrichtungen vorgesehen (Ausnahme: Pflicht in Berlin und Hamburg), woraus sich eine Varianz an Formen und Qualitäten ergibt. So werden die Vertretungen je nach Kommune unterschiedlich bezeichnet (Seniorenrat, Seniorenbeirat u.a.), ihre Mitglieder werden in unterschiedlichen Verfahren ins Amt gesetzt (Wahl, Ernennung durch den Rat u.a.), haben mehr oder weniger Budgethoheit und ihre Vertretung hat unterschiedliche viele Mitglieder und Untergliederungen. Dabei fungieren sie alle nach Art eines Verbandes einerseits als beratende Ansprechpartner\*innen der Senior\*innen vor Ort und andererseits beraten sie die jeweiligen Stadträte in konkreten Angelegenheiten der Senior\*innenpolitik (Eifert 2006, S. 261; 2017; 2018).

Zwar fehlen verlässliche Zahlen zur Verbreitung der Seniorenvertretungen und zwar sind sie untereinander nicht in eins zu setzen, da sie mit sehr unterschiedlichen, da jeweils vom Rat der Stadt zugewiesenen Kompetenzen agieren. Man kann jedoch davon ausgehen, dass in den letzten Jahren in großer Zahl neue Seniorenvertretungen gegründet wurden und ihre Zahl heute über 1.300 beträgt (Eifert 2016, S. 358). Bei einer Gesamtzahl von ca. 11.000 Kommunen in Deutschland existiert somit in jeder achten Kommune eine Seniorenvertretung. Da nun größere Städte mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine Seniorenvertretung haben (Berlin und Hamburg, wie erwähnt, sogar obligatorisch) und da in diesen Städten ein Großteil der Gesamtbevölkerung wohnt, ist davon auszugehen, dass bereits heute die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in Kommunen lebt, in denen eine Seniorenvertretung aktiv ist. Die aktuelle Landflucht wird diesen Trend eher verstärken. Angesichts des demographischen Wandels und der Veränderung der Altersrollen ist die zunehmende Abdeckung durch Seniorenvertretungen eine begrüßenswerte Entwicklung. Gerade für jene Kommunen, die sich im ländlichen oder wirtschaftlich strukturschwachen Raum

mit einem erheblichen Schrumpfung- und Alterungsprozess der Bevölkerung konfrontiert sehen, kann das Wirken von Seniorenvertretungen von zentraler, operativer wie strategischer Bedeutung sein, so dass es dort in den nächsten Jahren zu einem Aufholprozess kommen mag.

Angesichts dieser positiven Entwicklung verwundert es, dass die Seniorenvertretungen bislang weder in der Politikwissenschaft noch in der Sozialen Arbeit umfassend thematisiert wurden. Der folgende Beitrag diskutiert zunächst theoretisch, ob die Senior\*innen »schwache Interessen« im Sinne Thomas v. Winters haben und wovon ihre kommunalpolitische Stärke abhängt. Mit Blick auf die kommunalpolitische Praxis zeigt sodann ein Vergleich mit dem WHO-Konzept der »altersfreundlichen Stadt«, wo spezifische Themenfelder der Seniorenvertretungen hierzulande liegen und welche Ansatzpunkte sich hieraus für die Soziale Arbeit ergeben.

## 2. Zur Theorie der Seniorenvertretungen

### 2.1 Vertreter schwacher Interessen?

Haben die Senior\*innen »schwache Interessen« im Sinne v. Winters (1997, vgl. hier und im Folgenden S. 539 – 545)? V. Winter hat in seinem »erweiterten Konzept der Organisationsfähigkeit« einschlägig Faktoren benannt, die es nahelegen, randständigen Gruppen die Fähigkeit zu kollektivem Handeln ab- oder zuzuerkennen. Diese Organisationsressourcen sind:

- *Gemeinsames Interesse* eines Kollektivs an der Organisation, dieses wiederum ist umso größer, je dauerhafter, dringlicher und spezieller die Interessen sind. Ein dauerhaftes, dringliches und spezielles Interesse (z.B. der Zahnärzt\*innen an der adäquaten Honorierung ihrer ärztlichen Leistungen) ist leicht verlässlich zu organisieren. Demgegenüber ist ein nur zeitweiliges, nachrangiges und allgemeines Interesse (z.B. der ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer\*innen an einer Reform des Asylrechts) kaum organisationsfähig.
- *Gruppenqualität* des Kollektivs, die dann gegeben ist, »wenn die Gruppe einen nach außen abgrenzbaren Personenkreis umfaßt und wenn ihre

Mitglieder ein Kollektivbewußtsein besitzen« (Winter 1997, S. 542). Ist die Gruppenqualität hoch, dann kann sich das Einzelinteresse in das Kollektiv einbinden lassen und mehr Ressourcen mobilisieren. So haben z.B. Migrant\*innengruppen oder auch berufsständische Organisationen eine hohe Gruppenqualität, während Arbeitslose oder Alleinerziehende keine Kollektive mit hoher Gruppenqualität und Identifikation bilden.

- Darüber hinaus ist die *Sozialstruktur* des Kollektivs von Bedeutung, d.h. Einkommen, Bildung, Zeitsouveränität, Vernetzung und andere Ressourcen, welche Handlungsspielräume weiten oder aber begrenzen. Eine ungleiche Verteilung der Ressourcen in der Gruppe ist dabei tendenziell organisationsförderlich, sofern die stark ausgestattete Untergruppe bereit ist, ihre Ressourcen für das gesamte Kollektiv einzusetzen. Diese ressourcenstarke Untergruppe kann als kritische Masse die Organisation mit höherer Wahrscheinlichkeit erfolgreich voranbringen, als dies bei einer Gleichverteilung der Ressourcen zu erwarten wäre (Winter 1997, S. 545 – 550; 2017, S. 3ff.).
- Schließlich nennt v. Winter als externen Organisationsfaktor das *Wirken politischer Unternehmer und Sponsoren*, die in ihrem Eigeninteresse die Organisation des Kollektivs aufbauen und mithin, als Nebeneffekt, dessen Organisationsfähigkeit erhöhen. Sie wirken wie die kritische Masse, nur entstammen sie nicht dem Kollektiv selbst, sondern sind als Einzelpersonen oder Verbände an der Organisation des Kollektivs interessiert (Winter 1997, S. 550 – 555; 2017, S. 5).

Prüft man diese vier Organisationsressourcen für die Senior\*innen, so zeigt sich, dass dieses Kollektiv eine vergleichsweise hohe Organisationsfähigkeit besitzt. Zumindest ist die Erwartung unberechtigt, dass die Senior\*innen ein schwaches Interesse in die politische Arena einbringen. Wesentlich sind dafür folgende Überlegungen:

- Das *Interesse* der Seniorenvertretung ist dauerhaft, dringlich und zudem allgemein. Es betrifft alle alternden Bürger\*innen in wesentlichen Fragen (z.B. der Barrierefreiheit, Sicherheit

und Gesundheit) und es manifestiert sich der Seniorenstatus durch allgemeine arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften.

- Ebenso ist die *Gruppeneigenschaft* gegeben, wenn auch Unschärfen im Übergang bestehen. Nimmt man die Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (z.Zt. 65 Jahre) als Anhaltspunkt und generell die Nichterwerbstätigkeit aus Altersgründen als Kriterium, so ist sowohl nach innen wie nach außen klar definiert, wer zu den Senior\*innen zählt. Bei den Seniorenvertretungen gelten verschiedene, ebenfalls klar definierte, niedrigere Altersgrenzen für die Wahlberechtigung (55 oder 60 Jahre).
- In Deutschland verfügen die Senior\*innen zur Zeit und im Durchschnitt über hinreichend *Ressourcen aufgrund ihres sozialen Status*. Einer zunehmenden Zahl von Personen in Altersarmut steht dabei eine ebenso zunehmende Zahl sehr wohlhabender Senior\*innen gegenüber. Letztere tragen als Untergruppe und kritische Masse die Seniorenvertretungen, da sie sowohl über ein überdurchschnittliches Einkommen/Vermögen als auch über einen hohen Bildungsstand und Erfahrungen aus ihrer beruflichen Tätigkeit verfügen.
- Schließlich haben *politische Unternehmer* in Parteien, Sozialverwaltung, Verbänden, Wissenschaft und Medien das Seniorenthema aufgegriffen und es angesichts des demographischen Wandels zu einem zentralen Thema des öffentlichen Diskurses gemacht. Die politische Institutionalisierung der Seniorenvertretungen selbst kann als Indikator hierfür angesehen werden. Letztlich stärken die politischen Unternehmer die Organisationsfähigkeit der Senior\*innen wesentlich.

Diese wenigen Stichworte zeigen, dass von einer hohen Organisationsfähigkeit der Senior\*innen auszugehen ist und sie mithin kein schwaches Interesse im Sinne v. Winters haben. Insbesondere aufgrund ihres Bezugs von Versicherungs- und Versorgungsleistungen genießen sie »einen in weit höherem Maße gesellschaftlich legitimierten Status [als Bezieher von bedarfsbezogenen Transfers, W.S.]. Gruppen wie Rentnern, Kriegsoffizieren, Behinderten fällt es daher wesentlich leichter, sich mit ihrer gesell-

schaftlichen Rolle zu identifizieren als den Arbeitslosen und den Armen, deren stigmatisierter Status Mechanismen der Verdrängung und Selbstdistanzierung erzeugt. [...] Gruppen wie die Rentner oder die Pensionäre sind den Erwerbstätigen an Organisationsfähigkeit nahezu ebenbürtig, und ihr politischer Einfluss dürfte den vieler kleiner Berufsgruppen schon wegen der zahlenmäßigen Überlegenheit weit übersteigen.« (Winter 1997, S. 543 und 562).

Eine hieran anschließende Frage ist, wovon der Einfluss der Seniorenvertretungen in der kommunalen Governancestruktur konkret abhängt. Hierfür bietet es sich an, zum einen die Struktur und Situation in der Stadt und zum anderen persönliche Faktoren der Seniorenvertreter\*innen zu betrachten.

## 2.2 Faktoren des kommunalpolitischen Einflusses

Zwar haben Senior\*innen eher starke politische Interessen und zudem ist in allen Kommunen der demographische Wandel ein Zukunftsthema, jedoch bedeutet dies nicht automatisch eine Wertschätzung der Seniorenvertretungen auf kommunaler Ebene. Im Gegenteil: Wenn die Senior\*innen ohnehin einen zunehmenden Bevölkerungsanteil und häufig die Mehrheit der Ratsmitglieder stellen, erübrigt sich dann nicht eine separate Seniorenvertretung? Der Rat selbst ist angesichts des dramatischen Nachwuchsmangels in der Kommunalpolitik faktisch seine eigene Seniorenvertretung und er sollte sich, diese Einseitigkeit und Strukturschwäche kompensierend, eher um die vernachlässigten Interessen insbesondere der jüngeren Bürger\*innen – so die landläufige Kritik.

Der überdurchschnittliche soziale Status der aktiven Seniorenvertreter\*innen, die mithin eine typische »Engagement-Elite« des 21. Jahrhunderts« (Habisch 2003, S. 90) im Bereich des klassischen Ehrenamtes bilden, eröffnet Zugänge zu den kommunalen Eliten und erleichtert die Zusammenarbeit innerhalb der Seniorenvertretungen. Im Wesentlichen sind Homogenität und Statushöhe stärkende Aspekte der Seniorenvertretungen.

Andererseits sind ihre Homogenität und ihr hoher sozialer Status gelegentlich auch problematisch, wenn z.B. der hohe Status nach außen Hindernisse zu sta-

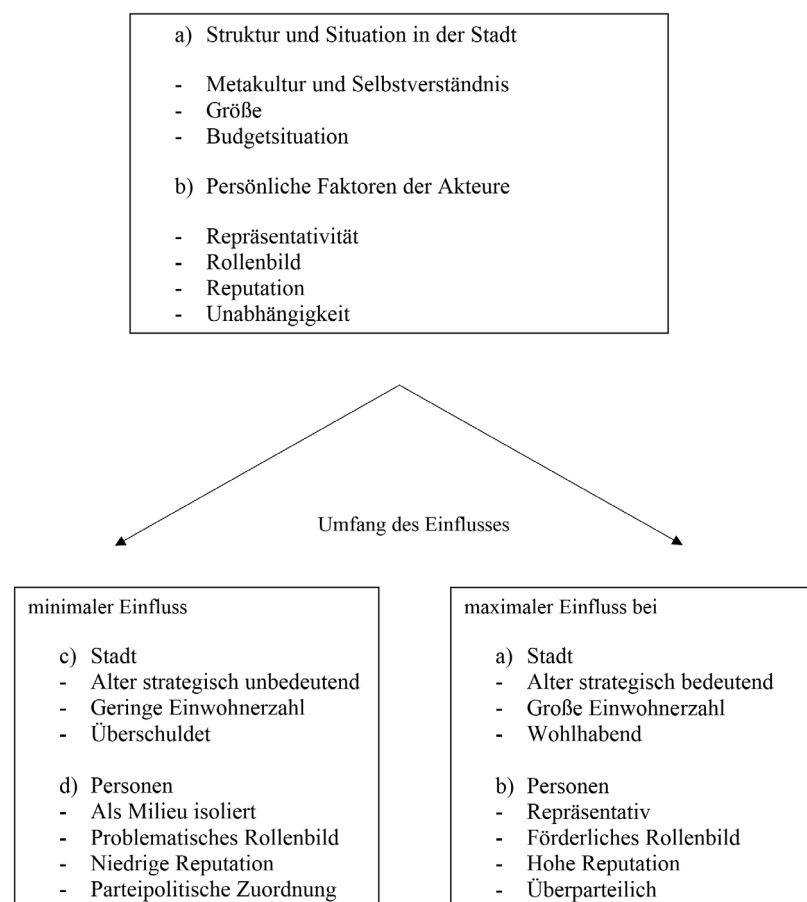
tusniedrigeren Senior\*innen aufbaut, die diesem engagierten Milieu fern stehen. Ebenfalls kann es problematisch werden, wenn es zu Konflikten innerhalb der statushohen Seniorenvertreter\*innen kommt, da mehrere Personen einen Führungsanspruch erheben und sich und ihre Position mit Elan voranbringen. Wirken dergestalt über Jahre gereifte dominante Persönlichkeiten in einer Zwangsgemeinschaft Seniorenvertretung gegeneinander, so stehen sie den entstehenden Konflikten oftmals ratlos gegenüber, was selbstverständlich die Außenwirkung der Seniorenvertretung schwächt.

Darüber hinaus lassen die unterschiedlich offene lokale politische Kultur, die Größe der Stadt, ihre Budgetsituation (Schönig 2014, S. 33f.; Grohs/Reiter 2014) und nicht zuletzt langjährig gewachsene Freundschaften und Animositäten ein differenziertes Bild unterschiedlichen politischen Einflusses erwarten (vgl. hierzu auch Eifert 2006, S. 274ff.).

Es ist keineswegs so, dass überall und selbstverständlich das freiwillige Engagement in den Seniorenvertretungen vom Stadtrat, der Stadtverwaltung und der Stadtgesellschaft einhellig goutiert wird. Es hängt vielmehr von einer komplexen Konstellation ab, ob die Themen der Seniorenvertretung kommunalpolitisch aufgegriffen werden. Daher ist es ratsam, von Pauschalurteilen zum Einfluss der Seniorenvertretungen auf kommunaler Ebene abzusehen.

In der Abbildung sind die zentralen Faktoren des kommunalpolitischen Einflusses von Seniorenvertretungen zusammengefasst und in einer Minimal- und einer Maximalvariante gegenübergestellt. Die einzelnen Faktoren beziehen sich auf der Ebene der Stadt erstens auf ihre Metakultur und ihr Selbstverständnis (entscheidet darüber, ob Senior\*innenthemen als politisch bedeutend wahrgenommen werden), zweitens auf ihre Größe (erhöht die Wahrscheinlichkeit und den Forma-

Abbildung 1: Vertrauen in Institutionen im Zeitverlauf in Sachsen-Anhalt, 2007 – 2018 (Mittelwerte von -2 »überhaupt kein Vertrauen« bis 2 »volles Vertrauen«)



Quellen: Sachsen-Anhalt-Monitor 2007 bis 2018

lisierungsgrad der Seniorenvertretung) und drittens auf ihre Budgetsituation (freie Mittel ermöglichen es, Initiativen umzusetzen). Auf der Ebene der Akteure kommt erstens die Frage hinzu, ob die Seniorenvertreter als Gruppe repräsentativ in der Breite der Stadtgesellschaft verankert sind und zweitens, welche Rollenerwartung/Motive sie selbst haben und welche Altersbilder in Kommunen vorherrschen (Eifert 2016, S. 364; 2011, S. 46f.). Drittens ist von Bedeutung, ob sich die einzelnen Akteur\*innen persönlich eine niedrige Reputation als selbstverliebte Querulant\*innen oder aber eine hohe Reputation als integrale Ehrenamtler\*innen erworben haben; hier spielt viertens auch die parteipolitische Bindung der Seniorenvertreter\*innen hinein: Verharren in ihrer parteipolitischen Loyalität, so ist ihr Einfluss schwächer, als wenn sie glaubhaft überparteilich agieren. Kombiniert man diese Faktoren, so kann man ein Setting minimalen und ein Setting maximalen Einflusses der Seniorenvertretung auf kommunaler Ebene konstruieren.

- Auf dessen *minimaler* Seite steht eine explizit auf die Jugend und High-Tech hin orientierte kleine Kommune mit geringen finanziellen Spielräumen, in

der die Seniorenvertretung von einer kleinen Gruppe sozial isolierter und in problematische Rollen verstrickter Personen betrieben wird, die seit Jahren den zweifelhaften Ruf erworben haben, selbstverliebte Querulanten und zudem parteipolitisch abhängig zu sein.

- Dem steht das *Maximalszenario* gegenüber: In einer wohlhabenden, größeren Verwaltungs-, Residenz- oder auch Kurstadt, die im formalisierten Umgang mit Subgruppen geübt ist, sind die Bedarfe der Senior\*innen von strategischer Bedeutung und es sind die Finanzmittel vorhanden, deren Vorschläge in die Tat umzusetzen. Letzteres umso mehr, da die Seniorenvertretung die Stadtgesellschaft auch kulturell und sozialökonomisch repräsentiert und deren Akteure seit vielen Jahren über eine hohe überparteiliche Reputation verfügen.

Beispiele aus der kommunalen Praxis wird man irgendwo in diesem Kontinuum zwischen minimalem und maximalem Einfluss der Seniorenvertretung einordnen können. Seniorenvertreter sind dabei umso erfolgreicher, je mehr es ihnen gelingt, die eigenen Positionen als wichtig für die gesamte Bevölkerung darzustellen (z.B. in Fragen der Infra-

struktur und des öffentlichen Raumes) und sich so zum Teil aus der Enge des Seniorenthemas zu befreien.

### 3. Themenfelder der Seniorenvertretungen

Bei aller Unterschiedlichkeit der Einbettung von Seniorenvertretungen in die kommunale Governancestruktur, lassen sich doch gemeinsame Themenfelder benennen, welche den Diskurs und die politischen Initiativen vor Ort prägen. Um hierzu einen ersten Überblick zu schaffen, werden im Folgenden Mitschriften und fotografierte Metaplan-Tafeln des Verfassers von mehreren Regionalkonferenzen der Seniorenvertretung NRW im Herbst 2017 zusammengefasst und der Checkliste zu »Global Age-friendly Cities« der WHO (2007, S. 18 – 71) gegenübergestellt. Diese Sortierung gibt erste Indizien, welche zu einer Bewertung aus Sicht der Sozialen Arbeit überleiten.

Für ihre Studie zur globalen Situation der seniorensensiblen Kommunalpolitik konnte das international tätige Forscherteam der WHO acht Themenfelder identifizieren, welche für das Wohlbefinden der Senior\*innen in den Städten von besonderer Bedeutung sind. Die unterschiedlichen Akzente von WHO und

Abbildung 2: Themenfelder der WHO und der Seniorenvertretung NRW im Vergleich

Themenfeld	Kernpunkte der WHO	Handlungsbedarf aus Sicht der Seniorenvertretung NRW (groß / teilweise / gering)
1.) Öffentlicher Raum, Gebäude und Umwelt	Zustand vielfach kritisiert, der öffentliche Raum als Meideraum verstärkt soziale Isolation.	(groß) Bedarf in Vielzahl von Aspekten von z.B. Sicherheit, Sauberkeit, Barrieren, Verdrängung.
2.) Verkehrsinfrastruktur	Preis und seniorenspezifische Qualität des öffentlichen Verkehrs sowie der Straßen und Parkplätze.	(groß) Bedarf in Vielzahl von Aspekten z.B. Netzdichte, Barrieren, Kompliziertheit, Kosten.
3.) Wohnen	Preis und seniorenspezifische Qualität sowie Verfügbarkeit unterschiedlicher Wohnformen.	(groß) Bedarf nach vielfältigen und bezahlbaren Wohnformen ggf. in Verbindung mit Gesundheitsdiensten.
4.) Teilhabe am öffentlichen Leben	Zugang zu Veranstaltungen unterschiedlicher Art.	(teilweise) Vielzahl von Angeboten, allerdings recht geringe Nachfrage.
5.) Respekt gegenüber der Seniorengeneration	Harte Lebensbedingungen drängen Senior*innen an den Rand. Problem in chaotischen Boom-Städten.	(gering) Mangelnder Respekt kein Thema.
6.) Ehrenamt und Arbeitsmarkt	Varietät von Arbeitsmöglichkeiten für Senior*innen.	(teilweise) Optimierung der Ehrenamtsanerkennung. Hingegen Zugänge zum Arbeitsmarkt kein Thema.
7.) Kommunikation	Zugang zu Informationen in den Medien und mündlichen Austausch.	(groß) Bedarf in einer Vielzahl von Aspekten z.B. Internet und Einsamkeit.
8.) Soziale Dienste und Gesundheit	Preis und seniorenspezifische Qualität sowie Verfügbarkeit.	(gering) Versorgungsstruktur im Wesentlichen gut, lokaler Nachbesserungsbedarf, Altersarmut.

Quelle: Eigene Darstellung.

der Seniorenvertretung NRW lassen sich vermutlich auch dadurch erklären, dass hierzulande nicht die typischen Versorgungsprobleme von Entwicklungs- und Schwellenländern vorliegen sondern generell eine größere Alterssensibilität über alle Themen hinweg existiert.

Gleichwohl besteht aus Sicht der Seniorenvertreter\*innen in der Hälfte der skizzierten vier Themen (öffentlicher Raum, Verkehr, Wohnen, Kommunikation) auch in NRW großer Handlungsbedarf, wobei auffällig ist, dass sich Politik und Verwaltung in diesen Themen einer Vielzahl von Akteuren und Interessenkonflikten gegenübersehen, so dass eine größere Senior/innefreundlichkeit hier nur schwer und nur in kleineren Maßnahmen umgesetzt werden kann. Es geht hier offenbar um Maßnahmen, »an denen die Seniorenvertretungen mitwirken und an denen es zugelassen wird, dass sie mitwirken« (Eifert 2006, S. 269). Im Wesentlichen jedoch scheint der Einfluss der Seniorenvertretungen in diesen zentralen Themen der Kommunalpolitik eher gering zu sein.

Anders ist die Lage in jenen vier übrigen Themen und Maßnahmen, in denen die Umsetzung aufgrund weniger Akteure und einem geringeren Konfliktgehalt leichter möglich ist (Teilhabe, Respekt, Ehrenamt und soziale Dienste). Hier ist die Situation bereits heute tendenziell seniorenfreundlicher und es besteht geringer oder nur teilweise Handlungsbedarf. Sowohl die Vielzahl der Angebote als auch der respektvolle Umgang miteinander und ebenso auch die Pflege des Ehrenamts sowie die Versorgung mit sozialen Diensten scheint bei den Seniorenvertretungen in NRW als gut bis zufriedenstellend bewertet zu werden. Hierin spiegelt sich zum einen ihre jahrelange Arbeit im Themenfeld als auch der generell andere Entwicklungsstand deutscher Kommunen im Vergleich zu den oftmals altersfeindlichen Städten in den Entwicklungs- und Schwellenländern, welche die WHO weltweit im Blick hatte.

Schließlich werden am Beispiel NRWs Themen deutlich, welche von der WHO nicht prominent thematisiert werden (z.B. persönliche Einsamkeit, Schrumpfung des Einzelhandels, Öffentlichkeitsarbeit, Kooperation mit Politik und Verwaltung bezüglich Umgangsformen und Budget, Kooperation mit verbündeten Institutionen, Konkurrenz zu sozialen Diensten der Wohlfahrtsverbände), die

aber für die Senior\*innen und die Seniorenvertretungen von großer Bedeutung sind. In diesen Themenfeldern sind die Seniorenvertretungen aktiv, hier scheinen der Markenname und der Status der Seniorenvertretung jedoch nicht stark genug, um gleichsam selbsttragend eine Interessenvertretung zu ermöglichen. Eben dort ist die Seniorenvertretung besonders auf Verbündete und Unterstützung angewiesen, wie sie z.B. durch die Soziale Arbeit und speziell die Sozialarbeitspolitik geleistet werden kann.

Insgesamt macht es daher Sinn, drei Themengruppen zu unterscheiden, in denen die Seniorenvertretungen unterschiedlich einflussreich und erfolgreich sind. Mit Blick auf diese Themengruppen sind die Interessen der Seniorenvertretungen – aus der Nähe betrachtet – durchaus unterschiedlich ›schwach‹ oder ›stark‹:

- **Stark** sind die Interessen der Seniorenvertreter in der ersten Themengruppe, welche unter dem Begriff *Bürgergesellschaft* zusammengefasst werden kann. Themen wie Teilhabe, Respekt, Ehrenamt und soziale Dienste werden von der Seniorenvertretung aufgegriffen und hier sind sie originär erfolgreich.
- **Moderat** sind die Interessen der Seniorenvertretungen in der zweiten Themengruppe, welche das Agieren in der *kommunalen Governancestruktur* thematisiert (lokale Wirtschaft und Medien, Politik und Verwaltung, Verbündete und Konkurrenten). Hier repräsentieren die Seniorenvertretungen eine Gruppe unter anderen, was das Ergebnis schwer vorhersehbar macht.
- **Schwach** sind die Interessen der Seniorenvertretungen schließlich in der dritten Themengruppe, den *Kernfeldern der Kommunalpolitik* in den Bereichen öffentlicher Raum, Verkehr, Wohnen, Kommunikation. Hier scheinen konkurrierende Interessen tendenziell jene der Senior\*innen in den Hintergrund zu drängen. Daher wird hier aus ihrer Sicht der größte Handlungsbedarf angemeldet und hier ist gleichzeitig das Risiko der Frustration besonders hoch.

Abschließend können nun jene drei Themengruppen danach untersucht werden, ob die Kooperation mit den Seniorenvertretungen ein Handlungsfeld der Sozialen Arbeit sein kann.

#### 4. Ansatzpunkte der Sozialen Arbeit

Aus Sicht der Sozialen Arbeit ist die Zielgruppe der Senior\*innen nur eine unter mehreren und dabei erscheint zur Zeit ihre Bedeutung – verglichen mit den zentralen Zielgruppen wie Jugendlichen, Familien, Kranken und sozial benachteiligten Randgruppen – eher gering. Jedoch ist im Zuge des demographischen Wandels und mit Blick auf die Heterogenität des Alters ein Bedeutungszuwachs absehbar.

Systematisch kann das Wirken der Seniorenvertretungen am ehesten der kategorialen Gemeinwesenarbeit und kommunalen Sozialarbeitspolitik zugeordnet werden, d.h. jener Arbeit im kommunalen Sozialraum, welche sich auf die Lebenssituation und Interessen einer der Zielgruppen der Sozialen Arbeit fokussiert, dabei auch politisch agiert und die insgesamt in den letzten Dekaden zunehmend wichtiger wurde (Schönig 2014, S. 108; 2012). Dabei erfahren die einzelnen Senior\*innen – z.B. durch die Arbeit und Angebote der lokalen Seniorennetzwerke – oft erst durch die Gemeinwesenarbeit, dass auch andere Senior\*innen in ähnlichen Lebenssituationen sind. Dies wiederum ist die Basis für politisches Agieren.

Aufgrund dieses Nebeneinanders von Seniorenvertretung und Sozialer Arbeit mit Senior\*innen, besteht zwischen beiden sowohl ein Kooperations- als auch ein Konkurrenzverhältnis. Diese Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz wird in der Literatur auch mit dem Begriff der Koopkurrenz bezeichnet und hat eine Vielzahl von Implikationen (Schönig 2015). Insbesondere ist es zentral, Kooperations-, aber eben auch Konkurrenzfelder zu identifizieren und voneinander abzugrenzen.

Es findet in vielerlei Hinsicht eine *Kooperation* der Seniorenvertretungen mit anderen Vereinen und Verbänden in der Kommune statt, wie sie in jedem Tätigkeitsbericht in extenso vermerkt wird. Hierbei ist die Soziale Arbeit in Gestalt der freien Wohlfahrtspflege einer der wichtigen Kooperationspartner. Gemeinsame Themen, Projekte, Umsetzungsstrategien und nicht zuletzt die parteipolitische Unabhängigkeit markieren ein breites Kooperationsfeld. Beide Akteure vereint hier die gemeinsame Arbeit für die Senior\*inneninteressen und

einen entsprechenden Personalaufbau sowie auch die gemeinsame Frontstellung gegenüber der Kämmerei, welche per Spardiktat nicht selten sinnvolle Initiativen ausgebremst hat.

*Konkurrenz* zwischen beiden besteht dort, wo ehrenamtliche Seniorenvertretung und professionelle Soziale Arbeit nebeneinander agieren. Sei es, dass parallel konkurrierende Angebote für die Senior\*innen durchgeführt werden (Beratung, Netzwerkarbeit, Veranstaltungen), sei es, dass gleichzeitig im vorparlamentarischen Raum Interessenvertretung für – wahlmöglich unterschiedliche – Themen der Senior\*innen betrieben wird. Konfliktträchtig ist dies umso mehr, je verwirrender die Gesamtstruktur und je stärker bei dieser Konkurrenz der Unterschied von Ehrenamt und professioneller Sozialer Arbeit akzentuiert wird. Um hier Kannibalisierungs- und Abwertungsgefahren zuvor zu kommen, ist es notwendig, gegenseitig die Rollen zu klären und jeweils die eigenen Handlungsfelder abzustecken. Insbesondere betrifft dies eine notwendige Selbstbeschränkung der ehrenamtlichen Seniorenvertretung, die sich keinesfalls als preisgünstige Alternative zur professionellen Sozialen Arbeit positionieren darf und dies in der Regel auch nicht tut. Täte sie dies, so wäre mit massivem Widerstand seitens u.a. der freien Wohlfahrtspflege zu rechnen. Umgekehrt ist es ebenso notwendig, die ehrenamtlich Seniorenvertretung vor Übergriffen seitens der professionellen Sozialen Arbeit zu schützen, damit das Professionelle nicht das Ehrenamt verdrängt. Letztlich gilt hier die alte Weisheit: ›Gute Zäune machen gute Nachbarn‹.

Diese Koopkurrenzproblematik mag eine Ursache dafür sein, dass in den Seniorenvertretungen eine spürbare Reserve gegenüber Professionellen der Sozialen Arbeit besteht. Eine solche Reserve erklärt sich durch den vergleichsweise hohen sozialen Status der Seniorenvertreter\*innen und ihre oftmals langjährige berufliche und oft auch politische Erfahrung. So sehen sich sie sich schlichtweg nicht als Zielgruppe der Sozialen Arbeit und ihrer Hilfe bedürftig, sondern eher als Partner\*innen auf Augenhöhe, was ihnen wiederum seitens der professionellen Sozialen Arbeit nicht immer zuerkannt wird.

Dabei verfügt die Soziale Arbeit als Sozialarbeitspolitik ohne Zweifel über eine hohe Methodenkompetenz der Aktivierung und Teilhabeförderung, welche für die Seniorenvertretung fruchtbar eingebracht werden kann, um gegenwärtige Handlungsblockaden aufzubrechen. Die Soziale Arbeit kann in dreifacher Hinsicht die Seniorenvertretung unterstützen:

- **Analyse der Handlungsblockaden:** Hier hat die Soziale Arbeit Gesprächssettings (z.B. Supervision und kollegiale Beratung) sowie Analysemethoden (z.B. Netzwerkkarten und Aufstellungen) entwickelt, mit denen Blockaden identifiziert und angegangen werden können. Wo also liegen Verdunklungen und Konkurrenzfelder und wo kann umgekehrt eine Kooperationsperspektive entwickelt werden? Die besondere Stärke der Sozialen Arbeit liegt hier in ihrer Seriosität und der langfristigen Perspektive ihres Engagements. Hierdurch hebt sie sich wohltuend von anderen schillernden erwerbswirtschaftlichen Beratungsangeboten ab, die in der kommunalpolitischen Szene eingesetzt werden.
- **Erarbeitung von Themenfeldern:** Seniorenvertreter\*innen haben oftmals einen hohen sozialen Status als ehemalige Entscheider\*innen, ihnen fehlt jedoch der Zugang zu modernen Partizipationsmethoden, mit denen Themenfelder von der Basis her definiert und vorangebracht werden können. Entsprechende Methoden wie Sozialraumanalyse, aktivierende Befragung, Open Space, Word Café u.a. sind in der Sozialen Arbeit gängig, werden allerdings nur sporadisch durch Seniorenvertretungen eingesetzt. Diese Partizipationsmethoden verschaffen den Seniorenvertreter\*innen und Teilnehmer\*innen nicht selten Aha-Erlebnisse, etwa dann, wenn die Sozialraumanalyse in Form eines Seniorenstadtplans umgesetzt wird. Wertvoll ist hier die Moderation durch die Soziale Arbeit, um alle zu Wort kommen zu lassen und Dominanztendenzen seitens viel redender statushoher Seniorenvertreter\*innen zuvor zu kommen. Niedrigschwellige, auch nonverbale Partizipationsmethoden sind für die Teilhabeförderung aller Senior\*innen zentral, müssen

jedoch gelernt, verstanden und angeleitet werden.

- **Umsetzung in der kommunalpolitischen Arena:** Da die Seniorenvertreter\*innen von den gewählten Ratsherren/frauen gelegentlich abgelehnt werden, macht es für die Seniorenvertretungen Sinn, sich nach andern politischen Unternehmern umzusehen. Hier kann die Soziale Arbeit den Kontakt zu den Wohlfahrts- und Sozialverbänden festigen und entsprechende politische Vorhaben abstimmen und einbinden. Hierüber ist auch eine konzertierte Aktion im Sozialausschuss des Rates denkbar, was wiederum im Erfolgsfall der Seniorenvertretung Anerkennung und Respekt verschaffen dürfte. Der Sozialen Arbeit kommt hier die Rolle der Mutmacherin und Mittlerin zu.

Blickt man auf diese drei Aspekte – und beachtet man zudem die Koopkurrenzthematik – so sind die Seniorenvertretungen ein herausforderndes, lohnendes und erfolgversprechendes Handlungsfeld der Sozialen Arbeit. Sie kann die Seniorenvertretungen vor allem dort unterstützen, wo jene bereits über ein starkes (Themengruppe 1) oder zumindest ein moderates Interesse (Themengruppe 2) verfügt. Dort jedoch, wo die Seniorenvertretung selbst ein schwaches politisches Interesse hat (Themengruppe 3), ist auch die Soziale Arbeit eher schwach aufgestellt und wird sie dort kaum unterstützen können.

## 5. Zusammenfassung

Senior\*innen verfügten nach Maßstäben der politischen Theorie über eine hohe Organisationsfähigkeit und haben somit »starke Interessen« im Sinne Thomas v. Winters. Ein Ausdruck dessen ist die Tatsache, dass in den Bundesländern den Kommunen die Möglichkeit (in Ausnahmen sogar die Pflicht) zuerkannt wird, Seniorenvertretungen einzurichten. Jene sind ehrenamtliche Akteure in der kommunalen Governancestruktur und im vorparlamentarischen Raum tätig. In der Praxis hängt ihr politischer Einfluss von den Gegebenheiten in der Kommune sowie auch von persönlichen Faktoren der Seniorenvertreter\*innen ab. Daher können hier zwar fördernde und hemmende

Faktoren unterschieden werden, es ist jedoch auf der kommunalen Ebene nicht angemessen, den Seniorenvertretungen pauschal ein starkes oder schwaches Interesse zuzuerkennen. Eine Vielzahl von Faktoren entscheidet in der Summe darüber, wie weit das freiwillige Engagement vor Ort trägt und letztlich erfolgreich ist.

Weitere Differenzierungen ergeben sich beim Blick auf die verschiedenen Themen und Themengruppen. Hier zeigt sich, dass der Einfluss der Seniorenvertretungen in Kernthemen der Kommunalpolitik (öffentlicher Raum Wohnen, Verkehr, Kommunikation) vergleichsweise gering ist, dafür jedoch in den Themengruppen Bürgergesellschaft und kommunale Governance stark oder zumindest moderat. Aus dieser Differenzierung ergeben sich Ansatzpunkte für die Soziale Arbeit, welche sensibel und mit der Definition von Zuständigkeitsbereichen auf die Koopkurrenzproblematik (ehrenamtliche Seniorenvertretung vs. professionelle Soziale Arbeit) reagieren sollte. Gelingt dies, dann kann die Soziale Arbeit die Seniorenvertretungen bei der Analyse von Handlungsblockaden, der Erarbeitung von Themenfeldern und der Umsetzung in der kommunalpolitischen Arena wertvoll unterstützen. ■

## Literatur



**Eifert, Barbara** (2006): Seniorenvertretungen in Nordrhein-Westfalen als Beispiel politischer Partizipation älterer Menschen. In: Schroeter, Klaus R.; Zängl, Peter (Hrsg.): Altern und bürgerschaftliches Engagement. Wiesbaden: VS, S. 261–283.

**Eifert, Barbara** (2011): Altersbilder in Kommunen. In: Achenbach, Vera v.; Eifert, Barbara (Hrsg.): Junge Bilder vom Alter. Essen: Klartext, S. 46–49.

**Eifert, Barbara** (2016): Politische Partizipation Älterer – Die Landesseniorenvertretung Nordrhein-Westfalen e.V. mit

wissenschaftlicher Beratung. In: Naegele, Gerhard; Olbermann, Elke; Kuhlmann, Andrea (Hrsg.): Teilhabe im Alter gestalten – Aktuelle Themen der Sozialen Gerontologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 355–372.

**Eifert, Barbara** (2017): Seniorenvertretungen. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit. 8. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 756.

**Eifert, Barbara** (2018): Kommunale Seniorenvertretungen im Vergleich der Bundesländer. Manuskript.

**Grohs, Stephan; Reiter, Renate** (2014): Kommunale Sozialpolitik. Handlungsoptionen bei engen Spielräumen. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Habisch, André** (2003): »Aktive Bürgergesellschaft« – eine Herausforderung für Wohlfahrtsverbände und kirchliche Verbandsarbeit. In: Möltgen, Thomas (Hrsg.): Engagiert für Gotteslohn? – Impulse für das Ehrenamt. Reader zur Sommeruniversität Ehrenamt. Kevelaar: Butzon und Bercker, S. 86–102.

**Schönig, Werner** (2012): Born to be wild? Aktuelle Varianten, Zielgruppen und Haltungen der Gemeinwesenarbeit. In: Blandow, Rolf; Knabe, Judith; Ottersbach, Markus (Hrsg.): Die Zukunft der Gemeinwesenarbeit. Von der Revolte zur Steuerung und zurück? Wiesbaden: Springer VS, S. 29–42.

**Schönig, Werner** (2014): Sozialraumorientierung. Grundlagen und Handlungsansätze. 2. vollständig überarbeitete Auflage, Schwalbach/Ts.: Wochenschau.

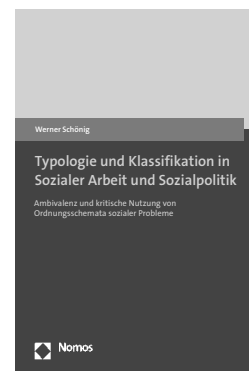
**Schönig, Werner** (2015): Koopkurrenz in der Sozialwirtschaft. Zur sozialpolitischen Nutzung von Kooperation und Konkurrenz. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

**WHO** (World Health Organization) (2007): Global Age-friendly Cities: A Guide. Paris: WHO Press.

**Winter, Thomas v.** (1997): »Schwache Interessen«: Zum kollektiven Handeln randständiger Gruppen. In: Leviathan, 4/1997, S. 539–566.

**Winter, Thomas v.** (2017): »Schwache Interessen« in Gesellschaft und Staat. Vortrag bei der Schader-Stiftung in Darmstadt am 28.9.2017. Kleinmachnow: Manuskript.

## Typologie und Klassifikation in der Sozialen Arbeit



### Typologie und Klassifikation in Sozialer Arbeit und Sozialpolitik

Ambivalenz und kritische Nutzung von Ordnungsschemata sozialer Probleme  
Von Prof. Dr. Werner Schönig  
2019, 235 S., brosch., 49,- €  
ISBN 978-3-8487-6052-7  
[nomos-shop.de/42183](http://nomos-shop.de/42183)

Grundfragen von Typologien und Klassifizierungen prägen viele Diskussionen in der Sozialen Arbeit und Sozialpolitik. In der Untersuchung werden methodische Aspekte der Ordnungsschemata und die unterschiedlichen Perspektiven beider Bereiche erläutert. Dies führt zu einer Diskussion ihrer Vor- und Nachteile und einem Prüfkatalog für ihre kritische Nutzung in Wissenschaft und Praxis.

 Nomos  
eLibrary



**Nomos**