



## Beteiligung sinnvoll gestalten: Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen zusammenbringen

### **Der 4. Überprüfungs- und Bewertungszyklus der Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans der Vereinten Nationen (MIPAA)**

21. April 2021, Online-Workshop

#### ***Einführung***

Partizipative Ansätze zur Politikgestaltung und zur Bewertung der Politik werden zunehmend als erfolgreiche Methode anerkannt. Für die Überprüfung und Bewertung der Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans der Vereinten Nationen, des sogenannten *Madrid International Plan of Action on Ageing*, kurz MIPAA, wurde bereits 2006 ein solch partizipativer Ansatz gewählt. Seitdem wird dieser Ansatz auch bei verschiedenen anderen politischen Prozessen angewendet, z.B. bei den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs).

Die vierte Überprüfung und Bewertung von MIPAA und seiner Regionalen Implementierungsstrategie (RIS) wurde im vergangenen Jahr mit der Veröffentlichung von Leitlinien für die nationale Berichterstattung eingeleitet. Die Leitlinien wurden von der Ständigen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns (SWGA) der UNECE in der Mitgliedsstaaten und eine Vertreterin der Zivilgesellschaft sowie ein Vertreter der Wissenschaft Mitglied sind im September 2020 angenommen und während der 13. Sitzung im November 2020 vorgestellt.

Vitalija Gaucaite Wittich von der UNECE erläuterte zu Beginn des Online-Workshops, dass die Mitgliedstaaten nun den Überprüfungsprozess durchführen, um ihre nationalen Berichte diesen Herbst bei der UNECE einreichen zu können. Ziel des Workshops sei, Anregungen zur Erstellung der nationalen Berichte zu geben. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft stand im Zentrum der Diskussionen. Es ging um Fragen wie: Was sind die Vorteile eines partizipativen Ansatzes für die MIPAA-Überprüfung? Was verstehen wir unter „sinnvoller Beteiligung“? Was sind die Aufgaben der verschiedenen Akteure? Welche Faktoren begünstigen oder behindern die Beteiligung?

Dieser Workshop selbst sei, so Heidrun Mollenkopf, BAGSO-Vorstandsmitglied und stellvertretende Vorsitzende von AGE Platform Europe, ein Beispiel für eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Er sei entstanden in der Tradition der gemeinsamen Planung von Seniorenorganisationen und Politik für die Internationale Konferenz während der deutschen Ratspräsidentschaft im September 2020. Als Vertreterin der Nicht-Regierungsorganisationen im Bureau der Ständigen Arbeitsgruppe zum Altern der UNECE (SWGGA) sei sie dankbar für diese Gelegenheit, aus verschiedenen Ländern und aus der Perspektive verschiedener Akteure hören und lernen zu können.

### ***Beteiligung sinnvoll gestalten***

Um eine Grundlage für den Austausch zur sinnvollen Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Überprüfung von MIPAA und anderen politischen Prozessen zu schaffen, benannte Jemma Stovell von HelpAge International zunächst einige generelle Eckpunkte zur partizipativen Politikgestaltung. Der Ansatz würde eine aktive Bürgerbeteiligung, Transparenz und Verantwortlichkeit fördern und „neue demokratische Räume“ bieten. Laut Jemma Stovell funktionieren dieser Ansatz unter der Voraussetzung, dass Bürgerinnen und Bürger sowie andere Akteure eine aktive Rolle in frühen Phasen der Politikgestaltung einnehmen. Der Zugang zu solchen Beteiligungsmöglichkeiten sei für ältere Menschen jedoch häufig erschwert.

Bei der Diskussion über eine sinnvolle Beteiligung sei es weiterhin nützlich, zwischen „eingeladenen Plätzen“ und „beanspruchten Plätzen“ zu unterscheiden. Hierbei handele es sich um die Unterscheidung zwischen der durch Regierungen geschaffenen Beteiligungsmöglichkeiten und solchen, die durch gemeinsame, basisdemokratische Aktionen geschaffen werden. Als nützliche Mittel nannte Stovell das Teilen von Informationen, z.B. über Stellungnahmen, Internetseiten und die sozialen Medien, Beratungen wie Runde Tische, öffentliche Anhörungen, Befragungen und ähnliches, sowie aktive Beteiligungstools wie Bürgerentscheide, Arbeitsgruppen und Bürgerforen.

Für den vierten Überprüfungszyklus des Zweiten Weltaltensplans betonte Jemma Stovell die Bedeutung einer guten Zusammenarbeit zwischen Regierungen, der Zivilgesellschaft und älteren Menschen. Dies begünstige auch, dass vielfältige Stimmen gehört werden können. Die Nutzung verschiedener Beteiligungsmöglichkeiten sei ein weiterer wichtiger Aspekt, um möglichst viele Personen zu erreichen. Hierbei seien die Machtverhältnisse zwischen den verschiedenen Gruppen zu berücksichtigen. Außerdem sei wichtig, den Beteiligten eine Rückmeldung zu geben und die Beteiligung kontinuierlich zu gestalten.

Ein besonderes Augenmerk sei auf Menschen zu legen, die normalerweise weniger stark beteiligt werden, z.B. Menschen, die in Pflegeeinrichtungen oder in Armut leben

oder Menschen mit Demenz. Für den Überprüfungszyklus sei als erster Schritt das Identifizieren der Schlüsselpersonen und -organisationen entscheidend. Ein Vorteil von partizipativen Ansätzen sei, dass politische Entscheidungen und Programme die Interessen und Bedürfnisse der Betroffenen reflektieren. Dies sei auch bei anderen Prozessen, über MIPAA hinaus, zu beachten.

### **Erfahrungen mit der nationalen Berichterstattung**

Im Anschluss an den Vortrag von Jemma Stovell fand ein Erfahrungsaustausch mit Ländern statt, die einen partizipativen Ansatz für den Überprüfungsprozess von MIPAA bereits erfolgreich angewandt haben. Alanna Armitage vom Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund, UNFPA), die diesen Teil des Workshops moderierte, betonte, dass im Moment aufgrund des fortschreitenden demografischen Wandels und der Pandemie ein guter Zeitpunkt für eine solche Diskussion sei.

Aleš Kenda von der nationalen Anlaufstelle zu Fragen des Alterns in **Slowenien** berichtete von den vergangenen MIPAA-Überprüfungszyklen, in denen die Zivilgesellschaft Berichte vorbereitet hatte, deren Inhalte in den Berichten der Regierung aufgegriffen wurden. Die Zivilgesellschaft erhielt finanzielle Förderung zum Erstellen der Berichte. Wichtig sei auch der Einbezug anderer Generationen, insbesondere aufgrund negativer Altersbilder. Von Slowenien berichtete Aleš Kenda, dass das Engagement von langjährig in diesem Bereich tätigen Personen Schlüssel für die erfolgreiche Zusammenarbeit sei. Die stellvertretende Vorsitzende des Slowenischen Verbandes der Rentnervereine (ZDUS), der über 230.000 Mitglieder und 500 Vereine vertritt, ergänzte aus Sicht der Zivilgesellschaft. Für die MIPAA-Berichtserstattung wurde im ZDUS eine dauerhafte Arbeitsgruppe mit Verbraucherorganisationen eingerichtet. Aufgrund der größeren Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern sei die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Überprüfung des Zweiten Weltaltensplans und anderen Prozessen wichtig. Ein Problem sei aber, dass die ehrenamtlich Engagierten häufig keine ausreichenden Kenntnisse zur Beteiligung zum richtigen Zeitpunkt auf dem richtigen Weg hätten. Durch das Debattieren, Überprüfen und Bewerten aller Regierungsdokumente, die ältere Menschen betreffen, hat die ZDUS allerdings gute Vorkenntnisse.

Aus **Italien** trug Andrea Principi vom Nationalen Institut für Gesundheit und Alternswissenschaft (INRCA) Erfahrungen mit einem dreijährigen Pilotprojekt zur Überprüfung und Bewertung von politischen Richtlinien, Programmen und Interventionen vor. Im Rahmen des vom italienischen Ministerrat geförderten Projektes wurde ein Netzwerk mit Vertreterinnen und Vertretern der nationalen und regionalen Regierungen, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und anderer Bereiche eingerichtet. Der vergangene Berichtserstattungszyklus und die damit verbundene UNECE-Ministerkonferenz in Lissabon in 2017 war ausschlaggebend für die

Etablierung dieses Netzwerkes. Schwierigkeiten gab es durch bürokratische Formalitäten und das Identifizieren von geeigneten Netzwerkteilnehmenden. Mittlerweile gehören 90 Organisationen dem Netzwerk an, die in alle Stadien der Berichterstattung involviert werden. Schon zu Beginn wurden sie in eine Studie zur Erfassung der aktuellen Situation alter Menschen in Italien einbezogen. Im Rahmen des Pilotprojektes wurden außerdem Interviews und Fokusgruppen durchgeführt. Neben der Überprüfung der Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans sollen durch diese Arbeit auch Bereiche für zukünftige politische Entscheidungen identifiziert werden.

Tatiana Sorocan von HelpAge **Moldawien** berichtet von ihren Erfahrungen mit der Beteiligung älterer Menschen in diesem Land und betonte, dass eine sinnvolle Beteiligung nicht nur zu politischen Entscheidungen führe, die die wahren Bedürfnisse der Menschen betreffen, sondern auch zur Stärkung der Demokratie beitragen würde. Wichtig für die Arbeit in Moldawien sei auch die Erstellung der "Road Map for Mainstreaming Ageing" gewesen, die von UNECE mit Einbindung vieler Stakeholder erarbeitet wurde. In diesem Zusammenhang wurde 2018 ein Plan zur Umsetzung des Prinzips des aktiven Alterns 2018-2021 verabschiedet. Eine Nationale Plattform zum aktiven Altern beschäftigte sich u.a. mit der Analyse bestehender und neuer Gesetzgebungen und verabschiedete Empfehlungen. Eine weitere Aufgabe dieser Plattform war, die Umsetzung von Richtlinien und Gesetzen sowie des Prinzips des „Mainstreaming ageing“ zu überwachen. Eduard Mihalas von UNFPA Moldawien ergänzte, dass Daten bzw. die Datenerfassung ein wichtiges Instrument waren, um die Bedürfnisse herauszustellen und die Ministerien auf die Rechte älterer Menschen aufmerksam zu machen. Dazu wurde eine Checkliste zu Datenlücken erstellt, die seitdem von Beamtinnen und Beamten bei der Entwicklung neuer Gesetzentwürfe und Programme genutzt werden kann. Aktuell arbeitet UNFPA mit dem Ministerium, HelpAge und einem privaten Unternehmen an einem Projekt, um über die sozialen Medien das Thema Altern zu fördern und die Umsetzung von MIPAA zu überprüfen.

Margaret Gillis, Gründungsvorsitzende des International Longevity Centre Canada (ILC-Canada) stellte die guten Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft im Rahmen der Arbeit an den „Guidelines for Mainstreaming Ageing“ der UNECE als ein Beispiel der sinnvollen Beteiligung heraus. Für den aktuellen Berichtszeitraum regte Margaret Gillis bei der Regierung **Kanadas** Gemeindeversammlungen an, um Menschen in allen Regionen einzubeziehen. Außerdem plädierte sie für eine Aktualisierung des Zweiten Weltaltensplans, um beispielsweise digitale Medienkompetenz als neues Thema mit aufzunehmen. Sie schloss ihren Beitrag mit einer Forderung nach einem rechtlich bindenden Instrument, um die Rechte älterer Menschen zu schützen. MIPAA sei als politisches Planungsinstrument wichtig, aber als rechtlicher Schutz nicht ausreichend.

In der Diskussionsrunde wurde von den Erfahrungen und Plänen zur MIPAA-Berichterstattung in **Deutschland** berichtet. Martin Amberger, der innerhalb des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Zweiten Weltaltenplan zuständig ist, betonte wie wichtig die Beteiligung der Zivilgesellschaft für die Erstellung des Berichts der Bundesregierung sei. Ina Voelcker von der Geschäftsstelle Internationale Altenpolitik bei der BAGSO ergänzte, dass von Seiten der Zivilgesellschaft geplant sei, über einen Fragebogen jeder und jedem die Gelegenheit zu geben, sich an der nationalen Berichterstattung zu beteiligen. Die Antworten auf den Fragebogen werden dann in einer Arbeitsgruppe mit Mitgliedsverbänden der BAGSO besprochen.

### **Beteiligung – ein Menschenrecht**

Als Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen zu den Rechten Älterer erläuterte Claudia Mahler, wie eine maßgebliche Beteiligung erreicht werden kann und damit zur Verbesserung der Lebenswelten Älterer durch das Zusammenspiel von politischen Rahmen und menschenrechtlichen Vorgaben beitragen kann.

Frau Mahler stellte klar, dass der Zweite Weltaltenplan dazu geschaffen wurde, den Staaten Vorgaben für ihr politisches Handeln zu geben, sodass die Entwicklung von Maßnahmen im nationalen Rahmen erlassen und begünstigt wird. Diese Maßnahmen haben zum Ziel gesellschaftliche Prozesse so zu gestalten, dass das Leben älterer Personen verbessert wird. Durch die alle fünf Jahre stattfindenden Evaluationen wurde ein Überwachungsmechanismus eingerichtet, der Aufschluss über die Umsetzung geben soll.

Um die Ziele des MIPAA zu erreichen, stütze sich der zweite Weltaltenplan auch auf Menschenrechte, sei aber kein verbindliches Menschenrechtsinstrument. Ein solch verbindlicher Vertrag für die Rechte Älterer könnte die Umsetzung von MIPAA dahingehend unterstützen, dass er den Vertragsstaaten Anleitung für die Umsetzung durch verbindliche rechtliche Vorgaben geben würde und so deutlich mehr Verlässlichkeit und Klarheit geschaffen werden könnte.

Außerdem bemerkte Frau Mahler, dass Partizipation zu den Grundprinzipien der Menschenrechte zählt, so wie beispielsweise auch Nicht-Diskriminierung und Gleichheit oder auch Inklusion. Somit gehöre es zu den Schlüsselementen für die Weiterentwicklung ihrer Arbeit als Unabhängige Expertin und vieler anderer Prozesse. Beteiligung als menschenrechtliches Prinzip sei notwendig, um zu einer inklusiven und altersgerechten Lösung zu gelangen. In unseren Arbeitsfeldern seien älteren Menschen als Expertinnen und Experten gefragt, um darauf hinzuwirken, dass die Belange, die Sie betreffen, auch angesprochen und Maßnahmen ergriffen werden, die sie für notwendig erachten.

Neben ausreichender Information müssen Möglichkeiten gefunden werden, wie ältere Menschen sich organisieren können, um ihre Stimme selbst zu erheben und ihren Forderung Gehör zu verschaffen. Außerdem müsse bei einer organisierten Vertretung geklärt sein, wer für wen spricht. Frau Mahler betonte, dass partizipative Prozesse Vertrauen und Glaubwürdigkeit erweitern und das Einholen von inhaltlichen Beiträgen ermöglichen. Des Weiteren würde eine Öffentlichkeit für Themen geschaffen und es könne überprüft werden, ob der gewählte Ansatz für ein Thema auf Zustimmung stößt.

Sinnvolle Beteiligung entstehe dann, wenn festgemacht werden kann, dass durch das Engagement der Zivilgesellschaft das Ergebnis wirklich beeinflusst wird. Das Gegenteil wäre eine Scheinbeteiligung. Dazu sei es nötig, dass zivilgesellschaftlich Engagierte auf eine funktionierende Struktur zurückgreifen können und für ihre Beiträge anerkannt werden. Außerdem müssen die Rahmenbedingungen für die Beteiligung im Vorhinein transparent festgelegt werden. Die Beeinflussung von Prozessen und ihrer Gestaltung muss gewollt und zugelassen werden.

Ohne das Engagement vieler zivilgesellschaftlicher Akteure hätte sich der MIPAA-Prozess nicht so weit entwickeln können. Auch wenn MIPAA keinen verbindlichen Rahmen biete, sondern nur einen politischen Plan, so basiere er dennoch auf den Menschenrechten. Um die Umsetzung des Zweiten Weltaltenplans voranzutreiben, müssen die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und der Zivilgesellschaft noch deutlich verstärkt und Beteiligungsprozesse weiter ausgebaut werden.

### **Was nehmen wir mit von diesem Austausch?**

Ziel des Online-Workshops war, Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen zu informieren und zu motivieren, bei der Politikgestaltung im Allgemeinen und bei der Überprüfung von MIPAA im Besonderen einen partizipativen Ansatz zu verfolgen. Der Workshop zeigte Beispiele für erfolgreiche Strategien zur Zusammenarbeit auf. Außerdem wurden Barrieren diskutiert, die innovative und zukunftsweisende Ansätze behindern.

Sinnvolle Beteiligung sei ein Kontinuum und nicht eine einmalige Aktion, so Silvia Perel-Levin vom NGO Committee on Ageing aus Genf in ihren Schlussworten. Für sie wichtige Aspekte seien der Informationsaustausch, Konsultationen und aktive Beteiligungsmechanismen. Außerdem seien Machtbeziehungen von besonderer Bedeutung zur Gestaltung einer sinnvollen Beteiligung. Der Workshop zeige den Bedarf für mehr offene Debatten auf allen Ebenen und wie wichtig es sei, nicht nur Informations- und Kapazitätsbarrieren zu überwinden, sondern auch diskriminierende Altersbilder zurechtzurücken.

Es sei das Recht älterer Menschen, sich voll am kulturellen, ökonomischen, bürgerlichen und politischen Leben zu beteiligen. Rechte haben kein Verfallsdatum.

Außerdem zeige der Workshop, dass man nicht darauf warten muss, bis Regierungen zur Beteiligung aufrufen. Im Gegenteil, die Zivilgesellschaft kann dazu aufrufen. Wichtig für eine gelingende Zusammenarbeit seien Vertrauen und ein gegenseitiges Verständnis. Alle Akteure können voneinander lernen und sollten sich deshalb zuhören und gehört werden, sich helfen lassen und helfen.

Silvia Perel-Levin betonte die Forderung nach einer UN-Altenkonvention, die Regierungen unterstützen würde, Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen. Eine solche Konvention wäre auch eine gute Grundlage, um MIPAA umzusetzen. Abschließend wies sie auf die Verbindung zwischen MIPAA, den Nachhaltigkeitszielen, der UN-Dekade des Gesunden Alterns und der Offenen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns (OEWG-A) der Vereinten Nationen hin. Wir müssen die Verbindungen herstellen und uns an diesen Prozessen beteiligen, lautete ihr Credo. Der MIPAA-Überprüfungszyklus biete die nächste Gelegenheit, um diese Verbindungen herzustellen, die Stimme zu erheben und zu zeigen, was getan werden kann.

Lisa Warth von der UNECE rundete den Online-Workshop ab, in dem sie auf die kommenden zwei Veranstaltungen der Ständigen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns der UNECE hinwies. Weitere Informationen:

<https://unece.org/info/events/unece-meetings-and-events/population>

Zugang zu den Beiträgen der Vortragenden:

<https://unece.org/population/events/meaningfulparticipation>

## Organisation

