



Dokumentation

Die Stimme älterer Menschen stärken: Die Rolle der Zivilgesellschaft im MIPAA-Überprüfungsprozess

Teil der Reihe „Eine engagierte Zivilgesellschaft als Motor für eine altersfreundliche Gesellschaft: ein internationaler Austausch“

Donnerstag, 25. Juni 2026, online

Moderation: Dr. Heidrun Mollenkopf und Ina Voelcker

Der partizipative Bottom-Up-Ansatz

Im Rahmen des fünften Überprüfungs- und Bewertungsprozesses des Zweiten Weltaltensplans (Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPAA) aus dem Jahr 2002 verfassen die Regierungen in der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) derzeit Staatenberichte zur nationalen Umsetzung. Doch wie wird die Zivilgesellschaft in diesen Prozess eingebunden?

Zu Beginn der Veranstaltung begrüßte Dr. Heidrun Mollenkopf im Namen von AGE Platform Europe und der BAGSO sowie als Vertreterin der Zivilgesellschaft in der Ständigen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns (Standing Working Group on Ageing, SWGA) der UNECE die Teilnehmenden. In ihrer Einleitung verwies sie auf den Ursprung dieser Veranstaltungsreihe, nämlich die Ministererklärung der UNECE, die 2022 in Rom zum Abschluss des vierten Überprüfungs- und Bewertungsprozesses des Zweiten Weltaltensplans verabschiedet wurde. Nun, so Frau Dr. Mollenkopf, befänden wir uns inmitten des fünften Überprüfungszyklus, der Thema dieser Veranstaltung sei.

Sie betonte die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft in diesem Prozess vor, die die Umsetzung der Maßnahmen des Zweiten Weltaltensplans auf nationaler und lokaler Ebene kritisch begleiten muss. Die Erfahrungen und Perspektiven verschiedener Akteurinnen und Akteure

– insbesondere älterer Menschen und ihrer Interessenvertretungen – sollen durch den sogenannten „Bottom-up-Ansatz“ mit in die regionale Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans einfließen. Diese Überprüfung ist Bestandteil der nächsten UNECE-Ministerkonferenz zum Altern, die 2027 in Leipzig stattfinden wird. Wie in der Vergangenheit wird am Vortag ein gemeinsames Forum der Zivilgesellschaft und Forschungsgemeinschaft stattfinden, das die BAGSO mitorganisiert.

Auf der Ministerkonferenz 2027 soll auch die neue Regionale Implementierungsstrategie (Regional Implementation Strategy, RIS) des Zweiten Weltaltensplans verabschiedet werden. Sie soll als Leitfaden für die künftige Alterspolitik der 56 Mitgliedstaaten der Region dienen. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Mandats war die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in einen partizipativen Prozess. Dies war Thema der [vorherigen Veranstaltung dieser Reihe](#).

Frau Dr. Mollenkopf dankte dem Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) für die kontinuierliche Unterstützung der Veranstaltungsreihe, die die BAGSO gemeinsam mit ihren Partnern organisiert.

Dr. Lisa Warth, Leiterin des Bevölkerungsreferats der UNECE führte in den partizipativen Bottom-up-Ansatz ein, auf den sich die Vereinten Nationen bereits 2006 zur Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans geeinigt hatten. Referenzdokument ist ein [Leitfaden der Vereinten Nationen](#), der vorschreibt, wie Staaten ältere Menschen und ihre Interessenvertretungen in die verschiedenen Phasen der Umsetzung von Maßnahmen aus dem Aktionsplan einbeziehen sollen. Ergänzend dazu hat die UNECE ein weiteres [Orientierungsinstrument](#) zur Beteiligung älterer Menschen und der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungen entwickelt.

Frau Dr. Warth erläuterte, dass dieser Ansatz auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene Anwendung findet – in allen Schritten der Politikgestaltung: von der Problemdefinition über die Implementierung bis hin zur Überprüfung. Neben der Beteiligung älterer Menschen und ihrer Interessenorganisationen hob Frau Dr. Warth folgende Schlüsselaspekte hervor: den Einbezug lokaler Gemeinschaften, Vereine und Wohlfahrtsverbände, eine dezentralisierte Entscheidungsfindung, bei der die Gegebenheiten vor Ort die wichtigste Grundlage sind, sowie die Anerkennung älterer Menschen als aktive Akteurinnen und Akteure.

Ein solcher Ansatz begünstigt laut Frau Dr. Warth, dass politische Maßnahmen relevant sind und auf die lokalen Gegebenheiten angepasst werden. Außerdem werden dadurch die Verantwortungsübernahme und Effektivität, sowie die soziale Inklusion gestärkt.

Frau Dr. Warth zeigte anhand verschiedener Beispiele auf, wie dieser Ansatz auf allen Ebenen genutzt wird. Auf globaler Ebene finden durch die Stakeholder Group on Ageing, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft besteht, die Perspektiven und Belange älterer Menschen ihren Weg in das Hochrangige Politische Forum der Vereinten Nationen. Dieses beschäftigt sich mit der Umsetzung der 17 Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030. Auf Ebene der UNECE ist die Ständige Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns ein Beispiel für die Institutionalisierung des Ansatzes: In dem zwischenstaatlichen Gremium gibt es einen festen Sitz für je eine Vertretung der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft. Auch das bereits erwähnte Verfahren zur Überarbeitung der regionalen Implementierungsstrategie verfolgt einen partizipativen Ansatz, bei dem die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft auf nationaler und regionaler Ebene einbezogen werden. Ein weiteres Beispiel auf nationaler Ebene sind die vielerorts existierenden Seniorenvertretungen. Als Beispiel für die lokale Umsetzung des partizipativen Bottom-up-Ansatzes nannte Frau Dr. Warth das WHO-Konzept der altersfreundlichen Städte und Gemeinden.

Mit Blick auf die letzten 25 Jahre seit der Verabschiedung des Weltaltensplans fasst Frau Dr. Warth zusammen, dass die Beteiligung älterer Menschen und ihrer Interessenvertretungen zwar grundlegend anerkannt wurde, die Umsetzung jedoch lückenhaft ist und weiterhin Barrieren zur Beteiligung bestehen. Zukünftig müssen daher Anstrengungen unternommen werden, um einen Wandel von der Beteiligung durch Konsultation hin zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu vollziehen. Wichtig sind außerdem die Inklusion benachteiligter Bevölkerungsgruppen und die Institutionalisierung von Beteiligungsformaten auf allen Ebenen.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den nationalen Berichten zur Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans

Im Folgenden wurden Beispiele aus drei Ländern der UNECE-Region vorgestellt: Spanien, Italien und die Türkei. Mercedes Gallego Angulo vom spanischen Nationalinstitut für ältere Menschen (IMERSO) und Ángel Yagüe Criado vom spanischen Dachverband der Seniorenorganisationen (CEOMA) stellten den verbesserten partizipativen Ansatz Spaniens für die nationale Überprüfung des Zweiten Weltaltensplans in diesem Jahr vor.

Aufbauend auf früheren Überprüfungszyklen hat Spanien seinen Konsultationsprozess erheblich ausgeweitet. Es wurden 11 Ministerien, öffentliche Einrichtungen aus allen Autonomen Gemeinschaften, die rund 91 % der Bevölkerung repräsentieren, sowie ein breites Spektrum zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure einbezogen. Frau Gallego Angulo und Herr Yagüe Criado hoben hervor, dass dieser Prozess zeitlich zusammenfällt mit der Überarbeitung der regionalen Umsetzungsstrategie (RIS), dem bevorstehenden 25-jährigen Jubiläum von MIPAA sowie der Ausarbeitung eines neuen rechtsverbindlichen internationalen Instruments zu den Menschenrechten älterer Menschen im UN-Menschenrechtsrat.

An den virtuellen Konsultationen konnten sich Organisationen älterer Menschen, Nichtregierungsorganisationen, Forschungseinrichtungen, Berufsverbände, Universitäten und wissenschaftliche Gesellschaften beteiligen und schriftliche Beiträge einreichen. Laut IMSERSO hat dieser Bottom-up-Ansatz das Bewusstsein für den Zweiten Weltaltenplan und die RIS geschärft, das Vertrauen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft gestärkt sowie eine unabhängige Bewertung der Fortschritte und verbleibenden Lücken ermöglicht. Die Ergebnisse werden dem nationalen Bericht Spaniens angehängt. Diese Beiträge müssen in die Ausarbeitung öffentlicher Maßnahmen einfließen, die die Zivilgesellschaft und wissenschaftliche Einrichtungen im Auftrag der Behörden oder in enger Zusammenarbeit mit diesen vornehmen, so Frau Gallego Angulo.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft begrüßte Ángel Yagüe Criado die Gelegenheit, einen wesentlichen Beitrag zur Überprüfung zu leisten. An der Konsultation beteiligten sich Organisationen, die mehr als sechs Millionen ältere Menschen vertreten, darunter Behindertenorganisationen sowie Anbieter von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen. Die Zivilgesellschaft trug dazu bei, indem sie die Bedürfnisse, Herausforderungen und Prioritäten älterer Menschen ermittelte und Empfehlungen für künftige Maßnahmen entwickelte. Seine Kernbotschaft lautete, dass eine wirksame Alterspolitik die direkte Beteiligung der älteren Menschen selbst erfordert. Dies kommt im Grundsatz „Nichts über ältere Menschen ohne ältere Menschen“ zum Ausdruck.

Pietro Checcucci und Valentina Curzi vom italienischen Nationalen Institut für Public Policy Analysis (INAPP) stellten die Weiterentwicklung des partizipativen MIPAA/RIS-Überprüfungsprozesses in Italien vor. Seit 2008 ist Italien in das Monitoring und die Evaluierung von MIPAA eingebunden. Ein wesentlicher Wandel erfolgte nach 2019 mit der Einführung eines stärker partizipativen und evidenzbasierten Ansatzes. Im Rahmen eines nationalen Pilotprojekts wurde ein Koordinierungsnetzwerk aufgebaut, Empfehlungen für

aktives Altern erarbeitet und deren Umsetzung gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren begleitet. Im Anschluss an die MIPAA-Ministerkonferenz 2022 in Rom wurde der nationale Bericht zudem über eine staatliche Online-Plattform öffentlich konsultiert. Die gewonnenen Erkenntnisse fließen in die aktuelle Überarbeitung der Regionalen Implementierungsstrategie (RIS) ein.

Für den fünften MIPAA-Überprüfungszyklus bildet das neue Rahmengesetz für die Politik für ältere Menschen (Gesetz 33/2023 und Legislativdekret 29/2024) die Grundlage für eine integrierte und ressortübergreifende Planung. Im Rahmen des neu eingerichteten Interministeriellen Ausschusses für die Politik für ältere Menschen (CIPA) wurden unter anderem Gewerkschaften, Seniorenorganisationen sowie anderen Organisationen der Zivilgesellschaft konsultiert. Die Diskussionen verdeutlichten den Bedarf an einer stärkeren Integration von Versorgungs- und Unterstützungssystemen, der Anerkennung älterer Menschen als aktive Mitgestaltende der Gesellschaft, der Förderung altersfreundlicher Lebenswelten sowie einer besseren Governance, Datengrundlage und Fachkräfteentwicklung.

Ergänzend dazu wurde eine nationale Stakeholder-Konsultation zur Überarbeitung der RIS durchgeführt. Mithilfe eines strukturierten Fragebogens wurden zentrale Herausforderungen einer alternden Gesellschaft identifiziert. Die Ergebnisse unterstrichen insbesondere den Einfluss struktureller und technologischer Entwicklungen auf die Langlebigkeit, bestehende systemische und kulturelle Barrieren sowie die Notwendigkeit, von fragmentierten hin zu integrierten Versorgungs- und Unterstützungsstrukturen überzugehen.

Burcu Ayhan Ekenci, die Leiterin der Abteilung für Forschung und internationale Beziehungen im türkischen Ministerium für Familie und Soziales erläuterte, dass die Türkei im Rahmen des vierten MIPAA-Überprüfungszyklus einen Whole-of-Government-Ansatz verfolgte, der dem Querschnittscharakter des Themas Altern Rechnung trug. Die Erstellung des nationalen Berichts erfolgte in enger Zusammenarbeit zwischen Ministerien, Hochschulen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die ältere Menschen vertreten. Mithilfe formalisierter Beteiligungsverfahren sollten Informationen für den Überprüfungsprozess gesammelt und gleichzeitig das Bewusstsein der beteiligten Institutionen für den Bezug ihrer Aktivitäten zu den Zielen von MIPAA gestärkt werden.

Als Beispiel für die Weiterentwicklung dieses Ansatzes stellte sie den Zweiten Nationalen Rat zum Altern vor, der im April stattfand. Die Initiative brachte öffentliche Institutionen,

Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammen, um die Herausforderungen einer alternden Bevölkerung gemeinsam zu diskutieren. Der breit angelegte Beteiligungsprozess umfasste Workshops mit rund 4.000 Teilnehmenden, etwa 25.000 Interviews mit älteren Menschen und ihren Angehörigen sowie wissenschaftliche Literaturanalysen. Thematisch standen unter anderem gesundes Altern, altersfreundliche Lebenswelten, Klimawandel und die Rechte älterer Menschen im Mittelpunkt. Die Ergebnisse sollen sowohl in den laufenden MIPAA-Überprüfungsprozess als auch in die zukünftige Politikgestaltung einfließen.

Für den fünften MIPAA-Überprüfungszyklus hob Frau Ekenci hervor, dass die Beteiligung auf lokaler Ebene und die Einbindung älterer Menschen weiter gestärkt werden sollten. Abschließend betonte sie, dass eine breitere Beteiligung der Bevölkerung als wesentliche Voraussetzung angesehen wird, um die Bedürfnisse älterer Menschen besser zu verstehen und wirksamere alterspolitische Maßnahmen zu entwickeln.

In der anschließenden Diskussion wurde unter anderem die Nachfrage gestellt, ob beispielsweise Organisationen, die die Interessen von LGBTQI-Personen vertreten, eingebunden wurden. In Spanien seien diese Organisationen eingeladen worden, aber nicht alle hätten auf die Einladung reagiert.

Das Gemeinsame Forum der Zivilgesellschaft und Forschungsgemeinschaft im Vorfeld der UNECE-Ministerkonferenz 2027

Dr. Kai Leichsenring, Vertreter der Forschung/Wissenschaft im Büro der SWGA, und Dr. Heidrun Mollenkopf, Vertreterin der Zivilgesellschaft im Büro der SWGA, stellten das Gemeinsame Forum der Zivilgesellschaft und Forschungsgemeinschaft vor. Es wird im September 2027 am Vortag der UNECE-Ministerkonferenz zum Altern stattfinden.

Herr Dr. Leichsenring erläuterte die Rolle des Europäischen Zentrums für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung (European Centre for Social Welfare Policy and Research), welches seit vielen Jahren an der SWGA und der Organisation der Vorkonferenz zu den Ministerkonferenzen beteiligt ist. In diesem Zusammenhang zeigte er die wichtige Rolle der Wissenschaft bei der Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans auf – angefangen bei der Bereitstellung von empirischen Daten zu wichtigen Themen bis hin zum Monitoring. Dies betreffe viele Disziplinen wie Demografie, Geriatrie, Gerontologie, Verhaltenswissenschaften und Psychologie.

Darüber hinaus erläuterte er, dass sich die Zivilgesellschaft und Wissenschaft erstmals 2022 in Rom zusammengetan und eine gemeinsame Veranstaltung organisiert haben. Davor gab es im Vorfeld der UNECE-Ministerkonferenzen separate Foren. Das Gemeinsame Forum ermöglichte es, Silos aufzuheben und sich mit einer Stimme an Politikerinnen und Politiker zu richten. In der Gemeinsamen Erklärung von Rom wurde beispielsweise hervorgehoben, dass intersektionale Diskriminierung, wachsende Ungleichheiten und der Umgang mit einer zunehmenden Digitalisierung aller Lebensbereiche stärker in den Fokus der Politik gerückt werden müssen. Diese Themen werden in die neue RIS und die Ministererklärung einfließen, die 2027 verabschiedet werden sollen.

Herr Dr. Leichsenring betonte zudem, wie wichtig es sei, möglichst viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in das Gemeinsame Forum 2027 bzw. in die vorbereitenden Maßnahmen wie die Erstellung der Gemeinsamen Erklärung, einzubeziehen. Abschließend stellte er die wichtige Rolle der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft heraus, die empirische Evidenz und die gelebten Realitäten älterer Menschen in die Ministerkonferenz einzubringen.

Frau Dr. Mollenkopf ergänzte, dass im Vorfeld des Gemeinsamen Forums in Rom 2022 erstmals beide Gruppen befragt wurden, welche Themen aus ihrer Sicht zukunftsrelevant sind. Viele dieser Themen sind in die neue RIS eingeflossen. Auch für das bevorstehende Forum ist ein solcher partizipativer Prozess im Vorfeld geplant. Es sollen möglichst viele zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eingeladen werden, um ihre Sicht auf die kommenden Jahre zu schildern und Vorschläge zu machen, welche Themen für die Zukunft wichtig sind.

Für das Gemeinsame Forum, unterstützt durch die deutsche Bundesregierung, sei es Ziel, so Dr. Mollenkopf, aus möglichst allen Staaten der UNECE-Region Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft und Wissenschaft dabei zu haben. Teil des Programms werden, wie in Rom, gemeinsame Diskussionen sein, in die politische Entscheidungsträgerinnen und -träger eingebunden werden sollen. Für diese Diskussionen rund um die Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans, dem die Verbindlichkeit eines internationalen Menschenrechtsinstruments fehlt, sind auch die Stimmen von nationalen Menschenrechtsinstitutionen und von Gruppen, die bereits Schutz durch eine UN-Konvention haben, wichtig. Abschließend verwies Frau Dr. Mollenkopf auf zwei Aktivitäten der SWGA, die zu einer größeren Klarheit im MIPAA-Prozess beitragen: die UNECE-Datenbank zum Altern und die Entwicklung eines Indikatorensystems.

Fazit und Ausblick

Nicole Zündorf-Hinte, Referatsleiterin im Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, hob hervor, dass die Beispiele aus Spanien, Italien und der Türkei zeigen, wie man alle Regierungsebenen sowie die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft in den MIPAA-Überprüfungsprozess eingebunden werden können. In Deutschland sei 2022 mit dem Einbezug aller Ressorts – ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft und Wissenschaft – ein etwas anderer Weg eingeschlagen worden. Sie begründete dies mit der politischen Verpflichtung der Staaten, den Zweiten Weltaltenplan als politisches Instrument umzusetzen, sowie der damit einhergehenden Berichtspflicht. In Bezug auf Menschenrechtsinstrumente betonte sie die Komplementarität von politischen und rechtlich verbindlichen Instrumenten. Der MIPAA-Prozess und die Ausarbeitung eines international rechtlich verbindlichen Instruments zu den Rechten älterer Menschen seien somit ergänzend und stünden nicht in Konkurrenz zueinander. In diesem Zusammenhang betonte sie die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft sicherzustellen, bestehende Standards zu wahren und sicherzustellen, dass die Vertragsorgane des Menschenrechtsrats die Rechte älterer Menschen weiterhin behandeln.

Mit Blick auf die Berichterstattung zu MIPAA lobte sie die kontinuierlich aktualisierte UNECE-Datenbank zum Altern. Diese erleichtere Regierungen die Berichterstattung. Abschließend betonte Frau Zündorf-Hinte, dass sich die Bundesregierung freue, die UNECE-Ministerkonferenz in Leipzig auszutragen. Sie hoffe, dass die Debatte rund um ältere Menschen und das Altern dadurch positiver besetzt werden könne.

Ina Voelcker informierte über die nächste Veranstaltung dieser Reihe, die am 2. Dezember 2026 stattfinden wird. Mit Blick auf die mehrfache Erwähnung des Ausarbeitungsprozesses der UN-Altenrechtskonvention erwähnte sie die Arbeit von der Globalen Allianz für die Rechte älterer Menschen (Global Alliance for the Rights of Older People, GAROP). Diese globale Koordinierungsplattform für die Menschenrechte älterer Menschen arbeitet mit ihren über 400 Mitgliedsorganisationen und anderen Interessengruppen zusammen, um sicherzustellen, dass ältere Menschen und ihre Interessensvertretungen in die Ausarbeitung der UN-Konvention einbezogen werden.

Dr. Mollenkopf schloss die Veranstaltung mit einem Dank an alle, die an der Organisation der Veranstaltung beteiligt waren und zu ihrem Erfolg beigetragen haben.

Weitere Informationen

Um über die Veranstaltungen und Aktivitäten der Ständigen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns und des Bevölkerungsreferats der UNECE auf dem Laufenden zu bleiben, tragen Sie sich bitte in diese Mailingliste ein: <https://mailchi.mp/c724ac44ab35/unece-swga-newsletter>

Kontakt: unece.ageing@un.org

Wenn Sie Einladungen zu bevorstehenden Veranstaltungen dieser Reihe und weitere Informationen erhalten möchten, senden Sie bitte Ihre Kontaktdaten an: international@bagso.de

In Zusammenarbeit mit



Gefördert vom:



Bundesministerium
für Bildung, Familie, Senioren,
Frauen und Jugend