

Vortrag der Unabhängigen Expertin zu den Menschenrechten Älterer der Vereinten Nationen (UN Independent expert on the enjoyment of all human rights of older persons)

Dr. Claudia Mahler

Online-Workshop am 21. April 2021

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft sinnvoll gestalten

Ich freue mich heute hier bei Ihnen zu sein, um auf unserer begonnenen Zusammenarbeit weiter aufzubauen. Schade, dass unsere Zusammenkunft nur virtuell stattfinden kann. Ich bedanke mich sehr herzlich bei den Veranstaltern, dass sie mich als Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen zu den Rechten Älterer eingeladen haben, um auszuloten, wie wir zu einer maßgeblichen Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteur_innen kommen können. Dies ist ein weiterer Schritt, um für unser gemeinsames Ziel einen weiteren Stein ins Rollen zu bringen, um zur Verbesserung der Lebenswelten Älterer durch das Zusammenspiel von politischen Rahmen und menschenrechtlichen Vorgaben zu kommen.

Was ist eigentlich unter einer maßgeblichen Beteiligung zu verstehen?

Ich wurde heute eingeladen, um die Komponenten Menschenrechte Älterer und den Madrid Aktionsplan (Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPAA) zu verschränken. Aus meiner Sicht sind beide ein ungleiches Paar, das sich sehr gut ergänzt. Der MIPAA wurde dazu geschaffen, den Staaten Vorgaben für ihr politisches Handeln zu geben, sodass die Entwicklung von Maßnahmen im nationalen Rahmen zu erlassen begünstigt werden. Diese haben zum Ziel gesellschaftliche Prozesse so zu gestalten, dass sie das Leben von älteren Personen verbessern. Durch die Evaluationen wurde ein Monitoring eingerichtet, das Aufschluss über die Umsetzung geben soll.

Um diese Ziele zu erreichen, stützt sich MIPAA auch auf Menschenrechte. Wie Sie alle wissen, haben wir bisher keinen verbindlichen Menschenrechtsvertrag für die Rechte Älterer. Eine verbindliche Konvention könnte die Umsetzung von MIPAA dahingehend unterstützen, da sie den Vertragsstaaten durch die rechtlich verbindliche Vorgaben Anleitung für die Umsetzung geben würde. Aus meiner Sicht könnte dadurch deutlich mehr Verlässlichkeit und Klarheit geschaffen werden.

Ich erwähne hier noch ein beeindruckendes Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit, das aus meiner Sicht zeigt, wie wichtig Beteiligung auch mit eingeschränkten Möglichkeiten ist. In der 11. Sitzung der Offenen Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer gab es einige Fortschritte, die aufgrund von maßgeblicher Partizipation der zivilgesellschaftlichen Akteure erzielt werden konnten. Durch das Zusammenspiel, verabredete Vorgehen und gute Vorbereitung ist es gelungen, die Stärken von unterschiedlichen Akteuren gut zu verbinden. Dies ist geglückt, obwohl die Staaten als Herren des Verfahrens andere Zugänge haben. Ich fand es erstaunlich, wie durch geschicktes aufeinander Aufbauen, das gegenseitige Verstärken und die bereits formulierten Forderungen zu wiederholen, sich wichtige Punkte durchsetzen konnten. Dies nur als kleine Randnotiz, um ein Beispiel zu geben, dass es auch bei ungünstigen Rahmenbedingungen gelingen kann, Einfluss zu nehmen.

Nach diesen grundsätzlich einführenden Überlegungen lassen Sie mich noch eine weitere Bemerkung voranstellen. Partizipation zählt zu den Grundprinzipien der Menschenrechte, wie beispielsweise

auch Nicht-Diskriminierung und Gleichheit oder Inklusion. Aus diesem Grunde muss Partizipation ein klarer Bestandteil unseren Diskussionen sein, wie ältere Menschen endlich sichtbarer werden können und ihren Stimmen Gehör verschafft werden kann. In dieser heutigen Veranstaltung geben Sie mir die Gelegenheit, einige Punkte anzusprechen, warum aus meiner Sicht Partizipation zu den Schlüsselement zur Weiterentwicklung meiner Arbeit als Unabhängige Expertin und vieler anderer Prozesse zählt.

Wir haben dies heute schon in einigen Präsentationen gehört - Beteiligung wird als ein freiwilliger Prozess von Menschen verstanden, die sich einbringen und sowohl die Herangehensweise als auch das Ergebnis beeinflussen wollen. Meist bringen sich die Menschen in Prozesse ein, die sie selbst betreffen oder wenn sie andere bei einer Zielerreichung unterstützen wollen. In diesem Zusammenhang muss immer wieder darauf hingewiesen werden, dass es insbesondere darum geht, benachteiligte Gruppen einzubeziehen und ihnen den Zugang zu ermöglichen – die Benachteiligung kann in Form von Ressourcen, Einkommen Geschlecht, Ethnizität, Klasse oder Bildung bestehen – der Zugang zu einem partizipativen Prozess muss für alle gewährleistet werden. Im engeren Sinne kann Partizipation mit „Stimme erheben und seine Wahl zu treffen“ erklärt werden.

Diese kurze Erklärung was aus meiner Sicht Partizipation beinhaltet, diente schon in vorhergehenden Präsentationen als Einführung in unser Thema – wie zivilgesellschaftliche Akteure zu einer maßgeblichen Beteiligung im MIPAA Prozess der Evaluation und Weiterentwicklung kommen können. Beteiligung als menschenrechtliches Prinzip ist notwendig, um zu einer inklusiven und altersgerechten Lösung zu gelangen. Denn in unseren Arbeitsfeldern sind älteren Menschen diejenigen, die als Expert_innen gefragt sind, um darauf hinzuwirken, dass auch die Belange, die sie betreffen angesprochen werden und Maßnahmen ergriffen werden, die sie für notwendig erachten.

Beteiligung der Zivilgesellschaft kann in unterschiedlicher Form und thematischen Bereichen stattfinden. Die vielfältigen Formen der Partizipation bedürfen für die Gestaltung im ersten Schritt der ausreichenden Information, damit klar ist wie, warum und mit welcher Zielsetzung sich die zivilgesellschaftlichen Akteure beteiligen können.

Hierfür müssen Möglichkeiten gefunden werden – wie ältere Menschen sich organisieren können, um ihre Stimme selbst zu erheben und ihren Forderungen etwas lauter Gehör zu verschaffen. Es ist aus meiner Sicht auch geboten, dass bei einer organisierten Vertretung geklärt ist - wer für wen spricht. Denn häufig werden Personen eingeladen, die nicht wirklich legitimiert sind für eine Gruppe zu sprechen, sondern nur einen Teil vertreten oder im schlechtesten Fall gar keine Vertretungsbefugnis haben.

Auch zur Frage, wie Beteiligung möglich sein kann, wurden bereits einige Beispiele vorgestellt. Beispielsweise eine Konsultation: Wie kann sichergestellt werden, dass bei Konsultationen auch die Vielfalt der älteren Menschen abgebildet wird – unter Einbeziehung älterer Menschen mit Migrationshintergrund, älterer Frauen, Minderheiten und Indigenen, beziehungsweise Menschen in Armut? Wie können wir digitale Wege der Beteiligung, wie wir sie beispielsweise gerade im Rahmen der EU bei der Grünbucherstellung zum Thema Altern erleben – zugänglich machen? Es gibt einen Vorschlag das sogenannte Grünbuch und Fragen, die dazu dienen, die Meinung der Akteure_innen auch der zivilgesellschaftlichen Akteure einzuholen. Diese Konsultation ist nur via Onlineportal möglich. Die Informationen sind ebenso nur online verfügbar und ich habe mich leider nicht kundig gemacht, ob sie in allen Landessprachen verfügbar sind oder nicht. Hier stellen sich aus meiner Sicht doch schon einige Barrieren dar.

Warum sollten sich ältere Menschen beteiligen? Warum findet ein partizipativer Prozess statt? Diese Fragen begegnen einem häufig. Das Warum findet ein Prozess statt, ist oftmals recht einfach zu beantworten – partizipative Prozesse erweitern Vertrauen und Glaubwürdigkeit. Im selben Maße unterstützen sie auch das Einholen von inhaltlichen Beiträgen von der Basis und schaffen Öffentlichkeit für Themen. Außerdem kann überprüft werden, ob der gewählte Ansatz, wie das Thema aufbereitet wurde, auf Zustimmung stößt. Ebenso unterstützen partizipative Prozesse die weitere Zusammenarbeit, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen.

Das Warum ältere Menschen sich beteiligen sollen, kann aus meiner Sicht klar nur damit beantwortet werden, dass sie viel einzubringen haben und eine andere Sichtweise immer hilfreich ist. Außerdem gibt es viele Bereiche, in denen ältere Menschen als Expert_innen in eigener Sache doch ihre Anliegen aus erster Hand einbringen sollen.

Welche Zielsetzung hat die Partizipation aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Akteur_innen - inwieweit können sie Einfluss darauf nehmen, wie das Ergebnis aussehen wird? Wie kann festgemacht werden, dass durch das Engagement der Zivilgesellschaft das Ergebnis wirklich beeinflusst wird und es nicht zu einer Scheinbeteiligung kommt? Aus meiner Sicht ist dies der Punkt, an dem die Partizipation zu einer **maßgeblichen Beteiligung** wird, nämlich dann, wenn das Ergebnis beeinflussbar ist und es sich nicht nur um die Beteiligung im Rahmen eines reinen Diskussionsforums dreht.

Engagierte Menschen jeden Alters können auf vielfältige Weise Beiträge leisten, die für die Weiterentwicklung politischer Prozesse notwendig sind. Für eine maßgebliche Beteiligung benötigen zivilgesellschaftlich Engagierte eine funktionierende Struktur und auch die Anerkennung ihrer Beiträge. Eine maßgebliche Beteiligung kann immer nur dann gelingen, wenn Rahmenbedingungen im Vorhinein transparent festlegen, welchen Einfluss die Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure haben kann. Denn der Einfluss in Prozessen beziehungsweise an der Gestaltung muss gewollt und zugelassen werden. Aus meiner Sicht ist eine maßgebliche Beteiligung nur dann gegeben, wenn die zivilgesellschaftlichen Akteure nicht nur gehört werden, sondern als Expert_innen in eigener Sache ihre Meinungen einbringen und diese dann auch den Meinungsfindungsprozess mitbeeinflussen kann.

Ohne das Engagement vieler zivilgesellschaftlicher Akteure hätte sich der MIPAA-Prozess gar nicht so weit entwickeln können. MIPAA bietet keinen verbindlichen Rahmen, sondern ist ein politischer Plan, dennoch basiert er auf den Menschenrechten, die noch vermehrt in den Fokus gerückt werden können, und noch nicht spezifisch genug ausgestaltet sind. Durch die Anerkennung und Anwendung von MIPAA wurde in vielen Ländern der Welt Einiges zur Verbesserung der Situation alter Menschen erreicht, dennoch ist dies noch nicht ausreichend. Die Wirksamkeit der Umsetzung kann nur durch eine Verstärkung der Zusammenarbeit im Sinne einer wirksamen Beteiligung stattfinden. Die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft muss aus meiner Sicht noch deutlich verstärkt werden und vermehrt stattfinden. Beteiligungsprozesse bedürfen einem weiteren Ausbau.

Ich freue mich auf die Diskussion, vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!