

Partizipation im Alter in den Kommunen Nordrhein-Westfalens – Keine Wunschvorstellung sondern praktizierte Realität!

Dietmar Köster

Ehrenamtliches Engagement besonders im Alter ist en vogue. Davon zeugt die aktuelle Sendereihe der ARD »Ist doch Ehrensache!«. Dabei wird das Ehrenamt oft einseitig unter dem Aspekt des Helfens gesehen. Dagegen fordert zum Beispiel Nullmeier (Nullmeier 2002) schon seit längerem einen Paradigmenwechsel des Ehrenamts vom Helfen zur gesellschaftspolitischen Partizipation. Denn nur so ließe sich dem Vorwurf, zivilgesellschaftliches Engagements würde zur Kompensation verfehlter Markt- und Sozialstaatspolitik instrumentalisiert, entgegenwirken. Auch in jüngsten Veröffentlichungen wird eine partizipative Gestaltung einer alternden Kommune wohl eingefordert. Allerdings wird die paradigmatische Bedeutung von Partizipation nicht erfasst. Sie wird höchstens beiläufig genannt, aber nicht systematisch expliziert (Beetz, Müller u.a. 2009).

Gesellschaftspolitisches Engagement steht jedenfalls bei der Landesseniorenvertretung in Nordrhein-Westfalen im Vordergrund (Eifert 2006). Sie hat im Jahr 2005 das Handbuch »Altengerechte Stadt« (Grymer, Köster u.a. 2005) herausgegeben. Grundlage des Buchs ist eine Untersuchung über die Frage, ob, wie und zu welchen Themen Seniorinnen und Senioren sich am städtischen Leben stärker beteiligen wollen. Ein zentrales Ergebnis der Studie besteht darin, dass es bei Stadtverwaltungen, Seniorenvertretungen und Wohnungsunternehmen zwischen der Zustimmung zu Partizipation älterer Menschen und der Praxis eine große Diskrepanz gibt.

In der Untersuchung nennen Grymer, Köster u.a. (2005) dazu zwei zentrale Gründe: Erstens gibt es ein konzeptionelles Umsetzungsproblem, Partizipation von Seniorinnen und Senioren voranzutreiben. Zweitens bedeutet Partizipation auch, dass Stadtverwaltungen, Rat und Ausschüsse einen Teil ihrer Macht abgeben, wozu sie selten bereit sind. Machtasymmetrien zwischen Bürgern/innen und institutionalisierter Politik besitzen hier eine große Bedeutung. Daher bedarf es einer Neujustierung des Verhältnisses zwischen repräsentativer und direkter Demokratie. Neue Ansätze im Sinn eines Good-Governance zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft sind notwendig.

Um der Frage nachzugehen, wie diese Diskrepanz zwischen der Zustimmung zu und der Realität von Partizipation zu bearbeiten ist, führt das Forschungsinstitut Geragogik (FoGera) das Forschungs- und Entwicklungsprojekt »Partizipation im Alter in den Kommunen Nordrhein-Westfalens« (PiA) in der Zeit vom 1.9.2007 bis zum 31.8.2010 durch, das das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein Westfalen (MGFFI) finanziell fördert.

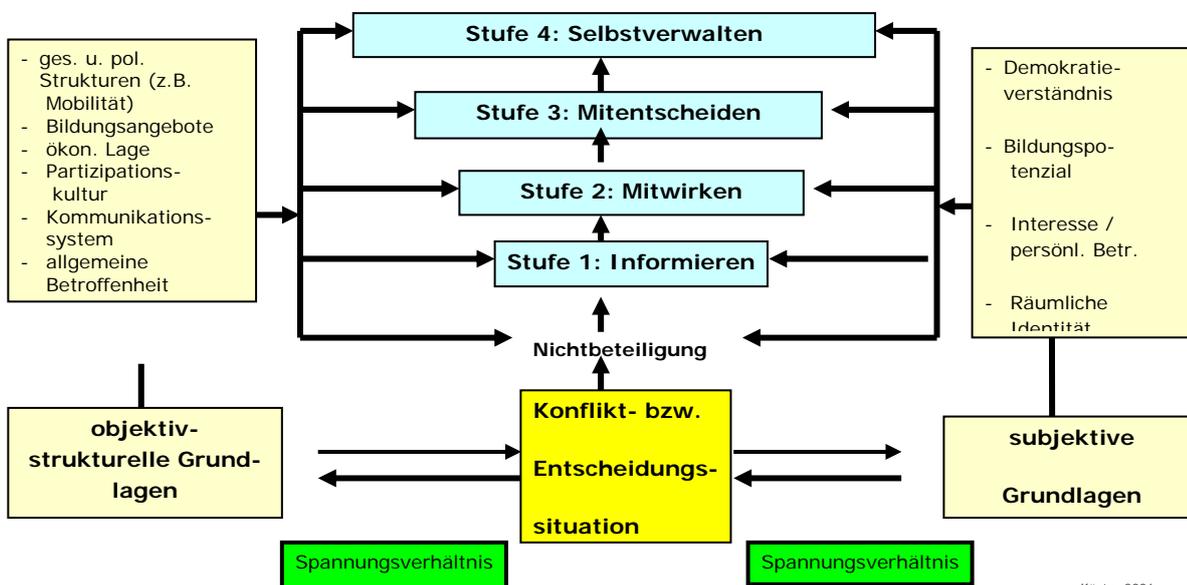
Was ist Partizipation?

Von welchem Partizipationsbegriff geht man im Projekt aus? Partizipation meint allgemein die Teilhabe am gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Leben. Partizipation älterer Menschen fördert ihre Integration. Sie wirkt gegen Altersdiskriminierungen und ist damit die wirksamste Form ihrer gesellschaftlichen Integration. Partizipation umfasst sowohl *die Mitwirkung an politischen Vorgängen* als auch *die Beteiligung an selbstorganisierten Projekten*, bei denen gemeinwesenorientierte Aufgaben wahrgenommen werden. Es geht also um die Mitwirkung im Rahmen von parlamentarischen Prozessen, als Ratsmitglied, sachkundige(r) Bürger/in im Fachausschuss etc. Aber auch das Engagement beispielsweise in der Bürgerinitiative für eine Umgehungsstraße oder für die Trägerschaft eines Freibades zählen dazu.

Partizipation hängt wesentlich von zwei Ausgangsvoraussetzungen ab: Sie erfordert den/die Teilhabe bereiten Bürger/in (subjektive Bedingung) als auch Teilhabe ermöglichende Strukturen (objektive Bedingung). Folgendes Schaubild verdeutlicht dies:

Partizipationsmodell

Im Spannungsfeld zwischen Möglichkeitsstrukturen und individuellen Voraussetzungen



Köster 2006

Ausgangspunkt von Partizipation ist in der Regel eine Konflikt- oder Entscheidungssituation. Daran schließen sich vier Stufen von Partizipation an: Erstens das Informieren, zweitens das Mitwirken, drittens das Mitentscheiden und schließlich viertens das Selbstverwalten.

Diese unterschiedlichen Stufen der Teilhabe stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, das heißt, dass die Stufe 4 »Selbstverwalten« die höchste Form der Partizipation ist, die Stufe 1 »Informieren« die niedrigste. All diese Ebenen stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen subjektiven und objektiven Grundlagen.

Wenn Kommunen und Kreise sich dazu entscheiden, die demografische Alterung aktiv zu gestalten und dabei nicht nur die Defizite der Lebensphase Alter, sondern auch die Potentiale sehen, entstehen Fragen nach der Partizipation im Alter. Dies bedeutet auch, dass klassische Altenhilfepäne, die ältere Menschen ausschließlich als hilfe- und unterstützungsbedürftige Personen betrachten, den neuen Anforderungen einer modernen kommunalen Altenpolitik nicht gerecht werden. Partizipation bedeutet weiter, dass nicht die Experten wissen, was für ältere Menschen gut ist. Dies wäre ein Fürsorgemodell unter andern Vorzeichen. Im Vordergrund steht die Verbesserung der Lebensqualität älterer Menschen. Die dazu notwendigen Vorhaben handeln Seniorinnen und Senioren und alle anderen wichtigen Akteure gemeinsam aus.

Das PiA-Projekt

Vier Städte beteiligen sich am PiA-Projekt mit folgenden Themen:

- In Bergheim im Rhein-Erft-Kreis geht es um die Entwicklung eines generationsübergreifenden Projekts.
- In Gladbeck im Kreis Recklinghausen werden unter aktiver Beteiligung der Seniorinnen und Senioren ein Leitbild und Handlungsprogramm im Stadtteil Zweckel entwickelt.
- In Tönisvorst im Kreis Viersen wird das Thema »Wohnen im Alter« am Beispiel zweier Bürgerinitiativen behandelt.
- In Troisdorf im Rhein-Sieg-Kreis stehen Seniorinnen und Senioren im Fokus, die wenige Bildungschancen in ihrem Leben hatten und über eher niedrigere Einkommen verfügen. Dieses Vorhaben ist besonders interessant, denn hier wird zum ersten Mal Partizipation im Alter unter den Aspekten sozialer Ungleichheiten und dem Thema von Exklusion und Inklusion behandelt.

Dem Projekt liegt in allen vier Städten die gemeinsame Leitthese zugrunde, dass ältere Menschen bereit sind, sich in ihrem Stadtteil zu engagieren, wenn sie dadurch eine bessere Lebensqualität erwarten. Das Projekt ist in drei Phasen aufgeteilt:

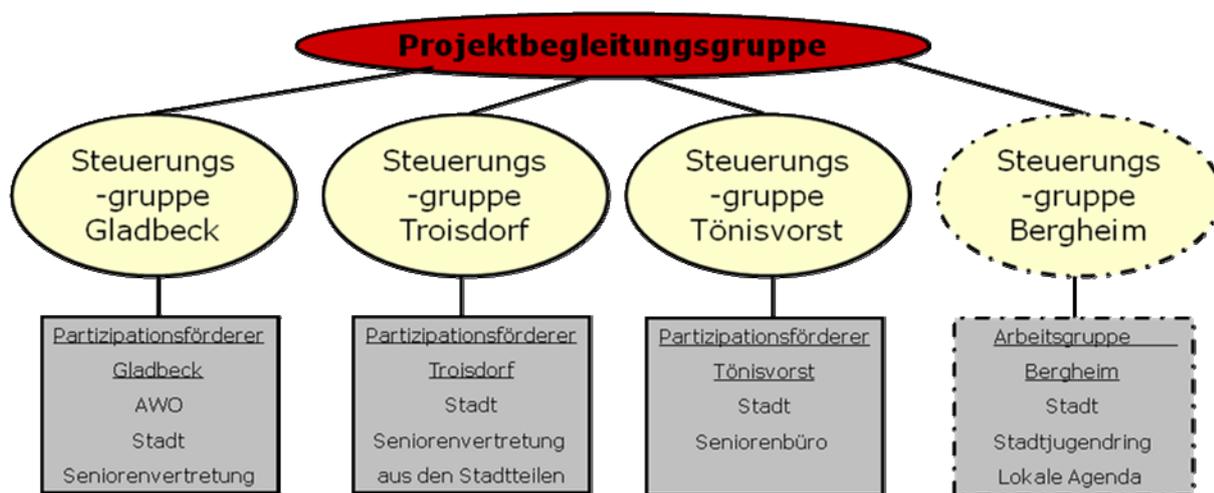
- In der ersten Phase erfolgte nach der Auswahl der Städte eine Analyse der Ausgangslage durch Experteninterviews, Gruppendiskussionen, schriftlichen Befragungen, Workshops etc.
- In der zweiten Phase erfolgte die Planung und Umsetzung von Partizipationsprozessen Älterer in den ausgewählten Kommunen. Die eingeleiteten Vorhaben evaluierte FoGera.
- In der noch bevorstehenden dritten Phase erfolgt ein Abschlussworkshop und die Ergebnissicherung.

Alle drei Phasen sind dadurch gekennzeichnet, dass ältere Menschen integrativer Bestandteil des Forschungs- und Entwicklungsprojekts sind. Sie haben z.B. über die Seniorenvertretung an der Auswahl der Themen, der Entwicklung der Fragebögen etc. mitgewirkt. Ergebnisse der Befragungen wurden in Quartiers- und Stadtteilversammlungen mit den Senior/innen diskutiert und sie haben Leitsätze, Handlungsfelder, konkrete Maßnahmen entwickelt. Die Ergebnisse sind so immer im Zusammenwirken von Wissenschaft, Stadtverwaltung, Wohlfahrtsverbänden, Seniorenvertretungen und Senior/innen entstanden.

Dieser Prozess ist nicht frei von Widersprüchen, euphorischen Phasen und Schwierigkeiten. Auf der einen Seite kann nach eineinhalb Jahren des Projekts im Allgemeinen eine sehr hohe Engagementbereitschaft aller Beteiligten festgestellt werden. Auf der anderen Seite sind aber auch Vorbehalte anzutreffen. So existiert teilweise eine Skepsis nicht nur von älteren Menschen gegenüber diesen neuen Partizipationsprozessen. Auch Hauptamtliche sorgen sich zum Teil vor Mehrbelastungen, ohne von wirklichen Fortschritten im Feld der Senior/innenarbeit überzeugt zu sein.

Dies ist nicht weiter überraschend, da doch bei der Umsetzung von Innovationen alt Hergebrachtes und Gewohntes in Frage gestellt werden. Und die Hauptakteure die Funktion von »Pionieren« übernehmen. Und Pioniere haben Widerstände zu überwinden. Eine genauere Analyse und Bewertung dieses Prozesses wird dem Schlussbericht auf der Basis der Evaluation der Maßnahmen vorbehalten bleiben.

Im Projekt hat sich eine Struktur herausgebildet, die in folgendem Schaubild deutlich wird:



Aktive Unterstützung durch die Stadtspitze
Vorstellung des Projekts in den Fachausschüssen der Städte

Die Projektbegleitungsgruppe ist beim Ministerium für Generationen, Frauen, Familie und Integration angesiedelt. Hier kommen Vertreter des Ministeriums, der Landesseniorenvertretung, der Wohlfahrtsverbände, der vier Modellkommunen und von FoGera zusammen und diskutieren die Generallinien des Projekts, vergleichen die unterschiedlichen Verläufe in den Kommunen, arbeiten Unterschiede und Gemeinsamkeiten heraus und entwickeln weitergehende Vorschläge und Forschungsfragen.

Die Ebenen der Steuerungsgruppe und der Partizipationsförderer sind bei den Städten angelegt. Hier diskutieren Sozialdezernenten, Amtsleiter, Fachreferenten, Seniorenvertretungen, Seniorenbüros, Wohlfahrtsverbände, Verantwortliche der Wohnungsunternehmen das Thema des Projekts, die strategischen Vorhaben etc.

Die Partizipationsförderer sind in der Regel Hauptamtliche aus den Verwaltungen, Wohlfahrtsverbänden und ehrenamtliche Engagierte aus Seniorenvertretungen u.ä. Sie sind mit der operativen Umsetzung der einzelnen Vorhaben befasst.

Die gestrichelte Linie um die Stadt Bergheim in dem Schaubild bedeutet, dass die Herausbildung der Strukturen hier nur ähnlich gelagert ist und dass z.B. nicht von »Partizipationsförderern« gesprochen wird. Dennoch haben sich auch hier, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, die komplexe Ursachen haben, vergleichbare Strukturen herausgebildet.

Zu den zentralen Bedingungen für das Gelingen von Partizipationsprozessen gehört, dass die Stadtspitze und die entsprechenden politischen Gremien, meist der Sozialausschuss, ein solches Vorhaben aktiv unterstützen. In allen Modellkommunen wird das Projekt parteiübergreifend getragen, auch wenn an der Bedeutung von Seniorenvertretungen teilweise parteipolitische Diskussionen auftauchen, was aber kein Nachteil sein braucht.

Da es das Ziel des Projekts ist, die Lebensqualität älterer Menschen zu verbessern, kommt der sozialen Infrastruktur in den Stadtteilen und Quartieren eine besondere Bedeutung zu. In Troisdorf und Gladbeck gibt es im Projekt eine sozialräumliche Herangehensweise. Daher haben Partizipationsförderer in Zusammenarbeit mit FoGera eine Sozial- und Infrastrukturkarte angelegt. Dies hatte die Funktion, zu einer objektiveren Betrachtung über die öffentliche Versorgungs- und Angebotsstruktur zu kommen, als dies eine allgemeine subjektive Einschätzung zulässt.

Aktuell werden in den Städten die konkreten Vorhaben durchgeführt:

- In Bergheim arbeiten nach der Durchführung eines Themenworkshops unterschiedliche Gruppen an den Themen Intergenerativer Freizeitpark, generationsübergreifendes Kulturprojekt und generationsübergreifendes Wohnen. Zugleich wird versucht, die unterschiedlichen und vielfältigen Aktivitäten der Stadt Bergheim zum bürgerschaftlichen Engagement und zu altenpolitischen Themen in einer überschaubaren Struktur zu systematisieren, um somit zu einer größeren Effizienz und Transparenz zu kommen.
- In Gladbeck haben sich nach der Durchführung von zwei Stadtteilkonferenzen Themengruppen mit Engagement bereiten Bürger/innen herauskristallisiert. Die Themen sind Barrierefreiheit im Stadtteil, Wohnen

im Alter, gemeinschaftsfördernde Aktivitäten, Weiterbildung und die Einrichtung eines Bürgerbusses für eine von den Seniorinnen Senioren geforderte Verkehrsverbindung.

- In Tönisvorst fand in der Steuerungsgruppe eine Diskussion mit den Bürgermeisterkandidaten statt. Hier wurde besonders das Thema Wohnen im Alter behandelt. Mittlerweile hat eine Arbeitsgruppe »Wohnen als besondere Erfahrung« unter dem Dach des örtlichen Seniorenbüros eine politische Aufwertung erfahren. Dazu hat die Gruppe einen inhaltlichen Klärungsprozess über ihre Ziele, verbindlichere Organisationsstrukturen, klarere Verantwortlichkeiten u.a. herbeigeführt.
- In Troisdorf haben die Senioren und Seniorinnen nach der Durchführung zweier Quartiersversammlungen folgende Schwerpunktthemen festgelegt, an denen sie arbeiten wollen: Weiterbildung und Freizeitaktivitäten, nachbarschaftliches Leben, Wohnen und Wohnumfeld.

Auffällig ist, dass in allen Vorhaben in den Städten die Themen Wohnen, Bildung und Lernen im Alter (Köster, Schramek, Dorn 2008) und gemeinschaftsfördernden Aktivitäten einen besonderen Stellenwert haben. Im Herbst wird FoGera die Projekte weiter evaluieren und die Profile von Partizipationsförderern herausarbeiten.

Literatur

Beetz, Stephan / Müller, Bernhard / Beckmann, Klaus J. / Hüttl, Reinhard, F. (2009): Altern in Gemeinde und Region. In: Kocka, Jürgen / Staudinger, Ursula (Hrsg.): Altern in Deutschland. Band 5. Halle (Saale). Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft

Eifert, Barbara (2006): Politische Partizipation älterer Menschen am Beispiel der Landesseniorenvertretung Nordrhein-Westfalen e.V. In: Schönberg, Frauke; Naegele, Gerhard (Hrsg.): Alter hat Zukunft. 15 Jahre gerontologische Forschung in Dortmund. Münster: LIT-Verlag, S. 97-112 (Dortmunder Beiträge zur Sozial- und Gesellschaftspolitik; Bd. 56)

Grymer, Herbert / Köster, Dietmar / Kraus, Melanie / Ranga, Myrto-Maria / Zimmermann, Jan-Christoph (2005; 2. Auflage 2009): Altengerechte Stadt – Das Handbuch. Partizipation älterer Menschen als Chance für die Städte. Wuppertal: RevierA GmbH

Köster, Dietmar / Schramek, Renate / Dorn, Silke (2008): Qualitätsziele moderner SeniorInnenarbeit und Altersbildung. Das Handbuch. Oberhausen. ATHENA Verlag

Nullmeier, Frank (2002). Bürgergesellschaft, In: Frankfurter Rundschau vom 24.12.2002

Autor

Dr. Dietmar Köster ist Sozialwissenschaftler und hat zum Thema »Kritische Geragogik« an der Universität Dortmund promoviert. Dort ist er als Lehrbeauftragter tätig. Er arbeitet hauptberuflich als Geschäftsführer des Forschungsinstituts Geragogik in Witten und ist Sprecher des AK Geragogik der Sektion IV in der Deutschen Gesellschaft für Geriatrie und Gerontologie. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Themen »Altersbildung in der Zivilgesellschaft«, »Demografische Alterung in den Kommunen« sowie »Demografie und Sozialstaat«.

Kontakt

Forschungsinstitut Geragogik e. V.

Dr. Dietmar Köster

Alfred-Herrhausen-Str. 44

58455 Witten

E-Mail: Koester@fogera.de

www.fogera.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de