

Rechte älterer Menschen: Definition der Gruppe Älterer - Wirtschaftliche Sicherheit Älterer - Beitrag Älterer zu den SDGs; Fachgespräche zur Vorbereitung der 12. Sitzung der UN Open-ended Working Group on Ageing (OEWG-A) 2021/2022

Veröffentlichungsversion / Published Version

Verzeichnis, Liste, Dokumentation / list

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2022). *Rechte älterer Menschen: Definition der Gruppe Älterer - Wirtschaftliche Sicherheit Älterer - Beitrag Älterer zu den SDGs; Fachgespräche zur Vorbereitung der 12. Sitzung der UN Open-ended Working Group on Ageing (OEWG-A) 2021/2022*. (Dokumentation / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-84536-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



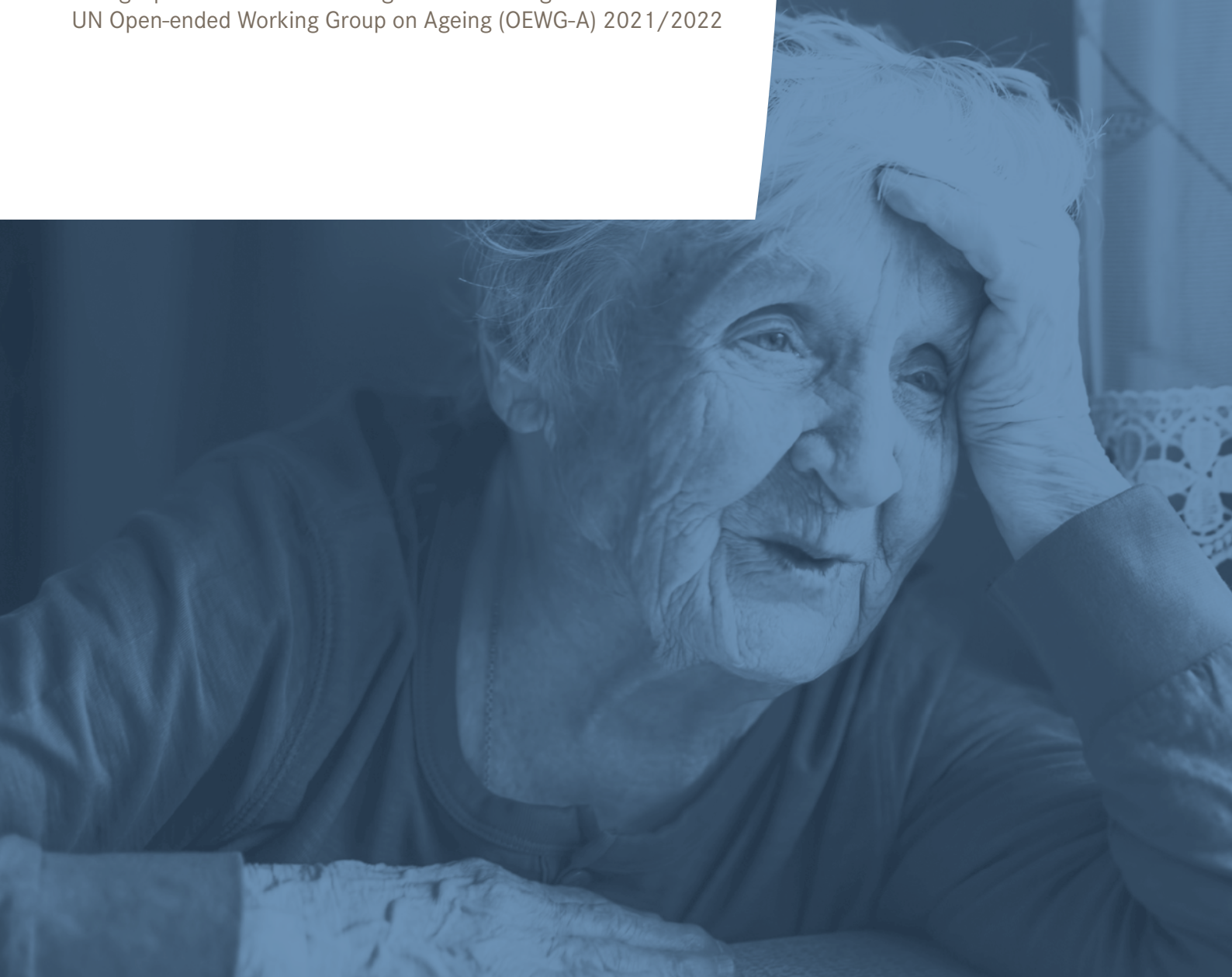
Deutsches Institut
für Menschenrechte

Dokumentation

Rechte älterer Menschen

Definition der Gruppe Älterer – Wirtschaftliche
Sicherheit Älterer – Beitrag Älterer zu den SDGs

Fachgespräche zur Vorbereitung der 12. Sitzung der
UN Open-ended Working Group on Ageing (OEWG-A) 2021/2022



Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Redaktion

Dr. Claudia Mahler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Sie ist zuständig für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen die Menschenrechte Älterer. Im März 2020 wurde sie vom UN-Menschenrechtsrat zur Unabhängigen Expertin für die Rechte älterer Menschen ernannt.



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Dokumentation

Rechte älterer Menschen

Definition der Gruppe Älterer – Wirtschaftliche
Sicherheit Älterer – Beitrag Älterer zu den SDGs

Fachgespräche zur Vorbereitung der 12. Sitzung der
UN Open-ended Working Group on Ageing (OEWG-A) 2021/2022

Inhalt

1 Einleitung 7

2 Menschenrechtlicher Hintergrund 8

2.1 Menschenrechte Älterer 8

2.2 Die UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte Älterer (OEWG-A) 9

3 Fachgespräch 14: Definition der Älteren 11

3.1 Ablauf des Fachgesprächs 11

3.1.1 Rückblick auf die bisherigen Fachgespräche zur Definition 11

3.1.2 Einführung aus Sicht des UN-Sonderberichterstatters
für die Rechte von Menschen mit Behinderung 12

3.2.3 Ergänzung aus internationaler Sicht 13

3.1.4 Unsichtbarkeit der Gruppe der Älteren als erster
Anknüpfungspunkt bei Ausarbeitung einer Konvention 14

3.1.5 Notwendigkeit eines chronologischen Alters für eine
gelungene Definition? 14

3.1.6 Beschreibung von diskriminierendem Verhalten als
Definitionsansatz 15

3.1.7 Ausblick – Die nächsten Schritte 15

4 Fachgespräch 15: Wirtschaftliche Sicherheit Älterer 16

4.1 Menschenrechtliche Grundlagen 16

4.2 Ablauf des Fachgesprächs 17

4.2.1 Internationale Perspektive 17

4.2.2 Altersarmut auf nationaler Ebene 18

4.2.3 Hemmschwelle bei Inanspruchnahme von Leistungen 19

4.2.4 Systemwechsel als Instrument gegen Altersarmut 19

4.2.5 Begriff des angemessenen Lebensstandards 19

4.2.6 Die Intersektionalität und Altersspezifität 20

5	Fachgespräch 16: Beitrag älterer Menschen zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen	21
<hr/>		
5.1	Hintergrund und menschenrechtliche Grundlage	21
	5.1.1 Die Sustainable Development Goals (SDGs)	21
	5.1.2 Das Recht auf politische Teilhabe	22
	5.1.3 Der Menschenrechtsrahmen	22
5.2	Ablauf des Fachgesprächs	22
	5.2.1 Globales Altern im Rahmen der Nachhaltigkeitsziele	23
	5.2.2 Partizipationsmöglichkeiten Älterer in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie	24
	5.2.3 Bedeutung der öffentlichen Teilhabe für eine gelungene Nachhaltigkeitsstrategie	25
	5.2.4 Selbstvertretung in Heimen	25
	5.2.5 Schaffung eines/-er Bundesbeauftragten für Ältere	26
	5.2.6 Daten als essenzielles Instrument einer Rechenschaftspflicht	26
6	Fachgespräch zur Nachbereitung der 12. Sitzung der OEWG-A	27
<hr/>		
7	Der weitere internationale Prozess	28
<hr/>		

1 Einleitung

Im November und Dezember 2021 sowie im Januar 2022 veranstaltete das Deutsche Institut für Menschenrechte gemeinsam mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend drei Fachgespräche zu den Themen „Definition der Gruppe Älterer“, „Adäquater Lebensstandard und wirtschaftliche Sicherheit“ sowie „Beitrag älterer Personen zu den SDGs“. ¹ Diese Fachgespräche mit Vertreter*innen aus Wissenschaft, Praxis, Zivilgesellschaft, Verbänden, den zuständigen Ressorts und dem Deutschen Institut für Menschenrechte dienten der Vorbereitung der 12. Sitzung der UN-Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer (UN Open-ended Working Group on Ageing, OEWG-A), die im April 2022 in New York

stattfand. ² Ziel dieser Fachgespräche war es, Erkenntnisse und gute Beispiele aus Deutschland zu diesen Themen zu bündeln und die Ergebnisse auf der Sitzung der OEWG-A einzubringen.

Im Mai 2022 lud das Deutsche Institut für Menschenrechte zu einem weiteren virtuellen Fachgespräch ein, das der Nachbereitung der 12. OEWG-A-Sitzung diene.

Die vorliegende Dokumentation stellt die Hintergründe des UN-Prozesses zur Stärkung der Menschenrechte Älterer vor und dokumentiert die Ergebnisse der insgesamt vier Fachgespräche. ³

1 Weiterführende Informationen finden sich auf: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten> (abgerufen am 05.11.2022).

2 Weitere Informationen zu der 12. Sitzung der OEWG-A unter: <https://social.un.org/ageing-working-group/twelfthsession.shtml> (abgerufen am 05.11.2022).

3 Für allgemeine Informationen zur OEWG-A siehe folgendes Kurzdossier: BAGSO (2022): Menschenrechte im Alter besser schützen. Der Beitrag der Offenen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte Älterer, <https://www.bagso.de/publikationen/kurzdossier/menschenrechte-im-alter-besser-schuetzen/> (abgerufen am 05.11.2022).

2 Menschenrechtlicher Hintergrund

2.1 Menschenrechte Älterer

Der demografische Wandel ist eine globale Realität. Von den Vereinten Nationen wurde er bereits als Megatrend bestätigt. Entgegen einer häufig vertretenen Meinung wirkt sich dieser Trend nicht nur auf Länder aus dem Norden aus, sondern betrifft auch den Globalen Süden. Weltweit sind derzeit rund 700 Millionen Menschen – dies entspricht ca. 10 Prozent der Weltbevölkerung – bereits über 60 Jahre alt. In den nächsten drei Jahrzehnten wird sich die Zahl der älteren Menschen weltweit voraussichtlich verdoppeln und 20 Prozent erreichen. Zum ersten Mal in der Geschichte wird es weniger Kinder als ältere Menschen auf der Welt geben. In Deutschland ist derzeit jede*r Fünfte über 65 Jahre alt, das entspricht etwa 22 Prozent der Bevölkerung.⁴ Die Gruppe der Älteren ist eine sehr diverse Altersgruppe, daher ist allein das kalendarische Alter wenig aussagekräftig. Die Lebenssituation Älterer hängt vielmehr unter anderem von ihrer jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Lage, ihrem Beschäftigungsstatus oder ihrer Rentensituation, vom Familienstand, dem Bildungsgrad sowie dem Wohnumfeld – städtisch oder ländlich – ab. Dementsprechend unterscheiden sich auch die menschenrechtlichen Gefährdungslagen. Die Herausforderungen des demografischen Wandels werden zwar allgemein wahrgenommen und in vielen Foren diskutiert, bisher aber zu wenig unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten: Ältere Menschen werden in nationalen Diskussionen zu menschenrechtlichen Themen und im Menschenrechtsschutzsystem immer noch nicht ausreichend berücksichtigt. Dies zeigt sich auf Ebene

der Vereinten Nationen sowohl in den Staatenberichtsverfahren als auch im Universellen Berichtsverfahren.⁵ Trotz vermehrter Anstrengungen sowohl der OEWG-A als auch der Unabhängigen Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen und regionalen Ansätzen, menschenrechtliche Instrumente zu entwickeln, sind ältere Menschen nach wie vor kaum Thema bei den Überprüfungsverfahren.

Die Menschenwürde ist jedem Menschen von Geburt an gegeben, sie muss nicht verdient werden und sie ist unabhängig vom Lebensalter und der individuellen Leistungsfähigkeit. Die aus der Menschenwürde entwickelten und verbrieften Menschenrechte gelten demzufolge auch für Ältere und verfallen weder mit dem Alter noch mit erhöhtem Unterstützungsbedarf. Fundament der Menschenrechte ist die Menschenwürde. Alle Menschen sind „gleich an Würde und Rechten geboren“ (Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Dies wird in Artikel 1 Grundgesetz (GG) aufgegriffen. Das Merkmal Alter findet sich allerdings nicht unter den Diskriminierungsgründen des Artikels 3 Grundgesetz.

Die Menschenrechte stellen somit auch einen Bezugsrahmen der nationalen Senior*innenpolitik dar. Zur Gewährleistung eines menschenrechtlichen Ansatzes müssen Politiken und Gesetze mit den bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates (Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht) übereinstimmen. Handlungen und Strategien müssen an den Menschenrechten ausgerichtet sein, an den menschenrechtlichen Vorgaben gemessen werden

4 Statistisches Bundesamt (2022): Themen: Ältere Menschen – Bevölkerungsgruppe der älteren Menschen ab 65 Jahren, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/bevoelkerung-ab-65-j.html> (abgerufen 06.09.2022).

5 Im Allgemeinen Menschenrechtsüberprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR) zwischen dem ersten und zweiten Berichtszyklus gibt es 2.400 Empfehlungen, die sich auf ältere Menschen beziehen, das sind lediglich 0,8 Prozent aller Empfehlungen. Die Zahlen sind nachzulesen im Bericht zur 8. Sitzung der OEWG-A: UN, General Assembly (2017): Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its eighth working session. UN Doc. A/AC.278/2017/2, S. 9.

und sich an ihnen messen lassen. Der einzelne Mensch muss daher als Rechtsträger im Mittelpunkt staatlicher Politik stehen.

2.2 Die UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte Älterer (OEWG-A)

Im Jahr 2010 hat die UN-Generalversammlung mit der Resolution A/Res/65/182 eine Arbeitsgruppe zur Stärkung der Menschenrechte Älterer (Open-ended Working Group on Ageing, OEWG-A)⁶ ins Leben gerufen, um ältere Menschen im Menschenrechtsdiskurs sichtbarer zu machen und die Stärkung ihrer Rechte voranzutreiben.⁷ Das Mandat beinhaltet die Überprüfung und Diskussion des bestehenden menschenrechtlichen Rahmens, die Identifizierung von möglichen Lücken und das Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten, wie diese am besten geschlossen werden können. Dies bedarf gegebenenfalls weiterführender Überlegungen, welche menschenrechtlichen Instrumente und andere Maßnahmen zum Schutz der Rechte Älterer neu geschaffen und/oder weiterentwickelt werden müssen.⁸ Dass hier ein erweiterter Fokus erforderlich ist, zeigen auch die Beurteilungen von Menschenrechtsexpert*innen.⁹

Ab der 8. Sitzung der OEWG-A wurde die Sitzungsstruktur neu gestaltet, um die inhaltliche Dis-

kussion konstruktiv voranzubringen und die blockierende Streitfrage zurückzustellen, ob es einer neuen Konvention zum Schutz der älteren Menschen bedarf oder nicht. Zudem hat sich die Diskussionsgrundlage sowohl durch die Entwicklung menschenrechtlicher Instrumente auf regionaler Ebene¹⁰ als auch durch die Arbeit der Unabhängigen Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen¹¹ weiterentwickelt. Das hat zu mehr Klarheit bezüglich des Inhalts der Menschenrechte für Ältere geführt.

Die Veränderungen in der Sitzungsstruktur zeigen sich zum einen in der Fokussierung auf zwei Themen pro Sitzung, zum anderen erarbeitet das Sekretariat der OEWG-A Hintergrundpapiere zur Vorbereitung der Sitzung.

Der thematische Fokus der 12. Sitzung lag auf den Themenkomplexen „Adäquater Lebensstandard und wirtschaftliche Sicherheit“ sowie „Beitrag älterer Personen zu nachhaltiger Entwicklung“. Zur Vorbereitung der 12. Sitzung wurden vom Sekretariat der Arbeitsgruppe Fragebögen zu diesen beiden Themenkomplexen erstellt und an alle Teilnehmenden versandt und veröffentlicht.¹² Zahlreiche Staaten, NGOs und Nationale Menschenrechtsinstitutionen haben auf Basis der Fragebögen Eingaben an die

6 Offene Arbeitsgruppen werden bei den Vereinten Nationen als zwischenstaatliche Gremien zur vertieften Diskussion von neuen, menschenrechtlich relevanten Themen eingerichtet. Offene Arbeitsgruppen diskutieren mit großer Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und Expert*innen. Die Ergebnisse können unterschiedlich sein, münden aber oft in dem Auftrag, einen Vertragsentwurf zu erstellen.

7 UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (2021): Update to the 2012 Analytical Outcome Study on the normative standards in international human rights law in relation to older persons. Working Paper. <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleventh/OHCHR%20HROP%20working%20paper%2022%20Mar%202021.pdf> (abgerufen am 25.10.2022).

8 BAGSO 2022, Menschenrechte im Alter besser schützen, https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2022/OEWG-A_Kurzossier_Menschenrecht_im_Alter_besser_schuetzen.pdf (abgerufen am 05.11.2022).

9 Brownell, Patricia / Kell, James J. (Hg.) (2013): Ageism and Mistreatment of Older Workers: Current Reality, Future Solutions. Dordrecht: Springer Netherlands; Doron, Israel / Georgantzi, Nena (Hg.) (2018): Aging, Ageism and the Law. European perspectives on the rights of older persons. Cheltenham: Edward Elgar Publishing; Mahler, Claudia (2021): Report of the Independent Expert on the Enjoyment of all human rights by older Persons, UN Doc. A/HRC/48/53.

10 Die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Rechte älterer Menschen (http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_a-70_human_rights_older_persons.asp, abgerufen am 21.11.2020) und das Protokoll zur Afrikanischen Menschenrechtscharta (https://au.int/sites/default/files/pages/32900-file-protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf, abgerufen am 21.11.2020) wurden 2015 bzw. 2016 als verbindliche Menschenrechtsverträge verabschiedet. Die europäischen Staaten haben bereits 2014 im Rahmen des Europarates ein nicht bindendes ausdifferenziertes Instrument erarbeitet (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c649f, abgerufen am 21.11.2022).

11 UN, The Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons> (abgerufen am 21.11.2022).

12 Unter „Call for Inputs“ finden sich die Fragebögen: <https://social.un.org/ageing-working-group/twelfthsession.shtml>. Deutsche Übersetzungen der Fragebögen sind zu finden unter „14., 15. und 16. Fachgespräch“ auf: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten>. (beide abgerufen am 05.11.2022).

OEWG-A übermittelt.¹³ Aus der Analyse der Antworten erarbeitete das Sekretariat dann die vorbereitenden Hintergrundpapiere.¹⁴

Zusätzlich wurden normative Elemente zu den Themen der 11. Sitzung, „Recht auf Arbeit und Zugang zum Arbeitsmarkt“ sowie „Zugang zum Recht“, erarbeitet. Die Diskussion zu den normativen

Elementen sollte, die bei der vorangegangenen Sitzung erarbeiteten Eckpunkte für die Themen unter rechtlichen Gesichtspunkten einschränken. Die teilnehmenden Staatenvertreter*innen könnten dadurch ein differenzierteres Bild darüber erhalten, welche rechtlichen Schutzmaßnahmen zu den Themen bereits umgesetzt sind und wo eine weitere Spezifizierung erfolgen muss, um die Menschenrechte Älterer zu schützen.

13 Unter „Links to submissions from“ sind alle Eingaben der Staaten, der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der NGOs einzusehen: <https://social.un.org/ageing-working-group/twelfthsession.shtml> (abgerufen am 06.09.2022).

14 Unter „Twelfth Session Communications and Documents“ finden sich die Hintergrundpapiere (A/AC.278/2022/CRP.2 und A/AC.278/2022/CRP.4): <https://social.un.org/ageing-working-group/twelfthsession.shtml> (abgerufen am 05.11.2022).

3 Fachgespräch 14: Definition der Älteren

3.1 Ablauf des Fachgesprächs

Am 15. November 2021 veranstaltete das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), ein virtuelles Fachgespräch zur Vorbereitung der 12. Sitzung der OEWG-A. Thematisch ging es um die Frage, inwieweit es notwendig ist, die Gruppe der Älteren zu definieren, insbesondere unter Berücksichtigung der Lehren aus den Verhandlungen zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Das Ziel der Diskussion war es, den bestehenden menschenrechtlichen Rahmen zu überprüfen, Lücken darin zu identifizieren und Vorschläge zu deren Schließung zu machen sowie weiterführende Überlegungen anzustellen bezüglich eines zukünftigen menschenrechtlichen Instrumentes zum Schutz Älterer. Es sollten vor allem Eckpunkte erarbeitet werden, die für eine Definition der Gruppe unerlässlich erscheinen. Einbezogen werden sollte auch die Heterogenität der Gruppe sowie die Lehren aus der Pandemie. Das Fachgespräch widmete sich insbesondere der Frage, wie eine Definition oder Beschreibung der Gruppe der Älteren aussehen könnte. Die an die einführenden Vorträge anknüpfende Diskussion thematisierte vor allem die Frage, inwieweit von den Erfahrungen aus den Verhandlungen zur UN-BRK profitiert werden kann. Zudem galt es, die Abgrenzung und Überlappung einer künftigen Konvention mit der UN-BRK in den Blick zu nehmen.

3.1.1 Rückblick auf die bisherigen Fachgespräche zur Definition

In dem ersten einführenden Vortrag resümierte Claudia Mahler (DIMR) die beiden bereits geführten Fachgespräche (2018 und 2020) zum Themenkomplex der Definition der Gruppe der Älteren. Diese hatten sich mit der Frage der Definition beziehungsweise dem Schutzzweck eines bindenden Instruments befasst.¹⁵ Während das erste Fachgespräch ausschließlich national geprägt war, beinhaltete die zweite Diskussionsrunde eine internationale Komponente. Das nunmehr dritte Fachgespräch heute wähle jedoch einen neuen Fokus und stelle die Frage, inwieweit bei einer Definition des Schutzbereiches einer möglichen Konvention auf die UN-BRK zurückgegriffen werden könnte. Denn in vielen Diskussionen, sowohl in der OEWG-A als auch national, werde immer wieder auf die UN-BRK verwiesen, da es Überschneidungen zwischen Alter und Behinderung gibt. Jedoch zeige sich bei diesen Diskussionen gerade aber auch, dass viele der bestehenden rechtlichen Vorgaben unterscheiden, ob die Person der Gruppe der Menschen mit Behinderungen oder der Gruppe der Älteren angehört.

Insoweit sei der bloße Rückgriff auf die UN-BRK ein ungenügendes Instrument, um eine Diskriminierung Älteren gegenüber aufzuzeigen. Es sei jedoch wichtig zu erfahren, wie schwierig die Diskussionen im Rahmen der UN-BRK verlaufen waren, um den Schutzbereich zu definieren und um sich der Herausforderung zu stellen, die Heterogenität der Gruppe der Älteren bei einer

¹⁵ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Rechte Älterer: Langzeit- und Palliativpflege. Autonomie und Selbstbestimmung. Die Gruppe Älterer: Definitionsmöglichkeiten, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 22 ff.; Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Rechte älterer Menschen: Recht auf Arbeit – Zugang zum Recht – Definition der Gruppe Älterer, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 23 ff.

einheitlichen Definitionsformulierung im Blick zu behalten. Einerseits müsse eine umfassende Beschreibung des höheren Alters möglich sein, doch zugleich müsse diese so flexibel sein, dass sie die unterschiedlichen sozialen Konstruktionen abdeckt.

Die Definitionen der regionalen Instrumente würden bisher oftmals auf Mischformen zurückgreifen, um dennoch klare Altersgrenzen einzuführen und somit den Staaten Anwendungssicherheit zu geben. Eines könne von der UN-BRK gelernt werden, und zwar dass die Identifikation mit einer heterogenen Gruppe für Menschen mit Behinderungen durchaus positive praktische Impulse gebracht und sich schon aus diesem Grunde die langwierige Diskussion als lohnend herausgestellt habe.

3.1.2 Einführung aus Sicht des UN-Sonderberichterstatters für die Rechte von Menschen mit Behinderung

Der zweite Vortrag¹⁶ von Gerard Quinn (UN-Sonderberichterstatter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen) stellte die Debatten während der Vertragsverhandlungen zur UN-BRK und deren Ablauf dar, um hierdurch Parallelen und Unterschiede aufzuzeigen, die bei der Ausarbeitung einer Konvention für die Rechte Älterer zu berücksichtigen wären.

Bei der UN-BRK sei das ausschlaggebende Argument dasjenige der Unsichtbarkeit der Gruppe der Menschen mit Behinderungen. Denn zwar gelte nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)¹⁷ eine universelle Sprache der Menschenrechte, die auch die Gruppe der Menschen mit Behinderungen miteinschließe, jedoch habe durch die UN-BRK die Sichtbarkeit der Gruppe innerhalb des allgemeinen Menschenrechtssystems gestärkt werden sollen, ohne ein spezielleres Recht zu schaffen. Durch einen sogenannten Paradigmenwechsel sollten Probleme erkannt werden, die vorher nicht erkannt worden waren. Denn die Merkmale von Behinderung hät-

ten sich gerade nicht geändert – wohl aber die politische Linse, durch die Behinderung gesehen wird.

Es sei gerade nicht darum gegangen, eine hermetisch abgeschlossene Insel von Behindertenrechten zu schaffen. Aus diesem Grund stehe die Gleichbehandlung – oder ein sehr nuanciertes und maßgeschneidertes Konzept von Gleichbehandlung – im Mittelpunkt der UN-BRK.¹⁸ Nach Ansicht von Quinn wollte die UN-BRK kein isoliertes und separates menschenrechtliches Instrument schaffen; vielmehr sollte sie dazu beitragen, alle bestehenden Verträge zu beleben und sie auf die Situation von Menschen mit Behinderungen abzustimmen. Dies hat nach Ansicht von Quinn bei der Umsetzung der UN-BRK auch gut funktioniert.

Die UN-BRK habe dazu geführt, dass das Thema Behinderung in allen Vertragsgremien der Vereinten Nationen viel stärker ins Blickfeld gerückt sei – was von Anfang an so hätte sein sollen. Nach Quinns Ansicht könnte eine Konvention über die Rechte älterer Menschen eine ähnlich transformative Wirkung auf das gesamte menschenrechtliche System haben wie die UN-BRK.

Zudem würde ein Vertrag über die Rechte älterer Menschen die Errungenschaften der UN-BRK nicht gefährden. Die habe eine Welle von Gesetzesreformen in der ganzen Welt ausgelöst und beruhe auf einer politischen Vorstellung, die auf Gerechtigkeit und Menschenrechten und nicht nur auf sozialem Schutz basiere. Sie habe eine starke Eigendynamik entwickelt und werde wahrscheinlich nicht mehr rückgängig gemacht werden können.

Außerdem seien Menschen mit Behinderungen stark in den Prozess der Ausarbeitung der UN-BRK involviert gewesen und hätten stets im Vordergrund gestanden. Das habe die notwendige Objektivität bei den Verhandlungen nicht gefährdet, sondern der Konvention eine Schärfe und

¹⁶ Vortragsmanuskript online unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Presentation_20211115_Quinn.pdf (abgerufen am 05.11.2022).

¹⁷ A/RES/217, UN Doc. 217/A-(III).

¹⁸ Art. 19 UN-BRK.

Klarheit verliehen, die sie sonst vielleicht nicht hätte. Das Gleiche sollte laut Quinn auch bei Verhandlungen über eine Konvention für die Rechte älterer Menschen gelten. Deshalb müssten die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die ältere Menschen vertreten, einbezogen werden.

3.2.3 Ergänzung aus internationaler Sicht

Andrew Byrnes (Professor, Law Faculty, University of New South Wales, Sydney, Australia) befasste sich in dem dritten Vortrag¹⁹ mit der Frage, ob eine neue Konvention zu den Menschenrechten Älterer unnötig, gefährlich und kontraproduktiv wäre oder ob sie eine wesentliche Stärkung des internationalen Menschenrechtsrahmens darstellen könnte. Zum einen sei eine Wiederaufnahme des Themas geboten. Denn bestehende Verträge könnten ihren Zweck aufgrund der enormen Zunahme der Weltbevölkerung und der veränderten sozialen Arrangements nicht hinreichend erfüllen.²⁰

Die inhaltliche Abdeckung in bestehenden Verträgen sei unzureichend, denn diese berücksichtige nicht hinreichend das Alter und sei zugleich inkohärent, unsystematisch und im Allgemeinen nicht nachhaltig. Die bestehenden Menschenrechtsverträge beruhen laut Byrnes auf fehlerhaften konzeptionellen Grundlagen, die zentrale Aspekte der sozialen Realität der Menschenrechte und des Alters vernachlässigten, wie etwa Altersdiskriminierung, überholte Vorstellungen von Lebensverlauf und Lebensphasen sowie der Intersektionalität im Alter. Eine einheitliche, thematische Konvention würde einen einzigartigen und bedeutenden Unterschied für alle machen.

Gleichzeitig stelle sich weiterhin das Problem der Definition des Schutzbereichs einer Konvention für die Menschenrechte Älterer, um potenzielle Rechteinhaber*innen zu ermitteln. Noch immer bestünden unterschiedliche Auffassungen über deren Geltungsbereich, nach Byrnes Meinung ist jedoch ein weiter Definitionsbegriff notwendig, um die Heterogenität der Gruppe der Älteren widerzuspiegeln. Ein breiter Anwendungsbereich für eine

Konvention für die Rechte im Alter, mit einer breiten Definition aus einer Kombination von Definitionen, könne nämlich eine notwendige Flexibilität ermöglichen.

Eine Definition müsse jedoch zwei Komponenten in einen angemessenen Ausgleich bringen. Zum einen sei es erforderlich, die Diskriminierung einer Person aufgrund des „höheren Alters“ und ihre tatsächlichen oder angenommenen Merkmale genau zu beschreiben. Zum anderen brauche ein Staat eine gewisse Flexibilität, aber auch ein gewisses Maß an Sicherheit, um die Anspruchsberechtigung für den Zugang zu Leistungen zu definieren, die für Personen in späteren Lebensphasen (Alter nach der Erwerbsbeteiligung) bestimmt sind.²¹

In der Diskussion wurde eine Faustregel für die Verhandlungen vorgeschlagen, deren Ausgangspunkt sein müsse, dass es keinen Rückschritt hinter die bereits bestehenden Standards geben solle. Jedoch gebe es verschiedene Bereiche, in denen eine weitere Anpassung und Erläuterung der allgemeinen Menschenrechtsstandards nützlich wäre (beispielsweise Palliativversorgung, digitale Fragen, Wirtschaft und Menschenrechte, neben vielen anderen). Es bestehe jedoch auch die Gefahr, dass diejenigen, die eine ablehnende Haltung gegenüber den Menschenrechten im Allgemeinen einnehmen, die Gelegenheit nutzen wollen, um bestehende Standards zu unterlaufen.

Zudem wurde betont, dass auch Ressourcen für den institutionellen und operativen Betrieb eines neuen Vertragsorgans ein wichtiger Subtext seien. Auf internationaler Ebene müssten nur kleine Summen aufgebracht werden, sodass bei der Ausarbeitung einer neuen Konvention kein Ressourcenmangel drohe. Auf nationaler Ebene könnten jedoch fehlende Ressourcen ein Problem darstellen, beispielsweise durch eine übermäßige Belastung für die Staaten aufgrund begrenzten Fachwissens; jedoch wären auch derartige Mängel überwindbar. Des Weiteren gibt es nach Byrnes

19 Präsentationen online unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Presentation_20211115_Byrnes_Older_persons_definitions_seminar.pdf (abgerufen am 05.11.2022).

20 Siehe WHO (2021): Global Report on Ageism, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240016866> (abgerufen am 05.11.2022).

21 Beispiel von Byrnes hierfür: Anhängiges Gerichtsverfahren in Australien, das von einem Aborigine angestrengt wurde, der eine Senkung des Rentenalters für indigene Australier fordert, die eine geringere Lebenserwartung haben als nicht indigene Australier.

noch allgemeine Bedenken hinsichtlich der erforderlichen Staatsausgaben, was wiederum deutlich mache, dass eine Definition als Mittel zur Vorhersage und Kontrolle der Haushaltsausgaben erforderlich sei.

3.1.4 Unsichtbarkeit der Gruppe der Älteren als erster Anknüpfungspunkt bei Ausarbeitung einer Konvention

In der Diskussion wurde das Argument der „Unsichtbarkeit“ aufgegriffen, das bei der UN-BRK ausschlaggebend für deren erfolgreiche Verabschiedung gewesen sei. Das gleiche Argument gelte auch für die Gruppe der Älteren, eine der größten gesellschaftlichen Gruppen, die jedoch bisher im politischen Diskurs nicht hinreichend berücksichtigt werde. Zudem könne nicht pauschal die UN-BRK als für die Gruppe der älteren Menschen geltend begriffen werden, denn ein hohes Alter stelle keine Behinderung dar. Außerdem bestünden weiterhin Unterschiede zwischen Menschen mit Behinderungen im hohen Alter und denjenigen im jüngeren Alter.²² Insofern bestehe eine gewisse Ungleichbehandlung, welche durch einen neuen Vertrag ausgeglichen werden könne. Darüber hinaus gebe es bei zentralen Teilhabeleistungen noch einen blinden Fleck, wenn es um ältere Menschen gehe. Dieser könne durch die Ausarbeitung einer neuen Konvention sichtbar gemacht werden. Außerdem stelle eine neue Konvention keine Schwächung der UN-BRK dar, sondern könne vielmehr eine Fragmentierung des bestehenden Rechts verhindern.

Zudem wurde das Argument der Unsichtbarkeit der Gruppe der Älteren im öffentlichen Diskurs betont, die dadurch verstärkt wird, dass Themen jeweils unter unterschiedlichen Kontexten (Behinderung oder Alter) diskutiert werden. Diese „Silobildung“ könnte durch eine einheitliche Konvention aufgezeigt und aufgebrochen werden. Das in Artikel 19 der UN-BRK verankerte Recht auf unabhängige Lebensführung, Selbstbewahrung und Autonomie sei im Alter genauso bedeutsam wie für Menschen mit Behinderungen.

In der Diskussion wurde hierzu ein Beispiel genannt: In Australien habe es eine Versicherungsreform gegeben, wonach gewisse Leistungen beantragt werden könnten, sobald das Alter von 65 Jahren erreicht ist und man zudem eine Behinderung hat. Dies bringe jedoch auch gewisse Probleme mit sich, da über 65-Jährige mit Behinderungen anders behandelt würden als knapp unter 65-Jährige mit Behinderung oder über 65-Jährige ohne Behinderungen. Eine derartige Aufspaltung sei nicht förderlich und könne durch eine neue Konvention vermieden werden.

3.1.5 Notwendigkeit eines chronologischen Alters für eine gelungene Definition?

Zudem wurde in der Diskussion die Aufnahme einer konkreten Zahl als Altersgrenze bei der Definition der Gruppe der Älteren befürwortet. Der Begriff des Alters impliziere immer einen kalendarisch festlegbaren Wert. Jedoch sei die Argumentation, dass Altersgrenzen grundsätzlich zu einer Altersdiskriminierung führen, bedenklich, denn würde man das Altern als natürlichen Abschnitt des Lebenszyklus begreifen, sage das bloße Festlegen einer Altersgrenze noch nichts über Wertungen oder Stereotypen aus, die durch soziale Konstruktionen aufrechterhalten werden. Diese könne man aber dann mit dem materiellen Inhalt der Konvention angehen. Zudem wurde betont, dass eine klare Altersgrenze notwendig sei, denn der Versuch, das Alter anhand der sozialen Konstruktionen zu definieren, führe in die Aporie.

Des Weiteren wurde das Argument vorgebracht, dass die Begrenzung des kalendarischen Alters wichtig sei, um den Zugang zu bestimmten Leistungen rechtssicher zu gestalten und Ressourcen entsprechend einteilen zu können.

Als Gegenargument wurde genannt, dass bei einer Leistungsgewährung staatlicher Mittel der Definition eine andere Bedeutung zukomme als auf der menschenrechtlichen Ebene. Denn im Rahmen von Menschenrechten gehe es um die Behebung von altersbedingter Diskriminierung. Hierfür seien gerade kalendarisch starre Grenzen eher hinderlich, vielmehr sei Flexibilität ein Kriterium, das für

²² Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Die Rechte älterer Menschen mit Behinderungen. Bericht der Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

die Definition erforderlich sei. Zudem solle bei der Bestimmung des Schutzbereichs auf Situationen eingegangen werden, in welchen Diskriminierung stattfindet und die Motivation für die Ausarbeitung der Konvention seien. Das chronologische Alter verberge weiterhin unterschwellige Assoziationen, welche die Heterogenität der Gruppe der Älteren sowie länderübergreifende Unterschiede unberücksichtigt ließen.

3.1.6 Beschreibung von diskriminierendem Verhalten als Definitionsansatz

Des Weiteren wurde die Identifizierung und Umschreibung diskriminierender Verhaltensweisen als möglicher Definitionsansatz vorgeschlagen, mit dem die Ausarbeitung einer Konvention gelingen könnte. Die Pandemie habe erneut die Schwächen der bestehenden Systeme aufgezeigt. Wenn beispielsweise über die Sterberate von Covid-19-Opfern berichtet wurde, sei stets das Alter einbezogen worden. Der Tod von Älteren sei als gesellschaftlich nicht so gravierend empfunden worden wie der von Jüngeren. Zudem finde Diskriminierung vor allem in der Phase des Übergangs zum Ruhestand statt. Weil Arbeit als gesellschaftlich wichtig und hochwertig gelte, sei die Auffassung verbreitet, dass nicht erwerbstätige Menschen, also auch Ältere, der Gesellschaft „auf der Tasche“ lägen.

Zudem wurde der Ansatz befürwortet, zunächst diskriminierende Verhaltensweisen zu beschreiben und anhand dieser eine Definition zu bilden. Dabei wurde auf den Ausarbeitungsprozess der UN-BRK Bezug genommen, in dem das Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung stets zentral gewesen sei. Insofern könne der gleiche Ansatz bei der Ausarbeitung einer Konvention für die Rechte Älterer verfolgt werden. Denn auch die Altersdiskriminierung erfolge aufgrund gesellschaftlicher Zuschreibungen, die sich durch diskriminierende Verhaltensweisen äußern. Alter sei dabei, ähnlich wie eine Behinderung, durch Bezugnahme des Umfelds in Form sozialer Konstruktionen bestimmbar. Insofern herrsche eine ähnliche Flexibilität bei der Bestimmung des Alters, welche von mehreren sozialen Faktoren abhängen.

In der Diskussion wurde ebenfalls betont, dass es bei der Frage der Definition wichtig sei, zunächst den Kontext der Konvention zu definieren: warum überhaupt ein Vertragssystem für die Rechte von älteren Menschen notwendig sei und welche konkreten Probleme dadurch behoben werden sollen. Anhand dieses Denkansatzes und der Antworten zu diesen Fragen könne dann zu einer Definition hingearbeitet werden. Zunächst solle beantwortet werden, worauf bei der Ausarbeitung geachtet werden soll, um anschließend einen Schutzbereich festlegen zu können.

3.1.7 Ausblick – Die nächsten Schritte

Matthias von Schwabenflügel (BMFSFJ) stellte am Ende der Diskussion noch einmal klar, dass die Bundesregierung sich derzeit weder für noch gegen eine Konvention ausspreche. Es solle geprüft werden, ob Schutzlücken bezüglich der Menschenrechte Älterer bestehen, die im nächsten Schritt geschlossen werden sollen, zunächst noch unabhängig davon, wie Lücken geschlossen werden sollen.

Zudem wurde von den Teilnehmenden angemerkt, dass weiter herausgearbeitet werden müsse, was neben dem Argument der Sichtbarkeit konkret für die Verabschiedung einer menschenrechtlichen Konvention spricht. Des Weiteren müssten dabei die internationalen Dimensionen hinreichend berücksichtigt werden. Die Diskussion über die Definition der Gruppe Älterer zeige auf, dass die unzureichende Umsetzung der Menschenrechte Älterer nicht an eine starre Altersgrenze gekoppelt sei, sondern aus der Tatsache resultiere, dass ihnen der Zugang zu diesen Rechten erschwert oder gar verwehrt werde.

4 Fachgespräch 15: Wirtschaftliche Sicherheit Älterer

4.1 Menschenrechtliche Grundlagen²³

Ältere Menschen haben neben dem Recht auf soziale Sicherheit ein Recht auf einen adäquaten Lebensstandard. Das bedeutet unter anderem, dass die soziale Grundversorgung, ihre Gesundheitsversorgung und ihre Teilhabemöglichkeiten durch den Mitgliedstaat gewährleistet werden müssen. Der Staat ist dazu verpflichtet, die Menschenrechte aller in seinem Hoheitsgebiet lebenden Personen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

Dies bedeutet, dass der Staat zum Schutze der Menschenrechte von älteren Menschen handeln und diese vor Schäden durch Dritte schützen muss. Alles in allem ist der Staat dazu verpflichtet, einen Rahmen für das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard für ältere Menschen zu schaffen. Dies beinhaltet, dass ältere Menschen ausreichend materiell versorgt sind, um an der Gesellschaft teilzuhaben. Ebenso müssen die Rahmenbedingungen für einen diskriminierungs-

freien Zugang zu Wohnraum, Nahrung, Wasser und Sanitätsversorgung gegeben sein. Die Umsetzung aller Reformen und die Überprüfung und Bewertung muss an den Menschenrechten und ihren Prinzipien gemessen werden.

Der rechtliche Charakter der Menschenrechte basiert auf einem individuellen Ansatz. Durch das Empowerment schutzbedürftiger Menschen als Rechtssubjekte und nicht nur als reine Fürsorgeobjekte wird ein paradigmatischer Wechsel unterstützt.

Das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Artikel 25 zu finden. Verbindlich wurde das Recht im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) verankert, der in Artikel 11 ausdifferenziert, was ein adäquater Lebensstandard beinhalten muss.

Artikel 11 UN-Sozialpakt: Recht auf einen adäquaten Lebensstandard

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Recht zu gewährleisten und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende

Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.

(2) In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich besonderer Programme, durchführen.

²³ Das Hintergrundpapier zum Fachgespräch ist unter folgendem Link abzurufen: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/DIMR_20211214_FG_wirtschaftliche_Sicherheit_Hintergrundpapier.pdf (abgerufen am 05.11.2022).

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte führt in seiner Allgemeinen Bemerkung (General Comment) Nr. 6/1995 zu den Rechten Älterer aus, dass er dem Prinzip 1 der Grundsätze der UN für ältere Menschen große Bedeutung beimisst, da es die Rechte einfordert, die in Artikel 11 des UN-Sozialpakts enthalten sind. Dort heißt es: „Ältere Menschen sollten durch ihr Einkommen, die Unterstützung der Familie und der Gemeinschaft oder durch Selbsthilfe ausreichend Zugang zu Lebensmitteln, Wasser, Unterkunft, Kleidung und Gesundheitsversorgung haben.“

Zum Recht auf Wohnen verweist der Ausschuss auf die Empfehlungen 19 bis 24 des Wiener Aktionsplans (Vorläufer des Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPPA). Er stellt klar, dass Wohnen für Ältere mehr als eine Unterkunft ist und eine psychologische und soziale Dimension hat. Weiter wird ausgeführt, dass auf die Bedarfe Älterer mit baulichen Veränderungen eingegangen werden soll und die städtebauliche Entwicklung die besonderen Bedürfnisse älterer Personen bei Infrastruktur, Mobilität und Kommunikation in den Blick nehmen muss.

Menschenrechtliche Diskussionen über einen adäquaten Lebensstandard finden insbesondere in den Staatenberichtsverfahren zum UN-Sozialpakt statt. Hinzu kommen die neueren Foren zu den UN-Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs). Ebenso finden sich einige menschenrechtliche Vorgaben zum adäquaten Lebensstandard von Älteren im Bereich der UN-BRK und der UN-Frauenrechtskonvention.

4.2 Ablauf des Fachgesprächs

Am 14. Dezember 2021 veranstaltete das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), zur Vorbereitung der 12. Sitzung der OEWG-A ein virtuelles Fachgespräch zu Fragen der wirtschaftlichen Sicherheit älterer Personen. Auf der Agenda des Fachgesprächs standen ferner weiterführende Überlegungen bezüglich eines zukünftigen

menschenrechtlichen Instrumentes zum Schutz Älterer sowie ein Vorschlag für die Ausgestaltung eines solchen bindenden Instruments. Beim Thema wirtschaftliche Sicherheit Älterer sollte der Fokus auf dem Recht auf einen adäquaten Lebensstandard in Deutschland liegen. Dadurch sollten die Erkenntnisse, Erwartungen und guten Beispiele aus Deutschland gebündelt werden, die von den Vertreter*innen der deutschen Regierung, der Zivilgesellschaft und des Deutschen Instituts für Menschenrechte als Nationale Menschenrechtsinstitution sowohl in das Vorbereitungspapier des Büros der OEWG-A als auch in die Verhandlungen bei der 12. Sitzung der UN-Arbeitsgruppe eingebracht werden können. Zudem können die im Fachgespräch entwickelten Eckpunkte auch zur Fortentwicklung der koordinierten Position der EU-Mitgliedstaaten genutzt werden, die im Vorfeld der Sitzung abgestimmt wird.

4.2.1 Internationale Perspektive

In dem ersten einführenden Vortrag von Michael Windfuhr (DIMR) wurde das Recht auf wirtschaftliche Sicherheit sowie einen angemessenen Lebensstandard Älterer auf der internationalen Ebene in den Blick genommen. Zunächst müsse der Schutzbereich des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard festgelegt werden. Zum einen könne Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) herangezogen werden, der ein Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Gesundheit und Wohl, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung sowie notwendige soziale Leistungen gewährleistet. Dieser Artikel beinhalte somit Elemente eines angemessenen Lebensstandards, der menschenrechtlich vorgesehen ist. Das Kriterium der „unverschuldeten“ Armut als Voraussetzung für einen Zugang zur Grundversorgung werde zunehmend als untauglich angesehen; dies sei auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Hartz IV bestätigt worden.²⁴

Zu den grundlegenden Elementen eines angemessenen Lebensstandards seien beispielsweise Zugang zu Wasser, Elektrizität, Transportdiensten, Sicherheit zu zählen sowie das Recht auf Wohnen

²⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019, 1 BvL 7/16, Rn. 1-225.

und auf Kommunikation (zunehmend relevant im digitalen Zeitalter). Aus der Festlegung des Schutzbereiches des angemessenen Lebensstandards resultiere die staatliche Pflicht, diese Rechte auch durchzusetzen und zu gewährleisten. Dies beinhalte zum einen, den Zugang zu diesen Rechten zu ermöglichen und entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Bevölkerung über ihre Rechte aufgeklärt wird und diese auch in Anspruch nehmen kann, zum anderen müsse der Staat selbst Maßnahmen ergreifen, um die Rechte angemessen zu gewährleisten.

Insbesondere beim Recht auf soziale Sicherheit trete ein Spannungsfeld zutage zwischen dem Recht auf Selbstversorgung (beispielsweise durch Ermöglichung von Arbeit im Alter) sowie dem Recht auf unterstützende staatliche Leistungen, um die Erwerbstätigkeit beenden oder einschränken zu können. Denn Beschäftigung im Alter sei wichtig, genauso jedoch der Zugang zu einer angemessenen Rente. Ressourcenmangel der Staaten dürfe hierbei keine Rechtfertigung für Untätigkeit darstellen. Als Beispiel wurde das Land Costa Rica genannt, welches mit wenig Ressourcen die Altersvorsorge sehr gut abdecke.

Zudem gelte als jüngste Ausprägung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard im Alter das Recht auf Wohnen. Es gebe bezüglich des Rechts auf Wohnen bereits eine breite und umfangreiche Spruchpraxis, da hier das Privatrecht mit dem öffentlichen Recht kollidiert. Zum einen gelte der Grundsatz der Privatautonomie, zum anderen könne das Mietrecht jedoch nicht derart liberal ausgestaltet sein, dass benachteiligte Gruppen vollständig unberücksichtigt bleiben. Des Weiteren sei das Recht auf Gesundheit ebenfalls ein wichtiger Bestandteil eines angemessenen Lebensstandards. Hierbei gelte es auch, die Intersektionalität der Gruppe der Älteren zu berücksichtigen, insbesondere von Gruppen, die in besonders gefährdeten Situationen leben und menschenrechtlich vernachlässigt werden.

4.2.2 Altersarmut auf nationaler Ebene

Der zweite Vortrag²⁵ von Michael David (Sozialpolitik, Diakonie Deutschland) hatte die Altersarmut in Deutschland zum Gegenstand und beleuchtete bestehende Handlungsbedarfe auf nationaler Ebene. Der Mikrozensus der Altersarmut in Deutschland zeige, dass die Armut im Alter generell zunimmt, das Wachstum jedoch uneinheitlich verläuft: Frauen seien von Armut im Alter häufiger betroffen als Männer. Es bestehe auch im Alter ein Gender Pension Gap in Höhe von 46 Prozent.²⁶ Die Gruppe der Älteren verfüge über „bunte Erwerbsbiografien“, was häufig zu Beitragslücken führe. Auch bei häufigen Befristungen sowie bei Erwerbslosigkeit im Lebenslauf einer Person seien die Renten im Alter häufig zu gering, um einen angemessenen Lebensstandard finanziell aufrechtzuerhalten. Zudem gebe es geschlechtsspezifische Unterschiede: Bei Frauen mit drei oder mehr Kindern steige das Armutsrisiko auf 30,9 Prozent.

Zur Altersarmut trügen vor allem erhöhte Kosten im älteren Lebensalter bei. Besonders seien die Kosten der Unterkunft für Ältere bei stetig wachsenden Mieten eine große finanzielle Belastung. Auch die eingeschränkte Mobilität sei mit erhöhten Kosten verbunden. Zudem sei die gesundheitliche Versorgung im Alter deutlich teurer, da diese vermehrt in Anspruch genommen werden müsse.

Als Ansatzpunkt gegen die Altersarmut könne die Grundrente dienen, welche voraussetze, dass mindestens 33 Jahre (Mini-)Beiträge in die Rentenkasse eingezahlt wurden. Denn problematisch sei zum einen die Existenz mehrerer Leistungssystematiken: Gesetzliche Rentenversicherung, Grundsicherung, Betriebsrente, Private Rentenversicherung. Die daraus resultierende Unübersichtlichkeit könne durch eine einheitliche Grundsicherung (vom Kindesalter bis ins hohe Alter) gelöst werden. Außerdem wäre es erleichternd, wenn von Amts wegen die Leistungsansprüche ermittelt und gewährleistet würden, sodass ältere Personen nicht selbst durch auf-

²⁵ Die Präsentation ist unter folgendem Link abzurufen: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Praesentation_20211214_David.pdf (abgerufen am 05.11.2022).

²⁶ Zum Vergleich: In den OECD-Staaten beträgt der Gender Pension Gap im Schnitt 25 Prozent: <https://www.oecd.org/gender/data/wide-gap-in-pension-benefits-between-men-and-women.htm> (abgerufen am 05.11.2022).

wendige Recherche die ihnen zustehenden Leistungen geltend machen müssten. Zudem könne der Grundsatz der Prävention als ein Ansatzpunkt gegen Altersarmut dienen: Vollzeitnahe Beschäftigung, Angebote zur Kinderbetreuung sowie bezahlte Familienzeiten im Erwerbsleben seien Mittel zur Bekämpfung von Armut im Alter.

Zudem könne durch die digitale Teilhabe der Alltag der Gruppe der Älteren erleichtert werden. Digitale Teilhabe erweitere die Bildungsmöglichkeiten, ermögliche neue Zugänge (wie etwa die Möglichkeit digitaler Abrechnungen) und vergrößere die digitale und persönliche Mobilität von Älteren.

4.2.3 Hemmschwelle bei Inanspruchnahme von Leistungen

Teilnehmende hinterfragten, ob die Gruppe der Älteren überhaupt ausreichend über ihre Leistungsansprüche informiert sei. Denn 60 Prozent der Antragsberechtigten nähmen diese Unterstützungsleistungen nicht in Anspruch. Die Hemmschwelle sei zu groß, um diese Anträge zu stellen. Für Personen, die nach langer Erwerbstätigkeit aufgrund niedriger Renten in eine wirtschaftlich prekäre Lage gerieten, sei der Gang zum Amt oft mit Scham und einer großen Angst verbunden, das eigene Leben umkrepeln und sich der Behörde und ihren Anforderungen unterordnen zu müssen. Diese Angst sei nicht unberechtigt, denn bei einer Antragstellung sei viel ein- und nachzureichen, letztlich müsse der gesamte persönliche Werdegang offengelegt werden.

Zudem wurde die Frage aufgeworfen, ob Personen mit Migrationsgeschichte anfälliger für Altersarmut seien. Es könne auch an mangelnden Sprachkenntnissen liegen, dass eine so große Anzahl an Personen die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch nimmt. Zudem arbeiteten Menschen mit Migrationsgeschichte häufiger in Bereichen mit erhöhter körperlicher Belastung, dies habe auch im Alter oft Folgen. Ferner müsse berücksichtigt werden, dass Personen, die aufgrund prekärer Verhältnisse in ihrem Herkunftsland nach Deutschland emigriert sind, häufig den Kontakt mit Behörden meiden würden, da auf diese in ihrem Heimatland kein Verlass war. Somit falle der Gang zum Amt nicht nur aufgrund sprachlicher Hürden, sondern auch aufgrund eigener Erfahrungen schwer. Dem könne mit einem

einheitlichen und durchgängigen System entgegengewirkt werden, indem im Rahmen einer Amtsermittlung das Bestehen sämtlicher Ansprüche überprüft wird. Gegen die Anspruchsermittlung von Amts wegen müsse jedoch auch ein Widerspruch möglich sein.

Bereits im SGB XII sei der Amtsermittlungsgrundsatz bezüglich der Sozialhilfe beschrieben. Daher sei es keine revolutionäre Errungenschaft, auch in Rahmen von Leistungsvergaben an Ältere ein Amtsermittlungsverfahren einzuführen, lediglich die prozessualen Bedingungen müssten bestimmt werden. Dies erfordere lediglich eine weitergehende Ausgestaltung des Amtsermittlungsgrundsatzes.

4.2.4 Systemwechsel als Instrument gegen Altersarmut

In der Diskussion wurde zudem das bestehende Leistungsspektrum kritisiert, denn der Regelsatz in der Grundsicherung sei zu niedrig, um eventuelle Sonderausgaben zu begleichen. Ein Rentenhaushalt gebe circa 107 Euro im Monat für die Gesundheitsversorgung aus, der Regelsatz sehe jedoch nur 17 Euro im Monat hierfür vor. Dies bleibe weiterhin von der Politik unberücksichtigt, im neuen Koalitionsvertrag betreffe nur ein kleiner Punkt die Grundsicherung. Das Thema sei somit immer noch nicht im Augenmerk der Politik angekommen.

Auch wurde kritisiert, dass die Rente voll auf die Grundsicherung angerechnet werde. Dabei gehe es um Beträge in Höhe von 50–100 Euro, die für Betroffene beträchtlich erscheinen können.

Viele Diskussionsteilnehmende befürworteten ebenfalls einen Systemwechsel. Vor einem Systemwechsel müsse jedoch ein umfangreiches „Monitoring“ stattfinden, das alle möglichen Auswirkungen berücksichtigt. Nur so sei ein rechtssicherer und fließender Übergang in ein neues Leistungssystem gewährleistet.

4.2.5 Begriff des angemessenen Lebensstandards

Teilnehmende hinterfragten außerdem den Begriff der „Angemessenheit“ des Lebensstandards. Es bestehe die Gefahr, dass mithilfe dieses Begriffs der Standard des zu gewährleistenden Existenz-

minimums untergraben werde. Diesem Argument wurde entgegengehalten, dass es im Rahmen der Begrifflichkeit von Bedeutung sei, eine gewisse Bandbreite zu haben, jedoch solle unter „angemessenem“ Lebensstandard nicht weniger als das Existenzminimum verstanden werden. Während ein Existenzminimum jedoch statisch bleibe, könne der Begriff der Angemessenheit in Bezug zu existierenden Ressourcen ins Verhältnis gesetzt werden und damit mehr umfassen.

4.2.6 Die Intersektionalität und Altersspezifität

Des Weiteren wurde die Frage gestellt, wie sich die internationale Ebene bezüglich des Zugangs zur Rechtsumsetzung besonders benachteiligten Gruppen positioniere, denn diese sei häufig von Mehrfachdiskriminierungen betroffen. Angesprochen wurde, dass international zwar eine faire Partizipation im Allgemeinen breit diskutiert werde, jedoch müsse vor allem im Hinblick auf die Gruppe der Älteren über Zugangsdefizite nachgedacht werden, da diese weiterhin im internationalen Diskurs vergleichsweise wenig sichtbar sei.

Teilnehmende äußerten zudem den Eindruck, dass einige zu diskutierende Probleme keine altersspezifischen Probleme darstellten (beispielsweise

verminderte Zugangsmöglichkeiten zu gewissen Leistungsansprüchen). Es wurde bezweifelt, ob altersspezifische Lösungen tauglich für diese Probleme seien oder ob nicht vielmehr an die Wurzeln der unterschiedlichen Defizite angeknüpft werden müsse.

Sowohl Claudia Mahler (DIMR) als auch Matthias von Schwanenflügel (BMFSFJ) widersprachen dem. Denn bei diversen Diskursen über bestehende rechtliche Probleme seien diese breit diskutiert worden, jedoch habe stets die Perspektive der Älteren dabei kaum eine Rolle gespielt. Daher sei gerade das Gegenteil der Fall: Es handele sich explizit um altersspezifische Probleme. Die Gruppe der Älteren müsse aus diesem Grunde menschenrechtlich sichtbar gemacht werden. Auch Michael Windfuhr stimmte dem zu, denn eine künftige Konvention solle keine neuen Sonderrechte schaffen, sondern lediglich die Gruppe der Älteren sichtbar für den politischen Diskurs machen. Michael David fügte hinzu, dass spezifische Altersdiskriminierung vor allem in Rahmen der Erwerbstätigkeit stattfinden könne. Es gebe allgemeine Probleme, die jedoch nur spezifisch im Einzelfall gelöst werden könnten. Somit seien altersspezifische Lösungen ein notwendiges Instrument, um gegen Altersdiskriminierung vorzugehen.

5 Fachgespräch 16: Beitrag älterer Menschen zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen

5.1 Hintergrund und menschenrechtliche Grundlage²⁷

5.1.1 Die Sustainable Development Goals (SDGs)

2015 wurden von den Staats- und Regierungschefs aller UN-Mitgliedstaaten in New York die Sustainable Development Goals (SDGs / UN-Nachhaltigkeitsziele) verabschiedet. Die SDGs sollen zu nachhaltigem Fortschritt in wirtschaftlichen, sozialen und in ökologischen Fragen führen. Sie gelten für alle Staaten gleichermaßen.

Ältere Menschen werden auch in den UN-Nachhaltigkeitszielen kaum direkt adressiert; dies zeigt, dass – wie bei vielen anderen Entwicklungen in den UN – ältere Menschen nicht sichtbar für die Entscheidungsträger*innen zu sein scheinen. Viele SDGs allerdings haben für Ältere weltweit große Relevanz.

Das übergeordnete Motto der Agenda 2030 heißt „leave no one behind“. Die Forderung, niemanden zurückzulassen, um die Nachhaltigkeitsziele umzusetzen, gilt für alle Gruppen der Gesellschaft und für Menschen jedes Alters. Dies inkludiert Menschen, die sich in besonders verletzlichen Lebenslagen befinden – was wiederum die Gruppe der älteren Menschen einschließt, aber ihrer Heterogenität nicht gerecht wird. Ältere Menschen müssen als aktive Personen anerkannt werden, die an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben, um wirklich transformative, inklusive Ergebnisse nachhaltiger Entwicklung zu garantieren.

Die Vorbereitung auf eine älter werdende Bevölkerung ist für die Verwirklichung der Agenda 2030 von entscheidender Bedeutung. Die höhere Lebenserwartung und der größer werdende Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung hat Einfluss auf die Erreichbarkeit der SDGs: Armutsbekämpfung, Gesundheitsversorgung, Gleichstellung der Geschlechter, Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit, weniger Ungleichheiten und nachhaltige Städte. Dennoch sind ältere Menschen in den Nachhaltigkeitszielen und in den Unterzielen kaum direkt angesprochen. Ebenso fehlen Indikatoren, die sich mit der Messung der Ziele bezüglich älteren Menschen befassen. Die Beteiligung älterer Menschen an der Umsetzung der SDGs ist von großer Bedeutung, um das Ziel der Agenda 2030 – die Verwirklichung eines menschenwürdigen Lebens – voranzutreiben. Der Monitoring-Prozess zur Umsetzung der SDGs erfolgt über den freiwilligen Bericht an das Hochrangige Politische Forum zu nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development) der Vereinten Nationen.

Die 17 Nachhaltigkeitsziele und Ihre 169 Unterziele, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Fragen verbinden, zeigen, dass ältere Menschen in all diesen Lebensbereichen einen Beitrag leisten können und bei der Umsetzung der Ziele Berücksichtigung finden müssen. Die Agenda 2030 basiert grundsätzlich auf den Menschenrechten, weshalb die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele und die Förderung der Menschenrechte für alle

²⁷ Das Hintergrundpapier zum Fachgespräch ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/DIMR_20220119_FG_SDGs_Hintergrundpapier.pdf (abgerufen am 05.11.2022).

Lebensbereiche eng gekoppelt sein müssen, um ein würdevolles Leben für alle weltweit zu erzielen.

5.1.2 Das Recht auf politische Teilhabe

Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Internationale Covenant on Civil and Political Rights – UN-Zivilpakt) ist inhaltlich Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nachempfunden. Artikel 25 garantiert allen Staatsbürger*innen das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und an freien Wahlen.

Bereits die Einleitung des Artikels 25 verbietet Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot (Artikel 2 des UN-Zivilpaktes) und unangemessene Einschränkungen bei der Gewährung der politischen Rechte. Hier ist anzumerken, dass Alter in Artikel 2 nicht explizit genannt wird, sondern nur durch „other status“ hergeleitet werden kann.

Der UN-Zivilpakt ist gemeinsam mit dem UN-Sozialpakt eines der ersten völkerrechtlich bindenden internationalen Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Der UN-Zivilpakt hat ebenso wie der UN-Sozialpakt die Rechte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbindlich festgeschrieben und ist damit die Basis für die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes. Verabschiedet am 16. Dezember 1966 in New York und in Kraft getreten am 23. März 1976, garantiert der UN-Zivil-

pakt in völkerrechtlich verbindlicher Form bürgerliche und politische Rechte.

5.1.3 Der Menschenrechtsrahmen

International anerkannte Menschenrechtsnormen und -grundsätze, wie diejenigen, die in internationalen Menschenrechtskernverträgen enthalten sind, umfassen ältere Menschen und schützen sie. Trotz des impliziten Schutzes ist klar ersichtlich, dass im internationalen Menschenrechtssystem eine Lücke klafft, da es aktuell kein spezielles universelles Menschenrechtsinstrument in Bezug auf die Rechte Älterer gibt.²⁸ Es gibt lediglich einige regionale Verträge, die die Rechte Älterer kodifiziert haben, beispielsweise die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer. Diese sieht in ihrem Abschnitt 4 zu den Pflichten der Staaten vor, die Partizipation von älteren Menschen zu gewährleisten, um alle Rechte der Konvention bestmöglich national umzusetzen. Da die SDGs auf den Menschenrechten basieren, könnte diese Regelung hier im regionalen Kontext zur Anwendung kommen.

5.2 Ablauf des Fachgesprächs

Am 19. Januar 2022 veranstaltete das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), ein virtuelles Fachgespräch zur Vorbereitung der 12. Sitzung der OEWG-A, um

Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte

Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

1. an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch drei gewählte Vertreter teilzunehmen;

2. bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;

3. Unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.

²⁸ Für weitere Beispiele siehe OHCHR (2021) Aktualisierung der 2012 durchgeführten analytischen Ergebnisstudie zu den normativen Standards im internationalen Menschenrecht in Bezug auf ältere Menschen; <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185734/ef49e0de112cbd2ea63df833bcef8836/gaps-paper-data.pdf> (abgerufen am 05.11.2022).

sich der Frage zu widmen, welchen Beitrag ältere Personen zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen leisten können. Rund 30 Personen aus Zivilgesellschaft, Verwaltung und Wissenschaft nahmen an dem Gespräch teil. Jürgen Focke von HelpAge Deutschland stellte die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen vor und legte dar, in welchem Zusammenhang sie zu älteren Personen stehen. Matthias von Schwanenflügel, Abteilungsleiter im BMFSFJ, stellte die nationale Perspektive vor. In der anschließenden Diskussion wurde deutlich, dass ältere Menschen mehr an nachhaltiger Entwicklung beteiligt und ihre Stimmen mehr gehört werden müssen. Daher müsse das Recht auf Partizipation für ältere Menschen gestärkt werden, zum Beispiel durch eine neue Konvention für die Rechte Älterer.

5.2.1 Globales Altern im Rahmen der Nachhaltigkeitsziele

In dem ersten einführenden Vortrag²⁹ warf Jürgen Focke (HelpAge) einen Blick auf das globale Altern im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung. Dabei stand insbesondere die Frage im Fokus, inwiefern Ältere in den SDGs berücksichtigt werden und wo noch Stellschrauben sowie Schutzlücken bestehen. Bei den SDGs handele es sich, anders als beim Pariser Abkommen,³⁰ nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag über Nachhaltigkeitsziele, der sich auf Klimaziele beschränkt. Bei den SDGs handele es sich vielmehr um eine Erklärung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015, die als Ziel die Verwirklichung sowohl der sozial-ökologischen als auch ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit beinhalten. Zudem gelte im Rahmen der SDGs der holistische Ansatz, dass niemand zurückgelassen werden dürfe („leave no one behind“). Insofern müssten stärkere Staaten die schwächeren bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele unterstützen.

Die einzelnen Nachhaltigkeitsziele stehen gleichberechtigt nebeneinander und ihre Verwirklichung wird jährlich in einem „Review“ überprüft, wofür mehrere unterschiedliche Organisationen zu-

ständig sind. Dabei werden verschiedene Scoring-Modelle angewandt, die zuletzt zu dem besorgniserregenden Ergebnis gelangt sind, dass die Staaten wahrscheinlich sogar hinter den zu erreichenden Median für 2022 zurückfallen werden. Es gelte nun, mehrere Stellschrauben zu bewegen, denn 2021/2022 waren problematische Jahre, die sich auch nachteilig auf die Umsetzung der SDGs ausgewirkt hätten.

Ältere Menschen fänden in Rahmen der SDGs kaum Erwähnung, der Begriff der Älteren wird in den ganzen SDGs insgesamt nur dreimal verwendet.³¹ Zum Vergleich: Menschen mit Behinderungen werden neunmal, Kinder und Jugendliche dreiunddreißigmal und Frauen zweiundvierzigmal erwähnt. Damit herrsche im Vergleich zu anderen vulnerablen Gruppen auch ein deutlich geringeres Wording. Insofern seien die Rechte von älteren Menschen auch in Rahmen der Nachhaltigkeitsziele der SDGs unterbelichtet. Ihnen fehle ein rechtlicher Anker in den SDGs, während für andere vulnerable Gruppen einer existiere (zum Beispiel für Kinder und für die Geschlechtergleichberechtigung).

In der Diskussion wurde auf das „SDGs Pilot Programme“ Bezug genommen, welches 2019 gestartet sei und kürzlich ausgelaufen sei. Durch das Programm seien kleine Erfolge zur Einbeziehung Älterer in die Umsetzung der SDGs erreicht worden, beispielsweise in Kenia. Dabei habe der Fokus des Programmes auf Beziehungsaufbau sowie Sensibilisierung der wichtigsten Stakeholder und Lobbyarbeit für ältere Menschen in den SDG-Prozessen gelegen. In der Diskussion wurde außerdem betont, dass die Zusammenarbeit mit der Titchfield City Group on Ageing ausgebaut werden müsse, die standardisierte Instrumente und Methoden für die Erstellung von aufgeschlüsselten und altersbezogenen Daten entwickle. Durch die Datensammlung könnten Schutzlücken durch eine Auswertung von Daten besser aufgezeigt werden. Denn nach Altersgruppen aufgeschlüsselte Daten seien für die

29 Die Präsentation ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Praesentation_20220119_Focke.pdf (abgerufen am 05.11.2022).

30 12. Dezember 2015 auf der UN-Klimakonferenz in Paris (COP 21).

31 In SDG 2.2; SDG 11.2; SDG 11.7.

Einbeziehung und Rechenschaftspflicht unerlässlich. Qualitativ hochwertige, zeitnahe und dem Alter nach aufgeschlüsselte Daten seien der Schlüssel für die Gestaltung von Politik und Programmen und für die Planung von Maßnahmen, die das Leben der am stärksten Ausgegrenzten verbessern.

Die Kernaussagen der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie sollten demnach beinhalten, dass jede*r Einzelne, auch jeder ältere Mensch, von den in den SDGs enthaltenen Möglichkeiten profitieren müsse. Des Weiteren sei zu beachten, dass Diskriminierung sich im Laufe des Lebens kumuliere und sich unverhältnismäßig stark auf ältere Menschen auswirke, weshalb ein lebenslaufbezogener Ansatz für die Politikgestaltung der Schlüssel zur Bekämpfung von Ungleichheiten sei. Auch sei die Einbeziehung älterer Menschen eine wesentliche Voraussetzung für wirksame Strategien und Programme für nachhaltige Entwicklung als Reaktion auf den demografischen Wandel. Dies werde bisher nicht hinreichend bei der Umsetzung der SDGs berücksichtigt.

Ferner bleibe das Kernproblem der Unverbindlichkeit der SDGs bestehen, auch die Umsetzungsentscheidungen seien unverbindlich. Die Nichteinhaltung der SDGs habe daher für die Staaten keine Konsequenzen, es gebe zudem keine Pflicht zur Rechenschaft. Somit seien die SDGs zur Durchsetzung der Rechte Älterer ein ungenügendes Instrument, das diese Gruppe nicht hinreichend berücksichtige. Damit verbleiben weiterhin auch im Rahmen der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele Schutzlücken, von denen besonders die Gruppe der Älteren betroffen sei.

5.2.2 Partizipationsmöglichkeiten Älterer in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

In dem zweiten Vortrag stellte Matthias von Schwanenflügel (BMFSFJ, Leiter der Abteilung 3), die Möglichkeiten zur Partizipation von Älteren in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aus Sicht des Ressortkoordinators für nachhaltige Entwicklung im BMFSFJ dar. Das Wort Nachhaltigkeit

finde im neuen Koalitionsvertrag³² über einhundertmal Erwähnung. Dabei sei Nachhaltigkeit längst nicht mehr nur auf die Umwelt bezogen, sondern solle in allen Sektoren umfassend zur Geltung gelangen. Nach Schwanenflügel habe Deutschland die bisherigen Nachhaltigkeitsstrategien umgesetzt, und dies solle auch in Zukunft weiterhin so bleiben. Denn für das BMFSFJ bedeute Nachhaltigkeit auch Enkeltauglichkeit – nicht nur die nächste, sondern auch die übernächste Generation solle bei jeglichen politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Der hohe Stellenwert der zukunftsbezogenen Weitsicht hinsichtlich der Generationengerechtigkeit sei im letzten Jahr durch die höchstrichterliche Rechtsprechung bestätigt worden. Das Bundesverfassungsgericht habe im letzten Jahr eine wichtige Entscheidung gefällt, die aufzeige, wie wichtig der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen sei, und dem Gesetzgeber auch Schutzpflichten gegenüber zukünftigen Generationen auferlegt („Klimabeschluss des BVerfG“).³³

Die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen seien auch maßgeblich für die nationale Senior*innenpolitik. Es gelte, alle Personen gleichermaßen zu berücksichtigen, unabhängig von ihrem Alter; die Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie seien für alle Altersgruppen relevant, daher sollte die Gruppe der Älteren bei der Umsetzung nicht unberücksichtigt bleiben.

Konkret solle die hinreichende Beteiligung der Gruppe der Älteren in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durch verschiedene Projekte der Ministerien gewährleistet werden. Beispielsweise sollten die durch das BMFSFJ geförderten Mehrgenerationenhäuser zu mehr Inklusion führen. Auch gebe es derzeit mehr als 30 Projekte zur Bekämpfung von Einsamkeit im Alter, die bis zum Jahresende 2022 auf circa 90 Projekte ausgeweitet werden sollen. Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sei es, die Ziele bis 2030 umgesetzt zu haben. Dabei solle der Fokus auf der Bekämpfung des Klimawandels liegen, da sich die Erderwärmung besonders nachteilig auf die Gruppe der Älteren auswirke. Ältere würden tendenziell

³² Koalitionsvertrag 2021 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.

³³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, NJW 2021, 1723.

schwerer durch Hitze belastet, auch sei die Migration für Ältere oft keine Option mehr. Daher gelte es, sich in der Politik die Ziele vor Augen zu führen und diese effektiv umzusetzen, sodass letztlich generationenübergreifend die Bevölkerung von der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie profitieren könne.

5.2.3 Bedeutung der öffentlichen Teilhabe für eine gelungene Nachhaltigkeitsstrategie

In der Diskussion wurde betont, dass mehr Wert auf eine Selbstvertretung der Gruppe der Älteren im Rahmen der Entwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gelegt werden müsse. Dabei sei vor allem entscheidend, dass ältere Menschen bereits bei den Entscheidungsfindungen mitwirken könnten und in den politischen Diskurs einbezogen würden. Von großer Bedeutung sei es, dass ältere Menschen an der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie partizipieren könnten und nicht nur als Adressat*innen der Strategie wahrgenommen würden. Durch die Stärkung schutzbedürftiger Menschen als Rechtssubjekte statt als reine Fürsorgeobjekte werde ein paradigmatischer Wechsel unterstützt. Teilnehmende forderten, dass mehr Projekte bereitgestellt werden sollten, die Partizipationsmöglichkeiten und öffentliche Teilhabe fördern. Zwar existierten bereits ehrenamtliche Projekte, jedoch seien diese oft auf den privaten Sektor beschränkt. Somit blieben ältere Menschen weiterhin von Gesetzgebungsprozessen ausgeschlossen. Man solle sich ein Beispiel an den verschiedenen Teilhabekonzepten von Menschen mit Behinderungen nehmen.

Zudem wurde das Argument vorgebracht, dass die Teilhabe der Gruppe der Älteren nicht auf ehrenamtliche Projekte beschränkt bleiben sollte. Dabei sei es wichtig, ältere Menschen nicht generell mit vulnerablen Gruppen gleichzusetzen, sondern das Potenzial des aktiven Alterns auszuschöpfen. Teilhabe am öffentlichen Diskurs bedeute gerade nicht, nur passiv teilnehmen zu können, sondern auch aktiv an Entscheidungen mitzuwirken. Teilhabe ermögliche eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und die Einflussnahme auf die gesellschaftliche Entwicklung. Sie stelle das Gegenstück zur Einsamkeit dar, das überwiegend ein Problem der Älteren darstelle.

Dabei solle die öffentliche Teilhabe und die Selbstvertretung älterer Menschen auf verschiedenen Ebenen, von kommunal bis bundesweit, stattfinden. Die Existenz von Senior*innenvertretungen vor allem auf der kommunalen Ebene sei enorm wichtig, da dort eine Teilhabe durch Mitbestimmung ermöglicht werde. Zudem gehe es nicht nur um die Möglichkeit zur öffentlichen Teilhabe bei der Umsetzung nationaler Nachhaltigkeitsziele. Teilhabe erstrecke sich beispielsweise auch auf Entscheidungsmöglichkeiten in der eigenen Familie. Ältere Menschen leisteten oft viel in der eigenen Familie, was bei der Verteilung von Sozialgeldern nicht berücksichtigt werde. Damit sei es verengt, nur auf Beteiligungsmöglichkeiten im öffentlichen Bereich zu blicken. Bereits verschiedene Ungleichheiten im eigenen Haushalt könnten sich negativ auf Partizipationsmöglichkeiten in jeglichen Lebensbereichen auswirken. Damit gelte es, den Blickwinkel zu erweitern und Lösungen für mögliche Ursachen des Ungleichgewichts zu finden.

Ein Recht auf öffentliche Teilhabe älterer Menschen sei in den SDGs jedoch nicht zu finden. Generell sei die Gruppe der Älteren in den SDGs unterrepräsentiert. Die Partizipationsmöglichkeiten Älterer seien ausbaufähig. Beispielsweise könnte dies durch mehr Beteiligungsmöglichkeiten in den Kommunen gefördert werden. Es existierten zum Beispiel bereits Jugendparlamente für Jugendliche. Gleichartige Instrumente könnten für ältere Menschen geschaffen werden. Ältere Menschen müssten ein Mitspracherecht bei ihrer eigenen Entwicklung haben. Die Beteiligung gebe älteren Menschen die Möglichkeit, eine integrativere Politik mitzugestalten und weiterhin aktiv zur gesellschaftlichen Entwicklung beizutragen. Auch durch bessere Bildung werde Teilhabe gefördert, indem ältere Menschen über die möglichen zeitgemäßen Partizipationskanäle (wie Internet und soziale Medien) informiert werden.

5.2.4 Selbstvertretung in Heimen

In der Diskussion wurde zudem auf die Defizite der Selbstvertretungsrechte von älteren Personen aufmerksam gemacht, die sich in institutioneller Versorgung befinden. Durch die Pandemie sei umso deutlicher geworden, dass ältere Menschen in institutioneller Versorgung kaum noch wahrgenommen würden und ihr Selbstbestimmungsrecht

nur lückenhaft gewährleistet werde. Heimbeiräte würden nur spärlich eingesetzt und seien bei an Covid-19 Erkrankten überhaupt nicht herangezogen worden. Das Bundesverfassungsgericht habe erst kürzlich geurteilt, dass der Gesetzgeber für den Fall pandemiebedingter Triage unverzüglich Vorkehrungen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen treffen müsse.³⁴ Gleiches solle auch für die Gruppe der Älteren gelten.

Es wurde zudem betont, dass Selbstvertretung nicht nur Teilhabe im öffentlichen Diskurs bedeute, sondern auch Partizipation in Fragen der eigenen Gesundheitsversorgung. Auch die Gesundheitsversorgung und das Wohlergehen stelle ein Nachhaltigkeitsziel der SDGs dar und hier müsse der Gruppe der Älteren mehr Einflussnahme gewährt werden.³⁵

5.2.5 Schaffung eines*einer Bundesbeauftragten für Ältere

Um eine bessere Mitwirkung Älterer an den UN-Nachhaltigkeitszielen zu ermöglichen, gelte es, für die Gruppe der Älteren mehr Präsenz zu schaffen. Jedoch sei jedes einzelne Ministerium für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele zuständig und damit seien indirekt die älteren Menschen von den Entscheidungen jedes einzelnen Ministeriums mittelbar betroffen. Damit fehle es an einer einheitlichen Anlaufstelle, die eine politische Partizipation für Ältere deutlich erleichtern würde. Ein*e Bundesbeauftragte*r könnte mehr Präsenz für die Gruppe der Älteren schaffen, die anders nicht zu erreichen wäre. Außerdem könnte eine Konvention für die Rechte Älterer in die Wege geleitet werden. In beiden Fällen gäbe es hierdurch eine zentrale Anlaufstelle bei der Bundesregierung und die einzelnen Themenbereiche wären nicht mehr auf die unzähligen unterschiedlichen Ressorts verteilt.

Dem wurde entgegengehalten, dass es bereits unzählige Bundesbeauftragte gebe, die ihre jeweiligen Ziele nicht durchsetzen könnten. Denn das wichtige Mitspracherecht erhalte man am Kabinetttisch im Kanzleramt, an dem die jeweiligen Ministerien sitzen. Ein Bundesbeauftragter sei lediglich ein symbolisches Amt mit nur wenigen

Mitwirkungsrechten. Damit sei es effizienter, sich mit zivilgesellschaftlichen Anregungen direkt an das BMFSFJ zu wenden.

5.2.6 Daten als essenzielles Instrument einer Rechenschaftspflicht

In der Diskussion wurde zudem die Zusammenarbeit mit der Titchfield City Group aufgegriffen. Es sei unklar, welche Indikatoren verwendet würden und wer Deutschland in der Zusammenarbeit repräsentiere. Das BMFSFJ erklärte, dass von der nationalen Regierungsseite das Statistische Bundesamt vertreten sei, welches in den Zuständigkeitsbereich des Bundesinnenministeriums falle. Die Zusammenarbeit mit der Titchfield-Gruppe solle ausgebaut werden, da standardisierte Instrumente und Methoden für die Erstellung von aufgeschlüsselten und altersbezogenen Daten bestehende Schutzlücken besser aufzeigen könnten. Denn eine nach Altersgruppen aufgeschlüsselte Datenbank sei für die Einbeziehung der Gruppe der Älteren sowie die Etablierung einer Rechenschaftspflicht unerlässlich. Qualitativ hochwertige, zeitnahe und altersbezogene Daten seien der Schlüssel für die Gestaltung von Förderprogrammen und politischen Maßnahmen.

Von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sei ebenfalls ein Projekt mit neuen Indikatoren durchgeführt worden, um eine bessere Datenlage zu schaffen und Schutzlücken innerhalb des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes aufzuzeigen. Mit gezielteren Datensammlungen könnte die Nachhaltigkeitsstrategie auch bezüglich der Gruppe der Älteren besser umgesetzt werden und beziffert und belegt werden, welchen Beitrag Ältere zu einer nachhaltigen Politik leisten. Diese Mechanismen seien nicht zuletzt notwendig, damit ältere Menschen Beschwerden einreichen und eine Wiedergutmachung für die Verweigerung ihres Rechts, an der nachhaltigen Entwicklung teilzunehmen, beantragen können.

³⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 16. Dezember 2021; 1 BvR 1541/20.

³⁵ SDG 3.

6 Fachgespräch zur Nachbereitung der 12. Sitzung der OEWG-A

Im Nachgang zur 12. Sitzung der OEWG-A lud das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) zur Nachbereitung der Sitzung ein.³⁶ 20 Personen nahmen an dem virtuellen Debriefing im Mai 2022 teil. Moderiert wurde die Veranstaltung von Claudia Mahler (DIMR). Der stellvertretende Direktor des Instituts, Michael Windfuhr, begrüßte die Anwesenden.

Heidrun Mollenkopf (BAGSO), die auf der 12. Sitzung in New York persönlich zugegen war, ging in ihrem Vortrag³⁷ auf das Format und die Inhalte der Sitzung ein und erläuterte den Vorschlag Argentiniens, eine Regionen übergreifende Kerngruppe zu bilden, die zwischen den OEWG-A-Sitzungen tagen und einen Text entwerfen solle, wie die Schutzlücken in Bezug auf ältere Menschen geschlossen werden könnten.

Matthias von Schwanenflügel, Abteilungsleiter im BMFSFJ, der ebenfalls vor Ort in New York gewesen war und dort für die Bundesrepublik Deutschland Stellungnahmen abgegeben hatte, hielt ebenfalls ein Grußwort und stellte die Positionierung der Bundesregierung in Bezug auf die Rechte Älterer dar. Demnach sollten die Schutzlücken in Bezug auf Ältere identifiziert und Vorschläge diskutiert werden, wie diese am besten zu schließen seien. Deutschland begrüße den Vorschlag Argentiniens und werde aktiv an der Kerngruppe teilnehmen, allerdings werde es nach wie vor keine eindeutige Positionierung der Bundesrepublik zu einer neuen Konvention für die Rechte Älterer geben. Bei der Prüfung, wie die Schutzlücken geschlossen werden könnten, solle aber die Möglichkeit einer neuen Konvention mit einbezogen werden. Des Weiteren betonte er, dass

vorhandene Menschenrechtsstandards, wie zum Beispiel der UN-BRK, nicht abgeschwächt werden dürften. Bei einigen Themen, wie Ageism, bewaffnete Konflikte, lebenslanges Lernen oder Sicherstellung des Sozialstatus, bestehe in Bezug auf Ältere jetzt schon dringender Handlungsbedarf. Es solle eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet werden, um die deutschen Beiträge bei der nächsten OEWG-A-Sitzung 2023 und Deutschlands Mitarbeit in der Kerngruppe vorzubereiten. Dieser Arbeitsgruppe würden auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie der Bundesbehindertenbeauftragte angehören.

Claudia Mahler, die in ihrer Funktion als Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen ebenfalls in New York aktiv war, ergänzte die Ausführungen von Heidrun Mollenkopf und Matthias von Schwanenflügel aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Sie forderte, dass auch weiterhin zivilgesellschaftliche Organisationen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen auf Augenhöhe beteiligt werden müssten, und veranschaulichte die Bedeutung einer eigenen Konvention für die Rechte Älterer am Beispiel des Triage-Urteils des Bundesverfassungsgerichts: In diesem sei zwar die UN-BRK rezipiert worden, ältere Menschen hätten allerdings keine Erwähnung gefunden.

In der anschließenden Diskussion wurde die Notwendigkeit einer Menschenrechtskonvention für die Rechte Älterer mit dem Beispiel der UN-BRK begründet sowie auf die Bekämpfung von Ageism und Altersdiskriminierung gedrängt.

³⁶ Alle Informationen zur 12. Sitzung unter <https://social.un.org/ageing-working-group/twelfthsession.shtml> (abgerufen am 05.11.2022).

³⁷ Die Präsentation ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/2022_Debriefing_OEWGA_HM_final.pdf (abgerufen am 05.11.2022).

7 Der weitere internationale Prozess

Im Anschluss an die 12. OEWG-A Sitzung im April schlug Argentinien, wie bereits im vorherigen Abschnitt kurz erwähnt, eine Neuerung im internationalen Prozess der Offenen Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer vor. Hierfür lädt Argentinien gleichgesinnte Mitgliedstaaten ein, sich einer überregionalen Kerngruppe (cross-regional core group) anzuschließen. Ziel dieser Kerngruppe sei es, während der Sitzungsperiode einen Beschlussentwurf vorzubereiten, der dann der OEWG-A auf ihrer 13. Sitzung im April 2023 zur Prüfung vorgelegt und offiziell verabschiedet werden soll. Der Entwurf soll auf Basis einschlägiger Dokumente, wie das „Gaps Paper“ des OHCHR 2021, mögliche Lücken im internationalen Menschenrechtssystem für ältere Menschen erörtern. In diesem Beschlussentwurf soll die Etablierung einer Arbeitsgruppe (Intersessional Working Group) vorgeschlagen werden, die zwischen Mai 2023 und März 2024 arbeiten soll. Diese Arbeitsgruppe

hätte das Ziel, einen Textentwurf auszuarbeiten und vorzulegen, in dem die wichtigsten Schutzlücken im internationalen Menschenrechtssystem für ältere Menschen bestimmt werden. Dieser solle dann die Grundlage für die weiteren Verhandlungen über Instrumente und Maßnahmen zur Schließung dieser Schutzlücken durch die Mitgliedstaaten und Beobachter*innen in der OEWG-A sein. Die überregionale Kerngruppe würde diesen Beschlussentwurf mit dem Ziel vorlegen, ihn mit allen Mitgliedstaaten im Rahmen informeller Gespräche (im Jahr 2022) zu bearbeiten, um einen integrativen und transparenten Prozess zu gewährleisten.

Aus Sicht des DIMR sollte Deutschland eine führende Rolle in der Kerngruppe und der OEWG-A einnehmen,³⁸ um zu verhindern, dass bestehende menschenrechtliche Standards abgesenkt werden könnten.

³⁸ Deutschland ist Mitglied der überregionalen Kerngruppe und bringt sich dort aktiv ein, Stand Dezember 2022.

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Dokumentation | Dezember 2022
ISBN 978-3-949459-11-5 (PDF)

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

TITELFOTO

© iStock/DimaBerkut

SATZ

www.avitamin.de

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

Institut-fuer-menschenrechte.de