

**Zum Internationalen Tag der älteren Menschen
am 1. Oktober 2016**



Stellungnahme zum (Abschluss-)Bericht der Unabhängigen Expertin für die Menschenrechte Älterer

Im Juli 2016 legte die von den Vereinten Nationen eingesetzte Unabhängige Expertin für die Menschenrechte älterer Personen, die Chilenin Rosa Kornfeld Matte, dem UN-Menschenrechtsrat ihren Abschlussbericht vor.¹ Hauptaufgabe der Unabhängigen Expertin war es, die praktische Umsetzung bestehender Menschenrechtsinstrumente² mit Bezug auf ältere Menschen zu untersuchen. Dabei sollte sie sowohl Beispiele guter Praxis als auch Schutzlücken identifizieren. Ein weiterer wichtiger Aspekt des Mandats war es, eventuelle menschenrechtliche Implikationen der Umsetzung des sog. Zweiten Weltaltenplans (Madrid, 2002) herauszuarbeiten.

In ihrem Bericht kommt die Unabhängige Expertin zu dem Ergebnis, dass es zwar Hinweise auf gute Methoden der Umsetzung bestehender Gesetze gebe. Zu einigen Aspekten, z.B. zur Qualität der Pflege, Palliativversorgung, Unterstützung für Opfer von Gewalt und Missbrauch, Wahrung von Selbstständigkeit und Autonomie oder zum Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, lägen jedoch keine oder nur wenige Informationen vor. Jeder dieser Bereiche werfe eine Reihe von Fragen und Schutzbelangen auf, die einer gründlichen Untersuchung bedürften. Der Zweite Weltaltenplan weise zwar einige Bezüge zu Menschenrechten auf, sei jedoch kein Menschenrechtsinstrument, sondern behandle Aspekte des Alterns maßgeblich aus einer Entwicklungsperspektive.

¹ Den etwa 20-seitigen Bericht findet man in englischer Sprache unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/147/83/PDF/G1614783.pdf?OpenElement>

² Zu nennen sind insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, die UN-Frauenrechtskonvention und die UN-Behindertenrechtskonvention. Für Europa sind vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHMR) und die Europäische Sozialcharta von Bedeutung, auf EU-Ebene die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die durch den Verweis im Lissabon-Vertrag rechtswirksam wurde. – Einen guten Überblick über vorhandene Menschenrechtsinstrumente und -mechanismen gibt das von der AGE Platform Europe bereitgestellte Online-Angebot „Older persons' self advocacy handbook“ (2015, mit einem Vorwort von Rosa Kornfeld Matte): <http://publications.age-platform.eu>

Die Unabhängige Expertin appelliert an die Staaten, „ihre Bemühungen zur Bestimmung des besten Weges zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte älterer Menschen zu intensivieren und die zahlreichen unterbreiteten Vorschläge zu prüfen, insbesondere die Ausarbeitung einer Konvention zum Schutz der Rechte älterer Menschen“. Zudem äußert sie die Hoffnung, dass eine auf UN-Ebene eingesetzte Arbeitsgruppe „rechtzeitig einen Vorschlag unterbreiten wird, der u.a. die wesentlichen Elemente enthält, die in ein internationales rechtliches Instrument zur Förderung und zum Schutz der Rechte und Würde älterer Menschen einbezogen sein sollten“.

In der Schaffung ihres Mandats sieht die Unabhängige Expertin „einen Paradigmenwechsel von einer Wirtschafts- und Entwicklungsperspektive auf das Altern hin zum Gebot eines menschenrechtsbasierten Ansatzes [...], der ältere Menschen als Rechtssubjekte erachtet und nicht lediglich als Leistungsbezieher“ darstelle.

Bereits 2012 war die ehemalige Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, die Südafrikanerin Navanethem Pillay, in ihrem Bericht zur Menschenrechtssituation älterer Menschen an den Wirtschafts- und Sozialrat zu der Schlussfolgerung gekommen, dass bestehende Vereinbarungen unzureichend und spezifische Maßnahmen wie ein neues internationales Instrument und/oder ein Mandat zu Sonderverfahren notwendig seien.³

Die BAGSO hatte sich 2012 – vor dem Hintergrund der Einsetzung der oben genannten Arbeitsgruppe⁴ – erstmals in die Diskussion um eine mögliche Erweiterung des menschenrechtlichen Schutzes älterer Menschen eingeschaltet. Sie begrüßte, dass sich die Vereinten Nationen entschieden haben, die Wirksamkeit des bestehenden Menschenrechtssystems in Bezug auf ältere Menschen zu überprüfen. Inhaltlich wies die BAGSO zum einen auf Schutzlücken im deutschen Familien- und Sozialrecht, zum anderen auf den besonderen Schutzbedarf Älterer in Entwicklungsländern hin.⁵

Der Bericht der Unabhängigen Expertin untermauert nun, dass der menschenrechtliche Schutz älterer Menschen gestärkt werden muss. Der Forderung an die Staaten, Vorschläge zur Ausarbeitung einer Konvention zum Schutz der Rechte älterer Menschen zu prüfen, schließt sich die BAGSO nachdrücklich an.

³ Den 17-seitigen Bericht findet man in englischer Sprache unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/420/71/PDF/G1242071.pdf?OpenElement>

⁴ Informationen zur bisherigen Arbeit der „Open Ended Working Group on Ageing“ (OEWG) findet man hier: <http://social.un.org/ageing-working-group/> – Bei ihrer Siebten Arbeitssitzung (New York, 12.-15. Dezember 2016) wird sich die OEWG auch mit dem „Kornfeld-Matte-Bericht“ befassen.

⁵ Die vollständige Erklärung findet man unter: www.bagso.de/fileadmin/Aktuell/News/Erklaerung_der_BAGSO_zum_1.10.12.doc

Folgende Punkte sollten dabei beachtet werden:

1. Eine wichtige Ausgangsbasis für die Diskussion über eine spezifische Konvention auf UN-Ebene kann – von Ausnahmen abgesehen (s.u.) – die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer⁶ von 2015 – als erstes spezifisches Menschenrechtsinstrument zum Schutz älterer Menschen – darstellen, zumal der interamerikanischen Staatengemeinschaft sowohl Industrie- als auch Schwellen- und Entwicklungsländer angehören.
2. Während in Deutschland und anderen Industrienationen der Handlungsbedarf stärker im Bereich der Umsetzung bestehender Rechte gesehen wird, kann ein spezifisches Menschenrechtsinstrument in Schwellen- und Entwicklungsländern eine wichtige Grundlage zur nationalen Festschreibung von Grundrechten sein.⁷
3. Aber auch in Industrieländern wie Deutschland gibt es Bereiche, in denen der Schutz älterer Menschen rechtlich ausgebaut werden muss. So gibt es, insbesondere im Arbeits- und Berufsleben, Diskriminierungen aufgrund des Lebensalters, die von den bestehenden gesetzlichen Regelungen offenbar nicht verhindert werden können.
4. Starre Altersgrenzen für bestimmte Berufe oder Ehrenämter werden der Pluralität des Alters nicht gerecht. Auch der altersbedingte Ausschluss von Menschen von bestimmten Finanzdienstleistungsangeboten sollte gesetzlich verhindert werden.⁸
5. Auszubauen ist zudem, wie die BAGSO bereits in ihrer Erklärung von 2012 näher ausgeführt hat, der Schutz vor Gewalt in der stationären und familialen Pflege. Stärkere, insbesondere vorbeugend wirkende, staatliche Schutzmechanismen einschließlich präventiv ausgerichteter Interventionsmöglichkeiten, wie sie im Kinder- und Jugendhilferecht existieren, sind dringend notwendig. Für den Bereich des „verletzlichen Alters“ bildet auch die Europäische Charta der Rechte und Pflichten älterer hilfe- und pflegebedürftiger Menschen eine gute Vorlage für eine spezifische UN-Konvention.⁹

⁶ Die Konvention, die bislang lediglich von Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica und Uruguay unterzeichnet wurde und noch nicht in Kraft getreten ist, findet man in englischer Sprache unter: http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.pdf - Auch die Afrikanische Union hat 2014 in einem Zusatzprotokoll zur Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker die Menschenrechte Älterer gestärkt: http://www.au.int/en/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/27995-wd-protocol_older_person_-_english_-_final.pdf; der Ratifizierungsprozess steht ebenfalls noch aus.

⁷ Einige typische Problemlagen in Entwicklungsländern oder im Falle von Not- und Katastrophensituationen sind in der Erklärung der BAGSO von 2012 (siehe oben Fn. 5) beschrieben.

⁸ Da es sich nicht um ein sog. Massengeschäft handelt, fallen z.B. Darlehensverträge bislang nicht in den Schutzbereich des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG).

⁹ In deutscher Sprache findet man die Charta, die auch unter Mitwirkung des BAGSO-Mitglieds Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen (BIVA) entstanden ist, hier: http://www.age-platform.eu/images/stories/22493_AGE_charte_europeenne_DE_indd.pdf

6. Überall auf der Welt leisten ältere Menschen wichtige Beiträge für die Gesellschaft, sei es in der Familie, in der Nachbarschaft, im Arbeitsleben, in der Politik, im freiwilligen Engagement. Den Themen Autonomie, Partizipation und Empowerment sollte deshalb in einem spezifischen Menschenrechtsdokument ein großes Gewicht zukommen.
7. Es sollte explizit klargestellt werden, dass die in der Konvention verankerten Rechte allen Menschen unabhängig von ihrem Lebensalter zustehen. Der besondere Bezug der Konvention zu älteren Menschen besteht darin, dass sie von Rechten handelt, deren Verletzung ältere Menschen bzw. bestimmte vulnerable Gruppen älterer Menschen (wie demenziell erkrankte Menschen) besonders häufig betrifft.
8. Ein altersunabhängiges (Menschen-)Rechtssystem ist ein wesentlicher Beitrag zur notwendigen Überwindung stereotyper Altersbilder.¹⁰ Eine Definition des alten Menschen als eine Person ab einem bestimmten kalendarischen Lebensalter, wie sie die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer enthält, halten wir für kontraproduktiv. Es kann auch nicht gewollt sein, dass sich eine pflegebedürftige Person nur deshalb nicht auf die Konvention berufen kann, weil er oder sie die Altersgrenze noch nicht erreicht hat.
9. Die BAGSO fordert die Sicherstellung einer weitest gehenden Partizipation älterer Menschen und ihrer Vertretungen bei der Ausarbeitung eines spezifischen Menschenrechtsinstruments sowie dessen Implementierung in nationales Recht.
10. Schließlich: Der menschenrechtliche Ansatz und die Entwicklungsperspektive, wie sie dem Prozess der schrittweisen – wenn auch manchmal stockenden – Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans zugrunde liegt, sind aus Sicht der BAGSO keine Gegensätze. Beide Ansätze haben ihre Berechtigung und werden sich im besten Fall ergänzen.

Ansprechpartner:

Dr. Guido Klumpp, Geschäftsführer
Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e.V.
Thomas-Mann-Str. 2-4
53111 Bonn
E-Mail: klumpp@bagso.de

¹⁰ Dies entspricht einer Empfehlung der Sachverständigenkommission für den Sechsten Altenbericht unter Bezugnahme auf die nationale Rechtsordnung, vgl. Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland – Altersbilder in der Gesellschaft (2010), Kapitel 11 Altersgrenzen im Recht und Altersbilder, S. 195ff.