

*Dr. Heidrun Mollenkopf:*

**Bericht über die 10. OEWG-A (Open Ended Working Group on Ageing) bei der UN zu den Menschenrechten älterer Menschen, 14.-18. April 2019 in New York - meine Sicht als Vertreterin der BAGSO**

**Sonntag, 14. April 2019**

**Civil Society Workshop** für Nichtregierungsorganisationen (**NGOs**) und Nationale Menschenrechtsorganisationen (**NHRIs**), organisiert von **GAROP** (The Global Alliance for the Rights of Older People) und den **NGO Committees on Ageing NY und Genf**, unterstützt vom **Asia Pacific Forum (APF)** und der **AARP** (American Association of Retired Persons), New York City.

Vor der eigentlichen Sitzung bei der UN fand in den Räumen der **AARP**, New York City, wieder ein Workshop für Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft und der Menschenrechtsinstitutionen statt, um sie auf die Inhalte und Rahmenbedingungen der kommenden Sitzungstage vorzubereiten.

**Ken Bluestone (AGE International / GAROP)** und **Erica Dhar (AARP)** begrüßten die Anwesenden. Ken Bluestone hob besonders hervor, dass die Sitzungen der OEWG-A dank des verstärkten Engagements der Regierungen in den offiziellen Kalender der UN aufgenommen wurden und damit Übersetzungsdienste für die gesamte Sitzungszeit gewährleistet seien.

In der folgenden Einführungsrunde informierte **Nasly Bernal Prado**, First Secretary der Ständigen Vertretung Chiles bei der UN, unter anderem darüber, dass Chile jetzt Sprecher der Gruppe der Freunde alter Menschen sei.

**Rosa Kornfeld-Matte**, die Unabhängige Expertin für die Einhaltung der Menschenrechte älterer Menschen, meinte, dass persönliche Begegnungen von Zivilgesellschaft und Regierungen unverzichtbar seien, um die Motive der Beteiligten zu verstehen, da der Prozess immer noch zu abstrakt sei. Die Staaten seien auf die Beiträge der Zivilgesellschaft angewiesen. **Rio Hada** vom Office of the High Commissioner for Human Rights (**OHCHR**) wies auf ermutigende Fortschritte im Prozess hin: mehr Staaten beteiligt, deutlich mehr Nichtregierungsorganisationen akkreditiert und anwesend, mehr Beiträge zu normativen Elementen als zur letzten Sitzung. Die eingereichten Papiere seien allerdings sehr allgemein – es müsse mehr herausgearbeitet werden, was spezifisch für das Alter sei. Der Fokus müsse mehr auf Diskriminierung und verfügbare Rechtsmittel, die Einbeziehung Älterer in den Prozess und ihre Sichtbarmachung gelegt werden. Auch **Amal Abou Rafeh**, Leiterin der Abteilung für Alternsprogramme der **UN DESA** (United Nations Department of Economic and Social Affairs), stellte Fortschritte fest. Bisher scheinbar unbeweglich starre Blöcke begännen allmählich, sich zu lockern.

In der anschließenden, von **Silvia Perel-Levin**, Sprecherin des **NGO Committee on Ageing Genf**, moderierten Strategiediskussion, stellte **Karen Gomez-Dumpit**, **Kommissarin der Philippinischen Menschenrechtskommission**, das von GAROP und GANHRI (Global Alliance for National Human Rights Institutions) vorbereitete **Statement** vor. In der 9. Sitzung war ein "Outcome Dokument" zu den jeweils vorjährigen Sitzungsthemen vorgeschlagen worden, das jedoch wegen Bedenken mehrerer Staaten nicht zustande kam. Es wäre aber wichtig, die jeweiligen Ergebnisse festzuhalten.

**Susan Somers** und **Frances Zainoeddin** vom **NGO Committee on Ageing New York** informierten über die geplanten morgendlichen Briefings und einige Side Events. Geklärt wurde zudem der organisatorische Ablauf zum Erhalt des Groundpasses und des Zugangs zum Sitzungssaal (NGO- und NHRI-Balkone). Dieses neue Verfahren war aufgrund der hohen Teilnehmerzahl notwendig geworden.

Der Workshop schloss mit einer Vorstellung der **Kampagne "Ageing equal" von AGE Platform Europe** durch **Estelle Huchet**. Die Kampagne hatte im vergangenen Oktober-November aus Anlass der 70jährigen Verkündung der Allgemeinen Menschenrechte stattgefunden und wurde auf ihre Übertragbarkeit auf andere Aktionen diskutiert.

## **Die 10. Sitzung der OEWG-A bei der UN, 15.-18. April 2019**

Schwerpunktthemen der Sitzung waren in diesem Jahr

- **Bildung, Ausbildung, lebenslanges Lernen und Kompetenzaufbau**
- **Sozialer Schutz und soziale Sicherung (einschließlich sozialer Grundsicherung)** sowie
- **Normative Elemente** (rechtliche Aspekte) der Themen der 9. Sitzung.

Deutschland war vertreten durch Prof. Dr. Matthias von Schwanenflügel vom BMFSFJ, Frau Vera Bade und Herrn Tobias Michels vom BMAS. Dr. Claudia Mahler vertrat das Deutsche Institut für Menschenrechte und Dr. Heidrun Mollenkopf die BAGSO. Zum ersten Mal waren auch Professor Lutz Leisering und Dr. Jürgen Focke von und für HelpAge Deutschland dabei.

### **Die morgendlichen Briefings**

Wie in den Vorjahren fanden jeden Morgen vor Beginn der eigentlichen Sitzungen **NGO Briefings** statt, bei denen die Schwerpunktthemen durch Experten näher beleuchtet wurden. In der ersten Sitzung am Montag erläuterten der Vorsitzende der OEWG-A, **S.E. Ambassador Moritán**, und Amal **Abou Rafeh**, Leiterin der **UN DESA**, den aktuellen Stand und die geplante weitere Vorgehensweise insbesondere in Bezug auf das nicht zustande gekommene Outcome-Dokument. Bei einem zukünftigen Entwurf solle ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass es dabei nicht um eine normative Festschreibung geht.

Im Briefing am Dienstag ging es um die Themen, die in der OEWG-A diskutiert werden sollten: "Bildung, Ausbildung, Lebenslanges Lernen und Kompetenzaufbau" und "Sozialer Schutz und soziale Sicherung (einschließlich sozialer Grundsicherung)" sowie deren rechtliche Rahmenbedingungen (Normative Elements). **Bridget Sleep von HelpAge International** machte insbesondere auf die dramatische Lage vieler alter Menschen in Afrika aufmerksam, wo die Rente - wenn es überhaupt eine gibt - häufig nur für Nahrungsmittel für eine Woche reicht.

Am Mittwochmorgen erläuterte **Andrew Byrnes, Professor für internationales Recht** an der University of New South Wales (**UNSW**) **Sydney**, die rechtlichen Aspekte der Schwerpunktthemen der vergangenen Sitzungen "Autonomie und unabhängiges Leben", "Langzeit- und Palliativpflege", "Gewalt, Vernachlässigung und Missbrauch" und "Gleichstellung und Diskriminierung Älterer".

Im letzten Briefing am Donnerstag ging es vor allem um zukünftige Strategien, um die Stimmen der Zivilgesellschaft und der Menschenrechtsorganisationen deutlicher hörbar zu machen. Als unbedingt notwendig für die nächste OEWG-A wurde ein **Panel speziell zu normativen Elementen** erachtet.

**Montag, 15. April 2019**

Die 10. Sitzung der OEWG-A wurde vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, dem Argentinischen Botschafter bei der UN, **S.E. Ambassador Martín G. Moritán**, mit den üblichen formalen Tagesordnungspunkten eröffnet – unter anderem der Bestätigung der Teilnahme von Civil Society Organisationen und nationalen Menschenrechtsorganisationen (NHRI). Mit der Akkreditierung von 36 neuen Nichtregierungs- und Menschenrechtsorganisationen hat sich deren Anteil seit der letzten Sitzung weiter deutlich erhöht. Auch die Teilnahme von Regierungsdelegationen war in diesem Jahr erfreulich hoch. S.E. möchte den Prozess so transparent wie möglich und unter größtmöglicher Beteiligung gestalten.

**Michelle Bachelet, Hochkommissarin für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen**, begrüßte die Anwesenden in einer Videobotschaft. Sie bezeichnete die aktuelle Situation als "Patchwork of laws and regulations" und wünschte der Versammlung Fortschritte auf dem Weg zu einer besseren Sicherung der Rechte alter Menschen.

### **Allgemeine Diskussion**

In der anschließenden allgemeinen Diskussion zu "**Maßnahmen, um die Menschenrechte Älterer stärker zu fördern und zu schützen**" (Measures to enhance the promotion and protection of the human rights of older persons) berichteten Vertreter der Mitgliedsstaaten über Fortschritte und Probleme in ihren Ländern – zumeist mit Verweis auf die Bevölkerungsentwicklung ihres Landes (z.B. **Korea**: "Corea will become a super-ageing country!"). Sie betonten die große Bedeutung der Arbeitsgruppe und versicherten ihre **weitere Unterstützung des Prozesses** (ausdrücklich: **Argentinien, Chile, EU, Slowenien** und **Tschechien**).

Viele hoben die zentrale Rolle des **Madrid International Plan of Action on Ageing MIPAA** hervor (u.a. **Kamerun, die Russische Föderation, die UNECE** und **Ungarn**), forderten aber eine bessere Umsetzung seiner Empfehlungen (u.a. die **Gruppe der 77<sup>1</sup> + China**, vertreten durch Palästina) und - da er nicht bindend ist und seine Umsetzung nicht systematisch in allen Ländern erfolgt - eine verbindliche Konvention (**Costa Rica, Südafrika, Uruguay**). Für eine verbindliche Konvention sprachen sich in dieser Sitzung außerdem **Columbien, Cuba** und **Nigeria** aus. Speziell von mittel- und südamerikanischen Ländern wurde der positive Einfluss der Interamerikanischen Konvention auf den Schutz der Menschenrechte Älterer hervorgehoben.

Häufig wurde das Motto der **Sustainable Development Goals (SDGs)** – der Ziele für nachhaltige Entwicklung (**Agenda 2030**) – zitiert: "**Leave no one behind!**" (z.B. von **Japan, El Salvador** und den **Philippinen**). **Albanien, Bangladesch, Chile, Kanada, Mexiko, Nigeria, Thailand** und **Vietnam** bezeichneten das Programm ausdrücklich als relevant für ihre gesetzlichen Maßnahmen.

Über **umfassende nationale Maßnahmen** berichteten unter anderen **Ägypten** (Offene Bildungsprogramme zur Alphabetisierung, Kampf gegen Altersdiskriminierung); **Algerien** (Kostenlose Unterstützung von Pflege, Bestrafung von Gewalt und Vernachlässigung,

---

<sup>1</sup> Die Gruppe der 77 (G-77) ist der größte Zusammenschluss von Entwicklungsländern innerhalb der Vereinten Nationen. Sie existiert seit der ersten Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD), die 1964 in Genf stattfand. Damals zählte die Gruppe 77 Mitglieder, heute gehören ihr 131 Länder an. Ziel der Gruppe ist es, die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder international zu vertreten und sich für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung einzusetzen.  
(<https://www.bmz.de/de/service/glossar/G/gruppe77.html>)

Islamisches Recht in allgemeine Gesetzgebung integriert); **Costa Rica** (neues Gesetz zur Sicherung von Autonomie), die **Dominikanische Republik** (Mikro-Pflegebusiness), **Ecuador** (Nationaler Entwicklungsplan, Alphabetisierungsprogramm), **Elfenbeinküste** (verschiedene Entwicklungsprogramme, Hausbesuche, präventive Gesundheitsdienste); **Kanada** (Wohnungsprogramme, Demenz-Strategie, Bekämpfung von Einsamkeit, Finanzierung von kommunalen Programmen); **Mexiko** (Institut für Politikberatung gegründet, Active Aging Programm), **Nigeria** (kurz vor Ratifizierung der African Charter, Gesundheitsversicherung eingeführt); die **Russische Föderation** (Förderung von Weiterbildung, Hausbesuche von Pflegediensten, Rentenreform); **Saudi-Arabien** (hochwertige medizinische Versorgung, Brücke zu Zivilgesellschaft gebaut), **Singapur** (Aktionsplan 2016, Unterstützung informell Pflegender), **Slowenien** (Annahme einer Strategie für Aktives Altern), **Spanien** (Programm für aktives und gesundes Altern, Verbot von Altersdiskriminierung, Recht auf Bildung und kulturelle Teilhabe); **Tschechien** (Strategie für nachhaltige Gesundheitspflege, Wohnen und Unterstützung informell Pflegender).

Der Vertreter der **EU** warb für eine möglichst breite Beteiligung am Prozess. Er verwies auf EU Errungenschaften wie das EU Semester, die Pillars of Social Rights, die Work-Life Balance, den neuen EU Accessibility Act und bezeichnete das Kapitel der FRA (EU Agency for Fundamental Rights)<sup>2</sup> als einen neuen Schritt. Es sei aber noch viel zu tun, die Debatte sei noch nicht beendet.

Mehrere Länderdelegierte nahmen außerdem Stellung zu dem geplanten, aber nicht zustande gekommenen **Outcome Dokument** (Ergebnisprotokoll). Für eine nicht verbindliche, aber objektive Dokumentierung von Befunden, über die Einigkeit besteht, sprachen sich **Brasilien, Deutschland (DE), Malaysia, Mexiko, Österreich, Slowenien und Uruguay** aus.

**DE** schlug zudem eine **Änderung des Begriffs "Normative Elemente"** vor, um nicht den Eindruck zu erwecken, es handle sich bereits um gesetzliche Vorgaben. Auch müsse eine Beteiligung von mehr Ländern erreicht werden.

Diese längst nicht vollständige Aufzählung von Stellungnahmen der Regierungsdelegationen erklärt, warum an diesem Tag **fast keine Zeit mehr für Beiträge von NHRIs und Nichtregierungsorganisationen (NGOs)** blieb.

## **Dienstag, 16. April 2019:**

### **Focus Area "Education, Training, Life-long Learning and Capacity Building"**

Der zweite Tag begann mit einer Zusammenfassung der im Vorfeld eingegangenen Beiträge zum Schwerpunktthema Bildung, Ausbildung, Lebenslanges Lernen und Kompetenzaufbau durch **Amal Abou Rafeh, UN DESA**, gefolgt von einer **Paneldebatte**.

**Rosa Kornfeld-Matte**, Unabhängige Expertin für die Menschenrechte älterer Personen, hob die Bedeutung von Lebenslangem Lernen für das Selbstwertgefühl alter Menschen hervor.

**Christoph Angster** (Ministerium für Arbeit und Soziales, Österreich) berichtete über die Internationale Expertenkonferenz zu Human Rights of Older Persons (ICHRoP) in Wien (2018), bei der die Rechte alter Menschen angesichts der zunehmenden Digitalisierung aller

---

<sup>2</sup> Das Kapitel "Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing" ist Teil des FRA Fundamental Rights Report 2018, verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/publication/2018/fundamental-rights-report-2018>

Lebensbereiche im Vordergrund stand.<sup>3</sup> **Tamara Nikolic** (Universität Belgrad) bezog sich auf die Agenda 2030 und das **Entwicklungsziel 4 (Education)** und bedauerte, dass es dabei fast ausschließlich um die Bildung von Kindern und Jugendlichen ginge und ältere Menschen aus dem Text verschwunden seien. Auch **Lily Gray (UNESCO)** ging in ihrem Beitrag auf das SDG 4 ein und präsentierte Beispiele aus Frankreich, Singapur und Schottland.

In der darauffolgenden **allgemeinen Debatte** beschrieben Delegierte der Staaten anhand vieler Beispiele die diversen Gegebenheiten in ihren Ländern. Erwähnt wurden unter anderem nationale Weiterbildungsstrategien, Universitäten des 3. Lebensalters, Programme für intergenerationelles Lernen und Alphabetisierungskampagnen.

Eine **weitere Paneldiskussion** fand zu Beginn der Nachmittagssitzung statt.

**Prof. Dr. von Schwanenflügel, BMFSFJ**, schilderte die deutschen Bemühungen zur Unterstützung der Bildung für älterer Menschen und deren große Bedeutung auch im Hinblick auf die Chancen und Risiken der Digitalisierung. **Karen Gomez Dumpit**, Kommissarin der **Philippinischen Menschenrechtskommission**, verdeutlichte die Benachteiligung älterer Menschen und insbesondere älterer Frauen bei Bildungsmaßnahmen sehr anschaulich anhand von Statistiken. Die Veränderungen der Afrikanischen Familienkultur hin zu westlichen Formen kleiner Kernfamilien und die schwerwiegenden Effekte dieser Änderungen auf die Situation alter Menschen schilderte **Bola Amaike, Universität Lagos** (Nigeria). Auch er stellte die besonders schwierige Lage alter Frauen fest, die schon als kleine Mädchen bezüglich Bildung benachteiligt wurden.

**Alana M. Officer, WHO**, gab einen umfassenden Überblick über die besonderen Bedingungen von Lernen im Alter und wies speziell auf Ageismus als Barriere hin, und **Maria Soledad Cisternas Reyes**, Gesandte des UN Generalsekretärs für Behinderung und Zugänglichkeit, betonte die Notwendigkeit der Zugänglichkeit für alle Menschen. So müssten "Smart Cities" wirklich smart, also nutzbar für alle sein.

Auch daran schloss sich eine allgemeine Debatte mit Stellungnahmen der Länder an. Danach bekamen zumindest einige Vertreterinnen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsorganisationen die Chance, ihre Statements vorzutragen (u.a. NHRI Nigeria, AGE Platform Europe und zuletzt die BAGSO).

Einigkeit bestand wie bereits am Vormittag darüber, dass das Recht auf Bildung auch für alte Menschen gelten muss, dass Altersdiskriminierung bekämpft und Zugänge erleichtert werden müssen, dass Bildung während des gesamten Lebenslaufs wichtig ist und ein enger Zusammenhang mit Armut besteht.

### **Mittwoch, 17. April 2019**

Am dritten Tag stand das zweite Thema der diesjährigen Sitzung, **Social protection and social security (including social protection floors)** im Vordergrund.

Den zusammenfassenden Bericht über die im Vorfeld eingegangenen Beiträge und die Einführung in das Schwerpunktthema Sozialer Schutz und soziale Sicherheit (einschließlich sozialer Grundsicherung) gaben **Denise Hauser und Rio Hada vom OHCHR**.

---

<sup>3</sup> <http://www.ageing.at/conference/ichrop-2018>

**Das Vormittagspanel** wurde wieder durch **Rosa Kornfeld-Matte**, die Unabhängige Expertin für die Menschenrechte älterer Personen, eröffnet. Sie forderte in ihrem Statement, vor allem Gender-Aspekte zu beachten: Frauen leben länger und dadurch im hohen Alter meistens allein, sie tragen die Hauptlast der Pflege, arbeiten dafür teilweise jahrelang rund um die Uhr und werden dafür nicht bezahlt, weil es sich dabei "nur" um informelle Tätigkeiten handelt. Auch die damit verbundenen emotionalen Kosten werden nicht berücksichtigt. Insofern ist die bisherige Definition von Arbeit nicht mehr zeitgemäß.

**Adriana Elizabeth Rovira Benitez** vom Nationalen Institut für ältere Menschen **Uruguay**, setzte sich für ein breiteres Verständnis von Sozialem Schutz ein. Das gesamte System von der Regulierung der Märkte bis zur individuellen Ebene müsse betrachtet werden. Wichtig sei auch eine Lebenslaufperspektive. Diskriminierung müsse während des ganzen Lebens (strukturell) bekämpft werden, im Alter kämen Maßnahmen zu spät.

**Himanshu Rath**, Agewell Foundation **Indien**, schilderte eindrucksvoll die soziale Lage alter Menschen in seinem Land, wo viele jahrzehntlang ohne Einkommen leben. "Es ist Zeit zu handeln!" meinte er. Auch **Vinicius Carvalho Pinheiro** von der International Labour Organisation (ILO) wies auf die große Zahl nicht sozial abgesicherter Menschen weltweit hin. Finanzielle Zuwendungen seien jedoch nur ein Aspekt. Sogenannte soziale Netze würden lediglich politisches Versagen kompensieren. Gefordert sei ein nachhaltiges, auf Rechten, nicht auf Bedürftigkeit basierendes System.

Im **Nachmittagspanel** berichtete **Guhercan Vural** vom Ministerium für Familie, Arbeit und Sozialpolitik der **Türkei** über sozialpolitische Maßnahmen wie die Anpassung des Sozialsystems an den demografischen Wandel und die Institutionalisierung eines Ombudsmanns. **Tatiana Moskalkova**, Hochkommissarin für Menschenrechte der **Russischen Föderation**, bezeichnete ihr Land als "soziales Wohlfahrtssystem". Bezüglich Alterung der Bevölkerung bilde Russland keine Ausnahme und müsse sein Rentensystem anpassen. **Andrew Kawala**, Civil Society Platform for Social Protection **Malawi**, schilderte Afrika als eines der schlimmsten Länder, um alt zu werden. Dort geht es oft ums reine Überleben. Alte Menschen sind häufig wieder zu Eltern geworden (Bezug auf AIDS und Ebola) und auf Einkommen angewiesen. Die Länder bemühen sich und existierende Instrumente sichern Menschenrechte zu, aber die Umsetzung fehlt vielfach. **Rodrigo Jiménez**, Experte für die Menschenrechte älterer Menschen, **Costa Rica**, kritisierte ebenfalls die mangelnde Umsetzung bestehender Verträge und machte Vorurteile und Privilegien dafür verantwortlich. Außerdem gäbe es viele offene Fragen, zum Beispiel: Was heißt Würde, was würdevolles Altern? Was konkret bedeutet intergenerationelle Solidarität?

In den jeweils darauffolgenden **Debatten**, in denen auch **NHRIs und NGOs** zu Wort kamen, wurden **unterschiedliche nationale Gegebenheiten und divergierende Erfahrungen und Meinungen** deutlich. Während die Delegierten der Staaten vor allem hervorhoben, was in ihren Ländern bereits für die soziale Sicherheit alter Menschen getan wird (**Argentinien, DE, EU, Frankreich, Kanada, Slowenien, UK, USA**) zeigten NHRIs und NGOs teils gravierende Lücken auf.

**Nigeria** wies auf die großen Unterschiede in der Altersstruktur und die dadurch unterschiedlichen Prioritäten unter den Ländern hin (in Nigeria: viel mehr junge als alte Menschen). Dies erfordere eine differenzierte Darstellung in den Dokumenten, die ansonsten sehr gelobt wurden (u.a. von Ägypten, Mauritius und vom deutschen **NHRI**).

In den von **NHRIs und NGOs** gegebenen Statements wurde auf die unbefriedigende Lage älterer Menschen verwiesen, die selbst in Ländern mit verhältnismäßig umfassenden gesetzlichen Regelungen festzustellen sei. Beklagt wurde insbesondere

- wiederholt: Ageismus bzw. Altersdiskriminierung
- die unzureichende Umsetzung von Gesetzen und gesetzliche Lücken
- die Unterschiede in der Sicherung von Männern und Frauen
- die mangelnde Berücksichtigung von Pflege und anderen informellen Arbeitsformen
- die vielfach fehlende Absicherung von Notsituationen wie Krankheit, Verwitwung ...
- das häufig zu geringe Rentenniveau
- die Abhängigkeit von anderen bei ungenügender Absicherung
- die fehlende Würdigung der Leistungen alter Menschen
- Korruption und Privilegien bestimmter Akteure.

Mit großer Dringlichkeit wurde deshalb die Forderung nach der Entwicklung eines spezifischen, international bindenden Instruments gestellt, das die Soziale Sicherheit alter Menschen gewährleistet. Wiederholt wurde auch die Dokumentation der bisherigen Ergebnisse gefordert.

**Donnerstag, 18. April 2019**

**Diskussion der Beiträge zu normativen Elementen** für die in der 9. Sitzung behandelten Themen **Autonomy and Independence** (Autonomie und unabhängiges Leben) und **Long Term and Palliative Care** (Langzeit- und Palliativpflege)

Auch zu den eingereichten Beiträgen zu normativen Elementen gab es eine von **UN DESA** und **OHCHR** vorbereitete Zusammenfassung, vorgetragen von **Amal Abou Rafeh** und **Rio Hada**. Danach ergibt sich ein vielfältiges Bild: Bezüglich internationaler Verträge bestehen einerseits Lücken in den gesetzlichen Regelungen, andererseits Beziehungen zwischen den verschiedenen Menschenrechten. Die Begriffe **Autonomie und Unabhängigkeit** sind nicht genau definiert. Bei **Langzeitpflege** müssen mehrere Rechte betrachtet werden, z.B. das Recht auf Information, auf Unterstützung ... Ein gesetzlicher Rahmen sollte auch Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und die Möglichkeit der Wahl der Pflege berücksichtigen.

Zu **Palliativpflege** gibt es Definitionen in der CRPD (Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen) und der Interamerikanischen Konvention. Regelungen sollte es unter anderem zu Minimalstandards, Rechtzeitigkeit und Überprüfung geben.

In der anschließenden **allgemeinen Diskussion** gingen sowohl Ländervertreter wie NGOs und NHRIs noch einmal auf Themen der vergangenen Sitzungstage ein. Zusätzlich zu den bereits genannten Aspekten wurde auf die kumulierte Benachteiligung von Frauen, auf die Verschiedenheit regionaler Bedingungen, die Gefährdung intergenerationeller Solidarität und die großen Unterschiede zwischen einzelnen Gruppen älterer Menschen hingewiesen. Als **bisher zu wenig berücksichtigte Themen** wurden das Recht auf Zugang zu neuen Technologien (El Salvador), die Teilnahme Älterer an Entscheidungsprozessen (Spanien, HR Watch) und die Frage würdevollen Sterbens (Centre for Gerontological Studies India; Ageing Rights, Korea) genannt.

Wiederholt wurde festgestellt, dass bestehende Gesetze die Rechte und den Schutz älterer Menschen nur unzureichend gewährleisten. Deshalb forderten vor allem NGOs und NHRIs, aber auch Länderdelegierte (Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Mauritius, Slowenien)

nachdrücklich, ein international gültiges, verbindliches Instrument zu entwickeln und das der Arbeitsgruppe übertragene Mandat zu erfüllen.

Desgleichen setzten sich fast alle für ein Dokument ein, das die Themen und Aspekte festhalten sollte, bei denen Übereinkunft besteht – ohne dass dies bindenden Charakter für eine mögliche spätere Konvention haben sollte. **DE** hält es außerdem für erforderlich, dass mehr Länder den Fragenkatalog der Organisatoren beantworten, um eine breitere Basis für Entscheidungen zu schaffen. Außerdem sollten die im aktuellen Arbeitsdokument aufgeworfenen Fragen beantwortet und bestehende Lücken klar definiert werden.

Als gemeinsame Position hielt der Vorsitzende fest: alte Menschen müssen in Würde leben und aktiv an der Gesellschaft teilhaben können. Sie brauchen Informationen, die es ihnen ermöglichen, selbständig zu entscheiden.

**In der abschließenden Sitzung** erklärte der Vorsitzende den nun geplanten weiteren Prozess:

Bisher gab es nach jeder Sitzung lediglich eine subjektive Zusammenfassung des Vorsitzenden. Um in der Arbeit weiterzukommen, wird aber ein **Dokument** gebauht, **über das Konsens besteht**. In der Zeit bis zur nächsten Sitzung soll auf der Basis der früheren Diskussionen und den schriftlichen Beiträgen der Länder ein Dokument zu normativen Aspekten von Diskriminierung und zu Formen von Gewalt, Vernachlässigung und Missbrauch erarbeitet werden. In einem zweiten Teil sollen Maßnahmen – **ausdrücklich ohne bindende Wirkung** – vorgeschlagen und das Dokument in der nächsten Sitzung angenommen werden.

Dieser Vorschlag fand allgemein Zustimmung, z.B. ausdrücklich von **Argentinien, Brasilien, Chile, El Salvador, Mexiko, Österreich, Slowenien, von Südafrika und Uruguay**. Die Länder sehen darin die Möglichkeit einer weiteren Klärung offener Fragen und die Stärkung der politischen Arbeit auf nationaler Ebene, für die konkrete Ergebnisse benötigt werden.

Von einigen Delegationen kamen aber auch Bedenken bis hin zu Ablehnung. Die **Russische Föderation** wiederholte ihre ablehnende Haltung und befürchtet, die neue Methode könne die von ihr unterstützte offene Diskussion und den Austausch von Erfahrungen beenden. **Marokko** zeigte sich offen, warnte aber ebenfalls davor, durch die Diskussion um normative Elemente die offene thematische Diskussion zu zerstören. Der **Iran** möchte das bisherige Format beibehalten. **Japan** glaubt, der Versuch, einen Konsens herbeizuführen, würde ein Dokument unmöglich machen. Die negativste Äußerung kam vom Vertreter des **Vatikan** (Holy See).

Der **Vertreter der EU** wies auf noch **offene Fragen** hin, z.B.: Wie wird konkret vorgegangen? Wer schreibt den Entwurf? Wie und wann wird der Entwurf verhandelt und abgestimmt? Danach werde der Vorschlag ernsthaft geprüft. Dem schloss sich **DE** an und betonte nochmals, dass mit der Zustimmung zu dem Dokument keinesfalls die Zustimmung zu einer gesetzlichen Regelung verbunden sei. **DE** schlug außerdem vor, die Diskussionen der nächsten Sitzung wieder stärker interaktiv zu gestalten und dazu die Redebeiträge aller Beteiligten zeitlich zu begrenzen. Die **USA** dankten Argentinien (d.h. dem Vorsitzenden) für den Vorschlag eines nicht verbindlichen Dokuments und **DE** für den Vorschlag für mehr Interaktion.

Meine Frage, ob auch die Zivilgesellschaft und die Menschenrechtsorganisationen an der Erstellung des Dokuments beteiligt werden, blieb unbeantwortet.



In seinem **Abschlussstatement** zeigte sich der Vorsitzende zufrieden. Er erwähnte die stärkere Beteiligung und das größere Engagement aller Beteiligten und äußerte die Überzeugung, dass die substanziellen Debatten und das neue Vorgehen den Prozess hin zu mehr Rechten für alte Menschen voranbringen werde.

Für die nächste Sitzung der **UN-OEWG-A** (voraussichtlich April/Mai 2020) wurden die folgenden Schwerpunktthemen vorgeschlagen und angenommen:

- **Access to Justice**  
(Ungehindertes Zugang zu den Rechtssystemen für alle)
- **Access to Employment**  
(Arbeitssicherung und Arbeitsplatzgarantie im Alter).

### Side Events

In den Mittagspausen und während der Sitzungen fand wieder eine ganze Reihe von sogenannten **Side Events** statt. Aufgrund der Vielzahl der von NGOs, HR-Instituten und/oder Vertretern der Mitgliedsländer bei der UN organisierten Veranstaltungen gab es leider an jedem Tag zeitliche Überschneidungen – einige wie z.B. die von HelpAge Deutschland fanden sogar parallel zur offiziellen Sitzung statt.

An folgenden Side Events konnte ich teilnehmen:

**15. April: "Our voices, our rights"** (organisiert von GAROP).

Anlass war ein Bericht über die Ergebnisse von Interviews mit alten Menschen in verschiedenen, vor allem afrikanischen und asiatischen Ländern, zu Fragen der Bedeutung des Rechts auf Autonomie und Unabhängigkeit. Ich war eingeladen, den Bericht aus europäischer Perspektive zu kommentieren.

**16. April** (jeweils zur Hälfte):

**Stakeholder Group on Ageing Africa: Our Context – Autonomy, Independence and Rights of Older Persons** (veranstaltet von UNDESA, der Dave Omokaro Foundation DOF, der International Federation on Ageing IFA, HelpAge International und dem International Network for the Prevention of Elder Abuse INPEA).

Mit eindrucksvoller Präsenz und großem Engagement zeigten in dieser Veranstaltung sowohl offizielle Repräsentanten wie Vertreter und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft aus verschiedenen afrikanischen Ländern, was dort bisher an politischen Maßnahmen zur Sicherung der Rechte alter Menschen unternommen wurde. Festgestellt wurde allerdings auch, dass vieles zwar an Gesetzen und Direktiven beschlossen wurde, die Realität alter Menschen und besonders alter Frauen jedoch weitgehend ganz anders aussieht.

**What happens in between? New developments discussed in international meetings and their implications for the OEWG-A** (veranstaltet von der Ständigen Vertretung Österreichs). Hervorgehoben wurde die große Bedeutung der Konferenzen zwischen den OEWG-A-Sitzungen in New York, da Positionen verdeutlicht und Themen vertieft diskutiert werden können. Als positive Beispiele wurden die ASEM-Konferenzen sowie die Konferenzen in Slowenien (Rights for Empowerment, 2016), Chile (Non-Discrimination, 2017) und Österreich (Human Rights – Robotics & Automation / Digitalization & Education, 2018) erwähnt.

**Prof. Dr. von Schwanenflügel stellte die Möglichkeit einer Konferenz während der deutschen EU-Präsidentschaft 2020 in Aussicht, die zurzeit geprüft wird.**

**17. April** (jeweils zur Hälfte):

**Diskussion normativer Elemente eines Rechts alter Menschen auf Autonomie und Unabhängigkeit** (organisiert von HelpAge International, der National Association of Community Legal Centres Australia und AGE Platform Europe).

Ein eher allgemeines Gespräch. Betont wurde, dass autonomes Handeln Wahlmöglichkeiten und die Information darüber voraussetzt. Der Wille und die Präferenzen der Betroffenen müssen respektiert werden – doch bestehen möglicherweise Interessenkonflikte mit den Rechten anderer – z.B. in Pflegebeziehungen.

**Why it Matters: Artificial Intelligence (AI) for Older Persons** (organisiert von UN DESA, ITU und AARP)

Was ich von dieser Veranstaltung noch mitbekam, klang ausgesprochen technikpositiv. Als Beispiel für den Einsatz eines "emotionalen" Roboters wurde – wie nicht anders zu erwarten – die Robbe Paro herumgereicht.

Ein Vertreter der Firma INF Robotics (<http://www.infrobotics.com/index.html>) stellte den Roboter Rudy als Hilfe für den Erhalt der Selbstständigkeit vor. Rudy soll die Persönlichkeit eines alten Menschen verstehen können und zum Freund werden.

## **Persönliches Resümee**

Vom 14. bis 18. April 2019 nahm ich zum vierten Mal als Vertreterin der BAGSO an einer Sitzung der OEWG-A bei der UN in New York teil.

### **Vorbereitung**

Durch die – an sich positive – Aufnahme der Sitzung in den offiziellen UN Kalender und den damit verbundenen vorgezogenen Termin (April statt Juli wie in den Vorjahren) war diesmal leider wenig Zeit, die Antworten auf die vom Büro der OEWG-A vorbereiteten Fragen mit den BAGSO Mitgliedsverbänden abzustimmen. Wichtig für mich war jedoch wieder die intensive BAGSO-interne Auseinandersetzung mit den beiden Schwerpunktthemen (insbesondere mit den Referentinnen der Geschäftsstelle Internationale Altenpolitik und der Servicestelle Digitalisierung und Bildung für ältere Menschen).

Da die in den letzten Jahren thematisch ebenfalls auf die jeweiligen Schwerpunktthemen ausgerichteten Jahreskonferenzen von AGE Platform Europe immer im Frühsommer stattfinden, konnte die diesjährige nicht zur Vorbereitung der Sitzung genutzt werden.

Für eine umfassende Sichtweise der jeweiligen Themen haben sich die vom Deutschen Institut für Menschenrechte im BMFSFJ Berlin durchgeführten Fachgespräche mit Experten und Expertinnen aus den verschiedenen Bereichen wieder sehr bewährt. Diese Veranstaltungen sollten ebenso wie die Nachbereitung der Sitzungen zur Vermittlung der Ergebnisse auch in Zukunft fortgeführt werden. Die einvernehmliche Absprache des Termins für die entsprechende diesjährige Veranstaltung (27. Juni 2019) verdeutlicht die gute Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten aus Politik (BMFSFJ), NHRI und BAGSO.

### **Eindrücke von der OEWG-A**

Während ich nach der letztjährigen Sitzung den Eindruck eines wachsenden Bewusstseins und einer größeren Aufgeschlossenheit unter den Delegationen gegenüber der Diskussion eines neuen Instruments zur Sicherung der Rechte älterer Menschen hatte, war ich diesmal

während der ersten Sitzungstage sehr ernüchtert. Dass ein Dokument, das die Ergebnisse der vorausgegangenen Ergebnisse festhalten sollte, nicht zustande gekommen war, empfand ich als sehr bedauerlich und als Rückschritt oder zumindest als Stillstand.

Die allgemeinen **Diskussionen** verliefen auch **nicht so interaktiv** wie in der letztjährigen Arbeitsgruppe, sondern bis auf den letzten Sitzungstag wurde wieder streng nach Beiträgen von Delegierten und Beiträgen von NHRIs und NGOs getrennt.

### **Positiv: größere Beteiligung von Ländern, Menschenrechtsorganisationen und der Zivilgesellschaft**

Sehr positiv zu bewerten ist, dass die Sitzungen der OEWG-A in den offiziellen Kalender der UN aufgenommen wurden und dass dadurch die Übersetzungsdienste durchgängig zur Verfügung stehen. Erfreulich ist auch die wachsende Beteiligung sowohl von Länderdelegationen wie von NHRIs und NGOs. Der Nachteil dieser Entwicklung ist, dass kaum Zeit für Beiträge der letztgenannten Organisationen blieb, weil die Statements der Länder Vorrang bei den Wortmeldungen haben. NGOs und NHRIs bedauerten die fehlende Zeit gleichermaßen.

### **Interessante, aber teilweise langatmige Paneldiskussionen**

Sehr viel Zeit nahmen auch die Paneldiskussionen – beziehungsweise die Vorträge der Panelteilnehmer - ein. Allein schon dadurch blieb wenig Zeit für interaktiven Austausch. Ich begrüße deshalb sehr den in der Schlussdiskussion gemachten Vorschlag von Prof. Dr. von Schwanenflügel, die Redezeit für alle zu beschränken.

### **Übereinstimmung und Divergenzen**

Die **Weiterführung der substanziellen, themenbezogenen Debatten** der Arbeitsgruppe wurde von allen beteiligten Akteuren als wichtig und zielführend erachtet.

Weniger einheitlich war die Haltung gegenüber einem **Ergebnisdokument**. Erst die ausdrückliche Zusicherung, dass damit keine Verbindlichkeit verbunden sei, führte zu einer mehrheitlichen Unterstützung.

Nach wie vor kontrovers sind die Stellungnahmen zu einem **verbindlichen, international gültigen Instrument**. Menschenrechtsorganisationen und NGOs setzten sich im Laufe der Tage nachdrücklich für ein solches Instrument ein. Vor allem Latein- und Mittelamerikanische Länder berichteten von positiven Erfahrungen mit der Interamerikanischen Konvention und sprachen sich wie auch viele afrikanische Länder mehrfach für eine verbindliche UN Konvention aus.

Nur wenige Länder äußerten sich eher zurückhaltend bis **ablehnend**. Zu letzteren gehören **Japan, die Russische Föderation, Schweden und der Vatikan**. Bei einigen Delegierten, die bei der letztjährigen Sitzung eine mögliche verbindliche Konvention noch starr ablehnten, war diesmal trotz der nach wie vor bestehenden Ablehnung eine etwas offenere Haltung zu spüren (z.B. bei den **USA**). Insofern kann ich das Ergebnis der Sitzung trotz des anfänglich empfundenen Rückschritts insgesamt doch noch positiv sehen.



Heidelberg, Mai 2019



Eröffnung der 10. OEWG-A durch S.E. Ambassador Moritán



Garop side event "Our voices"



Stellungnahme BAGSO