

Stellungnahme

Eine Konvention der Vereinten Nationen für die Rechte älterer Menschen!

Forderungen der BAGSO zur Stärkung der Rechte älterer Menschen weltweit

Vorbemerkungen

Die BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen, die über ihre 120 Mitgliedsorganisationen viele Millionen ältere Menschen in Deutschland vertritt, unterstützt den internationalen Prozess zur Schaffung einer Konvention der Vereinten Nationen (UN) für die Rechte älterer Menschen.

Seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 gelten die Menschen-

rechte universell. Ältere Männer und Frauen sind damit prinzipiell allen anderen Menschen rechtlich gleichgestellt.

Weltweit gibt es jedoch erhebliche Lücken beim Schutz Älterer. So mangelt es in vielen Ländern an sozialer Sicherheit für ältere Menschen und an einer angemessenen Versorgung Pflegebedürftiger. Auch der Schutz alter Menschen vor Gewalt und Missbrauch ist in vielen Ländern rechtlich nicht ausreichend gesichert. Diskriminierungen aufgrund des Alters bestehen in vielfacher Hinsicht, verstärkt durch negative Altersstereotype.

Die BAGSO begrüßt deshalb ausdrücklich, dass die Wirksamkeit des bestehenden Menschenrechtssystems seit 2010 durch eine Offene Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zu Fragen des Alterns¹ und ergänzend durch eine Unabhängige Expertin für die

1 *United Nations Open-Ended Working Group for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons* – UN OEWG-A. Informationen verfügbar unter: <http://social.un.org/ageing-working-group/>.

Menschenrechte älterer Personen² überprüft wird.

In ihrem 2016 vorgelegten Bericht kommt die damalige Unabhängige Expertin Dr. Rosa Kornfeld-Matte zu dem Ergebnis, dass der aktuelle Schutz der Menschenrechte Älterer nicht ausreicht.³ Es gäbe zwar Hinweise auf gute Methoden der Umsetzung bestehender Gesetze, aber bei einigen Aspekten bestünden offene Fragen und Lücken, die einer gründlichen Untersuchung bedürften.

Der Bericht bringt auch zum Ausdruck, dass der Zweite Weltaltenplan⁴ zwar Bezüge zu Menschenrechten aufweist, jedoch kein Menschenrechtsinstrument sei und Aspekte des Alterns maßgeblich aus einer Entwicklungsperspektive behandle. Die Unabhängige Expertin empfiehlt daher die Entwicklung einer Weltaltenkonvention.

Eine solche Konvention müsste aus Sicht der BAGSO keine Sonderrechte für bestimmte Personengruppen schaffen. Sie würde die universellen Menschenrechte aus der Perspektive älterer Menschen und vor dem

Hintergrund ihrer spezifischen Lebenslagen, die im Menschenrechtsschutz systematische Beachtung finden müssen, spezifizieren und konkretisieren. Zugleich sollte in der Präambel einer Altenrechtskonvention explizit klar gestellt werden, dass alte Menschen nicht per se vulnerabel und schutzbedürftig sind.

Die BAGSO hat sich 2012 vor dem Hintergrund der Einsetzung der oben genannten Arbeitsgruppe erstmals in die Diskussion um eine mögliche Erweiterung des menschenrechtlichen Schutzes älterer Menschen eingeschaltet.⁵ Nach Vorlage des Berichts der Unabhängigen Expertin hat sie sich 2016 in einer weiteren Stellungnahme⁶ nachdrücklich deren Forderung angeschlossen, dass die Mitgliedsstaaten der UN die Entwicklung einer Konvention zum Schutz der Rechte älterer Menschen vorantreiben sollen und die Offene Arbeitsgruppe der UN-Generalversammlung Vorschläge zu den Inhalten eines internationalen Instruments unterbreiten soll. Inhaltlich wies die BAGSO zum einen auf Schutzlücken im deutschen Familien- und Sozialrecht, zum anderen auf den besonderen Schutzbedarf Älterer weltweit hin.

² *Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons*. Informationen zur Arbeit der Expertin unter: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/IE/Pages/IEOlderPersons.aspx>.

³ Der Bericht ist in allen offiziellen Sprachen der UN verfügbar unter <https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/IE/Pages/Reports.aspx>.

⁴ Der Zweite Weltaltenplan (*Madrid International Plan of Action on Ageing* – kurz: MIPAA) ist ein politisches Instrument und nicht bindend. Die Umsetzung der Empfehlungen und die Berichterstattung sind freiwillig. Der Bezug dazu ist dennoch wichtig, da MIPAA als bestehendes, internationales Instrument ältere Menschen spezifisch adressiert und darin ein Menschenrechtsansatz für die Altenpolitik verankert ist.

⁵ Vgl. die Erklärung der BAGSO zum Internationalen Tag der älteren Menschen 2012: www.bagso.de/publikationen/positionspapier/internationaler-tag-der-aelteren-menschen/.

⁶ Vgl. die Stellungnahme der BAGSO zum Bericht der Unabhängigen Expertin von 2016: www.bagso.de/publikationen/stellungnahme/menschenrechte-aelterer.

Das 70-jährige Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen im Dezember 2018 nutzte die BAGSO erneut dazu, auf ihre Forderung nach einer weltweiten Stärkung der Rechte älterer Menschen aufmerksam zu machen.⁷

Auf dem Weg zu einer Weltaltenkonvention

Im Hinblick auf einen besseren Schutz der Menschenrechte Älterer müssen aus Sicht der BAGSO folgende Punkte beachtet werden:

1. Ein spezifisches Menschenrechtsinstrument zum Schutz älterer Menschen kann weltweit, auch in Schwellen- und Entwicklungsländern, eine wichtige Grundlage für die Ausdifferenzierung von Grundrechten in nationalen Gesetzen bilden.
2. Eine mögliche Vorlage für die Diskussion über eine spezifische Konvention auf UN-Ebene stellt die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer von 2015⁸ dar, zumal der interamerikanischen Staatengemeinschaft sowohl Industrie- als auch Schwellen- und Entwicklungsländer angehören.
3. Eine Begrenzung des Schutzbereichs der Konvention auf Menschen ab einem bestimmten kalendarischen Lebensalter, wie es die Interamerikanische Konvention (siehe Ziffer 2) vorsieht, lehnt die BAGSO allerdings ab. Es sollen keine Sonderrechte für ältere Menschen geschaffen werden. Ein altersunabhängiges (Menschen-)Rechtssystem ist ein wesentlicher Beitrag zur notwendigen Überwindung stereotyper Altersbilder.⁹ Die in einer Altenrechtskonvention verankerten Rechte müssen daher grundsätzlich allen Menschen unabhängig von ihrem Lebensalter zustehen. Der besondere Bezug der UN-Konvention zum höheren Lebensalter sollte vielmehr darin bestehen, dass sie Rechte definiert, deren Verletzung ältere Menschen besonders häufig betrifft, z.B. der gleichberechtigte Zugang zu Arbeit und Bildung oder die Wahrung von Selbstständigkeit und Autonomie in verletzlichen Lebenssituationen.
4. In Deutschland und anderen Industrienationen wird der Handlungsbedarf stärker im Bereich der Umsetzung bestehender Rechte gesehen, aber auch in diesen Ländern gibt es Bereiche, in denen der Schutz älterer Menschen rechtlich noch nicht ausreichend gesichert ist. So gibt es

⁷ Vgl. die Pressemitteilung zum 70-jährigen Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 2018: www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/01_News/Pressemitteilungen/2018/PM_70_Jahre_Menschenrechte.pdf.

⁸ Die Konvention ist das erste spezifische Menschenrechtsinstrument zum Schutz älterer Menschen. Sie wurde bislang von Argentinien, Bolivien, Chile, Costa Rica und Uruguay unterzeichnet.

⁹ 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. 195 ff.

insbesondere im Arbeits- und Berufsleben Diskriminierungen aufgrund des Lebensalters, die durch die bestehenden gesetzlichen Regelungen nicht verhindert werden. Starre Altersgrenzen für bestimmte Berufe oder Ehrenämter werden der Pluralität des Alters ebenfalls nicht gerecht. Auch der altersbedingte Ausschluss von bestimmten Finanzdienstleistungsangeboten muss gesetzlich verhindert werden.¹⁰

5. Eine Konvention muss die nationalen Gesetzgeber verpflichten, ein Verbot der Diskriminierung aufgrund des Lebensalters für alle Lebensbereiche gesetzlich zu verankern. Ein Nachlassen von Fähigkeiten im höheren Alter im Einzelfall kann und darf kein Grund für eine generelle altersbedingte Ungleichbehandlung sein. Feste Altersgrenzen sind deshalb unzulässig und müssen gegebenenfalls durch Einzelfallprüfungen ersetzt werden.
6. Auszubauen ist zudem der Schutz vor Gewalt in der stationären und familialen Pflege. Stärkere, insbesondere vorbeugend wirkende staatliche Schutzmechanismen einschließlich präventiv ausgerichteter Interventionsmöglichkeiten, wie sie im deutschen Kinder- und Jugendhilferecht existieren, sind dringend auch für den Erwachsenenbereich notwendig.¹¹
7. Im Hinblick auf soziale Teilhabe und Partizipation entsteht mit der zunehmenden Digitalisierung aller Lebensbereiche ein neues, rechtlich noch nicht ausreichend abgesichertes Risiko für ältere Menschen. Die Ausdünnung analoger Zugangsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung, zu privaten Dienstleistern und im Gesundheitswesen, insbesondere in ländlichen Räumen, betreffen Menschen jeden Alters. Ältere sind jedoch aufgrund geringerer individueller Ressourcen weniger als jüngere Menschen in der Lage, diese Trends zu kompensieren. Deshalb ist sicherzustellen, dass Menschen unabhängig von ihrem Alter, ihrem Wohnort, ihrer persönlichen Mobilität oder ihrem sozialen Netzwerk uneingeschränkter Zugang zu Gütern und Dienstleistungen haben. Auch das Recht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, darf nicht an den Zugang zu digitalen Medien gebunden werden.¹²
8. Zur Unterstützung eines selbstbestimmten Lebens und der Erleichterung der unterschiedlichsten Hilfen im Falle eingeschränkter Fähigkeiten stehen zunehmend assistive Technologien und autonome Systeme (Roboter) zur Verfügung. Technische Unterstützung sollte, wenn gewünscht, selbstverständlich auch für

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

11 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 UN-Konvention für die Rechte älterer Menschen. In deutscher Sprache ist die Charta verfügbar unter: <https://www.biva.de/dokumente/broschueren/EU-Charta-der-Rechte-u-Pflichten-aelterer-hilfe-u-pflegebeduerftiger-Menschen.pdf>.

12 Vgl. Charta der digitalen Grundrechte der Europäischen Union: https://www.zeit-stiftung.de/f/ Digital_Charta_371x528_RZ%20%281%29.pdf.

ältere Menschen verfügbar, finanziell erschwinglich und nutzbar sein.

Dies gilt insbesondere für technische Produkte und Systeme im Gesundheits- und Pflegewesen. Zugleich muss es auch ein Recht auf ein selbstbestimmtes Altern und gute Pflege ohne technische Systeme geben. Gesetzliche Regelungen, die beide Aspekte berücksichtigen, fehlen bisher.¹³

9. Künstliche Intelligenz, Big Data, Algorithmen und Robotik sowie die Beobachtung und Steuerung menschlichen Verhaltens können zu einer Verletzung der Würde alter Menschen führen und sich altersdiskriminierend auswirken. Bei ihrem Einsatz in Entscheidungsprozessen müssen die jeweils zugrunde liegenden Ein- und Ausschlusskriterien offengelegt und transparent gemacht werden.
10. 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 oder im freiwilligen Engagement. Den Themen Autonomie, Partizipation und Empowerment sollte deshalb in einer Weltaltenkonvention ein großes Gewicht zukommen.

11. Die BAGSO fordert die Sicherstellung einer weitestgehenden Partizipation älterer Menschen und ihrer Vertretungen auch bei der Ausarbeitung eines spezifischen Menschenrechtsinstruments sowie bei dessen Implementierung und Überprüfung im nationalen Recht.
12. Schließlich: Der menschenrechtliche Ansatz und die Entwicklungsperspektive, wie sie dem Prozess der schrittweisen Umsetzung des Zweiten Weltaltenplans zugrunde liegen, sind aus Sicht der BAGSO keine Gegensätze. Beide Ansätze haben ihre Berechtigung und werden sich im besten Fall ergänzen.

Fazit

Die BAGSO ruft die Bundesregierung und die internationale Staatengemeinschaft auf, die nächsten Schritte zur Verabschiedung eines international verbindlichen Rechtsinstruments zum Schutz der Rechte älterer Menschen einzuleiten.

Diese Stellungnahme wurde im März 2020 vom Vorstand der BAGSO verabschiedet.

13 Darauf weist auch ein Bericht der Unabhängigen Expertin von 2017 hin: Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, „Robots and rights: the impact of automation on the human rights of older persons“: <https://undocs.org/A/HRC/36/48>. Siehe dazu auch die Abschlusserklärung der Internationalen Menschenrechtskonferenz in Wien (Vienna Declaration), 2018: <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/events/ICHRoP%20Conference%20Declaration%20Final.pdf>.

Über die BAGSO

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen ist der überparteiliche Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Organisationen im Bereich der Seniorenarbeit und Seniorenpolitik in Deutschland. Als Interessenvertretung der Älteren treten wir gegenüber Politik, Gesellschaft und Wirtschaft konsequent für Rahmenbedingungen ein, die ein gutes und würdevolles Leben im Alter ermöglichen. Dabei haben wir auch die Seniorinnen und Senioren von morgen und übermorgen im Blick.

Bei den Vereinten Nationen arbeitet die BAGSO aktiv an der Entwicklung einer UN-Konvention für ältere Menschen mit. Die BAGSO ist zudem Mitglied der Global Alliance for the Rights of Older People (GAROP), einem internationalen Zusammenschluss von über 200 zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich für die Rechte älterer Menschen einsetzen. Die Geschäftsstelle Internationale Altenpolitik bei der BAGSO informiert über aktuelle internationale seniorenpolitische Entwicklungen und bringt die Interessen der Zivilgesellschaft in die internationalen Prozesse mit ein.

Herausgeber

BAGSO
Bundesarbeitsgemeinschaft
der Seniorenorganisationen e.V.

Noeggerathstr. 49
53111 Bonn
Telefon 0228 / 24 99 93-0
Fax 0228 / 24 99 93-20
kontakt@bagso.de
www.bagso.de

Die BAGSO vertritt über ihre 120 Mitgliedsorganisationen viele Millionen ältere Menschen in Deutschland.