



## **Aktualisierung der 2012 durchgeführten analytischen Ergebnisstudie zu den normativen Standards im internationalen Menschenrecht in Bezug auf ältere Menschen**

**Arbeitspapier des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte März 2021**

### *Zusammenfassung*

Dieses Arbeitspapier, das vom Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) erstellt wurde, enthält eine Aktualisierung des [Analytischen Ergebnispapiers von 2012](#) zu den normativen Standards im internationalen Recht in Bezug auf ältere Menschen, die vom OHCHR bei der dritten Arbeitssitzung der Offenen Arbeitsgruppe Alter im August 2012 vorgelegt wurde.

In diesem analytischen Fortschrittsbericht wird die Frage nach der Angemessenheit des normativen Rahmens des internationalen Menschenrechtssystems und seiner Umsetzungsmechanismen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen weiter untersucht. Es wird dies vor dem Hintergrund der COVID-19 Pandemie betrachtet, die für ältere Menschen einen großen Einfluss auf die Wahrnehmung ihrer Menschenrechte hatte.

Der Bericht berücksichtigt insbesondere die Erkenntnisse, die in den Sitzungen der offenen Arbeitsgruppe Alter seit 2012 gewonnen wurden (insbesondere in ihrer achten, neunten und zehnten Sitzung, abgehalten zwischen 2017 und 2019), ferner aus der Arbeit der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen und anderer UN- und regionaler Menschenrechtsmechanismen, sowie aus den Berichten älterer Menschen und ihrer Vertretungsorganisationen, nationalen Menschenrechtsorganisationen und anderer Interessensgruppen, die der Offenen Arbeitsgruppe Alter übermittelt wurden.

Die Ergebnisse dieser Aktualisierung stimmen mit den Schlussfolgerungen des Analytischen Ergebnispapiers von 2012 überein. Seit der Erstellung dieser Studie hat es auf regionaler Ebene bedeutende normative Entwicklungen in Bezug auf die Menschenrechte älterer Menschen gegeben. Auf internationaler Ebene bietet der bestehende Menschenrechtsrahmen jedoch weiterhin eine fragmentierte und inkonsistente Abdeckung der Menschenrechte älterer Menschen in Gesetz und Praxis. Darüber hinaus war die Beschäftigung internationaler Menschenrechtsmechanismen mit den Menschenrechten älterer Menschen nicht systematisch, kohärent oder nachhaltig. Das Fehlen eines eigenen normativen Instruments zu diesem Thema und die konzeptionellen Grenzen der bestehenden Instrumente scheinen ein wesentlicher Faktor zu sein, der zu diesen Mängeln beiträgt. Die Verabschiedung eines solchen Instruments wäre ein effektiver Weg, um größere Veränderungen im Verständnis und im Schutz der Menschenrechte älterer Menschen herbeizuführen. Dies trägt zu Änderungen in Gesetz und Praxis auf nationaler Ebene bei, die erforderlich sind, um ältere Menschen in den vollen Genuss ihrer Menschenrechte kommen zu lassen.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>ZUSAMMENFASSUNG DER SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	<b>4</b>
<b>I. EINLEITUNG</b>	<b>5</b>
A.    Umfang und Ergebnisse der analytischen Studie von 2012	5
B.    Überblick über die Schlussfolgerungen dieser Aktualisierung	6
C.    Aufbau dieser analytischen Aktualisierung	6
<b>II. DIE COVID-19-PANDEMIE UND DIE MENSCHENRECHTE ÄLTERER MENSCHEN</b>	<b>7</b>
<b>III. KONZEPTIONELLER ANSATZ UND METHODIK</b>	<b>10</b>
A.    Die Notwendigkeit einer richtigen Problemdiagnose	10
B.    Die Definition älterer Menschen und des Alters: Notwendigkeit, Komplexität und Flexibilität	11
C.    Ageismus und Altersdiskriminierung – fundamentale Grundprinzipien	13
D.    Verpflichtungen zur Beseitigung von Ageismus: eine große Lücke im internationalen Menschenrechtsrahmen	15
E.    Andere konzeptionelle Einschränkungen des bestehenden Rahmens	16
F.    Bewertung der Bedeutung von Entwicklungen – die Notwendigkeit eines qualitativen Ansatzes	17
<b>IV. NORMATIVE UND ANDERE ENTWICKLUNGEN AUF INTERNATIONALER UND REGIONALER EBENE</b>	<b>19</b>
A.    Annahme oder Inkrafttreten neuer normativer Instrumente	19
B.    Sonstige regionale Entwicklungen	20
C.    Weitere Entwicklungen	20
<b>V. ENTWICKLUNGEN IN DER PRAXIS DER UN-MENSCHENRECHTSMECHANISMEN, INSBESONDERE DER MENSCHENRECHTSVERTRAGSORGANE</b>	<b>21</b>
A.    Art, Umfang und Qualität der Bezüge zum Alter und älteren Personen	21
B.    Die Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane	22
C.    Entwicklungen in der Tätigkeit anderer UN-Menschenrechtsmechanismen	27

<b>VI.</b>	<b>SPEZIFISCHE THEMATISCHE FRAGEN, DIE VON DER OFFENEN ARBEITSGRUPPE „ALTERN“ BEHANDELT WERDEN</b>	<b>29</b>
A.	Gleichheit und Nichtdiskriminierung	30
B.	Autonomie und Unabhängigkeit	32
C.	Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung und Missbrauch	34
D.	Recht auf Langzeitpflege und Unterstützung	37
E.	Recht auf Palliativversorgung	39
F.	Sozialschutz und soziale Sicherheit, einschließlich sozialer Schutzuntergrenzen	41
G.	Allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau	45
<b>VII.</b>	<b>ANDERE WICHTIGE FRAGEN, DIE VOM DERZEITIGEN INTERNATIONALEN NORMATIVEN RAHMEN NICHT (ANGEMESSEN) ABGEDECKT WERDEN</b>	<b>50</b>
A.	Datenlücken und -mängel	50
B.	Robotik, künstliche Intelligenz und Technologie	52
C.	Flüchtlinge, Asylsuchende und Binnenvertriebene; Katastrophen- und Notsituationen	53
D.	Wirtschaft und Menschenrechte	54
<b>VIII.</b>	<b>DER WEG IN DIE ZUKUNFT</b>	<b>54</b>
A.	Der Beitrag von Menschenrechtsverträgen zur Verwirklichung von Menschenrechten - Allgemein	54
B.	Der Beitrag von spezialisierten Konventionen zur Wahrnehmung der Menschenrechte	55
C.	Bessere Umsetzung durch bestehende Menschenrechtsmechanismen - Potenziale und Grenzen	57
<b>IX.</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	<b>58</b>

## ZUSAMMENFASSUNG DER SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. In keinem der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen wird das Wesen und die Bedeutung des Alterns, seine soziale Konstruktion und das Phänomen des Ageismus klar artikuliert. Ohne einen solchen kohärenten konzeptionellen Rahmen für die Auslegung und Anwendung bestehender Menschenrechtsnormen, sowie für die Entwicklung neuer Normen und Auslegungen, die der Lebensrealität älterer Menschen Rechnung tragen, wird das internationale Menschenrechtssystem auch weiterhin nicht in der Lage sein, sein Versprechen einzulösen, sicherzustellen, dass alle Menschen, einschließlich aller älteren Menschen, in den vollen Genuss ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten kommen, indem Veränderungen auf nationaler Ebene angeregt werden.
2. Seit der Erstellung der Analysestudie 2012 für die dritte Arbeitssitzung der Offenen Arbeitsgruppe Alter gab es eine Reihe von bedeutenden normativen Entwicklungen in Bezug auf die Menschenrechte älterer Menschen, hauptsächlich auf regionaler Ebene. Auf internationaler Ebene bietet der bestehende Menschenrechtsrahmen jedoch weiterhin eine fragmentierte und inkonsistente Abdeckung der Menschenrechte älterer Menschen in der Gesetzgebung und in der Praxis. Dies spiegelt die konzeptionellen Grenzen der bestehenden Verträge zur Herausarbeitung der Menschenrechtsverletzungen wider, die ältere Menschen erleben, sowie das Fehlen eines kohärenten, umfassenden und integrierten normativen Rahmens für die Rechte älterer Menschen.
3. Das Engagement der UN-Menschenrechtsvertragsorgane reicht von extrem begrenztem bis hin zu erheblichem Engagement bestimmter Vertragsorgane in Bezug auf einige Aspekte der Menschenrechte älterer Menschen. Insgesamt kann jedoch nicht gesagt werden, dass es einen kohärenten Ansatz zu den Menschenrechten älterer Menschen gibt, der systematisch über die Menschenrechtsvertragsorgane hinweg angewandt wird; das Fehlen eines spezialisierten Instruments ist unter anderem eine Erklärung dafür.
4. Die Bilanz der thematischen Sonderverfahren ist ebenfalls durchwachsen. Das Mandat der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen hat das Thema seit 2014 in den Mittelpunkt gerückt und vertieft. Ansonsten gab es zwar einige wichtige Überlegungen zu den Menschenrechten älterer Menschen, doch handelte es sich dabei eher um Ad-hoc- und einmalige Interventionen, die zwar hilfreich waren, aber nicht notwendigerweise auf einem kohärenten und ganzheitlichen Ansatz zu den Menschenrechten älterer Menschen beruhten, welcher wesentlich breiter aufgestellt ist.
5. Die Diskussionen in der Offenen Arbeitsgruppe haben gezeigt, dass die verschiedenen betrachteten Menschenrechte miteinander zusammenhängen und dass ein kohärenter, integrierter und detaillierter Satz von normativen Standards erforderlich ist, um ihnen gerecht zu werden. Bestehende konzeptionelle Rahmen sind nicht ausreichend, um die Verletzungen, die ältere Menschen erleiden, vollständig zu berücksichtigen. Der Schutz, der durch die aktuellen Rahmenwerke und Standards gewährt wird, ist in einigen Fällen ernsthaft mangelhaft und in anderen Fällen zu allgemein, um Regierungen, politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretungen eine angemessene Anleitung zu geben, welche Maßnahmen angemessen sind, um die Verwirklichung bestimmter Menschenrechte für ältere Menschen zu gewährleisten.
6. Zu diesem Zeitpunkt ist es angebracht, zu überlegen, ob ein neues, normatives Instrument den Bemühungen, den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen besser zu gewährleisten, einen bedeutenden Impuls verleihen würde. Die Erfahrungswerte mit anderen spezialisierten Verträgen auf der Ebene der Vereinten Nationen und auf regionaler Ebene zeigen, dass solche Verträge wesentlich und auf einzigartige Weise zur Verwirklichung der Rechte beitragen, die sie garantieren, und dass dies auch bei einem neuen normativen Instrument zu den Menschenrechten älterer Menschen der Fall wäre.
7. Die Annahme, dass die bestehenden Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen, insbesondere die Menschenrechtsvertragsorgane, den Menschenrechten älterer Menschen wesentlich mehr Zeit und Aufmerksamkeit widmen können, ist unrealistisch und unpraktisch angesichts der vielen konkurrierenden Prioritäten, die sie gemäß ihren Gründungsverträgen zu berücksichtigen haben. Hinzu kommen der Zeitdruck, mangelnde Ressourcen sowie die begrenzte Länge der Dokumente der Vertragsorgane und der Vertragsstaaten. Es gibt zwar einige Maßnahmen, die die Menschenrechtsvertragsorgane, die Vertragsstaaten und andere Beteiligte ergreifen könnten, um die Berücksichtigung von Fragen des Alterns durch die bestehenden Organe zu verbessern, doch werden diese wahrscheinlich nur schrittweise Veränderungen bewirken.

**8. Das Schweigen, die Vernachlässigung und die relative Unsichtbarkeit von Menschenrechtsthemen, die für ältere Menschen von zentraler Bedeutung sind, sind im internationalen Menschenrechtssystem so weit verbreitet und systemimmanent, dass eine grundlegende Änderung erforderlich ist. Es reicht nicht aus, die bestehenden Mechanismen zu ermahnen, mehr zu tun und die Perspektiven älterer Menschen in die Ausführung ihrer Mandate einzubeziehen; ein neues, eigenes normatives Instrument ist erforderlich, um diese Defizite umfassend zu beheben.**

## **I. EINLEITUNG**

1. Im August 2012 erstellte das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) ein analytisches Ergebnispapier (die Studie von 2012 oder die Analytische Studie von 2012) für die dritte Arbeitssitzung der Offenen Arbeitsgruppe „Altern“, die von der Generalversammlung durch ihre Resolution 65/182 eingesetzt worden war.<sup>1</sup> Die Studie von 2012 wurde erstellt, um die Offene Arbeitsgruppe bei der Ausübung ihres Mandats zu unterstützen<sup>2</sup> und sie analysierte den bestehenden internationalen menschenrechtlichen normativen Rahmen in Bezug auf den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen. Auf seiner zehnten Sitzung wurde das OHCHR aufgefordert, eine Aktualisierung der Studie von 2012 vorzulegen.<sup>3</sup>

### **A. Umfang und Ergebnisse der analytischen Studie von 2012**

2. Die analytische Studie von 2012 untersuchte, inwieweit die Rechte älterer Menschen und die Gewährleistung von Gleichheit und Nichtdiskriminierung aufgrund des Alters in internationalen Menschenrechtsverträgen ausdrücklich anerkannt sind. Es wurde festgestellt, dass es nur wenige spezifische Hinweise auf Diskriminierung aufgrund des Alters gab, obwohl diese theoretisch durch allgemeine Gewährleistungen der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung aufgrund eines „anderen Status“ abgedeckt waren.<sup>4</sup> In der Studie von 2012 wurde festgestellt, dass das Fehlen solcher expliziten Gewährleistungen in den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen offenbar dazu beiträgt, dass der Diskriminierung aufgrund des Alters im Vergleich zur Diskriminierung aus Gründen, die in den Verträgen ausdrücklich erwähnt werden, nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird.<sup>5</sup>

3. In der Studie von 2012 wurde auch der Nutzen allgemeiner Menschenrechtsgarantien für ältere Menschen untersucht und festgestellt, dass diese Garantien im Prinzip für ältere Menschen genauso gelten wie für alle anderen Personen. Ferner wurde ermittelt, dass es in einigen Fällen möglich ist, allgemeine Garantien so zu interpretieren, dass sie auf besondere Verletzungen, die ältere Menschen erfahren, anwendbar sind. Dies haben die Menschenrechtsorgane in einigen Fällen getan. Das Recht auf soziale Sicherheit im Alter und Aspekte des Rechts auf Gesundheit, sowie die Rechte älterer Frauen wurden als Beispiele genannt.<sup>6</sup>

4. Gleichzeitig wurde in der analytischen Studie von 2012 festgestellt, dass der Situation älterer Menschen im Rahmen anderer allgemeiner Garantien relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde und dass einige Erfahrungen älterer Menschen „vom Menschenrechtssystem fast völlig übersehen wurden“.<sup>7</sup>

5. Des Weiteren wurde in der Studie von 2012 festgestellt, dass „sich die Behauptung herauskristallisiert, dass es spezifische menschenrechtliche Merkmale gibt, die für [die] Situation [älterer Menschen] charakteristisch sind und die von den relevanten Menschenrechtsinstrumenten nicht angemessen

---

<sup>1</sup> Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte, *Normative Standards im Internationalen Menschenrecht in Bezug auf ältere Menschen* (Analytische Studie von 2012), August 2012, vorgelegt bei der dritten Arbeitssitzung der Offenen Arbeitsgruppe Alter, 21.-24. August 2012. <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/OHCHRAnalyticalOutcomePaperonOldePersonsAugust2012.doc>. Der erste Entwurf dieses Dokuments wurde im März 2020 erstellt und mit Stand Ende Dezember 2020 aktualisiert.

<sup>2</sup> Dargelegt in GA-Resolution 65/182, Abs. 28 (21. Dezember 2010), Resolution 67/139, Abs. 1 (20. Dezember 2012) und Resolution 74/125, Abs. 52 (18. Dezember 2019).

<sup>3</sup> Die Erstellung dieses Berichts profitierte auch von den Beratungen einer Expertengruppensitzung, die vom Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte am 10. und 11. Februar 2021 einberufen wurde.

<sup>4</sup> In der Studie von 2012 wurde auch ein gewisser Bezug zu den normativen Rahmen in den regionalen Menschenrechtssystemen hergestellt.

<sup>5</sup> Analytische Studie von 2012, S. 3-4.

<sup>6</sup> Analytische Studie von 2012, S. 4.

<sup>7</sup> Analytische Studie von 2012, S. 4.

berücksichtigt werden“.<sup>8</sup> Von besonderer Bedeutung waren u. a. Rechte wie das Recht auf Langzeitpflege und -betreuung und das Recht auf Palliativversorgung.

6. In der analytischen Studie von 2012 wurde der Schluss gezogen, dass insgesamt auf universeller Ebene, ungeachtet der Tatsache, dass es in einigen Bereichen eine Auseinandersetzung mit den relevanten Erfahrungen und Themen gab, eine „nachweisliche Unzulänglichkeit des Schutzes aufgrund von normativen Lücken sowie eine Fragmentierung und ein Mangel an Kohärenz und Spezifität der Normen, soweit sie sich auf ältere Menschen beziehen“, besteht.<sup>9</sup>

## **B. Überblick über die Schlussfolgerungen dieser Aktualisierung**

7. Die Ergebnisse dieser analytischen Aktualisierung stimmen mit den Schlussfolgerungen der Studie von 2012 überein. Wie die nachfolgende Diskussion zeigt, gab es eine begrenzte Anzahl von fortschrittlichen Entwicklungen in Bezug auf die Anerkennung der spezifischen Arten von Menschenrechtsverletzungen, die ältere Menschen erleiden, diese waren jedoch ad hoc, fragmentiert und nicht nachhaltig in einzelnen Mechanismen oder im gesamten Menschenrechtssystem.<sup>10</sup> In einigen Teilen des Menschenrechtssystems gibt es ein Bewusstsein für die Bedeutung des Alterns und der damit verbundenen Menschenrechtsfragen, was sich in spezifischen Verweisen auf Altersdiskriminierung oder die Menschenrechte älterer Menschen niedergeschlagen hat. Eine nähere, qualitative Untersuchung dieser Verweise zeigt jedoch, dass diese Themen nicht ausreichend und nachhaltig in einer Weise beachtet werden, die auf einem soliden, fundierten, umfassenden konzeptionellen Rahmen in Bezug auf die Menschenrechte älterer Menschen basiert. Seitdem die offene Arbeitsgruppe vor fast einem Jahrzehnt ihre Arbeit aufgenommen hat, scheint es keine signifikante, nachhaltige Zunahme des Engagements des Systems als Ganzes für die Menschenrechte älterer Menschen gegeben zu haben. Die COVID-19-Pandemie und die Reaktion darauf haben die bestehenden Versäumnisse beim angemessenen Schutz der Menschenrechte älterer Menschen aufgezeigt und die Dringlichkeit unterstrichen, mit Nachdruck an der Verbesserung des internationalen Menschenrechtsrahmens zu arbeiten.

## **C. Aufbau dieser analytischen Aktualisierung**

8. In den folgenden Abschnitten wird diese Aktualisierung:

- (a) die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und der Reaktionen darauf auf die Menschenrechte älterer Menschen und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Arbeit der Offenen Arbeitsgruppe beschreiben;
- (b) einen Überblick über den theoretischen Ansatz und die Methodik des Updates und Hinweise auf die Bedeutung einer konzeptionellen Hintergrundanalyse der Situation der Menschenrechte älterer Menschen, die auf Ageismus und einem Verständnis des Wesens des Alterungsprozesses und des höheren Alters basiert, geben;
- (c) neue Themen erörtern, die sich aus den Diskussionen der Offenen Arbeitsgruppe „Altern“ ergeben haben, und einen angepassten Fokus für zukünftige Diskussionen vorschlagen;
- (d) kurz normative und andere wichtige Entwicklungen auf regionaler Ebene seit 2012 beschreiben;
- (e) einen Überblick über die Entwicklungen im UN-Menschenrechtssystem seit 2012 mit besonderem Fokus auf die Menschenrechtsvertragsorgane geben;

---

<sup>8</sup> Analytische Studie von 2012, S. 4.

<sup>9</sup> Analytische Studie von 2012, S. 3. Siehe im Allgemeinen C Martin, D Rodríguez Pinzón and B Brown, *Human Rights of Older Persons: Universal and Regional Legal Perspectives* (Springer, 2014).

<sup>10</sup> Das in dieser Aktualisierung präsentierte empirische Material über die Berücksichtigung von Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten älterer Menschen durch die Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen basiert weitgehend auf dem Material, das in der Datenbank des Universellen Menschenrechtsindex verfügbar ist (<https://uhri.ohchr.org/en>). Bei dieser Datenbank handelt es sich um eine Zusammenstellung von Dokumenten der Vertragsorgane, die sich auf bestimmte Länder beziehen und eine Suche nach Volltext, Themen, Kategorien von Betroffenen, Art des Dokuments und spezifischen Mechanismen ermöglichen. Nicht enthalten sind jedoch allgemeine Kommentare, Entscheidungen im Rahmen von Individualbeschwerdeverfahren oder Berichte im Rahmen von Untersuchungsverfahren, sowie die thematischen Berichte zu den Sonderverfahren. Die durchgeführten, spezifischen Recherchen wurden nachstehend an den entsprechenden Stellen beschrieben und beinhalten eine Auswahl der Rohergebnisse, um substantielle Referenzen zu bestimmen. Die Datenbankrecherchen wurden durch manuelle Recherchen in anderem Material ergänzt. Die Recherchen und Analysen sind zwar nicht erschöpfend, geben jedoch einen angemessenen Hinweis auf das Ausmaß des Engagements der betroffenen Stellen in Bezug auf Fragen, die für die Menschenrechte älterer Menschen von Bedeutung sind. Die unterschiedlichen Daten für bestimmte Recherchen spiegeln Änderungen an der UHRI-Datenbank wider, die im Laufe des Jahres 2020 stattfanden, nachdem einige der Recherchen abgeschlossen waren; aufgrund dieser Änderungen konnten einige der durchgeführten Recherchen nicht aktualisiert werden, sodass die Ergebnisse der früheren Recherchen beibehalten wurden.

- (f) im Detail die thematischen Schwerpunktbereiche untersuchen, die von der Offenen Arbeitsgruppe in ihrer achten bis zehnten Sitzung behandelt wurden, und die Grenzen des bestehenden normativen Rahmens und der Praxis in diesen Bereichen analysieren;
- (g) eine Reihe von wichtigen Themen identifizieren, einschließlich solcher, die in bestehenden Menschenrechtsverträgen nicht behandelt werden, welche jedoch für ältere Menschen relevant sind und die die Aufmerksamkeit des internationalen Menschenrechtssystems erfordern;
- (h) erwägen, ob ein spezielles normatives Instrument, das den Menschenrechten älterer Menschen oder den Menschenrechten im Alter vorbehalten ist, einen einzigartigen und bedeutenden Beitrag dazu leisten könnte, die relative Unsichtbarkeit und Vernachlässigung von Verletzungen der Rechte älterer Menschen innerhalb des bestehenden internationalen Menschenrechtsrahmens zu beheben und dadurch dazu beizutragen, echte Veränderungen im Leben älterer Menschen herbeizuführen; und
- (i) allgemeine Schlussfolgerungen darlegen, einschließlich der, dass ein neues spezielles normatives Instrument ein notwendiger Schritt ist, um die Wahrnehmung der Menschenrechte älterer Menschen deutlich zu verbessern.

## II. DIE COVID-19-PANDEMIE UND DIE MENSCHENRECHTE ÄLTERER MENSCHEN

9. Seit der zehnten Sitzung der Arbeitsgruppe im Jahr 2019 war und ist die Welt von der COVID-19-Pandemie tiefgreifend betroffen. Die Pandemie hatte erhebliche Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf der ganzen Welt.<sup>11</sup> Während die Pandemie das Leben vieler Personengruppen ernsthaft beeinträchtigt hat und ihre Folgen durch bestehende Strukturen der Ungleichheit und Benachteiligung noch verstärkt wurden,<sup>12</sup> waren die Auswirkungen auf ältere Menschen besonders verheerend. Ältere Menschen haben eine größere Anfälligkeit für schwere Infektionsfälle gezeigt und bildeten den überwiegenden Anteil der Todesopfer. Die Auswirkungen gingen jedoch weit darüber hinaus und haben die Existenz von altersdiskriminierenden Strukturen, Einstellungen und Praktiken und ihre tatsächlichen Folgen für die Wahrnehmung der Menschenrechte durch ältere Menschen aufgezeigt. In einem Positionspapier der Vereinten Nationen zu COVID-19 und den Menschenrechten älterer Menschen, das am 1. Mai 2020<sup>13</sup> veröffentlicht wurde, beschrieb der Generalsekretär die besonderen Risiken, die COVID-19 für ältere Menschen darstellt. Diese beinhalteten:

- ein signifikant höheres Risiko für Sterblichkeit und schwere Erkrankungen nach einer Infektion<sup>14</sup>
- potenzielle Altersdiskriminierung bei Entscheidungen über den Zugang zu medizinischer Versorgung, Triage und lebensrettenden Therapien sowie erhöhte Risiken für Leben und Gesundheit durch die Kürzung anderer wichtiger Dienstleistungen zur Bewältigung von COVID-19<sup>15</sup>
- das „grauenhafte Bild“ von Tausenden von Bewohnern von Altenheimen oder Langzeitpflegeeinrichtungen in einer Reihe von Ländern, die durch die Erkrankung an dem Coronavirus ihr Leben verloren haben<sup>16</sup>
- die zusätzliche Gefährdung durch Vernachlässigung, Misshandlung oder Missbrauch: Lockdowns in Pflegeheimen und Einrichtungen haben das Leben und die körperliche und geistige Gesundheit älterer Bewohner beeinträchtigt,<sup>17</sup> während diejenigen, die sich mit Familienmitgliedern und Pflegepersonal im Lockdown befinden - insbesondere Frauen - einem erhöhten Risiko von Gewalt, Vernachlässigung und Missbrauch ausgesetzt sind.<sup>18</sup>
- die Einschränkung des Zugangs zu Gesundheitsdiensten, einschließlich Hausbesuchen und gemeindenaher Pflege<sup>19</sup>

<sup>11</sup> Vereinte Nationen, *COVID-19 und die Menschenrechte*: wir sitzen alle im selben Boot, April 2020.

<sup>12</sup> Vereinte Nationen, Sozialpolitik zur Förderung eines inklusiveren, widerstandsfähigeren und nachhaltigeren Aufschwungs: *Ein besserer Wiederaufbau nach COVID-19 zur Erreichung der Agenda 2030 im Rahmen der Dekade für Maßnahmen und Ergebnisse für nachhaltige Entwicklung* Anmerkung des Sekretariats, E/CN.5/2021/4 (2020).

<sup>13</sup> Vereinte Nationen, *Grundsatzpapier: Der Einfluss von COVID-19 auf ältere Menschen*, Mai 2020.

<sup>14</sup> Ebd. Pkt. 5.

<sup>15</sup> Ebd. Pkt. 5.

<sup>16</sup> Ebd. Pkt. 6.

<sup>17</sup> Ebd. Pkt. 9.

<sup>18</sup> Ebd. Pkt. 7.

<sup>19</sup> Ebd. Pkt. 6.

- die Bedrohung sozialer Netzwerke, erhöhtes Risiko sozialer Isolation und Risiken für die psychische Gesundheit, insbesondere für allein lebende ältere Frauen während des Lockdowns und als Folge von sozialen Distanzierungsmaßnahmen<sup>20</sup>
- eine Eskalation der „verfestigten Altersdiskriminierung“, einschließlich der Diskriminierung und Stigmatisierung älterer Menschen, und das Aufkommen von „Bemerkungen und Hassreden gegen ältere Menschen im öffentlichen Diskurs und in sozialen Medien, als Ausdruck von Verbitterung zwischen den Generationen“.<sup>21</sup> Obwohl das Positionspapier auch Beispiele von Initiativen enthält, die, oft auf Gemeindeebene, Unterstützung für und Solidarität mit älteren Menschen gezeigt haben<sup>22</sup>
- die Auswirkungen der digitalen Kluft, die zur Folge hat, dass einige ältere Menschen möglicherweise keinen Zugang zu Informationen über die Pandemie und damit verbundene gesundheitliche und sozioökonomische Maßnahmen oder andere Angelegenheiten haben und Schwierigkeiten beim Zugang zu Dienstleistungen wie Bankgeschäften, Online-Einkäufen, Behördendiensten oder anderen von ihnen benötigten Online-Diensten haben.<sup>23</sup>
- die Unsichtbarkeit älterer Menschen in der öffentlichen Datenanalyse und die Notwendigkeit „innovativer Ansätze, die durch wissenschaftliche Erkenntnisse und nach Alter, aber auch nach Geschlecht und relevanten sozioökonomischen Merkmalen aufgeschlüsselte Daten gestützt werden. . . wesentlich für eine effektive öffentliche Politikgestaltung, die ältere Menschen einbezieht.“<sup>24</sup>

10. Im Positionspapier wurde ferner gefordert „der Aufbau stärkerer rechtlicher Rahmenbedingungen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, um die Menschenrechte älterer Menschen zu schützen. Dies beinhaltet auch die Beschleunigung der Bemühungen der Offenen Arbeitsgruppe Alter, Vorschläge für ein internationales Rechtsinstrument zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde älterer Menschen zu entwickeln.“<sup>25</sup>

11. Die Schwere und Dringlichkeit der Situation in Bezug auf ältere Menschen, die durch die Pandemie entstanden ist, und die Reaktionen darauf wurden von mehr als 140 Mitgliedsstaaten in einer gemeinsamen Erklärung zur Unterstützung des Positionspapiers des Generalsekretärs hervorgehoben, in der sie ihre „tiefe Besorgnis über die verheerenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das Leben älterer Menschen“ zum Ausdruck brachten.<sup>26</sup> Die gemeinsame Erklärung drückte auch die „tiefe Besorgnis der Unterzeichner über die Eskalation von Ageismus, einschließlich Altersdiskriminierung und Stigmatisierung älterer Menschen aus, die deren Verwundbarkeit verschlimmern“<sup>27</sup>, und erklärte ihre Verpflichtung, „die Würde und Rechte älterer Menschen verstärkt zu fördern und voll zu respektieren. . .“ und „auf die Stärkung globaler und nationaler Zielsetzungen hinarbeiten, um die Bedürfnisse und Rechte älterer Menschen zu berücksichtigen und integrativere, gerechtere, widerstandsfähigere und altersfreundlichere Gesellschaften zu fördern.“<sup>28</sup>

12. Verschiedene Gremien innerhalb des Systems der Vereinten Nationen haben auf die Pandemie reagiert,<sup>29</sup> darunter auch die Menschenrechtsmechanismen.<sup>30</sup> In ihrem ersten Bericht an die Generalversammlung im Juli 2020 hat sich die Unabhängige Expertin für die Menschenrechte älterer Menschen, Claudia Mahler, ausführlich mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Menschenrechte älterer Menschen

<sup>20</sup> Ebd. Pkt. 3, 9-10.

<sup>21</sup> Ebd. Pkt. 9.

<sup>22</sup> Ebd. Pkt. 10.

<sup>23</sup> Ebd. Pkt. 11.

<sup>24</sup> Ebd. Pkt. 4.

<sup>25</sup> Vereinte Nationen, *Follow-up zum Internationalen Jahr der älteren Menschen: Zweite Weltversammlung zum Thema Altern*, A/75/218, Abs. 58 (2020), zitiert Vereinte Nationen, *Positionspapier: Der Einfluss von COVID-19 auf ältere Menschen*, Mai 2020, 14.

<sup>26</sup> Unterstützungserklärung zum Positionspapier des UN-Generalsekretärs zu den Auswirkungen von COVID-19 auf ältere Menschen, 11. Mai 2020, Art. 2, [http://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/ENG\\_final\\_-with-countries.pdf](http://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/ENG_final_-with-countries.pdf).

<sup>27</sup> Ebd. Art. 4.

<sup>28</sup> Ebd. Art. 13.

<sup>29</sup> Siehe ‘UN Reaktion auf COVID-19’, <https://www.un.org/en/coronavirus/UN-response>; und UN Programm zum Thema Altern (DESA), ‘COVID-19 Ausbruch und ältere Menschen: Relevante UN System Ressourcen bezüglich COVID-19 und älteren Menschen’, <https://www.un.org/development/desa/ageing/covid19.html>.

<sup>30</sup> Vereinte Nationen Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte, ‘COVID-19 und Menschenrechtsvertragsorgane’, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx>; Aufstellung von Stellungnahmen der Menschenrechtsvertragsorgane im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, September 2020, [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External\\_TB\\_statements\\_COVID19.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf).

befasst.<sup>31</sup> Sie betrachtete die vorliegenden Beweise, die zeigen, dass die Rechte älterer Menschen infolge der Pandemie verletzt wurden oder bedroht waren, sowie die Maßnahmen, die im Positionspapier des Generalsekretärs aufgezeigt worden waren. Sie wies auch auf die Bedeutung des Rechtszugangs für ältere Menschen und die Notwendigkeit einer unabhängigen Stelle oder eines Verfahrens zum Schutz der Menschenrechte von Älteren hin.<sup>32</sup>

13. Alle oben beschriebenen Auswirkungen spiegeln die Defizite hinsichtlich des Schutzes älterer Menschen bei der Wahrnehmung ihrer Menschenrechte wider, die auch schon vor der Pandemie bestanden. Der Gesundheitsnotstand und die Reaktionen darauf haben diese Menschenrechtsverletzungen verschlimmert und in den Vordergrund gestellt. So formulierte die Hochkommissarin für Menschenrechte im Mai 2020:

Diese Krise hat viele Problemfelder offengelegt, mit denen ältere Menschen seit Jahren konfrontiert sind, und oft noch verstärkt, wie z. B. Diskriminierung aufgrund des Alters, mangelnder sozialer Schutz und fehlender Zugang zu Gesundheitsdiensten, fehlende Autonomie und Teilhabe an Entscheidungsprozessen sowie die Gefahr von Gewalt, Vernachlässigung und Missbrauch.<sup>33</sup>

14. Die Folgen der Pandemie und die damit verbundenen Reaktionen haben gezeigt, dass die bestehenden normativen Rahmenbedingungen auf internationaler und nationaler Ebene schwerwiegende Mängel aufweisen und dass der effektive Schutz der Menschenrechte älterer Menschen noch in weiter Ferne liegt. Wie die unabhängige Expertin es ausdrückte, „hat die Pandemie „Schutzlücken“ sichtbar gemacht, die über die Reaktions- und Erholungsphase hinaus angegangen werden müssen.“<sup>34</sup> Sie stellte fest, dass „das Fehlen eines umfassenden und integrierten internationalen Rechtsinstruments zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde älterer Menschen weiterhin erhebliche praktische Auswirkungen hat, auch für ältere Menschen in Notsituationen.“<sup>35</sup>

15. Die Pandemie hat es also noch dringlicher gemacht, sich mit der Frage zu beschäftigen, was noch unternommen werden kann um sicherzustellen, dass sich derartige Menschenrechtsverletzungen, wie wir sie während der Pandemie erlebt haben, nicht wiederholen. Um eine Wiederholung dieser Missstände zu vermeiden, müssen die zugrunde liegenden Strukturen, Einstellungen und Praktiken angegangen werden, die ältere Menschen für diese Verstöße gegen ihre Rechte anfällig gemacht haben. Es bedarf eines neuen internationalen rechtlichen und politischen Rahmens in Form eines verbindlichen Instruments, das Orientierung bietet und zu Maßnahmen auf nationaler Ebene anregt. In vielen Bereichen haben sich die bestehenden Schutzmaßnahmen vor und während der Pandemie als unzureichend erwiesen.

16. In diesem Arbeitspapier werden die bestehenden internationalen Menschenrechtsrahmen und ihr Beitrag zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen überprüft und für unzureichend befunden. Die Analysen in diesem Dokument unterstützen die Auffassung, dass ein wichtiger Beitrag zum Prozess eines besseren Schutzes der Rechte älterer Menschen, die Verabschiedung eines neuen verbindlichen internationalen Instruments zu diesem Thema wäre.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> *Auswirkungen der Coronavirus-Erkrankung (COVID-19) auf die Wahrnehmung aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Claudia Mahler, A/75/205 (2020).*

<sup>32</sup> A/75/205. Die unabhängige Expertin diskutiert Ageismus und Altersdiskriminierung; das Recht auf Gesundheit, Autonomie, Pflege und Unterstützung in Wohnsituationen, Palliativpflege; die Auswirkungen von Isolation; das Recht, ein Leben ohne Gewalt, Missbrauch oder Vernachlässigung zu führen; das Recht auf Information; Lücken in den Daten über ältere Menschen; Zugang zur Rechtsordnung; die Notwendigkeit eines unabhängigen nationalen Mechanismus, um Verletzungen von Rechten älterer Menschen anzugehen; und den sozialen Schutz und das Recht auf Arbeit.

<sup>33</sup> Erklärung der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Michelle Bachelet, vorgetragen bei der virtuellen Debatte „Menschenrechte älterer Menschen im Zeitalter von COVID-19 und darüber hinaus“ mit der Hochkommissarin für Menschenrechte und der neuen unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, 12. Mai 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25879&LangID=E>.

<sup>34</sup> A/75/205, Art. 29.

<sup>35</sup> A/75/205, Art. 78.

<sup>36</sup> Eine der Empfehlungen, die aus dem UN75-Konsultationsprozess im Jahr 2020 und dem Dialog der Teilnehmer über Ungleichheit hervorging, war, dass die Regierungen Schritte unternehmen sollten, um . . . die Schaffung einer neuen UN-Konvention zum Schutze der Rechte älterer Menschen zu fördern. Vereinte Nationen, *Auf die Prioritäten der Menschen für die Zukunft und ihre Handlungsideen hören*, abschließender Bericht des UN75-Büros, 30. Januar 2021, <https://www.un.org/en/un75/finalreport>.

### III. KONZEPTIONELLER ANSATZ UND METHODIK

17. Wie in der Analytischen Studie von 2012 festgestellt wurde, stellen ältere Menschen, wie auch immer sie definiert werden, eine große und wachsende Anzahl der Bevölkerung der meisten einzelnen Länder dar und einen wachsenden Prozentsatz der Weltbevölkerung insgesamt und haben trotz ihrer Vielfalt in allen Teilen der Welt viele gemeinsame Erfahrungen gemacht. Ageismus, relative Unsichtbarkeit und Abwertung älterer Menschen, ihr Ausschluss von wirtschaftlichen und anderen sozialen Möglichkeiten, wirtschaftliche Unsicherheit, Diskriminierung in der Gesundheitsversorgung, materielle Armut und soziale Ausgrenzung, sowie Gewalt, Missbrauch und Vernachlässigung sind nur einige der Menschenrechtsverletzungen, mit denen viele ältere Menschen weltweit konfrontiert werden. Während die tatsächliche Situation bestimmter Gruppen älterer Menschen durch intersektionelle oder mehrfache Diskriminierung verschärft wurde, sind altersdiskriminierende Einstellungen und Praktiken häufig ein Hauptfaktor für die Benachteiligung, der sie ausgesetzt sind.

18. Diese Grundrechtsverletzungen spiegeln nicht nur individuelle Verletzungen in einem bestimmten Lebensbereich wider, sondern sind Ausdruck ineinandergreifender und verfestigter gesellschaftlicher Konstruktionen des Alters. Sie sind Ausdruck der Einstellung gegenüber älteren Menschen und dem Altern sowie der diskriminierenden Strukturen, die sich gegenseitig unterstützen und verstärken. Individuelle und systemische Verletzungen anzugehen erfordert ein Verständnis und eine systematische und kohärente Auseinandersetzung mit den verflochtenen, gesellschaftsweiten Einstellungen, Verhaltensweisen und Strukturen.

19. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle, die sich an diesen Diskussionen beteiligen, sich das Leben und Sterben älterer Menschen und die Verletzungen, die sie erleiden, zu Gemüte führen und verstehen. Diese Erfahrungen und Ansichten wurden der Offenen Arbeitsgruppe in detaillierten Ausführungen und durch die Präsentation von Zeugenaussagen älterer Personen selbst eloquent und umfassend dargelegt. Sie wurden außerdem in den der Offenen Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellten komprimierten Berichten zusammengefasst. Sie zeigen die Versäumnisse des internationalen Menschenrechtssystems auf, die Forderungen älterer Menschen zu beherzigen und deren Rechte zu fördern und zu schützen.

20. Ältere Menschen und ihre Organisationen haben laut und deutlich auf die Nichtanerkennung und Verletzung ihrer Rechte hingewiesen und die Notwendigkeit eines neuen Instruments gefordert, um dem Abhilfe zu schaffen. Wenn man ausschließlich darauf schaut, wie bestehende Rechte auf die Verletzungen angewandt werden können, mit denen ältere Menschen konfrontiert sind, läuft man Gefahr, bestimmte Arten von Verletzungen zu übersehen, die möglicherweise einzigartig, neu oder sich überschneidend sind. Außerdem wird dadurch nicht das gesamte Spektrum der Verletzungen angesprochen, mit denen ältere Menschen konfrontiert sind.

#### A. Die Notwendigkeit einer richtigen Problemdiagnose

21. Bei der Beurteilung, ob sich der derzeitige internationale Menschenrechtsrahmen als geeignet erwiesen hat, um die Menschenrechte älterer Menschen anzugehen, beziehungsweise die Beseitigung der Diskriminierung aufgrund des höheren Alters voranzutreiben, muss man sich über das Wesen und die Problemursachen im Klaren sein, die von diesem System angegangen werden sollen.

22. Um als internationales Instrument eine wirksame Antwort auf ein identifiziertes Menschenrechtsproblem zu geben, müssen das Problem und seine Ursachen klar identifiziert und konzeptualisiert werden. Wie bereits erwähnt, erfordert dies, dass die Erfahrungen und Stimmen derjenigen, die Opfer der Verletzungen geworden sind, vernommen werden und dass diese das Verständnis und die Definition der Verletzung prägen. Dies ermöglicht es, eine angemessene Definition der Verstöße zu formulieren und die Maßnahmen, welche die einzelnen Staaten und andere Institutionen zur Beseitigung dieser Verstöße ergreifen müssen, auf die spezifischen Umstände der jeweiligen Verstöße abzustimmen. Dieser Prozess könnte die Formulierung eines „neuen“ Typs der Menschenrechtsverletzung beinhalten. Dies war zum Beispiel beim gewaltsamen Verschwinden der Fall, einer spezifischen, völlig neuartigen Art der Menschenrechtsverletzung, die im Allgemeinen als die Summe der Verletzungen anderer Rechte angesehen wird, die oft vorliegen, wenn jemand verschwindet.<sup>37</sup> Eine angemessene und wirksame Antwort kann auch die Hinzufügung detaillierter Spezifikationen zu bestehenden, allgemein formulierten Rechten sein. Dieser Ansatz wurde bei der Entwicklung

<sup>37</sup> Siehe C Grossman, 'Disappearances' in *Max Planck Encyclopedia of International Law* (online), letztes Update Februar 2008.

der Bestimmungen zur Beendigung der Diskriminierung von Frauen, zur Gewährleistung der Rechte der Kinder und zur Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Vereinten Nationen und regionalen Verträgen zu diesen Themen verfolgt. Ein weiterer Ansatz ist, dass die mit der Auslegung und die Anwendung bestehender allgemeiner Rechte beauftragten Fachgremien, dies in einer Weise tun, die diese Garantien im Rahmen der anerkannten Regeln der Vertragsauslegung an neue Umstände anpasst. Beispiele dafür sind die Interpretationen sowohl des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau als auch des Ausschusses gegen Folter und die Einbeziehung von Gewalt gegen Frauen in den Geltungsbereich ihrer jeweiligen Verträge. Ein Thema, das in keinem der beiden Verträge ausdrücklich erwähnt wird.

23. Ohne eine angemessene Diagnose des Problems und seiner Ursachen ist es schwierig, eine adäquate Antwort auf die Verletzung der Menschenrechte älterer Menschen zu geben. Bestehende Verträge wurden nicht auf der Grundlage einer angemessenen Diagnose oder eines tiefgreifenden Verständnisses der Natur des Alterungsprozesses und seiner sozialen Bedeutungen formuliert. Auch wurde nicht erkannt, wieviele Aspekte von sozialen Beziehungen von Ageismus betroffen sind und somit zu diskriminierenden Gesetzen, Politiken und Praktiken führten. Ein Hauptergebnis dieses Updates ist, dass das Fehlen einer solchen Diagnose viel dazu beiträgt, die unzureichende Reaktion des bestehenden internationalen Menschenrechtsrahmens auf Menschenrechtsverletzungen gegen ältere Menschen oder auf Grund des Alters zu erklären. Beispiele für diese Unzulänglichkeiten des bestehenden Rahmens finden Sie weiter unten in diesem Update.

## **B. Die Definition älterer Menschen und des Alters: Notwendigkeit, Komplexität und Flexibilität**

24. Die Diskussionen innerhalb der Offenen Arbeitsgruppe Alter darüber, wie der bestehende Menschenrechtsrahmen verbessert werden kann, wurden im Sinne einer besseren Gewährleistung der „Menschenrechte älterer Menschen“ oder des Schutzes der Menschenrechte bei oder gegen Diskriminierung aufgrund des „höheren Alters“ formuliert. Obwohl sich diese Ansätze überschneiden, sind sie nicht identisch. Ersteres („ältere Personen“) identifiziert eine Gruppe, die durch den Verweis auf das „Altsein“ oder „Älterwerden“ definiert ist, während letzteres sich auf Maßnahmen konzentriert, die unter Bezugnahme auf das „höhere Alter“ der betroffenen Person durchgeführt werden. Ob ein neues, verbindliches Instrument zum Schutz der Rechte „älterer Menschen“ oder ein Verbot der Diskriminierung aufgrund des „höheren Alters“ (oder beides) formuliert werden sollte, ist eine wichtige Frage, deren Antwort den Anwendungsbereich und die Reichweite eines jeden Instruments beeinflussen wird.<sup>38</sup> Der erstgenannte Ansatz wird von einigen als potenziell marginalisierend und abwertend für eine bestimmte Personengruppe angesehen; und viele „ältere Menschen“ empfinden sich nicht unbedingt als „alt“.<sup>39</sup> Die Fokussierung auf den Diskriminierungsgrund konzentriert die Aufmerksamkeit auf die benachteiligende Behandlung selbst. Außerdem kann sie flexibler sein, was die Abdeckung einer größeren chronologischen Altersspanne betrifft. Dies sind Fragen, die in den Diskussionen der Offenen Arbeitsgruppe Alter noch im Detail erforscht werden müssen.

25. In jedem Fall ist es notwendig, eine Arbeitsdefinition von „älteren Personen“ oder „älterem Alter“ zu haben. Die Alternative ist ein Ansatz, der alle Formen der Diskriminierung aus Altersgründen anspricht - sowohl gegen jüngere als auch gegen ältere Personen, unabhängig von ihrem Alter. Dieser Ansatz wurde in einigen internationalen Instrumenten und nationalen Rechtsvorschriften übernommen. Bisher konzentrierten sich die Diskussionen in der Offenen Arbeitsgruppe Alter jedoch auf das ältere Ende des Altersspektrums- ein Ansatz, der durch die spezifischen Erfahrungen von Personen in der mittleren und späteren Lebensphase gerechtfertigt ist. Diese Erfahrungen und die soziale Bedeutung des Erreichens späterer Lebensabschnitte bedeuten, dass sich die Art der Diskriminierung, die ältere Menschen erfahren, in wichtigen Aspekten von der Altersdiskriminierung jüngerer Menschen unterscheidet: Die Praxis der Stereotypisierung von Menschen auf der Grundlage ihres Alters kann jedoch für beide Gruppen gleich sein. Die Stereotypen sind jeweils unterschiedlich: Die Diskriminierung einer jüngeren Person aufgrund ihres Alters basiert beispielsweise nicht auf der Annahme, dass sie aufgrund ihres chronologischen Alters die Fähigkeit oder Bereitschaft zum Lernen oder die Fähigkeit zur Ausführung bestimmter Aufgaben verloren hat - diese Einstellungen sind jedoch häufig in Bezug auf ältere Personen zu beobachten.

---

<sup>38</sup> Siehe A E Georgantzi, 'Developing a new framework for human rights in older age: Exploration, interpretation and application', PhD dissertation, National University of Ireland Galway, April 2020, 267-275.

<sup>39</sup> Ebd. Seite 149-153.

26. Die Herausforderungen bei der Definition von „älteren Menschen“ und „älterem Alter“ sind bekannt. Der Alterungsprozess ist ein kontinuierlicher Prozess. Die Bedeutung des Lebensabschnitts, den eine Person erreicht hat, und ihre Bezeichnung als „alt“ variiert je nach sozialem Kontext, so dass die Wahl eines bestimmten chronologischen Alters ein problematischer Weg ist, um den Beginn des höheren Alters zu definieren. Die Lebenswirklichkeit von Menschen in einem bestimmten Alter kann sehr unterschiedlich sein, nicht nur abhängig davon, wie sie biologisch altern, sondern auch von Faktoren wie ihrer Rasse, sexuellen Orientierung, Geschlecht, Indigenität, Behinderung, sozioökonomischer Status und anderer Stati und ihrer Lebenserfahrung im Allgemeinen.

27. Im Jahr 2018 legte die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) die verschiedenen Komponenten des „Alterns“ fest:

Das Thema Alter und Altern wird in der Regel aus vier verschiedenen, sich aber überschneidenden Perspektiven diskutiert und behandelt:

- chronologisches Alter aufgrund des Geburtsdatums;
- biologisches Alter, verbunden mit körperlichen Veränderungen;
- psychologisches Alter, welches sich auf mentale und Persönlichkeitsveränderungen im Laufe des Lebenszyklus bezieht;
- soziales Alter, das den Wandel der Rollen und Beziehungen eines Individuums im Alter definiert.<sup>40</sup>

28. Dies bedeutet, dass die Verwendung des chronologischen Alters allein in vielen Fällen unangemessen oder irreführend sein kann. Die Beurteilung, ob eine Person ein höheres Alter erreicht hat, erfolgt in einem sozialen Kontext anhand einer Matrix verschiedener Faktoren, die das chronologische Alter einschließen können, aber keineswegs darauf beschränkt sind. Wenn die Bedürfnisse, Fähigkeiten oder Interessen einer Person für einen bestimmten Zweck beurteilt werden sollen (z. B. ob sie in den Genuss einer bezuschussten Reiseunterstützung kommen oder sich für eine Weiterbildung zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit oder für andere Zwecke einschreiben soll), ist das chronologische Alter im Allgemeinen ein schlechter Indikator dafür, ob eine Person diese Kriterien erfüllt.<sup>41</sup> Nichtsdestotrotz finden es Regierungen und andere Institutionen in vielen Fällen verwaltungstechnisch bequem, das chronologische Alter zu verwenden, um die Berechtigung für den Zugang zu bestimmten Ansprüchen oder Hilfsprogrammen zu bestimmen. Dabei beruhen diese Programme oft auf Verallgemeinerungen oder Stereotypen darüber, was das Erreichen eines bestimmten chronologischen Alters für den Einzelnen bedeutet.

29. Selbst dort, wo chronologische Altersangaben von Regierungen und internationalen Gremien verwendet werden, variieren diese erheblich. Die Vereinten Nationen verwenden die Zahl 60 als Schwellenwert für bestimmte Zwecke, räumen aber ein, dass dies unter bestimmten Umständen zu hoch und unter anderen Umständen auch zu niedrig sein kann. Das Renten- und Pensionsalter variiert zwischen den Ländern und manchmal auch zwischen Frauen und Männern innerhalb der Länder. Während der COVID-19-Pandemie reichten die Altersgrenzen für „ältere Personen“, die zur Selbstisolierung oder zur Einschränkung ihrer Bewegungen aufgefordert oder gedrängt wurden, von 58 bis 80 Jahre - und es gab viele andere Altersstufen dazwischen.

30. Ob eine bestimmte Person „alt“ ist, kann durchaus davon abhängen, zu welchem Zweck man diese Frage stellt: Ein 40-Jähriger, dem eine Beschäftigung verweigert wird, weil man annimmt, dass er nicht in eine Gruppe jüngerer Mitarbeiter passt oder nur über begrenzte IT-Kenntnisse verfügt, ist das Opfer einer Diskriminierung aufgrund des höheren Alters und ist in einigen Ländern durch die Gesetzgebung geschützt. Er würde aber nicht unter die Bestimmungen fallen, wenn die untere Schwelle für Altersdiskriminierung auf 60 Jahre festgelegt wäre. Auf der anderen Seite ist die Verwendung eines chronologischen Alters zur Bestimmung der Berechtigung für bestimmte Formen des Sozialschutzes für Regierungen bei der Verwaltung von Sozialprogrammen bequem, obwohl diese Programme selbst manchmal auch auf altersstereotypen

---

<sup>40</sup> Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *‘Shifting perceptions: Auf dem Weg zu einem altersgerechten Ansatz Kapitel 1 Grundrechtebericht 2018* (2018) 9, 10 (Zitat weggelassen).

<sup>41</sup> „Die gängige Interpretation des chronologischen Alters als Standardmarker für den erwarteten Verlust der Leistungsfähigkeit einer Person im Laufe des Lebens - bei der von Personen ähnlichen Alters erwartet wird, dass sie ein ähnliches sinkendes Maß an Gesundheit und Produktionskapazität haben - ist ungenau.“ D J Lowsky et al, ‘Heterogeneity in Healthy Aging’ (2014) 69(6) *Journals of Gerontology A: Biol Sci Med Sci* 640, 646.

Annahmen basieren. Daher erfordert die Definition von „älteren Personen“ oder „älterem Alter“ in einem neuen normativen Instrument wahrscheinlich eine flexible Definition, die weitere Faktoren berücksichtigt und es den Regierungen ermöglicht, praktikable Kriterien für die Verwaltung von politischen Maßnahmen und Programmen zu haben.<sup>42</sup> Wenn aber eine Definition älterer Menschen in irgendeinem Kontext tatsächlich notwendig ist, dann ist es wahrscheinlich, dass sie je nach Situation unterschiedlich ist.

31. Wie die Diskussion in späteren Abschnitten dieses Updates zeigt, gibt es beim internationalen Menschenrechtsrahmen, einschließlich der Rechtsprechung der Vertragsorgane, nur wenige ausdrückliche Garantien für die Diskriminierung aufgrund des Alters, und es gibt wenige Ansätze die zeigen, dass versucht wurde, sich dem Altern und der Diskriminierung in ausgefeilter Art zu nähern. Im Gegensatz dazu liefert die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen ein Beispiel dafür, wie ein solcher Rahmen entwickelt werden könnte. Dieses Übereinkommen erkennt an, dass „älteres Alter“ ein formbarer Begriff ist, der eine „ältere Person“ als „Person im Alter von 60 Jahren oder älter definiert, es sei denn, die Rechtsvorschriften haben ein Mindestalter festgelegt, das niedriger oder höher ist, sofern es nicht über 65 Jahre ist.“<sup>43</sup> Während diese Definition immer noch auf dem chronologischen Alter basiert, erkennt der Konvent auch den sozial basierten Charakter des „älteren Alters“ an und definiert das Alter als das „soziale Konstrukt der letzten Phase des Lebensverlaufs“ und „Altern“ in folgenden Begriffen:

„Altern“: Ein allmählicher Prozess, der sich im Laufe des Lebens entwickelt und biologische, physiologische, psychosoziale und funktionelle Veränderungen mit unterschiedlichen Folgen mit sich bringt, die mit permanenten und dynamischen Interaktionen zwischen dem Individuum und seiner Umwelt verbunden sind.

32. Obwohl die Komplexität der Definition von „älteren Personen“ oder „älterem Alter“ anerkannt wird, basiert dieses Papier auf den bisher diskutierten Ansätzen, in denen im Allgemeinen Altersschwellen wie 60 Jahre oder „Standardpensionierung“ oder Rentenanspruchsalter verwendet wurden. Gleichwohl ist es wichtig, die Einschränkung des chronologischen Alters zu betrachten, insbesondere wenn es darum geht, das jeweilige chronologische Alter als genauen Indikator dafür heranzuziehen, wer in einer bestimmten Gesellschaft für bestimmte Zwecke als „alt“ gilt und ob sie auf dieser Grundlage diskriminiert wurden und ob die Eigenschaften, die „älteren Personen“ zugeschrieben werden, tatsächlich Personen dieses Alters im Allgemeinen zugeordnet werden können.

### **C. Ageismus und Altersdiskriminierung – fundamentale Grundprinzipien**

33. Das Verständnis der Art des Alterungsprozesses und des Ausmaßes und der Auswirkungen von Ageismus ist entscheidend für jeden Versuch, Verstöße gegen Personen aufgrund ihres höheren Alters anzugehen. Altersdiskriminierung und Handlungen, die auf altersbedingten Einstellungen basieren, sind eine kritische Komponente und häufig eine Hauptursache für Menschenrechtsverletzungen aufgrund des höheren Alters.<sup>44</sup> Es können sich auch andere Faktoren mit altersbedingten Einstellungen und Praktiken verbinden, die den Nachteil darstellen, den bestimmte Gruppen älterer Menschen erleiden - wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht usw. (das Konzept der Intersektionalität).<sup>45</sup> Faktoren wie die Struktur der Arbeitsmärkte können auch das Umfeld prägen, in dem Altersdiskriminierung zu Diskriminierung älterer Menschen führt.

34. Der Begriff „Ageismus“ stammt aus der Diskriminierung älterer Menschen, wird aber auch verwendet, um sich auf die Diskriminierung von Menschen jeden Alters aufgrund ihres Alters zu beziehen. In diesem Update wird der Begriff in Bezug auf Altersdiskriminierung gegenüber älteren Menschen verwendet - Stereotypen, Vorurteile und / oder diskriminierende Handlungen oder Praktiken gegen ältere Menschen, die auf ihrem tatsächlichen chronologischen Alter basieren oder auf der Wahrnehmung basieren, dass die Person „alt“ oder „älter“ ist.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Für die Besprechung einiger dieser Fragen siehe die Workshops, die 2018 und 2020 vom Deutschen Institut für Menschenrechte organisiert wurden: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer>.

<sup>43</sup> Artikel 2: [www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_A-70\\_human\\_rights\\_older\\_persons.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.asp)

<sup>44</sup> Siehe Vereinte Nationen, *Global Report on Ageism* (World Health Organization, 2021).

<sup>45</sup> Siehe A Numhauser-Henning, 'Elder law and its subject: the contextualised ageing individual' (2021) 41(1) *Altern und Gesellschaft* 516-535.

<sup>46</sup> Siehe im Allgemeinen F Snellman, 'Whose ageism? The reinvigoration and definitions of an elusive concept' (2016) 68 *Nordic Psychology* 148-159; T N Iversen, L Larsen and P E Solem, 'A conceptual analysis of Ageism' (2009) 61(3) *Nordic Psychology* 4-22.

35. Robert N Butler, der amerikanische Soziologe, der den Begriff ursprünglich in den 1960er Jahren prägte,<sup>47</sup> hat ihn in einer gemeinsamen Publikation mit der Soziologin Myrna I Lewis wie folgt beschrieben:

die systematische Stereotypisierung und Diskriminierung von Menschen, weil sie alt sind, so wie Rassismus und Sexismus, die dieses mit Hautfarbe und Geschlecht erreichen. Alte Menschen werden als senil, starr in Gedanken und Art kategorisiert, altmodisch in Moral und Fähigkeiten / ... / Ageismus ermöglicht es der jüngeren Generation, ältere Menschen als anders und seltsam zu betrachten; so hören sie subtil damit auf, ältere Menschen als Menschen zu betrachten und sich mit ihnen zu identifizieren.<sup>48</sup>

36. Seit dieser Zeit hat sich das Verständnis von Ageismus und seinen Auswirkungen erheblich weiterentwickelt, und es gibt umfangreiche Literatur die seine Natur und sein weit verbreitetes Ausmaß zeigt.<sup>49</sup> Ageismus ist oft unsichtbar oder wird als normale Art zu denken bzw. als normale Umgangsform angesehen, kann jedoch zu erheblichen körperlichen und geistigen Schäden bei betroffenen Einzelpersonen und der Gesellschaft im Allgemeinen führen.<sup>50</sup>

37. Ageismus kann implizit oder explizit sein, kann negativ oder positiv (scheinbar wohlwollend) sein und viele verschiedene Formen annehmen.<sup>51</sup> Sie kann auf verschiedenen Ebenen ausgedrückt werden, z. B. auf Mikro-, Meso- oder Makroebene:<sup>52</sup> Alterseinstellungen können im eigenen Geist, in den Einstellungen und dem Verhalten einer Person in Bezug auf eine andere existieren; oder auch auf institutioneller und politischer Ebene. Altersbedingte Einstellungen sind weit verbreitet, auch bei älteren Menschen selbst, und diese Verinnerlichung führt zu einer Reihe von schädlichen Auswirkungen.<sup>53</sup>

38. Viele Einreichungen bei der Offenen Arbeitsgruppe Alter haben weit verbreiteten und systematischen Ageismus als eines der Haupthindernisse für ältere Menschen bei der vollen Wahrnehmung ihrer Menschenrechte dokumentiert. Die Weltgesundheitsorganisation stellte im Jahre 2015 fest, dass Ageismus in allen Gesellschaften und überall allgegenwärtig ist und jetzt „allgegenwärtiger sein könnte als Sexismus oder Rassismus“.<sup>54</sup> Es gab viele Beispiele für den Ausdruck altersbedingter Einstellungen und die Annahme altersbenachteiligender Maßnahmen während der Pandemie: so haben das Situationspapier zu COVID-19 und älteren Menschen des Generalsekretärs und der erste Bericht der derzeitigen unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen anlässlich der Menschenrechtskonvention im Jahr 2020, sowie die jüngsten wissenschaftlichen Schriften, dies ausführlich dokumentiert.<sup>55</sup> Sowohl die ehemalige, als auch die aktuelle unabhängige Expertin haben mehrfach betont, wie wichtig es ist, Maßnahmen zur Beseitigung von Ageismus und Stereotypen in Bezug auf ältere Menschen zu ergreifen.<sup>56</sup>

---

<sup>47</sup> R N Butler, 'Age-Is-m: Another Form of Bigotry' (1969) 9(4) *The Gerontologist* 243.

<sup>48</sup> R N Butler und M I Lewis, *Ageismus und mentale Gesundheit* (1973), zitiert in R Butler, *Why Survive? Being Old in America* (1975), 12.

<sup>49</sup> Siehe, z. B., T D Nelson, 'Ageism: Prejudice Against Our Feared Future Self' (2005) 61 *Journal of Social Issues* 201-221; L Ayalon and C Tesch-Römer (eds), *Contemporary Perspectives on Ageism* (Springer, 2018)

<sup>50</sup> K Sargent-Cox, „Ageismus: Wir sind unser größter Feind“ (2017) 29(1) *International Psychogeriatrics* 1, 1-2.

<sup>51</sup> L A Cary et al, 'The Ambivalent Ageism Scale: Entwicklung und Validierung einer Skala zur Messung von wohlwollender und feindlicher Altersdiskriminierung' (2017) 57(2) *The Gerontologist* 27-36.

<sup>52</sup> Israel Doron und Nena Georgantzi (eds), *Altern, Ageismus und das Recht: Europäische Perspektiven auf die Rechte älterer Menschen* (2018), 4.

<sup>53</sup> E-S Chang et al, „Globale Reichweite von Altersdiskriminierung auf die Gesundheit älterer Menschen: Ein systematischer Überblick“ (2020) 15 *PLoS One*, doi: 10.1371/journal.pone.0220857.

<sup>54</sup> Weltgesundheitsorganisation, *Weltbericht über Altern und Gesundheit* (2015), 11. Die Weltgesundheitsorganisation, die sowohl die Auswirkungen von Altersdiskriminierung auf die Menschenrechte als auch auf die Gesundheit anerkennt, hat ihre globale Anti-Ageism-Kampagne gestartet: siehe Alana Officer und V de la Fuente-Núñez, „A global campaign to combat ageism“, (2018) 96 *Bulletin of the World Health Organization* 299-300; Alana Officer et al, „Editorial: Wertschätzung älterer Menschen: Zeit für eine globale Kampagne zur Bekämpfung von Altersdiskriminierung“ (2016) 94 *Bulletin der Weltgesundheitsorganisation* 710-710A.

<sup>55</sup> Siehe z. B. S Fraser et al., „Ageismus und COVID-19: Was sagt die Reaktion unserer Gesellschaft über uns aus?“ (2020) 49(5) *Alter und Altern* 692-695; L Ayalon, „Es gibt nichts Neues unter der Sonne: Altersdiskriminierung und Spannungen zwischen den Generationen im Zeitalter des COVID-19-Ausbruchs“ (2020) 32(10) *International Psychogeriatrics* 1221-1224; M Diehl et al., „Altern in Zeiten der COVID-19-Pandemie: Vermeidung von Altersdiskriminierung und Förderung der Solidarität zwischen den Generationen“ (2020) 76(2) *Zeitschriften der Gerontologie: B Psychol Sci Soc Sci* 1-4.

<sup>56</sup> Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Rosa Kornfeld-Matte, Mission in Slowenien, A/HRC/30/43/Add.1, Abs. 72 (2015); Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen auf ihrer Mission in Costa Rica, A/HRC/33/44/Add.1, Para 70 (2016); Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen auf ihrer Mission in Montenegro, A/HRC/39/50/Add.2, Para 84 (2018).

39. Ageismus ist eine Form der Altersdiskriminierung. Ältere Menschen sind nicht weniger vielfältig als andere Menschengruppen - in der Tat argumentieren einige Kommentatoren, dass ältere Menschen vielfältiger sind - und dementsprechend sind Vorurteile und Stereotypen, die auf Individuen angewendet werden, diskriminierend. Ageismus ähnelt in vielerlei Hinsicht anderen Formen der Stereotypisierung, die Individuen oder Gruppen von Individuen nach ihren persönlichen oder Gruppenmerkmalen wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht und sexuelle Ausrichtung sowie Behinderung klassifizieren.

40. Das internationale Menschenrechtsrecht erkennt den Schaden an, den die Anwendung gruppenbasierter Stereotypen und Vorurteile verursacht und dass dies auf eine Verweigerung des Rechts auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung sowie anderer Rechte hinausläuft. Aus diesem Grund verpflichten die UN-Menschenrechtsverträge die Vertragsstaaten ausdrücklich, wirksame Schritte zu unternehmen, um Stereotypen und Vorurteile aus diesen Gründen zu beseitigen. Einige der extremeren altersdiskriminierenden Aussagen, die während der Pandemie gemacht wurden, haben Ähnlichkeiten mit einigen Arten von „Hassreden“, die sich oft gegen andere Gruppen richten.

41. Daher ist das Verständnis, wie Ageismus strukturiert und zu Benachteiligung führt, von zentraler Bedeutung, um auf Menschenrechtsverletzungen gegen ältere Menschen zu reagieren.

#### **D. Verpflichtungen zur Beseitigung von Ageismus: eine große Lücke im internationalen Menschenrechtsrahmen**

42. Auffällig an dem internationalen Menschenrechtsrahmen ist, dass es keine ausdrückliche Garantie gegen eine Behandlung aufgrund von Ageismus gibt und keine ausdrückliche Verpflichtung der Staaten, aktive Maßnahmen zur Beseitigung von Ageismus und seiner diskriminierenden Folgen zu ergreifen.<sup>57</sup> Dies steht in krassem Gegensatz zur Existenz von Verträgen, die die Vertragsstaaten verpflichten, Maßnahmen zur Beseitigung des Rassismus, Sexismus und Ableismus zu ergreifen. Der Begriff „Ageismus“ selbst wurde von UN-Menschenrechtsorganen selten verwendet, mit Ausnahme der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen und des Sonderberichterstatters für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, obwohl es Hinweise auf Stereotypen gab, die direkt auf dem Alter oder auf dem Alter in Kombination mit Merkmalen wie dem Geschlecht basieren.<sup>58</sup>

43. Es könnte möglich sein, eine Verpflichtung zur Bekämpfung und Beseitigung von Ageismus im Rahmen bestehender Verträge in Analogie zu Sexismus, Ableismus und Rassismus abzuleiten. Das Konzept der diskriminierenden Behandlung umfasst den Umgang mit Personen auf der Grundlage gruppenbasierter Stereotypen und Überlegenheitsbildern oder einer bestimmten Gruppe. Dementsprechend könnten die Verpflichtungen der Staaten, Diskriminierung aufgrund des „sonstigen Status“ oder des „Alters“ zu verhindern, spezifisch so ausgelegt werden, dass sie sich auf Verpflichtungen zur Beseitigung von Ageismus erstrecken. Im Rahmen der allgemeinen Menschenrechtsverträge wurden an dieser Front jedoch nur geringe Fortschritte erzielt. Dem könnte man die spezifischen Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Artikel 5 (a)) und des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung (Artikel 8 (1)), die Sexismus und Ableismus, sowie die im Rahmen dieser Verträge ergriffenen Maßnahmen regeln, gegenüberstellen.

44. So verpflichtet beispielsweise Artikel 8 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Vertragsstaaten dazu, „sofortige, wirksame und geeignete Maßnahmen zu ergreifen“:

- (a) zur Sensibilisierung der gesamten Gesellschaft, auch auf Familienebene, für Menschen mit Behinderungen und Förderung der Achtung der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen;
- (b) zur Bekämpfung von Stereotypen, Vorurteilen und schädlichen Praktiken in Bezug auf Menschen mit Behinderung, einschließlich solcher, die auf Geschlecht und Alter beruhen, in allen Lebensbereichen;
- (c) zur Förderung des Bewusstseins für die Fähigkeiten und Beiträge von Menschen mit Behinderungen.<sup>59</sup>

Artikel 8, Absatz 2 enthält konkrete Beispiele dafür, was dies bedeuten könnte.

<sup>57</sup> Vgl. allgemein B Mikołajczyk, „Völkerrecht und Altersdiskriminierung“ (2015) 35 Polnisches Jahrbuch des Völkerrechts 83-108.

<sup>58</sup> Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 6: die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte älterer Menschen (1995), E/1996/22, Ziffer 41; Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nr. 27 zu älteren Frauen und zum Schutz ihrer Menschenrechte, CEDAW/C/GC/27, Ziffer 36 (2010).

<sup>59</sup> Artikel 7 und 8. Vgl. F Bariffi, 'Artikel 8: Awareness-Raising' in I Bantekas, M A Stein und D Anastasiou (Hrsg.), The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Ein Kommentar (Oxford University Press, 2019), 229-257.

45. Ähnliche Bestimmungen finden sich im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung<sup>60</sup> und im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.<sup>61</sup>

46. Es gibt wenig internationale Rechtsprechung, die sich mit der Frage der altersbedingten Stereotypen und Annahmen im Rahmen der allgemeinen Menschenrechtsgarantien befasst.<sup>62</sup> Es mag möglich sein, aus bestehenden allgemeinen Garantien auf der Grundlage des „anderen Status“ eine Verpflichtung zur Bekämpfung von Ageismus abzuleiten, aber dies ist keineswegs ein einfacher oder unstrittiger Interpretationsprozess. Eine Bestimmung, wie sie in anderen internationalen Menschenrechtsverträgen enthalten ist, würde den Staaten eine klare und unbestreitbare Garantie und einen genauen Hinweis auf die Schritte geben, die sie ergreifen müssen, um Ageismus zu beseitigen.<sup>63</sup>

47. Die Einreichungen älterer Menschen und ihrer Organisationen bei der Offenen Arbeitsgruppe haben deutlich gemacht, wie korrosiv ein Einfluss von Ageismus in ihrem Alltag ist. Bisher hat es das internationale Menschenrechtssystem versäumt, ein ausdrücklich bindendes Verbot dieser Verhaltensweise vorzusehen oder einen wirksamen Rechtsbehelf dagegen zu entwickeln. Um dieser Situation Abhilfe zu schaffen, bedarf es der Ausarbeitung ausdrücklicher Verpflichtungen in dieser Hinsicht.<sup>64</sup>

### **E. Andere konzeptionelle Einschränkungen des bestehenden Rahmens**

48. In diesem Update wird festgestellt, dass Analysen, die auf einem Verständnis von Ageismus und seinen Auswirkungen basieren, das Engagement des internationalen Menschenrechtssystems für die Rechte älterer Menschen im Allgemeinen nicht untermauert haben. Es gibt auch andere konzeptionelle Einschränkungen des bestehenden Rahmens der Menschenrechtsverträge, die zum Verständnis dafür beitragen, warum das derzeitige internationale Menschenrechtssystem den Rechten älterer Menschen keine angemessene Aufmerksamkeit geschenkt hat und was getan werden muss, um diese Situation zu verbessern. Die Analytische Studie von 2012 berührte dieses Thema und bezog sich auf die Besonderheit der Erfahrungen älterer Menschen, die nicht von bestehenden Normen erfasst wurden, die aber nicht eingehend untersucht wurden. Ein Beispiel dafür ist die Konstruktion des Rechts, um ein Lebensmodell herum zu arbeiten, das Kindheit, Bildung, Arbeitsleben und Ruhestand umfasst (wobei letzterer historisch gesehen einen relativ kurzen Zeitraum umfasst)<sup>65</sup> – jedoch haben wir mit erhöhter Langlebigkeit jetzt wohl ein vierstufiges Leben (und es gibt noch andere Modelle). Dieser längere Zeitraum des Lebens nach dem traditionellen Rentenalter, hat erhebliche Auswirkungen auf den Inhalt des Rechts auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf Bildung, (Um-)Fort- und Ausbildung und lebenslanges Lernen.

<sup>60</sup> Vgl. Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, allgemeine *Empfehlung XV zu Artikel 4 des Übereinkommens* (1993).

<sup>61</sup> Vgl. R Holtmaat, Art. 5, in M Freeman, C Chinkin und B Rudolf (Hrsg.), *Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau: Ein Kommentar* (Oxford University Press, 2012), 141-167.

<sup>62</sup> *In der Rechtssache International Federation of Associations of The Elderly (FIAPA) ./. Frankreich*, Beschwerde Nr. 145/2017, Entscheidung in der Sache vom 22. Mai 2019, wies der Europäische Ausschuss für soziale Rechte eine Beschwerde gegen ein französisches Strafgesetz in der von den Gerichten umgesetzten Fassung zurück, das das hohe Alter selbst nicht als Indikator für die Verletzlichkeit im Rahmen eines Gesetzes akzeptierte, das die betrügerische Ausbeutung einer Person wegen „deren besondere Schutzbedürftigkeit aufgrund des Alters“ unter Strafe stellte. . . dem Täter offensichtlich oder bekannt ist“, sondern eher den spezifischen Kontext berücksichtigt. Vgl. auch *Carvalho Pinto de Sousa Morais ./. Portugal*, Klage Nr. 17484/15, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Viertes Abschnitt, Urteil vom 25. Juli 2017 und Kommentar in I Doron, B Spanier und E Mantovani, „Ageism, Human Rights, and the European Court of Human Rights: Eine kritische Betrachtung des Falls *Carvalho ./. Portugal* (2017)“ (2018) 11(2) *DePaul Journal for Social Justice* Article 3; und *Khamtokhu und Aksenchik/Russland*, Antrag Nrn. 60367/08 und 961/11, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil der Großen Kammer vom 24. Januar 2017. Siehe Corina Heri, „Zwischen einem Felsen und einem harten Ort: Die schwierige Wahl des Gerichtshofs in den Rechtssachen *Khamtokhu und Aksenchik ./. Russland*“ *Strasbourg Observers* <https://strasbourgobservers.com/2017/03/17/between-a-rock-and-a-hard-place-the-courts-difficult-choice-in-khamtokhu-and-aksenchik-v-russia/>. Vgl. auch Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Rechtssache Poblete Vilches u. a. ./. Chile (Verdienste, Wiedergutmachungen und Kosten)*, Serie C, Nr. 349, Urteil vom 8. März 2018, Rn. 125-143 (Diskriminierung aufgrund des Alters bei der Erbringung von Medizinischen Notfalldiensten).

<sup>63</sup> Mikołajczyk, oben n 57.

<sup>64</sup> In Relation zu den rechtlichen Strategien zur Bekämpfung der Altersdiskriminierung sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene vgl. „Kapitel 6: Strategie 1 – Politik und Recht“ in *Global Report über Ageismus*, über 44, 93-111.

<sup>65</sup> Weltgesundheitsorganisation, *Weltbericht über Altern und Gesundheit* (2015) 10.

49. Ähnliche Beispiele gab es in anderen Bereichen. In dem Maße, in dem beispielsweise das Recht auf soziale Sicherheit nur durch beitragsabhängige Rentensysteme umgesetzt wird, die an die Beschäftigung in der formellen Erwerbsbevölkerung gebunden sind, benachteiligt es Frauen, weil es nicht den Lebensrealitäten von Frauen und dem Muster der Beteiligung vieler Frauen an der bezahlten Erwerbsbevölkerung oder dem Umfang ihrer Arbeit in der informellen Wirtschaft entspricht.<sup>66</sup> In ähnlicher Weise erfordern die sich ändernden Muster der Langlebigkeit ein grundlegendes Umdenken darüber, wie das derzeitige Verständnis des Rechts auf Arbeit für diejenigen, die nach Erreichen des „Standardrentenalters“ in irgendeiner Form bezahlt arbeiten müssen oder wollen, grundlegend überdacht wird.

50. Die Grenzen bestehender Rahmenbedingungen wurden in Diskussionen in der Offenen Arbeitsgruppe Alter identifiziert, weitere Analysen finden sich in Abschnitt V unten. Ähnliche Analysen der konzeptionellen Grenzen bestehender Rahmenbedingungen wurden vor der Ausarbeitung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW-Übereinkommen) und des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) durchgeführt: Befürworter einer Fachkonvention argumentierten für jeden Fall, dass die konzeptionellen Rahmen der Mainstream-Verträge androzentrisch oder ableistisch seien. Infolgedessen, so wurde argumentiert, sei es kein Zufall, dass die Erfahrungen von Frauen mit Menschenrechtsverletzungen und die von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Menschenrechtsverträgen vernachlässigt wurden, da diese Verträge formuliert wurden, ohne die Arten von Verletzungen, mit denen Frauen und Menschen mit Behinderungen häufig konfrontiert waren, vollständig zu berücksichtigen. In dem Maße, in dem der Inhalt und die zugrunde liegenden Annahmen der in bestehenden Verträgen enthaltenen Rechte die Erfahrungen älterer Menschen nicht angemessen widerspiegeln, fehlen Forderungen nach einer besseren Auslegung und wirksameren Umsetzung bestehender Instrumente die entscheidende Aussage – dass die konzeptionellen Grenzen des bestehenden Rahmens selbst große Hindernisse darstellen; es ist mehr als nur ein Mangel an Interesse, Fachwissen, Zeit, Ressourcen oder Willen.

51. In diesem Update wird in Abschnitt VIII die Frage erörtert, ob die Annahme eines neuen verbindlichen Instruments auf der Grundlage eines umfassenden und integrierten Rahmens zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen wahrscheinlich die Art von signifikanten Veränderungen mit sich bringen wird, die im Falle anderer spezialisierter UN-Menschenrechtsverträge zu verzeichnen waren.

## **F. Bewertung der Bedeutung von Entwicklungen – die Notwendigkeit eines qualitativen Ansatzes**

52. Vor diesem konzeptionellen Hintergrund untersucht dieses Update die Angemessenheit des internationalen Menschenrechtsrahmens im Detail. Bei der Dokumentation der Entwicklungen seit der Studie von 2012 ist es wichtig zu beachten, dass die bloße Auflistung einzelner Entwicklungen möglicherweise kein vollständiges Bild davon gibt, ob das UN-Menschenrechtssystem sein Verständnis und seine Auseinandersetzung mit den Menschenrechten älterer Menschen signifikant verbessert hat. Die Tatsache, dass einige Fragen im Zusammenhang mit älteren Menschen in verschiedenen Foren mehrfach aufgegriffen wurden, kann in der Tat darauf hindeuten, dass das Bewusstsein für die Bedeutung der Menschenrechte für die Situation älterer Menschen gestiegen ist. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob diese Beispiele mehr sind als sporadische Fälle von Engagement oder ob sie ein Beweis für einen nachhaltigen und kohärenten Ansatz sind, der ein fundiertes und umfassendes Verständnis der Menschenrechtsfragen in Bezug auf ältere Menschen in einzelnen Mechanismen und im gesamten System und die Gründe für die dokumentierten Verstöße einschließlich der Auswirkungen von Altersdiskriminierung widerspiegelt.

53. In den letzten zehn Jahren hat das Interesse an Fragen des Alterns und den Menschenrechten älterer Menschen in einigen internationalen Menschenrechtsgebieten leicht zugenommen. Die Allgemeine Position älterer Menschen ist jedoch immer noch relativ unsichtbar – ihre Rechte werden oft nicht anerkannt oder in Kontexten erwähnt, in denen ihre Aussagen und Eingaben zeigen, dass ihre Rechte verletzt werden. Es ist wichtig, auf das Schweigen im internationalen Menschenrechtssystem zu achten – jene Fälle, in denen man vernünftigerweise erwarten würde, dass sich das bestehende Menschenrechtssystem in größerem Maße engagiert hätte, aber wo es dies nicht getan hat – und zu versuchen, zu verstehen, warum das so ist. Ohne systematischen Ansatz gestützt auf einen expliziten und kohärenten Rahmen, wird es wahrscheinlich nur eine begrenzte oder keine nachhaltige Auseinandersetzung mit diesen Fragen geben, und dies hat sich in der Tat als der Fall erwiesen.

---

<sup>66</sup> Beth Goldblatt, *Developing the Right to Social Security - A Gender Perspective* (Routledge, 2016).

*Die entscheidende Frage ist: Würde ein neues, normatives Instrument einen einzigartigen und signifikanten Unterschied machen?*

54. In den Diskussionen in der Offenen Arbeitsgruppe Alter und anderswo über die Angemessenheit des internationalen Rahmens für den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen kam die Frage auf, ob die Annahme eines neuen normativen Instruments eine der Maßnahmen zur Verbesserung der Situation sein sollte und wurde so zu einem zentralen Thema. Es wurde viel darüber diskutiert, ob die anerkannten Verstöße und Mängel das Ergebnis von „Lücken“ im internationalen Rahmen sind, insbesondere ob es sich bei solchen Lücken um „normative“, „Schutz“ oder „Umsetzungslücken“ oder eine andere Form von Lücke handelt. Für einige wäre die Annahme eines neuen normativen Instruments nur dann gerechtfertigt, wenn solche Lücken „normative“ Lücken wären, während für andere das pure Vorhandensein der Mängel und Defizite im bestehenden System eine ausreichende Rechtfertigung dafür ist, zu einem neuen normativen Instrument überzugehen, unabhängig davon, ob bestehende Beschränkungen als „normative Lücken“ oder auf andere Weise zu bezeichnen sind.

55. Es ist klar, dass im derzeitigen System erhebliche Lücken oder Einschränkungen bei der effektiven Abdeckung bestehen. Dies umfasst folgende Bereiche, ist aber nicht darauf beschränkt: „Rechtsfähigkeit, Qualität der Pflege, Langzeitpflege, Palliativpflege, Hilfe für Opfer von Gewalt und Missbrauch, verfügbare Rechtsbehelfe, Unabhängigkeit und Autonomie sowie das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, insbesondere in Bezug auf Wohnraum“,<sup>67</sup> sowie Ageismus, das Recht auf lebenslanges Lernen für ältere Menschen, die Auswirkungen technologischer Entwicklungen, ältere Menschen in Notsituationen, digitale Defizite und den Zugang älterer Menschen zur Informationstechnologie, die potenzielle Rolle und die Nachteile von Robotern in Bezug auf die Bereitstellung von Pflege und Unterstützung sowie die Datenlücken in Bezug auf ältere Menschen, insbesondere solche, die bestimmten Untergruppen älterer Menschen angehören.

56. Die Debatte darüber, ob es sich bei den Mängeln des bestehenden internationalen Rahmens um „normative Lücken“ handelt, wurde nicht gelöst, auch weil die Teilnehmer dieser Diskussion unterschiedliche Auffassungen davon haben, was eine „normative Lücke“ darstellt. Die Fokussierung auf das Thema hat Fortschritte bei der Empfehlung konkreter Maßnahmen zur Verbesserung der Wahrnehmung von Menschenrechten durch ältere Menschen behindert. Schon vor COVID-19 war dies ein dringendes Anliegen und ist es noch immer, insbesondere angesichts der breiten Übereinstimmung über die Art und das Ausmaß der Versäumnisse im internationalen System und die Verletzungen der Menschenrechte älterer Menschen weltweit.<sup>68</sup>

57. In diesem analytischen Update wird festgehalten, dass das Vorhandensein von Einschränkungen und Mängeln im derzeitigen internationalen Rahmen in den letzten zehn Jahren klar und wiederholt festgestellt wurde. Die entscheidende Frage sollte daher nun sein, welchen einzigartigen Mehrwert ein neues verbindliches Instrument dem Kampf um die uneingeschränkten Rechte älterer Menschen verleihen würde. Die Beantwortung dieser Frage würde unmittelbar auf das Ersuchen der Generalversammlung um Beratung darüber eingehen, wie die Menschenrechte älterer Menschen „besser geschützt werden könnten“. Dies wird in Abschnitt VIII weiter unten erörtert.

58. Ähnliche Untersuchungen wurden durchgeführt, als die Mitgliedstaaten erwogen, ob sie andere spezialisierte Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen ausarbeiten sollten, einschließlich derjenigen, die sich auf Rassendiskriminierung, Diskriminierung von Frauen, die Rechte von Kindern, Menschen mit Behinderungen, Wanderarbeitnehmer, Folteropfern und verschwundene Personen beziehen. All dies befasste sich mit Themen, die bereits von bestehenden Menschenrechtsinstrumenten „abgedeckt“ wurden, wenn auch unzureichend: Der Fokus der Staaten lag darauf, ob ein neuer fokussierter Vertrag dem Kampf um die Beseitigung dieser Verstöße Schwung verleihen würde, während gleichzeitig anerkannt wird, dass bestehende Standards und Verfahren auch innerhalb ihrer eigenen Verantwortungsbereiche und begrenzten Ressourcen zu diesem Kampf beitragen können.<sup>69</sup> Konzentration auf die Frage, ob ein neues Instrument einen signifikanten

---

<sup>67</sup> Auswirkungen der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) auf die Wahrnehmung aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Claudia Mahler, A/75/205, Rn. 78 (2020).

<sup>68</sup> Vgl. die Erörterung in Abschnitt VI unten.

<sup>69</sup> Siehe z. B. in Bezug auf die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen G Quinn und T Degener, Menschenrechte und Behinderung: Die gegenwärtige Nutzung und das zukünftige Potenzial von Menschenrechtsinstrumenten der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit Behinderungen (Vereinte Nationen, 2002).

und spürbaren Unterschied für das Leben älterer Menschen machen könnte, würde der Offenen Arbeitsgruppe die Möglichkeit geben, die Erfüllung ihres Mandats positiv voranzutreiben. Dies steht einer Verbesserung, die auch im Rahmen bestehender Rahmenbedingungen vorgenommen werden könnte, nicht im Wege; die Analyse im Update legt jedoch nahe, dass diese Verbesserungen wahrscheinlich inkrementell sind und nicht zu der großen Verschiebung der Orientierung führen werden, die erforderlich ist, um die identifizierten Probleme anzugehen.

#### **IV. NORMATIVE UND ANDERE ENTWICKLUNGEN AUF INTERNATIONALER UND REGIONALER EBENE**

##### **A. Annahme oder Inkrafttreten neuer normativer Instrumente**

*Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen und das Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte zu den Rechten älterer Menschen in Afrika*

59. Die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen<sup>70</sup> wurde am 15. Juni 2015 von der Organisation Amerikanischer Staaten verabschiedet und trat am 11. Januar 2017 in Kraft, dreißig Tage nach Hinterlegung der zweiten Ratifikationsurkunde.<sup>71</sup> Am 22. Februar 2021 unterzeichneten und ratifizierten sieben der fünfunddreißig Mitgliedstaaten der OAS den Vertrag, und ein weiterer Mitgliedsstaat hatte ihn unterzeichnet, aber nicht ratifiziert.<sup>72</sup>

60. Am 31. Januar 2016 hat die Afrikanische Union das Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte zu den Rechten älterer Menschen in Afrika angenommen.<sup>73</sup> Das Protokoll tritt dreißig Tage nach Hinterlegung der fünfzehnten Ratifizierung durch einen Mitgliedsstaat der Union in Kraft.<sup>74</sup> Bis zum 18. Juni 2020 hatten zwei Mitgliedstaaten das Protokoll unterzeichnet und ratifiziert; weitere fünfzehn der 55 Mitgliedstaaten der Union hatten den Vertrag unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.<sup>75</sup>

61. Diese beiden Verträge folgen Artikel 23 der revidierten Europäischen Sozialcharta<sup>76</sup> und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>77</sup> als die einzigen regionalen verbindlichen Instrumente, die die Vertragsstaaten ausdrücklich verpflichten, Maßnahmen zu ergreifen, um die Wahrnehmung der Menschenrechte durch ältere Menschen in einer Reihe von Bereichen des sozialen Lebens zu gewährleisten.<sup>78</sup> Die beiden Verträge gelten natürlich nur für die Staaten in den beiden Regionen, die dem entsprechenden Abkommen beigetreten sind. Während die beiden Verträge bedeutende Errungenschaften und wichtige Artikulationen der Rechte älterer Menschen sind, die sowohl von regionaler als auch universeller Relevanz sind, wurde auch darauf hingewiesen, dass jeder in gewisser Hinsicht konzeptionell problematisch ist, in seiner Abdeckung begrenzt und möglicherweise in gewisser Hinsicht mit bestehenden internationalen Standards unvereinbar

---

<sup>70</sup> [www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_A-70\\_human\\_rights\\_older\\_persons.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.asp). Siehe M I Dabove, „Human Rights of Older Persons in the New American Convention and its Bioethical Implications“ (2016) 16(1) Latin American Journal of Bioethics 38-59; M I D above, „Old Age Law in Times of Pandemic“ (2020) 49 Law School Journal 1-20, doi : 10.22187/rfd2020n49a10.

<sup>71</sup> [www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_A-70\\_human\\_rights\\_older\\_persons\\_signatories.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons_signatories.asp) (abgerufen am 21 Februar 2021).

<sup>72</sup> Außerdem hat die Interamerikanische Menschenrechtskommission im Februar 2019 eine thematische Berichterstatterschaft für die Rechte älterer Menschen eingerichtet — [www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/r/pm/default.asp](http://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/r/pm/default.asp).

<sup>73</sup> <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-older-persons>. Die Afrikanische Kommission hatte 2007 eine Arbeitsgruppe für die Rechte älterer Menschen und Menschen mit Behinderungen eingesetzt: <https://www.achpr.org/specialmechanisms/detail?id=12>.

<sup>74</sup> Artikel 26.

<sup>75</sup> OAU/AU Verträge, Übereinkommen, Protokolle und Chartas, <https://au.int/treaties> (Stand 30. Juni 2020) (abgerufen am 22. Februar 2021). Presseberichten zufolge hat ein weiterer Mitgliedstaat das Protokoll im Dezember 2019 unterzeichnet und am 9. Juli 2020 ratifiziert, aber diese Maßnahmen spiegeln sich noch nicht in der offiziellen Statusliste wider.

<sup>76</sup> *Reihe der Verträge des Europarates*, Nr. 163. Zum 22. Februar 2021 waren 34 der 47 Mitgliedstaaten des Europarats Vertragsparteien der revidierten Charta. Davon hatten 16 oder etwa ein Drittel der Mitglieder des Europarats akzeptiert und waren daher an Artikel 23 gebunden.

<sup>77</sup> Insbesondere die Artikel 21, 25 und 34.

<sup>78</sup> Zu erwähnen ist auch die Annahme des Protokolls zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker und über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Afrika durch die Afrikanische Union am 29. Januar 2018. Bis zum 18. Juni 2020 hatte dieser Vertrag 9 Unterschriften, aber keine Ratifizierungen erhalten. ‘Statusliste’, <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-persons-disabilities-africa> (abgerufen am 22. Februar 2021). Er wird dreißig Tage nach Eingang der fünfzehnten Ratifikationsurkunde durch einen Mitgliedstaat der Union in Kraft treten.

ist.<sup>79</sup> Zum Beispiel hat der UN-Sonderberichterstatter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen festgestellt, dass das afrikanische Protokoll „Standards enthält, die weniger Schutz bieten als das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihm sogar widersprechen.“<sup>80</sup>

### *Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*

62. Zu erwähnen ist auch das Übereinkommen des Europarats von 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul Konvention)<sup>81</sup>, die am 1. August 2014 in Kraft getreten ist. Dieser Vertrag bezieht sich zwar nicht ausdrücklich auf ältere Frauen, bietet jedoch Schutz in Bezug auf Gewalt gegen ältere Frauen<sup>82</sup> und in Bezug auf häusliche Gewalt gegen alle älteren Menschen. Sie umfasst „häusliche Gewalt zwischen den Generationen“, einschließlich „körperlicher, sexueller, psychischer und wirtschaftlicher Gewalt einer Person gegen ihr Kind oder ihren Elternteil (Missbrauch älterer Menschen) oder solche Gewalt zwischen zwei oder mehr Familienmitgliedern verschiedener Generationen“.<sup>83</sup>

## **B. Sonstige regionale Entwicklungen**

63. Innerhalb der Europäischen Union wurden bereits 2008 Vorschläge zur Ausweitung des Schutzzumfangs der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf) vorgeschlagen, die die Diskriminierung aufgrund des Alters am Arbeitsplatz abdeckt.<sup>84</sup> Ein Vorschlag für eine neue Richtlinie, die rechtsverbindlich gewesen wäre, hätte den Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Alters sowie aus anderen Gründen über den Bereich der Beschäftigung hinaus ausgeweitet. Die Initiative fand keine ausreichende Unterstützung, um angenommen zu werden, und der Vorschlag wird derzeit nicht weiterverfolgt. Der Europäische Rat hat jedoch kürzlich auf politischer Ebene die Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen gebilligt, die auf einem Menschenrechtsansatz zur besseren Gewährleistung der Menschenrechte älterer Menschen besteht.<sup>85</sup>

## **C. Weitere Entwicklungen**

### *Unverbindliche Instrumente*

64. Eine weitere regionale Entwicklung, wenn auch mit einem nicht bindenden Instrument, war die Annahme der Empfehlung des Ministerkomitees im Rahmen des Europarats an die Mitgliedstaaten, zur Förderung der Menschenrechte älterer Menschen (2014).<sup>86</sup> Diese enthält eine Reihe wichtiger Empfehlungen auf der Rechtsgrundlage; der Sonderberichterstatter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat jedoch darauf bestanden, dass die Empfehlung „trotz der Erinnerung an die für ältere Menschen relevanten

---

<sup>79</sup> Siehe D M Chirwa und C I Rushwaya, „Bewachung der Wächter: A Critical Appraisal of the Protocol to the African Charter on the Rights of Older Persons in Africa“ (2019) 19(1) Human Rights Law Review 53.

<sup>80</sup> A/74/186, Art. 15 (2019).

<sup>81</sup> Reihe der Verträge des Europarates, Nr. 210, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>. Bis zum 22. Februar 2021 waren 34 Staaten Vertragsparteien des Übereinkommens, während weitere 11 Staaten und die Europäische Union es unterzeichnet, aber nicht ratifiziert hatten.

<sup>82</sup> Die Sachverständigengruppe für Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO), die die Kontrollinstanz der Konvention ist, hat diese so ausgelegt.

<sup>83</sup> Europarat, *Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*, Istanbul, 11. Mai 2011, Rn. 42.

<sup>84</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, 2. Juli 2008, KOM(2008) 425 endg., 2008/0140 (CNS), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52008PC0426>.

<sup>85</sup> Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates zu Menschenrechten, Teilhabe und Wohlergehen älterer Menschen im Zeitalter der Digitalisierung*, 9. Oktober 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/en/pdf>.

<sup>86</sup> CM/R(2014)2. Im Jahr 2017 forderte die Parlamentarische Versammlung des Europarats das Ministerkomitee des Europarats auf, „die Notwendigkeit und Durchführbarkeit der Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Instruments, über die Menschenrechte älterer Menschen zu prüfen: „Menschenrechte älterer Menschen und ihre umfassende Versorgung“, Empfehlung 2104 (2017).

Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen nicht alle Standards der Konvention einhält“<sup>87</sup>.

65. Am 18. November 2012 haben die ASEAN-Mitgliedstaaten die unverbindliche ASEAN-Menschenrechtserklärung verabschiedet. Die Erklärung sieht in Art. 2 vor, dass jede Person „Anspruch auf die [in der Erklärung] dargelegten Rechte und Freiheiten hat, ohne Unterschied jeglicher Art wie z. B. . . Alter. . .“. In Art. 4 heißt es, dass „die Rechte von . . . älteren Menschen . . . ein unveräußerlicher, integraler und unteilbarer Bestandteil der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist“. Die Erklärung garantiert darüber hinaus noch eine Reihe anderer bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.

## V. ENTWICKLUNGEN IN DER PRAXIS DER UN-MENSCHENRECHTSMECHANISMEN, INSBESONDERE DER MENSCHENRECHTSVERTRAGSORGANE

### A. Art, Umfang und Qualität der Bezüge zum Alter und älteren Personen

66. Die Bestandsaufnahme der Beschäftigung der Menschenrechtsvertragsorgane der Vereinten Nationen in Bezug auf Menschenrechte älterer Menschen ist durchwachsen.. Es gab wichtige Erklärungen, die sich ausführlich mit den Rechten älterer Menschen befassen, einige Ausschüsse befassen sich regelmäßig mit Fragen, die ältere Menschen betreffen, wobei jedoch nicht immer die altersspezifischen Aspekte der betreffenden Rechte hervorgehoben werden. Die unabhängige Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen hat festgestellt, dass „Verfahren zur Überwachung von Menschenrechtsverträgen im Allgemeinen ältere Menschen ignorieren“<sup>88</sup> während die Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihrem Bericht von 2019 feststellte, dass der CEDAW-Ausschuss und der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) allgemeine Kommentare zu den Rechten älterer Menschen abgegeben hatten. „Bezugnahmen auf ältere Menschen, einschließlich älterer Menschen mit Behinderungen, sind in den abschließenden Beobachtungen von Menschenrechtsgruppen und allgemeinen Empfehlungen zur regelmäßigen Überprüfung besonders selten vertreten.“<sup>89</sup> Darüber hinaus zeigen verstreute und individuelle Verweise für sich allein kein nachhaltiges Engagement oder einen umfassenderen kohärenten oder systemischen Ansatz. Ferner mangelt es an nachhaltigen Folgemaßnahmen auf der Grundlage eines kohärenten und integrierten Rahmens, basierend auf den Rechten älterer Menschen.

67. Die in diesem Update angegebenen Zahlen geben Aufschluss darüber, inwieweit die Rechte älterer Menschen ausdrücklich in die Arbeit der Vertragsorgane einbezogen wurden. Nicht jedes Abkommen deckt ein breites Spektrum von Rechten ab, die auch für die Situation älterer Menschen potenziell relevant sind. Dennoch sind alle wichtigen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen von Bedeutung: Selbst wenn der Anwendungsbereich eines Abkommens relativ eng ist (z. B. die Konvention gegen Folter), sollte geprüft werden, ob das Abkommen auf die für ältere Menschen relevanten Bereiche angewendet wurde.

68. Die Bilanz der thematischen Sonderverfahren ist ebenfalls durchwachsen. Die Einrichtung des Mandats der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen hat seit 2014 dieses Thema in den Mittelpunkt gerückt.

Während die Menschenrechte älterer Menschen in anderen Mandaten ausdrücklich inhaltlich berücksichtigt wurden, handelte es sich in der Regel um Ad-hoc- und einmalige Engagements, die zwar hilfreich sind, aber oft nicht oder nicht ausreichend auf einem kohärenten und ganzheitlichen Ansatz für die Menschenrechte älterer Menschen beruhen. Zu den besonderen Verfahren gehört bei ihren Länderbesuchen in der Regel nicht die Konsultation älterer Menschen und ihrer Organisationen. Darüber hinaus gibt es keinen etablierten Rahmen für regelmäßige Folgemaßnahmen mit den Staaten, welche dem Berichterstattungsverfahren im Rahmen des

---

<sup>87</sup> A/74/186, Art. 15 (2019). Im Jahre 2018 wurde eine Überprüfung der Umsetzungsempfehlung durchgeführt: Lenkungsausschuss des Europarates für Menschenrechte (CDDH), CDDH-Bericht über die Umsetzung der Empfehlung cm/Rec(2014)2 des Ministerkomitees zur Förderung der Menschenrechte älterer Menschen, die vom CDDH auf seiner 90. Tagung (27.-30. November 2018) angenommen wurde. Die Kommentare und Analysen des Ausschusses machen deutlich, dass die Bilanz der Umsetzung äußerst unterschiedlich ist und es noch ein langer Weg zur Umsetzung seiner Standards ist.

<sup>88</sup> Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/HRC/27/46, Rn. 31(d) (2014); Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/HRC/39/50, Ziffer 88 (2018).

<sup>89</sup> Bericht der Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Catalina Devandas-Aguilar, vorgelegt gemäß der Resolution 35/6 des Menschenrechtsrates, ältere Menschen mit Behinderungen, A/74/186, Art. 10 (2019).

Menschenrechtsvertragssystem entspricht und eine regelmäßige Selbstbewertung und externe Überwachung der Fortschritte ermöglicht. Solche wiederholten Interaktionen zwischen internationalen Aufsichtsgremien und Vertragsstaaten in Form von regelmäßigen Berichten und Überprüfungen haben sich als entscheidende Elemente erwiesen, um Veränderungen auf nationaler Ebene herbeizuführen.<sup>90</sup>

69. Der folgende Abschnitt bietet eine allgemeine Analyse der Arbeit der Menschenrechtsvertragsorgane, insbesondere seit 2012. Eine detailliertere Analyse der Auseinandersetzung der Vertragsorgane mit den spezifischen und thematischen Fragen, welche die offene Arbeitsgruppe auf ihren letzten drei Tagungen berücksichtigt hat, ist in Abschnitt VI enthalten.

## **B. Die Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane**

70. Wie bereits erwähnt, muss bei der Beurteilung der Art und des Umfangs des Engagements der Menschenrechtsvertragsorgane für die Menschenrechte älterer Menschen oder höheren Alters sowohl ein qualitativer als auch ein quantitativer Ansatz verfolgt werden. In diesem Abschnitt werden einige allgemeine Bemerkungen zu einer Reihe von Vertragsorganen<sup>91</sup> ausführlicher erörtert, insbesondere die Arbeit des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, die in dieser einleitenden Diskussion kurz behandelt werden, und in Abschnitt VI als Teil der Analyse der spezifischen Rechte, die in der Offenen Arbeitsgruppe Alter untersucht wurden.

71. Die Menschenrechtsvertragsorgane haben sich mit bestimmten Aspekten der Menschenrechte älterer Menschen oder der Diskriminierung aufgrund des höheren Alters befasst; das Ausmaß dieses Engagements hat sich im Laufe der Zeit zwischen den einzelnen Ausschüssen und auch innerhalb der einzelnen Ausschüsse unterschieden. Es wurden einige wichtige allgemeine Aussagen gemacht, aber insgesamt ist die Art, das Niveau und die Intensität dieses Engagements nicht dazu geeignet, eine umfassende, kohärente und nachhaltige Auseinandersetzung mit den Menschenrechten älterer Menschen zu ermöglichen.

72. Ein allgemeiner Hinweis auf die Entwicklung des Engagements für diese Themen kann den Suchergebnissen in der Datenbank des OHCHR Universal Human Rights Index (UHRI) über alle Abkommen und Beobachtungen von 2010 bis 2019, entnommen werden, die unter der Verwendung des Suchkriteriums der betroffenen Personen „ältere Personen“ durchgeführt wurden (abgerufen am 6. März 2020). Von 2010-2014 betrug die Anzahl der Treffer 270, während von 2015-2019 die Zahl 249 betrug. Während es im Zeitraum 2013-2016 einen leichten Anstieg gab, kam es insgesamt zu keinem signifikanten Aufwärtstrend: Der rollierende Fünfjahresdurchschnitt für 2010-2014 betrug 50, während er für 2015-2019 49,8 und der Gesamtjahresdurchschnitt für den 10-Jahres-Zeitraum 51,9 betrug. Da die meisten dieser Verweise sowohl die Besorgnis eines jeweiligen Ausschusses als auch eine damit zusammenhängende Empfehlung enthalten, beträgt die tatsächliche Anzahl der eindeutigen Verweise etwa die Hälfte dieser absoluten Zahlen.

### *Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*

73. Eine Reihe von Rechten, die für das Wohlergehen älterer Menschen von zentraler Bedeutung sind, werden vom ICESCR garantiert: die Rechte auf Gesundheit, einen angemessenen Lebensstandard, auf Arbeit und auf soziale Sicherheit stechen hervor, obwohl sie bei weitem nicht die einzigen relevanten Rechte sind. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) beschäftigt sich mit der Situation älterer Menschen im Zusammenhang mit diesen Rechten. Die Herausforderung, die Aufmerksamkeit für die Rechte älterer Menschen - oder die Rechte, wie sie für ältere Menschen gelten - aufrechtzuerhalten und eine kohärente Berücksichtigung zu gewährleisten, lässt sich an seiner Praxis erkennen. So verabschiedete der CESCR 1996 eine ausführliche allgemeine Bemerkung über ältere Menschen und den Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Die volle Wirkung dieser Erklärung außerhalb des Ausschussberichtserstattungsprozesses ist schwer genau abzuschätzen, jedoch bietet der allgemeine Kommentar einen wichtigen Bezugsrahmen für Regierungen und andere, die daran arbeiten, dem ICESCR

---

<sup>90</sup> Für eine detaillierte Durchsicht der Literatur und eine rigorose empirische Bewertung der Evidenz vgl. C Creamer und B Simmons: „The Proof is in the Process: Self-Reporting Under International Human Rights Treaties“ (2020) 114 American Journal of International Law 1–50.

<sup>91</sup> Es erörtert nicht die Arbeit des Ausschusses für die Rechte des Kindes oder des Ausschusses für das erzwungene Verschwinden. Eine Suche in der UHRI-Datenbank nach der betroffenen Gruppe „ältere Menschen“ ergab keine Treffer für den CED und nur drei Treffer für den CRC (Suche durchgeführt am 28. Februar 2021).

Wirkung zu verleihen. Der Inhalt dieses allgemeinen Kommentars spiegelt jedoch das Denken seiner Zeit wider und enthält eine Reihe von Referenzen, die aus heutiger Sicht in Bezug auf den Umgang mit Menschenrechten älterer Menschen, als überholt angesehen werden können.<sup>92</sup>

74. Während allgemeine Kommentare wichtige Aussagen sind, die durchaus einflussreich sein können, kommt ein großer Teil der Wirkung der Arbeit eines Vertragsorgans in seiner regelmäßigen Zusammenarbeit mit einzelnen Vertragsstaaten im Berichtsprozess zustande: Damit ein Ausschuss eine kontinuierliche und nachhaltige Wirkung in Bezug auf die Menschenrechte älterer Menschen hat, müssen diese Fragen in einem ausdrücklichen und nachhaltigen Engagement des Ausschusses in seinem Dialog mit den Vertragsstaaten zum Ausdruck kommen, im Rahmen des ICESCR Berichterstattungsverfahrens und in seinen abschließenden Bemerkungen.<sup>93</sup>

75. Die Bilanz in dieser Hinsicht ist gemischt. Selbst die hochkarätige, allgemeine Bemerkung zu diesem Thema hat es nicht geschafft, dass diese Angelegenheiten zu regelmäßigen und vorrangigen Themen im Dialog mit den Staaten wurden. Beispielsweise ergab eine Suche in der UHRI-Datenbank nach CESC-Schlussbemerkungen der letzten 20 Jahre zu „älteren Personen“ etwa 85 separate Ergebnisse, obwohl einige der Verweise auf Fragen wie die soziale Sicherheit im Wesentlichen auch für ältere Menschen gelten können, auch wenn sie nicht ausdrücklich erwähnt werden.

#### *Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau*

76. Der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) ist das Vertragsorgan, das sich in seinen abschließenden Bemerkungen und allgemeinen Empfehlungen am konsequentesten mit Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten älterer Menschen befasst. Diese Berichterstattung konzentriert sich natürlich auf ältere Frauen und nicht auf die ältere Bevölkerung als Ganzes. Der Ausschuss führt auch regelmäßig eine Lebensverlaufsanalyse durch, in der die Auswirkungen der Diskriminierung von Mädchen und Frauen in früheren Lebensphasen auf ihr Wohlbefinden im Alter unterstrichen werden. Neben seiner allgemeinen Empfehlung zur Situation älterer Frauen aus dem Jahr 2010<sup>94</sup>, hat der Ausschuss die Stellung älterer Frauen in einer Reihe anderer allgemeiner Empfehlungen angesprochen und eine allgemeine Empfehlung zu den wirtschaftlichen Folgen der Ehe und ihrer Beendigung oder Auflösung ausgesprochen, die gerade für ältere Frauen von besonderer Bedeutung ist.<sup>95</sup>

77. Trotz dieser im Allgemeinen guten Arbeit gibt es eine Reihe von Bereichen, in denen ältere Frauen in der Betrachtung des CEDAW-Ausschusses weitgehend unsichtbar zu sein scheinen. Das Beispiel des Zugangs älterer Frauen zu Bildung, beruflicher Bildung, lebenslangem Lernen und Kapazitätsaufbau wird weiter unten erörtert.

#### *Ausschuss gegen Folter und Unterausschuss zur Verhütung von Folter*

78. Die Anti-Folter-Konvention gegen Folter und andere Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen (OPCAT) haben zwei Verfahren für die Überwachung und Durchführung des Übereinkommens festgelegt. Mit dem Übereinkommen wurde das Komitee gegen Folter (CAT) eingesetzt, das eine Reihe von Verfahren (einschließlich eines Meldeverfahrens) verwaltet und auch allgemeine Bemerkungen zur Auslegung des Übereinkommens vornimmt. Im Rahmen des Fakultativprotokolls nimmt der Unterausschuss für die Verhütung von Folter (SPT) eine Reihe von Aufgaben wahr, darunter den Besuch von Vertragsstaaten und die Verbindung zu den nationalen Präventionsmechanismen.

---

<sup>92</sup> Georgantzi, über n 38, 206-208.

<sup>93</sup> Die abschließenden Bemerkungen der Ausschüsse im Berichtsverfahren stellen dar, was diese Gremien als die vorrangigen Fragen bei der Durchführung des betreffenden Abkommens im Allgemeinen und für den jeweiligen Vertragsstaat ansehen. Als maßgeschneiderte Empfehlungen an jeden Vertragsparteistaat, die sich aus der Prüfung des Berichts des Staates und seinem Dialog mit dem Ausschuss ergeben, sind sie ein potenziell wichtiger Weg, um Veränderungen auf nationaler Ebene anzuregen. Dementsprechend ist das, was in den abschließenden Bemerkungen erscheint, als Indikator für Prioritäten und als Beitrag für den Wandel wichtig.

<sup>94</sup> *Allgemeine Empfehlung 27*, CEDAW/C/GC/27, Rn. 16, 37-38 (2010).

<sup>95</sup> *Allgemeine Empfehlung 29 zu Artikel 16 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Wirtschaftliche Folgen der Ehe, ihrer Auflösung und familiärer Beziehungen)*, CEDAW/C/GC/29 (2013).

79. Für beide Ausschüsse bildet die Antifolterkonvention den entsprechenden normativen Rahmen. Der Anwendungsbereich dieses Übereinkommens umfasst die Haftbedingungen, ein Thema, das die Aufmerksamkeit des CAT im Meldeverfahren stark auf sich zieht; der Besuch von Haftanstalten ist eine Kernaufgabe des SPT. Sowohl das CAT als auch der SPT sind der Ansicht, dass soziale Einrichtungen in den Anwendungsbereich des Übereinkommens gegen Folter fallen, insbesondere, wenn diese ein unfreiwilliges Einsperren beinhalten.<sup>96</sup> Der SPT hat auch die Ansicht vertreten, dass der Begriff „Haftorte“ in Artikel 4 des OPCAT eine breite Bedeutung hat, die über „traditionelle Haftorte“ hinausgeht und „Einrichtungen der sozialen Betreuung“ einschließt.<sup>97</sup>

80. Die analytische Studie von 2012 bezog sich auf die Herausforderungen, die ältere Bevölkerungsgruppen in Gefängnissen darstellen, und auf die besonderen Probleme, die in Bezug auf ältere Gefangene auftreten können - einschließlich Fragen im Zusammenhang mit Haftbedingungen, die grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen, Strafen oder Folter darstellen können. In vielen Ländern der Welt altert die Anzahl der Gefängnisinsassen,<sup>98</sup> was die Verwaltung von Gefängnissen und die Gewährleistung der Achtung der Rechte älterer Gefangener vor einige Herausforderungen stellt.

81. Von 2012 bis 2019 verabschiedete das Anti-Folter-Komitee 140 abschließende Bemerkungen zu Vertragsstaatsberichten. Bei einer Suche nach Abschließenden Beobachtungen des CAT für diesen Zeitraum in der UHRI-Datenbank (Suchbegriff „älter“ oder „ältere“ oder betroffene Gruppe „ältere Personen“) wurden etwa ein Dutzend Gelegenheiten festgestellt, bei denen der Ausschuss Bedenken hinsichtlich älterer Menschen äußerte, darunter:

- (a) über den Missbrauch älterer Menschen und Menschen mit Behinderungen in der stationären Pflege und das Fehlen oder die Unzulänglichkeit eines unabhängigen Überwachungsmechanismus für diese Einrichtungen;<sup>99</sup>
- (b) über die „große Zahl von Menschen mit geistigen und psychosozialen Behinderungen, einschließlich älterer Menschen, die unfreiwillig in psychiatrischen Einrichtungen eingesperrt sind,<sup>100</sup> und
- (c) über ältere Frauen, die der Hexerei beschuldigt und Gewalt oder sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind oder getötet werden.<sup>101</sup>

82. Es gab auch einen Ausdruck der Besorgnis wegen der Gewalt gegen ältere Menschen (und auch anderen Gruppierungen),<sup>102</sup> ferner gibt es einen Hinweis auf die Tötung von „älteren Menschen, Frauen und Kindern“, die versuchten, vor Angriffen von Sicherheitskräften auf Städte und Dörfer zu fliehen.<sup>103</sup> Ältere Gefangene und die Verweigerung von Rechten, die ihnen zustehen, waren unsichtbar; ältere Menschen in Pflegeeinrichtungen hatten eine sehr eingeschränkte Sichtbarkeit - andere Formen der Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen, die ältere Menschen erfahren können, erhalten wenig Beachtung.<sup>104</sup>

83. Trotz der Ansichten von CAT und SPT, dass Altenpflegeheime in den Anwendungsbereich des Regelungssystems des Fakultativprotokolls für Besuche durch den SPT selbst und die nationalen Präventionsmechanismen (NPM) fallen, scheint der SPT in dieser Hinsicht wenig getan zu haben, oder auch

---

<sup>96</sup> Ausschuss gegen Folter, *Allgemeine Bemerkung Nr. 2: Umsetzung von Artikel 2 des Übereinkommens*, CAT/C/GC/2, Ziffer 15 (2008).

<sup>97</sup> CAT/C/50/2, Rn. 67 (2013).

<sup>98</sup> M Turner et al., „Ageing and dying in the contemporary neoliberal prison system: Untersuchung der „Doppelbelastung“ für ältere Gefangene“ (2018) 212 *Social Science & Medicine* 161-167; L Barry et al., „Gesundheitsbedürfnisse älterer weiblicher Gefangener: Perspectives of the health-care workers who care for them“ (2020) 32(2) *Journal of Women & Aging* 183-202.

<sup>99</sup> [CAT/C/IRL/CO/2, Art. 7, 35-36 \(2017\)](#); CAT/C/IRL/CO/2, Art. 7, 35-36 (2017); CAT/C/PAN/CO/4, Art. 42-43 (2017); CAT/C/CHL/CO/6, Abs. 38-39, 56 (2018); CAT/C/LVA/CO/6, Art. 22-23 (2019); CAT/C/CYP/CO/5, Art. 38-39 (2019); CAT/C/DEU/CO/6, Art. 13-16 (2019).

<sup>100</sup> CAT/C/SRB/CO/2, Art. 18 (2015).

<sup>101</sup> CAT/C/KEN/CO/2, Art. 17 (2013); CAT/C/BFA/CO/1, Art. 21 (2014); CAT/SLE/CO/1, Art.16 (2014).

<sup>102</sup> CAT/C/NOR/CO/8, Art. 22(e) (2018).

<sup>103</sup> [CAT/C/SYR/CO/1/Add.2, Art. 20, 23 \(2012\)](#).

<sup>104</sup> CAT nahm jedoch in allen neun Themenlisten, die es Ende Dezember 2020 und Anfang Januar 2021 angenommen hatte, eine Standardfrage zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf und bat die Vertragsstaaten anzugeben, welche Maßnahmen sie vorgenommen haben in Bezug auf Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, und in anderen Situationen des „Freiheitsentzuges“ wie Heimen für ältere Menschen ergriffen hatten, obwohl explizit nur einmal nach älteren Gefangenen gefragt wurde.

in Bezug auf ältere Gefangene im Allgemeinen.<sup>105</sup> Aus den 50 Berichten des SPT an die Vertragsstaaten oder an die Nationalen Präventionsmechanismen (NPM), die ab dem 4. Dezember 2019 auf der Website des OHCHR öffentlich zugänglich waren, war zu entnehmen, dass der SPT keine Besuche in Altenpflegeheimen, sei es auf Demenzstationen oder allgemeinen Stationen, gemacht hatte. Der SPT hat bei einer kleinen Anzahl von Gelegenheiten betont, dass NPM über die Kompetenz und die Ressourcen verfügen müssen, um solche Einrichtungen zu besuchen, und dies auch in der Praxis zu tun.<sup>106</sup> Insgesamt sind ältere Menschen in der Praxis des SPT jedoch relativ unsichtbar.

#### *Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung*

84. Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung (ICERD) enthält keinen spezifischen Verweis auf ältere Menschen oder Diskriminierung aufgrund des Alters. Obwohl Rasse, ethnische Herkunft und Indigenität Faktoren sind, die mit dem Alter interagieren, und benutzt werden, um Verletzungen der Rechte älterer Menschen herbeizuführen, scheint der Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) den spezifischen Menschenrechten älterer Menschen wenig Priorität eingeräumt zu haben. Recherchen von CERD-Schlussbeobachtungen in der UHRI-Datenbank bis Ende 2020 unter Verwendung von „ältere Menschen“ in der Kategorie „Betroffene Personen“ oder Textsuchen nach „älteren“, „älter“, „alten“ oder „Renten“ ergaben etwa ein Dutzend Ergebnisse. Ältere indigene Menschen leiden weltweit an chronischer Armut, gesundheitlicher Ungleichheit und anderen Formen der Benachteiligung (wie die unterschiedlichen Sterblichkeitsraten durch COVID-19 in einigen Ländern unter rassistischen oder ethnischen Minderheiten zeigen). Dies ist ein wichtiger Bereich der intersektionalen Diskriminierung älterer Menschen, da Studien zeigen, dass in einigen Ländern die Rasse oder ethnische Zugehörigkeit einer Person ihr subjektives Alterungserlebnis erheblich beeinflusst und häufig die kumulative Benachteiligung widerspiegelt, die sie in früheren Lebensphasen erlitten hat.<sup>107</sup> Obwohl der Ausschuss regelmäßig um allgemeine statistische Informationen und Informationen zu bestimmten Bereichen bittet, aufgeschlüsselt nach Alter, Geschlecht/ Geschlechtsidentität, ethnischer Zugehörigkeit, nationaler Herkunft und anderem Status, scheint es, dass ältere Personen - die den durch das Übereinkommen geschützten Gruppen angehören - bei ihrer Arbeit weitgehend unsichtbar waren.

#### *Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*

85. Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) hat seit 2014 sieben allgemeine Bemerkungen sowie Leitlinien zu Artikel 14 des Übereinkommens angenommen, die sich mit dem Recht auf Freiheit und Sicherheit von Menschen mit Behinderungen befassen.<sup>108</sup> Die allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses, die sich mit der rechtlichen Anerkennung vor dem Gesetz, der Gleichheit und Nichtdiskriminierung (insbesondere dem Konzept der inklusiven Gleichheit) und dem Recht auf ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft befassen, haben relevante Fragen auf den letzten Sitzungen der Offenen Arbeitsgruppe Alter diskutiert. Die Arbeit des CRPD-Ausschusses in Bezug auf die Rechtsfähigkeit und die unterstützte Entscheidungsfindung ist unmittelbar relevant für die Situation der älteren Menschen, die vom Schutz des CRPD profitieren.

<sup>105</sup> Dieselbe Sammlung von Berichten scheint auch wenig über die Stellung älterer Gefangener auszusagen, mit der einzigen Ausnahme, ein „älterer Gefangener“ zu sein: *Besuch in Neuseeland abgestattet vom 29. April bis 8. Mai 2013: Bemerkungen und Empfehlungen an den Staat, Bericht des Unterausschusses*, CAT/OP/NZL/1, Ziffer 65 (2017).

<sup>106</sup> *Bericht über den Besuch des Unterausschusses zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zum Zwecke der beratenden Unterstützung des nationalen Präventionsmechanismus der Bundesrepublik Deutschland, Bericht an den Nationalen Präventionsmechanismus*, CAT/OP/DEU/2, Rn. 12, 21 und 22 (2013).

<sup>107</sup> Vgl. z. B. J E Pace und A Grenier, „Expanding the Circle of Knowledge: Neukonzeptionierung Erfolgreiches Altern unter nordamerikanischen, älteren indigenen Völkern“ (2017) 72(2) *Journals of Gerontology: B Psychol Sci Soc Sci* 248-258; J B Temple et al, „Prävalenz und Kontext von Rassismus, der von älteren Aborigines und Torres Strait Islanders erlebt wird“ (2019) 38 (1) *Australasian Journal of Ageing* 39-46; .

<sup>108</sup> *Allgemeine Bemerkung Nr. 1: Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Gesetz* (2014) und *Korrigendum; Allgemeine Bemerkung Nr. 2: Artikel 9: Barrierefreiheit* (2014); *Allgemeine Bemerkung Nr. 3: Artikel 6 - Frauen und Mädchen mit Behinderungen* (2016); *Allgemeine Bemerkung Nr. 4: Artikel 24: Recht auf inklusive Bildung* (2016); *Allgemeine Bemerkung Nr. 5: Artikel 19: Recht auf ein unabhängiges Leben* (2017); *Allgemeine Bemerkung Nr. 6: Artikel 5: Gleichstellung und Nichtdiskriminierung* (2018); *Allgemeine Bemerkung Nr. 7: Artikel 4.3 und 33.3: Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens* (2018); *Leitlinien zu Artikel 14*.

86. Zusätzlich zu den Erklärungen, die in den Allgemeinen Bemerkungen abgegeben wurden, hat der CPRD in seinen abschließenden Bemerkungen älteren Menschen etwas Aufmerksamkeit geschenkt. So ergab z. B. eine Suche in der UHRI-Datenbank mit Suchkriterien wie „ältere Menschen“ oder die betroffene Personengruppe „ältere Menschen“, 29 Ergebnisse aus den 85 abschließenden Bemerkungen, die der Ausschuss bis Ende 2020 angenommen hatte, was etwa einem Drittel entspricht. In den meisten Fällen gab es nur einen ausdrücklichen Verweis auf ältere Menschen mit Behinderungen, der sich auf einen von der Konvention abgedeckten Bereich bezog.<sup>109</sup> Man könnte meinen, dass viele der Kommentare zu Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen anwendbar sind - und dementsprechend auch auf ältere Menschen mit Behinderungen angewendet werden können. Das Muster, welches sich quer durch das gesamte Menschenrechtssystem zieht, zeigt allerdings, dass dies keine Annahme ist, die zwangsläufig erfolgen kann.<sup>110</sup>

#### *Ausschuss für die Rechte der Wanderarbeitnehmer*

87. Der Ausschuss zum Schutz aller Wanderarbeitnehmer und deren Familienangehörigen (CMW), wurde durch das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICMW) gegründet und hielt 2004 seine erste Sitzung ab. Das ICMW ist der einzige der wichtigsten UN-Menschenrechtsverträge, in dem das Alter ausdrücklich als Grund der Nichtdiskriminierung genannt wird (Artikel 1 Absatz 1). Allerdings hat der CMW in seinen abschließenden Bemerkungen den Problemen, mit denen ältere Wanderarbeitnehmer konfrontiert sind, wenig ausdrückliche Aufmerksamkeit gewidmet -<sup>111</sup> obwohl einige der vom Ausschuss geäußerten allgemeinen Bedenken (z. B. in Bezug auf die soziale Sicherheit) auch für ältere Arbeitnehmer gelten würden. In den vier allgemeinen Bemerkungen, die der CMW seit 2011 verabschiedet hat, gibt es praktisch keine expliziten Verweise auf ältere Wanderarbeitnehmer. Sie befassen sich nicht wesentlich mit Themen, die insbesondere ältere Wanderarbeitnehmer betreffen könnten.<sup>112</sup>

#### *Entscheidungen in Einzelmitteilungen nach den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen*

88. Seit dem Analysepapier von 2012, wurden fast keine Einzelbeschwerden der Vertragsorgane, die sich explizit mit den Menschenrechten älterer Menschen befassen, behandelt.<sup>113</sup> Das deutet darauf hin, dass ältere Menschen die Vertragsorgane und ihre Konstituierenden Verträge nicht als ein Mittel zur Wiedergutmachung von Verletzungen ihrer Rechte betrachten. Es scheint nur zwei Fälle gegeben zu haben, in denen es um die Rechte älterer Menschen ging,<sup>114</sup> in denen ältere Frauen bei Rentenansprüchen diskriminiert wurden, weil ihre unterbrochene Erwerbsbeteiligung nicht anerkannt wurde. In diesen Fällen befassten sich der CESCR und der CEDAW-Ausschuss mit der Frage der Auswirkungen auf die Sozialversicherungs- und Rentenzahlungen von Frauen durch den Ausschluss von Zeiten der unbezahlten Sorgearbeit bei der Berechnung ihrer Rentenansprüche oder anderer nachteiliger Auswirkungen der Rentenregelungen für Frauen aufgrund ihrer unbezahlten Betreuungspflichten.

89. Beide Fälle sind eine bedeutende Anerkennung der Auswirkungen von Diskriminierung in früheren Lebensphasen von Frauen auf ihren Lebensstandard in der Nacherwerbsphase des Lebens. Diese werden im Folgenden in Hinblick auf das Recht auf sozialen Schutz, sowie auf die Anerkennung intersektionaler Diskriminierung, ausführlicher erörtert werden.

---

<sup>109</sup> Es gab etwa 40 unabhängige ausdrückliche Verweise in Bezug auf diese Vertragsstaaten.

<sup>110</sup> Die 13. Tagung der Konferenz der Vertragsstaaten der KPRD hatte als eines ihrer inhaltlichen Diskussionsthemen die Menschenrechte älterer Menschen mit Behinderungen, was dieser Gruppe in der Arbeit des Ausschusses weitere Aufmerksamkeit schenken könnte. CRPD/CSP/1 (2020) und *Berücksichtigung der Rechte und Bedürfnisse älterer Menschen mit Behinderungen: Alterung und demografische Trends, Vermerk des Sekretariats*, CRPD/CSP/2020/3 (2020).

<sup>111</sup> Eine am 20. Januar 2021 durchgeführte Suche nach CMW-Schlussbemerkungen in der UHRI-Datenbank im Zeitfenster bis zum 31. Dezember 2020 nach der Kategorie „Betroffene“ „ältere Menschen“, nebst eine Suche mit den Begriffen „älter“, „älter“ oder „alter“ und „Rente“ ergaben 11 wesentliche Ergebnisse aus 69 abschließenden Bemerkungen.

<sup>112</sup> Die einzige ausdrückliche Bezugnahme scheint die Bemerkung des CMW zu sein, die sich auf den besonders schädlichen Charakter der Inhaftierung von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien bezieht, zu denen „Folteropfer, unbegleitete ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und mit HIV/Aids lebende Personen gehören können“. *Allgemeine Bemerkung Nr. 2 zu den Rechten von Wanderarbeitnehmern in einer vorschriftswidrigen Situation und ihren Familienangehörigen*, CMW/C/GC/2, Abs. 46 (2013).

<sup>113</sup> Vgl. auch *Moylan ./. Australien*, Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Mitteilung Nr. 47/2010, Zulässigkeitsbeschluss des Ausschusses auf seiner dreiundachtzigsten Tagung (12.–30. August 2013), CERD/C/83/D/47/2010.

<sup>114</sup> Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, *Trujillo Calero ./. Ecuador*, Mitteilung Nr. 10/2015, Standpunkte vom 26. März 2018; Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, *Ciobanu Moldova*, Mitteilung Nr. 104/2016, Stellungnahme vom 4. November 2019.

## C. Entwicklungen in der Tätigkeit anderer UN-Menschenrechtsmechanismen<sup>115</sup>

### *Generelles Engagement durch die besonderen Verfahren mit den Menschenrechten älterer Menschen*

90. Vor 2012: In der Zeitspanne vor der Erstellung der Analytischen Studie 2012, gab es eine Reihe von Berichten von thematischen Sonderberichterstatlern, die sich im Rahmen spezifischer Mandate mit den Menschenrechten älterer Menschen befassten.<sup>116</sup> Obwohl es sich um willkommene Beiträge zu den Debatten handelte, waren diese im Allgemeinen einmalige Interventionen des betreffenden Sonderverfahrens und wurden im Rahmen dieser Mandate nicht weiterverfolgt. Das geschah, weil diese besonderen Verfahren keine regelmäßigen Berichterstattungsverfahren umfassen, wie es in den wichtigsten Menschenrechtsverträgen der Fall ist. Bei einigen thematischen Mandaten, die sich mit Fragen befassen, die im Zusammenhang mit den Rechten älterer Menschen von herausragender Stellung sind, scheint es wenig oder gar keine explizite Auseinandersetzung mit den Menschenrechten älterer Menschen gegeben zu haben.<sup>117</sup>

91. Seit 2012: Zwar gab es einige Interventionen im Rahmen thematischer Sonderverfahren zu den Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten älterer Menschen. Diese haben sich jedoch mit einer kleinen Anzahl relevanter Fragen befasst und wurden nicht im Rahmen eines spezifischen Mandats weiterverfolgt.<sup>118</sup> Dennoch muss man hervorheben, dass viele der von thematischen Sonderberichterstatlern behandelten Fragen für ältere Menschen eine Relevanz haben.<sup>119</sup>

### *Unabhängige Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen*

92. Die wichtigste Entwicklung in Bezug auf die thematischen Sonderverfahren des Menschenrechtsrats, war die Einrichtung des Mandats der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen durch den Rat im Jahr 2013. Im Jahre 2014 wurde auf diese Position Frau Rosa Kornfeld-Matte berufen; 2020 folgte ihr Frau Claudia Mahler in dieser Funktion. Die ehemalige unabhängige Expertin hat eine Reihe von thematischen Berichten vorgelegt und auch eine Reihe von Ländern besucht.

Die nachstehende Erörterung bestimmter Themen vor der Offenen Arbeitsgruppe geschieht unter Berücksichtigung von Berichten beider unabhängigen Expertinnen.

93. Die ehemalige, unabhängige Expertin wies auf den großen Wandel von einem biomedizinischem zu einem menschenrechtsrechtlichen Ansatz im Denkansatz zum Thema Altern und ältere Menschen hin und identifizierte eine Reihe neuer Probleme, die sich im Bereich des Alterns und der Menschenrechte ergeben haben. Darüber hinaus wies sie mehrfach auf die Fragmentierung und Zerstreuung des derzeitigen internationalen normativen Rahmens für die Menschenrechte älterer Menschen hin. Sie vertrat die Ansicht, dass ein neuer internationaler Vertrag über die Menschenrechte älterer Menschen wünschenswert ist - zusätzlich zu anderen Maßnahmen, die ergriffen werden, um die Umsetzung unter den bestehenden Rahmen und Verfahren zu verbessern.

---

<sup>115</sup> Bezugnehmend auf das Profil älterer Menschen in der Allgemeinen Periodischen Überprüfung wurde festgestellt, dass „von mehr als 13.000 Empfehlungen im Zusammenhang mit Diskriminierung, die unter den Index der Universellen Menschenrechte eingestuft sind, weniger als 1 Prozent die Altersdiskriminierung älterer Menschen betreffen“: *Tätigkeiten des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, des Systems der Vereinten Nationen und der Regionalorganisationen zur Unterstützung der Bemühungen der Staaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen, Bericht des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, A/HRC/41/32, Ziffer 42 (21. Juni 2019)*.

<sup>116</sup> *Vor 2012*: Diese beinhalten: *Bericht des Sonderberichterstatlers über extreme Armut und Menschenrechte: Bericht über beitragsunabhängige Renten und Menschenrechte*, A/HRC/14/31 (2010) [Studie 2012, S. 12 n 64]; *Bericht des Sonderberichterstatlers über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*, Manfred Nowak, A/HRC/10/44, Ziffer 72 (2009); *Recht eines jeden auf den Genuss des höchsten erreichbaren Standards körperlicher und geistiger Gesundheit, Bericht an die Generalversammlung von Herrn Anand Grover, Sonderberichterstatler über das Recht eines jeden auf den höchsten erreichbaren Standard körperlicher und geistiger Gesundheit*, A/64/272, Ziffern 51-53 (2009) („ältere Menschen“); *Thematische Studie über die Verwirklichung des Rechts älterer Menschen auf Gesundheit durch den Sonderberichterstatler über das Recht eines jeden auf höchsten Standard körperlicher und geistiger Gesundheit*, A/HRC/18/37 (2011).

<sup>117</sup> So enthalten beispielsweise die Berichte des Sonderberichterstatlers über das Recht auf angemessenen Wohnraum, kaum mehr als gelegentliche beiläufige Hinweise auf die spezifischen Probleme, mit denen ältere Menschen konfrontiert sind. Hierbei beschränkte sich die Berücksichtigung auf einige Bezugnahmen auf das Alter als einen von mehreren relevanten Stati, oder auf ältere Menschen als eine Gruppe in einer Liste marginalisierter Gruppen. Im Laufe des Mandats, welches im Jahr 2000 eingerichtet wurde, wurden die Menschenrechte älterer Menschen bezüglich ihres Wohnraumes jedoch nicht eingehend untersucht. Ebenso wurden in den Berichten des Sonderberichterstatlers über das Recht auf Bildung, die Auswirkungen dieses Rechts auf ältere Menschen - insbesondere im Zusammenhang mit lebenslangem Lernen - nicht im Einzelnen behandelt (siehe unten).

<sup>118</sup> *Bericht des Sonderberichterstatlers über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*, Juan E Méndez, A/HRC/22/53, Rn. 51-56 (2013).

<sup>119</sup> Siehe die Erörterung des Berichts 2019 des Sonderberichterstatlers über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der sich mit den Menschenrechten älterer Menschen mit Behinderungen befasst, Punkt 28 ff

94. In ihrem thematischen Bericht 2018 kommentierte dies die unabhängige Expertin wie folgt:<sup>120</sup>

Die unabhängige Expertin betont, dass das Fehlen eines umfassenden und integrierten internationalen Rechtsinstruments zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde älterer Menschen erhebliche praktische Auswirkungen hat, denn: (a) die bestehenden Vorschriften sind nicht einheitlich, geschweige denn konzipieren sie Regulierungsprinzipien, um das öffentliche Handeln und die Politik der Regierungen zu leiten; b) die Anerkennung spezifischer Rechte der dritten Generation zugunsten älterer Menschen wird in den allgemeinen Menschenrechtsnormen nicht berücksichtigt; c) es ist schwierig, die Verpflichtungen der Staaten gegenüber älteren Menschen festzulegen; d) in Verfahren zur Überwachung von Menschenrechtsverträgen werden im Allgemeinen ältere Menschen außer Acht gelassen; e) die derzeitigen Instrumente machen die Fragen des Alterns nicht sichtbar genug, was die Bildung der Bevölkerung und damit die wirksame Integration älterer Menschen ausschließt.

95. Die unabhängige Expertin wiederholte diese Ansicht in ihrem thematischen Bericht 2019, der sich mit älteren Menschen in Notsituationen befasst, und wies auf die „erheblichen praktischen Auswirkungen“ solcher Situationen für ältere Menschen hin. Sie betonte auch, dass „die derzeitigen Instrumente die Fragen des Alterns nicht spezifisch oder ausreichend sichtbar machen und daher ältere Menschen daran hindern, ihre Menschenrechte in vollem Umfang wahrzunehmen, insbesondere in Notsituationen.“<sup>121</sup> Die derzeitige unabhängige Expertin äußerte eine ähnliche Ansicht in ihrem ersten thematischen Bericht an die Generalversammlung.<sup>122</sup>

#### *Sonderberichterstatter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*

96. Eine weitere wichtige Entwicklung war der im Jahre 2019 von der damaligen Sonderberichterstatterin erstellte thematische Bericht für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.<sup>123</sup> In ihrem Bericht analysierte die Sonderberichterstatterin die Relevanz der CRPD für ältere Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen und in einer Reihe spezifischer Bereiche. Sie betonte, dass Behinderung und Alterungsperspektiven zwar nicht gleich seien. Jedoch würde die Verknüpfung von Rechten von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen mit Behinderungen bedeuten, dass die UN-Behindertenrechtskonvention eine solide Grundlage dafür bieten könne, dass ältere Menschen mit Behinderung bestimmte ihrer Rechte geltend machen könnten.

97. Gleichzeitig stellte der Sonderberichterstatter fest, dass Diskriminierung im Alter nicht „das bloße Ergebnis ableistischer Vorurteile“ ist. Sie wies auf die Rolle des Ageismus hin, den sie als „eine ausgeprägte Form der Unterdrückung, die ältere Menschen - einschließlich älterer Menschen mit Behinderungen - betrifft“ bezeichnete.<sup>124</sup> Sie stellte auch fest, dass „die Überschneidung zwischen höherem Alter und Behinderung sowohl zu verschärften Formen der Diskriminierung als auch zu spezifischen Menschenrechtsverletzungen gegen ältere Menschen mit Behinderungen führt“.

98. Die Sonderberichterstatterin betonte, dass „die kombinierte Wirkung von Ageismus und Ableismus zu einem einzigartigen Einstiegspunkt für den Umgang mit Lücken im Menschenrechtsschutz und altersorientierten Interpretationen von Menschenrechtsstandards“<sup>125</sup> und für den „Umgang mit der Schnittstelle zwischen Altern und Behinderung aus einer Menschenrechtsperspektive“ führt.<sup>126</sup>

<sup>120</sup> Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/HRC/39/50, Rn. 88 (2018).

<sup>121</sup> Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/HRC/42/43, Rn. 101 (2019).

<sup>122</sup> Auswirkungen der Coronavirus-Erkrankung (COVID-19) auf die Wahrnehmung aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Bericht der Unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Claudia Mahler, A/75/205, Rn. 78 (2020).

<sup>123</sup> Bericht der Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Catalina Devandas-Aguilar, vorgelegt gemäß der Resolution 35/6 des Menschenrechtsrates, Ältere Menschen mit Behinderungen, A/74/186 (2019).

<sup>124</sup> A/74/186, Art. 7 (2019). Siehe M van der Horst und S Vickerstaff, „Ist Ableismus ein Teil von Ageismus?“ (2021) *Altern und Gesellschaft* 1-12, doi:10.1017/S0144686X20001890.

<sup>125</sup> A/74/186, Art. 8 (2019).

<sup>126</sup> A/74/186, Art. 13 (2019).

99. Die Garantien der UN-Behindertenrechtskonvention gelten nicht nur direkt für ältere Menschen mit Behinderungen, die sich auf sie berufen möchten. Sie bieten auch eine Grundlage für die Formulierung weiterer Garantien, die für ältere Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen ohne Behinderung gelten, wobei die CRPD-Standards als nicht reduzierbare Grundlage verwendet werden.<sup>127</sup> Trotz der höheren Häufigkeit von Beeinträchtigungen bei älteren Menschen als im Schnitt in der Allgemeinbevölkerung, würde ein erheblicher Anteil älterer Menschen nicht unter die Definition des Begriffs „Person mit Behinderung“ in der CRPD fallen und sich daher nicht direkt auf diesen Vertrag berufen können. Wie die Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hervorgehoben hat, „beeinflusst das Alter, in dem Menschen eine Behinderung erfahren, ihr Identitätsgefühl, sowie ihre Wahrnehmung in der Gesellschaft“. Diejenigen, „die Beeinträchtigungen erwerben, wenn sie älter sind, identifizieren sich selten selbst als Menschen mit Behinderungen und nehmen den Rückgang ihrer körperlichen und kognitiven Funktionen eher als „normalen“ Teil des Alterns wahr.“<sup>128</sup> Diese Wechselwirkung zwischen Selbstidentifikation und sozialem Konstrukt wird wahrscheinlich in der Praxis der CRPD bezüglich der älteren Menschen weniger umfassend Anwendung findet. Die derzeitige Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat betont, wie wichtig es ist, „das Gespräch zwischen Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen fortzusetzen“, um „auf ein gemeinsames Verständnis hinzuwirken, Gemeinsamkeiten zu klären und auf nachhaltige Lösungen für den Lebensverlauf hinzuwirken“.<sup>129</sup>

## VI. SPEZIFISCHE THEMATISCHE FRAGEN, DIE VON DER OFFENEN ARBEITSGRUPPE „ALTERN“ BEHANDELT WERDEN

100. Die folgenden Bereiche und Rechte wurden von der Offenen Arbeitsgruppe Alter auf ihrer achten, neunten und zehnten Tagung geprüft oder werden auf ihrer elften Tagung berücksichtigt:

OEWG Tagungen	Thematischer Schwerpunkt	Diskussion über normative Elemente
Achte Tagung (2017)	Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, Gewalt und Missbrauch	
Neunte Tagung (2018)	Langzeit- und Palliativpflege Autonomie und Unabhängigkeit	Gleichstellung und Nichtdiskriminierung Gewalt und Missbrauch
Zehnte Tagung (2019)	Sozialschutz und soziale Sicherheit, einschließlich Sozialschutzuntergrenzen, allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau	Langzeit- und Palliativpflege, Autonomie und Selbstständigkeit
Elfte Tagung (2020)	Recht auf Arbeit und Zugang zum Arbeitsmarkt Zugang zur Justiz	Sozialschutz und soziale Sicherheit, einschließlich Sozialschutzuntergrenzen. Allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau

101. In diesem Abschnitt wird jeder dieser Themenbereiche (mit Ausnahme des Zugangs zur Justiz) untersucht. In Bezug auf jeden Themenbereich gibt es einen Überblick über die wichtigsten Themen, welcher die Angemessenheit und Grenzen bestehender internationaler Menschenrechtsnormen sowie deren Anwendung und Umsetzung analysiert.

<sup>127</sup> A/74/186, Art. 16 (2019).

<sup>128</sup> A/74/186, Art. 6 (2019).

<sup>129</sup> Bericht des Sonderberichterstatters für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gerard Quinn, A/HRC/46/27, Art. 83 (2021).

## A. Gleichheit und Nichtdiskriminierung

### *Bestehende Verträge und die Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane*

102. Gleichheit und Nichtdiskriminierung sind Grundprinzipien der Menschenrechtsnormen, die bekräftigen, dass Einzelpersonen nicht aufgrund eines Individual- oder Gruppenmerkmals einer böse unterschiedlichen Behandlung unterzogen werden sollten. Dies spiegelt sich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in vielen nachfolgenden Verträgen wider, die allgemeine Gleichheitsgarantien (Artikel 26 des ICCPR) enthalten, Garantien für den Genuss der durch einen bestimmten Vertrag geschützten Rechte ohne Diskriminierung aus bestimmten Gründen (Artikel 2 des ICESCR, Artikel 2 des ICCPR) und spezifische thematische Verträge zur Bekämpfung der Diskriminierung bestimmter Gruppen (das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau). Andere thematische Verträge wie das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (MWC) und die UN-Behindertenrechtskonvention (CRPD) zielen ebenfalls darauf ab, Gleichheit und Nichtdiskriminierung für bestimmte Gruppen durch die Ausarbeitung einer detaillierten Reihe von Garantien zu erreichen, die sich mit Menschenrechtsverletzungen befassen, die häufig von Mitgliedern dieser Gruppen erlebt werden.

103. Wie in vielen Einreichungen an die Offene Arbeitsgruppe Alter festgestellt wurde, enthält die Standardliste der verbotenen Diskriminierungsgründe in den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen nicht ausdrücklich das Merkmal Alter:<sup>130</sup> Art. 2 UDHR garantiert jedem das in der Erklärung verankerte Recht ohne Unterschied „wie Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder sonstige Gesinnung, nationale oder soziale Herkunft, Eigentum, Geburt oder sonstiger Status“. Ähnliche Begriffe erscheinen in den beiden internationalen Abkommen, sowie in entsprechenden Bestimmungen regionaler Menschenrechtsverträge. Das Alter wurde im Laufe der Jahre in einige regionale Instrumente aufgenommen,<sup>131</sup> wenn auch nicht in alle.<sup>132</sup> Die jüngsten regionalen Verträge über die Menschenrechte älterer Menschen enthalten jedoch bereits solche Schutzmaßnahmen.

### *Einschränkungen, Mängel und Lücken*

104. Bei der Betrachtung des Themas, ob das Alter nach dem ICESCR ein verbotener Diskriminierungsgrund ist, stellte der CESCR fest, dass es in der UDHR und im ICESCR eine eklatante Lücke hinsichtlich des Alters gebe, und kommentierte dieses wie folgt:

Dieses Versäumnis wird nicht als absichtlicher Ausschluss angesehen, sondern lässt sich wahrscheinlich am besten damit erklären, dass das Problem der demografischen Alterung bei der Annahme dieser Instrumente nicht so offensichtlich oder so dringlich war wie heute.<sup>133</sup>

105. Während die demografische Alterung bei der Annahme des ICESCR in der Tat kein dringendes Problem war, ist der wichtigere Punkt nicht die Tatsache des „Problems“ der alternden Bevölkerung, sondern vielmehr die sozialen Reaktionen auf den Prozess des Alterns und älterer Menschen. Ageismus ist kein neues Phänomen – der Begriff wurde um die Zeit geprägt, als die Internationalen Bündnisse angenommen wurden, aber das Phänomen existierte lange bevor es explizit benannt wurde. Die Allgegenwärtigkeit von Ageismus, das Versagen des internationalen Menschenrechtssystems und der nationalen Systeme, auf Ageismus und Diskriminierung aufgrund des höheren Alters zu reagieren, wird verglichen mit der Art und Weise, wie sie auf andere Formen der Diskriminierung (Rassismus, Sexismus, Ableismus, Rechte des Kindes) reagiert haben, wird jedoch von denjenigen, die sich für ältere Menschen einsetzen, als Beweis dafür angesehen, dass die Menschenrechtsverletzungen, die diese große und wachsende Gruppe, die einen zunehmenden Anteil an der Weltbevölkerung hat, erleiden muss, als weniger wichtig angesehen wird, als die anderen Formen der Diskriminierung.

<sup>130</sup> Mit Ausnahme des Übereinkommens über Wanderarbeitnehmer Art. 1 Abs. 1.

<sup>131</sup> Beispielsweise die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 25.

<sup>132</sup> So wurde den Garantien der Konvention mit dem Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention ein eigenständiges Gleichheitsrecht hinzugefügt, das nicht ausdrücklich das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters einschließt, sondern die Nichtdiskriminierung „aus Gründen wie Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politische oder sonstige Gesinnung, nationale oder soziale Herkunft, Verbindung zu einer nationalen Minderheit, Eigentum, Geburt oder sonstiger Status“ garantiert.

<sup>133</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung 6, Art. 11 (1995).

106. Die Tatsache, dass die Verfasser eines Vertrags bei der Ausarbeitung von Vertragsschutzbestimmungen keine besonderen Umstände im Fokus haben, kann sowohl die Art als auch den Inhalt der in dem Instrument enthaltenen Garantien beeinflussen, und auch die Botschaft senden, dass ein ausgelassener Grund von geringerer Bedeutung ist als die aufgeführten Gründe und einer weniger strengen Prüfung unterzogen werden kann als andere ausdrücklich aufgeführte Gründe. Hinsichtlich des Alters, wo Altersdiskriminierung und stereotype Einstellungen ein weit verbreiteter und tief verwurzelter Teil der meisten Gesellschaften sind, ist es oft leicht anzunehmen, dass bestehende Praktiken objektiv und vernünftig sind, obwohl sie altersherabwürdigende Annahmen verkörpern. Dies spiegelt ein weiter verbreitetes Versagen wider, Ageismus anzuerkennen nebst der Tatsache, dass sie nicht so ernst genommen wird wie andere Formen der Diskriminierung wie Rassismus, Sexismus und Ableismus.

107. Aus der Perspektive der Umsetzung ist es wahrscheinlicher, dass ein bestimmter Diskriminierungsgrund ausdrücklich in das nationale Recht aufgenommen wird, wenn ein bestimmter Diskriminierungsgrund in einem Vertrag enthalten ist, der einen Vertragsstaat verpflichtet, den Schutz vor Diskriminierung aus diesem Grund in nationales Recht umzusetzen. Die Möglichkeit, ihn in die Praxis umzusetzen, wird somit verbessert, denn ein nicht gelisteter Grund kann übersehen und womöglich mit geringerer Priorität versehen werden. Die Erfahrungen einiger Staaten in Lateinamerika und Afrika nach der Annahme ihrer regionalen Instrumente über die Menschenrechte älterer Menschen deuten darauf hin, dass als Reaktion auf die Annahme der regionalen Instrumente spezifische Rechtsvorschriften erlassen wurden.

108. Im Laufe der Zeit hat sich durchgesetzt, dass das Alter in die Kategorie „sonstiger Status“ fällt, die in den meisten internationalen Katalogen verbotener Diskriminierungsgründe enthalten ist. Es gibt jedoch wenig Rechtsprechung oder andere Verfahren, die Gleichheit und Nichtdiskriminierung aufgrund des (älteren) Alters detailliert beschreibt oder den Alterungsprozess und seine soziale und rechtliche Konstruktion eingehend analysiert. Ebenso wurde nur begrenzt geprüft, ob es Besonderheiten der Altersdiskriminierung gibt, die eine maßgeschneiderte Definition von Diskriminierung erfordern. Im Gegensatz dazu ergänzte die Definition von Diskriminierung aufgrund einer Behinderung in der CRPD die bestehenden Definitionen von Diskriminierung, indem sie die Verweigerung angemessener Unterbringung als Diskriminierungsform definiert. Die Aufnahme eines Erfordernisses angemessener Vorkehrungen oder Anpassungen ist etwas, das viele Befürworter auch in Bezug auf die Situation älterer Menschen, beispielsweise in Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen älterer Arbeitnehmer, für angemessen halten.

109. Darüber hinaus umfasst die Altersdiskriminierung als allgemeiner Begriff Diskriminierungen sowohl aufgrund des jüngeren als auch des höheren Alters und als allgemeines Konzept bildet es womöglich nicht die wichtigen Dimensionen des Alterungsprozesses älterer Menschen an sich ab und die Nachteile, der sie auf dieser Grundlage ausgesetzt sind (z. B. Annahmen über eine Person eines bestimmten Alters, die nicht an bezahlter Arbeit teilnehmen möchte, oder Annahmen über ihre bevorzugte Lebensgestaltung).

110. Das Problem der intersektionalen, mehrfachen oder kumulativen Diskriminierung im Zusammenhang mit dem Alter wurde ebenfalls als wichtiges Thema identifiziert. Während die Menschenrechtsvertragsorgane der Vereinten Nationen auf viele Gründe für mögliche intersektionale Diskriminierung hingewiesen haben, wurden Fragen der Intersektionalität in den wenigen Fällen, die ihnen vorgelegt wurden, nicht immer besonders gut behandelt,<sup>134</sup> obwohl es positive Entwicklungen gegeben hat, insbesondere im Rahmen des CEDAW-Fakultativprotokolls (jedoch war das höhere Alter im Allgemeinen nicht Teil der Betrachtungen).<sup>135</sup> Die Rechtsprechung vor Regionalgerichten in Europa in Bezug auf intersektionale Diskriminierung im Allgemeinen bezugnehmend auf das höhere Alter als Bestandteil der Intersektionalität, waren begrenzt und fehlerhaft.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> In der analytischen Studie von 2012 wurde festgestellt: „Das internationale System ist unter dem derzeitigen Schutzrahmen nur begrenzt in der Lage, eine solche notwendigerweise differenzierte Anerkennung von intersektionalen- oder Mehrfachdiskriminierungsfragen widerzuspiegeln, wie sie sich auf ältere Menschen beziehen. Nicht nur für Frauen, sondern auch in Bezug auf andere Identitätsgründe, die zu Diskriminierung und Marginalisierung führen können. Die Entwicklung von Normen, die speziell auf die Situation älterer Menschen ausgerichtet sind, würde es ermöglichen, solche Ansätze weiter auszuarbeiten.“ Analytische Studie 2012, S. 12.

<sup>135</sup> Für eine Diskussion, die Intersektionalität in der Praxis und in der Rechtsprechung der Menschenrechtsvertragsorgane der Vereinten Nationen enthält, vgl. S Atrey, *Intersectional Discrimination* (Oxford University Press, 2019) 16-19.

<sup>136</sup> Vgl. im regionalen Kontext *Parris ./. Trinity College Dublin und Weitere*, Gerichtshof der Europäischen Union, Vorabentscheidungsersuchen des Arbeitsgerichts Irland, Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 24. November 2016 und den Kommentar von D Schiek, „On uses, mis-uses and non-uses of intersectionality before the Court of Justice (EU)“ (2018) 18(2-3) *International Journal of Discrimination and the Law* 82, 90-93 und Numhauser-Henning, über n 45, 525-529.

Auch in der Rechtsprechung des Menschenrechtsvertrags wurde kein kohärenter und erfahrungsbasierter konzeptioneller Rahmen für die Rechte älterer Menschen festgelegt.

111. Internationale Normen und nationale Gesetze für ältere Menschen gehen in vielen Fällen nicht direkt und umfassend auf die Diskriminierung älterer Menschen ein und verkörpern in einigen Fällen Standards, die entweder veraltet oder einer grundlegenden Überprüfung im Lichte der Entwicklungen in der Denkweise über das Altern und die Menschenrechte älterer Menschen in den letzten Jahrzehnten bedürfen. Nationale Gesetze zur Altersdiskriminierung enthalten häufig viele Ausnahmen oder Freistellungen, die diskriminierend sind (z. B. in Bezug auf Versicherungen, Beschäftigung, Zugang zu Arbeitsvermittlung). Ein Beispiel dafür ist die allgemeine Akzeptanz des obligatorischen Rentenalters nach internationalem und regionalem Menschenrechtsrecht und vielen nationalen Gesetzen, wenn auch mit einigen Einschränkungen. Das obligatorische Renteneintrittsalter ist auf den ersten Blick eine Form der altersabhängigen Differenzbehandlung, die nur akzeptabel ist, wenn sie eindeutig als angemessen nachgewiesen wird. Die nach geltendem Völkerrecht zulässigen Rechtfertigungen geben Anlass zu der Frage, ob sie mit den heutigen Vorstellungen vom gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte durch ältere Menschen vereinbar sind.<sup>137</sup>

### **Schlussfolgerung zu Gleichstellung und Nichtdiskriminierung**

112. Das Versäumnis, das Alter als ausdrücklichen Grund für verbotene Diskriminierung in die meisten der wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen aufzunehmen, sendet auch weiterhin die Botschaft, dass der Schutz vor Diskriminierung älterer Menschen im Rahmen der Menschenrechte keine Priorität darstellt. Es scheint auch eine niedrigere Messlatte für die Rechtfertigung einer unterschiedlichen Behandlung auf Grundlage des höheren Alters zu setzen. Einige regionale Standards scheinen Rechtfertigungen für diskriminierende Behandlung zu akzeptieren, die wohl im Widerspruch zu modernen Vorstellungen von Gleichheit und Nichtdiskriminierung stehen und manchmal selten wurde diese Rechtsprechung auf internationaler Ebene aufgegriffen.

113. Die Erfahrung der UN-Behindertenrechtskonvention hat gezeigt, wie wichtig die Anerkennung der Gleichheit für einen bestimmten Teil der Gemeinschaft ist, damit sie sich von allgemeineren Definitionen von Diskriminierung unterscheiden kann und demnach explizit dargelegt werden muss. Die Einbeziehung einer Verweigerung angemessener Unterbringung als eine Form der Diskriminierung einer Behinderung ist das deutlichste Beispiel, auch dies hat Parallelen in Bezug auf die Situation älterer Menschen, wie oben im Beschäftigungskontext erwähnt. In ähnlicher Weise ist der Ageismus und die Anwendung altersbedingter Stereotypen eine wichtige Dimension der Altersdiskriminierung, die von den bestehenden internationalen Normen unzureichend abgedeckt wird. Im Rahmen eines verbindlichen Rechtsinstruments bedarf es einer klaren, maßgeschneiderten Definition dessen, was Gleichheit und Nichtdiskriminierung aufgrund des Alters nach heutigen Maßstäben bedeutet.

## **B. Autonomie und Unabhängigkeit**

114. Neben der Gleichheit und Nichtdiskriminierung ist die Gewährleistung von Autonomie und Unabhängigkeit älterer Menschen für ihr Wohlergehen und die Wahrnehmung aller Menschenrechte von entscheidender Bedeutung. Der Umfang der Autonomie- und Unabhängigkeitskonzepte, die Verletzungen der Autonomie und Unabhängigkeit der Rechte älterer Menschen sowie das Ausmaß und die Einschränkungen des bestehenden internationalen Menschenrechtsschutzes wurden sowohl in Einreichungen, als auch durch anderes Material, welches der Offenen Arbeitsgruppe Alter zur Verfügung gestellt wurde, untersucht.<sup>138</sup> Das war ebenfalls ein Thema in der Arbeit der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> A Byrnes, I Doron, N Georgantzi, W Mitchell und B Sleap, „Das Recht älterer Menschen auf Arbeit und Zugang zum Arbeitsmarkt“ [2019] UNSW Law Research Series 101, verfügbar unter <https://ssrn.com/abstract=3504975>.

<sup>138</sup> Siehe *Analyse und Überblick über Leitfragen zu Autonomie und Unabhängigkeit, die von den Mitgliedstaaten, nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit A-Status und akkreditierten Nichtregierungsorganisationen eingegangen sind und auf der neunten Tagung der Offenen Arbeitsgruppe Alter vorgestellt wurden*, 2018 [https://social.un.org/ageing-working-group/documents/ninth/A\\_AC278\\_2018\\_2\\_english.pdf](https://social.un.org/ageing-working-group/documents/ninth/A_AC278_2018_2_english.pdf); *Inhaltliche Inputs in Form von normativen Inhalten für die Entwicklung eines möglichen internationalen Standards zu den Schwerpunktbereichen „Autonomie und Unabhängigkeit“ und „Langzeit- und Palliativpflege“* [Substantive Inputs – Autonomie und Langzeitpflege], Arbeitsdokument, das von der Hauptabteilung Wirtschaftliche- und Soziale-Angelegenheiten (DESA) in Zusammenarbeit mit dem Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) zur zehnten Sitzung der Offenen Arbeitsgruppe Alter, A/AC.278/2019/CRP.4, Ziffern 3-28 (2019), vorgelegt wurde, [https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A\\_AC.278\\_2019\\_CRP.4.pdf](https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A_AC.278_2019_CRP.4.pdf).

<sup>139</sup> *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen*, A/HRC/30/43 (2015).

115. In dem Material, das der Offenen Arbeitsgruppe Alter vorgelegt wurde, ist festgestellt worden, dass es einen breiten Konsens über den Inhalt von Autonomie und Unabhängigkeit gibt, obwohl „die einschlägigen internationalen Dokumente keine klaren und konsistenten Definitionen für jeden Begriff enthalten“.<sup>140</sup> Die Autonomie wurde beschrieben als „das Recht, die Kontrolle über sein Leben zu haben, seine eigenen Entscheidungen zu treffen und diese Entscheidungen respektiert zu bekommen“,<sup>141</sup> während Unabhängigkeit auf verschiedene Weise beschrieben wurde, einschließlich der Fähigkeit, seine Entscheidungen in der Praxis auszuführen und dabei in der Lage zu sein, vollständig in die Gesellschaft und das Gemeinschaftsleben integriert zu bleiben.<sup>142</sup> Es gibt eindeutig einige Überschneidungen in den Konzepten und ihren praktischen Auswirkungen auf das Leben älterer Menschen. Es gab auch einige Debatten darüber, ob es sich um Rechte, Prinzipien oder beides handelt.

116. Einschränkungen des Rechts älterer Menschen, ihre Autonomie und ihre Unabhängigkeit zu genießen und auszuüben, sind häufig das Ergebnis stereotyper Annahmen über die Fähigkeiten, Wünsche und Bedürfnisse der Älteren. Dieses führt zur Vernachlässigung ihrer Wünsche und Annahmen über ihre Präferenzen, Missachtung ihrer Werte und Ansichten und zum Treffen von Entscheidungen für sie – diese Ergebnisse fußen auf altersbedingte Annahmen, dass ältere Menschen möglicherweise nicht in der Lage oder interessiert seien, diese Entscheidungen zu treffen oder dass sie vielleicht nicht wissen, was „in ihrem besten Interesse“ ist. Ebenso wichtig waren Gesetze, die älteren Menschen die Rechtsfähigkeit nehmen und es anderen ermöglichen, Entscheidungen für sie zu treffen. So werden der Wille und die Präferenzen älterer Menschen aufgrund ihres Alters oder anderer Umstände und der Vermischung von Alter und anderen Umständen, - die sich auf ihre Leistungsfähigkeit auswirken können - außer Kraft gesetzt.

#### *Bestehende Verträge und die Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane*

117. Kein internationaler Menschenrechtsvertrag garantiert ausdrücklich ein Recht auf Autonomie und Unabhängigkeit, weder allgemein noch in Bezug auf ältere Menschen.<sup>143</sup> Solche Rechte sind jedoch in vielen der in den wichtigsten Menschenrechtsverträgen enthaltenen Rechte implizit, z. B. wurden das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person und das Recht auf Achtung des Privatlebens so ausgelegt, dass sie Aspekte des Rechts einer Person unterstützen, ihre eigenen Entscheidungen zu treffen und ihr Leben selbstbestimmt zu führen.

118. In Bezug auf die Frage der Rechtsfähigkeit und des Rechts auf ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft, ist die UN-Behindertenrechtskonvention (CRPD) von besonderer Bedeutung. Die Praxis im Rahmen dieses Abkommens hat seit der Analytischen Studie von 2012 ganz wesentlich zum Verständnis der Garantien beigetragen, die gewährleisten, dass alle Personen Rechts- und Geschäftskraft haben und diese auch ausüben können. Ältere Menschen mit Behinderungen profitieren unmittelbar von den Bestimmungen der CRPD über die Anerkennung als Person, den Besitz der Rechtsfähigkeit und der Fähigkeit, eigene Entscheidungen zu treffen. Die Grundsätze der CRPD und ihre Erläuterung durch den CRPD-Ausschuss in seinen allgemeinen Bemerkungen bieten auch wichtige Leitlinien für die Entwicklung altersspezifischer Standards, die auf den CRPD-Standards aufbauen. Diese können aber auch darüber hinausgehen, um explizit auf eine Reihe von Situationen einzugehen, die für ältere Menschen von besonderer Bedeutung sind. Ältere Menschen, die keine Beeinträchtigung der Entscheidungsfähigkeit (oder einer ihnen zugerechneten Entscheidungsfähigkeit) haben, unterliegen jedoch immer noch einer diskriminierenden Behandlung und Annahmen über ihre Leistungsfähigkeit und können sich möglicherweise nicht auf den Schutz der CRPD berufen.

#### *Einschränkungen, Mängel und Lücken*

119. Die Bandbreite möglicher normativer Elemente in Bezug auf Autonomie und Unabhängigkeit - die der Offenen Arbeitsgruppe Alter auf ihrer zehnten Tagung vorgelegt wurden - zeigt auf, dass es viele Aspekte

---

<sup>140</sup> *Inhaltliche Inputs – Autonomie und Langzeitpflege, Art. 10.*

<sup>141</sup> *Inhaltliche Inputs – Autonomie und Langzeitpflege, Art. 10.*

<sup>142</sup> *Inhaltliche Inputs – Autonomie und Langzeitpflege, Art. 10.*

<sup>143</sup> Die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Rechte älterer Menschen identifiziert Unabhängigkeit und Autonomie sowohl als allgemeine Prinzipien als auch als freistehende Rechte.

des Rechts auf Autonomie und Unabhängigkeit in Bezug auf die spezifischen Umstände älterer Menschen gibt, die in den bestehenden Menschenrechtsinstrumenten nicht angemessen detailliert behandelt werden.<sup>144</sup> Die Mehrzahl der vorgeschlagenen Elemente kommen in anderen Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen in diesem Fall nicht vor (mit Ausnahme einiger Bestimmungen der UN-Behindertenrechtskonvention) und sind in der Praxis der Vertragsorgane größtenteils nicht als Teil eines Prozesses mit einer dynamischen und progressiven Auslegung entstanden.

### ***Schlussfolgerung in Bezug auf Autonomie und Unabhängigkeit***

120. Das der Offenen Arbeitsgruppe vorgelegte Material zeigt, dass es eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Autonomie und Unabhängigkeit älterer Menschen gibt, die in den bestehenden normativen Instrumenten nicht angemessen artikuliert werden. Diese würden von der Aufnahme als klare und explizite Garantien in ein neues normatives Instrument profitieren.

### **C. Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung und Missbrauch<sup>145</sup>**

121. Die analytische Studie von 2012 konzentrierte sich auf Gewalt und Missbrauch im besonderen Kontext der stationären oder institutionalisierten Pflege. Dabei stellte sie die erhöhte Anfälligkeit und Exposition gegenüber diesen Verstößen in diesen Zusammenhängen - sowie das Fehlen detaillierter und maßgeschneiderter normativer Standards auf internationaler Ebene - fest, die auf diese Situationen anwendbar sind. Es wurde auch auf die mögliche Anwendbarkeit bestehender Rechte hingewiesen, wie z. B. das Recht, nicht gefoltert, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Freiheitsentzug ausgesetzt zu werden. Die Staaten sind nicht nur verpflichtet, solche Verstöße in staatlichen Einrichtungen zu verhindern und zu bestrafen, sondern auch alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um ältere Menschen vor Verletzungen dieser Rechte durch nichtstaatliche Akteure zu schützen. Die Herausforderung bestand darin, diese allgemeinen Verpflichtungen in spezifische normative Regime umzusetzen und effektiv zu implementieren.

122. Diese Arten von Verstößen, denen ältere Menschen ausgesetzt sind, decken nicht alle Formen von Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung und Missbrauch ab: Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung und Missbrauch umfassen eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungen oder Unterlassungen, die von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren an verschiedenen Orten durchgeführt werden.<sup>146</sup> Beispielsweise leben die meisten älteren Menschen in einer Gemeinschaft und nicht in Altenheimen. Sie sind mit einer Reihe von Problemen der Vernachlässigung konfrontiert, wie zum Beispiel soziale Isolation und Einsamkeit. Weitere Hindernisse für ihre Teilhabe an der Gemeinschaft sind Faktoren wie eine eingeschränkte Mobilität und Abhängigkeit von anderen, sowie das Fehlen ausreichender materieller Unterstützung durch den Staat, um einen angemessenen Lebensstandard zu genießen. Einige ältere Menschen sind auch anfällig für den Missbrauch an Älteren<sup>147</sup> oder können in erhöhtem Maße Missbrauch erfahren, wobei nur einige wenige Fälle eindeutig von den Verpflichtungen in Bezug auf Folter und grausame, unmenschliche, erniedrigende Behandlung oder Strafe erfasst werden.

### ***Bestehende Verträge und die Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane***

123. Obwohl die allgemeinen Bestimmungen der wichtigsten UN-Menschenrechtsverträge für einige der Formen von Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung und Missbrauch die ältere Menschen erleben gelten, gibt es keinen ausdrücklichen Hinweis auf die spezifische Situation älterer Menschen.

124. Nichtsdestotrotz haben seit der Erstellung der Analytischen Studie von 2012 eine Reihe von Menschenrechtsvertragsorganen allgemeine Bemerkungen angenommen, die sich mit der spezifischen

<sup>144</sup> *Inhaltliche Inputs – Autonomie und Langzeitpflege*, Abs. 23-28.

<sup>145</sup> Analytische Studie 2012, S. 13-14.

<sup>146</sup> *Siehe Übersichtspapier der Hintergrundanalyse Gewalt, Vernachlässigung und Missbrauch*, Offene Arbeitsgruppe Alter, Achte Sitzung, 5.-7. Juli 2017, [https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eighth/Background%20analytical%20papers/Analysis\\_Violence.pdf](https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eighth/Background%20analytical%20papers/Analysis_Violence.pdf); Erstellung des Arbeitsdokuments: *Normative Inhalte zum Schutz der Rechte älterer Menschen vor Gewalt, Vernachlässigung und Missbrauch, die von Mitgliedstaaten, nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit A-Status und akkreditierten Nichtregierungsorganisationen eingegangen sind*, Offene Arbeitsgruppe Alter, Neunte Sitzung, 23. bis 26. Juli 2018, [https://social.un.org/ageing-working-group/documents/ninth/2018\\_06\\_29\\_Compilation\\_Working\\_Doc\\_Violence-Neglect-Abuse\\_DESA.pdf](https://social.un.org/ageing-working-group/documents/ninth/2018_06_29_Compilation_Working_Doc_Violence-Neglect-Abuse_DESA.pdf).

<sup>147</sup> Die WHO-Definition von der Misshandlung älterer Menschen ist eine „einmalige oder wiederholte Handlung oder das Fehlen einer angemessenen Handlung innerhalb einer Beziehung, in der eine Erwartung von Vertrauen besteht und in der einer älteren Person Schaden oder Leid zugefügt wird“. Im Allgemeinen werden fünf große Kategorien genannt, die jedoch nicht erschöpfend sind: körperlich, sexuell, psychologisch oder emotional, finanziell und Vernachlässigung.

Situation älterer Menschen befassen oder diese tangieren. So verabschiedete beispielsweise der CEDAW-Ausschuss 2017 die *Allgemeine Empfehlung 35 zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen*<sup>148</sup>, die auf der *Allgemeinen Empfehlung 19* von 1992 zu diesem Thema aufbaut. Obwohl die Allgemeine Empfehlung 35 keinen eigenen Abschnitt enthält, der sich auf Gewalt gegen ältere Frauen bezieht, verweist er auf die *Allgemeine Empfehlung 27* des Ausschusses für ältere Frauen, die sich speziell mit verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen befasst.<sup>149</sup> Die *Allgemeine Empfehlung 35* stellt auch fest, dass das Alter (neben vielen anderen Faktoren) einer der Faktoren ist, die Art und Ausmaß der Gewalt, der Frauen ausgesetzt sind, beeinflussen können. Die allgemeine Empfehlung enthält auch eine detaillierte Erörterung der Art und des Umfangs der Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Bezug auf Gewalt, die von staatlichen Akteuren ausgeübt wird, sowie auf die Art von Gewalt, die von nichtstaatlichen Akteuren ausgeübt wird.

125. Der CEDAW-Ausschuss äußert in seinen abschließenden Beobachtungen, hauptsächlich in allgemeiner Form, immer wieder Bedenken über geschlechtsspezifische Gewalt. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass allgemeine Verweise auf die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen notwendigerweise die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die spezifischen Umstände von Gewalt gegen ältere Frauen lenken und somit Maßnahmen auslösen wird (insbesondere angesichts der Auslassung der Situation älterer Frauen in vielen Prävalenzerhebungen zu geschlechtsspezifischer Gewalt). Was jedoch explizite Verweise auf ältere Frauen und Gewalt betrifft, so hat der Ausschuss in den mehr als 200 abschließenden Beobachtungen, die von 2012 bis Anfang 2020 angenommen wurden, in etwas mehr als zwanzig Fällen explizit solche Bedenken geäußert; viele davon waren Verweise auf ältere Frauen zusammen mit anderen Untergruppen von Frauen.<sup>150</sup> Andere Ausschüsse, deren Mandat sich auf Gewalt gegen ältere Menschen erstreckt, haben fast keine expliziten Hinweise auf das Thema gegeben.<sup>151</sup>

126. Artikel 16 der CRPD enthält einige der detailliertesten Bestimmungen in Bezug auf Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch in internationalen Menschenrechtsabkommen. Die Bestimmung deckt ein breites Spektrum von Maßnahmen ab und verlangt von den Vertragsstaaten alters- und geschlechtsspezifische, sowie behinderungsspezifische Maßnahmen zu ergreifen und gilt für ältere Menschen mit Behinderungen (obwohl sie keinen Hinweis auf Maßnahmen aufgrund von Rasse, Ethnizität oder Indigenität enthält). In seiner im Jahre 2016 verabschiedeten Allgemeinen Bemerkung 3 bezüglich Frauen und Mädchen mit Behinderungen,<sup>152</sup> ging der CRPD-Ausschuss auf eine Reihe von Aspekten der Garantie ein, indem er detaillierte Beispiele für die Arten von Maßnahmen aufführte, die unter diesen Schutz fallen<sup>153</sup> und eine allgemeine Diskussion über Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen beinhaltete.<sup>154</sup> Die allgemeine Bemerkung enthält eine Reihe von Verweisen auf Themen, die besonders ältere Frauen betreffen<sup>155</sup> und weist auch auf die Relevanz des Alters in anderen Kontexten hin, indem sie feststellt, dass „[A]lter und Beeinträchtigung, einzeln oder zusammen, das Risiko der Institutionalisierung älterer Menschen mit Behinderungen erhöhen können.“<sup>156</sup> Obwohl der CRPD-Ausschuss das allgemeine Thema der Gewalt, Ausbeutung und des Missbrauchs regelmäßig anspricht,<sup>157</sup> hat der Ausschuss das Thema bisher nur in einer bescheidenen Anzahl seiner abschließenden Beobachtungen explizit in Bezug auf ältere Menschen mit Behinderungen angesprochen.<sup>158</sup>

---

<sup>148</sup> *Allgemeine Empfehlung Nr. 35 zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, Aktualisierung der allgemeinen Empfehlung Nr. 19*, CEDAW/C/GC/35 (2017).

<sup>149</sup> CEDAW/C/GC/27, Art. 16, 37-38 (2010).

<sup>150</sup> Diese Zahlen basieren auf einer Suche in der UHRI-Datenbank der Abschließenden Bemerkungen der CEDAW, unter Verwendung des Begriffs „Gewalt“ und der geschützten Gruppe „ältere Menschen“ [Suche durchgeführt am 20. Januar 2021]. Die Ergebnisse wurden dann geprüft und diejenigen, die sich nicht explizit mit Gewalt gegen ältere Frauen befassten, wurden entfernt.

<sup>151</sup> Ähnliche Recherchen wie die, die in Nr. 150 des Menschenrechtsausschusses und des Anti-Folter-Ausschusses beschrieben wurden, ergaben insgesamt weniger als ein halbes Dutzend relevante Ergebnisse in den abschließenden Beobachtungen. Eine vergleichbare Suche in den Dokumenten des Unterausschusses zur Prävention von Folter führte zu keinem Ergebnis.

<sup>152</sup> *Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (2016) zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen*, CRPD/C/GC/3 (2016).

<sup>153</sup> CRPD/C/GC/3, Art. 31 und 32.

<sup>154</sup> CRPD/C/GC/3, Art. 29-37.

<sup>155</sup> CRPD/C/GC/3, Art. 37 („Praktiken der Witwenschaft und Anschuldigungen der Hexerei“).

<sup>156</sup> CRPD/C/GC/3, Art. 55.

<sup>157</sup> Eine ähnliche Suche wie die oben durchgeführte, jedoch ohne den Filter „Betroffene“, ergab mehr als 100 Ergebnisse.

<sup>158</sup> Eine Suche in der UHRI-Datenbank mit den Einzelbegriffen „Gewalt“, „Ausbeutung“ und „Missbrauch“, Betroffene „ältere Menschen“, Mechanismus „CRPD“ und Art des Dokuments „Abschließende Beobachtungen“ [Suche durchgeführt am 21. Januar 2021] ergab ein halbes Dutzend relevanter Ergebnisse.

## *Einschränkungen, Mängel und Lücken*

127. Die Eingaben an die Offene Arbeitsgruppe Alter sowie viele andere Quellen haben gezeigt, dass keine der Formen des Missbrauchs älterer Menschen - körperlich, sexuell, psychologisch oder emotional, finanziell und Vernachlässigung - explizit in den bestehenden normativen Instrumenten erwähnt werden oder im Kontext des Alters auf nationaler Ebene adäquat behandelt werden. Einer der Hauptbereiche, in denen der bestehende normative Rahmen Mängel aufweist, ist beispielsweise der Bezug auf die finanzielle Ausbeutung und den Missbrauch älterer Menschen. Die Eingaben an die Offene Arbeitsgruppe Alter haben gezeigt, dass finanzielle Ausbeutung und Missbrauch durch Familienmitglieder in Form von Finanzbetrug und Betrügereien mit älteren Menschen<sup>159</sup> weit verbreitet und in den nationalen Gesetzen und Praktiken oft nicht klar oder effektiv geregelt sind. Das Gleiche gilt aber auch für andere Formen der Misshandlung älterer Menschen.

128. Die Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen enthalten keinen ausdrücklichen Verweis auf den finanziellen Missbrauch und die Ausbeutung älterer Menschen. Auch scheint keine der allgemeinen Garantien ohne weiteres darauf anwendbar zu sein, zumal die wichtigsten Menschenrechtsverträge keine explizite Garantie für das Recht auf Eigentum oder den friedlichen Genuss des eigenen Besitzes enthalten, wie sie beispielsweise im Protokoll 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu finden ist. Es gab nur wenige Verweise in allgemeinen Kommentaren auf finanzielle Ausbeutung oder Missbrauch,<sup>160</sup> und anscheinend keine expliziten Verweise in abschließenden Beobachtungen.<sup>161</sup> Die finanzielle Ausbeutung oder der Missbrauch einer älteren Person würde wohl die Verpflichtung eines Staates einbeziehen um sicherzustellen, dass das Privatleben einer Person nicht willkürlich von nichtstaatlichen Akteuren beeinträchtigt wird. Dies wäre eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von Artikel 17 des ICCPR und sie wurde bislang nicht vom Menschenrechtsausschuss angenommen.<sup>162</sup>

### ***Schlussfolgerung in Bezug auf Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung und Missbrauch***

129. Genau wie in einer Reihe von anderen Bereichen, die in diesem Update besprochen werden, ist der bisherige Umfang der Berichterstattung über die Gewalt und die Vernachlässigung, Ausbeutung und den Missbrauch von älteren Menschen begrenzt. Einige Aspekte dieser Verstöße fallen unter die allgemeinen Garantien der Freiheit von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in den allgemeinen Garantien und die CRPD bietet einen gewissen ausdrücklichen Schutz in Bezug auf ältere Menschen mit Behinderungen. Es gab ein gewisses Engagement einiger Vertragsorgane, die bestimmte Aspekte dieser Verstöße in ihren allgemeinen Kommentaren angesprochen haben, jedoch kaum Folgemaßnahmen: In den abschließenden Beobachtungen der Vertragsorgane gab es jedoch ein relativ geringes Maß an Auseinandersetzung mit diesen Themen.

130. Obwohl es theoretisch möglich wäre, die Anwendung einiger der bestehenden Vertragsbestimmungen auszuweiten, um Phänomene wie finanziellen Missbrauch älterer Menschen, Vernachlässigung, soziale Isolation, Ageismus und fokussierte Standards in Bezug auf Langzeitpflege und -unterstützung abzudecken, haben die bestehenden Vertragsgremien dies aufgrund ihrer bereits überfüllten Tagesordnungen und begrenzten Ressourcen größtenteils nicht realisiert. Dort, wo einige Aspekte dieser Themen angesprochen wurden, gab es relativ bescheidene Folgemaßnahmen bei der anschließenden Prüfung der Staatenberichte, was sich insgesamt in der geringen Wahrnehmung dieser Themen in den abschließenden Beobachtungen widerspiegelt. Eine spezifische neue Bestimmung - die für alle Formen von Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung und Missbrauch von und gegen ältere Menschen gelten würde - könnte diese Lücken schließen.

<sup>159</sup> Siehe z. B. D. Burnes, CR. Henderson Jr., C. Sheppard et al, "Prävalenz von Finanzbetrug und Betrug unter älteren Erwachsenen in den Vereinigten Staaten: Eine systematische Überprüfung und Metaanalyse" (2017) 107(8) *American Journal of Public Health* e13-e21; DOI: 10.2105/ajph.2017.303821.

<sup>160</sup> Eine Ausnahme ist der Hinweis der CRPD in der *Allgemeinen Bemerkung* 3, Abs. 34 (Hinweis auf wirtschaftliche Ausbeutung).

<sup>161</sup> Eine Suche in der UHRI nach allen abschließenden Beobachtungen der Vertragsorgane, unter Verwendung von Suchbegriffen wie „finanziell UND Ausbeutung“, „finanziell UND Missbrauch“, als reiner Text und in Kombination mit betroffenen Personen „ältere Personen“ [Suche durchgeführt am 19. Februar 2020], ergab keine relevanten Ergebnisse.

<sup>162</sup> William A Schabas, *Internationaler Pakt der UN zu bürgerlichen und politischen Rechten: Nowak's CCPR Kommentare* (3rd rev ed 2019) 459-496.

## D. Recht auf Langzeitpflege und Unterstützung<sup>163</sup>

131. Das Recht auf Langzeitpflege und -unterstützung ist ein entscheidendes Element, um sicherzustellen, dass ältere Menschen, die - aus welchen Gründen auch immer - Herausforderungen oder Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Aufgaben des täglichen Lebens und an der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben haben.<sup>164</sup> Das Recht umfasst die Bereitstellung von Pflege und Unterstützung zu Hause, in der Gemeinde und in institutionellen Einrichtungen wie betreutes Wohnen oder Altenpflegeheimen.<sup>165</sup> In den Stellungnahmen an die Offene Arbeitsgruppe Alter wurde betont, dass das primäre Ziel der Bereitstellung von Langzeitpflege und -unterstützung „darin bestehen sollte, älteren Menschen die Wahrnehmung ihres Rechts auf Autonomie und Unabhängigkeit zu gewährleisten, indem ihnen die Unterstützung zur Verfügung gestellt wird, die sie benötigen, um ihr tägliches Leben in Übereinstimmung mit ihrem Willen und ihren Präferenzen zu gestalten.“<sup>166</sup> Mit anderen Worten, die Bereitstellung von Unterstützung, die es älteren Menschen ermöglicht, ihr Leben so zu leben, wie sie es sich wünschen, und die sie nicht in der Ausübung ihrer anderen Menschenrechte und Grundfreiheiten einschränkt.

132. Die Eingaben an die offene Arbeitsgruppe Alter haben gezeigt, dass es eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, wie Langzeitpflege- und -Unterstützungsleistungen erbracht werden, unabhängig davon, ob sie rechtlich garantiert sind, durch einen menschenrechtlichen Rahmen untermauert werden und angemessen finanziert und überwacht werden.<sup>167</sup> Aus diesem Material und anderen Studien geht jedoch klar hervor, dass die derzeitigen Ansätze zur Langzeitpflege und -unterstützung „[f]ür gewöhnlich unsystematisch und unzureichend“ sind, dass ein großer Teil der Weltbevölkerung kein Recht auf [Langzeitpflege] hat und dass sie in der nationalen Gesetzgebung nach wie vor nicht rechtlich abgesichert ist. Es muss also in vielen Ländern der Welt noch einiges getan werden, um einen gerechten und universellen Zugang zu Langzeitpflege und -unterstützung zu gewährleisten.<sup>168</sup>

### *Bestehende Verträge und die Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane*

133. Keiner der Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen bezieht sich speziell auf das Recht älterer Menschen auf Langzeitpflege oder -betreuung. In dem Maße, in dem die Verfasser dieser Instrumente die Position älterer Menschen in Betracht zogen, z. B. durch die Garantie des Rechts auf sozialen Schutz (einschließlich des Rechts auf soziale Sicherheit) und des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, ist es nicht klar, dass sie die Herausforderungen vorherzusehen, die die erhöhte Lebenserwartung für ältere Menschen mit sich gebracht hat. Diese können mit einer Reihe von sozialen und anderen Barrieren konfrontiert sein, um ein ausgefülltes und unabhängiges Leben zu führen. Hierfür ist ihr Bedarf an verschiedenen Formen der Unterstützung groß.

134. Verschiedene Elemente des Rechts auf Langzeitpflege und -betreuung könnten in fragmentierter Form unter einigen anderen, allgemein verfassten Menschenrechtsgarantien zu finden sein. Zum Beispiel könnte das Recht auf Unterstützung - die es einer älteren Person ermöglicht, weiterhin unabhängig in ihrer eigenen Wohnung zu leben - wohl aus dem Recht nach Artikel 17 des ICCPR abgeleitet werden. Die Privatsphäre oder die Wohnung des Betroffenen darf nicht unrechtmäßig oder willkürlich beeinträchtigt werden. Dies würde erfordern, dass die aus Artikel 17 abgeleiteten positiven Verpflichtungen in einer Weise ausgelegt werden, die die Vertragsstaaten verpflichtet, eine Reihe von wirtschaftlichen und sozialen Unterstützungsmaßnahmen zu

---

<sup>163</sup> Die Formulierung „Recht auf Langzeitpflege und -betreuung“ ist in vielfacher Hinsicht problematisch. Es gibt keine bestehende verbindliche Menschenrechtsnorm, die diesen Begriff verwendet; zudem gibt es keinen Grund, warum Pflege oder Unterstützung auf Fälle beschränkt sein sollte, in denen sie für die längerfristige Behandlung erforderlich ist.

<sup>164</sup> *Substantielle Eingaben in Form von normativen Inhalten für die Entwicklung eines möglichen internationalen Standards zu den Schwerpunktbereichen „Autonomie und Unabhängigkeit“ und „Langzeit- und Palliativversorgung“* [Substantive inputs - Autonomy and Long-term care], Arbeitsdokument vorgelegt vom Ministerium für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (DESA) in Zusammenarbeit mit dem Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR), A/AC.278/2019/CRP.4, Art. 44-66 (2019), [https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A\\_AC.278\\_2019\\_CRP.4.pdf](https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A_AC.278_2019_CRP.4.pdf).

<sup>165</sup> *Inhaltliche Inputs – Autonomie und Langzeitpflege*, Art. 30.

<sup>166</sup> *Inhaltliche Inputs – Autonomie und Langzeitpflege*, Art. 30.

<sup>167</sup> *Inhaltliche Inputs – Autonomie und Langzeitpflege*, Abs. 31-34.

<sup>168</sup> Xenia Scheil-Adlung, Pflegeschutz für ältere Menschen: *Eine Überprüfung der Deckungsdefizite in 46 Ländern*, Erweiterung der Reihen zur sozialen Sicherheit Arbeitspapier No 50, Internationales Arbeitsamt (2015), 2, 15.

ergreifen, um dieses Ergebnis zu ermöglichen.<sup>169</sup> Die Praxis der Menschenrechtskommission zeigt jedoch keine Entwicklung in diese Richtung. Der Ausschuss verabschiedete 1994 die Allgemeine Bemerkung 16 zu Artikel 17 des ICCPR; dies ist eine relativ kurze Allgemeine Bemerkung mit einem traditionellen Negativrechtsansatz und wurde seitdem nicht mehr aktualisiert. Auch in den abschließenden Beobachtungen ist dieses Thema nicht aufgetaucht; vermutlich werden diese Fragen eher von den Ausschüssen mit einem expliziteren Mandat für wirtschaftliche und soziale Rechte aufgegriffen.

135. Andere Komponenten des Rechts auf Langzeitpflege und -unterstützung können sich aus dem Recht auf Gesundheit,<sup>170</sup> dem Recht auf soziale Sicherheit, dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (einschließlich des Rechts auf Wohnung),<sup>171</sup> dem Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben<sup>172</sup> und gegebenenfalls aus anderen Rechten ableiten.<sup>173</sup> Auch wenn bestimmte Aspekte des Rechts auf Langzeitpflege und -unterstützung in der Praxis in Bezug auf einige dieser Rechte anerkannt werden, handelt es sich dabei häufig um beiläufige Verweise, die nicht Gegenstand einer kontinuierlichen Weiterverfolgung sind und eventuell Perspektiven widerspiegeln, die in mancherlei Hinsicht bereits überholt sind.

136. Trotz einer kurzen, pauschalen Erwähnung des Themas in einer allgemeinen Bemerkung,<sup>174</sup> hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen abschließenden Beobachtungen fast keine explizite Aufmerksamkeit auf diese Themen gerichtet. Lediglich eine Handvoll spezifischer Verweise auf Langzeitpflege und ältere Menschen sind seit 1999 in seinen abschließenden Beobachtungen enthalten.<sup>175</sup>

137. Ältere Menschen mit Behinderungen könnten sich auch auf das in Artikel 19 der CRPD garantierte Recht auf ein unabhängiges Leben und auf Einbeziehung in die Gemeinschaft, sowie auf das Recht auf Barrierefreiheit (Artikel 9), auf persönliche Mobilität (Artikel 20) und auf Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Artikel 30) berufen, um bestimmte Aspekte des Rechts auf Langzeitpflege und Unterstützung einzufordern. Viele ältere Menschen, die nicht von einer Behinderung betroffen sind, könnten sich jedoch nicht auf diese Garantien berufen und wären auf den unklaren und fragmentierten Geltungsbereich der allgemeinen Menschenrechtsbestimmungen angewiesen.

### *Einschränkungen, Mängel und Lücken*

138. Die Versuche, ein Recht auf Langzeitpflege und -betreuung normativ zu untermauern, indem verschiedene Aspekte dieses Rechts in eine Reihe bestehender Rechte gezwängt werden - von denen keines

---

<sup>169</sup> Auch die regionale Rechtssprechung hat in diesem Bereich relativ wenig zu bieten. Es gab den einen oder anderen Fall vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nach Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Siehe z. B. *McDonald ./. Vereinigtes Königreich*, Antrag Nr. 4241/12, Vierter Abschnitt, Urteil vom 20. Mai 2014 (Kürzung des häuslichen Betreuungspakets für eine Frau mit Mobilitätsbeeinträchtigung und die daraus resultierende Verringerung der nächtlichen Betreuung. Dieses sei ein Eingriff in das Recht auf Achtung ihres Familien- und Privatlebens, der jedoch nach einer anfänglichen Frist eine angemessene Einschränkung darstellte, da die Bedürfnisse der Klägerin und anderer Pflegebedürftiger sowie der Ermessensspielraum der Staaten in Bezug auf die Sozial-, Wirtschafts- und Gesundheitspolitik gegeneinander abgewogen werden mussten). Das Gericht behandelte den Fall als einen Eingriff in das Recht der Klägerin auf Respektierung ihres Privatlebens gemäß Artikel 8. Das Gericht ließ ausdrücklich die Frage offen, ob Artikel 8 „den Vertragsstaaten eine positive Verpflichtung auferlegt, ein Versorgungsniveau zu schaffen, welches dem des Antragsstellers entspricht.“ Art. 49

<sup>170</sup> Der vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Jahr 2000 verabschiedete *Allgemeine Kommentar 14* zum Recht auf Gesundheit berührt zwar die Rechte älterer Menschen, geht aber nicht speziell auf die Frage der Langzeitpflege und -betreuung ein: E/C.12/2000/4 (2000).

<sup>171</sup> In der *Allgemeinen Bemerkung 4* (1991) des CESCR zum Wohnungsrecht gibt es jedoch keinen Hinweis auf die Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Recht auf Langzeitpflege und Unterstützung für ältere Menschen stellen: E/1992/23 (1992).

<sup>172</sup> In der *Allgemeinen Bemerkung 21 (Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen (Art. 15, Abs. 1 (a), des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)* bezieht sich der CESCR im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit kultureller Aktivitäten auf ältere Menschen (und auf Menschen mit Behinderungen) (E/C.12/GC/21, Abs. 16 (b) und 28) und verweist auch auf die „wichtige Rolle, die ältere Menschen aufgrund ihrer kreativen, künstlerischen und intellektuellen Fähigkeiten und als Übermittler von Informationen, Wissen, Traditionen und kulturellen Werten in den meisten Gesellschaften weiterhin spielen“: E/C.12/GC/21, Abs. 28 (2009).

<sup>173</sup> Artikel 23 der revidierten Europäischen Sozialcharta wurde vom Europäischen Ausschuss für soziale Rechte so interpretiert, dass er Elemente des Rechts auf Langzeitpflege und -betreuung enthält: „Artikel 23 Die Rechte älterer Menschen auf sozialen Schutz“, *Kurzfassung der Rechtsprechung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte*, Dezember 2018, 199-202; *Zentralverband der Pflegekräfte in Finnland ./. Finnland*, Beschwerde Nr. 70/2011, Entscheidung in der Sache vom 4. Dezember 2012 und *Zentralverband der Pflegekräfte in Finnland ./. Finnland*, Beschwerde Nr. 71/2011, Entscheidung in der Sache vom 4. Dezember 2012.

<sup>174</sup> Siehe z. B. in dem *Generalkommentar 6* (1995), Abs. 31, in dem der CESCR unter Bezugnahme auf den Internationalen Aktionsplan von Madrid über das Altern die Frage der Lebensbedingungen älterer Menschen und die Notwendigkeit für den Staat, ausreichende Ressourcen sicherzustellen, anspricht.

<sup>175</sup> Eine am 21. Januar 2021 durchgeführte Suche in der UHRI-Datenbank der abschließenden Beobachtungen des CESCR mit den Suchbegriffen „Langzeit“, „Altenpflege“ oder „Pflege“ ergab beispielsweise zwei relevante Verweise: E/C.12/MUS/CO/5, Art.39-40) (2019); E/C.12/GR/CO/6, Art. 42-43 (2019).

mit Blick auf dieses Recht konzipiert wurde - verdeutlicht einmal mehr die konzeptionellen Grenzen des bestehenden internationalen Menschenrechtsrahmens. In der Welt, in der diese Rechte formuliert wurden, gab es kein definiertes Recht zur Langzeitpflege und -betreuung. In vielen Gesellschaften herrschte die Annahme, dass soweit ältere Angehörige im Alter Pflege und Unterstützung benötigen, diese in der Regel von der Familie der betreffenden Person erbracht werden würde. Die zunehmende Verstärkung, die sich verändernden Familienstrukturen, die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen (die einen Großteil der unbezahlten Betreuungsarbeit leisteten und immer noch leisten) und die deutlich größere Zahl von Menschen, die ein Alter erreichen, in dem sie eine solche Unterstützung benötigen, waren nicht in den Köpfen derjenigen, die die kanonischen Rechte auf Privatsphäre und Wohnung, auf Gesundheit und auf soziale Sicherheit (die sich weitgehend auf wirtschaftliche Sicherheit und Einkommenstransfers konzentriert) formulierten. Der Versuch, mit diesen Rechten einen Anspruch auf Langzeitpflege und -unterstützung zu begründen, wird wahrscheinlich nicht gelingen.

### ***Schlussfolgerung zum Recht auf Langzeitpflege und Unterstützung***

139. Die Notwendigkeit, die Wahrnehmung des Rechts auf Langzeitpflege und -unterstützung zu gewährleisten, basiert auf der Perspektive älterer Menschen, die weiterhin ihre Autonomie ausüben möchten, und zwar wo und mit wem sie wollen. Dabei wird ihnen die notwendige Unterstützung gewährt, um ihr tägliches Leben in der Gemeinschaft zu bewältigen oder ihr Recht auf andere Lebensformen auszuüben, die ebenfalls ihre Autonomie und ihr Recht auf volle Teilhabe und Einbeziehung respektieren. Wenn man das Recht aus dieser Perspektive betrachtet, ist es unwahrscheinlich, dass ein optimales Ergebnis erzielt wird. Die Gewährleistung des Rechts wird dadurch erreicht, dass die verschiedenen Elemente aus anderen allgemeinen Grundrechten nicht optimal zugeschnitten sind, um auf die genannten Bedürfnisse zu reagieren und größtenteils nicht angemessen interpretiert oder angewendet wurden.

140. Man kann diesen Prozess mit dem vergleichen, was in Bezug auf das Recht auf ein unabhängiges Leben in Artikel 19 der CRPD durchgeführt wurde. Es wäre möglich gewesen, eine Reihe von Elementen dieses Rechts aus anderen allgemeinen Rechten zusammenzuschustern, unter der Voraussetzung, dass zuvor nicht angenommene Auslegungen aus der Perspektive der Rechte von Menschen mit Behinderungen entwickelt worden wären. Doch selbst dann hätte sich möglicherweise keine vollständige Abdeckung der von Artikel 19 erfassten Bereiche ergeben. Artikel 19 hingegen wurde aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen entwickelt und stellt eine klare und umfassende Erklärung des Rechts dar. Dem kann gegenübergestellt werden, wie ältere Menschen Teile des Schutzes aus verschiedenen Gesetzen zusammensetzen müssten, um eine Annäherung an das zu schaffen, was in einer eigenständigen Artikulation dieses Rechts verkörpert wäre. In ähnlicher Weise könnte eine neue, normative Erklärung die Elemente des Rechts von Grund auf sinnvoller konstruieren.<sup>176</sup>

141. Aus der Vernachlässigung des Themas Pflege und Betreuung wird deutlich, dass dieses Thema nicht als zentraler Bestandteil der anderen Rechte gesehen wird, die dieses möglicherweise unterstützen. Der Versuch, ein solches Recht aus anderen Rechten zu konstruieren, von denen man annimmt, dass sie anderen Zielen dienen, ist nicht gelungen - was wiederum die konzeptionellen Grenzen der bestehenden Rechte aufzeigt. Da diese Rechte nicht aus der Perspektive der Ansprüche und Bedürfnisse älterer Menschen formuliert wurden, ergeben sie keinen kohärenten Rahmen für die Verwirklichung des vielschichtigen Rechts auf Langzeitpflege und -betreuung. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine speziell formulierte Bestimmung erforderlich.

## **E. Recht auf Palliativversorgung**

142. Das der Offenen Arbeitsgruppe Alter vorgelegte Material, das sich mit dem Recht auf Palliativversorgung befasst - insbesondere die Eingaben auf der neunten und zehnten Sitzung -<sup>177</sup> zeugten von

---

<sup>176</sup> In einer ILO-Studie wurde argumentiert, dass die Anerkennung der Langzeitpflege als explizites und eigenständiges Recht ein wichtiger Schritt ist, um ihre Umsetzung in der Praxis zu gewährleisten: Xenia Scheil-Adlung, Pflegeschutz für ältere Menschen: *Eine Überprüfung der Deckungsdefizite in 46 Ländern*, Erweiterung der Reihe Soziale Sicherheit Arbeitspapier Nr. 50, Internationales Arbeitsamt (2015), 41-42.

<sup>177</sup> Siehe insbesondere die *Analyse und Übersicht der Leitfragen zur Langzeitpflege und Palliativversorgung, die von den Mitgliedstaaten, den nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit A-Status und akkreditierten Nichtregierungsorganisationen eingegangen sind, Substantieller Bericht, neunte Sitzung*, 2018, [https://social.un.org/ageing-working-group/documents/ninth/OEWGA9\\_Substantive\\_Report\\_LTC\\_Palliative-Care\\_DESA.pdf](https://social.un.org/ageing-working-group/documents/ninth/OEWGA9_Substantive_Report_LTC_Palliative-Care_DESA.pdf); und *Substantielle inputs - Autonomie und Langzeitpflege, Art. 44-66 (2019)*.

einer breiten Akzeptanz der Notwendigkeit des Rechts auf Palliativversorgung und seiner effektiven Umsetzung. Die Eingaben wiesen darauf hin, dass es häufig kein garantiertes Recht auf Palliativversorgung im nationalen Recht gibt: Sie machten auch deutlich, dass das Ausmaß, in dem das Recht auf Palliativversorgung in der Praxis wahrgenommen wird, nicht ausreicht und in vielen Fällen weit davon entfernt ist, sicherzustellen, dass diejenigen, die es brauchen auch Zugang zu solchen Leistungen haben. Die Eingaben und die darauf basierenden Zusammenstellungen zeigten, dass zwar Anstrengungen unternommen wurden, um den Zugang zu Palliativversorgungsleistungen zu gewährleisten, es aber viele Barrieren gab: das Fehlen eines gesetzlich garantierten Rechts, fehlende finanzielle Ressourcen, eine unzureichende Anzahl von Gesundheitsfachkräften, die auf dem Sektor der Palliativversorgung geschult sind, die Beschränkung der Palliativversorgung auf eine begrenzte Kategorie von Krankheiten, die Kosten für diese Dienste und der unterschiedliche Zugang in städtischen und ländlichen Gebieten, gehörten zu den häufig genannten Hindernissen.

#### *Bestehende Verträge und die Praxis der Vertragsorgane*

143. Aus normativer Sicht gibt es keinen ausdrücklichen Verweis auf das Recht auf Palliativversorgung in Artikel 25 der UDHR, in Artikel 12 des ICESCR, oder in einem anderen der wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen, die das Recht auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard garantieren. Es wurde argumentiert, dass das Recht auf Palliativversorgung aus dem Recht auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard abgeleitet werden kann, welches in einer Reihe von UN-Menschenrechtsverträgen enthalten ist. Darüber hinaus könnte die Verweigerung von Palliativversorgung auch eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen, die gegen den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), das Übereinkommen gegen Folter und andere Verträge verstößt, die einen Schutz vor grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe enthalten.<sup>178</sup>

144. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat sich in drei seiner allgemeinen Kommentare kurz auf die Palliativversorgung bezogen, wobei es sich jeweils um einen allgemeinen Verweis im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Verfügbarkeit von „präventiven, kurativen und palliativen Pflegediensten“ für alle handelte.<sup>179</sup> Es gab keine detaillierte Diskussion über die Art und den Umfang des Rechts, obwohl die allgemeine Erläuterung des Ausschusses zum Recht auf Gesundheit für die Palliativversorgung relevant ist. Das Recht scheint kein vorrangiges Thema im Dialog des Ausschusses mit den Vertragsstaaten im Rahmen des Berichtsverfahrens gewesen zu sein: Eine Suche in der UHRI-Datenbank nach der Verwendung des Begriffs „Palliativ“ in den Abschließenden Bemerkungen des CESCR bis Ende 2020 ergab nur vier Verweise. All das stand in den abschließenden Bemerkungen, in denen der Ausschuss feststellte, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind sicherzustellen, dass „alle Personen im Vertragsstaat“, einschließlich Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern, „gleichen Zugang zu präventiven, kurativen und palliativen Gesundheitsdiensten haben, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und ihrer Registrierung“.<sup>180</sup>

145. Auch in der Arbeit der anderen Vertragsorgane hat das Thema keine größere Bedeutung erlangt. Eine ähnliche Suche in Bezug auf Dokumente des Ausschusses zur Bekämpfung von Folter ergibt einen beiläufigen Hinweis auf die Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Palliativdiensten in einer Situation eines bewaffneten Konflikts nach dem Einsatz eines bestimmten Waffentyps.<sup>181</sup> Es scheint in der Praxis dieses Ausschusses keine ausführlichere Diskussion zu diesem Thema zu geben. Ähnliche Recherchen zu den

---

<sup>178</sup> Siehe den *Bericht des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen*, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53, Abs. 51-56 (2013), sowie den früheren *Bericht des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen*, Manfred Nowak, A/HRC/10/44, Abs. 72 (2009).

<sup>179</sup> *Allgemeine Bemerkung* Nr. 14 über das Recht auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard (2000), Abs. 34 (Die Vertragsstaaten müssen „das Recht auf Gesundheit respektieren, indem sie es unter anderem unterlassen, allen Personen, einschließlich Gefangenen oder Inhaftierten, Minderheiten, Asylbewerbern und illegalen Einwanderern, den gleichberechtigten Zugang zu präventiven, kurativen und palliativen Gesundheitsdiensten zu verweigern oder zu beschränken. . .“; *Allgemeine Bemerkung* Nr. 20 zur *Nichtdiskriminierung im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* (2009) (Forderung, eine „gleichmäßige Verteilung bei der Verfügbarkeit und Qualität von Einrichtungen der primären, sekundären und palliativen Gesundheitsversorgung“ unabhängig vom Wohnort der Person sicherzustellen); *Allgemeine Bemerkung* Nr. 22 zum *Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit* (2016), Absatz 7 (unter Bezugnahme auf die Aussage in der *Allgemeinen Bemerkung* Nr. 14, dass das Recht auf Gesundheit „das Recht auf die Bereitstellung von präventiver, kurativer und palliativer Gesundheitsversorgung“ umfasst).

<sup>180</sup> E/C.12/DEU/CO/6, Art. 59 (2018). Siehe auch E/C.12/DNK/CO/6, Art. 63 (2019); E/C.12/ISR/CO/4, Art. 57(a) (2019); und E/C.12/UKR/CO/7, Art. 39 (2020). Der CESCR hat von Anfang 2018 bis März 2020 28 Abschlussbetrachtungen angenommen. Die Suche ergab keine Ergebnisse für die Zeit vor 2018.

<sup>181</sup> CAT/C/ISR/CO/4, Art. 29 (2009).

Schlussbemerkungen des Menschenrechtsausschusses ergeben keine Ergebnisse, während im Fall des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nur ein einziges Ergebnis erzielt wurde.<sup>182</sup>

### *Einschränkungen, Mängel und Lücken*

146. Die Situation bezüglich des Rechts auf Palliativversorgung ist ein Beispiel für die Hindernisse, mit denen eine Person konfrontiert ist, die ein Recht einfordern möchte, das nicht explizit in einer Vertragsbestimmung garantiert ist. Dieses Problem tritt bei einer Reihe von Rechten auf, die ältere Personen für sich beanspruchen möchten. Damit eine Person das Recht auf Palliativversorgung unter Bezugnahme auf verbindliche internationale Menschenrechtsnormen einfordern kann, muss sie „eine Strategie des Aufbaus eines Rechts auf Palliativversorgung durch die Betrachtung einer Vielfalt von normativen Instrumenten und Meinungen anwenden, um das Ausmaß abzugrenzen, in dem sie Merkmale eines Rechts auf Palliativversorgung umfassen“.<sup>183</sup> Dies beinhaltet die Argumentation, dass:

- das allgemeine Recht auf Gesundheit die Palliativversorgung einschließt, obwohl die ICESCR-Bestimmung dieses Thema nicht explizit erwähnt (oder in Artikel 2(2) auf das Alter als einen der Gründe für die Nichtdiskriminierung beim Genuss der ICECSR-Rechte verweist), weil
- der CESCR, ein Expertengremium ist, dessen Ansichten für die Vertragsstaaten nicht formell rechtlich bindend sind. Sie haben jedoch ein beträchtliches Gewicht und werden manchmal als überzeugend oder sogar als „maßgebend“ bezeichnet. Das Gremium hat in Anbetracht der Sachkenntnis des Ausschusses und der ihm von den Staaten zugewiesenen Rolle erklärt, dass das Recht auf Gesundheit das Recht auf palliative Versorgung einschließt und
- eine Verweigerung der Palliativversorgung auch gegen die Anti-Folter-Konvention oder Artikel 7 des ICCPR verstoßen könnte, obwohl die beiden Überwachungsausschüsse kaum auf diese Frage eingegangen sind.

147. Im Gegensatz dazu sieht Artikel 6 des Interamerikanischen Übereinkommens zum Schutz der Rechte älterer Menschen Folgendes vor: „Die Vertragsstaaten treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass öffentliche und private Einrichtungen älteren Menschen ohne Diskriminierung Zugang zu umfassender Pflege, einschließlich Palliativpflege, bieten“, und ergänzen diese klare Garantie durch weitere detaillierte Bestimmungen.

### **Schlussfolgerung zum Recht auf Palliativversorgung**

148. Bestehende internationale Menschenrechtsnormen, wie sie von internationalen Menschenrechtsorganierten interpretiert und angewandt werden, haben es versäumt, eine klare Garantie für das Recht auf Palliativversorgung zu liefern, die in Anspruch genommen werden kann, um sicherzustellen, dass das Recht auf nationaler Ebene wahrgenommen wird. Die sporadischen Verweise, die auf dieses Recht gemacht wurden, waren nicht Gegenstand einer nachhaltigen Weiterverfolgung. Das Thema wurde in der Tat weitgehend vernachlässigt womit die Vertragsstaaten nicht dazu gedrängt wurden, Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu diesem Recht zu gewährleisten. Die Formulierung einer expliziten verbindlichen Norm, die das Recht auf Palliativversorgung bekräftigt, scheint die beste Option zu sein, um diese Vernachlässigung zu überwinden und die Staaten anzuregen, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwirklichung dieses Rechts auf nationaler Ebene zu garantieren und sicherzustellen.

## **F. Sozialschutz und soziale Sicherheit, einschließlich sozialer Schutzuntergrenzen**

149. Soziale Sicherheit wird definiert als „die Gesamtheit der politischen Maßnahmen und Programme, die darauf abzielen, Armut und Gefährdung über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu verringern und zu verhindern“.<sup>184</sup> Das Recht auf soziale Sicherheit umfasst neun Hauptbereiche: „Kinder- und Familienleistungen, Mutterschutz, Arbeitslosenunterstützung, Leistungen bei Arbeitsunfällen, Krankengeld, Gesundheitsschutz,

<sup>182</sup> CRPD/C/CAN/CO/1, Abs. 24(a) (2017), in dem die CRPD dem Vertragsstaat empfahl sicherzustellen, dass „Personen, die Sterbehilfe in Anspruch nehmen wollen, Zugang zu Handlungsalternativen ermöglicht wird und zu einem Leben in Würde, das durch angemessene Palliativversorgung, Unterstützung bei Behinderung, häusliche Pflege und andere soziale Maßnahmen, die das menschliche Wohlergehen unterstützen, geprägt ist. ...“

<sup>183</sup> F. Seatzu, „Erschaffe ein Recht auf Palliativversorgung: Die Interamerikanische Konvention zur Sicherung der Rechte von älteren Menschen“, *Ius et Scientia*, 2015 Vol 1, Nr. 1, 25, 38.

<sup>184</sup> Internationales Arbeitsamt, Weltsozialschutzbericht 2017–19: *Universeller Sozialschutz zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung [World Social Protection Report 2017–19]*, Genf, 2017, 2.

Altersleistungen, Invaliditätsleistungen und Hinterbliebenenleistungen.“<sup>185</sup> Die Sozialschutzsysteme „adressieren all diese Politikbereiche durch eine Mischung aus beitragsabhängigen Systemen (Sozialversicherung) und beitragsunabhängigen steuerfinanzierten Systemen einschließlich Sozialhilfe.“<sup>186</sup>

150. Einreichungen bei der Offenen Arbeitsgruppe Alter haben gezeigt, dass das Ausmaß, in dem ältere Menschen das Recht auf Sozialen Schutz genießen, sehr unterschiedlich ist, dass es aber insgesamt erhebliche Lücken in der Ausübung des Rechts gibt.<sup>187</sup> Die wichtigste Form des sozialen Schutzes für ältere Menschen besteht in der Einkommenssicherung, aber auch im Zugang zur Gesundheitsversorgung. Etwa ein Drittel der Personen im erwerbsfähigen Alter ist jedoch noch nicht in einem Altersrentensystem versichert. Dennoch wurden erhebliche Fortschritte bei der Ausweitung der Rentenversicherung erzielt, und ab 2017 waren 67,6 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch die bestehenden Gesetze zur Regelung beitragsabhängiger oder beitragsunabhängiger Rentensysteme abgedeckt,<sup>188</sup> und 68 Prozent der Menschen über dem Rentenalter erhielten eine Rente.<sup>189</sup> „Für viele derjenigen, die eine Rente beziehen, ist das Rentenniveau nicht ausreichend.“<sup>190</sup>

151. Es gibt auch ein anhaltendes, geschlechtsspezifisches Gefälle beim Zugang zur Einkommenssicherheit im höheren Alter,<sup>191</sup> das die Muster der formellen Erwerbsbeteiligung - häufig in der informellen Wirtschaft und in der ländlichen Wirtschaft- und die Diskriminierung bei den Lohnsätzen von Frauen widerspiegelt, welches sich auf das Rentenniveau auswirkt, das Frauen durch beitragsabhängige Rentensysteme zur Verfügung steht.<sup>192</sup> Beitragsunabhängige Systeme sind daher wichtig, um den Frauen Zugang zur Unterstützung des Grundeinkommens zu gewährleisten, aber „dieses ist oft niedrig und nicht ausreichend, um ihre Bedürfnisse vollständig zu befriedigen. . . und gleicht den Mangel an beitragsabhängiger Deckung nicht vollständig aus.“<sup>193</sup> Geschlechtsspezifische Sozialversicherungsrentensysteme, die Umverteilungselemente wie Mindestrentengarantien und Pflegegutschriften enthalten, können eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung einer angemessenen Deckung sowohl für Frauen als auch für Männer spielen.

152. In den Informationen, die der Offenen Arbeitsgruppe Alter zur Verfügung gestellt wurden, wurde auch festgestellt, dass ältere Flüchtlinge, Asylbewerber und Binnenvertriebene „besonders anfällig für Armut und soziale Ausgrenzung sind“ und „ältere Flüchtlinge aufgrund rechtlicher und administrativer Hindernisse häufig nicht in nationale Sozialschutzsysteme einbezogen werden.“<sup>194</sup>

153. Der bestehende internationale Rechtsrahmen erkennt an, dass die Gewährleistung des Rechts auf sozialen Schutz und auf einen angemessenen Lebensstandard eine national festgelegte Sozialschutzebene umfasst, um zumindest ein grundlegendes Niveau der Einkommenssicherheit und des Zugangs zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten, das es einer Person ermöglicht, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Er erstreckt sich auch auf ein höheres Niveau der Einkommensersatzzahlungen und die volle Teilhabe an der Gemeinschaft und Garantien der persönlichen Würde.<sup>195</sup>

---

<sup>185</sup> Ebd.

<sup>186</sup> Ebd.

<sup>187</sup> *Inhaltliche Beiträge zum Schwerpunktbereich „Sozialschutz und soziale Sicherheit (einschließlich Sozialschutzuntergrenzen)“* [Inhaltliche Beiträge – Sozialschutz], Arbeitsdokument des Amtes der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR), A/AC.278/2019/CRP.3 (2019), [https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A\\_AC.278\\_2019\\_CRP.3.pdf](https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A_AC.278_2019_CRP.3.pdf); *Inhaltliche Inputs in Form von normativen Inhalten für die Entwicklung eines möglichen internationalen Standards zu den Schwerpunktbereichen „Allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau“ und „Sozialschutz und soziale Sicherheit (einschließlich Sozialschutzuntergrenzen)“ im Schwerpunktbereich „Sozialschutz und soziale Sicherheit (einschließlich Sozialschutzuntergrenzen)“*, Arbeitsdokument, das von der Hauptabteilung wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (DESA) in Zusammenarbeit mit dem Amt der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR), A/AC.278/2020/CRP.2 (2020) vorgelegt wurde.

<sup>188</sup> Weltbericht über den Sozialschutz 2017–19, oben n 184, 78. Die Abdeckung von Frauen ist etwas geringer.

<sup>189</sup> Ebd. Seite 79.

<sup>190</sup> Abteilung für Sozialschutz des Internationalen Arbeitsamtes, Sozialschutz für ältere Menschen: Key policy trends and statistics, Social Protection Policy Paper Nr. 11 (2014), ix.

<sup>191</sup> Substantielle Inputs – Sozialschutz, Abs. 23-27.

<sup>192</sup> Weltsozialschutzbericht über n 184, 86-88. Siehe auch Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Ciobanu/Moldau, Mitteilung Nr. 104/2016, Stellungnahme vom 4. November 2019.

<sup>193</sup> Ebd. Seite 87.

<sup>194</sup> Materielle Inputs – Sozialschutz, Abs. 28.

<sup>195</sup> Materielle Inputs – Sozialschutz, Abs. 20.

## *Bestehende Menschenrechtsverträge und die Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane*

154. Das Recht älterer Menschen auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard ist in den bestehenden internationalen Menschenrechtsnormen festgelegt.<sup>196</sup> Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte garantiert das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Sicherheit im Alter, während die Artikel 9 und 11 des ICESCR im allgemeinen das Recht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard garantieren. Die wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen, ebenso wie eine Reihe regionaler Menschenrechtsinstrumente,<sup>197</sup> garantieren auch einige Aspekte dieser Rechte.<sup>198</sup> Einige dieser Garantien beziehen sich ausdrücklich auf ältere Menschen, während andere dies durch notwendige Implikationen tun, z. B. solche, die soziale Sicherheit garantieren. Zum Recht auf einen angemessenen Lebensstandard gehören auch das Recht auf angemessenen Wohnraum<sup>199</sup> und das Recht auf angemessene Ernährung.<sup>200</sup> Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ist im ICESCR und anderen Verträgen generell garantiert, obwohl sich diese Garantien im Allgemeinen nicht explizit auf ältere Menschen beziehen.<sup>201</sup>

155. Die dreigliedrigen Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation haben auch eine Reihe von Übereinkommen und Empfehlungen der sozialen Sicherheit entwickelt, um dem Menschenrecht auf soziale Sicherheit unter Bezugnahme auf die Grundprinzipien der Verwaltung und Finanzierung und Mindestmaßstäbe für den Schutz, die auch im Falle des Alters gewährleistet werden sollten, Substanz zu verleihen. Das Übereinkommen über soziale Sicherheit (Mindestnormen) von 1952 (Nr. 102),<sup>202</sup> das Übereinkommen über Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen von 1967 (Nr. 128),<sup>203</sup> und die dazugehörige Empfehlung Nr. 131 sowie die Empfehlung zum Sozialschutz von 2012 (Nr. 202) sind in diesem Zusammenhang die wichtigsten Instrumente der ILO. Sie wurden als „ein internationaler Bezugsrahmen beschrieben, der die Bandbreite und das Niveau der Leistungen der sozialen Sicherheit festlegt, die notwendig und angemessen sind, um Einkommenssicherung und Einkommenssicherheit sowie den Zugang zur Gesundheitsversorgung im Alter zu gewährleisten“.<sup>204</sup> Obwohl ihre Ratifizierungsrate bisher nicht die der Menschenrechtsinstrumente erreicht hat, haben die ILO-Konventionen über soziale Sicherheit die Entwicklung der Systeme der sozialen Sicherheit auf der ganzen Welt geprägt.<sup>205</sup> Neben ILO-Übereinkommen, die von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden können und das Potenzial haben, rechtliche Verpflichtungen zu begründen, sind Empfehlungen zur sozialen Sicherheit zwar nicht bindend, aber auch wichtige politische Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten der ILO und müssen den nationalen Parlamenten zur Prüfung vorgelegt werden.<sup>206</sup> Als nicht rechtsverbindliche Übereinkünfte, haben die Empfehlungen der ILO es ermöglicht, dass im Völkerrecht neue Begriffe wie der des Sozialschutzes entstehen und anerkannt werden konnten.

---

<sup>196</sup> Materielle Inputs – Sozialschutz, Abs. 3-8, analytische Studie S. 15-17.

<sup>197</sup> Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe e, Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c; Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 26 und Artikel 27 Absatz 1; Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iv; Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, Artikel 27 und 54; Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Artikel 28.

<sup>198</sup> Zum Beispiel die revidierte Europäische Sozialcharta; das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Konvention über Menschenrechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte 1988, Artikel 9; die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen, Artikel 17.

<sup>199</sup> Analytische Studie 2012, S. 20-21.

<sup>200</sup> Analytische Studie 2012, S. 19-20.

<sup>201</sup> Art. 23 der revidierten Europäischen Sozialcharta garantiert jedoch ausdrücklich „das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz“; Artikel 17 des Zusatzprotokolls zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sieht vor, dass jeder „das Recht auf sozialen Schutz im Alter hat“; und im Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte älterer Menschen in Afrika verpflichtet Artikel 7 (Sozialschutz) die Vertragsstaaten, dafür zu sorgen, dass das Recht älterer Menschen auf Einkommenssicherheit und andere Formen des sozialen Schutzes gewährleistet ist.

<sup>202</sup> In Kraft getreten am 27. April 1955. Mit Stichtag zum 28. Dezember 2020 hatte das Übereinkommen 59 Ratifikationen erhalten und zum Dezember 2020 187 Staaten, die Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation waren.

<sup>203</sup> Trat am 1. November 1969 in Kraft. Mit Stichtag zum 28. Dezember 2020 hatte das Übereinkommen 17 Ratifikationen erhalten.

<sup>204</sup> *Globaler Sozialversicherungsbericht 2017–19*, über n 184, 77; Materielle Inputs – Sozialschutz, Abs. 4 n 4.

<sup>205</sup> ILO, *Universeller Sozialschutz für Menschenwürde, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung: Allgemeine Umfrage zur Empfehlung für Sozialschutzuntergrenzen*, 2012 (Nr. 202) (2019). ILC.108/III/B. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_673680.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673680.pdf).

<sup>206</sup> Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den zuständigen nationalen Behörden die Empfehlungen zur Prüfung vorzulegen: Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Artikel 19 Absatz 6. Bis zum 21. Januar 2021 hatten 69 der 187 Mitgliedstaaten der ILO die Empfehlung 202 noch nicht an die zuständigen nationalen Behörden übermittelt.

156. Die Empfehlung der ILO zum Sozialschutz von 2012 (Nr. 202) wurde als Vervollständigung des durch die früheren Instrumente geschaffenen Rahmens beschrieben, „indem die Gewährleistung der Grundeinkommenssicherheit für alle Personen im Alter gefordert wird, wobei bedürftigen und nicht durch bestehende Regelungen abgedeckten Personen Vorrang eingeräumt wird“<sup>207</sup> Die empfohlenen Regelungen werden auch als ein wichtiges Mittel angesehen, um zur Verwirklichung einer Reihe der Ziele für nachhaltige Entwicklung beizutragen, insbesondere SDG 1, das darauf abzielt, Armut in all ihren Formen überall zu beenden, auch durch die Einführung national geeigneter Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle, einschließlich der Untergrenzen, und bis 2030 eine substanzielle Abdeckung der Armen und Schwachen zu erreichen (Ziel 1.3). Das Instrument „bietet den Mitgliedern Leitlinien“ bei der Schaffung umfassender Sozialschutzsysteme, einschließlich Sozialschutzuntergrenzen als Schlüsselement, und bei der Gestaltung von Politiken, die darauf abzielen, so bald wie möglich schrittweise ein höheres Niveau der sozialen Sicherheit für so viele Menschen wie möglich zu gewährleisten. „Mindestgrenzen für den Sozialschutz“ sind definiert als „national definierte Sätze grundlegender Garantien der sozialen Sicherheit, die einen Schutz zur Verhütung oder Linderung von Armut, Anfälligkeit und sozialer Ausgrenzung gewährleisten“<sup>208</sup> und sollten „die Grundeinkommenssicherheit, zumindest auf einem national festgelegten Mindestniveau, für ältere Menschen“ umfassen.<sup>209</sup>

157. Der CESCR verabschiedete 2008 eine allgemeine Bemerkung zum Recht auf soziale Sicherheit.<sup>210</sup> Damit wurde weitgehend der in den ILO-Übereinkommen und Empfehlungen zu diesem Thema festgelegte Rahmen übernommen und der Verweis auf das Alter als einer der Zweige der sozialen Sicherheit aufgenommen.<sup>211</sup> Er stellt fest, dass die geschlechtsspezifischen Vorurteile in vielen Vereinbarungen in Bezug auf Beschäftigung, Rentenalter und beitragsabhängige Rentensysteme enthalten sind<sup>212</sup> und legt die Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Einzelnen dar.

#### *Einschränkungen, Mängel und Lücken*

158. Es gibt ein umfangreiches System internationaler Rechtsinstrumente in Bezug auf den Sozialschutz, das grundsätzlich für ältere Menschen entweder implizit (indem Personen im aktiven Alter Altersschutzmechanismen unterworfen werden) oder explizit (unter Bezugnahme auf Personen in Alterssituationen) gilt. Es gibt jedoch eine Reihe von Einschränkungen im verbindlichen normativen Rahmen in den wichtigsten Vertragsbestimmungen.

159. Eines der Hauptthemen in den Diskussionen über die Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes für alternde Bevölkerungsgruppen war die Besorgnis über die finanzielle Nachhaltigkeit solcher Systeme, da das Verhältnis älterer Menschen zu jüngeren Menschen zunimmt. Obwohl dies ein Problem ist, ist es klar, dass diese Diskussion manchmal von altersbedingten Annahmen und Stereotypen beeinflusst wird. So geht man zum Beispiel bei der Berechnung der Abhängigkeitsquoten von der Annahme aus, dass in der „Kohorte der erwerbsfähigen Bevölkerung“ alle erwerbstätig sind und dass die ältere Bevölkerung dies nicht ist.<sup>213</sup> Diese Faktoren müssen in politischen Diskussionen und bei der Festlegung der Verpflichtungen der Staaten zur Gewährleistung des sozialen Schutzes älterer Menschen berücksichtigt werden.

160. In Bezug auf Kinder, Menschen mit Behinderungen und Wanderarbeitnehmer enthalten die jeweiligen thematischen Übereinkommen der Vereinten Nationen allesamt das Recht auf soziale Sicherheit, sind jedoch auf die spezifische Situation der durch die spezifische Konvention geschützten Gruppen zugeschnitten. Während von jedem neuen normativen Instrument über die Rechte älterer Menschen erwartet werden würde, dass es eine Bestimmung nach dem Vorbild bestehender Bestimmungen enthält, würde die Ausarbeitung einer neuen Bestimmung die Möglichkeit bieten, sowohl die im ICESCR enthaltenen allgemeinen Garantien (die keinen ausdrücklichen Bezug auf ältere Menschen enthalten) zu aktualisieren, als auch Fragen anzugehen, die

<sup>207</sup> Globaler Sozialversicherungsbericht 2017-2019, über n184, 77.

<sup>208</sup> Artikel I(1) und (2).

<sup>209</sup> Artikel II(2)(d).

<sup>210</sup> CESCR, *Allgemeine Bemerkung Nr. 19 (Das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9))*, E/C.12/GC/19 (2008).

<sup>211</sup> E/C.12/GC/19, Art. 15 (2008).

<sup>212</sup> E/C.12/GC/19, Art. 32 (2008).

<sup>213</sup> Abteilung Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen für soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten, *Alterung der Weltbevölkerung 2019: Highlights* (Vereinte Nationen 2019), ST/ESA/SER.A/430, 13.

sich in der internationalen Diskussion in dem halben Jahrhundert seit der Annahme des ICESCR als wichtig herausgestellt haben, einschließlich der Auswirkungen einer erhöhten Lebenserwartung und wirtschaftlichen Aktivität nach dem traditionellen Rentenalter.

### **Schlussfolgerung zum Recht auf Sozialschutz**

161. Obwohl es umfangreiche internationale Menschenrechts- und ILO-Standards zum Recht auf sozialen Schutz und soziale Sicherheit gibt, gibt es angesichts der großen Herausforderungen und Veränderungen, die sich auf die Arbeitswelt und die altersbezogenen Politiken und rechtlichen Rahmenbedingungen auswirken, gute Argumente, einige dieser Bestimmungen auf den neuesten Stand zu bringen, um einen neuen potenziell verbindlichen internationalen Standard zu entwickeln, der speziell auf diese Bedenken eingeht und den Bezugsrahmen in dieser Hinsicht festlegt.

### **G. Allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau**

162. Die Einreichungen, die der Offenen Arbeitsgruppe Alter, insbesondere auf ihrer zehnten Sitzung, vorgelegt wurden, haben gezeigt, wie wichtig es ist, dass ältere Menschen Zugang zu Bildung, Ausbildung, lebenslangem Lernen und Kapazitätsaufbau haben, um sicherzustellen, dass sie eine breite Palette von Menschenrechten genießen. Sie zeigten auch die Hindernisse, die weltweit für einen solchen Zugang bestehen.<sup>214</sup> Aus diesen Ausführungen geht auch hervor, dass das Bewusstsein dafür und die Annahme von Strategien und Programmen, die älteren Menschen einen besseren Zugang zu den Formen des Lernens ermöglichen sollen, die sie wollen und brauchen, zugenommen hat. Dennoch gibt es sowohl bei der detaillierten Artikulation dieses Rechts als auch bei seiner Verwirklichung noch enorm viel zu tun.

163. Zu den Zielen des Rechts auf allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau gehört der Erwerb der notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten durch eine Person, um auf dem Arbeitsmarkt oder für die Durchführung anderer Formen der Tätigkeit wettbewerbsfähig zu werden und zu bleiben. Es ist jedoch allgemein anerkannt, dass die Ziele weit über diesen instrumentellen, wenn auch wichtigen Zweck hinausgehen.<sup>215</sup> Dazu gehören die volle Entwicklung des menschlichen Potenzials, der Talente und der Kreativität sowie des Gefühls von Würde und Selbstwertgefühl; die Stärkung der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt; die Befähigung von Personen zur wirksamen Teilnahme an einer freien Gesellschaft; die Förderung des Verständnisses, der Toleranz und der Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen, ethnischen oder religiösen Gruppen und die Förderung der Aktivitäten der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens.<sup>216</sup> All diese Ziele sind für ältere Menschen ebenso relevant wie für andere Mitglieder der Gesellschaft.

164. Das Material, das der Offenen Arbeitsgruppe Alter vorgelegt wurde, und die NGO-Konsultationen mit älteren Menschen haben die Bedeutung des lebenslangen Lernens für ältere Menschen weiter verstärkt. Neben der Aktualisierung der arbeitsbezogenen Fähigkeiten und dem Erlernen von Fertigkeiten, die ihnen ermöglichen, in vollem Umfang an den digitalen Aspekten der Gesellschaft teilzunehmen, um zu überleben und nicht ausgegrenzt zu werden, wünschen sich ältere Menschen auch die Möglichkeit, die Fähigkeiten, das Wissen und die Resilienz zu erwerben, um mit den Veränderungen in ihrem Leben - einschließlich des Alterungsprozesses, seiner sozialen Folgen und wie sie wahrgenommen werden - fertig zu werden.<sup>217</sup>

165. Die Barrieren und Herausforderungen, mit denen ältere Menschen aufgrund ihres Alters und der Reaktion der Gesellschaft auf ältere Menschen konfrontiert sind, sind vielfältig. Altersstereotypen über das Interesse und die Fähigkeit älterer Menschen, an solchen Aktivitäten teilzunehmen, oft kombiniert mit der Annahme, dass sich solche Investitionen nicht lohnen, sind weit verbreitet und schränken die Möglichkeiten ein.<sup>218</sup> Diese Einstellungen finden sich nicht nur bei denjenigen, die Politik gestalten und über den Zugang zu

---

<sup>214</sup> Diese sind zusammengefasst in Substantive Inputs on the Focus Area ‚Education, training, life-long learning and capacity-building‘, Working document submitted by the Department of Economic and Social Affairs (DESA) [Substantive Inputs – Education], A/AC.278/2019/CRP.2 (2019).

<sup>215</sup> Vgl. z. B. Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/HRC/33/44, Rn. 76 (2016) (Bedeutung des lebenslangen Lernens für die soziale Integration).

<sup>216</sup> Vgl. insbesondere ICESCR, Art. 13 Abs. 1; UN-Behindertenrechtskonvention, Artikel 24 Absatz 1.

<sup>217</sup> Siehe B Sleaf, *Leben, nicht nur überleben: Was ältere Menschen über ihre Rechte auf Sozialschutz und soziale Sicherheit sowie auf Bildung, Ausbildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau sagen* (HelpAge International, 2019) 12-19, Einreichung bei der zehnten Sitzung der Offenen Arbeitsgruppe zum Altern, <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/Living%20not%20just%20surviving%202019.pdf>.

<sup>218</sup> Substantive Inputs – Bildung, Abs. 19.

beschäftigungsbezogenen Ausbildungsmöglichkeiten entscheiden, sondern auch bei einigen älteren Menschen selbst, die allgegenwärtige soziale Einstellungen verinnerlicht haben. In vielen Ländern liegt der Fokus auf der Ausbildung von jüngeren Menschen und nicht auf der Erwachsenenbildung.<sup>219</sup> und es gibt nur begrenzte Schwerpunkte auf nichtformale Bildung.<sup>220</sup> Zu den weiteren festgestellten Hindernissen gehören die Auferlegung von Altersgrenzen für den Zugang zu beruflichen und anderen Bildungsprogrammen und die altersbedingte unterschiedliche Behandlung beim Zugang zu Stipendien,<sup>221</sup> Kursen, die in Formen oder an Orten angeboten werden, die sie für einige ältere Menschen unzugänglich machen,<sup>222</sup> die Zwickmühle, für Personen mit Lese-Schreibschwäche oder mangelnder digitaler Kompetenz,<sup>223</sup> die den Zugang zu Informationen über verfügbare Kurse erschweren und Lehrer, die möglicherweise eine negative Einstellung haben oder nicht angemessen geschult sind, um mit älteren Alterskohorten umzugehen, wo dies erforderlich sein könnte.<sup>224</sup> Der fehlende Zugang zu Rechtsbehelfen für ältere Menschen bei Verletzungen ihrer Rechte in diesem Bereich wurde ebenso festgestellt,<sup>225</sup> wie das Fehlen geeigneter belastbarer und aufgeschlüsselter Daten<sup>226</sup> und die Auswirkungen mangelnder Politikkohärenz und -koordinierung auf die Wahrnehmung dieses Rechts durch ältere Menschen.<sup>227</sup> Einige der Einreichungen für die zehnte Sitzung der Offenen Arbeitsgruppe Alter befassten sich auch mit den Folgen des Fehlens einer spezifischen detaillierten Garantie für die Rechte älterer Menschen auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen.

### *Bestehende Abkommen und ihr konzeptioneller Rahmen*

166. Der Rahmen, der den Garantien des Rechts auf Bildung in den grundlegenden menschlichen Verträgen zugrunde liegt, wurde in einer Welt entwickelt, in der angenommen wurde, dass Menschen in der Schule eine Grundbildung erhalten, mit dem Ziel der Sekundarbildung und bei Bedarf der Weiterbildung. Dies würde sie auf eine Beschäftigung vorbereiten und sie würden einige Jahrzehnte arbeiten, bevor sie aus dem Erwerbsleben ausscheiden, wobei die meisten Menschen nur wenige Jahre im Ruhestand verbringen. Vieles hat sich geändert, vor allem aber die signifikante Zunahme der Zahl und des Prozentsatzes von Personen, die weit über das normale Rentenalter hinaus leben (sofern es ein Rentenalter gibt) und in vielen Fällen weiterhin einträgliche Arbeit leisten, aber auch viele andere Aktivitäten von sozialem und wirtschaftlichem Wert ausüben.

167. Diese zugrunde liegenden Annahmen sind in der wichtigsten internationalen Garantie des Rechts auf Bildung, Artikel 13 des ICESCR, zu sehen. In dem Artikel heißt es, dass die Erziehung „auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und den Sinn ihrer Würde ausgerichtet sein sollte“ und „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten stärken“ und dass sie „allen Menschen die wirksame Teilnahme an einer freien Gesellschaft ermöglichen sollte“. Der überwältigende Fokus liegt jedoch auf den frühen Stadien des Lebens und versucht, eine universelle Grund- und Sekundarschulbildung als Priorität und auch eine tertiäre Bildung zu gewährleisten. Der Artikel spricht auch davon, dass die tertiäre Bildung „für alle auf der Grundlage der Kapazitäten gleichermaßen zugänglich ist“ und dass die „Grundbildung“ „so weit wie möglich für diejenigen Personen gefördert oder intensiviert werden muss, die nicht die gesamte Zeit ihrer Grundschulbildung erhalten oder abgeschlossen haben“. Obwohl diese potenziell auf ältere Menschen anwendbar sind, ist es klar, dass die überwältigende Stoßrichtung der Garantie auf jüngere Menschen gerichtet ist und dass dies beeinflusst hat, wie die Staaten die Umsetzung des Rechts auf Bildung angegangen sind, trotz der vielen positiven Entwicklungen in den letzten Jahren zur Entwicklung von Bildungsmöglichkeiten für ältere Menschen. Dies spiegelt sich in dem Material wider, das der Offenen Arbeitsgruppe Alter vorgelegt wurde.<sup>228</sup>

168. Ein ähnlicher Schwerpunkt spiegelt sich in anderen Instrumenten wider, beispielsweise in Artikel 10 des CEDAW-Übereinkommens. Zwar verweist dieser Vertrag auf Weiterbildungsprogramme und die Notwendigkeit, „Programme für Mädchen und Frauen, die die Schule vorzeitig verlassen haben“ zu

---

<sup>219</sup> *Substantive Inputs – Bildung, Abs. 27.*

<sup>220</sup> *Substantive Inputs – Bildung, Abs. 28.*

<sup>221</sup> *Substantive Inputs – Bildung, Abs. 43.*

<sup>222</sup> *Substantive Inputs – Bildung, Abs. 23 und 44.*

<sup>223</sup> Besonders bei älteren Frauen: *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/HRC/27/46, Abs. 43 (2014).*

<sup>224</sup> *Substantive Inputs – Bildung, Abs. 22.*

<sup>225</sup> *Substantive Inputs – Bildung, Abs. 46-53.*

<sup>226</sup> *Substantive Inputs – Bildung, Abs. 34-38.*

<sup>227</sup> *Substantive Inputs – Bildung, Abs. 54.*

<sup>228</sup> *Substantive Inputs – Bildung, Abs. 38.*

organisieren, aber der überwiegende Teil von Artikel 10 betrifft die „vorschulische, allgemeine, technische, berufliche und höhere technische Ausbildung, sowie . . . alle Arten der beruflichen Bildung“ (Artikel 1 a).

169. Das UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen von 1960 verpflichtet die Vertragsstaaten, Diskriminierung im Bildungswesen zu beseitigen und zu verhindern. Nach Artikel 1 umfasst Diskriminierung „jede Unterscheidung, jeden Ausschluss, jede Einschränkung oder Präferenz. . . aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft, wirtschaftlicher Lage oder Geburt, die den Zweck oder die Wirkung hat, die Gleichbehandlung im Bildungswesen allgemein und in besonderer Hinsicht aufzuheben oder zu beeinträchtigen. Das höhere Alter wird nicht ausdrücklich als potenzielle Diskriminierungskategorie eingestuft, obwohl Artikel 4 Buchstabe c die Vertragsstaaten verpflichtet, „die Bildung von Personen, die keine Grundschulbildung erhalten haben oder nicht die gesamte Grundschulbildung abgeschlossen haben, auf der Grundlage der individuellen Leistungsfähigkeit durch geeignete Methoden zu fördern und zu intensivieren und ihnen die Fortsetzung ihrer Ausbildung zu ermöglichen. . .“.

170. Artikel 24 der CRPD enthält eine umfassende und detaillierte Erklärung des Rechts auf Bildung für Menschen mit Behinderungen, die eine Reihe spezifischer Situationen und Hindernisse anspricht. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen zu gewährleisten, das auf die allgemeinen Ziele der Bildung ausgerichtet ist, und unter anderem „sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung Zugang zu allgemeiner tertiärer Bildung, beruflicher Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben“ (Artikel 24 Absätze 1 und 5).<sup>229</sup> Soweit eine ältere Person auch eine Person mit Behinderung ist (oder umgekehrt<sup>230</sup>) würden sie von der UN-Behindertenrechtsgarantie profitieren.

171. Ein herausragendes Merkmal der UN-Behindertenrechtskonvention ist die Art und Weise, wie sie eine Reihe spezifischer Hindernisse für eine inklusive Bildung anspricht, mit denen Menschen mit Behinderungen häufig konfrontiert sind. Indem sich auf diese Gruppe konzentriert wird, hilft es den Staaten, gezielte Strategien und Programme zu entwerfen, um die Probleme anzugehen.

172. Im Jahr 2016 verabschiedete der CRPD-Ausschuss die *Allgemeine Bemerkung 4* zum Recht auf inklusive Bildung.<sup>231</sup> In dieser allgemeinen Bemerkung stellt der Ausschuss insbesondere fest, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, „allen Frauen und Männern mit Behinderungen den gleichen Zugang zu erschwinglicher und hochwertiger technischer, beruflicher und tertiärer Bildung, einschließlich Universität, und lebenslangem Lernen zu gewährleisten.“<sup>232</sup>

173. Ältere Menschen sind mit einer Reihe spezifischer Hindernisse für die uneingeschränkte Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Bildung, lebenslangem Lernen und Kapazitätsaufbau konfrontiert, die in den allgemeinen Garantien des Rechts auf Bildung nicht berücksichtigt werden. Während diese allgemeinen Garantien nur begrenzte Auswirkungen auf die Situation älterer Menschen hatten, sind sie weit davon entfernt, sicherzustellen, dass diese Rechte auch in vollem Umfang wahrgenommen werden können. Zum Beispiel wird in keiner der Garantien direkt das Thema Ageismus angesprochen, keine verweist explizit auf die Bedeutung des generationenübergreifenden Lernens – ältere Menschen sind nicht nur Empfänger von Wissen oder die Lernenden neuer Fähigkeiten, sondern auch Übermittler von Wissen, Erfahrung und Kultur<sup>233</sup> – noch befassen sie sich speziell mit der Notwendigkeit, Daten allein auf der Grundlage des Alters (unterteilt in eine Reihe von Älteren Kohorten) und in Bezug auf andere Personen, Gruppen und Eigenschaften zu sammeln und zu analysieren.<sup>234</sup>

---

<sup>229</sup> „Die Einbeziehung des lebenslangen Lernens stellt eine erhebliche Divergenz zwischen der UN-Behindertenrechtskonvention und früheren internationalen Übereinkommen und Erklärungen auf.“ D Anastasiou, M Gregory und J M Kauffman, „Artikel 24: Bildung“ in Bantekas, Stein and Anastasiou, über n 59, 656, 703.

<sup>230</sup> Vgl. den Bericht des Sonderberichterstatters über die Rechte von Menschen mit Behinderungen über den Unterschied in der Selbstidentifikation zwischen Personen, die ein höheres Alter erreichen, nachdem sie ihr Leben mit Behinderung gelebt haben, im Vergleich zu vielen älteren Menschen, die im höheren Alter eine Beeinträchtigung/Behinderung erwerben. A/74/186, Abs. 6 (2019).

<sup>231</sup> *Allgemeine Bemerkung* Nr. 4 (2016) zum Recht auf inklusive Bildung, CRPD/C/GC/4 (2016).

<sup>232</sup> CRPD/C/GC/4, Abs. 24 (2016).

<sup>233</sup> Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/HRC/30/43, Abs. 57 und 65 (2015).

<sup>234</sup> *Substantive Inputs – Bildung*, Abs. 24.

## Die Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane

174. Die Analytische Studie von 2012 bezog sich auf die bedeutenden Aussagen des CESCR in seiner *Allgemeinen Bemerkung 6 (1995)* zu den *wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten älterer Menschen*<sup>235</sup> und CEDAW in seiner *Allgemeinen Empfehlung 27 (2010)* zu den Menschenrechten älterer Frauen.<sup>236</sup> In der *Allgemeinen Bemerkung 6* verweist die CESCR auf eine Reihe von Aspekten des Rechts auf Bildung, die in Einreichungen an die Offene Arbeitsgruppe Alter und anderswo, für die Verwirklichung des Rechts älterer Menschen auf allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau, einschließlich der Rolle des Lernens zwischen den Generationen, als wichtig erwähnt werden.<sup>237</sup> Doch es ist nun ein Vierteljahrhundert her, dass es verabschiedet wurde, und das Denken hat sich in diesem Bereich weiterentwickelt.

175. Der CEDAW-Ausschuss stellte fest, dass Arbeitgeber ältere Frauen oft als „nicht rentable Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung“ betrachten, dass Frauen „weder die gleichen Chancen haben, moderne Informationstechnologie zu erlernen, noch die Ressourcen, um sie zu erhalten“, und dass vielen älteren Frauen „das Recht auf Bildung verweigert wird und sie wenig oder keine formelle oder informelle Bildung erhalten“, mit nachteiligen Auswirkungen auf ihre Teilnahme an der Arbeit, am öffentlichen und politischen Leben und ganz allgemein.<sup>238</sup> Der Ausschuss betonte, dass die Vertragsstaaten verpflichtet seien, „dafür zu sorgen, dass ältere Frauen Zugang zu Erwachsenenbildung und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens haben.“ . . .<sup>239</sup>

176. Trotz der Bedeutung dieser Aussagen scheinen sie selbst in den Gremien, die sie angenommen haben, keine nennenswerte Dynamik erzeugt zu haben. So scheint es beispielsweise in den abschließenden Bemerkungen des CESCR im Zeitraum von 2012 bis 2020 fast keine Hinweise auf lebenslanges Lernen, (Um-)Weiterbildung oder Bildung gegeben zu haben, die sich explizit auf ältere Menschen beziehen.<sup>240</sup> Diese Fragen haben in den abschließenden Bemerkungen des CEDAW mehr Aufmerksamkeit erhalten: in den 211 Schlussbemerkungen, die der CEDAW-Ausschuss von 2012 bis März 2020 angenommen hat, gab es etwas mehr als ein Dutzend abschließende Bemerkungen, die sich auf ältere Frauen im Zusammenhang mit Bildung bezogen.<sup>241</sup> Die überwiegende Mehrheit von ihnen bezog sich jedoch auf ältere Frauen als eine von mehreren Kategorien von Frauen, denen Aufmerksamkeit geschenkt werden müsste, und häufig wurden diese Verweise mit Verweisen auf eine Reihe von Bereichen kombiniert, von denen nur einer die Bildung war. Es gab fast keine Referenzen, die sich nur auf ältere Frauen und ihr Recht auf Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen in substantieller Weise konzentrierten. Es ist zwar klar, dass beide Ausschüsse die Bedeutung des Rechts älterer Menschen auf Bildung erkannt haben, aber ihre ansonsten überfüllten Tagesordnungen und Wortgrenzen für Ausschuss- und Staatsparteidokumente scheinen ihnen wenig Gelegenheit zu bieten, sich substantiell und systematisch mit dem Recht in Bezug auf ältere Frauen auseinanderzusetzen, obwohl der CEDAW-Ausschuss eine Vielzahl anderer Fragen im Zusammenhang mit älteren Frauen aufwirft.

---

<sup>235</sup> E/1996/22, at 20 (1996). Die *Allgemeine Bemerkung* Nr. 13 des CESCR zum Recht auf Bildung verweist auf die *Allgemeine Bemerkung* Nr. 6 und enthält auch einen weiteren kurzen inhaltlichen Hinweis auf ältere Menschen. Der Ausschuss stellt fest, dass „das Recht auf Grundbildung nicht durch Alter oder Geschlecht eingeschränkt ist; es erstreckt sich auf Kinder, Jugendliche und Erwachsene, einschließlich älterer Personen. Grundbildung ist daher integraler Bestandteil der Erwachsenenbildung und des lebenslangen Lernens. Da Grundbildung ein Recht aller Altersgruppen ist, müssen Lehrpläne und Trägersysteme entwickelt werden, die für Schüler jeden Alters geeignet sind.“ *Allgemeine Bemerkung 6 (das Recht auf Bildung: Artikel 13 des Paktes)*, E/C.12/1999/10, Absatz 24.

<sup>236</sup> CEDAW/C/GC/27 (2010).

<sup>237</sup> E/1996/22, Art. 36-42, speziell Art. 38.

<sup>238</sup> CEDAW/C/GC/27, Art. 19 (2010).

<sup>239</sup> CEDAW/C/GC/27, Art. 19 (2010).

<sup>240</sup> Recherchen in der UHRI-Datenbank mit den Suchbegriffen „lebenslang“ und „lebenslanges Lernen“ als Textsuche und „lebenslanges Lernen“, „Lernen“, „Ausbildung“, „Umschulung“ und „Bildung“ in Kombination mit „geschützte Gruppe - ältere Menschen“ erzeugten nur zwei explizite Verweise auf ältere Menschen: E/C.12/BGR/CO/4-5, Art. 9 (2012) und E/C.12/EST/CO/3, Art. 52 (2019). [Suche durchgeführt am 18. Februar 2020]

<sup>241</sup> Recherchen in der UHRI-Datenbank mit ähnlichen Suchstrategien wie die oben beschriebenen für das CESCR ergaben etwa ein Dutzend relevante Ergebnisse.

177. Dies ist nicht untypisch für das Muster der Berücksichtigung der Menschenrechte älterer Menschen in den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen, insbesondere in den Vertragsorganen, aber auch in den Sonderverfahren.<sup>242</sup> Die Bedeutung dieser Fragen wird anerkannt, aber es gibt nur begrenzte Folgemaßnahmen zu diesen Fragen auf nachhaltiger Basis.<sup>243</sup>

*Weitere Folgen des Fehlens eines spezifischen Rahmens in Bezug auf allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau*

178. Die unabhängige Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen hat auch auf die Nachteile hingewiesen, die sich aus dem Fehlen eines spezifischen kohärenten normativen Rahmens für die Rechte älterer Menschen im Allgemeinen und in Bezug auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen im Kontext der Ziele für nachhaltige Entwicklung ergeben.<sup>244</sup> Sie stellte in ihrem thematischen Bericht 2018 fest, dass, obwohl Ziel 4 der Ziele für nachhaltige Entwicklung darauf abzielt, „eine inklusive und gleichberechtigte qualitativ hochwertige Bildung zu fördern und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle zu fördern“, das Ziel nicht von „Zielen und Indikatoren begleitet wurde, die die Chancen für lebenslanges Lernen wirksam verbessern können“, wobei die geplanten Maßnahmen „eindeutig auf Kinder, Jugendliche, Frauen und Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind“.<sup>245</sup> Keines der 10 Ziele oder der 11 Indikatoren erwähnt ausdrücklich ältere Menschen, obwohl sie andere Gruppen erwähnen. In den Jahresberichten des Generalsekretärs über die Fortschritte bei der Umsetzung der SDGs von 2016 bis 2019<sup>246</sup> wird nicht explizit Bezug auf die Situation älterer Menschen genommen.

179. Dieses Schweigen und diese offensichtliche Vernachlässigung sind aufgetreten, obwohl Gremien wie der CEDAW-Ausschuss und der CESCR über viele Jahre auf diese Fragen aufmerksam gemacht wurden, insbesondere in ihren wichtigen allgemeinen Bemerkungen zu den Rechten älterer Menschen, ganz zu schweigen von der Aufmerksamkeit für diese Fragen in unverbindlichen Dokumenten wie dem Internationalen Aktionsplan von Madrid zum Altern. Andere relevante Kategorien von Menschen wie Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen, deren Rechte explizit in verbindlichen Verträgen verankert sind, sind im SDG-Rahmen und seiner Umsetzung viel sichtbarer. Wie die unabhängige Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen festgestellt hat:

Während die Ziele für nachhaltige Entwicklung versuchen, einige der eklatantesten Ungerechtigkeiten der Welt anzugehen, gibt es keinen spezifischen Fokus auf Ausgrenzung im Alter oder die Vernachlässigung und Diskriminierung von älteren Menschen trotz der bestehenden Bevölkerungsdynamik. Die Integration bestehender Menschenrechtsnormen in die Ziele war eine

---

<sup>242</sup> Die Sonderberichterstatter des Menschenrechtsrats für das Recht auf Bildung, ein Mandat, das 1999 eingerichtet wurde, haben diesem Thema in den letzten zwei Jahrzehnten wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Im Bericht des Sonderberichterstatters von 2016 über lebenslanges Lernen gibt es nur wenige substantielle Hinweise auf die Relevanz des Konzepts für ältere Menschen; die Abdeckung ist weitgehend implizit: A/71/358 (2016). Der Sonderberichterstatter fordert die Staaten jedoch auf, „einen normativen Rahmen zu entwickeln, der das Recht auf Bildung, [lebenslanges] Lernen und Ausbildung widerspiegelt“, Absatz 103. Der Bericht 2017 des Sonderberichterstatters für Bildung, A/72/496 (2017), in dem es um „die Rolle von Gerechtigkeit und Inklusion bei der Stärkung des Rechts auf Bildung, insbesondere im Zusammenhang mit der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung“ geht, schweigt zu älteren Menschen. Obwohl der Bericht zwölf verschiedene Gruppen behandelt, die besondere Fragen in Bezug auf Gleichstellung und Inklusion aufwerfen, schließen sie ältere Menschen nicht ein, und ältere Menschen sind innerhalb einer dieser anderen Gruppen kein besonderer Schwerpunkt. Der Bericht bekräftigt die Bedeutung des lebenslangen Lernens (Ziffer 110), aber es gibt keine spezifische Diskussion über die Hindernisse, die ältere Menschen bei der Erreichung dieses Ziels haben.

<sup>243</sup> Es scheint keine Fälle im Rahmen eines der Einzelbeschwerdeverfahren gegeben zu haben, die Fragen des Rechts älterer Menschen auf allgemeine und berufliche Bildung oder lebenslanges Lernen aufgeworfen hätten. Es scheint auch keine wesentlichen Fälle gegeben zu haben, die diese Fragen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte oder dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte aufwerfen.

<sup>244</sup> „Das Fehlen eines speziellen Rechtsinstruments für ältere Menschen kann auch erklären, dass den spezifischen Herausforderungen, mit denen ältere Menschen im globalen politischen Rahmen konfrontiert sind, insbesondere den Zielen für nachhaltige Entwicklung, die die Maßnahmen der Vereinten Nationen vor Ort leiten, keine Aufmerksamkeit geschenkt wird.“ *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen*, A/HRC/39/50, Ziffer 81 (2018). Siehe auch ID unter den Ziffern 34-36.

<sup>245</sup> *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen*, A/HRC/39/50, Art. 31 (2018). Die unabhängige Expertin nennt als Beispiel „Ziel 4.4, das darauf abzielt, die Entwicklung von Kompetenzen zu verbessern, und mit Arbeitsplätzen und Beschäftigungsfähigkeit verbunden ist und daher seine Relevanz auf die auf dem Arbeitsmarkt Tätigen beschränkt. Dies ist eine verpasste Gelegenheit, echte Chancen für lebenslanges Lernen zu fördern, die die Inklusion älterer Menschen und ihren Beitrag zu ihren Gemeinschaften verbessern würden.“

<sup>246</sup> Auszüge aus den Jahresberichten zu Ziel 4 erscheinen auf der Wissensplattform Ziele für nachhaltige Entwicklung: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4>.

kolossale Aufgabe. Die mangelnde Aufmerksamkeit für die spezifischen Herausforderungen, mit denen ältere Menschen konfrontiert sind, im Gegensatz zu der Fokussierung auf andere Gruppen wie Kinder oder Menschen mit Behinderungen, ist sicherlich ein Ausdruck des Fehlens eines speziellen Rechtsinstruments für ältere Menschen.<sup>247</sup>

### ***Schlussfolgerung in Bezug auf das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau***

180. Diese Diskussion normativer und verwandter Entwicklungen hat begrenzte Fortschritte gezeigt. Zwar gibt es seit 2012 einige zusätzliche Hinweise in allgemeinen Kommentaren zur Stellung älterer Menschen und zum Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen, aber es gab bestenfalls nur bescheidene Folgemaßnahmen in der Arbeit der Vertragsorgane. Das Fehlen eines spezifischen, umfassenden und integrierten normativen Rahmens scheint ein Bremsklotz zu sein, um die Verwirklichung der Menschenrechte älterer Menschen in den Vertragsorganen und anderen Mechanismen sowie in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung effektiver voranzutreiben.

181. Die mangelnde Berücksichtigung der Rechte älterer Menschen im Rahmen der SDG ist auffallend im Vergleich zu der erheblichen Einbeziehung von Themen, die in anderen thematischen Verträgen behandelt werden, in die SDGs und die damit verbundenen Ziele und Indikatoren. Die Erfahrungen derjenigen, die mit der CRPD und der Interamerikanischen Konvention arbeiten, deuten auch darauf hin, dass diese speziellen thematischen Rahmen einen echten Unterschied in der Entwicklung von Recht und Politik in Bezug auf diese Gruppen gemacht haben, mit wichtigen Ergebnissen für die tatsächliche Wahrnehmung der Menschenrechte durch Mitglieder dieser Gruppen, sowohl in Bezug auf das Recht auf Bildung als auch in Bezug auf andere Rechte.

182. In Bezug auf das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und Kapazitätsaufbau gibt es einen klaren Grund dafür, dass ein normatives Instrument hilfreich eine detaillierte Erklärung des Rechts enthalten könnte, die den Bedürfnissen und Situationen älterer Menschen Rechnung trägt.

## **VII. ANDERE WICHTIGE FRAGEN, DIE VOM DERZEITIGEN INTERNATIONALEN NORMATIVEN RAHMEN NICHT (ANGEMESSEN) ABGEDECKT WERDEN**

### **A. Datenlücken und -mängel**

183. Die Grenzen der verfügbaren Daten in Bezug auf ältere Menschen auf nationaler und internationaler Ebene sind bekannt und haben im Rahmen der Überwachung der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung besondere Bedeutung erlangt.<sup>248</sup> Die ehemalige unabhängige Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Frau Rosa Kornfeld-Matte, hat auch auf diese Fragen aufmerksam gemacht, insbesondere in ihrem thematischen Bericht 2020 an den Menschenrechtsrat.<sup>249</sup> Sie beschrieb die ernsthaften konzeptionellen und methodischen Unzulänglichkeiten bestehender Statistiken und Daten über ältere Menschen und deren Auswirkungen auf die Wahrnehmung ihrer Menschenrechte durch diese:

Bis heute gibt es eine gravierende Lücke in den verfügbaren Daten, um die Lebensrealität älterer Menschen und die Wahrnehmung ihrer Menschenrechte zu erfassen. Ungleichheiten, mit denen ältere Menschen konfrontiert sind, bleiben daher oft unsichtbar. Der Ausschluss älterer Menschen von Erhebungen und Volkszählungen beeinträchtigt die Fähigkeit zu verstehen, inwieweit sie in der Lage sind, an der Gesellschaft teilzunehmen und ihre Menschenrechte gleichberechtigt mit anderen zu

<sup>247</sup> Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/HRC/39/50, Art. 35 (2018).

<sup>248</sup> Bericht des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über altersbezogene Statistiken und altersaufgeschlüsselte Daten, E/CN.3/2018/19, Ziffern 10-13 (2017). Wissenschaftler haben festgestellt, dass ein Großteil der veröffentlichten akademischen Forschung zum Altern „auf WEIRD-Stichproben (Western, Educated, Industrialized, Rich, Democratic) zurückgreift“ und dass „WEIRD-Gesellschaften bis zu 80% der Studienteilnehmer ausmachen, aber nur 12% der Weltbevölkerung“; S D Neupert und X Zhu, ‘Heterogeneity in Aging: The Need for a Tripartite Contextual Approach, Buchbesprechung von M Diehl und H-W Wah, *The Psychology of Later Life: A Contextual Perspective* (2020)‘ (2021) 61(1) *The Gerontologist* 132, 133 (Zitat weggelassen)

<sup>249</sup> Menschenrechte älterer Menschen: die Datenlücke, Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Rosa Kornfeld-Matte, A/HRC/45/14 (2020).

genießen. Dieser Mangel an signifikanten Daten und Informationen über ältere Menschen sind an sich schon ein alarmierendes Zeichen der Ausgrenzung und machen sinnvolle politische Entscheidungen und normative Maßnahmen praktisch unmöglich.<sup>250</sup>

184. Die Verfügbarkeit genauer und disaggregierter Daten, die die Lebenswirklichkeiten älterer Menschen erfassen, ist von wesentlicher Bedeutung für die Analyse des Ausmaßes, in dem ihre Menschenrechte verwirklicht werden (oder nicht), und für politische Reaktionen, um Defizite beim Schutz und bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu beheben und die Überwachung der erzielten Fortschritte zu ermöglichen. Qualitativ hochwertige Daten tragen auch zur Sensibilisierung und Stärkung älterer Menschen bei sowie zu einer breiteren sozialen Wahrnehmung ihrer Situation und ihrer Beiträge.<sup>251</sup>

185. Wissenschaftler haben den Ausschluss älterer Menschen von der routinemäßigen Datenberichterstattung in Bezug auf bestimmte Bereiche der Gesundheitsversorgung festgestellt - keine Erfassung während der HIV-Pandemie, in Bezug auf Gewalt gegen Frauen, in Bezug auf die Auswirkungen und die Reaktion auf nichtübertragbare Krankheiten, obwohl sie das höchste Risiko haben, an diesen Krankheiten zu leiden (letzteres basiert auf dem diskriminierenden Konzept der „vorzeitigen Todesfälle“, wobei 70 als Obergrenze festgelegt ist). Keine Mortalitätsberichterstattung und der Ausschluss von Personen, die in stationären Altenpflegeeinrichtungen leben, aus den meisten Erhebungen über Gesundheit und Bevölkerung.<sup>252</sup>

186. In ihrem Bericht über Datenlücken aus dem Jahr 2020 stellte die unabhängige Expertin beispielsweise fest, dass laut einer WHO-Umfrage nur 17 Prozent der 133 befragten Länder Daten über Missbrauch und Gewalt gegen ältere Menschen erhoben haben.<sup>253</sup> Viele demografische und gesundheitliche Umfragen schließen typischerweise Frauen über 50 und Männer über 55 oder 60 aus;<sup>254</sup> typischerweise werden in vielen Umfragen ältere Menschen in Statistiken als eine einzige Alterskohorte von 55 plus, 60 plus oder 65 plus dargestellt, was die Vielfalt der Erfahrungen nicht erfasst.<sup>255</sup> Eine unzureichende Aufschlüsselung der Daten nach Alter (dies schließt die Aufteilung in 5-jahresgruppen ab dem 60. Lebensalter ein), aber auch nach anderen Merkmalen wie Geschlecht, Behinderung, Familienstand, Haushalts- oder Familienzusammensetzung, Art der Wohnräume und anderen sozioökonomischen Merkmalen; Konzentration darauf, Alter nur unter Bezugnahme auf das chronologische Alter zu definieren, wobei andere relevante Faktoren wie das biologische Altern nicht berücksichtigt werden.<sup>256</sup> In vielen Fällen können ältere Personen, die in Pflegeheimen leben, ältere Gefangene oder ältere Obdachlose nicht berücksichtigt werden<sup>257</sup> und schlussendlich ein Vertrauen auf Abhängigkeitsquoten im hohen Alter, die nicht berücksichtigen, dass viele ältere Menschen auf bezahlte und unbezahlte Weise wirtschaftlich zu ihrer Gesellschaft beitragen<sup>258</sup> etc.. Sowohl die ehemalige<sup>259</sup> als auch die aktuelle<sup>260</sup> unabhängige Expertin sowie der Generalsekretär haben festgestellt, dass die COVID-19-Krise „wichtige Lücken in der Verfügbarkeit altersspezifischer Daten offenbart hat“.<sup>261</sup>

---

<sup>250</sup> Ebd. Art. 19.

<sup>251</sup> Ebd. Art. 22.

<sup>252</sup> P Lloyd-Sherlock et al., „Problems of Data Availability and Quality for COVID-19 and Older People in Low- and Middle-Income Countries“ (2021) 61(2) *The Gerontologist* 141, 141-142 („Der Ausschluss älterer Menschen von routinemäßigen Datenberichten und Indikatoren ist eine altehrwürdige (oder wohl eher „unwürdige“) Tradition, die normalisierten Ageismus widerspiegelt“); P Lloyd-Sherlock et al., „Institutional ageism in global health policy“ (2016) 354 *British Medical Journal* i4514, doi: 10.1136/bmj.i4514.

<sup>253</sup> *Menschenrechte älterer Menschen: die Datenlücke, Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Rosa Kornfeld-Matte, A/HRC/45/14, Abs. 27 (2020).*

<sup>254</sup> Ebd. Art. 60.

<sup>255</sup> Ebd. Art. 33.

<sup>256</sup> Ebd. Art. 36.

<sup>257</sup> Ebd. Art. 38.

<sup>258</sup> Ebd. Art. 59.

<sup>259</sup> Ebd. Art. 55.

<sup>260</sup> *Auswirkungen der Coronavirus-Erkrankung (COVID-19) auf die Wahrnehmung aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Claudia Mahler, A/75/205, Art. 66.*

<sup>261</sup> Vereinte Nationen, *Grundsatzpapier: Die Auswirkungen von COVID-19 auf ältere Menschen*, Mai 2020, Art. 15.

## *Bestehende Menschenrechtsnormen zur Datenerhebung über ältere Menschen*

187. Mit einer Ausnahme verpflichten die bestehenden Menschenrechtsinstrumente der Vereinten Nationen die Staaten nicht ausdrücklich dazu, statistische und anderweitige Daten zu erheben und die Begünstigten des Vertrags in diese Prozesse einzubeziehen. Allerdings empfehlen die Berichtserstattungsrichtlinien und die von den Menschenrechtsvertragsorganen verabschiedeten allgemeinen Kommentare oder Empfehlungen den Vertragsstaaten, dies zu tun, und fordern sie auf, in ihren Berichten unter dem jeweiligen Vertrag Informationen zur Verfügung zu stellen.<sup>262</sup> Keiner der Verträge verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich dazu, detaillierte und disaggregierte Daten über ältere Menschen zu erheben.<sup>263</sup>

188. Die Ausnahme bildet Artikel 31 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in dem sich die Vertragsstaaten verpflichten, „geeignete Informationen, einschließlich statistischer Daten und Forschungsdaten, zu sammeln, die es ihnen ermöglichen, politische Maßnahmen zu formulieren und durchzuführen, um der . . . Konvention Kraft zu verleihen“, und zwar in Übereinstimmung mit international anerkannten Datenschutz-, Privatsphäre- und ethischen Standards. Artikel 31 Absatz 2 sieht vor, dass die Informationen gegebenenfalls aufgeschlüsselt und für die Beurteilung der Erfüllung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten verwendet werden. . . und die Barrieren zu beseitigen, denen sich Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechte gegenübersehen, während Artikel 31 Absatz 3 die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, diese Daten zu verbreiten und sie für Menschen mit Behinderungen und anderen zugänglich zu machen. Dieser Artikel hat dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einen Referenzpunkt geliefert, anhand dessen er die Vertragsstaaten ermutigt, bessere Methoden zur Datenerhebung auf nationaler Ebene zu entwickeln.<sup>264</sup> Die Verpflichtungen nach Artikel 31 werden durch die allgemeine Verpflichtung in Artikel 4, Absatz 3 ergänzt, die von den Vertragsstaaten verlangt, Menschen mit Behinderungen über ihre Vertretungsorganisationen zu konsultieren und sie aktiv in die Entwicklung von Gesetzen, Politiken und Entscheidungsprozessen, die sich auf Menschen mit Behinderungen beziehen, mit einzubeziehen.

189. Die derzeitigen konzeptionellen, methodischen und praktischen Unzulänglichkeiten bei der Verfügbarkeit und Erhebung von Statistiken und Daten über ältere Menschen haben einen erheblichen Einfluss darauf, wie ältere Menschen in der Gesellschaft wahrgenommen werden. Außerdem beeinflussen sie das Ausmaß, in dem Verletzungen ihrer Rechte erkannt, analysiert und entsprechend reagiert wird. Es werden umfassendere, inklusivere und feinkörnigere Statistiken und Daten benötigt, um sicherzustellen, dass die Menschenrechte älterer Menschen vollständig respektiert werden. Es wurden einige Fortschritte erzielt, wenngleich diese in der gesamten internationalen Gemeinschaft bescheiden ausfielen und es auch Bereiche gibt, die große Lücken aufweisen. Die Verabschiedung einer ausdrücklichen Verpflichtung im Sinne von Artikel 31 der CRPD wird diesen Entwicklungen wahrscheinlich einen bedeutenden Impuls verleihen und praktische Veränderungen für ältere Menschen herbeiführen.

## **B. Robotik, künstliche Intelligenz und Technologie**

190. In ihrem thematischen Bericht von 2017 hat die unabhängige Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen das Thema „die Chancen und Herausforderungen von Assistenz- und Robotiktechnologie, künstlicher Intelligenz und Automatisierung für den vollen Genuss der Menschenrechte Älterer“ aufgegriffen.<sup>265</sup>

<sup>262</sup> Siehe M Pedersen und F Ferretti, „Artikel 31: Datensätze“ in Bantekas, Stein und Anastasiou, über n59, 924, 926 n 8; M Pedersen, „Artikel 31 (Statistiken und Datensätze)“ in V della Finia, R Cera und G Palmisano (eds), *Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Ein Kommentar* (Springer, 2017) 557, 560 n 5.

<sup>263</sup> Die unabhängige Expertin stellt fest, dass der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Verwendung aufgeschlüsselter Daten bei der Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte empfohlen hat. Sie ist jedoch der Ansicht, dass die Berichterstattung „keinen angemessenen Rahmen für die Überwachung der Rechte älterer Menschen und die Erhebung von Daten als Beweis für altersbedingte Diskriminierung schafft“ und dass auch die frühere allgemeine Bemerkung des Ausschusses zu den Rechten älterer Menschen dieses Thema nicht angemessen behandelt habe. Sie stellt auch fest, dass die allgemeine Empfehlung des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, die sich auf die Notwendigkeit von nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselten Daten bezieht, nur für ältere Frauen gilt. Menschenrechte älterer Menschen: die Datenlücke, *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen*, Rosa Kornfeld-Matte, A/HRC/45 /14, Absatz 47 (2020).

<sup>264</sup> Vgl M Pedersen und F Ferretti, „Artikel 31: Datensammlung“ über n 262, 924-954.

<sup>265</sup> *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen*, A/HRC/36/48, Abs. 1 (2017). Siehe auch den *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen über ihren Besuch in Singapur*, A/HRC/36/48/Add.1, Abs. 111 (2017); *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen über ihren Besuch in China*, A/HRC/45/14/Add.1, Abs. 93-98 (2020); *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen über ihren Besuch in Neuseeland*, A/HRC/45/14/Add.2, Abs. 114-117 (2020).

Sie vertrat die Auffassung, dass es sich hierbei um ein „Grenzthema handelt, das dringend weiterer Überlegungen bedarf, und betont die Notwendigkeit eines auf den Menschenrechten basierenden Ansatzes zur Untermauerung der Diskussionen über dieses Thema. In diesem Bericht wurden verbleibende Herausforderungen und Schutzlücken identifiziert und Empfehlungen ausgesprochen, um sicherzustellen, dass ältere Menschen in der Lage sind, ihre Menschenrechte gleichberechtigt mit anderen wahrzunehmen.“<sup>266</sup> Der Bericht enthielt auch eine Reihe von detaillierten Empfehlungen normativer und politischer Art, die in ein neues normatives Instrument aufgenommen werden könnten.

191. Dieses aufkommende Thema und seine Relevanz für die Menschenrechte älterer Menschen - ja für die Menschenrechte im Allgemeinen - wurde bisher in keinem internationalen Menschenrechtsvertrag behandelt. Der Vormarsch der Robotertechnologie und der künstlichen Intelligenz sowie anderer Formen der Technologie wurde als Möglichkeit gesehen, ältere Menschen bei der Verwirklichung ihrer Menschenrechte zu unterstützen. Es wurden jedoch auch Bedenken geäußert, welche negativen Auswirkungen sie auf ihre Menschenrechte haben könnten. Ein neues, normatives Instrument bezüglich der Rechte älterer Menschen würde eine Möglichkeit bieten, diese Fragen zu behandeln.

### C. Flüchtlinge, Asylsuchende und Binnenvertriebene; Katastrophen- und Notsituationen

192. Zwei Themen, die in einer Reihe von Eingaben an die Offene Arbeitsgruppe Alter auftauchten, waren die Lage älterer Flüchtlinge, Asylsuchender und Binnenvertriebener, die nicht explizit Gegenstand der bestehenden Menschenrechtsverträge sind. Ein weiterer Bereich war die Lage älterer Menschen in Not- oder Katastrophensituationen. Die Unabhängige Expertin hat sich in ihrem Bericht an den Menschenrechtsrat im Jahr 2019,<sup>267</sup> sowie in einer Reihe von Berichten, die auf ihren Besuchen in den Mitgliedsstaaten basieren, mit der Lage älterer Menschen in Notsituationen befasst.<sup>268</sup>

193. Basierend auf einer weitreichenden Untersuchung der Situation älterer Menschen in Notsituationen und der Unzulänglichkeit bestehender Ansätze kam die Unabhängige Expertin 2019 zu dem Schluss, dass „das Fehlen eines umfassenden und integrierten internationalen Rechtsinstruments zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde älterer Menschen erhebliche praktische Auswirkungen für ältere Menschen in solchen Situationen hat.“<sup>269</sup> Sie betonte auch, dass „die derzeitigen Instrumente die Problematik des Alterns nicht spezifisch oder nicht ausreichend sichtbar machen und daher ältere Menschen vom vollen Genuss ihrer Menschenrechte ausschließen, insbesondere in Notsituationen.“<sup>270</sup> Die derzeitige Unabhängige Expertin äußerte eine ähnliche Ansicht in ihrem ersten thematischen Bericht an die Generalversammlung.<sup>271</sup>

194. So gehen die bestehenden Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen nicht speziell auf Notsituationen und ältere Menschen im Besonderen ein. Die CRPD spricht einige Aspekte dieses Themas explizit in Artikel 11, der sich mit Risikosituationen und humanitären Notlagen befasst, an. Der CEDAW Ausschuss hat einige dieser Themen, mit einigem Bezug auf ältere Frauen, auch in allgemeinen Empfehlungen angesprochen, die 2013 und 2018 verabschiedet wurden.<sup>272</sup>

---

<sup>266</sup> Erklärung, die während der Internationalen Expertenkonferenz über die Menschenrechte älterer Menschen am 12. und 13. November 2018 in Wien, verabschiedet wurde im Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/HRC/42/43, Anhang, Stand 18 (2019).

<sup>267</sup> Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen durch ältere Menschen, A/42/43 (2019).

<sup>268</sup> Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Rosa Kornfeld-Matte, Besuch in Mauritius, A/HRC/30/43/Add.3, Abs. 114 (2015); Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen über ihren Besuch in Namibia, A/HRC/36/48/Add.2, Abs. 99 (2017); Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen über ihren Besuch in Montenegro, A/HRC/39/50/Add.2, Abs. 98 (2018); Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen über ihren Besuch in Uruguay, A/HRC/42/43/Add 1, Abs. 107 (2019); Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen über ihren Besuch in Neuseeland, A/HRC/45/14/Add. 2, Abs. 118(2020)

<sup>269</sup> Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, A/42/43, Abs. 101.

<sup>270</sup> Ebd.

<sup>271</sup> Vereinte Nationen, Auswirkungen der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) auf den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Claudia Mahler, A/75/205, Nr. 78 (2020).

<sup>272</sup> Allgemeine Empfehlung Nr. 30 zu Frauen in Konfliktpräventions-, Konflikt- und Postkonfliktsituationen, CEDAW/C/GC/30 (2013) und Allgemeine Empfehlung Nr. 37 (2018) zu den geschlechtsspezifischen Dimensionen der Katastrophenvorsorge im Kontext des Klimawandels, CEDAW/C/GC/37 (2018).

## **D. Wirtschaft und Menschenrechte**

195. Wirtschaft und Menschenrechte ist ein weiterer Bereich, den die unabhängige Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen als einen Bereich identifiziert hat, der größere Aufmerksamkeit und Maßnahmen von Staaten und anderen erfordert. Die Unabhängige Expertin hat bei mehreren Gelegenheiten die Wirtschaft aufgefordert, sich an die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte<sup>273</sup> zu halten und die Diskriminierung älterer Menschen zu vermeiden, und die Staaten an ihre Verpflichtung erinnert, private Unternehmen zu regulieren, um sicherzustellen, dass sie ältere Menschen nicht diskriminieren.<sup>274</sup>

196. Die Arbeit der Vereinten Nationen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, einschließlich der Förderung und Umsetzung der Leitprinzipien und der Arbeit der Arbeitsgruppe zum Thema Menschenrechte und transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen, hat jedoch ältere Menschen weitgehend vernachlässigt. Die Leitprinzipien nehmen keinen expliziten Bezug auf Altersdiskriminierung oder ältere Menschen, aber sie verweisen auf „Verletzlichkeit und/oder Marginalisierung“ und die „besonderen Herausforderungen, mit denen indigene Völker, Frauen, nationale oder ethnische Minderheiten, religiöse und sprachliche Minderheiten, Kinder, Menschen mit Behinderungen sowie Wanderarbeitnehmer und ihre Familien konfrontiert sein können. Es ist kein Zufall, dass dies alles Gruppen sind, die in den wichtigsten Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen ausdrücklich geschützt werden. Die Arbeitsgruppe hat sich mit Fragen des Geschlechts und der Rechte von Kindern und indigenen Völkern befasst, aber es gab wenig (wenn überhaupt) Aufmerksamkeit für die Auswirkungen des Rahmens der Leitprinzipien auf ältere Menschen.“<sup>275</sup>

## **VIII. DER WEG IN DIE ZUKUNFT**

### **A. Der Beitrag von Menschenrechtsverträgen zur Verwirklichung von Menschenrechten - Allgemein**

197. Diese Aktualisierung geht davon aus, dass internationale Menschenrechtsverträge, einschließlich thematischer Verträge, auf praktische Weise und in ihrem täglichen Leben zur Verbesserung des Lebens der Personen beitragen können und werden, die im Rahmen dieser Instrumente begünstigt werden. Sie tun dies auf verschiedene Weise: indem sie problematische Praktiken sichtbar machen und die Aufmerksamkeit auf sie lenken, die Menschenrechtsverletzungen gleichkamen (manchmal Verletzungen, die zuvor relativ unsichtbar, vernachlässigt oder vielleicht nicht einmal als Menschenrechtsverletzungen bezeichnet wurden); indem die Regierungen ermutigt werden, Recht und Praxis im Lichte des im Vertrag festgelegten Rahmens zu überprüfen; durch die Förderung des Eintretens für Veränderungen auf internationaler und nationaler Ebene; indem sie direkt oder indirekt Teil des Rechtsrahmens des Rechtsstaats werden; und durch die Bereitstellung von Verfahren, nach denen Vertragsstaaten sowie zivilgesellschaftliche Gruppen und andere Interessenträger einen regelmäßigen Dialog mit einem unabhängigen Vertragssachverständigengremium führen können, das laufende Überwachung der Fortschritte und Erfahrungsaustausch darüber bietet, und die bestmögliche Wahrnehmung der betreffenden Menschenrechte ermöglicht.

---

<sup>273</sup> Vereinte Nationen, *Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework* (Vereinte Nationen, 2011), HR/PUB/11/04, 6-7.

<sup>274</sup> *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Rosa Kornfeld-Matte, Besuch in Slowenien*, A/HRC/30/43/Add.1, Rn. 77 (2015) (Schwierigkeiten älterer Menschen beim Zugang zu Finanz- und Versicherungsdienstleistungen); *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen über ihren Besuch in Montenegro*, A/HRC/39/50/Add.2, Para 118 (2018); *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen, Rosa Kornfeld-Matte, Besuch in Mauritius*, A/HRC/30/43/Add.3, Para 128 (2015); *Bericht der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen über ihren Besuch in Costa Rica*, A/HRC/33/44/Add.1, Para 112 (2016).

<sup>275</sup> So werden beispielsweise im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und in der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, *Gender-Leitlinien für die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2019)*, bei Punkt 6 und 46, ältere Frauen nur zweimal in identischen Passagen im Kontext der Intersektionalität zusammen mit sechzehn anderen persönlichen oder Gruppenmerkmalen erwähnt.

198. Natürlich sind internationale Menschenrechtsverträge häufig nur ein Bestandteil davon, wie der Genuss der Menschenrechte auf nationaler Ebene verbessert werden kann oder wird, und der Fortschritt ist nicht immer unmittelbar, konsistent, unidirektional oder ohne Herausforderungen. Die Bewertung der Auswirkungen von Verträgen stellt verschiedene Herausforderungen dar. Ein inzwischen umfangreicher Fundbestand empirischer sozialwissenschaftlicher Literatur, verstärkt durch die Erfahrungen derjenigen, die mit internationalen Menschenrechtsverträgen auf internationaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene gearbeitet haben, zeigt jedoch, dass internationale Menschenrechtsverträge in vielen Situationen einen Unterschied gemacht haben.

## **B. Der Beitrag von spezialisierten Konventionen zur Wahrnehmung der Menschenrechte**

199. Die obige Diskussion hat gezeigt, dass der internationale Menschenrechtsrahmen es versäumt hat, älteren Menschen einen klaren, umfassenden und wirksamen Schutz ihrer Menschenrechte zu bieten. Obwohl es eine gewisse Auseinandersetzung mit einigen Themen gibt, ist sie sporadisch und inkonsistent und scheint in den letzten zehn Jahren nicht an Umfang oder Raffinesse zugenommen zu haben. Dafür gibt es verschiedene Gründe, aber dazu gehören der begrenzte oder fehlerhafte konzeptionelle Rahmen einer Reihe von Rechten, konkurrierende Prioritäten und eine geringere Vertrautheit der Experten im System mit dem Bereich der Rechte älterer Menschen als mit anderen Bereichen.

200. Die Generalversammlung hat die Offene Arbeitsgruppe Alter ersucht, ihr „zum frühestmöglichen Zeitpunkt einen Vorschlag vorzulegen, der unter anderem die wichtigsten Elemente enthält, die in ein internationales Rechtsinstrument zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde älterer Menschen aufgenommen werden sollten, die derzeit nicht ausreichend durch bestehende Mechanismen behandelt werden und daher weiteren internationalen Schutz erfordern“<sup>276</sup> Diese Aktualisierung legt nahe, dass sich die Offene Arbeitsgruppe Alter als Teil der Beantwortung dieses Ersuchens direkt mit der Frage befassen sollte, ob ein neues dediziertes normatives Instrument einen einzigartigen und bedeutenden Beitrag zu den Bemühungen leisten würde, älteren Menschen die vollen Rechte zukommen zu lassen. Diese Frage schließt die Bedeutung der Bemühungen zur Förderung bestehender Mechanismen für eine konsequentere Auseinandersetzung mit den Menschenrechten älterer Menschen nicht aus oder mindert sie nicht. Vielmehr spiegelt sie die Erfahrungslehren wider, dass spezialisierte Menschenrechtskonventionen markante und greifbare Beiträge zur Verwirklichung der Menschenrechte durch die thematisch geschützte Gruppe geleistet haben. Dies geschah sowohl auf internationaler als auch auf regionaler Ebene.

201. Die obige Betrachtung der auf der achten, neunten und zehnten Tagung der Offenen Arbeitsgruppe behandelten Themen hat bereits gezeigt, wie in bestimmten Bereichen die Annahme neuer normativer Standards Lücken und Einschränkungen in der Abdeckung bestehender Verträge schließen würde. Generell gibt es gute Gründe für die Schlussfolgerung, dass die Annahme einer spezifischen Konvention über die Menschenrechte älterer Menschen erhebliche Auswirkungen auf die Förderung der Wahrnehmung der Menschenrechte hätte, die über das hinausgehen, was ein wirksameres Engagement durch bestehende Mechanismen wahrscheinlich bewirken wird.

202. Die internationale Gemeinschaft hat beträchtliche Erfahrungen mit der Annahme spezieller thematischer Übereinkommen, die Verträge mit allgemeinen Menschenrechtsgarantien ergänzen. Auf internationaler Ebene gehören die Verträge der Vereinten Nationen über Rassendiskriminierung, Diskriminierung von Frauen, Folter, die Rechte des Kindes, die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Wanderarbeitnehmern zu den wichtigsten Beispielen. Auf regionaler Ebene wurden auch Verträge über Gewalt gegen Frauen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Rechte älterer Menschen angenommen.

203. Diese Verträge erfüllen eine Reihe wichtiger Funktionen. Dazu gehört das Symbolische – eine Erklärung der internationalen Gemeinschaft, dass die jeweilige fragliche Gruppe und die Rechte wichtig sind und wichtig genug sind, um ein spezielles Instrument zu rechtfertigen, um sie anzugehen. Sie fördern auch die Sichtbarkeit derjenigen, die unter diesen Verletzungen leiden, was angesichts der relativen Unsichtbarkeit älterer Menschen und der Diskriminierung älterer Menschen innerhalb des internationalen Menschenrechtsrahmens von Bedeutung ist. Bei älteren Menschen könnte ein thematisches Instrument auch betonen, dass ältere Menschen ein aktives, gesundes und produktives Leben führen und einen wesentlichen Beitrag zu ihrer Gesellschaft leisten, und dass eine umfassende Gewährleistung ihrer Rechte die Möglichkeiten

<sup>276</sup> Resolution 67/139, Abs. 1 (20. Dezember 2012).

für sie anerkennen und erweitern würde, dies weiterhin zu tun. Thematische Verträge können auch eine katalysierende Wirkung haben, indem sie Regierungen, die Zivilgesellschaft und andere dazu anregen, sich mit dem Thema zu befassen und zu versuchen, das identifizierte und benannte Unrecht zu beseitigen.<sup>277</sup> Wichtig ist, dass diese externen spezialisierten thematischen Rahmen eine gegenseitige Befruchtung mit bestehenden Vertragsorganen und Menschenrechtsmechanismen (auch auf regionaler Ebene) bewirken, deren Auseinandersetzung mit diesen Themen innerhalb ihres eigenen Mandats dann gezielter, nuancierter und reflektierter die neuesten Überlegungen zu diesen Themen einbeziehen kann.

204. Es gibt inzwischen eine große Menge an Literatur, die die Auswirkungen einer Reihe dieser thematischen Konventionen untersucht.<sup>278</sup> Diese zeigen, dass die Ausarbeitung und Annahme von Fachverträgen eine katalysierende Wirkung auf den jeweiligen Adressatenkreis haben kann, eine Zielrichtung für Interessenvertretung und Solidarität bietet, einen fokussierten Rahmen für die Legislative und Politikentwicklung für Regierungen bietet, der auf die spezifischen Menschenrechte zugeschnitten ist. Sie generieren Mittel für Veränderungen, regen Änderungen in Gesetzen, Politik und Praxis an und bieten einen Rahmen für die Rechenschaftspflicht auf internationaler und nationaler Ebene. Kurz gesagt, solche spezialisierten Verträge bewirken Veränderungen, die unter den bestehenden allgemeinen Verträgen nicht stattgefunden hätten und wahrscheinlich nicht geschehen wären; und sie geben auch Rückmeldungen zu diesen allgemeinen Rahmenbedingungen, wodurch die Berücksichtigung relevanter Fragen seitens der „Mainstream“-Gremien verbessert wird.

205. Die Auswirkungen der CEDAW-Konvention<sup>279</sup> und der Konvention über die Rechte des Kindes<sup>280</sup> sind zwei Beispiele, aber das vielleicht auffälligste Beispiel der letzten Jahre waren die Auswirkungen der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.<sup>281</sup> Der Prozess, der zur Annahme dieses Vertrags führte, brachte Befürworter, die Zivilgesellschaft, die Regierungen und andere Interessensgruppen mit Bezug zu Fragen in Zusammenhang mit Behinderungen zusammen, und seit der Annahme des Vertrags hat er einen kritischen Rahmen geschaffen, in dem viele anerkannte Gesetze und Praktiken einer eingehenden Prüfung unterzogen und aufgehoben oder geändert wurden, um die Achtung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Dazu gehören unter anderem Gesetze zu Vormundschaft, Mobilität und Zugänglichkeit, unabhängigen Lebensverhältnissen, Arbeitsrechten, Wahlrechten und anderen politischen Partizipationsrechten, Kommunikationsrechten und Bildung.<sup>282</sup>

206. Das Fehlen eines dedizierten normativen Instruments zu den Menschenrechten älterer Menschen und die konzeptionellen Einschränkungen bestehender Instrumente scheinen ein Hauptgrund für die oben beschriebene Situation zu sein. Die Annahme eines solchen speziellen Instruments ist der effektivste Weg, um die wichtigsten notwendigen Veränderungen in der Art und Weise, wie sich das internationale Menschenrechtssystem mit den Menschenrechten älterer Menschen auseinandersetzt auf den Weg zu bringen.

---

<sup>277</sup> Siehe Georgantzi, oben n38, 255-264.

<sup>278</sup> Für eine neuere Überprüfung dieser Literatur und eine empirische Studie, in der die Auswirkungen der Berichterstattung im Rahmen von Menschenrechtsverträgen analysiert wurden, vgl. Creamer und Simmons, oben90.

<sup>279</sup> Siehe B A Simmons, *Mobilisierung für Menschenrechte: International Law in Domestic Politics* (Cambridge University Press, 2009) (CEDAW Convention and Convention against Torture); A Byrnes und M Freeman, „The Impact of the CEDAW Convention: Paths to Equality (20. Februar 2012)“, UNSW Law Research Paper Nr. 2012-7, Hintergrundpapier für den World Development Report 2012 der Weltbank über Gleichstellung und Entwicklung, <https://ssrn.com/abstract=2011655> (insbesondere die Literaturübersicht im Anhang); A Hellum und H Sinding Aasen (eds), *Women's Human Rights: The CEDAW in International, Regional and National Law* (Cambridge University Press, 2013) (Reihe von Länderfallstudien); N E Englehart und M K Miller, „Der CEDAW-Effekt: International Law's Impact on Women's Rights“ (2014) 13 *Journal of Human Rights* 22-47.

<sup>280</sup> UNICEF, *Schutz der Kinder der Welt: Auswirkungen der Konvention über die Rechte des Kindes in verschiedenen Rechtssystemen* (Cambridge University, 2007); L Lundy et al, *Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes: Eine Studie zur rechtlichen Umsetzung in 12 Ländern* (UNICEF UK, 2012); J E Doek und T Liefwaard, *Prozessführung über die Rechte des Kindes : Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes in der nationalen und internationalen Rechtsprechung* (Springer, 2015).

<sup>281</sup> J E Lord und M A Stein, „Charting the Development of Human Rights Law Through the CRPD“ in Della Fina, Cera and Palmisano (eds), über 262, n 731-748.

<sup>282</sup> Vgl. z. B. die Verfolgung wesentlicher Veränderungen auf nationaler Ebene in der Union nach der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Kapitel über „Entwicklungen bei der Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ im Grundrechtebericht 2017 (2017) 223-236; *Grundrechtebericht* 2018 (2018) 225-235; und Grundrechtebericht 2019 (2019) 227-237.

### **C. Bessere Umsetzung durch bestehende Menschenrechtsmechanismen - Potenziale und Grenzen**

207. Wie bereits erwähnt, haben alle Beteiligten an der Debatte darüber, wie das internationale Menschenrechtssystem in seinem Umgang mit den Menschenrechten älterer Menschen verbessert werden kann, eingeräumt, dass es Wege gibt, wie die vorhandenen Mechanismen mehr bewirken können. Die Befürworter eines neuen, normativen Instruments sehen dies als hilfreich, aber nicht als ausreichend an und befürworten einen zweigleisigen Ansatz mit einem neuen Instrument und einer verbesserten Umsetzung in den bestehenden Institutionen. Andere behaupten jedoch, dass die Verbesserung der Ausführung bestehender verbindlicher und nicht verbindlicher Normen und Positionspapiere an sich schon ausreichen wird.

208. Das Vertrauen auf das Potenzial der bestehenden Mechanismen, das derzeitige Defizit in Bezug auf die Menschenrechte älterer Menschen auszugleichen, setzt jedoch voraus, dass diese Stellen in der Lage sind, dies auf eine Weise zu tun, die einen wesentlichen Unterschied bewirkt. Es ist jedoch nicht bewiesen, dass die bestehenden Mechanismen in der Lage sind, diese Veränderung zu bewirken. Wenn die bestehenden Gremien nicht in der Lage sind, ihr Engagement in einer nachhaltigen und systematischen Weise auszuweiten, die die Sichtweise älterer Menschen widerspiegelt und sich nicht mit den anhaltenden Handlungen und Umständen befasst, die ihre Würde bedrohen, dann wird die Strategie der besseren Umsetzung allein zwangsläufig zu kurz kommen.

209. Es scheint eine Reihe von Möglichkeiten zu geben, wie bestehende Mechanismen ihr Engagement für die Menschenrechte älterer Menschen oder Fragen des Alterns verstärken könnten. Entsprechende Maßnahmen könnten darin bestehen, dass die Vertragsorgane mehr und spezifischere Fragen in die Listen der Themen aufnehmen, die den Vertragsstaaten vor der Berichterstattung oder als Reaktion auf die Berichte vorgelegt werden, und dass sie sicherstellen, dass Empfehlungen zu diesen Themen regelmäßig in die Abschließenden Bemerkungen aufgenommen werden. Die Vertragsstaaten selbst könnten konzertierte Maßnahmen ergreifen, um mehr Informationen über Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten im Alter in ihre Berichte aufzunehmen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, sowohl solche, die sich mit dem Thema Altern und Menschenrechte befassen, als auch jene, die sich mit allgemeinen Menschenrechtsfragen befassen, könnten sicherstellen, dass die Vertragsorgane in dem ihnen zur Verfügung gestellten Material auf Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten im Alter aufmerksam gemacht werden. Allerdings werden diese für sich betrachtet wahrscheinlich nur schrittweise Veränderungen bewirken.

210. Bei der Beurteilung dessen, was bestehende Mechanismen tun können, ist es wichtig, die Aufträge, die Arbeitsbelastung, die Erwartungen und das Fachwissen dieser Mechanismen sowie die praktischen Einschränkungen zu berücksichtigen. Dies gilt selbst für diejenigen, die bereit sind, diesen Fragen unter all den anderen konkurrierenden Anliegen, mit denen sie sich befassen müssen, große Aufmerksamkeit zu widmen. Die Gründe für die inkonsistente und fragmentierte Auseinandersetzung der bestehenden Menschenrechtsmechanismen (insbesondere der Menschenrechtsvertragsorgane) mit den Menschenrechten älterer Menschen sind vielfältig. Dazu gehören die vielen konkurrierenden inhaltlichen Prioritäten auf der Tagesordnung der einzelnen Vertragsorgane, die sich aus den Bestimmungen ihres maßgeblichen Vertrags und den von den Vertragsstaaten und der Zivilgesellschaft vorgebrachten Anliegen ergeben; die relativ begrenzte Zeit, um mehr Themen im konstruktiven Dialog mit den Vertragsstaaten im Rahmen der Berichtsverfahren zu erforschen; die Begrenzung der Länge der Dokumente und der Anzahl der Themen, die den Vertragsstaaten schriftlich und mündlich vorgelegt werden können; der unverbindliche Status von allgemeinen Kommentaren oder Empfehlungen, die diese Themen behandeln; und die begrenzte Sachkenntnis der Ausschussmitglieder im Bereich Altern und Menschenrechte. Das Fehlen eines kohärenten externen Rahmens zu den Menschenrechten älterer Menschen erschwert es den Ausschussmitgliedern auch, relevante Angelegenheiten im Rahmen von Verträgen zu identifizieren und zu kommentieren, die größtenteils verabschiedet wurden, lange bevor sich die Menschenrechte älterer Menschen als wichtiges Thema auf internationaler Ebene herauskristallisierten.

211. Die Anregung, dass die Menschenrechtsvertragsorgane in Bezug auf einen Teilbereich der Menschenrechte, der von Verträgen mit breitem Anwendungsbereich abgedeckt wird, wesentlich mehr tun sollten, erscheint unrealistisch und unpraktisch angesichts der derzeitigen Arbeitsbelastung und der Ressourcen dieser Organe. Letztere schränken ihre Fähigkeit, neue vorrangige Themen zu ihren bestehenden Schwerpunkten hinzuzufügen, erheblich ein. Außerdem haben sie sich in den letzten Jahrzehnten bemüht, ihre Arbeitsabläufe zu straffen, auch wenn ihre Arbeitsbelastung weiter zugenommen hat.

## IX. SCHLUSSFOLGERUNGEN

212. Seit der Erstellung der Analysestudie 2012 für die dritte Arbeitssitzung der Offenen Arbeitsgruppe Alter, gab es eine Reihe von bedeutenden normativen Entwicklungen in Bezug auf die Menschenrechte älterer Menschen, hauptsächlich auf regionaler Ebene. Auf internationaler Ebene bietet der bestehende Menschenrechtsrahmen jedoch weiterhin eine fragmentierte und inkonsistente Abdeckung der Menschenrechte älterer Menschen in der Gesetzgebung und in der Praxis. Dies spiegelt die konzeptionellen Grenzen der bestehenden Verträge wider, zur Herausarbeitung der Menschenrechtsverletzungen, die ältere Menschen erleben, sowie das Fehlen eines kohärenten, umfassenden und integrierten normativen Rahmens für die Rechte älterer Menschen.

213. Das Engagement der UN-Menschenrechtsvertragsorgane reicht von extrem begrenztem bis hin zu erheblichem Engagement bestimmter Vertragsorgane in Bezug auf einige Aspekte der Menschenrechte älterer Menschen. Insgesamt kann jedoch nicht gesagt werden, dass es einen kohärenten Ansatz zu den Menschenrechten älterer Menschen gibt, der systematisch über die Menschenrechtsvertragsorgane hinweg angewandt wird; das Fehlen eines spezialisierten Instruments ist unter anderem eine Erklärung dafür.

214. Das Mandat der unabhängigen Expertin zur Wahrnehmung der Rechte älterer Menschen hat das Thema seit seiner Einrichtung im Jahr 2014 in den Mittelpunkt gerückt und vertieft, aber dieses einzelne Mandat reicht nicht aus, um viele Lücken zu schließen, und kann das Fehlen eines umfassenden normativen Rahmens für die Rechte älterer Menschen nicht ausgleichen. Einige Sonderverfahren haben die Menschenrechte älterer Menschen zeitweise substanziell berücksichtigt, es handelte sich bei diesen Bemühungen aber eher um Ad-hoc- und einmalige Interventionen, die zwar hilfreich waren, aber nicht notwendigerweise auf einem kohärenten und ganzheitlichen Ansatz zu den Menschenrechten älterer Menschen basierten, welcher wesentlich breiter aufgestellt ist.

215. Die Diskussionen in der Offenen Arbeitsgruppe haben gezeigt, dass die verschiedenen betrachteten Menschenrechte miteinander zusammenhängen und dass ein kohärenter, integrierter und detaillierter Satz von normativen Standards erforderlich ist, um ihnen gerecht zu werden. Bestehende konzeptionelle Rahmen sind nicht ausreichend, um die Verletzungen, die ältere Menschen erleiden, vollständig zu berücksichtigen. Der Schutz, der durch die aktuellen Rahmenwerke und Standards gewährt wird, ist in einigen Fällen ernsthaft mangelhaft und in anderen Fällen zu allgemein, um Regierungen, politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretungen eine angemessene Anleitung zu geben, welche Maßnahmen angemessen sind, um die Verwirklichung bestimmter Menschenrechte für ältere Menschen zu gewährleisten.

216. Zu diesem Zeitpunkt ist es angebracht in der Offenen Arbeitsgruppe Alter zu überlegen, ob ein neues normatives Instrument den Bemühungen, den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen besser zu gewährleisten, einen bedeutenden Impuls verleihen würde. Die Erfahrungswerte mit anderen spezialisierten Verträgen auf der Ebene der Vereinten Nationen und auf regionaler Ebene zeigen, dass solche Verträge wesentlich und auf einzigartige Weise zur Verwirklichung der Rechte beitragen, die sie garantieren, und dass dies auch bei einem neuen normativen Instrument zu den Menschenrechten älterer Menschen der Fall wäre.

217. Die Annahme, dass die bestehenden Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen, insbesondere die Menschenrechtsvertragsorgane, den Menschenrechten älterer Menschen wesentlich mehr Zeit und Aufmerksamkeit widmen können, ist unrealistisch und unpraktisch angesichts der vielen konkurrierenden Prioritäten, die sie gemäß ihren Gründungsverträgen zu berücksichtigen haben. Hinzu kommen der Zeitdruck, mangelnde Ressourcen, sowie die begrenzte Länge der Dokumente der Vertragsorgane und der Vertragsstaaten. Es gibt zwar einige Maßnahmen, die die Menschenrechtsvertragsorgane, die Vertragsstaaten und andere Beteiligte ergreifen könnten, um die Berücksichtigung von Fragen des Alterns durch die bestehenden Organe zu verbessern, doch werden diese wahrscheinlich nur schrittweise Veränderungen bewirken.

218. In keinem der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen wird das Wesen und die Bedeutung des Alterns, seine soziale Konstruktion und das Phänomen des Ageismus klar artikuliert. Ohne einen solchen kohärenten konzeptionellen Rahmen für die Auslegung und Anwendung bestehender Menschenrechtsnormen, sowie für die Entwicklung neuer Normen und Auslegungen, die der Lebensrealität älterer Menschen Rechnung tragen, wird das internationale Menschenrechtssystem auch weiterhin nicht in der Lage sein, sein Versprechen

einzulösen, sicherzustellen, dass alle Menschen, einschließlich aller älteren Menschen, in den vollen Genuss ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten kommen.

219. Das Schweigen, die Vernachlässigung und die relative Unsichtbarkeit von Menschenrechtsthemen, die für ältere Menschen von zentraler Bedeutung sind, sind im internationalen Menschenrechtssystem so weit verbreitet und systemimmanent, dass eine grundlegende Änderung erforderlich ist.

Es reicht nicht aus, die bestehenden Mechanismen zu ermahnen, mehr zu tun und die Perspektiven älterer Menschen in die Ausführung ihrer Mandate einzubeziehen; ein neues, eigenes normatives Instrument ist erforderlich, um diese Defizite umfassend zu beheben.

Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend