

Partizipation Älterer am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen

Fachgespräch am 25. Januar 2024 zur Vorbereitung der 14. Sitzung der UN Open-ended Working Group on Ageing im Frühjahr 2024

Hintergrundpapier Januar 2024

1 Einleitung

1.1 Die UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte Älterer

Im Jahr 2010 hat die UN-Generalversammlung auf Betreiben von Argentinien und Brasilien mit der Resolution A/Res/65/182 eine Arbeitsgruppe zur Stärkung der Menschenrechte Älterer (Open-ended working group on ageing, OEWG-A) ins Leben gerufen.¹ Das Mandat beinhaltet die Überprüfung und Diskussion des bestehenden menschenrechtlichen Rahmens sowie die Identifizierung und Schließung von Schutzlücken. Des Weiteren soll sie weiterführende Überlegungen bezüglich eines zukünftigen menschenrechtlichen Instrumentes zum Schutz Älterer anstellen und einen Vorschlag für ein bindendes Instrument ausarbeiten. Seit der achten Sitzung im Juli 2017 werden die Diskussionen pro Sitzung auf zwei Themen eingeschränkt.

Auf der 13. Sitzung der OEWG-A im April 2023 ersuchte eine Gruppe von Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, die Vorsitzende der OEWG-A, zwei koordinierende Länder zu benennen.² Diese sollen mit dem Büro zusammenarbeiten, um einen klaren Zeitplan festzulegen und bis zur 14. OEWG-A-Sitzung Empfehlungen vorlegen. Die Empfehlungen sollen eine Prüfung des bestehenden internationalen Rahmens für die Rechte älterer Menschen, die Identifizierung möglicher Schutzlücken sowie Lösungen zu deren Schließung enthalten. Ein solcher Entwurf könnte die Grundlage für den Text einer internationalen Konvention für die Rechte Älterer sein. Erstellt werden sollen die Empfehlungen während transparenter und informeller zwischenstaatlicher Treffen zwischen der dreizehnten und vierzehnten Sitzung der Arbeitsgruppe sowie unter Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Der Vorschlag fand große Zustimmung und wurde ohne Abstimmung angenommen. Als koordinierende Länder wurden Brasilien und Portugal ernannt.

Die Sitzungen der OEWG-A werden im Vorfeld durch Hintergrundpapiere des Büros der OEWG-A vorbereitet. Die Staaten werden aufgefordert, zu den Hintergrundpapieren nationale Informationen zuzuliefern. Die ausgewählten Themen, die 2024 bearbeitet werden sollen, sind das „Recht älterer Menschen auf Partizipation am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen“ sowie

¹ <https://undocs.org/A/RES/65/182>.

² <https://undocs.org/A/AC.278/2023/L.1/Rev.1>.

„Zugänglichkeit³, Infrastruktur und Lebensumfeld (einschließlich Transport, Wohnen und Zugang)“.
Entgegen vorangegangenen Jahren, in der die OEWG-A in der Kar-Woche getagt hat, wurde für 2024 entschieden, die Konferenz im Mai 2024 stattfinden zu lassen. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Dokuments waren die Fragen zur Vorbereitung der Hintergrundpapiere noch nicht veröffentlicht.

1.2 Ziel des Fachgesprächs

Zum ausgewählten Thema „Partizipation älterer Menschen am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen“ veranstaltet das Deutsche Institut für Menschenrechte im Januar 2024 ein vorbereitendes Fachgespräch. Dadurch sollen Erkenntnisse, Erwartungen und gute Beispiele aus Deutschland gebündelt werden, die von den Vertreter*innen der deutschen Regierung, der Zivilgesellschaft und des Deutschen Instituts für Menschenrechte als Nationale Menschenrechtsinstitution sowohl in das Vorbereitungspapier des Büros der UN-Arbeitsgruppe als auch in die Verhandlungen bei der vierzehnten Sitzung der UN-Arbeitsgruppe eingebracht werden können. Zudem können im Fachgespräch entwickelte Eckpunkte auch zur Fortentwicklung der koordinierten Position der EU-Mitgliedstaaten genutzt werden, die im Vorfeld der UN-Sitzung abgestimmt wird.

In diesem Hintergrundpapier werden zunächst allgemeine Grundlagen des menschenrechtlichen Schutzes im Hinblick auf die Partizipation älterer Menschen am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen dargestellt und anschließend wird auf das spezifische Thema der kommenden OEWG-A-Sitzung eingegangen. So sollen wichtige Aspekte und Leitfragen für die Diskussion entwickelt werden.

2 Partizipation am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen

2.1 Partizipation älterer Menschen allgemein

„Dazugehören, mitwirken, dabei sein, mitgestalten, entscheiden, mitbestimmen, teilhaben“: Partizipation bedeutet all das. Indem politische Entscheidungen das Leben eines Einzelnen beeinflussen, braucht es gemeinpolitische Partizipation, um Menschen eine Lebensführung nach eigenen Vorstellungen zu ermöglichen.⁴ Die Bedeutung der aktiven Beteiligung älterer Menschen am öffentlichen Leben nimmt gerade in Anbetracht der demographischen Entwicklung zu. In einer Zeit, in der ältere Menschen einen immer größeren Anteil der Bevölkerung ausmachen, ist ihre Stimme und ihr Beitrag zu gesellschaftlichen Prozessen unverzichtbar.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist mit Blick auf die Vergangenheit festzustellen, dass der Kampf um die Anerkennung von Menschenrechten gerade auf dem früheren Ausschluss der politischen Partizipation und gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen beruht. Indem Partizipation als fester Bestandteil von Selbstbestimmung gesehen wird, hängen Partizipation und Menschenrechte nicht nur historisch, sondern auch konzeptionell zusammen, denn der Kern der im Grundgesetz verankerten Menschenwürde bildet die Selbstbestimmung. Die Mitgestaltung des politischen Gemeinwesens führt über dessen Einfluss auf die Ausgestaltung von Gesetzen zur Möglichkeit, an dem, was das eigene Leben beeinflusst, auch mitgewirkt zu haben.⁵ Partizipation kann behindert werden, wenn es Menschen an materiellen Ressourcen fehlt. Gleichmaßen bleibt der Zugang zu Partizipation erschwert, wenn Menschen ihre Stimme nicht erheben können oder nicht miteinander interagieren können und ihre

³ Englisch: Accessibility. Gemeint ist damit im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) der „gleichberechtigte Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder [...] bereitgestellt werden“ (Artikel 9 UN-BRK)

⁴ Rudolf, Beate (2017): Teilhabe als Menschenrecht – eine grundlegende Betrachtung, in Diehl, Elke: Teilhabe für alle?!, S. 13, https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/10155_Teilhabe_fuer_alle_ba_171019.pdf.

⁵ Ebd., S. 13-15.

Rechte und Würde nicht gleichermaßen geschützt werden.⁶ Dem gilt es mit Blick auf ältere Menschen entgegenzuwirken, indem diskriminierende Strukturen, die gesellschaftliche und soziale Ausgrenzung, Ressourcenknappheit und Chancenlosigkeit perpetuieren, beseitigt werden müssen. Gleichzeitig braucht es die tatsächliche Umsetzung von Maßnahmen, die Partizipation aktiv fördern. Bereits die Prinzipien der Vereinten Nationen für ältere Menschen von 1991 bekräftigen, dass ältere Menschen an der Entstehung und Umsetzung von Maßnahmen und politischen Konzepten, die sie betreffen, beteiligt werden sollen.⁷

Die UN-Behindertenrechtskonvention hat (UN-BRK) den Ausdruck der Teilhabe als Rechtsbegriff fortentwickelt.⁸ So gehört zu den Grundsätzen der UN-BRK „die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Inklusion in die Gesellschaft“ von Menschen mit Behinderungen (Artikel 3 c) UN-BRK).

2.2 Partizipation am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen

Das Konzept des öffentlichen Lebens ist weit gefasst und umfasst die politische, soziale und kulturelle Sphäre, in der sich Bürger*innen engagieren. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, ein Eckpfeiler der globalen Menschenrechtsnormen, verankert das Recht auf politische Partizipation in Artikel 21. Während das Recht auf soziale Teilhabe nicht direkt genannt wird, wird es durch die Anerkennung der gesellschaftlichen Natur des Menschen und der daraus resultierenden Ansprüche auf soziale Sicherheit und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Artikel 22 implizit unterstützt.

Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Formen der Partizipation, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gemacht wird, spiegelt sich auch in den beiden menschenrechtlichen Schlüsselverträgen der Vereinten Nationen wider. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) gewährt in Artikel 25 (a) das Recht auf politische Partizipation, während der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) in Artikel 15 das Recht auf kulturelle Teilhabe garantiert. Obwohl ein spezifisches Recht auf Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben in diesen Dokumenten nicht explizit genannt wird, ist es dennoch ein impliziter Teil des Rahmens.

Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte

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

- a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;
- b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;
- c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.

Artikel 15 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden Menschen an,

- a) am kulturellen Leben teilzunehmen;
- b) an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung teilzuhaben;

⁶ UN DESA (2016) Report of the World Social Situation 2016, S. 18, <https://www.un.org/esa/socdev/rwss/2016/chapter1.pdf>.

⁷ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons>.

⁸ Rudolf, a.a.O., S. 36.

c) den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu genießen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.

(2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die zur Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Wissenschaft und Kultur erforderlichen Maßnahmen.

Partizipation als grundlegendes Prinzip und Menschenrecht wird zudem noch in anderen internationalen Menschenrechtsverträgen anerkannt. So beispielsweise auch in Artikel 5 (c) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung und in Artikel 7 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. In beiden Artikeln soll ein gleichberechtigter Zugang zu politischen Rechten gewährleistet werden.

Ganz besonders ist Partizipation als übergreifendes Thema im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK) verankert. „Nichts über uns ohne uns“ ist das Motto der Behindertenrechtsbewegung und dessen Grundsätze lassen sich auch in der UN-BRK wiederfinden.⁹ Nach Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK sollen Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die diese betreffen, von den Vertragsstaaten konsultiert und aktiv miteinbezogen werden. Weiterhin sollen nach Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK Menschen mit Behinderungen an der Überwachung der innerstaatlichen Durchführung dieser Rechtsvorschriften und Regelungen beteiligt werden. Auch im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen lässt sich die Unterscheidung zwischen der Form der politischen Beteiligung (Artikel 29 UN-BRK) und der Form der Teilhabe am kulturellen Leben finden (Artikel 30 UN-BRK), beide müssen aber im gleichen Maße von den Vertragsstaaten gewährleistet werden. Die kulturelle Teilhabe wird in Artikel 30 durch ein Recht auf Teilhabe an Erholung, Freizeit und Sport ergänzt.

Auf regionaler Ebene ist das Recht älterer Menschen auf Partizipation in der Interamerikanischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer verbrieft. Nach Artikel 8 der Konvention haben ältere Menschen das Recht auf vollumfängliche Partizipation in der Familie, in der Gemeinde und in der Gesellschaft. Artikel 23 der (revidierten) Europäischen Sozialcharta verpflichtet die Vertragsstaaten, älteren Menschen ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie aktiv am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben teilnehmen können. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union hebt in Artikel 25 ausdrücklich das Recht älterer Menschen auf Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben hervor. Allerdings ist die Charta nur in Belangen der EU und nicht für nationale Angelegenheiten anwendbar.

In ihrem Bericht zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungsfindungsprozessen aus dem Jahr 2016 betont die damalige UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Catalina Devandas Aguilar, dass die Vielfalt in der Art und Weise, wie Menschen Entscheidungen treffen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben, auf unterschiedlichen Lebensrealitäten basiert. Diese lassen sich auf verschiedene Faktoren wie dem Geschlecht oder dem Alter zurückführen, welche unterschiedliche Erfahrungen mit sich bringen. Staaten, die die aktive Partizipation aller Bürger*innen fördern, erkennen an, dass Individuen mit vielfältigen Erfahrungen, Ansichten und Talenten neue Ideen und Lösungen einbringen können. Eine aktive Beteiligung aller Bürger*innen könne dazu führen, Spannungen abzubauen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken.¹⁰ Konkreter führt die Sonderberichterstatterin in ihrem Bericht über ältere Menschen mit Behinderung von 2019 aus, dass Staaten die Partizipation von älteren Menschen mit Behinderung in

⁹ CRPD/C/GC/7, 9. November 2018, Abs. 3-4, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_7_01.pdf.

¹⁰ A/HRC/31/62, 12. Januar 2016, Abs. 25-27, <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/HRC/31/62&Lang=E>.

den sie betreffenden Entscheidungsprozessen gewährleisten müssen. Sie hebt auch die intersektionale Diskriminierung dieser Bevölkerungsgruppe, aufgrund ihres Alters *und* ihrer Behinderung, hervor.¹¹

Diese intersektionale Diskriminierung wird auch von der Unabhängigen Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Claudia Mahler, aufgegriffen. In ihrem grundlegenden Bericht von 2021 über Ageism und Altersdiskriminierung betont sie die komplexe Verflechtung von Alter mit anderen Diskriminierungsmerkmalen wie Geschlecht, Behinderung, sexueller Orientierung und geschlechtlicher Identität. Ageism trage somit auch dazu bei, andere Diskriminierungsformen wie etwa Sexismus und Rassismus zu verstärken.¹² Besonders hervorgehoben wird zudem, dass Ageism einer der Hauptgründe für die mangelnde soziale Inklusion und Partizipation älterer Menschen ist. Wie bereits von der vorherigen Mandatsträgerin, Rosa Kornfeld-Matte, in einem Bericht von 2018 betont, führen tief verwurzelte altersfeindliche Stereotype dazu, dass die Beiträge älterer Menschen nicht angemessen anerkannt und deren Potenzial nicht vollständig genutzt werden. Durch Vorurteile, die ältere Menschen als gebrechlich, krank und abhängig darstellen, werden sie an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Exkludierende Praktiken erhalten Legitimation.¹³

Die 2021 veröffentlichte Aktualisierung der 2012 durchgeführten analytischen Ergebnisstudie zu internationalen normativen Standards für ältere Menschen durch das Büro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte bekräftigt die Erkenntnis, dass Ageism eine zentrale Barriere für die gleichberechtigte Wahrnehmung der Menschenrechte älterer Menschen darstellt.¹⁴ Mit Blick auf die Frauenrechtskonvention (CEDAW) wird diesbezüglich darauf hingewiesen, dass ältere Frauen oft durch Beschränkungen diskriminiert werden, die ihre Teilnahme an politischen und entscheidungsbezogenen Prozessen beeinträchtigen. So kann beispielsweise das Fehlen von Ausweispapieren oder Transportmitteln ältere Frauen am Wahlrecht hindern. In einigen Ländern ist es zudem Frauen nicht gestattet, Verbände oder andere nichtstaatliche Gruppen zu gründen, in denen für Rechte gekämpft werden könnte.¹⁵

Im Jahr 2002 hat die UN-Generalversammlung einen umfassenden politischen Aktionsplan, den „Madrid International Plan of Action on Ageing“, verabschiedet, mit dem Ziel, eine inklusive Gesellschaft für die weltweit alternde Bevölkerung zu schaffen. Grundlegend war das Ziel, die volle und wirksame Teilhabe älterer Menschen am wirtschaftlichen, politischen und sozialen Leben der Gesellschaft zu gewährleisten. Ziel 2 des Plans betont speziell die Partizipation älterer Menschen an Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen. Dabei soll sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse älterer Menschen in Entscheidungsfindungen einbezogen werden, die Gründung von Organisationen älterer Menschen gefördert wird, um sie in Entscheidungsprozessen zu vertreten, und Maßnahmen ergriffen werden, um die volle und wirksame Beteiligung älterer Menschen, insbesondere älterer Frauen, zu gewährleisten.¹⁶

Auch die Bundesregierung hat im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung des Zweiten UN-Weltaltentplans im Jahr 2002 die „vollständige Integration der älteren Menschen in die Gesellschaft und ihre uneingeschränkte Teilnahme daran“ verankert. Der Plan soll in enger Zusammenarbeit mit älteren

¹¹ A/74/186, Ziffern 3-9, 61-62, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Bericht_Sonderberichterstatterin_ueber_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen_zu_Rechten_aelterer_Menschen_mit_Behinderungen.pdf.

¹² A/HRC/48/53, Ziffern 51-58, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Bericht_Unabhaengige_Expertin_fuer_Genuss_Menschenrechte_durch_aeltere_Menschen_Ageism_und_Altersdiskriminierung.pdf.

¹³ A/HRC/39/50, Ziffer 25, <https://undocs.org/A/HRC/39/50>.

¹⁴ Ziffern 33-40, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185734/ef49e0de112cbd2ea63df833bcef8836/gaps-paper-data.pdf>.

¹⁵ CEDAW/C/GC/27, Ziffer 17, <https://undocs.org/CEDAW/C/GC/27>.

¹⁶ A/CONF.197/9, Abs. 21-22, <https://unece.org/DAM/pau/MIPAA.pdf>.

Menschen und den sie vertretenden Organisationen unter der Rubrik „Verpflichtung“ umgesetzt werden.¹⁷

2.3 Menschenrechtliche Grundlage

Deutschland hat sich durch die Ratifizierung verschiedener Menschenrechtsverträge dazu verpflichtet, Menschenrechte umzusetzen. Deshalb muss der Staat die Pflicht erfüllen, die Menschenrechte aller in seinem Hoheitsbereich lebenden Personen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Dies bedeutet, dass der Staat zum Schutze der Menschenrechte von älteren Menschen handeln und diese vor Schäden durch Dritte schützen muss. Im Hinblick auf die Partizipation am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen älterer Menschen ist der Staat verpflichtet, Rahmenbedingungen für einen diskriminierungsfreien Zugang zum öffentlichen Leben zu schaffen. Die Umsetzung aller Reformen und die Überprüfung und Bewertung muss an den Menschenrechten und ihren Prinzipien gemessen werden.

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

2.4 Der Menschenrechtsrahmen

International anerkannte Menschenrechtsnormen und -grundsätze, wie diejenigen, die in internationalen Menschenrechtskernverträgen enthalten sind, umfassen ältere Menschen und schützen sie. Trotz des impliziten Schutzes ist klar ersichtlich, dass im internationalen Menschenrechtssystem eine Lücke klafft, da es aktuell kein spezielles universelles Menschenrechtsinstrument in Bezug auf die Rechte Älterer gibt.¹⁸ Es gibt lediglich einige regionale Verträge, die die Rechte Älterer kodifiziert haben, beispielsweise die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer (siehe Annex). Die Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen ist das einzige Mandat im Bereich der Menschenrechte der UN mit einem spezifischen Fokus auf die Rechte Älterer.

All diese Entwicklungen haben den Menschenrechtsrahmen für ältere Menschen in den vergangenen Jahren präzisiert. Sie haben den paradigmatischen Wechsel hin zum Ansatz des Rechtssubjekts verbreitet und gestärkt. Zudem gehen von diesen Entwicklungen klare Zeichen aus, dass diese Themen größere Aufmerksamkeit seitens politischer Entscheidungsträger*innen erfordern.

2.5 Grundlagen des menschenrechtsorientierten Ansatzes

Die staatlichen Programme und Gesetze müssen für einen menschenrechtsorientierten Ansatz in Einklang mit den bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen stehen. Die Maßnahmen und Strategien müssen Menschenrechte berücksichtigen. Alle Menschen sind „gleich an Würde“ geboren (Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Die menschliche Würde muss nicht verdient werden, sie ist nicht an ein Leistungskonzept gebunden und sie ist gänzlich frei von der individuellen Leistung einer Person – unabhängig von ihrem Unterstützungsbedarf, einer möglichen Demenz oder sonstiger Barrieren.

Wie der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 ausführt, entspricht „die aktive und informierte Partizipation aller an den das Leben und die Rechte

¹⁷ Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung des Zweiten UN-Weltaltentplans, Madrid 2002 und der UNECE-Regionalen Implementierungsstrategie, Berlin, 2002, S. 6-7, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/77520/576fb21ee93c9aa20ab6367540da9d01/nationaler-aktionsplan-data.pdf>.

¹⁸ Für mehr Beispiele siehe OHCHR (2021) Aktualisierung der 2012 durchgeführten analytischen Ergebnisstudie zu den normativen Standards im internationalen Menschenrecht in Bezug auf ältere Menschen; <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185734/ef49e0de112cbd2ea63df833bcef8836/gaps-paper-data.pdf>.

von Menschen beeinflussenden Entscheidungen [...] dem bei staatlichen Entscheidungsprozessen verfolgten menschenrechtsbasiertem Ansatz”.¹⁹

Die menschenrechtlichen Anforderungen bei der Umsetzung des Rechts auf gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und des Rechts, selbst Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen zu können, lassen sich nur in Verbindung mit anderen Rechten wie beispielsweise dem Recht auf Wohnen berücksichtigen.

3 Leitfragen

Die Leitfragen des Büros der OEWG-A standen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Hintergrundpapiers noch nicht fest.

¹⁹ CRPD/C/GC/7, 9. November 2018, Ziffer 2, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_7_01.pdf.

4 Anhang

4.1 Die rechtliche Stellung von Menschenrechtsverträgen in Deutschland

Deutschland hat verschiedene zentrale Menschenrechtsdokumente auf universeller und regionaler Ebene ratifiziert. Alle ratifizierten Menschenrechtsverträge wurden in nationales Recht umgesetzt und haben den Rang einfacher Bundesgesetze; diese gehen Landesrecht vor. Viele Rechte aus den Menschenrechtsverträgen sind direkt vor nationalen Gerichten einklagbar/justiziabel, da sie in ausreichendem Maße bestimmt sind.

Wenn die in internationalen Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Menschenrechte nicht direkt anwendbar sind, erlegen sie Staaten Verpflichtungen auf, eigene Gesetze oder Programme zur Umsetzung zu schaffen.

4.2 United Nations Principles for Older Persons

Participation

7. Older persons should remain integrated in society, participate actively in the formulation and implementation of policies that directly affect their well-being and share their knowledge and skills with younger generations.

4.3 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)

Artikel 21

1. Jeder Mensch hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken.
2. Jeder Mensch hat das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.
3. Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muss durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.

Artikel 22

Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

4.4 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt)

Artikel 25

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

- a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter*innen teilzunehmen;
- b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;

c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.

4.5 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt)

Artikel 15

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden Menschen an,

- a) am kulturellen Leben teilzunehmen;
- b) an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung teilzuhaben;
- c) den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu genießen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.

(2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die zur Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Wissenschaft und Kultur erforderlichen Maßnahmen.

4.6 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung

Artikel 5

Im Einklang mit den in Artikel 2 niedergelegten grundsätzlichen Verpflichtungen werden die Vertragsstaaten die rassistische Diskriminierung in jeder Form verbieten und beseitigen und das Recht jedes einzelnen Menschen, ohne Unterschied der „Rasse“, der Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft, auf Gleichheit vor dem Gesetz gewährleisten; dies gilt insbesondere für folgende Rechte: [...]

- c) die politischen Rechte, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht auf der Grundlage allgemeiner und gleicher Wahlen, das Recht auf Beteiligung an der Regierung und an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten auf jeder Ebene sowie das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst [...].

4.7 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Artikel 7

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben ihres Landes und gewährleisten insbesondere allen Frauen in gleicher Weise wie den Männern

- a) das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen sowie das passive Wahlrecht für alle öffentlich gewählten Gremien;
- b) das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit;
- c) das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen.

4.8 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Artikel 4 - Allgemeine Verpflichtungen

(3) Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie repräsentierenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Artikel 33 - Innerstaatliche Durchführung und Überwachung

(3) Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie repräsentierenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.

Weitere relevante Artikel: Artikel 29 (Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben) und Artikel 30 (Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport)

4.9 Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons²⁰

Article 8 - Right to participation and community integration

Older persons have the right to active, productive, full, and effective participation in the family, community, and society with a view to their integration. States Parties shall adopt measures to enable older persons to participate actively and productively in their community and to develop their capacities and potentialities. To that end, States Parties shall:

- a. Create and strengthen mechanisms for the participation and social inclusion of older persons in an environment of equality that serves to eradicate the prejudices and stereotypes that prevent them from fully enjoying those rights;
- b. Promote the participation of older persons in intergenerational activities to strengthen solidarity and mutual support as key components of social development;
- c. Ensure that facilities and community services for the general population are available to older persons on an equal basis and that they take account of their needs.

Weitere relevante Artikel: Artikel 21 (right to culture), Artikel 27 (political rights) und Artikel 28 (freedom of association and assembly)

4.10 Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Artikel 25 - Rechte älterer Menschen

Die Union anerkennt und achtet das Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben.

4.11 (Revidierte) Europäische Sozialcharta

Artikel 23 – Das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz

Um die wirksame Ausübung des Rechts älterer Menschen auf sozialen Schutz zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, unmittelbar oder in Zusammenarbeit mit öffentlichen oder privaten Organisationen geeignete Maßnahmen zu ergreifen oder zu fördern, die insbesondere:

²⁰ http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.pdf.

1. älteren Menschen die Möglichkeit geben sollen, so lange wie möglich vollwertige Mitglieder der Gesellschaft zu bleiben, und zwar durch:
 1. ausreichende Mittel, die es ihnen ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen und aktiv am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzunehmen,
 2. die Bereitstellung von Informationen über Dienste und Einrichtungen für ältere Menschen und über ihre Möglichkeiten, diese in Anspruch zu nehmen;

2. älteren Menschen die Möglichkeit geben sollen, ihre Lebensweise frei zu wählen und in ihrer gewohnten Umgebung, solange sie dies wollen und können, ein eigenständiges Leben zu führen, und zwar durch:
 1. die Bereitstellung von ihren Bedürfnissen und ihrem Gesundheitszustand entsprechenden Wohnungen oder von angemessenen Hilfen zur Anpassung der Wohnungen,
 2. die gesundheitliche Versorgung und die Dienste, die aufgrund ihres Zustands erforderlich sind;

3. älteren Menschen, die in Heimen leben, angemessene Unterstützung unter Achtung ihres Privatlebens sowie die Beteiligung an der Festlegung der Lebensbedingungen im Heim gewährleisten sollen.

4.12 Madrid International Plan of Action on Ageing (2002)

II. Recommendations for action

A. Priority direction I: Older persons and development

Issue 1: Active participation in society and development

19. A society for all ages encompasses the goal of providing older persons with the opportunity to continue contributing to society. To work towards this goal, it is necessary to remove whatever excludes or discriminates against them. The social and economic contribution of older persons reaches beyond their economic activities. They often play crucial roles in families and in the community. They make many valuable contributions that are not measured in economic terms: care for family members, productive subsistence work, household maintenance and voluntary activities in the community. Moreover, these roles contribute to the preparation of the future labour force. All these contributions, including those made through unpaid work in all sectors by persons of all ages, particularly women, should be recognized.

20. Participation in social, economic, cultural, sporting, recreational and volunteer activities also contribute to the growth and maintenance of personal well-being. Organizations of older persons are an important means of enabling participation through advocacy and promotion of multigenerational interactions.

21. Objective 1: Recognition of the social, cultural, economic and political contribution of older persons.

Actions

- (a) Ensure the full enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by promoting the implementation of human rights conventions and other human rights instruments, particularly in combating all forms of discrimination;

- (b) Acknowledge, encourage and support the contribution of older persons to families, communities and the economy
- (c) Provide opportunities, programmes and support to encourage older persons to participate or continue to participate in cultural, economic, political, social life and lifelong learning;
- (d) Provide information and access to facilitate the participation of older persons in mutual self-help, intergenerational community groups and opportunities for realizing their full potential;
- (e) Create an enabling environment for volunteering at all ages, including through public recognition, and facilitate the participation of older persons who may have little or no access to the benefits of engaging in volunteering;
- (f) Promote a wider understanding of the cultural, social and economic role and continuing contribution of older persons to society, including that of unpaid work;
- (g) Older persons should be treated fairly and with dignity, regardless of disability or other status, and should be valued independently of their economic contribution;
- (h) Take account of the needs of older persons and respect the right to live in dignity at all stages of life;
- (i) Promote a favourable attitude among employers regarding the productive capacity of older workers as being conducive to their continued employment and promote awareness of their worth, including their self-awareness, in the labour market;
- (j) Promote civic and cultural participation as strategies to combat social isolation and support empowerment.

22. Objective 2: Participation of older persons in decision-making processes at all levels.

Actions

- (a) Take into account the needs and concerns of older persons in decision-making at all levels;
- (b) Encourage, when they do not already exist, the establishment of organizations of older persons at all levels to, inter alia, represent older persons in decision-making;
- (c) Take measures to enable the full and equal participation of older persons, in particular older women, in decision-making at all levels

4.13 Empfehlung CM/Rec(2014)2 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten zur Förderung der Menschenrechte älterer Menschen²¹

III. *Autonomy and participation*

10. Older persons should have the possibility to interact with others and to fully participate in social, cultural and education and training activities, as well as in public life.

V. *Social protection and employment*

21. Older persons should receive appropriate resources enabling them to have an adequate standard of living and participate in public, economic, social and cultural life.

²¹ Empfehlung CM/Rec(2014)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Förderung der Menschenrechte älterer Menschen. Am 19. Februar 2014 auf der 1192. Sitzung der Vertreter der Minister vom Ministerkomitee angenommen.