

Schutzlücken im internationalen Menschenrechtssystem und die Vorteile einer UN-Konvention für die Rechte Älterer

Stellungnahme Dezember 2023

1 Was ist mit Lücken im Menschenrechtsschutz der Rechte Älterer gemeint?

Unter Lücken werden sowohl normative Schutzlücken als auch Lücken in der Umsetzung bestehender Rechte gefasst. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte existieren in einzelnen Bereichen signifikante Lücken. So hat die COVID-19 Pandemie die Probleme in der praktischen Umsetzung des Menschenrechtsschutzes Älterer deutlich aufgezeigt.¹ Normative Lücken sind auch durch eine Veränderung der Lebensrealitäten wie zum Beispiel durch die Digitalisierung oder den Klimawandel entstanden, die zum Zeitpunkt der Formulierung des UN-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) und des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) keine Rolle spielten und demnach auch keine Entsprechung in den Normen finden.

2 Welche konkreten normativen Schutzlücken für die Rechte Älterer sieht das Deutsche Institut für Menschenrechte?

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind insbesondere in nachfolgenden Bereichen Lücken festzustellen:

2.1 Gleichheit und Nichtdiskriminierung

In den internationalen Menschenrechtskonventionen ist Alter als Diskriminierungsmerkmal - außer in der UN-Wanderarbeitnehmer*innenkonvention² und in der UN-Behindertenrechtskonvention - nicht explizit verankert. Für alle älteren Menschen, die weder unter die Wanderarbeitnehmer*innenkonvention fallen noch eine Behinderung haben, besteht somit eine normative Lücke. Zwar könnte der Diskriminierungsschutz Älterer im UN-Sozialpakt und im UN-Zivilpakt über die Formulierung „other status“ (sonstiger Status)³ abgedeckt werden. Damit könnte im Wege einer erweiterten Auslegung der

¹ Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) (2021): Aktualisierung der 2021 durchgeführten analytischen Ergebnisstudie zu den normativen Standards im internationalen Menschenrecht in Bezug auf ältere Menschen. Arbeitspapier des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte, März 2021, Ziff. 54f., online: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185734/ef49e0de112cbd2ea63df833bcef8836/gaps-paper-data.pdf>

² Deutschland hat die Wanderarbeitnehmer*innenkonvention nicht ratifiziert.

³ Siehe Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt und Art. 2 Abs. 2 UN-Zivilpakt.

Diskriminierungsschutz wegen des Alters inkludiert sein. Allerdings lässt sich anhand der Praxis der UN-Vertragsausschüsse (UN treaty bodies), die die Umsetzung der Menschenrechtskonventionen überwachen, zeigen, dass durch die erweiterte Auslegung die normativen Lücken nicht ausreichend geschlossen werden. Die bestehenden Menschenrechtskonventionen sind nicht darauf angelegt, die Verletzung der Rechte Älterer adäquat zu adressieren und die UN-Vertragsorgane haben teilweise weder Kapazitäten noch Expertise, die Rechte älterer Menschen in adäquater Weise aufzugreifen.

Ähnliches galt bereits für das Merkmal Behinderung. Die Tatsache, dass die bestehenden Konventionen das Merkmal Behinderung konzeptionell nicht aufgenommen hatten, war ein wichtiges Argument für das Entstehen einer Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Um diese vergleichbare Lücke in den internationalen und regionalen Menschenrechtssystemen zu schließen, muss Alter ausdrücklich als Diskriminierungsmerkmal anerkannt werden.⁴ Das Fehlen des Diskriminierungsmerkmals „Alter“ in den Menschenrechtskonventionen resultiert in dem Fehlen des Grundes „Alter“ in Artikel 3 des Grundgesetzes. Beides führt dazu, dass Alter im nationalen Recht nicht ausreichend als Diskriminierungsgrund berücksichtigt wird. Durch den EU-Rechtsrahmen wurde das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) zwar in Deutschland implementiert; doch auch dort sind nicht alle Lebensbereiche im Alter abdeckt.

2.2 Ageism

Ageism wurde als Begriff 1969 von Robert Butler geprägt und beschreibt negative Zuschreibungen aufgrund von Alter (im Sinne von höherem Lebensalter). Ageism bedeutet, dass Menschen Vorurteile, Stereotypisierung und Diskriminierung aufgrund ihres Alters erfahren. Das kann weitreichende Folgen haben.⁵ Die negative Konnotation führt zu struktureller Diskriminierung, die sich auch in den Auslegungen der UN-Organe widerspiegelt, beispielsweise in den Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu älteren Personen aus dem Jahr 1995.⁶ Dort zeigt sich stellenweise ein defizitärer Blick oder eine Betrachtung aus einer rein medizinischen Sicht, was dem fördernden und befähigenden Ansatz der UN-Behindertenrechtskonvention widerspricht.⁷ Derzeit gibt es keine ausdrücklichen, normierten Garantien im bestehenden Menschenrechtsschutz, um gegen Verletzungen aufgrund von Ageism vorzugehen; deshalb gibt es auch keine ausdrückliche Verpflichtung der Staaten, aktive Maßnahmen zur Beseitigung von Ageism und seinen diskriminierenden Folgen zu ergreifen.⁸

2.3 Palliativversorgung- und -pflege⁹

Artikel 12 UN-Sozialpakt, der das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit regelt, erwähnt im Text des Paktes weder Langzeitpflege noch Palliativpflege. Beide sind nur durch eine sehr weite Auslegung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Allgemeinen Bemerkungen in den Text hineinzulesen. Allerdings sind die Allgemeinen Bemerkungen der UN-Ausschüsse nicht bindend und werden nicht immer von den Staaten berücksichtigt. Eine verbindliche Verpflichtung besteht nur, wenn das Recht auf Palliativpflege im Konventionstext geregelt ist. Eine Person, die ihr Recht auf Palliativversorgung einfordern will, stößt auf das Hindernis, dass sie sich nicht sicher auf eine Vertragsbestimmung beziehen kann, da das Recht nicht explizit in einer Vertragsbestimmung garantiert ist. Damit eine Person das Recht auf Palliativversorgung unter Bezugnahme auf verbindliche internationale Menschenrechtsnormen einfordern kann, muss sie versuchen, durch den Verweis auf eine Vielzahl von normativen Instrumenten und wissenschaftlichen

⁴ OHCHR (2021), a.a.O., Ziff. 103, 107.

⁵ UN-Menschenrechtsrat (2021): Bericht der Unabhängigen Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, UN-Dok. A/HRC/48/53, 4.8.2021, Ziff. 21; online: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/A.HRC_48.53_German_0.pdf.

⁶ UN CESCR (1995): General Comment No.6, The economic, social and cultural rights of older persons. tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F6429&Lang=en

⁷ Ebd., Ziff. 43.

⁸ OHCHR (2021), a.a.O., Ziff. 37ff.

⁹ OHCHR (2021), a.a.O., Ziff. 148.

Ausarbeitungen nachzuweisen, dass sie einen Rechtsanspruch hat.¹⁰ Diese normative Lücke hat beispielsweise im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten das regionale Interamerikanische Übereinkommen zum Schutz der Rechte älterer Menschen durch Artikel 6 geschlossen. Dort heißt es: „Die Vertragsstaaten treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass öffentliche und private Einrichtungen älteren Menschen ohne Diskriminierung Zugang zu umfassender Pflege, einschließlich Palliativpflege, bieten.“

2.4 Lebenslanges Lernen – Digitalisierung

Artikel 13 des UN-Sozialpaktes regelt das Recht auf Bildung und hat einen Fokus auf Schulbildung. Ältere Menschen sind mit einer Reihe spezifischer Hindernisse hinsichtlich der uneingeschränkten Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Bildung, lebenslangem Lernen und dem Aufbau von Fähigkeiten über Fortbildungen und Schulungen („capacity building“) konfrontiert, die in den allgemeinen Garantien des Rechts auf Bildung nicht berücksichtigt werden. Diese allgemeinen Garantien sind weit davon entfernt, sicherzustellen, dass ältere Menschen das Recht auf Bildung in vollem Umfang wahrnehmen können. Zum Beispiel verweist keine der Normen explizit auf die Bedeutung des generationenübergreifenden Lernens – denn ältere Menschen sind nicht nur Empfänger*innen von Wissen oder Lernende neuer Fähigkeiten, sondern auch Übermittler*innen von Wissen, Erfahrung und Kultur. Beim Recht auf allgemeine und berufliche Bildung, lebenslanges Lernen und „capacity building“ zeigt sich deutlich, dass es einer detaillierten Normierung des Rechts bedarf, um den Bedürfnissen und Situationen älterer Menschen Rechnung zu tragen.¹¹

2.5 Gewaltschutz

Die allgemeinen Bestimmungen der wichtigsten UN-Menschenrechtsabkommen können für einige Formen von Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung und Missbrauch auch für ältere Menschen zur Anwendung kommen, dennoch gibt es keinen ausdrücklichen Hinweis auf die spezifische Situation älterer Menschen.¹² Einer der Hauptbereiche, in denen der bestehende normative Rahmen Mängel aufweist, ist die finanzielle Ausbeutung und der Missbrauch älterer Menschen. Betrug zu Lasten älterer Menschen und finanzielle Ausbeutung und Missbrauch durch Familienmitglieder in Form von Finanzbetrug sind weit verbreitet. Die Lücke im internationalen Menschenrechtsrahmen zeigt sich in der nationalen Umsetzung, die durch die Eingaben von Nichtregierungsorganisationen, Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, UN-Organisationen und Staaten an die Open-Ended Working Group on Ageing (OEWG-A) belegt wurden. UN-Vertragsorgane können diese Themen aufgrund ihrer bereits übervollen Tagesordnungen und begrenzten Ressourcen größtenteils nicht aufgreifen. Selbst wenn in den Staatenberichtsverfahren vor den Ausschüssen einige Aspekte von Gewalt gegen Ältere angesprochen wurden, gab es nur dürftige Empfehlungen der Ausschüsse sowie eine bescheidene Umsetzung der Empfehlungen durch die Staaten. Das spiegelt sich auch in der geringen Wahrnehmung dieser Themen in den Abschließenden Bemerkungen wider. Damit fehlt es insoweit an Klarheit über die Verpflichtungen der Staaten. 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.

2.6 Autonomie und selbstbestimmtes Leben

Viele Aspekte von Autonomie und selbstbestimmten Leben werden weder generell noch explizit für ältere Menschen in bestehenden Menschenrechtskonventionen aufgegriffen.¹³ Die UN-Behindertenrechtskonvention deckt für diesen Bereich ältere Menschen mit Behinderungen ab und hat insofern viel zur Ausgestaltung dieser Rechte beigetragen. Sie bleibt aber in ihrem Anwendungsbereich

¹⁰ OHCHR (2021), a.a.O., Ziff. 146.

¹¹ OHCHR (2021), a.a.O., Ziff 182.

¹² OHCHR (2021), a.a.O., Ziff 123; UN Human Rights Council (2023): Violence against and abuse and neglect of older persons, Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, UN-Doc. A/HRC/54/26, 7.8.2023; online: <https://undocs.org/A/HRC/54/26>.

¹³ OHCHR (2021), a.a.O., Ziff. 119.

limitiert, sodass auch hier eine normative Lücke identifiziert werden kann. Dieses Defizit wurde bereits in der OEWG-A diskutiert und ein Mehrwert für ein neues normatives Regelwerk festgestellt.¹⁴

3 Worin besteht der Mehrwert einer neu zu schaffenden Konvention?

Eine Konvention könnte die folgenden Funktionen erfüllen:

- Die Konvention würde eine konzeptionelle Lücke im Menschenrechtsschutz schließen, da die bestehenden Konventionen Alter als soziales Konstrukt nicht aufgenommen haben. Eine neue Konvention könnte zu einem Paradigmenwechsel führen, hin zu einem Verständnis von älteren Menschen als Rechtsträger*innen und weg von der Behandlung als bloße Hilfeempfänger*innen.
- Die neue Konvention vereint alle Rechte für die Zielgruppe Älterer in einem rechtlich bindenden Vertrag und erleichtert es damit den Staaten, ihre nationalen Gesetze daran auszurichten, und den Betroffenen, ihre Rechte einzufordern. Die Konvention könnte die normativen Lücken schließen, indem sie Rechte in diesen Bereichen spezifisch für Ältere formuliert.
- Die Konvention würde zudem neue Rechte in Bereichen, die bei der Formulierung der bestehenden Menschenrechtskonventionen nicht bekannt waren – wie Digitalisierung und Klimawandel –, enthalten. Sie würde auch Phänomene aufgreifen, die zwar bereits vorhanden waren, aber für die kein Bewusstsein herrschte – wie Altersdiskriminierung und Ageism.
- Die Konvention würde bestehende Rechte (UN-Sozialpakt, UN-Zivilpakt, UN-Behindertenrechtskonvention, UN-Frauenrechtskonvention) für die Gruppe der älteren Menschen systematisch zusammenführen. Das würde erlauben, die allgemein formulierten Rechte an die Lebenssituation älterer Menschen und ihre Bedarfe anzupassen und damit die Durchsetzbarkeit der Rechte erhöhen.
- Durch eine neue Konvention könnte ein Vertragsmechanismus etabliert werden, der zur Sichtbarkeit der Rechte und zu ihrer Durchsetzbarkeit beiträgt. Durch eine smarte Ausgestaltung dieses Mechanismus könnte der Umfang der Berichtspflicht der Staaten auf ein Minimum reduziert werden.

Insgesamt würde mit einer Konvention die Sichtbarkeit der Gruppe – die weltweit am stärksten wachsende Bevölkerungsgruppe – gefördert, und zwar gerade in den zahlreichen Bereichen, die bislang unterbelichtet sind.

4 Hintergrund

Die Open-Ended Working Group on Ageing (OEWG-A) wurde 2010 von der UN-Generalversammlung eingesetzt. Sie hat die Aufgabe, sich mit dem bestehenden internationalen Rahmen für die Menschenrechte älterer Menschen zu befassen, mögliche Schutzlücken für Ältere im bestehenden Menschenrechtsschutzsystem zu ermitteln sowie Vorschläge zu unterbreiten, wie diese geschlossen werden können. Das kann gegebenenfalls auch durch Prüfung der Schaffung weiterer Instrumente erfolgen.¹⁵ Die Sitzungen finden einmal jährlich statt.

In der 13. Sitzung 2023 wurde entschieden, zwei Ko-Fasziatoren zu benennen, die für die 14. Sitzung erarbeiten sollen, ob Schutzlücken im bestehenden internationalen Menschenrechtsschutzsystem für die Menschenrechte älterer Menschen bestehen. Sie sollten außerdem mit den Mitgliedsstaaten Empfehlungen verhandeln, wie diese am besten geschlossen werden können. Die beiden Ko-Fasziatoren Brasilien und Portugal hatten an die Mitgliedstaaten und NGOs u.a. einen Fragebogen verschickt. Anhand der Antworten sollten die Ko-Fasziatoren der Arbeitsgruppe auf der nächsten

¹⁴ OHCHR (2021), a.a.O., Ziff. 18.

¹⁵ <https://social.un.org/ageing-working-group/>.

Sitzung ein mit den beteiligten Staaten abgestimmtes Dokument vorlegen, das für die nächsten konkreten Schritte der OEWG-A entscheidend sein wird. In Frage steht zum Beispiel, ob eine Arbeitsgruppe für den Entwurf einer Konvention eingerichtet werden könnte. Auf der Homepage der OEWG-A¹⁶ können die Antworten verschiedener Staaten eingesehen werden.

¹⁶ https://social.un.org/ageing-working-group/responses_govts.shtml.