

Welche Lehren kann der Prozess der OEWG-A aus dem MIPAA Prozess ziehen?

Fachgespräch am 3. September 2024

Hintergrundpapier September 2024

1 Einleitung

1.1 Ziel des Fachgesprächs

Zur ausgewählten Fragestellung „Welche Lehren kann der Prozess der UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte Älterer (OEWG-A) aus dem Prozess des Internationalen Aktionsplans von Madrid über das Altern (MIPAA) ziehen?“ veranstaltet das Deutsche Institut für Menschenrechte im September 2024 ein Fachgespräch. In dem Fachgespräch soll es darum gehen, die Prozesse zur Stärkung der Rechte Älterer, OEWG-A und MIPAA, nicht länger als Alternativen zu verstehen, sondern ihr gemeinsames Potential für den Schutz der Rechte Älterer zu erarbeiten. In der Diskussion sollen sowohl die nationale als auch die internationale Ebene beleuchtet werden.

In diesem Hintergrundpapier werden zunächst die beiden Prozesse hinsichtlich ihrer Entstehung und Entwicklung beleuchtet, um dann ihre Gemeinsamkeiten und möglichen positiven Synergien aufzuzeigen. Im Anschluss werden Fragestellungen aufgeworfen, die im Fachgespräch diskutiert werden könnten.

1.2 Der Internationale Aktionsplan von Madrid über das Altern (MIPAA)

1982 fand die erste Weltkonferenz zum Thema Alter in Wien statt. Ergebnis der Konferenz war der „Vienna International Plan of action on aging“¹, der noch im selben Jahr von der Generalversammlung verabschiedet und in die Resolution 37/51² aufgenommen wurde. Er ist ein Leitfaden, alterspolitische Richtlinie und konkretes Programm und legte die erste Grundlage für internationale politische Aktivität im Bereich Altern.³ Auf der zweiten Weltkonferenz zum Thema Alter im April 2002 wurden die politische Erklärung und der Internationale Aktionsplan von Madrid über das Altern (MIPAA) verabschiedet.⁴ Mit dem Aktionsplan wurde eine neue Agenda für den Umgang mit Fragen des Alters im 21. Jahrhundert (wie Digitalisierung und Klimakrisen) geschaffen.⁵ Als politische Absichtserklärung für Politik, Regierungen und Zivilgesellschaft enthält er Ziele und einen unverbindlichen Maßnahmenkatalog mit der Ausrichtung, ältere Menschen zu schützen und eine Gesellschaft für alle Lebensalter zu fördern. Er setzt dazu Schwerpunkte in drei Bereichen: ältere Menschen und Entwicklung, Förderung von

¹ International Plan of Action on Aging (humanrights.ch).

² nr042529.pdf (un.org).

³ Weltkonferenzen über das Altern - humanrights.ch.

⁴ political-declaration-en.pdf (un.org).

⁵ Annan, Kofi A., Foreword, S. 5, mipaa-en.pdf (un.org).

Gesundheit und Wohlbefinden bis ins hohe Alter und Gewährleistung eines förderlichen und unterstützenden Umfelds. MIPAA ist das erste globale Abkommen, das Ältere als Mitwirkende an der Entwicklung ihrer Gesellschaften anerkennt⁶ und ihre Partizipation fordert und fördert. Er verpflichtet die Regierungen, das Thema Alter in alle sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsmaßnahmen, einzubeziehen.⁷

Im Anschluss an die zweite Weltkonferenz zum Thema Alter haben die fünf Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen⁸ Strategien zur Implementierung von MIPAA auf regionaler und nationaler Ebene verfasst. Die Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE; United Nations Economic Commission for Europe)⁹ verabschiedeten im September 2002 auf der Regionalkonferenz in Berlin eine Regionale Implementierungsstrategie (RIS), um den Besonderheiten der demografischen und wirtschaftlichen Situation Europas, Rechnung zu tragen.¹⁰ Die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (United Nations Department of Economic and Social Affairs; UN-DESA) hat zur Unterstützung der Regionen 2008 einen Leitfaden für die nationale Umsetzung des Internationalen Aktionsplans von Madrid über das Altern erlassen.¹¹ Zentraler Aspekt der Strategien ist das „Mainstreaming Ageing“, eine politische Strategie, ein Prozess und das mehrdimensionale Bestreben, Fragen des Alterns in alle Politikfelder und auf allen politischen Ebenen einzubeziehen.¹² Einige Staaten haben zudem eigene Nationale Aktionspläne erstellt, die auf den Regionalen Implementierungsstrategien (RIS) aufbauen. Die deutsche Bundesregierung hat 2007 einen zugehörigen Nationalen Aktionsplan veröffentlicht.¹³

2008 setzte die UNECE eine Arbeitsgruppe zum Thema Altern ein, die seit 2019 ein dauerhaftes Mandat hat: die ständige Arbeitsgruppe Altern (Standing Working Group on Ageing, UN-SWGA).¹⁴ Ihr Aufgabenschwerpunkt ist die weitere Planung der Umsetzungsschritte von MIPAA in Europa.

Die Umsetzung des Internationalen Aktionsplans von Madrid über das Altern und seiner regionalen Implementierungsstrategien (RIS) wird alle fünf Jahre überprüft. Auf freiwilliger Basis können die UNECE-Staaten Berichte zur innerstaatlichen MIPAA-Umsetzung einreichen. Der letzte Überprüfungszyklus endete im Jahr 2022, mit dem 20-jährigen Bestehen des Aktionsplans. Ergebnis der Überprüfung war die Ministererklärung von Rom¹⁵, mit dem Titel „Eine nachhaltige Welt für alle Altersgruppen: Gemeinsames Engagement für lebenslange Solidarität und Chancengleichheit“.

1.3 Die UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte Älterer (OEWG-A)

Die internationale Altenpolitik wurde im Jahr 2010 um die offene Arbeitsgruppe zur Stärkung der Menschenrechte Älterer (Open-ended working group on ageing, OEWG-A) ergänzt. Auf Betreiben von Argentinien und Brasilien hat die UN-Generalversammlung sie mit der Resolution A/Res/65/182 ins Leben gerufen.¹⁶ Anlass für die Schaffung der offenen Arbeitsgruppe gab mitunter ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirates des Menschenrechtsrates (Human Rights Council; HRC), in dem die Notwendigkeit eines Menschenrechtsansatzes und eines wirksamen Mechanismus der Vereinten Nationen für die Menschenrechte älterer Menschen untersucht wurde.¹⁷ Das Mandat der offenen

⁶ The Madrid Plan (MIPAA) - HelpAge International.

⁷ The Madrid Plan (MIPAA) - HelpAge International.

⁸ 5 Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen: Europa (UNECE), Afrika (UNECA), Asien und Pazifik (UNESCAP), Lateinamerika und Karibik (UNECLAC), West-Asien (UNESCAP).

⁹ Member States | UNECE.

¹⁰ ECE/AC.23/2002/2/Rev.6 (unece.org).

¹¹ Microsoft Word - ~0658670.doc (un.org).

¹² Mainstreaming Ageing | UNECE; GER-Guidelines-for-Mainstreaming-Ageing.pdf (unece.org), S. 18.

¹³ nationaler-aktionsplan-data.pdf (bmfsfj.de).

¹⁴ Eine Gesellschaft für alle Lebensalter – Der Zweite Weltaltenplan der Vereinten Nationen und seine Bedeutung für die Altenpolitik (bmfsfj.de), S. 6f.

¹⁵ DE_2022-Rome-Ministerial-Declaration-FINAL.pdf (unece.org).

¹⁶ <https://undocs.org/A/RES/65/182>.

¹⁷ A/HRC/AC/4/CRP.1.

Arbeitsgruppe beinhaltete die Überprüfung und Diskussion des bestehenden menschenrechtlichen Rahmens sowie die Identifizierung und Schließung von Schutzlücken. Des Weiteren sollte sie weiterführende Überlegungen bezüglich eines zukünftigen menschenrechtlichen Instrumentes zum Schutz Älterer anstellen und einen Vorschlag für ein bindendes Instrument ausarbeiten. Im August 2011 identifizierte die OEWG-A vier wesentliche Lücken „norms, monitoring, implementation, and data surrounding older persons.“¹⁸

Während des Prozesses der OEWG-A wurde der Zivilgesellschaft eine aktive Rolle eingeräumt. Die OEWG-A wurde Sprachrohr und Plattform für Organisationen, die sich für die Rechte Älterer einsetzen. Eindrücke und Empfehlungen konnten geteilt werden darüber, ob und wie der existierende internationale Rechtsrahmen die Rechte Älterer nicht hinreichend berücksichtigt.

Über die Zeit hinweg hat sich das Mandat der OEWG-A verändert: Mit der Resolution A/Res/67/139 erweiterte die Generalversammlung 2012 das Mandat der OEWG-A dahingehend, zu prüfen und zu berichten, was in ein neues internationales Rechtsinstrument über die Rechte älterer Menschen aufgenommen werden sollte.¹⁹ Seit der achten Sitzung im Juli 2017 werden die Diskussionen pro Sitzung auf zwei Themen eingeschränkt. Zuletzt standen das Recht älterer Menschen auf Partizipation am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen sowie das Recht auf Zugänglichkeit und Infrastruktur thematisch im Fokus.

Nach der 14. Sitzung, die im Mai dieses Jahres in New York stattfand, wurde über die Frage beraten, wie es mit der offenen Arbeitsgruppe weitergehen wird. Im Gespräch waren mehrere Varianten zur Veränderung des Prozesses, wie beispielsweise eine inhaltliche Verlagerung zum Menschenrechtsrat (HRC) in Genf und die Schaffung eines zweitägigen High Level Meetings alle zwei Jahre bei der Generalversammlung in New York. Am 13. August 2024 wurde die Resolution A/78/L.104/Rev.1²⁰, die das Mandat der OEWG-A beendet, im Konsens angenommen. Darin wurde beschlossen, dass die OEWG-A ihre Arbeit gemäß dem in der Resolution 65/182 erteilten Auftrag abgeschlossen hat. Die Generalversammlung fordert zudem die zuständigen UN-Gremien auf, die von der OEWG-A im Beschluss 14/1²¹ aufgenommenen Empfehlungen weiter zu prüfen.

2 Menschenrechte Älterer stärken

Mit Blick auf diese zwei Prozesse zur Stärkung der Menschenrechte Älterer sind folgende Aspekte zu diskutieren: Welche Unterschiede aber auch Gemeinsamkeiten haben Sie? Wie kann mit Ihnen rechtliche Verbindlichkeit für die Rechte Älterer erzeugt werden? Was braucht es, damit sie aufeinander aufbauen und ineinandergreifen können? Gab es bzw. gibt es ähnlich gelagerte, erfolgversprechende Konstellationen schon?

2.1 Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Zur Einordnung der Prozesse und Ausarbeitung der möglichen positiven Synergien, müssen zunächst die unterschiedlichen Ausrichtungen beider Prozesse beleuchtet werden. Denn, wenn klar wird, wo die Prozesse ansetzen, wo aber auch nicht, dann können sie in Verbindung genutzt werden, um den Rechten älterer Menschen möglichst viel Sichtbarkeit und Verbindlichkeit zu ermöglichen. Kurz gesagt, ist MIPAA ein politischer Prozess, während die OEWG-A rechtlichen Fokus hatte.

¹⁸ Martin, Claudia/ Rodríguez-Pinzón, Diego/ Brown, Bethany (2015): Human Rights of Older People, Universal and Regional legal Perspectives, S. 15.

¹⁹ A/Res/67/139, para. 1.

²⁰ n2423566.pdf (un.org).

²¹ A_AC.278_2024_2 EN.pdf (un.org), pp. 6f.

MIPAA adressiert die Regierungen und Politik und zielt darauf ab, mittels Empfehlungen, die Lebenssituation älterer Menschen zu verbessern.²² MIPAA wird auch heute noch als erstes wichtiges internationales Dokument anerkannt, das Altersfragen in den Zusammenhang mit Menschenrechten stellt.²³ Laut Rosa Kornfeld-Matte hat er zur Sichtbarmachung von Altersdiskriminierung und Sensibilisierung für die Situation Älterer beigetragen.²⁴ Mit MIPAA wurde erstmalig ein menschenrechtsbasierter Ansatz gewählt und so ein Paradigmenwechsel weg von einem „Wohltätigkeitsansatz“ und hin zu einem Menschenrechtsansatz vollzogen.²⁵ Er ist nach wie vor eine wichtige Argumentationsgrundlage für die Zivilgesellschaft und ein Impulsgeber für die Politik.

Die **OEWG-A** widmete sich der Frage nach menschenrechtlichen Schutzlücken und beleuchtete die Rechte Älterer juristisch und themenbezogen. Die offene Arbeitsgruppe nahm themenbezogen Lebensbereiche in den Blick, in denen ältere Menschen besonders unsichtbar und/oder vulnerabel und nicht vom existierenden rechtlichen Rahmen hinreichend geschützt sind. Sie beschäftigte sich mit der der Stärkung der Rechte Älterer und darunter auch die Schaffung einer UN-Konvention, um die Staaten nicht nur politisch, sondern auch rechtlich zu adressieren.

Trotz der Fortschritte im politischen Bereich bestehen nach wie vor erhebliche Lücken im Schutz der Menschenrechte Älterer, die es zu schließen gilt. Und da lohnt sich ein Blick auf die Gemeinsamkeiten der Prozesse: Denn **gemeinsam** haben sie, dass sie sich dem Schutz, der Wahrung und der Förderung der Menschenrechte älterer Menschen widmen. Während MIPAA die Rechte Älterer durch Mainstreaming, Bewusstseinsbildung und Empfehlungen weltweit und in den UNECE-Staaten stärkt und fördert, ergänzte die OEWG-A mit der Untersuchung des internationalen Rechtsrahmens den Prozess, denn MIPAA als „soft law instrument“ kann die Schutzlücken im Menschenrechtssystem nicht schließen. Damit setzen die Prozesse trotz ähnlicher Zielsetzungen an unterschiedlichen Ebenen (einerseits politisch, andererseits rechtlich) an, die es bestmöglich zu vereinen gilt.

2.2 Rechtliche Verbindlichkeit schaffen – aber wie?

Laut UN-Berichten hat MIPAA einen maßgeblichen Beitrag zur Entwicklung nationaler Altenpläne und Politiken geleistet.²⁶ Allerdings sind die Empfehlungen an die Staaten, die sich aus MIPAA ergeben haben, rechtlich nicht bindend. Ihre Implementierung ist für die beteiligten Staaten freiwillig genauso wie die Beteiligung an den Überprüfungszyklen. Werden Empfehlungen nicht umgesetzt oder wird gegen sie verstoßen, führt dies trotz des Existierens einer regionalen Implementierungsstrategie (RIS) und der fünfjährlich wiederkehrenden Überprüfung der Umsetzung zu keinerlei Konsequenzen. Zivilgesellschaft und Wissenschaft bemängelten die mangelnde rechtliche Verbindlichkeit in den aktuellen Prozessen zum Schutz der Rechte Älterer erneut bei der Ministerkonferenz in Rom 2022 und hielten in einer gemeinsamen Erklärung fest, dass MIPAA nicht sicherstellen kann, dass Staaten die Menschenrechte Älterer achten, schützen und gewährleisten.²⁷

Zur Lösung diese Dilemmas bräuchte es ergänzend zu MIPAA ein rechtlich umfangreiches bindendes Dokument. Denn internationale Menschenrechtsverträge werden von den Vertragsstaaten in dem Bewusstsein eingegangen, dass es sich um rechtliche Verpflichtungen handelt, die auf unbestimmte Zeit bestehen bleibt, unabhängig von einem Wechsel der Regierung.²⁸ Die Ratifizierung eines

²² The Madrid Plan (MIPAA) - HelpAge International.

²³ Eine Gesellschaft für alle Lebensalter – Der Zweite Weltaltenplan der Vereinten Nationen und seine Bedeutung für die Altenpolitik (bmfsfj.de), S. 10.

²⁴ Eine Gesellschaft für alle Lebensalter – Der Zweite Weltaltenplan der Vereinten Nationen und seine Bedeutung für die Altenpolitik (bmfsfj.de), S. 21.

²⁵ Brauchen wir eine Weltaltenrechtskonvention? | HelpAge Deutschland e.V.

²⁶ Eine Gesellschaft für alle Lebensalter – Der Zweite Weltaltenplan der Vereinten Nationen und seine Bedeutung für die Altenpolitik (bmfsfj.de), s. 19.

²⁷ 20 Jahre Weltaltenplan (bags0.de).

²⁸ Freeman, Marsha/ Timothy, Kristen (2000): The CEDAW Convention and the Beijing Platform for Action: Reinforcing the Promise of the Rights Framework, Untitled Document (umn.edu).

Menschenrechtsvertrags ist auf eine langfristige staatliche Verpflichtung ausgelegt, die einhergeht mit der Pflicht zur ständigen Selbstkontrolle, zur Änderung der Gesetzgebung und der Politik sowie zur regelmäßigen Berichterstattung an den vertraglich festgeschriebenen Überwachungsmechanismus.²⁹ Das rechtlich bindende Dokument könnte aus dem Prozess der OEWG-A durch eine UN-Weltaltenrechtskonvention geschaffen werden.³⁰ Eine UN-Weltaltenrechtskonvention als umfassendes Dokument hätte Potential, die Gesamtsituation für ältere Menschen zu verbessern, auf Altersdiskriminierung aufmerksam zu machen und sie so zu bekämpfen und Betroffenen einen rechtlichen Rahmen zu geben, der ihnen zu mehr Sicherheit und Bewusstsein über ihre Rechte verhelfen würde. Ein ähnliches Resultat hat sich auch mit der Schaffung anderer UN-Konventionen eingestellt wie beispielsweise der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Kinderrechtskonvention oder der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Mit diesen Konventionen wurde für die Betroffenen ein Dokument geschaffen, durch das sie erfahren haben, was ihre Rechte sind und welche Diskriminierungen sie nicht hinnehmen müssen. Neben der individuellen Perspektive der Betroffenen, würde für die Vertragsstaaten eine völkerrechtliche Pflichtentrias aus Achtungs-, Schutz und Gewährleistungspflichten zugunsten der Menschenrechte entstehen. Da die UN-Weltaltenkonvention die Menschenrechte aus der Perspektive älterer Menschen konkretisieren würde, würden klare und spezifische Regeln geschaffen, von denen auch die Vertragsstaaten profitieren würden. Denn so erhielten sie genaue Anleitungen, wie eine menschenrechtkonforme Umsetzung zu erfolgen hat und müssten sich nicht länger auf generelle Menschenrechtsdokumente stützen, die hinsichtlich der Lebensrealität Älterer eher unspezifisch sind. Unterstützt würden die Vertragsstaaten durch Vertragsmechanismen, wie einem UN-Fachausschuss, Berichtersteller*innen und dem Staatenberichtsverfahren. Eine Überprüfung durch Vertragsmechanismen, die aus einer Konvention entstehen würden, würde den Vertragsstaaten auch die Möglichkeit geben, zur nationalen Auseinandersetzung mit den Menschenrechten Älterer und zum Dialog mit Menschenrechtsexpert*innen. Auch die Zivilgesellschaft und Nationale Menschenrechtsinstitutionen hätten über sogenannte Parallelberichte weiterhin die Chance involviert zu sein.

2.3 MIPAA und eine Weltaltenrechtskonvention: Positive Synergien nutzen

Während mit MIPAA und der Ständigen Arbeitsgruppe Altern politisches Bewusstsein und Veränderungen im Regierungshandeln geschaffen werden, würde die Weltaltenkonvention eine konzeptionelle Lücke im internationalen und nationalen Menschenrechtsschutz langfristig mit den Mechanismen des Rechts schließen. Die Prozesse könnten sich so gegenseitig ergänzen und zu einem umfassenden Schutz der Rechte Älterer führen.

Ein rechtlich verbindlicher Vertrag könnte den Prozess um MIPAA ergänzen, da so nicht nur Empfehlungen an die Staaten ausgesprochen werden können, sondern auch Vertragsmechanismen, die zur Sichtbarkeit der Rechte Älterer und zu ihrer Durchsetzbarkeit beitragen, entstehen. Während die Ständige Arbeitsgruppe in der UNECE-Region dabei unterstützt, die Bevölkerungsalterung in ihren politischen und rechtlichen Rahmen einzubeziehen, sich auf den demografischen Wandel einzustellen und ein Umfeld zu schaffen, das der vollen Ausschöpfung des individuellen und gesellschaftlichen Potenzials der Langlebigkeit förderlich ist, würde die Konvention den Staaten erleichtern, ihre nationalen Gesetze menschenrechtskonform auszurichten, und den Betroffenen, ihre Rechte einzufordern. 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. Parallel dazu bliebe das Mandat der Ständigen Arbeitsgruppe aus MIPAA, die internationale Zusammenarbeit, den

²⁹ Freeman, Marsha/ Timothy, Kristen (2000): The CEDAW Convention and the Beijing Platform for Action: Reinforcing the Promise of the Rights Framework, Unpublished Document (umn.edu).

³⁰ A/RES/78/177 para. 66; A/AC.278/2024/2 para. 25 (a).

Erfahrungsaustausch und die politische Diskussion über das Altern und die Beziehungen zwischen den Generationen, zu fördern, politisch zu beraten und die MIPAA/RIS-Überwachungsaktivitäten zu koordinieren und bewerten. Mit MIPAA bliebe der politische Austauschrahmen für die Staaten, um Probleme auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu identifizieren und zu beraten. So könnte eine umfangreiche Sensibilisierung für die Bevölkerungsalterung und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft stattfinden, nach dem Motto „mehr hilft mehr“.

Insgesamt würde mit einer Konvention die Gruppe älterer Menschen im internationalen Menschenrechtssystem langfristig sichtbar gemacht und ihr Schutz, die Förderung und Gewährleistung ihrer Rechte rechtsverbindlich ausgestaltet. Die Implementierung der Ziele und Grundsätze, die in MIPAA enthalten sind, würden über eine Weltaltenkonvention zur staatlichen Verpflichtung und die Durchsetzung der Menschenrechte Älterer kein „nice to have“ mehr, sondern völkerrechtliche Verbindlichkeit.

2.4 Gutes Beispiel: CEDAW, Beijing, CSW

Als Beispiel guter Praxis um den Menschenrechtsschutz vulnerabler Gruppen politisch und rechtlich mittels Konvention und Vertragsmechanismen, Kommission und Aktionsplan abzusichern, bietet sich ein Blick auf die internationale Bestrebung, die Diskriminierung der Frau zu beseitigen, an. Hier wird über mehrere Arbeitslinien „an einem Strang gezogen“, um die Rechte von Frauen zu gewährleisten, schützen und fördern.

1946 wurde die Kommission der Vereinten Nationen zur Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women; CSW) durch die ECOSOC Resolution 11 (II)³¹ eingerichtet. Sie ist ein globales, zwischenstaatliches Gremium, das sich mit der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Stärkung der Rechte und Rolle der Frau weltweit befasst.³² 1979 wurde das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; CEDAW) von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet³³ und ergänzte so den Prozess um einen rechtlichen Rahmen. Artikel 18 CEDAW sieht den UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW) vor, der die Umsetzung der Konvention mittels Prüfung der Staatenberichte kontrolliert. Seit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls im Jahr 2000 kann der UN-Ausschuss auch Individualbeschwerden prüfen. Um den politischen Prozess und Willen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu stärken, wurde im Rahmen der 4. Weltfrauenkonferenz im Jahr 1995 die Pekingener Erklärung und Aktionsplattform (Beijing Platform for Action) verabschiedet. Sie definiert strategischen Ziele und enthält entsprechende Maßnahmen. Indem sie Bürger*innen und Regierungen in einen Dialog einbezog, der zwar politischer Natur war, sich aber an den rechtlichen Grundsätzen der Menschenrechte orientierte, hat sie die bisherigen Prozesse verbunden.³⁴

Wie bauen diese Arbeitslinien nun aufeinander auf und ergänzen sich? CEDAW gibt den menschenrechtlichen, verbindlichen Rahmen und schafft einen Rechenschaftsraum für die Staaten und rechtliche Handhabe für betroffene Individuen. Die Pekingener Erklärung und Aktionsplattform adressiert die Politik und fordert die Regierungen auf, an der Herbeiführung der Machtgleichstellung der Frau zu arbeiten. Während den jährlichen Sitzungen der CSW tauschen sich Vertreter*innen der UN-Mitgliedstaaten, zivilgesellschaftlicher Organisationen und UN-Einrichtungen aus über die Fortschritte und Lücken hinsichtlich der Pekingener Erklärung und Aktionsplattform, sowie über auftretende Fragen,

³¹ nr004310.pdf (un.org).

³² Commission on the Status of Women | UN Women – Headquarters.

³³ A/RES/34/180: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (un.org).

³⁴ Freeman, Marsha/ Timothy, Kristen (2000): The CEDAW Convention and the Beijing Platform for Action: Reinforcing the Promise of the Rights Framework, Untitled Document (umn.edu).

die die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen betreffen.³⁵

In diesem Beispiel guter Praxis wurde sogar noch nach der Konvention die Aktionsplattform geschaffen, um die Notwendigkeit der Beseitigung von Diskriminierungen von Frauen politisch und rechtlich nachhaltig sichtbar zu machen und abzusichern. So wurden parallellaufende Arbeitslinien geschaffen, die sich ergänzen und befruchten und nicht etwa stören oder gegenseitig überflüssig machen.

3 Fragestellungen

Fragestellungen, die im Fachgespräch aufgegriffen werden sollen, könnten sein:

Wie können verschiedene, internationale Anstrengungen zur Stärkung der Menschenrechte Älterer besser aufeinander aufbauen und ineinandergreifen?

Welches Potential bieten die Prozesse zur Stärkung der Rechte Älterer und MIPAA gemeinsam für den Schutz der Rechte Älterer?

Wie können positive Synergien aus den Prozessen zur Stärkung der Rechte Älterer und MIPAA genutzt werden?

Wie kann politischer Wille zur Stärkung der Rechte Älterer gewonnen werden?

Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, damit die Prozesse voneinander profitieren und ineinandergreifen können?

Wie können die Rechte Älterer in UN-Prozessen sichtbarer gemacht werden?

Wie können die Rechte Älterer dauerhaft global und regional Sichtbarkeit erhalten?

Inwiefern profitiert die Zivilgesellschaft von den beiden Prozessen?

Welche Rolle kann die Zivilgesellschaft durch die Möglichkeit beider Prozesse einnehmen?

Was kann die Zivilgesellschaft von den bisherigen Prozessen in ihre Arbeit einfließen lassen?

Was können die Prozesse von den Arbeitslinien CEDAW, Beijing Platform for Action und CSW lernen?

³⁵ Commission on the Status of Women | UN Women – Headquarters.

4 Anhang

4.1 Res/37/51

The General Assembly,

Recalling its resolution 33/52 of 14 December 1978, in which it decided to convene a World Assembly on Aging to call world-wide attention to the serious problems besetting a growing portion of the population of the world and to provide a forum to launch an international programme of action aimed at guaranteeing economic and social security to older persons, as well as opportunities for them to contribute to national development,

Recognizing that increasing longevity is an achievement of biology and a sign of progress, and that the aged are an asset and not a liability to society because of the invaluable contribution they can make by virtue of their accumulated wealth of knowledge and experience,

(...)

Expressing appreciation to the Government of Austria for acting as host to the World Assembly on Aging, Having considered the Report of the World Assembly on Aging,

1. Takes note of the Report of the World Assembly on Aging;
2. Endorses the International Plan of Action on Aging, adopted by consensus by the World Assembly on Aging;
3. Affirms that aging should be considered in the context of economic, social and cultural development, as well as in the context of international strategies and plans;
4. Calls upon Governments to make continuous efforts to implement the principles and recommendations contained in the Plan of Action in accordance with their national structures, needs and objectives;

4.2 Madrid International Plan of Action on Ageing (2002)

II. Recommendations for action

- A. Priority direction I: Older persons and development
- B. Priority direction II: Advancing health and well-being into old age
- C. Priority direction III: Ensuring enabling and supportive environments

4.3 ECE/AC.23/2002/2/Rev.6

1. In line with the goals, objectives and commitments of the Madrid International Plan of Action on Ageing 2002, the overarching aim of this Regional Implementation Strategy (RIS) for the UNECE region is to provide a framework of commitments to support member states in their endeavours to respond adequately to the challenges and opportunities of population ageing in order to achieve a society for all ages.
2. Our global commitment is to mainstream ageing concerns in all policy fields with the aim of securing gender-sensitive and evidence-based co-ordinated and integrated policies to bring societies and

economies into harmony with demographic change. This applies equally to the health, economic, labour market, social protection and education sectors.

4.4 Ministererklärung von Rom 2022

1. Wir, die Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE), versammelt auf der Fünften Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns am 16. und 17. Juni 2022 in Rom, Italien, bekräftigen unsere Verpflichtung gemäß der Ministererklärung von Berlin (2002), und nachfolgend bestätigt durch die Ministererklärungen von Léon (2007), von Wien (2012) sowie von Lissabon (2017), zur Umsetzung der Regionalen Implementierungsstrategie (RIS) zum Internationalen Aktionsplan von Madrid über das Altern (MIPAA) aus dem Jahr 2002 sowie zur Gewährleistung der vollständigen Wahrnehmung aller Menschenrechte durch ältere Menschen, die unteilbar und allen Menschen angeboren sind, unabhängig vom Alter.

(...)

9. Wir streben an, eine nachhaltige Welt für alle Altersgruppen zu verwirklichen und uns für lebenslange Solidarität und Chancengleichheit zusammenzuschließen. Wir sind entschlossen, wahrhaft partnerschaftlich und multilateral zusammenzuarbeiten, um bis 2027 die folgenden politischen Ziele zu erreichen:

I – Aktives und gesundes Altern über den Lebensverlauf hinweg fördern

II - Sicherstellung des Zugangs zu Langzeitpflege und Unterstützung für Pflegende und Familien

III - Altern in allen Bereichen berücksichtigen, damit eine Gesellschaft für alle befördert wird

4.5 A/Res/65/182

Recalling its resolution 57/167 of 18 December 2002, in which it endorsed the Political Declaration of 1 and the Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002,¹ 2 its resolution 58/134 of 22 December 2003, in which it took note, inter alia, of the road map for the implementation of the Madrid Plan of Action, and its resolutions 60/135 of 16 December 2005, 61/142 of 19 December 2006, 62/130 of 18 December 2007, 63/151 of 18 December 2008 and 64/132 of 18 December 2009,

Recognizing that, in many parts of the world, awareness of the Madrid Plan of Action remains limited or non-existent, which limits the scope of implementation efforts,

Taking note of the reports of the Secretary-General on the follow-up to the Second World Assembly on Ageing as well as the current status of the social situation, well-being, participation in development and rights of older persons,

1. Reaffirms the Political Declaration and the Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002;

(...)

28. Decides to establish an open-ended working group, open to all States Members of the United Nations, for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons by considering the existing international framework of the human rights of older persons and identifying possible gaps and how best to address them, including by considering, as appropriate, the feasibility of further instruments and measures, and requests the Secretary-General to provide all necessary support within existing resources for the duration of its mandate;

4.6 A/HRC/AC/4/CRP.1

1. During the third session of the Human Rights Council Advisory Committee (HRCAC) in August 2009, it recommended that a study be conducted on the need to protect the human rights of the older person in the context of a human rights framework, and entrusted a preliminary working paper to Ms. Chinsung Chung which should be submitted at the 4th session of the HRCAC in January 2010.

(...)

53. Changing demographics combined with the continued neglect of our society's elderly populations are increasing the number of human rights violations against the elderly. The international community must first and foremost acknowledge the human rights of older persons and the necessity to protect these rights through international law. "Using a human rights framework to address the violations against older people will not only provide a powerful language for demanding State accountability towards the protection of elderly rights, but would also broaden our understanding of the rights of older people to be more universal and linked with other human rights. It would strengthen the consensus among various stakeholders working for realization of rights and would catalyze the creation of an enabling environment wherein the elderly are able to claim and enjoy their rights."

(...)

64. Those works may reach the establishment of an international convention on the human rights of the elderly. This convention should aim to change negative attitudes, increase the visibility of older persons, clarify responsibilities, improve accountability, and provide an international framework by which to protect elderly populations. It should not only codify the rights of older persons as internationally recognized principles, but it must also specify the obligations of Member States to ensure the full protection of the rights of their elderly citizens. In particular, the convention should include responsibilities for States to strengthen the gender perspective in their legislative and policy actions on ageing.

4.7 A/Res/67/139

1. Decides that the Open-ended Working Group on Ageing, which shall be open to all Member States and observers of the United Nations shall, as part of its mandate and starting from its upcoming fourth session, to be held in 2013, consider proposals for an international legal instrument to promote and protect the rights and dignity of older persons, based on the holistic approach in the work carried out in the fields of social development, human rights and non-discrimination, as well as gender equality and the empowerment of women, (...)

4.8 A/78/L.1047Rev.1

Taking note with appreciation of the work of the Open-ended Working Group on Ageing, and recognizing the positive contributions of Member States, as well as relevant bodies and organizations of the United Nations system, including relevant human rights mandate holders and treaty bodies and the regional commissions, as well as national human rights institutions, intergovernmental and relevant non-governmental organizations with an interest in the matter and invited panellists, during its past 14 sessions,

1. Decides that the Open-ended Working Group on Ageing has completed its work as mandated in General Assembly resolution 65/182;

2. Urges relevant United Nations bodies to further consider the recommendations as adopted by the Open-ended Working Group on Ageing in its decision 14/1;

3. Requests the President of the General Assembly to hold a high-level meeting at its seventy-ninth session to exchange views and share experiences on the recommendations included in decision 14/1 of the Open-ended Working Group on Ageing, in an equitable and non-exclusive manner, and to define next steps on the challenges and opportunities regarding the rights and well-being of older persons.

4.9 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.

4.10 A/Res/78/177

66. Encourages Member States to continue to contribute to the work of the Open-ended Working Group on Ageing, in particular by presenting measures to enhance the promotion and protection of the human rights and dignity of older persons, such as best practices, lessons learned and possible content for a multilateral legal instrument, as appropriate, in order to enable it to fulfil its existing mandate of strengthening the protection of the human rights of older persons by considering the existing international framework of the human rights of older persons and identifying possible gaps and how best to address them, including by considering, as appropriate, the feasibility of further instruments and measures, and by considering adopting at each session intergovernmentally negotiated recommendations to be presented for consideration by the General Assembly;

4.11 A/AC.278/2024/2

22. Recognizes that responses to the questionnaire have identified a variety of ways to address possible gaps in the protection of the human rights of older persons, ranging from a specific instrument on the human rights of older persons to better implementation of the existing human rights framework, and that in some areas more concrete actions are needed;

(...)

25. Also recommends that Member States, in addressing possible gaps in the protection of the human rights of older persons, consider, in a non-exclusive manner, the following options deriving from the responses to the questionnaire: (a) An international legally binding instrument to promote, protect and ensure the recognition and the realization, on an equal basis, of all human rights of older persons;

(...)

32.

General debate

Several Member States and most of the other participants highlighted that the existing human rights framework for older persons provided fragmented and inconsistent coverage of their human rights, both

in law and in practice, and speakers stressed the need for an international legally binding instrument that specifically addressed the existing legal gaps to fully protect the rights of older persons.

(...)

Follow-up of the focus areas of the thirteenth working session: discussion on normative inputs

To address those gaps and strengthen the international framework for the protection of the human rights of older persons, panellists and speakers reiterated the need for an international legally binding instrument that would provide normative standards and guide national efforts in a comprehensive manner and also serve to strengthen the existing mechanism. One panellist presented the outcome of the international conference on the human rights of older persons that the Government of Austria had hosted in November 2023, which had contributed to fostering a deeper understanding of how to enhance the respect, protection and fulfilment of the human rights of older persons within and beyond the existing human rights framework.

(...)

Way forward

Delegations highlighted the importance of protecting the human rights of older persons, addressing ageism and ensuring access to essential services such as housing, transportation and digital services, and committing to collaboration with Member States and civil society to ensure the fulfilment of those human rights. Some delegations also highlighted the importance of addressing the gaps in the protection of the human rights of older persons through a legally binding instrument.

4.12 E/Res/11 (II)

The Economic and Social Council (...)

Decides to confer upon the Sub-Commission the status of a full commission to be known as the Commission on the Status of Women.

1. Functions

The functions of the commission shall be to prepare recommendations and reports to the Economic and Social Council on promoting women's rights in political, economic, social and educational fields. The Commission shall also make recommendations to the Council on urgent problems requiring immediate attention in the field of women's rights.

4.13 E/1996/96

I. FRAMEWORK FOR THE FUNCTIONING OF THE COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN

1. Decides that the Commission on the Status of Women shall have a catalytic role in mainstreaming a gender perspective in policies and programmes;

(...)

II. TERMS OF REFERENCE

1. Confirms the existing mandate of the Commission on the Status of Women as set out in Economic and Social Council resolutions 11 (II), 48 (IV) and 1987/22, bearing in mind that the Platform for Action of the Fourth World Conference on Women builds upon the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women;

2. Decides that the Commission shall: (a) Assist the Council in monitoring, reviewing and appraising progress achieved and problems encountered in the implementation of the Beijing Declaration and the Platform for Action of the Conference at all levels and shall advise the Council thereon;

4.14 Bundesgesetzblatt (BGBl) 1985 II, S. 647

Art. 3 Die Vertragsstaaten treffen auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, dass sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und genießen kann.

(...)

Art. 18 (1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Beratung durch den Ausschuss einen Bericht über die zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen und die diesbezüglichen Fortschritte vorzulegen, und zwar a) innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Staat und b) danach mindestens alle vier Jahre und so oft es der Ausschuss verlangt. (2) In den Berichten kann auf Faktoren und Schwierigkeiten hingewiesen werden, die das Ausmaß der Erfüllung der in diesem Übereinkommen vorgesehenen Verpflichtungen beeinflussen.

4.15 Beijing Declaration

1. The Platform for Action is an agenda for women's empowerment. It aims at accelerating the implementation of the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women 1/ and at removing all the obstacles to women's active participation in all spheres of public and private life through a full and equal share in economic, social, cultural and political decision-making. This means that the principle of shared power and responsibility should be established between women and men at home, in the workplace and in the wider national and international communities. Equality between women and men is a matter of human rights and a condition for social justice and is also a necessary and fundamental prerequisite for equality, development and peace. A transformed partnership based on equality between women and men is a condition for people-centred sustainable development. A sustained and long-term commitment is essential, so that women and men can work together for themselves, for their children and for society to meet the challenges of the twenty-first century.

(...)

7. The Platform for Action upholds the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 3/ and builds upon the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women, as well as relevant resolutions adopted by the Economic and Social Council and the General Assembly. The formulation of the Platform for Action is aimed at establishing a basic group of priority actions that should be carried out during the next five years.