

Pflege und Unterstützung älterer Menschen

Fachgespräch am 13. März 2025

Hintergrundpapier März 2025

1 Einleitung

1.1 Die UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte Älterer

Im Jahr 2010 hatte 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 Ihr Mandat 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.

Nach der 14. und letzten Sitzung der OEWG-A, die im Mai 2024 in New York stattfand, wurde über die Frage beraten, wie es mit der Arbeitsgruppe weitergehen solle. Im Gespräch waren zunächst mehrere Varianten zur Veränderung des Prozesses, wie beispielsweise eine inhaltliche Verlagerung zum UN-Menschenrechtsrat 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/RES/78/324,² die das Mandat der OEWG-A als erfüllt erklärt, einstimmig angenommen. Darin wurde beschlossen, dass die OEWG-A ihre Arbeit gemäß dem in der Resolution A/RES/65/182 erteilten Auftrag abgeschlossen hat. Die Arbeit der OEWG-A wurde mit der Resolution 79/147 am 17. Dezember 2024 durch die Generalversammlung der UN beendet.³ Die Generalversammlung fordert nun die zuständigen UN-Gremien auf, die von der OEWG-A im Beschluss 14/1⁴ aufgenommenen Empfehlungen weiter zu prüfen.

¹ UN General Assembly (2011): Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010, 65/182. Follow-up to the Second World Assembly on Ageing, UN-Dok. A/RES/65/182, 4.2.2011, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/523/46/pdf/n1052346.pdf> (alle Links in diesem Dokument wurden zuletzt abgerufen am: 4.3.2025).

² UN General Assembly (2024): Resolution adopted by the General Assembly on 13 August 2024, 78/324. Consideration of decision 14/1 of the Open-ended Working Group on Ageing, entitled "Recommendations regarding the identification of possible gaps in the protection of the human rights of older persons and how best to address them, UN-Dok. A/RES/78/324, 14.8.2024, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/241/45/pdf/n2424145.pdf>.

³ UN General Assembly (2024): Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2024, 79/147. Follow-up to the Second World Assembly on Ageing, UN-Dok. A/RES/79/147, 19.12.2024, <https://docs.un.org/en/A/RES/79/147>.

⁴ UN General Assembly, Open-ended Working Group on Ageing (2024): Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its fourteenth session, UN-Dok. A/AC.278/2024/2, 31.5.2024, S. 6f., https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourteenth%20session/A_AC.278_2024_2%20EN.pdf.

Zwar ist das Mandat der Arbeitsgruppe nun für beendet erklärt worden. Dennoch führt das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) das Projekt der Fachgespräche mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) fort, denn die Erkenntnisse der OEWG-A sollen nicht verloren gehen und Bewusstsein für die Rechte Älterer nachhaltig geschaffen werden.

1.2 Ziel des Fachgesprächs

Zum ausgewählten Thema „Pflege und Unterstützung älterer Menschen“ veranstaltet das Deutsche Institut für Menschenrechte im März 2025 ein Fachgespräch. Dadurch sollen Erkenntnisse, Erwartungen und gute Beispiele aus Deutschland zusammengetragen werden. Zudem soll auf Lücken im Menschenrechtsschutzsystem aufmerksam gemacht werden, die den Genuss älterer Menschen auf ihr Recht auf Pflege erschweren.

Bereits im Februar 2025 fand ein Fachgespräch zu Gewalt gegen ältere Menschen, auch im Pflegekontext, statt. Daher soll auf dieses Thema weder im kommenden Fachgespräch noch im vorliegenden Hintergrundpapier Bezug genommen werden. Stattdessen wird auf das Hintergrundpapier zum Fachgespräch „Gewalt gegen ältere Menschen“ verwiesen⁵ sowie auf den Nachbericht.⁶ Ende 2025 wird zudem eine umfangreiche Dokumentation der Fachgespräche und deren Ergebnisse erscheinen. Ebenfalls verwiesen werden soll auf das im Dezember 2017 stattgefundene Fachgespräch zum Thema „Langzeit- und Palliativpflege“.⁷

In dem vorliegenden Hintergrundpapier werden allgemeine Grundlagen des menschenrechtlichen Schutzes im Hinblick auf das Recht Älterer auf Pflege und Unterstützung dargestellt, inklusive ihres Rechts auf autonome Entscheidungen und unabhängige Lebensführung.

2 Pflege und Unterstützung älterer Menschen

2.1 Menschenrechtliche Grundlagen

Ein explizites Recht älterer Menschen auf Pflege ist bislang noch nicht in den internationalen UN-Menschenrechtsverträgen festgelegt. Über Umwege kann es in Teilen über die Rechte auf soziale Sicherheit, auf einen angemessenen Lebensstandard und auf das höchste erreichbare Maß an körperlicher und mentaler Gesundheit abgeleitet werden.

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) aus dem Jahr 1948 ist in Artikel 22 das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit sowie der Anspruch auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verankert. Artikel 25 der AEMR sichert jedem Menschen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard zu, einschließlich ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Leistungen, sowie das Recht auf soziale Sicherheit im Alter. Artikel 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) erkennt das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit, einschließlich der Sozialversicherung, an. Artikel 12 des UN-Sozialpaktes beinhaltet das Recht eines jeden Menschen auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und mentaler Gesundheit. Die Vertragsstaaten sind dabei unter anderem verpflichtet, für jede Person den Zugang zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherzustellen.

Auch in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die auf ältere Menschen mit Behinderungen Anwendung findet, sind die Rechte auf Gesundheit (Artikel 25 UN-BRK) sowie auf einen angemessenen

⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte (2025): Gewalt, Misshandlung und Vernachlässigung Älterer, Fachgespräch am 19. Februar 2025, Hintergrundpapier Februar 2025, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/DIMR_OEWGA_Hintergrundpapier_FG_Gewalt_Web.pdf.

⁶ <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten> -> Fachgespräche -> 26. Fachgespräch.

⁷ Nachzulesen hier: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten> („4. Fachgespräch“) und hier: Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Dokumentation: Rechte älterer Menschen. Langzeit- und Palliativpflege, Autonomie und Selbstbestimmung, die Gruppe Älterer: Definitionsmöglichkeiten, S. 10-15, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/rechte-aelterer-menschen>.

Lebensstandard und sozialen Schutz (Artikel 28 UN-BRK) verankert. Nach Artikel 25 Buchstabe b UN-BRK bieten die Vertragsstaaten Leistungen unter anderem für ältere Menschen mit Behinderungen an, durch die weitere Behinderungen möglichst geringgehalten oder vermieden werden sollen. Diese Gesundheitsleistungen müssen, auch in ländlichen Gebieten, so gemeindenah wie möglich angeboten werden (Artikel 25 Buchstabe c UN-BRK). Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe b UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem, älteren Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Programmen für sozialen Schutz zu sichern.

Nach den Grundsätzen der Vereinten Nationen für ältere Menschen⁸ sollen Ältere in einem Umfeld leben, das sicher ist und sich an ihre persönlichen Präferenzen anpasst (Grundsatz Nr. 5), sie sollen in der Gemeinschaft integriert bleiben (Grundsatz Nr. 7) und sie sollen Zugang zu sozialen und rechtlichen Dienstleistungen haben, um ihre Autonomie, ihren Schutz und ihre Pflege zu verbessern (Grundsatz Nr. 12).

Auf regionaler Ebene gewährleistet die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen⁹ in Artikel 12 Älteren das Recht auf ein umfassendes Pflegesystem. Dabei müssen der freie Wille älterer Menschen und ihre Menschenrechte geachtet werden. Nach dem Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte älterer Menschen in Afrika¹⁰ sollen ältere Menschen bei der Erbringung von Dienstleistungen bevorzugt behandelt werden (Artikel 10 Absatz 3). Die revidierte Europäische Sozialcharta¹¹ anerkennt das Recht Älterer auf sozialen Schutz und spezifiziert dieses Recht in Artikel 23. Demnach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, älteren Menschen ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie ein menschenwürdiges Leben führen können. Zudem müssen sie Informationen über Dienste und Einrichtungen für ältere Menschen zur Verfügung stellen.

Der Internationale Aktionsplan von Madrid über das Altern von 2002 (MIPAA)¹² sichert älteren Menschen ein uneingeschränktes Recht auf Zugang zu präventiver und kurativer Pflege zu (Ziff. 58). Staaten sollen gemeindenah Pflege ermöglichen und Standards entwickeln, um Qualität in der Pflege sicherzustellen (Ziff. 105). Der Plan führt zudem aus, dass Pflege häufig informell geschieht, vor allem durchgeführt von (älteren) Frauen (Ziff. 102).

Auch der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau weist in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 27 zu den Rechten älterer Frauen¹³ darauf hin, dass ältere Frauen manchmal die einzigen Personen sind, die pflegebedürftige Kinder, Partner oder Eltern pflegen. Die finanziellen und emotionalen Kosten dieser unbezahlten Tätigkeit werden dabei selten anerkannt (Ziff. 20). Der Ausschuss fordert die Staaten zudem auf, gendersensible und altersgerechte Pflege anzubieten (Ziff. 21). Jegliche Gesundheitsversorgung für ältere Frauen muss deren freie und informierte Entscheidung berücksichtigen (Ziff. 45).

2.2 Autonomie und unabhängige Lebensführung

Zentral bei der Pflege und Unterstützung älterer Menschen ist das Recht Älterer, selbst über die Art der Pflege und Unterstützung zu entscheiden. Zudem haben sie das Recht, selbst darüber zu entscheiden, wo und wie sie leben wollen.

⁸ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons>.

⁹ https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_a-70_human_rights_older_persons.asp.

¹⁰ https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051_-_protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf.

¹¹ <https://rm.coe.int/168007cf92>.

¹² UN, Second World Assembly on Ageing (2002): Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing, <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/MIPAA/political-declaration-en.pdf>.

¹³ UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2010): General recommendation No. 27 on older women and protection of their human rights, UN-Dok. CEDAW/C/GC/27, 16.12.2010, <https://docs.un.org/CEDAW/C/GC/27>.

Nach den UN-Prinzipien für ältere Menschen sollten Ältere so lange wie möglich zuhause leben können (Prinzip Nr. 6). Sie haben das Recht, dass in jeder Art von Pflegeeinrichtung ihre Menschenrechte gewährleistet werden, einschließlich des Rechts, selber Entscheidungen über ihre Pflege und ihre Lebensqualität treffen zu können (Prinzip Nr. 14).¹⁴ Auch die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen betont in Artikel 12, dass die Vertragsstaaten die Fähigkeit älterer Menschen, in ihrer eigenen Wohnung zu bleiben und ihre Unabhängigkeit und Autonomie zu bewahren, zu fördern haben.

In der UN-BRK ist in Artikel 21 das Recht von Menschen mit Behinderungen, einschließlich älterer Menschen mit Behinderungen, verankert, ihren Aufenthaltsort frei zu wählen und selbst zu entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen. Sie sind nicht verpflichtet, in besonderen Wohnformen zu leben (Artikel 21 Buchstabe a UN-BRK). Die Vertragsstaaten müssen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten, einschließlich der persönlichen Assistenz, gewährleisten (Artikel 21 Buchstabe b UN-BRK). Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte legt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6, die sich mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten Älterer beschäftigt, dar, dass politische Maßnahmen darauf abzielen sollen, dass ältere Menschen so lange wie möglich in ihren eigenen vier Wänden leben können.¹⁵

Die revidierte Europäische Sozialcharta verpflichtet die Vertragsparteien, älteren Menschen die Möglichkeit zu geben, ihre Lebensweise frei zu wählen und solange in ihrer gewohnten Umgebung ein unabhängiges Leben zu führen, wie sie dies wollen (Artikel 23). Dazu sollen die Staaten entsprechende Wohnungen, Dienste und Versorgung bereitstellen. Nach MIPAA sollen die Staaten die Qualität der Pflege und des Zugangs zu gemeindenaher Langzeitpflege verbessern, damit ältere Menschen zu einem unabhängigen Leben als Alternative zu Aufhalten in Krankenhäusern und Pflegeheimen befähigt werden (Ziff. 105 Buchstabe b).

Die Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Claudia Mahler, weist in ihrem Bericht zum Recht auf Wohnen¹⁶ auf das Recht älterer Menschen hin, selbst zu entscheiden, wo und mit wem und wie sie leben wollen (Ziff. 31). Dafür benötigen sie Zugang zu Dienstleistungen wie zum Beispiel Pflege und Unterstützungsleistungen (Ziff. 82). Ihre Vorgängerin, Rosa Kornfeld-Matte, hat 2015 einen eigenen Bericht über Pflege und Autonomie älterer Menschen veröffentlicht.¹⁷ Darin fordert sie die Staaten unter anderem auf, ältere Personen bei der Entwicklung von gemeindenahen und häuslichen Pflegedienstleistungen, sowohl für städtische als auch für ländliche Gebiete, zu konsultieren (Ziff. 118).

Die damalige Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Catalina Devandas-Aguilar, weist in ihrem Bericht zu den Rechten älterer Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 2019¹⁸ darauf hin, dass ältere Menschen mit Behinderungen nicht zu Betreuungszwecken in eine

¹⁴ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons>.

¹⁵ UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1995): Allgemeine Bemerkung Nr. 6. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von älteren Menschen, Ziff. 33; <https://www.nomos-elibrary.de/de/10.5771/9783748909996-160/allgemeine-bemerkungen-zu-bestimmungen-des-internationalen-paktes-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-der-vereinten-nationen?page=53>.

¹⁶ UN-Generalversammlung (2022): Ältere Menschen und das Recht auf angemessenes Wohnen. Bericht der Unabhängigen Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Claudia Mahler, UN-Dok. A/77/239, 19.7.2022, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/aeltere-menschen-und-das-recht-auf-angemessenes-wohnen>.

¹⁷ UN General Assembly, Human rights Council (2015): Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Rosa Kornfeld-Matte, UN-Dok. A/HRC/30/43, 13.8.2015, Ziff. 32ff., <https://docs.un.org/en/A/HRC/30/43>.

¹⁸ UN-Generalversammlung (2019): Rechte von Menschen mit Behinderungen. Bericht der Sonderberichterstatterin über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, UN-Dok. A/74/186, 17.7.2019, 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.

Einrichtung eingewiesen werden sollten. Stattdessen sollen gemeindenahe Unterstützung und Dienste bereitgestellt werden (Ziff. 54).

2.3 Schutzlücke im Menschenrechtssystem

Wie auch eine Vielzahl anderer Akteure¹⁹ hat die aktuelle Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen in ihren Berichten²⁰ und Stellungnahmen immer wieder auf die Schutzlücken im internationalen Menschenrechtssystem bezüglich Älterer hingewiesen. Bisher gibt es keinen Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen, der das Recht älterer Menschen auf Pflege und Unterstützung kodifiziert.²¹ Zwar kann man, wie oben geschehen, dieses Recht in Teilen aus anderen Rechten ableiten, aber es wurde bisher nicht in einer spezifischen Norm geregelt. Dies wird aber der Komplexität und Vielschichtigkeit des Rechts aus der Perspektive der sehr heterogenen Gruppe der Älteren und der daraus resultierenden staatlichen Verpflichtungen nicht gerecht. Es braucht daher eine eigene Formulierung, die die Situation älterer Menschen ausreichend berücksichtigt.

2.4 Staatliche Verpflichtungen

Deutschland hat sich durch die Ratifizierung verschiedener Menschenrechtsverträge dazu verpflichtet, Menschenrechte umzusetzen. Aus diesen Verträgen trifft den Staat eine Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht. Das heißt, jeder einzelne Mensch hat gegen den Staat einen Anspruch auf Achtung, Schutz und Gewährleistung der menschenrechtlich geschützten Freiheiten.

¹⁹ Siehe beispielhaft die Eingaben staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure zu den 14 Sitzungen der UN-open Ended Working Group on Ageing: <https://social.un.org/ageing-working-group/>.

²⁰ Für eine Übersicht der Berichte siehe: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons/annual-reports>.

²¹ OHCHR (2021): Aktualisierung der 2012 durchgeführten analytischen Ergebnisstudie zu den normativen Standards im internationalen Menschenrecht in Bezug auf ältere Menschen. Arbeitspapier des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte, März 2021, Ziff. 131ff., <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185734/ef49e0de112cbd2ea63df833bcef8836/gaps-paper-data.pdf>.

3 Anhang

3.1 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.

3.2 A/RES/78/324

1. Decides that the Open-ended Working Group on Ageing has completed its work, in view of the adoption of decision 14/1 by the Open-ended Working Group on Ageing in line with its mandate outlined in the resolution 65/182 and all subsequent resolutions on the follow-up to the Second World Assembly on Ageing, including 78/177 of 19 December 2023, and to conclude the mandate of the Open-ended Working Group on Ageing, under agenda item “Social development: social development, including questions relating to the world social situation and to youth, ageing, persons with disabilities and the family” of the Third Committee;
2. Urges relevant United Nations bodies, respecting the relevant mandate, 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.

3.3 A/AC.278/2024/2

Decision 14/1

Recommendations regarding the identification of possible gaps in the protection of the human rights of older persons and how best to address them (...)

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.

3.4 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)

Artikel 22 – Recht auf soziale Sicherheit

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 die eigene Würde und die freie Entwicklung der eigenen Persönlichkeit unentbehrlich sind

Artikel 25 – Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

Jeder Mensch hat das Recht auf einen Lebensstandard, der Gesundheit und Wohl für sich selbst und die eigene Familie gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen gewährleistet sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

3.5 UN-Sozialpakt

Artikel 9

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden Menschen auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung mit ein.

Artikel 12

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und mentaler Gesundheit an.

(2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die erforderlichen Maßnahmen (...)

d) zur Schaffung der Voraussetzungen, die für jedermann im Krankheitsfall den Genuss medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherstellen.

3.6 UN-Behindertenrechtskonvention

Artikel 19 – Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;

b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist;

c) gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen

Artikel 25 – Gesundheit

Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten, einschließlich gesundheitlicher Rehabilitation, haben. Insbesondere

a) stellen die Vertragsparteien Menschen mit Behinderungen eine unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard zur Verfügung wie anderen Menschen, einschließlich sexual- und fortpflanzungsmedizinischer Gesundheitsleistungen und der Gesamtbevölkerung zur Verfügung stehender Programme des öffentlichen Gesundheitswesens;

b) bieten die Vertragsstaaten die Gesundheitsleistungen an, die von Menschen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderungen benötigt werden, soweit angebracht, einschließlich Früherkennung und Frühintervention, sowie Leistungen, durch die, auch bei Kindern und älteren Menschen, weitere Behinderungen möglichst gering gehalten oder vermieden werden sollen;

c) bieten die Vertragsstaaten diese Gesundheitsleistungen so gemeindenah wie möglich an, auch in ländlichen Gebieten;

d) erlegen die Vertragsstaaten den Angehörigen der Gesundheitsberufe die Verpflichtung auf, Menschen mit Behinderungen eine Versorgung von gleicher Qualität wie anderen Menschen angedeihen zu lassen, namentlich auf der Grundlage der freien Einwilligung nach vorheriger Aufklärung, indem sie unter anderem durch Schulungen und den Erlass ethischer Normen für die staatliche und private Gesundheitsversorgung das Bewusstsein für die Menschenrechte, die Würde, die Autonomie und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen schärfen;

e) verbieten die Vertragsstaaten die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Krankenversicherung und in der Lebensversicherung, soweit eine solche Versicherung nach innerstaatlichem Recht zulässig ist; solche Versicherungen sind zu fairen und angemessenen Bedingungen anzubieten;

f) verhindern die Vertragsstaaten die diskriminierende Vorenthaltung von Gesundheitsversorgung oder -leistungen oder von Nahrungsmitteln und Flüssigkeiten aufgrund von Behinderung.

Artikel 28 – Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien, einschließlich angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung.

(2) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf sozialen Schutz und den Genuss dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts, einschließlich Maßnahmen, um

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zur Versorgung mit sauberem Wasser und den Zugang zu geeigneten und erschwinglichen Dienstleistungen, Geräten und anderen Hilfen für Bedürfnisse im Zusammenhang mit ihrer Behinderung zu sichern;

b) Menschen mit Behinderungen, insbesondere Frauen und Mädchen sowie älteren Menschen mit Behinderungen, den Zugang zu Programmen für sozialen Schutz und Programmen zur Armutsbekämpfung zu sichern;

c) in Armut lebenden Menschen mit Behinderungen und ihren Familien den Zugang zu staatlicher Hilfe bei behinderungsbedingten Aufwendungen, einschließlich ausreichender Schulung, Beratung, finanzieller Unterstützung sowie Kurzzeitbetreuung, zu sichern;

d) Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus zu sichern;

e) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen und Programmen der Altersversorgung zu sichern.

3.7 United Nations Principles for Older Persons

Independence

5. Older persons should be able to live in environments that are safe and adaptable to personal preferences and changing capacities.

6. Older persons should be able to reside at home for as long as possible.

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.

Care

10. Older persons should benefit from family and community care and protection in accordance with each society's system of cultural values.

11. Older persons should have access to health care to help them to maintain or regain the optimum level of physical, mental and emotional well-being and to prevent or delay the onset of illness.

12. Older persons should have access to social and legal services to enhance their autonomy, protection and care.

13. Older persons should be able to utilize appropriate levels of institutional care providing protection, rehabilitation and social and mental stimulation in a humane and secure environment.

14. Older persons should be able to enjoy human rights and fundamental freedoms when residing in any shelter, care or treatment facility, including full respect for their dignity, beliefs, needs and privacy and for the right to make decisions about their care and the quality of their lives.

3.8 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Artikel 2

Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau; sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen, und verpflichten sich zu diesem Zweck,

a) den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihre Staatsverfassung oder in andere geeignete Rechtsvorschriften aufzunehmen, sofern sie dies noch nicht getan haben, und durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für die tatsächliche Verwirklichung dieses Grundsatzes zu sorgen;

b) durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten;

c) den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frau auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit dem Mann zu gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen;

d) Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche die Frau diskriminieren, und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln;

e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen;

f) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung aller bestehenden Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen;

g) alle innerstaatlichen strafrechtlichen Vorschriften aufzuheben, die eine Diskriminierung der Frau darstellen.

3.9 Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons

Article 12 – Rights of older persons receiving long-term care

Older persons have the right to a comprehensive system of care that protects and promotes their health, provides social services coverage, food and nutrition security, water, clothing, and housing, and promotes the ability of older persons to stay in their own home and maintain their independence and autonomy, should they so decide.

States Parties shall design assistance measures for families and caregivers through the introduction of services for those providing care to older persons, taking into account the needs of all families and other forms of care, as well as the full participation of older persons and respect for their opinions.

States Parties shall adopt measures toward developing a comprehensive care system that takes particular account of a gender perspective and respect for the dignity, physical, and mental integrity of older persons.

In order to ensure that older persons can effectively enjoy their human rights when receiving long-term care, States Parties undertake to:

- a) Establish mechanisms to ensure that the initiation and conclusion of long-term care services are subject to an indication by the older person of their free and express will.
- b) Ensure that such services have specialized personnel who can provide appropriate, comprehensive care and prevent actions or practices that could cause harm or exacerbate an existing condition.
- c) Establish an appropriate regulatory framework on the operations of long-term care services that allows the situation of older persons to be assessed and supervised, as well as the adoption of measures to:
 - i. Ensure access for older persons to information, especially to their own physical or digital records, promote their access to the various media and sources of information, including social networks, and apprise them of their rights and of the legal framework and protocols governing long-term care services.
 - ii. Prevent arbitrary or illegal intrusions in their private life, family, home, household unit, or any other sphere in which they are involved, or in their correspondence or any other form of communication.
 - iii. Promote older persons' interaction with their family and society, bearing in mind all families and their affective relationships.
 - iv. Protect older persons' personal security and the exercise of their personal liberty and freedom of movement.
 - v. Protect the integrity of older persons as well as their privacy and intimacy in all their activities, particularly in acts of personal hygiene.

d) Enact the necessary legislation, in accordance with domestic mechanisms, so that the corresponding personnel and long-term care givers may be held liable to administrative, civil, and/or criminal penalties, as applicable, for any acts they commit that cause harm to older persons.

e) Adopt appropriate measures, as applicable, to ensure that older persons receiving long-term care also have palliative care available to them that encompasses the patient, their environment, and their family.

3.10 Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons

Article 10 – Care and Support

States Parties shall:

1. adopt policies and legislation that provide incentives to family members who provide home care for Older Persons;
2. identify, promote and strengthen traditional support systems to enhance the ability of families and communities to care for Older family members; and
3. ensure the provision of preferential treatment in service delivery for Older Persons.

Article 11 – Residential Care

States Parties shall:

1. enact or review existing legislation to ensure that residential care is optional and affordable for Older Persons;
2. ensure that Older Persons in residential care facilities are provided with care that meets the National Minimum Standards provided that such standards comply with regional and international Standards; and
3. ensure that Older Persons in palliative care receive adequate care and pain management medication.

3.11 Revidierte Europäische Sozialcharta

Teil II

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:

– älteren Menschen die Möglichkeit geben sollen, so lange wie möglich vollwertige Mitglieder der Gesellschaft zu bleiben, und zwar durch:

- a) ausreichende Mittel, die es ihnen ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen und aktiv am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzunehmen,
- b) die Bereitstellung von Informationen über Dienste und Einrichtungen für ältere Menschen und über ihre Möglichkeiten, diese in Anspruch zu nehmen;

– 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:

a) die Bereitstellung von ihren Bedürfnissen und ihrem Gesundheitszustand entsprechenden Wohnungen oder von angemessenen Hilfen zur Anpassung der Wohnungen,

b) die gesundheitliche Versorgung und die Dienste, die aufgrund ihres Zustands erforderlich sind;

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

3.12 Internationaler Aktionsplan von Madrid über das Altern

Issue 2: Care and support for caregivers

101. Provision of care to those who need it, either by older persons or for them, is mostly done by the family or community, especially in developing countries. Families and communities also play a key role in prevention, care, support and treatment of persons affected by HIV/AIDS. Where the caregivers are older persons, provisions should be made to assist them; and where they are the recipients of care there is a need to establish and strengthen human resources and health and social infrastructures as imperatives for the effective delivery of prevention, treatment, care and support services. This caregiving system should be strengthened and reinforced by public policies as the proportion of the population needing such care increases.

102. Even in countries with well-developed formal care policies, intergenerational ties and reciprocity ensure that most care is still informal. Informal care has a complementary character and does not replace professional care. Ageing in one's community is an ideal in all countries. In many countries, however, family care without compensation to caregivers is creating new economic and social strains. The cost to women, in particular, who continue to provide the majority of informal care, is now recognized. Female caregivers bear financial penalty of low pension contributions because of absences from the labour market, foregone promotions and lower incomes. They also bear the physical and emotional cost of stress from balancing work and household obligations. The situation is especially demanding for women with both child and elder care responsibilities.

103. In many parts of the world, especially Africa, the HIV/AIDS pandemic has forced older women, already living in difficult circumstances, to take on the added burden of caring for children and grandchildren with HIV/AIDS and for grandchildren orphaned by AIDS. At a time when it is more normal for adult children to look after their ageing parents, many older persons find themselves with the unexpected responsibility of caring for frail children or with the task of becoming sole parents to grandchildren.

104. In the last two decades, community care and ageing in place have become the policy objective of many Governments. Sometimes the underlying rationale has been financial, because, based on the assumption that families will supply the bulk of care, community care is expected to cost less than residential care. Without adequate assistance, family caregivers can be overburdened. In addition, formal community care systems, even where they exist, often lack sufficient capacity because they are poorly resourced and coordinated. As a result, residential care may be the preferred option of either the frail older person or the caregiver. In view of this range of issues, a continuum of affordable care options, from family to institutional, is desirable. Ultimately, the participation of older persons in assessing their own needs and monitoring service delivery is crucial to the choice of the most effective option.

105. Objective 1: Provision of a continuum of care and services for older persons from various sources and support for caregivers.

Actions

- (a) Take steps to provide community-based care and support for family care;
- (b) Increase quality of care and access to community-based long-term care for older persons living alone in order to extend their capacity for independent living as a possible alternative to hospitalization and nursing home placement;
- (c) Support caregivers through training, information, psychological, economic, social and legislative mechanisms;
- (d) Take steps to ensure the provision of assistance to older persons in cases where informal support is unavailable, has been lost, or is not desired;
- (e) Facilitate comparative research into care systems in different cultures and settings;
- (f) Prepare and implement strategies for meeting the special needs of ageing caregivers for persons with cognitive disabilities;
- (g) Establish and apply standards and mechanisms to ensure quality care in formal care settings;
- (h) Develop social support systems, both formal and informal, with a view to enhancing the ability of families to take care of older persons within the family, including in particular the provision of long-term support and services for the growing number of frail older persons;
- (i) Enhance, through appropriate measures, self-reliance of older women and men and create conditions that promote quality of life and enable them to work and live independently in their own communities for as long as possible and desired;
- (j) Promote provision of community-based care and support of family care, taking into account equal distribution of caring responsibilities between women and men by measures for better reconciliation of working and family life.

106. Objective 2: Support the caregiving role of older persons, particularly older women.

Actions

- (a) Encourage the provision of social support, including respite services, advice and information for both older caregivers and the families under their care;
- (b) Identify how to assist older persons, in particular older women, in caregiving and address their specific social, economic and psychological needs;
- (c) Reinforce the positive role of grandparents in raising grandchildren;
- (d) Take account of the growing numbers of older caregivers in service provision plans.