



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Dokumentation

Rechte älterer Menschen

Partizipation – Zugänglichkeit – Debriefing –
Lehren aus dem MIPAA-Prozess

Fachgespräche zur Vor- und Nachbereitung der
14. Sitzung der UN Open-ended Working Group on
Ageing (OEWG-A) 2024



Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

Redaktion

Peter Litschke ist Politologe und seit 2012 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die internationale und nationale Umsetzung der Rechte älterer Menschen und der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem unterstützt er die Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen wissenschaftlich.

Sabrina Prem ist Volljuristin und seit 2023 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind die internationale und nationale Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Rechte älterer Menschen. Zudem unterstützt sie die Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen wissenschaftlich.

Dokumentation

Rechte älterer Menschen

Partizipation – Zugänglichkeit – Debriefing –
Lehren aus dem MIPAA-Prozess

Fachgespräche zur Vor- und Nachbereitung der
14. Sitzung der UN Open-ended Working Group on
Ageing (OEWG-A) 2024

Inhalt

1	Einleitung	5
<hr/>		
2	Menschenrechtlicher Hintergrund	6
<hr/>		
2.1	Die Menschenrechte Älterer	6
2.2	Die UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte Älterer (OEWG-A)	7
3	Fachgespräch 22: Partizipation älterer Menschen am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen	9
<hr/>		
3.1	Menschenrechtliche Grundlagen	9
3.2	Ablauf des Fachgesprächs	10
3.2.1	Grußworte	10
3.2.2	Absage an eine neue UN-Konvention durch die Bundesregierung?	12
3.2.3	Partizipation im Menschenrecht	14
3.2.4	Effektive Partizipation und Partizipationsstandards	15
3.2.5	Partizipation bei den Vereinten Nationen	16
3.2.6	Politische Partizipation älterer Menschen	17
3.2.7	Senior*innen-Vertretungen	19
3.2.8	Intersektionale Aspekte von Partizipation	20
4	Fachgespräch 23: Zugänglichkeit, Infrastruktur und Lebensumfeld (Verkehr, Wohnen und Zugang)	22
<hr/>		
4.1	Menschenrechtliche Grundlage	22
4.2	Ablauf des Fachgesprächs	23
4.2.1	Grußworte	23
4.2.2	Menschenrechtliche Perspektiven sozialer Inklusion	25
4.2.3	Partizipation und Teilhabe	26
4.2.4	Zugänglichkeit von Technologie	27
4.2.5	Barrierefreier Wohnungsbau	27
4.2.6	Perspektive der Landesebene	28
4.2.7	Erfolge und Herausforderungen der age-friendly cities	29

5	Fachgespräch 24: Nachbereitung der 14. Sitzung der OEWG-A	31
<hr/>		
6	Fachgespräch 25: Welche Lehren kann der Prozess der OEWG-A aus dem MIPAA Prozess ziehen?	33
<hr/>		
6.1	Grundlagen zu den Prozessen	33
6.2	Ablauf des Fachgespräches	33
6.2.1	Grußworte	34
6.2.2	Lehren aus der Umsetzung von MIPAA	35
6.2.3	Ein generationsübergreifender Ansatz	35
6.2.4	MIPAA und eine UN-Weltalttenkonvention: kein Entweder-oder	36
6.2.5	Einbringungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft	37
6.2.6	Blick in die Zukunft	38
7	Der weitere internationale Prozess	39
<hr/>		

1 Einleitung

Am 25. Januar und 15. Februar 2024 veranstaltete das Deutsche Institut für Menschenrechte zur Vorbereitung der 14. Sitzung der UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte Älterer (UN Open-ended Working Group on Ageing, OEWG-A) im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zwei Fachgespräche zu den Themen „Partizipation älterer Menschen im öffentlichen Leben und an Entscheidungsfindungsprozessen“ sowie „Zugänglichkeit, Infrastruktur und Lebensumfeld (einschließlich Transport, Wohnen und Zugang)“.¹ Diese Fachgespräche mit Vertreter*innen aus Wissenschaft, Praxis, Zivilgesellschaft, Verbänden, den zuständigen Ressorts und dem Deutschen Institut für Menschenrechte dienten der Vorbereitung der 14. Sitzung der OEWG-A, die vom 20. bis 24. Mai 2024 in New York stattfand.²

Ziel dieser Fachgespräche war es, die Erkenntnisse, Erwartungen und guten Beispiele aus Deutschland zu bündeln, die von den Vertreter*innen der deutschen Regierung, der Zivilgesellschaft und des Deutschen Instituts für Menschenrechte als Nationale Menschenrechtsinstitution sowohl in die Vorbereitungspapiere des Büros der OEWG-A

als auch in die Verhandlungen bei der 14. Sitzung eingebracht werden konnten. Zudem konnten die im Fachgespräch entwickelten Eckpunkte auch zur Fortentwicklung der koordinierten Position der EU-Mitgliedstaaten genutzt werden, die im Vorfeld der Sitzung abgestimmt wird.

Am 25. Juni 2024 lud das Deutsche Institut für Menschenrechte zu einem weiteren, virtuellen Fachgespräch ein, das der Nachbereitung der 14. OEWG-A-Sitzung diene.

Zudem fand am 03. September 2024 ein viertes Fachgespräch zu der Fragestellung „Welche Lehren kann der Prozess der OEWG-A aus dem MIPAA Prozess (Madrid International Plan of Action on Ageing) ziehen?“ statt.

Die vorliegende Dokumentation³ stellt die Hintergründe des UN-Prozesses zur Stärkung der Menschenrechte Älterer vor, dokumentiert die Ergebnisse der insgesamt vier Fachgespräche und gibt einen Ausblick auf den weiteren internationalen Prozess.⁴

1 Weiterführende Informationen finden sich unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten> (abgerufen am 01.10.2024).

2 Weitere Informationen zu der 14. Sitzung der OEWG-A unter: <https://social.un.org/ageing-working-group/fourteenthsession.shtml> (abgerufen am 01.10.2024).

3 Die Autor*innen danken Ann-Christin Arnold, Aura Kraus, Claudia Mahler, Katharina Peters, Laya Schlaeffer und Paola Carega für ihre Unterstützung bei der Erstellung dieser Publikation.

4 Für allgemeine Informationen zur OEWG-A siehe das Kurzdossier: BAGSO (2022): Menschenrechte im Alter besser schützen. Der Beitrag der Offenen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte Älterer. <https://www.bagso.de/publikationen/kurzdossier/menschenrechte-im-alter-besser-schuetzen> (abgerufen am 01.10.2024).

2 Menschenrechtlicher Hintergrund

2.1 Die Menschenrechte Älterer

Der demografische Wandel ist eine globale Realität. Von den Vereinten Nationen wurde er bereits als Megatrend bestätigt. Entgegen einer häufig vertretenen Meinung wirkt sich dieser Trend nicht nur auf Länder aus dem Norden aus, sondern betrifft auch den Globalen Süden. Weltweit sind derzeit bereits rund 700 Millionen Menschen – dies entspricht circa zehn Prozent der Weltbevölkerung – über 60 Jahre alt. In den nächsten drei Jahrzehnten wird sich die Zahl der älteren Menschen weltweit voraussichtlich verdoppeln und damit 20 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen. Zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit wird es weniger Kinder als ältere Menschen auf der Welt geben⁵. In Deutschland ist derzeit jede*r Fünfte über 65 Jahre alt, das entspricht etwa 22 Prozent der Bevölkerung.⁶

Ältere Menschen stellen eine äußerst diverse Gruppe dar, daher ist allein das kalendarische Alter wenig aussagekräftig. Die Lebenssituation Älterer hängt vielmehr ab von zum Beispiel ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage, ihrem Beschäftigungsstatus oder ihrer Rentensituation, vom Familienstand, dem Bildungsgrad sowie dem Wohnumfeld – städtisch oder ländlich. Dementsprechend unterscheiden sich auch die menschenrechtlichen Gefährdungslagen. Die Herausforderungen des demografischen Wandels werden zwar allgemein wahrgenommen und in vielen Foren diskutiert,

bisher aber zu wenig unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten: Ältere Menschen werden in nationalen Diskussionen zu menschenrechtlichen Themen und im internationalen Menschenrechtssystem immer noch nicht ausreichend berücksichtigt. Dies zeigt sich auf Ebene der Vereinten Nationen sowohl in den Staatenberichtsverfahren als auch im Universellen Berichtsverfahren.⁷ Trotz vermehrter Anstrengungen sowohl der OEWG-A als auch der Unabhängigen Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen sowie regionaler Ansätze, menschenrechtliche Instrumente zu entwickeln, sind ältere Menschen nach wie vor in den Überprüfungsverfahren keine Gruppe, auf die ein menschenrechtlicher Fokus gelegt wird.⁸

Die Menschenwürde ist jedem Menschen von Geburt an gegeben, sie muss nicht verdient werden, und sie ist unabhängig vom Lebensalter und der individuellen Leistungsfähigkeit. Die aus der Menschenwürde entwickelten und verbrieften Menschenrechte gelten demzufolge auch für Ältere und verfallen weder mit dem Alter noch mit erhöhtem Unterstützungsbedarf. Fundament der Menschenrechte ist die Menschenwürde. Alle Menschen sind „gleich an Würde und Rechten geboren“ (Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Dies wird in Artikel 1 des Grundgesetzes (GG) aufgegriffen. Das Merkmal Alter findet sich allerdings nicht unter den Diskriminierungsgründen von Artikel 3 Grundgesetz.

5 HelpAge Internationale: <https://www.helpage.org/what-we-do/society-for-all-ages/> (abgerufen am 14.10.2024).

6 Statistisches Bundesamt (2022): Themen: Ältere Menschen – Bevölkerungsgruppe der älteren Menschen ab 65 Jahren. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/bevoelkerung-ab-65-j.html> (abgerufen am 01.10.2024).

7 Im Allgemeinen Menschenrechtsüberprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR) zwischen dem ersten und zweiten Berichtszyklus beziehen sich 2.400 Empfehlungen auf ältere Menschen, das sind lediglich 0,8 Prozent aller Empfehlungen. Die Zahlen sind nachzulesen im Bericht zur 8. Sitzung der OEWG-A: UN, General Assembly (2017): Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its eighth working session. UN Doc. A/AC.278/2017/2, S. 9.

8 Eine Studie des OHCHR kommt zu dem Ergebnis, dass sich weniger als ein Prozent der im Universal Human Rights Index aufgeführten Empfehlungen mit Altersdiskriminierung befassen, siehe UN, General Assembly (2019): Activities of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the United Nations system and regional organizations to support States' efforts to promote and protect the human rights of older persons, UN-Dok. A/HRC/41/32, 21.06.2019, Ziff. 42.

Die Menschenrechte stellen somit auch einen Bezugsrahmen der nationalen Senior*innenpolitik dar. Zur Gewährleistung eines menschenrechtlichen Ansatzes müssen Politiken und Gesetze mit den bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates (Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht) übereinstimmen. Handlungen und Strategien müssen an den Menschenrechten ausgerichtet sein, an den menschenrechtlichen Vorgaben gemessen werden und sich an ihnen messen lassen. Der einzelne Mensch muss daher als Rechtsträger im Mittelpunkt staatlicher Politik stehen.

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

Im Jahr 2010 hat die UN-Generalversammlung mit der Resolution A/RES/65/182 eine Arbeitsgruppe zur Stärkung der Menschenrechte Älterer (Open-ended Working Group on Ageing, OEWG-A)⁹ ins Leben gerufen, um ältere Menschen im Menschenrechtsdiskurs sichtbarer zu machen und die Stärkung ihrer Rechte voranzutreiben.¹⁰ Das Mandat beinhaltet die Überprüfung und Diskussion des bestehenden menschenrechtlichen Rahmens, die Identifizierung von möglichen Schutzlücken und das Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten, wie diese Lücken am besten geschlossen werden kön-

nen. Dies bedarf gegebenenfalls weiterführender Überlegungen, welche menschenrechtlichen Instrumente und andere Maßnahmen zum Schutz der Rechte Älterer neu geschaffen und/oder weiterentwickelt werden müssen.¹¹ Dass hier ein erweiterter Fokus erforderlich ist, zeigen auch die Beurteilungen von Menschenrechtsexpert*innen.¹²

Ab der 8. Sitzung der OEWG-A wurde die Sitzungsstruktur neugestaltet, um die inhaltliche Diskussion konstruktiv voranzubringen und die blockierende Streitfrage zurückzustellen, ob es einer neuen Konvention zum Schutz älterer Menschen bedürfe oder nicht. Zudem hat sich die Diskussionsgrundlage sowohl durch die Entwicklung menschenrechtlicher Instrumente auf regionaler Ebene¹³ als auch durch die Arbeit der Unabhängigen Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen¹⁴ weiterentwickelt. Das hat zu größerer Klarheit bezüglich des Inhalts der Menschenrechte für Ältere geführt.

Die Veränderungen in der Sitzungsstruktur zeigen sich zum einen in der Fokussierung auf zwei Themen pro Sitzung, zum anderen erarbeitet das Sekretariat der OEWG-A Hintergrundpapiere zur Vorbereitung der jeweiligen Sitzungen.

-
- 9 Offene Arbeitsgruppen werden bei den Vereinten Nationen als zwischenstaatliche Gremien zur vertieften Diskussion von neuen menschenrechtlich relevanten Themen eingerichtet. Die Diskussionen finden unter großer Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen und Expert*innen statt. Die Ergebnisse münden oft in dem Auftrag, einen Vertragsentwurf zu erstellen.
- 10 Office of the High Commissioner for Human Rights (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. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185734/ef49e0de112cbd2ea63df833bcef8836/gaps-paper-data.pdf> (abgerufen am 01.10.2024).
- 11 BAGSO (2022).
- 12 Doron, Israel / Georgantzi, Nena (Hg.) (2018): *Aging, Ageism and the Law. European Perspectives on the Rights of Older Persons*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing; UN-Menschenrechtsrat (2021): Bericht der Unabhängigen Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Claudia Mahler, UN-Dok. A/HRC/48/53, https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/A.HRC_48.53_German_0.pdf (abgerufen am 06.11.2023); UN Human Rights Council (2022): Normative standards and obligations under international law in relation to the promotion and protection of the human rights of older persons. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN-Dok. A/HRC/49/70, <https://undocs.org/A/HRC/49/70> (abgerufen am 01.10.2024).
- 13 Die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Rechte älterer Menschen: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_a-70_human_rights_older_persons.asp (abgerufen am 01.10.2024) und das Protokoll zur Afrikanischen Menschenrechtscharta https://au.int/sites/default/files/pages/32900-file-protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf (abgerufen am 01.10.2024) wurden 2015 bzw. 2016 als verbindliche Menschenrechtsverträge verabschiedet. Die europäischen Staaten haben bereits 2014 im Rahmen des Europarates ein nicht bindendes ausdifferenziertes Instrument erarbeitet, die Recommendation on CM/Rec (2014)2 of the Committee of Ministers to member States on the promotion of human rights of older persons. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c649f (abgerufen am 01.10.2024).
- 14 UN, The Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons> (abgerufen am 01.10.2024).

Der thematische Fokus der 14. Sitzung lag auf den Themenkomplexen „Partizipation älterer Menschen am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen“ sowie „Zugänglichkeit, Infrastruktur und Lebensumfeld (Verkehr, Wohnen und Zugang)“. Zur Vorbereitung der 14. Sitzung wurden vom Sekretariat der Arbeitsgruppe Fragebögen zu diesen beiden Themenkomplexen erstellt, an alle Teilnehmenden versandt und veröffentlicht.¹⁵ Zahlreiche Staaten, NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen übermittelten auf Basis der Fragebögen Eingaben an die OEWG-A.¹⁶ Aus der Analyse der Antworten bereitete das Sekretariat dann die vorbereitenden Hintergrundpapiere zu den beiden Themen vor.¹⁷

Zusätzlich wurden normative Elemente zu den diskutierten Themen der 13. Sitzung, „Recht auf Gesundheit und Zugang zur Gesundheitsversorgung“ sowie „Soziale Inklusion“, erarbeitet. Die Diskussion zu den normativen Elementen sollte die bei der vorangegangenen Sitzung erarbeiteten Themeneckpunkte unter rechtlichen Gesichtspunkten einschränken. Die teilnehmenden Staatenvertreter*innen sollten dadurch ein differenzierteres Bild darüber erhalten, welche rechtlichen Schutzmaßnahmen zu den Themen bereits umgesetzt sind und wo eine weitere Spezifizierung erfolgen muss, um die Menschenrechte Älterer zu schützen.¹⁸

15 Leitfragen zu Partizipation: https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourteenth%20session/OEWG14_guiding%20questions_participation%20in%20public%20life_substantive%20inputs.pdf; Leitfragen zu Zugänglichkeit: https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourteenth%20session/OEWG14_guiding%20questions_accessibility%20housing_substantive%20inputs.pdf (beide abgerufen am 01.10.2024). Eine deutsche Übersetzung der Leitfragen zu Zugänglichkeit findet sich im Hintergrundpapier zum Thema (siehe Kapitel 4).

16 Auf <https://social.un.org/ageing-working-group/fourteenthsession.shtml> sind unter „Links to submissions from“ alle Eingaben der Staaten, Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und NGOs einzusehen (abgerufen am 01.10.2024).

17 Hintergrundanalyse zu Partizipation: https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourteenth%20session/A_AC.278_2024_CRP.4.pdf; Hintergrundanalyse zu Zugänglichkeit: https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourteenth%20session/A_AC.278_2024_CRP3.pdf (beide abgerufen am 01.10.2024).

18 Hintergrundanalyse zu den normativen Elementen: https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourteenth%20session/A_AC.278_2024_CRP.2.pdf (abgerufen am 01.10.2024).

3 Fachgespräch 22: Partizipation älterer Menschen am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen

3.1 Menschenrechtliche Grundlagen¹⁹

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

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) gewährt in Artikel 25 (a) das Recht auf politische Partizipation, während der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) in Artikel 15 das Recht auf kulturelle Teilhabe garantiert. Obwohl ein spezifisches Recht auf Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben in diesen Dokumenten nicht explizit genannt wird, ist es dennoch ein impliziter Teil des Rahmens.

Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte

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

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

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

Ganz besonders ist Partizipation als übergreifendes Thema im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK) verankert. „Nichts über uns ohne uns“ ist das Motto der Behindertenrechtsbewegung und dessen Grundsätze finden sich auch in der UN-BRK wieder. Nach Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK sollen Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die sie betreffen, von den Vertragsstaaten konsultiert und aktiv miteinbezogen werden. Weiterhin sollen nach Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK Menschen mit

¹⁹ Für eine ausführliche Darstellung der menschenrechtlichen Grundlagen vgl. das Hintergrundpapier zum Fachgespräch unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/DIMR_OEWGA_Hintergrundpapier_zur_Partizipation_aelterer_Menschen_am_oeffentlichen_Leben.pdf (abgerufen am 01.10.2024).

Behinderungen an der Überwachung der innerstaatlichen Durchführung dieser Rechtsvorschriften und Regelungen beteiligt werden. Auch im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen lässt sich die Unterscheidung zwischen der Form der politischen Beteiligung (Artikel 29 UN-BRK) und der Form der Teilhabe am kulturellen Leben finden (Artikel 30 UN-BRK), beide müssen aber im gleichen Maße von den Vertragsstaaten gewährleistet werden. Die kulturelle Teilhabe wird in Artikel 30 durch ein Recht auf Teilhabe an Erholung, Freizeit und Sport ergänzt.

Auf regionaler Ebene ist das Recht älterer Menschen auf Partizipation in der Interamerikanischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer verbrieft. Nach Artikel 8 der Konvention haben ältere Menschen das Recht auf vollumfängliche Partizipation in der Familie, in der Gemeinde und in der Gesellschaft. Artikel 23 der (revidierten) Europäischen Sozialcharta verpflichtet die Vertragsstaaten, älteren Menschen ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie aktiv am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben teilnehmen können.

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

Der rechtliche Charakter der Menschenrechte basiert auf einem individuellen Ansatz. Durch das Empowerment schutzbedürftiger Menschen als Rechtssubjekte und nicht nur als reine Fürsorge-

objekte wird ein paradigmatischer Wechsel unterstützt.

3.2 Ablauf des Fachgesprächs

Am 15. Januar 2024 veranstaltete das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ein Fachgespräch, um die 14. Sitzung der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zur Stärkung der Rechte Älterer (UN Open-ended Working Group on Ageing, OEWG-A) im Mai 2024 gemeinsam mit Vertreter*innen aus Ministerien, Zivilgesellschaft und Wissenschaft inhaltlich aus der Sicht Deutschlands vorzubereiten.²⁰ Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, wie ältere Menschen am öffentlichen Leben und an Entscheidungsfindungsprozessen partizipieren. Die im Fachgespräch vorgetragenen Argumente und Anregungen konnten in die Beiträge sowohl der deutschen Staatendelegation als auch des DIMR sowie der Zivilgesellschaft zu den Sitzungen der UN-Arbeitsgruppe in New York einfließen. Ziel des Gesprächs war es daher auch, gute Beispiele, Impulse und fachliche Vorschläge zu erarbeiten, um diese in die 14. Sitzung der OEWG-A in New York einzubringen.

Im Folgenden werden die Beiträge des Fachgesprächs zur Partizipation älterer Menschen am öffentlichen Leben und an Entscheidungsfindungen zusammengefasst. Dabei werden die Erkenntnisse und Erfahrungen aus den fachlichen Vorträgen und aus der Diskussion zusammengetragen.

3.2.1 Grußworte

Im ersten Teil ihrer Begrüßung betonte Nicole Zündorf-Hinte (Referatsleiterin Referat 314, Internationale Politik für ältere Menschen, Inklusion, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ), dass Teilhabe und Partizipation zu den wichtigsten Voraussetzungen überhaupt gehören, um in den Genuss der Menschenrechte zu kommen. Das Recht auf Teilhabe sei dabei schon lange sowohl im UN-Zivilpakt als auch im UN-Sozialpakt enthalten. Es sei dort zwar sehr allgemein gehalten,

²⁰ Alle Unterlagen zum Fachgespräch finden sich auf <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten> (abgerufen am 04.11.2024) unter „22. und 23. Fachgespräch“.

aber schon als grundlegendes Recht kodifiziert, und es gehe auch auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zurück. Weiter führte die Referatsleiterin aus, dass die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode mit der „Bundesinitiative Barrierefreiheit“ Maßnahmen auf den Weg gebracht habe, die in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Verkehr die bessere Erreichbarkeit und Teilhabe vereinfachen sollten. Sie betonte, dass es hier eine Schnittmenge zur UN-Behindertenrechtskonvention gebe, in der Teilhabe eines der zentralen Rechte sei.

Im zweiten Teil ihrer Begrüßungsrede widmete sich Zündorf-Hinte dem intersessionellen, mit einem Fragebogen gestützten Prozess der OEWG-A zum Thema „Identifizierung möglicher Lücken beim Schutz der Menschenrechte älterer Menschen und wie man sie am besten beheben kann“, in dem die Bundesregierung, die Zivilgesellschaft, das DIMR und die Unabhängige Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen (IE), Dr. Claudia Mahler, Stellung bezogen haben.²¹ Zündorf-Hinte betonte, dass die Bundesregierung sich intensiv mit dem Fragebogen²² beschäftigt habe, inklusive vieler Ressortbesprechungen und umfangreichen Abstimmungen, in denen die einzelnen Ressorts wiederholt die menschenrechtlichen Verträge geprüft haben, für die sie zuständig sind und die Deutschland ratifiziert hat. Die Bundesregierung sei zu dem Schluss gekommen, dass es einen umfassenden Menschenrechtsschutz gebe, der uneingeschränkt für ältere Menschen durchzusetzen sei.²³ Es mangle aber an einer ordentlichen Anwendung und Durchführung der bestehenden Verträge, um den besonderen Anforderungen Älterer gerecht zu werden. Auch national gebe es hier Luft nach oben, bekräftigte Zündorf-Hinte. Der Prozess der OEWG-A bringe die Bundesregierung durch die Diskussionen und Fokus-Themen und dazugehörigen Menschenrechte in Bezug auf ältere Menschen weiter – aber wie es genau weitergehe, hänge davon ab, was die Faszillatoren aus den Rückmeldungen der Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft, der nationalen Menschenrechtsinstitute, der IE und der WHO machten, so Zündorf-Hinte.

Im Anschluss ging auch Nele Allenberg (Abteilungsleiterin Menschenrechtspolitik Inland/Europa, DIMR) in ihrem Grußwort auf den Fragebogen der OEWG-A ein und legte die Sicht des DIMR dar. Allenberg betonte, dass die nächste Sitzung der OEWG-A eine wegweisende Sitzung sein werde, da nach der 13. Sitzung die Ko-Faszillatoren Portugal und Brasilien prüften, ob es Lücken im Menschenrechtssystem für ältere Menschen gebe. Diese Lücken werden mit dem oben erwähnten Fragebogen erfasst, der bis zum 8. Dezember 2023 bearbeitet werden konnte. Allenberg unterstrich, dass das Projekt des DIMR mit dem BMFSFJ, die dazugehörigen Fachgespräche und die Zusammenarbeit mit der OEWG-A die Hoffnung und Erwartung geweckt hätten, dass Deutschland eine pro-aktive Haltung einnehmen und sich für eine Konvention für die Rechte Älterer aussprechen und Lücken bekennen würde. Sie bedauerte, dass dies von Seiten der Bundesregierung nicht erfolgt sei. Anschließend zählte Allenberg die Vorteile einer Konvention auf. Diese würde aus Sicht des DIMR konzeptionelle Lücken schließen, da ältere Menschen bislang in keiner Konvention explizit erwähnt würden, und auch einen Paradigmenwechsel herbeiführen, da ältere Menschen nicht mehr nur als hilfebedürftig, sondern als Rechtsträger*innen wahrgenommen würden. Dieser Effekt sei schon nach der Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Bezug auf Menschen mit Behinderungen eingetreten. Darüber hinaus vereine eine eigene Konvention alle Menschenrechte Älterer in einem rechtlich bindenden Vertrag, was Anpassungen der nationalen Gesetze vereinfache. Außerdem würden neue Rechte verrechtlicht werden können, zum Beispiel im Themenfeld Klimawandel oder Digitalisierung. Zudem könnten bestehende Rechte auf ältere Menschen zugeschnitten und allgemein formulierte Rechte an deren Lebenssituation angepasst werden. Als letzten Punkt nannte Allenberg den Vorteil eines Vertragsmechanismus, den eine Konvention bringen würde: Auch bei anderen Konventionen habe sich gezeigt, dass ein Vertrag die Rechte der betroffenen Menschen stärke und Umsetzbarkeit erleichtere. Allenberg betonte, dass die Ablehnung einer

21 Siehe https://social.un.org/ageing-working-group/intersessional_events.shtml (abgerufen am 01.10.2024).

22 https://social.un.org/ageing-working-group/documents/Intersessional%20Events/Questionnaire_e.pdf (abgerufen am 01.10.2024).

23 Ebd. Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf den Fragebogen.

Konvention durch die deutsche Bundesregierung in Bezug auf die Rolle Deutschlands in dem Prozess ein großes Fragezeichen hinterlassen habe. Entsprechend richtete sie an Zündorf-Hinte die Frage, wie sich die Bundesregierung in diesem Prozess künftig verhalten werde und wie Zivilgesellschaft und DIMR den Prozess weiter stützen und die Rechte Älterer stärken könnten.

3.2.2 Absage an eine neue UN-Konvention durch die Bundesregierung?

In der folgenden Diskussion schloss sich eine Vertreterin der Zivilgesellschaft der Position des DIMR an und fragte, wie die Bundesregierung sich weiter in den Prozess einbringen werde. Auch sie betonte, dass sowohl die nationale und internationale Zivilgesellschaft als auch Staatenvertreter*innen gerätelt hätten, warum Deutschland eine Positionsänderung vorgenommen habe. Die Antwort der Bundesregierung lasse einen Interpretationsspielraum zu, da darin lediglich stehe, dass es keine normativen Lücken gebe und eine neue Konvention daher keinen normativen Mehrwert bringen würde. Sie fragte deshalb, ob eine Konvention laut der Bundesregierung andere Mehrwerte bringen würde, da der von der Bundesregierung bearbeitete Fragebogen an dieser Stelle vage bleibe. Sie verdeutlichte, dass viele Staaten Deutschland nun weniger als Verbündeter betrachteten und diese Entwicklung sei aus ihrer Sicht und aus Sicht der Zivilgesellschaft, darunter die BAGSO, besorgniserregend.

Ein anderer Teilnehmer betonte, dass die Dokumente, die im Antwortbogen der Bundesregierung genannt würden, bereits seit zehn Jahren existierten und er sich aus diesem Grund wundere, warum die Analyse nicht schon damals durchgeführt worden sei, um auf dieser Grundlage eine Einschätzung der Konvention vorzunehmen. Er habe den Eindruck, die Entscheidung der Bundesregierung gegen eine Konvention habe weit vor der Analyse stattgefunden.

Ein weiterer Teilnehmer aus dem Kreis der Zivilgesellschaft merkte an, dass das Netzwerk Artikel 3 sich explizit für eine Konvention ausgesprochen habe, aus der Erfahrung heraus, die aus der BRK

gemacht worden seien, da durch die UN-BRK die Rechte von Menschen mit Behinderungen deutlich auf diese Personengruppe zugeschnitten worden seien. Die Haltung der Bundesregierung in Bezug auf eine Konvention erinnere an die Debatte, ob Menschen mit Behinderungen ins Grundgesetz mitaufgenommen werden sollten. Die Bundesregierung habe damals gesagt, dass das Grundgesetz in Artikel 3 ausreichend sei. Die Behindertenrechtsbewegung habe es schließlich nach vier Jahren Kampf geschafft, dass Artikel 3 GG um Behinderung ergänzt werde. Er mahnte an, dass die Stellungnahme der Bundesregierung zur Konvention ein Rausreden und Abwarten sei, und dass das klare Bekenntnis zu den Rechten Älterer fehle.

Ein weiterer Vertreter der Zivilgesellschaft schloss sich den Vorredner*innen an und betonte, dass die Haltung Deutschlands einen Aufschrei von internationalen Partner*innen, zum Beispiel aus Afrika, ausgelöst habe. Er bemängelte weiter, dass die Bundesregierung nur auf die nicht vorhandenen normativen Lücken eingegangen sei, aber nicht auf den Mehrwert, den eine Konvention bringen würde. Er verwies auf die Wiener Erklärung von 2023, an der Deutschland mitgearbeitet habe.²⁴ Ihm habe das zukünftige Vorgehen Deutschlands in der Antwort auf den Fragebogen gefehlt. Seit Beginn der OEWG-A seien 866 Einreichungen zu normativen Lücken weltweit eingegangen, so der Redner weiter, was zeige, dass Deutschland den Blick nicht international gerichtet habe, obwohl die normativen Lücken weltweit zu finden seien und die Unterstützung internationaler Partnerländer Teil der internationalen Nachhaltigkeitsstrategie sei. Er sehe Lücken im Ablauf, in der Umsetzung und auch im Verständnis bezüglich der Unterstützung internationaler Partner*innen. Die Bundesregierung solle die Lücken anerkennen und den Partnern helfen, sie zu schließen. Er forderte, auch in Bezug auf die kommende Sitzung der OEWG-A, eine Klarstellung der Bundesregierung, dass sie die weiteren Prozesse der OEWG-A unterstütze.

Dem entgegnete Zündorf-Hinte, dass die Wiener Erklärung ohne die Mitwirkung der Bundesregierung verabschiedet worden sei. Auf die Frage bezüglich des Ablaufs der Analyse entgegnete sie,

²⁴ <https://ageing.at/en/downloads/ichrop-2023-conference-declaration> (abgerufen am 02.10.2024).

diese habe vor der Entscheidung stattgefunden. Die Bundesregierung habe erst den ersten Teil des Fragebogens beantwortet und dann diskutiert, was daraus folge. Aus dem Ergebnis sei dann geschlossen worden, dass der allgemeinen Rechtsrahmen auf ältere Menschen anwendbar sei. Die Bundesregierung habe sich auch damit beschäftigt, dass das Thema Altersdiskriminierung eines der Grundprobleme sei, und, dass mit Ausnahme der UN-BRK, das Thema Alter nicht direkt angesprochen werde, sondern nur indirekt über „other grounds“ oder „other status“. Eine Möglichkeit wäre, so Zündorf-Hinte, mit einem Zusatzprotokoll zu einer bestehenden Konvention zu arbeiten. Dies wäre zwar schwierig, aber ein Signal, dass man auch hinsichtlich anderer Verträge über das Thema Alter sprechen müsse. Eine weitere von der Bundesregierung genannte Option seien allgemeine Empfehlungen der bestehenden UN Treaty Bodies, also die Vertragsausschüsse der jeweiligen internationalen Menschenrechtsübereinkommen. Diese sollten, auch wenn sie überlastet seien, Sonderauswertungen zu älteren Personen machen. Ein neuer Treaty Body solle dafür aber nicht etabliert werden. Zündorf-Hinte räumte ein, dass die Staaten keine weiteren Berichtspflichten wollen („reporting fatigue“), dennoch habe die Bundesregierung in den vergangenen Staatenberichten immer das Thema Alter erwähnt. Sie verwies zudem auf den Menschenrechtsbericht der Bundesregierung und den Bericht zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, die beide ein eigenes Kapitel zu älteren Menschen enthielten.

Zündorf-Hinte betonte, dass man außenpolitisch im allgemeinen Stimmungsbild die Tendenz wahrnehme, Menschenrechte abzuschwächen. Dies werde zum Beispiel in der Diskussion zu Gender und Intersektionalität im Rahmen der Frauenrechtskommission deutlich. Zündorf-Hinte verdeutlichte noch einmal, dass die Haltung der Bundesregierung zur Konvention für ältere Menschen kein klares Nein sei, sie sehe nur den normativen Mehrwert nicht. Die Bundesregierung würde sich zwar nicht an die Spitze der Befürworter*innen stellen, doch werde die Entscheidung für eine Konvention auch nicht an ihr scheitern. Zündorf-Hinte schilderte, dass 34 von 193 Mitgliedern auf den

Fragebogen geantwortet hätten und es wenig Rückmeldungen aus Afrika und Asien gebe, dafür viele aus Europa und Lateinamerika. Im Kreis der EU-Mitgliedstaaten gebe es insgesamt zwölf Antworten, wovon sich drei Mitgliedstaaten für eine Konvention ausgesprochen hätten. Österreich und Deutschland hätten neutral geantwortet. Zündorf-Hinte betonte, Deutschlands europäische Partner würden nicht mitziehen, was eine politische Positionierung Deutschlands erschwere.

Abschließend bekräftigte Zündorf-Hinte, dass Deutschland im Falle einer Entscheidung für eine Konvention vorbereitet sei und für eine Konvention stimmen werde, wenn sich Mehrheiten dafür finden. Allerdings sehe sie diese auf Grund der geringen Beteiligung derzeit nicht.

Claudia Mahler, Leiterin des Teams Ältere am Deutschen Institut für Menschenrechte und Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, sagte, dass niemand außerhalb der Ministerien verstanden habe, dass Deutschland sich nicht gegen eine Konvention ausgesprochen habe. Sie habe Rückmeldungen von Staatenvertreter*innen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen bekommen, die sich fragten, warum Deutschland nun gegen eine Konvention sei. Diese Außenwahrnehmung wolle sie klarstellen.

Eine Vertreterin des Bundeskanzleramts verdeutlichte, dass die Überlegung, ob eine Konvention notwendig sei, offen und ehrlich diskutiert werden solle. Die Lücken seien eher konzeptioneller Natur und dem Umstand geschuldet, dass die Rechte Älterer in verschiedenen menschenrechtlichen Verträgen geregelt seien. Deshalb habe sich die Bundesregierung entschieden, den Prozess weiter offen und konstruktiv zu verfolgen, ohne sich dabei auf eine Position festzulegen. Sie wundere sich, dass man diese Haltung so wahrnehme, als würde die Bundesregierung eine Konvention als eine der möglichen Optionen zum Schutz der Rechte Älterer ausschließen.

Da deutlich wurde, dass ein hoher Diskussionsbedarf bezüglich der Antwort der Bundesregierung

besteht, einigte man sich, zu einem anderen Zeitpunkt gesondert auf das Thema einzugehen.²⁵

3.2.3 Partizipation im Menschenrecht

In seinem einführenden Vortrag zum Fachgespräch gab Frieder Kurbjeweit (wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monitoring-Stelle UN-BRK, DIMR) eine Einschätzung zur Partizipation Älterer auf Grundlage von Erfahrungen im Kontext der UN-BRK.²⁶ Er schilderte die Arbeit der Monitoring-Stelle zum Thema Partizipation in den letzten Jahren und welche politischen Lernprozesse es dazu gab.

Auf der Grundlage eigener Forschung und Studien leitete Kurbjeweit her, welche Lehren man daraus für die Partizipation Älterer ziehen könne, und formulierte dafür drei Leitfragen: Welches Potenzial hat eine Konvention? Welche Gütekriterien sind für Partizipation anzulegen? Welche Probleme können empirisch antizipiert werden? In diesem Zusammenhang würden zwei Vorannahmen getroffen, so Kurbjeweit. Zum einen werde davon ausgegangen, dass es eine Lücke im Menschenrechtssystem gebe und zum anderen seien Staaten verpflichtet, diese Lücke zu schließen. Ziel des Vortrags war es, zu erklären, wie dies gelingt.

Zunächst ging Kurbjeweit auf die Menschenrechtssituation vor der Zeit der UN-BRK ein. Dabei verwies er auf eine Studie von Gerard Quinn und Theresia Degener aus dem Jahr 2002 zur Nutzung des Menschenrechtsschutzsystems durch Organisationen von Menschen mit Behinderungen.²⁷ Die Forschenden hätten untersucht, ob Menschen mit Behinderungen das Menschenrechtsschutzsystem für ihre politische Arbeit nutzten. Dabei zeigte sich, dass NGOs zwar das Potenzial des Menschenrechtssystems erkennen, es aber noch an einer klaren Strategie zur Nutzung der bestehenden UN-Abkommen mangelt. In den darauffolgenden Jahren sei dann die UN-BRK partizipativ verhandelt worden. Kurbjeweit hob in diesem Zusammenhang die beispiellose Partizipation von Menschen mit Behinderungen her-

vor. Hieraus ließen sich drei Schlüsse ziehen: Menschenrechtsverletzungen müssten offenbar werden, damit Menschenrechtspolitik gemacht werden könne. Dafür müssten Menschen ihre Rechte einfordern. Gleichzeitig benötige man einen politischen Rahmen, der dieses Einfordern ermögliche. Vor der UN-BRK habe es diesen menschenrechtspolitischen Rahmen für Menschen mit Behinderungen nicht gegeben und deswegen auch keine auf Menschenrechte bezogene, zivilgesellschaftliche Arbeit. Die Erfahrung mit der UN-BRK zeige, dass eine Konvention die Möglichkeit schaffen kann, das Ausmaß und die Relevanz eines menschenrechtlichen Themas sichtbar zu machen. Gleichzeitig müsse der menschenrechtspolitische Rahmen funktionieren und die Probleme klar benennen, damit er angenommen werde. Hierfür sei Partizipation eine notwendige Bedingung, so Kurbjeweit. Menschen müssten praktisch in die Lage versetzt werden, menschenrechtliche Probleme anzusprechen und diese mit dem menschenrechtlichen Instrumentarium zu bearbeiten. Dass das Instrumentarium zur Statusgruppe passt, könne nur durch ihre Partizipation gewährleistet werden.

Die Gütekriterien von Partizipation seien vielschichtig. Zum Beispiel habe es schon bei der Ausarbeitung der UN-BRK eine große Partizipation gegeben und Menschen mit Behinderungen seien sehr präsent gewesen. Dies habe gezeigt, dass es für künftige Konventionen notwendig sein könne, das Engagement von der betroffenen Gruppe im Vorhinein zu fördern, damit diese sich bei der Ausarbeitung einbringen könne. Ein weiteres Kriterium aus der Erfahrung mit der UN-BRK sei die breite Abbildung der Partizipation im Normtext. Dies sei zum einen die individuelle Partizipation (siehe Art. 29 UN-BRK), die Menschen mit Behinderungen als partizipierende Rechtssubjekte in der Konvention definiere. Zum anderen die kollektive Partizipation (siehe Art. 4 Abs. 3 UN-BRK), wodurch Organisationen von Menschen mit Behinderungen partizipieren könnten sowie die Priorisierung der Selbstvertretung

25 Dieses Gespräch fand am 10.04.2024 zwischen Vertreter*innen des DIMR, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und von Ministerien statt. Aufgrund des vertraulichen Rahmens („Chatham House Rules“) sind keine Ergebnisse des Gesprächs veröffentlicht worden.

26 Siehe https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Kurbjeweit_Vortrag_Fachgespraech_Aeltere.pdf (abgerufen am 02.10.2024).

27 Quinn, Gerard / Degener, Theresia (2002): Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability, United Nations: New York and Geneva, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf> (abgerufen am 02.10.2024).

(siehe Allg. Bemerkung Nr. 7 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen²⁸). Des Weiteren werde Partizipation in der Umsetzung auf der internationalen und nationalen Ebene im Vertragsstaat sowie beim Monitoring benötigt.

Seine Forschung zu den behindertenpolitischen Beteiligungsgremien, so Kurbjeweit, habe Probleme sichtbar gemacht, die für die Rechte Älterer antizipiert werden könnten. Diese Probleme umfassten beispielsweise Barrieren beim Zugang zu Entscheidungsprozessen, die auch Ältere betreffen könnten, etwa aus Gründen verminderter Mobilität. Barrieren gebe es zudem in der Kommunikation rund um Entscheidungsprozesse. Zum Beispiel könnten digitale Kommunikationstechnologien ältere Menschen vor Probleme stellen. Ebenfalls könnten die Kapazitäten der Beteiligten und ihrer Organisationen, die der Staat fördern sollte, zum Problem werden: Oft seien soziale Bewegungen stark von eher jungen Menschen geprägt. Im Falle älterer Menschen sei etwa das Problem denkbar, dass internalisierte Ageismen dazu führen, dass sich Betroffene der Statusgruppe nicht zugehörig fühlen wollen. Ein weiteres Problem sei, dass durch die funktionalen Strukturen der Beteiligung Entscheidungsprozesse nicht sinnvoll aufgenommen werden könnten. Dieses Problem verschärfe sich bei den Rechten Älterer, da es hier eine schwächere institutionelle Verankerung gebe. Für Menschen mit Behinderungen gebe es Strukturen wie Landesbehindertenbeauftragte oder Beiräte, die bereits etabliert seien.

Zusammenfassend zog Kurbjeweit drei Schlüsse:

- Zum einen sei es wahrscheinlich, dass das Ausmaß der menschenrechtlichen Relevanz eines Themas beziehungsweise die Wichtigkeit eines Rahmens noch nicht erkannt sei.

- Zum anderen müsse Partizipation sowohl in der Erstellung gewährleistet werden, als auch im Rahmen abgebildet und in der Umsetzung sichergestellt sein.
- Als letztes sollten aus der Erfahrung mit älteren Vertragswerken spätere Probleme antizipiert werden.

3.2.4 Effektive Partizipation und Partizipationsstandards

In der anschließenden Diskussion wurde vor einem Phänomen gewarnt, das auch bei der Partizipation von Menschen mit Behinderungen beobachtet worden sei. So sei bei der UN-BRK ein Partizipationsgebot verbrieft worden und die Bundesregierung sei bemüht gewesen, dieses umzusetzen. Sie habe Gremien eingerichtet und zu Konferenzen eingeladen, was dazu geführt habe, dass man „totpartizipiert“ worden sei: Es gab zu viele Termine und Sitzungen, was Ehrenamtliche nicht leisten konnten. An den Entscheidungsstrukturen allerdings habe sich nichts geändert. Diese seien weiter hierarchisch strukturiert gewesen. Es brauche eben Mut, nicht nur die Quantität der Partizipation zu steigern, sondern auch die Qualität. Zivilgesellschaftliche und staatliche Vertreter*innen sollten dafür gemeinsam Partizipationsstandards entwickeln. Kurbjeweit wies darauf hin, dass der Deutsche Behindertenrat hierfür schon Papiere ausgearbeitet habe.²⁹ Wenn es eines Tages eine Konvention für ältere Menschen gebe, dann könne diese auch von fehlgeschlagenen Versuchen der Partizipation der UN-BRK lernen.

Anschließend wurde das Hineinwachsen in den Aktivismus der UN-BRK über die sozialen Bewegungen der 70er und 80er Jahre und Self-Ageism³⁰ angesprochen und festgestellt, dass Menschen mit Behinderungen sich häufig nicht für ältere

28 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 7 über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens, UN-Dok. CRPD/C/GC/7, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_7_01.pdf (abgerufen am 02.10.2024). Siehe dazu auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Partizipation gewährleisten – eine Aufgabe für Staat und Politik. Allgemeine Bemerkung Nr. 7 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/partizipation-gewaehrleisten-eine-aufgabe-fuer-staat-und-politik> (abgerufen am 02.10.2024).

29 Vgl. Deutscher Behindertenrat (2022): „nichts über uns ohne uns“ – Zur notwendigen Entwicklung von Partizipationsstandards, <https://www.deutscher-behindertenrat.de/mime/00127648D1650976725.pdf> (abgerufen am 10.10.2024).

30 „Self Ageism“ meint das Phänomen, dass Menschen so viele negative Vorurteile gegen Ältere und das Altern selbst haben, dass sie diese auch auf sich selbst beziehen. Negative Stereotype werden auf sich selbst angewendet und damit die eigenen Rechte beschnitten.

Menschen mit Behinderungen einsetzen, sondern es eine Spaltung gebe. Auf die Frage, wie ein neuer partizipativer Ansatz aussehen könnte, wurde die Wichtigkeit von Partizipationsstandards erwähnt, auch hinsichtlich der Themensetzung und Einflussnahme in endgültige Entscheidungen.

Des Weiteren wurden Altersschnittstellen-Problematiken festgestellt, zum Beispiel bei den Teilhabeleistungen für 18- und 19-Jährige oder für Menschen mit Behinderungen im Ruhestand. Letztere etwa würden sich eher über das Alt-sein definieren und ihre Beeinträchtigung zurückstellen. Dies erschwere die Durchsetzung von Assistenzleistungen, die soziale Teilhabe erleichtern und nach SGB IX und XI gewährt würden. Es bestünden Lücken in der Umsetzung der UN-BRK im Menschenrechtssystem. Die UN-BRK beziehe Altersdiskriminierung nicht mit ein. Es werde das Risiko gesehen, dass wenn es eine Konvention für ältere Menschen gebe, das Recht auf Teilhabe weniger stark sein könnte als in der UN-BRK. Dann gebe es zwei Konventionen, die etwas Unterschiedliches sagen würden. Das werfe die Frage auf, wie die Vertragsausschüsse dann damit umgehen würden. Beschäftigt sich der Behindertenausschuss mit älteren Menschen mit Behinderungen? Dies habe zu vielen Diskussionen im Ressortkreis geführt. Des Weiteren wurde betont, dass es Luft nach oben gebe in Deutschland in Bezug auf ältere Menschen und UN-BRK. Die Schnittstelle Sozialrecht mit Betreuungsrecht funktioniere in der Praxis nicht.

Ein Teilnehmer merkte an, dass im südlichen Amerika und in Afrika zahlreiche ältere Menschen sich nach dem Weltaltenplan mobilisierten und zum Beispiel wie in Bolivien eine Rente einforderten. In Südafrika sei Gewalt gegen ältere Menschen vorherrschend und es gebe viele Tötungen älterer Menschen. Der Teilnehmer war zwar skeptisch, ob es eine Altenrechtskonvention brauche, betonte aber, dass diese gerade in Ländern notwendig sei, in denen Altersdiskriminierung strukturell sei. In Deutschland finde man im Rechtssystem auch viele Stellen, in denen Altersgrenzen eine normative Diskriminierung darstellten. Er stellte weiter fest, dass Eingliederungshilfeleistungen nach dem SGB IX für Menschen über 65 Jahren nicht gewährt würden. Außerdem stelle das Lebenslagenkonzept (§ 103 des SGB IX) ebenfalls eine normative Diskriminierung und Lücke dar. Des Weiteren

stellte er eine Diskriminierung in der Empirie fest. Dies zeige sich zum Beispiel bei alterstypischen Erkrankungen wie Demenz, die auch vor dem Alter von 65 Jahren (Frühdemenz) auf das Alter geschoben würden, was dazu führe, dass Patient*innen dahingehend diskriminiert würden, dass ihnen keine behinderungsgemäßen Eingliederungsleistungen gewährt würden. Aus eigener Erfahrung berichtete er, dass Patient*innen mit Frühdemenzerkrankung keine Teilhabemöglichkeit hätten. Des Weiteren stellte er fest, dass die Teilhabedimension eines Lebens mit alterstypischen Beeinträchtigungen in der Pflegeversicherung nicht genannt werde. Er betonte, die Rechtspraxis (SGB IX) regle nicht die Teilhabeleistungen von Menschen mit Behinderungen mit einem Alter über 65 Jahren. Die Pflegeberatungen würden zum Beispiel Teilhabeleistungen nicht kennen, was eine Diskriminierung darstelle. Auch in der Sozialhilfe würden individuelle Bedarfe im Alter nicht wahrgenommen. Die Altenhilfe werde de-priorisiert, es gebe keine Statistiken über Altenhilfeleistungen. Es gebe nur sechs Fälle von Altershilfeleistung in Berlin, also kaum altersspezifische Sozialleistungen. Er betonte weiter die Wichtigkeit von Vertretungen wie der BAGSO oder die Senior*innenvertretungen, die notwendig seien, um die Interessen von älteren Menschen zu vertreten.

3.2.5 Partizipation bei den Vereinten Nationen

Die Diskussion kehrte noch einmal zur Antwort der Bundesregierung auf den Fragebogen zurück. Dabei wurde die Frage aufgeworfen, wie viel Einfluss die Bundesregierung, zivilgesellschaftliche Organisationen und nationale Menschenrechtsinstitutionen bei den Vereinten Nationen (VN) hätten. Es sei schwierig, alle an einen Tisch zu bekommen. Die Bundesregierung setze sich dafür ein, dass Partizipation sichergestellt werde, doch welchen Einfluss die Partizipation auf Entscheidungen in New York habe, bestimme nicht die Bundesregierung. In New York komme man ohne die EU nicht weiter. Man brauche Verbündete. Es sei schwerer geworden, kreative Räume bei den VN offen zu halten.

Eine Teilnehmerin bedankte sich für den Hinweis, dass sich das Klima in den VN geändert habe, und betont gleichzeitig, dass es nicht helfe, wenn sich noch mehr Staaten zurücknehmen würden. In vielen

Diskussionen seien die Staaten, die gegen eine Konvention für die Rechte Älterer seien, deutlich lauter als die, die für eine Konvention seien. Auch sie unterstrich, dass die Antwort der Bundesregierung auf den Fragebogen als klares Nein gedeutet werde, und bedauerte, dass Deutschland kein Verbündeter im Prozess hin zu einer Konvention mehr sei.

Daran anschließend wurde betont, dass sich die Zivilgesellschaft intensiv mit den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen austausche, um geschlossen aufzutreten. Die Selbstvertretung sei dabei ein wichtiger Faktor. Das internationale Bündnis „The Global Alliance – For the Rights of Older People“ (GAROP) versuche, ältere Menschen aus dem Globalen Süden in die Diskussionen einzubinden und nach New York zu bringen, um deren Kapazitäten zu fördern. Diesbezüglich seien die Zivilgesellschaft und die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen sehr vereint, was positiv wahrgenommen werde. GAROP habe im Dezember 2023 eine Petition für eine Altenrechtskonvention gestartet und bei dieser seien die zweitmeisten Unterschriften aus Deutschland gekommen. Dies zeige, dass immer mehr Interesse für eine Konvention bestehe und klar verstanden werde, dass es eine Konvention brauche. Die Zurückhaltung von Seiten der Staaten sei ernüchternd.

Es wurde eingeworfen, dass es so klinge, als ob die Bundesregierung sich nicht für die Menschenrechte einsetzen würde. Im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gebe es täglich Debatten in Bezug auf UN-Resolutionen, in denen diskutiert werde, wie Menschenrechte gestärkt werden können, durch anerkannte Sprache im UN-Kontext (agreed language). Die Bundesregierung führe diesen Prozess der Stärkung der Menschenrechtssprache gemeinsam mit der EU an. Die Antwort der Bundesregierung sage aus, dass sich diese dafür einsetzen würde, Diskriminierungsklauseln in Zusatzprotokollen des Sozialpakts und Zivilpakts zu ergänzen. Bei der letzten Staatenüberprüfung im Rahmen des „Universal Periodic Review“-Verfahrens (UPR) des Menschenrechtsausschusses habe Deutschland zwar Empfehlungen bekommen, aber die menschenrechtlichen Entwicklungen in

Deutschland seien insgesamt gelobt worden, etwa in den Themenfeldern Menschenhandel und Kinderrechte.

Es wurde vereinbart, das Gespräch zurück zum Thema des Fachgespräches zu lenken und den Fragebogen der Bundesregierung in einem späteren Online-Gespräch zu vertiefen.

3.2.6 Politische Partizipation älterer Menschen

In seinem Vortrag³¹ zur politischen Partizipation älterer Menschen und deren Teilhabe am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen in Deutschland bezog sich Prof. Dr. Clemens Tesch-Römer (Deutsches Zentrum für Altersfragen und Freie Universität Berlin) auf drei Kernpunkte: das Ausmaß der politischen Partizipation älterer Menschen, Gründe für (Nicht-)Partizipation älterer Menschen sowie eine Einschätzung/Bewertung der Situation und mögliche Maßnahmen. Er beschrieb dabei die individuelle Ebene und stellte empirische Ergebnisse vor. Tesch-Römer stellte in fast allen Bereichen politischer Partizipation niedrige Beteiligungsraten älterer Menschen fest, insbesondere bei den über 75-Jährigen. Eine mögliche Erklärung ist seiner Meinung nach die Altersdiskriminierung. In Bezug auf das Ausmaß der politischen Partizipation älterer Menschen bezog sich Tesch-Römer auf vier Bereiche: freiwilliges Engagement, ausgewählte politische Aktivitäten, die im Freiwilligensurvey 2019 abgefragt wurden, die Beteiligung an Wahlen und die Repräsentation/Altersverteilung der Mitglieder im Bundestag.

Bezüglich des freiwilligen Engagements stellte Tesch-Römer eine relativ hohe Stabilität bis zum Alter von 65 Jahren fest, danach falle die Rate ab und im hohen Alter sei die Beteiligungsrate sehr gering. Die Beteiligung bei Unterschriftenaktionen oder Petitionen sei ebenfalls bis 65 Jahre stabil, danach nehme die Beteiligung rapide ab. Einen ähnlichen Verlauf stellte er in Bezug auf Produktboykotte fest. In Bezug auf die Teilnahme an Demonstrationen stellte er bereits ab dem mittleren Erwachsenenalter verringerte Teilnahmezahlen fest. Und die Teilnahme an Demonstrationen von

31 Siehe https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Tesch-Roemer_Vortrag_Politische_Partizipation_2024-01-24_Fachgesprach.pdf (abgerufen am 07.10.2024).

Menschen über 65 Jahre sei deutlich geringer (5,1%, 2019) verglichen mit der Gruppe der 14 bis 29-Jährigen (20%, 2019). In den Bereichen Kontakt zu Politiker*innen und Mitarbeit in politischen Parteien, politischen Gruppierungen oder Bürgerinitiativen steige die Beteiligung hingegen im Laufe des Lebens bis 65 Jahre an und sei auch bei den über 65-Jährigen relativ hoch (14,2%, 2019). Bei der Beteiligung bei den Wahlen bemerkte Tesch-Römer bei den Bundestagswahlen 1965-2013 einen Anstieg im Alter, allerdings sank bei den über 70-Jährigen die Wahlbeteiligung wieder deutlich, zum Beispiel bei der Bundestagswahl 2021. Er vermutete, dass dieser Abfall bei den hochaltrigen Gruppen noch stärker ausfalle. In Bezug auf die Altersverteilung der Bundestagsmitglieder stellte er fest: Der Bundestag sei jünger geworden, die Jüngeren seien gut repräsentiert, 40- bis 60-Jährige überrepräsentiert, 60- bis 80-Jährige dagegen wenig repräsentiert. Zusammenfassend lasse sich feststellen:

- Die Beteiligung älterer Menschen sei in den meisten Bereichen politischer Partizipation geringer als in jüngeren Altersgruppen. Ausnahmen seien der Kontakt zu Politiker*innen und die Mitarbeit in politischen Organisationen.
- Die Wahlbeteiligung steige bis zum Beginn des „Dritten Lebensalters“ an, sinke aber ab einem Alter von 70 Jahren wieder ab.
- Die Repräsentation älterer Menschen (60 und mehr Jahre) im Deutschen Bundestag sei deutlich geringer als ihr Anteil in der Gesamtbevölkerung. Dies gelte insbesondere für die Altersgruppe 80+.
- Es gebe wenige Befunde zu Menschen im hohen Alter (80+).

Bezüglich der Gründe für die (Nicht-)Partizipation bezog sich Tesch-Römer auf den deutschen Alterssurvey von 2021. Er stellte zum einen die Interaktion von Alter und Bildung in Bezug auf Mitgliedschaft in politischen Organisationen fest, bei der Bildungseffekte deutlich würden. Personen mit niedriger und mittlerer Bildung würden insgesamt weniger partizipieren als Personen mit höherer Bildung. Allerdings sinke bei beiden Personengruppen die Beteiligung im Alter. Ähnliche Ergebnisse fand er bei der Mitgliedschaft in politischen

Organisationen nach Alter und materieller Lage. Menschen mit höherem Einkommen seien häufiger Mitglied in politischen Organisationen als Menschen mit niedrigem Einkommen. Allerdings stellte er auch hier fest, dass die materielle Lage nicht vor Alterseffekten schütze. In Bezug auf die Mitgliedschaft in politischen Organisationen nach Alter und funktionaler Gesundheit/funktionaler Einschränkung präsentierte Tesch Römer folgende Ergebnisse: Personen, die hoch funktional eingeschränkt seien, würden sich im Alter (70+) im Gegensatz zu Personen, die nicht funktional eingeschränkt seien, wesentlich weniger beteiligen. In jüngeren Jahren (50-69 Jahre) hingegen würden sie mehr als Personen ohne funktionale Einschränkung partizipieren. Es gebe also deutliche Altersunterschiede.

Bezüglich des Interesses an Politik stellte Tesch-Römer einen klaren Alterseffekt fest, selbst bei den 80-Jährigen sei das Interesse an Politik hoch.

Zusammenfassend lasse sich feststellen:

- Hohe Bildung, hohes Einkommen und gute Gesundheit schützten nicht vor „Alterseffekten“. Auch in den Gruppen mit hoher Bildung, höherem Einkommen und guter Gesundheit zeige sich mit zunehmendem Alter eine fast lineare Abnahme der Beteiligung in Bürgerinitiativen, Gewerkschaften, Unternehmens-/Berufsverbänden oder politischen Parteien.
- Das Interesse an der Politik steige in der zweiten Lebenshälfte bis zum „Dritten Lebensalter“ an (ca. 60 bis 80 Jahre) – und nehme danach leicht ab, bleibe aber weiterhin hoch.
- Es gebe wenige Befunde zu Menschen im hohen Alter (80+).

Bezüglich des letzten Punkts, der Bewertung der Situation der individuellen politischen Partizipation Älterer, stellte Tesch-Römer vier Faktoren auf, die die Partizipation beeinflussen würden: Motivation (zum Beispiel Interesse an Politik), Ressourcen (Gesundheit, Bildung, Einkommen), Soziales Kapital (zum Beispiel Netzwerke, Nachbarschaft) und Gelegenheiten (zum Beispiel Offenheit von Organisationen). Zu den individuellen und sozialen gesellschaftlichen Folgen der politischen Partizipation

und deren Rückwirkung gebe es wenig Forschung. Der entscheidende Faktor für die politische (Nicht-)Partizipation sei der Faktor Altersdiskriminierung, der sich durch alle Strukturen ziehe. Des Weiteren bezog sich Tesch-Römer auf Gefühle von Anomie, Orientierungslosigkeit, Wertedissonanz und divergierende Lebensweisen in der hochaltrigen Bevölkerung. In diesen Bereichen fühle sich mindestens die Hälfte der Bevölkerung im hohen Alter von der Gesellschaft entfremdet.

Tesch-Römer betonte, dass eine Konvention der Rechte Älterer einen gesellschaftlichen Diskurs bezüglich der politischen Partizipation anstoßen würde, wie es bei der UN-BRK passiert sei. Eine Konvention stelle das Recht auf Beteiligung an Wahlen sicher, besonders auch für ältere Menschen in Pflegeeinrichtungen. Gleichzeitig könne eine Konvention ältere Menschen dazu ermutigen, sich politisch zu beteiligen, so Tesch-Römer. Abschließend fasste er zusammen:

- Die politische Partizipation sinke mit dem Alter, was nicht an den Präferenzen/Ressourcen der Älteren, sondern am gesellschaftlichen Klima liege: Ältere Menschen würden nicht ermutigt werden, sich politisch zu beteiligen.
- Eine Konvention wäre für die Steigerung der politischen Partizipation ein hilfreiches Instrument.

3.2.7 Senior*innen-Vertretungen

In der anschließenden Diskussion wurde betont, dass eine partei-unabhängige politische Partizipation offene Strukturen und kontinuierliche öffentliche Förderung brauche, damit sie gelinge. In Nordrhein-Westfalen (NRW) zum Beispiel gebe es viele Senior*innen, die sich beteiligen wollen, etwa bei der Vorstandsarbeit in Senior*innenvertretungen.³² Nicht nur Senior*innen, die schon früher in der Politik gewesen seien, seien in kommunalen Senior*innenvertretungen aktiv, sondern auch Personen, die

aus anderen Bereichen kommen. Durch die offenen Strukturen der Senior*innenvertretungen NRW seien auch viele Frauen aktiv. Allerdings seien kommunale Senior*innenvertretungen nur in Berlin und Hamburg gesetzlich verankert. In NRW habe es hierzu lange Diskussionen gegeben, um einen Passus in der Gemeindeordnung durchzusetzen, der eine konkrete unterstützende Handlungsvoraussetzung für kommunale Seniorenvertretungen festlege.³³ Außerdem seien Angst vor dem Alter, negative Altersbilder und Altersdiskriminierung stark verbreitet. Es gebe eine Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu Altersbildern,³⁴ die die Senior*innenvertretung NRW verbreite, um negativen Altersbildern entgegenzuwirken. Für NRW könne nicht bestätigt werden, dass die zuvor im Fachgespräch genannte Annahme, dass es wenig Zusammenschlüsse gebe zwischen älteren Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen ohne Behinderungen, zutreffe. In NRW gebe es ein generationsübergreifendes Bündnis, das sich für mehr Partizipationsstrukturen in Kommunen einsetze. Dies werde forciert, um eine gute Grundlage für Partizipation zu schaffen.

Des Weiteren wurde durch einen Teilnehmer daran erinnert, dass Menschen mit Behinderungen vor der UN-BRK nicht ernst genommen und als Rechtsträger*innen wahrgenommen worden seien. Nach dem Entschluss für die Konvention haben diese Menschenrechte und Rückhalt sowie Bewusstseinsbildung und Inklusion gehabt. Zudem sei ein Partizipationsfonds beim BMAS eingerichtet worden. Das Vorher/Nachher der UN-BRK und das breite Verständnis, für Menschen mit Behinderungen und für deren Rechte einzutreten, seien wichtig gewesen. Diese Motivation sei auch für die Rechte älterer Menschen wünschenswert. Das Menschenrechtsdenken in Bezug auf ältere Menschen sei weniger präsent. Deutschland solle die Rechte älterer Menschen vorantreiben und nicht zu zurückhaltend auf EU-Ebene sein.

³² Siehe allgemein zu kommunaler Partizipation von älteren Menschen: Eifert, Barbara (2022): Beteiligung von Senioren*innen im politischen Entscheidungsfindungsprozess von Kommunen. In: Fischer, Jörg / Hilse-Carstensen, Theresa / Huber, Stefan (Hg.): Handbuch Kommunale Planung und Steuerung. Weinheim: Beltz Juventa Verlag, S. 606-619.

³³ Siehe Landesseniorenvertretung NRW: <https://lsv-nrw.de/zielsetzungen-und-aufgaben-der-lsv-nrw/merkmale-und-funktionen-von-seniorenvertretungen> (abgerufen am 07.10.2024).

³⁴ Kessler, Eva-Marie / Warner, Lisa Marie (2023): Age ismus. Altersbilder und Altersdiskriminierung in Deutschland, Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Experten/altersbilder_lang.html?nn=305458.

Daran anschließend wurde darauf hingewiesen, dass die Zivilgesellschaft bei den Verhandlungen der UN-BRK von Anfang an dabei gewesen sei. Dies habe einen Wandel hin zum sozialen Modell von Behinderung in der UN-BRK bewirkt. Allerdings hätten die Themen Frauen und Gender im ersten Entwurf gefehlt, was zu einem Aufschrei des Deutschen Behindertenrats geführt habe. Daraus seien Diskussionen über einen eigenen Artikel zu Frauen sowie Gendermainstreaming erfolgt. Letztendlich sei ein Twin-Track-Approach verfolgt und beides in die UN-BRK aufgenommen worden. Dass die Regierungsdelegationen davon hätten überzeugt werden können, habe an der Einigkeit der Zivilgesellschaft gelegen und dass sie mit einer Stimme gesprochen habe.

3.2.8 Intersektionale Aspekte von Partizipation

In Bezug auf die These, ältere Menschen würden weniger partizipieren, warf ein Teilnehmer ein, dies widerlegten die genannten Zahlen bezüglich Aktivität und Repräsentation in politischen Parteien. Nur die politische Partizipation älterer Menschen in Bezug auf die Wahlbeteiligung sinke ab 80+. Exklusionsmechanismen seien eher auf dem Gebiet des generellen Konsumverhaltens, sozialen Dienstleistungen und medizinischen Versorgung und Kultur vorhanden.

Bezüglich des Vortrags von Tesch-Römer und den Gründen für die politische Partizipation Älterer wurde ergänzt, dass einer der wichtigsten Gründe für die (Nicht-)Partizipation Älterer der Zusammenhang von Geschlecht und Alter sei. Die Vorstellung, dass Politik Männersache sei, sei bei vielen älteren Frauen noch immer verankert. In höheren Altersgruppen steige der Frauenanteil, da Frauen durchschnittlich älter würden als Männer, was eine Veränderung in Bezug auf die Wahlbeteiligung Älterer darstelle. Gleichzeitig gebe es auch einen Bildungseffekt, da die Gruppe der ältesten Frauen häufig eine schlechtere Bildung aufwies. Es wurde angemerkt, dass bei den Daten zu den Wahlen die Briefwähler*innen fehlten, deren Zahl im Alter steige. Zudem stellten die Altersgrenzen im Ehrenamt nicht zwingend eine Altersdiskriminierung dar. In Bezug auf Wahlen gebe es einen Alterskonservatismus bei den in den Jahren 1920-1930 Geborenen, die zu einem hohen Anteil der CDU zugeneigt seien. Eine Prognose sei, dass dies sinke und künftig auch die Grünen unter den älteren Menschen

mehr Stimmen bekämen. Es wurde noch einmal betont, wie ausschlaggebend der Geschlechterunterschied bei Älteren sei.

Es wurde angemerkt, dass Altersdiskriminierung sich lebenslang mit Bildung, Geschlecht und Gleichberechtigung überschneide. Menschen mit niedrigerer Bildung machten lebenslanglich die Erfahrung, dass ihre Beiträge weniger geschätzt würden. Dies demotiviere viele Menschen zu partizipieren. In Bezug auf Mikropartizipationsprozesse sei bei der Begleitung eines Quartiersprojekts in einem benachteiligten Stadtteil Folgendes festgestellt worden: Bei kompensierender Unterstützung, zum Beispiel bei Personal im Stadtteilzentrum, das die Menschen mit einbeziehe, steige die Beteiligung von älteren Frauen oder bildungsbenachteiligten Menschen, die sich vorher nicht beteiligt hätten. Man müsse Beteiligungsstrukturen verändern und man brauche kontinuierliche Unterstützungsstrukturen von Quartiersmanagement und Stadtteilzentren. Engagement sei nicht für alle gleich zugänglich, da Ungleichheitsdimensionen bestünden; zum Beispiel beteiligten sich Frauen und Personen mit geringerer Bildung weniger als Männer oder Personen mit höherer Bildung. Diese Ungleichheitsdimensionen hätten einen Einfluss auf das Engagement und müssten in den Prozessen der Beteiligung im Alter mitgedacht werden.

Der Referent Tesch-Römer merkte zu den Kommentaren zu seinem Vortrag Folgendes an: Die Aussage, dass politisches Engagement weniger werde, sei momentan nicht mit geringerem Interesse/Ressourcen zu erklären. Die Mitarbeit von älteren Menschen in politischen Organisationen liege unter zehn Prozent. In Bezug auf Unterschiede bei den Geschlechtern betonte er noch einmal die Wichtigkeit der Geschlechtseffekte, die implizierten, dass Frauen deutlich weniger politisch aktiv seien als Männer. Insbesondere bei hochaltrigen Frauen unabhängig von Bildung bestehe eine deutliche Benachteiligung. Die politische Partizipation in allen Altersgruppen sei bei höher Gebildeten höher als bei geringer Gebildeten. Es sei wichtig, die Intersektionalität im Blick zu haben, da auch die politische Beteiligung älterer Männer in sehr hohem Alter sinke. Altersgrenzen hätten keine Schutzwirkung in Bezug auf die politische Partizipation, mit Blick auf die Erwerbstätigkeit allerdings schon. In Bezug auf die kompensierende Unterstützung betonte er, dass man eine

Selbstwirksamkeit benötige, um politisch aktiv zu sein. Die Mesebene, das heißt die sozialräumliche Beschaffenheit eines Individuums, sei dabei wichtig und beeinflusse die politische Partizipation. Altersdiskriminierung durchdringe alle Ebenen seines Modells. Ebenso betonte er die Effekte, die Altersbilder auf die politische Partizipation Älterer haben könnten.

Eine Teilnehmerin stellte fest, dass es auch in jüngeren Jahren schwierig sei, Frauen für freiwilliges Engagement zu finden, da diese mit Sorgearbeit beschäftigt seien. Sie brachte den Begriff „Gender Engagement Gap“ ein, der beschreibt, dass jüngere Frauen sich nicht freiwillig engagieren können, da sie keine Kapazitäten haben und sich dies im Alter fortsetzt. Später seien viele Frauen zwar in der Kirche oder Quartier (Mikromanagement) sozial aktiv, aber nicht auf der Metaebene. Ebenso wurden die Bildungslücke und die Kampagne „Katholisches Landmädchen in der Schule“ angesprochen und gefragt, ob sich hier etwas ändern werde.

Es wurde angemerkt, dass die Lebenserwartung von Männern und Frauen sich angleiche und gefragt, ob es den Geschlechtsunterschied in Zukunft noch geben werde.

Nele Allenberg vom DIMR warf in ihrem Schlusswort offene Fragen auf:

- Welche Möglichkeiten gibt es, im Rahmen der OEWGA die Rechte Älterer zu stärken?
- Wie wird der Prozess auf UN-Ebene eingeschätzt?
- Wie stellt sich Deutschland in der Stärkung des Menschenrechtsschutzsystems auf?

Insgesamt sei in der Diskussion deutlich geworden, dass im internationalen Menschenrechtssystem zahlreiche Schutzlücken in Hinblick auf die Rechte älterer Menschen bestehen. Eine UN-Konvention über die Rechte älterer Menschen biete den besten Schutz der Menschenrechte Älterer.

4 Fachgespräch 23: Zugänglichkeit, Infrastruktur und Lebensumfeld (Verkehr, Wohnen und Zugang)

4.1 Menschenrechtliche Grundlage³⁵

Zugänglichkeit ist eine Voraussetzung dafür, dass ältere Menschen selbstbestimmt leben und gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Der Begriff „Zugänglichkeit“ (Englisch: accessibility) bedeutet nach Artikel 9 der UN-Behindertenrechtskonvention der „gleichberechtigte Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Informationen und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten, offenstehen oder [...] bereitgestellt werden“. Ohne Zugang zu Transportmitteln, zu Informations- und Kommunikationssystemen und anderen öffentlichen Einrichtungen haben ältere Menschen nicht die gleiche Chance auf Teilhabe in der Gesellschaft.

Artikel 9 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

(1) Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen

Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten. Diese Maßnahmen, welche die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren einschließen, gelten unter anderem für

- a) Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten;
- b) Informations-, Kommunikations- und andere Dienste, einschließlich elektronischer Dienste und Notdienste.

Das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung garantiert in Artikel 5 jedem Menschen das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu allen Orten oder Dienstleistungen, die für die Nutzung durch die breite Öffentlichkeit bestimmt sind, wie zum Beispiel Verkehrsmittel, Hotels, Restaurants, Cafés, Theater und Parks. Im Falle von älteren Menschen und älteren Menschen mit Behinderungen nehmen Zugangshindernisse häufig technische oder umweltbedingte Formen an. Meistens handelt es sich um von Menschen beziehungsweise der Gesellschaft geschaffene Barrieren, wie Stufen an den Eingängen von Gebäuden, das Fehlen von Aufzügen in mehrstöckigen Gebäuden und ein Mangel an Informationen in barrierefrei zugänglichen Formaten. Dies lässt sich teilweise auf eine unzureichende Berücksichtigung der Bedarfe von älteren Menschen und

³⁵ Für eine ausführliche Darstellung der menschenrechtlichen Grundlagen vgl. das Hintergrundpapier zum Fachgespräch unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/DIMR_OEWGA_Hintergrundpapier_zu_Zugaenglichkeit_Infrastruktur_und_Lebensumfeld.pdf (abgerufen am 07.10.2024).

Menschen mit Behinderungen bei stadtplanerischen Maßnahmen zurückführen.

Deshalb fordert der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dass bei der Planung und Gesetzgebung in Bezug auf den Stadtbau und die Stadtentwicklung die Bedarfe älterer Menschen besonders berücksichtigt werden sollen und dabei ihre soziale Inklusion sichergestellt wird. Zudem sollen Regierungen Maßnahmen unterstützen, die älteren Personen Zugang zu kulturellen Einrichtungen wie Museen, Theater, Kinos und Konzerthallen ermöglicht.³⁶

Auf regionaler Ebene ist insbesondere Artikel 26 der Inter-Amerikanischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen einschlägig. Diese garantiert älteren Menschen das Recht auf Zugänglichkeit zur physischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Umwelt und auf persönliche Mobilität. Ziel dieses Rechts ist die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen und ein selbstbestimmtes Leben. Dazu sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um den Zugang älterer Menschen gleichberechtigt mit anderen zu Transport, Information und Kommunikation sowie zu öffentlichen Dienstleistungen sowohl in städtischen als auch ländlichen Gebieten sicherzustellen. Nach Artikel 18 des Protokolls über die Rechte älterer Menschen in Afrika zur Afrikanischen Charta über Menschenrechte und Rechte der Völker sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu unternehmen, um den Zugang älterer Menschen zur Infrastruktur, einschließlich Gebäuden und öffentlichen Verkehrsmitteln, sicherzustellen.

4.2 Ablauf des Fachgesprächs

Am 15. Februar 2024 veranstaltete das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ein Fachgespräch zur Vorbereitung der

14. Sitzung der UN Open-ended Working Group on Ageing im Mai 2024.³⁷ Der Schwerpunkt lag auf der Diskussion über Zugänglichkeit, Infrastruktur und Lebensumfeld (Verkehr, Wohnen und Zugang). Das Fachgespräch widmete sich der Frage, wie das Recht auf Zugänglichkeit, Infrastruktur und Lebensumfeld im Hinblick auf die Gruppe der älteren Menschen ausgestaltet ist. Dabei sollte die Beteiligung der Zivilgesellschaft und Wissenschaft zur Erkenntnisgewinnung beitragen. Die vorgebrachten Argumente und Anregungen, inwieweit das Recht älterer Menschen auf Zugänglichkeit im nationalen Kontext bereits realisiert ist, konnten sowohl in die Beiträge der deutschen Delegation als auch des DIMR und der Zivilgesellschaft einfließen. Zudem sollten auch gute Beispiele, Impulse und fachliche Vorschläge gewonnen werden, um sie dann in die 14. Sitzung der OEWG-A in New York einzubringen.

Im Folgenden werden die Beiträge des Fachgesprächs zusammengefasst. Neue Erkenntnisse und Erfahrungen werden anhand der fachlichen Vorträge, der Diskussion und durch die Leitfragen extrahiert und zusammengetragen. Nach der Präsentation von Statistiken wird sich der Frage gewidmet, auf welche Herausforderungen die Umsetzung der UN-BRK gestoßen ist und inwiefern diese Erfahrungen auch für die Gruppe der älteren Personen übertragbar sein können. Im Anschluss werden die (digitale) Zugänglichkeit und Teilhabe älterer Menschen sowie die damit einhergehenden Herausforderungen dargestellt. Abschließend wird das Konzept einer „age friendly city“ vorgestellt sowie die Möglichkeiten, aber auch Schwierigkeiten, die die Umsetzung dieses Konzepts mit sich bringen kann.

4.2.1 Grußworte

Wie Nicole Zündorf-Hinte (BMFSFJ) in ihrem Grußwort unterstrich, umfasst Zugänglichkeit mehr als nur Barrierefreiheit. Dennoch werde häufig unter beiden Begriffen dasselbe verstanden. Um eine vollständige Mobilität und Teilhabe der Gruppe der

³⁶ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014): General comment No. 2 (2014). Article 9: Accessibility, UN-Dok. CRPD/C/GC/2, 22.5.2014, <https://www.undocs.org/CRPD/C/GC/2>. Vgl. auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): Information zur Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Artikel 9: Zugänglichkeit, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/information-zur-allgemeinen-bemerkung-nr-2-des-un-fachausschusses-fuer-die-rechte-von-menschen-mit-behinderungen>. Diese Information enthält eine deutsche Übersetzung der Allgemeinen Bemerkung.

³⁷ Alle Unterlagen zum Fachgespräch finden sich auf <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten> unter 22. bzw. 23. Fachgespräch.

älteren Menschen sicherzustellen, seien eine barrierefreie Infrastruktur und angemessenere Unterstützungssysteme entscheidend. Das Fachgespräch sollte sich laut Zündorf-Hinte der Frage widmen, inwiefern man das Lebensumfeld älterer Menschen besser gestalten könne, um ihre Selbstständigkeit, Sicherheit und soziale Integration zu fördern. Themen wie altersgerechtes Wohnen, soziale Unterstützungssysteme und die Rolle der Gemeinschaft bei der Förderung der Lebensqualität älterer Menschen sollten ebenfalls im Fokus des Fachgesprächs stehen.

Zündorf-Hinte stellte zu Beginn des Fachgesprächs einige Statistiken³⁸ zur Wohnsituation älterer Menschen in Deutschland vor, die verdeutlichen, dass die Zugänglichkeit oft unzureichend ist:

- Der Anteil der Menschen über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Deutschland beträgt 22%, der Anteil ist zudem am Wachsen.
- 96% der älteren Menschen leben im eigenen Zuhause.
- 81% der Haushalte mit Menschen ab 65 Jahren haben keinen stufenlosen Zugang zur eigenen Wohnung.
- Die überwiegende Mehrheit der älteren Menschen bleibt im eigenen Zuhause wohnen – auch im hohen Alter. Im Jahr 2022 lebten nur etwa 4% der mindestens 65-Jährigen in einer Pflegeeinrichtung, einem Altersheim oder einer ähnlichen Gemeinschaftsunterkunft.

Aus den Zahlen könne man erkennen, dass auch im hohen Alter ältere Menschen zum Großteil zuhause blieben, obwohl es im Eigenheim oft an einer adäquaten Zugänglichkeit fehle. Lediglich sechs Prozent gaben laut der Präsentation von Zündorf-Hinte an, dass ihre Wohnräume alle gängigen Merkmale für barrierearmes Wohnen erfüllten. Zwölf Prozent der Haushalte mit älteren Menschen lebten nach eigenen Angaben in Wohnungen, die keine dieser Bedingungen erfüllten. Die Zugäng-

lichkeitsprobleme im Wohnraum älterer Menschen würden durch die dargestellten Prozentsätze erkennbar werden.

Zudem seien laut Zündorf-Hinte ältere Menschen öfter Opfer von tödlichen Verkehrsunfällen.³⁹ Ihre Überlebenswahrscheinlichkeit sei deutlich geringer, da ältere Menschen im Durchschnitt schwerere Unfallfolgen als jüngere erlitten.

- Im Jahr 2021 betrug der Anteil der Senior*innen an allen Verunglückten 13,9%.
- 24,8% der verunglückten älteren Menschen wurden schwer verletzt, der entsprechende Anteil bei den unter 65-Jährigen war mit 15,7% deutlich geringer.
- Anteil der Getöteten an den Verunglückten bei den unter 65-Jährigen lag bei 0,6% und bei über 65-Jährigen 1,8%.

Der Hauptgrund dafür sei, dass ältere Menschen häufiger als ungeschützte Fußgänger*innen am Verkehr teilnehmen würden und daher einem größeren Risiko für schwerwiegendere Verletzungen ausgesetzt seien. Es sollten mehr sichere Fußgängerräume geschaffen werden, was sich bereits in der Stadtplanung niederschlagen müsse.

Erwähnenswert war nach Zündorf-Hinte zudem der Digital Gap in der Europäischen Union (EU), der beim steigenden Alter ebenfalls ansteigt. Innerhalb des Digital Gap gebe es zudem einen Gender Gap, denn Frauen seien deutlich seltener digital unterwegs.

Nele Allenberg (DIMR) stellte in ihrem Grußwort als erstes das Format und den Rahmen des Fachgesprächs vor. Im Jahr 2010 habe die UN-Generalversammlung die Open-ended Working Group on Ageing, kurz OEWG-A, ins Leben gerufen. Diese einmal im Jahr tagende Arbeitsgruppe solle Schutzlücken im internationalen Menschenrechtssystem in Bezug auf ältere Menschen identifizieren und Empfehlungen erarbeiten, wie diese

38 Statistik von DESTATIS: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/09/PD21_N057_12411.html (abgerufen am 07.10.2024).

39 Statistik von DESTATIS: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_N013_46241.html (abgerufen am 22.10.2024).

Lücken am besten zu schließen seien. Seit 2017 organisiere das DIMR in Zusammenarbeit mit dem BMFSFJ Fachgespräche zur Vorbereitung der jährlichen Sitzungen der OEWG-A. Diese würden dazu dienen, Regierungsdelegationen, die Zivilgesellschaft und das DIMR auf ihre Beiträge auf der Konferenz vorzubereiten. Nach den Sitzungen führe das DIMR ein Debriefing durch und veröffentliche am Jahresende eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Diskussionen der Fachgespräche.

Beim letzten Fachgespräch sei die Antwort der Bundesregierung auf einen Fragebogen der OEWG-A diskutiert worden, die zur Weiterentwicklung hin zu einer Stärkung der Rechte Älterer von besonderer Relevanz sei; die Antwort habe aus Sicht des DIMR verneint, dass es normative Lücken im Menschenrechtsschutzsystem für die Rechte Älterer gebe und einer Altenrechtskonvention eine Absage erteilt. Es sei vereinbart worden, diese Diskussion in einem separaten Gespräch zu vertiefen.

Im aktuellen Fachgespräch sollten die Leitfragen der OEWG-A diskutiert werden, die sich auf die Themen Zugänglichkeit, Infrastruktur und Lebensumfeld, einschließlich Verkehr, Wohnen und Zugang, in Bezug auf ältere Menschen konzentrieren. Bis zum 12. April 2024 könnten zu diesem Thema schriftliche Stellungnahmen bei der OEWG-A eingereicht werden. Das Sekretariat der OEWG-A in New York erstelle Hintergrundpapiere aus den Antworten, die kurz vor der Sitzung veröffentlicht würden. Im Anschluss ihres Grußworts spannte Allenberg die Brücke von den Rahmenbedingungen des Fachgesprächs zu den bestehenden Schutzlücken und deren Schließung, indem sie das Wort an den ersten Referenten, Dr. Leander Palleit (DIMR), weitergab.

4.2.2 Menschenrechtliche Perspektiven sozialer Inklusion

In seinem Vortrag⁴⁰ beleuchtete Palleit Schutzlücken, die trotz der Bestimmungen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) bestehen. Die Übertragung der aus der UN-BRK gewonnenen Erkenntnisse

auf ältere Menschen gestalte sich als herausfordernd und nicht unproblematisch, so Palleit. Ein zentraler Aspekt sei bereits die Schwierigkeit bei der Übersetzung des englischen Begriffs „accessibility“ in die deutsche Sprache, da es nicht nur um „Barrierefreiheit“ im physischen Sinne gehe, sondern auch um die Gewährleistung von Rechten und um Teilhabe in allen Lebensbereichen.

Die zweite Allgemeine Bemerkung des UN-Fachausschusses aus dem Jahr 2014 unterstreiche die zentrale Bedeutung von Artikel 9 der UN-BRK.⁴¹ Darin werde betont, dass Zugänglichkeit für alle Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden müsse, unabhängig vom Alter, und dass dabei auch altersspezifische Aspekte berücksichtigt werden sollten. Palleit betonte zudem, dass die Zugänglichkeit aus Artikel 9 UN-BRK nicht nur durch öffentliche Anbieter, sondern auch durch privat organisierte Dienstleistungen gewährleistet werden müsse. Trotz der großen Schnittmenge zwischen Alter und Behinderung – etwa die Hälfte aller älteren Menschen habe eine Beeinträchtigung – erhielten ältere Menschen mit Behinderungen im Gegensatz zu jüngeren Menschen mit Behinderungen manche SGB-IX-Leistungen unter Verweis auf ihr Alter und die Alterstypik ihrer Beeinträchtigungen nicht.⁴² Wegen der Beschränkung des sozialrechtlichen Behinderungsbegriffs in § 2 SGB IX auf nicht-alterstypische Beeinträchtigungen nehme mit zunehmendem Alter der Schutz, den die UN-BRK im deutschen Rechtssystem biete, ab. Interessanterweise thematisiere der Ausschuss selbst ältere Menschen mit Behinderungen nur selten.

Obwohl internationale Menschenrechtsverträge wie die Antirassismuskonvention und die Frauenrechtskonvention betonten, dass alle Menschen diskriminierungsfrei behandelt werden sollten, enthielten diese Verträge keine ausdrückliche Bezugnahme auf ältere Menschen. Die UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) machten sich stark für eine inklusive Urbanisierung, um sicherzustellen, dass ältere Menschen

40 Siehe https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Leander_Palleit_Praesentation_OEWGA_Fachgesprach_15.2.24_Zugaenglichkeit.pdf (abgerufen am 08.10.2024).

41 <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/information-zur-allgemeinen-bemerkung-nr-2-des-un-fachausschusses-fuer-die-rechte-von-menschen-mit-behinderungen> (abgerufen am 08.10.2024).

42 Vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 SGB IX (der laut Leander Palleit nach Ansicht der deutschen Gesetzgebers UN-BRK-konform sei).

an der Planung und Entscheidungsfindung teilhaben würden. Es solle ein Zugang zu sicheren, erschwinglichen und barrierefrei zugänglichen öffentlichen Verkehrsmitteln sowie zu Grünflächen und öffentlichen Räumen gewährleistet werden.⁴³ Die SDGs seien jedoch kein rechtlich bindendes Instrument.

Das Recht auf angemessenes Wohnen sei wesentlicher Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard laut Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und Artikel 11 des UN-Sozialpakts. Programme im sozialen Wohnungsbau sollten Wohnraum bereitstellen, der auch für ältere Menschen zugänglich sei.⁴⁴ Auch gemäß dem WSK-Ausschuss⁴⁵ sollten ältere Menschen unterstützt werden, in ihren eigenen Häusern und Wohnungen zu leben, wenn sie dies wünschten. Dies erfordere altersgerecht gestalteten und barrierefrei zugänglichen Wohnraum sowie Zugang zu öffentlichen Gebäuden und Plätzen.⁴⁶

Trotz teilweiser unterschiedlicher Bedürfnisse älterer Menschen im Vergleich zu jüngeren Menschen mit Behinderungen würden erstere häufig nicht ausreichend unterstützt, beispielsweise durch fehlende Kostenerstattung für Anpassungen ihrer Wohnräume an den Klimawandel. Es sei daher dringend erforderlich, diese spezifischen Bedürfnisse zu berücksichtigen und Maßnahmen zu ergreifen, um älteren Menschen ein würdevolles und selbstbestimmtes Wohnen zu ermöglichen.

Ferner äußerte sich Palleit zur bestehenden Problematik des sozialen Wohnungsbaus. Er berichtet von einer diesbezüglichen Problemanzeige des DIMR beim Deutschen Bundestag im Jahr 2023.⁴⁷ Wohnungsbau solle vereinfacht und beschleunigt werden, ohne dabei die Kosten zu erhöhen. Diese Vereinfachung führe jedoch dazu, dass an der Barrierefreiheit gespart werde. Palleit warnte davor, dass die Versorgungslücke im Bereich barrierefreien Wohnens noch größer werden könnte, wenn nicht aktiv gegengesteuert werde. Die Vorschriften

der Baugesetze müssten deutlich verschärft werden, um die Barrierefreiheit zu gewährleisten. Jedoch drohe genau das Gegenteil zu geschehen. Als positiv sei immerhin das Förderprogramm der KfW zu erwähnen, das für mehr Barrierefreiheit im Baubestand sorgen soll, wenngleich es nur einen eingeschränkten Anwendungsbereich habe und es daneben weitere Förderungen brauche.

Trotz der UN-BRK bleibe ein Fürsorgegedanke bestehen und ältere Menschen würden noch immer nicht ausreichend als Rechteinhaber*innen anerkannt. Es gebe keine internationale Menschenrechtskonvention, die Diskriminierung aufgrund des Alters explizit verbiete. Insgesamt bestehe die Gefahr, dass die UN-BRK allein nicht ausreiche, um eine angemessene Zugänglichkeit für ältere Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Es sei daher entscheidend, sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen als auch die praktische Umsetzung zu überdenken und anzupassen, um die Bedürfnisse älterer Menschen vollständig zu berücksichtigen.

4.2.3 Partizipation und Teilhabe

In der anschließenden Diskussion wurde der Begriff der Zugänglichkeit aufgegriffen: dieser betreffe nicht nur physische Barrieren, sondern auch eine umfangreiche Teilhabe älterer Menschen in allen Lebensbereichen. Der Aspekt der Partizipation und Teilhabe stehe zu wenig im Vordergrund. Der Übergang von einem Fürsorgegedanken hin zum Konzept von Rechteinhaber*innen stelle eine Herausforderung dar. Dies werde besonders deutlich im SGB XI, wo von „Pflegebedürftigkeit“ die Rede sei. Die Frage, wie ein älterer Mensch, der auf Unterstützung angewiesen sei, die ihm zustehenden Rechte geltend machen könne, stehe im Zentrum dieser Problematik. Es bedürfe einer Auseinandersetzung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und einer Stärkung der Autonomie und Selbstbestimmung älterer Menschen, um ein gesellschaftliches und rechtliches Umdenken zu erreichen.

43 Vgl. SDGs, Ziel 11.

44 Art. 28 der UN-BRK in Verbindung mit dem CRPD GC 2, Ziffer 42.

45 Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in General Comment Nummer 6, Ziffern 30, 57-59.

46 So auch der Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA), Ziffer 32.

47 Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2022 – Juni 2023, Kapitel 6. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/entwicklung-der-menschenrechtssituation-in-deutschland-juli-2022-juni-2023> (abgerufen am 16.10.2024).

Auch die digitale Informationsbeschaffung gestaltet sich für ältere Menschen oft als schwierig. Wenn es Leistungen gebe, seien diese mit hohen bürokratischen Hürden verbunden. Es mangle somit nicht an Angeboten zur sozialen Teilhabe, sondern auch an einer proaktiven Bereitstellung von Informationen und Unterstützung. Nur so könne sichergestellt werden, dass Menschen, die auf barrierefreie Maßnahmen angewiesen seien, diese auch erhielten.

4.2.4 Zugänglichkeit von Technologie

Im Fachgespräch wurden herausfordernde Aspekte und Lösungsansätze erörtert, um älteren Menschen den Zugang zur digitalen Technologie zu erleichtern. Ältere Menschen hätten oft Schwierigkeiten, auf digitale Technologie zuzugreifen, da diese häufig von jüngeren Entwickler*innen ohne Berücksichtigung der Bedürfnisse älterer Personen konzipiert werde. Das Internet solle als Grundbedarf wie Wasser oder Strom für alle zugänglich sein.

Die eigentliche Herausforderung bestehe darin, ältere Menschen mit der Digitalisierung vertraut zu machen. Obwohl es Unterstützung gebe, sei diese nicht flächendeckend verfügbar. Ein zusätzliches Problem bestehe darin, dass ältere Menschen ohne Angehörige oder mit Angehörigen, die weit entfernt lebten, oft keinen Zugang zu digitalen Informationen hätten. Die Gewährleistung eines barrierefreien Zugangs zu diesen Informationen sei entscheidend, um nicht nur die Beantragung von Dienstleistungen zu erleichtern, sondern auch die Teilhabe an kulturellen Angeboten wie Kino oder anderen Veranstaltungen zu ermöglichen.

Schulungen zum Umgang mit digitaler Technologie für ältere Menschen seien wichtig. Genauso zentral sei es jedoch, dass die Möglichkeit der analogen Kommunikation stets vorhanden bleibe. Nur so könne die Selbstbestimmung älterer Menschen gewahrt bleiben, ob sie den digitalen oder analogen Weg einschlagen wollten. Palleit stimmte dem zu und hob die Notwendigkeit individueller, analoger

Lösungen hervor. Er schlug zudem vor, dass Technologie-Anbieter gewissermaßen ein „Mindesthaltbarkeitsdatum“ für ihre Produkte bzw. Anwendungen garantieren sollten, um älteren Menschen die Möglichkeit zu geben, sich auf bereits erworbenes Wissen zu verlassen, ohne fortwährend mit neuen Versionen konfrontiert zu werden.

4.2.5 Barrierefreier Wohnungsbau

In der Diskussion über barrierefreies Bauen und Sanieren tauchten wichtige Themen auf, die die Realisierung solcher Projekte beeinflussen. Der bereits geringe Bestand an barrierefreien Wohnraum sei in Realität noch geringer. Denn viele barrierefreie Wohnungen bewohnten Personen, die keine Barrierefreiheit benötigten.

Palleit machte zudem darauf aufmerksam, dass es zwar Förderprogramme gebe, zum Beispiel von der KfW, die Mittel aber begrenzt seien. Die Investitionszuschüsse für Einzelumbauten würden bei 10% liegen, doch dienten diese oft nur der Barrierereduzierung und nicht der Erzielung tatsächlicher Barrierefreiheit. Zusätzlich zeigten Zahlen, dass es kostengünstiger wäre, von Anfang an barrierefrei zu bauen (nur bis zu 3% teurer).⁴⁸ Allerdings stelle das Problem der Fläche eine Herausforderung dar, da beim barrierefreien Bauen mehr Wohnfläche benötigt werde, so dass bezogen auf den Baukörper weniger Mietwohnungen entstehen könnten. Dies führe dazu, dass barrierefreies Bauen insbesondere bei günstigeren Wohnungen unattraktiv sei, da es die Kalkulationsbasis verändere. Eine Ausnahme seien Luxuswohnungen, die bereits über ausreichend Fläche verfügten. Doch gerade bei preisgünstigerem Wohnraum, wie Sozialwohnungen, werde eher die zusätzliche Fläche vermietet, anstatt diese für die Gewährleistung von Barrierefreiheit zur Verfügung zu stellen.

Auf die Frage, wie das Bewusstsein gestärkt werden könne, barrierearm zu sanieren, auch auf privater Ebene, betonte Palleit, dass es zwar immer üblicher werde, schwellenlose Duschen und Türen

48 Siehe auch Interview mit Dr. Volker Sieger, Leiter der Bundesfachstelle Barrierefreiheit, vom Mai 2022: „Die nahezu einhellige Meinung unter Fachleuten ist, dass die Mehrkosten für Barrierefreiheit im Wohnungsbau, insbesondere beim Neubau und fachgerechter Planung, maximal 1 bis 2% der Baukosten ausmachen.“ In: Bundesfachstelle Barrierefreiheit (2022) <https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/DE/Presse-und-Service/Newsletter/Ausgabe-2-22-Wohnen/interview-dr-volker-sieger-bundesfachstelle-barrierefreiheit.html?nn=1261738> (abgerufen am 16.10.2024). Außerdem: Terragon Investment GmbH (2017): Barrierefreies Bauen im Kostenvergleich. Eine Analyse notwendiger Mehrausgaben gegenüber konventionellen Bauweisen, S. 6. https://www.neues-wohnen-nds.de/media/20170407_terragon-studie_kostenvergleich-barrierefreies-bauen.pdf (abgerufen am 16.10.2024).

einzubauen, die allgemein gängigen Standards für Durchgangs- und Türbreiten, Griffhöhen etc. aber immer noch die nicht-barrierefreien Varianten seien. Die Etablierung der Barrierefreiheits-Standards als flächendeckende, allgemein übliche Bau-standards könnte eine große Reichweite und kostensenkende Wirkung haben, erfordere jedoch politisches Engagement.

Auch der Denkmalschutz wurde erwähnt, der zum Beispiel den Einbau von Aufzügen erschwert. Hier bestehe der Wunsch, diese Barrieren abzubauen, doch es zeige sich ein Mangel an Zusammenarbeit zwischen den politischen Lagern. Selbst wenn Eigentümer sich dazu entschließen würden, einen Aufzug zu installieren, fehle es oft an Verständnis in den administrativen Abläufen. Es werde deutlich, dass die Förderung und Umsetzung barrierefreier Maßnahmen nicht nur technische, sondern auch politische und gesellschaftliche Herausforderungen umfasse.

Darauf bezugnehmend wurde der Aspekt in die Diskussion eingebracht, dass barrierefreies Wohnen auch mit anderen Hürden verbunden sei. Denn nicht nur der physische, sondern auch der emotionale Aspekt spiele eine wichtige Rolle, da die Verbundenheit zur eigenen Wohnung oft ältere Menschen daran hindere, diese aufzugeben, um in eine barrierefreie Wohnung umzuziehen. Zusätzlich bedeute ein Umzug oft nicht nur finanzielle Belastung, sondern auch körperliche Anstrengung.

4.2.6 Perspektive der Landesebene

Im zweiten Vortrag⁴⁹ präsentierte Christa Möller-Metzger (Sprecherin für Senior*innenpolitik, Grüne Bürgerschaftsfraktion Hamburg) die Erkenntnisse zur Zugänglichkeit und Infrastruktur älterer Menschen, indem sie den Weg Hamburgs hin zu einer „age-friendly city“ beschrieb. „Age-friendly Cities and Communities“ (AFCC) bezeichne eine Initiative der Weltgesundheitsorganisation (WHO)⁵⁰, deren Ziel es sei, ein weltweites Netzwerk von Städten und Gemeinden zu schaffen, die eine altersfreundliche Gestaltung anstreben. Möller-

Metzger beschrieb, dass sie Beteiligungsveranstaltungen angeboten hat, um die Wünsche, Bedarfe und Bedenken älterer Menschen in Hamburg kennenzulernen, wobei auch das Thema Digitalisierung eine Rolle gespielt habe. Die gesammelten Rückmeldungen wurden ausgewertet und der Gleichstellungsbehörde präsentiert, unter deren Federführung ein Aktionsplan erarbeitet wurde.

Ein zentrales Thema, das hervorgehoben wurde, sei die Mobilität, insbesondere die Zustände der Gehwege. Hindernisse wie herumliegende E-Scooter würden als besonders ärgerlich empfunden werden, insbesondere für sehbehinderte ältere Menschen. Der Hamburger Verkehrssenator, so Möller-Metzger, sei im Gespräch mit den Betreibern der E-Scooter. Zudem sei das Verhalten von Radfahrer*innen kritisiert worden, da viele Fußgänger*innen Angst vor unachtsamen Radfahrern hätten. Viele ältere Menschen wünschten sich zudem mehr Bänke entlang der Gehwege, um sich ausruhen zu können. Gut beleuchtete Gehwege und längere Grünphasen an Ampeln seien ebenfalls gefordert worden. Zudem seien ein günstiges oder kostenfreies Seniorenticket für den öffentlichen Nahverkehr sowie barrierefreie öffentliche Verkehrsmittel gewünscht worden.

Im Bereich der Digitalisierung hätten ältere Menschen teilweise ihre Schwierigkeit mit digitalen Angeboten geäußert. Eine einfache und barrierefreie Online-Plattform zur Bündelung von Informationen sei vorgeschlagen worden, um älteren Menschen den Zugang zu Angeboten zu erleichtern. Auch die Schaffung niedrigschwelliger Lernangebote und analoge Ansprechpersonen seien erwünscht.

Durch flexibles Bauen könnten Begegnungsorte für verschiedene Generationen geschaffen sowie mehr öffentliche Toiletten und Wasserspender zur Verfügung gestellt werden. Im Bereich medizinische Versorgung bestehe der Wunsch nach persönlicher Beratung und Unterstützung und nach einer besseren Erreichbarkeit von Ärzt*innen und Arztpraxen.

49 Siehe https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Christa_Moeller-Metzger_Praesentation_OEWGA_Fachgesprach_15.2.24.pdf (abgerufen am 10.10.2024).

50 <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/age-friendly-cities-framework/> (abgerufen am 10.10.2024).

In Deutschland gebe es ein wachsendes Interesse an age-friendly cities. Möller-Metzger berichtete, dass sie vor fünf Jahren erstmals auf das Konzept gestoßen sei und dessen Potenzial erkannt habe. Der Begriff age-friendly city eröffne politische Möglichkeiten und spreche auch jüngere Menschen an. Ein weiterer Vorteil sei die Teilhabe an einem internationalen Netzwerk der AFCC, wo sich Städte austauschen und voneinander lernen könnten, ohne jedes Mal das Rad neu erfinden zu müssen. Außerhalb des Netzwerks existiere bisher keine nationale Vernetzungsmöglichkeit.

4.2.7 Erfolge und Herausforderungen der age-friendly cities

In der anschließenden Diskussion wurde festgestellt, dass Berlin deutschlandweit zwar eine der altersfreundlichsten Städte sei, durch die Nichtteilnahme am Programm der AFCC es jedoch an Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten fehle.

Es wurde gefragt, wie Mehrgenerationenhäuser in das Konzept eingebunden werden könnten und welche Barrieren damit verknüpft seien. Möller-Metzger entgegnete, dass Mehrgenerationenhäuser zwar im Grundsatz eine gute Idee seien, es aber zu wenige davon gebe und sie für ältere Menschen häufig schlecht gelegen seien, dies gelte insbesondere in ländlicheren Regionen. Daher sei die Umfunktionsierung von Gebäuden wie Schulen für Tages- oder Abendaktivitäten oft sinnvoller. Sie erwähnte zudem als positives Beispiel einer besseren Zugänglichkeit die Initiative „nette Toilette“, die eine kostengünstige Lösung für das Toilettenproblem darstelle.⁵¹

Ein Teilnehmer erkundigte sich nach den Unterschieden zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, da es wichtig sei, nicht nur den urbanen Raum, sondern auch ländliche Regionen zu berücksichtigen. Möller-Metzger hob die Herausforderungen der Mobilität in ländlichen Gegenden hervor, wo das Fehlen von Autos die Lebensqualität beeinträchtigen könne. Oft sei die Anbindung zu öffentlichem Nahverkehr nur spärlich ausgebaut.

Anschließend wurde die Herausforderung angesprochen, die verschiedenen Label und Konzepte von familienfreundlichen oder frauenfreundlichen Städten zu vereinen und dabei die Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen. In der Diskussion um frauenfreundliche Städte etwa träten immer wieder dieselben Themen auf wie beim Konzept der age-friendly city. Die zentrale Frage sei, wie die Labels vereint werden könnten, sodass all diese Aspekte zusammenkämen. Häufig würden Städte mit Blick auf gut situierte Männer geplant. Es müsse hinterfragt werden, wer der Mensch sei, für den eine Stadt geplant werde. Oft hätten verschiedene Bevölkerungsgruppen ähnliche Bedürfnisse und Wünsche, diese würden jedoch separat gelabelt und unterschiedlich stark berücksichtigt. Dabei sei das Label der älteren Menschen oft am wenigsten sichtbar und negativ konnotiert.

Eine Teilnehmerin befürwortete im Grundsatz das Konzept von age-friendly cities, hob jedoch hervor, dass die Umsetzung oft vernachlässigt werde. Sie warnte davor, dass sich Städte mit dem Begriff „politisch“ schmücken könnten, ohne aktiv Maßnahmen zur Verbesserung zu ergreifen. Nach Ansicht eines anderen Teilnehmers ist eine weitere Herausforderung des Konzepts der age-friendly city, dass dadurch Ageism impliziert werden könne und Altern negativ konnotiert werde. Dem wurde widersprochen und die Notwendigkeit unterstrichen, das Thema demografischer Wandel auf die politische Agenda zu setzen, selbst wenn dies den Begriff des Alterns herausfordern sollte. Ageism werde nicht dadurch verstärkt, dass das Thema endlich an Sichtbarkeit gewinne und sich eine positive Debatte darüber entzünde.

Um der Fremdbestimmtheit entgegenzusteuern, wurde für partizipative Ansätze innerhalb dieser Debatte plädiert. Age-friendly cities zu fördern, könne nicht zu zusätzlicher Diskriminierung führen, wenn man bedenke, dass die stillschweigende Diskriminierung ohnehin bestehe.

⁵¹ „Nette Toilette“: Gastronom*innen stellen die Toiletten ihrer Restaurants, Cafés oder Bars zur Nutzung durch die Öffentlichkeit zur Verfügung und erhalten im Gegenzug Zuschüsse von bis zu 100 EUR für Reinigungskosten im Monat. Dies ist deutlich günstiger, als neue öffentliche Toiletten zu bauen. <http://www.die-nette-toilette.de/#ntpagesituation> (abgerufen am 08.10.2024).

Abschließend ließ sich festhalten, dass das Konzept der age-friendly cities einen lebenslangen und lebensbegleitenden Prozess umfasst. Möller-Metzger betrachtete den demografischen Wandel positiv und plädierte dafür, dass Maßnahmen, die älteren Menschen zugutekommen, auch allen anderen nützen. Das Fachgespräch habe verdeutlicht,

dass es nicht nur darum gehe, ältere Menschen in den Fokus zu rücken, sondern genauso um eine inklusive Stadtgestaltung, die allen Generationen gerecht werde und Teilhabe ermögliche. Es müssten Strukturen geschaffen werden, die ein würdevolles Altern und die Teilhabe aller Menschen ermöglichen.

5 Fachgespräch 24: Nachbereitung der 14. Sitzung der OEWG-A

Im Nachgang zur 14. Sitzung der UN Open-ended Working Group on Ageing (OEWG-A) hatte das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) zur Nachbereitung der Sitzung eingeladen.⁵² 25 Personen nahmen an der virtuellen Veranstaltung im Juni 2024 teil. Moderiert wurde das Debriefing von Peter Litschke (DIMR). Die Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa des DIMR, Nele Allenberg, begrüßte die Anwesenden und betonte die Wichtigkeit der vergangenen 14. Sitzung der OEWG-A, auf der eine wegweisende Entscheidung getroffen worden sei: Die OEWG-A empfiehlt den Vertragsstaaten darin, mögliche Schutzlücken zum Schutz der Rechte Älterer zu schließen, und zeigt dafür verschiedene Wege auf.⁵³ Allenberg sieht darin einen wichtigen Schritt, um den Schutz der Rechte Älterer zu verbessern, und hebt den Einsatz der daran beteiligten Personen hervor.

Andreas Schulze, Leiter der Abteilung „Demografischer Wandel, Ältere Menschen, Wohlfahrtspflege“ des BMFSFJ, ging in seinem Grußwort ebenfalls auf die Entscheidung der OEWG-A ein, in der unter anderem 14 Bereiche genannt werden, in denen es mögliche Schutz- und Implementierungslücken betreffend der Rechte Älterer gibt. Ebenfalls werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie diese Lücken zu beheben sind.

Dr. Heidrun Mollenkopf (BAGSO), die auf der 14. Sitzung in New York persönlich zugegen war, stellte Format und Ablauf der Sitzung vor und berichtete

von den Inhalten, Diskussionen und Ergebnissen.⁵⁴ Die von Andreas Schulze angesprochene Entscheidung, die seit der letzten Sitzung von Brasilien und Portugal vorbereitet worden war, beinhaltet als eine Möglichkeit, die Schutzlücken zu schließen, eine internationale Menschenrechtskonvention für die Rechte älterer Menschen. Diese Entscheidung werde nun der UN-Generalversammlung vorgelegt, die die nächsten Schritte definieren müsse. Mollenkopf bedauerte die ablehnende Haltung Deutschlands in Bezug auf eine Konvention, betonte aber gleichzeitig, dass sich einige Staaten erstmals für eine Konvention ausgesprochen hätten, zum Beispiel Spanien. Zudem lobte sie die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und nationalen Menschenrechtsinstitutionen.

Nicole Zündorf-Hinte, Leiterin des Referats „Internationale Politik für ältere Menschen, Inklusion“ im BMFSFJ, hatte die Bundesregierung auf der 14. Sitzung der OEWG-A in New York vertreten. Sie betonte, dass Deutschland schon immer skeptisch gegenüber einer Altenrechtskonvention gewesen sei. Die bereits erwähnte Entscheidung mache deutlich, dass mögliche Lücken im internationalen Menschenrechtsschutzes für Ältere sowohl normative Defizite als auch Implementierungslücken bedeuten könnten, zum Beispiel in den Bereichen Altersdiskriminierung, Schutz vor Gewalt, Recht auf Arbeit und Recht auf wirtschaftliche Sicherheit. Zudem verwies sie auf die aktive Rolle der staatlichen Kerngruppe, die die Entscheidung mit vorbereitet hatte, und das Engagement Deutschlands.

⁵² Alle Informationen zur 14. Sitzung unter <https://social.un.org/ageing-working-group/fourteenthsession.shtml> (abgerufen am 08.10.2024). Siehe auch BAGSO (2024): Vereinte Nationen öffnen Tür zum besseren Schutz der Menschenrechte Älterer. 14. Sitzung der Offenen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns in New York, <https://www.bagso.de/spezial/aktuelles/detailansicht/vereinte-nationen-oeffnen-tuer-zum-besseren-schutz-der-menschenrechte-aelterer/> (abgerufen am 08.10.2024).

⁵³ UN, General Assembly (2024): Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its fourteenth session. https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourteenth%20session/A_AC.278_2024_2%20EN.pdf (abgerufen am 08.10.2024).

⁵⁴ Mollenkopf, Heidrun (2024): Die 14. Sitzung der UN Open Ended Working Group on Ageing, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Vortrag_Heidrun_Mollenkopf_2024_Debriefing_OEWGA_DIMR.pdf (abgerufen am 08.10.2024).

Claudia Mahler vom DIMR, die in ihrer Funktion als Unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen ebenfalls in New York aktiv war, ergänzte die Ausführungen von Mollenkopf und Zündorf-Hinte aus Sicht des DIMR. Sie verwies auf das Engagement der Unabhängigen Expertin und des DIMR während der Sitzung sowie auf die hohe Beteiligung von Zivilgesellschaft und nationalen Menschenrechtsinstituten. Zudem sei viel diplomatische Arbeit bei den Staaten zu beobachten gewesen, um die Annahme der Entscheidung zu sichern. Positiv sei, dass die Bundesregierung

ihre ablehnende Haltung in Richtung einer neutraleren Haltung geändert habe.

In der anschließenden Diskussion wurde erörtert, wie es mit der OEWG-A weitergehen könnte. Eine Möglichkeit ist, dass der Prozess nach Genf zum Menschenrechtsrat verlagert wird. Da dort aber nicht alle Länder vertreten sind, wäre eine Zusammenarbeit zwischen Genf und New York wünschenswert. Auch ist auf die Rolle des neuen argentinischen Vorsitzenden der OEWG-A eingegangen worden, der entscheidenden Anteil an der Verabschiedung der oben genannten Entscheidung hatte.

6 Fachgespräch 25: Welche Lehren kann der Prozess der OEWG-A aus dem MIPAA Prozess ziehen?

6.1 Grundlagen zu den Prozessen⁵⁵

2002 wurden die politische Erklärung und der Internationale Aktionsplan zum Thema Alter (MIPAA) verabschiedet. Der Plan ist eine politische Absichtserklärung und enthält Ziele und Maßnahmen, um ältere Menschen zu schützen und eine Gesellschaft für alle Lebensalter zu fördern. Zur Implementierung von MIPAA auf regionaler Ebene haben die fünf Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen im Anschluss an die Verabschiedung von MIPAA Strategien erlassen. Im September 2002 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE; United Nations Economic Commission for Europe) eine regionale Implementierungsstrategie (RIS), um den Besonderheiten der demografischen und wirtschaftlichen Situation Europas Rechnung zu tragen. Die Umsetzung von MIPAA und seiner regionalen Implementierungsstrategien werden alle fünf Jahre geprüft. Auf freiwilliger Basis können die UNECE-Staaten Berichte zur innerstaatlichen MIPAA-Umsetzung einreichen.

Während MIPAA die Regierungen und Politik adressiert und den politischen Rahmen für den Schutz älterer Menschen legt, wurde 2010 die offene Arbeitsgruppe zur Stärkung der Menschenrechte Älterer (OEWG-A; Open-ended working group on ageing) eingesetzt, um die menschenrechtliche Situation zu prüfen, Lücken zu benennen und Lösungen vorzulegen. Anlass für die Schaffung

der offenen Arbeitsgruppe gab ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirats des Menschenrechtsrates (HRC; Human Rights Council)⁵⁶, in dem die Notwendigkeit eines Menschenrechtsansatzes und eines wirksamen Mechanismus der Vereinten Nationen für die Menschenrechte älterer Menschen untersucht wurde. Im August 2024 hat die UN-Generalversammlung das Mandat der OEWG-A für erfüllt erklärt.⁵⁷ Bis dahin hat sie sich der Frage nach menschenrechtlichen Schutzlücken gewidmet und die Rechte Älterer juristisch und themenbezogen beleuchtet.

Die Prozesse setzen trotz ähnlicher Zielsetzungen an unterschiedlichen Ebenen an (einerseits politisch, andererseits rechtlich), die es bestmöglich zu vereinen gilt. Ein rechtlich verbindlicher Vertrag könnte den Prozess um MIPAA ergänzen, da so nicht nur Empfehlungen an die Staaten ausgesprochen werden können, sondern auch Vertragsmechanismen entstehen, die zur Sichtbarkeit der Rechte Älterer und zu ihrer Durchsetzbarkeit beitragen.

6.2 Ablauf des Fachgespräches

Am 03. September 2024 veranstaltete das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ein Fachgespräch zu der Fragestellung „Welche Lehren kann der Prozess der

55 Für eine ausführliche Darstellung der menschenrechtlichen Grundlagen vgl. das Hintergrundpapier zum Fachgespräch unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/DIMR_Hintergrundpapier_FG_MIPAA.pdf (abgerufen am 10.10.2024).

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

57 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/241/45/pdf/n2424145.pdf> (abgerufen am 04.11.2024).

OEWG-A aus dem MIPAA Prozess ziehen?“.⁵⁸ Der Schwerpunkt lag auf der Diskussion über mögliche positive Synergien aus politischen und rechtsverbindlichen Prozessen zugunsten der Rechte Älterer. Im Fachgespräch stand die Frage im Vordergrund, wie die Prozesse zur Stärkung der Rechte Älterer, OEWG-A und MIPAA nicht länger als Alternativen verstanden werden können, sondern Fokus auf ihr gemeinsames Potential für den Schutz der Rechte Älterer gelegt werden könnte. In der Diskussion sollten sowohl die nationale als auch die internationale Ebene beleuchtet werden. Dabei sollte die Beteiligung der Zivilgesellschaft und Wissenschaft am Fachgespräch zur Erkenntnisgewinnung beitragen.

Im Folgenden werden die Beiträge des geführten Fachgesprächs zu der Thematik von MIPAA, OEWG-A und deren positive Synergien zusammengefasst. Neue Erkenntnisse und Erfahrungen werden anhand der fachlichen Vorträge, der Diskussion und durch die Leitfragen extrahiert und zusammengetragen.

6.2.1 Grußworte

In ihrem Grußwort reflektierte Nicole Zündorf-Hinte (BMFSFJ) die Geschehnisse und Entwicklungen der letzten Monate. Sie stellte fest, dass der Prozess der OEWG-A an einem entscheidenden Punkt angekommen sei und verwies auf die 14. Sitzung der OEWG-A im Mai dieses Jahres und die dort inhaltlich angenommene Entschließung 14/1. Diese beschäftige sich mit der Schließung der Schutzlücken im internationalen Menschenrechtssystem und schlage als mögliche Maßnahmen eine UN-Altenrechtskonvention, Zusatzprotokolle zu bestehenden Menschenrechtsverträgen, die Aktualisierung des Weltaltenplans aus dem Jahr 2002 (Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPAA), die bessere Durchsetzung der bestehenden Standards in Hinblick auf ältere Menschen und Mainstreaming Ageing in die menschenrechtsrelevanten Prozesse der UN vor. Laut Zündorf-Hinte sei die Beendigung der OEWG-A aber nicht das Ende des Prozesses zur Stärkung der Rechte Älterer im UN-Kontext. Denn die Generalversammlung fordere nun alle einschlägigen UN-Gremien auf, sich mit den Inhalten der Entschließung 14/1 der OEWG-A zu befassen. Auch habe die Generalversammlung beschlossen, im Rahmen der 79. Sitzung

ein hochrangiges Treffen einzuberufen, das über die nächsten Schritte zur Stärkung der Rechte Älterer entscheiden solle. Zündorf-Hinte ging davon aus, dass sich durch die Resolution auch der Menschenrechtsrat angesprochen fühle und bereits am 12. / 13. September im Rahmen der Behandlung des Themas Altern in der 57. Sitzung des Menschenrechtsrates erste Schritte einleiten werde. Sie begrüßte die offene Formulierung der Resolution, da so die Chance eröffnet werde, das Thema Altern auf die Agenda von UN-Gremien zu setzen, die sich bisher wenig bis gar nicht damit befasst hätten, aber auch auf die Agenda der Vertragsausschüsse der Menschenrechtsverträge und der Gremien, die die Umsetzung der Agenda 2030 vorantreiben.

Daher habe das Fachgespräch zur rechten Zeit stattgefunden, denn auch der MIPAA Prozess sollte sich mit den Inhalten der Entschließung 14/1 auseinandersetzen und diese in die regionalen Implementierungsstrategien einspeisen. Dabei sollte eine mögliche Neuauflage oder Aktualisierung des MIPAA, wie in der Entschließung 14/1 als Lösungsoption benannt, bereits mitgedacht werden. Zündorf-Hinte betonte, dass die Bundesregierung den Prozess konstruktiv begleiten werde.

Nele Allenberg (DIMR) knüpfte in ihrem Grußwort an die Ausführungen von Zündorf-Hinte an und erläuterte, dass nach der 14. Sitzung der OEWG-A im Mai 2024 in New York verschiedene Szenarien für die Weiterentwicklung des Prozesses besprochen worden seien. Dabei standen zunächst zwei Optionen im Vordergrund: eine Verlagerung der inhaltlichen Arbeit zum Menschenrechtsrat in Genf, wo zahlreiche Expert*innen ansässig sind, oder die Etablierung eines hochrangigen Treffens alle zwei Jahre in New York. Eine Kombination beider Ansätze sei ebenfalls denkbar gewesen.

Allenberg hob hervor, dass das DIMR bereits am 25.01.2024 ein Fachgespräch zur Vorbereitung auf die OEWG-A organisiert hatte zum Thema „Recht älterer Menschen auf Partizipation am öffentlichen Leben und Entscheidungsprozessen“ sowie am 15.02.2024 ein Weiteres zu den Themen „Zugänglichkeit, Infrastruktur und Lebensumfeld (Verkehr,

⁵⁸ Alle Unterlagen zum Fachgespräch finden sich auf https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten_25_Fachgesprach (abgerufen am 08.10.2024).

Wohnen und Zugang)“. Die abschließende Debriefing-Sitzung zur Nachbereitung der 14. Sitzung der OEWG-A fand am 25.06.2024 statt. In diesem Fachgespräch sollte die Auseinandersetzung mit dem MIPAA-Prozess im Fokus stehen, wobei Synergien und mögliche Befruchtungsmöglichkeiten von MIPAA diskutiert werden sollten.

6.2.2 Lehren aus der Umsetzung von MIPAA

Nach der Begrüßung hielt Lisa Warth, Leiterin des Bevölkerungsreferats der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE), einen Vortrag zu der Frage „Politischer Wille für die Rechte Älterer: was können wir von der Umsetzung des 2. Weltaltensplans lernen?“⁵⁹ Sie gab zunächst Einblicke in den Aufbau der Wirtschaftskommission für Europa, die Entwicklungen von MIPAA als Meilenstein in der internationalen Altenpolitik und die Arbeit der Ständigen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alters (SWGGA). Warth wies darauf hin, dass der demographische Wandel der Bevölkerung rasant voranschreite und das Thema Altern immer relevanter werde. Während zu Beginn der Schaffung von MIPAA im Jahr 2002 jeder achte Mensch über 65 Jahre alt war, ist es heute jeder sechste, und bis 2050 wird es jeder vierte sein.⁶⁰ Trotz steigender Relevanz fehle es weiterhin an dem erhofften gesamtgesellschaftlichen Wandel, die Gruppe älterer Menschen sichtbarer zu machen. MIPAA stellte zwar bereits 2002 einen Paradigmenwechsel dar, da mit ihm erstmals der menschenrechtliche Ansatz vertreten wurde, dass ältere Menschen als aktiv Beitragende in die Gesellschaft zu integrieren sind.⁶¹ Trotz des empowernden Ansatzes sei die vollständige Umsetzung des Plans noch nicht gelungen.

Insbesondere im Bereich der nachhaltigen Entwicklung bestünden weiterhin erhebliche Schutzlücken bezüglich der Rechte älterer Menschen. Laut Warth fehle es an einem gezielten Mainstreaming Ageing im Rahmen des Diskurses über nachhaltige und klimapolitische Maßnahmen. Auch die Überwachung der Umsetzung von MIPAA stelle weiterhin eine Herausforderung dar. Leider fehle es auch häufig an verlässlichen Daten, um den Fortschritt zu bewerten. Warth betonte zudem, dass das Inter-

esse am Thema Altern in den letzten 20 Jahren zwar gewachsen sei, aber die Umsetzung von Absichtserklärungen oft auf wackeligem Boden stünden. Ein zentrales Problem bleibe die mangelnde Koordination und die Notwendigkeit, das Thema sektorenübergreifend sowohl horizontal als auch vertikal zu bearbeiten. Zudem sei die Kurzsichtigkeit der Politik eine große Herausforderung, da schwierige Entscheidungen getroffen werden müssten, deren positive Wirkung oft erst nach Jahren sichtbar werde. Diese Entscheidungen würden in der Regel keine dringliche Beachtung erhalten und es fehle an einer Lobby für ältere Menschen.

Ein politischer Wille für die Rechte älterer Menschen müsse mobilisiert werden. Laut Warth müssen Wege gefunden werden, wie ein derartiger politischer Wille aufgebaut werden kann – dabei sollten alle verfügbaren Möglichkeiten genutzt werden, um die Interessen älterer Menschen effektiv zu vertreten. Konflikte zwischen den Generationen müssten vermieden und die gesamtgesellschaftliche Unterstützung für die Förderung der Rechte Älterer gestärkt werden. Institutionalisierte Prozesse könnten helfen, die Rechte und Belange Älterer in der Politikformulierung und ihre Beteiligung im politischen Prozess zu stärken und Kontinuität in der Umsetzung MIPAA über Regierungswechsel hinaus sicherzustellen. Zusätzlich bedürfe es eines Mentalitätswandels, der Menschen motiviere und dazu beitrage, eine Vision für eine Gesellschaft für alle Altersgruppen zu entwickeln.

6.2.3 Ein generationsübergreifender Ansatz

In der ersten Diskussionsrunde wurden der aktuell noch fehlende generationsübergreifende Ansatz und die Unterrepräsentation älterer Menschen in der medialen und politischen Landschaft thematisiert. Eine Teilnehmerin hob hervor, dass ältere Menschen häufig unsichtbar, unterrepräsentiert und negativ dargestellt seien, obwohl sie wesentliche Beiträge zur Gesellschaft geleistet hätten. Sie nannte als Beispiel Medienberichte, die oftmals Vorurteile und sogar Hass gegenüber der „Boomer-Generation“ schürten.

59 https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Praesentation_von_Lisa_Warth__UNECE.pdf (abgerufen am 10.10.2024).

60 Leitfaden zum Mainstreaming Ageing, UNECE 2021, S. 1, abrufbar unter: <https://unece.org/sites/default/files/2022-11/GER-Guidelines-for-Mainstreaming-Ageing.pdf> (abgerufen am 10.10.2024).

61 Abrufbar unter: <https://unece.org/DAM/pau/MIPAA.pdf>. (abgerufen am 10.10.2024).

Ein weiterer Teilnehmer machte darauf aufmerksam, dass ein generationsübergreifender Ansatz im medialen und politischen Diskurs häufig vernachlässigt werde. Sowohl ältere Menschen als auch Menschen mit Behinderungen seien in diesen Diskussionen oft unterrepräsentiert. Eine bloße Konvention reiche nicht aus, um dieser Unterrepräsentation wirksam entgegenzuwirken. Vielmehr sei es notwendig, gezielt nach einem „Window of Opportunity“ zu suchen, um das Thema Altern effektiv voranzubringen und eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung zu fördern.

Auch Warth argumentierte, dass eine Konvention nicht genüge. Es sei notwendig, verschiedene Instrumente und Ansätze komplementär zu nutzen, um die Rechte älterer Menschen in verschiedenen Bereichen voranzubringen. Andere Bereiche müssten parallel befruchtet und befördert werden, denn eine Konvention für die Rechte Älterer alleine vermöge nicht die tatsächliche Rechtsdurchsetzung in allen Bereichen zu garantieren. Dem widersprach eine Teilnehmerin und betonte die Bedeutung einer Konvention als Grundlage für alle weiteren Maßnahmen. Viele Themen würden aus der Debatte verschwinden, wenn sie nicht fest verankert seien.

Ein Teilnehmer warf die Frage auf, wie die Leitlinien der SGWA umgesetzt und ob sie tatsächlich genutzt würden. Zündorf-Hinte erklärte, dass die Bundesregierung die Leitlinien in ihren Arbeitsplan zwar aufgenommen habe, aber das Interesse im Bundestag gering sei, was die praktische Umsetzung erschwere. Eine Teilnehmerin regte an, die Dringlichkeit eines generationsübergreifenden Ansatzes stärker hervorzuheben, um das Interesse des Bundestages zu wecken. Dies könne durch eine inhaltliche Verankerung geschehen. Als Beispiel führte sie die Debatte über Frauenrechte an, bei der Rechte mit dem Argument eingeführt wurden, dass die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt die Wirtschaft fördern könne. Solche konkreten Argumente, selbst wenn sie wirtschaftlich orientiert sind, könnten das Thema greifbarer machen und ihm mehr Sichtbarkeit auf der politischen Agenda verleihen. Sie verwies zudem auf den

bereits bestehenden internationalen Menschenrechtsrahmen und sah das Hauptproblem eher in dessen Umsetzung.

Claudia Mahler (DIMR) bat um Vorschläge, wie die Relevanz eines generationsübergreifenden Ansatzes auf politischer Ebene erhöht werden könnte, da sie in ihren Bemühungen immer wieder auf Widerstand in der deutschen Politik stoße. Ein Teilnehmer unterstrich, dass es entscheidend sei, das Thema durch Kompetenz und Expertise stärker zu positionieren. Es wäre wichtig, die unterschiedlichen Facetten des generationsübergreifenden Ansatzes klar herauszuarbeiten, um ihm die nötige Gewichtung in der politischen Diskussion zu verleihen.

6.2.4 MIPAA und eine UN-Weltaltenkonvention: kein Entweder-oder

Im zweiten Input führte Ina Voelcker, Projektleiterin der Geschäftsstelle Internationale Altenpolitik bei der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO) und stellvertretende Vorsitzende der Global Alliance for the Rights of Older People (GAROP), unter dem Titel „MIPAA & eine UN-Altentratskonvention: Kein Entweder-oder“⁶² in die positiven Synergien von MIPAA und einem rechtlich verbindlichen Instrument zum Schutz der Rechte Älterer ein. Dazu stellte sie MIPAA als politisches Instrument mit dazugehörigem Prozess zur Umsetzung und Überprüfung der OEWG-A als Prozess zur Schließung menschenrechtlicher Lücken gegenüber. Sie betonte, dass es kein Entweder-oder zwischen MIPAA und einer UN-Altentratskonvention gebe, sondern eine UN-Altentratskonvention MIPAA ergänzen würde. Bei MIPAA handle es sich um einen nicht bindenden Aktionsplan mit 239 Maßnahmen, der durch eine regionale Implementierungsstrategie und nationale Aktionspläne umgesetzt werde. Eine UN-Altentratskonvention würde für Rechtsverbindlichkeit sorgen und wäre damit ein wichtiges ergänzendes Instrument, das auch zur Umsetzung von MIPAA beitragen würde. Auch die OEWG-A sei nach Beendigung ihrer Arbeit zu dem Ergebnis gekommen, die Schaffung eines bindenden Instruments, wie einer UN-Altentratskonvention, zu empfehlen.

⁶² https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Praesentation_von_Ina_Voelcker__BAGSO.pdf (abgerufen am 10.10.2024).

Voelcker verwies auf die Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft und Ergebnisse auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit der Umsetzung von MIPAA und der OEWG-A als UN-Gremium. Laut Voelcker ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der OEWG-A über die Jahre hinweg stark gewachsen. In diesem Zusammenhang sei auch GAROP (Global Alliance for the Rights of Older People) gegründet worden, um die Rechte älterer Menschen global zu fördern und mit einer starken Stimme eine UN-Altenrechtskonvention einzufordern. Rund um die Umsetzung von MIPAA gebe es insbesondere in der UNECE-Region Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft. In diesem Rahmen spiele mittlerweile auch die Förderung der Rechte Älterer eine wichtige Rolle. Eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft sei hier wünschenswert.

Der Fokus der internationalen Debatten rund um das Älterwerden und ältere Menschen, so Voelcker, habe sich in den vergangenen Jahren zunehmend auf die Menschenrechte verschoben. Voelcker betonte, dass sich GAROP zukünftig ganz besonders dafür einsetzen wird, dass der UN-Menschenrechtsrat sich vermehrt mit den Menschenrechten Älterer beschäftigt.

Ein klares Ziel vor Augen zu haben, in diesem Fall die UN-Altenrechtskonvention, sei laut Voelcker wichtig, um als Zivilgesellschaft mit einer lauten und geschlossenen Stimme auftreten zu können. Für sie sei dies eine der zentralen Lehren der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an beiden Prozessen. Auch der regelmäßige Austausch zu den Prozessen und darin besprochenen Themen sei wichtig, um möglichst viele verschiedene Organisationen mitzunehmen. Hierbei sei insbesondere auch der Praxisbezug nötig und der Transfer in nationale Zusammenhänge. Die Lehren aus beiden Prozessen müssten genutzt werden, um MIPAA weiter zu implementieren und die notwendige Unterstützung von Mitgliedstaaten zu generieren, die sich für eine UN-Altenrechtskonvention aussprechen.

6.2.5 Einbringungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft

In der nachfolgenden Diskussion wurden die Rolle und die Einbringungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft bei der Stärkung der Rechte Älterer beleuchtet. Mahler hob hervor, dass die Zusammenarbeit während des OEWG-A-Prozesses gut

funktioniert habe, da alle zivilgesellschaftlichen Akteure ein gemeinsames Ziel verfolgt hätten. Mit dem Ende des OEWG-A-Prozesses stelle sich jedoch die Frage, wie die Zivilgesellschaft weiterhin wirksam eingebunden werden könne. Die Struktur, die im Rahmen der OEWG-A existierte, habe es erleichtert, an einem Strang zu ziehen. Da diese nun wegfallen, brauche es neue Wege, um die Mitwirkung der Zivilgesellschaft sicherzustellen.

Entscheidend sei, einen gesamtgesellschaftlichen Wandel voranzutreiben. Dazu müssten negative Altersbilder und Stereotype abgebaut werden. Das Wort „alt“ sei in der Gesellschaft nach wie vor negativ besetzt, was die Mobilisierung älterer Menschen behindere. Viele ältere Menschen scheuten sich laut einer Teilnehmerin davor, sich offen zu ihrem Alter zu bekennen. Eine Umbenennung von Initiativen, wie beispielsweise den „Grünen Alten“, sei jedoch keine Lösung – es müsse vielmehr darum gehen, das Bild des Alters in der Öffentlichkeit positiv zu besetzen.

Voelcker hob hervor, dass andere Länder durchaus weiter seien, was die Bekämpfung von Ageismus betreffe. Auch die deutsche Zivilgesellschaft sei weiter gefragt, das Thema Altern sichtbarer zu machen. Dies könne durch Kampagnen oder öffentliche Aktionen geschehen. Zudem sei es sinnvoll, vor der nächsten Bundestagswahl das Gespräch mit politischen Parteien zu suchen, um das Thema Altern auf die politische Agenda des Wahlkampfs zu setzen und die Unterstützung für eine UN-Altenrechtskonvention im Koalitionsvertrag zu verankern. Die BAGSO werde die Forderung nach einer UN-Altenrechtskonvention auch wieder in ihre Wahlprüfsteine aufnehmen.

Mahler verwies auf die Erfolge in Lateinamerika durch die Implementierung der Inter-American Convention On Protecting The Human Rights Of Older Persons. Dies sei ein Positivbeispiel dafür, dass eine starke rechtliche Grundlage auf internationaler Ebene durchaus konkrete Auswirkungen auf nationaler Ebene haben könne. Warth ergänzte, dass Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen im OEWG-A Prozess eine zentrale Rolle gespielt hätten, und plädierte dafür, die Zivilgesellschaft auch in zukünftigen menschenrechtlichen Prozessen stärker einzubinden. Ein Teilnehmer drückte die Sorge aus, dass die im Rahmen

der OEWG-A gesammelte Expertise verloren gehen könnte. Er unterstrich die Notwendigkeit, diese Expertise zu bewahren und weiter zu nutzen.

Es fehle außerdem an einem klaren und durchgängigen Konzept, wie die Menschenrechte Älterer besser geschützt werden könnten. Mahler betonte, dass die Zivilgesellschaft sich auf einen klaren Forderungskatalog einigen müsse, um gezielt in Genf, bei den Vereinten Nationen, und in der Bundesregierung für die Rechte Älterer zu werben. Sie regte an, sich intensiver abzustimmen und die gemeinsame Strategie zu konkretisieren. Eine Teilnehmerin schlug vor, medienwirksame Aktionen zu planen, um das Thema mehr in den öffentlichen Fokus zu rücken. Auch kleine Anfragen im Bundestag könnten helfen, die politische Debatte voranzutreiben. Eine andere Teilnehmerin wies darauf hin, dass ältere Menschen in Deutschland häufig zögerlich seien, ihre Rechte aktiv einzufordern. Diese Zurückhaltung erschwere es, die Bedürfnisse älterer Menschen sichtbar zu machen. Daher sei es wichtig, die Zivilgesellschaft stärker einzubinden, um diese Sichtbarkeit zu gewährleisten und die Bedürfnisse der älteren Generation angemessen zu vertreten. Die Herausforderung der kommenden Monate und Jahre werde es sein, den politischen Willen sowohl in Deutschland als auch auf internationaler Ebene zu fördern, um das Thema Altern stärker auf die politische Agenda zu bringen. Zivilgesellschaftliche Akteure müssten gezielt Aktionen planen, um diese Anliegen in den öffentlichen Diskurs zu tragen, und gleichzeitig Allianzen mit politischen Entscheidungsträgern aufbauen.

Voelcker kündigte an, dass die BAGSO ihre Mitgliedsorganisationen stärker einbinden werde, um das Thema sowohl national als auch international voranzubringen. Es sei wichtig, den Dialog mit den Mitgliedstaaten der UN zu suchen, um langfristig eine Altenrechtskonvention zu schaffen. In der BAGSO-Arbeitsgruppe Internationales könnten spezifische Themen vertieft behandelt und besprochen werden. Ziel sei es, den Dialog innerhalb der Zivilgesellschaft zu stärken und eine kontinuierliche

Zusammenarbeit zu gewährleisten. Die Zivilgesellschaft spiele eine entscheidende Rolle bei der Stärkung der Rechte Älterer, sei es durch öffentlichkeitswirksame Aktionen, politische Gespräche oder den Aufbau internationaler Allianzen. Die Herausforderung werde es sein, die gewonnenen Erkenntnisse und das Engagement auch nach dem Ende des OEWGA-Prozesses aufrechtzuerhalten und in konkrete Forderungen und Aktionen zu übersetzen.

6.2.6 Blick in die Zukunft

Die Frage, wie die internationalen Prozesse zum Schutz der Rechte Älterer zukünftig gestaltet und zusammengeführt werden können, ist von entscheidender Bedeutung. Ein zentrales Ergebnis der Diskussion war, dass die Zivilgesellschaft eine wesentliche Rolle in der Weiterentwicklung und Umsetzung dieser Prozesse übernehmen kann und muss. Besonders im Hinblick auf die Förderung eines generationsübergreifenden Ansatzes wurde betont, dass ältere Menschen nicht nur als Empfänger*innen von Unterstützungsmaßnahmen, sondern als aktive Teilnehmer*innen an der Gestaltung ihrer Rechte und als Rechtssubjekte wahrgenommen werden müssten. Ein klares Ziel für die Zukunft sei es, die gesammelte Expertise aus dem OEWG-A-Prozess zu bewahren und weiterhin für die politische und rechtliche Stärkung der Rechte Älterer zu nutzen. Dies umfasse die Sicherstellung einer starken zivilgesellschaftlichen Beteiligung und die Entwicklung eines konkreten Forderungskatalogs, der sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene wirksam vorgebracht werden könne. Die Zivilgesellschaft müsse sich dabei stärker vernetzen, um die Interessen älterer Menschen gezielt und lautstark vertreten zu können – in Genf, in den UN-Gremien, und in der deutschen Bundesregierung.

Der gemeinsame Einsatz von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik wird entscheidend dafür sein, wie erfolgreich das Thema Altern und der Schutz der Rechte Älterer in den kommenden Jahren vorangetrieben werden können.

7 Der weitere internationale Prozess

Die bereits erwähnte Entscheidung der OEWG-A war das Ergebnis eines Prozesses, der nach der 13. Sitzung der OEWG-A gestartet wurde.⁶³ Angeleitet von den Ko-Faszillatoren Brasilien und Portugal haben UN-Mitgliedsstaaten unter Einbeziehung von NGOs und NHRIs einen Fragebogen entwickelt zur Identifikation und Schließung von möglichen Lücken im Schutz der Menschenrechte Älterer.⁶⁴ Aus den Antworten haben die Faszillatoren die Entscheidung ausgearbeitet, die auf der 14. Sitzung der OEWG-A angenommen worden ist.⁶⁵

Nach dieser sollen die Mitgliedstaaten verschiedene Optionen in Betracht ziehen, um die möglichen Lücken beim Schutz der Menschenrechte Älterer zu beheben (Ziffer 25). Eine dieser Optionen ist eine internationale Konvention zum Schutz der Rechte älterer Menschen. Diese Entscheidung wurde der UN-Generalversammlung (GA) vorgelegt, um die nächsten Schritte zum Schutz der Rechte älterer Menschen einzuleiten (Ziffer 26).

Nach der 14. Sitzung, die im Mai dieses Jahres in New York stattfand, wurde über die Frage beraten, wie es mit der OEWG-A weitergehen solle. Im Gespräch waren zunächst 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/78/324, 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 65/182 erteilten Auftrag abgeschlossen hat. Die Generalversammlung fordert nun die zuständigen UN-Gremien auf, die von der OEWG-A im Beschluss 14/1 aufgenommenen Empfehlungen weiter zu prüfen.

63 Siehe dazu Litschke, Peter (2023): Rechter älterer Menschen. Recht Älterer auf Gesundheit – Soziale Inklusion – Debriefing. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 30, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/rechte-aelterer-menschen-1> (abgerufen am 01.10.2024).

64 https://social.un.org/ageing-working-group/documents/Intersessional%20Events/Questionnaire_e.pdf (abgerufen am 08.10.2024).

65 UN, General Assembly (2024): Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its fourteenth session. https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourteenth%20session/A_AC.278_2024_2%20EN.pdf (abgerufen am 08.10.2024).

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Dokumentation | November 2024
ISBN 978-3-949459-58-0 (PDF)

ZITIERVORSCHLAG

Litschke, Peter / Prem, Sabrina (2024): Rechte älterer Menschen. Partizipation – Zugänglichkeit – Debriefing – Lehren aus dem MIPAA-Prozess. Fachgespräche zur Vor- und Nachbereitung der 14. Sitzung der UN Open-ended Working Group on Ageing (OEWG-A) 2024, Dokumentation, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

TITELFOTO

© iStock.com/SolStock

SATZ

Bonifatius GmbH Druck | Buch | Verlag, Paderborn

Gefördert vom:



Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de