



Die Menschenrechte Älterer stärken

Jeder fünfte Mensch in Deutschland wurde schon einmal bei der Arbeitssuche, beim Abschluss einer Versicherung oder beim Arztbesuch aufgrund des Alters benachteiligt. Immer wieder werden ältere Menschen in Pflegeeinrichtungen misshandelt. In vielen Staaten der Welt ist die Situation ähnlich oder sogar deutlich schlechter. Zugleich steigt die Zahl älterer Menschen weltweit. Deshalb wird bei den Vereinten Nationen derzeit intensiv darüber diskutiert, wie ihre Rechte besser geschützt werden können. Deutschland hat sich bisher noch nicht aktiv an dem Diskussionsprozess in der UN-Arbeitsgruppe beteiligt.

1. Welche Menschenrechte haben Ältere?

Ältere Menschen haben dieselben Rechte wie alle anderen Menschen – dies folgt aus der Menschenwürde, die jeder Mensch von Geburt an hat. Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) bekräftigt: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“ Menschenrechte gelten für alle Menschen – unabhängig von ihrem Alter, ihrer Nationalität, ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Sprache, ihrer Religion, ihrem Geschlecht und ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität. Nur durch diskriminierungsfreie und wirksame Gewährleistung aller Menschenrechte können alle Menschen ihre menschenrechtlich garantierte Freiheit ausüben und selbstbestimmt leben.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 ist das erste Dokument der Vereinten Nationen, das die Menschenrechte umfassend vereint. 1966 wurden diese Rechte in bindende internationale Verträge, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) gegossen. Diese menschenrechtlichen Verträge wurden seither weiterentwickelt: Für unterschiedliche Gruppen wurden eigene menschenrechtliche Verträge geschaffen, etwa die UN-Frauenrechtskonvention von 1981 oder die UN-Behindertenrechtskonvention von 2006. Diese Konventionen spezifizieren die Menschenrechte für die Angehörigen der jeweiligen Gruppen und machen

deren besondere Problemlagen sichtbar. Eine eigene UN-Konvention mit speziellem Zuschnitt für ältere Menschen gibt es bisher nicht.

2. Welche Menschenrechte Älterer sind in Deutschland besonders bedroht?

Viele der mehr als 16 Millionen über 65-Jährigen in Deutschland leben in verletzlichen Lebenslagen und sind vielfach von Diskriminierung betroffen. Rechtsbeeinträchtigungen erfolgen nicht nur bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, beispielsweise den Rechten auf Arbeit, soziale Sicherheit, Nahrung, Wasser, Wohnen oder Gesundheitsversorgung, sondern auch bei bürgerlichen und politischen Rechten, etwa dem Schutz vor Gewalt.

Gewalt gegen ältere Menschen hat viele Gesichter, sie reichen von Vernachlässigung, seelischer Misshandlung über Freiheitsbeschränkung bis hin zu körperlicher Gewalt. Ältere Männer und Frauen werden in stationären Pflegeeinrichtungen oder auch in der häuslichen Pflege misshandelt.¹ Das Recht auf Freiheit vor Gewalt ist in Artikel 7 UN-Zivilpakt verbindlich verankert.

Auch das Recht auf Informationsfreiheit, wie es in Artikel 19 UN-Zivilpakt verbürgt ist, können ältere Menschen häufig nicht in Anspruch nehmen, wenn Informationen in einer Art und Weise bekannt gemacht werden, die für ältere Frauen und Männer nicht zu-

gänglich ist. Beispielsweise bildet das Internet und die dort veröffentlichten Informationen für einige Ältere eine unüberwindbare Hürde. Aus diesem Grunde müssen der Zugang zu Informationen auch auf andere Art sichergestellt und die Barrieren zur Benutzung des Internets weiter flächendeckend abgebaut werden.

Das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 22 AEMR, Artikel 9 UN-Sozialpakt) schützt Menschen, die nicht in der Lage sind, ihre übrigen Paktrechte aus eigener Kraft zu realisieren. Die beitragsgebundene soziale Absicherung im Alter, die staatliche Rente, wird auch zunehmend in Deutschland bei Menschen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien, bei sogenannten „Minijobbern“, Personen im Niedriglohnsektor oder speziell bei Frauen, die sich vorwiegend um die Belange in der Familie gekümmert haben, das Existenzminimum nur noch bedingt abdecken.² In Zukunft werden deutlich mehr Personen im Rentenalter von Armut bedroht sein, teilweise auch nach einem langen Erwerbsleben.³ Die Prognosen zum Thema Altersarmut speziell für Frauen sind alarmierend.⁴

Für Ältere ist es deutlich schwieriger, nach einer Beschäftigungsunterbrechung wieder in die Arbeitswelt einzusteigen:⁵ einerseits, weil negative Zuschreibungen wie geringere Leistungsfähigkeit, höherer Krankenstand und so weiter sie als weniger attraktive Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen erscheinen lassen⁶, andererseits, weil sie meist teurer sind als die jüngeren Bewerber und sich dies die Unternehmen nicht leisten wollen oder können. Die Vertragsstaaten des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind verpflichtet, das Recht auf Arbeit (Artikel 23 AEMR, Artikel 6, 7 und 8 UN-Sozialpakt) umzusetzen. Sie müssen deshalb Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass Menschen – also auch ältere Menschen – ihren Lebensunterhalt durch selbständige oder unselbständige Arbeit verdienen können. Der Zugang zum Arbeitsmarkt muss auch für Ältere auf allen Ebenen diskriminierungsfrei gewährt und sichere Arbeitsbedingungen gewährleistet werden.

Diese Erkenntnisse über die Rechtsbeeinträchtigungen Älterer und die entsprechenden menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten lassen sich aus den Empfehlungen der UN-Vertragsorgane – direkt oder indirekt – ablesen. Sie sind aber bislang nicht systematisch erarbeitet. Die tatsächliche Verwirklichung der Menschenrechte Älterer ist daher nicht umfassend gesichert.

3. Warum müssen die Menschenrechte Älterer effektiver geschützt werden?

Menschenrechte müssen für alle Menschen wirksam sein. Menschenrechte zielen auf Inklusion, auf die Möglichkeit voller Teilhabe an Politik und Gesellschaft ab. Durch Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen werden Menschen indes daran gehindert, ihr Leben selbst zu bestimmen und gleichberechtigt am politischen und gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Das gilt für ältere Menschen in vielen Staaten der Welt. Sie werden ausgeschlossen oder an den Rand der Gesellschaft gedrängt, ihnen wird die Fähigkeit oder die Möglichkeit, ihr Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten, abgesprochen oder beschnitten.

In Deutschland sind derzeit zirka 20 Prozent der Bevölkerung über 65 Jahre alt. Die Älteren zählen zur am schnellsten wachsenden Bevölkerungsgruppe. Viele von den mehr als 16 Millionen über 65-Jährigen in Deutschland leben in verletzlichen Lebenslagen und sind vielfach von Diskriminierung betroffen. So hat etwa jeder fünfte Mensch in Deutschland bei der Arbeitssuche, beim Abschluss einer Versicherung, im Pflegefall oder beim Arztbesuch willkürliche Benachteiligung aufgrund des Alters erfahren.⁷

Solche altersspezifischen Diskriminierungen, aber auch andere Menschenrechtsverletzungen, beispielsweise Gewalt gegen Ältere oder Menschenrechtsgefährdungen durch das Armutsrisiko im Alter, werden oft nicht in ihrer menschenrechtlichen Dimension erkannt und infolgedessen auch nicht wirksam bekämpft. Es ist daher menschenrechtlich geboten, speziell auf Ältere zugeschnittene Prinzipien, Rechte und Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten sowie staatliche Pflichten zu ihrem Schutz und zum Abbau struktureller Benachteiligungen sowie zur Förderung ihrer Rechtswahrnehmung zu etablieren. Nur dies sichert ihnen die Inanspruchnahme ihrer Menschenrechte.

4. Warum sind die bestehenden Menschenrechtsinstrumente nicht ausreichend?

Der bestehende internationale und regionale Menschenrechtsschutz geht nicht speziell auf die Rechte Älterer ein und bietet daher noch keinen ausreichenden Schutz. Obwohl die UN-Menschenrechtsverträge für alle Menschen gelten, haben nur die wenigsten von

ihnen, beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention von 2006, Alter als Diskriminierungsmerkmal aufgenommen. Das führt dazu, dass Altersdiskriminierung selten sichtbar ist und auch die menschenrechtlichen Überwachungsorgane Verletzungen der Menschenrechte von Älteren nicht ausreichend im Blick haben.

Es besteht aufgrund all dieser Faktoren Rechtsunsicherheit, welche Pflichten die Staaten haben, um die Menschenrechte Älterer wirksam zu gewährleisten. Weil solche konkreten Maßstäbe fehlen, erheben die Staaten auch nicht systematisch Erkenntnisse über die Lebenslagen älterer Menschen und die Gefährdungen und Verletzungen ihrer Menschenrechte. Sie können daher auch nicht Fortschritte und konkreten Handlungsbedarf sichtbar machen. Damit ist weder ein Monitoring auf internationaler Ebene (im Kontext der Staatenberichtsverfahren) noch auf nationaler Ebene, einschließlich einer darauf aufbauenden menschenrechtsbasierten Politik für Ältere, möglich.

Die bestehenden internationalen Dokumente sind auch deshalb nicht ausreichend, weil sie die heterogene Gruppe der Älteren zumeist über das Lebensalter definieren, in der Regel durch eine Altersgrenze von 60 Jahren. Anstelle dieser – vielen als willkürlich erscheinenden – Altersgrenze erscheint es aus menschenrechtlicher Perspektive vorzugswürdig, auf gesellschaftliche Zuschreibungen abzustellen, die Menschen im letzten Lebensabschnitt bestimmte Fähigkeiten absprechen und dadurch ihre Rechtsausübung behindern. Die UN-Behindertenrechtskonvention orientiert sich beispielsweise am sozialen Verständnis von „Behinderung“. Nicht die Menschen mit Beeinträchtigung sind behindert, sie werden – durch Barrieren ihrer Umwelt – behindert.⁸ Gemäß Artikel 1 Absatz 1 bezieht die UN-Behindertenrechtskonvention alle Menschen ein, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen (einstellungs- und umweltbedingten) Barrieren am vollen und gleichberechtigten Gebrauch ihrer fundamentalen Rechte hindern. Mit einem in ähnlicher Weise entwickelten sozialen Verständnis von Alter könnten die Beeinträchtigungen der Menschenrechte Älterer und die entsprechenden menschenrechtlichen Pflichten der Staaten besser erfasst werden.

5. Wie kann der Menschenrechtsschutz für Ältere verbessert werden?

Um die Lücken im Menschenrechtsschutzsystem und die Menschenrechte Älterer systematisch zu untersuchen und Maßnahmen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes zu diskutieren, setzte die UN-Generalversammlung 2010 eine Arbeitsgruppe ein (UN-Open-ended Working Group on Ageing). Mitglieder dieser Arbeitsgruppe sind die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen.

Die deutsche Regierung und deutsche Organisationen der Zivilgesellschaft können sich hier aktiv in die Diskussionen einbringen und durch ihre Erkenntnisse zu einer differenzierten und problemorientierten Entwicklung von Standards und Umsetzungsmechanismen beitragen. Diese UN-Arbeitsgruppe trifft sich das nächste Mal Ende August 2012 zu ihrer dritten Arbeitssitzung in New York.

Die in der UN-Arbeitsgruppe diskutierten Verbesserungsmöglichkeiten zum Schutz der Menschenrechte reichen von einer Überwachung der effektiven Umsetzung, dem Schließen der Schutzlücken im bestehenden UN-Menschenrechtssystem, der Einsetzung eines UN-Sonderberichterstatters bis hin zu einer neuen UN-Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer.

Ein UN-Sonderberichterstatter für die Menschenrechte Älterer würde weltweit agieren und Beschwerden über Rechtsverletzungen nachgehen können. Durch Länderbesuche könnte er sich der Situation vor Ort annehmen, dabei Diskussionen anregen und Schutzlücken identifizieren. Dadurch könnte er einen wertvollen Beitrag zur internationalen Diskussion über die Menschenrechte Älterer leisten. Dennoch könnte er nur einen Bruchteil der Staaten überprüfen, da bei 192 Mitgliedstaaten nur Stichproben gezogen werden können und die UN-Sonderberichterstatter und UN-Sonderberichterstatterinnen ehrenamtlich tätig sind.

Eine speziell auf Ältere zugeschnittene UN-Konvention ist das stärkste Mittel, den Menschenrechtsschutz für Ältere rechtlich bindend voranzubringen.

Autorin: Dr. Claudia Mahler, Deutsches Institut für Menschenrechte.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UN akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.

HERAUSGEBER:

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2012 Deutsches Institut für

Menschenrechte

Alle Rechte vorbehalten

SATZ: Wertewerk

Juni 2012

ISSN 2190-9121 (PDF-Version)

6. Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt:

- dem Deutschen Bundestag, insbesondere dem Menschenrechtsausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Gesundheitsausschuss, die Empfehlungen der bestehenden Menschenrechtsgremien zum Thema Ältere systematisch zu bearbeiten.
- dem Deutschen Bundestag, bei thematischen Diskussionen, etwa zur Altersarmut, zur Diskriminierung aufgrund des Alters, zum Schutz der Rechte Älterer in Pflege, stärker menschenrechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Das Parlament sollte darauf dringen, dass von der Bundesregierung zu erstellende Berichte, beispielsweise der „Altenbericht“, Bezüge zu den Menschenrechten Älterer herstellen. Mit einem menschenrechtlichen Monitoring können die Risiken der Älteren sichtbar gemacht werden.
- der Bundesregierung, sich stärker als bislang auf internationaler Ebene für die Stärkung der Menschenrechte Ältere einzusetzen. Insbesondere sollte sie sich an der UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Menschenrechte für Ältere bei den Vereinten Nationen aktiv beteiligen.
- dem Parlament, darauf zu dringen, dass die Bundesregierung bei der Planung und Durchführung von Entwicklungsprogrammen und im Dialog mit Kooperationsländern auch die soziale Lage älterer Menschen berücksichtigt.

- 1 Vgl. exemplarisch: Hirsch, Rolf D. (2007): Gewalt und Misshandlung in Pflegeeinrichtungen. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Prävention von Folter und Misshandlungen in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, S. 285-322.
- 2 Enste, Peter (2011): Einkommensentwicklung und Konsumverhalten älterer Menschen in Deutschland. In: Fretschner, Rainer / Hilbert, Josef / Maelicke, Bernd (Hg.): Jahrbuch Seniorenwirtschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 13-21.
- 3 Vgl. dazu: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2010): IAB Stellungnahme: Altersarmut vermeiden. <http://doku.iab.de/stellungnahme/2010/sn0510.pdf> (Stand: 11.06.2012).
- 4 Vgl. dazu Goebel, Jan / Grabka, Markus M. (2011): Zur Entwicklung der Altersarmut in Deutschland, DIW Wochenbericht Nr. 25. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.375488.de/11-25-1.pdf (Stand: 11.06.2012).
- 5 Arbeitslosigkeit zu beenden, ist für Ältere schwieriger als für Jüngere. Gleichzeitig ist das Risiko arbeitslos zu werden geringer. Die Arbeitslosigkeit der 55- bis unter 65-Jährigen hat sich seit 2007 vervierfacht. Bundesagentur für Arbeit (2012): Ältere am Arbeitsmarkt, S. 4, 15. <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Berichte-Broschueren/Arbeitsmarkt/Generische-Publikationen/Aeltere-am-Arbeitsmarkt-2011.pdf> (Stand: 01.06.2012).
- 6 Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Altersbilder in der Gesellschaft, Juni 2010, S. 167ff. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung3/Pdf-Anlagen/bt-drucksache-sechster-altenbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 11.06.2012).
- 7 Dies hat eine repräsentative Umfrage der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ergeben. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/Start_Aktionswoche_20120420.html (Stand: 11.06.2012).
- 8 Hirschberg, Marianne (2011): Behinderung: Neues Verständnis nach der Behindertenrechtskonvention (Monitoringstelle zur UN-Behindertenrechtskonvention: Positionen Nr. 4), Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 1.