



Dokumentation

Die Menschenrechte älterer Menschen

Die Menschenrechte älterer Menschen

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 047/22
Abschluss der Arbeit: 28.07.2022
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Vorbemerkung | 4 |
| 2. | Einführung | 4 |
| 3. | Grundlegende menschenrechtliche Regelungen | 5 |
| 4. | Regelungen und Strukturen auf Ebene der Vereinten Nationen | 6 |
| 5. | Ebene der Regionalorganisationen | 9 |
| 5.1. | Europäische Union und Europarat | 9 |
| 5.2. | Afrikanische Union | 10 |
| 5.3. | ASEAN | 11 |
| 5.4. | OAS | 11 |
| 6. | Nationale Ebene | 12 |

1. Vorbemerkung

In dieser Dokumentation werden Quellen zu Regelungen (bzw. deren Fehlen) und Rechtsprechung hinsichtlich der Menschenrechte älterer und alter Menschen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene vorgestellt. Sie ergänzt das Gutachten „Zur Diskriminierung älterer Personen“, WD 9 – 3000 – 047/22, deren Schwerpunkt auf den sozialen Aspekten des Themas Altersdiskriminierung liegt.

2. Einführung

Alle Menschenrechte basieren auf der Menschenwürde, die jedem Menschen unabhängig von Alter, Leistungsfähigkeit oder sonst einem Merkmal innewohnt. In Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte heißt es: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“ Menschenrechte sind daher über die gesamte Dauer eines Menschenlebens unveränderlich.

Während die Menschenrechte unabhängig vom Alter einer Person sind, treten bestimmte Diskriminierungen oft in Zusammenhang mit dem Lebensalter auf. Ein höheres oder sehr hohes Alter wird sozial und kulturell oft mit Degeneration verbunden. Es gibt die Vorstellung, ältere und alte Menschen würden durch physischen und psychischen Verfall eine Bürde für die Gesellschaft darstellen oder seien zumindest nicht mehr leistungsfähig genug, um noch einen wertvollen Beitrag für Beruf oder Gesellschaft zu erbringen. Dabei wird z.B. oft vergessen, dass alte Menschen über die Jahrzehnte Wissen und Erfahrung gesammelt haben und diese weitergeben und einbringen können. Überdies sind altersbedingte Verfallserscheinungen ohnehin kein Grund, die unbedingte und unveränderliche Geltung der Menschenrechte zu relativieren. Vielmehr begründen sie eine besondere Schutzbedürftigkeit. Dennoch besteht durch negative Zuschreibungen die Gefahr, dass Menschenrechte im zunehmenden Alter nicht mehr in vollem Umfang gewährt werden und es zu struktureller Diskriminierung in der Gesellschaft kommt. Hier setzt das politische und soziale Engagement für die Rechte älterer und alter Menschen an.

Dabei stellt sich das Problem, dass die „Älteren“ eine höchst heterogene Gruppe sind. Eine besondere Schutzbedürftigkeit lässt sich kaum am Lebensalter festmachen – die individuellen und regionalen Unterschiede sind zu groß. Auch ist nicht einheitlich geregelt, ab wann ein Mensch zur Gruppe der älteren oder alten Menschen zählt. Nach der Definition des Europarates zählt man ab 65 Jahren zur Gruppe der älteren Menschen, bei den VN schon ab 60 Jahren. Durch sinkende Geburtenraten und steigende Lebenserwartung wächst der Bevölkerungsanteil der Älteren in den meisten Ländern stetig an.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) erörtert eine Definition der zu schützenden Gruppe in seiner Dokumentation „**Rechte älterer Menschen**“.¹ Demnach ergeben sich durch die besondere Schutzbedürftigkeit bestimmte Grundanforderungen an den Menschenrechtsschutz Älterer und Alter: Zum einen gilt es, Menschen einen würdevollen letzte Lebensabschnitt durch

¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Rechte älterer Menschen, 2018, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Dokumentation/Dokumentation_Fachgespraeche_OEWG-A_9.pdf (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

finanzielle Vorsorge, ein gesetzliches Rentenalter und den Schutz vor Missbrauch oder Vereinsamung zu ermöglichen. Zum anderen muss dem Alter das soziokulturelle Stigma von Gebrechlichkeit und „Nutzlosigkeit“ genommen werden, um alten Menschen einen Platz in der Gesellschaft zu geben und ihre aktive Teilhabe daran zu ermöglichen. Viele ältere und alte Menschen sind körperlich und geistig gesund und möchten weiterhin auf dem Arbeitsmarkt, für ein Ehrenamt oder innerhalb der Familien berücksichtigt werden. Sie möchten weiterhin am kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Leben teilhaben.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass Diskriminierungen insbesondere aufgrund von geringerer körperlicher Leistungsfähigkeit nicht allein alte Menschen betreffen muss, sondern genauso körperlich behinderte junge Menschen. In der Praxis kann so z.B. die Barrierefreiheit eines Gebäudes nicht nur dem Behindertenschutz, sondern auch dem Schutz der Rechte Älterer (in deren Gruppe körperliche Gebrechen statistisch gesehen häufiger vorkommen) dienen. Dies macht eine Abgrenzung der Menschenrechte Älterer von denen anderer schutzbedürftiger Gruppen mitunter schwierig und spiegelt sich auch in Grundrechtskatalogen, Resolutionen und in der Rechtsprechung wider.

3. Grundlegende menschenrechtliche Regelungen

Auf Ebene der Vereinten Nationen (VN) existieren Verträge, die die Vertragsstaaten ausdrücklich und verbindlich verpflichten, bestimmte Gruppen besonders zu schützen und gegen bestimmte Formen der Diskriminierung vorzugehen, wie zum Beispiel die VN-Kinderrechtskonvention. Im Hinblick auf alte Menschen existiert eine solche verbindliche, explizite Konvention auf Ebene der VN jedoch *nicht*.

Grundsätzlich bestehen dennoch ein menschenrechtlicher Schutz alter Menschen und ein Verbot der Altersdiskriminierung, diese gelten jedoch bislang – d.h. in Ermangelung ausdrücklicher, verbindlicher Regelungen unter Nennung des Merkmals Lebensalter – nur mittelbar. Beides besteht innerhalb des Menschenrechtssystems durch das fundamentale Prinzip der gleichen Rechte und Freiheiten aller Menschen.

So normiert **Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)**, dass der „Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten [...] ohne Diskriminierung“ ist, wo im Folgenden einzelne Merkmale, wie das Geschlecht, die Sprache oder nationale Herkunft als verbotenes Diskriminierungsmerkmal genannt werden. Die Aufzählung schließt mit „oder eines sonstigen Status“. Ein „insbesondere“ vor der Aufzählung macht deutlich, dass diese nicht abschließend ist.

Auch auf Ebene der VN gilt: Dass es kein explizites, gesondertes Abkommen über den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen gibt, bedeutet nicht, dass sie gar nicht geschützt werden. Zwar ist dem Schutz älterer Menschen kein Abkommen ausdrücklich gewidmet, doch sind die Enumerationen der in existierenden Konventionen untersagten Diskriminierungsmerkmale nicht abschließend. Es besteht die rechtliche Möglichkeit, auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen „eines anderen Status“ zurückzugreifen. Dies schließt das Merkmal bzw. den Status des Lebensalters eines Menschen ein.

Einige Menschenrechtsabkommen der VN enthalten zudem immerhin einen Verweis auf das Merkmal Lebensalter *inter alia*, so z.B. **Art. 7 der Internationalen Konvention zum Schutz der**

Rechte aller Wanderarbeitnehmer*innen und ihrer Familienangehörigen und Art. 8 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Mit sogenannten „Soft Laws“ existieren außerdem Handlungsempfehlungen, die politisch von Bedeutung, rechtlich aber nicht bindend sind.²

So findet das Alter eine explizite Erwähnung in der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)** in **Art. 25 Abs. 1**, der lautet: „Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit [...] gewährleistet; er hat das Recht auf Sicherheit im Falle von [...] Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“³ Die AEMR ist jedoch kein völkerrechtlicher Vertrag und somit juristisch nicht verbindlich.⁴

4. Regelungen und Strukturen auf Ebene der Vereinten Nationen

Wie erwähnt, gibt es keine rechtlich verbindliche Konvention der VN, die die Altersdiskriminierung explizit verbietet bzw. spezifisch die Rechte älterer und alter Menschen schützt.

Es existieren jedoch seit geraumer Zeit - mindestens seit 1982 – Aktionspläne, Resolutionen und auch Strukturen der VN, die sich des Themas annehmen.

Einen Überblick (zumindest bis 2012) verschafft ein **Bericht des VN-Menschenrechtskommissars über die Menschenrechtssituation älterer Menschen**, der im Jahre 2012 dem Wirtschafts- und Sozialrat der VN (ECOSOC) vorlegt wurde. Er befasst sich speziell mit dem bestehenden Schutzinstrumentarium (Abschnitt III) und dessen Lücken (Abschnitt IV).⁵ Seit der Verabschiedung des **Internationalen Aktionsplans von Wien über das Altern** (Vienna International Plan of Action on Ageing, im Deutschen oft „Erster Weltaltenplan“) im Jahre **1982** waren sich die VN laut Bericht einig, dass der Schutz vor Diskriminierung wegen des Alterns ein Fokus des VN-Menschen-

² Humanrights.ch, Begriffserklärung und Diskriminierungsproblematik, 2020, <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/alter/dossier/problematik/#::~:~:text=Gem%C3%A4ss%20Europarat%20geh%C3%B6rt%20zu%20der%20Gruppe%20der%20C3%A4lteren.an%20durchl%C3%A4uft%20und%20der%20mit%20dem%20Tod%20endet> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

³ Artikel 25 – Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, 2022, <https://www.humanrights.ch/de/ipf/grundlagen/rechtsquellen-instrumente/aemr/artikel-25-aemr-recht-angemessenen-lebensstandard> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

⁴ Amnesty International, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), 2022, <https://www.amnesty.at/themen/menschenrechte/die-allgemeine-erklaerung-der-menschenrechte-aemr/> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

⁵ United Nations, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/420/71/PDF/G1242071.pdf> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

rechtsschutzes sein muss. Im Jahre 1991 wurden die **Prinzipien der Vereinten Nationen für ältere Menschen** von der VN-Generalversammlung verabschiedet.⁶ Im Jahre 2002 wurde als Nachfolger des Wiener Plans der **Internationale Aktionsplan von Madrid über das Altern** (Madrid International Plan on Ageing, im Deutschen „Zweiter Weltaltenplan“) ins Leben gerufen, der seither als Richtschnur für die Politik der VN und ihrer Mitgliedstaaten dient, jedoch rechtlich unverbindlich ist. Das Fehlen eines einheitlichen und systematischen Umgangs mit der Diskriminierung Älterer führt der Report auf den Mangel einer expliziten Regelung zurück und der daraus folgenden Notwendigkeit, auf Interpretationen und Auslegungen des Diskriminierungsmerkmals „anderer Status“ zurückgreifen zu müssen.⁷

Im Jahre 2014 ernannte der VN-Menschenrechtsrat die erste **Unabhängige Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen**.⁸ Deren **Webseite** bietet eine Fülle von Material, um das Wissen über Alter und Altersdiskriminierung aus Perspektive der VN zu vertiefen – als Einstieg sei hier die Sammlung der **International standards and principles** aufgeführt⁹

Seit 2020 ist **Claudia Mahler** vom **Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR)** die Unabhängige Expertin.¹⁰ Ihr jüngster **Bericht an den VN-Menschenrechtsrat** bietet einen guten Überblick über die aktuellen VN-Schutzinstrumente und -lücken im Hinblick auf ältere Menschen.¹¹ Im Bericht untersucht Mahler die Verbreitung von *Ageism*¹² und Altersdiskriminierung, versucht das Problembewusstsein zu stärken und überprüft die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen auf Lücken, um Empfehlungen zur besseren Handhabung zu geben. Nach einer Bestimmung des

6 United Nations Human Rights – Office of the High Commissioner, United Nations Principles for Older Persons, 16. Dezember 1991, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons> (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

7 „There is no binding international human rights instrument devoted to older persons. Also, explicit references to age as a ground of discrimination are rare in existing treaties. In some cases, treaty monitoring bodies have been compelled to use the open-ended category (“other status”) for the consideration of old age-related issues. International human rights bodies have not produced a systematic body of work on older persons over the years.“

8 OHCHR, Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, 2022, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons> (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

9 OHCHR, International standards and principles - Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, 2022, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons/international-standards-and-principles> (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

10 OHCHR, Ms. Claudia Mahler, Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, 2022, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons/ms-claudia-mahler-independent-expert-enjoyment-all-human-rights-older-persons> (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

11 Claudia Mahler, Bericht der Unabhängigen Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, 4. August 2021, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Bericht_Unabhaengige_Expertin_fuer_Genuss_Menschenrechte_durch_aeltere_Menschen_Ageism_und_Altersdiskriminierung.pdf (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

12 Claudia Mahler versteht hierunter Stereotype, Vorurteile und/oder diskriminierende Handlungen oder Praktiken gegenüber älteren Menschen, die auf ihrem chronologischen Alter oder auf der Wahrnehmung beruhen, dass der betreffende Mensch „alt“ (oder „älter“ [englisch: „elderly“]) ist.

Begriffes „Diskriminierung“ als „jede Unterscheidung, jede Exklusion oder jede Beschränkung, die bezweckt oder bewirkt, dass die Anerkennung, der Genuss oder die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in irgendeinem Bereich auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen beeinträchtigt oder aufgehoben wird“, **stellt sie fest, dass es nach wie vor kein klares und umfassendes Verbot der Altersdiskriminierung in den Normen des internationalen Menschenrechtsschutzsystems gibt.** Dies bedeutet wiederum nicht, dass die Menschenrechte Älterer gar nicht geschützt werden: Zwar ist dem Schutz älterer Menschen kein Abkommen ausdrücklich gewidmet, doch sind die Enumerationen der untersagten Diskriminierungsmerkmale nicht abschließend. Es besteht die rechtliche Möglichkeit, auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen „eines anderen Status“ zurückzugreifen. Dies schließt das Merkmal bzw. den Status des Lebensalters eines Menschen ein.

Eine weitere thematisch einschlägige Struktur der VN, die – zumindest derzeit – DIMR und Unabhängige Expertin mit den VN verbindet, ist die 2010 geschaffene **Offene Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zur Stärkung der Rechte Älterer** (UN Open-ended Working Group on Ageing, **OEWG-A**). Sie wurde ins Leben gerufen, um als internationales Forum ältere Menschen im Menschenrechtsdiskurs sichtbarer zu machen und den lückenhaften Schutz ihrer Rechte hervorzuheben. Das DIMR ist aktiver Bestandteil der OEWG-A.

Zur Vorbereitung für die Sitzungen der OEWG-A veranstaltet das Institut jeweils Fachgespräche mit Experten und Politikern zu bestimmten Themen, die ältere Menschen betreffen und veröffentlicht diese als öffentlich abrufbare **Dokumentationen**.¹³ Die Thematiken reichen von allgemeineren Bereichen wie „Diskriminierung älterer Menschen“, „Zugang zum Recht“ oder „Definition der Gruppe der Älteren“ zu speziellerem wie „Recht auf Arbeit und der Zugang zum Arbeitsmarkt für Ältere“ oder „Bildung, Lebenslanges Lernen und Empowerment“. Innerhalb der jeweiligen Dokumentation werden jeweils Handlungsempfehlungen aufgezeigt. Die einzelnen Dokumentationen beschränken sich dabei nicht auf die VN- bzw. internationale Ebene, sie seien daher auch und gerade für die Vertiefung des Wissens über die Lage in Deutschland empfohlen.

Von Interesse ist überdies der auf Englisch verfasste Bericht der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte mit dem Titel **„Impact of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic on the enjoyment of human rights around the world, including, good practices and areas of concern“**¹⁴ von Mitte 2021, in dem es um die Auswirkungen von der Covid-19-Pandemie auf die Rechte einzelner Gruppen geht. Demzufolge haben viele Maßnahmen gegen die Pandemie (wie Lockdown und Quarantäne) bei Älteren – als besonders gefährdeter Gruppe – Angst und Einsamkeit hervorgerufen und sie aus der Gesellschaft ausgeschlossen.

¹³ Deutsches Institut für Menschenrechte, 2022, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten> (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

¹⁴ United Nations, Impact of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic on the enjoyment of human rights around the world, including, good practices and areas of concern, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2021, <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4619-impact-coronavirus-disease-covid-19-pandemic-enjoyment-human-rights> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

In allen Quellen wird das Fehlen einer eindeutigen VN-Regelung bemängelt und die explizite Aufnahme des Lebensalters als untersagtes Diskriminierungsmerkmal in die entsprechenden Kataloge internationaler Regelwerke gefordert.

5. Ebene der Regionalorganisationen

Auch auf Ebene großer Regionalorganisationen (EU, Europarat, AU, ASEAN, OAS) gibt es Regularien, Resolutionen und Aktionspläne zu den Themen Altersdiskriminierung und Alter. Am weitesten ist hierbei Europa bzw. sind es dessen zwei große Regionalorganisationen (Europäische Union und Europarat). EU und Europarat verfügen, anders als die anderen genannten Organisationen, auch bereits über einen Korpus von Recht und Rechtsprechung. Letztere fehlt zwar bei der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), dafür verfügt diese Regionalorganisation jedoch über das detaillierteste und expliziteste internationale Regelwerk zum Schutz der Menschenrechte Älterer, das für diese Dokumentation gefunden werden konnte (s.u. Abschnitt OAS).

5.1. Europäische Union und Europarat

Auf Ebene der EU sowie des Europarates existiert ein relativ großer Bestand an Regelungen und diesbezüglicher Gerichtsentscheidungen. Dabei bilden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR), der zum Europarat gehört, jedoch nur einen relativ kleinen Teil.

Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung werden sehr ausführlich in einem vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) in Auftrag gegebenen Gutachten von Stefanie Schmahl mit dem Titel **Recherche und Auswertung der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR** dargelegt.¹⁵ Grundlage der EU-Regelungen ist das ausdrückliche Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters von Art. 21 Abs. 1 GRCh (Grundrechtecharta). Hierdurch werden jedoch nicht nur ältere und alte, sondern alle Menschen geschützt; das Verbot greift also auch dann, wenn Menschen als „zu jung“ eingestuft werden.

Auf Europaratsebene findet sich keine so eindeutige Regelung, jedoch begründet Art. 1 des 12. Protokolls zur EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) ein sehr weitgefasstes Diskriminierungsverbot, das insbesondere in Verbindung mit Art. 14 EMRK auch ein Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters ergibt. Zwar gibt es bislang nur fünf Gerichtsurteile des EGMR zur Altersdiskriminierung, doch lassen sich laut Schmahl aus den übrigen Entscheidungen des Gerichtshofes zu Art. 1 des 12. Protokoll zur EMRK weitreichende Rückschlüsse ziehen.

15 Stefanie Schmahl, Recherche und Auswertung der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR, BMFSJ, 10. November 2021, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/196040/6212ea27c8a2b795f9e78ff4115e295e/rechtsprechung-eugh-und-egmr-rechte-aelterer-menschen-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 26. Juli 2022).

Knapper als Schmahl fasst der EGMR selbst seine Rechtsprechung im Hinblick auf ältere Menschen in einem **Factsheet** mit dem Titel **Elderly people and the European Convention on Human Rights** vom April 2022 zusammen.¹⁶

Das Ministerkomitee des Europarats verfasste 2014 die **Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the promotion of human rights of older persons**¹⁷, in denen sie den Mitgliedstaaten empfehlen in ihre nationalen Antidiskriminierungsgesetze das Merkmal des Alters ausdrücklich aufzunehmen. Auch listen sie Länder als positive Beispiele auf, die in diversen Bereichen schützende Regelungen getroffen haben.

5.2. Afrikanische Union

Die Afrikanische Union (AU) verabschiedete im Jahre 2016 in Addis Abeba das **Protocol to the African Charta on Human and People's Rights on the Rights of Older Persons in Africa**.¹⁸ Die Präambel des Protokolls nimmt dabei direkten Bezug auf die einzige explizite Erwähnung der Rechte älterer Menschen in der Charta selbst, nämlich in Art. 18 Abs. 4.¹⁹

Lange vor Verabschiedung des Protokolls, 2002, wurde der **African Union Policy Framework and Plan of Action on Ageing** verabschiedet. Dessen Text konnte jedoch im Rahmen der Recherche nicht in öffentlich zugänglichen Quellen gefunden werden.

Einen knappen Überblick über die Rechtslage auf AU-Ebene sowie in ihren Mitgliedstaaten (Stand 2016) bieten Issi Doron, Benny Spanier und Ori Lazar in **The Rights of Older Persons within the African Union**.²⁰ Von Interesse aus der Sicht möglicher Entwicklungszusammenarbeit sind die Erläuterungen zu Formen und Umständen von Altersdiskriminierung auf dem afrikanischen Kontinent, die es so in Europa nicht oder nur in abgeschwächter Form gibt: eine starke Urbanisierung mit einhergehender demografischer Veränderung der ländlichen Räume sowie die

16 European Court of Human Rights – Court Européenne des Droits de l'Homme, **Elderly people and the European Convention on Human Rights**, April 2022, https://echr.coe.int/Documents/FS_Elderly_ENG.pdf (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

17 Committee of Ministers, **Recommendation CM/Rec (2014) 2 of the Committee of Ministers to member States on the promotion of human rights of older persons**, 19. Februar 2014, <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/jwiet-2015-0117/html> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

18 AU, **Protocol to the African Charta on Human and People's Rights on the Rights of Older Persons in Africa**, 2016, https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051_-_protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf (zuletzt abgerufen am 26. Juli 2022).

19 „Ältere Menschen und Menschen mit Behinderung haben ebenso das Recht auf besondere Schutzmaßnahmen in Einklang mit ihren physischen und moralischen Bedürfnissen“, bzw. im engl. Original: „Older persons and persons with disabilities shall also have the right to special measures for protection in keeping with their physical and moral needs.“ (Anm. 13, Übersetzung durch den Verfasser).

20 Issi Doron, Benny Spanier und Ori Lazar, **The Rights of Older Persons within the African Union**, 10 *Elder Law Review* (2016), https://www.researchgate.net/profile/Issi-Doron/publication/311064819_The_Rights_of_Older_Persons_within_the_African_Union/links/583c6ea708ae3cb636558580/The-Rights-of-Older-Persons-within-the-African-Union.pdf (zuletzt abgerufen am 26. Juli 2022).

AIDS-Epidemie, die in einigen Regionen dazu geführt hat, dass viele Kinder von ihren Großeltern aufgezogen werden, die deswegen länger arbeiten müssen. Auch gibt es in einigen Gebieten den Glauben an Hexen, dem oft alte, alleinstehende Frauen zum Opfer fallen. Nur wenige afrikanische Staaten haben Gesetze, die die Diskriminierung älterer und alter Menschen direkt ansprechen. Von den untersuchten Staaten hat nur **Südafrika** detaillierte Regelungen und Strategien zum Schutz und zur Förderung älterer Menschen.

Es ist nach Sichtung der Quellen nicht feststellbar, inwieweit das Protokoll über die Rechte älterer Menschen in Afrika sich seit 2016 in neuen Gesetzen der AU-Mitgliedstaaten niedergeschlagen hat und wenn ja, inwieweit diese Gesetze angewandt und mit Leben gefüllt werden.

5.3. ASEAN

Die Vereinigung südostasiatischer Nationen (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) hat, sofern nach der Recherche ersichtlich, bislang lediglich die **Kuala Lumpur Declaration on Ageing – Empowering Older Persons in ASEAN**²¹ von 2015 verabschiedet, sowie darauf bezogen den **Regional Plan of Action on Implementing the Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN**²² im Jahre 2020.

Den Eigenheiten von ASEAN entsprechend – die Organisation hat bei Weitem nicht so viele Kompetenzen wie die EU und auch nicht deren Selbstbild einer echten politischen Einheit – haben die meisten Ziele des Aktionsplans eher den Charakter von unverbindlichen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.

5.4. OAS

Die Organisation Amerikanischer Staaten (Organization of American States, OAS) verabschiedete im Jahre 2015 die **Inter-Amerikanische Konvention zum Schutze der Rechte älterer Menschen** (Inter-American Convention on Protecting the Rights of Older Persons, Treaty A-70).²³

Der Vertrag **ist die erste rechtlich bindende Konvention ihrer Art**. Sie definiert insgesamt 25 Rechte Älterer sowie die spezifischen Formen von Diskriminierung und Benachteiligung, denen ältere und alte Menschen ausgesetzt sein können. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, gesetzliche Regelungen zum Schutz dieser Rechte sowie der Abschaffung von Altersdiskriminierungen und -benachteiligungen zu treffen. Die Konvention ist seit Januar 2017 in Kraft. Bislang hat die

21 ASEAN, Kuala Lumpur Declaration on Ageing – Empowering Older Persons in ASEAN, 21. November 2015, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/Kuala-Lumpur-Declaration-on-Ageing-Empowering-Older-Persons-in-ASEANAdopted.pdf> (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

22 ASEAN, Regional Plan of Action on Implementing the Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN, 6. März 2020, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/11/RPA-KL-Declaration-on-Ageing_endorsedbyAMMSWD.pdf (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

23 OAS, Inter-American Convention on Protecting the Rights of Older Persons (A-70), 2022, https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_a-70_human_rights_older_persons.asp (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

Mehrzahl der 35 OAS-Mitgliedsstaaten die Konvention zwar noch nicht unterzeichnet oder ratifiziert, sie trat jedoch bereits nach der Ratifizierung des zweiten Mitgliedstaates in Kraft und ist damit gültiges Recht.²⁴

Einen knappen Überblick über Inhalt und Genese der Konvention verschafft das International Justice Resource Center im Artikel **First older persons' rights convention enters into force in Americas** vom 27. Dezember 2016.²⁵

6. Nationale Ebene

Art. 1 GG normiert „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ und stellt somit einen Bezug der nationalen Politik zu den Menschenrechten her. Um diese zu schützen, muss die Politik mit den menschenrechtlichen Pflichten übereinstimmen und alle Handlungen des Staates an ihnen ausgerichtet werden.

Das Antidiskriminierungsverbot ist in Deutschland in **Art. 3 GG** normiert. Absatz 1 besagt „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“, Absatz 3 nennt explizite Merkmale, nach denen nicht unterschieden werden darf. **Das Lebensalter wird nicht aufgezählt.**

2006 trat das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)** in Kraft, um Diskriminierung etwa wegen des Geschlechts, der Religion oder des Alters zu verhindern. Es gewährleistet Schutz vor ungerechtfertigter Ungleichbehandlung vor allem im Arbeitsrecht, in Massengeschäften und privatrechtlichen Versicherungen.

Das oben bereits erwähnte DIMR bietet auch für den Schutz der Menschenrechte Älterer in Deutschland die größte Auswahl an Quellen. Exemplarisch sei hier nur die Dokumentation **Altersdiskriminierung und das Recht Älterer auf Freiheit von Gewalt, Misshandlung und Vernachlässigung** genannt.²⁶ Sie beschäftigt sich mit der Diskriminierung älterer Menschen und setzt sich mit für die Altersdiskriminierung relevanter Lebensbereiche auseinander.

Am 24. Juni 1994 beschloss der Deutsche Bundestag,²⁷ dass für jede Legislaturperiode ein Bericht zu einem seniorenpolitischen Schwerpunktthema zu erstellen sei. Hierbei sollte die Politik ein

24 OAS, Inter-American Convention on Protecting the Rights of Older Persons (A-70) – Signatories and Ratifications, 2022, https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons_signatories.asp (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

25 International Justice Resource Center, First older persons' rights convention enters into force in Americas , 27. Dezember 2016, <https://ijrcenter.org/2016/12/27/first-older-persons-rights-convention-enters-into-force-in-americas/> (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

26 Deutsches Institut für Menschenrechte, Altersdiskriminierung und das Recht Älterer auf Freiheit von Gewalt, Misshandlung und Vernachlässigung, 2017, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Dokumentation/Dokumentation_Fachgespraech_Rechte_Aelterer.pdf (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

27 Bundestagsdrucksache 12/7992.

realistisches Bild der Heterogenität des Alterns erlangen und ihr Handlungsempfehlungen gegeben werden. Der **5. Altenbericht „Potenziale des Alters“**²⁸ legte den Schwerpunkt auf die Themenbereiche Stärken und Erfahrungswissen der älteren Generation, seine Handlungsempfehlungen konzentrierte sich aber sehr auf die Integration älterer Migranten. Der bis dato neueste 8. Altersbericht setzt sich in erster Linie mit den Folgen der Digitalisierung für ältere Menschen auseinander.²⁹

Der **Internationale Aktionsplan von Madrid über das Altern** wird auf der deutschen nationalen Ebene durch den **Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung des Zweiten Weltaltenplans**³⁰ von 2002 umgesetzt. In diesem wurden zehn Verpflichtungen zur Unterstützung und Förderung älterer Menschen aufgestellt, zu denen jeweils die Bundesregierung, die Bundesländer und Vertreter der Zivilgesellschaft Stellung beziehen. Hierbei werden auch bereits getroffene Maßnahmen der Bundesregierung aufgelistet. Diese bestehen in einem großen Teil in Informationsbereitstellung, Initiativen und Kampagnen, jedoch nur bezogen auf das AGG in rechtlich bindenden Gesetzen.

* * *

²⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, 2005, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/79080/8a95842e52ba43556f9ebfa600f02483/fuenfter-altenbericht-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).

²⁹ Deutscher Bundestag, Achter Altersbericht – Ältere Menschen und Digitalisierung, 2020, https://www.achter-altersbericht.de/fileadmin/altersbericht/pdf/aktive_PDF_Altersbericht_DT-Drucksache.pdf.

³⁰ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung des Zweiten Weltaltenplans und der UNECE-Regionalen Implementierungsstrategie, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/77520/576fb21ee93c9aa20ab6367540da9d01/nationaler-aktionsplan-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 27. Juli 2022).