

# Mitwirkung Äterer zu den UN-Nachhaltigkeitszielen

Fachgespräch am 19. Januar 2022 zur Vorbereitung der 12. Sitzung der UN Open Ended Working Group on Ageing im Frühjahr 2022

---

Hintergrundpapier Januar 2022

## 1 Einleitung

### 1.1 Die UN-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte Äterer

Im Jahr 2010 hat die UN-Generalversammlung auf Betreiben von Argentinien und Brasilien mit der Resolution A/Res/65/182 eine Arbeitsgruppe zur Stärkung der Menschenrechte Äterer (Open ended working group on ageing, OEWG-A) ins Leben gerufen. Das Mandat beinhaltet die Überprüfung und Diskussion des bestehenden menschenrechtlichen Rahmens sowie die Identifizierung und Schließung von Schutzlücken. Des Weiteren soll sie weiterführende Überlegungen bezüglich eines zukünftigen menschenrechtlichen Instrumentes zum Schutz Äterer anstellen und einen Vorschlag für ein bindendes Instrument ausarbeiten. Seit der achten Sitzung im Juli 2017 werden die Diskussionen pro Sitzung auf zwei Themen eingeschränkt. Diese werden im Vorfeld durch Fragenkataloge des Büros der OEWG-A vorbereitet. Die Staaten werden aufgefordert, zu den Fragenkatalogen nationale Informationen zuzuliefern. Die ausgewählten Themen, die 2022 bearbeitet werden sollen, sind wirtschaftliche Sicherheit und die Mitwirkung Äterer zu den UN-Nachhaltigkeitszielen. Für die 12. Sitzung haben uns die Fragen der Büros zur Vorbereitung der Themen Ende Dezember 2021 erreicht.

### 1.2 Ziel des Fachgesprächs

Zum ausgewählten Thema „Mitwirkung Äterer zu den UN-Nachhaltigkeitszielen“ veranstaltet das Institut ein vorbereitendes Fachgespräch mit dem Fokus auf das Recht auf Partizipation und einzelne Nachhaltigkeitsziele. Dadurch sollen Erkenntnisse, Erwartungen und gute Beispiele aus Deutschland gebündelt werden, die von den Vertreter\*innen der deutschen Regierung, der Zivilgesellschaft und des Deutschen Instituts für Menschenrechte als Nationale Menschenrechtsinstitution sowohl in das Vorbereitungspapier des Büros der UN-Arbeitsgruppe als auch in die Diskussionen in der zwölften Sitzung der UN-Arbeitsgruppe eingebracht werden können. Zudem können im Fachgespräch entwickelte Eckpunkte auch zur Fortentwicklung der koordinierten Position der EU-Mitgliedstaaten genutzt werden, die im Vorfeld der UN-Sitzung abgestimmt wird.

In diesem Hintergrundpapier werden Grundlagen der UN-Nachhaltigkeitsziele sowie das Recht auf Partizipation dargestellt und wichtige Aspekte und Leitfragen für die Diskussion entwickelt.

## 2 Die Sustainable Development Goals (SDGs)

In 2015 wurden von den Staats- und Regierungschefs aller UN-Mitgliedstaaten in New York die Sustainable Development Goals (SDGs / UN-Nachhaltigkeitsziele) verabschiedet. Die SDGs sollen zu nachhaltigem Fortschritt in wirtschaftlichen, sozialen und in ökologischen Fragen führen. Die SDGs gelten für alle Staaten gleichermaßen. Damit sind die SDGs nicht nur durch die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik, sondern auch vor allem innerhalb Deutschlands in Politikbereichen wie Bildung, Armut und Beschäftigung umzusetzen.

Ältere Menschen werden auch in den UN-Nachhaltigkeitszielen kaum direkt adressiert; dies zeigt, dass – wie bei vielen anderen Entwicklungen in den UN – ältere Menschen nicht sichtbar für die Entscheidungsträger\*innen zu sein scheinen. Viele SDGs allerdings haben für Ältere weltweit und auch in Deutschland große Relevanz.

Das übergeordnete Motto der Agenda 2030 heißt „leave no one behind“. Die Forderung, niemanden zurückzulassen, um die Nachhaltigkeitsziele umzusetzen, gilt für alle Gruppen der Gesellschaft und für Menschen jedes Alters. Dies inkludiert Menschen, die sich in besonders verletzlichen Lebenslagen befinden – was wiederum ältere Menschen einschließt, aber ihrer Vielfältigkeit nicht gerecht wird. Ältere Menschen müssen als die aktiven Personen in gesellschaftlicher Entwicklung anerkannt werden, um wirklich transformative, inklusive Ergebnisse nachhaltiger Entwicklung zu garantieren.

Die Vorbereitung auf eine älter werdende Bevölkerung ist für die Verwirklichung der Agenda 2030 von entscheidender Bedeutung, da die höhere Lebenserwartung und der größere werdende Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung die Ziele von Armutsbekämpfung, Gesundheit, Gleichstellung der Geschlechter, Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit, weniger Ungleichheiten und nachhaltige Städte beeinflusst. Dennoch sind ältere Menschen in den Nachhaltigkeitszielen und in den Unterzielen kaum direkt angesprochen. Ebenso sucht man Indikatoren, die sich mit der Messung der Ziele und älteren Menschen befassen, vergeblich. Die Beteiligung älterer Menschen für die Umsetzung der SDGs ist von großer Bedeutung, um das Ziel der Agenda 2030 – die Verwirklichung eines menschenwürdigen Lebens – voranzutreiben.

Der Monitoring-Prozess zur Umsetzung der SDGs erfolgt über den freiwilligen Bericht an das Hochrangige Politische Forum zu nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development) der Vereinten Nationen; der letzte freiwillige Staatenbericht über die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung von Deutschland ist 2021 erfolgt.<sup>1</sup>

### 2.1 Nachhaltigkeitsziele

Die Agenda 2030 ist ein Fahrplan für die Zukunft. Mit der Agenda 2030 will die Weltgemeinschaft weltweit ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und dabei gleichsam die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft bewahren. Dies umfasst ökonomische, ökologische und soziale Aspekte. Alle Staaten sind aufgefordert, ihr Tun und Handeln danach auszurichten. Deutschland hat sich bereits früh zu einer ambitionierten Umsetzung bekannt.

<sup>1</sup> <https://www.bmz.de/resource/blob/86824/6631843da2eb297d849b03d883140fb7/staatenbericht-deutschlands-zum-hlpf-2021.PDF>.

Die 17 Nachhaltigkeitsziele im Einzelnen:



(Quelle: Bundesregierung)

Die 17 Ziele und ihre 169 Unterziele, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Fragen verbinden, zeigen, dass ältere Menschen in all diesen Lebensbereichen einen Beitrag leisten können und bei der Umsetzung der Ziele Berücksichtigung finden müssen. Die Agenda 2030 basiert als Grundsatz auf den Menschenrechten, weshalb der Zusammenhang in Bezug auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele und die Förderung der Menschenrechte für alle Lebensbereiche verbunden ist, um ein würdevolles Leben für alle weltweit zu erzielen.

## 2.2 Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Seit 2016 orientiert sich die Deutsche Nationale Nachhaltigkeitsstrategie an den 17 UN-Nachhaltigkeitszielen aus der Agenda 2030. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie wurde 2002 ins Leben gerufen; seitdem wurde die Nachhaltigkeitsstrategie in regelmäßigen Abständen fortgeschrieben. Mit der Übernahme der 17 Nachhaltigkeitsziele ist die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ein Stück weit internationalisiert worden.

Das bedeutet: Die Bundesregierung schaut nicht nur auf Deutschland, sondern auch weltweit auf die Umsetzung dieser Ziele bis 2030. Denn über Mittel und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit kann Deutschland auch international Einfluss auf die Umsetzung der Ziele ausüben. Im Transformationsbereich Energie und Klimaschutz unterstützt die weiterentwickelte Strategie eine zügigere Umsetzung des 13. globalen Nachhaltigkeitsziels („Maßnahmen zum Klimaschutz“). Die Bundesregierung hat dazu 2019 ein Klimaschutzgesetz verabschiedet und dieses 2021 novelliert. Demnach soll Deutschland bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität erreichen. Um das zu schaffen, wurden kontinuierlich sinkende Emissionsmengen festgelegt.

Im Bereich des dritten Nachhaltigkeitsziels, „Gesundheit und Wohlergehen“ (SDG 3), setzt sich die Bundesregierung für eine Verbesserung der globalen Gesundheit ein – auch, um sogenannte Zoonosen zu bekämpfen. Zoonosen sind Infektionskrankheiten, die gleichermaßen bei Tieren und Menschen vorkommen. Sie können sowohl vom Tier auf den Menschen als auch vom Menschen auf Tiere übertragen werden. Covid-19 gehört dazu.

Das Bundeskabinett hat die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie am 10. März 2021 beschlossen. Mit ihr möchte die Bundesregierung Wirtschaft und Gesellschaft „enkeltauglich“ machen – also auch für zukünftige Generationen lebenswert erhalten. Inwieweit sie bei der Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie die Partizipation älterer Menschen aktiv verfolgt, welche Maßnahmen sie bereits in Bezug auf die älteren Menschen und die Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsziele verfolgt, werden wir ausführlich diskutieren.

### 3 Das Recht auf politische Teilhabe

Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Internationale Covenant on Civil and Political Rights; kurz: UN-Zivilpakt) ist inhaltlich Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nachempfunden. Artikel 25 gibt allen Staatsbürger\*innen das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und an freien Wahlen. Daraus ist ersichtlich, dass es sich nicht um ein allgemeines Menschenrecht handelt.

Bereits die Einleitung des Artikel 25 verbietet Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot (Artikel 2 des UN-Zivilpaktes) und unangemessene Einschränkungen bei der Gewährung der politischen Rechte. Hier ist, wie auch schon in vergangenen Hintergrundpapieren, erneut anzumerken, dass Alter in Artikel 2 nicht explizit genannt wird, sondern nur durch „other status“ hergeleitet werden kann.

#### **Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte**

Jeder Staatsbürger 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.

Der UN-Zivilpakt ist gemeinsam mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) eines der ersten völkerrechtlich bindenden internationalen Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Der Zivilpakt hat ebenso wie der Sozialpakt die Rechte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbindlich festgeschrieben und ist damit die Basis für die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes. Verabschiedet am 16. Dezember 1966 in New York und in Kraft getreten am 23. März 1976 garantiert der UN-Zivilpakt in völkerrechtlich verbindlicher Form bürgerliche und politische Rechte. Für Deutschland ist der Zivilpakt seit 1976 verbindlich.

Deutschland hat sich durch die Ratifizierung des UN-Zivilpaktes dazu verpflichtet, die dort verbrieften 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.

Der rechtliche Charakter der Menschenrechte basiert auf einem individuellen Ansatz. Durch das Empowerment schutzbedürftiger Menschen als Rechtssubjekte und nicht nur als reine Fürsorgeobjekte wird ein paradigmatischer Wechsel unterstützt.

### 3.1 Der Menschenrechtsrahmen

International anerkannte Menschenrechtsnormen und -grundsätze, wie diejenigen, die in internationalen Menschenrechtskernverträgen enthalten sind, umfassen ältere Menschen und schützen sie. Trotz des impliziten Schutzes ist klar ersichtlich, dass im internationalen Menschenrechtssystem eine Lücke klafft, da es aktuell kein spezielles universelles Menschenrechtsinstrument in Bezug auf die Rechte Älterer gibt.<sup>2</sup> Es gibt lediglich einige regionale Verträge, die die Rechte Älterer kodifiziert haben, beispielsweise die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer. Diese sieht in ihrem Abschnitt 4 zu den Pflichten der Staaten vor, die Partizipation von älteren Menschen zu gewährleisten, um alle Rechte der Konvention bestmöglich national umzusetzen (siehe Anhang). Da die SDGs auf den Menschenrechten basieren, könnte diese Regelung hier im regionalen Kontext zur Anwendung kommen.

Die Unabhängige Expertin für die Menschenrechte Älterer der Vereinten Nationen (engl. UN Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons) ist das einzige Mandat im Bereich der Menschenrechte der UN mit einem spezifischen Fokus auf die Rechte Älterer.

Durch diese Weiterentwicklungen auf universeller und regionaler Ebene wurde der Menschenrechtsrahmen für ältere Menschen in den vergangenen Jahren präzisiert. Sie haben den paradigmatischen Wechsel hin zum Ansatz des Rechtssubjekts verbreitet und gestärkt. Zudem gehen von diesen Entwicklungen klare Zeichen aus, dass diese Themen größere Aufmerksamkeit seitens politischer Entscheidungsträger\*innen erfordern.

## 4 Leitfragen

Ältere Menschen haben das Recht, zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Das Recht auf Partizipation und ihr Beitrag zu Entwicklung wird in der Erklärung zum Recht auf Entwicklung<sup>3</sup> bekräftigt. Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte erkennt das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Aufgaben durch wirksame und sinnvolle Beteiligung an.

Für den Fall, dass älteren Menschen die Fähigkeit oder Möglichkeit verweigert wird, einen Beitrag zu leisten, oder wenn ihr Beitrag nicht anerkannt oder abgewertet werden, muss der Staat dafür Sorge tragen, dass Älteren die Partizipation ermöglicht wird.

### Nationaler rechtlicher und politischer Rahmen<sup>4</sup>

1. Welche gesetzlichen Bestimmungen und politischen Rahmenbedingungen gibt es in Ihrem Land, die die Beteiligung älterer Menschen anerkennen?

<sup>2</sup> Für mehr Beispiele siehe OHCHR (2021) Aktualisierung der 2012 durchgeführten analytischen Ergebnisstudie zu den normativen Standards im internationalen Menschenrecht in Bezug auf ältere Menschen; <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185734/ef49e0de112cbd2ea63df833bcef8836/gaps-paper-data.pdf>.

<sup>3</sup> Declaration on the Right to Development: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>.

<sup>4</sup> Die ursprünglichen Fragen finden Sie hier <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/twelfth/Guiding%20Questions%20New%20Focus%20Areas.pdf>.

Dies beinhaltet insbesondere, das Recht der Menschen, an einer nachhaltigen Entwicklung teilzunehmen und dazu beizutragen. Dies könnte Folgendes beinhalten, ist aber nicht darauf beschränkt:

- a) Gewährleistung, dass einschlägige Menschenrechte (insbesondere das Recht auf Meinungsfreiheit und Meinungsäußerung, das Recht auf Zugang zu Informationen und das Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigung) geschützt und umgesetzt werden;
- b) Schutz und Verbesserung des bürgerlichen Engagements und der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die die Stimmen älterer Menschen in der nachhaltigen Entwicklung zulassen/fördern;
- c) bewährte Verfahren, um die Teilnahme älterer Menschen an und ihren Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung voranzutreiben.

2. Vor welchen Herausforderungen stehen ältere Menschen bei der Verwirklichung ihres Beitragsrechts zu nachhaltiger Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene?

3. Welche Daten, Statistiken und Forschungen zum Beitrag älterer Menschen zur nachhaltigen Entwicklung sind verfügbar?

#### **Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung**

4. Welche Maßnahmen werden ergriffen, um Altersdiskriminierung, Altersstereotypen, Vorurteile und Verhaltensweisen, die den Beitrag älterer Menschen zur nachhaltigen Entwicklung abwerten, zu verhindern?

#### **Rechtsmittel und Wiedergutmachung**

5. Welche Mechanismen sind notwendig oder bereits vorhanden, damit ältere Menschen Beschwerden einreichen und Wiedergutmachung für die Verweigerung ihres Rechts beantragen können, um an der nachhaltigen Entwicklung teilzunehmen und dazu beizutragen?

## 5 Anhang

### Die rechtliche Stellung von Menschenrechtsverträgen in Deutschland

Deutschland hat verschiedene zentrale Menschenrechtsdokumente auf universeller und regionaler Ebene ratifiziert. Alle ratifizierten Menschenrechtsverträge wurden in nationales Recht umgesetzt und haben den Rang einfacher Bundesgesetze; diese gehen Landesrecht vor. Viele Rechte aus den Menschenrechtsverträgen sind direkt vor nationalen Gerichten einklagbar/justizierbar, da sie in ausreichendem Maße bestimmt sind.

Wenn die in internationalen Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Menschenrechte nicht direkt anwendbar sind, erlegen sie Staaten Verpflichtungen auf, eigene Gesetze oder Programme zur Umsetzung zu schaffen.

#### Artikel 21 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)

1. Jeder Mensch hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten des eigenen Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter\*innen mitzuwirken.
2. Jeder Mensch hat das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern im eigenen Lande.
3. Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muss durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.

#### Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte

Jeder Staatsbürger 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.

#### Informationen zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie:

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie finden Sie auf den Seiten des Bundeskanzleramts:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/7c0614aff0f2c847f51c4d8e9646e610/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1>

Das BMZ informiert auch auf seinen Seiten über die Umsetzungsschritte der fünf Kernbotschaften der Agenda 2030 – ältere Menschen werden leider bei der Beschreibung der 5 Kernbotschaften nicht als Fokus genannt.

<https://www.bmz.de/de/agenda-2030>

### **UN-Agenda 2030**

Zur Entwicklung und weiterführenden Informationen zu der Agenda 2030 und den SDGs siehe

<https://sdgs.un.org/goals>

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

#### *Chapter III*

#### *General Duties of State Parties*

#### Article 4

States Parties undertake to safeguard the human rights and fundamental freedoms of older persons enunciated in this Convention without discrimination of any kind and, to that end, shall:

- a) Adopt measures to prevent, punish, and eradicate practices that contravene this Convention, such as isolation, abandonment, prolonged physical restraint, overcrowding, expulsion from the community, deprivation of food, infantilization, medical treatments that are, inter alia, inadequate or disproportional or that constitute mistreatment or cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment that jeopardizes the safety and integrity of older persons;
- b) Adopt affirmative measures and make such reasonable adjustments as may be necessary for the exercise of the rights established in this Convention and shall refrain from adopting any legislative measure that is incompatible with it; by virtue of this Convention, affirmative measures and reasonable adjustments that are necessary to expedite or attain de facto equality for older persons, or to ensure their full social, economic, educational, political, and cultural engagement, shall not be considered discriminatory; such measures shall not lead to the maintenance of separate rights for different groups, nor be continued beyond a reasonable time once their objectives have been attained;
- c) Adopt and strengthen such legislative, administrative, judicial, budgetary, and other measures as may be necessary to give effect to and raise awareness of the rights recognized in the present Convention, including adequate access to justice, in order to ensure differentiated and preferential treatment for older persons in all areas.
- d) Adopt, to the full extent of their available resources and commensurate with their level of development, such measures as they consider necessary in the framework of international cooperation to progressively achieve in accordance with domestic law the full realization of economic,



social, and cultural rights, without prejudice to such obligations as may be immediately applicable under international law;

e) Promote public institutions specializing in the protection and promotion of the rights of older persons and their integral development;

f) Encourage the broadest participation by civil society and other social actors, especially older persons, in the drafting, implementation, and oversight of public policies and laws to implement this Convention;

g) Promote the gathering of adequate information, including statistical and research data, with which to design and enforce policies to implement this Convention.