

Antrag

der Abgeordneten Angelika Graf (Rosenheim), Petra Crone, Dr. h. c. Gernot Erler, Petra Ernstberger, Martin Gerster, Iris Gleicke, Kerstin Griese, Wolfgang Gunkel, Dr. Barbara Hendricks, Dr. Bärbel Kofler, Ute Kumpf, Caren Marks, Hilde Mattheis, Ullrich Meßmer, Thomas Oppermann, Dr. Sascha Raabe, Stefan Rebmann, Karin Roth (Esslingen), Frank Schwabe, Christoph Strässer, Wolfgang Tiefensee, Manfred Zöllmer, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Menschenrechte älterer Menschen stärken und Erarbeitung einer UN-Konvention fördern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

2050 wird voraussichtlich jeder dritte Bundesbürger bzw. jede dritte Bundesbürgerin älter als 60 Jahre sein. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird bis 2050 von derzeit 42,9 Jahre auf voraussichtlich 48 Jahre ansteigen. Weltweit wird sich die Zahl der über 60-Jährigen im gleichen Zeitraum von 810 Millionen auf über 2 Milliarden erhöhen. Heute leben zwei von drei Personen über 60 Jahre in Entwicklungsländern. 2050 werden es vier von fünf sein. Damit werden im Jahr 2050 erstmals mehr ältere Menschen auf der Welt leben als Kinder unter 14 Jahre, wobei sich mit steigendem Lebensalter der Anteil der Frauen erhöht. Bei den über 80-Jährigen kommen gegenwärtig 100 Frauen auf 61 Männer.

Ogleich die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte niedergelegten Rechte für alle Menschen gelten, wurden die Menschenrechte seit den siebziger Jahren nach Zielgruppen ausdifferenziert. So wurden für die spezifischen Bedürfnisse von Kindern, Frauen und Menschen mit Behinderung eigene Konventionen erarbeitet, welche auf die menschenrechtlichen Problemlagen der jeweiligen Gruppe eingehen und entsprechende Rechte formulieren. Für die ältere Generation gibt es keine Konvention. Angesichts älter werdender Gesellschaften nicht nur in den westlichen Ländern ist eine Konvention für die Rechte älterer Menschen dringend notwendig.

Einige völkerrechtliche Verträge, wie das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, verbieten Diskriminierung aufgrund des Alters. Artikel 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte berührt die Belange Älterer, indem er ein Recht auf Sozialversicherung formuliert, welche die Altersversorgung betrifft. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Rund 80 Prozent der Weltbevölkerung leben heute ohne eine auch nur annähernd umfassende Absicherung gegen elementare Lebensrisiken. Gerade in Entwicklungsländern sind ältere Menschen, vor allem Frauen und Beschäftigte im informellen Sektor, von fehlender sozialer Sicherung besonders betroffen. Um einen

umfassenden sozialen Basisschutz vor allem in Entwicklungsländern aufzubauen, wurde im Jahr 2011 das Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für einen „Social Protection Floor“ beschlossen. Dieser soziale Basisschutz sichert unter anderem auch Einkommensgarantien im Alter und den diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsversorgung ab.

Artikel 25 der 2009 in Kraft getretenen Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbürgt „das Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben“. Die revidierte Fassung der europäischen Sozialcharta aus dem Jahr 1996 formuliert in Artikel 23 das „Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz“. Alter ist eines von sechs Merkmalen, die das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) schützt und aufgrund derer kein Mensch diskriminiert werden darf. Insgesamt jedoch wird in internationalen Menschenrechtsabkommen und nationalen Gesetzen den Problemlagen der älteren Generation, wie bestimmte Formen häuslicher Gewalt, Bevormundung, Altersarmut und altersbedingte Erkrankung, nicht Rechnung getragen.

Der beratende Ausschuss des UN-Menschenrechtsrates empfahl erstmals im Jahr 2009 zu prüfen, ob ein spezifischer Menschenrechtsschutz Älterer erforderlich ist. Seit 2010 ist eine von der UN-Generalversammlung eingesetzte Arbeitsgruppe mit dieser Aufgabe betraut. In ihrer Sitzung im August 2012 stellte diese Arbeitsgruppe normative Lücken im Menschenrechtssystem fest. Daraufhin regte die Generalversammlung eine legislative Neuregelung zum Schutz älterer Menschen an. Eine spezifische Menschenrechtskonvention würde die teilnehmenden Staaten an eindeutige Regeln zur Wahrung der Menschenrechte Älterer binden und für Rechtsklarheit sorgen. Ferner könnte ein völkerrechtlicher Vertrag die nationalen Regierungen motivieren, die Situation Älterer mit Bezug auf die Menschenrechte stärker in den Blick zu nehmen und regelmäßig zu evaluieren.

Die Gruppe der Älteren ist sehr heterogen und im Vergleich zur jüngeren Bevölkerung besonders verletzlich. Dies betrifft sowohl ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als auch ihre bürgerlichen und politischen Rechte. Zahlreiche ältere Menschen weltweit kämpfen mit Altersarmut und deren Begleiterscheinungen. Verursacht wird dies auch durch Diskriminierung am Arbeitsmarkt, in der Gesundheitsversorgung, in der Bildung und durch soziale Isolation. Mit steigendem Lebensalter sind Menschen zunehmend von Drittpersonen abhängig. Dadurch besteht die Gefahr, dass ihre Grundbedürfnisse nicht ausreichend befriedigt werden. Im schlimmsten Fall werden Ältere sogar misshandelt. Dies kann körperliche (Schlagen, Festhalten oder Festbinden, Verabreichung von überdosierten Medikamenten), emotionale (Beschimpfungen, Drohungen, Beleidigungen, Demütigungen, Einschüchterungen, Isolierung) oder sexuelle Gewalt sein, aber auch weniger augenfällig in Form von Vernachlässigung (Mangelernährung, schlechte medizinische Versorgung) auftreten. Pflegebedürftige ältere Menschen sind auch der Gefahr des unrechtmäßigen Freiheitsentzugs ausgesetzt – so, wenn sie gegen ihren Willen in Pflegeeinrichtungen eingewiesen oder in ihren Betten fixiert werden. Inadäquate Behandlung kann letztlich zum Tod führen. Auch im Hinblick auf Diagnostik und Therapie psychischer Erkrankungen sind ältere Menschen häufig benachteiligt. Es mangelt an Interesse, Wissen und Umsetzungswillen.

Bewohnerinnen und Bewohnern von Pflegeeinrichtungen wird oft nicht das Maß an Privatsphäre zugestanden, das ihnen als Menschenrecht zusteht. Auch besteht die Gefahr finanzieller Ausbeutung durch Entwendung von Geld oder Gütern, Unterbindung der Verfügungsmacht oder Nötigung beim Verfassen des Testaments. Darüber hinaus wird bei der Unterbringung in Alten- und Pflegeeinrichtungen bisweilen das Recht auf Familie nicht ausreichend berücksich-

tigt, d. h. ein ungestörtes Zusammensein mit dem Partner und den Kindern und Enkeln ist nicht möglich.

Trotz eingeschränkter Autonomiefähigkeit bleibt der Anspruch der Menschenwürde und der Autonomie bestehen. Häufig jedoch wird älteren Menschen nicht ausreichend Zeit zugestanden, Entscheidungen ohne Druck zu treffen, oder sie werden ohne Not bevormundet. Alzheimer und andere dementielle Erkrankungen erschweren das Leben der Betroffenen und ihrer Angehörigen sehr und führen oft zu Fremdbestimmung und Entmündigung. In vielen Fällen könnte dies vermieden werden (siehe auch Antrag der SPD-Bundestagsfraktion „Diskriminierung abbauen – In jedem Alter“, Bundestagsdrucksache 17/11831).

Häufig sind auch im Erwerbsleben Diskriminierungen aufgrund des Alters festzustellen. Ursache hierfür ist die oftmals stereotype Annahme, Ältere würden weniger effizient arbeiten. Auch beim Zugang zu Informationen werden Menschen im dritten und vierten Lebensalter diskriminiert, vor allem wenn Informationen nur noch im Internet zur Verfügung gestellt werden. Im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte reichen die Benachteiligungen von nicht altersgerechtem Zugang zu Wahlurnen über Altersgrenzen bei Ehrenämtern bis zur politischen Entrechtung durch die Vormundschaft Pflegebedürftiger, zum Beispiel durch die Kündigung von Parteimitgliedschaften.

Diskriminierung aufgrund des Alters steht in einem wechselseitigen Verhältnis zu anderen Diskriminierungsmerkmalen wie Geschlecht, Herkunft oder sexuelle Orientierung. Mit steigendem Alter nimmt vor allem die Ungleichbehandlung von Frauen zu. Auch in Deutschland sind Frauen einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt, insbesondere wenn sie pflegebedürftig sind. Da Frauen – auch wegen der schwierigen Vereinbarkeit von Familie und Beruf – im Durchschnitt weniger verdienen, sind ihre Ersparnisse geringer und ihre Altersbezüge in der Regel niedriger als die von Männern. In vielen Gesellschaften fehlt es Frauen an einer angemessenen Unterkunft, da sie bei der Vererbung von Grund und Eigentum gegenüber männlichen Erben benachteiligt werden. Die schlechtere ökonomische Situation von Frauen und ihr dadurch geringeres gesellschaftliches Ansehen lassen sie auch leichter zu Opfern von Gewalt werden.

In Deutschland hat die Bundesregierung das Engagement für die Menschenrechte Älterer bislang der Zivilgesellschaft überlassen. An der Arbeitsgruppe bei den Vereinten Nationen hat sie sich nicht beteiligt. Dabei könnte Deutschland seine Erfahrungen mit dem AGG einbringen und auf internationaler Ebene die menschenrechtliche Situation Älterer positiv beeinflussen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich auf internationaler Ebene für die Stärkung der Menschenrechte älterer Menschen einzusetzen, indem sie
 - a) die Wahl Deutschlands in den UN-Menschenrechtsrat nutzt, sich für eine UN-Konvention über die menschenrechtlichen Bedürfnisse älterer Menschen einzusetzen;
 - b) die Arbeit der UN-Open-ended Working Group on Ageing aktiv und konsequent begleitet und darüber regelmäßig berichtet;
 - c) die Einsetzung eines UN-Sonderberichterstatters für die Menschenrechte älterer Menschen verlangt;
 - d) die betroffene Gruppe der älteren Menschen und ihre zivilgesellschaftlichen Interessensverbände – national und international – stärker in die Verbesserung der menschenrechtlichen Situation der älteren Generation einbezieht;

- e) die Bedürfnisse älterer Menschen in den Partnerländern in Entwicklungsprojekten stärker berücksichtigt und sich dafür engagiert, das Potential älterer Menschen für die zivilgesellschaftliche Entwicklung zu erkennen und zu stärken;
 - f) sich für die Umsetzung von Systemen für sozialen Basisschutz (Social Protection Floors) in den Partnerländern einsetzt, um so Einkommenssicherheit und den diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsversorgung im Alter zu gewährleisten;
2. die Menschenrechtslage älterer Menschen auf nationaler Ebene effektiv und nachhaltig zu verbessern, indem sie
- g) die seit Amtsantritt der schwarz-gelben Bundesregierung vorgenommenen Kürzungen im Haushalt der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) zurücknimmt und Maßnahmen für eine verstärkte Bekämpfung von Altendiskriminierung ergreift;
 - h) die Einhaltung der auf nationaler Ebene im Grundgesetz und den Regulierungen des einfachen Rechts sowie der völkerrechtlich verbürgten Menschenrechte im Bereich der Pflege effektiver überwacht. Hierfür müssen die Heimaufsichtsbehörden, der Medizinische Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen (MDS) und der Medizinische Dienst der Krankenkassen (MDK) besser als bisher in die Lage versetzt werden, ihre Kontrollmöglichkeiten zu nutzen und Sanktionsmaßnahmen anzuwenden;
 - i) auf die Länder hinwirkt, den ordnungsrechtlichen Teil des Heimrechts einheitlicher zu gestalten und dabei die Menschenrechte Älterer festzuschreiben;
 - j) die Kontrollmöglichkeiten der Heimaufsichtsbehörden und der Medizinischen Dienste wissenschaftlich evaluiert und den zivilrechtlichen Teil des Heimrechts (Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz) hinsichtlich der menschenrechtlichen Aspekte Älterer überprüft und bezüglich der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben evaluiert;
 - k) auf die Länder hinwirkt, dass stets auch unangemeldete Kontrollen von Heimen erfolgen;
 - l) sich für eine Stärkung der Bedürfnisse älterer Menschen beim Beauftragen der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten einsetzt;
 - m) die Altenberichte der Bundesregierung als wichtiges Monitoringinstrument zur Lage der älteren Menschen in Deutschland regelmäßig um eine explizite Menschenrechtskomponente ergänzt und dieses Instrument des Monitorings auch international anregt;
 - n) das zivilgesellschaftliche Empowerment Älterer fördert, indem Verbände, Selbsthilfeinstitutionen wie zum Beispiel die Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (NAKOS) und Interessensgemeinschaften Älterer – in ihrer Pluralität – gestärkt werden;
 - o) auf die Länder hinwirkt, Seniorenbeiräte in den Ländern und Kommunen nach einheitlichen rechtlichen Grundlagen hinsichtlich der Befugnisse einzurichten;
 - p) die Einbringung, Weiterentwicklung und die Implementierungen der Seniorenmitwirkungsgesetze auf Länderebene aktiv fördert;
 - q) sich für die Abschaffung diskriminierender Altersgrenzen (Höchstaltersgrenzen) im Ehrenamt und im Kirchengesetz einsetzt;

- r) verstärkt die Altersarmut bekämpft und sich für einen gesetzlichen Mindestlohn, faire Löhne, eine erhöhte Tarifbindung und für die Einbeziehung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten bei der Rentenberechnung einsetzt.

Berlin, den 20. Februar 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

