

# Das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard

Fachgespräch zur Vorbereitung der 12. Sitzung der UN Open Ended Working Group on Ageing am 14.12.2021

---

Hintergrundpapier Dezember 2021

## 1 Einleitung

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

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 Älterer (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 Älterer 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 Hintergrundpapiere des Büros der OEWG-A vorbereitet. Die Staaten werden aufgefordert, zu den Hintergrundpapieren nationale Informationen zuzuliefern. Die ausgewählten Themen, die 2021 bearbeitet werden sollen, sind wirtschaftliche Sicherheit und die Mitwirkung der älteren Menschen zu den Nachhaltigkeitszielen. Für die 12. Sitzung liegen uns die weiterführenden Fragen leider noch nicht vor.

### 1.2 Ziel des Fachgesprächs

Zum ausgewählten Thema „wirtschaftliche Sicherheit“ veranstaltet das Institut ein vorbereitendes Fachgespräch mit dem Fokus auf das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard für Ältere in Deutschland. 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 Verhandlungen bei 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 des menschenrechtlichen Schutzes zum Recht auf einen adäquaten Lebensstandard dargestellt und wichtige Aspekte und Leitfragen für die Diskussion entwickelt.

## 2 Das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard

Ältere Menschen haben neben dem Recht auf soziale Sicherheit ein Recht auf einen adäquaten Lebensstandard. Das bedeutet unter anderem auch, dass die soziale Grundversorgung, ihre Gesundheitsversorgung und ihre Teilhabemöglichkeiten durch den Mitgliedstaat gewährleistet sind.

### 2.1 Adäquater Lebensstandard

#### **Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt):**

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.

(2) In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich besonderer Programme, durchführen

Das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Artikel 25 zu finden. Verbindlich wurde das Recht im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert. Hier gibt es Artikel 11, der den adäquaten Lebensstandard beinhaltet und viele Teilbereiche enthält.

Das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard geht auf viele Lebensbereiche ein. Daraus entstanden sind zum Beispiel das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung, das Recht auf Nahrung und das Recht auf Wohnen. All diese Bereiche sind für ältere Menschen von großer Relevanz.

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte führt in seiner Allgemeinen Bemerkung (General Comment) Nr. 6/1995<sup>1</sup> zu den Rechten Älterer aus, dass er dem Prinzip 1 der Grundsätze der UN für Ältere Menschen große Bedeutung beimisst, da sie die Rechte einfordern, die in Artikel 11 des UN-Sozialpakts enthalten sind. Dort heißt es: „Ältere Menschen sollten durch ihr Einkommen, die Unterstützung der Familie und der Gemeinschaft oder durch Selbsthilfe ausreichend Zugang zu Lebensmitteln, Wasser, Unterkunft, Kleidung und Gesundheitsversorgung haben.“

Zum Recht auf Wohnen verweist der Ausschuss auf die Empfehlungen 19 bis 24 des Wiener Aktionsplans (Vorläufer des Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPPA) – es wird klargestellt, dass Wohnen für Ältere mehr als eine Unterkunft ist, sondern hier auch mit einer psychologischen und sozialen Dimension verbunden sei. Weiter wird ausgeführt, dass auf die Bedarfe und Bedürfnisse mit baulichen Veränderungen eingegangen werden soll und die städtebauliche Entwicklung die besonderen Bedürfnisse älterer Personen bei Infrastruktur, Mobilität und Kommunikation in den Blick zu nehmen.

Menschenrechtliche Diskussionen finden bezogen auf einen adäquaten Lebensstandard insbesondere in den Staatenberichtsverfahren zum UN-Sozialpakt statt<sup>2</sup>. Hinzu kommen die neueren Foren zu den UN-Nachhaltigkeitszielen (sustainable development goals, SDG). Ebenso finden sich einige

<sup>1</sup> [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CESCR\\_GEC\\_6429\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_6429_E.pdf)

<sup>2</sup> [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5)

menschenrechtliche Vorgaben zum adäquaten Lebensstandard von Älteren im Bereich der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Frauenrechtskonvention.

## 2.2 Menschenrechtliche Grundlagen

Deutschland hat sich durch die Ratifizierung verschiedener Menschenrechtsverträge dazu verpflichtet, 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. Alles in allem ist der Staat dazu verpflichtet, einen Rahmen für das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard für ältere Menschen zu schaffen. Dies beinhaltet, dass ältere Menschen ausreichend materiell versorgt sind, um an der Gesellschaft teilzuhaben. Ebenso müssen die Rahmenbedingungen für einen diskriminierungsfreien Zugang zu Wohnraum, Nahrung, Wasser und Sanitärversorgung gegeben sein. 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 Fürsorgeobjekte wird ein paradigmatischer Wechsel unterstützt.

## 2.3 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>3</sup> Es gibt lediglich einige regionale Verträge, die die Rechte Älterer kodifiziert haben, beispielsweise die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer (siehe Annex).

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.

All diese Entwicklungen haben den 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 erfordern.

## 2.4 Grundlagen des menschenrechtsorientierten Ansatzes

Die staatlichen Programme und Gesetze müssen für einen menschenrechtsorientierten Ansatz in Einklang mit den bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen stehen. Die Maßnahmen und Strategien müssen Menschenrechte berücksichtigen. Alle Menschen sind „gleich an Würde“ geboren (Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Die menschliche Würde lässt sich nicht verdienen, sie ist nicht an ein Leistungskonzept gebunden und ist gänzlich frei von der individuellen Leistung einer Person – unabhängig von ihrer Hilfsbedürftigkeit, einer möglichen Demenz oder sonstiger Barrieren.

Die menschenrechtlichen Anforderungen bei der Umsetzung des Rechts auf einen adäquaten Lebensstandard lässt sich nur in Verbindung mit dem Recht auf soziale Sicherheit und sozialem Schutz berücksichtigen, dass sie gleichberechtigt und diskriminierungsfrei für alle Älteren zugänglich sind und

<sup>3</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>.

dadurch einen ausreichenden Lebensstandard sichern, der sowohl Nahrung als auch Wohnen, Kleidung und Wasser und Sanitärversorgung umfasst. Der ausreichende Lebensstandard muss mit Bezug zur Gemeinschaft gedacht werden und ist mit der Verwirklichung vieler anderer Menschenrechte gekoppelt oder sogar deren Voraussetzung.

## 3 Leitfragen

### Nationaler gesetzlicher Rahmen

1. Welche gesetzlichen Bestimmungen regeln in Deutschland das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard? Wird in diesem Zusammenhang bereits auf ältere Menschen eingegangen?

### Verfügbarkeit

2. Wie wird in Deutschland der diskriminierungsfreie Zugang zu Wohnen, Nahrung, Kleidung und Wasser und Sanitärversorgung gewährt?
3. Wird der Zugang für unabhängiges Wohnen im höheren Lebensalter gesichert?

### Angemessenheit

4. Sind die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um zu gewährleisten, dass die Höhe der Leistungen der Sozialversicherung und des Sozialschutzes angemessen für ältere Menschen sind, ausreichend? Dies schließt den Zugang zu einem adäquaten Lebensstandard einschließlich angemessenen Zugangs zu Gesundheitsvorsorge und sozialer Betreuung ein.

### Zugänglichkeit

5. Mit welchen Maßnahmen wird der Zugang zu adäquaten Informationen gesichert, sodass ältere Menschen Klarheit haben, auf welche Maßnahmen zur Erreichung des adäquaten Lebensstandards sie Anspruch haben und wie sie diesen geltend machen können?

### Gleichstellung und Gleichbehandlung

6. Welche Maßnahmen wurden eingeführt, um älteren Menschen einen gleichberechtigten Zugang zu einem adäquaten Lebensstandard zu gewährleisten, mit besonderem Augenmerk auf Gruppen in verletzlichen Lebenslagen?

### Rechenschaftspflicht

7. Welche Mechanismen bestehen, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen des adäquaten Lebensstandards wirksam und nachvollziehbar sind?
8. Wo und wie können ältere Menschen ihr Recht auf einen adäquaten Lebensstandard geltend machen oder gerichtlich durchsetzen?

## 4 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/justiziabel, 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 25 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)

1. Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.
2. Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche wie außereheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

### Empfehlung CM/Rec(2014)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Förderung der Menschenrechte älterer Menschen<sup>4</sup>

#### V. Soziale Sicherung und Beschäftigung

21. Ältere Menschen sollten angemessene Ressourcen erhalten, durch die sie einen adäquaten Lebensstandard haben und am öffentlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilhaben können.
22. Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um die Mobilität älterer Menschen zu verbessern und ihnen einen guten Zugang zur Infrastruktur zu bieten.
23. Die Mitgliedstaaten sollten angemessene unterstützende Maßnahmen ergreifen, damit ältere Menschen ihr Zuhause an ihre derzeitigen und zukünftigen Bedürfnisse anpassen können.

<sup>4</sup> Empfehlung CM/Rec(2014)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Förderung der Menschenrechte älterer Menschen. Am 19. Februar 2014 auf der 1192. Sitzung der Vertreter der Minister vom Ministerkomitee angenommen.

24. Die Mitgliedstaaten sollten entweder durch öffentliche Einrichtungen oder in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen oder der Privatwirtschaft ausreichend zusätzliche Angebote wie Tagesbetreuungscentren für Erwachsene, Pflegedienste oder Essen auf Rädern einrichten.

25. Die Mitgliedstaaten, welche die (revidierte) Europäische Sozialcharta und das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden (SEV Nr. 158) noch nicht ratifiziert haben, werden dazu aufgefordert, diese Entscheidung zu überdenken. Jene Staaten, welche die revidierte Charta bereits ratifiziert haben, aber noch nicht an Artikel 23 gebunden sind (Das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz), werden dazu aufgefordert, in Betracht zu ziehen, sich gemäß dieser Bestimmung zu verpflichten.

26. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ältere Menschen bei Beschäftigungsverhältnissen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor keiner Diskriminierung, etwa aufgrund ihres Alters, ausgesetzt sind. Dies sollte auch Aspekte wie die Zugangsbedingungen zu Beschäftigungsangeboten (einschließlich Einstellungsbedingungen), berufliche Aus- und Weiterbildungen, Arbeitsbedingungen (einschließlich Kündigung und Entlohnung), Mitgliedschaft in Gewerkschaften oder Pensionierung umfassen. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass sämtliche Ungleichbehandlungen dadurch begründet sind, dass sie ein rechtmäßiges Ziel der Einstellungspolitik unterstützen und verhältnismäßig zur Erreichung dieses Ziels sind.

27. Die Mitgliedstaaten sollten die Förderung der Teilhabe älterer Menschen auf dem Arbeitsmarkt in ihre Beschäftigungspolitik aufnehmen.

28. Die Mitgliedstaaten sollten in ihren jeweiligen Programmen, Aktionsplänen und anderen diesbezüglichen politischen Maßnahmen ein besonderes Augenmerk auf die Sicherheit und die Gesundheitsprobleme älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer legen.

### **Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons (A-70)<sup>5</sup>**

#### *Article 17*

##### *Right to social security*

All older persons have the right to social security to protect them so that they can live in dignity.

State Parties shall progressively promote, within available resources, the provision of income to ensure a dignified life for older persons through social security systems and other flexible social protection mechanisms.

States Parties shall seek to facilitate, through institutional agreements, bilateral treaties, and other hemispheric mechanisms, the recognition of benefits, social security contributions, and pension entitlements for migrant older persons.

Everything in this article will be in accordance with national legislation

#### *Article 24*

##### *Right to housing*

<sup>5</sup> [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_A-70\\_human\\_rights\\_older\\_persons.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.pdf)

Older persons have the right to decent and adequate housing and to live in safe, healthy, and accessible environments that can be adapted to their preferences and needs.

States Parties shall adopt appropriate measures to promote the full enjoyment of this right and facilitate access for older persons to integrated social and health care services and to home care services that enable them to reside in their own home, should they wish.

States Parties shall ensure the right of older persons to decent and adequate housing and shall adopt policies to promote the right to housing and access to land, recognizing the needs of older persons and the priority of allocating to those in situations of vulnerability. Likewise, States Parties shall progressively foster access to home loans and other forms of financing without discrimination, promoting, inter alia, collaboration with the private sector, civil society and other social actors. Such policies should pay particular attention to:

- a) The need to build or progressively adapt housing solutions, so that they are architecturally suitable and accessible for older persons with disabilities and restricted mobility;
- b) The specific needs of older persons, particularly those who live alone, by means of rent subsidies, support for housing renovations, and other pertinent measures, within the capacities of States Parties.

States Parties shall promote the adoption of expedited procedures for complaints and redress in the event of evictions of older persons and shall adopt the necessary measures to protect them against illegal forced evictions.

States Parties shall promote programs to prevent accidents inside and in the vicinity of older persons' homes.

## **Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**

### *Article 11*

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.

2. The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international co-operation, the measures, including specific programmes, which are needed:

(a) To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources;

(b) Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.

**Auszug aus der „Aktualisierung der 2012 durchgeführten analytischen Ergebnisstudie zu den normativen Standards im internationalen Menschenrecht in Bezug auf ältere Menschen“ (ohne Fußnoten)<sup>6</sup>**

*F. Sozialschutz und soziale Sicherheit, einschließlich sozialer Schutzuntergrenzen*

149. Soziale Sicherheit wird definiert als „die Gesamtheit der politischen Maßnahmen und Programme, die darauf abzielen, Armut und Gefährdung über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu verringern und zu verhindern“. Das Recht auf soziale Sicherheit umfasst neun Hauptbereiche: „Kinder- und Familienleistungen, Mutterschutz, Arbeitslosenunterstützung, Leistungen bei Arbeitsunfällen, Krankengeld, Gesundheitsschutz, Altersleistungen, Invaliditätsleistungen und Hinterbliebenenleistungen.“ Die Sozialschutzsysteme „adressieren all diese Politikbereiche durch eine Mischung aus beitragsabhängigen Systemen (Sozialversicherung) und beitragsunabhängigen steuerfinanzierten Systemen einschließlich Sozialhilfe.“

150. Einreichungen bei der Offenen Arbeitsgruppe Alter haben gezeigt, dass das Ausmaß, in dem ältere Menschen das Recht auf Sozialen Schutz genießen, sehr unterschiedlich ist, dass es aber insgesamt erhebliche Lücken in der Ausübung des Rechts gibt. Die wichtigste Form des sozialen Schutzes für ältere Menschen besteht in der Einkommenssicherung, aber auch im Zugang zur Gesundheitsversorgung. Etwa ein Drittel der Personen im erwerbsfähigen Alter ist jedoch noch nicht in einem Altersrentensystem versichert. Dennoch wurden erhebliche Fortschritte bei der Ausweitung der Rentenversicherung erzielt, und ab 2017 waren 67,6 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch die bestehenden Gesetze zur Regelung beitragsabhängiger oder beitragsunabhängiger Rentensysteme abgedeckt, und 68 Prozent der Menschen über dem Rentenalter erhielten eine Rente. „Für viele derjenigen, die eine Rente beziehen, ist das Rentenniveau nicht ausreichend.“

151. Es gibt auch ein anhaltendes, geschlechtsspezifisches Gefälle beim Zugang zur Einkommenssicherheit im höheren Alter, das die Muster der formellen Erwerbsbeteiligung - häufig in der informellen Wirtschaft und in der ländlichen Wirtschaft- und die Diskriminierung bei den Lohnsätzen von Frauen widerspiegelt, welches sich auf das Rentenniveau auswirkt, das Frauen durch beitragsabhängige Rentensysteme zur Verfügung steht. Beitragsunabhängige Systeme sind daher wichtig, um den Frauen Zugang zur Unterstützung des Grundeinkommens zu gewährleisten, aber „dieses ist oft niedrig und nicht ausreichend, um ihre Bedürfnisse vollständig zu befriedigen. . . und gleicht den Mangel an beitragsabhängiger Deckung nicht vollständig aus.“ Geschlechtsspezifische Sozialversicherungsrentensysteme, die Umverteilungselemente wie Mindestrentengarantien und Pflegegutschriften enthalten, können eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung einer angemessenen Deckung sowohl für Frauen als auch für Männer spielen.

152. In den Informationen, die der Offenen Arbeitsgruppe Alter zur Verfügung gestellt wurden, wurde auch festgestellt, dass ältere Flüchtlinge, Asylbewerber und Binnenvertriebene „besonders anfällig für Armut und soziale Ausgrenzung sind“ und „ältere Flüchtlinge aufgrund rechtlicher und administrativer Hindernisse häufig nicht in nationale Sozialschutzsysteme einbezogen werden.“

153. Der bestehende internationale Rechtsrahmen erkennt an, dass die Gewährleistung des Rechts auf sozialen Schutz und auf einen angemessenen Lebensstandard eine national festgelegte Sozialschutzebene umfasst, um zumindest ein grundlegendes Niveau der Einkommenssicherheit und des Zugangs zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten, das es einer Person ermöglicht, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Er erstreckt sich auch auf ein höheres Niveau der

<sup>6</sup> OHCHR (2021): Aktualisierung der 2021 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>.

Einkommensersatzzahlungen und die volle Teilhabe an der Gemeinschaft und Garantien der persönlichen Würde.

### *Bestehende Menschenrechtsverträge und die Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane*

154. Das Recht älterer Menschen auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard ist in den bestehenden internationalen Menschenrechtsnormen festgelegt. Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte garantiert das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Sicherheit im Alter, während die Artikel 9 und 11 des ICESCR im allgemeinen das Recht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard garantieren. Die wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen, ebenso wie eine Reihe regionaler Menschenrechtsinstrumente, garantieren auch einige Aspekte dieser Rechte. Einige dieser Garantien beziehen sich ausdrücklich auf ältere Menschen, während andere dies durch notwendige Implikationen tun, z. B. solche, die soziale Sicherheit garantieren. Zum Recht auf einen angemessenen Lebensstandard gehören auch das Recht auf angemessenen Wohnraum und das Recht auf angemessene Ernährung. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ist im ICESCR und anderen Verträgen generell garantiert, obwohl sich diese Garantien im Allgemeinen nicht explizit auf ältere Menschen beziehen.

155. Die dreigliedrigen Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation haben auch eine Reihe von Übereinkommen und Empfehlungen der sozialen Sicherheit entwickelt, um dem Menschenrecht auf soziale Sicherheit unter Bezugnahme auf die Grundprinzipien der Verwaltung und Finanzierung und Mindestmaßstäbe für den Schutz, die auch im Falle des Alters gewährleistet werden sollten, Substanz zu verleihen. Das Übereinkommen über soziale Sicherheit (Mindestnormen) von 1952 (Nr. 102), das Übereinkommen über Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen von 1967 (Nr. 128), und die dazugehörige Empfehlung Nr. 131 sowie die Empfehlung zum Sozialschutz von 2012 (Nr. 202) sind in diesem Zusammenhang die wichtigsten Instrumente der ILO. Sie wurden als „ein internationaler Bezugsrahmen beschrieben, der die Bandbreite und das Niveau der Leistungen der sozialen Sicherheit festlegt, die notwendig und angemessen sind, um Einkommenssicherung und Einkommenssicherheit sowie den Zugang zur Gesundheitsversorgung im Alter zu gewährleisten“. Obwohl ihre Ratifizierungsrate bisher nicht die der Menschenrechtsinstrumente erreicht hat, haben die ILO-Konventionen über soziale Sicherheit die Entwicklung der Systeme der sozialen Sicherheit auf der ganzen Welt geprägt. Neben ILO-Übereinkommen, die von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden können und das Potenzial haben, rechtliche Verpflichtungen zu begründen, sind Empfehlungen zur sozialen Sicherheit zwar nicht bindend, aber auch wichtige politische Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten der ILO und müssen den nationalen Parlamenten zur Prüfung vorgelegt werden. Als nicht rechtsverbindliche Übereinkünfte, haben die Empfehlungen der ILO es ermöglicht, dass im Völkerrecht neue Begriffe wie der des Sozialschutzes entstehen und anerkannt werden konnten.

156. Die Empfehlung der ILO zum Sozialschutz von 2012 (Nr. 202) wurde als Vervollständigung des durch die früheren Instrumente geschaffenen Rahmens beschrieben, „indem die Gewährleistung der Grundeinkommenssicherheit für alle Personen im Alter gefordert wird, wobei bedürftigen und nicht durch bestehende Regelungen abgedeckten Personen Vorrang eingeräumt wird“. Die empfohlenen Regelungen werden auch als ein wichtiges Mittel angesehen, um zur Verwirklichung einer Reihe der Ziele für nachhaltige Entwicklung beizutragen, insbesondere SDG 1, das darauf abzielt, Armut in all ihren Formen überall zu beenden, auch durch die Einführung national geeigneter Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle, einschließlich der Untergrenzen, und bis 2030 eine substanzielle Abdeckung der Armen und Schwachen zu erreichen (Ziel 1.3). Das Instrument „bietet den Mitgliedern Leitlinien“ bei der Schaffung umfassender Sozialschutzsysteme, einschließlich Sozialschutzuntergrenzen als Schlüsselement, und bei der Gestaltung von Politiken, die darauf abzielen, so bald wie möglich schrittweise ein höheres Niveau der sozialen Sicherheit für so viele Menschen wie möglich zu

gewährleisten. „Mindestgrenzen für den Sozialschutz“ sind definiert als „national definierte Sätze grundlegender Garantien der sozialen Sicherheit, die einen Schutz zur Verhütung oder Linderung von Armut, Anfälligkeit und sozialer Ausgrenzung gewährleisten“<sup>208</sup> und sollten „die Grundeinkommenssicherheit, zumindest auf einem national festgelegten Mindestniveau, für ältere Menschen“ umfassen.

157. Der CESCR verabschiedete 2008 eine allgemeine Bemerkung zum Recht auf soziale Sicherheit. Damit wurde weitgehend der in den ILO-Übereinkommen und Empfehlungen zu diesem Thema festgelegte Rahmen übernommen und der Verweis auf das Alter als einer der Zweige der sozialen Sicherheit aufgenommen. Er stellt fest, dass die geschlechtsspezifischen Vorurteile in vielen Vereinbarungen in Bezug auf Beschäftigung, Rentenalter und beitragsabhängige Rentensysteme enthalten sind und legt die Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Einzelnen dar.

#### *Einschränkungen, Mängel und Lücken*

158. Es gibt ein umfangreiches System internationaler Rechtsinstrumente in Bezug auf den Sozialschutz, das grundsätzlich für ältere Menschen entweder implizit (indem Personen im aktiven Alter Altersschutzmechanismen unterworfen werden) oder explizit (unter Bezugnahme auf Personen in Alterssituationen) gilt. Es gibt jedoch eine Reihe von Einschränkungen im verbindlichen normativen Rahmen in den wichtigsten Vertragsbestimmungen.

159. Eines der Hauptthemen in den Diskussionen über die Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes für alternde Bevölkerungsgruppen war die Besorgnis über die finanzielle Nachhaltigkeit solcher Systeme, da das Verhältnis älterer Menschen zu jüngeren Menschen zunimmt. Obwohl dies ein Problem ist, ist es klar, dass diese Diskussion manchmal von altersbedingten Annahmen und Stereotypen beeinflusst wird. So geht man zum Beispiel bei der Berechnung der Abhängigkeitsquoten von der Annahme aus, dass in der „Kohorte der erwerbsfähigen Bevölkerung“ alle erwerbstätig sind und dass die ältere Bevölkerung dies nicht ist. Diese Faktoren müssen in politischen Diskussionen und bei der Festlegung der Verpflichtungen der Staaten zur Gewährleistung des sozialen Schutzes älterer Menschen berücksichtigt werden.

160. In Bezug auf Kinder, Menschen mit Behinderungen und Wanderarbeitnehmer enthalten die jeweiligen thematischen Übereinkommen der Vereinten Nationen allesamt das Recht auf soziale Sicherheit, sind jedoch auf die spezifische Situation der durch die spezifische Konvention geschützten Gruppen zugeschnitten. Während von jedem neuen normativen Instrument über die Rechte älterer Menschen erwartet werden würde, dass es eine Bestimmung nach dem Vorbild bestehender Bestimmungen enthält, würde die Ausarbeitung einer neuen Bestimmung die Möglichkeit bieten, sowohl die im ICESCR enthaltenen allgemeinen Garantien (die keinen ausdrücklichen Bezug auf ältere Menschen enthalten) zu aktualisieren, als auch Fragen anzugehen, die sich in der internationalen Diskussion in dem halben Jahrhundert seit der Annahme des ICESCR als wichtig herausgestellt haben, einschließlich der Auswirkungen einer erhöhten Lebenserwartung und wirtschaftlichen Aktivität nach dem traditionellen Rentenalter.

#### *Schlussfolgerung zum Recht auf Sozialschutz*

161. Obwohl es umfangreiche internationale Menschenrechts- und ILO-Standards zum Recht auf sozialen Schutz und soziale Sicherheit gibt, gibt es angesichts der großen Herausforderungen und Veränderungen, die sich auf die Arbeitswelt und die altersbezogenen Politiken und rechtlichen Rahmenbedingungen auswirken, gute Argumente, einige dieser Bestimmungen auf den neuesten Stand zu bringen, um einen neuen potenziell verbindlichen internationalen Standard zu entwickeln, der speziell auf diese Bedenken eingeht und den Bezugsrahmen in dieser Hinsicht festlegt.