



Generalversammlung

Verteilung: Allgemein
9. Juli 2020

Deutsch
Original: Englisch

Menschenrechtsrat**Fünfundvierzigste Tagung**

14. September-2. Oktober 2020

Tagesordnungspunkt 3

Förderung und Schutz aller Menschenrechte, der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschließlich des Rechts auf Entwicklung

Menschenrechte älterer Menschen: Die lückenhafte Datenlage

Bericht der Unabhängigen Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen

Zusammenfassung

Dieser Bericht wird dem Menschenrechtsrat gemäß Resolution [42/12](#) über die Menschenrechte älterer Menschen vorgelegt.

In dem Bericht untersucht die Unabhängige Expertin die Bedeutung von Daten für die Verwirklichung der Menschenrechte älterer Menschen als Voraussetzung für faktengestützte und informierte Entscheidungen und die Erarbeitung normativer Standards. Insbesondere analysiert sie die derzeit bestehenden Datenlücken in Bezug auf ältere Menschen, deren Ursachen und deren Auswirkungen auf den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen sowie die in diesem Kontext bestehenden Aussichten und Risiken im Zusammenhang mit der Datenrevolution. Der Bericht bietet darüber hinaus einen Überblick über die Tätigkeit der Unabhängigen Expertin und ihrer Vorgängerin im Berichtszeitraum.



Inhalt

	<i>Seite</i>
I. Einleitung	3
II. Tätigkeit der Unabhängigen Expertinnen.....	3
III. Repräsentative und aussagekräftige Daten zu älteren Menschen	7
A. Warum Daten wichtig sind	7
B. Das Problem der fehlenden Datengrundlage	8
C. Die Datenrevolution.....	11
D. Übersicht über den rechtlichen und politischen Rahmen und die jüngsten Initiativen	12
E. Auswirkungen der fehlenden Datengrundlage.....	14
IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	19

I. Einleitung

1. Dieser Bericht wird dem Menschenrechtsrat gemäß Resolution 42/12 über die Menschenrechte älterer Menschen vorgelegt. Die Unabhängige Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen untersucht darin die Bedeutung von Daten für die Verwirklichung der Menschenrechte älterer Menschen als Voraussetzung für faktengestützte und informierte Entscheidungen und die Erarbeitung normativer Standards. Insbesondere analysiert sie die derzeit bestehenden Datenlücken in Bezug auf ältere Menschen, deren Ursachen und deren Auswirkungen auf den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen sowie die in diesem Kontext bestehenden Aussichten und Risiken im Zusammenhang mit der Datenrevolution.¹ Der Bericht bietet darüber hinaus einen Überblick über die Tätigkeit der Unabhängigen Expertin und ihrer Vorgängerin im Berichtszeitraum.

2. Die Unabhängige Expertin, Claudia Mahler, übernahm ihr Mandat am 1. Mai 2020. Sie spricht ihrer Vorgängerin, Rosa Kornfeld-Matte, ihren tief empfundenen Dank für ihre wegweisende Arbeit und für ihre Beiträge und sachbezogenen Analysen aus, die in diesen Bericht eingeflossen sind.

II. Tätigkeit der Unabhängigen Expertinnen

3. Im Berichtszeitraum besuchte die ehemalige Unabhängige Expertin, Rosa Kornfeld-Matte, vom 25. November bis 3. Dezember 2019 China (siehe [A/HRC/45/14/Add.1](#)) und vom 2. bis 12. März 2020 Neuseeland (siehe [A/HRC/45/14/Add.2](#)). Fr. Kornfeld-Matte sprach den Regierungen dieser Länder ihren Dank für ihre Zusammenarbeit vor, während und nach ihren Besuchen sowie für den fruchtbaren und konstruktiven Dialog aus.

4. Am Rande der zweiundvierzigsten Tagung des Menschenrechtsrats berief die Unabhängige Expertin für den 13. September 2019 eine partizipative Podiumsdiskussion mit Vertreterinnen und Vertretern von Staaten, internationalen Organisationen, Organisationen der Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft ein, die dem Thema „Kontextuelle Lücken und das Menschenrechtsgebot für ältere Menschen in humanitären Notlagen und darüber hinaus“ gewidmet war. Die Veranstaltung wurde gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern Argentiniens, Chiles, des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen und von HelpAge sowie mit Unterstützung der Gruppe der Freunde der Menschenrechte älterer Menschen² organisiert. Sie bot Gelegenheit für eine detaillierte Erörterung der Feststellungen in dem Bericht der Unabhängigen Expertin über die Menschenrechte älterer Menschen in Not-situationen ([A/HRC/42/43](#)), im Rahmen derer die Unabhängige Expertin die zwingende Notwendigkeit eines menschenrechtsbasierten Ansatzes in Bezug auf das Altern hervorhob. Sie erklärte, dass dies aktive Maßnahmen gegen Ageism (die Stereotypisierung und/oder Diskriminierung von Einzelnen oder Gruppen aufgrund ihres Alters) sowie einen Wandel in der gesellschaftlichen Wahrnehmung älterer Menschen erfordert. Es sei von entscheidender Bedeutung, ältere Menschen als aktiv zur Gesellschaft beitragende Personen anstatt als passive Empfängerinnen und Empfänger von Pflege- und Hilfeleistungen oder als drohende Last für die Sozialsysteme wahrzunehmen. Die Beteiligten führten auch einen Meinungsaustausch über das seit der Einrichtung des Mandats im Jahr 2013 Erreichte sowie über die gemeinsamen Herausforderungen. In diesem Kontext bekräftigte die Unabhängige Expertin erneut, wie wichtig es ist, weiter zu dem regionenübergreifenden Bekenntnis zu stehen, noch

¹ Siehe www.undatarevolution.org/data-revolution/#nav-mobile. Die Notwendigkeit einer „Datenrevolution“ wurde erstmals von der Hocharangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015 angesprochen, die der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, ernannt hatte, um Rat zur globalen Entwicklungsagenda nach den Millenniums-Entwicklungszielen zu erteilen. Der Bericht der Hocharangigen Gruppe fiel ziemlich knapp aus und ließ entsprechend großen Interpretationsspielraum: „Bessere Daten und Statistiken werden den Regierungen helfen, Fortschritte zu verfolgen und sicherzustellen, dass ihre Entscheidungen faktengestützt sind; sie können auch die Rechenschaftlichkeit erhöhen. Es geht dabei nicht nur um Regierungen. Auch internationale Organisationen, zivilgesellschaftliche Organisationen und der Privatsektor sollten einbezogen werden.“ Zudem „würde sich eine echte Datenrevolution auf bestehende und neue Datenquellen stützen, um Statistiken voll in Entscheidungsprozesse einzubeziehen, den offenen Zugang zu Daten und ihre offene Nutzung zu fördern und die stärkere Unterstützung von Statistiksystemen zu gewährleisten.“ *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development: The Report of the High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, S. 23 ff.

² Informell weithin bekannt als GoF-HROP.

bestehende Meinungsunterschiede über die Vorgehensweise zur Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte älterer Menschen zu überwinden.

5. Am 24. September 2019 veranstaltete die Unabhängige Expertin gemeinsam mit dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen und HelpAge eine Podiumsdiskussion zum Thema ältere Menschen in Vertreibungssituationen. Als Diskussionsgrundlage diente dabei der Jahresbericht der Unabhängigen Expertin über ältere Menschen in Notsituationen (A/HRC/42/43), der auf spezifische Hindernisse eingeht, denen sich ältere Menschen in diesen Kontexten bei der Ausübung ihrer Menschenrechte gegenübersehen. Die Podiumsmitglieder stimmten darin überein, dass ältere Menschen in Vertreibungssituationen, unabhängig davon, ob diese durch Konflikte oder Klimaereignisse ausgelöst wurden, stärker von Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch bedroht sind, was durch zusätzliche Barrieren beim Zugang zu humanitärer Hilfe und grundlegenden Dienstleistungen noch verschärft wird. Die Diskussionsbeteiligten betonten, dass ältere Flüchtlinge und Vertriebene trotz der Tatsache, dass sie unverhältnismäßig stärker betroffen sind, in erheblichem Maß zu Gegenmaßnahmen und Lösungsansätzen beitragen können, insbesondere dann, wenn ihr Recht auf Teilhabe gewahrt wird.

6. Gemäß Resolution 72/144 der Generalversammlung hat die Unabhängige Expertin am 1. Oktober 2019 unter dem vorgegebenen Tagesordnungspunkt „Soziale Entwicklung“ das Wort an die Versammlung gerichtet und einen interaktiven Dialog mit ihr geführt. Dabei begrüßte sie die besondere Gelegenheit, am Internationalen Tag der älteren Menschen das Wort an den Dritten Ausschuss richten zu können, da ältere Menschen sowohl im übertragene Sinn als auch in der Politikgestaltung nach wie vor unsichtbar seien. In ihrem Vortrag ging sie schwerpunktmäßig auf ältere Menschen in Notsituationen ein; ein Thema, das sie im Sinne einer wirksamen Beseitigung bestehender Schutzlücken als besonders wichtig erachtet. Sie berichtete über ihre wichtigsten Erkenntnisse und gab Empfehlungen zu diesem Thema ab, um Staaten und andere Interessenträger bei der Gestaltung und Umsetzung geeigneter und wirksamer Rahmen zu unterstützen, die die Förderung und den Schutz der Rechte älterer Menschen gewährleisten.

7. In ihrer Erklärung zum dreißigsten Internationalen Tag der älteren Menschen am 1. Oktober 2019 forderte die Unabhängige Expertin alle auf, sich für die Rechte älterer Menschen einzusetzen. Sie betonte, dass ältere Menschen – im Gegensatz zu Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen sowie Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen – nicht durch ein eigenes universelles Menschenrechtsübereinkommen geschützt sind. Sie merkte an, dass das Fehlen eines speziellen Rechtsinstruments für ältere Menschen auch die mangelnde Aufmerksamkeit für die spezifischen Herausforderungen älterer Frauen und Männer im globalen politischen Rahmen, einschließlich der Ziele für nachhaltige Entwicklung, die den Vereinten Nationen vor Ort als Handlungsanleitung dienen, erklären könnte. Sie betonte, dass es unerlässlich sei, die Ziele für nachhaltige Entwicklung auf der Grundlage des internationalen Menschenrechtsrahmens umzusetzen und so die Inklusivität und Nachhaltigkeit der im Zeitverlauf erzielten Fortschritte sicherzustellen.

8. Am 30. September und 1. Oktober 2019 veranstaltete das Arbeits- und Sozialministerium Tschechiens eine internationale Konferenz zu den Menschenrechten älterer Menschen und lud die Unabhängige Expertin zur Teilnahme an einer Podiumsdiskussion über Gewalt, Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung ein. Die Konferenz brachte in zwei interaktiven Podiumsdiskussionen zu Umsetzungs- und Regelungsdefiziten rund 150 Teilnehmerinnen und Teilnehmer zusammen und stützte sich auf frühere Berichte und Empfehlungen der Unabhängigen Expertin und ihrer Vorgängerin.

9. Vom 5. bis 7. November 2019 nahm die Mandatsträgerin an einer Arbeitstagung zum Thema „Rechtliche, ethische und soziale Auswirkungen des Alterns: Auf dem Weg zu einem internationalen rechtlichen Rahmen zur Förderung der Menschenrechte und der Gesundheit älterer Menschen“ teil, zu deren Konzeptentwicklung sie wesentlich beigetragen hatte. Die Brocher-Stiftung in Genf³ organisierte die Arbeitstagung, die eine interdisziplinäre Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und hochrangige Vertreterinnen und Vertretern internationaler Organisationen, darunter die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte und das Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung sowie in Genf ansässige Einrichtungen,

³ Besonderer Dank gebührt in diesem Kontext Stefania Negri, Allyn Taylor, Patricia C. Kuszler, Angus E.M. Wallace und Jamie Behrendt.

darunter die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften und der Ausschuss nichtstaatlicher Organisationen für Altersfragen, zu umfassenden Erörterungen darüber zusammenführte, wie im Rahmen eines Rechtsinstruments zu älteren Menschen Gesundheits- und Menschenrechtsfragen vorangebracht und Synergien genutzt werden können. Der umfassende Bericht der Unabhängigen Expertin von 2016 (A/HRC/33/44) bildete die Grundlage für konstruktive und kreative Gespräche darüber, wie Beiträge zur Umsetzung dieser Empfehlungen aussehen könnten. Im Mittelpunkt der Erörterungen standen regionale Entwicklungen und detaillierte Fallstudien zum globalen Gesundheitsrecht, wie etwa zur Entstehung des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs und des zugehörigen Durchführungs- und Überwachungsmechanismus. Ziel war es, daraus Erkenntnisse für die laufenden Anstrengungen zur Annahme globaler Standards abzuleiten. Dabei wurden alternative Überwachungsmechanismen der Vertragsorgane in dem Bemühen erörtert, einen Konsens als konkreten Beitrag zu den Verhandlungen auf der Ebene der Offenen Arbeitsgruppe über das Altern herbeizuführen. Gleichzeitig diente die Arbeitstagung zur Vorbereitung eines „Hackathons“ für einen Fahrplan für die Menschenrechte älterer Menschen⁴ mit dem Ziel, in dieser Hinsicht innovative Lösungen zu finden.

10. Am 18. November 2019 unterrichtete die Unabhängige Expertin die bei der Wirtschaftskommission für Europa angesiedelte Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe über das Altern über die Erkenntnisse und Empfehlungen zu älteren Menschen in humanitären Notlagen. Die Unterrichtung fand im Rahmen der Erörterungen der Arbeitsgruppe zum selben Thema statt und diente als Informationsgrundlage für das Kurzdossier Nr. 25 der Kommission über ältere Menschen in Notsituationen.⁵

11. Am 17. und 18. Dezember 2019 nahm die Unabhängige Expertin am allerersten Globalen Flüchtlingsforum in Genf teil. Ihre Teilnahme bot der Unabhängigen Expertin die Gelegenheit, die Ergebnisse und Empfehlungen in ihrem Bericht über ältere Menschen in Notsituationen (A/HRC/42/43) an den im Forum vertretenen Kreis von Sachverständigen weiterzugeben, und diente gleichzeitig als Grundlage für konkrete Zusagen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte vertriebener älterer Menschen im Rahmen des Aufbaus inklusiverer Gesellschaften.

12. Am 21. Januar 2020 nahm die Mandatsträgerin an einem Webinar mit der Internationalen Fernmeldeunion und der Interinstitutionellen Gruppe zum Thema Altern teil, bei dem es um Informations- und Kommunikationstechnologien und ältere Menschen ging. Dabei bot sich die Gelegenheit zur weiteren Verbreitung der aus verschiedenen Analysen gewonnenen Erkenntnisse der Unabhängigen Expertin sowie zur Abgabe konkreter Empfehlungen zu den Möglichkeiten und Risiken, die aus menschenrechtlicher Sicht mit der fortschreitenden Digitalisierung verbunden sind.

13. Im Kontext des Ausbruchs der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) rief die Unabhängige Expertin zu Solidarität und zum besseren Schutz älterer Menschen auf. Sie brachte ihre tiefe Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass Entscheidungen über die Zuweisung knapper medizinischer Ressourcen allein auf der Grundlage des Alters getroffen werden könnten, und forderte nachdrücklich dazu auf, standardisierte Vorgehensweisen für die Triage zu entwickeln und zu befolgen, um sicherzustellen, dass solche Entscheidungen auf der Grundlage der medizinischen Bedürfnisse und der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse getroffen werden. Die Unabhängige Expertin bedauerte die tiefe Verwurzelung von Ageism, die sich durch die Pandemie gezeigt hat. Am 28. April 2020 gab sie mit der Sondergesandten des Generalsekretärs für Behinderungsfragen und Barrierefreiheit, María Soledad Cisternas Reyes, eine gemeinsame Erklärung ab, in der sie die unverhältnismäßig nachteiligen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Frauen und Mädchen mit Behinderungen und auf ältere Frauen hervorhob.

14. In diesem Zusammenhang veröffentlichte der Generalsekretär der Vereinten Nationen am 1. Mai 2020 sein Kurzdossier über die Auswirkungen von COVID-19 auf ältere Menschen, in dem er auf die unsäglichen Ängste und Leiden älterer Menschen in aller Welt aufmerksam machte, die durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurden. Er wies außerdem darauf hin, dass die Krise große Defizite in Bezug auf die Verfügbarkeit altersdifferenzierter

⁴ Diese themenspezifische Veranstaltung zur Entwicklung kreativer Problemlösungen sollte im April 2020 am Rande der elften Tagung der Offenen Arbeitsgruppe über das Altern stattfinden, wurde jedoch wegen des Ausbruchs der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) verschoben.

⁵ Siehe ECE/WG.1/2019/RD2.

Daten deutlich gemacht habe und dass es notwendig sei, die Vorgehensweisen für die Aufschlüsselung von Daten zu überprüfen. Darüber hinaus forderte er den Aufbau stärkerer Rechtsrahmen auf nationaler wie internationaler Ebene zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen.

15. Auch die ersten Aktivitäten der neuen Unabhängigen Expertin, Claudia Mahler, die ihr Amt am 1. Mai 2020 antrat, waren von den Auswirkungen von COVID-19 geprägt. Vor diesem Hintergrund führte sie am 12. Mai 2020 ein virtuelles Gespräch mit der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte darüber, wie die Rechte älterer Menschen in diesen schwierigen Zeiten gefördert werden können und wie der Übergang von Worten zu Taten zu bewerkstelligen ist. Das Webinar wurde vom Ausschuss nichtstaatlicher Organisationen zum Thema des Alterns organisiert. Die Ständigen Vertreter Chiles und Sloweniens in ihrer Funktion als Vorsitzende der Gruppe der Freunde der Menschenrechte älterer Menschen in New York beziehungsweise Genf gaben Erklärungen zur Eröffnung und zum Abschluss der Veranstaltung ab.

16. Am 21. Mai 2020 nahm die Unabhängige Expertin als Podiumsmitglied an einem Webinar über Palliativversorgung und COVID-19 teil. Sie betonte die Notwendigkeit dringender und nachhaltiger Maßnahmen zur Verbesserung der Palliativversorgung älterer Menschen und unterstrich die Verpflichtung der Staaten, Schmerzen und Leiden, die grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gleichkommen könnten, zu verhindern. Auch bei einem vom Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) organisierten Webinar über den Schutz der Rechte älterer Menschen während der COVID-19-Pandemie am 27. Mai 2020 war sie im Podium vertreten und stellte die Themen dar, die sie während der COVID-19-Pandemie vorrangig anzugehen gedachte, und unterstrich die Notwendigkeit, die Rechte älterer Menschen in den Mittelpunkt politischer Maßnahmen und Grundsatzentscheidungen zu rücken.

17. In Anbetracht der regionalen Dimension des Themas beteiligte sich die Unabhängige Expertin am 5. Juni 2020 als Podiumsmitglied an einem von der Gruppe der Interessenträger zum Thema Altern, einem regionalen afrikanischen Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Organisationen, veranstalteten virtuellen Gespräch über die Auswirkungen von COVID-19 auf die Menschenrechte älterer Menschen. In ihrem Beitrag ging sie auf die Bedeutung des Protokolls zu der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte älterer Menschen in Afrika als normativer Rahmen ein, der eine Orientierungshilfe für die Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen dieser Pandemie bietet.

18. In ihrer Presserklärung anlässlich des Welttags gegen die Misshandlung älterer Menschen am 15. Juni 2020 forderte die Unabhängige Expertin die Regierungen und die internationale Gemeinschaft nachdrücklich auf, globale Solidarität zu üben und die Maßnahmen zur wirksamen Verhinderung von und dem Schutz vor körperlicher und psychologischer Misshandlung älterer Menschen, einschließlich Vernachlässigung, zu verstärken. Sie verwies auf Fälle erschreckender Beschimpfungen und abfälliger Online-Kommentare im Kontext des Ausbruchs von COVID-19 und stellte fest, dass abfällige Kommentare in den Medien einen direkten Angriff auf die Würde älterer Menschen darstellten. Sie forderte die Staaten nachdrücklich dazu auf, Maßnahmen zur Verhinderung altersfeindlicher Ansätze zu ergreifen und zu überprüfen, und betonte, dass ältere Menschen Zugang zu Rechenschaftsmechanismen haben müssten, die ihnen im Falle einer Verletzung ihrer Menschenrechte Rechtsbehelfe und Abhilfemöglichkeiten bieten.

III. Repräsentative und aussagekräftige Daten zu älteren Menschen⁶

A. Warum Daten wichtig sind

19. Bislange besteht ein beträchtliches Defizit hinsichtlich der Verfügbarkeit von Daten zur Lebensrealität älterer Menschen und zum Genuss ihrer Menschenrechte. Dieser Mangel

⁶ Der Begriff „Daten“ wird hier generisch verwendet und schließt Statistiken mit ein, ist jedoch nicht darauf beschränkt. Er wird als breites Spektrum quantitativer und qualitativer standardisierter Informationen verstanden, die von nationalen Statistikämtern sowie von anderen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen auf lokaler, nationaler, regionaler oder globaler Ebene zusammengestellt werden.

an aussagekräftigen Daten und Informationen über ältere Menschen ist nicht nur an sich ein beunruhigendes Zeichen ihrer Ausgrenzung, sondern macht es auch praktisch unmöglich, sinnvolle politische Entscheidungen zu treffen und normative Standards festzulegen. Um diese Hindernisse auf dem Weg zur Verwirklichung der Rechte älterer Menschen zu überwinden, bedarf es eines grundlegenden Paradigmenwechsels hinsichtlich der anzuwendenden Methoden und Verfahren, der den Verflechtungen zwischen digitaler und analoger Welt, der sogenannten „Digitalität“, gebührend Rechnung trägt.⁷

20. Umfassende, aussagekräftige und verlässliche Daten spielen eine Schlüsselrolle für ein besseres Verständnis des Alterns weltweit und der Auswirkungen der Veränderungen in der Altersstruktur. Solche Daten liefern wesentliche Erkenntnisse zu den Bedürfnissen älterer Menschen und schaffen die Rahmenbedingungen für die Bewertung der Wirksamkeit bestehender Maßnahmen. Sie bilden auch die empirische Grundlage, die zur Ermittlung konkreter Defizite, zur besseren Formulierung gezielter Maßnahmen, zur Überwachung ihrer Umsetzung und zur Berichterstattung über die erzielten Fortschritte erforderlich ist. Daten sind notwendig, um festzustellen, inwieweit die Zugänglichkeit der baulichen Umwelt, ein angemessenes Einkommen oder Sozialschutz ältere Menschen bei einem selbstbestimmten Leben unterstützen oder einschränken. Die Berücksichtigung älterer Menschen in nach Alter, Geschlecht und maßgeblichen sozioökonomischen Merkmalen aufgeschlüsselten öffentlichen Daten ist eine wesentliche Voraussetzung für eine effektive staatliche Politikgestaltung, die ältere Menschen einschließt.⁸

21. Wie Alter als Kategorie für statistische Zwecke umschrieben wird, spiegelt die gesellschaftlichen Annahmen über das Leben im Alter und ältere Menschen wider; altersfeindliche Einstellungen miteingeschlossen. Die Einbindung älterer Menschen und der sie vertretenden Organisationen in die Datenerhebung würde den Informationen über diese Bevölkerungsgruppe eine größere Breite und Tiefe geben und so die klischeehaften und vereinfachenden Darstellungen des Alters und älterer Menschen vermeiden, die ihre Ausgrenzung und Diskriminierung unter Umständen zementieren. Dadurch würde sichergestellt, dass die Daten nicht nur die Herausforderungen aufzeigen, denen sich ältere Menschen gegenübersehen, sondern auch die Chancen, die das Altern sowohl auf gesellschaftlicher als auch auf individueller Ebene bietet.

22. Eine weitere Schlüsselfunktion der Datenerhebung besteht in ihrem Beitrag zur Bewusstseinsbildung und zur Stärkung der Selbstbestimmung. Eine nähere Beleuchtung der strukturellen und systematischen Formen von Benachteiligung älterer Menschen ebenso wie der Rollen, in denen sie zur Gesellschaft beitragen, kann einen allmählichen Wandel in der Wahrnehmung des Lebens im Alter bewirken, sodass es vor allem nicht mehr nur als eine unvermeidliche Lebensphase betrachtet wird, die von Beeinträchtigungen und Verfall geprägt ist.

23. Um Ungleichheiten im Alter vorzubeugen, müssen bereits früh im Leben Maßnahmen einsetzen. Damit Daten als wirksame Grundlage für Maßnahmen dienen können, gilt es daher, einen auf den Lebenslauf bezogenen Ansatz zu verfolgen und die Faktoren in der frühen und mittleren Lebensphase zu ermitteln, die den größten Einfluss auf das Leben im Alter haben. Dazu kommt, dass Faktoren wie sozioökonomische Gegebenheiten, Geschlecht, Behinderung, Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit und andere Merkmale und Gegebenheiten, die zu Ungleichheiten führen können, im Alter häufig stärker zum Tragen kommen.

24. Darüber hinaus gilt es, das Auftreten mehrfacher, intersektionaler und verschärfter Formen der Diskriminierung, denen sich ältere Menschen gegenübersehen, sowie die hohe Inzidenz von Armut und Isolierung, insbesondere unter älteren Frauen, Menschen mit Behinderungen, Menschen afrikanischer Abstammung, Angehörigen indigener Bevölkerungsgruppen oder nationaler oder ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten, auf dem Land lebenden Menschen, wohnungslosen Menschen, Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen (siehe [A/HRC/RES/33/5](#)), festzustellen und mit aussagekräftigen Daten zu

⁷ „Digitalität“ bezieht sich auf die Verknüpfung zwischen der digitalen und der analogen Welt, wobei der Begriff „analog“ nicht nur alles umfasst, was offline ist, sondern auch als Synonym für „veraltet“ verwendet wird, worunter wiederum das zu verstehen ist, was durch das Digitale als das Neue ersetzt wird. Im Kontext des Berichts bezieht es sich daher auch auf die Notwendigkeit eines neuen konzeptionellen Rahmens für die Daten zu älteren Menschen. Siehe Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, zweite Ausgabe (Wiley-Blackwell 2009).

⁸ Secretary-General of the United Nations, Policy Brief on the Impact of COVID-19 on Older Persons.

untermauern, um eine fundierte politische Entscheidungsfindung zu ermöglichen und die gewaltige Aufgabe der Überwindung von Ausgrenzung und Ungleichheit im Alter angehen zu können.

B. Das Problem der fehlenden Datengrundlage

1. Verfügbarkeit

25. Um Defizite beim Schutz der Menschenrechte älterer Menschen aufzeigen und wirksam durch gesetzliche, politische und praktische Maßnahmen beseitigen zu können, müssen Daten zur Verfügung stehen. Wenn ältere Menschen von Erhebungen und nationalen Zählungen ausgeschlossen sind, erschwert das die Gewinnung von Erkenntnissen darüber, inwieweit sie an der Gesellschaft teilhaben und ihre Menschenrechte gleichberechtigt mit anderen ausüben können. Häufig bleiben aufgrund des Fehlens aussagekräftiger Daten und Statistiken die Ungleichheiten, mit denen ältere Menschen konfrontiert sind, unsichtbar.⁹

26. Weltweit ist noch keine ausreichende Anzahl speziell auf das Altern oder ältere Menschen ausgerichteter Studien erreicht, die eine aussagekräftige Analyse dessen erlaubt, inwieweit ältere Menschen in den Genuss ihrer Menschenrechte kommen. Wenn derartige Studien überhaupt durchgeführt werden, sind sie oft nicht umfassend genug und lassen wichtige menschenrechtliche Aspekte außer Acht.

27. Allgemeine Erhebungen wiederum sind nicht eigens darauf ausgelegt, die Situation älterer Menschen vollständig zu erfassen. Entweder sind ältere Menschen faktisch davon ausgeschlossen, oder die menschenrechtlichen Probleme, denen sie sich gegenübersehen, sind nicht in vollem Umfang abgedeckt. Nach einer Studie der WHO in 133 Ländern erhoben beispielsweise nur 17 Prozent Daten über Missbrauch und Gewalt gegenüber älteren Menschen.¹⁰ Ein menschenrechtsbasierter Ansatz im Datenbereich erfordert die Einbeziehung älterer Menschen, insbesondere der am stärksten benachteiligten oder ausgegrenzten Menschen, in die Erhebung nationaler Daten und von Massendaten.

28. Der Anteil und die Zahl älterer Menschen sind von Land zu Land ebenso verschieden wie ihre Situation – ob sie eher in ländlichen, städtischen oder stadtnahen Gebieten, darunter auch in informellen Siedlungen und Gebieten mit hohen Zahlen von Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen, und eher im Familienverband, alleine oder in Altersheimen leben. Es ist bezeichnend, dass trotz des überall steigenden Bevölkerungsanteils älterer Menschen klassische Volkszählungen nicht überall auf der Welt standardmäßig durchgeführt werden und dass einige Länder schlicht gar keine Daten zu älteren Menschen erheben. Zudem bilden dort, wo Volkszählungen stattfinden, ältere Menschen selten den Schwerpunkt eines eigenen thematischen Berichts im Rahmen der Volkszählung.¹¹

29. Die Einbeziehung älterer Menschen in die Planung und Gestaltung von Datenerhebungsprogrammen ist unerlässlich. Wenn ältere Menschen im Rahmen der standardmäßigen Stichprobenplanung nicht ausreichend vertreten sind, müssen alternative Ansätze für die Stichprobenziehung und die Datenerhebung in Erwägung gezogen werden.

2. Zugänglichkeit

30. Eine weitere Voraussetzung für die Erhebung aussagekräftiger Daten ist es, sicherzustellen, dass ältere Menschen an den Diskussionen über die sie betreffenden staatlichen Maßnahmen teilhaben. Dazu sind wiederum Informationen über die Datenerhebungsmaßnahmen und darüber, ob und wie diese Daten zugänglich sind, erforderlich. Um die Zugänglichkeit, die Analyse und die Interpretation der Daten zu älteren Menschen zu erleichtern, bedarf es Metadaten (also Daten, die die Daten beschreiben) und Parادات (also Daten zum Datenerhebungsverfahren), die nach Bedarf für alle Datenerhebungseinrichtungen und -instrumente verfügbar und standardisiert sein müssen.¹² Dies ist deshalb so wichtig, damit

⁹ Ebd.

¹⁰ Auf Englisch verfügbar unter <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564793>.

¹¹ HelpAge International, „Data mapping on ageing in Asia and the Pacific: analytical report“ (2015).

¹² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), „A human rights-based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development“ (2018), S. 7.

vor der Bestimmung der Aussagekraft und Repräsentativität der Datensätze klar ist, welchen Einschränkungen und möglichen Verzerrungen die Daten unterliegen.

31. Aus den Metadaten und Parادات lassen sich möglicherweise Altersgrenzen, Stichprobengrößen und Erfassungsumfang ablesen. Dadurch kann zum Beispiel festgestellt werden, ob in Einrichtungen betreute ältere Menschen Teil der Stichprobe waren, ob in den Arbeitslosenzahlen auch Menschen im Ruhestand berücksichtigt wurden oder ob Angaben zu Pflege sowohl formelle als auch informelle Pflege beinhalteten. Aus diesem Grund sind frei zugängliche Informationen zum Forschungsdesign und zur Datenerfassungsmethodik, darunter die Quellen, Methoden und Verfahren zur Erstellung offizieller Statistiken, von wesentlicher Bedeutung, damit die Eignung und Angemessenheit der Daten bewertet und ihre korrekte Analyse und Auslegung gewährleistet werden können.

3. Aussagekräftige und repräsentative Daten

32. Ein zentrales Element eines auf die Menschenrechte gestützten Datenkonzepts ist die Aufschlüsselung der Daten. Dies ermöglicht erste Vergleiche und Einstufungen älterer Menschen in Relation zu anderen Bevölkerungsgruppen und ist Teil der Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten.¹³ Aufgeschlüsselte Daten sind beispielsweise grundlegend dafür, Informationen zum Ausmaß möglicher Ungleichheit und Diskriminierung zu liefern und gezielte staatliche Maßnahmen und Konzepte zu erarbeiten und zu formulieren. Gleichzeitig sind die technischen Spezifikationen für die Ausgestaltung der Datenerhebung und die Aufschlüsselung der Daten eine Hilfe bei der Überprüfung und Messung der Wirkung des grundsatzpolitischen und normativen Handelns.

33. Üblicherweise werden ältere Menschen in Statistiken als eine einzige Alterskohorte dargestellt, wobei das Anfangsalter bei 55, 60 oder 65 Jahren liegen kann. Ausgehend von einer derart großen und undifferenzierten Altersgruppe lassen sich keine statistischen Schlüsse in Bezug auf unterschiedliche Erfahrungen in verschiedenen Phasen des Alterns ziehen. Zudem lassen sich damit weder Muster von Ungleichheit oder Diskriminierung noch Faktoren ermitteln, die zu Armut, Isolation und Langzeitarbeitslosigkeit führen. Wenn also nach Alter aufgeschlüsselte Daten fehlen, erschwert dies eine gezielte Politikplanung ebenso wie gezielte Maßnahmen, insbesondere auch in prekären Situationen wie zum Beispiel in Notsituationen, in denen die Bedürfnisse und Rechte älterer Menschen häufiger übersehen werden.¹⁴

34. Im Sinne einer detaillierteren und aussagekräftigeren Datenanalyse als Grundlage für politische Maßnahmen und Konzepte, die ältere Menschen betreffen, müssen die Daten jedoch nicht nur nach dem Alter aufgeschlüsselt werden, sondern auch nach anderen wesentlichen Dimensionen, darunter Geschlecht, Behinderung, Familienstand, Zusammensetzung von Haushalt oder Familie sowie Wohnsituation. Es ist notwendig, die bestehenden Methoden für die Aufschlüsselung von Daten zu Sozialfürsorge, Gewalt, Teilhabe am öffentlichen Leben und andere grundlegende Indikatoren zu überprüfen, um eine umfassende Aufschlüsselung wichtiger Daten nach höherem Alter zu gewährleisten, und darauf hinzuwirken, dass Daten zu älteren Menschen in fünf Jahre umfassenden Altersgruppen erhoben und dargestellt werden.¹⁵

35. In diesem Kontext erschweren geringe Stichprobengrößen die Aufschlüsselung der Daten zu älteren Menschen. Bei allgemeinen Erhebungen, die Informationen zu älteren Menschen sammeln, sind die Stichproben in den höheren Altersgruppen oft zu klein, als dass eine Aufschlüsselung nach den grundlegendsten soziodemografischen Variablen möglich wäre und für bestimmte Lebensabschnitte charakteristische Merkmale, wie zum Beispiel die Unterschiede zwischen dem dritten und dem vierten Lebensalter, aufgezeigt werden könnten. Ebenso sind höhere Altersgruppen in Längsschnitterhebungen häufig nicht vertreten, wodurch erhebliche Datenlücken hinsichtlich spezifischer Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen dem Alter und anderen Dimensionen wie Geschlecht und sozioökonomischem Status entstehen.

¹³ Ebd.

¹⁴ A/HRC/42/43, Ziff. 46.

¹⁵ Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses (2017), 3. überarbeitete Fassung, auf Englisch verfügbar unter https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/Series_M67rev3-E.pdf.

36. Bei der Erhebung korrekter Daten zu älteren Menschen gilt es weitere Herausforderungen zu berücksichtigen. So bestimmt zum Beispiel die Definition von Alter die Art und Weise, wie Daten erhoben, Bedürfnisse erfasst und entsprechende Maßnahmen ausgestaltet werden. Für die Zwecke der Gesetzgebung, der Politik und der Datenerhebung werden die Begriffe „Alter“ und „ältere Menschen“ zumeist rein chronologisch definiert. In Anbetracht der Tatsache, dass „Alter“ ein soziales Konstrukt ist, erfassen ausschließlich auf dem chronologischen Alter beruhende Definitionen die am jeweiligen Ort für bestimmte Lebensphasen herrschenden Realitäten und Wahrnehmungen nur unzureichend. In bestimmten Kontexten umfasst die Kategorie der älteren Menschen häufig nur diejenigen, die erwachsene Kinder oder Enkelkinder haben oder führende Rollen in der Gesellschaft und in anderen Bereichen einnehmen. Bei bestimmten Untergruppen wie zum Beispiel Flüchtlingen oder Gefangenen setzen biologische Anzeichen des Alterns aufgrund harter Lebensbedingungen teils früher ein als bei anderen. Für Menschen, die Kriege, Konflikte oder Naturkatastrophen durchlebt haben, lässt sich nicht dieselbe Messlatte für gesundes Altern anlegen wie in wohlhabenden Gesellschaften.¹⁶

37. Wenn Daten zu älteren Menschen überhaupt erhoben werden, stellen sie ältere Menschen oft als homogene Gruppe dar, obwohl sie in Bezug auf das chronologische Alter, den Gesundheitsstatus, den Lebensabschnitt, die Wohnsituation und die Bedürfnisse die unterschiedlichste aller Altersgruppen sind. Daher muss sich in den Statistiksystemen ein nuancierteres Verständnis für den Begriff Alter und die unterschiedlichen Formen der Teilhabe und der möglichen Beiträge älterer Menschen niederschlagen.

38. Auch methodologische Grenzen mindern die Verfügbarkeit und Gültigkeit der Daten zu älteren Menschen. Die meisten Erhebungen, selbst die, deren expliziter Gegenstand ältere Menschen sind, erfassen in Pflegeeinrichtungen untergebrachte ältere Menschen, ältere Gefangene oder ältere Wohnungslose nicht. Dies ist unter anderem auf Schwierigkeiten, ältere Menschen zu erreichen, wenn Verwaltungsunterlagen unvollständig oder gar nicht vorhanden sind, sowie auf die Verwendung herkömmlicher Haushaltsbefragungen und von Betreuungspersonen jeder Art zurückzuführen, deren Zustimmung für eine Teilnahme erforderlich ist. Zudem sind bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie zum Beispiel ältere Migrantinnen und Migranten, ältere Menschen in häuslicher Pflege, ältere Menschen mit Demenz sowie in ländlichen oder abgelegenen Gebieten lebende ältere Menschen, unter Umständen aufgrund von Sprachbarrieren, fehlender Verwaltungsunterlagen, körperlicher oder kognitiver Beeinträchtigungen sowie der Ablegenheit ihres Aufenthaltsorts ausgeschlossen. Werden zur Überwindung dieser Beschränkungen Stellvertreterinnen oder -vertreter eingesetzt, kann dies die Ergebnisse verfälschen.

39. Ein partizipatorischer Ansatz kann dazu beitragen, bei bestimmten Gruppen älterer Menschen bessere Rücklaufquoten zu erzielen. Besonders relevant kann dies bei älteren Menschen sein, die mehrfachen Formen von Diskriminierung ausgesetzt sind, oder die von herkömmlichen Haushaltsbefragungen – die die Unsichtbarkeit älterer Menschen meist zementieren – ausgeschlossen sind, oder für die Verwaltungsunterlagen fehlen, beispielsweise undokumentierte ältere Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene.

40. Weil es weder einen einheitlichen Ansatz noch ein einheitliches Verständnis des Begriffs „Alter“ noch standardisierte Konzepte und Fragen, Variablen und Altersgruppen gibt, sind die vorhandenen Daten weder konsistent noch in und zwischen den Ländern vergleichbar.¹⁷

C. Die Datenrevolution

41. Aufgrund neuer Technologien werden Daten exponentiell umfangreicher, detaillierter und rascher verfügbar. Diese Datenrevolution birgt ungeahnte Möglichkeiten, die Datenlücke in Bezug auf ältere Menschen zu schließen, und zwar durch die Integration der Daten

¹⁶ Médecins sans frontières, „Older people in crises: A review of MSF’s approach to vulnerability and needs“, auf Englisch verfügbar unter www.msf.org.uk/sites/uk/files/older_people_in_crisis_final_oct_2012.pdf, S. 4.

¹⁷ Economic Commission for Europe, *Recommendations on Ageing-related Statistics*, erstellt von der Arbeitsgruppe für alterungsbezogene Statistiken (United Nations publication, 2016).

und die Ausweitung ihres Erfassungsumfangs durch die Einbeziehung nichttraditioneller, bislang in amtlichen Statistiken nicht verwendeter Quellen.¹⁸

42. Ein Großteil der neuen Daten wird über den digitalen Fußabdruck der Menschen oder über mit Sensoren ausgestattete Objekte passiv erhoben oder mittels Algorithmen hergeleitet. Dabei besteht eine wesentliche Herausforderung darin, digital unsichtbare ältere Menschen nicht zu übersehen. Im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung nutzen ältere Menschen sogenannte „intelligente“ digitale Technologien und soziale Netze im Internet wesentlich seltener, weswegen digitale Fußabdrücke möglicherweise für ältere Menschen und insbesondere die Hochaltrigen nicht repräsentativ sind. Zu den Barrieren, die der digitalen Inklusion älterer Menschen im Wege stehen, gehören eine niedrige digitale Kompetenz, eine geringere Vernetzung sowie ungleiche Machtverhältnisse in Haushalten, aufgrund denen älteren Menschen der Zugang zu digitalen Geräten unter Umständen verwehrt ist, aber auch Hör-, Seh- und kognitive Beeinträchtigungen und psychische Erkrankungen wie etwa Demenz. Jede von solchen Daten ausgehende Entscheidungsfindung lässt mit hoher Wahrscheinlichkeit die besonders schutzbedürftigen Mitglieder dieser Altersgruppen außer Acht. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die verwendeten Algorithmen das mangelnde Verständnis für das Altern und die Vorurteile gegenüber älteren Menschen nachbilden.¹⁹

43. Daten, die über die Nutzung unterstützender und intelligenter Technologien durch ältere Menschen erhoben werden, sind besonders sensibel. Sie verknüpfen personenbezogene, physiologische oder gesundheitliche Daten mit Daten zu Verhaltensmustern und Umweltdaten, wie zum Beispiel Luftfeuchtigkeit und Temperatur, um eine umfassende Analyse und fortlaufende Beobachtung mit dem Ziel zu ermöglichen, maßgeschneiderte Leistungsangebote zu erstellen, einschließlich genauerer Vorhersagemöglichkeiten in Bezug auf die Gesundheitsprobleme und den Pflegebedarf älterer Menschen. Auch wenn das Ziel darin besteht, älteren Menschen zu einem länger selbstbestimmten und unabhängigen Leben zu verhelfen, ergeben sich doch beträchtliche Bedenken im Hinblick auf den Datenschutz und die Wahrung der Privatsphäre. Daten, die sensible personenbezogene Informationen wie etwa den Gesundheitszustand eines Menschen weitergeben, sollten nur mit ausdrücklicher Zustimmung des betroffenen älteren Menschen verarbeitet werden.²⁰ Je autonomer die Geräte werden, desto mehr Daten werden erhoben, da die Erhebung und Analyse von Daten die Grundlage für das Funktionieren solcher Systeme bildet, und desto größer werden auch die entsprechenden Besorgnisse.

44. Mittels umfassend und passiv generierter Daten, insbesondere auch Verhaltensdaten, ist es möglich, ältere Menschen in Kategorien wie autonom, semi-autonom und nicht autonom einzuteilen sowie ihre Bedürfnisse individualisiert vorherzusagen und Maßnahmen zu deren Befriedigung zu empfehlen. Die Achtung der individuellen Autonomie bedeutet auch, dass es älteren Menschen gestattet sein muss, von dem abzuweichen, was von ihnen erwartet wird.

45. Die wachsende Diskrepanz zwischen den Daten, die ältere Menschen aktiv über sich preisgeben, und den enormen Mengen an passiven Daten, die von Dritten erzeugt und übermittelt werden, birgt noch größere Herausforderungen in Bezug auf Datenschutz, persönliche Datenhoheit und informationelle Selbstbestimmung, die es anzugehen gilt. Die bestehenden Rahmenbedingungen müssen einer umfassenden Bewertung und Aktualisierung unterzogen werden, damit die sich aus der Datenerhebung mittels neuer Technologien ergebenden Herausforderungen bewältigt werden können.²¹

¹⁸ Siehe den Bericht der Hochrangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015, auf Englisch verfügbar unter www.post2020hlp.org/wp-content/uploads/docs/UN-Report.pdf.

¹⁹ Mario Callegaro und Yongwei Yang, „The role of surveys in the era of ‘big data’“, *The Palgrave Handbook of Survey Research* (2017), S. 175-192; Robin Allen und Dee Masters, „Artificial intelligence: the right to protection from discrimination caused by algorithms, machine learning and automated decision-making“, online veröffentlicht am 2. Oktober 2019, S. 1-14; und Anthony Flores et al., „False positives, false negatives, and false analyses: a rejoinder to ‘Machine bias: there’s software used across the country to predict future criminals. and it’s biased against blacks’“, *Federal Probation Journal*, Vol. 80, Nr. 2 (2016), S. 38-46.

²⁰ OHCHR, „A human rights-based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development“ (2018), S. 17.

²¹ Data Strategy of the Secretary-General for Action by Everyone, Everywhere, with Insight, Impact and Integrity, 2020-2022, S. 27.

D. Übersicht über den rechtlichen und politischen Rahmen und die jüngsten Initiativen

46. Der bestehende internationale Menschenrechtsrahmen enthält derzeit keine spezifische Verpflichtung zur Erhebung von Daten zu älteren Menschen mit dem Ziel einer wirksamen Überwachung und Messung der Verwirklichung ihrer Rechte.

47. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist sich der Rolle bewusst, die Daten dabei zukommt, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Wirksamkeit zu verschaffen. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 20 (2009) über Nichtdiskriminierung bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten fordert der Ausschuss, dass im Rahmen der nationalen Strategien, Politiken und Pläne geeignete, nach den verbotenen Diskriminierungsgründen aufgeschlüsselte Indikatoren und Zielmarken verwendet werden sollten. Durch seine Feststellung, dass Alter ein verbotener Diskriminierungsgrund ist, jedoch nur „in mehreren Kontexten“, hat es der Ausschuss versäumt, bei Altersdiskriminierung die gleichen Schutzstandards zuzuerkennen wie bei anderen Diskriminierungsgründen. Der Ausschuss konzentrierte sich ausschließlich auf Diskriminierung in den Bereichen Arbeit und Altersrenten. Zusammengenommen schaffen die allgemeine Verpflichtung zur Erhebung, Analyse und Verbreitung von Daten und das fehlende allgemeine Verbot der Altersdiskriminierung keinen angemessenen Rahmen für die Überwachung der Einhaltung der Rechte älterer Menschen und die Erhebung von Daten als Nachweis von Altersdiskriminierung. Auch in seiner früheren Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (1995) über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte älterer Menschen ging der Ausschuss nicht auf Datenerhebung und Aufschlüsselung ein. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 27 (2010) des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau verweist zwar darauf, dass nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselte Daten benötigt werden, und hebt besonders verletzbare Gruppen und prekäre Situationen hervor²², ist jedoch ausschließlich auf ältere Frauen anwendbar.

48. Auf regionaler Ebene bestehen einige Leitlinien, die sich aus dem Interamerikanischen Übereinkommen über den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen und dem Protokoll zu der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte älterer Menschen in Afrika ableiten. So ruft etwa Artikel 30 des Interamerikanischen Abkommens die Mitgliedstaaten dazu auf, den gleichberechtigten Zugang zu Finanzdienstleistungen sicherzustellen. Diese Verpflichtung könnte als Grundlage für die Umsetzung von Zielvorgabe 8.10 der Ziele für nachhaltige Entwicklung betreffend die Erweiterung des Zugangs zu Bank-, Versicherungs- und Finanzdienstleistungen für alle dienen.²³ Artikel 21 des Protokolls zu der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte älterer Menschen in Afrika betrifft die Koordinierung und Erhebung von Daten und sieht vor, dass die Vertragsstaaten die systematische Erhebung und Analyse nationaler Daten zu älteren Menschen sicherzustellen haben. Artikel 21 sieht auch die Einrichtung eines nationalen Mechanismus zum Thema Altern vor, der für die Bewertung, Überwachung, Auswertung und Koordinierung der Integration und Umsetzung der Rechte älterer Menschen in nationale Politiken, Strategien und Rechtsvorschriften zuständig ist.

49. Der Internationale Aktionsplan von Madrid über das Altern, der wichtigste internationale Politikrahmen zum Thema ältere Menschen, nimmt nur sehr sporadisch Bezug auf die Notwendigkeit einer verbesserten Erhebung und Analyse von Daten. Die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten hat Indikatoren erstellt, um die Überprüfung und Bewertung des Aktionsplans auf einzelstaatlicher Ebene zu erleichtern.²⁴ Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans führten mehrere Länder auch Studien zu älteren Menschen durch, die zu einem besseren Verständnis ihrer Lage und ihrer Bedürfnisse beigetragen

²² Allgemeine Empfehlung Nr. 27 (2010) über ältere Frauen und den Schutz ihrer Menschenrechte, Ziff. 19.

²³ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Sandra Huenchuan und Emiliana Rivera (Hrsg.), *Experiencias y Prioridades Para Incluir a las Personas Mayores en la Implementación y Seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (United Nations publication, LC/MEX/SEM.245/1).

²⁴ Department of Economic and Social Affairs, *Guidelines for Review and Appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing: Bottom-up Participatory Approach*, auf Englisch verfügbar unter www.monitoringris.org/documents/imp_glob/Guidelines_draft_final_June.pdf.

haben.²⁵ Darüber hinaus haben regionale Anstrengungen zu Fortschritten bei der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Vergleichbarkeit von Daten zur Unterstützung der Umsetzung des Aktionsplans geführt,²⁶ wenngleich dies das Fehlen eines umfassenden globalen Ansatzes zur Überwachung der Umsetzung des Aktionsplans nicht wettmacht.²⁷ Die erzielten Fortschritte sind begrenzt und ungleichmäßig, und es bestehen nach wie vor Datenlücken.

50. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung bieten eine einzigartige Chance, ältere Menschen stärker sichtbar zu machen und das Augenmerk auf Ungleichheiten im Alter zu lenken. Konkrete Bezugnahmen auf ältere Menschen sind jedoch selten. Die Verwendung von Phrasen wie „alle“ oder Menschen „jeden Alters“ spiegelt die in den Zielen enthaltene Absicht wider, den Bedürfnissen aller gesellschaftlichen Gruppen, darunter natürlich auch ältere Menschen, gerecht zu werden. Es ist erwähnenswert, dass die Umsetzung der meisten Indikatoren nach Alter aufzuschlüsseln ist. So sieht Zielvorgabe 17.18 vor, über erheblich mehr hochwertige, aktuelle und verlässliche Daten zu verfügen, die nach Alter aufgeschlüsselt sind. Die Lücken sind jedoch erheblich. Der zur Messung von Ziel 3 der Ziele für nachhaltige Entwicklung verwendete Indikator der vorzeitigen Sterblichkeit schließt Menschen über 70 Jahre aus, die an nichtübertragbaren Krankheiten sterben.²⁸ Derartige Indikatoren verfestigen altersfeindliche Einstellungen und Praktiken, was größtenteils unbemerkt und unberücksichtigt bleibt. Während die Ziele für nachhaltige Entwicklung weltweit als Anstoß für eine verbesserte Datenerhebung gedient haben, liegen viele Länder bei der Erhebung von Daten zu älteren Menschen weiter zurück, und die zur Überwachung der Umsetzung der Ziele erforderliche systematische und aufgeschlüsselte Analyse fehlt.

51. Sowohl im Rahmen multilateraler Institutionen wie der Vereinten Nationen und internationaler Menschenrechtsmechanismen als auch auf regionaler Ebene gab es wiederholt Aufrufe und Initiativen zur verstärkten Erhebung und Verbreitung von Daten zu älteren Menschen.²⁹ So hat etwa das Präsidium der Konferenz der europäischen Statistiker 2013 eine Arbeitsgruppe für Statistiken zum Thema Altern eingesetzt, die Leitlinien zur Verbesserung der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Vergleichbarkeit von Daten in diesem Bereich erstellt hat.³⁰

52. Eine Initiative auf internationaler Ebene ist die sogenannte Titchfield-Gruppe für alterungsbezogene Statistiken und nach Alter aufgeschlüsselte Daten. Dieses informelle Beratungsgremium, das sich vorwiegend aus Sachverständigen aus nationalen Statistikämtern zusammensetzt, wurde 2018 mit Unterstützung der Statistischen Kommission ins Leben gerufen, um die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Vergleichbarkeit statistischer Daten zur Unterstützung der Ausarbeitung politischer Konzepte zum Thema Altern zu verbessern.

53. Die übergeordnete Zielsetzung der Titchfield-Gruppe besteht darin, standardisierte Instrumente und Methoden zur Gewinnung von Daten zu den wichtigsten Dimensionen des Alterns sowie von nach Alter aufgeschlüsselten Daten für alle Lebensphasen zu entwickeln und die Länder ebenfalls dazu zu ermutigen. Welche Bereiche als in Bezug auf das Altern maßgeblich betrachtet werden, leitet sich aus den Empfehlungen des Internationalen Aktionsplans von Madrid über das Altern ab und berücksichtigt neuere Strategien wie die *Recommendations on Ageing-related Statistics* (Empfehlungen zu Statistiken in Bezug auf das Altern) der Wirtschaftskommission für Europa und die Globale Strategie und den Aktionsplan der Weltgesundheitsorganisation für Altern und Gesundheit 2016-2020 sowie die

²⁵ Siehe [A/HRC/33/44](#).

²⁶ Siehe www.unec.org/statistics/networks-of-experts/task-force-on-ageing-related-statistics.html; Asghar Zaidi, Jane Parry und Jinpil Um, „Developing a toolkit to monitor implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the context of the Asia-Pacific region“, Social Development Working Paper Nr. 2018/02, sowie Michael Murphy, „Ageing in sub-Saharan Africa in the context of global development: the Multiple Indicator Survey project“, 2018.

²⁷ Asghar Zaidi, Implementing the Madrid Plan of Action on Ageing: What have we learned? And, where do we go from here? (2018), auf Englisch verfügbar unter <http://hdr.undp.org/en/content/implementing-madrid-plan-action-ageing-what-have-we-learned-and-where-do-we-go-here>.

²⁸ Siehe <https://ageing-equal.org/trying-to-make-sense-of-ageism-in-health/>, Peter Lloyd-Sherlock et al., „Population ageing and health“, *The Lancet*, Vol. 379, Ausgabe Nr. 9823, S. 1295-1296, sowie www.bmj.com/content/354/bmj.i4514.

²⁹ Siehe zum Beispiel [A/61/167](#), Resolution [68/134](#) der Generalversammlung, Resolution [69/146](#) der Generalversammlung, [A/HRC/41/32](#), Resolution [69/2](#) der Generalversammlung, Ziff. 10, sowie World Health Organization (WHO), *World Report on Ageing and Health*, Ziff. 17-18.

³⁰ Siehe www.unec.org/statistics/networks-of-experts/task-force-on-ageing-related-statistics.html.

Anforderungen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Damit die Titchfield-Gruppe einen Beitrag zu aussagekräftigen Daten zum Genuss der Menschenrechte durch ältere Menschen leisten kann, wird sie auch den Menschenrechtsrahmen und die damit verbundenen Verpflichtungen zur Verbesserung statistischer Messungen berücksichtigen und Einfluss auf die Ausarbeitung politischer Konzepte nehmen müssen, um einen menschenrechtsbasierten Ansatz sicherzustellen.³¹

54. Der Index Aktives Altern ist eine weitere Initiative mit dem Ziel, das Potenzial älterer Menschen aufzuzeigen. Der Index dient als Informationsgrundlage für die Durchführung der vorrangigen Maßnahmen im Kontext des Internationalen Aktionsplans von Madrid über das Altern auf nationaler Ebene. In Europa konnte dadurch eine bessere Datenvergleichbarkeit erzielt werden. Ein weiteres konkretes Unterfangen zur Bereitstellung von Daten für eine evidenzbasierte Politik in Bezug auf ältere Menschen ist der Global AgeWatch Index, der die Lebensqualität älterer Menschen in aller Welt misst. Beide Indizes sind wertvolle Instrumente, die unter Nutzung vorhandener Daten die erzielten Fortschritte messen und aufzeigen, wie die Länder Verbesserungen zu bestimmten Indikatoren erzielen können. Dennoch ist ein umfassender menschenrechtsbasierter Index, der auf dem vom OHCHR entwickelten Struktur-, Prozess- und Ergebnisrahmen beruht und die gesamte Bandbreite der Menschenrechte abdeckt, für eine wirksame Messung der Verwirklichung der Menschenrechte älterer Menschen nach wie vor unverzichtbar.³²

55. Darüber hinaus hat die COVID-19-Pandemie ein Schlaglicht darauf geworfen, wie wenig sichtbar ältere Menschen in der Analyse öffentlicher Daten sind. Dies hat auch der Generalsekretär der Vereinten Nationen in seinem im Mai 2020 veröffentlichten Kurzdossier über die Auswirkungen von COVID-19 auf ältere Menschen festgestellt. Im Kontext der Pandemie verstärkt die Statistikabteilung ihre unterstützende Beratungstätigkeit zur Erhebung standardisierter Daten. Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen, die Wirtschaftskommission für Afrika und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung haben beschlossen, afrikanischen Ländern im Zusammenhang mit COVID-19 datenbezogene Unterstützung bereitzustellen.³³

E. Auswirkungen der fehlenden Datengrundlage

1. Ageism und Altersdiskriminierung

56. Ageism ist weltweit ein grundlegendes gesellschaftliches Problem. Der Begriff wurde 1969 von Robert Neil Butler geprägt, der auch das damit beschriebene Phänomen, nämlich die Stereotypisierung und/oder Diskriminierung von Einzelnen oder Gruppen aufgrund ihres Alters, definierte. Um dagegen anzugehen, bedarf es gezielter evidenzbasierter Maßnahmen, denn gegenwärtig werden Ageism oder Altersstereotype sowie negative Einstellungen und vorgefasste Haltungen gegenüber älteren Menschen in Datensätzen nicht berücksichtigt.

57. Ageism sticht durch seine weite Verbreitung und gesellschaftliche Akzeptanz heraus. Zwar wächst das Bewusstsein dafür, wie er Menschenrechtsverletzungen an älteren Menschen fördert, doch bei der Datenerhebung werden diese Vorurteile nebensächlich behandelt. Es ist von grundlegender Bedeutung, die erforderlichen Werkzeuge zu entwickeln, um Informationen zur Wahrnehmung älterer Menschen und des Alterns an sich und zu den entsprechenden Einstellungen zu sammeln.³⁴ Ebenso werden Daten darüber benötigt, inwieweit sich die Menschen ihrer Rechte und möglichen Rechtsbehelfe bewusst sind.

58. Zudem beinhaltet die Erfassung von Altersdiskriminierung eine gewisse Subjektivität wie auch einen Vergleichsaspekt. Wenn es um ältere Menschen geht, ist der Bezugsrahmen unklar. Zusätzlich zu subjektiven Einschätzungen von Diskriminierungserfahrungen müssen auch Daten zu bestehenden Altersgrenzen erhoben werden, die den Zugang zu bestimmten

³¹ See [E/CN.3/2018/19](#).

³² OHCHR, „A human rights-based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development“.

³³ United Nations Population Fund, „Implications of COVID-19 for older persons: responding to the pandemic“, Technical Brief, April 2020, S. 14.

³⁴ Siehe [E/CN.5/2013/6](#), sowie Michael Murphy, „Ageing in sub-Saharan Africa in the context of global development: the Multiple Indicator Survey project“, 2018.

Diensten und Leistungen beschränken. Bei Erhebungen zur Aufdeckung von Barrieren beim Zugang zu Pflegeleistungen muss zum Beispiel festgestellt werden, ob die unterschiedliche Behandlung älterer Menschen im Vergleich zu anderen Gruppen mit denselben Bedürfnissen zu unterschiedlichen Ergebnissen führt. So unterscheiden sich beispielsweise auf ältere Menschen mit Behinderungen ausgerichtete Systeme wesentlich von denjenigen, die auf jüngere Menschen mit Behinderungen und/oder ältere Menschen, die zu einem früheren Zeitpunkt ihres Lebens eine Behinderung erworben haben, abzielen.³⁵ Datensätze sollten einen Indikator beinhalten, an dem sich ablesen lässt, ob es innerstaatliche Rechtsvorschriften oder Politiken gibt, die einen altersunabhängigen gleichberechtigten Zugang zu Pflege und Unterstützung vorschreiben. Die Datenerhebung muss auch dahingehend erweitert werden, dass sie das Risiko von Mehrfachdiskriminierung ebenso erfasst wie die Überschneidungen von Altern und anderen Merkmalen.

59. Der oft verwendete Abhängigenquotient für ältere Menschen³⁶ geht davon aus, dass jeder Mensch, der ein bestimmtes Alter überschritten hat, wirtschaftlich abhängig ist. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass ältere Menschen gesünder leben, weiter wirtschaftlichen und informellen Tätigkeiten nachgehen und in vielen verschiedenen Rollen einen aktiven Beitrag zur Gesellschaft leisten. Durch Daten, die ältere Menschen als passive Empfängerinnen und Empfänger von Versorgungsleistungen darstellen, wird eine Stereotypisierung gefördert und zementiert. Um das Bild und die Stellung älterer Menschen in der Gesellschaft zurechtzurücken, müssen Daten erhoben werden, die die Beiträge älterer Menschen bestätigen. Die Daten sollten darauf ausgerichtet sein, Stereotype auszuräumen und gegen alle Formen der Diskriminierung älterer Menschen anzugehen.

2. Gewalt, Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung

60. Größtenteils liegen keine Daten darüber vor, ob und wie Menschen in einem höheren Lebensalter Gewalt, Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung erfahren.³⁷ Demografische Erhebungen und Gesundheitserhebungen beispielsweise wären zwar an sich geeignet, Informationsdefizite zu beseitigen, doch schließen sie üblicherweise Frauen ab 50 und Männer ab 55 oder 60 Jahren aus.³⁸ Daher bleibt der Missbrauch älterer Menschen zum großen Teil unsichtbar. Dies hat weitreichende Auswirkungen, denn diese Datensätze bilden die Grundlage für die Berichterstattung zur Umsetzung von Ziel 5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung zum Thema Gewalt gegen Frauen.

61. Darüber hinaus lehrt die Erfahrung, dass auch ohne Altersbeschränkungen ältere Menschen selten Teil von Erhebungen zum Thema Gewalt sind und dass die verwendeten Indikatoren unter Umständen nicht geeignet sind, alle Erscheinungsformen von Gewalt und Missbrauch gegenüber älteren Menschen zu erfassen. Der Missbrauch älterer Menschen kann im Hinblick auf seine Ursachen, Erscheinungsformen, Tatverantwortlichen und Folgen nicht mit geschlechtsspezifischer Gewalt gleichgesetzt werden. Die bestehenden Erhebungen sind, selbst wenn sie auf ältere Menschen ausgeweitet würden, nicht geeignet, Gewalt und Vernachlässigung gegenüber älteren Menschen aufzudecken, insbesondere nicht deren strukturelle Ursachen, darunter institutionalisierter Ageism und mangelnde Ressourcen, wie sie im Pflegeumfeld weit verbreitet sind.

62. Die WHO-Studie zum globalen Altern und zur Gesundheit von Erwachsenen³⁹ zum Beispiel enthält trotz ihres Schwerpunkts auf älteren Menschen kein Modul zum Thema Gewalt, Misshandlung, Missbrauch oder Vernachlässigung. Fragen zu Themen wie Sicherheit, Gesundheitszustand und Verletzungen können teilweise Aufschluss darüber geben, ob Verletzungen bewusst von anderen zugefügt wurden, sind aber nicht dazu geeignet, alle Formen körperlicher Gewalt aufzudecken, zum Beispiel wenn Tritte oder Stöße keine Verletzung zur

³⁵ Siehe [A/74/186](#).

³⁶ Siehe www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2017-22-en.pdf?expires=1583244426&id=id&accname=guest&checksum=5357EA66F290291524E95D537636731F.

³⁷ Wirtschaftskommission für Europa, Kurzdossier zum Thema Altern Nr. 14: Misshandlung älterer Menschen, verfügbar unter https://unece.org/DAM/pau/age/Policy_briefs/German/ECE-WG1-19-GER.pdf, und HelpAge International, „How data systems leave older people behind“, 2017.

³⁸ HelpAge International, „Global AgeWatch Insights: The right to health for older people, the right to be counted“, 2018.

³⁹ Siehe <https://apps.who.int/healthinfo/systems/surveydata/index.php/catalog/sage/about>.

Folge hatten.⁴⁰ Auch fehlt ein Maßstab für Missbrauch und Vernachlässigung auf verbaler, emotionaler, sexueller oder finanzieller Ebene ebenso wie für die Beziehung zwischen Tatverantwortlichen und Opfern, das heißt dafür, ob es sich um Verwandte oder um formelle oder informelle Pflegekräfte handelt.

63. Der Mangel an detaillierten Informationen und Analysen macht es weniger wahrscheinlich, dass Muster von Missbrauch sowie Lücken bei den bestehenden Maßnahmen erkannt werden oder konkrete Maßnahmen gefunden werden, die für den besseren Schutz älterer Menschen erforderlich sind. Um ein besseres Verständnis für Gewalt und Missbrauch gegenüber älteren Menschen zu entwickeln, gilt es, die besonders gefährdeten Gruppen und die Risikofaktoren zu bestimmen, so etwa das Fehlen von Rechtsvorschriften, die Missbrauch verbieten und bekämpfen, denn Studien zufolge sind ältere Frauen häufig von Rechtsvorschriften zu häuslicher Gewalt ausgenommen.⁴¹ Es sind Informationen darüber nötig, wie Missbrauch gemeldet werden kann und wo Opfer Unterstützung und Zugang zu Rechtsbehelfen finden können. Besondere Aufmerksamkeit muss auch Tabuthemen wie sexueller Gewalt und Vergewaltigung im höheren Alter gelten.⁴²

64. Ferner wären gezielte Erhebungen besonders wichtig, um das aktuelle Dunkelzifferproblem zu überwinden, doch müssten sie von geschultem Personal und unter Einhaltung hoher ethischer Normen durchgeführt werden. Dies könnte bei der Beseitigung der Dunkelziffer helfen, die Schätzungen zufolge bei 80 Prozent liegt⁴³ und wohl auf der Angst beruht, ein Familienmitglied bloßzustellen, Leistungen zu verlieren oder zwangsweise in einem Pflegeheim untergebracht zu werden, sowie auf einem Mangel an Unterstützung und Informationen⁴⁴ und der Internalisierung von Ageism, die dazu führt, dass ältere Menschen Missbrauch verharmlosen⁴⁵.

3. Angemessener Lebensstandard

65. Eine weitere Lücke in den Datensätzen betrifft die Altersarmut. Häufig werden unzureichende Renten als Hauptgrund angeführt, warum der Lebensstandard älterer Menschen unter einen angemessenen Mindeststandard sinkt.⁴⁶ Dieser Indikator allein erfasst jedoch nicht den wahren Lebensstandard älterer Menschen, der auch davon abhängt, ob ihnen andere Einkommensquellen zur Verfügung stehen, beispielsweise Arbeitseinkommen oder Unterstützung durch die Familie, und ob sie unvermeidbare Ausgaben wie Eigenleistungen für den Zugang zu Gesundheitsversorgungs-, Pflege- und anderen grundlegenden Leistungen haben. Ist die Höhe der Rente das einzige Maß für Armut, so bleibt unberücksichtigt, wenn ältere Menschen Familienmitglieder unterstützen. Fehlen solche Informationen, fördert dies die Darstellung älterer Menschen als Last und könnte Gräben zwischen den Generationen schaffen.

66. Um Ungleichheiten im Alter dokumentieren und angehen zu können, müssen in den Daten zu Einkommen und Armut die mehrfachen Einkommensquellen älterer Menschen in Betracht gezogen und entsprechend ein umfassender Ansatz mit mehreren Indikatoren verfolgt werden. Ebenso gilt es zu berücksichtigen, ob ältere Menschen frei und unabhängig über ihre Mittel verfügen können, wofür sie ihr Einkommen ausgeben und ob es Transfers innerhalb der Familie gibt.

67. Die durchgängige Verwendung von Haushaltserhebungen kann keine schlüssigen Daten zu den Einkommens- und Lebensverhältnissen älterer Menschen liefern. Wenn ältere Menschen mit jüngeren Generationen zusammenleben, sind Haushaltserhebungen nicht in der Lage, die erforderliche Differenzierung zwischen der Situation älterer Menschen und der Situation der übrigen Haushaltsmitglieder zu treffen. Ältere Menschen haben unter

⁴⁰ HelpAge International, „How data systems leave older people behind“.

⁴¹ Siehe www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/ReportofEGMNeglectAbuseandViolenceofOlderWomen.pdf.

⁴² A/HRC/42/43/Add.2, Ziff. 86 und A/HRC/42/43, Ziff. 95.

⁴³ WHO, *A Global Response to Elder Abuse and Neglect: Building Primary Health Care Capacity to Deal with the Problem Worldwide* (2008).

⁴⁴ Wirtschaftskommission für Europa, Kurzdossier zum Thema Altern Nr. 14: Misshandlung älterer Menschen, und WHO, *European Report on Preventing Elder Maltreatment* (2011).

⁴⁵ John Williams, „When I’m sixty-four: lawyers, law and old age“, *Cambrian Law Review*, Vol. 34 (2003), S. 103.

⁴⁶ Economic Commission for Europe, *Recommendations on Ageing-related Statistics*, erstellt von der Arbeitsgruppe für alterungsbezogene Statistiken.

Umständen keinen gleichen Anteil am Haushaltseinkommen, obwohl sie im Vergleich zu anderen Haushaltsmitgliedern möglicherweise einen höheren Bedarf haben, zum Beispiel um ihre Gesundheitsversorgungs- und Pflegekosten zu decken.⁴⁷

68. Der Großteil der nationalen und regionalen Statistiken enthält keine Daten über die Situation älterer Menschen ab 75 Jahren. Es gilt, Daten über die sozioökonomische Lebensrealität verschiedener Alterskohorten innerhalb der Bevölkerungsgruppe der älteren Menschen zu erheben, insbesondere in Bezug auf die Hochaltrigen, deren Anteil an der Bevölkerung am schnellsten wächst. So sind Hochaltrige, wenn Renten nicht an die Lebenshaltungskosten angepasst sind, sowie infolge höherer Kosten für Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege stärker armutsgefährdet als ältere Menschen, die erst vor kurzem in den Ruhestand getreten sind. Stärker aufgeschlüsselte Statistiken könnten diese Erschwernisse in Bezug auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard für die Hochaltrigen besser abbilden.

4. Sozialer Schutz und Recht auf Arbeit

69. Das Fehlen von nach Alter aufgeschlüsselten Daten zur Messung des sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehens älterer Menschen gilt schon lange als ein Hauptgrund dafür, dass die Lebensumstände älterer Menschen in nationalen Entwicklungsstrategien und -programmen wenig berücksichtigt und verstanden werden.

70. Viele für das Recht auf Sozialschutz und das Recht auf Arbeit maßgebliche einzelstaatliche Statistiken schlüsseln Daten nur bis zum Alter von 65 Jahren auf.⁴⁸ Bei Arbeitskräfteerhebungen liegt beispielsweise die Altersgrenze für die Aufschlüsselung von Indikatoren in einigen Ländern bei 65 Jahren.⁴⁹ Menschen, die älter sind, werden häufig ab dem Zeitpunkt, zu dem sie das gesetzliche Rentenalter erreichen, als inaktiv und nicht als arbeitslos geführt.⁵⁰ Ältere Menschen, die über das gesetzliche Rentenalter hinaus formell oder informell weiterarbeiten, werden daher ebenso wenig berücksichtigt wie diejenigen, die nicht im Ruhestand, sondern arbeitslos sind. Dadurch entsteht ein verzerrtes Bild der Rollen und Beiträge älterer Menschen und es gestaltet sich schwieriger, Maßnahmen zur Bewältigung bestimmter Problembereiche, wie etwa die aufgrund der Verlängerung des Arbeitslebens wachsende Arbeitslosigkeit unter älteren Arbeitskräften, zu entwickeln.

71. Es bedarf umfassenderer Informationen in Bezug auf Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, Anreize für ein längeres Arbeitsleben und das gesetzliche Rentenalter.⁵¹ Ferner gilt es, näher zu untersuchen, warum ältere Menschen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Um feststellen zu können, welche regulierungs-, fiskal-, bildungs- und sonstigen politischen Veränderungen erforderlich sind, werden Daten zu altersfreundlichen Verfahren und zu Umfeldern, die ein längeres Arbeitsleben älterer Menschen fördern, benötigt.⁵²

5. Pflege

72. Indikatoren für den Bereich Langzeitpflege sind weitgehend unzureichend.⁵³ Mehrere Länder erheben zwar Daten zum Zugang zu Pflegeleistungen, doch deren Qualität ist unbekannt. So liegen zum Beispiel keine Daten über die Verwendung körperlicher oder chemischer Fixierungen vor oder darüber, ob die pflegebedürftigen Menschen angemessen dabei unterstützt werden, an der Gesellschaft teilzuhaben und an sozialen Aktivitäten teilzunehmen. Auch zum Ausbildungsstand der Pflegekräfte liegen so gut wie keine Informationen vor.⁵⁴

73. Es bedarf weiterer Informationen über die Praktiken von Pflegeeinrichtungen und professionellen Pflegekräften in den Gemeinden, die den Genuss der Menschenrechte durch

⁴⁷ A/HRC/42/43, Ziff. 47.

⁴⁸ Economic Commission for Europe, *Recommendations on Ageing-related Statistics*, erstellt von der Arbeitsgruppe für alterungsbezogene Statistiken.

⁴⁹ Siehe E/CN.3/2018/19.

⁵⁰ Economic Commission for Europe, *Recommendations on Ageing-related Statistics*, erstellt von der Arbeitsgruppe für alterungsbezogene Statistiken.

⁵¹ Ebd.

⁵² A/HRC/33/44, Ziff. 61.

⁵³ HelpAge International, „How data systems leave older people behind“.

⁵⁴ Economic Commission for Europe, *Recommendations on Ageing-related Statistics*, erstellt von der Arbeitsgruppe für alterungsbezogene Statistiken.

ältere Menschen beeinträchtigen könnten.⁵⁵ Auch werden nur selten Daten dazu erhoben, wie es um das Recht auf Fortführung des Privat- und Familienlebens bestellt ist.⁵⁶

74. Zudem erfassen die bestehenden Erhebungen den Umfang der Wahlfreiheit in langfristigen Pflegesystemen nur unzureichend.⁵⁷ Es gibt Hinweise darauf, dass Menschen ohne ihr Einverständnis in Einrichtungen eingewiesen werden.⁵⁸ Um beurteilen zu können, ob echte Wahlfreiheit besteht, sind Informationen darüber vonnöten, ob es Rechtsansprüche auf Langzeitpflege gibt beziehungsweise welche Leistungen sie tatsächlich abdecken. Ist etwa Unterstützung aus öffentlichen Mitteln nur für die Langzeitpflege in Einrichtungen verfügbar, kann dies das Recht auf häusliche Pflege beeinträchtigen. Weitere Einschränkungen können sich daraus ergeben, dass Leistungen einfach nicht verfügbar sind, etwa aufgrund des Mangels an Pflegekräften in ländlichen Gebieten, was ältere Menschen faktisch daran hindert, ihre Wahlfreiheit in Bezug auf die Art der Pflegeleistungen auszuüben.

75. Die vorhandenen Erhebungen tragen der wesentlichen Rolle informeller Pflegekräfte nicht wirksam Rechnung. Auch messen die Indikatoren nicht, ob und wie viel Unterstützung informelle Pflegekräfte erhalten, darunter Vergütung, Entlastungspflege oder der Erwerb von Ansprüchen auf Sozialschutzleistungen. Diese Aspekte müssen stärker berücksichtigt werden.

76. Was Gesundheitsaspekte betrifft, so führt die Anwendung von Altersgrenzen bei der Datenerhebung zu unvollständigen Informationen und Analyseergebnissen, was die Situation älterer Menschen in Bezug auf Gesundheitsrisiken und sonstige Barrieren beim Genuss ihres Rechts auf Gesundheit angeht. Dies könnte auch Diskriminierung bei den Gesundheitsausgaben zur Folge haben. In dieser Hinsicht wäre in demografischen oder Gesundheitserhebungen ein eigenes Modul für ältere Menschen erforderlich.

77. Ein weiteres Thema, das nur eingeschränkte Beachtung findet, ist die Palliativpflege. Es gibt keine weltweit gültige Standarddefinition des Begriffs Palliativpflege und es ist unklar, ob in diesem Bereich systematisch relevante Statistiken erstellt werden.⁵⁹ Ebenso gilt es, weiter zu erhärten, inwieweit sich psychische Erkrankungen wie Depression nachteilig auf den Anstieg der Selbstmordquote unter Menschen ab 75 Jahren auswirken.⁶⁰

78. Anlass zur Besorgnis gibt auch der Mangel an Daten zur Wirkung von Medikamenten bei älteren Menschen. Klinische Forschungsarbeiten und Studien schließen diese Menschen nämlich oft aus⁶¹, was zu unsachgemäßer Medikation und Verschreibung von Medikamenten führen kann, beides wesentliche Risikofaktoren für geriatrische Patientinnen und Patienten⁶². Da Krankheiten bei älteren Menschen anders ausgeprägt sind als bei jungen Erwachsenen, ältere Menschen auf Behandlungen und Therapien anders ansprechen und häufig bedingt durch chronische Erkrankungen komplexe soziale Bedürfnisse haben, ist eine systematische Datenerhebung unverzichtbar.

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

79. Derzeit sind bei weitem nicht genug Daten zur Lebensrealität älterer Menschen verfügbar, auch nicht, was den Genuss der Menschenrechte betrifft. Dieser Mangel an

⁵⁵ European Network of National Human Rights Institutions, *We Have the Same Rights: The Human Rights of Older Persons in Long-term Care in Europe*, auf Englisch verfügbar unter http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_hr_op_web.pdf, und siehe www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29584865.

⁵⁶ Magdi Birtha et al., *From Disability Rights towards a Rights-Based Approach to Long-term Care in Europe: Building an Index of Rights-Based Policies for Older People* (Wien, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, 2019).

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ European Network of National Human Rights Institutions, *We Have the Same Rights: The Human Rights of Older Persons in Long-term Care in Europe*, auf Englisch verfügbar unter http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_hr_op_web.pdf, und siehe www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29584865 sowie <https://ageing-equal.org/human-rights-watch-guest-post/>.

⁵⁹ Economic Commission for Europe, *Recommendations on Ageing-related Statistics*, erstellt von der Arbeitsgruppe für alterungsbezogene Statistiken.

⁶⁰ A/67/188, Ziff. 33.

⁶¹ Siehe www.age-platform.eu/sites/default/files/AGE_letter_to_world_data_forum_Jan2016.pdf.

⁶² A/HRC/30/43/Add.2, Ziff. 78.

aussagekräftigen Daten und Informationen zu älteren Menschen an sich ist ein Alarmsignal für ihre Ausgrenzung und macht konstruktive politische Entscheidungen und Normsetzung praktisch unmöglich. Um diese Hindernisse auf dem Weg zur Verwirklichung der Rechte älterer Menschen zu überwinden, bedarf es eines grundlegenden Paradigmenwechsels hinsichtlich der anzuwendenden Methoden und Verfahren, der die enge Verknüpfung zwischen der digitalen und der analogen Welt, die sogenannte Digitalität, berücksichtigt.

80. Daten sind für die Verwirklichung der Menschenrechte wesentlich. Sie sind notwendig, um das Ausmaß der Herausforderungen, denen sich ältere Menschen gegenübersehen, und die Bedürfnisse in Politik und Gesetzgebung zu belegen. Die Erhebung von Daten leistet einen entscheidenden Beitrag dazu, die Hindernisse, denen ältere Menschen bei der Ausübung ihrer Menschenrechte begegnen, sichtbar zu machen und eine empirische Grundlage für deren Dokumentation und für mögliche Gegenmaßnahmen zu schaffen, um Stereotype abzubauen, die Ageism, Stigmatisierung und Diskriminierung Vorschub leisten, und um die in Politik und Interessenvertretung Tätigen bei der Formulierung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, zur Förderung der sozioökonomischen Inklusion und des Zugangs zu Gesundheits- und Pflegeleistungen zu unterstützen.

81. Es müssen Standards und Meldepflichten für die Datenerhebung eingeführt werden, um einerseits das bestehende Datenökosystem zu verbessern und andererseits den Statistikämtern einen wesentlichen Impuls zur verstärkten Erhebung von Daten über ältere Menschen zu geben.

82. Um Maßnahmen zur Beseitigung der bestehenden Barrieren festlegen zu können, muss zuerst deren Wesen erkannt werden. Es ist von grundlegender Bedeutung, auf einzelstaatlicher Ebene Basisstudien darüber durchzuführen, welchen Hindernissen sich ältere Menschen beim Genuss aller Menschenrechte gegenübersehen, darunter beispielsweise alle Formen von Diskriminierung aufgrund des Alters, sowohl im Einzelnen als auch im Gesamten, Ausgrenzung, Armut und alle Formen von Gewalt, Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung. Die Datensätze müssen auf der Grundlage gemeinsamer Definitionen, Konzepte und Standards und unter Einhaltung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes angepasst und erweitert werden, um ihre Vergleichbarkeit und Überwachung zu gewährleisten.

83. Zu Beurteilungen verwendete Daten müssen nach Alter und anderen wichtigen soziodemografischen Variablen aufgeschlüsselt werden und Aufschluss über die für bestimmte Lebensabschnitte charakteristischen Merkmale geben. Alterskohorten müssen der Heterogenität der älteren Bevölkerung Rechnung tragen, damit zwischen älteren und hochaltrigen Menschen unterschieden werden kann, die jeweils unterschiedliche Bedürfnisse und Fähigkeiten haben. Dabei muss eine ausreichende Detailtiefe erzielt werden, um die *Relativität des Begriffs Alter* kontextabhängig zu berücksichtigen, da Alter ein soziales Konstrukt ist und Menschen, die Kriege, Konflikte und Naturkatastrophen durchlebt haben, nicht mit den in wohlhabenden Gesellschaften geltenden Maßstäben für ein gesundes Altern gemessen werden können.

84. Gefragt sind in diesem Zusammenhang konzeptionelle Rahmen, die einen den gesamten Lebensverlauf berücksichtigenden Ansatz beinhalten und umfassendere, besser vergleichbare und stärker nuancierte Daten zu älteren Menschen liefern können. Damit könnte auch systemische und institutionalisierte Diskriminierung erfasst werden. In dieser Hinsicht wäre es von entscheidender Bedeutung, einen weltweiten recht-basierten Überwachungsrahmen oder -index mit Struktur-, Prozess- und Ergebnisindikatoren zu den Rechten älterer Menschen zu entwickeln.

85. Eine Grundvoraussetzung im Bereich der Menschenrechte ist die Einbindung älterer Menschen in alle Phasen der Datenerhebung, -analyse und -verwendung und der entsprechenden Berichterstattung, unter anderem bei der Gestaltung von Erhebungen. Es gibt immer mehr Hinweise darauf, dass bürgergenerierte Daten dabei helfen können, die Situation marginalisierter Gruppen zu erhellen, bestehende Datenlücken zu schließen und eine Änderung der Politik zu bewirken, was auch dazu beitrüge, die gesellschaftlichen Annahmen und Einstellungen zum Altern und zu älteren Menschen zu ändern. Dies ist unerlässlich, weil diese Annahmen und Einstellungen starken Einfluss darauf haben, wie das Altern als Kategorie für statistische Zwecke umschrieben wird.

86. Die Einrichtung von Anlaufstellen auf einzelstaatlicher Ebene wäre ein wichtiger Schritt hin zu koordinierten Anstrengungen, die Erhebung und Analyse von Daten zum Altern und zu älteren Menschen und die entsprechende Berichterstattung unter anderem auch durch eine bessere Nutzung bereits vorhandener Daten zu verbessern.

87. Um statistisch repräsentative und aufgeschlüsselte Daten liefern zu können, müssen bestehende Erhebungen hochaltrige Menschen überproportional erfassen oder alternative Methoden der Stichprobenziehung und Datenerhebung nutzen, darunter gezieltes Sampling oder das sogenannte Respondent-Driven Sampling. Unter Umständen müssen Quoten für die Einbeziehung älterer Menschen in die Erhebungen festgesetzt werden. Gegebenenfalls müssen Meta- und Paradata über alle Datenerhebungseinrichtungen und -instrumente verfügbar, standardisiert und zugänglich sein.⁶³

88. Es bedarf Leitlinien für die Verknüpfung von Daten, darunter offizielle und inoffizielle Daten, und für die Einbeziehung traditioneller und nichttraditioneller Datenerhebungsmethoden. Dies gilt angesichts der möglichen Risiken insbesondere für Daten, die aus neuen Technologien gewonnen werden, und für ihre Verwendung in der künstlichen Intelligenz und in automatisierten Entscheidungsprozessen.⁶⁴

89. Statistikämter, Nationale Menschenrechtsinstitutionen und nichtstaatliche Organisationen müssen enger zusammenarbeiten. Der Bogen reicht von der Beratung bei der Erstellung von Umfragen und der Festlegung von Agenden über die Überprüfung vorhandener Daten auf mögliche Lücken bis zur Mitwirkung an der Aus- und Fortbildung von Statistikfachleuten, um sie stärker für die Lebenswirklichkeit älterer Menschen zu sensibilisieren. Ebenso wichtig ist es, gezielte Kurse für die Zivilgesellschaft und ältere Aktivistinnen und Aktivisten zu verschiedenen Aspekten der Erhebung von Daten und des Umgangs damit zu entwickeln und so die Datenkompetenz zu erhöhen.

90. Im Sinne einer verbesserten Erhebung, Analyse und Nutzung von Daten sind statistische Leitlinien vonnöten. In diesem Kontext besteht ein Bedarf an konkreten Anleitungen zur Methodik, wie etwa die Identifizierung der älteren Menschen unter den befragten Personen und die Durchführung qualitativer und quantitativer Befragungen, insbesondere von in Einrichtungen untergebrachten älteren Menschen, Pflegebedürftigen und Hochaltrigen. Schulungsprogramme zur alterssensiblen Befragung, auch zu gerontologischem und geriatrischem Basiswissen, sind für die Gewährleistung eines biopsychosozialen kulturellen Ansatzes in Bezug auf das Altern ausschlaggebend.⁶⁵

91. Es ist zwingend erforderlich, dass ältere Menschen klare und ausreichende Informationen über den Zweck von Studien erhalten, damit sichergestellt ist, dass sie ihre echte, freie und nach vorheriger Aufklärung erfolgende Einwilligung zur Erhebung und Verwendung ihrer Daten erteilen. Sie müssen auch die Möglichkeit haben, ihre Meinung zu ändern und in jeder Phase des Datenerhebungsprozesses aussteigen zu können. Die erhobenen Daten dürfen ausschließlich zu dem Zweck verwendet werden, zu dem die älteren Menschen ihre Zustimmung erteilt haben, wobei der Grundsatz der Datenminimierung und die Menschenrechtsnormen uneingeschränkt zu achten sind. Angesichts der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Privatheit, der persönlichen Datenhoheit und der informationellen Selbstbestimmung, darunter auch die Herausforderungen, die sich aus der zunehmenden passiven Erhebung von Daten ergeben, ist ein robuster Datenschutz vonnöten.

92. Unter Bezugnahme auf die Strategie des Generalsekretärs zur Förderung eines durchgängig datengestützten Handelns, das von Erkenntnissen, Wirksamkeit und Integrität geleitet ist, bietet die gegenwärtig stattfindende Datenrevolution eine einmalige Gelegenheit, die vorhandenen Lücken in den Daten über ältere Menschen zu schließen und die gesamte Wirkkraft der Daten zum Tragen zu bringen, stets unter der Voraus-

⁶³ OHCHR, „A human rights-based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development“.

⁶⁴ Secretary-General of the United Nations, Policy Brief on the Impact of COVID-19 on Older Persons; Data Strategy of the Secretary-General for Action by Everyone, Everywhere, with Insight, Impact and Integrity, 2020-2022; OHCHR, „A human rights-based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development“, OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (HR/PUB/12/5) und Resolution 45/95 der Generalversammlung „Richtlinien zur Regelung von automatisierten personenbezogenen Dateien“.

⁶⁵ A/HRC/39/50/Add.1, Ziff. 119.

setzung, dass dies mittels eines menschenrechtsbasierten Ansatzes erfolgt. Dies birgt die Möglichkeit, einen datengestützten Wandel hin zu einer inklusiveren, gerechteren und altersfreundlicheren Gesellschaft anzustoßen, die in den Menschenrechten verankert ist.⁶⁶

⁶⁶ Strategie für 2020-2022.