

Fünfundvierzigste Tagung

14. September – 2. Oktober 2020

Tagesordnungspunkt

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 48/12 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

	Seite
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







Datendeutlich 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 zu 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 können 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



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 an-

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

31. Aus den Metadaten und Paradata lassen sich möglicherweise Altersgrenzen, Stichprobengrößen und Erfassungsumfang ableiten. 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 sind oder ob Angaben zu Pflege sowohl formelle als auch informelle Pflege beinhalten. 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. 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 grund-satzpolitischen und normativen Handelns.

33. Üblicherweise werden ältere Menschen in Statistiken als 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, ist 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.<sup>14</sup>

34. Im Sinne einer detaillierteren und aussagekräftigeren Datenanalyse Grundlage für politische Maßnahmen und Konzepte, ältere Menschen betreffend, müssen die Daten jedoch nicht nur



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

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.

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 Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale

haber<sup>25</sup>



---

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 577( )] 32n Biss früheren Zeitpunkt

Folge hatterf<sup>9</sup>

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

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 Höhe, deren Anteil an der Bevölkerung am schnellsten wächst. So sind Höhle, 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 Älteren besser abbilden.

#### 4. Sozialer Schutz und Recht auf Arbeit

69. Das Fehlen von nach Alter aufgeschlüsselten Daten zur Messung sozialer 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.<sup>47</sup> Bei Arbeitskräfteerhebungen liegt beispielsweise die Altersgrenze für die Aufschlüsselung von Indikatoren in einigen Ländern bei 65 Jahren.<sup>48</sup> Menschen, die älter sind, werden häufig ab dem Zeitpunkt, zu dem sie das gesetzliche Rentenalter erreichen, als inaktiv und nicht als arbeitslos geführt.<sup>49</sup> Ältere Menschen, die über das gesetzliche Rentenalter hinaus inoffiziell 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 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 Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt, Anreize für ein längeres Arbeitsleben und das gesetzliche Rentenalter. Es gilt es, näher zu untersuchen, warum ältere Menschen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Um feststellen zu können, welche regulatorische, bildungs- und sonstigen politischen Veränderungen erforderlich sind, werden Daten zu altersfreundlichen Verfahren und zu Umfeldern, die ein längeres Arbeitsleben älterer Menschen fördern, benötigt.

#### 5. Pflege

72. Indikatoren für den Bereich Langzeitpflege sind weitgehend unzureichend.<sup>50</sup> 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 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.<sup>51</sup>

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

<sup>47</sup> A/HRC/42/43 Ziff. 47.

<sup>48</sup> Economic Commission for Europe Recommendations on Ageing and Statistics, erstellt von der Arbeitsgruppe für alterungsbezogene Statistiken.

<sup>49</sup> Siehe E/CN.3/2018/19

<sup>50</sup> Economic Commission for Europe Recommendations on Ageing and Statistics, erstellt von der Arbeitsgruppe für alterungsbezogene Statistiken.

<sup>51</sup> Ebd.

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

74. Zudem erfassen die bestehenden Erhebungen den Umfang der Wahl in langfristigen Pflegesystemen nur unzureichend. Es gibt Hinweise darauf, dass Menschen ohne ihr Einverständnis in Einrichtungen eingewiesen werden. 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 sozioökonomischen Bedingungen 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. Es gilt es, weiter zu erörtern, inwieweit sich psychische Erkrankungen wie Depression nachteilig auf den Anstieg der Selbstmordquote unter Menschen abwirken.



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 ältere Menschen überproportional erfassen oder alternative Methoden der Stichprobenziehung und Datenerhebung nutzen, darunter gezieltes Sampling oder das sogenannte Respondentiven Sampling. Unter Umständen müssen Quoten für die Einbeziehung älterer Menschen in die Erhebungen festgesetzt werden. Gegebenenfalls müssen Metadaten über alle Datenerhebungseinrichtungen und -instrumente verfügbar, standardisiert und zugänglich sein.<sup>63</sup>

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.<sup>64</sup>

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. Ebensovichtig 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 eines [5(en)] 0.000007 0 595.32 842.04 re W\*über5(n)-739 G am 0 ( )9(E)4(r)-F1 9.95.32 &

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

---

---

<sup>66</sup> Strategie für 2020-2022.