



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Grund- und Menschenrechte Älterer

Bericht zu den Tätigkeiten des SKMR im Schwerpunkt „Rechte besonders verletzlichere Gruppen in der Praxis am Beispiel des Schutzes der Grund und Menschenrechte von älteren Personen“

Sabrina Ghelmini

April 2018

Das SKMR befasst sich seit 2016 mit den Grund- und Menschenrechten Älterer. Der vorliegende Bericht zieht eine Zwischenbilanz zu den bisherigen Aktivitäten und Ergebnissen. Er bietet zudem einen Ausblick auf zukünftige Tätigkeiten des SKMR.

1. HINTERGRUND DES PROJEKTS

Die Grund- und Menschenrechte gelten für alle Menschen gleich, unabhängig von ihrem Alter, ihrem Gesundheitszustand oder ihren sonstigen Lebensumstände. Ältere Menschen sehen sich aber oft mit rechtlichen oder tatsächlichen Hindernissen bei der Verwirklichung ihrer Grund- und Menschenrechte konfrontiert. So sind ältere Menschen beispielsweise von Benachteiligungen auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt betroffen. Mit zunehmendem Alter und eventuellen gesundheitlichen Schwierigkeiten kann es auch zu Beeinträchtigungen des selbstbestimmten Lebens oder zu Situationen von Vernachlässigung kommen.

Aus diesem Grund haben die Menschenrechte älterer Menschen und deren Verwirklichung in den vergangenen Jahren die Aufmerksamkeit verschiedener internationaler Gremien geweckt, so zum Beispiel der UNO,¹ des Europarats² und der Organisation Amerikanischer Staaten.³ Diese internationalen Gremien fordern, dass die Menschenrechte älterer Menschen und die Spannungsfelder, die sich bei deren Verwirklichung ergeben, auch auf nationaler Ebene vertieft untersucht werden.

¹ 2010 hat die UNO die „Open-ended Working Group on Ageing“ geschaffen und seit 2013 gibt es das Mandat der Unabhängigen Expertin für die Menschenrechte Älterer. Diese Organe sind damit beauftragt, abzuklären, ob es Lücken im internationalen Menschenrechtsschutz älterer Personen gibt und ob allenfalls ein neues Menschenrechtsinstrument zum Schutz Älterer zu entwickeln wäre.

² Das Ministerkomitee des Europarats hat 2014 die an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung CM/Rec(2014)2 zur Förderung der Menschenrechte Älterer verabschiedet.

³ 2017 ist die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer in Kraft getreten.

2. TÄTIGKEITEN DES SKMR

Vor diesem Hintergrund arbeitet das SKMR gestützt auf die mit dem Bund abgeschlossenen Leistungsverträge 2016 bis 2018 in einem Schwerpunkt zum Thema „Rechte besonders verletzlichster Gruppen in der Praxis am Beispiel des Schutzes der Grund- und Menschenrechte von älteren Personen“. Das Projekt steht unter der Leitung von Prof. Eva Maria Belser (Universität Fribourg; Themenbereich Institutionelle Fragen) und Prof. Christine Kaufmann (Universität Zürich; Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft). Mitarbeiterinnen des Projekts sind Dr. Andrea Egbuna-Joss, Sabrina Ghielmini und Dr. Gabriela Medici (bis September 2017).

Im Rahmen dieser Zusammenarbeit zwischen den Themenbereichen hat das SKMR in den vergangenen zweieinhalb Jahren folgende Tätigkeiten wahrgenommen:

a. *Qualitative Erhebung zu den Grund- und Menschenrechten Älterer in der Schweiz: Expertengespräche und Expertentreffen*

In einer ersten Projektphase führte das SKMR Gespräche mit zahlreichen Akteurinnen und Akteuren der schweizerischen Alterspolitik (u.a. mit Pro Senectute, Alzheimervereinigung Schweiz, Curaviva, Bundesamt für Sozialversicherungen, kantonale Stelle für Altersfragen) und organisierte zudem am 7. November 2016 eine Expertenkonsultation. Ziel dieser Gespräche und des Expertentreffens war es, einen ersten Eindruck über die aktuelle Menschenrechtssituation älterer Personen in der Schweiz und die damit zusammenhängenden Problemfelder zu gewinnen. Insbesondere sollte abgeklärt werden, welche Lebensbereiche für die Grund- und Menschenrechte älterer Personen in der Schweiz besonders relevant sind und wo allenfalls menschenrechtlicher Handlungsbedarf besteht. In den Expertengesprächen wurden zudem die Definition der Gruppe der „älteren Menschen“ und bereits bekannte Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte Älterer sowie mögliche, durch das SKMR zu entwickelnde Instrumente diskutiert.

b. *Juristische Studie: [„Menschenrechte im Alter – Ein Überblick über die menschenrechtliche Situation älterer Personen in der Schweiz“](#)*

Gestützt auf die erwähnten Experteninterviews konnten sechs Lebenssituationen bzw. -bereiche identifiziert werden, welche für die Inanspruchnahme und Durchsetzung der Menschenrechte älterer Menschen in der Schweiz besonders relevant sind: (1) Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, (2) Autonomie und Partizipation, (3) Arbeit und Pensionierung, (4) Wohnen und Mobilität, (5) Gesundheit sowie (6) Gewalt und Vernachlässigung. Die Studie „Menschenrechte im Alter“ gibt einen Überblick über diese Lebensbereiche und Themenfelder und analysiert sie aus grund- und menschenrechtlicher Sicht. Sie gibt ausserdem einen Überblick über die grund- und menschenrechtliche Situation älterer Personen und über die tatsächlichen Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Menschenrechte Älterer in der Schweiz.

c. Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen: Broschüre „Gleiche Rechte im Alter“ und Weiterbildungsangebot

Weiter hat das SKMR zwei Informations- bzw. Sensibilisierungsinstrumente erarbeitet, welche die bisher gewonnenen Erkenntnisse rund um die Grund- und Menschenrechte Älterer für die Praxis aufbereiten. Zum einen hat das SKMR die Broschüre „[Gleiche Rechte im Alter – ein Grundrechtskatalog für ältere Menschen in der Schweiz](#)“ erstellt. Diese enthält einen Katalog mit den für ältere Menschen relevanten Grundrechten der Bundesverfassung und erläutert anhand von Fallbeispielen, wie die Grundrechte ältere Menschen im Alltag schützen und ihnen Gleichbehandlung und ein selbstbestimmtes Altern in Würde sichern. Die Broschüre ist kostenlos als Printversion (Deutsch und Französisch) und als elektronische Version (Deutsch, Französisch und Italienisch) erhältlich.

Zudem hat das SKMR ein [Weiterbildungsangebot zu den Grund- und Menschenrechten](#) entwickelt. Dieses richtet sich an Behördenmitglieder, Betreuungspersonen, medizinisches Personal und weitere interessierte Fachpersonen und soll diesen die Grundlagen zu den für Ihre Arbeit mit älteren Menschen relevanten Grund- und Menschenrechten vermitteln und anhand von konkreten Fallbeispielen verdeutlichen.

d. Öffentliche Veranstaltungen

Schliesslich organisierte das SKMR zwei öffentliche Veranstaltungen zur Thematik der Grund- und Menschenrechte Älterer: Am 7. November 2016 fand die öffentliche Auftaktveranstaltung „[Menschenrechte älterer Personen in der Schweiz](#)“ im Generationenhaus in Bern statt. Im Rahmen einer Podiumsdiskussion diskutierten Werner Schärer (Direktor Pro Senectute), Jérôme Cosandey (Forschungsleiter Sozialpolitik bei Avenir Suisse), Doris Bianchi (Stv. Sekretariatsleiterin Schweizerischer Gewerkschaftsbund), Carlo Knöpfel (Dozent Hochschule für Soziale Arbeit FHNW) und Christina Zweifel (Leiterin der Fachstelle Alter des Kantons Aargau), inwiefern schwierige Lebenssituationen älterer Menschen auch menschenrechtliche Aspekte aufweisen und ob die grund- und menschenrechtliche Dimension dieser Schwierigkeiten auch Thema in der Alterspolitik ist oder sein sollte.

Anlässlich der zweiten Veranstaltung „[Arbeit – Alter – Menschenrechte](#)“ am 7. Dezember 2017, ebenfalls im Generationenhaus in Bern, informierte das SKMR über seine bisherigen Tätigkeiten und präsentierte den neu erschienen Grundrechtskatalog für Ältere. Zudem wurde mit Expertinnen und Experten Fragen zu Alter und Arbeit erörtert. Am Podium nahmen teil: Isabel Schirmer (wissenschaftliche Mitarbeiterin Fachkräfteinitiative, SECO), Frank Sperdin (Experte Arbeitsintegration 50plus, flowwork GmbH), Dr. Balz Stückelberger (Geschäftsführer Arbeitgeberverband Banken) und Vanessa Todt (Personalverantwortliche Blaser Metallbau AG).

3. WICHTIGSTE ERKENNTNISSE AUS DEM PROJEKT „GRUND- UND MENSCHENRECHTE ÄLTERER“

Die grund- und menschenrechtliche Dimension alltäglicher Schwierigkeiten älterer Menschen

Zahlreiche faktische Probleme, mit denen ältere Menschen in ihrem Alltag konfrontiert sind, weisen eine grund- und menschenrechtliche Dimension auf. So verpflichten beispielsweise das Recht auf Leben, das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit und das Folterverbot den Staat, im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion präventive Massnahmen zu ergreifen, um Gewalt oder Vernachlässigung in Pflegeinstitutionen zu verhindern. Sensibilisierungs- und Unterstützungsmassnahmen für pflegende Angehörige sind andere Beispiele, mit denen die Behörden Übergriffe infolge von Überforderung der Pflegenden verhindern können. Aus dem Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit folgen weiter das Verbot des Ruhigstellens mittels zwangsweise verabreichter Beruhigungsmittel sowie das Verbot medizinischer Eingriffe ohne vorgängige und umfassende Information. Schliesslich statuiert das - in der Schweiz allerdings nicht einklagbare - Recht auf Gesundheit das für die jeweils betroffene Person erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit. Bezogen auf ältere Menschen beinhaltet dies insbesondere den Anspruch auf die jeweils notwendige Pflege.

Ein weiteres Beispiel für die Relevanz der Grundrechte im Zusammenhang mit der Situation älterer Menschen ist das in der Bundesverfassung garantierte Recht auf Selbstbestimmung. Für ältere Menschen bedeutet dies beispielsweise, frei über ihre Wohn- und Lebenssituation und die Art einer allenfalls notwendigen Betreuung entscheiden zu dürfen. In engem Zusammenhang mit dem Recht, die eigene Wohnsituation zu bestimmen, steht auch das Menschenrecht auf angemessene Unterbringung. Dieses ist in der Schweiz zwar nicht einklagbar, dennoch verpflichtet es den Staat, darauf hinzuwirken, dass Ältere für sie angemessenen Wohnraum finden können. Schliesslich umfasst das Recht auf Selbstbestimmung auch das Recht auf einen selbstbestimmten Tod.

Die Bewegungsfreiheit gibt älteren Menschen das Recht, sich nach ihrem Willen an bestimmte Orte zu begeben oder an einem bestimmten Ort zu verweilen. Diese Garantie kann etwa durch ungerechtfertigtes Abschliessen von Zimmertüren in Pflegeinstitutionen oder durch Verweigern von Hilfsmitteln zur Fortbewegung beeinträchtigt sein.

Wie Grund- und Menschenrechte für die Situation älterer Menschen relevant sind, lässt sich nicht zuletzt mit dem Bereich der Privatsphäre und des Familienlebens illustrieren. So garantiert das Recht auf Privatleben die Privatsphäre auch in betreuten Wohnformen oder in Alters- und Pflegeheimen. Es schützt ausserdem vor der Weitergabe vertraulicher Daten wie etwa zum Gesundheitszustand oder zur finanziellen Situation eines älteren Menschen. Das Recht auf Familienleben wiederum garantiert älteren Menschen frei darüber zu entscheiden, mit welchen Menschen sie Beziehungen eingehen, pflegen oder auch abbrechen wollen.

Beeinträchtigungen von Menschenrechten Älterer in der Schweiz

Die rechtliche Analyse des SKMR zeigt, dass in der Schweiz altersspezifische Benachteiligungen und Beeinträchtigungen von Menschenrechten existieren. Aus den Gesprächen und Konsultationen mit Fachpersonen ergibt sich, dass diese aber eher als faktische Problematiken und nicht als Grundrechtsfragen erfasst und angegangen werden. Das Bewusstsein für die grund- und menschenrechtliche Dimension der jeweiligen Spannungsfelder und Lebenssituationen ist denn auch noch kaum entwickelt.

Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass die unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure in der Schweiz durchaus Massnahmen ergriffen haben, die auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation älterer Menschen abzielen – diese Massnahmen werden aber nicht explizit als menschenrechtsfördernd bezeichnet.

Die Studie des SKMR hat weiter ergeben, dass die bestehenden Defizite zum Schutz der Grund- und Menschenrechte älterer Personen in der Schweiz insbesondere die Umsetzung der bestehenden Garantien und nur vereinzelt die Gesetzgebung betreffen.

Benachteiligung Älterer und Diskriminierungsverbot

Aus den geführten Expertengesprächen kann geschlossen werden, dass die Benachteiligung älterer Menschen in unterschiedlichen Lebenssituationen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, aber auch beispielsweise auf dem Wohnungsmarkt oder im Zusammenhang mit dem Erhalt von Dienstleistungen (u.a. von Banken oder Versicherungen), ein sehr aktuelles Thema ist. Entsprechende Benachteiligungen werden von den konsultierten ExpertInnen in der Regel als „Diskriminierung“ bezeichnet. Es ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung nur Gesetze und Massnahmen des Staates, nicht aber Handlungen durch Privatpersonen oder Unternehmen erfasst. Zwar hat der Staat die Pflicht, ältere Menschen vor diskriminierenden Handlungen durch Private zu schützen. Er nimmt diese Pflicht punktuell mit Regulierungen, beispielsweise im Bereich des Arbeits- und Mietrechts, wahr. Insgesamt zeigt die Studie des SKMR aber, dass insbesondere im Bereich der Benachteiligung/Diskriminierung Älterer durch Private aufgrund des Fehlens eines allgemeinen Diskriminierungsverbots Schutzlücken bestehen.

Nicht jede Benachteiligung durch den Staat – und erst Recht durch Private - aufgrund des Alters stellt auch eine Diskriminierung im juristischen Sinne dar. Eine Diskriminierung aufgrund des Alters erfasst nur diejenigen Benachteiligungen, welche die Voraussetzungen des Diskriminierungstatbestandes der Bundesverfassung erfüllen. In diesem Zusammenhang hat die Studie des SKMR ergeben, dass unklar ist, mit welchen Beurteilungskriterien auf dem Alter beruhende Ungleichbehandlungen grundrechtskonform gerechtfertigt werden können. Insofern bestehen diesbezüglich Forschungslücken.

Weitere Untersuchungen benötigt

Weiterer Forschungsbedarf hat sich zudem unter anderem auch im Bereich der Teilnahme älterer Menschen am öffentlichen Leben und dem Verhältnis zu den Kommunikations- und Informationstechnologien sowie bezüglich der Thematik des selbstbestimmten Wohnens im Alter ergeben. Namentlich sind aus Sicht der Autorinnen die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Grund- und Menschenrechte älterer Personen, insbesondere auf ihre selbstbestimmte Partizipation am öffentlichen Leben, zu klären. In Bezug auf das selbstbestimmte Wohnen im Alter wurden in den Expertengesprächen regelmässig faktische Hindernisse genannt, die sich aus der Pflegefinanzierung, den Ergänzungsleistungen und/oder der Sozialhilfe sowie der Kohärenz der verschiedenen Instrumente ergeben würden. Aus Sicht der Autorinnen wären diese rechtlichen und faktischen Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes Wohnen aus grund- und menschenrechtlicher Sicht weiter zu untersuchen.

Sensibilisierungsbedarf und Transfer der Ergebnisse in die Praxis

Die bisherigen Arbeiten des SKMR haben gezeigt, dass bei den Betroffenen selbst, bei Akteurinnen und Akteure der Alterspolitik und bei den in der Beratung älterer Menschen tätigen Personen erheblicher Informations- und Aufklärungsbedarf zur grund- und menschenrechtlichen Dimension alltäglicher Schwierigkeiten älterer Menschen besteht. Aus Sicht des SKMR sollten in der Alterspolitik involvierte Akteurinnen und Akteure daher dafür sensibilisiert werden, dass zahlreiche, für ältere Menschen schwierige Situationen (wie beispielsweise eine Unterbringung im Pflegeheimen oder bestimmte Situationen auf dem Arbeitsmarkt) nicht nur faktische Problematiken sind, sondern auch grund- und menschenrechtliche Fragen aufwerfen.

Nicht jede Massnahme oder Situation, welche die grundrechtlichen Garantien älterer Menschen berührt, stellt auch eine Grundrechtsverletzung dar. Vielmehr ist jeder Einzelfall zu prüfen. Die Einschränkung eines Grundrechts ist gemäss Bundesverfassung zulässig, wenn für die betreffende Massnahme eine gesetzliche Grundlage existiert, sie im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist und wenn der Kerngehalt des Grundrechts gewahrt wird. Für ältere Menschen sind diese Voraussetzungen deshalb relevant, weil viele der Herausforderungen, denen sie sich im Alltag gegenüber sehen, einen Bezug zu den Grund- und Menschenrechten haben. Diese Herausforderungen aus einer grund- und menschenrechtlichen Perspektive zu betrachten und sich zu fragen, ob die praktisch erlebten Einschränkungen vor den rechtlich geschützten Grund- und Menschenrechten standhalten, könnte zu neuen Lösungsansätzen führen und älteren Menschen als Trägerinnen und Trägern von Rechten eine aktivere Rolle in der Diskussion geben.

4. AUSBLICK: ZUKÜNFTIGE AKTIVITÄTEN DES SKMR IM BEREICH DER GRUND- UND MENSCHENRECHTE ÄLTERER

Das SKMR wird sich auch nach Abschluss des im Auftrag des Bundes durchgeführten Projekts zu den Grund- und Menschenrechten älterer Personen in der Schweiz mit der Thematik befassen und die Ergebnisse der Studie und den Grundrechtskatalog „Gleiche Reche im Alter“ breit bekannt machen. Zudem steht ab sofort das Weiterbildungsangebot zu den Grund- und Menschenrechten Älterer für Behörden (z.B. KESB, Sozialämter etc.), Alters- und Pflegeheime, Altersorganisationen und weitere interessierte Stellen zur Verfügung. Schliesslich erarbeitet das SKMR mit Unterstützung der Hirschmann-Stiftung einen Praxisleitfaden zu den Grund- und Menschenrechten Älterer in Buchform. Mit diesem Leitfaden werden Behörden, Beratungsorganisationen und Betroffene ein Werkzeug erhalten, um Grundrechtsbeeinträchtigungen im Alltag älterer Menschen rascher zu erkennen und gegebenenfalls auch dagegen vorgehen zu können.