

Eine Bewertung der Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans in Deutschland aus Sicht der Zivilgesellschaft

Vorbemerkung und Überblick

Diese Stellungnahme ist ein Beitrag der BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen zur Überprüfung und Bewertung der Umsetzung des Aktionsplans der Vereinten Nationen, dem sogenannten Zweiten Weltaltensplan (Madrid International Plan of Action on Ageing, kurz MIPAA) und seiner Regionalen Implementierungsstrategie (RIS) in Deutschland. Die Umsetzung wird im Fünfjahresrhythmus auf nationaler und internationaler Ebene überprüft.

Der Überprüfungsprozess der Vereinten Nationen (UN) beinhaltet ein partizipatives Element, im Rahmen dessen sowohl die Zivilgesellschaft als auch die älteren Menschen selbst beteiligt werden sollen. Er ist so konzipiert, dass er die von den Mitglieds-

staaten erstellten nationalen Berichte ergänzt und dabei unterstützt, eine kritische Rückmeldung zu den von ihnen umgesetzten politischen Maßnahmen und Programmen zu erhalten.

Die BAGSO arbeitet an der Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns der UN Wirtschaftskommission für Europa (Standing Working Group on Ageing – SWGA, UNECE) mit, die sich mit der Umsetzung des Aktionsplans in dieser Region der Vereinten Nationen beschäftigt. Außerdem beteiligt sich die BAGSO seit dem ersten Zyklus an der nationalen Berichterstattung zum Zweiten Weltaltensplan der Bundesregierung sowie an der Erarbeitung des 2007 vorgelegten Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans.

Zur Erstellung dieser Stellungnahme forderte die BAGSO ihre Mitgliedsverbände und andere zivilgesellschaftliche Akteure auf, ihre Einschätzung zur Umsetzung des Aktionsplans in Deutschland abzugeben. Dazu wurde im Juni 2021 ein Fragenkatalog veröffentlicht, der sich an den Richtlinien der UNECE¹ für die nationale Berichterstattung orien-

tiert. Die schriftlichen Rückmeldungen von rund 20 Organisationen wurden zunächst zusammengetragen und dann im Rahmen einer virtuellen Arbeitstagung im Juli 2021 mit 35 Vertreterinnen und Vertretern interessierter Mitgliedsverbände und Kooperationspartner vorgestellt und diskutiert.²

Außerdem bezieht diese Stellungnahme vorhandene Stellungnahmen und Positionspapiere der BAGSO zu den jeweiligen Themen ein, die in den BAGSO-Fachkommissionen entworfen und durch den Vorstand verabschiedet wurden.

Ziel dieser Stellungnahme ist es, den nationalen Bericht der Bundesregierung durch die Sicht der Zivilgesellschaft zu ergänzen. Wir konzentrieren uns auf folgende von der UNECE vorgegebene zentrale Aspekte:

1. Rückblick auf die wesentlichen erzielten Fortschritte sowie notwendigen Handlungsbedarfe der deutschen Seniorenpolitik im Hinblick auf die Selbstverpflichtungen der Bundesregierung gemäß MIPAA/RIS seit 2017 und den Zweiten Weltaltentplan generell seit 2002.
2. Analyse der in den letzten fünf Jahren erfolgten Umsetzung der Ziele und Maßnahmen der Lissabonner Ministererklärung 2017³, die drei Hauptziele umfasst:
 - I. Das Potenzial älterer Menschen würdigen
 - II. Ein längeres Arbeitsleben und die Arbeitsfähigkeit fördern
 - III. Ein Altern in Würde sicherstellen

3. Analyse der Umsetzung der Maßnahmen zum gesunden und aktiven Altern in einer nachhaltigen Welt, mit einem besonderen Fokus auf die Agenda 2030, die UN-Dekade zum gesunden Altern und die COVID-19-Pandemie.

Teil I: Generelle Erfolge und zu verbessernde Aspekte seit 2017

Die BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen ist ein Zusammenschluss von rund 125 Vereinen und Verbänden der Zivilgesellschaft, die von älteren Menschen getragen werden oder die sich für die Belange Älterer engagieren. Sie stellt für den Zeitraum seit 2017 in Bezug auf ältere Menschen und das Älterwerden folgende Erfolge fest:

- Die Bedingungen für das Älterwerden (z. B. ein Ausbau der gesundheitlichen Prävention) sind besser geworden.
- Es sind differenziertere Altersbilder entstanden und die Belange älterer Menschen wurden zunehmend wahrgenommen und berücksichtigt.
- Die Rahmenbedingungen für die politische und gesellschaftliche Teilhabe Älterer haben sich bereits verbessert. Hier sind vor allem die Stärkung der Seniorenorganisationen, neue Seniorenmitwirkungsgesetze sowie die Überarbeitung bisheriger Gesetze zu nennen.

Die BAGSO sieht trotz dieser Erfolge weiterhin großen Handlungsbedarf, um die Lebenssituation älterer Menschen zu verbessern. In Bezug auf die Umsetzung des Zweiten Weltaltentplans in Deutschland

sollte die Sicherung der folgenden Rechte eine zentrale Rolle spielen:

- das Recht auf gesellschaftliche und politische Teilhabe,
- das Recht auf soziale Sicherheit, einschließlich bezahlbarem Wohnraum und Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut,
- das Recht auf Arbeit, inkl. durch Anpassungen des Arbeitsmarktes, und
- das Recht auf Bildung durch flächendeckende und niedrigschwellige Lernangebote für Ältere.

Außerdem stellt die BAGSO Forderungen auf, die in Teil IV dieser Stellungnahme näher erläutert sind. Es geht hierbei vor allem um die folgenden Bereiche:

- Zugänge zu digitalen Medien und das Recht auf analoge Zugänge,
- Pflege, inkl. der Hospiz- und Palliativpflege, auch im häuslichen Bereich,
- Daseinsvorsorge in den Kommunen, auch im ländlichen Raum, und integrierte Quartiersentwicklung sowie
- Barrierefreiheit, auch in Bezug auf die Mobilität Älterer.

Des Weiteren sollten aus Sicht der BAGSO bei der Politikgestaltung, auch in der internationalen Zusammenarbeit der Bundesregierung, folgende Aspekte eine zentrale Rolle spielen:

- die Förderung einer Gesellschaft der Vielfalt, in der ein Miteinander von Menschen unterschiedlicher Lebensweisen, verschiedener Kulturen und Generationen ermöglicht wird,

- die Stärkung der Rechte Älterer, samt Maßnahmen zur Vermeidung von Altersdiskriminierung und
- ein entschiedenes Vorantreiben des Klimaschutzes.

Teil II: 20 Jahre Zweiter Weltaltensplan und Regionale Implementierungsstrategie

1. Das Potenzial älterer Menschen würdigen

Erfolge und Nachholbedarfe

In Bezug auf die Umsetzung der Ziele zur Würdigung des Potenzials Älterer stellen wir generell fest, dass Deutschland mit Einschränkungen auf einem guten Weg ist. Die BAGSO befürwortet Aktionen, die sowohl auf Bundes- und Landesebene, aber auch in den Kreisen und Städten, durchgeführt wurden, um differenzierte Altersbilder zu schaffen. Das Programm Altersbilder des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ist ein konkretes Beispiel. Außerdem hat sich die Beteiligung älterer Menschen, z. B. über politische Gremien oder im Rahmen des ehrenamtlichen Engagements, verbessert. Die Stärkung von Seniorenorganisationen stellt einen erheblichen Beitrag hierzu dar.

In Bezug auf die Ansichten, Gefühle und den Umgang im Zusammenhang mit dem Altern in den letzten zwanzig Jahren ist festzuhalten, dass sich insgesamt ein größeres Bewusstsein für den dringenden Handlungsbedarf von Seiten der Politik und der Bevölkerung entwickelt hat. Außerdem hat die Heterogenität des Alters und deren

Anerkennung im besagten Zeitraum zugenommen und lange tabuisierte Themen, wie die Sexualität im Alter, können inzwischen thematisiert werden.

Trotz dieser Fortschritte, sieht die BAGSO insbesondere in folgenden Bereichen die Notwendigkeit weiterer Investitionen, um Einzelpersonen dazu zu ermächtigen, lebenslang ihr Potenzial zu körperlichem, seelischem und sozialem Wohlbefinden sowie zur gesellschaftlichen Teilhabe und Teilnahme im Rahmen ihrer Fähigkeiten, Bedürfnisse und Wünsche zu verwirklichen:

- **Bildung:** Die BAGSO fordert eine systematische, bundes- und landesweit koordinierte Förderung von Bildungsangeboten für Ältere. Beispielsweise müssen flächendeckend niedrighschwellige und wohnortnahe Bildungsformate anerkannt und gefördert werden. Bildungsangebote müssen einladend, individuell gestaltet und aufgrund der Vielfaltigkeit des Alters zielgruppenorientiert und -spezifisch sein. Weitere Forderungen im Bereich Bildung sind in dem Positionspapier „Engagement und Bildung im Alter“⁴ zusammengefasst.
- **Digitalisierung:** Die BAGSO fordert eine Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken der zunehmenden Digitalisierung speziell für ältere Menschen; die Förderung des digitalen Kompetenzerwerbes Älterer und gleichzeitig das Sicherstellen des Rechtes auf Nichtnutzung digitaler Technologien. Weitere Ausführungen zu Forderungen der BAGSO im Bereich der Digitalisierung sind abrufbar in der Stellungnahme zum 8. Altersbericht der Bundesregierung⁵.

- **Kommunale Daseinsvorsorge:** Eine zentrale Forderung der BAGSO ist es, die Lücken in der kommunalen Daseinsvorsorge zu schließen. Altenhilfe und Seniorenarbeit brauchen eine verbindliche rechtliche Grundlage. Teil dieser Forderung ist, altersfreundliche Strukturen zu schaffen und barrierefreien und bezahlbaren Wohnraum anzubieten. Auch das Recht auf Bildung sollte Teil der kommunalen Daseinsvorsorge sein und als Maßnahme der gesundheitlichen Prävention angesehen werden. Das Positionspapier der BAGSO „Jetzt erst recht!“⁶ konkretisiert Forderungen zur kommunalen Daseinsvorsorge.

Maßnahmen Deutschlands im Rahmen globaler Aktivitäten

Kampagne der Weltgesundheitsorganisation

In Bezug auf aktuelle globale Aktivitäten, wie z. B. die Globale Kampagne zur Bekämpfung von Altersdiskriminierung, die federführend von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) durchgeführt wird, begrüßt die BAGSO die Beteiligung Deutschlands. Klar ist aber auch, dass diese Beteiligung ausbaufähig ist und dass Bedarf besteht, die Öffentlichkeit über diese Maßnahmen zu informieren. Deutschland hat eine globale Verantwortung und sollte sich dementsprechend verstärkt an Kampagnen, wie der der WHO beteiligen und diese sowohl für die Seniorenpolitik im Inland als auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit nutzen, um zu Verbesserungen der Lebensbedingungen älterer Menschen weltweit beizutragen.

Diskussion zum besseren Schutz der Menschenrechte Älterer

Die BAGSO erkennt an, dass die UNECE in ihren Guidelines zur Überprüfung der Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans spezifische Fragen zur Diskussion zum besseren Schutz der Menschenrechte Älterer aufgenommen hat. Seit die BAGSO sich 2012 das erste Mal an den Diskussionen beteiligt hat, unterstützt sie ausdrücklich, dass die Wirksamkeit des bestehenden Menschenrechtssystems seit 2010 durch eine Offene Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zu Fragen des Alterns (Open Ended Working Group on Ageing – OEWG-A) überprüft wird.

Bezüglich der Gewährleistung eines umfassenden Schutzes der Rechte älterer Menschen durch nationale politische Maßnahmen gibt die BAGSO zu bedenken, dass die Gewährleistung häufig auf dem Papier gegeben, aber nicht in die Praxis umgesetzt ist. Insbesondere im Bereich der Pflege bestehen Regelungslücken. In ihren Stellungnahmen wies die BAGSO deshalb wiederholt auf Schutzlücken im deutschen Familien- und Sozialrecht, zum anderen auf den besonderen Schutzbedarf Älterer weltweit hin.

Wichtig ist der BAGSO außerdem festzuhalten, dass der Zweite Weltaltensplan zwar Bezüge zu Menschenrechten aufweist, jedoch kein Menschenrechtsinstrument ist und Aspekte des Alterns maßgeblich aus einer Entwicklungsperspektive behandelt. Aus Sicht der BAGSO ergänzen sich die beiden Prozesse, wobei jedoch nur ein international verbindliches Rechtsinstrument zum Schutz der Rechte älterer Menschen

eine rechtlich bindende Grundlage für die Ausdifferenzierung von Grundrechten in nationalen Gesetzen bildet. Die 2020 von der BAGSO veröffentlichte Stellungnahme zu einer UN-Konvention⁷ fasst die wichtigsten Forderungen zu den Menschenrechten Älterer zusammen.

Die BAGSO erkennt an, dass die Bundesregierung sich dieser Diskussion grundsätzlich offen gegenüber zeigt, diese in bi- und multilateralen Beziehungen thematisiert und sich aktiv an den Sitzungen der OEWG-A beteiligt. Informationen zur Beteiligung und Positionierung der Bundesregierung müssten jedoch stärker an die Öffentlichkeit gebracht werden. Außerdem sollte Deutschland verstärkt aktiv werden und eine führende Rolle einnehmen, um die nächsten Schritte für die Verabschiedung einer UN-Weltaltensrechtskonvention einzuleiten. Die BAGSO begrüßt, dass fast alle demokratischen Parteien sich in den Wahlprüfsteinen zur Bundestagswahl 2021 der BAGSO⁸ für einen besseren weltweiten Schutz der Menschenrechte Älterer aussprechen und der überwiegende Teil explizit eine UN-Weltaltensrechtskonvention befürwortet. Die Forderung der BAGSO nach einer Konvention wird auch von den Organisationen unterstützt, die sich über den Fragenkatalog an dieser Stellungnahme beteiligt haben.

2. Förderung eines längeren Arbeitslebens und der Arbeitsfähigkeit

Erfolge und Nachholbedarfe

Was Maßnahmen zur Förderung eines längeren Arbeitslebens und der Arbeitsfähigkeit betrifft, stellt die BAGSO für den Zeitraum seit 2017 erste Fortschritte im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Pflgetätigkeiten sowie im Bereich des lebensbegleitenden Lernens fest. Problematisch ist aus Sicht der BAGSO jedoch, dass Maßnahmen zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor allem Menschen mit einem höheren Bildungsstand und höherem Einkommen zugutekommen.

Für den Zeitraum seit 2002 ist eine größere Wertschätzung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entstanden. Außerdem wurden Arbeitszeiten und der Übergang in die Rente flexibilisiert. Auch im Bereich des Arbeitsschutzes können Erfolge verbucht werden, wobei die Erfordernisse nun dringend an die veränderte Arbeitswelt angepasst werden müssen.

Um die Ziele der RIS zu erreichen, ist es aus Sicht der BAGSO erforderlich, stärker in eine alternsgerechte Arbeitswelt zu investieren. Maßnahmen zur Gesundheitsförderung im Betrieb und im Bereich der Bildung und Qualifizierung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind notwendig, um Älteren die Möglichkeit zu geben, länger im Arbeitsleben zu verbleiben. Außerdem muss die Vereinbarkeit von Familie, Beruf, Pflege und Weiterbildung durch flexiblere Lebensarbeitszeitmodelle weiter vorangetrieben

werden. Hierbei ist es aus Sicht der BAGSO wichtig, dass eine Individualisierung und Flexibilisierung von Lebensarbeitszeiten auf freiwilliger Basis geschieht. Die BAGSO fordert außerdem zusätzliche Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Übergang in den Ruhestand. Um die Arbeitsfähigkeit Älterer zu erhalten und zu fördern, müssen bundesweit zeitgemäße Bildungsangebote für ältere Menschen, inkl. staatlich geförderter Weiterbildungs- und Umschulungsangebote, angeboten werden.

Auch im Bereich der Alterssicherung gibt es Nachholbedarfe. Aus Sicht der BAGSO kommt der Stabilität und Sicherung der gesetzlichen Rentenversicherung eine wachsende Bedeutung zu.

Über die persönliche Rentenhöhe entscheidet die Lebens- und Berufsbiografie. Um Altersarmut zu bekämpfen, müssen deshalb neue Lebensarbeitszeitmodelle entwickelt werden, die schon frühzeitig sozialen Ungleichheiten in der Alterssicherung entgegenwirken.

In Bezug auf Maßnahmen zum Ausgleich von geschlechtsbedingten Einkommensunterschieden und zum Schließen von geschlechtsbedingten Rentenlücken begrüßt die BAGSO die Einführung der Mütterrente II sowie der Grundrente. Außerdem trägt der Ausbau der Kinderbetreuung zum Ausgleich bei.

Die BAGSO stellt jedoch fest, dass generell zu wenig getan wurde, um der besonderen Situation älterer Frauen Rechnung zu tragen. Altersarmut ist weiterhin insbesondere bei älteren Frauen ein großes Problem, auch

weil Kindererziehungs- und Pflegezeiten sowie Tätigkeiten im Niedriglohnsektor und in Teilzeit oder in finanziell schlecht ausgestatteten Projekten und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Es sind daher Maßnahmen in der Arbeitswelt, aber auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen erforderlich, die Frauen gleiche Chancen einräumen und die ein längeres und flexibleres Arbeiten im Lebenslauf ermöglichen. Für jedes Geschlecht müssen Anreize geschaffen werden, um die Vereinbarkeit von Familie, Beruf, Pflege und Weiterbildung für alle zu erhöhen.

3. Ein Altern in Würde sicherstellen

Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte

In Bezug auf Maßnahmen zum Schutz der Wahrnehmung aller Menschenrechte durch ältere Menschen sowie ihrer Würde stellt die BAGSO fest, dass diese unzureichend und nicht flächendeckend umgesetzt wurden. Als Fortschritte bewertet die BAGSO die zunehmende Beachtung der Diversität Älterer und erste Schritte zur Reform der Pflegeberufe. Außerdem begrüßt die BAGSO Entwicklungen insbesondere im Bereich der Pflege wie das Inkrafttreten der Pflegestärkungsgesetze (PSG) II und III, die konzertierte Aktion Pflege (KAP), den ersten Nationalen Präventionsbericht und das Gesetz zur Reform der Pflegeberufe positiv. Für die letzten 20 Jahre ist außerdem festzuhalten, dass insgesamt höhere Qualitätsstandards entwickelt wurden. Daneben sind Erfolge im Bereich der Sozialplanung und im Quartiersmanagement zu verzeichnen.

Um die Ziele der RIS im Hinblick auf Menschenrechte zu erreichen, ruft die BAGSO dazu auf, Lücken in der kommunalen Daseinsvorsorge zu schließen. Dafür müssen der Altenhilfe und Seniorenarbeit eine verbindliche rechtliche Grundlage gegeben werden. Regelstrukturen müssen geschaffen werden, damit Kommunen nachhaltige Sorgestrukturen entwickeln können, die es Menschen ermöglichen, eigenständig und selbstbestimmt zu leben. Außerdem müssen aufsuchende Angebote im Quartier ausgebaut werden, um Einsamkeit zu vermeiden. Mit weiteren Ausführungen und Forderungen zur Daseinsvorsorge und Pflege hat sich die BAGSO in den Positionspapieren „Jetzt erst recht!“⁹ und „Zukunft der Pflege und Hilfe zu Hause“¹⁰ geäußert.

Die BAGSO fordert eine weiterreichende bessere Bezahlung von Pflegekräften sowie bessere Arbeitsbedingungen, eine stärkere Anerkennung und Unterstützung von pflegenden Angehörigen, insbesondere zur Entlastung von Frauen in der häuslichen Pflege, und eine gesellschaftliche Aufwertung der Pflege. Außerdem müssen Aspekte der Diversität als Standard in der gesamten Alten- und Pflegearbeit berücksichtigt und interkulturelle Kompetenzen gestärkt werden. Nachbesserungsbedarf besteht auch im Bereich der Palliativ- und Hospizversorgung. Hier bedarf es einer flächendeckenden Umsetzung des Hospiz- und Palliativgesetzes. Außerdem fordert die BAGSO eine regelhafte Dynamisierung und eine Flexibilisierung der Leistungen der Pflegeversicherung, die den unterschiedlichen Bedarfslagen besser gerecht wird, sowie eine Begrenzung der Eigenleistungen. Um Pflegebedürftigkeit zu

vermeiden, fordert die BAGSO den Ausbau gesundheitsförderlicher Verhältnisse und das Bereitstellen flächendeckender Angebote. Diese müssen in den unterschiedlichen Lebenswelten älterer Menschen und auch für Personen mit eingeschränkter Mobilität zugänglich sein. Außerdem müssen Voraussetzungen für den Verbleib zu Hause geschaffen werden. Die BAGSO macht sich außerdem dafür stark, dass die Chancen der Digitalisierung auch im Bereich der Pflege und Daseinsvorsorge effektiver genutzt werden.

Für die vergangenen zwanzig Jahre sieht die BAGSO folgende Erfolge zum Schutz der Wahrnehmung aller Menschenrechte durch ältere Menschen: Generell werden Menschenrechte schon seit dem 1949 durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gelegten Grundstein verstärkt diskutiert. Die BAGSO sieht außerdem, dass die UN-Behindertenrechtskonvention zur Stärkung der Menschenrechte Älterer beigetragen hat und begrüßt die insgesamt stärkere Verständigung zu Menschenrechten auf internationaler und europäischer Ebene. In Bezug auf Deutschland ist die Aufnahme des Merkmals „Alter“ in das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ein Erfolg. Nachbesserungsbedarf besteht hier aber, denn Altersdiskriminierung, z. B. im Bereich von Versicherungen, konnte dadurch bisher nicht vermieden werden.

Die BAGSO fordert deswegen ein spezifisches Menschenrechtsinstrument zum Schutz älterer Menschen, das weltweit, auch in Schwellen- und Entwicklungsländern, eine wichtige Grundlage für die Ausdifferenzierung von Grundrechten in nationalen Ge-

setzen bilden kann. Aus Sicht der BAGSO ist eine UN-Altenrechtskonvention ein wichtiges Instrument, um die nationalen Gesetzgeber zu verpflichten, ein Verbot der Diskriminierung aufgrund des Lebensalters für alle Lebensbereiche gesetzlich zu verankern. Ein Nachlassen von Fähigkeiten im höheren Alter im Einzelfall kann und darf kein Grund für eine generelle altersbedingte Ungleichbehandlung sein. Auch feste Altersgrenzen sind deshalb unzulässig und müssen gegebenenfalls durch Einzelfallprüfungen ersetzt werden. Weitere Forderungen rund um den Schutz der Menschenrechte Älterer hat die BAGSO im April 2020 in einer Stellungnahme¹¹ veröffentlicht.

Teil III: Gesundes und aktives Altern in einer nachhaltigen Welt

1. Beitrag der altersbezogenen Politik zur Umsetzung der Agenda 2030

Die BAGSO würdigt, dass die Bewertung der Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans eine konkrete Verknüpfung zur Agenda 2030 und den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung herstellt. Die BAGSO bekennt sich in ihren Leitsätzen ausdrücklich zu den Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030. Im Positionspapier „Generationenaufgabe Klimaschutz“¹² stellt die BAGSO Forderungen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele auf. Schon vor der Veröffentlichung dieses Positionspapiers hat sich die BAGSO im Zusammenschluss mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen national (das

Netzwerk Agenda 2030¹³) und international (die Stakeholder Group on Ageing – SGA¹⁴) dafür eingesetzt, dass der Handlungsdruck, diese Ziele zu erreichen, auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erhöht wird. Über diese Zusammenschlüsse hat die BAGSO die Interessen Älterer in die Stellungnahme der Zivilgesellschaft zur freiwilligen Berichterstattung der Bundesregierung eingebracht.

Aus Sicht der BAGSO sind bisher, sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene, keine ausreichenden Verknüpfungen zwischen Fragen des Alterns und der Agenda 2030 hergestellt worden. In der freiwilligen Berichterstattung der Bundesregierung spielen ältere Menschen eine geringe Rolle. So finden ältere Menschen, vermutlich aufgrund der Definition der Indikatoren, beispielsweise bei der Beurteilung der Umsetzung von Ziel 4 zu Bildung und lebenslangem Lernen, keine Erwähnung. Positiv beurteilt die BAGSO hingegen, dass die UN-Dekade zum gesunden Altern 2020–2030 in der freiwilligen Berichterstattung der Bundesregierung 2021 unterstützt wird. Umgekehrt finden die Nachhaltigkeitsziele bisher kaum Beachtung in wichtigen Dokumenten zu Fragen des Alterns, wie beispielsweise in den Altersberichten der Bundesregierung.

2. Der Umgang mit den Folgen und Auswirkungen für ältere Menschen während der COVID-19-Pandemie

Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie nahm die BAGSO das vom UN-Generalsekretär im Mai 2020 veröffentlichte

Kurzossier „Die Auswirkungen von COVID-19 auf ältere Menschen“¹⁵ erfreut zur Kenntnis. In diesem Dossier fordert er eine Beschleunigung der Bemühungen der OEWG-A zum Vorlegen eines Textentwurfs für ein international bindendes Menschenrechtsinstrument. Die BAGSO freut sich auch, dass sich Deutschland mit 145 anderen Mitgliedsstaaten in einer Stellungnahme dazu verpflichtet hat, den Appell des UN-Generalsekretärs zu unterstützen und die internationale Zusammenarbeit zu stärken, um „die Würde und Rechte älterer Menschen uneingeschränkt zu fördern und zu respektieren“.¹⁶

Insgesamt stand, vor allem zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020, auch in Deutschland der Schutz der Älteren im Vordergrund. Die BAGSO appellierte bereits im März 2020 in einer Pressemitteilung¹⁷ gemeinsam mit dem BMFSFJ an alle Generationen, ältere Menschen und gefährdete Gruppen zu schützen. Außerdem formulierte die BAGSO in mehreren Stellungnahmen Empfehlungen, wie die Situation älterer Menschen während der Pandemie verbessert werden kann.

In diesem Zusammenhang beanstandete die BAGSO, dass das Alter einseitig und pauschal mit Vorstellungen von Schutz- und Hilfebedürftigkeit, mit Verletzlichkeit und Gebrechlichkeit verbunden wurde. Dies führte zu einer Stigmatisierung, die von vielen Älteren zu Recht als diskriminierend und bevormundend empfunden wurde.

Trotz der Notwendigkeit von Kontakteinschränkungen und Hygienevorschriften bemängelte die BAGSO außerdem, dass viele

der Maßnahmen dazu führten, dass Angebote zur Gesundheitsförderung und Prävention, sowie medizinische Vorsorgeuntersuchungen reduziert oder ganz eingestellt wurden. Auch externe Qualitätsprüfungen in Pflegeeinrichtungen wurden zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner eingestellt. Die Besuchs- und Ausgangsbeschränkungen sowie der häufig komplette Wegfall des sozialen Lebens in Einrichtungen wurden von der BAGSO kritisch bewertet. Um die Angemessenheit der Besuchs- und Ausgangsbeschränkungen zu beurteilen, die häufig zu extremer sozialer Isolation führten, hat die BAGSO im Herbst 2020 ein Rechtsgutachten¹⁸ in Auftrag gegeben. Dies zeigte, dass die Besuchs- und Ausgangsbeschränkungen in Pflegeheimen in weiten Teilen gegen das Grundgesetz verstießen und somit als nicht angemessen zu beurteilen sind.

Aus Sicht der BAGSO sind die besonderen Regelungen für Pflegeleistungen, wie die Erstattung von Kosten für alternative Versorgungslösungen oder erweiterte Möglichkeiten zur Inanspruchnahme des Entlastungsbetrags, als Maßnahmen anzuerkennen, die einen wesentlichen Beitrag zum Schutz älterer Menschen während der Pandemie geleistet haben. Außerdem ist die Priorisierung Älterer und des medizinischen und pflegerischen Personals bei den Impfungen zu nennen. Zur Stärkung der sozialen Inklusion und Solidarität in Zeiten von „Physical Distancing“ waren die unzähligen, durch freiwilliges Engagement entstandenen Hilfsdienste unabdingbar. Angebote kamen vor allem aus der Zivilgesellschaft bzw. aus dem Privaten. Durch Einkaufshilfen, Telefondienste und Hilfen zur digitalen Teilhabe

wurde ein wichtiger Beitrag zur Versorgung älterer Menschen geleistet. Die Umstellung auf digitale Angebote und der Einbezug digitaler Kommunikationstools waren wichtige Schritte, um Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen aufrechtzuerhalten und soziale Kontakte zu pflegen. Da der Zugang zu digitalen Angeboten für viele ältere Menschen nicht gegeben ist, forderte die BAGSO im Juni 2020 in einer Stellungnahme¹⁹ eine digitale Grundversorgung für Bewohnerinnen und Bewohnern in deutschen Pflegeheimen.

Die politischen Ansätze haben sich angesichts von laufend neuen Erkenntnissen seit Beginn der Pandemie verändert. Beispielsweise wurde im Bereich der Pflege nachgebessert, um die vollständige soziale Isolation von Bewohnerinnen und Bewohnern in Pflegeheimen sowie von Menschen in häuslichen Pflegesituationen zu verhindern. Einige Bundesländer haben beispielsweise Pflegeeinrichtungen unter Auflagen wieder für Besuche von Angehörigen geöffnet. Außerdem wurde durch die Einführung von Tests und Schutzmaßnahmen wieder mehr ermöglicht.

In Deutschland wurden ältere Menschen durch COVID-19 vor allem durch die Isolation und die erschwerte Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs sowie die Einschränkungen aller Angebote, die zu einer gesunden und aktiven Lebensführung beitragen, beeinträchtigt.

Zur Frage zu schwierigen Entscheidungen zur Gesundheitsversorgung, die ältere Menschen betreffen, haben sich medizinische

Fachgesellschaften und Interessensvertretungen früh in die politischen und gesellschaftlichen Diskussionen eingebracht, um Würde und das Recht auf Gesundheit sicherzustellen. So wurden klinisch-ethische Empfehlungen für Entscheidungen über die Zuteilung intensivmedizinischer Ressourcen im Kontext der COVID-19-Pandemie²⁰ gemeinsam von einer Vielzahl medizinischer Fachgesellschaften verabschiedet.

Insgesamt hat die Pandemie Entwicklungen beschleunigt und offengelegt, in welchen Bereichen seniorenpolitische Reformen dringend notwendig sind, um die Lebensbedingungen älterer Menschen nachhaltig zu verbessern und für künftige Krisen besser gerüstet zu sein. Die BAGSO hat ihre zehn wichtigsten Forderungen, die sie aus den Lehren der Pandemie zieht, in dem Positionspapier „Jetzt erst recht!“²¹ zusammengefasst.

3. Aktivitäten zur Vorbereitung und Umsetzung der WHO-Dekade des gesunden Alterns 2020–2030

In Bezug auf die Aktivitäten im Rahmen der Dekade des gesunden Alterns 2020–2030²² begrüßt die BAGSO, dass die von der 73. Weltgesundheitsversammlung verabschiedete Dekade im Dezember 2020 von der UN-Generalversammlung zu einer UN-weiten Dekade²³ ernannt wurde. Der BAGSO sind allerdings bisher keine Maßnahmen der Bundesregierung bekannt, die zur nationalen Umsetzung der UN-Dekade dienen. Einzelne Aktivitäten der Zivilgesellschaft oder lokaler Akteure greifen die durch die UN-De-

kade forcierten Maßnahmen und zu erreichenden Ziele auf. Aus Sicht der BAGSO wäre eine koordinierende Stelle wünschenswert, die neben der Koordination und Vernetzung auf nationaler Ebene auch für die internationale Vernetzung verantwortlich sein sollte. So sollten die bereits durchgeführten und geplanten Aktivitäten aus Deutschland in die dafür entwickelte digitale Plattform der Vereinen Nationen²⁴ eingespeist und internationale Partner darüber informiert werden.

Teil IV: Schlussfolgerungen und künftige Prioritäten

Insgesamt stellt die BAGSO in Bezug auf die Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans in Deutschland fest, dass ältere Menschen und altersbezogene Themen zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit und Politik rücken. Für den Zeitraum seit der Verabschiedung des UN-Altensplans 2002 nimmt die BAGSO die Zunahme von koordinierten Aktivitäten und die stärkere Berücksichtigung der Belange Älterer in der Gesetzgebung und in Programmen positiv wahr. Im Kontext positiver Entwicklungen sind auch der weitere Anstieg der Lebenserwartung und das Entstehen von differenzierteren Altersbildern zu nennen sowie die „Lust am Leben“ vieler älterer Menschen, die sich in vielfältiger Weise engagieren.

Für die Zukunft sieht die BAGSO trotz dieser Fortschritte großen Gestaltungsbedarf, um die Ziele des Zweiten Weltaltensplans in Deutschland umzusetzen. Wichtige Aspekte sind hier die weitere Förderung von Teil-

habemöglichkeiten, auch durch die Etablierung von besseren Rahmenbedingungen für das freiwillige Engagement, die Vermeidung von Einsamkeit, die Bekämpfung von Altersdiskriminierung, Alterssicherung und Armutsbekämpfung (inkl. bezahlbarem und altersgerechtem Wohnraum und entsprechender Mobilität), sowie die Nutzung der Chancen der Digitalisierung und Sicherstellung analoger Zugänge.

Zentrale Forderungen der BAGSO, die im Rahmen zukünftiger Maßnahmen zur Umsetzung des Zweiten Weltaltensplans in Deutschland berücksichtigt werden müssen, sind:

- kommunale Seniorenpolitik stärken und Seniorenorganisationen fördern,
- Schutz vor Altersdiskriminierung und Gewalt verbessern, Mitsprache in der stationären Pflege sicherstellen und sich für die Rechte Älterer in der EU und international stark machen,
- Altersarmut bekämpfen, Einnahmesituation der Gesetzlichen Rentenversicherung verbessern, betriebliche und private Altersvorsorge stärken, Doppelbesteuerung vermeiden und Direktversicherte entlasten,
- freiwilliges Engagement Älterer, auch generationenübergreifend, fördern, flächendeckend hauptamtliche Anlaufstellen schaffen und Teilhabe für alle ermöglichen, niedrigschwellige Angebote für lebenslanges Lernen ausbauen und politische Mitwirkung von Älteren fördern,
- Gesundheitsförderung, Prävention und Rehabilitation stärken, präventive Hausbesuche bundesweit einführen, wohn-

- ortnahe Versorgungsstrukturen ausbauen und die Rolle der Kommunen stärken,
- die Pflegeversicherung weiterentwickeln, die Situation der ambulanten Pflege verbessern, mehr Mitspracherecht für Betroffene sicherstellen sowie Katastrophenschutz und Krisenmanagement verbessern,
- bezahlbares Wohnen fördern, Wohnungen barrierefrei und altersgerecht ausbauen, ein barrierefreies Wohnumfeld und Quartiere für alle Generationen schaffen sowie Mobilität sicherstellen,
- Internet als Teil der Daseinsvorsorge anerkennen, analoge Zugangsmöglichkeiten erhalten, digitale Teilhabe sozial gerechter gestalten, barrierefreie Teilhabe ermöglichen und Datenschutz sowie Datensicherheit verbessern.

Diese Forderungen sind aus den BAGSO-Wahlprüfsteinen für die Bundestagswahl 2021²⁵ abgeleitet.

Aus Sicht der BAGSO ist die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft eine der größten Herausforderungen. Um eine nachhaltige Gesellschaft für alle Lebensalter zu bilden, müssen das Miteinander der Generationen gestärkt und die Potenziale des Alters genutzt werden. Eine zukunftsfähige – nachhaltige – Gesellschaft zu schaffen, ist eine Generationenaufgabe. In dem Positionspapier „Generationenaufgabe Klimaschutz“²⁶ stellt die BAGSO Forderungen auf, die sich an jede Generation und jede Ebene richten: von lokal zu global.



Mit Blick auf die Arbeit internationaler Organisationen sieht die BAGSO die Notwendigkeit, das Thema Altern als Querschnittsthema einzubeziehen und die Belange Älterer in der internationalen Zusammenarbeit vermehrt zu berücksichtigen. Die BAGSO sieht Deutschland in einer wichtigen Vorreiterrolle und fordert die Bundesregierung auf, ihre Erfahrungen im Bereich der Altenpolitik verstärkt in bi- und multilateralen Beziehungen, insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit, zu nutzen. Außerdem sollten internationale Organisationen im Bereich des Alterns die Möglichkeit haben, den internationalen Austausch guter Praxis, vor allem auch zur kommunalen Kompetenzentwicklung, weiter zu fördern und die Diskussion zur Stärkung der Rechte Älterer voranzutreiben. Die BAGSO stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Zugänge zu vorhandenen Aktivitäten zum Austausch guter Praxis verbessert und die bestehenden Barrieren, z. B. aufgrund der Sprache, abgebaut werden müssen.

Alles in allem ist aus Sicht der BAGSO festzustellen, dass seit Verabschiedung des Zweiten Weltaltensplans bzw. bereits schon seit der Verabschiedung des Ersten Weltaltensplans 1982 viele positive Entwicklungen zur Verbesserung der Lebenssituation Älterer stattgefunden haben. Dennoch müssen die Entwicklungen immer wieder neu bewertet und vorhandene Programme und Gesetze fortlaufend nachjustiert werden. Da der Zweite Weltaltensplan lediglich ein Aktionsplan mit Empfehlungen ist, fordert die BAGSO – zusammen mit hunderten Seniorenorganisationen aus der ganzen Welt, die sich in der Globalen Allianz für die Rechte

Älterer (Global Alliance for the Rights of Older People – GAROP²⁷) zusammengeschlossen haben – die baldige Verabschiedung einer UN-Altenkonvention, einem verbindlichen internationalen Menschenrechtsinstrument.

Diese Stellungnahme beruht auf einer Vielzahl von aktuellen Stellungnahmen und Positionspapieren der BAGSO, ergänzt durch Beiträge von Mitgliedsorganisationen und Kooperationspartnern und wurde im August 2021 durch den BAGSO-Vorstand verabschiedet.

Weiterführende Informationen

Unter folgendem Link sind die wichtigsten Dokumente – der MIPAA, die RIS und die Ministerklärungen – in englischer, französischer und russischer Sprache verfügbar: <https://www.unece.org/population/ageing.html>.

Das BAGSO-Themenheft „Eine Gesellschaft für alle Lebensalter“, das weitere Informationen zu MIPAA und seiner Umsetzung gibt, ist in deutscher und englischer Sprache verfügbar: <https://www.bagso.de/publikationen/themenheft/eine-gesellschaft-fuer-alle-lebensalter/>.

- 1 <https://unece.org/population/ageing/review-and-appraisal> (abgerufen am 10.08.2021)
- 2 Eine Zusammenfassung dieses Meinungsbildes ist verfügbar unter: https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/03_Themen/Internationale_Altenpolitik/Anlage_zur_BAGSO-Stellungnahme.pdf
- 3 <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/120588/12af9ac48565b8f508a0ed4bf9e2239c/unece-ministererklaerung-lissabon-2017-data.pdf> (abgerufen am 10.08.2021)
- 4 <https://www.bagso.de/publikationen/positionspapier/engagement-und-bildung-im-alter/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 5 https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2020/BAGSO-Stellungnahme_Achter_Altersbericht_Digitalisierung.pdf (abgerufen am 10.08.2021)
- 6 https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2020/BAGSO-Positionspapier_Jetzt_erst_recht_Lebensbedingungen_aelterer_Menschen_verbessern.pdf (abgerufen am 10.08.2021)
- 7 https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2020/20200401_Konvention_der_UN_fuer_die_Rechte_aelterer_Menschen_deutsch.pdf (abgerufen am 10.08.2021)
- 8 https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/03_Themen/Wahlpruefsteine_2021/03_Langfassung_Rechte_aelterer_Menschen.pdf (abgerufen am 10.08.2021)
- 9 <https://www.bagso.de/publikationen/positionspapier/jetzt-erst-recht-lebensbedingungen-aelterer-menschen-verbessern/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 10 <https://www.bagso.de/publikationen/positionspapier/zukunft-der-hilfe-und-pflege-zu-hause/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 11 <https://www.bagso.de/publikationen/staerkung-der-rechte-aelterer-weltweit/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 12 <https://www.bagso.de/publikationen/positionspapier/generationenaufgabe-klimaschutz/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 13 <https://netzwerk2030.de/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 14 <https://www.stakeholdergrouponageing.org/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 15 <https://www.un.org/development/desa/ageing/news/2020/05/covid-19-older-persons/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 16 https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/ENG_final_-with-countries.pdf (abgerufen am 10.08.2021)
- 17 <https://www.bagso.de/spezial/aktuelles/detailansicht/corona-pandemie-aeltere-menschen-und-gefaehrdete-gruppen-schuetzen/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 18 <https://www.bagso.de/publikationen/stellungnahme/rechtsgutachten-besuche-in-pflegeheimen/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 19 https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2020/Stellungnahme_Digitale_Grundversorgung_in_Pflegeheimen.pdf (abgerufen am 10.08.2021)
- 20 <https://www.divi.de/joomlatools-files/docman-files/publikationen/covid-19-dokumente/200417-divi-covid-19-ethik-empfehlung-version-2.pdf> (abgerufen am 10.08.2021)
- 21 <https://www.bagso.de/publikationen/positionspapier/jetzt-erst-recht-lebensbedingungen-aelterer-menschen-verbessern/> (abgerufen am 10.08.2021)



- 22 <https://www.who.int/ageing/decade-of-healthy-ageing> (abgerufen am 10.08.2021)
- 23 <https://undocs.org/en/A/RES/75/131> (abgerufen am 10.08.2021)
- 24 <https://www.decadeofhealthyageing.org/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 25 <https://www.bagso.de/publikationen/wahlpruefsteine-zur-bundestagswahl-2021/> (abgerufen am 10.08.2021)
- 26 https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2021/BAGSO-Positionspapier_Generationenaufgabe_Klimaschutz.pdf (abgerufen am 10.08.2021)
- 27 <https://rightsofolderpeople.org/about/> (abgerufen am 10.08.2021)

Herausgeber

BAGSO
Bundesarbeitsgemeinschaft
der Seniorenorganisationen e. V.

Noeggerathstr. 49
53111 Bonn
Telefon 0228 / 24 99 93-0
Fax 0228 / 24 99 93-20
kontakt@bagso.de

www.bagso.de
facebook.com/bagso.de
twitter.com/bagso_de

Die BAGSO – Stimme der Älteren

Die BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen vertritt die Interessen der älteren Generationen in Deutschland. Sie setzt sich für ein aktives, selbstbestimmtes und möglichst gesundes Älterwerden in sozialer Sicherheit ein. In der BAGSO sind rund 125 Vereine und Verbände der Zivilgesellschaft zusammengeschlossen, die von älteren Menschen getragen werden oder die sich für die Belange Älterer engagieren.

Die BAGSO fördert ein differenziertes Bild vom Alter, das die vielfältigen Chancen eines

längeren Lebens ebenso einschließt wie Zeiten der Verletzlichkeit und Hilfe- bzw. Pflegebedürftigkeit. Gegenüber Politik, Gesellschaft und Wirtschaft tritt sie für Rahmenbedingungen ein, die ein gutes und würdevolles Leben im Alter ermöglichen – in Deutschland, in Europa und weltweit.

In Positionspapieren und Stellungnahmen gibt die BAGSO Anstöße und Empfehlungen für politisches Handeln in Bund, Ländern und Kommunen. Die BAGSO veröffentlicht eine Vielzahl von Publikationen zu unterschiedlichen Themen, die kostenfrei zu bestellen sind oder auf der BAGSO-Internetseite heruntergeladen werden können.