

Prof. Dr. Gerhard Naegele

**Bericht ÜBER DIE ARBEIT DER EXPERTENKOMMISSION „Gemeinsam gegen
Diskriminierung: Für eine gerechtere Teilhabe jüngerer und älterer Menschen“
und darauf aufbauende Vorschläge für Handlungsempfehlungen.**

Dortmund, im Dezember 2012

1. Auftrag, Termine und Themenauswahl	4
2. Zur kommissionsinternen Konzeptualisierung von „Diskriminierung“	7
3. Benachteiligungen und Ungleichbehandlungen Älterer - Fakten und Vorschläge für Handlungsempfehlungen	10
<i>3.1. Arbeitsleben und Arbeitsrecht</i>	<i>11</i>
3.1.1. Arbeitsmarkt-, Betriebsintegration und Alter	12
3.1.2. Benachteiligung älterer Arbeitssuchender im Arbeitsförderungsrecht und bei der beruflichen Rehabilitation	16
3.1.3. Faktischer Ausschluss von den sozialrechtlichen Instrumenten zur Integration ins Erwerbsleben älterer Arbeitsloser bei Überschreiten der Regelaltersgrenze	17
3.1.4. Ungleichbehandlung älterer Arbeitsloser durch „Ausbuchung“ älterer ALG II-Empfänger/innen aus der Arbeitslosenstatistik	18
3.1.5. Altersgrenzen im Renten- und Tarifrecht	19
3.1.6. Hinzuverdienstgrenzen	23
3.1.7. Leistungen bei Existenzgründungen	25
3.1.8. Regelungen mit potenziell benachteiligenden Nebenwirkungen auf andere Beschäftigtengruppen	26
<i>3.2. Altersgrenzen beim zivilbürgerschaftlichen Engagement</i>	<i>27</i>
<i>3.3 Gesundheitswesen, Pflegebereich und Sozialschutz</i>	<i>28</i>
3.3.1. Benachteiligungen/Ungleichbehandlung aufgrund des Alters beim Zugang zu Leistungen der gesundheitlichen Versorgung	29
3.3.2. Benachteiligungen/Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters im Behindertenrecht	32
3.3.3. Benachteiligungen/Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters bei Pflegebedürftigkeit	34
<i>3.4. Finanz- und Versicherungswesen, Wohnungsmarkt</i>	<i>37</i>
3.4.1. Finanzdienstleistungen für ältere Menschen	37

3.4.2. Wohnungsmarkt	39
Literaturverzeichnis	42
Anhang	44

1. Auftrag, Termine und Themenauswahl

Der vorliegende Bericht beruht auf einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung zwischen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) und dem Autor vom 05. März 2012. Im Rahmen des Themenjahres 2012 „Im besten Alter. Immer“ hat die ADS eine Expertenkommission einberufen, „die Handlungsempfehlungen zum Abbau von Altersdiskriminierung geben soll.“

Der Kommission gehörten folgende Personen an:

Meltem Başkaya

Kompetenz Zentrum Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe

Dr. Alexander Böhne

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Ruth Brand

Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e.V. (BAGSO)

Prof. Dr. Georg Cremer

Deutscher Caritasverband e.V.

Sven Freye

Deutscher Bundesjugendring

Dr. Jürgen Gohde

Kuratorium Deutsche Altershilfe

Dr. Günter Hörmann

Verbraucherzentrale Hamburg e.V.

Dr. Hans-Peter Klös (vertreten durch Dr. Oliver Stettes)

Institut der deutschen Wirtschaft

Sven Kuntze

Publizist und Autor

Maria Loheide

Diakonisches Werk der EKD e.V.

Ingo Nürnberger

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Brigitte Paetow

Landesseniorenbeirat Mecklenburg-Vorpommern e.V.

Detlef Parr

Liberales Senioren

Dr. Ulrich Schneider

Der Paritätische Gesamtverband

Loring Sittler

Generali Deutschland Holding AG

Dr. Felipe Temming

Universität zu Köln

Corinna Trips

Wirtschaftsjunioren Deutschland

Birte Weiß

Antidiskriminierungsverband Deutschland

Gabriele Wrede

Deutscher Frauenrat

Darüber hinaus entsandten involvierte Bundesministerien sowie die ADS selbst jeweils eigene Vertreter mit „Beobachtungsstatus“. Die Kommission wurde geleitet von Dr. Henning Scherf/Bremen (Bürgermeister a.D.). Die wissenschaftliche Leitung, verbunden mit der Aufgabe der Berichterstattung oblag Prof. Dr. Gerhard Naegele (TU Dortmund, Lehrstuhl für Soziale Gerontologie). Er wurde unterstützt darin von Dip.-Päd. Christin Olschewsky und Markus Kühnel (beide ebenfalls Lehrstuhl für Soziale Gerontologie, TU Dortmund), letzterer durch eine explizit nur mit dem Berichtersteller vereinbarte Datenbank-Recherche, die diesem Bericht als Anhang beigefügt ist. Dem wissenschaftlichen Leiter oblag in diesem Zusammenhang die Aufgabe der „wissenschaftlichen Leitung und inhaltlich-organisatorischen Koordinierung der Expertenkommission sowie die Erstellung von kommentierten Handlungsempfehlungen in Abstimmung mit der Kommission“.

Der hiermit vorliegende Bericht über die Arbeit der Kommission steht in alleiniger Verantwortung des Autors. Er stützt sich neben den in der Kommission gehaltenen Vorträgen einzelner Kommissionsmitglieder, den Sitzungsprotokollen und einigen Vorträgen, gehalten auf der ADS-Fachtagung am 18. September 2012 (s.u. Pkt. 2),

insbesondere auch auf schriftlich eingereichte Stellungnahmen und Kommentare zu Vorentwürfen dieses Berichtes seitens einiger Kommissionsmitglieder. Nur dort, wo es (u.a. aus urheberrechtlichen Gründen) sinnvoll erschien, werden diese Quellen namentlich zitiert. Allen auf diese Weise direkt und/oder indirekt Beteiligten sei für die tatkräftige und wertvolle Unterstützung bei der Abfassung dieses Textes gedankt. Die in diesem Bericht enthaltenen Beurteilungen und Kommentierungen spiegeln jedoch ausschließlich die Auffassung des Berichterstatters wieder und sind in der vorliegenden Fassung nicht mit der Kommission abgestimmt.

Dies gilt auch für die in diesem Bericht formulierten Vorschläge für Handlungsempfehlungen. Sie sind ausschließlich die „Empfehlungsvorschläge“ des Berichterstatters. Allerdings dienten sie der Kommission als Arbeitsgrundlage für ihre eigenen „Handlungsempfehlungen“, die gegenüber den in diesem Berichtstext enthaltenen Vorschlägen z.T. deutlich reduziert und zum Teil auch umformuliert worden sind.

Die Kommission tagte insgesamt drei Mal, und zwar am 13. März 2012, 05. Juni 2012 und 19. September 2012 - jeweils ganztägig - in den Räumen der ADS/Berlin.

Der Fokus der Arbeit sollte – vertragsgemäß – auf „Altersgrenzen und Generationengerechtigkeit“ liegen. Die Kommission sollte in diesem Zusammenhang („nach Möglichkeit“) folgende Themenfelder berücksichtigen:

- Arbeitsleben und Arbeitsrecht (inkl. bürgerschaftliches Engagement)
- Gesundheitswesen, Pflegebereich und Sozialschutz
- Finanz- und Versicherungswesen, Wohnungsmarkt.

Die Konkretisierung und Auswahl der aus den vorgegebenen drei großen behandelten Themen wurde in der ersten Sitzung der Kommission – ausgehend von einem die vorgegebenen Themenfelder präzisierenden Einstiegsreferates des wissenschaftlichen Leiters/Berichterstatters – einmütig getroffen und spiegelt die (subjektive) Schwerpunktsetzung der bei dieser Sitzung anwesenden Kommissionsmitglieder wider. Der (hiermit vorliegende) Entwurf eines Abschlussbericht(es) greift nur solche Tatbestände auf, die auch in den Kommissionssitzungen behandelt worden sind

und/oder zu denen der Versuch unternommen wurde, zu Handlungsempfehlungen zu kommen.


2. Zur kommissionsinternen Konzeptualisierung von „Diskriminierung“

frucht. Reichen
Diskriminierungsverbote sind in den internationalen und europäischen Menschenrechten, dem Recht der Europäischen Union, dem deutschen Grundgesetz und im einfachen Recht, insbesondere im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), für Deutschland verbindlich niedergelegt. Das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Merkmals ‚Alter‘ ist explizit in der Europäischen Grundrechtecharta, der UN-Behindertenrechtskonvention, der EU-Rahmenrichtlinie Gleichbehandlung sowie im AGG verankert.

Def.
Unter Altersdiskriminierung wird in der Rechtsprechung wie in der einschlägigen juristischen Literatur – hier insbesondere unter Bezugnahme auf das AGG und in Anlehnung an Rothermund & Temming (2011, 3) - „unter anderem nicht zu rechtfertigende Diskriminierung – ausgehend von „zum Teil deutlichen Unterschieden in der Behandlung älterer Menschen in verschiedenen Lebensbereichen“ - verstanden. Folgt man dieser Sicht, dann bedeutet „Diskriminierung das Anknüpfen an einem bestimmten Merkmal einer Person (wie z.B. wie hier das kalendarische Alter; G.N.) mit der Folge eines für die Person benachteiligend wirkenden, manchmal auch beeinträchtigenden oder ausschließenden Handelns. Diskriminierung hat also zwei Seiten: „das Diskriminierungsmerkmal und die Diskriminierungsfolge“ (Igl, 2012, 5). Dabei werden in der einschlägigen Literatur (so auch im AGG) sowohl Formen direkter/unmittelbarer Diskriminierung als auch Formen indirekter/mittelbarer Diskriminierung unterschieden¹:

- a.*
- Bei einer unmittelbaren Diskriminierung knüpft die Ungleichbehandlung unmittelbar an ein verbotenes Differenzierungskriterium an. Mitunter wird in diesem Zusammenhang auch der Terminus „willkürlich“ benutzt.

¹ Vgl. nur § 3 Abs. 1 und 2 AGG.

- 
- Eine mittelbare Diskriminierung wird durch Gesetze, Politiken oder Praktiken verursacht. Dem ersten Anschein nach ist diese neutral, benachteiligt aber faktisch Personen in besonderer Weise, die durch anerkannte Diskriminierungsmerkmale geschützt sind. Das Konzept der mittelbaren Diskriminierung stellt auf Gegebenheiten ab, die überwiegend bzw. typischerweise bei diesem Personenkreis vorliegen (wie insbesondere bei sehr alten Menschen eine überdurchschnittlich häufig zu beobachtende benachteiligende Behandlung von (zumeist älteren) pflegebedürftigen und/oder demenziell erkrankten Menschen in Diensten und Einrichtungen der Altenpflege (s.u. Kap. 3.2.3). Die überdurchschnittlich hohe Betroffenheit bestimmter sozialen Risiken/Problemen selbst können dabei aber nicht als Diskriminierungstatbestände gewertet werden, da sie lediglich „Spiegel unterschiedlicher Lebensrisiken in unterschiedlichen Phasen des Lebens“ darstellen und eine willkürliche, diskriminierende Handlung Dritter in diesen Fällen nicht vorliegt.

Weitere, für die inhaltliche Befassung mit dem Thema „Altersdiskriminierung“ zentrale Bezugspunkte für die Kommission waren – unter Bezugnahme auf ein Referat von Prof. Dr. Gerd Igl auf einer Fachtagung der ADS vom 18. September 2012 in Berlin zum Thema „Diskriminierung aufgrund des Lebensalters – Altersgrenzen und Generationengerechtigkeit“:

- die *intergenerationelle Generationengerechtigkeit*, also Gerechtigkeit zwischen verschiedenen Generationen, d.h. der jüngeren, mittleren und der älteren Generation;
- *Selbstbestimmung und Teilhabe*, speziell die Selbstbestimmung und Teilhabe im höheren Lebensalter.

Als relevante Gegenstände der intergenerationellen Generationengerechtigkeit können demnach sog. „transökonomische Güter“ gelten (z.B. Recht auf ein qualitativvolles Leben). Angesprochen sind dabei „Erwartungen und Sicherheiten“ (z.B. angemessene gesundheitliche Versorgung) oder „Sicherheit der menschenwürdigen Behandlung unabhängig zur Zugehörigkeit einer Generation“ (ebd.) (z.B. bei der pflegerischen

Versorgung). Im Kontext von Selbstbestimmung und Teilhabe sind insbesondere adressiert das gegen den Willen der Betroffenen praktizierte „Hinausdrängen aus bestimmten Lebenssituationen“ (ebd.), so z.B. für bestimmte Fälle des unfreiwilligen vorzeitigen „Hinausdrängens“ aus dem Erwerbsleben, aus der Teilhabe am Marktgeschehen oder aus der selbständigen Lebensführung im Wohnbereich). Diese Aspekte waren in der Kommissionsarbeit jeweils an unterschiedlichen Stellen mehr oder weniger bedeutsam.

Das bis hier vorgetragene Verständnis von Diskriminierung, dem ein Teil der Kommission gefolgt ist, wurde von einem anderen Teil der Kommission als zu „weitgehend und unangemessen“ kritisiert und abgelehnt. Stattdessen wurde für ein deutlich „engeres“ Verständnis plädiert, das „jegliche Form einer willkürlichen, einzig am Alter orientierten Ungleichbehandlung“ meint. Davon ausgehend wurde von diesem Teil der Kommission betont, dass die Kommission nur an ganz wenigen Stellen überhaupt Belege für eine in diesem Sinne „willkürliche“ Ungleichbehandlung identifiziert habe.

Die Kritik an dem breiten Verständnis entzündete sich insbesondere an seiner Anwendung auf die Arbeitswelt und die Finanzdienstleistungen. Hier sei jeweils in bestimmten Fällen eine „Ungleichbehandlung“ von Personen durchaus zulässig, wenn diese auf Merkmale zurückzuführen ist, die mit dem interessierenden Tatbestand (z. B. personalpolitischen Entscheidungen, Leistungsbezug, Höhe von Versicherungsprämien) in einem unmittelbaren *Sachzusammenhang* stehen oder bei denen aufgrund eines engen statistischen Zusammenhangs von einem solchen ausgegangen werden darf. Dabei spiele es keine Rolle, ob diese für die Ungleichbehandlung relevanten Merkmale in einem signifikanten statistischen Zusammenhang mit verbotenen Differenzierungskriterien wie zum Beispiel dem Alter oder dem Geschlecht stehen.

Dem stand eine noch weitergehende Auffassung von „Diskriminierung“ seitens des als „Experten“ der dritten Sitzung beiwohnenden „Deutschen Instituts für Menschenrechte“ gegenüber, welche aber in der Kommission weder ausführlich diskutiert und der schon gar nicht im Konsens gefolgt wurde. Das „breite Verständnis von Diskriminierung“ habe demnach seinen Grund in einer menschenrechtlichen Fundierung: Beim Schutz vor

Diskriminierung gehe es um die Gewährleistung gleicher Möglichkeiten zur tatsächlichen Ausübung von Menschenrechten und damit über die Herstellung rein formaler Gleichberechtigung hinaus. Das so konzeptualisierte Diskriminierungsverständnis stünde in Anlehnung an Art. 3 Abs. 1 GG, der die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz adressiert. In der Kommissionsarbeit selbst gab es allenfalls im Kontext der Diskussion um die Versorgung älterer Menschen bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit (s.u. Pkt. 3.2.) dazu einen zudem auch nur impliziten Bezug.

3. Benachteiligungen und Ungleichbehandlungen Älterer - Fakten und Vorschläge für Handlungsempfehlungen

Auftragsgemäß – und nicht zuletzt vor dem Hintergrund des begrenzten Zeitrahmens – beschränkte sich die Arbeit der Kommission auf die vorgegebenen Themenfelder und die in der ersten Sitzung am 13. März 2012 vorgenommenen Eingrenzung. Dabei lag der Fokus auf solchen potenziellen Benachteiligungen/Ungleichbehandlungen, von denen typischerweise (lebensältere) Menschen betroffen sind. Entsprechende Benachteiligungen Jüngerer wurden – mit einer Ausnahme („Kreditvergabe an Jüngere; s.u. Kap. 3.4.1.) - aus Zeitgründen ausgeklammert. In den insgesamt 3 Sitzungen wurden zu den ausgewählten Unterthemen jeweils Inputreferate einzelner Kommissionsmitglieder bzw. geladener externer Experten gehalten, die dann der Kommission u.a. zum Ausgangspunkt der weiteren Arbeiten und Handlungsempfehlungen dienten. Darüber hinaus konnte die Kommission auf ihrer letzten Sitzung vom 19. September 2012 die auf dem Fachkongress (der ADS) am 18. September 2012 in Berlin zum Thema „Zu jung? Zu alt? Altersdiskriminierung als Herausforderung“ gehaltenen Vorträge (soweit schriftlich verfügbar) für ihre Arbeit nutzbar machen. Aus der Vielzahl der in der Kommission angesprochenen Themen wurden dann insgesamt die im Folgenden berichteten „Benachteiligungs-/Ungleichbehandlungstatbestände“ für ältere Menschen eingehender behandelt, zu denen dann vom Berichterstatter der Kommission auch Vorschläge für Handlungsempfehlungen zu ihrem Abbau vorgelegt wurden.

3.1. Arbeitsleben und Arbeitsrecht

„Arbeitsleben und Arbeitsrecht“ standen nicht von ungefähr im Zentrum der Arbeit der Kommission. Insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt und den Betrieben, der sich auch als „Alterung und Verknappung des Erwerbspersonenpotenzials“ bzw. als „Altern der Belegschaften“ manifestiert, hat die Kommission diesem Themenkomplex besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Damit folgte sie zumindest implizit auch den Empfehlungen der letzten beiden Altenberichtscommissionen, die jeweils explizit dazu auffordern, die Beschäftigungsbedingungen und -chancen Älterer zu verbessern, um über diesen Weg eine Ausweitung der Erwerbsbeteiligung Älterer zu erreichen – u.a. mit dem Ziel, die für die Zukunft befürchteten, demografisch bedingten Personalengpässe, die sich schon jetzt partiell als Fachkräftemangel darstellen, zu begegnen. Wenn etwa die 6. Bundesaltenberichtscommission die relevanten Akteure der Arbeitswelt (Unternehmen, Beschäftigte, Sozialpartner und Gesetzgeber) in ihren „Empfehlungen“ explizit auffordert, „die Herausforderungen des demografischen Wandels und den Fachkräftebedarf als Chance zu nutzen und zu einer neuen Sicht auf das Alter in den Betrieben (und insgesamt in der Arbeitswelt; G.N.) zu gelangen“ (BMFSFJ 2010, 270), dann gehört dazu auch, etwaige bestehende Benachteiligungen und Ungleichbehandlungen, welche diesem Ziel entgegen stehen, zu identifizieren und Vorschläge zu ihrem Abbau vorzulegen. Im Gegensatz zum Gesundheitsrecht (s.u. Pkt. 3.3.) kennt das Arbeitsrecht durchaus an kalendarischen Altersgrenzen festgemachte Regelungstatbestände. Sie betreffen u.a. die Nahtstelle zum Rentenrecht, das Arbeitsförderungsrecht, das Tarifrecht, Leistungen bei Existenzgründungen oder die Hinzuverdienstregelungen im Rentenrecht.

Bei den aus dem großen Themenkomplex „Arbeitsleben und Arbeitsrecht“ kommissionsintern aufgegriffenen Unterthemen handelt es sich um eine in der ersten Sitzung festgelegte Auswahl; dabei weit überwiegend um im obigen Sinne „mittelbare Diskriminierungstatbestände“ – einem Konzept, das wie erwähnt, von einem Teil der Kommission als unangemessene Ausweitung des Diskriminierungsbegriffs abgelehnt

wird. Aus diskriminierungstheoretischer Perspektive ist dabei insbesondere die Dimension *Teilhabe* adressiert.

3.1.1. Arbeitsmarkt-, Betriebsintegration und Alter

In einer Arbeitsgesellschaft, die zudem demografisch bedingt schrumpft und altert, ist die aktive Einbindung Älterer im Erwerbsleben essentiell. Sie bestimmt zunächst maßgeblich die ökonomische Lage der Betroffenen (und ihrer Angehörigen). Sie bestimmt aber auch ihre soziale Integration (gesellschaftliche Perspektive). Letztere wird umso bedeutsamer, da speziell in einer schrumpfenden und zugleich alternden Gesellschaft Erwerbsarbeit Älterer und ihre Ausweitung auch als Eigenbeitrag der Älteren zur Relativierung der durch den demografischen Wandel bedingten gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen und Belastungen gesehen werden kann.

In diesem Zusammenhang war sich die Kommission bewusst, dass die Alterserwerbsarbeit sich bereits seit gut einem Jahrzehnt in einem grundlegenden Paradigmenwechsel befindet. Nach jahrzehntelanger Externalisierungspraxis, an der alle Akteure einschließlich der Betroffenen selbst mehr oder weniger aktiv beteiligt waren („große Koalition für die Frühverrentung“) - nicht selten nach dem Motto „Je früher desto besser“ - ist es Ziel nahezu aller Beteiligten, die aktive Integration älterer Menschen ins Erwerbsleben zu fördern und insgesamt sogar die Lebensarbeitszeit zu verlängern; dies allerdings nicht voraussetzungslos und einseitig zu Lasten der Beschäftigten. Hier war ein Teil der Kommission der Auffassung, dass „Länger Arbeiten“ kein Ziel per se sein kann, wenn nicht zugleich die entsprechenden Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden. So mahnt dieser Teil der Kommission auch entsprechende Vorleistungsverpflichtungen seitens der Betriebe an (z.B. Gesundheitsförderung und -schutz, Fort- und Weiterbildung, mehr Vereinbarkeitsbemühungen, „alters- und altersgerechte“ Arbeitsbedingungen). Der Paradigmenwechsel ist dabei umso voraussetzungsvoller, da die Folgewirkungen der jahrzehntelang praktizierten Frühverrentungspolitik noch immer sowohl in den Erwartungen und Vorstellungen vieler Betroffener nachwirken als auch in vielen Betrieben im Alltagshandeln gegenüber älteren Arbeitssuchenden und/oder Mitarbeitern präsent sind.

Die Kommission selbst anerkennt die sich verbessernde Beschäftigungssituation Älterer auf dem Arbeitsmarkt – gemessen z.B. an steigenden Erwerbsquoten. Dennoch stellt ein Teil der Kommission fest:

1. Die Wiedereingliederungschancen älterer Arbeitsloser sind unbefriedigend gering.

2. Es erreichen – allerdings nicht nur gezwungenermaßen; vielmehr scheiden viele häufig (so z.B. viele Frauen in zeitlicher Abstimmung ihrer Berufsaustrittsentscheidung mit dem (Ehe-)Partner) durchaus freiwillig vorher aus – noch nicht einmal die Hälfte der Beschäftigten die Regelaltersgrenze aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung heraus oder

3. Die gesundheitsbedingte Minderung der Erwerbsfähigkeit nach wie vor zu hoch.

Insofern wünscht sich dieser Teil der Kommission nicht nur eine stärkere Integration älterer Menschen in das Erwerbsleben unter „Normalarbeitsbedingungen“, sondern auch entsprechende Bemühungen seitens der Betriebe und der in ihnen agierenden Tarifpartner.

Dabei war sich die Kommission von Anfang an bewusst, dass hier von den Kommissionsmitgliedern – entsprechend ihrer Positionierung im gesellschaftlichen Kräftefeld - durchaus unterschiedliche Teilziele verfolgt und unterschiedliche Wege favorisiert werden. Dies schlägt sich auch in den in diesem Bericht vorgelegten z.T. divergierenden Analysen und ausgesprochenen Empfehlungen nieder, die nicht immer einstimmig geteilt werden (s.u. Pkt. 3.1.5.). Umso erfreulicher ist der dennoch erreichte hohe Grad an Übereinstimmung in wichtigen Einzelfragen.

Die Kommission ließ sich hier von der besonderen Bedeutung der Rahmenbedingungen in den Betrieben und Verwaltungen und der Verantwortung der dafür zuständigen Tarifpartner für eine gelingende Integration Älterer in das Erwerbsleben leiten. In den Betrieben und Verwaltungen fällt hauptsächlich die Entscheidung für oder gegen eine Förderung/Ausweitung der Alterserwerbsarbeit, hier werden wichtige Rahmendaten dafür gesetzt, ob eine Weiterbeschäftigung – zumindest erst einmal bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze - überhaupt möglich ist.

Die Kommission anerkennt die Bemühungen vieler Betriebe, vor allem der großen und Größtbetriebe, um ein betriebliches „age management“. Unter Bezugnahme auf die Ergebnisse verschiedener empirischer Studien, u.a. des IAB und des IW, begrüßte sie zwar die in vielen Betrieben beobachtbare Bewusstseinsveränderung, mahnt aber zugleich flächendeckend einen Nachholbedarf an, der insbesondere im großen Bereich der Klein- und Mittelbetriebe vermutet werden kann und wo besondere Unterstützungsbemühungen erforderlich sind. Zugleich konstatiert sie, dass die Instrumente zur Förderung der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer/innen im Grundsatz bekannt und u.a. in den letzten beiden Bundesaltenberichten nachzulesen sind und spricht sich zugleich für deren flächendeckende, bedarfsangemessene Umsetzung aus, wobei ein Teil der Kommissionsmitglieder diese Forderung aber mit Fragen der Wirtschaftlichkeit und der (Teil-)Kostenübernahme der Beschäftigten selbst verknüpft sehen will. Dennoch: Noch immer wirken vielerorts betriebliche und tarifvertraglich normierte Altersgrenzen und ihnen zugrunde liegende Altersbilder, die z.B. eine lebenszyklusorientierte Personalpolitik, wie sie z.B. die 6. Altenberichtscommission gefordert hat (BMFSFJ 2010, 270) ver- bzw. behindernd.

Besondere Beachtung fand die Frage der Eigenbemühungen der Betroffenen. Adressiert wurden vor allem ältere Arbeitsuchende, für die von einem Teil der Kommission mehr Eigenbemühungen und mehr Konzessionsbereitschaft bei der Stellensuche angemahnt wurde – z.B. hinsichtlich der angestrebten Arbeitsbedingungen (incl. Lohn- und Gehaltsvorstellungen). Demgegenüber wurden von einem anderen Teil der Kommission wachsende Eigenbemühungen und Konzessionsbereitschaft bestätigt, allerdings auch steigende Anforderungen an die Bewerber – wenngleich aus allen Altersgruppen – seitens der einstellenden Betriebe. Übereinstimmend begrüßt die Kommission die empirisch in neueren Studien bestätigte wachsende Bereitschaft insbesondere nachrückender Kohorten älterer Arbeitnehmer/innen, in Eigenverantwortung mehr in die eigene Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit zu investieren. In diesem Zusammenhang verwiesen einige Kommissionsmitglieder auf neuere Studien, die zudem noch eine steigende Nachfrage der Beschäftigten selbst nach einem entsprechenden

„Unterstützungsmanagement“ seitens der Personalverantwortlichen und/oder Vorgesetzten (BMFSFJ 2010) belegen.

Empfehlungsvorschläge (EV 3.1.1 (1) - (6))

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- mit Blick auf Betriebe/Verwaltungen und Sozialpartner
 - Intensivierung der Bemühungen im betrieblichen Alters- und Alternsmanagement mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit alternder Belegschaften bzw. älterer Arbeitnehmer zu erhalten, fördern und ggf. auszubauen. Dabei sind gruppen- und branchenspezifische Besonderheiten zu beachten (EV 3.1.1 (1)).
 - Ausbau aller Bemühungen, um Arbeitsbelastungen ab- und gesundheitliche Prävention in der Arbeitswelt auszubauen (EV 3.1.1 (2)).
- Mit Blick auf die Betriebe/Verwaltungen
 - Unter Bezugnahme auf entsprechende Vorschläge der 6. Altenberichtskommission (BMFSFJ 200, 122ff.) eine veränderte (demografiefeste) Personalpolitik der Betriebe, die sich statt isoliert an kalendarischen Altersgrenzen an verschiedenen Lebensphasen orientieren sollte („Lebenszyklusorientierte Personalpolitik“) (EV 3.1.1. (3)).
- Mit Blick auf den Gesetzgeber
 - Einen Ausbau der institutionalisierten beruflichen Fort- und Weiterbildung, u.a. auch mit dem Ziel, nachträglich im Lebenslauf qualifizierende Berufsabschlüsse zu erwerben (EV 3.1.1 (4)).
- Mit Blick auf die Bundesagentur für Arbeit
 - Die Fortsetzung und ggf. Intensivierung ihrer Initiative „50plus“ (EV 3.1.1 (5)).

- Mit Blick auf potenzielle Forschungsförderungsinstitutionen
 - eine wissenschaftliche Untersuchung auf empirischer Grundlage zum Bewerbungs- und Einstellungsverhalten von bzw. gegenüber älteren Arbeitssuchenden (EV 3.1.1 (6)).

3.1.2. Benachteiligung älterer Arbeitssuchender im Arbeitsförderungsrecht und bei der beruflichen Rehabilitation

Ältere Arbeitslose gelten aufgrund ihres hohen Verbleibsrisikos, d.h. ihren geringeren Wiedereingliederungschancen (bei allerdings geringerem Zugangsrisiko, also einem geringeren Risiko, arbeitslos zu werden), als „Problemgruppe“ des Arbeitsmarktes. Zwar hat der Gesetzgeber darauf reagiert, u.a. durch das Verbot der Benachteiligung Älterer (neben anderen Gruppen werden sie explizit erwähnt) bei Berufsberatung, Berufsbildung, Vermittlung, beruflicher Weiterbildung und Umschulung (gemäß §§ 19a SGB IV, 36 Abs. 2 SGB III), die besondere Förderung der Weiterbildungskosten ab dem 45. Lebensjahr und die (allerdings von einigen Kommissionsmitgliedern in ihren Wirkungen als ambivalent eingeschätzt, da sie eine längere Arbeitslosigkeitsdauer befördern) längeren Bezugsdauern von Arbeitslosengeld ab 50.

Dennoch gibt es in der Anwendungspraxis im AFG III-Leistungsrecht auch weiterhin relevante Benachteiligungen/Ungleichbehandlungen Älterer, welche von der Kommission insbesondere vor dem Hintergrund des erwähnten Paradigmenwechsels als wenig zielführend angesehen werden. Zu erwähnen sind insbesondere „faktische“ Höchstaltersgrenzen beim Zugang zu Leistungen der beruflichen Weiterbildung (nach internen Anweisungen der Bundesagentur für Arbeit nur noch für „erfolgversprechende“ Fälle, zu denen aufgrund der unterstellten geringeren „Amortisationsdauer“ die Älteren nicht zählen) sowie für Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation (von vielen Rentenversicherungsträgern bereits jenseits von 45 verweigert) (Welti 2008, 73f.). Experten/innen sehen hierin – neben einem rückläufigen Eigeninteresse – mit einem Grund für die sinkenden Beteiligungszahlen Älterer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (Mümken, Brussig, Knuth 2011, 51ff.).

Empfehlungsvorschläge (EV 3.1.2 (1) - (2))

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf den Gesetzgeber
 - vor dem Hintergrund (demografisch) veränderter Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt die (demografiebezogene) Überprüfung der geltenden Bestimmungen im AFG zu Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (EV 3.1.2 (1)).
 - eine Untersuchung der Praxis der Gewährung von Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation unter besonderer Beachtung der Benutzung von Altersgrenzen (EV 3.1.2 (2)).

3.1.3. Faktischer Ausschluss von den sozialrechtlichen Instrumenten zur Integration ins Erwerbsleben älterer Arbeitsloser bei Überschreiten der Regelaltersgrenze

Aus einer möglichen Diskriminierungsperspektive verdient nach Auffassung eines Teils der Kommission auch die Übergangsphase aus der Arbeitslosigkeit zur Altersrente Aufmerksamkeit. Der Grund liegt in Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den sozialen Sicherungssystemen bei Arbeitslosigkeit und bei Alter. Demnach bestand bis vor kurzem für ältere Arbeitslose die Pflicht zur „Zwangsverrentung“ bei Erreichen des 63. Lebensjahres, vorausgesetzt, es wurden SGB II Leistungen (Grundsicherung/„Hartz IV“) bezogen. Dies bedeutete insbesondere für solche älteren Arbeitslosen ein hohes soziales Risiko, die nur über geringe oder im Extrem gar keine Rentenansprüche/-anwartschaften verfügen und die deswegen zum Zweck des Erwerbs weiterer Rentenanswartschaften bis über die Regelaltersgrenze (u.a. wegen möglicher Zuschläge bei der Rentenberechnung im SGB VI bei Weiterarbeit jenseits der Rente) hinaus arbeiten wollen. Auch entfallen die Möglichkeiten, von der aktiven Arbeitsmarktförderung zu profitieren. Betroffen waren (und sind teilweise immer noch) insbesondere Menschen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien oder viele sog. „Solo-Selbständige“.

Der Gesetzgeber hat diese Härte zwar inzwischen gemildert und den Arbeitsagenturen Ermessensspielräume geschaffen, um „Unbilligkeiten“ zu regeln (geregelt in der VO nach

§ 13 Abs. 2, SGB II). Es bleibt jedoch fraglich, ob die jetzige, eine Einzelfallprüfung voraussetzende Ermessensregelung auch entsprechend zugunsten der Betroffenen gehandhabt, d.h. ob nicht die vormalige Benachteiligungspraxis de facto fortgesetzt wird. Denn nach Expertensicht ist zu erwarten, „wenn schon kein Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr besteht, dass auch keine teuren Ermessensleistungen des Eingliederungstitels, der ohnehin zumeist der erste Ansatzpunkt für Einsparungen ist, bewilligt werden“, was faktisch den Ausschluss auch von den sozialrechtlichen Instrumenten der Integration in das Erwerbsleben für Personen bedeuten würde, welche die Regelaltersgrenze überschritten haben (Wüstenberg 2011, 71f.).

Empfehlungsvorschlag (EV 3.1.3)

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf den Gesetzgeber
 - eine Entschärfung der Ausschlussregelungen vom Zugang zu sozialrechtlichen Instrumenten zur Integration ins Erwerbsleben älterer Arbeitsloser bei Überschreiten der Regelaltersgrenze und eine entsprechende Präzisierung der Ermessensregelungen für die Arbeitsverwaltungen EV 3.1.3).

3.1.4. Ungleichbehandlung älterer Arbeitsloser durch „Ausbuchung“ älterer ALG II-Empfänger/innen aus der Arbeitslosenstatistik

Die Gefahr von Leistungsausgrenzungen bis hin zur „Zwangsverrentung“ für ältere Arbeitssuchende birgt nach Auffassung einiger Kommissionsmitgliedern auch die 2010 erfolgte Neuregelung zur „Ausbuchung“ älterer ALG II-Bezieher aus der Arbeitslosenstatistik:

„Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von 12 Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende bezogen haben, ohne das ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist, gelten nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezugs als nicht arbeitslos“ (§ 53a Abs. 2 SGB II).

Wenn diese Regelung auch ausschließlich der besseren statistischen Erfassung älterer Arbeitsloser dienen soll, so besteht nach Expertenmeinung dennoch das Folgerisiko der

unfreiwilligen „Zwangsverrentung“; nämlich dann, „wenn Grundsicherungsstellen die Regelung des § 53a strategisch einsetzen, um die Arbeitslosenzahl bei den Älteren zu senken, indem sie es aktiv unterlassen, Ältere in Jobangebote einzubeziehen“ (Mümken, Brussig & Knuth 2011, 10ff.). Inwieweit dies tatsächlich auch erfolgt, ist bislang nicht untersucht.

Empfehlungsvorschlag (EV 3.1.4)

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf die Bundesagentur für Arbeit in Verbindung mit den Grundsicherungsstellen
 - eine wissenschaftliche Untersuchung zur Praxis des § 53a Abs. 2 SGB II im Hinblick auf mögliche Exklusionsrisiken älterer Arbeitsuchender aus Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (EV 3.1.4).

3.1.5. Altersgrenzen im Renten- und Tarifrecht

Bei dieser, in der Kommission besonders kontrovers diskutierten Frage geht es darum, ob die in der Praxis weit verbreitete Koppelung der automatischen Beendigung des Arbeitsverhältnisses an das Erreichen der (allgemeinen, starren) Regelaltersgrenze den Tatbestand der Altersdiskriminierung erfüllt und damit u.a. dem Teilhabeanspruch (auf Weiterarbeit darüber hinaus) widerspricht. Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine gesetzliche Regelung. Niedergelegt ist diese Praxis vor allem in Tarifverträgen. Aber auch bei fehlender Tarifbindung wird von dieser Regelung (durch Verweis auf einen Tarifvertrag oder eigen vertragliche Vereinbarungen) regelmäßig Gebrauch gemacht. Aufgrund der Tarifbindung und der üblichen Verweisung im Arbeitsvertrag auf den einschlägigen Tarifvertrag dürfte der weit überwiegende Teil der Arbeitnehmer in Deutschland von einer allgemeinen Altersgrenze betroffen sein; im öffentlichen Dienst gilt sie flächendeckend.

Bei ihren Beratungen war sich die Kommission von vornherein bewusst, dass sich aufgrund der dazu stark divergierenden Positionen kein übereinstimmendes Votum erreichen lassen würde. Die Kommission einigte sich daher in ihrer letzten Sitzung vom 19.09.2012 auf folgende Vorgehensweise: Die jeweiligen Vertreter der Tarifparteien

(BDA, DGB) und der (in den Arbeitsrechtswissenschaften weit verbreiteten) „Kompromissposition“, werden gebeten, ihre jeweiligen „Sichtweisen“ (möglichst als Handlungsempfehlungen mit Aufforderungscharakter für künftigen Verhandlungsspielraum) zu formulieren“ und dem Berichterstatter zur Verfügung zu stellen. Im Folgenden sind nun die entsprechenden Positionen ausschnittsweise wiedergegeben. Sie zeigen, dass beide Tarifparteien – wenn auch mit z.T. abweichenden Schwerpunktsetzungen - für die Beibehaltung der starren Altersgrenze plädieren. Dem schließen sich jeweils Teile der Kommission an. Demgegenüber plädiert eine „Kompromissposition“, der sich ein anderer Teil der Kommission anschließt, dafür, die „im Arbeitsrecht bestehende, bisherige allgemeine starre Altersgrenze zu flexibilisieren“. In der abschließenden Kommissionssitzung wurde jedoch auch deutlich, dass es keine eindeutige „Lagerzuordnung“, sondern durchaus auch „Mischpositionen“ gab.

A) Stellungnahme Vertreter DGB

Zu Altersgrenzen im Sozialrecht

„Der DGB hält die Beibehaltung einer Regelaltersgrenze im Rentenrecht für unverzichtbar. Die gesetzliche Altersgrenze gibt einem „arbeitslosen“ Einkommen ... eine Legitimität. Jedes Solidarsystem braucht eine Festlegung der Kriterien, nach denen man von Nettozahler zum Nettoempfänger wird. Die Regelaltersgrenze ist deshalb die rentenrechtliche Determinante des „normalen Versicherungsfalls“ Altersrente. ... Wird auf die Regelaltersgrenze im Sozialrecht verzichtet, müsste das gesamte Rentenrecht umgestaltet werden. ... Vor allem stellt die Regelaltersgrenze auch eine gesellschaftliche Norm dar: Mit Erreichen der Regelaltersgrenze endet die „Arbeitspflicht“ für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zwar können sie danach noch erwerbstätig sein, wenn sie dies wünschen, aber es kann niemand mehr von ihnen erwarten. Stattdessen erhalten Rentnerinnen und Rentner mit Erreichen der Regelaltersgrenze eine volle Altersrente, die sie vom finanziellen Zwang befreien soll, arbeiten zu gehen.“

Zu tarifpolitischen Regelungen

Der DGB stellt dazu fest: „Regelungen zur automatischen Beendigung von Arbeitsverträgen bei Erreichen der Regelaltersgrenze in Tarifverträgen können von den Tarifparteien überprüft werden. Sofern auf Arbeitgeberseite ein Interesse besteht, entsprechende tarifliche Regelungen zu verändern, werden die Gewerkschaften die Änderungsvorschläge prüfen. ... Bei der Beurteilung von Altersgrenzen in Tarifverträgen ist allerdings immer zu berücksichtigen, dass der Überprüfungsmaßstab anders als bei gesetzlichen Regelungen ist. ... Diese „Einschätzungsprärogative ist Kernelement der Tarifautonomie. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass Regelungen in Tarifverträgen nicht isoliert betrachtet werden können. Tarifverträge sind in ihrer Gesamtheit erstritten und zum Teil auch erstreikt worden. Deshalb kann nur der Tarifvertrag als Ganzes betrachtet und bewertet werden“.

B) Stellungnahme Vertreter BDA

„Die Beschäftigung Älterer kann auch über das Erreichen des Rentenregeleintrittsalters hinaus sowohl für Arbeitnehmer wie für Arbeitgeber sinnvoll sein. Dafür ist jedoch nicht notwendig, sie in Tarifverträgen oder Arbeitsverträgen üblichen Altersgrenzen abzuschaffen. Im Gegenteil: Die Befristung des Arbeitsverhältnisses auf Erreichen des Regelrenteneintrittsalters ist gem. § 10 Nr. 5 AGG zulässig und auch sinnvoll. Sowohl der Europäische Gerichtshof als auch das Bundesarbeitsgericht haben dies zu Recht bestätigt. Die hinter solchen Altersgrenzen stehenden Ziele wie Sicherung einer ausgewogenen Altersstruktur der Belegschaften sowie die Sicherstellung einer berechenbaren Nachwuchs- und Personalplanung sind legitim und sinnvoll. Eine generelle Abschaffung der üblichen Altersgrenzen wäre zudem ein Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährte Tarifautonomie“

C) „Kompromissposition“ - Lockerung der starren Altersgrenzenregelung durch Flexibilisierung bei gleichzeitiger Anschlussbefristung

Diese „Kompromissposition“ – in der Kommission insbesondere von Dr. Felipe Temming vertreten und von einem Teil der Kommission geteilt -, hat zum Ausgangspunkt die Vermutung des Tatbestandes der Diskriminierung aus Altersgründen, obwohl die

arbeitsgerichtliche Rechtsprechung die allgemeine Altersgrenze seit Jahrzehnten im Grundsatz für zulässig hält. Dazu führt Dr. Temming wörtlich aus:

„Allgemeine Altersgrenzen drängen ältere Arbeitnehmer, die arbeiten wollen oder weiter arbeiten wollen, aus dem Arbeitsleben. Aufgrund der heutigen Arbeitsmarktlage wirken sie damit faktisch berufsbeendend. Ist der Arbeitsvertrag beendet, ist die Verhandlungsposition der Betroffenen oft unbefriedigend. Mit ihren benachteiligenden Wirkungen (insbesondere Verlust der eigenen Lebensunterhaltsicherung via Arbeit, Verlust der immateriellen Werte von Arbeit) stellt die allgemeine Altersgrenze eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Alters dar“.

Auf der Suche nach einer „Kompromisslösung“ wird empfohlen, „die bisherige allgemeine starre Altersgrenze im Arbeitsrecht zu flexibilisieren. ... Eine Flexibilisierung („Lockerung“) wird dabei als „Kompromiss zwischen ihrer vollständigen Unzulässigkeit und ihrer aktuellen starren Anwendung“ gesehen. Es müsse einem Arbeitnehmer möglich sein, aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis heraus seine Weiterbeschäftigung verlangen zu können. In Anlehnung an die Professoren Henssler und Preis plädiert die „Kompromisslösung“ für das Initiativwerden-Müssen des Arbeitnehmers spätestens ein Jahr vor Erreichen der Regelaltersgrenze. Die Beweislast, dass dies aus Gründen einer ausgewogenen Personalstruktur des Unternehmens oder wegen beeinträchtigender Eignung des Arbeitnehmers nicht möglich sei, müsse der Arbeitgeber tragen:

„Indem dem Arbeitnehmer die Initiativ- und Entscheidungslast aufgebürdet wird, den Arbeitsvertrag zu verlängern, wird der gegen die Abschaffung der Altersgrenzen gerichteten Kritik entgegengekommen, nach der eine Altersgrenze dem/r älteren Arbeitnehmer/in eine Leistungsüberprüfung oder unwürdige Behandlung im Rahmen eines Kündigungsschutzprozesses erspare. Denn im Regelfall dürften vor allem diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Verlängerung ihres Arbeitslebens wollen oder wünschen, die sich dazu imstande fühlen“ (Dr. F. Temming).

Exemplarisch verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf die die seit einigen Jahren im öffentlichen Dienst bestehende Möglichkeit, den Eintritt vom Beamtenverhältnis in den Ruhestand zu flexibilisieren. Zur Gewährleistung von Rechtssicherheit bietet sich zudem eine gesetzlich geregelte Anschlussbefristung an,

„womit auch solchen Kritikern der Wind aus den Segeln genommen wäre, die befürchten, dass ein Arbeitnehmer den Umstand eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses zum

Zeitpunkt der Regelaltersgrenze als Bühne für einen Abfindungspoker zulasten des Arbeitgebers missbrauchen könnte“ (Dr. F. Temming).

Die Kommission konnte sich zwar nicht im Hinblick auf solche, die starre Altersgrenze im Sozialrecht betreffenden Vorschläge einigen, dennoch waren drei Empfehlungen möglich:

Empfehlungsvorschläge EV 3.1.5 (1) – (3)

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf die Tarifparteien
 - Die regelmäßige Überprüfung von tarifvertraglichen Regelungen hinsichtlich ihrer – insbesondere auch demografiepolitischen – Sinnhaftigkeit (3.1.5 (1)).
- Mit Blick auf die öffentlichen Arbeitgebern
 - Die Evaluierung der Praxis der Flexibilisierung im Übergang von Beamtenverhältnis in den Ruhestand (EV 3.1.5. (2)).
- Mit Blick auf alle beteiligten Akteure
 - Die Förderung der Weiterarbeitsbereitschaft Älterer insbesondere über Maßnahmen zur Verbesserung ihre Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in den Betrieben und auf dem Arbeitsmarkt zu bewirken (EV 3.1.5. (3)) (Siehe auch Empfehlungsvorschläge (EV 3.1.2 (1) – (6)).

3.1.6. Hinzuverdienstgrenzen

Das geltende Hinzuverdienstrecht betrifft nahezu ausschließlich die GRV (mit vergleichbaren Regelungen im Beamtenrecht). Demnach können solche GRV-Rentner, die die Regelaltersgrenze (jetzt 65 Jahre 2 Monate) überschritten haben, unbegrenzt hinzuverdienen, während für (unter 65-Jährige) Frührentner/innen eine Hinzuverdienstgrenze bis zur Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro/Monat (seit 2008) besteht. Die zur „Arbeit trotz Rente“ vorliegende Empirie hat bislang zwei große Motivbündel zu Tage gebracht: Intrinsische Motive (wie Freude an der Arbeit, Selbsterfüllung, das Gefühl „gebraucht“ zu werden) sowie ökonomische

Notwendigkeiten (Höhe der Renten/Rentenanwartschaften), die sich aber im konkreten Einzelfall nicht selten überlagern (Naegele, Maylandt & Mörbitz 2012).

Schon in Anbetracht des eingangs erwähnten Paradigmenwechsels haben Teile der Kommission in der „Arbeit trotz Rente“ eine grundsätzliche Option zur Ausweitung der Alterserwerbsarbeit gesehen. Daneben halten diese Kommissionsmitglieder dies für eine Möglichkeit, (vermutlich künftig sogar noch wachsende) zu geringe Alterseinkommen und/oder Rentenanwartschaften aufzustocken. Andererseits wurde argumentiert, dass die niedrigen Hinzuverdienstmöglichkeiten gar nicht ausreichen würden, um mit den damit verbundenen zusätzlichen Rentenanwartschaften die durch die Abschläge entstehenden Verluste auszugleichen. Dem entsprach eine grundsätzliche Kritik von großen Teilen der Kommission am geltenden Hinzuverdienstrecht, weil in vielen Fällen (Früh)Rentner/innen, die weiterarbeiten wollen, benachteiligt sind:

1. Erstens durch Auferlegung von Hinzuverdienstgrenzen und zweitens durch eine Rentenkürzung mittels versicherungsmathematischer Abschläge. In der Konsequenz war sich die Kommission – wenn auch teilweise aus verschiedenen Gründen - darin einig, dass die geltenden Hinzuverdienstbestimmungen mit ihrer derzeitigen Ausgestaltung eine Weiterarbeit – aus welchen Gründen auch immer sie angestrebt wird - behindert. Als besonders benachteiligt wurden dabei (jüngere) GRV-Frührentner/innen identifiziert, darunter viele Erwerbsunfähigkeitsrentner/innen sowie solche ehemals Selbständigen mit nur kurzen Versicherungsverkäufen in der GRV, die aus bekannten Gründen beide überdurchschnittlich häufig auf die Möglichkeit zur „Arbeit trotz Rente“ angewiesen sein dürften.

Bei der Diskussion um mögliche Handlungsempfehlungen hat die Kommission auch auf die Option „Nutzung/Flexibilisierung der Teilrenten mit Bezugsmöglichkeit ab 60“ aufmerksam gemacht, die aufgrund ihrer hohen Flexibilität zwar großes Potenzial bietet, bislang aber weder vom Gesetzgeber noch von den Betrieben viel genutzt wird. Allerdings plädierte ein Teil der Kommission für in diesem Zusammenhang für einen Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit, damit die Regelung nicht wirkungslos zu bleiben.

Empfehlungsvorschläge (EV 3.1.6. (1) - (2))

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf den Gesetzgeber

→ ○ die vollständige Aufhebung, zumindest aber eine spürbare Anhebung der geltenden Hinzuverdienstgrenzen (EV 3.1.6 (1)).

→ ○ die Flexibilisierung der Teilrenten mit Bezugsmöglichkeit ab 60 (EV 3.1.6 (2)).

3.1.7. Leistungen bei Existenzgründungen

Existenzgründungen durch Ältere sind in Deutschland eine Ausnahme. Die Kommission war der Auffassung, dass dadurch die vorhandenen beruflichen Potenziale vieler ehemaliger selbständig wie unselbständig Beschäftigter mit entsprechenden Kompetenzen/Erfahrungen und Interessen ungenutzt bleiben. Neben ungeklärten Fragen der sozialen Absicherung, einer für Deutschland typischen „altersunfreundlichen Gründungskultur“ und der jeweiligen Lage auf den Arbeitsmärkten sind insbesondere bürokratische Voraussetzungen, die es zu überwinden gilt, und die bestehende Förderlandschaft dafür verantwortlich, dass Existenzgründungen mit dem kalendarischen Alter immer seltener werden und jenseits von 65 mehr oder weniger gar nicht mehr erfolgen (Franke 2010).

Aus einer „Diskriminierungsperspektive“ ist der Kommission in diesem Zusammenhang insbesondere der Regelungstatbestand zum Zugang zum Existenzgründungszuschuss im Arbeitsförderungsrecht bedeutsam. Demnach haben geförderte Personen, die das für die Regelaltersrente im Sinne des Sechsten Buches erforderliche Lebensjahr vollendet haben, vom Beginn des folgenden Monats an keinen Anspruch auf Gründungszuschuss. Besonders benachteiligend wirkt sich dies nach Meinung eines Teils der Kommission für solche älteren (arbeitslosen) Arbeitnehmer aus, die durch Aufnahme einer selbständigen, hauptberuflichen Tätigkeit ihre Arbeitslosigkeit beenden wollen (Wüstenberg 2011, 67). Ein anderer Teil der Kommission hält diese Regelung dagegen für angemessen, da das Rentenalter erreicht sei, also bereits Sozialleistungen bezogen würden, und überdies es im Ermessen der Arbeitsagenturen liege, entsprechende Leistungen dennoch zu vergeben.

Empfehlungsvorschläge (EV 3.1.7 (1) - (2))

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf den Gesetzgeber
 - die Überprüfung der altersspezifischen Begrenzung des Existenzgründungszuschusses auf wissenschaftlicher Grundlage (EV 3.1.7 (1)).
- Mit Blick auf potenzielle Forschungsförderungsinstitutionen
 - die Förderung von Studien zum Gründungsverhalten in der Spätphase des Erwerbslebens mit besonderem Blick auf sozialrechtliche, bürokratische und förderrechtliche Barrieren und deren Überwindung (EV 3.1.7 (2)).

3.1.8. Regelungen mit potenziell benachteiligenden Nebenwirkungen auf andere Beschäftigtengruppen

In den Diskussionen innerhalb der Kommission zum Thema Arbeitsleben und Arbeitsrecht tauchte immer wieder auch die Problematik der „unbeabsichtigten Nebenwirkungen“ von Senioritätsregelungen (wie Einkommens-, Abgruppierungs-, tarifvertraglicher Kündigungsschutz für andere Beschäftigtengruppen (auch der eigenen Altersgruppe)) auf. Gemeint sind vor allem geringere Einstellungschancen für ältere Bewerber wegen eines möglichen Anspruchs auf Senioritätsentlohnung, das Risiko des Ausschlusses arbeitssuchender Jüngerer durch via Senioritätsregelungen abgeschottete Arbeitsmärkte oder potenziell eingeschränkte Chancen für innerbetriebliche Aufstiegsmobilität für jüngere „Nachrücker“. Hierzu konnte innerhalb der Kommission allerdings kein Konsens erzielt werden.

Empfehlungsvorschläge (3.1.8 (1) - (2))

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf die Tarifpartner
 - In regelmäßigen Abständen (tarifvertragliche) Senioritätsregelungen auf ihre Sinnhaftigkeit, insbesondere mit Blick auf nicht intendierte und /oder andere

Beschäftigtengruppen benachteiligende Nebenwirkungen, zu untersuchen (EV 3.1.8 (1)).

- Mit Blick auf potenzielle Forschungsförderer
 - Eine wissenschaftliche Untersuchung zu direkten/indirekten/unbeabsichtigten Nebenwirkungen von Senioritätsregelungen zugunsten älterer Beschäftigter insbesondere auf Beschäftigte anderer sowie der eigenen Altersgruppe/n (EV 3.1.8 (2)).

3.2. Altersgrenzen beim zivilbürgerschaftlichen Engagement

Die Kommission hat sich mit dem Thema „Altersgrenzen im zivilbürgerschaftlichen Engagement“ und damit verbundene Ausgrenzungspraktiken deshalb nur am Rande befasst, da dies bereits im 6. Altenbericht der Bundesregierung ausführlich behandelt worden ist (BMFSFJ 2010). Auffällig für die Kommission war dabei die besondere Regelungsdichte im öffentlichen Dienst, was vor allem mit potenziellen Einschränkungen in der Dienstfähigkeit begründet wird (z.B. Altersgrenzen für kommunale Wahlbeamte/innen, bei der freiwilligen Feuerwehr, ehrenamtliche Richter/innen und Schöffen,). Im privat-/vereinsrechtlichen Bereich gibt es vereinzelte Regelungen für Vorstands- und Präsidiumstätigkeiten in Sportvereinen, Automobilclubs, Kirchengemeinden und dgl. (Igl. 2009, 31 ff.; BMFSFJ 2010, 200f.). Benachteiligt sind aber nicht nur Ältere, z.B. gibt es Altersgrenzen im freiwilligen sozialen Jahr oder für au-pair Aufenthalte.

Die Kommission folgte in dieser Frage der Auffassung der 6. Altenberichtscommission, wonach ältere Bürger/innen verstärkt für Aufgaben im Ehrenamt und für das bürgerschaftliche Engagement motiviert werden sollten und sah in diesem Zusammenhang in Höchstaltersgrenzen einen potenziellen Ausschlussgrund. Sie war einhellig der Meinung, zivilbürgerschaftliches Engagement sollte (auch im Alter) stets freiwillig sein. Es gebe – schon gar nicht nach einem langen Arbeitsleben – keine „moralische Pflicht“ zum nachberuflichen freiwilligen Engagement. Zu beachten sei auch, dass die meisten angesprochenen Tätigkeiten zeitlich durch Wahlen begrenzt seien, sodass bei erneuten Kandidaturen stets Gelegenheit zur Urteilsbildung bestehe.

Vor diesem Hintergrund lehnte die Kommission konsensual pauschalisierende, an Höchstaltersgrenzen festgemachte Ausschlussregelungen ab und plädierte für ihre, allerdings an Voraussetzungen gebundene Abschaffung.

Empfehlungsvorschlag (EV 3.2)

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf die Träger/Akteure zivilbürgerschaftlichen Engagements
 - insbesondere im Bereich des öffentlichen Dienstes, die komplette und bedingungslose Abschaffung von Altershöchstgrenzen (EV 3.2).

3.3 Gesundheitswesen, Pflegebereich und Sozialschutz

Vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten, von einem Teil der Kommission präferierten eher engeren Konzeptualisierung sah dieser Teil der Kommission hierzu keine Belege für unmittelbare, d.h. willkürliche Altersdiskriminierung.

Gesundheit gilt als ganz zentrales Element der Lebenslage älterer Menschen, denn insbesondere im höheren Alter verschlechtert sich die objektive (gemessen an typischen Indikationen) wie subjektive Gesundheit (empfundener Gesundheitszustand) zunehmend – allerdings mit den bekannten Differenzierungen insbesondere nach sozialem Status, ethnisch-kultureller Zugehörigkeit und Geschlecht. In der gerontologischen Forschung gilt der Gesundheitszustand im Alter als Ausdruck („Endstation“) einer langen Gesundheitsbiografie, wobei die entsprechenden Risikofaktoren oftmals schon in den frühen Stadien des Lebenslaufs Wirkung („mit Spätfolgen“) entfalten. Die Kommission folgte daher die Erkenntnis, dass viele Krankheiten zu Unrecht als Alterserscheinung begriffen werden und damit der Auffassung der 6. Altenberichtskommission (BMFSFJ, 2010, 270).

Empirisch evident ist die Zunahme chronischer Erkrankungen und Multimorbidität mit dem höheren Alter, weiterhin der Rekonvaleszenzdauern, der Anlässe für die Nutzung der verschiedenen gesundheitlichen Versorgungssysteme, der Zahlen pflegebedürftiger und/oder demenziell erkrankter älterer Menschen sowie insgesamt ein Anstieg der Gesundheitskosten/-fall mit dem Alter. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung befürchten Experten deren weitere Bedeutungszunahme und begreifen die

mit dem Altern der Gesellschaft verbundenen Herausforderungen für die gesundheitlichen und pflegerischen Versorgungssysteme einschließlich damit zusammenhängender Ausgabenentwicklung als zentrale Gestaltungsaufgabe für politisches Handeln.

Die mit dem Alter abnehmende subjektive Gesundheit sowie das wachsende Risiko, pflegebedürftig zu werden und/oder demenziell zu erkranken, berühren die Dimensionen „transökonomische Güter“ (so vor allem im Hinblick auf „Lebensqualität“ sowie „Erwartungen und Sicherheiten“), „Sicherheit einer menschenwürdigen Behandlung“ (z.B. bei Pflegebedürftigkeit) sowie „Selbstbestimmung und Teilhabe“ und waren insofern für einen großen Teil der Kommission zentrale Verhandlungstatbestände. Mit Blick auf behinderte und pflegebedürftige Menschen kann zudem eine menschenrechtliche Begründung herangezogen werden. Die entsprechenden Diskussionen in der Kommission wurden dabei u.a. durch Referate der/s sachverständigen externen Experten Dr. Prof. Dr. Felix Welti initiiert, ergänzt durch einen Kommentar einer zu dieser Sitzung durch die ADS geladenen Vertreterin des Instituts für Menschenrechte.

Um das umfangreiche Thema „Gesundheitswesen, Pflegebereich und Sozialschutz“ für die konkrete Kommissionsarbeit bewältigbar zu machen, einigte sich die Kommission auf die folgenden, aus ihrer Sicht besonders relevanten, weit überwiegend *mittelbaren* Benachteiligungen/Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters:

- beim Zugang zu Leistungen der gesundheitlichen Versorgung
- im Behindertenrecht
- bei Pflegebedürftigkeit.

3.3.1. Benachteiligungen/Ungleichbehandlung aufgrund des Alters beim Zugang zu Leistungen der gesundheitlichen Versorgung

Eine Benachteiligung/Ungleichbehandlung nach dem Alter ist nach Auffassung der Kommission im bundesdeutschen Sozialrecht explizit nicht normiert. In der Praxis gibt es jedoch empirische Evidenz, was z.T. als Ausdruck von Verwaltungspraxis und von Prioritäten der Verwaltung, z.T. aber auch – so in Übereinstimmung mit dem 6.

Bundesaltenbericht von 2010 – vorherrschender Altersbilder der Professionellen, vor allem der Angehörigen der Gesundheitsberufe, allen voran der Ärzte, gelten kann. In diesem Zusammenhang begrüßte es die Kommission ausdrücklich, dass in Deutschland Gesundheitsleistungen für Ältere nicht („explizit“/„direkt“) rationiert („Rationierung“) sind, beklagt aber – u.a. unter Bezugnahme auf entsprechende Ausführungen im 6. Altenbericht und den Vortrag von Prof. Dr. Klie auf der Fachkonferenz am 18. September 2012 – die Existenz einer impliziten („stillen“, „indirekten“) Rationierungspraxis, von der allerdings auch nicht-alte Patienten betroffen sein können. Dies gilt auch für die in bestimmten praktischen Versorgungskontexten anzutreffende „Priorisierungs-Praxis“ (Vorrangigkeit bestimmter Untersuchungs- und Behandlungsmethoden). In der Kommission wurden in diesem Zusammenhang folgende Belege für implizite („stille“/„indirekte“) Rationierungen und/oder Priorisierungen thematisiert:

- unterdurchschnittliche Beteiligung Älterer an Maßnahmen der gesundheitlichen Prävention und Gesundheitsförderung,
- Besonderheiten in der Diagnostik und Behandlung älterer Patienten mit nachteiliger Wirkung (z.B. vorzeitiges Beenden einer Behandlung),
- unzureichende Behandlung von multimorbiden und/oder demenziell erkrankten älteren Menschen in Krankenhäusern (u.a. wegen entsprechender konzeptioneller Versorgungslücken/Mängel und ungenügender Abbildung bei den DRGs (diagnose related groups),
- Ausschluss vieler Älterer aus der psychotherapeutischen Versorgung.

Davon ausgehend beklagte die Kommission speziell in diesem Feld einen unbefriedigenden Forschungsstand und empfahl einen Ausbau diesbezüglicher Forschungen.

Explizit aufgegriffen wurde von der Kommission die empirisch nachweisbare Praxis der Reduzierung von Rehazeiten bei Älteren, die als Ausdruck genereller Mängel - insbesondere in der ambulanten geriatrischen Rehabilitation - angesehen wird. Nach einer Phase des „therapeutischen Nihilismus“ in den 1970er und 1980er Jahren gibt es zwar einen Rechtsanspruch auf Rehabilitationsleistungen, dieser ist aber

„versorgungsstrukturell noch nicht verwirklicht“ (BMFSFJ, 2010, 174). Kritisiert wird in diesem Zusammenhang hauptsächlich die Benachteiligung älterer Menschen bei der Rehabilitation zur Vermeidung von Pflegebedürftigkeit, d.h. die ungenügend Einlösung des Grundsatzes „Rehabilitation vor Pflege“, dabei vor allem folgende strukturellen Zuständigkeitsmängel: Träger der (pflegevermeidenden) Rehabilitation für Rentnerinnen und Rentner sind die Krankenkassen. Es bestehen aber dafür keine „finanziellen Anreize für sie als Kostenträger bzw. dafür, entsprechende Strukturen aufzubauen“. Denn die potenziellen finanziellen Entlastungen i.S. von Einsparungen/Ausgabensenkungen fallen primär bei den Pflegekassen an. Auch wenn seit 2008 zusätzliche Anreiz- (§ 40 Abs. 3 SGB V) und Vorleistungsregelungen (§ 32 SGB XI) bestehen (BMFSFJ, 2010, 175), sind diese wirkungslos, da die Pflegekassen nicht eigenständig handlungsfähig sind. Als „rehabilitationsbehindernd“ wirken weiterhin auch die im nächsten Abschnitt aufgegriffenen Abgrenzungsprobleme zwischen SGB IX und SGB XI (bzw. XII) aus (s.u. Pkt. 4.2.2.).

Empfehlungsvorschläge (EV 3.3.1 (1) - (2))

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf alle relevanten Akteure im Gesundheitssystem
 - die bestehende Praxis, älteren wie jüngeren Menschen gleichermaßen Zugang zu erforderlichen (bedarfsangemessenen) Leistungen zu gewähren, unbedingt beizubehalten. Sie lehnt solche Vorstellungen ab, die eine explizite Rationierung von Gesundheitsleistungen aufgrund des Lebensalters zum Ziel haben (EV 3.3.1 (1)).
- Mit Blick auf den Gesetzgeber
 - die strukturellen Defizite in der geriatrischen Rehabilitation älterer Menschen insbesondere durch bessere Anreize für die GKV sowie insgesamt eine stärkere Vernetzung der geriatrischen Rehabilitation mit der Pflegeversicherung zu überwinden, um den vor allem für Ältere relevanten Rechtsanspruch „Rehabilitation vor Pflege“ flächendeckend in der Praxis umzusetzen (EV 3.3.1 (2)).

- Mit Blick auf potenzielle Forschungsförderer
 - die Förderung und Ausweitung „belastbarer“ Forschung, ob potenzielle Tatbestände für Altersdiskriminierungen im Sozialrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Praxis der gesundheitlichen Versorgung älterer Menschen - und hier insbesondere unter expliziter Beachtung von Benachteiligungen Älterer aufgrund von Rationierung und Priorisierung zu beobachten sind (EV 3.3.1 ((3))).

3.3.2. Benachteiligungen/Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters im Behindertenrecht

Die Benachteiligung/Ungleichbehandlung Älterer im Behindertenrecht ist nach Ansicht der Kommission durch die praktizierte, stark an Altersgrenzen orientierte, strikte Abgrenzung zwischen den Leistungssystemen bei Behinderung (SGB IX) und Pflege (SGB XI) (bzw. Sozialhilfe gemäß SGB XII) bedingt. In der Praxis führt dies einmal dazu, dass bereits vor dem Alter behinderte Menschen nach Überschreitung der Altersgrenze (65+) in aller Regel (weit überwiegend auch, was die Leistungen betrifft) in das Leistungssystem Pflegeversicherung (SGB XI) überführt werden und somit in den weitaus meisten Fällen vormals bestehende (weitergehende) Ansprüche zur Teilhabe nach dem SGB IX nicht (mehr) realisieren können. Dazu zählen u.U. auch Leistungen der Prävention und Rehabilitation. Andererseits werden erst im Alter pflegebedürftig bzw. behindert werdende/gewordene Menschen von vornherein nur dem Leistungsrecht des SGB XI (bzw. SGB XII) zugewiesen, obwohl pflegebedürftige Menschen de facto immer auch „behindert“ im Sinne des SGB IX sind. Dies gilt in ganz besonderer Weise für demenzkranke ältere Menschen (BMFSFJ, 2010, 207). Diese Praxis wird noch dadurch begünstigt, dass es im SGB IX keine alterstypische Fundierung gibt, z.B. durch explizite Berücksichtigung alterstypischer Funktionseinschränkungen.

Diese Trennung an sich gleicher Tatbestände in unterschiedlichen Leistungssystemen ist weder durch die internationale Klassifikation ICF gedeckt, noch entspricht sie der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen. Für Teile der Kommission maßgeblich war in diesem Zusammenhang auch die – von einem anderen Teil der

Kommission allerdings abgelehnte - menschenrechtsfundierte Sichtweise: Die deutsche Pflegeversicherung ist nämlich mehr auf „Versorgung“ und „Betreuung“ - zudem noch in seiner noch gültigen, stark verrichtungsbezogenen Konzeptualisierung von Pflegebedürftigkeit, die z.B. Kommunikation und soziale Bezüge ausschließt (s.u. Pkt. 3.3.3.) - ausgerichtet und weniger auf den (menschenrechtsfundierten) Teilhabeanspruch des SGB XI mit Fokus auf Teilhabe an der Gesellschaft, am Leben in der Gemeinschaft und auf Inklusion und damit entsprechend weitergehende Leistungen nach sich zieht. „Man könnte daraus schließen, dass dem Recht ein Leitbild zu Grunde liegt, wonach Pflegebedürftigkeit und Teilhabe sich ausschließen“ (Welti, 2010, 41).

Auf Bundesebene werden diese Unterschiede noch durch eine ressortspezifische Zuständigkeitstrennung (BMG für SGB XI und BMAS für SGB IX) gefestigt, auf der Akteurs- und Trägerebene (zumeist vor Ort) durch funktionelle Ausdifferenzierungen, zusätzliche Unübersichtlichkeiten und z.T. unterschiedliche Eigen- und Handlungslogiken überlagert. Dies kann (vor allem ehemals) behinderte und/oder (aktuell) pflegebedürftige, zumeist ältere Menschen daran hindern, ihnen zustehende Leistungen durchzusetzen. Nicht selten - vor allem im Falle der Heimunterbringung - blockieren die Kassen auch entsprechende Begehren.

Diese Missverhältnisse sind bereits früheren Bundesregierungen (bislang vergeblich) Anlass zur Kritik gewesen, so z.B. nachzulesen im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom November 2005, der explizit ein „Gesamtkonzept der Betreuung und Versorgung pflegebedürftiger, behinderter und alter Menschen“ fordert (Koalitionsvertrag, Ziffer 7.1). Bis heute warten die Betroffenen vergeblich auf ein in diesem Sinne neues „Gesamtkonzept“.

Empfehlungsvorschläge (EV 3.3.2 (1) - (3))

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen (allerdings nur mit Finanzierungsvorbehalt und mit Blick auf das Teilkaskoprinzip der Pflegeversicherung (seitens eines Teils der Kommissionsmitglieder gestützt):

- Mit Blick auf den Gesetzgeber
 - ein Gesamtkonzept der gleichberechtigten Teilhabe und Inklusion pflegebedürftiger, behinderter und alter Menschen zu entwickeln, das gesetzgeberisch mehr an der auf gleichberechtigter gesellschaftlicher und gemeinschaftlicher Teilhabe und Inklusion abzielenden Logik des SGB IX anknüpft, als bei den bisher im SGB XI (bzw. SGB XII) verankerten Betreuungs- und Versorgungslogiken (EV 3.3.2. (1)).
 - Sondervotum: Dabei ist aber auf die Besonderheiten von individuellen Fällen Rücksicht zu nehmen, in denen eine Inklusion nicht mehr möglich ist.
 - dem Empfehlungsvorschlag der 6. Altenberichtscommission zu folgen, nach dem „Bemühungen vonnöten sind, die Sicherung bei Pflegebedürftigkeit künftig unter dem Teilhabegedanken (wie er im SGB IX kodifiziert ist) zu organisieren, insbesondere auch, um Prävention und Rehabilitation zu stärken“ (BMFSFJ, 2010, 271) (EV 3.3.2. (2)).
 - den Behindertenbegriff im SGB IX so zu fassen, dass die besonderen alterstypischen Funktionseinschränkungen angemessen einbezogen sind. Ziel soll eine gesetzliche Präzisierung von „alterstypischer Teilhabe“ im SGB IX sein (EV 3.3.2 (3)).

3.3.3. Benachteiligungen/Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters bei Pflegebedürftigkeit

Pflegebedürftigkeit betrifft vorzugsweise ältere, d.h. überwiegend hochaltrige Menschen, und überdies Frauen häufiger als Männer. Die aufgrund der vorliegenden Prävalenzraten starke thematische Fokussierung auf alterstypische Benachteiligungen Älterer bzw. sehr Alte sollte jedoch insofern relativiert werden, als jüngere Pflegebedürftige – verglichen mit Älteren – über deutlich weniger finanzielle Mittel zur Abwehr von Sozialhilfebedürftigkeit bei Pflegebedürftigkeit verfügen und somit häufiger auf das gegenüber dem SGB XI nicht gleichwertige Leistungsrecht des SGB XII angewiesen sind. Hinzu kommt, dass es kaum auf ihre besonderen Bedarfslagen zugeschnittene, professionell organisierte Lebens- und Wohnformen gibt.

Ungeachtet dessen adressiert ein Teil der Kommission ältere Pflegebedürftige als mittelbar „Diskriminierte“ – vor allem unter Bezugnahme auf die Dimensionen „Lebensqualität“ sowie „Erwartungen und Sicherheiten“, „menschenwürdige Behandlung“ (vor allem mit Blick auf § 2 Satz 1 SGB XI und § 1 SGB XII) sowie „Selbstbestimmung und Teilhabe“. Die Kommission fand allerdings keine Belege für eine unmittelbare („explizite“) Diskriminierung im SGB XI, lediglich diskriminierende Wirkungen einzelner Regelungen bzw. solche in der Umsetzungspraxis. Diese wurden von einem Teil der Kommission allerdings mit der „Teilkaskophilosophie“ der Pflegeversicherung und den gegebenen Finanzierungsrestriktionen in Verbindung gebracht, folglich also nicht als „Diskriminierungstatbestand“ eingestuft. In diesem Zusammenhang bezog sich die Diskussion vor allem auf die folgenden beiden Tatbestände:

- Die Praxis der oftmals unzureichenden Betreuung von Pflegebedürftigen sowohl zu Hause (z.B. durch überforderte Angehörige, fehlende Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen) als auch in den Einrichtungen (z.B. hohe Arbeitsbelastungen in der professionellen Pflege)
- Die leistungsrechtlichen Begrenzungen für bzw. die Exklusion von Menschen mit eingeschränkter Handlungskompetenz durch das vorherrschende (verrichtungsbezogene) Pflegebedürftigkeitskonzept.

Letzteres werde nach Auffassung eines Teils der Kommission dem tatsächlichen Unterstützungsbedarf vieler älterer Menschen nicht gerecht. Exemplarisch hingewiesen wurde auf die viel zu engen Zeitvorgaben in den Begutachtungsrichtlinien vom Medizinischen Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen für das Baden. Schwerwiegender wirke aber die faktische Exklusion von Menschen mit psychisch-kognitiven Leistungseinschränkungen – auch wenn hier Verbesserungen durch verschiedene SGB XI-Novellen in der Vergangenheit konstatiert werden, die allerdings keine „grundlegende Gleichstellung“ bewirkt hätten. Die Kommission kritisiert ausdrücklich die nicht-erfolgte politische Umsetzung des neuen, weiten und Teilhabeorientierten Pflegebedürftigkeitsbegriffs, der 2009 von einem durch die Bundesregierung eigens eingesetzten Beirat vorgelegt wurde und folgt in ihrer Kritik

damit dem „nationalen Ethikrates“ oder der 6. Bundesaltenberichtskommission. Dazu die schriftliche Stellungnahme eines Beiratsmitgliedes:

„Ohne einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff bleiben die implizit diskriminierenden Regelungen für Menschen mit Demenz und Behinderungen erhalten. Durch die Verrichtungsorientierung werden zudem Fehlanreize im Leistungsgeschehen gesetzt. Die zeitnahe Einführung des neuen Begriffs im Fürsorge- und Sozialversicherungsrecht ist unbedingt erforderlich, ... wenn eine Lösung zur Stärkung der Rechte älterer Menschen mit Pflegebedarf auf der Basis der menschenrechtlichen Rechtssetzung mit dem Ziel einer inklusiven Gesellschaft vorgezogen werden sollte“.

Empfehlungsvorschläge (EV 3.3.3. (1) - (5))

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf den Gesetzgeber
 - die sofortige Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitskonzeptes - auf der Grundlage des Vorschlags des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs von 2009 (EV 3.3.3. (1)).
 - Sondervotum: Zustimmung nur mit Finanzierungsvorbehalt.
 - wie den unter Einbeziehung der verschiedenen Akteuren vor allem auf örtlicher Ebene die wirksame Unterstützung pflegender Angehöriger, u.a. durch Ausbau der Tages- und Nachtpflege, die wirksame Stärkung des Umfeldes pflegebedürftiger Menschen im Leistungsrecht sowie ausreichend unabhängige Beschwerdemöglichkeiten zu verbessern (EV 3.3.2. (2)).
 - die Überarbeitung der institutionell begründeten Zwänge des Leistungsrechtes (ambulant/stationär/teilstationär) - vor allem hinsichtlich der Schnittstellenproblematik und der falschen Leistungsanreize, die den stationären Bereich begünstigen (EV 3.3.3. (3)).
 - die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege zu verbessern (EV 3.3.3. (4)).

- in Kooperation mit Leistungserbringern und den Kostenträgern den tatsächlichen, fachlich angemessenen Pflegebedarf und Pflegeaufwand in den Personalschlüssel abzubilden (EV 3.3.3 (5)).
- Den Ländern eine Reform der Pflegeausbildung, um den drohenden Pflegepersonalnotstand durch Nachwuchsförderung zu begegnen. Die Finanzierung sollte aus Steuermitteln erfolgen. Zu prüfen ist auch die verstärkte Zuwanderung von Fachkräften aus anderen Ländern (EV 2.3. (6)).

3.4. Finanz- und Versicherungswesen, Wohnungsmarkt

In diesem Zusammenhang wurden in der Kommission in ihrer Sitzung vom 19. September 2012 die Themenfelder „Finanzdienstleistungen für ältere Menschen“ sowie „Wohnen im Alter“ behandelt.

3.4.1. Finanzdienstleistungen für ältere Menschen

Der Zugang zu ausreichender Finanzausstattung bildet nicht nur eine zentrale Dimension der Lebenslage älterer Menschen, sondern bestimmt maßgeblich auch die Möglichkeit ihrer sozialen Teilhabe. Damit werden die o.g. Dimensionen *Selbstbestimmung* und *Teilhabe* unmittelbar berührt.

Die Kommission konzentrierte ihre Arbeit auf potenzielle Benachteiligungen im Zusammenhang mit Zugang, Konditionen, Aufdrängen von Verträgen und schlechteren Produkten als potenzielle „Diskriminierungstatbestände“. Implizit mit behandelt wurde die Kreditvergabepraxis an potenzielle ältere Unternehmensgründer, da hierin übereinstimmend eine Möglichkeit der aktiveren Beteiligung Älterer im Erwerbsleben gesehen wird. Differenziert wurde nach den vier Finanzdienstleistungsbereichen Zahlungsverkehr, Kredit, Geldanlage und Versicherungen.

Als überhaupt (im empirischen Sinne) quantitativ beachtlich werden folgende Benachteiligungstatbestände in der Rangfolge ihres Auftretens benannt:

- Schlechte Produkte (Falschberatung) bei Geldanlage und Versicherungen (als Diskriminierungstatbestand nicht primär „altersspezifisch“)

- Erschwerter bzw. im Extrem überhaupt kein Zugang zu Krediten (z.B. Raten-, Dispo- oder Abzahlungskaufkredit) aufgrund des Alters
- Erschwerter bzw. im Extrem überhaupt kein Zugang zu Versicherungen aufgrund des Alters.

Weitere Tatbestände blieben (da empirisch nicht relevant) unberücksichtigt. In der Kommission wurden – unter Bezugnahme auf das entsprechende Referat von Prof. Dr. Udo Reifner auf der erwähnten Fachtagung der ADS vom Vortag - Zweifel an der primären Betroffenheit Älterer angemeldet. Vielmehr stellt die Kommission eine auffällige Ungleichbehandlung Jüngerer (gegenüber älteren Finanzdienstleistungsnutzern) fest, die aber von großen Teilen der Kommission nicht als „altersspezifische“ Diskriminierungstatbestände, sondern als „gängige Absicherungspraxis“ der kreditvergebenden Institute eingestuft wurden:

- Im Zusammenhang mit der Kreditvergabe (z.B. Kauf von Immobilien, Gründungsdarlehen) werden Jüngere nicht selten deshalb ungleich (d.h. gegenüber Älteren benachteiligend) behandelt, weil sie in der Regel über eine geringere Kreditwürdigkeit (z.B. weniger Rücklagen, kürzere Kreditbiografie).
- Im Zusammenhang mit Versicherungsabschlüssen müssen Jüngere bei bestimmten Versicherungstypen (z.B. KFZ-Versicherung) wegen des höheren Versicherungsrisikos (z.B. höheres Unfallrisiko) höhere Beitragsprämien entrichten.

Empfehlungsvorschläge (EV 3.4.1 (1)-(4)):

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf die im Markt jeweils agierenden Unternehmen
 - eine Selbstverpflichtung zu nicht „altersdiskriminierendem“ Verhalten (z.B. individuelle Bonitätsprüfung bei einem Immobilienkredit) (EV 3.4.1 (1)).
- Mit Blick auf die Verbraucherzentralen und anderen NGOn
 - eine „schwarze Liste“ diskriminierende Unternehmen und deren Praktiken zu Verbraucherzentralen – jeweils basierend auf abgesicherten Recherchen - zu

erstellen, die aber nötige (derzeit nicht hinreichend vorhandene) Ressourcen voraussetzt (EV 3.4.1 (2)).

- Ebenfalls mit Blick auf die Verbraucherzentralen
 - eine bessere und systematischere Nutzung der bestehenden Instrumente (Abmahnungen von Verstößen gegen das AGG als UWG-Verstoß, Verbandsklage mit dem Ziel eines Unterlassungsurteils durch das zuständige Landgericht) (EV 3.4.1 (3)).

3.4.2. Wohnungsmarkt

„Wohnen“ gilt als ganz zentrales Element der Lebenslage älterer Menschen, zumal mit fortschreitendem Alter immer mehr Zeit in der Wohnung verbracht wird. Zentral für das selbständige Wohnen Älterer (außerhalb von Einrichtungen; ansonsten siehe Pkt. 3.3.3.) sind nach Meinung der Kommission vor allem die folgenden Dimensionen: Erreichbarkeit, Beherrschbarkeit, Zugänglichkeit und Mobilität, Privatheit, Kontinuität und Bewahrung von Gewohnheiten, Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Lebenslagen, Wohnumfeld und soziale Integration, Bezahlbarkeit, Versorgungssicherheit und vorhandene Unterstützungsoptionen im Bedarfsfall sowie insgesamt Lebensqualität - auch bei extremer Hilfe- und Pflegebedürftigkeit.

Formen „unmittelbarer“, d.h. willkürlicher Altersdiskriminierung konnte die Kommission auch hier nicht identifizieren, wohl aber Belege für Benachteiligungen, die typischerweise für diesen Personenkreis im Lebenslagebereich Wohnen anzutreffen sind. Adressiert sind dabei neben transökonomischen Werten wie „Lebensqualität“ und „Erwartungen/Sicherheit“ insbesondere die Dimensionen Selbstbestimmung und Teilhabe. Bei den Verhandlungen konnte sich die Kommission insbesondere auf die Ausführungen der externen Sachverständigen Prof. Dr. Katrin Schneiders stützen.

Die Kommission stellt für die Wohnungsmärkte in Deutschland insgesamt eine hohe Varianz fest: Während in vielen Regionen Ostdeutschlands und auch in weiten Teilen des Ruhrgebietes in den letzten Jahren entspannte Wohnungsmärkte zu verzeichnen sind - mit einem quantitativ umfänglichen Angebot zu moderaten Preisen -, weisen einige Metropolregionen (München, Berlin, Stuttgart, Düsseldorf, Köln, Rhein-Main-

Region etc.) weiterhin Wohnungsengpässe und steigende Preise auf. Von diesen regionalen und lokalen Disparitäten ist naturgemäß auch die Wohnsituation älterer Haushalte beeinflusst.

Die Kommission spricht sich - jenseits der Sonderwohnformen für Menschen mit akutem Pflegebedarf (s.o.) - für den weiteren Ausbau des *altersgerechten* Wohnungsbestandes aus. Im Neubau wird dieses insbesondere durch die Länderbauordnungen gewährleistet, die ab einer bestimmten Geschosshöhe und Wohnungsanzahl den Bau von barrierefreien Wohnungen bzw. den Einbau von Aufzügen vorsehen. Ein weitaus größeres Potenzial zur Beseitigung des Mangels an altersgerechten Wohnungen besteht im Bestand. Hier bestehen jedoch sowohl im Mietwohnungs- als auch Eigentumswohnungsbestand rechtliche Hemmnisse sowie fehlende Unterstützung im Rahmen von Wohnanpassungsberatung.

Die Kommission weist in diesem Zusammenhang auf folgende Benachteiligungstatbestände Älterer hin:

- Mit Blick auf vorgenommene individuelle Wohnungsanpassungsmaßnahmen die Rückbauverpflichtung nach § 551 BGB. Die damit verbundene mögliche zusätzliche Kautionsverpflichtung und die erwarteten Kosten stellen für viele, insbesondere einkommens- und bildungsschwache Ältere, zumindest mentale Schwellen dar und behindern somit erforderliche Anpassungsbemühungen.
- Bauliche Anpassungsmaßnahmen (z.B. Einbau eines Treppenlifters o.ä.) im Wohnungseigentum bedürfen nach § 22, Abs. 1 WEG der Genehmigung durch die Eigentümergemeinschaft, wodurch im Einzelfall die Interessendurchsetzung Älterer erschweret wird.
- Altersgrenzen beim Einzug in betreute Wohnformen führen zu Ausgrenzungen (vgl. dazu exemplarisch Angaben in Suchportalen wie domizilsuche.de).

Empfehlungsvorschläge (EV 3.4.2 (1) –(4)):

Der Kommission wird zur Empfehlung vorgeschlagen:

- Mit Blick auf den Gesetzgeber
 - die Aufhebung der Rückbauverpflichtung unter der Voraussetzung, dass die Anpassungsmaßnahmen nach den geltenden technischen Standards durchgeführt wurden bzw. diesen genügen (EV 3.4.2 (1)).
- Insbesondere mit Blick auf die Kommunen und den hier tätigen Akteuren
 - das Angebot an Wohnraumanpassungsberatung zu erweitern und zu qualifizieren, um die erforderlichen technischen Standards zu gewährleisten (EV 3.4.2 (2)).
- Mit Blick auf die Träger und Betreiber von betreuten Wohnangeboten
 - die Aufhebung bestehender Altersgrenzen (über die jeweiligen wohlfahrtsverbandlichen bzw. wohnungswirtschaftlichen Verbände) (EV 3.4.2 (3)).
- Mit Blick auf die Betreibern von Suchportalen
 - die Entfernung von altersdiskriminierende Kategorien aus den Anforderungskatalogen (EV 3.4.2 (4)).

Literaturverzeichnis

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2010). Mit Rat zur Tat – Fälle aus der Beratung der Antidiskriminierungsstelle. Berlin. Nomos.

BMFSFJ (2010). Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland – Altersbilder in der Gesellschaft – Bericht der Sachverständigenkommission. BT-Drucksache 17/3815 vom 17.11.2010. Berlin: Bundestagsdruckerei.

Franke, A. (2010). Existenzgründungen im Lebenslauf. In Naegele, G. (Hrsg.). Soziale Lebenslaufpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 371-411.

Igl, G. (2009). Altersgrenzen und gesellschaftliche Teilhabe. Gutachten, erstellt im Auftrag des BMFSFJ. Kiel. Vervielfältigung.

Igl, G. (2012). Diskriminierung aufgrund des Lebensalters – Altersgrenzen und Generationengerechtigkeit. Vortragsmanuskript. Kiel/Berlin. Vervielfältigung.

Klie, T. (2012): Diskriminierungsfreier Zugang zu Gesundheit, Pflege, Sozialwesen und Sozialrecht. Vortragsmanuskript. Freiburg/Br./Berlin. Vervielfältigung.

Mümken, S., Brussig, M. & Knuth, M. (2011). Beschäftigungslosigkeit im Alter – Die Älteren ab 60 Jahren sind besonders betroffen. Altersübergangsreport 2011-01. Duisburg: Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ).

Naegele, G., Maylandt, J. & Mörbitz, L. (2012). Income from work after retirement – the German case. FFG-Forschungsbericht. Dortmund. Vervielfältigung.

Rothermund, K. & Mayer, Anne-Kathrin (2009). Altersdiskriminierung, Erscheinungsformen, Erklärungen und Interventionsansätze. Stuttgart: Kohlhammer.

Rothermund, K. & Temming, T. (2011). Diskriminierung aufgrund des Alters. Expertise für die ADS. Jena/Köln. Vervielfältigung.

Schneiders, K. (2010)). Vom Altenheim zum Seniorenservice. Institutioneller Wandel und Akteurkonstellationen im sozialen Dienstleistungssektor. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Welti, F. (2008). Schutz vor Benachteiligungen im deutschen Sozialrecht nach den europäischen Gleichbehandlungsgrundsätzen und ihrer Umsetzung. Vierteljahrszeitschrift für Sozialrecht (VSSR); 55-81.

Welti, F. (2010). Das Spannungsfeld von Pflege und Behinderung. Sozialer Fortschritt, 2: 39-45.

Wüstenberg, M. (2011). *Interdependenzen im Sozialrecht. Eine Untersuchung anhand der Regelaltersgrenze*. Münster – Hamburg – London: LIT-Verlag.

Anhang

Markus Kühnel

Zur Empirie der „Altersdiskriminierung“ in Deutschland – Befunde eines Forschungspraktikums

Parallel zur Arbeit der Expertenkommission wurde im Auftrag des Berichterstatters von Markus Kühnel (Praktikant der TU Dortmund) eine Datenbank-Recherche zum Thema „Zur Empirie unmittelbarer oder mittelbarer sowie subjektiv erlebter Altersdiskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen“ – mit dem besonderen Fokus auf Diskriminierung aufgrund des höheren Alters - durchgeführt. In der Kommission selbst wurde diese Recherche an keiner Stelle behandelt, sie erfüllt aus Sicht des Berichterstatters die Funktion einer „zusätzlichen Materialsammlung“, die diesem Bericht daher nur als Anhang beigelegt ist.

Zwei Datenbanken wurden ausgewählt:

(1) Die Datenbank der *ADS* wurde im Hinblick auf Beschwerden beim Zugang zu *Beschäftigung und Beruf* (§2 I Nr. 1 AGG) und bei der *Inanspruchnahme von Sozialschutz* (§2 I Nr. 5 AGG) ausgewertet, desweiteren hinsichtlich eingegangener Beschwerden über *Belästigungen* während eines Beschäftigungsverhältnisses. Diese Datenbank erfasst derzeit etwa 1.650 Fälle.

(2) Die seit 2002 bestehende Datenbank des „*Büros gegen Altersdiskriminierung*“ (betrieben von Hanne Schweitzer, Köln) bezieht sich auf etwa 2.300 Fälle von subjektiv wahrgenommener Altersdiskriminierung in unterschiedlichen Bereichen diesseits und jenseits von Erwerbsarbeit. Im Rahmen der Recherchen wurden z.B. auch ehrenamtliches Engagement sowie Beschwerden der sogenannten „*Generation Praktikum*“ mitberücksichtigt.

(1) Auszüge aus der ADS-Datenbank

Mehrheitlich sind die hier erfassten Personen zwischen 46 – 66 Jahre alt. Mit Blick auf die in der Kommission behandelten Themen lassen sich die gemeldeten Fälle vor allem zwei Dimensionen des Themenbereiches „*Arbeitsleben und Arbeitsrecht*“ zuordnen (worunter die Kommission auch die Altersgrenzen im bürgerschaftlichen Engagement gefasst hat):

Probleme im Zusammenhang mit der „Arbeit jenseits der Altersgrenze“

Beispiel: Altersgrenze für Prüfer von Sportbootführerscheinen (Oktober 2011)

- Der Betroffene ist Prüfer für amtliche Sportbootführerscheine Binnen und See sowie für hinausgehende Führerscheine Sportküstenschifferschein, Sportseeschifferschein, Sporthochseeschifferschein. Die Bestellung erfolgt durch die Zentrale Verwaltungsstelle nach der Sportseeschifferscheinverordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr. Mit Erreichen des 68-igsten Lebensjahres endet die Bestellung automatisch. Eine Verlängerungsmöglichkeit besteht nicht.

Wahrgenommene Altersdiskriminierung im bürgerschaftlichen/ehrenamtlichen Engagement aufgrund von *Mindest- wie Höchstaltersgrenzen*:

Beispiel: Zu jung für ein Ehrenamt als Schöffin (Juni 2010)

- Die Betroffene ist 34 Jahr alt und bewarb sich für eine Schöffenstelle. Der Wahlausschuss entschied sich jedoch gegen sie, da sie zu jung und nach den aufgestellten Kriterien älteren Personen der Vorrang zu geben sei.

Beispiel: Zu alt für ein Ehrenamt als Vereinsvorstand (Dezember 2009)

- Eine Betroffene beschwert sich über die Rechtmäßigkeit einer Vereinssatzung, wonach sich die Höchstaltersgrenze für Vorstandsmitglieder auf 68 Jahre beläuft.

(2) Auszüge aus der Datenbank des „Büros gegen Altersdiskriminierung“

Die Datenbank des „Büro gegen Altersdiskriminierung“ besteht bereits seit 2002, eine Sonderauswertung lag der ADS bereits im Jahre 2008 vor, die jedoch für die Zwecke der Kommissionsarbeit als „veraltet“ gelten kann. So sind Beschwerden zum Bereich des Erwerbslebens seit 2008 um etwas mehr als die Hälfte zurückgegangen, ebenso solche zur öffentlichen Darstellung älterer Menschen. Die mit Blick auf die von der Kommission behandelten Themenbereiche erfassten Beschwerden lassen sich – in der Rangfolge ihrer Häufigkeit - wie folgt systematisieren:

Arbeitsleben und Arbeitsrecht

- Altersgrenzen im Bereich von beruflicher Aus- und Weiterbildung,
- Altersbegründete Benachteiligungen bei Einstellungs- und Bewerbungsverfahren,
- Abwehr von Weiterbeschäftigungswünschen älterer Arbeitnehmer
 - Beispiel: Unternehmen entledigt sich älterer Mitarbeiter: Nach 46 Jahren Betriebszugehörigkeitsdauer wird der Mitarbeiter eines Telekommunikationsunternehmens - im Gegensatz zu seinen jüngeren Kollegen/innen - ohne Abfindung entlassen. Begründung: „Unrentabilität für das Unternehmen aufgrund des Alters“.
- Aufhören-Müssen bei Erreichen der Altersgrenze
- Altersgrenzen beim Zugang zu bestimmten Berufsgruppen:
 - Beispiel: Ein arbeitsloser Pilot (41 Jahre) interessiert sich für eine Arbeit als Fluglotse. Die Deutsche Flugsicherung (DFS) verweist auf ein Höchstalter von 24 Jahren bei Beginn der Ausbildung.
 - Auch im *Öffentlichen Dienst*, bei der *Polizei* und bei der *Bundeswehr* gelten vielfach Altersgrenzen bei Stellenausschreibungen und Verbeamtungen - je nach Bundesland zwischen 35 - 50 Jahren :

„So wurde unlängst vom Polizeipräsidium Bonn eine Stelle bei einer K-Wache (Kriminaldauerdienst) mit dem Hinweis auf ein Höchstalter von 40 Jahren ausgeschrieben.“
 - Eine Erhöhung der Einstellungsaltersgrenze im Beamtenrecht in NRW war Folge einer Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht:

„Nachdem sieben Lehrer vor dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig gegen die Einstellungshöchstaltersgrenze in NRW von 35 Jahren geklagt hatten, haben das NRW Innenministerium und das Schulministerium nun eine neue Altersgrenze "erarbeitet". Demnach soll das Höchstalter für eine Verbeamtung für Lehrer und alle anderen Beamtenanwärter demnächst bei 40 Jahren liegen“.

- Altersgrenzen bei einer beruflichen Neuorientierung
 - Beispiel: Ausbildung zum Maurer – Facharbeiter: Nicht mit 44

Die hessische Sozialkasse der Bauwirtschaft (SOKA – Bau, Wiesbaden) verweigert einem 44-jährigem mit Verweis auf tarifvertragliche Regelungen - die eine Altersgrenze von 28 Jahre vorsehen - die Kostenübernahme für die überbetriebliche Unterweisung, die Teil der dreigliedrigen Ausbildung (Schule, Baustelle und überbetriebliche Unterweisung) zum Maurer – Facharbeiter ist. Der notwendige Kurs zur beruflichen Neuorientierung mit wöchentlichen Kosten von ca. 285,- € können vom betroffenen Familienvater nicht übernommen werden.
- Probleme älterer Bewerber/innen (mit zum Teil hervorragenden Studienabschlüssen) beim Zugang zu Praktikumsstellen
 - Beispiel: Ablehnung einer Praktikumsanfrage in einer öffentlich – rechtlichen Sendeanstalt: "Ein Berufswechsel mit 37 Jahren in einen Beruf, in dem manche 20-Jährigen schon alt aussehen - das kann ich Ihnen nicht raten. Die Altersgrenze war früher 30 Jahre, sie ist jetzt im Zeitalter der Bachelorisierung deutlich gesunken, wenngleich wir das nicht zahlenmäßig konkretisieren. Und die Bewerber haben viele publizistische Erfahrungen, meist im Printbereich und Radio oder Fernsehen. Ob Sie da mithalten können, vermag ich nicht zu sagen. Es würde aber schwer, und ich vermag nicht zu sagen, ob es überhaupt möglich ist."

Bürgerschaftliches Engagement

- Altersgrenzen als wahrgenommene Barrieren beim Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement
- fehlende altengerechte Infrastruktur für praktiziertes bürgerschaftliches Engagement durch Ältere (wie z.B. ungenügende Bereitstellung altersgerechter Arbeitsplätze oder räumlicher Gegebenheiten)
- Barrieren der Arbeit für Seniorenvertreter (z.B. Aufhebung, Blockade oder Einschränkung von politischem Engagement, Streichung oder Reduzierung von

Weiterbildungsmaßnahmen, defizitäre Medien – technische Ausstattung (z.B. kein Internet etc.))

- Beispiel: Remscheid: Ratsmehrheit schafft Seniorenbeirat ab: Eine Ratsmehrheit aus SPD, Grünen und FDP hat im Zuge allgemeiner Maßnahmen zum Schuldenabbau im Juli 2010 die Abschaffung des Seniorenbeirats beschlossen. Der Bildung eines neuen Seniorenbeirats wurde vorgebeugt, indem die Regeln für die Bildung eines Seniorenbeirats in der Hauptsatzung der Stadt Remscheid gleich mit aufgehoben wurden. Einige Tage vor der beschlossenen Abschaffung des Seniorenbeirats erklärte der Remscheider Stadtdirektor und Sozialdezernent Burkhard Mast-Weisz bei einem Telefongespräch mit einem der Seniorenvertreter: "Im Rat der Stadt Remscheid sitzen überwiegend Ältere, die die Interessen und Belange von Seniorinnen und Senioren besser als ein Seniorenbeirat wahrnehmen können, da unmittelbare Vollmacht zum Bestimmen besteht." Im Vorfeld war es zu Konflikten auf Grund von verschiedenen Anträgen (u.a. Aktualisierung des Altenplans von 1993 aufgrund des demographischen Wandels, Offenlegung der Heimaufsicht-Prüfprotokolle, umfassendere Mitwirkungsrechte in Ratsausschüssen und Bezirksvertretungen, usw.) des Seniorenbeirats gekommen. Von daher vermutet der Beschwerdeführer „Absicht“.

Gesundheitswesen, Pflegebereich und Sozialschutz

- Streichung von Leistungen aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen (z.B. Altersgrenzen bei der Mammographie)
- Teilweise Unzureichende Gewährleistung von Pflege durch ungenügende Personalschlüssel, Fachkräftemangel und prekäre Beschäftigungsverhältnisse in der Pflege
- Leistungsmindernde Eingriffe im Renten- und Versorgungsrecht oder Benachteiligung gesetzlich Versicherter gegenüber dem Beamtenversorgungsrecht als strukturelle Altersdiskriminierung

- Probleme bei der Gewährung von beruflicher Rehabilitation/Dauer der gewährten Rehamaßnahme (s.u. Pkt. 4.1.2.2.)
- Leistungsmindernde Eingriffe ins Renten- und Versorgungsrecht oder Benachteiligung gesetzlich Versicherter gegenüber dem Beamtenrecht

Finanz- und Versicherungswesen, Wohnungsmarkt.

- Benachteiligung bei der privaten Altersvorsorge (z.B. im Bereich der Direktversicherungen)
- Altersgrenzen und altersbezogene Risikoeinschätzungen als Entscheidungsgrundlage im Banken-, Finanz- und Versicherungswesen bei der Vergabe von Krediten und/oder beim Abschluss von Finanzdienstleistungen und Versicherungen
- Menschen mittleren Alters erhalten häufiger Kredite als jüngere oder ältere Menschen, weil bei den Erstgenannten eine *erhöhtes Kreditausfallrisiko* aufgrund unklarer Verdienstäussichten und Möglichkeiten vermutet wird, und bei den Zweitgenannten das Risiko zu *erkranken* oder gar *pflegebedürftig* zu werden relevant wird