

Stellungnahme

Alt werden in Deutschland – Vielfalt der Potenziale und Ungleichheit der Teilhabechancen

Stellungnahme der BAGSO zum Bericht der Sachverständigen- kommission für den Neunten Altersbericht der Bundesregierung

Vorbemerkung

Der Neunte Bericht zur Lage der älteren Generation steht unter dem Titel „Alt werden in Deutschland – Vielfalt der Potenziale und Ungleichheit der Teilhabechancen“. Erarbeitet hat ihn eine von der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend berufene Sachverständigenkommission unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Martina Brandt (TU Dortmund). Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Unterschiedlichkeit der Lebenssituationen und die ungleiche Verteilung von Teilhabechancen älterer Menschen.

Das Ergebnis der Untersuchung wurde der Bundessenioerenministerin im Juli 2024 überreicht. Inzwischen wurde der Bericht um eine Stellungnahme der Bundesregierung ergänzt, dem Deutschen Bundestag vorgelegt und veröffentlicht. Die Stellungnahme der BAGSO widmet sich ausschließlich den Feststellungen und Empfehlungen der Sachverständigenkommission. Zur Stellungnahme der Bundesregierung wird sich die BAGSO an anderer Stelle äußern.

Die BAGSO hat sich in den vergangenen Jahren mit vielen der von der Kommission behandelten Themen und Fragestellungen beschäftigt. Wir freuen uns, dass die Kommission an vielen Stellen Überlegungen und Forderungen der BAGSO aufgegriffen und sich teilweise zu eigen gemacht hat. Wir respektieren, dass sich die Kommission in besonderer Weise Gruppen älterer Menschen zugewandt hat, die bislang noch wenig im Fokus der Altersforschung standen, wengleich darüber der Blick auf andere Gruppen, wie etwa ältere Menschen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen, zu kurz gekommen ist. Auch wäre es wün-

schenswert, wenn bei einigen Themen die Ursachen und Auswirkungen genauer beleuchtet würden. Dies betrifft beispielsweise die Situation älterer einsamer Männer sowie die hohe Bedeutung von Quartiersgestaltungen für die Wohnsituation älterer Menschen (siehe 3.).

Aus Gründen der Lesbarkeit ist diese Stellungnahme in sieben Abschnitte gegliedert. Wenn dazu einige Themen, die die Kommission bewusst eigenständig behandelt hat, zusammengefasst wurden, stellt dies keine Wertung dar, sondern ist vielmehr Ausdruck dessen, dass die betreffenden Themen bzw. Gruppen auch erst seit einigen Jahren im Fokus von Seniorenorganisationen stehen und differenzierte Positionen dazu noch erarbeitet werden müssen. Dies wird auf der Grundlage des Neunten Altersberichts und weiterer Forschung erfolgen und unter maßgeblicher Beteiligung der in der BAGSO vertretenen Migrantenselbstorganisationen und Verbände, die ältere LSBTI-Personen¹ vertreten.

1. Materielle Sicherheit als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe im Alter

Feststellungen und Empfehlungen der Kommission

Die Einkommensungleichheit ist bei Menschen ab 65 Jahren geringer als bei anderen Altersgruppen. Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen

(insbesondere in Westdeutschland), zwischen West und Ost sowie zwischen Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte. Insbesondere in Ostdeutschland ist die gesetzliche Rentenversicherung von zentraler Bedeutung, andere Alterssicherungssysteme spielen hier nur eine untergeordnete Rolle.

Der Anteil der Menschen, die Grundsicherung im Alter beziehen, liegt zwischen 3 und 4 Prozent und ist in den vergangenen 20 Jahren nicht markant gestiegen. Bei Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ist der Prozentsatz deutlich höher als bei deutschen Staatsangehörigen.

Es ist davon auszugehen, dass sehr viele Menschen ihnen zustehende Leistungen der Grundsicherung im Alter nicht in Anspruch nehmen. Der Bericht verweist auf Simulationsrechnungen, wonach rund 60 Prozent der Berechtigten keine Grundsicherung beziehen, und zählt mögliche Ursachen dafür auf.

Die Überschuldungsquote älterer Menschen ist traditionell deutlich geringer als im Gesamtdurchschnitt. Dieser Unterschied hat sich in den vergangenen Jahren allerdings verringert.

Weil das Alterseinkommen vor allem ein Resultat des individuellen Lebenslaufs ist, empfiehlt die Kommission, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, um gute Rahmenbedingungen für eine kontinuierliche Erwerbsbiografie zu schaffen. So sollten zum Beispiel soziale und gesundheitliche Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, wie

¹ LSBTI ist die Abkürzung für Lesben, Schwule, bisexuelle, transsexuelle und intersexuelle Menschen.

sie etwa für Menschen mit Migrationsgeschichte bestehen, abgebaut werden.

In Bezug auf die gesetzliche Rentenversicherung spricht sich die Kommission dafür aus, ein Mindestrentenniveau festzulegen, auf das sich auch die nachfolgenden Generationen verlassen können. In Berufen mit hoher körperlicher und/oder psychischer Belastung sollte es sozial abgedeckte Optionen für einen früheren und flexibel gestalteten Renteneintritt geben.

Die Kommission empfiehlt, die sogenannte Grundrente weiterzuentwickeln, indem die Einkommensprüfung abgeschafft oder vereinfacht und die prozentuale Höherwertung durch die Aufstockung auf einen Mindestbetrag ersetzt wird. Bei der Erwerbsminderungsrente sieht die Kommission trotz bereits erreichter Verbesserungen einen Bedarf für weitere Leistungsverbesserungen.

Barrieren bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung sollten abgebaut werden. Die Kommission plädiert zudem für einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung.

Die Position der BAGSO

Die BAGSO würdigt die Leistung der Sachverständigenkommission, aktuelle Daten zur materiellen Lage älterer Menschen zusammengestellt und dabei die Unterschiede zwischen Ost und West, Frauen und Männern sowie Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte genauer betrachtet zu haben.

Die BAGSO teilt die Grundannahme, dass materielle Sicherheit im Alter eine elemen-

tare Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe ist. Für die meisten Menschen ist die gesetzliche Rentenversicherung weiterhin die zentrale Einkommensquelle im Alter. Sie auf einem hohen Niveau zu stabilisieren, ist deshalb eine dringende Aufgabe der neuen Bundesregierung.

Eine Flexibilisierung des Renteneintrittsalters (ohne Aufgabe des gesetzlichen Rentenalters als wichtige Bezugsgröße) ist im Grundsatz richtig, sie muss jedoch Elemente des sozialen Ausgleichs enthalten, damit sich die Ungleichheiten bei den Alterseinkommen nicht vergrößern. Dazu gehören auch die von der Kommission empfohlenen weiteren Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente.

Mit Nachdruck unterstützt die BAGSO die Empfehlungen der Kommission zum Abbau von Barrieren bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. Konkret nennt die Kommission die Vereinfachung von Regeln und Verfahren, verständliche Formulare, eine offensive Leistungsvermittlung und intensive Beratung durch geschulte Mitarbeitende, auch als Teil der kommunalen Altenhilfe nach § 71 SGB XII.

Ebenso nachdrücklich befürwortet die BAGSO den Vorschlag, einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung einzuführen, damit dieses Angebot allen Personen in sozialer Notlage offensteht. Wichtig ist auch der Hinweis der Kommission, dass gerade ältere Menschen auch aufsuchende Beratungsangebote benötigen und dass eine gute Vernetzung des lokalen Hilfesystems von zentraler Bedeutung ist.

Über die Empfehlungen der Kommission hinaus fordert die BAGSO, den Mehrbedarfszuschlag, der im Bundessozialhilfegesetz verankert war, wieder einzuführen, um Zusatzkosten zu berücksichtigen, die im höheren Alter typischerweise entstehen. Zudem fordert die BAGSO Verbesserungen beim Rentenfreibetrag bei der Grundsicherung, insbesondere die Verkürzung der Grundrentenzeiten (die neben der Zeit der Berufstätigkeit auch Erziehungs- und Pflegezeiten sowie Zeiten von Leistungen bei Krankheit und Rehabilitation umfassen) von derzeit 33 Jahren, sowie eine Anhebung des Schonvermögens und höhere Freibeträge bei der Anrechnung privater Altersvorsorge.

2. Erwerbsarbeit, Sorgearbeit, gesellschaftliche Partizipation

Feststellungen und Empfehlungen der Kommission

Die Erwerbstätigkeit der Menschen ab 55 Jahren ist gestiegen, wobei Frauen häufiger in Teilzeit arbeiten oder geringfügig beschäftigt sind. 8,4 Prozent der Menschen ab 65 Jahren sind weiter erwerbstätig, oft zur Aufstockung der Rente. Die Kommission fordert flexible Renteneintritte, die Förderung beruflicher Teilhabe von Frauen und eine sozialpolitische Debatte zur Altersabsicherung.

Pflege- und Sorgearbeit wird weiterhin überwiegend von Frauen geleistet, oft parallel zur Berufstätigkeit. Zwei Drittel der pflegenden Angehörigen unter 65 Jahren sind erwerbstätig. Die Kommission empfiehlt, Maßnahmen zu ergreifen, damit sich

Pflege und Beruf besser vereinbaren lassen, Unterstützungsangebote auszubauen und gesetzliche Ansprüche auf nicht-verwandtschaftliche Beziehungen auszuweiten.

Freiwilliges Engagement bleibt zentral für gesellschaftliche Teilhabe im Alter. Bildungsstarke und einkommensstärkere Menschen engagieren sich überdurchschnittlich, während Engagement im hohen Alter und bei funktionalen Einschränkungen abnimmt. Die Kommission fordert Strategien, um Menschen in hohem Alter und sozial Benachteiligte stärker einzubinden und barrierefreie sowie diversitätssensible Teilhabemöglichkeiten zu fördern.

Die politische Partizipation älterer Menschen, insbesondere von Menschen in hohem Alter und Menschen in stationären Einrichtungen, sollte durch geeignete Rahmenbedingungen erleichtert werden. Kommunale Seniorenvertretungen sollten verpflichtend eingeführt werden, um politische Teilhabe zu stärken.

Die Position der BAGSO

Die BAGSO würdigt den differenzierten Blick auf gesellschaftliche Teilhabe im Alter und ihre Ermöglichung bzw. ihre Einschränkung durch soziale Ungleichheiten. Dass die Kommission Erwerbsarbeit, Sorgearbeit und gesellschaftliche Partizipation in einen gemeinsamen Kontext rückt, entspricht dem Alltagserleben vieler älterer Menschen, insbesondere von Frauen.

Die BAGSO unterstützt die Empfehlungen zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf, insbesondere die Einführung einer Fami-

lienpflegezeit und eines Familienpflegegelds (als Lohnersatzleistung) für pflegende Angehörige. Ebenso teilt sie die Forderung der Kommission und des Unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf, ambulante und teilstationäre Pflegeangebote auszubauen sowie die Leistungsansprüche für pflegende Angehörige auf nicht-verwandtschaftliche Beziehungen auszuweiten.

Die Vereinbarkeit von Pflege, Sorge, Beruf und Engagement wird nach Ansicht der BAGSO für kommende Altengenerationen noch schwieriger werden. Denn durch fehlendes Pflegepersonal steigt der Druck auf die Angehörigen, selbst zu pflegen, sodass sie nicht oder zumindest weniger erwerbstätig sein können.

Um die soziale Teilhabe von Älteren, insbesondere von Menschen in hohem Alter und der nachwachsenden Altengenerationen sicherzustellen, sind vielfältige Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen notwendig. Die BAGSO schließt sich der Forderung an, allen Älteren Partizipation und Engagement zu ermöglichen und dabei die Vielfalt der Älteren zu berücksichtigen. Nötig sind hierfür niedrigschwellige und zugehende Angebote der offenen Altenhilfe sowie eine gesetzliche Initiative, um engagementfördernde Einrichtungen wie z.B. Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen flächendeckend auszubauen und verlässlich abzusichern. Engagementmöglichkeiten für Personen in hohem Alter und Menschen mit Einschränkungen sowie innovative Bildungs- und Kulturangebote sind zusätzliche Ansatzpunkte, um die Teilhabe im direkten Lebensumfeld zu fördern.

Um die Demokratie zu stärken, fordert die BAGSO, das formelle und informelle politische Engagement älterer Menschen z.B. in Seniorenvertretungen zu fördern. Über die Empfehlungen der Kommission hinaus fordert sie Gesetzesvorhaben zur Demokratieförderung (z.B. ein Demokratiefördergesetz) und Maßnahmen (z.B. Modellprogramme), die Zugänge für bislang unterrepräsentierte Gruppen schaffen, das Engagement in strukturschwachen Regionen unterstützen, die politische Bildung im Alter stärken, die Gestaltung des Übergangs in die nachberufliche Phase erleichtern und gezielt die geburtenstarken Jahrgänge ansprechen.

3. Wohnen und soziale Einbindung

Feststellungen und Empfehlungen der Kommission

Die meisten älteren Menschen leben in der eigenen Häuslichkeit. 11 Prozent der Menschen in hohem Alter leben in stationären Einrichtungen. Ein Drittel der Letztgenannten fühlt sich nicht mit dem Wohnumfeld und der Nachbarschaft verbunden, vor allem diejenigen, die in Heimen wohnen.

Ältere Menschen mit geringem Einkommen und ohne Wohneigentum sind zunehmend finanziell belastet. Über die Hälfte der einkommensschwachen Mieterinnen und Mieter geben mehr als 40 Prozent ihres Einkommens für Miete aus. Steigende Miet- und Energiekosten verschärfen die Situation. Während über die Hälfte der älteren Bevölkerung in der eigenen Immobilie lebt, gibt es bei Menschen in hohem Alter regionale Unterschiede: In Westdeutschland besitzen

55 Prozent Wohneigentum, in Ostdeutschland hingegen nur 27 Prozent. Viele Hochbetagte mit Migrationshintergrund leben zur Miete. Die Kommission fordert mehr sozialen Wohnungsbau.

Nur eine Minderheit der Älteren lebt in barrierereduziertem Wohnraum; bei Menschen in hohem Alter sind es nur 24 Prozent. Es fehlen etwa 2 Millionen barrierereduzierte Wohnungen. Zudem gibt es ein Passungsproblem: In den bestehenden barrierereduzierten Wohnungen leben nur zu einem Teil mobilitätseingeschränkte Menschen. Die Berichtskommission empfiehlt, die Wohnmobilität im Alter zu fördern, um den vorhandenen Wohnraum besser zu verteilen. Ältere, die ihre Wohnsituation verändern wollen, sollten dabei unterstützt werden.

Im Bereich Mobilität zeigt sich, dass Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status² häufiger Einschränkungen erleben, insbesondere bei der Fußmobilität. Mobilitätschancen nehmen im Alter ab, vor allem bei einkommensschwachen oder gesundheitlich eingeschränkten Personen. Die Kommission schlägt vor, den öffentlichen Nahverkehr barrierearm auszubauen und den öffentlichen Raum zugänglich zu gestalten.

Die Lebensqualität im Alter wird auch durch soziale Faktoren beeinflusst. Ein Viertel der Menschen in hohem Alter verbringt viel Zeit allein. Nicht alle haben persönliche Netzwerke, auf die sie zurückgreifen können.

Dies ist u.a. abhängig von Bildungsstand, Einkommen und den vorhandenen Netzwerken und Beziehungen zur Nachbarschaft. Der lebenslange Aufbau und die Pflege sozialer Kontakte zahlen sich vor allem für Frauen in hohem Alter aus. In der Altersgruppe der 60- bis 79-Jährigen ist der Anteil der Männer, die sozial isoliert sind, doppelt so hoch wie der der Frauen.

Der Anteil der Menschen, die sich einsam fühlen, ist in der zweiten Lebenshälfte relativ gering (10 Prozent) und nimmt auch nicht mit dem Alter zu. Er sinkt sogar zunächst ab, bevor er im hohen Alter noch einmal leicht steigt. Dennoch hält die Kommission Einsamkeit für ein ernst zu nehmendes gesellschaftliches Problem, da sie sich negativ auf die Lebensqualität auswirkt und gesundheitliche Folgen nach sich zieht. Die Zahl der Menschen, die von Einsamkeit betroffen sind, wird infolge des demografischen Wandels steigen. Für Ältere ist es zudem schwieriger als für Jüngere, aus der Einsamkeit herauszukommen. Im hohen Alter haben insbesondere Männer ein erhöhtes Einsamkeitsrisiko, vor allem Männer mit mittlerer bzw. niedriger Bildung. Funktionale Einschränkungen und ein niedriges Einkommen spielen beim Einsamkeitserleben eine wesentliche Rolle.

Die Kommission empfiehlt den Ausbau der Sozialraum- und Gemeinwesenarbeit, niedrigschwellige Unterstützungsangebote sowie partizipativ gestaltete soziale Aktivitäten.

 2 Um den sozioökonomischen Status zu bestimmen, wurden soziale Unterschiede über einen mehrdimensionalen Index erhoben, in den Informationen zum Bildungsniveau, zur beruflichen Stellung und zum Netto-Äquivalenzeinkommen eingingen; die unteren 20 Prozent werden als „niedriger sozioökonomischer Status“ bezeichnet, die oberen 20 Prozent als „hoher sozioökonomischer Status“.

Zudem sollten barrierefreie Wohnumgebungen und eine dezentrale Infrastruktur für Versorgung und Freizeit gefördert werden. Um die Wohnmobilität im Alter zu unterstützen, empfiehlt sie Beratung und finanzielle Anreize.

Die Position der BAGSO

Die BAGSO begrüßt den Wohnort- und Quartiersbezug, um die Teilhabechancen älterer Menschen zu verbessern. Sie unterstützt auch die Forderung nach mehr niedrigschwelligen, barrierearmen und diversitätssensiblen Angeboten der Beratung, der Begegnung und des Engagements vor Ort, um die Teilhabe von Menschen mit geringem Einkommen, niedriger Bildung, Migrationsgeschichte oder funktionalen Einschränkungen und Behinderungen zu erleichtern. Insbesondere zugehende Angebote werden dringend benötigt, um der steigenden Zahl einsamer Älterer zu begegnen. Angesichts des demografischen Wandels müssen Kommunen langfristige Strategien zur Bekämpfung von Einsamkeit entwickeln. Bestehende Einsamkeitspräventionsangebote sind oft nicht nachhaltig finanziert oder evaluiert. Eine altersfreundliche Quartiersentwicklung spielt eine entscheidende Rolle, um soziale Teilhabe bis ins hohe Alter zu ermöglichen und Gesundheit zu fördern (siehe 4.).

Die BAGSO unterstützt die Forderung, mehr Barrierefreiheit zu gewährleisten und bessere Rahmenbedingungen für Mobilität im Alter zu schaffen. Sie sieht dabei nicht nur Kommunen und öffentliche sowie private Anbieter von Dienstleistungen in der Pflicht, sondern auch die Entwickler von Produkten und Dienstleistungen.

Wie die Kommission fordert auch die BAGSO mehr bezahlbare und altersgerechte Wohnmöglichkeiten. Notwendig sind ein massiver Ausbau des sozialen Wohnungsbaus, Maßnahmen zur Regulierung des Wohnungsmarkts, eine gute Versorgungsinfrastruktur vor Ort, die Fortsetzung der Förderung des altersgerechten Wohnungsumbaus sowie die Anpassung des Wohngebühren bzw. des Lastenzuschusses an die Kostenentwicklung. Wichtig sind nach Ansicht der BAGSO zudem bundesweite Maßnahmen zum Hitzeschutz und die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele.

Bei der Forderung der Kommission, die Wohnmobilität zu fördern, besteht nach Ansicht der BAGSO die Gefahr, dass sich Ältere zu einem Umzug gedrängt fühlen. Die BAGSO unterstützt die Forderung nach besserer Beratung zum Wohnen im Alter; Umzugsentscheidungen müssen jedoch freiwillig bleiben.

4. Gesundheit fördern und Versorgung sicherstellen

Feststellungen und Empfehlungen der Kommission

Obwohl viele ältere Menschen von chronischen Krankheiten betroffen sind, berichten sie überwiegend von einem guten Gesundheitszustand und hoher Lebenszufriedenheit. Multimorbidität, funktionale Einschränkungen und Gebrechlichkeit betreffen überproportional Menschen in hohem Alter und Ältere mit niedrigem sozioökonomischem Status; zudem bestehen deutliche regionale Ungleichheiten zwischen Stadt und

Land sowie zwischen Osten und Westen. Die Lebenserwartung hängt stark von sozialen Faktoren ab und die entsprechenden Unterschiede haben sich in den vergangenen Jahren vergrößert. Auch das Pflegerisiko ist von sozioökonomischen Merkmalen abhängig. Mit Ausnahme von Demenz sind psychische Erkrankungen unter Älteren weniger verbreitet als in der restlichen Bevölkerung.

Daten zum Gesundheitsverhalten zeigen, dass eine gesunde Ernährung und körperliche Bewegung bei älteren Menschen gefördert werden sollten, insbesondere bei jenen mit niedrigem sozioökonomischem Status. Die Kommission empfiehlt deshalb, niedrigschwellige verhaltenspräventive Angebote auszubauen und dabei benachteiligte Ältere besonders in den Fokus zu rücken.

Die Wechselwirkungen zwischen sozialer Teilhabe und Gesundheit im Alter sind empirisch gut belegt: Eingeschränkte Gesundheit erhöht das Risiko für soziale Exklusion, soziale Teilhabe ist hingegen eine Gesundheitsressource. Ältere Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status erfahren durchschnittlich weniger soziale Unterstützung. Die Kommission empfiehlt, soziale Netzwerke in den Lebenswelten älterer Menschen zu fördern und „social prescribing“ (das Verschreiben sozialen Aktivitäten) zu ermöglichen. Das Wohnquartier ist zentral für Gesundheit, Teilhabe und Lebensqualität, doch sind die Gesundheitschancen bzw. -risiken (wie z.B. Grünflächen, Luftverschmutzung, Hitze oder Lärm) ungleich verteilt. In diesem Bereich gibt es viele Potenziale für eine sozillagenbezogene Gesundheitsförderung.

Vor allem für ältere Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status, für Menschen in hohem Alter, für Pflegebedürftige, für gesetzlich Versicherte sowie für Ältere im ländlichen Raum ist der Zugang zur medizinischen Versorgung erschwert. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist die geriatrische Versorgung in Deutschland schwach entwickelt; zudem mangelt es an integrierten Versorgungsmodellen. Personalmangel, unzureichende Regulierung und hohe Eigenanteile führen zu Einschränkungen, was die Verfügbarkeit und Qualität der Langzeitpflege betrifft. Die Kommission empfiehlt, die Kommunen stärker an der medizinischen und pflegerischen Versorgungsplanung zu beteiligen, Präventionsempfehlungen in die Pflegeberatung zu integrieren, soziale und regionale gesundheitliche Ungleichheiten gezielt abzubauen, altersspezifische Ansätze in der Gesundheitsversorgung zu stärken und die Finanzierungsgrundlage der Pflegeversicherung zu erweitern.

Die Position der BAGSO

Die BAGSO würdigt, dass die Kommission einen umfassenden Überblick über die gesundheitliche Lage älterer Menschen erstellt und dabei nach sozialen Aspekten differenziert hat. Sie teilt die Ansicht, dass Präventions-, Behandlungs- und Rehabilitationspotenziale im Alter häufig nicht ausgeschöpft werden.

Ausdrücklich unterstützt die BAGSO die Empfehlungen der Kommission nach mehr Verhaltens- und Verhältnisprävention, die insbesondere ältere Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status erreichen.

Bezüglich der Förderung von gesunder Ernährung, sozialer Teilhabe und körperlicher Bewegung im Alter verweist die BAGSO auf Erfahrungen, die im Rahmen des Projekts „Im Alter IN FORM“ (2007–2024) gesammelt wurden, und fordert die Bundesregierung auf, solche Aktivitäten fortzuführen und zu verstetigen. Auch die Ernährungsstrategie der Bundesregierung sowie die Empfehlungen des Bürgerrats Ernährung bieten konkrete Ansatzpunkte, z.B. die Sicherstellung einer gesunden Verpflegung in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen.

Zusätzlich zur Empfehlung der Kommission, ältere Menschen als Zielgruppe in Städtebauförderungsprogramme einzubeziehen, fordert die BAGSO eine nationale Koordination, um die Entwicklung alters- und teilhabefreundlicher Lebenswelten zu unterstützen (vgl. WHO-Programm „Altersfreundliche Städte und Gemeinden“). Die von der Kommission genannten Maßnahmen, wie z.B. die Reduzierung von Umweltbelastungen und Barrieren, die Förderung von Grünräumen, von Fußgängerfreundlichkeit sowie von Angeboten der offenen Altershilfe sind dabei zu berücksichtigen.

Die BAGSO teilt weitgehend die Empfehlungen der Kommission zur medizinischen und pflegerischen Versorgung. Zu den vordringlichen Aufgaben zählen die Stärkung geriatrischer Strukturen und alterssensibler Angebote im psychiatrischen und psychotherapeutischen Bereich, die flächendeckende Einführung präventiver

Hausbesuche, der Ausbau kommunaler Steuerungsmöglichkeiten in der Pflege und die Begrenzung der Eigenanteile. Nach Auffassung der BAGSO muss die Pflegeversicherung zu einer Vollversicherung ausgebaut werden.

5. Altersdiskriminierung wirksam verhindern

Feststellungen und Empfehlungen der Kommission

Die Kommission befasst sich explizit mit der ungerechtfertigten, ungleichen Beurteilung und Behandlung Älterer aufgrund ihres höheren chronologischen Alters. Gleichzeitig stellt sie fest, dass Ungleichbehandlungen aufgrund des Lebensalters dann keine ungerechtfertigte Altersdiskriminierung darstellen, wenn sie sachlich begründet und verhältnismäßig sind und nicht zu einer Verletzung von Würde, Autonomie oder Teilhabe führen.

Die Kommission bettet das Thema Altersdiskriminierung in den internationalen Diskurs rund um den (weiteren) Begriff des Ageismus³ ein. Dieser hat in den vergangenen Jahren insbesondere durch die Dekade des gesunden Alterns der Vereinten Nationen (UN) an Bedeutung gewonnen.

Für ältere Menschen ist das Lebensalter der am häufigsten erlebte Diskriminierungsgrund, so die Kommission. Sie weist darauf

 3 Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) versteht unter Ageismus Stereotype (Gedanken), Vorurteile (Gefühle) und Diskriminierung (Verhalten) gegenüber Menschen aufgrund ihres Alters. Die Kommission verengt die Definition der WHO allerdings, indem sie sich auf das „höhere Alter“ beschränkt.

hin, dass das intersektionale Zusammenspiel mit anderen Merkmalen (z.B. Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit oder körperliche und psychische Beeinträchtigungen) das Ausmaß und die negativen Folgen von Ageismus verstärkt.

Als weitere Risikofaktoren für eine Ungleichbehandlung im höheren Lebensalter nennt die Kommission Pflegebedürftigkeit oder die Tätigkeit in Berufen, die besonders stark mit einer Jugendnorm verbunden sind. Auch die pauschale Etikettierung bestimmter Alterskohorten könne zu Ageismus führen. Die wichtigste Determinante, sich gegenüber anderen altersdiskriminierend zu verhalten, sei die eigene Angst vor Alter und Tod.

Die ungerechtfertigte, ungleiche Beurteilung und Behandlung älterer Menschen aufgrund ihres fortgeschrittenen chronologischen Alters hat negative Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit älterer Menschen. Als weitere Folgen nennt die Kommission soziale Isolation, Einsamkeit und verminderte Teilhabechancen. Verinnerlichter Ageismus führe außerdem dazu, dass ältere Menschen ihre eigenen Fähigkeiten und Potenziale unterschätzen.

Die Kommission befasst sich mit verschiedenen Lebensbereichen, in denen sich Ageismus manifestiert. So werden ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer häufig als unproduktiv und unflexibel wahrgenommen, was zu Benachteiligungen bei Bewerbungen, Weiterbildungen und Beförderungen führt. In den Medien sind ältere Menschen unterrepräsentiert und die Darstellung ist häufig mit negativen Altersbildern verbunden. Die Kommission verweist

auf Studien zur ungerechtfertigten Ungleichbehandlung im Gesundheitswesen und im Bereich der Digitalisierung. Sie schildert auch die Benachteiligung älterer Menschen durch altersneutrale gesetzliche Regelungen, etwa wenn kommunale Dienstleistungen zunehmend digital organisiert werden.

Die Kommission beschäftigt sich außerdem mit Ageismus im Recht. Rechtliche Regelungen sowie deren Anwendung und Auslegung seien zugleich wichtig, um Altersdiskriminierung zu bekämpfen.

Die Position der BAGSO

Die BAGSO nimmt erfreut zur Kenntnis, dass sich die Kommission die Forderungen nach einer Aufnahme des Merkmals „Lebensalter“ in Artikel 3 Grundgesetz, nach einer Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und nach Unterstützung der Erarbeitung einer UN-Altenrechtskonvention zu eigen gemacht hat. Bei der Novellierung des AGG geht es aus Sicht der BAGSO u.a. darum, die Begrenzung des Anwendungsbereichs auf Massengeschäfte aufzuheben und Versicherungsunternehmen zu verpflichten, bei Tarifen, die nach Lebensalter gestaffelt sind, ihre Risikokalkulationen offenzulegen. Auch die Überwindung von Höchstaltersgrenzen beim Zugang zu ehrenamtlichen Tätigkeiten ist eine langjährige Forderung der BAGSO. Um Lücken im rechtlichen Diskriminierungsschutz zu schließen und eine einheitliche, umfassende Antidiskriminierungspolitik in der Europäischen Union (EU) sicherzustellen, fordert die BAGSO darüber hinaus, dass Deutschland der seit Langem erwarteten Horizontalen Gleichbehandlungsrichtlinie der EU zustimmt.

Deutschland sollte sich zudem in verschiedenen UN-Gremien, insbesondere im UN-Menschenrechtsrat, für die Erarbeitung einer UN-Altenrechtskonvention einsetzen. Wünschenswert wäre aus Sicht der BAGSO auch die gezielte Förderung von Aktivitäten im Rahmen der Globalen Kampagne gegen Ageismus der WHO.

Die BAGSO begrüßt die aus ihrer Sicht angemessene Hervorhebung des Themas Altersdiskriminierung durch ein eigenes Kapitel. Sie sieht in dieser Schwerpunktsetzung einen wichtigen Beitrag zur UN-Dekade des gesunden Alterns. Die BAGSO würdigt die Bemühungen der Kommission, aktuelle Daten zu diesem bisher wenig erforschten Thema zusammenzutragen und ihm mehr Sichtbarkeit zu verleihen. Die BAGSO unterstützt die Empfehlung, Kampagnen gegen Ageismus durchzuführen und das Programm „Altersbilder“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fortzuführen.

6. Strukturelle Benachteiligungen abbauen: Migration, sexuelle Vielfalt, Intersektionalität

Feststellungen und Empfehlungen der Kommission

In Deutschland leben etwa 2,5 Millionen Menschen mit Migrationsgeschichte, die 65 Jahre und älter sind. In den nächsten zehn Jahren wird sich ihre Zahl verdoppeln. Eine Migrationsgeschichte ist mit einem strukturell erhöhten Risiko für Diskriminierungserfahrungen, ungleiche Zugangschancen zum Gesundheitssystem und materielle Benachteiligung im Alter verbunden.

Um Armutsrisiken von Migrantinnen und Migranten entgegenzuwirken, empfiehlt die Kommission, eine Strategie zu entwickeln, die Benachteiligungen und Ungleichheiten im gesamten Lebenslauf abbaut. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf Frauen mit Migrationshintergrund gerichtet sein, da sie im Alter besonders benachteiligt sind.

Um einer Diskriminierung älterer Menschen aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit in öffentlichen Einrichtungen entgegenzuwirken, empfiehlt die Kommission Maßnahmen zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden in Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen, in der Altenhilfe und in der öffentlichen Verwaltung.

Für transnational lebende ältere Menschen (sogenannte Pendelmigration) empfiehlt die Kommission, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden medizinischen Versorgung und Pflege.

LSBTI-Personen sind im Lauf ihres Lebens oft besonderen Belastungen ausgesetzt, wie Diskriminierung, Ausgrenzung und Brüchen in der Biografie. Die Kriminalisierung von Homosexualität bis 1994, die Pathologisierung von Homosexualität und Transsexualität bis 1991 bzw. 2019 sowie medizinische Maßnahmen zur Geschlechtszuordnung oder -angleichung im Kindesalter haben bei vielen LSBTI-Personen zu belastenden, teils traumatischen Erfahrungen geführt.

Die Lebensumstände älterer und sehr alter LSBTI-Personen sind teilweise durch fehlende traditionelle Familienstrukturen, ein höheres Armutsrisiko bei zugleich über-

durchschnittlich hohem Bildungsstand und psychische Belastungen im Lebenslauf gekennzeichnet. Dies führt zu einer tendenziell größeren Abhängigkeit von formalen Leistungen der Altenhilfe und Pflege. In Einrichtungen des Gesundheitswesens und der offenen Altenhilfe werden „andere“ Lebensweisen wie nicht-heteronormative Identitäten und Orientierungen jedoch häufig marginalisiert.

Neben Maßnahmen für eine diversitätssensible Altenhilfe empfiehlt die Kommission Bund und Ländern, die LSBTI-Communities dabei zu unterstützen, intergenerationale Orte der Begegnung zu schaffen und Altersdiskriminierung auch innerhalb der Communities entgegenzuwirken.

Eine intersektionale Perspektive berücksichtigt Faktoren wie Migrationshintergrund, geringe Bildung, Armut, Geschlecht, sexuelle Orientierung und körperliche Beeinträchtigung und untersucht, wie diese verflochten sind und daraus resultierende Ungleichheiten gegenseitig verstärken. Die Kommission macht in diesem Zusammenhang deutlich, dass es in der Arbeit für und mit älteren Menschen notwendig ist, den gesamten Lebenslauf in den Blick zu nehmen.

Aufgrund der Verschränkung verschiedener Faktoren der sozialen Ungleichheit sind nach Ansicht der Kommission neben der Altenhilfepolitik auch die Sozial-, Gesundheits-, Migrations-, Gleichstellungs- und Behindertenpolitik gefordert, um prekäre Lebenssituationen im Alter wirksam zu verbessern.

Die Position der BAGSO

Die BAGSO würdigt die Leistung der Sachverständigenkommission, aktuelle Daten zur Lebenssituation älterer Menschen mit Migrationserfahrung und älterer LSBTI-Personen zusammengestellt und strukturelle Armutsrisiken, Zugangsbarrieren und besondere Belastungsfaktoren dieser Gruppen herausgearbeitet zu haben. Die BAGSO unterstreicht die Wichtigkeit einer intersektionalen Perspektive auf das Älterwerden und der sich im Alter überlagernden Dimensionen sozialer Ungleichheit.

Die BAGSO teilt die Einschätzung, dass ältere Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in der Altenhilfe und im gesundheitlichen und pflegerischen Versorgungssystem durch vielfältige Zugangshürden benachteiligt sind. Sie unterstützt die Forderung, diese Benachteiligungen bei Teilhabe und Versorgung durch gezielte Maßnahmen abzubauen.

Die BAGSO fordert ebenfalls Maßnahmen, um eine nachhaltige diversitätssensible und diskriminierungskritische Arbeit mit älteren Menschen in öffentlichen Einrichtungen zu fördern. Dazu gehören ein gesetzlicher Rahmen zur Finanzierung und Umsetzung von diversitätsgerechten und diskriminierungskritischen Prozessen, die Förderung und Weiterentwicklung entsprechender Projekte und Initiativen, Maßnahmen des Diversity-Managements sowie die diversitätssensible Schulung von Personal. Voraussetzung für die Nachhaltigkeit solcher Maßnahmen ist eine stabile Finanzierung der Altenhilfe. Ergänzend macht die BAGSO auf die Wichtigkeit eines traumasensiblen Umgangs mit älteren Menschen aufmerksam, die z.B. aufgrund von Diskriminierung oder Flucht belastende Erfahrungen gemacht haben.

7. Ermöglichung einer mitverantwortlichen Teilhabe älterer Menschen

Feststellungen und Empfehlungen der Kommission

Nach Ansicht der Kommission erfordert das Leitbild der Förderung und Ermöglichung der selbstbestimmten, gleichberechtigten und mitverantwortlichen Teilhabe aller älteren Menschen einen ganzheitlichen Ansatz, der in horizontaler Hinsicht eine Vielzahl von Handlungsfeldern und in vertikaler Hinsicht das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen umfasst. Seniorenpolitik als Querschnittsaufgabe anzusehen, sei jedoch eine bislang unerfüllte politische Forderung.

Den Kernbereich der kommunalen Seniorenpolitik bildet aus Sicht der Kommission die Altenhilfe nach § 71 SGB XII. Strukturelle Defizite ergeben sich daraus, dass Art, Umfang und Qualität der Leistungen nicht verbindlich festgelegt sind. Zudem gibt es in der Regel keine koordinierende Stelle, die die notwendigen Hilfen passgenau zusammenstellt. Schließlich hängt das Angebot vor Ort häufig von der Haushaltslage, gewachsenen Strukturen und der Prioritätensetzung von Entscheidungsträgern ab.

Die Kommission verweist auf das im April 2024 veröffentlichte Empfehlungspapier des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, das klarstellt, dass es sich bei § 71 SGB XII um eine Pflichtaufgabe handelt

und dass mit den Leistungen eine Infrastrukturverantwortung einhergeht, deren Wahrnehmung den Aufbau einer kommunalen Altenberichterstattung und Altenhilfeplanung erforderlich macht. Empfehlungen und befristete Förderungen sind aus Sicht der Kommission aber nicht ausreichend, um eine flächendeckende Mindestausstattung der kommunalen Altenhilfe zu garantieren.

Als mögliche Reformperspektive sieht die Kommission zum einen landesrechtlich verbindliche Vorgaben und Konkretisierungen des § 71 SGB XII und zum anderen – anknüpfend an Vorschläge der Siebten Altenberichtskommission – eine bundesgesetzliche Lösung, bis hin zur Schaffung eines neuen Sozialgesetzbuchs „Teilhabe im Alter“. Dabei weist die Kommission auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten („Durchgriffsverbot“) hin, die in einem von der BAGSO beauftragten Rechtsgutachten⁴ herausgearbeitet wurden.

Damit Angebote der Altenhilfe auch benachteiligte Menschen erreichen, empfiehlt die Kommission, niedrigschwellige Beratungs- und Unterstützungsstrukturen auszubauen, insbesondere zugehende Angebote wie präventive Hausbesuche. Kommunen und freie Träger sollten ihre Angebote der Altenhilfe zudem diversitätssensibel gestalten und ihr Personal entsprechend fortbilden.

 4 Vgl. Hellermann, J. (2022): Die Altenhilfe nach § 71 SGB XII und der rechtliche Rahmen für ihre Weiterentwicklung. Rechtsgutachten. Hrsg. BAGSO e.V. Bonn. www.bagso.de.

Die Position der BAGSO

Die BAGSO würdigt, dass die Sachverständigenkommission für den Neunten Altersbericht dem Thema eine hohe Bedeutung beimisst und somit das „Erbe“ der Siebten Altenberichtscommission verteidigt. Die BAGSO, der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge und andere Akteure haben mit ihrem Engagement in den vergangenen Jahren maßgeblich dazu beigetragen, den politischen und gesellschaftlichen Diskurs über eine teilhabeorientierte kommunale Seniorenpolitik wachzuhalten.

Dem Rechtsgutachten zufolge, das die BAGSO im Jahr 2022 in Auftrag gab, normiert § 71 SGB XII die Pflicht der kreisfreien Städte und der Landkreise als Träger der Altenhilfe, ein Mindestmaß an Beratung und Angeboten zur Begegnung und Unterstützung von Engagement für ältere Menschen zur Verfügung zu stellen. Die BAGSO fordert die Verantwortlichen in Städten und Landkreisen auf, dieser Verpflichtung nachzukommen. Die Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung⁵, die die BAGSO im Jahr 2021 durchführen ließ, legen nahe, dass der politische Wille dafür von größerer Bedeutung ist als die Haushaltslage.

Die BAGSO teilt die Empfehlung, die kommunalen Angebote der Altenhilfe niedrigschwellig, insbesondere auch zugehend, und diversitätssensibel zu gestalten.

Vorgaben oder Programme der Bundesländer zur Gestaltung einzelner Angebote oder der kommunalen Altenarbeit insgesamt sind in

der Regel mit finanziellen Förderungen verbunden, die den Handlungsspielraum der Kommunen erweitern. Solche Programme sind – je nach finanzieller Ausstattung – hilfreich, doch bieten sie keine flächendeckende Lösung.

Nach Auffassung der BAGSO sind die Länder daher gefordert, verbindliche Rahmenrichtlinien oder Ausführungsgesetze zu § 71 SGB XII zu erarbeiten, um Kommunen mehr Sicherheit bei der Planung und Ausgestaltung der örtlichen Seniorenarbeit zu geben. Dies betrifft sowohl die Vorgaben und Stellenausstattung für die kommunale Altenplanung als auch Angebote der Beratung, Unterstützung, Begegnung und Engagementförderung.

Das im Grundgesetz verankerte Durchgriffsverbot hindert den Bundesgesetzgeber an solchen konkretisierenden Regelungen. Der Bund könnte aber eine Einrichtung schaffen, die zur Qualitätsentwicklung in der Altenhilfe beiträgt. Die BAGSO fordert den Bundesgesetzgeber auf, sich in geeigneter Weise für den Ausbau qualitativ hochwertiger Altenhilfestrukturen einzusetzen. Der von der Kommission angeregte Dialogprozess unter Beteiligung aller relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure könnte dabei ein wichtiger erster Schritt sein.

 5 Vgl. Stratmann, J. (2021): Vergleichende Untersuchung zur kommunalen Altenarbeit. Disparitäten hinsichtlich der Lebensverhältnisse älterer Menschen. Hrsg.: BAGSO e.V. Bonn. www.bagso.de.

Schlussbemerkung

Die Altersberichte (früher: Altenberichte), die in jeder Legislaturperiode erarbeitet werden, sollen seniorenpolitische Entscheidungsprozesse kontinuierlich unterstützen. Sie bilden somit eine wichtige Grundlage für politisches Handeln. Die BAGSO fordert deshalb die Parlamente und Regierungen auf Bundes- und Länderebene auf, sich intensiv mit den angesprochenen Fragen und den von der Sachverständigenkommission erarbeiteten Empfehlungen auseinanderzusetzen. Wünschenswert wäre auch eine Auswertung, welche Empfehlungen der bisherigen Altersberichte von der Politik umgesetzt wurden und inwieweit die Berichte den gesellschaftlichen Diskurs zum Alter und Altern beeinflusst haben.

Die Erkenntnisse zur Lebenssituation älterer Menschen sind auch eine Grundlage für die weitere Arbeit der Seniorenorganisationen. Denn auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie jede und jeder Einzelne sind gefordert, Verantwortung zu übernehmen, damit ein gutes Älterwerden gelingen kann. Die Politik muss dafür auf allen staatlichen Ebenen die Rahmenbedingungen setzen. Mit dieser Stellungnahme verdeutlicht die BAGSO ihre diesbezüglichen Erwartungen.

Januar 2025

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 mehr als 120 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.

Die Arbeit der BAGSO wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

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
instagram.com/bagso_de