PROGRAMM DES DGB

PROGRAMM DES DGB

Zur Verbesserung der Lebenssituation älterer Menschen

XV 5926

Herausgeber: DGB-Bundesvorstand, Düsseldorf
Abt. Sozialpolitik · Verantwortlich: Gerd Muhr
Gestaltung: acon, Köln
Druck: satz + druck gmbh, Düsseldorf

Inhalt

Vorwort	5
1. **Die Situation älterer Menschen und die Anforderungen an die Sozialpolitik**	6
1.1. Probleme älterer Menschen	6
1.2. Anforderungen an die Sozialpolitik	9
2. **Die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer**	11
3. **Probleme der Einkommenssituation**	12
3.1. Mängel des Systems der materiellen Sicherung im Alter	12
3.2. Gewerkschaftliche Forderungen	14
4. **Wohnbedingungen**	16
4.1. Wohnen im Alter	16
4.2. Gewerkschaftliche Forderungen	17
5. **Zur gesundheitlichen Situation älterer Menschen**	19
5.1. Krankheit und Pflegebedürftigkeit im Alter und Mängel der Gesundheitsversorgung	19
5.2. Gewerkschaftliche Forderungen	23
6. **Sozialkontakte und Freizeitverhalten älterer Menschen**	26
6.1. Gefahren der sozialen Isolierung und Vereinsamung	26
6.2. Gewerkschaftliche Forderungen	26
7. **Bildung von Arbeitsgemeinschaften der Leistungsträger und eines Gesamtversorgungssystems**	28
Programm von 1975 des DGB für ältere Arbeitnehmer	29

Vorwort

Gewerkschaftliche Forderungen und Vorstellungen zur Sozialpolitik orientieren sich an den Interessen und Bedürfnissen der Arbeitnehmer und ihrer Familien während ihres gesamten Lebensweges. Dies gilt auch für die Forderungen zur Verbesserung der Lebenssituation älterer Menschen in der Bundesrepublik.

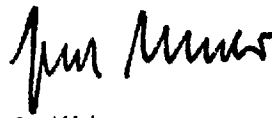
Eine Sozialpolitik für ältere Menschen kann sich heute nicht mehr darauf beschränken, nach Abschluß des Arbeitslebens ein ausreichendes Alterseinkommen zur Verfügung zu stellen. Durch den Wandel der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie der Familien- und Sozialbeziehungen müssen, soll ein angemessenes Gesamtversorgungsniveau erreicht werden, die Geldleistungen durch ein breit gefächertes und bedarfsgerechtes Angebot an sozialen Hilfen und Diensten ergänzt werden. Deshalb erachten es die Gewerkschaften als ihre Aufgabe, Vorschläge und Forderungen zur Verbesserung der für weite Teile älterer Menschen noch immer unzureichenden Lebenslage vorzulegen.

Das vorliegende Programm schließt an das 1972 veröffentlichte Gesundheitspolitische Programm des DGB und an das 1975 veröffentlichte Programm des DGB für ältere Arbeitnehmer an. Damit liegt in Ergänzung und Weiterentwicklung dieser Programme ein weiterer Baustein für einen umfassenden gewerkschaftlichen Sozialplan für die Bundesrepublik Deutschland vor. Das Programm basiert dabei auf den Ergebnissen einer vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI) erstellten Studie über die Lebensbedingungen älterer Menschen in der Bundesrepublik.

Das Programm zur Verbesserung der Lebenssituation älterer Menschen ist das Ergebnis eines gewerkschaftlichen Diskussionsprozesses. Es richtet sich an den Gesetzgeber, an die Kommunen, an die Träger der freien Wohlfahrtspflege und an alle Bürger. Seine Durchsetzung erfordert ein intensives gewerkschaftliches Engagement. Es richtet sich insbesondere an jedes Gewerkschaftsmitglied und möchte den begonnenen Diskussionsprozeß vertiefen und intensivieren. Nicht alle Probleme älterer Menschen können durch Geldleistungen und Angebote an sozialen Sach- und Dienstleistungen gelöst werden. Mehr denn je kommt es darauf an, auch die Eigeninitiative der Menschen zu unterstützen, solidarisches Verhalten der Mitmenschen zu den Älteren zu entfalten. Jeder einzelne ist aufgerufen, zwischenmenschliche Solidarität zu praktizieren, vor allem auch innerhalb der Familie.

Düsseldorf, im Oktober 1979

Heinz O. Vetter
(Vorsitzender)



Gerd Muhr
(Stellv. Vorsitzender)

1. Die Situation älterer Menschen und die Anforderungen an die Sozialpolitik

1.1. Probleme älterer Menschen

Die Gewerkschaften stellen mit Besorgnis fest, daß die materielle wie immaterielle Lebenslage eines Großteils der älteren Menschen in der Bundesrepublik nicht den Zielen und Prinzipien einer auf die Würde des Menschen ausgerichteten demokratischen und sozialen Gesellschaft entspricht. Die Bedingungen und Chancen einer den individuellen Fähigkeiten, Neigungen und Bedürfnissen entsprechenden Lebensverwirklichung werden vielen älteren Menschen verwehrt:

- Arbeitnehmer leiden vielfach unter den Anforderungen eines auf Höchstleistungen zielenden Produktionsprozesses, für den nur in unzureichendem Umfang die Leistungsfähigkeiten und Lebensbedingungen der arbeitenden Menschen Maßstab sind. Hohe körperliche und geistige Belastungen durch den Arbeitsvorgang, negative Arbeitsumgebungseinflüsse und menschenfeindliche Arbeitsorganisation tragen für den frühzeitigen Verschleiß der Arbeitskraft und für häufig nicht wiedergutzumachende Gesundheitsschädigungen Verantwortung. Dies wirkt sich bei älteren Arbeitnehmern besonders deutlich aus.
- Trotz sichtbarer, gerade von den Gewerkschaften angeregter Verbesserungen im Bereich der finanziellen Alterssicherung reicht auch heute für viele ältere Menschen das persönliche Einkommen nicht aus, um ein Leben über dem sozial-kulturellen Existenzminimum zu gewährleisten. Mängel und Unstimmigkeiten im System der Alterssicherung führen zu uneinheitlichen und häufig niedrigen Leistungen.
- Neben den Verzerrungen im Einkommensniveau der verschiedenen Personengruppen im Alter bestehen erhebliche Lücken im bedarfsgerechten Angebot an sozialen Sach- und Dienstleistungen. Geldleistungen allein reichen nicht aus, um eine Gefährdung und Schwächung der Lebenssituation im Alter zu vermeiden.
- Durch das häufig lebenslange Einwirken krankheitsverursachender Arbeits- und Umwelteinflüsse, aber auch durch den unvermeidbaren körperlichen Abbau verschlechtert sich mit zunehmendem Alter der Gesundheitszustand. Es tritt eine Vielzahl von Krankheiten und Behinderungen auf, die den älteren Menschen hilfsbedürftig und von daher abhängig machen. Die qualitativ unzureichende gesundheitliche Versorgung in der Bundesrepublik verschlechtert die Lage der kranken älteren Menschen noch zusätzlich: Häufig abgeschoben und ausgesondert, mehr notdürftig versorgt als aktivierend behandelt und gepflegt, so zeigt sich das Bild in vielen Einrichtungen der geschlossenen Altenhilfe. Bereits geringe körperliche Verschleißerscheinungen und Gesundheitsbeeinträchtigungen führen in einer Umwelt, die nicht bereit ist, die Beeinträchtigungen auszugleichen, darüber hinaus zu weiteren durchaus vermeidbaren Behinderungen.

● Oft macht ein enger finanzieller Spielraum die Lebensbedingungen, darunter die Wohnbedingungen, für viele ältere Menschen untragbar. Es mangelt an Wohnungen, die den finanziellen Möglichkeiten sowie den besonderen baulichen und sanitären Bedürfnissen der älteren Menschen entsprechen und ihre soziale Integration sichern.

● Das Nachlassen der körperlichen und geistigen Kräfte, das Ausscheiden aus dem Erwerbsprozeß und der allmähliche Verlust des angestammten Verwandten- und Freundeskreises treiben viele Menschen mit zunehmendem Alter häufig in soziale und kulturelle Isolation und Vereinsamung. Dies wirkt sich um so stärker bei den älteren Menschen aus, denen es in den vorangegangenen Lebensphasen nicht ermöglicht wurde, individuelle Interessen und Fähigkeiten selbständig zu entfalten.

● Der Prozeß des Alterns wird nach dem herrschenden Altersbild mit Passivität, Leistungsunfähigkeit und Krankheit gleichgesetzt. Die Vorherrschaft solcher Leitbilder und Verhaltenserwartungen trägt dazu bei, daß viele alte Menschen den Rückzug aus dem aktiven Leben als natürlich und notwendig hinnehmen. Diese negativen Leitbilder, orientiert am Primat der Jugendlichkeit und der ökonomischen Leistungsfähigkeit, verschärfen den Prozeß der Verdrängung und Resignation. Sie legen älteren Menschen durch Vorurteile gespeiste Verhaltensschranken auf. Älteren Menschen wird damit die Möglichkeit genommen, sich als gleichwertige Mitglieder der Gesellschaft zu begreifen. In einer Gesellschaft, die die Wertschätzung des Menschen an seiner ökonomischen Verwertbarkeit und Leistungsfähigkeit bemißt und die Lebensbezüge außerhalb der Arbeitswelt vernachlässigt, werden ältere Menschen, die nicht mehr ökonomisch produktiv sind, eher als Last begriffen. Individualistische Konkurrenz und Leistungsnormen des Produktionsprozesses prägen weite Bereiche gesamtgesellschaftlicher Strukturen und mitmenschlicher Beziehungen. Solidarität und Hilfe zwischen den Generationen verkümmern, älteren und hilfebedürftigen Menschen wird eher teilnahmslos begegnet.

Der Altersaufbau der Bevölkerung der Bundesrepublik ist durch eine langfristige Zunahme des Anteils der über 60- und über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung gekennzeichnet. Die mittlere Lebenserwartung ist gestiegen, d. h. mehr Menschen als je zuvor erreichen ein höheres Alter. Eine Verlängerung der absoluten Lebensspanne konnte jedoch nicht erreicht werden. Hinweise auf ein Absinken der durchschnittlichen Lebenserwartung von Menschen in mittleren Altersgruppen lassen vielmehr einen durch die zunehmenden Gesundheitsgefährdungen bedingten Zuwachs der Krankheits- und Sterblichkeitswahrscheinlichkeiten erkennen. Diese demographischen Daten kennzeichnen nicht nur das quantitative Ausmaß des Problems, sondern deuten zugleich auch die qualitative Problematik an. Vor dem Hintergrund weiterer Veränderungen traditioneller Familienstrukturen zeigt sich nämlich das Problem einer wachsenden Zahl betreuungs- und behandlungsbedürftiger älterer Menschen.

Eine bestimmte Altersstufe, etwa 65 Jahre oder 60 Jahre, als Kriterium für den Beginn des Altseins zu wählen, entspricht allenfalls einer statistischen und gesetzgeberischen Zweckmäßigkeit. Über die reale Problemlage wird damit jedoch nichts ausgesagt. Der Prozeß des Altwerdens und Altseins läßt sich nicht mit einer kalendarischen Festsetzung beschreiben, sondern ist abhängig von einer Vielzahl ineinandergreifender und sich verstärkender biologischer, psychologischer und sozialer Einflußfaktoren. Da dem chronologischen Alter allenfalls ein zusätzlicher Einfluß zukommt, verbietet es sich, vom Alter an sich zu sprechen.

Aus einer Vielzahl empirischer Untersuchungen, aber auch aus den täglich erlebten Erfahrungen ist bekannt, daß nicht alle älteren Menschen von einer unzureichenden materiellen und immateriellen Lebenslage betroffen sind. Genausowenig wie von den Gesellschaftsmitgliedern gesprochen werden kann, ist es möglich, die alten Menschen — losgelöst von ihrer Schichtzugehörigkeit — als homogene Gruppe zu betrachten. Die Problemlage älterer Menschen ist ein Resultat lebenslang wirkender Einflüsse, die sich mit zunehmendem Alter verschärfen und damit auch stärker auffallen. Ein Großteil der im Alter auftretenden Probleme findet die eigentliche Ursache in der sozialen Stellung, die die Betroffenen in ihrem Lebenszyklus innehatten. Es wird eine enge Beziehung deutlich: Ein durch schichtenspezifische Erziehungs- und Ausbildungsbedingungen verursachtes niedriges Bildungsniveau führt zu einer untergeordneten und benachteiligten Position im Berufsleben. Damit verbunden sind nicht nur geringere Beschäftigungs- und Einkommenschancen sowie größere Gesundheitsgefährdungen, sondern auch unzureichende materielle und immaterielle Lebensbedingungen im Alter. Im Erwerbsleben bereits bestehende Benachteiligungen verschärfen sich im Alter, während eine zeitlebens privilegierte Stellung im beruflichen und gesellschaftlichen Leben auch im Alter ihre Bedeutung beibehalten wird.

Eine Zuspitzung erfahren die negativen Lebensbedingungen im Alter bei den Arbeitnehmern und ihren Angehörigen. Ihre durch Abhängigkeit und Unsicherheit geprägte Stellung im Erwerbsleben setzt sich fort in den Lebensbedingungen während des Alters. Bei der Altersproblematik handelt es sich also nicht um eine „neue soziale Frage", sondern um den Ausdruck der „alten" sozialen Frage, die noch immer nicht gelöst ist. Hier sind die Gewerkschaften als die umfassende Organisation der Arbeiter, Angestellten und Beamten aufgerufen, die Interessen des Großteils der älteren Menschen auch über ihre Erwerbstätigkeit hinaus zu vertreten und in den unverändert notwendigen Kampf für gesellschaftliche Emanzipation und Selbstbestimmung der Arbeitnehmer einzuordnen. Es ist traditioneller Bestandteil der Solidarität der Arbeitnehmer, sich der Bedürfnisse derer anzunehmen, die im Alter eine nur geringe Durchsetzungsfähigkeit haben.

1.2. Anforderungen an die Sozialpolitik

Gewerkschaftliche Vorschläge, Forderungen und Anstöße zur Verbesserung der Lebenslage älterer Menschen gehen davon aus, für alle Bürger Voraussetzungen zur Sicherung der materiellen und immateriellen Lebensgestaltung zu schaffen. Dies gilt insbesondere für ältere Menschen, die diese Voraussetzungen aus eigener Kraft nicht mehr erfüllen können. Der dritte Lebensabschnitt hat seine eigene und positive Bedeutung, er darf nicht zu einer Phase der resignativen Anpassung an die Veränderung der körperlichen und geistigen Kräfte und des Rückzugs aus dem aktiven Leben werden. Vielmehr müssen im Alter wie auch in allen anderen Lebensphasen die vorhandenen Kräfte gemäß den individuellen Bedürfnissen und Neigungen allseitig genutzt und entfaltet werden. Einer ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewußten Sozialpolitik fällt die Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen und zu sichern.

Soziale Schwäche und Hilflosigkeit im Alter können nicht ausschließlich durch eine individuelle, ausgleichende Altenhilfepolitik oder durch moralische Appelle an das soziale Gewissen der Mitmenschen überwunden werden. Durch den sozialen und ökonomischen Gesamtzusammenhang der Altersproblematik wird vielmehr deutlich, daß eine grundlegende Verbesserung der Lebenslage älterer Menschen nur soweit Erfolg verspricht, als die Sozial- und Altenhilfepolitik Teil einer aktiven, strukturgestaltenden Gesellschaftspolitik wird. Diese hat die Ursachen der lebenslangen und sich im Alter zuspitzenden Benachteiligungen von Arbeitnehmern und ihren Familien aufzugreifen. Vorbeugende Sozial- und Altenhilfepolitik muß in die Gefährdungsbereiche selbst soziale Ziele einbringen und dort durchsetzen. Die Gewerkschaften messen gleichwohl auch einer erst auf die spätere Lebensphase abzielenden Altenhilfepolitik große Bedeutung bei. Es darf nichts unterlassen werden, um bereits eingetretene Schwächen und Gefährdungen älterer Menschen zu beseitigen. Das setzt allerdings voraus, daß die gegenwärtige Zersplitterung von Maßnahmen, Institutionen und Trägern überwunden wird und die zur Verfügung stehenden Mittel und Maßnahmen nicht global, sondern schicht- und damit problemspezifisch gezielt eingesetzt werden. Die Versorgung mit sozialen Gütern und Leistungen muß bedarfsgerecht und planmäßig gestaltet werden.

Die demokratische Mitwirkung der älteren Menschen muß bei allen sozialpolitischen Maßnahmen gewährleistet werden. Nicht durch eine caritative Verwaltung, die die alten Menschen zum Objekt stempelt, sondern nur durch Aktivierung und Mobilisierung der Betroffenen kann eine bedarfsgerechte Versorgung erfolgen.

Im einzelnen gelten für die Gewerkschaften folgende Leitsätze:

1. Die Lebenslage und der soziale Status des einzelnen Arbeitnehmers werden entscheidend durch seine Einkommenssituation geprägt. Es müssen daher in den Bereichen der Arbeitswelt und der sozialen Sicherung Voraus-

setzungen geschaffen bzw. erweitert werden, die verhindern, daß sich die Position des älter werdenden Menschen im Gefüge des Lebensstandards verschlechtert. Es muß sichergestellt werden, daß alle älteren Menschen über ein Einkommen verfügen, das dem Entwicklungsniveau der Volkswirtschaft entspricht und angepaßt wird sowie eine volle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht.

2. Jedem muß ungeachtet seines Lebensalters, seines Geschlechts, seiner sozialen Herkunft und Bildung die Möglichkeit gegeben werden, sich entsprechend seinen körperlichen und geistigen Fähigkeiten, Eignungen und Neigungen zu entfalten. Dafür muß jedem die Chance geboten werden, seine Kräfte, Fähigkeiten und Fertigkeiten auf einem möglichst hohen Stand zu halten.

3. Die individuell unterschiedlichen Neigungs- und Eignungsvoraussetzungen und deren Veränderungen mit zunehmendem Lebensalter sind zu berücksichtigen bei der Gestaltung

   - der Arbeitsbedingungen,
   - beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen,
   - beruflicher Eingliederung bzw. Wiedereingliederung nach längerer Krankheit und bei Behinderungen,
   - des Übergangs zwischen Erwerbsleben und Ruhestand.

4. In dem Maße, wie sich die außerhäuslichen Tätigkeiten vermindern, wächst die Bedeutung der Wohnraumversorgung. Dem älteren Bürger soll so lange wie möglich die persönliche Unabhängigkeit sowie ein Leben in den gewünschten mitmenschlichen und gesellschaftlichen Bezügen und Kontakten gewährleistet sein. Das Interesse und die Fähigkeit zur Eigenverantwortung und zur Eingliederung bzw. Wiedereingliederung in die Gesellschaft sollte geweckt, erhalten und gefördert werden. Dem haben alten- und behindertengerechte Planungen im Wohnbereich und in der Wohnumgebung Rechnung zu tragen.

5. Ein bedarfsgerechtes, aufeinander abgestuftes System von ambulanten, sozialen und pflegerischen Hilfen und von teilstationären und stationären Einrichtungen ist eine weitere Voraussetzung zur Erhaltung der Selbständigkeit älterer Menschen. Über die Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften ist ein Gesamtversorgungssystem zu entwickeln, das von den Gebietskörperschaften, den Sozialversicherungsträgern und den Hilfsorganisationen unserer Gesellschaft gemeinsam getragen wird. Der ambulanten Altenhilfe gebührt der Vorrang vor der stationären.

6. Familienbeziehungen müssen gefördert werden. Der ältere Mensch darf aber nicht aus Einkommensgründen direkt oder indirekt in den Familienverband gezwungen werden. Ein umfassendes Angebot von sozialen und kulturellen Einrichtungen und Leistungen muß dazu beitragen, Vereinsamung, Isolation und Randgruppendasein älterer Menschen zu verhindern.

7. Alle haben Anspruch auf Beratung und Hilfe zur Erhaltung ihrer Gesundheit. Der rechtzeitigen Aufdeckung von Risikofaktoren mitsamt der Hilfe zu ihrer Überwindung und der Früherkennung von Krankheiten kommt gerade in höherem Lebensalter erhebliche Bedeutung zu. Bei krankhaften Störungen des körperlichen und seelischen Wohlbefindens oder der körperlichen Integrität muß neben den Anspruch auf medizinische Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit ohne Unterbrechung bis zum bestmöglichen Behandlungserfolg ein Anspruch auf soziale Rehabilitation treten. Der Betroffene soll zur aktiven Mitwirkung in individuell zumutbarem Ausmaß gewonnen werden.
8. Um eine soziale und kulturelle Isolation älterer Menschen zu vermeiden, muß von allen Bürgern solidarisches Verhalten gegenüber älteren Menschen entwickelt und vertieft werden. Es sind alle Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß freiwillige Hilfen auch auf Nachbarschaftsebene sich im täglichen Leben entfalten können.

2. Die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer

Die soziale Problematik des Altwerdens und Alseins findet einen wesentlichen Ursprung in der beruflichen Stellung der abhängig Beschäftigten während des Erwerbslebens. Im Arbeitsprozeß angelegte soziale Gefährdungen prägen sich mit zunehmendem Alter verschärft aus und finden nach der Beendigung des Erwerbslebens ihren zugespitzten Ausdruck. Eine Sozialpolitik, die soziale Risiken und Gefährdungen in ihrem Ursprung bekämpfen und beheben will, mißt von daher einer Politik zur Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer allgemein und der älteren Arbeitnehmer im besonderen einen vordringlichen Stellenwert bei.

In die gewerkschaftliche Solidarität sind gerade die älteren Arbeitnehmer einbezogen. Sie unterliegen derzeit besonderen Beschäftigungsbenachteiligungen. Sichtbares und meßbares Zeichen für die Beschäftigungsprobleme älterer Arbeitnehmer ist ihre hohe und lang andauernde Arbeitslosigkeit. Die Benachteiligung älterer Arbeitnehmer drückt sich darüber hinaus in weiteren Erscheinungsformen aus: Berufliche Abstufung, unterwertige Beschäftigung, die quantitativ kaum gemessen werden können.

Die Grundproblematik der Lage älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt besteht in dem Auseinanderklaffen zwischen ihrem Leistungsvermögen und den praktizierten Beschäftigungs- und Einstel-

lungsbedingungen. Die Unternehmen und Verwaltungen richten ihre Politik vielfach auf Rationalisierungen, auf Entlassung und auf Vermeidung von Neueinstellungen aus. Für einen flexiblen betrieblichen Einsatz wird eine Stammbelegschaft möglichst gesunder und qualifizierter Arbeitskräfte bei verschärfter Aussonderung von leistungsgeminderten, kranken, behinderten und angelernten Arbeitnehmern geschaffen. In weiten beruflichen Tätigkeitsbereichen bemessen sich die Leistungsnormen an der Höchstbelastungsfähigkeit jüngerer Arbeitnehmer und entsprechen nicht den besonderen Leistungsprofilen älterer Arbeitnehmer. Gerade die Höchstbelastungen führen mit zunehmender Dauer und zunehmendem Alter zu einem Verschleiß der körperlichen und geistigen Kräfte und zu gesundheitlichen Schäden. Inhumane Arbeitsbedingungen und -anforderungen stellen sich damit als ein Problem für alle Arbeitnehmer dar, prägen sich aber bei älteren Arbeitnehmern und bei besonderen Branchen, Berufen und Arbeitsplätzen verstärkt aus.

Durch den Druck von Wirtschaftskrisen und lang andauernder Massenarbeitslosigkeit erfahren die nicht menschen- und nicht gesundheitsgerechten Arbeitsanforderungen eine weitere Übersteigerung. Das Programm des DGB für ältere Arbeitnehmer hat von daher noch an Bedeutung gewonnen, die Durchsetzung der in diesem Programm aufgestellten Forderungen ist dringender denn je. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird das Programm im vollen Wortlaut im Anhang beigefügt.

3. Probleme der Einkommenssituation

3.1. Mängel des Systems der materiellen Sicherung im Alter

Die unzureichende Lebenslage älterer Menschen in der Bundesrepublik ist auch heute noch in weiten Bereichen finanziell bedingt. Mit dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben ist für viele ältere Menschen ein erhebliches Absinken ihres Einkommens und damit ihres Lebensstandards verbunden. Gerade mit zunehmendem Alter ergibt sich aber häufig ein zusätzlicher finanzieller Bedarf, so daß das persönliche oder Haushaltseinkommen nicht immer ausreicht, um älteren Menschen eine angemessene und gesicherte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Der finanzielle Spielraum bestimmt auch im Alter weitgehend die Möglichkeiten und Voraussetzungen zur unabhängigen und individuellen Lebensgestaltung. Neben einer ausreichenden finanziellen Sicherung müssen jedoch zusätzlich bedarfsgerechte öffentliche Güter und Dienste bereitgestellt werden, um die Lebenslage älterer Menschen zu verbessern.

Die derzeitigen Alterseinkommen, die für die Arbeitnehmer und ihre Familien nach Beendigung ihres Erwerbslebens die Haupteinkommensquelle darstellen, genügen vielfach nicht, um ein ausreichendes, den erworbenen Lebensstan-

dard sicherndes Einkommen zu garantieren. So ist die den Lebensstandard sichernde Funktion der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung auch für Arbeitnehmer mit langer, ununterbrochener Versicherungsdauer und durchschnittlichem Lebenseinkommensverlauf noch nicht erfüllt, insbesondere dann nicht, wenn keine zusätzlichen Versorgungssysteme vorhanden sind (z. B. betriebliche Altersversorgung). Im öffentlichen Dienst gilt dies auch für Beamte der unteren Besoldungskategorien, bei denen der mit dem Übergang in den Ruhestand verbundene Einkommensabfall dazu führt, daß das Alterseinkommen ein angemessenes Existenzminimum nicht mehr sicherstellt. Versorgungslücken ergeben sich weiterhin vor allem bei den Arbeitnehmern, die in unterbezahlten Wirtschaftszweigen und Regionen gearbeitet haben. Viele der ehemaligen Arbeitnehmer müssen deshalb als materiell unterversorgt betrachtet werden.

Ein weiterer Grund für die Unterversorgung vieler älterer Arbeitnehmer liegt in den mit steigendem Alter häufig abfallenden Einkommenspositionen. Mit zunehmendem Gesundheitsverschleiß und beruflicher Herabstufung verschlechtert sich die Einkommensposition.

Über die Altersgrenze hinausreichende Erwerbstätigkeit bei Arbeitnehmern ist fast immer ein Ausdruck finanzieller Not. Als Erfolg gewerkschaftlicher Tarifpolitik müssen die in vielen Tarifverträgen vereinbarten Schutzbestimmungen gelten, die die Einkommensposition älterer Arbeitnehmer entscheidend verbessern.

Alleinstehende und/oder verwitwete Frauen bilden den Kern der auch in der Bundesrepublik noch immer bestehenden Armutsbevölkerung: Das hat seine Ursache sowohl in den unzureichenden Witwenrenten und -pensionen als auch in dem unterbrochenen Versicherungsverlauf bei den Renten aus eigener Versicherung wegen der fehlenden Berücksichtigung der Zeit der gesellschaftlich nützlichen und notwendigen Kindererziehung. Auch die früher legale Lohndiskriminierung der Frau wirkt sich noch lange Zeit auf die Alterseinkommen aus.

Die Prinzipien unserer Altersicherung können eine im Erwerbsleben benachteiligte Berufs- und Einkommenslage bei der Renten- und Pensionsleistung nicht ausgleichen. Die Leistungen der Zusatzversorgungseinrichtungen (z. B. betriebliche Altersversorgung) sind sehr uneinheitlich gestreut und gleichen in der Regel die Benachteiligungen nicht aus, weil sie häufig denjenigen zugute kommen, die bereits über die gesetzliche Rentenversicherung ein besseres Versorgungsniveau haben.

Hinzu kommt, daß die Einkommenshöhe im Alter nicht nur von individuellen Tatbeständen abhängt, sondern auch davon, ob ein Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst oder in der privaten Wirtschaft beschäftigt war.

Das komplizierte Rentenrecht trägt weiterhin dazu bei, den betroffenen alten Menschen die Leistungen als unübersichtlich und daher undurchsichtig erscheinen zu lassen. Das führt zu verständlichem Unmut und zu Unsicherheit.

Alte Menschen, die über kein eigenes Einkommen verfügen bzw. deren Rente/Pension nicht ein Mindestniveau erreicht, fallen in den Kreis der potentiellen Empfänger von Sozialhilfe. Die Hilfen zum Lebensunterhalt sind auf eine reine Existenzsicherung ausgerichtet und tragen subsidiären Charakter. Sie treten erst dann in Kraft, wenn weder durch Selbsthilfe noch durch die Hilfeleistungen Dritter die notwendigen Bedürfnisse des täglichen Lebens erfüllt werden können.

Bedenkt man, daß sich rund ein Drittel aller Sozialhilfeempfänger aus älteren Menschen, insbesondere Frauen, zusammensetzt und daß die Zahl der Hilfebedürftigen seit den letzten Jahren ständig zunimmt, wird deutlich, daß die Maschen des Systems der Alterssicherung noch zu weit geblieben sind, um materielle Not im Alter zu verhindern. Insbesondere die ständige Zunahme der Pflegebedürftigkeit, der Pflegefälle und der Pflegekosten stellt die Sozialhilfe vor hohe finanzielle Anforderungen (vgl. Kapitel 6). Die Sozialhilfe ist aber nicht auf die Behebung lang andauernder finanzieller Massennotstände angelegt. Ältere Menschen, die ihr Leben lang gearbeitet haben, empfinden es als untragbar, unter Umständen auf den dauerhaften Bezug von Sozialhilfe angewiesen zu sein.

3.2. Gewerkschaftliche Forderungen

Eine Lösung der Einzelprobleme der finanziellen Alterssicherung muß sich an folgenden Vorstellungen orientieren:

- Allen Arbeitnehmern soll — unabhängig von der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Alterssicherungssystem bzw. vom Beschäftigtenstatus — nach einem erfüllten Arbeitsleben die Aufrechterhaltung des bisher erreichten Lebensstandards ermöglicht werden. Damit auch die älteren Menschen gleichberechtigt an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben, muß ihr Alterseinkommen automatisch der Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer angepaßt werden.

- Um die finanzielle Benachteiligung älterer Frauen abzubauen, ist der Ausbau der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau und eine Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung erforderlich, welche dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Mann und Frau Rechnung trägt.

Zur Beseitigung der generellen Benachteiligung der Frauen in der Alterssicherung sind Vorwegmaßnahmen zum Ausbau des eigenständigen Versicherungsanspruchs der Frauen zu verwirklichen und durch Bundeszuschüsse zu finanzieren:

- Rentenrechtliche Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung.

- Härteausgleich für die Lohndiskriminierung der Frauen.

- Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei der Pauschalbewer-

tung der ersten 5 Kalenderjahre und der Ausbildungszeiten.

● Wiederaufleben des durch die Heiratserstattung verlorenen Arbeitgeberanteils in Form einer pauschalierten Regelung.

Die Reform der Hinterbliebenenversorgung hat sich an den Prinzipien einer partnerschaftlichen Konzeption, die im Hinterbliebenenfall keine Leistungsunterschiede zwischen Mann und Frau vorsieht, zu orientieren. Beim Tod des Ehegatten ist dem Hinterbliebenen, falls der Versicherungsfall des Alters oder der Invalidität vorliegt, eine an den von beiden Ehegatten erworbenen Ansprüchen zu bemessende Rentenleistung zu zahlen (Teilhaberente). Liegt einer dieser Versicherungsfälle noch nicht vor, ist gegebenenfalls eine Rente wegen Kindererziehung oder vorgerücktem Alter zu gewähren.

Dabei darf diese Reform nicht die notwendige Neuordnung des Gesamtbereichs der Altersversorgung behindern, sie muß mit ihr verknüpft werden. Damit das Rentensystem auch von den Betroffenen verstanden und überschaut werden kann, darf die Neuordnung nicht mit einer weiteren Komplizierung und einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden sein.

● Die Vielfalt der einzelnen Systeme und Träger der finanziellen Alterssicherung verlangt nach einer Harmonisierung in Richtung auf ein den erworbenen Lebensstandard aufrechterhaltendes System der Altersversorgung, das versichertennah ausgestaltet ist.

● Nur durch eine alle Erwerbstätigen umfassende, einkommensgerechte Pflichtversicherung können die Mängel und Unterschiede im Versorgungsniveau und in personeller Hinsicht aufgefüllt und die Kontinuität der Versicherungsverläufe gewährleistet werden.

● Das Alterssicherungssystem muß in enger Verzahnung mit den anderen Trägern der Sozialleistungen versichertennah ausgebildet werden. Der Verbund der Sozialleistungsträger muß auch auf die Probleme der Alterssicherung bezug nehmen, die nicht über Geldleistungen gelöst werden können. Auch der Selbstverwaltung wächst hier ein besonderes Aufgabengebiet zu.

● Die Gewerkschaften wenden sich entschieden gegen jeden sozialen Leistungsabbau in der Alterssicherung; Wirtschaftskrisen dürfen nicht dazu dienen, sozialpolitische Errungenschaften einzuschränken.

● Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung nehmen — soweit die gesetzlichen Rentenleistungen nicht ausreichen — eine wichtige Ergänzungsfunktion wahr. Es ist dafür Sorge zu tragen, daß die betriebliche Altersversorgung sinnvoll mit dem Gesamtsystem der Altersversorgung verknüpft wird.

● Der Sozialhilfe darf nicht länger die Aufgabe zukommen, ein Auffangbecken für massenhafte und langandauernde finanzielle Notlagen älterer Menschen zu sein. Dies ist Aufgabe einer Alterssicherung, die allen älteren Menschen eine ausreichende Versorgung garantiert. Der Schwerpunkt einer von Geldleistungen entlasteten Sozial- und Altenhilfe muß in einer Ausrichtung auf die Behebung immaterieller Probleme liegen. Das Angebot an sozialen Sachleistungen sowie persön-

lichen Diensten und Hilfen ist dabei auszudehnen. Solange aber noch Versorgungslücken im Alterssicherungssystem bestehen, kommt auch den Hilfen zum Lebensunterhalt unverändert Bedeutung zu. Ihre Anpassung an die Einkommens- und Preisentwicklung ist unabdingbar, soll Not vermieden werden.

4. Wohnbedingungen

4.1. Wohnen im Alter

Entsprechend den mit zunehmendem Alter sich ändernden Lebensgewohnheiten und -möglichkeiten gewinnen die Wohnung und das Wohnungsumfeld für ältere Menschen an besonderer Bedeutung. Die Bedingungen des Wohnens bestimmen im zentralen Maße die Voraussetzungen zur Lebensgestaltung, denn in der häuslichen Umgebung wird der größte Teil des Tages verbracht, werden Sozialkontakte und Freizeitaktivitäten wahrgenommen. Dem ausgeprägten Bedürfnis älterer Menschen, möglichst lange eigenständig und unabhängig zu leben und hierdurch die Selbständigkeit zu bewahren, werden die derzeitigen Wohnbedingungen kaum gerecht. Die Wohnungen entsprechen in Lage, Größe und Ausstattung vielfach nicht den besonderen Bedürfnissen und Lebensverhältnissen (Verwitwung, Trennung von Freunden) älterer Menschen. Alten- und damit behindertengerechte Wohnungen zu tragbaren Mieten sind nur selten vorhanden.

Normalwohnungen — und dies vor allem im Altbaubestand — weisen schwerwiegende Mängel bei der Größe, der Erreichbarkeit (Treppen, Aufzüge) sowie der sanitären Einrichtung auf. Unter qualitativ schlechten Wohnbedingungen werden ältere Menschen bei nachlassender Leistungsfähigkeit und sich verschlechterndem Gesundheitszustand bereits vorzeitig gezwungen, die separate Wohnung aufzugeben

und in Einrichtungen der geschlossenen Altenhilfe umzuziehen.

Der Anstieg des Mietpreisniveaus vor allem in den Innenstädten, sowie der Wegfall preisgünstigen Wohnraums durch Sanierungsmaßnahmen treibt gerade ältere Menschen in die städtischen Randgebiete, wobei sie bei der Suche nach Wohnraum häufig ins Hintertreffen zu jüngeren Mitbewerbern geraten. Ein Umzug bedeutet für ältere Menschen mehr als nur den Wechsel der Wohnung; damit verbunden ist vielfach der Wechsel des gesamten angestammten Lebensraumes. Der Verlust der vertrauten Umgebung und von Sozial- und Nachbarschaftskontakten führt zu einem tiefen, mit großen seelischen Belastungen verbundenen und nicht mehr gutzumachenden Einschnitt in die Lebensgestaltung und beinhaltet die Gefahr einer Vereinsamung.

Das Wohnen im Mehrgenerationenhaushalt entspricht mehr finanzieller Notwendigkeit als den Bedürfnissen und Wünschen älterer Menschen und ihrer Kinder. Spannungen in der Familie und Konflikte im Zusammenleben der Generationen, räumliche Beengtheit und ökonomische Abhängigkeit weisen Forderungen nach allgemeiner Rückkehr zu dieser traditionellen Wohnform als eine falsche Sozialromantik aus.

Gerade für ältere Menschen ist die Wohnumwelt bedeutsam. Städtebauliche Mängel wirken sich hier besonders deutlich aus und zeichnen sich auf die Lebenslage älterer Menschen negativ ab. Mängel in der Infrastruktur führen bei dem geringeren Aktionsradius älterer Menschen zu Hilfebedürftigkeit und Abhängigkeit.

4.2. Gewerkschaftliche Forderungen

Um das Leitbild der Beibehaltung einer möglichst langen Unabhängigkeit und selbständigen Lebensführung im Alter realisieren zu können, ist eine umfassende Veränderung der gegenwärtig unzureichenden Wohnbedingungen älterer Menschen Voraussetzung. Deshalb ist nach Ansicht der Gewerkschaften ein integriertes Wohnungsbau- und sozialpolitisches Gesamtkonzept notwendig, das folgenden Leitlinien entsprechen muß:

- Der Verbleib älterer Menschen in ihrer angestammten Wohnung sollte, solange dies möglich ist, erleichtert werden. Eine mangelhafte Wohnungslage und -ausstattung kann durch öffentlich geförderte Renovierungsmaßnahmen verbessert werden.
- Notwendig werdende Umzüge in kleinere, alters- und behindertengerechte Wohnungen sollten, wenn dies den Wünschen der Betroffenen entspricht, auch innerhalb des ursprünglichen Wohnumfeldes möglich werden. Dies betrifft in besonderem Maße die Sanierungsmaßnahmen im Bereich der Altbausubstanz.
- Die auf den allgemeinen Wohnungsbestand gerichteten Baumaßnahmen sollten generell behinderten- und altersgerecht getroffen werden.
- Es ist aber zusätzlich notwendig, die auf Sonderwohnformen gerichteten Baumaßnahmen erheblich zu intensivieren. Hier besteht eine deutliche Lücke zwischen Angebot und Bedarf. Nur ein breitgefächer-

tes, aufeinander abgestimmtes Angebot von Altenwohnungen, Altenwohnhäusern und Altenwohnheimen kann den unterschiedlichen Lebenslagen und -bedingungen der älteren Menschen gerecht werden. Sie müssen auf die jeweiligen Grade der Selbständigkeit älterer Menschen ausgerichtet sein:

In den allgemeinen Wohnbestand eingestreute zweckentsprechende und preisgünstige Altenwohnungen ermöglichen eine stärkere Verbindung zur jüngeren Generation und bieten gute Voraussetzungen zur Vertiefung und Entwicklung von Nachbarschaftshilfen.

Altenwohnhäuser — abgeschlossene Wohnungen in einem Baukomplex — fördern Kontakt und Kommunikation der älteren Menschen untereinander, beinhalten aber auch die Gefahr einer Isolation von jüngeren Generationen.

Altenwohnheime bieten im Bedarfsfall Versorgungs- und Betreuungsleistungen an und entsprechen damit den Bedürfnissen der älteren Menschen, die in ihrer Leistungsfähigkeit und in ihrem Gesundheitszustand stärker beeinträchtigt sind.

Die von privaten, gewinnorientierten Unternehmen errichteten, gut ausgestatteten Wohnstifte stehen allerdings nur älteren Menschen zur Verfügung, die ein hohes Einkommen im Alter beziehen. Durch öffentliche Kontrollen muß verhindert werden, daß hier ein unverantwortliches Geschäft mit älteren Menschen getrieben wird. Außerdem müssen die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bewohner stationärer Einrichtungen ausgebaut werden.

- Alle eigenständigen Wohnformen haben ein ausreichendes Angebot an ambulanten Hilfen und Diensten zur Voraussetzung. Die Erweiterung und Koordinierung dieser Angebote muß zum Schwergewicht zukünftiger Altenhilfepolitik werden.

- Die Versorgung der Wohnumwelt mit einer alten- und behindertengerechten Infrastruktur (Einkauf, Dienstleistungen, Unterhaltung, Erholung, verkehrsmäßige Erschließung, Behörden) ist eine weitere Voraussetzung zur Erhaltung einer eigenständigen Wohn- und Lebensführung.

- Die schlechten Wohnbedingungen sind auch ein unmittelbarer Ausdruck des geringen finanziellen Spielraums vieler älterer Menschen. Die skizzierten Wohnformen müssen deshalb preisgünstig angeboten werden, sollen sie in Reichweite für die Mehrzahl der älteren Menschen gelangen.

- Die Wohngeldleistungen müssen dynamisiert werden, um die größten finanziellen Engpässe zu überwinden.

- Die Forderung nach einer eigenständigen Lebensführung muß dann relativiert werden, wenn der Gesundheitszustand älterer Menschen einen Übergang in Einrichtungen der stationären Altenhilfe (Altenheime, Altenpflegeheime, mehrgliedrige Einrichtungen) erforderlich macht. Gesundheitsverschlechterungen sind aber auch im Alter behebbar, so daß ein flexibler Übergang von institutionellen Wohnformen in eigenständige Wohnformen in Rechnung gestellt werden muß. Der Übergang in eine stationäre Einrichtung verliert dann den Charakter der Endgültigkeit.

5. Zur gesundheitlichen Situation älterer Menschen

5.1. Krankheit und Pflegebedürftigkeit im Alter und Mängel der Gesundheitsversorgung

Der Gesundheitszustand des Menschen prägt seinen Aktivitätsraum und seine Verhaltensmöglichkeiten. Krankheiten begrenzen den Bewegungsrahmen, wirken auf Einstellungen und Erwartungen und beeinflussen die Lebenszufriedenheit. Dies gilt auch und gerade für ältere Menschen. Ein sich mit zunehmendem Alter verschlechternder Gesundheitszustand führt zu einer starken Beeinträchtigung der Lebenslage im Alter.

Im allgemeinen ist der Gesundheitszustand älterer Menschen schlechter als der jüngerer. Ältere Menschen leiden häufiger unter mehreren Krankheiten und sind öfter chronisch krank. Ihre Genesungszeit verläuft langsamer als bei jungen Menschen. Im Alter mehren sich die Krankheitsbilder mit nicht mehr behebbaren Schädigungen. Viele ältere Menschen sind überdies von seelisch-psychischen Krankheiten betroffen.

Altwerden, Altsein und Krankheit sind jedoch nicht identisch und auch nicht notwendig miteinander verbunden. Nicht jeder Alternsprozeß läuft krankhaft ab. Krankheit ist keine unausweichliche Begleiterscheinung des Alters. Lediglich die Erwartungswahrscheinlichkeit steigt, daß mit zunehmendem Alter Krankheiten auftreten. Durch die Erfolge der Medizin, aber auch durch die demographische Entwicklung erreichen immer mehr Menschen ein höheres Alter. Damit wird in Zukunft auch die Zahl — überwiegend chronisch — kranker älterer Menschen zunehmen.

Die nach der sozialen Zugehörigkeit unterschiedliche Lebenslage älterer Menschen dokumentiert sich auch in ihrer gesundheitlichen Situation. Es läßt sich ein enger Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Gesundheitschancen und dem sozialen Status der Betroffenen feststellen. Ein niedriger Sozialstatus, ausgedrückt durch die frühere berufliche Position und damit verbunden durch das Bildungs- und Einkommensniveau, führt in der Regel zu einem größeren Krankheits- und Sterblichkeitsrisiko. Gesundheitsgefährdende, schichtenspezifisch wirkende Risikostrukturen im Produktions- wie Reproduktionsbereich zeigen hier ihre Spätfolgen. Die fehlende Verzahnung der Sozial- und Gesundheitspolitik mit dem Produktions- und Arbeitsprozeß sowie die lebenslang erfahrenen Mängel in der Gesundheitsversorgung wirken sich auf den Gesundheitszustand der Mehrzahl älterer Menschen nachteilig aus.

Krankheiten und Behinderungen können in keiner Lebensphase als unveränderbare Schicksalsschläge hingenommen werden. Unabhängig vom Alter haben Krankheiten stets Behandlungsbedürftigkeit unterschiedlicher Intensität zur Folge. Eine reine „Wartung" und Pflege bei

eingetretenen Krankheiten im Sinne einer lediglich erhaltenden, verwahrenden Versorgung entspricht einem negativen Altersleitbild und ist von daher sozial- und gesundheitspolitisch nicht länger zu vertreten. Nicht behebbare Schädigungen des Gesundheitszustandes bleiben Krankheiten, die der Behandlung und Pflege bedürfen. Auch eine Therapie, die nur dazu beiträgt, den augenblicklichen Zustand zu erhalten, ist Behandlung. Die bei der Versorgung älterer Menschen praktizierte Trennung von Behandlung und Pflege, der die Trennung der Institutionen des Gesundheitssystems und der Altenhilfe entspricht, ist daher abzulehnen.

Die Gewerkschaften stellen mit Besorgnis fest, daß die derzeitigen Leistungen der Sozial-, Gesundheits- und Altenhilfepolitik in Struktur, Quantität und Qualität bei weitem nicht ausreichen, um die gesundheitlichen Probleme der älteren Generation entsprechend den eingangs aufgestellten Zielen zu lösen:

- die bereits im Gesundheitspolitischen Programm des DGB kritisierten Fehlentwicklungen und Mängel des Gesundheitssystems in der Bundesrepublik berühren im besonderen Maße die gesundheitliche Versorgung älterer Menschen. Sowohl die Mängel in der ambulanten Versorgung als auch in der Vorsorge und Früherkennung sowie in der stationären Versorgung verhindern eine optimale Gesundheitsversorgung. Eine verbreitete Unkenntnis der Ärzte für Allgemeinmedizin wie auch der Fachärzte über geriatrische Probleme trägt mit dazu bei, daß die ambulante Behandlung häufig nicht den besonderen Bedingungen und Schwierigkeiten kranker älterer Menschen entspricht. Noch immer zählt Geriatrie zu den vernachlässigten Zweigen medizinischer Forschung und Praxis.

- Auch die Strukturen der stationären Versorgung entsprechen nicht den Krankheitsbildern älterer Menschen. Frühzeitige Einweisungen in Akutkrankenhäuser bei oft nur leichten Gesundheitsstörungen und verlängerte Aufenthalte trotz gebessertem Gesundheitszustand führen zu Fehlbelegungen. Dies gilt ebenso bei der Versorgung von chronisch kranken, dauerpflegebedürftigen älteren Menschen in diesen Einrichtungen. Fehlende Spezialkrankenhäuser, wie Langzeitkrankenhäuser, Geriatrische Kliniken, Nachsorgekliniken etc., verhindern ein differenziertes und durchlässiges Leistungsangebot, das zwischen dem Krankheitsbild der Patienten und dem Behandlungsziel der Einrichtungen eine Einheit herstellt. Die größten Mängel bestehen dabei in der psycho-somatischen und psychiatrischen Versorgung und Behandlung, dies auch im ambulanten Bereich (u. a. Mangel an niedergelassenen Psychiatern/Neurologen).

- Die Zweiteilung in einen Gesundheits- und Altenhilfesektor widerspricht nicht nur den medizinischen Erfordernissen einer Verbindung von Behandlung und Pflege bei alten Krankheitsbildern. Sie führt auch zu einem planlosen Neben- und Gegeneinander beider Bereiche mit der Folge von Fehlplazierungen, quantitativen und qualitativen sowie regionalen Ungleichgewichten (Bettenmangel auf der einen, Bettenüberangebot auf der anderen Seite)

sowie zu einer erheblichen Finanzierungsungerechtigkeit. Eine optimale und ökonomische Nutzung der vorhandenen Einrichtungen ist bei dieser institutionellen Trennung nicht gegeben.

● Bereits eine leichte Beeinträchtigung der körperlichen und geistigen Kräfte ist allzu häufig Ursache — und dies vor allem bei alleinstehenden älteren Menschen — für ein Aufgeben der angestammten, eigenständigen Wohnung und eine Unterbringung in einer Einrichtung der stationären Altenhilfe. Es ist immer wieder festzustellen, daß ältere Menschen abgeschoben werden. Der frühzeitige Übergang in eine stationäre Wohnform wäre vermeidbar gewesen, wenn bei auftretenden gesundheitlichen Schwierigkeiten, die keineswegs unheilbar zu sein brauchen und oft nur zu einer vorübergehenden Behinderung führen, den betroffenen älteren Menschen zur Aufrechterhaltung der selbständigen Lebensführung Hilfen zuteil geworden wären. Nicht altengerechte Wohnbedingungen und -umgebungen lassen die Auswirkungen von gesundheitlichen Beeinträchtigungen vielfach erst als Behinderung erscheinen.

● Es besteht ein großer Mangel an bürgernahen, einheitlich gestalteten und angebotenen Leistungen der ambulanten und teilstationären Altenhilfe sowie an ambulanten Hilfen und Diensten. Erst mit diesem Angebot sind die Voraussetzungen für die Beibehaltung einer möglichst langen Unabhängigkeit und selbständigen Lebensführung zu schaffen.

● Unter der — falschen — Annahme der Unumkehrbarkeit einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes kommt ein Übergang älterer Menschen in Einrichtungen der stationären Altenhilfe (Altenheime, Altenpflegeheime, mehrgliedrige Einrichtungen) häufig einem endgültigen Schritt gleich. Traditionelle Altenheime, auf deren Errichtung und Betrieb sich die Altenhilfe zu lange konzentriert hat, vermitteln in vielen Fällen noch immer den Eindruck des Abschiebens der älteren Menschen in eine anonyme Institution. Ältere Menschen werden allzu häufig als verwaltetes Objekt begriffen, einer passivierenden Versorgungspflege unterzogen und in eine seelische Isolierung getrieben. Aktivierend-rehabilitative Pflege und Behandlung, die das Abgleiten in Unselbständigkeit und Abhängigkeit verhindern, sind nur selten anzutreffen.

● Die bauliche Ausstattung der vielfach überalterten Heime genügt oft nicht einmal den Bedingungen einer menschenwürdigen Unterbringung. Unter anderem kennzeichnen Überbelegungen in den Zimmern, Mängel der sanitären Anlagen, fehlende Funktions- und Gemeinschaftsräume die Realität vieler Heime. Auch die personellen Probleme der stationären Einrichtungen — es fehlt an qualifiziertem pflegerischen, ärztlichen und therapeutischen Personal — lassen eine aktivierend-rehabilitative Pflege kaum zu. Die häufig anzutreffende Versorgung schwer pflegebedürftiger älterer Menschen in Altenheimen, die gemäß ihrem Auftrag aber an Leichtpflege orientiert sind und deren Pflegeabteilungen unzureichend ausgestattet und zu klein sind, führt auch im Bereich der stationären Altenhilfe zu Fehlbelegungen. Mehr-

gliedrige Einrichtungen, die durchlässig sind und ein differenziertes Leistungsangebot bereitstellen, sind noch immer zu wenig vorhanden.

● Die Pflege älterer Menschen durch ihre Kinder ist aus vielen Gründen wünschenswert. Wenn heute die Kinder seltener als früher ihre behinderten und/oder pflegebedürftigen Eltern in den Haushalt aufnehmen oder aber sie im Haushalt der Eltern pflegen, so ist dies jedoch nicht mit Verantwortungslosigkeit und Undank gleichzusetzen. Die Arbeits- und Lebensbedingungen heutiger Familien (Erwerbstätigkeit der Frau, Kleinwohnungen, beschränkte finanzielle Möglichkeiten) lassen eine Pflege im Familienverband nur selten zu. Darüber hinaus stellen gerade schwere Gesundheitsbeeinträchtigungen pflegerische Anforderungen, die von Laien nicht erfüllt werden können und sie überfordern. Förderung und Unterstützung der Familien- und Nachbarschaftshilfen und anderer ehrenamtlicher Dienste zählen zu den wichtigen Prinzipien einer Sozial- und Altenhilfepolitik, die in einer Einweisung älterer Menschen in stationäre Einrichtungen den Ausnahme- und nicht den Regelfall sieht. Dieses Prinzip darf jedoch nicht zu einer Überforderung der Familienbeziehungen und zu einer Überbelastung der objektiven Hilfsmöglichkeit der Kinder führen. Es muß dann eingeschränkt werden, wenn der Hilfs- und Pflegebedürftigkeit nur in den dafür vorgesehenen und ausgestatteten Einrichtungen entsprochen werden kann.

● Die Einrichtungen und Leistungen der Altenhilfe werden von einer Vielzahl von Trägern (öffentliche und freigemeinnützige Träger) angeboten. Eine derartige Vielfalt, die mit dazu beiträgt, den unverzichtbaren Kreis ehrenamtlicher Helfer zu aktivieren, ist zu begrüßen. Sie darf jedoch nicht dazu führen, daß es — wie häufig — zu einem Konkurrenzdenken, einem Neben- und Gegeneinander der einzelnen Träger auf Kosten der Versorgung älterer Menschen kommt. Das Subsidiaritätsprinzip darf nicht als eine Eingrenzung der öffentlichen Verantwortung und der demokratischen Gestaltung der Altenhilfe mißverstanden werden. Dies um so mehr, als die Vergabe der finanziellen Mittel für die Leistungsangebote der freien Träger durch die öffentliche Hand, d. h. durch Steuermittel erfolgt. Durch staatliche Auflagen muß zudem sichergestellt werden, daß alle Einrichtungen und Leistungen optimale Standards erfüllen.

● Die derzeitige Kostenregelung bei der Unterbringung in Einrichtungen der stationären Altenhilfe widerspricht sozial- und gesundheitspolitischen Zielen und wirkt sozial ungerecht. Entsprechend der in der Praxis vorgenommenen, im gegenwärtigen Sozialversicherungsrecht auch festgeschriebenen Trennung zwischen Pflege und Behandlung werden nur die Kosten für einen Krankenhausaufenthalt von den Krankenkassen getragen. Eine Pflege im Bereich der Altenhilfe muß von den Betroffenen selber finanziert werden. Der expansive Anstieg der Pflegekosten in Heimen in den letzten Jahren hat aber dazu geführt, daß kaum noch ältere Menschen die Pflegekosten aus ihren Renten bezahlen können. In der übergroßen Mehrzahl aller Fälle muß die Sozialhilfe ergänzend eintreten. Diese

Leistungen in Anspruch zu nehmen, entspricht zwar einem formalen Recht. Die bedürftigen älteren Menschen haben aber das Gefühl, trotz ihrer lebenslangen Beitragsleistung zur Sozialversicherung nicht mehr für den eigenen Lebensabend aufkommen zu können und nun auf ein kleines Taschengeld angewiesen zu sein. Auch führt die Heranziehung der Kinder als Unterhaltsverpflichtete oft zu Spannungen und zu Abwehrreaktionen älterer Menschen gegen einen auch gesundheitlich notwendigen Übergang in eine stationäre Altenhilfeeinrichtung.

5.2. Gewerkschaftliche Forderungen

Die knappe Situationsbeschreibung der Probleme und Mängel der gesundheitlichen Versorgung älterer Menschen in der Bundesrepublik hat hinlänglich deutlich gemacht, daß es notwendig sein wird, die Sozial-, Gesundheits- und Altenhilfepolitik einer umfassenden Neugestaltung zu unterziehen. Aus gewerkschaftlicher Sicht hat auch für ältere Menschen die Forderung auf Beratung, Hilfe und Behandlung zur Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit — verstanden als körperliches, seelisches und gesellschaftliches Wohlbefinden — unumschränkte Gültigkeit. Der rechtzeitigen Aufdeckung von Risikofaktoren und der Früherkennung von Krankheiten kommt auch im höheren Lebensalter zentrale Bedeutung zu. Bei Beeinträchtigung der Gesundheit besteht voller Anspruch auf medizinische Maßnahmen zur Erhaltung der verbliebenen Kräfte und — soweit wie möglich — zur Wiedergewinnung der Gesundheit.

Im einzelnen stellen die Gewerkschaften folgende Forderungen auf:

- **Vorbereitung auf das Alter**

Um die Entstehung von Krankheiten im Alter soweit wie möglich zu verhindern, muß die Sozialpolitik stärker als bisher auf Vorsorge ausgerichtet sein. Eine Humanisierung der Arbeitswelt, die die gesundheitsgefährdenden Einflüsse des Produktionsbereichs eingrenzt und abbaut, ist zur Erreichung dieses Zieles ebenso unabdingbar wie eine frühzeitige und systematische Gesundheitserziehung und -beein-

flussung der gesamten Bevölkerung. Die Beeinflussung des Lebensverhaltens muß dabei auf richtige Ernährung, maßvollen Gebrauch von Genußmitteln, ausreichende körperliche Aktivitäten sowie sinnvolle und ausreichende Freizeit- und Urlaubsgestaltung abzielen.

Vorsorgemaßnahmen und Früherkennungsuntersuchungen sind — wie dies im Gesundheitspolitischen Programm des DGB bereits gefordert worden ist — auszudehnen. Es müssen bessere Angebotsvoraussetzungen für die Beteiligten an diesen Untersuchungen geschaffen werden.

● Verbesserung der Ausbildung der Ärzte

Eine sachgerechte Behandlung und Pflege älterer Menschen verlangt ein breites geriatrisches Spezialwissen. Dieses Wissen muß über die Ausbildung allen Ärzten vermittelt werden.

● Errichtung und Ausbau eines differenzierten, bedarfsgerechten Behandlungs- und Pflegeangebots im Krankheitsfall

Ein gut ausgebautes, bedarfsgerechtes Netz ambulanter pflegerischer und sozialer Dienste ist eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der Lebenssituation älterer Menschen. Es muß zum Schwerpunkt zukünftiger Altenhilfe- und Sozialpolitik zählen, diese Dienste zu errichten und zu erweitern. Ambulante Dienste ermöglichen es den alten Menschen, auch bei leichten körperlichen Behinderungen und Gesundheitsbeeinträchtigungen ihre selbständige Lebensführung im eigenen Haushalt beizubehalten. Ambulante Dienste entlasten darüber hinaus pflegende Familienmitglieder und beugen einer frühzeitigen Heimüberweisung vor. Als besonders notwendig erscheint dabei ein umfassendes Angebot an entsprechend qualifizierten Pflegekräften (insbesondere Haus- und Altenpflege).

Alle ambulanten Dienste sollten organisatorisch in gesundheits- und sozialpflegerischen Zentren, etwa in der Form von Sozialstationen, zusammengefaßt, gemeinde- und bürgernah angeboten sowie bedarfsgerecht geplant werden. Sie müssen mit den Schwerpunktzentren der stationären Gesundheitsversorgung/Altenhilfe in Verbindung stehen und sich in ein Gesamtversorgungssystem eingliedern.

Dies gilt auch für die ambulanten therapeutischen Dienste (Bewegungstherapie, Sprachtherapie, Beschäftigungstherapie). Sie dienen als Ergänzung des innerhalb von Rehabilitationszentren, Altenzentren, Krankenhäusern, Altenpflegeheimen u. a. stationär angebotenen Therapieprogramms.

Wichtig für den Erfolg ambulanter wie stationärer Dienste ist der Einsatz eines quantitativ wie qualitativ ausreichenden Personals. Es besteht eine hohe und ständig wachsende Personallücke. Die Ausweitung der Etatmittel der öffentlichen Haushalte zur Deckung dieses Personalbedarfs hat dabei zugleich positive Folgen für den Arbeitsmarkt. Um personelle Lücken zu überwinden, müssen insbesondere die Ausbildungsplätze für Altenpflege, an denen qualifizierte pflegerische und therapeutische Kenntnisse vermittelt werden, erheblich ausgeweitet werden. Hoher Einsatz und großer Idealismus der Pflegekräfte finden in der

Regel keine ausreichende Entsprechung bei den materiellen Arbeitsbedingungen. Dies muß geändert werden. Über die notwendigen Verbesserungen der Personalsituation hinaus sind alle Voraussetzungen dafür zu schaffen, nachbarschaftliche Hilfen anzuregen und zu unterstützen.

Für die Versorgung der älteren Menschen mit einer stärkeren Behandlungs- und Pflegebedürftigkeit muß eine abgestufte und durchlässige Kette von Einrichtungen mit teilstationären und stationären Behandlungs- und Pflegemöglichkeiten entstehen. Diese Einrichtungskette muß ebenfalls in das integrierte System der medizinischen und pflegerischen Gesamtversorgung eingegliedert werden. Dies erfordert die Schaffung von Schwerpunktzentren der Gesundheitsversorgung/Altenhilfe. Sinnvolle Bausteine dazu können sein:

- Sozialstationen zur teilstationären und ambulanten Behandlung und Pflege.
- Tageskliniken in Anbindung an geriatrische bzw. geronto-psychiatrische Einrichtungen und Altenpflegeheime/Altenkrankenheime.
- Altenheime zur vollen Versorgung und Behandlung von leicht Pflegebedürftigen.
- Altenpflegeheime/Altenkrankenheime nach dem Muster der Langzeitkrankenhäuser bzw. der Nachsorgekliniken.
- geriatrische Kliniken bzw. geriatrische Abteilungen an Akutkrankenhäusern.
- geronto-psychiatrische Kliniken bzw. geronto-psychiatrische Abteilungen an geriatrischen Kliniken, Akutkrankenhäusern und an psychiatrischen Behandlungseinrichtungen.

Die bauliche, apparative und personelle Ausstattung der stationären/teilstationären bzw. geschlossenen/halboffenen Einrichtungen muß den jeweiligen Behandlungsschwerpunkten und -zielen entsprechen.

● Kostenträgerschaft bei Pflegebedürftigkeit

Zur Neuordnung der Finanzierung der Kosten bei Pflegefällen schlägt der DGB vor, die in den Einrichtungen der Altenhilfe anfallenden reinen Pflegekosten künftig als Sachleistung durch die Krankenkassen zu finanzieren. Die Kosten für Wohnraum und Verpflegung sind weiterhin von den Heimbewohnern zu tragen. Dies setzt voraus, daß ältere Menschen entsprechend ihrem Krankheitsbild und ihrer Pflegebedürftigkeit und nicht aus finanziellen Erwägungen in die jeweiligen Einrichtungen eingewiesen werden.

● Planung eines bedarfsgerechten Leistungsangebots

Um die zweck- und aufgabenorientierte Verzahnung der Leistungsträger sowie ein bedarfsgerechtes Angebot zu sichern, müssen von seiten des Gesetzgebers Bedarfsrahmenpläne vorgegeben werden, die anders als die bisherigen Altenpläne nicht unverbindlich bleiben, sondern verbindliche Leitdaten setzen. Einer einheitlichen Finanzierungsregelung, die die Finanzierung des Ausbaus und des Betriebs der stationären, teilstationären und ambulanten Altenhilfeeinrichtungen auf eine umfassende Grundlage stellt und den Bedarfsrahmenplänen Verbindlichkeit verleiht, kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

6. Sozialkontakte und Freizeitverhalten älterer Menschen

6.1. Gefahren der sozialen Isolierung und Vereinsamung

Die immaterielle Lebenslage vieler älterer Menschen zeichnet sich durch eine starke soziale Isolierung und Vereinsamung aus: Art und Ausmaß der Aktivitäten, wie Reisetätigkeit, Mediengebrauch, Konsum, Kontakte zu Freunden und Verwandten, Kommunikationshäufigkeit, vermindern sich mit steigendem Alter. Eine hohe Zahl älterer Menschen hat ihre Bezugspersonen verloren. Es fehlt an Hilfe zur Bewältigung der täglich anfallenden Probleme — wie Hausarbeiten, Verkehr mit Behörden. Beratung bei persönlichen Problemen wird oft vermißt.

Die häufig zu beobachtende geringe Teilhabe älterer Menschen am sozialen und gesellschaftlichen Leben hängt allerdings nur vordergründig von ihrer geringen individuellen Bereitschaft ab. Sie entspringt vielmehr maßgeblich aus den objektiven Bedingungen der materiellen Lebenslage älterer Menschen. Der Einkommensspielraum, das Bildungsniveau, die lebenslang erfahrenen Arbeitsbedingungen und auch das Gesundheitsniveau legen den Rahmen der sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten für die älteren Menschen weitgehend fest. Wenn während der ersten fünf Jahrzehnte des Lebens keine über den Beruf hinausgehenden Fähigkeiten und Fertigkeiten — wie Hobbys — entwickelt werden konnten, so wird es im Alter schwerfallen, die geistige Spannkraft zu aktivieren.

Auch das vorherrschende, in Medien ständig vertretene Altersleitbild vom inaktiven, hilfebedürftigen und zurückgezogenen älteren Menschen trägt mit dazu bei, die Betroffenen in Passivität und Isolation zu treiben.

6.2. Gewerkschaftliche Forderungen

Zur Vermeidung der Isolierung und Vereinsamung älterer Menschen muß die Altenhilfe ein breites Spektrum verschiedener, individuell gezielter Maßnahmen anbieten:

- Von entscheidender Bedeutung ist die Vorbereitung auf das Alter. Erst durch die Entwicklung von Fähigkeiten und Fertigkeiten in geistiger und körperlicher Hinsicht während des gesamten Lebensablaufs ist es möglich, die Probleme der Umstellung des Arbeitslebens auf die arbeitsfreie Zeit des Ruhestandes zu bewältigen. Der Bildungspolitik kommt hierbei eine besondere Aufgabe zu. Zielgerichtete Weiterbildungsmaßnahmen im Erwachsenenalter unterstützen diesen Prozeß. Die vielfältig praktizierten Ansätze zu einem schrittweisen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben sind weiterzuentwickeln. Damit kann ein abrupter Übergang in den Ruhestand vermieden und eine allmähliche Gewöhnung an die geänderten Lebensbedingungen erreicht werden.

● Es muß alles darangesetzt werden, um das negative, generalisierende Altersleitbild zu verändern. Eine Änderung von Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber älteren Menschen läßt sich allerdings nicht allein durch moralische Appelle erreichen. Zugleich muß die Sozialpolitik die Aufgabe verfolgen, die Lebenslage der sozial schwachen älteren Menschen auch tatsächlich zu verbessern.

● Als unmittelbare Hilfen zur Sicherung der Integration älterer Menschen müssen von den Trägern der Altenhilfe breitgefächerte, differenzierte Angebote geleistet werden. Notwendig sind vor allem:

Beratungs- und Informationsdienste,

Telefonanschluß und Telefonkette,

Besuchsdienste,

Vorlese- und Schreibdienste,

Begleit- und Rollstuhldienste,

Ausflugsfahrten,

fahrbare Bibliothek,

Sport für ältere Menschen,

Erholungsmaßnahmen für ältere Menschen,

Hol- und Bringdienste,

gesellige und kulturelle Veranstaltungen,

Bildungsveranstaltungen,

Preisvergünstigungen bei kulturellen und Sport-Veranstaltungen.

Diese Angebote müssen gezielt diejenigen alten Menschen ansprechen, die isoliert leben, kontaktarm sind und der Anregung bedürfen. Sie wirken der Gefahr einer Isolierung und Vereinsamung entgegen und halten die Kontakte zur Umwelt aufrecht. Um bedarfsgerecht zu sein, müssen die Angebote so vielfältig gestaltet werden, daß sie möglichst allen Neigungen und Interessen entsprechen.

● Durch Einrichtungen wie Altentagesstätten oder Altenklubs können diese Angebote auf eine gesicherte institutionelle Grundlage gestellt werden. Altentagesstätten dienen der Förderung der Begegnung von älteren Menschen, ermöglichen den Gedankenaustausch und den Aufbau neuer Bekanntschaften und Freundschaften. Ein sinnvolles Nutzen der verfügbaren Zeit im Alter wird erleichtert. Zur optimalen Erfüllung der Aufgaben zur Integrationssicherung muß ein gut ausgebildetes Fachpersonal zur Verfügung stehen. Die derzeit vorhandenen breiten Personallücken müssen durch Stellenvermehrungen umgehend abgebaut werden.

● Die Hilfen zur gesellschaftlichen und politischen Integration älterer Menschen müssen auf eine Stimulierung und Aktivierung abzielen. Es gilt, die auch im Alter noch vorhandene Leistungs- und Lernfähigkeit zu nutzen. Bei allen Maßnahmen muß die demokratische Mitwirkung der Betroffenen garantiert sein. Allein aus Mitleid gespeiste Angebote zielen an den Bedürfnissen und Interessen älterer Menschen vorbei und verhindern eher die Aktivierung bzw. die Reaktivierung.

● Altentagesstätten müssen mit den Einrichtungen der teilstationären Altenhilfe, die ambulante pflegerische und soziale Dienste anbieten, in enger Verbindung stehen. Bedarfsrahmenpläne müssen auch in diesen Bereich der Altenhilfe eingreifen.

7. Bildung von Arbeitsgemeinschaften der Leistungsträger und eines Gesamtversorgungssystems

Die derzeitigen Mängel und Lücken im Bereich der Sozial- und Altenhilfepolitik sowie die Anforderungen an eine bedarfsgerechte Politik für ältere Menschen machen eine Kooperation aller Leistungsträger sowie eine Koordination aller Hilfen und Leistungen notwendig. Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften der Leistungsträger ist eine Vorbedingung für eine Verbesserung sowohl der gesundheitlichen und pflegerischen als auch der sozialen Versorgung älterer Menschen. In den Arbeitsgemeinschaften sollen nicht nur die öffentlichen und freien Träger der Altenhilfe zusammenwirken, sondern auch die Sozialversicherungsträger (z. B. Krankenkassen und Rentenversicherungsträger), die über ihre Geldleistungen hinaus auch das Angebot an sozialen Diensten und Einrichtungen beeinflussen müssen. Aufgabe der Arbeitsgemeinschaften soll es sein, den Aufbau eines Gesamtversorgungssystems der Altenhilfe einzuleiten und zu tragen.

Ein Gesamtversorgungssystem vermeidet die Überschneidung und Zersplitterung der gegenwärtigen Hilfen und Leistungen und ist in der Lage, über eine Abstimmung und Zusammenfassung der Einzelmaßnahmen verschiedener Träger ein vielfältiges und gezieltes Angebot bereitzustellen. Dieses Angebot muß übersichtlich und bürgernah ausgerichtet sein, die selbstverantwortliche und demokratische Mitwirkung der älteren Menschen gewährleisten und eine bedarfsgerechte, d. h. durchlässige und abgestufte Kette von ambulanten, teilstationären und stationären Einrichtungen und Maßnahmen sicherstellen. Dabei ist es unerläßlich, daß administrative und institutionelle Barrieren der Zusammenarbeit, so die Trennung zwischen Gesundheitssystem und Altenhilfe, abgebaut werden. Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften und eines Gesamtversorgungssystems ist überdies Voraussetzung für die Erstellung der längerfristigen Bedarfsrahmenpläne. Eine wichtige Aufgabe des Gesamtversorgungssystems wird es sein, alle älteren Menschen umfassend zu informieren, zu beraten und problemgerechte Hilfen anzubieten.

All diese Maßnahmen reichen nicht aus, wenn es in Zukunft nicht gelingt, solidarisches Verhalten der Bürger gegenüber den älteren Menschen zu entwickeln und zu vertiefen. Anonymität und Vereinzelung lassen sich nicht allein durch die Angebote der Träger der Altenhilfe überwinden. Es kommt darauf an, Solidarität als „Lernziel" bereits in der Schule zu verankern und bessere Voraussetzungen für die tägliche Praktizierung freiwilliger Hilfen (Nachbarschaftshilfen) zu schaffen. Soziale Isolation und Vereinsamung älterer Menschen lassen sich vermeiden, wenn ihnen die Umwelt aufgeschlossen und hilfsbereit gegenübersteht. Schaffung und Erhaltung mitmenschlicher Solidarität hat nicht zuletzt die Durchsetzung der gewerkschaftlichen Forderungen zur Bildungspolitik und eine verstärkte gewerkschaftliche Organisierung zur Voraussetzung.

Programm von 1975 des Deutschen Gewerkschaftsbundes für ältere Arbeitnehmer

(mit Erläuterungen)

Inhaltsverzeichnung

I. Einleitung	Seite 32
II. Zur Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer	Seite 33
III. Forderungen und Maßnahmen zur Beseitigung von Beschäftigungsnachteilen	Seite 34
1. Humanisierung der Arbeit	Seite 36
1.1. Menschengerechte Arbeitsorganisation	Seite 36
1.2. Menschengerechte Arbeitsgestaltung (Arbeitsplatz und Arbeitsinhalt)	Seite 37
1.3. Gerechte Entlohnung	Seite 38
1.4. Verbesserung der Arbeitszeitgestaltung	Seite 39
1.5. Höhere Arbeitssicherheit, besserer Gesundheitsschutz	Seite 41
1.6. Verbesserung der beruflichen Weiterbildung	Seite 42
1.7. Umsetzungsprobleme	Seite 44
1.8. Sicherung der Arbeitsplätze und Einkommensgarantie	Seite 45
2. Betriebswechsel und Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer	Seite 47
2.1. Verpflichtung zum Nachweis eines neuen Arbeitsplatzes	Seite 47
2.2. Keine Diskriminierung älterer Arbeitnehmer bei Einstellungen	Seite 48
2.3. Schaffung von Arbeitsplätzen — Verbesserungen der Wirtschaftsstruktur	Seite 49
3. Verbesserungen des Bildungssystems	Seite 50
4. Entscheidung für vorzeitigen Übergang in den Ruhestand	Seite 51

Alle mit blaßgrauer Fläche unterlegten Textstellen sind Originalauszüge aus dem „Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes für ältere Arbeitnehmer".

Vorwort

Das vorliegende Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes enthält Forderungen und Vorschläge zugunsten der älteren Arbeitnehmer, deren Situation vielfach durch berufliche Herabstufung und Einkommensverluste sowie durch lang dauernde Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Es soll weitere Schritte zur Verwirklichung gewerkschaftlicher Beschlüsse, insbesondere des DGB-Aktionsprogramms fördern. Ziel des DGB ist der Schutz älterer Arbeitnehmer vor den negativen sozialen Folgen der Veränderungen in Wirtschaft und Technik. Der DGB hat dieses Programm im Zusammenhang mit einer umfassenden Studie seines Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) zur Verbesserung der Lebenslage älterer Menschen entwickelt. Diese Studie wird der Öffentlichkeit gleichzeitig vorgelegt.

In dem DGB-Programm geht es um die Verbesserung der Chancen für ältere Arbeitnehmer, eine vollwertige Tätigkeit unter zumutbaren Arbeitsbedingungen und mit angemessener Entlohnung bis zum Übergang in den Ruhestand ausüben zu können. Gewerkschaftliche Solidarität konnte bereits maßgebende Erfolge auf diesem Wege erzielen, z. B. in Fragen der Einkommenssicherung und der Unkündbarkeit ab bestimmten Lebensalter. Unter Ausschöpfung ihrer Mitbestimmungsrechte nach dem verbesserten Betriebsverfassungsgesetz 1972 gelang es vielen Betriebsräten, die bisherigen Benachteiligungen dieser Arbeitnehmergruppe zu mildern. Die während des jüngsten Beschäftigungsrückgangs wachsende Sorge um die Ausbildungs- und Beschäftigungssituation der Jugendlichen darf nicht dazu führen, in den Bemühungen um die Verbesserung der sozialen Situation der älteren Arbeitnehmer nachzulassen. Es gilt vielmehr, die bisherigen Erfolge noch breiter durchzusetzen.

Darüber hinaus sind weitere Hilfen und vorbeugende Maßnahmen erforderlich, um bestehende Benachteiligungen älterer Arbeitnehmer auszugleichen und um negative soziale Auswirkungen unseres Wirtschaftssystems zu verhindern. Hierzu gehören Maßnahmen im Bereich der Arbeitsorganisation, der Arbeitszeitgestaltung, der beruflichen Qualifizierung und der Personalplanung, die auf eine Humanisierung der Arbeit und somit auf Verbesserungen für alle Arbeitnehmer hinzielen.

Mit seinem Programm will der Deutsche Gewerkschaftsbund vor allem Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für den Betriebsrat und für die Tarifvertragsparteien aufzeigen. Darüber hinaus ist aber auch der Gesetzgeber aufgerufen, notwendige gesetzliche Grundlagen für diese nach Auffassung des DGB unumgänglichen Verbesserungen zu schaffen.

Düsseldorf, im August 1975

Heinz O. Vetter
(Vorsitzender)

Gerd Muhr
(stellv. Vorsitzender)

I. Einleitung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert Vollbeschäftigung und Sicherung der Arbeitsplätze. Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf einen vollwertigen, seinen Neigungen oder Eignungen entsprechenden Arbeitsplatz unter zumutbaren Arbeitsbedingungen und mit angemessener Entlohnung. Dies hat ungeachtet des Lebensalters sowie anderer persönlicher Merkmale — insbesondere Geschlecht, Herkunft, Bildung, berufliche Tätigkeit — zu gelten.

Ältere Arbeitnehmer haben infolge des ständigen Strukturwandels und konjunktureller Schwankungen in unserem Wirtschaftsleben besondere Beschäftigungsnachteile. Sichtbares und meßbares Zeichen für Beschäftigungsprobleme älterer Arbeitnehmer ist die höhere und länger andauernde Arbeitslosigkeit. Was jedoch kaum in Zahlen ausgedrückt werden kann und oft überhaupt nicht bekannt wird, ist das Ausmaß der mit den wirtschaftlichen und betrieblichen Änderungen verbundenen beruflichen Herabstufung durch minderqualifizierte Beschäftigung und Einkommensminderung.

Die auf dem wissenschaftlichen, technischen, organisatorischen und wirtschaftlichen Wandel beruhenden Veränderungen der Arbeit und der Leistungsanforderungen erfolgen unter den Bedingungen eines vorwiegend an Gewinnmaximierung orientierten privat-wirtschaftlichen Wirtschaftssystems. Die negativen sozialen Auswirkungen dieser Änderungen auf die Beschäftigungssituation der Arbeitnehmer werden vernachlässigt. Sie werden überdies durch Mängel unseres Bildungs-, Ausbildungs- und Fortbildungswesens, bei der Berufswahl sowie in der betrieblichen Personalpolitik verstärkt. Ältere Arbeitnehmer leiden in besonderem Maße darunter. Eine zusätzliche Belastung für sie ist die ständig gegenwärtige Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes und vor beruflicher Herabstufung.

Unter dem gewerkschaftlichen Solidaritätsverständnis verlangt der DGB verstärkte Bemühungen zur Erzielung eines qualitativ ausgewogenen Wirtschaftswachstums und eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte betriebliche und überbetriebliche Beschäftigungspolitik.

Die bisherigen Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts, der Tarifpolitik sowie der betrieblichen Regelungen zielen zwar darauf ab, die Entlassung älterer Arbeitnehmer zu erschweren und finanzielle Nachteile zu mildern, jedoch wird das eigentliche gewerkschaftliche Ziel einer eignungs- oder neigungsgerechten Beschäftigung noch weitgehend verfehlt. Verstärkte Anstrengungen sind erforderlich, um diese negativen sozialen Auswirkungen auf Dauer zu verhindern; bereits bestehende Benachteiligungen sind auszugleichen. Hierzu bedarf es kurzfristiger Hilfen und umfassender vorbeugender Maßnahmen für alle Arbeitnehmer. Die Erhaltung und Wiederherstellung der Arbeitskraft des älteren Arbeitnehmers ist eine vorrangige gesellschaftspolitische Aufgabe und Kern des gewerkschaftlichen Programms für ältere Arbeitnehmer.

II. Zur Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer

Der Anteil der Arbeitnehmer im höheren Lebensalter an der Erwerbsbevölkerung der Bundesrepublik steigt an.

In- und ausländische Untersuchungen über die Leistungsfähigkeit älterer Menschen machen deutlich, daß die verbreitete These, die Leistungsfähigkeit sinke generell mit zunehmendem Lebensalter, nicht zutrifft. Unterschiede in der Leistungsfähigkeit hängen vielmehr ab von den Berufskategorien, von den Möglichkeiten beruflicher Qualifizierung, den Arbeitsbedingungen sowie den sich mit zunehmendem Lebensalter ändernden Leistungsmerkmalen.

Es trifft nicht zu, daß

— ältere Arbeitnehmer der körperlichen Belastung des Arbeitslebens weniger gewachsen sind.

Es trifft nicht zu, daß

— ältere Arbeitnehmer häufiger krank sind.

Es trifft nicht zu, daß

— ältere Arbeitnehmer stärker unfallgefährdet sind.

Es trifft nicht zu, daß

— ältere Arbeitnehmer geistig und intellektuell weniger leistungsfähig sind.

Es trifft nicht zu, daß

— ältere Arbeitnehmer weder fähig noch bereit zur Weiterbildung sind.

Es trifft nicht zu, daß

— ältere Arbeitnehmer weder bereit noch fähig zur Anpassung an technische und wirtschaftliche Änderungen sind.

Es trifft nicht zu, daß

— ältere Arbeitnehmer geringere Arbeitsbereitschaft zeigen.

Eine genaue Abgrenzung zwischen älteren und jüngeren Arbeitnehmern ist nicht möglich. Biologisches Alter allein ist keinesfalls ein ausreichendes Bestimmungsmerkmal.

Für Arbeitnehmer ab dem 45. Lebensjahr bestehen Schwierigkeiten vor allem in Hinblick auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. Allerdings sind die vielfältigen Erscheinungsformen der beruflichen Herabstufung mit fortschreitendem Lebensalter bisher noch nicht erfaßt.

Die offen ausgewiesene Arbeitslosigkeit stellt nur einen Teil der Beschäftigungsprobleme der älteren Arbeitnehmer dar. Gerade ältere Arbeitnehmer sind häufig von der sogenannten verdeckten Arbeitslosigkeit betroffen, denn viele von ihnen werden zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben veranlaßt.

Neben dem Abdrängen in die verdeckte Arbeitslosigkeit, in den vorzeitigen Ruhestand, werden vielfach gerade ältere Arbeitnehmer beruflich und

einkommensmäßig herabgestuft. Dabei handelt es sich bei den Arbeitsplätzen, die für Ältere reserviert sind, oft um besonders wenig angesehene und minderbezahlte Tätigkeiten; diese sind in der Regel mit einem Prestigeverlust, teilweise sogar mit Diskriminierung verbunden.

III. Forderungen und Maßnahmen zur Beseitigung von Beschäftigungsnachteilen

Alle Maßnahmen zur Sicherung einer der Eignung oder der Neigung entsprechenden Beschäftigung mit zunehmendem Alter müssen darauf gerichtet sein, daß

- **die Arbeitswelt menschengerecht gestaltet wird,**
- **die Arbeitnehmer auch bei zunehmendem Lebensalter voll im Arbeitsprozeß integriert bleiben und durch beschäftigungspolitische Maßnahmen nicht als eine besondere schutzbedürftige Gruppe isoliert werden,**
- **Hilfen nicht erst dann einsetzen, wenn Beschäftigungsprobleme aufgetreten sind,**
- **die tariflichen und gesetzlichen Mittel und Möglichkeiten ausgeschöpft und verbessert werden.**

Die Durchsetzung der gewerkschaftlichen Forderung nach einem neigungs- oder eignungsgerechten Arbeitsplatz unter zumutbaren Arbeitsbedingungen und mit angemessener Entlohnung für Arbeitnehmer jeden Alters verlangt Maßnahmen

- zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen,
- zur beruflichen Eingliederung und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer,
- zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand nach den Bedürfnissen des älter werdenden Arbeitnehmers.

Ein gewerkschaftliches Programm für ältere Arbeitnehmer ist insoweit gleichzeitig ein Programm für alle Arbeitnehmer und ein Beitrag zur Humanisierung der gesamten Arbeitswelt. In den Fällen, in denen ältere Arbeitnehmer bereits eine berufliche und einkommensmäßige Herabstufung erfahren haben, müssen diese Beschäftigungsnachteile durch kurzfristige Maßnahmen ausgeglichen oder gemildert werden.

Es ist Aufgabe und Anliegen der Gewerkschaften und der Arbeitnehmervertretungen, die Arbeitsbedingungen und das Arbeits- und Berufsleben insgesamt an den Interessen der Arbeitnehmer auszurichten; damit werden auch Beschäftigungsnachteile bestimmter Arbeitnehmergruppen (z. B. der älteren Arbeitnehmer, Behinderten, Frauen) verhindert bzw. ausgeglichen.

Zur Durchsetzung der erforderlichen Maßnahmen sind die Mittel der Tarifpolitik einzusetzen, die bestehenden Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte in Betrieb, Unternehmen und im Bereich der Selbstverwaltung auszuschöpfen sowie gezielte Forderungen an den Gesetzgeber zu richten. Dabei ist auf folgendes zu achten:

a) Im Wege tarifvertraglicher Vereinbarungen ist ein möglichst umfassender Schutz besonders auch für ältere Arbeitnehmer anzustreben, soweit und solange gesetzliche Regelungen noch nicht bestehen. Es muß Raum für eine flexible Ausgestaltung und Konkretisierung durch entsprechende Betriebsvereinbarungen bleiben.

b) Die bestehenden Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Betriebsräte (gilt entsprechend für die Personalräte) — insbesondere die Rechte in sozialen Angelegenheiten, bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, bei der Einführung und Durchführung der Personalplanung — sind konsequent und stärker als bisher zur Wahrung der Interessen der benachteiligten älteren Arbeitnehmer zu nutzen.

Das Betriebsverfassungsgesetz bringt deutlich zum Ausdruck, daß die Belange der älteren Arbeitnehmer ganz besonders zu berücksichtigen sind. Generell hat der Betriebsrat nach § 80 Abs. 1 Ziff. 6 BetrVG die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu fördern und ihre berufliche Weiterentwicklung und Anpassung an veränderte wirtschaftliche und technische Gegebenheiten mit zu ermöglichen. Darüber hinaus verbietet § 75 Abs. 1 Satz 2 BetrVG die Benachteiligung eines Arbeitnehmers wegen seines Alters. Weitere Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes, die ein Tätigwerden gerade auch zugunsten der älteren Arbeitnehmer nahelegen und ermöglichen, sind in den §§ 90, 91, 92, 94, 95, 96, 98, 99, 102, 111 bis 113 BetrVG enthalten. Auf diese Mitbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Betriebsrates wird im folgenden bei den einzelnen Maßnahmen dieses Programms hingewiesen.

Zur sachgerechten Erfüllung der umfassenden Aufgaben des Betriebsrats, z. B. in der Arbeitsgestaltung und der Personalpolitik und zur richtigen Einschätzung und Behandlung der Probleme älterer Arbeitnehmer, ist die Teilnahme der Betriebsratsmitglieder an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen nach § 37 Abs. 6 BetrVG zu Themen wie Personalplanung, Mitbestimmung bei der betrieblichen Lohngestaltung, menschengerechte Arbeitsgestaltung usw. erforderlich.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsbereiche des Betriebsverfassungsgesetzes, vor allem die Personalplanung und Arbeitsplatzgestaltung, abhängig sind von den im wirtschaftlich-kaufmännischen Sektor gesetzten Daten der Investitions- und Finanzplanung. Hier ist aber eine Mitbestimmung bisher nicht oder nur unzureichend vorhanden. Jedoch sind auch dort, wo keine Unternehmensmitbestimmung eingeführt ist, alle erreichbaren Informationen konsequent für eine Personalpolitik im Interesse der Belegschaft auszunutzen (§ 106 BetrVG — Wirtschaftsausschuß) [1].

[1] Vgl. dazu z. B. Wirtschaftliche Angelegenheiten in der Betriebsverfassung, Schriftenreihe der IG Druck und Papier für Betriebsräte, Heft 10

c) Mit fortschreitender Anwendung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts in der Produktion wird ein dauerhafter Schutz der Arbeitnehmer vor Arbeitslosigkeit und Herabstufung zunehmend davon abhängig, daß die von den Gewerkschaften geforderte umfassende betriebliche, überbetriebliche und gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung durchgesetzt wird.

d) Soweit die Gewerkschaften bereits in den Selbstverwaltungsorganen öffentlich-rechtlicher Entscheidungsträger vertreten sind, werden sie ihre Möglichkeiten noch besser nutzen. Im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit müssen die Interessen älterer Arbeitnehmer bei der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, beruflichen Fortbildung und Wiedereingliederung von den Arbeitnehmervertretern in der Selbstverwaltung noch stärker zur Geltung gebracht werden.

e) Initiativen gegenüber dem Gesetzgeber sind erforderlich, z. B. zur Vereinheitlichung und Verbesserung des Kündigungsschutzes und zur Einführung eines allgemeinen Bildungsurlaubs.

1. Humanisierung der Arbeit

Die Annahme, wissenschaftlicher, technischer, organisatorischer und wirtschaftlicher Wandel werde automatisch zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen führen, hat sich als Illusion erwiesen. Die Humanisierung der Arbeitswelt ist keineswegs eine zwangsläufige Folge dieses Wandels. Die Gewerkschaften werden alles unternehmen, damit der wissenschaftliche, technische, organisatorische und wirtschaftliche Wandel nicht zur Bedrohung des Arbeitsplatzes und zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führt. Darüber hinaus müssen alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitssituation genützt werden.

Bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen ist der bisher übliche Maßstab für die Leistungs- und Belastungsnormen zu überprüfen. Arbeitsbedingungen und Leistungsanforderungen, wie Arbeitstempo, Arbeitszeit, Arbeitsmenge, körperliche Anforderungen und Umgebungseinflüsse werden heute noch an der Höchstleistungsfähigkeit und -belastbarkeit gemessen. Die betriebsübliche Leistung wird vielfach in einer Weise abgefordert, daß der Arbeitnehmer nur bei einer erheblichen Übererfüllung der tariflichen Normalleistung bzw. einer anderen zumutbaren Bezugsleistung einen ausreichenden Verdienst erzielen kann. Dies führt mit zunehmendem Alter zu gesundheitlichen Gefahren und Schäden. Die aus dieser Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft entstehenden Folgekosten hat die Allgemeinheit zu tragen (vorgezogene Rentenleistungen wegen Invalidität, medizinische Versorgung usw.). Im Interesse der einzelnen Arbeitnehmer und der Allgemeinheit sind deshalb Produktionsbedingungen und Produktionsmethoden so zu gestalten, daß der ältere Arbeitnehmer imstande bleibt, die Anforderungen und Bedingungen zu erfüllen.

1.1. Menschengerechte Arbeitsorganisation

Die Forderung nach einer menschengerechten Gestaltung der Arbeitsorganisation wird infolge der Arbeitsteilung und der erhöhten Zahl von Ar-

beitsplätzen mit einförmiger, sich ständig wiederholender (repetitiver) Teilarbeit dringlicher. Die Tendenz zur übersteigerten Arbeitsteilung führt zu körperlichen und seelischen Gesundheitsschäden der Arbeitnehmer und bedeutet gleichzeitig eine Verschwendung beruflichen Qualifikationspotentials. Deshalb ist ihr entgegenzuwirken. Darüber hinaus beeinträchtigt sie auch langfristig die gesamtwirtschaftliche Produktivität.

Dem Verlust an Selbständigkeit bei der Arbeit, an Dispositionsmöglichkeiten und sozialen Kontakten der Arbeitnehmer und der Entqualifizierung vieler Tätigkeiten muß durch die Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation begegnet werden. Menschengerechte Organisation der Arbeit ermöglicht jedem Arbeitnehmer die Entfaltung von Kenntnissen und Fertigkeiten und vermehrt zugleich das Bedürfnis nach kontinuierlicher Qualifizierung.

Für behinderte ältere Arbeitnehmer, insbesondere für Schwerbehinderte, müssen mehr geeignete qualifizierte Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden. Zu diesem Zweck haben die Betriebe alle Möglichkeiten auszuschöpfen[2]).

Die Arbeitssituation kann dadurch verbessert werden, daß dem einzelnen Arbeitnehmer mehrere Arbeitsvorgänge zugeordnet werden mit dem Ziel, eine sinnvollere Beziehung zum Arbeitsergebnis herzustellen.

In diesem Zusammenhang ist zu überprüfen, ob und inwieweit das Prinzip des Fließbandsystems durch andere Formen der Arbeitsorganisation ersetzt werden kann. Eine mehr ganzheitliche Arbeitserfassung befähigt den Arbeitnehmer zugleich zu einer besseren Anpassung an die auf Grund wissenschaftlich-technischer Neuerungen vorgenommenen Veränderungen des Produktionsprozesses.

Im tarifvertraglichen Bereich sind dafür Grundsätze und Verfahrensregeln zu entwickeln und durchzusetzen. Ein wichtiger erster Schritt auf diesem Wege ist z. B. mit der Verpflichtung zur Einhaltung von Mindesttaktzeiten und anderen Regelungen in der Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbaden getan worden[3]).

Die bisher bestehenden Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Betriebsrates im Bereich der Gestaltung der Arbeitsorganisation nach den §§ 90 und 91 BetrVG müssen erheblich ausgeweitet und um hinreichende Mitbestimmungsrechte der Arbeitsnehmervertreter im Bereich der wirtschaftlich-kaufmännischen Vorentscheidungen ergänzt werden.

1.2. Menschengerechte Arbeitsgestaltung (Arbeitsplatz und Arbeitsinhalt)

Zur Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Leistungs- und Beanspruchungsfähigkeit der Arbeitnehmer sind die arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse ständig zu überprüfen und bei der Gestaltung der Arbeitsplatzbedingungen konsequent einzusetzen. Dabei sind insbesondere folgende Kriterien zu beachten:

---

[2]) Zu dieser Verpflichtung vgl. § 11 Abs. 2 Schwerbehindertengesetz

[3]) Vgl. Lohnrahmentarifvertrag II Nordwürttemberg/Nordbaden Metallindustrie

— **Einflüsse der Umgebung, wie Lärm, Hitze, Feuchtigkeit, Raumtemperatur, Gase, Dämpfe, Schmutz, unzureichende Beleuchtung und Blendwirkung sowie**

— **einseitig-statische Arbeit, erhöhte Muskelbeanspruchung und Konzentration, Eintönigkeit und Zeitdruck.**

Es muß eine ständige Überprüfung der Arbeitsplätze, besonders durch den Betriebsrat und den Betriebsmedizinischen Dienst erfolgen[4]). Dazu gehören auch das Kontrollieren, ggf. die Änderung von Spitzenbelastungen, die Überprüfung der Arbeitsvorgänge mit Hilfe physiologischer Standards und entsprechende Anpassungsmaßnahmen. Es bestehen auch bei körperlich anstrengenden Tätigkeiten noch nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten der menschengerechten Arbeitsgestaltung. Das muß besonders zugunsten der älteren Arbeitnehmer erfolgen. Für jüngere Arbeitnehmer muß es schon deshalb gefordert werden, weil nur so einem vorzeitigen Leistungsverschleiß entgegengewirkt werden kann.

Der Betriebsrat hat in bezug auf Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, bei der Planung neuer Arbeitsplätze, Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe nach § 90 BetrVG einen Informationsanspruch. Er kann vom Arbeitgeber auch verlangen, daß darüber gemeinsam beraten wird. Dabei sollen die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit berücksichtigt werden. Der Betriebsrat kann also im Planungsstadium verlangen, daß die Arbeitsplätze den Bedürfnissen der Arbeitnehmer, insbesondere auch älterer Arbeitnehmer angepaßt werden.

Nach § 91 BetrVG kann der Betriebsrat verlangen, daß Arbeitsplätze, Arbeitsabläufe oder die Arbeitsumgebung, soweit sie den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit offensichtlich widersprechen, verändert werden. Auch hier bietet sich ein Ansatzpunkt zur menschengerechten Gestaltung der Arbeit[5]).

1.3. Gerechte Entlohnung

Ausgangspunkt gewerkschaftlicher Forderungen für eine sinnvolle Gestaltung der Entlohnung und damit der Bewertung der Arbeit ist die Erzielung eines ausreichenden Einkommens unter Berücksichtigung der zumutbaren Leistungs- und Beanspruchungsfähigkeit des Arbeitnehmers, wobei den Leistungswandlungen mit zunehmendem Lebensalter Rechnung getragen werden muß.

In den heute üblichen Lohnanreizsystemen liegen besondere Gefahren, besonders für den älteren Arbeitnehmer. Die Gewerkschaften und die Belegschaftsvertretungen müssen den Gefahren durch tarifliche und

---

[4]) Vgl. dazu Gesundheitspolitisches Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, S. 23 f; vgl. auch unten Punkt 1.5. (Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz)

[5]) Die Informationsschrift „Menschengerechte Arbeitsgestaltung", herausgegeben vom DGB, ÖGB, SGB, enthält eine Fülle von Informationen für die Praxis. Zahlreiche wichtige Hinweise dafür, wie Arbeitsplätze beschaffen sein sollen, bietet die Verordnung über Arbeitsstätten (ArbeitsstättenVO) vom 20. März 1975 — BGBl I S. 729 — die am 1. Mai 1976 in Kraft tritt.

betriebliche Regelungen entgegenwirken, insbesondere durch „Zähmung" des Lohnanreizes. „Die Bezugsleistung muß so festgesetzt werden, daß der Arbeitnehmer bei menschengerechter Gestaltung der Sollarbeitsbedingungen nach Einarbeitung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Alter und tägliches Schwanken der Arbeitsleistungsfähigkeit wie des Arbeitsergebnisses ohne gesteigerte Anstrengungen den Tariflohn seiner Lohn- oder Arbeitswertgruppe erreichen kann"[8]).

Dabei ist es z. B. bei Akkordarbeit entscheidend, daß die Erholungszeit, so wie es die Tarifverträge zumeist vorschreiben, als bezahlte Pause ausgewiesen und vom Akkordarbeiter auch in Anspruch genommen wird. Die Versäumnisse und Fehler, die hier ständig unterlaufen, führen zum frühzeitigen Verschleiß. Aber auch der bei anderen Entlohnungsmethoden des Lohnanreizes ausgeübte Leistungsdruck hat die gleichen negativen Folgen für die Arbeitnehmer

Negativ zu beurteilen ist auch die übliche Abgeltung gesundheitsschädigender Mehrbelastungen durch Zulagen. Die Schädigung der Gesundheit, die häufig erst nach jahrelanger Einwirkung sichtbar wird, läßt sich mit Geld nicht aufwiegen. Die menschengerechte Gestaltung der Arbeit muß hier den Vorrang vor der finanziellen Abgeltung erhalten.

Die Grundlohndifferenzierung muß in Zukunft entscheidend von der Voraussetzung geprägt sein, daß für den Ausgangslohn Mindestarbeitsinhalte vereinbart werden. Sie sollen sicherstellen, daß das mittlere Maß der körperlichen und geistigen Belastung einerseits, aber auch eine Mindestausbildungszeit und ein bestimmtes Maß an Gestaltungsmöglichkeiten der eigenen Arbeit andererseits vorhanden sind.

Soweit keine tariflichen Regelungen bestehen, hat der Betriebsrat nach § 87 Abs. 1 Ziff. 10 BetrVG ein Mitbestimmungsrecht bei der betrieblichen Lohngestaltung sowie bei der Gestaltung der Gehälter der Angestellten. Das gilt gleichermaßen für die Festsetzung von Akkord- und Prämiensätzen einschließlich vergleichbarer leistungsbezogener Entgelte nach § 87, Abs. 1, Ziff. 11 BetrVG.

1.4. Verbesserung der Arbeitszeitgestaltung

Bei der Verwirklichung menschengerechter Arbeitsbedingungen erhält die Arbeitszeitgestaltung besondere Bedeutung. Dies gilt zunächst für die Dauer der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit. Ebenso bedeutsam ist die Gewährung und Einhaltung von Erholungszeiten, die Dauer des Urlaubs und seine Lage während des Jahres, der Zusatzurlaub für gesundheitsgefährdete Arbeitnehmer, deren Arbeit noch nicht menschengerecht gestaltet werden konnte sowie die Festlegung von Bedingungen und Ausgleichsregelungen für Schicht- und Nachtarbeit. Eine sinnvolle Arbeitszeitgestaltung kann wesentlich dazu beitragen, die Arbeitnehmer bis zum Rentenalter vollwertig zu beschäftigen.

Im Interesse der Gesundheit der Arbeitnehmer ist zu prüfen, inwieweit Mehr-, Nacht- und Schichtarbeit sowie die Beschäftigung an Sonn- und Fei-

[8]) Vgl. § 4.1 des Lohnrahmentarifvertrags II Nordwürttemberg/Nordbaden Metallindustrie

ertagen eingeschränkt werden können. Unter psycho-physischen Gesichtspunkten ist die weitere Verkürzung der Arbeitszeit ein Mittel zum Ausgleich für Tätigkeiten, die unter erschwerten Bedingungen ausgeführt werden.

Bezahlte Ruhepausen von ausreichender Dauer sind für jeden Arbeitnehmer durchzusetzen. Außerdem müssen jedem Arbeitnehmer Erholungszeiten zum Ausgleich der Arbeitsermüdung sowie Zeiten für die Erledigung persönlicher Bedürfnisse gewährt werden.

Soll der Erholungsurlaub bewirken, daß Leistungsfähigkeit und Gesundheit während des ganzen Arbeitslebens erhalten bleiben, so muß er verlängert und auf den Sommer und Winter verteilt werden. Dabei ist aus medizinischen Gründen eine Dauer des Urlaubs von jeweils drei Wochen erforderlich. Zum Ausgleich für besonders belastende Arbeitsbedingungen ist Zusatzurlaub zu gewähren.

Die Arbeitszeit ist flexibler zu gestalten, wobei in verstärktem Maße auf die Erfordernisse der Arbeitnehmer im fortschreitenden Lebensalter Rücksicht genommen werden muß.

Erholungszeiten werden in Tarifverträgen geregelt[7]). Vereinbarungen über ausreichende Erholungszeiten sind vor allem bei Arbeiten unter Zeitdruck (Takt- und Fließarbeit), bei körperlich schwerer Arbeit und bei Halteарbeit unter andauernd ungünstigen Körperhaltungen erforderlich. So weit erforderlich, muß die Einführung von Erholungszeiten auch ohne Rücksicht auf die unmittelbar entstehenden Kosten mit einer Änderung der Arbeitsorganisation Hand in Hand gehen.

Soweit tarifvertragliche Regelungen über die Einführung von Erholungszeiten nicht bestehen, müssen entsprechende Betriebsvereinbarungen abgeschlossen werden. Im Rahmen seines Mitbestimmungsrechts bei der Festsetzung von Akkord- und Prämiensätzen einschließlich vergleichbarer leistungsbezogener Entgelte nach § 87 Abs. 1 Ziff. 11 BetrVG hat der Betriebsrat die Möglichkeit, bezahlte Erholungszeiten und zumutbare Arbeitsbedingungen betrieblich durchzusetzen, falls keine abschließenden tariflichen Regelungen bestehen.

Es sollten Vereinbarungen getroffen werden, wonach Arbeitnehmern von einem bestimmten Alter ab ermöglicht wird, die tägliche Arbeitszeit schrittweise zu verkürzen; dadurch kann sichergestellt werden, daß sich die Wochenarbeitszeit gerade des älteren Arbeitnehmers gleitend bis zur Erreichung der Altersgrenze vermindert. Der volle Lohnausgleich bei einer solchen Regelung ist unabdingbar.

Das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen ist nach Möglichkeit auszuweiten. Jedoch ist darauf zu achten, daß Teilzeitarbeit nicht nur für gering qualifizierte, sondern auch für qualifizierte Tätigkeiten angeboten wird. Besonderes Augenmerk muß darauf gerichtet werden, daß Teilzeitarbeitskräfte nicht in soziale Isolation gegenüber anderen Beschäftigten geraten. Die soziale Sicherung der Teilzeitarbeitskräfte ist entsprechend auszubauen.

[7]) Nach dem Lohnrahmentarifvertrag II der Metallindustrie in Nordwürttemberg/ Nordbaden steht jedem Arbeitnehmer eine Erholungszeit von mindestens 5 Minuten in der Stunde und 3 Minuten Zeit für persönliche Bedürfnisse zu.

Dem Betriebsrat stehen hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitszeit Mitbestimmungsrecht gemäß § 87 Abs. 1 Ziff. 2, 3 und 5 BetrVG zu. So kann der Betriebsrat insbesondere die Durchführung von Überstunden ablehnen. Durch Aufstellung besonderer Urlaubsgrundsätze kann den differenzierten Urlaubsbedürfnissen der Beschäftigten Rechnung getragen werden. Das gleiche gilt hinsichtlich der Pausenregelungen.

1.5. Höhere Arbeitssicherheit, besserer Gesundheitsschutz

Anlaß zu besonderer Besorgnis bietet die auffallende Häufung von Erkrankungen und Arbeitsunfällen in bestimmten Betriebsabteilungen, bei bestimmten Arbeitsgruppen und bestimmten Arbeitsvorgängen sowie die unzureichende Berücksichtigung der arbeitswissenschaftlichen und arbeitsmedizinischen Erkenntnisse bei der Planung neuer Arbeitsplätze und -verfahren.

Alle Bemühungen, gesundheitliche Schäden zu verhindern, sowie Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit zu verbessern, sind zu verstärken. Die Zusammenhänge zwischen Leistungsanforderungen und Gefährdungen der Gesundheit sind mehr als bisher zu erforschen.

Gesundheitlichem Schaden der Arbeitnehmer ist vorzubeugen. Aus diesem Grund müssen der Betriebsmedizinische Dienst ausgebaut und Fachkräfte für Arbeitssicherheit verstärkt bestellt werden. Nachdrücklich wird darauf hingewiesen, daß der Betriebsmedizinische Dienst berufsbedingte Gesundheitsgefahren zu erforschen und zu beseitigen hat. Er hat darüber hinaus physiologische und psychologische Arbeitsplatzstudien und Arbeitshygiene zu betreiben, bei Einstellungs- und Eignungsuntersuchungen mitzuwirken, Maßnahmen der Ersten Hilfe zu leisten und Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Arbeitsmedizin durchzuführen und zu unterstützen*).

Die Anwendung der arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse sowie der behördlichen, berufsgenossenschaftlichen und betrieblichen Vorschriften zum Schutze der Gesundheit der Arbeitnehmer muß unter Wahrung der gesetzlich vorgesehenen Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates und der Pflicht zur Zusammenarbeit mit der betrieblichen Vertretung von Betriebsärzten, Psychologen, Fachkräften für Arbeitssicherheit und Arbeitswissenschaft gewährleistet sein. Alle diese Fachkräfte haben die Ursachen für eine auffallende Häufung von Erkrankungen in Betriebsabteilungen und bei bestimmten Arbeitsstaffeln zu erforschen und abzustellen und die arbeitswissenschaftlichen und arbeitsmedizinischen Erkenntnisse bereits bei der Planung neuer Arbeitsplätze und Arbeitsräume zur Geltung zu bringen.

Es ist erforderlich, insbesondere auch die betroffenen Arbeitnehmer sowohl bei der Erforschung von Ursachen der Mißstände als auch bei deren Behebung aktiv einzubeziehen.

*) Vgl. dazu Beckenkamp, Ältere Arbeitnehmer — Eine Aufgabe für Betriebsärzte, 1975 herausgegeben vom Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft (RKW) e. V., Frankfurt a. M.

Um gesundheitlichen Schädigungen des Arbeitnehmers rechtzeitig vorbeugen zu können, sind routinemäßige Vorsorgeuntersuchungen aller Arbeitnehmer erforderlich. Diese Maßnahmen, die dem Wohle des Arbeitnehmers dienen, stehen unter dem Verschwiegenheitsanspruch des Betroffenen.

Der Ausbau des in der Bundesrepublik bisher quantitativ und qualitativ unzureichenden Betriebsmedizinischen Dienstes ist zügig durchzuführen. Bestehende Einrichtungen sind zu erweitern und zu verbessern. Damit auch die in Klein- und Mittelbetrieben beschäftigten Arbeitnehmer ausreichend versorgt werden, sind überbetriebliche Betriebsmedizinische Einrichtungen zu schaffen. Mehr Lehrstühle für Arbeitsmedizin und eine Verbesserung der arbeitsmedizinischen Ausbildung sind notwendig[9]).

Zur Durchsetzung eines wirksamen Gesundheits- und Arbeitsschutzes hat der Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Ziff. 7 BetrVG. Der Betriebsrat kann bei der Ausfüllung des Rahmens der gesetzlichen, öffentlich-rechtlichen Schutzvorschriften und der Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften mitwirken (§ 89 BetrVG). Zur Unfallverhütung und zur Einführung eines echten Gesundheitsschutzes können nach § 88 Ziff. 1 BetrVG freiwillige Betriebsvereinbarungen über zusätzliche Maßnahmen getroffen werden.

§ 89 BetrVG schreibt die Beteiligung des Betriebsrates bei der Zusammenarbeit mit den für den Arbeitsschutz zuständigen Behörden, den Sicherheitsbeauftragten und dem Sicherheitsausschuß vor. Das neue Arbeitssicherheitsgesetz[10]) räumt dem Betriebsrat in § 9 Abs. 3 das Mitbestimmungsrecht bei der Einstellung dieser Fachkräfte sowie in § 9 Abs. 2 Unterrichtungs- und Beratungsrechte in Angelegenheiten des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung ein. Die Zusammenarbeit dieser Fachkräfte mit dem Betriebsrat, insbesondere auch im Rahmen des Arbeitsschutzausschusses, ist in § 9 Abs. 1 und § 11 zwingend vorgeschrieben.

1.6. Verbesserung der beruflichen Weiterbildung

Rechtzeitige und systematische betriebliche und überbetriebliche Weiterbildungsmaßnahmen sind notwendige Voraussetzungen für eine qualifizierte Beschäftigung auch der älteren Arbeitnehmer. Das Angebot an betrieblichen und überbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen ist quantitativ und qualitativ noch weitgehend unzureichend. Es ist zu verstärken und zu verbessern. Die älteren Arbeitnehmer sind hierbei mehr als bisher zu beteiligen.

Weiterbildungsmaßnahmen dürfen keinesfalls nur unter dem Gesichtspunkt der Anpassung an kurzfristige betriebliche Produktionserfordernisse erfolgen. Vielmehr müssen sie mit dem Ziel der Wiederherstellung, der Erhaltung und der Verbesserung der Lernfähigkeit des Arbeitnehmers betrieben werden.

---

[9]) Zu dieser Gesamtthematik vgl. Gesundheitspolitisches Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes

[10]) Genaue Bezeichnung: Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vom 12. Dezember 1973 — BGBl I S. 1885 —

Hierzu ist erforderlich:

- Die Weiterbildungsmaßnahmen sind rechtzeitig, d. h. bereits vor Einführung neuer Arbeitstechniken und Verfahren einzuleiten und durchzuführen.
- Die Arbeitnehmer sind rechtzeitig über die Weiterbildungsmöglichkeiten zu informieren.
- Altersgemäße Lernbedingungen sind zu schaffen und geeignete Lernmethoden anzuwenden.
- Die Ausbilder müssen fachlich und pädagogisch für eine erwachsenengerechte Weiterbildung geeignet sein und entsprechend weitergebildet werden.
- Bei allen vom Betrieb veranlaßten Weiterbildungsmaßnahmen hat der Arbeitgeber die volle Lohnfortzahlung sowie alle Kosten der Maßnahmen zu übernehmen.
- Die Ansprüche der Arbeitnehmer müssen rechtlich abgesichert werden.

Für alle betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen sind die von den Betrieben zu zahlenden Förderungssätze durch Tarifverträge zu regeln, so lange ein umfassendes und einheitliches Finanzierungssystem noch nicht in Sicht ist.

§ 96 Abs. 2 BetrVG verpflichtet Betriebsrat und Arbeitgeber, die Teilnahme von Arbeitnehmern an betrieblichen oder außerbetrieblichen Maßnahmen der Berufsbildung zu ermöglichen. Die Vorschrift weist ausdrücklich auf die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Belange älterer Arbeitnehmer bei beruflichen Bildungsmaßnahmen hin.

Konkrete Einwirkungsmöglichkeiten hat der Betriebsrat insbesondere nach § 98 Abs. 3 BetrVG. Aufgrund dieser Norm kann der Betriebsrat über die Zusammensetzung von Kursen, die der Arbeitgeber im Betrieb durchführt oder für die er die Kosten übernimmt, mitbestimmen. Der Betriebsrat kann und soll bei dieser Aufgabe nach § 96 Abs. 1 BetrVG die Hilfe und die Beratung der für die Förderung der Berufsbildung zuständigen Stellen, z. B. der Arbeitsämter, in Anspruch nehmen. Die Bundesanstalt für Arbeit bietet fachkundige Beratung und Hilfestellungen zur Durchführung von Bildungsmaßnahmen an.

Die Personalplanung (näheres dazu unter 1.7.) und damit die betriebliche Berufsbildungsplanung muß den Arbeitnehmerinteressen mehr als bisher gerecht werden. Sie ist in die Gesamtplanung des Unternehmens zu integrieren. Die für die Arbeitnehmer wesentlichen Gesichtspunkte der betrieblichen Berufsbildungsplanung im Rahmen der betrieblichen Personalplanung müssen durch entsprechende Betriebsvereinbarungen abgesichert werden.

In die Weiterbildungsmaßnahmen sind auch die Arbeitnehmer einzubeziehen, die Teilzeitarbeit ausüben bzw. dies aus unabweisbaren Gründen anstreben.

1.7. Umsetzungsprobleme

Soweit sich eine Umsetzung des älteren Arbeitnehmers nicht vermeiden läßt, sind alle betrieblichen Möglichkeiten auszuschöpfen, ihm einen gleichwertigen zumutbaren Arbeitsplatz anzubieten. Die gebilde Praxis, ältere Arbeitnehmer beim Auftreten besonderer Probleme durch „Sozialpläne" vorzeitig in den Ruhestand zu versetzen, ist durch stärkere Orientierung auf den Verbleib des älteren Arbeitnehmers im Betrieb unter entsprechenden Anpassungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu ersetzen.

Bei der Umsetzung älterer Arbeitnehmer auf einen anderen Arbeitsplatz des Betriebes ist sicherzustellen, daß

— eine berufliche Herabstufung des älteren Arbeitnehmers durch minderqualifizierte Beschäftigung vermieden wird,

— eine Einkommensminderung ausgeschlossen wird.

Um älteren Arbeitnehmern bei einer Umsetzung einen gleichwertigen und zumutbaren Arbeitsplatz anbieten zu können, sind vorhandene Arbeitsplätze den besonderen Bedürfnissen der älteren Arbeitnehmer anzupassen und bei der Neuschaffung von Arbeitsplätzen eine ausreichende Anzahl Plätze für diesen Personenkreis vorzusehen. Mit dem Aufbau einer leistungsfähigen Personalplanung muß auch die Planung der Umsetzung älterer Arbeitnehmer systematisiert werden.

Soweit sich eine Umsetzung des älteren Arbeitnehmers auf einen niedriger bewerteten Arbeitsplatz durch Umstellung von Akkord- auf Zeitlohn nicht vermeiden läßt, ist dem älteren Arbeitnehmer bis zum Ende des Erwerbslebens voller Lohn- und Gehaltsausgleich zu gewähren. Das kann auch ein Anreiz sein, den älteren Arbeitnehmer weiter zu qualifizieren und entsprechend einzusetzen.

Die Ausgleichsregelung muß für den Fall, daß kein weiterer beruflicher Aufstieg erfolgt, auch Regelungen hinsichtlich einer Dynamisierung des Einkommenszuwachses enthalten.

Die Lohn- und Einkommensausgleichsregelungen im Falle von Umsetzungen sollten tarifvertraglich abgesichert sein.

Der Betriebsrat kann über sein Mitwirkungsrecht bei Versetzungen und Umgruppierungen altersbedingte Benachteiligungen verhindern. Diese Möglichkeit ist allerdings insoweit eingeschränkt, als die Umsetzung dann zulässig ist, wenn betriebliche oder in der Person des Arbeitnehmers liegende Gründe sie rechtfertigen. Umgekehrt kann der Betriebsrat durch Hinweis auf eine mögliche Umsetzung, u. U. nach Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen, Kündigungen abwehren. Durch Abschluß einer Vereinbarung von Auswahlrichtlinien für Umgruppierungen und Versetzungen kann der Handlungsspielraum des Betriebsrates ausgeweitet werden.

Die in den meisten Betrieben fehlende systematische und langfristige Personalplanung ist eine unerläßliche Voraussetzung dafür, die älteren Arbeitnehmer ihren besonderen Fähigkeiten entsprechend einzusetzen. Die Grundlage für die eignungsgerechte Beschäftigung, für Personaleinsatz, Umsetzung und Fortbildungsmaßnahmen ist die Erstellung von Anforderungs- und Eignungsprofilen; physische und psychische Aspekte sind dabei zu berücksichtigen. Erforderlich sind eine Arbeitsplatzanalyse und

die Erstellung eines Stellenplans. Auf dieser Grundlage können dann für bestimmte Arbeitnehmer oder bestimmte Personengruppen geeignete Arbeitsplätze und Aufgabenbereiche ermittelt werden[11]).

Nach § 92 Abs. 2 BetrVG steht dem Betriebsrat das Recht zu, Vorschläge zur Einführung einer systematischen Personalplanung zu machen.

Der Betriebsrat hat nach § 92 Abs. 1 BetrVG einen Anspruch auf regelmäßige Informationen über den gegenwärtigen und künftigen Personalbedarf. Eine weitere Möglichkeit zur Erlangung von Informationen als Voraussetzung für eine Personalplanung im Interesse der Belegschaft besteht in der entsprechenden Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsausschuß (§ 106 BetrVG). Dem Wirtschaftsausschuß[12]) ist regelmäßig über Produktions- und Investitionsprogramme, Rationalisierungsvorhaben, Einführung neuer Arbeitsmethoden usw. zu berichten.

Da die wirtschaftlich-kaufmännischen Daten für die personellen Veränderungen bestimmend sind, dem Betriebsrat aber kein Instrumentarium zur Beeinflussung dieser Datenvorgabe zur Verfügung steht, gewinnt die gewerkschaftliche Forderung nach paritätischer Mitbestimmung auch hier eine besondere Bedeutung.

1.8. Sicherung der Arbeitsplätze und Einkommensgarantie

Die Durchsetzung der Ansprüche älterer Arbeitnehmer auf Sicherung eignungs- oder neigungsgerechter Arbeitsplätze ist wesentlich abhängig auch von der Umgestaltung des geltenden Kündigungsrechtes. Es ist erforderlich, bei den Bemühungen um eine Verbesserung des Kündigungs- und Kündigungsschutzrechtes auf die Situation der älteren Arbeitnehmer ein besonderes Augenmerk zu richten.

Die Kündigungsfristen müssen verlängert, der Kündigungsschutz erweitert werden. Konkret heißt das, daß für Arbeitnehmer, die vor einer Schutzgrenze stehen und deshalb diskriminiert werden könnten (entweder durch Kündigung oder durch Ablehnung ihrer Bewerbung), das System eines stufenweisen, mit fortschreitendem Alter ansteigenden Kündigungsschutzes einzuführen ist.

Neben die anzustrebende Verbesserung des Kündigungsschutzes muß die einkommensmäßige Absicherung des älteren Arbeitnehmers treten. Diese einkommensmäßige Absicherung darf jedoch nicht nur — und dies gilt besonders für den Fall einer Umsetzung — an der bisherigen Einkommenssituation ausgerichtet sein. Die betroffenen älteren Arbeitnehmer müssen vielmehr auch an tariflichen und betrieblichen Einkommensverbesserungen uneingeschränkt teilnehmen.

---

[11]) Literatur zur Personalplanung für die Praxis: Personalplanung und Betriebsrat (Arbeitstitel), Schriftenreihe der IG Metall, September 1975;
Rahhahn, Ziele und Verfahren der Personalplanung nach dem neuen Betriebsverfassungsgesetz, in „Der Betriebsrat", Schriftenreihe der IG Chemie, Papier, Keramik, Juni 1972;
Dedering, Personalplanung und Mitbestimmung, Opladen 1972

[12]) Vgl. dazu den Hinweis in Fußnote 1)

Kündigungsfristen der Altersstufen ab 40 Jahre, 45 Jahre und 50 Jahre sind in entsprechenden Abstufungen zu verlängern.

Um Diskriminierungen zu vermeiden, könnte das System eines stufenweisen, mit zunehmendem Alter langsam ansteigenden Kündigungsschutzes wie folgt ausgestaltet werden: Arbeitnehmer, die das 52. Lebensjahr vollendet haben und mindestens 2 Jahre dem Betrieb angehören, können nur noch aus wichtigem Grund (außerordentliche Kündigung) entlassen werden[13]). Dieser Schutz sollte auch für Arbeitnehmer von 51 Jahren abwärts bis zu mindestens etwa 46 Jahren eingeführt werden, wobei jedoch die Voraussetzung der Dauer der Betriebszugehörigkeit etwa wie folgt zu variieren wäre:

Alter	Betriebszugehörigkeit
52 Jahre	2 Jahre
51 Jahre	3 Jahre
50 Jahre	4 Jahre
49 Jahre	5 Jahre
48 Jahre	6 Jahre
47 Jahre	7 Jahre
46 Jahre	8 Jahre

Soweit der besondere gesetzliche Kündigungsschutz (vorläufig) nicht ausreicht, muß er im Wege tarifvertraglicher Vereinbarungen verbessert werden.

Der Betriebsrat kann aufgrund seines Mitwirkungsrechtes bei Entlassungen nach § 102 BetrVG verhindern, daß Kündigungen wegen Überschreitens bestimmter Altersstufen ausgesprochen werden. Das ergibt sich einmal aus § 102 Abs. 3 Ziff. 1 BetrVG, wonach der Betriebsrat einer Kündigung widersprechen kann, wenn bei der Auswahl des zu kündigenden Arbeitnehmers soziale Gesichtspunkte nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden sind, zum anderen verbietet § 75 Abs. 1 Satz 2 BetrVG jede Benachteiligung wegen bestimmter Altersstufen.

Der Betriebsrat kann nach § 102 Abs. 2 Ziff. 4 BetrVG einer Kündigung ferner widersprechen, wenn dem Arbeitgeber nach zumutbaren Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen eine Weiterbeschäftigung möglich ist.

Schließlich kann der Betriebsrat nach § 102 Abs. 3 Ziff. 3 BetrVG einer Kündigung widersprechen, wenn der Arbeitnehmer an einem anderen Arbeitsplatz in demselben Betrieb oder in einem anderen Betrieb des Unternehmens weiterbeschäftigt werden kann. Dies setzt allerdings voraus, daß der Arbeitnehmer seine Bereitschaft zum Wechsel des Arbeitsplatzes erklärt hat.

---

[13]) Vgl. die ähnliche Regelung in § 9 des Manteltarifvertrags der Metallindustrie in Nordwürttemberg/Nordbaden. Eine Reihe weiterer Gewerkschaften hat bereits Tarifverträge über Arbeitsplatz- und Verdienstsicherung für ältere Arbeitnehmer durchgesetzt — allerdings noch mit zumeist erheblich längerer Betriebszugehörigkeitsdauer (vgl. z. B. die Broschüre der Gewerkschaft NGG „Humanisierung der Arbeitswelt — Bestandsaufnahme erfolgreicher NGG-Politik")

Der Schutz bei Kündigungen durch das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats wirkt allerdings nicht absolut, sondern sichert den Arbeitnehmer nur bis zur rechtskräftigen Entscheidung durch das Arbeitsgericht.

2. Betriebswechsel und Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer

Sofern eine Entlassung nicht verhindert werden kann, ist dafür Sorge zu tragen, daß der ältere Arbeitnehmer einen qualifikationsgerechten und angemessenen Arbeitsplatz in einem anderen Betrieb oder Unternehmen erhält. Dabei ist zu vermeiden, daß ein Wohnsitzwechsel erforderlich wird.

Um die Wahlmöglichkeiten für den älteren Arbeitnehmer zwischen weiterer Beschäftigung in einem anderen Betrieb und dem Ruhestand — sofern dessen Voraussetzungen vorliegen — zu erhöhen, ist sicherzustellen, daß der ältere Arbeitnehmer keine Nachteile in bezug auf die erworbenen betriebsbezogenen Rechte erleidet.

Ebenso muß die Wiedereingliederung des arbeitslosen älteren Arbeitnehmers in das Arbeitsleben den Vorrang vor einem frühzeitigen Rentenbezug haben. Die bisher festzustellende Diskriminierung älterer Arbeitnehmer bei Einstellungen muß beseitigt werden.

2.1. Verpflichtung zum Nachweis eines neuen Arbeitsplatzes

Da die Bereitstellung eines neuen Arbeitsplatzes durch den entlassenden Betrieb allein in der Regel nicht wirkungsvoll wahrgenommen werden kann, ist es erforderlich, im Interesse des älteren Arbeitnehmers das Arbeitsamt rechtzeitig einzuschalten und alle durch die Bundesanstalt für Arbeit gebotenen Hilfestellungen in Anspruch zu nehmen. Hierzu ist zunächst die rechtzeitige Bekanntgabe betrieblicher Änderungen und der genauen Umstände des jeweiligen Problemfalls gegenüber dem Arbeitsamt erforderlich. Eine Verpflichtung in dieser Richtung ergibt sich aus § 8 Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Diese Regelung ist jedoch nicht ausreichend, da § 8 AFG nur die Anzeige erkennbarer betrieblicher Veränderungen innerhalb der nächsten 12 Monate, die voraussichtlich zu Entlassungen und Umsetzungen größeren Umfangs führen werden, vorschreibt. Damit werden dem Arbeitsamt einzelne Problemfälle nicht erkennbar.

Die Arbeitgeber müssen verpflichtet werden, bei Beschäftigungsschwierigkeiten von Arbeitnehmern, insbesondere älterer Arbeitnehmer, rechtzeitig das Arbeitsamt einzuschalten und im Zusammenwirken mit der Bundesanstalt für Arbeit konkret einen anderen angemessenen und qualifikationsgerechten Arbeitsplatz nachzuweisen. Die hierfür erforderlichen Fortbildungs- bzw. Umschulungsmaßnahmen sind rechtzeitig einzuleiten. Das Unterlassen dieser Maßnahmen durch den Betrieb muß zur Folge haben, daß die Entlassung des betroffenen Arbeitnehmers bis zur Nachholung der Maßnahmen schwebend unwirksam bleibt.

Diese Verpflichtung der Arbeitgeber zum Nachweis eines anderen Arbeitsplatzes sollte — solange eine entsprechende gesetzliche Regelung

nicht erreicht ist — zunächst auf tarifvertraglichem Wege durchgesetzt werden. Die Sicherung des sozialen Besitzstandes in seiner Gesamtheit (u. a. auch Hilfen für Umzug und Beschaffung neuen Wohnraums) muß dabei Mindestinhalt einer Planung des Betriebswechsels älterer Arbeitnehmer werden.

Der Betriebsrat muß schon heute auf eine rechtzeitige umfassende Einschaltung des Arbeitsamtes zugunsten des älteren Arbeitnehmers dringen. So können die von der Arbeitsverwaltung angebotenen vielfältigen Hilfen zur Erhaltung des Arbeitsplatzes bzw. zur Beschaffung eines anderen Arbeitsplatzes rechtzeitig nutzbar gemacht werden. Soweit tarifvertragliche Regelungen nicht vorliegen, sollte der Betriebsrat die Sicherung des sozialen Besitzstandes auf dem Wege von Betriebsvereinbarungen durchsetzen. Bei Entlassungen infolge Betriebsstillegungen oder sonstiger Betriebsänderungen stellt das Gesetz mit den §§ 111, 112 und 113 BetrVG (Interessenausgleich, Sozialplan) ein Instrumentarium zur Verfügung, das in der Praxis heute schon dem Schutz älterer Arbeitnehmer dient.

Die Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt für Arbeit müssen verstärkt darauf drängen, daß die besonderen Schwierigkeiten älterer Arbeitnehmer im Rahmen der Arbeitsvermittlung stärker berücksichtigt werden. Dazu ist erforderlich, daß die Arbeitsämter ihre Kenntnisse über die Gegebenheiten der Betriebe in ihrer Region vertiefen und systematisieren.

Um diese Aufgaben sachgerecht und wirksam durchführen zu können, müssen die Bundesanstalt für Arbeit und ihre Dienststellen bessere Zutritts- und Kontrollrechte erhalten.

2.2. Keine Diskriminierung älterer Arbeitnehmer bei Einstellungen

Die Gewerkschaften treten dafür ein, daß die bisher noch häufig festzustellenden Diskriminierungen älterer Arbeitnehmer bei der Einstellung abgebaut werden.

Der Betriebsrat hat nach § 99 BetrVG nur ein Einspruchsrecht gegen geplante Einstellungen. Die Auswahl, wer von den Bewerbern zur Einstellung vorgesehen wird, trifft der Arbeitgeber. Da der Arbeitgeber aber die Bewerbungsunterlagen aller Bewerber dem Betriebsrat vorlegen muß, kann der Betriebsrat, wenn er feststellt, daß der Arbeitgeber ältere Arbeitnehmer diskriminiert, die Einstellung der vorgesehenen Bewerber unter Berufung auf einen Verstoß gegen § 75 BetrVG zunächst einmal verhindern (§ 99 Abs. 2 Ziff. 1 BetrVG).

Soweit in den Betrieben Personalfragebogen benutzt werden, kann der Betriebsrat auf Grund des Mitbestimmungsrechts bei der Aufstellung von Personalfragebogen zugunsten älterer Arbeitnehmer tätig werden, indem er z. B. verhindert, daß übersteigerte Fragen nach dem Gesundheitszustand die Einstellungschance mindern (§ 94 BetrVG).

Im Wege der Mitbestimmung über Auswahlrichtlinien bei Einstellungen wie auch bei Versetzungen, Umgruppierungen und Kündigungen kann der Betriebsrat zugunsten älterer Arbeitnehmer tätig werden (§ 95 BetrVG). In Betrieben mit unter 1 000 Arbeitnehmern kann die Erstellung von Auswahlrichtlinien allerdings nicht erzwungen werden.

Der DGB fordert daher von dem Gesetzgeber eine Verbesserung des § 99 BetrVG dahingehend, daß der Betriebsrat ein eigenständiges Recht zur Auswahl unter den Bewerbern erhält. Zur Verwirklichung sozialer Wertvorstellungen durch den Betriebsrat genügt nicht das bloße Recht zur Ablehnung, sondern nur ein eigenständiges Auswahlrecht.

Der Betriebsrat soll darauf dringen, daß die Möglichkeiten des § 97 Arbeitsförderungsgesetz (AFG), wonach Zuschüsse zu den Lohnkosten zusätzlich eingestellter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer gewährt werden können, besser genutzt werden. Nach § 4 der Anordnung nach § 99 AFG[14]) anerkennt die Bundesanstalt für Arbeit eine solche „Zusätzlichkeit..., wenn das arbeitsmarktpolitische Interesse an der Beschäftigung des Arbeitnehmers größer ist, als das Interesse des Arbeitgebers an der Einstellung". Aufgrund dieser Vorschrift ist es möglich, Zuschüsse für einen seit längerer Zeit arbeitslosen älteren Arbeitnehmer, für den eine Wiederbeschäftigungsmöglichkeit noch nicht in Aussicht ist, zu erhalten.

2.3. Schaffung von Arbeitsplätzen — Verbesserung der Wirtschaftsstruktur

Notwendige Bedingung für die Gewährleistung eignungs- oder neigungsgerechter Beschäftigung für Arbeitnehmer in höherem Lebensalter ist die regional ausgewogene Bereitstellung geeigneter Arbeitsplätze. Hierfür bietet das beschäftigungspolitische Instrumentarium grundsätzlich folgende Ansatzpunkte:

— Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer;

— Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik.

§ 98 AFG in Verbindung mit der (unter 2.2. genannten) Anordnung nach § 99 AFG eröffnet die Möglichkeit, besondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer, wie den Aufbau, die Erweiterung und die Ausstattung von Betrieben und Betriebsabteilungen, durch Zuschüsse oder Darlehen zu fördern, wenn das antragstellende Unternehmen

— nach gemeinnützigen Grundsätzen arbeitet oder

— überwiegend arbeitslose ältere Arbeitnehmer einstellt, die ihm das Arbeitsamt zugewiesen hat.

Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem AFG ist sicherzustellen, daß sie nicht zur Isolierung der älteren Arbeitnehmer in Beschützenden Werkstätten führen. Vielmehr müssen derartige finanzielle Anreize in der Weise vergeben werden, daß eine dauerhafte und vollwertige Eingliederung des Älteren in das Arbeits- und Berufsleben ermöglicht wird. Dabei kommt es entscheidend auf die Qualität der gebotenen Arbeitsmöglichkeiten an.

[14]) Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer vom 31. Oktober 1969, geändert am 10. September 1974

Entsprechend ist zu gewährleisten, daß die aus öffentlichen Mitteln finanzierte Wirtschaftsförderung sich nicht — wie bisher — vorrangig an der Steigerung des Bruttosozialproduktes ausrichtet, sondern die qualitativen Beschäftigungsprobleme — auch und insbesondere der Arbeitnehmer in höherem Lebensalter — berücksichtigt. Wenn daher Investitionshilfen zur Wirtschaftsförderung gewährt werden, sollten nicht nur die Quantität, sondern ebenso die Qualität und Dauerhaftigkeit der neu zu schaffenden Arbeitsplätze im Vordergrund stehen. Denn erfahrungsgemäß sind gerade ältere Arbeitnehmer in Regionen mit stagnierender und schrumpfender Wirtschaftsstruktur von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung besonders betroffen.

Neben der Schaffung neuer Arbeitsplätze in beschäftigungspolitischen Problemregionen sind entsprechende Maßnahmen zur beruflichen Anpassung bereitzustellen. Diese müssen den besonderen Lernerfordernissen Erwachsener in höherem Lebensalter sowie ihren beruflichen und ausbildungsmäßigen Voraussetzungen Rechnung tragen. Nur so können die beruflichen Anpassungsschwierigkeiten, die ältere Arbeitnehmer stärker als jüngere belasten, verringert werden.

Die Entwicklung und Durchsetzung einer regionalen Strukturpolitik, die den Interessen der betroffenen Arbeitnehmer — insbesondere der älteren Arbeitnehmer — Rechnung trägt, erfordert die stärkere Beteiligung der Gewerkschaften bei strukturpolitischen Entscheidungen. Eine solche Einflußnahme auf die Konzipierung und Durchführung der Strukturpolitik können die Gewerkschaften nur durch eine umfassende gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung erreichen. Mindestvoraussetzung hierfür ist etwa die paritätische Beteiligung der Gewerkschaften an den regional und überregional noch zu schaffenden Wirtschafts- und Sozialräten, denen umfassende strukturpolitische Kompetenzen zuzuweisen sind.

3. Verbesserung des Bildungssystems

Zur Verhinderung der Beschäftigungsschwierigkeiten älterer Arbeitnehmer gewinnen folgende gewerkschaftliche Forderungen zur Reform des Bildungswesens an Bedeutung:

— Im Rahmen der Allgemeinbildung müssen die Grundlagen für ein umfassendes Verständnis der Arbeits- und Wirtschaftswelt geschaffen werden.

— Zur Vermeidung fehlerhafter Berufsentscheidungen, die in der Regel zu Schwierigkeiten in der beruflichen Entwicklung führen, ist eine qualitative Verbesserung der Berufsberatung erforderlich, ergänzt durch eine bessere Vorbereitung auf die Arbeitswelt. Die Berufsberatung muß auf der Grundlage eingehender Eignungsuntersuchungen erfolgen. Dabei sind neben physischen auch psychische Merkmale zu berücksichtigen.

— Berufsbildungseinrichtungen sowie Informationen über berufliche Entwicklungsmöglichkeiten müssen als Voraussetzung für eine eignungs- oder neigungsgerechte Berufswahl stärker als bisher angeboten werden. Unterschiede in der regionalen Verteilung der beruflichen Ausbil-

dungsmöglichkeiten, welche die Berufswahlmöglichkeiten einschränken, sind auszugleichen.

— Die berufliche Erstausbildung muß die Voraussetzungen schaffen zum lebenslangen Weiterlernen. Nur so wird die berufliche Anpassung an die technisch-organisatorischen Wandlungen sichergestellt.

— Der Umschulungs- und Weiterbildungssektor muß als gleichrangige Fortführung der Erstausbildung gestaltet werden.

— Die Lernmethoden sowie Organisation der Lernprozesse müssen an die besonderen Lernfähigkeiten älterer Menschen angepaßt werden. Die Ausbilder müssen für eine erwachsenengerechte Ausbildung vorbereitet werden.

Bei einer derartigen Ausgestaltung der Erwachsenenbildung und ihrer Finanzierung müssen die Gewerkschaften ebenso mitbestimmen, wie dies für die berufliche Ausbildung gefordert wird.

Notwendige Voraussetzung für die stärkere Einbeziehung älterer Arbeitnehmer in die Weiterbildung ist die Einführung eines Bildungsurlaubs für alle Arbeitnehmer.

Die Gewerkschaften weisen auch im Zusammenhang mit den Problemen älterer Arbeitnehmer auf die zentrale Bedeutung einer breiten Qualifikation der Arbeitnehmer durch eine gute berufliche Ausbildung sowie durch ständige Fortbildungsmaßnahmen hin.

Durch eine umfassende berufliche Ausbildung und eine kontinuierliche Fortbildung aller Arbeitnehmer ist der im Zuge der Entwicklung zu höheren Mechanisierungsstufen in der Produktion feststellbaren Polarisierung der Qualifikationsanforderungen entgegenzuwirken. Diese Entwicklung erzeugt auf der einen Seite eine kleine, notwendig hochqualifizierte Gruppe von Facharbeitern und auf der anderen Seite eine ständig wachsende Zahl von un- bzw. angelernten Arbeitnehmern.

Alle Bemühungen zur Behebung der Beschäftigungsschwierigkeiten älterer Arbeitnehmer müssen davon ausgehen, daß die durch den kontinuierlichen Strukturwandel entstehende Belastung der Arbeitnehmer gerade für die Älteren in besonderem Maße durch eine unzureichende allgemeine und berufliche Bildung verstärkt wird. Die bildungsmäßigen Voraussetzungen zur Umstellung auf veränderte Produktionsprozesse und Arbeitsanforderungen sind für ältere Arbeitnehmer noch ungünstiger als für jüngere. Die berufliche Weiterbildung — die solche Ungleichgewichte am ehesten verringern könnte — wird von den Älteren absolut unzureichend genutzt. Es sind verstärkte Anstrengungen erforderlich, um die Teilnahme auch der älteren Arbeitnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen durchzusetzen.

4. Entscheidung für den vorzeitigen Übergang in den Ruhestand

Nur insoweit die Verhinderung von Beschäftigungsnachteilen für ältere Arbeitnehmer nicht möglich ist, sollte als Alternative die Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand geboten sein.

Dabei ist zu gewährleisten:

— die Sicherung des bisherigen Einkommens durch entsprechende Ruhestandsvereinbarungen und

— gegebenenfalls ein Ausgleich für einsetzende Rentenminderungen.

Alle durch die frühzeitige Versetzung in den Ruhestand entstehenden Ausgaben sind vom Arbeitgeber zu zahlen.

Die vorzeitige Lösung des Arbeitsverhältnisses eines älteren Arbeitnehmers darf nur auf Grund seines ausdrücklichen Wunsches geschehen. Liegt ein solcher eindeutiger Wunsch nicht vor, müssen alle zuvor genannten Maßnahmen und Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um dem älteren Arbeitnehmer seinen Neigungen oder Eignungen entsprechend eine Weiterbeschäftigung zu ermöglichen.

Die Flexibilität der Altersgrenze im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung und die daraus sich ergebende Wahlmöglichkeit muß erweitert werden.