

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
17(13)157a



**Institut für
Versicherungsrecht**

**Lehrstuhl für
Bürgerliches Recht,
Privatversicherungsrecht,
Arbeits- und Sozialrecht**

Professor Dr. Christian Rolfs

Telefon (0221) 470-5655
Telefax (0221) 470-5120
institut.versicherungsrecht@uni-koeln.de
www.versicherungsrecht.jura.uni-koeln.de

Köln, 20. Februar 2012

Stellungnahme

zum Sechsten Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland – Altersbilder in der Gesellschaft (6. Altenbericht), der Stellungnahme der Bundesregierung hierzu (beides Bundestags-Drucks. 17/3815), dem Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP „Altersbilder positiv fortentwickeln – Potenziale des Alters nutzen“ (Bundestags-Drucks. 17/8345) und dem Antrag der Fraktion der SPD „Potenziale des Alters und des Alterns stärken – Die Teilhabe der älteren Generation durch bürgerschaftliches Engagement und Bildung fördern“ (Bundestags-Drucks. 17/2145)

für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 5. März 2012

zu I. Allgemeines

1.

Wie sollten die konkreten Handlungsempfehlungen für die Politik aus dem 6. Altenbericht umgesetzt werden und möchten Sie Handlungsempfehlungen ergänzen?

Die Bewältigung des demographischen Wandels ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Politik kann Rahmenbedingungen setzen und Ziele definieren. Sie muss aber darauf achten, dass ihre Schritte möglichst breite Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Eine Veränderung der gegenwärtigen Strukturen sollte daher behutsam und schrittweise erfolgen.

Hausanschrift:
Kerpener Straße 30
50937 Köln

Postanschrift:
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln
Telefon +49 221 470-0 (Zentrale)
Telefax +49 221 470-5120

Zentrale Aufgaben in einer Gesellschaft längeren Lebens, Lernens und Arbeitens sind von der Arbeitswelt zu übernehmen. Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen und Arbeitsumgebungen sind so zu gestalten, dass die körperlichen und geistigen Kräfte der Menschen so lang wie möglich erhalten bleiben und genutzt werden. Hier fällt den Sozialpartnern eine zentrale Aufgabe zu, die sie – etwa im Bereich der Chemieindustrie (Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demographie vom 16. 4. 2008, im Internet verfügbar unter www.arbeitsdemografie.nrw.de) – jedenfalls teilweise bereits erkannt und aufgenommen haben.

Die Politik sollte diese Initiativen positiv begleiten und die arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen so gestalten, dass sie unter Berücksichtigung der Besonderheiten der verschiedenen Branchen von den Tarifpartnern optimal genutzt werden können.

2.

Welche Themen sollten in einem kommenden Altenbericht behandelt bzw. weiter vertieft werden?

Künftige Altenberichte sollten noch stärker die Herausforderungen fokussieren, die der demografische Wandel bereits an die heute noch jüngere Generation stellt. Potenziale des Alters können nur genutzt werden, wenn sie bis dahin erhalten geblieben sind. Angesichts der Beschleunigung zahlreicher Lebensbereiche droht ein frühzeitiger Verschleiß der Kräfte, der sich exemplarisch an der exponentiellen Zunahme von „burn-out“-Erkrankungen dokumentieren lässt. Nur eine den gesamten Lebenszyklus erfassende Belastungsanalyse vermag die Potenziale des Alters, aber auch ihre Gefährdungen zutreffend abzuschätzen.

3.

Die Problematik der Altersdiskriminierung ist vielfältig und wird häufig als solche nicht wahrgenommen, da sich bestimmte – eigentlich diskriminierende – Handlungsweisen im persönlichen Empfinden als „diskriminierungsfreie Normalität“ eingeprägt haben. Welche Maßnahmen können politisch ergriffen werden, um gesellschaftlich, medial und in der Arbeitswelt zu einem weitgehend diskriminierungsfreien Umgang und zu einer größeren Sensibilität mit dieser Thematik zu gelangen?

Altersdiskriminierung ist als rechtliche Kategorie relativ neu. Erst die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. 11. 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. EG Nr. L 303, S. 16) und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (vom 14. 8. 2006, BGBl. I S. 1897) verbieten eine Differenzierung wegen des Alters, es sei denn, dass eine solche durch sachliche Gründe gerechtfertigt wäre. Anders als beispielsweise in Bezug auf das Verbot der Diskriminierung we-

gen einer Behinderung oder aus rassistischen Gründen bestand und besteht kein gesellschaftlicher Konsens, dass „Alter“ kein zulässiges Differenzierungskriterium ist. Der Gesetzgeber selbst knüpft an zahlreichen Stellen an das Merkmal „Alter“ an (siehe noch unten zu Ziff. 10), dasselbe gilt für die Tarifvertrags- und die Betriebsparteien sowie zahlreiche politische und gesellschaftliche Akteure. Ein höheres Lebensalter verschafft auf der einen Seite Privilegien (vom erhöhten Schutz gegenüber betriebsbedingten Kündigungen bis hin zu günstigeren Monatskarten im öffentlichen Personennahverkehr), führt andererseits aber auch zur Beschränkung von Rechten (vom fehlenden Anspruch auf Arbeitslosengeld nach Erreichen der Regelaltersgrenze bis hin zur Zwangspensionierung von Beamtinnen und Beamten).

Der Weg hin zu einer Gesellschaft, die nicht mehr wegen des Alters differenziert, ist weit. Das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters lässt sich insoweit gut vergleichen mit demjenigen wegen des Geschlechts. Auch dieses war bereits in der Weimarer Reichsverfassung (Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, RGBl. S. 1383, dort Art. 109 Abs. 1 Satz 2) verankert, es findet sich im Grundgesetz (Art. 3 Abs. 2 GG) und in zahlreichen Landesverfassungen wieder. Für das Arbeitsleben hat es 1976 in der Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. 2. 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. EWG Nr. L 39, S. 40) und in dem 1980 in Kraft getretenen und 2006 durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz abgelösten § 611a des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) seinen Niederschlag gefunden. Die Gleichheit der Geschlechter hat seitdem unzweifelhaft erhebliche Fortschritte erfahren, tradierte Rollenbilder wurden aufgebrochen und die Stellung der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen gestärkt. Trotz dieser langen Historie ist sie aber bis heute nicht vollständig erreicht. Hinsichtlich des Merkmals „Alter“ sollte bei realistischer Einschätzung nicht mit einer wesentlich schnelleren Entwicklung gerechnet werden. Anders als hinsichtlich des Geschlechts gibt es hier keine wirkungsmächtigen Interessengruppen, die das Ziel einer diskriminierungsfreien Gesellschaft verfolgen. Die politischen Akteure können daher lediglich behutsam in die Gesellschaft hineinwirken, zumal eine diskriminierungsfreie Rechtsordnung auch die Beseitigung „wohlerworbener“ Privilegien (s.o.) zur Folge haben muss.

Dies vorausgeschickt, empfehlen sich insbesondere folgende Maßnahmen:

- Es ist zu vermeiden, die Kategorie „Alter“ oder eines bestimmten Lebensalters stellvertretend für andere Differenzierungskriterien, wie beispielsweise Armut, Behinderung, gesundheitliche Einschränkungen, Immobilität oder gar Pflegebedürftigkeit, zu verwenden.
- Gesetzliche Regelungen, die an ein bestimmtes Lebensalter anknüpfen, sind in regelmäßigen Abständen auf ihre sachliche Rechtfertigung hin zu überprüfen und ggf. aufzuheben.

- Menschen jedes Alters, insbesondere aber ältere Bürgerinnen und Bürger, sind zu motivieren, ihre körperlichen und geistigen Kräfte zu erhalten und fortzuentwickeln. Zunehmendes Alter ist keine Rechtfertigung für geringeres Engagement, gleichgültig, ob bei der Bereitschaft zur Aus- und Fortbildung, bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder der Mitgestaltung der gesellschaftlichen Entwicklung.
- Aus den Empfehlungen der Sachverständigenkommission (Bundestags-Drucks. 17/3815, S. 269 ff.) hervorzuheben sind:
 - Ziff. 4: Bildung muss für *alle* Lebensalter selbstverständlich werden. Alle Institutionen, die mit allgemeiner oder beruflicher Bildung befasst sind, sollten Bildungsangebote für alle Lebensalter unterbreiten und dabei den unterschiedlichen Erfahrungshorizonten der Generationen Rechnung tragen.
 - Ziff. 6: Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Sozialpartner und Gesetzgeber müssen gemeinsam die Herausforderungen des demographischen Wandels und den Fachkräftebedarf als Chance nutzen und zu einer neuen Sicht auf das Alter in den Betrieben gelangen.

zu III. Altersgrenzen

10.

Gibt es „überholte“ Altersgrenzen? Wenn ja, wo? Welche sollten vorrangig geändert werden?

- § 622 Abs. 2 Satz 2 BGB ist ersatzlos zu streichen. Die Vorschrift ist bereits durch den Gerichtshof der Europäischen Union als mit Unionsrecht unvereinbar identifiziert worden (EuGH, Urteil vom 19. 1. 2010 – C-555/07, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs 2010, Teil I, S. 393 = Neue Juristische Wochenschrift [NJW] 2010, S. 427), sie darf daher von den Gerichten nicht mehr angewendet werden (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 9. 9. 2010 – 2 AZR 714/08, NJW 2011, S. 1626). Es entspricht dem Gebot der Normenklarheit und damit letztlich dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG, unanwendbare gesetzliche Vorschriften zu entfernen.
- § 14 Abs. 3 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) sollte aufgehoben werden. Stattdessen ist § 14 Abs. 1 TzBfG um eine neue Nummer 9 zu ergänzen, die die vorhergehende Beschäftigungslosigkeit, den Bezug von Transferkurzarbeitergeld oder die Teilnahme an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach dem SGB II oder SGB III unabhängig vom

Alter des Arbeitnehmers als sachlichen Grund für die Befristung eines Arbeitsverhältnisses anerkennt.

- § 10 Abs. 2 des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) koppelt die maximale Höhe der bei einer gerichtlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses (§ 9 KSchG) zuzuerkennenden Abfindung an das Lebensalter und die Dauer der Betriebszugehörigkeit. Hier sollte das Merkmal Lebensalter als Bemessungskriterium gestrichen werden. Sachgerechte Differenzierungen vermag das Gericht auch allein aufgrund der Dauer der Betriebszugehörigkeit zu treffen.

- Die verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet haben (§ 127 Abs. 2 SGB III, ab 1. 4. 2012: § 147 Abs. 2 SGB III), ist ersatzlos zu streichen. Sie leistet einem vorzeitigen Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand Vorschub und wirkt gegenüber der Anhebung der Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung kontraproduktiv.

- Die zum 1. 1. 2012 neu eingeführte „Altersrente für besonders langjährig Versicherte“ (§ 38 SGB VI) sollte wieder gestrichen werden. Sie widerspricht nicht nur dem Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern diskriminiert zudem Frauen mittelbar wegen ihres Geschlechts (*Ruland*, NJW 2012, S. 492 [496]).

- Für die betriebliche Altersversorgung zu bildende Pensionsrückstellungen werden steuerlich nur anerkannt, wenn der begünstigte Arbeitnehmer ein bestimmtes Mindestalter erreicht hat (R 6a. Abs. 10 der aktuellen Einkommensteuer-Richtlinien). Diese Altersgrenze ist ersatzlos zu streichen.

- Überprüft werden sollte, ob die Altersgrenze von 25 Jahren für die Unverfallbarkeit einer Anwartschaft auf betriebliche Altersversorgung (§ 1b Abs. 1 Satz 1 des Betriebsrentengesetzes) der Aufrechterhaltung bedarf. Sie ist ohne nennenswerte praktische Bedeutung, da es für die Unverfallbarkeit zusätzlich einer mindestens fünfjährigen Betriebszugehörigkeit bedarf und Arbeitnehmer vor Vollendung des 20. Lebensjahres selten eine Zusage auf betriebliche Altersversorgung erhalten.

11.

Welche Rolle nehmen Altersgrenzen bei der Entstehung von negativen Altersbildern ein?

Altersgrenzen können auf verschiedene Weise negative Signalwirkung entfalten.

Zum einen können sie den Eindruck vermitteln, Menschen eines bestimmten Alters seien zu bestimmten Tätigkeiten nicht mehr oder jedenfalls weniger in

der Lage. Sie können dann zur Ausgrenzung der Betroffenen führen. Freilich ist zu bedenken, dass nicht alle Menschen diese Wirkung in gleicher Weise für sich empfinden. Viele Arbeitnehmer freuen sich nach wie vor auf die Erreichung des Rentenalters und die damit verbundene Beendigung ihres Arbeitslebens.

Zum anderen können Altersgrenzen Hemmnisse für die Einstellung älterer Arbeitnehmer darstellen. Häufig haben ältere Beschäftigte Anspruch auf längeren Urlaub und/oder eine geringere Wochenarbeitszeit, sie haben Vorteile im Rahmen der sozialen Auswahl bei betriebsbedingten Kündigungen (§ 1 Abs. 3 KSchG) und ihnen stehen häufig höhere Sozialplansprüche (§ 112 des Betriebsverfassungsgesetzes) bei Betriebsänderungen zu. In diesem Bereich vermag die Politik lediglich begrenzten Einfluss zu nehmen, weil die altersdifferenzierenden Normen ganz überwiegend nicht gesetzlicher Natur, sondern Inhalt von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen sind. Zudem entspricht der erhöhte Bestandsschutz für ältere Arbeitnehmer einer breiten gesellschaftlichen Überzeugung, die allenfalls einem sehr langsamen Wandel unterworfen ist.

12.

Die Bundesregierung hat bereits Fehlanreize für ein frühes Ausscheiden älterer Beschäftigter aus dem Arbeitsleben abgebaut und positive Anreize für Arbeitgeber geschaffen, ältere Menschen zu beschäftigen. Was kann nach Ihrer Meinung weiter zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unternommen werden?

Die Vermeidung von Frühverrentungen ist ein wichtiges, aber keineswegs isoliert zu betrachtendes Ziel. Zwar läuft beispielsweise die Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit seit Ende 2009 kontinuierlich aus (§ 16 des Altersteilzeitgesetzes). Die finanziell für die Unternehmen mindestens ebenso bedeutsame steuer- und sozialversicherungsrechtliche Förderung ist aber erhalten geblieben (§ 1 Abs. 3 des Altersteilzeitgesetzes, § 3 Nr. 28 des Einkommensteuergesetzes).

Im Arbeitsförderungsrecht hat der Gesetzgeber widersprüchliche Signale ausgesendet. Einerseits läuft die beitragsrechtliche Privilegierung der Arbeitgeber bei der Einstellung älterer Arbeitsloser aus (§ 421k [ab 1. 4. 2012: § 418] SGB III) und die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, wurde im Jahre 2008 wieder verlängert (Art. 1 Nr. 4 lit. b. des Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 8. 4. 2008, BGBl. I S. 681). Andererseits wurden leistungsrechtliche Privilegien älterer Arbeitsloser, die früher unter erleichterten Voraussetzungen Arbeitslosengeld beanspruchen konnten (§ 428 SGB III), gestrichen.

Hierin kommt eine vorsichtige Abwägung zum Ausdruck, die nicht allein auf den Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmer fokussiert. Diese Politik ist im Grundsatz richtig und beizubehalten. Deutschland weist eine im europäischen Vergleich weit unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit auf. Die hohe Erwerbstätigenquote ist ein wichtiges Element des derzeitigen wirtschaftlichen Erfolgs Deutschlands. Sie muss über alle Altersgruppen hinweg stabilisiert und ausgebaut werden.

Die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer ist vornehmlich durch verstärkte Anstrengungen im Bereich der Fort- und Weiterbildung zu erreichen. Der technische Fortschritt erfordert kontinuierliche Qualifizierung. Diese darf nicht erst bei drohender oder eingetretener Arbeitslosigkeit einsetzen. Gemeinsame Aufgabe des Gesetzgebers und der Sozialpartner ist es, die Beschäftigten jeden Alters unablässig zur beruflichen Fortentwicklung anzuhalten und hierzu Anreize zu setzen.

(Rolf)