

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	2
C. Stellungnahmen eingeladenen Verbände und Einzelsachverständiger	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA	4
Bundesagentur für Arbeit BA	8
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB	12
Deutsche Rentenversicherung Bund DRV	17
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB	22
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege BAGFW	26
Sozialverband VdK Deutschland e.V.	30
Sozialverband Deutschland	34
Andreas Heimer, Berlin	39
Professor Dr. Johann Eekhoff, Köln	44
Bernhard Jirku, Berlin	49
D. Stellungnahmen nicht eingeladenen Verbände	51
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.	51

Deutscher Bundestag**16. Wahlperiode**Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)**16. Januar 2008**

Sekretariat des Ausschusses: ☎ 32487

Fax: 36030

Sitzungssaal: ☎ 33308

Fax: 36332

Mitteilung**Tagesordnung**

74. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 21. Januar 2008, 14.00 bis 15.30 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Einzigster Punkt der Tagesordnung*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

(BT-Drucksache 16/7460)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)**Innenausschuss**Rechtsausschuss**Finanzausschuss**Haushaltsausschuss**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**Ausschuss für Gesundheit**Ausschuss für Bildung, Forschung und**Technikfolgenabschätzung*

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz)

(BT-Drucksache 16/7459)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)**Innenausschuss**Rechtsausschuss**Finanzausschuss**Haushaltsausschuss**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**Ausschuss für Gesundheit**Ausschuss für Bildung, Forschung und**Technikfolgenabschätzung*

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern

(BT-Drucksache 16/7003)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

**Beschäftigungschancen Älterer verbessern -
Reformen der Agenda 2010 nicht zurücknehmen**

(BT-Drucksache 16/6644)

e) Antrag der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

**Beschäftigungssituation Älterer verbessern -
Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente sozial
gestalten**

(BT-Drucksache 16/6929)

Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Vorsitzender

Sachverständigenliste

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA
- Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB
- Bundesagentur für Arbeit, BA
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, IAB
- Deutsche Rentenversicherung Bund, DRV-Bund
- Sozialverband VdK Deutschland e.V., VdK
- Sozialverband Deutschland, SoVD
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V., BAG FW
- Andreas Heimer, Berlin
- Prof. Dr. J. Eekhoff, Köln
- Bernhard Jirku, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)888

16. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA

I. Zusammenfassende Bewertung

Mit der Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs für Ältere legt die Koalition den Rückwärtsgang ausgerechnet bei einer Reform ein, die seit 2006 innerhalb kürzester Zeit zu greifbaren Erfolgen in Form von mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit bei Älteren geführt hat. Sie schlägt dabei die einhellige Expertenmeinung in den Wind, um in populärer Weise eine vermeintliche „Gerechtigkeitslücke“ zu füllen. Dabei haben die jahrzehntelangen Erfahrungen mit überlangen Arbeitslosengeldansprüchen bewiesen, dass es sich hierbei um eine teure Brücke in die Frührente handelt, nicht aber in neue Beschäftigung. Die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung haben hierfür mit mindestens zweistelligen Milliardenbeträgen und der Arbeitsmarkt mit Beschäftigungsverlusten und hoher Arbeitslosigkeit Älterer bezahlt.

Die erneute Verlängerung des Arbeitslosengelds für Ältere ab 50 Jahren auf bis zu 24 Monate belastet die Beitragszahler erneut in Milliardenhöhe. Von der in der Gesetzesbegründung zum 6. SGB III-Änderungsgesetz und der Koalitionsvereinbarung versprochenen **Kostenneutralität** bleibt nichts übrig. Keine Kompensation der Mehrbelastung ist die Wiederaufnahme von Zahlungen des Bundes für Arbeitslosengeldansprüche aus Erziehungszeiten von 290 Millionen Euro, da dies ohnehin eine klare gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die den Beitragszahlern mit dem 6. SGB III-Änderungsgesetz ohne jede Begründung zusätzlich aufgebürdet wurde. Die Zurücknahme dieser Maßnahme ist also nur konsequent.

Hinzukommen müssen dann auf jeden Fall Rückzahlungen des Bundes an die Kasse der Beitragszahler in Höhe der tatsächlichen Ersparnis des Bundes aus der Verlängerung des Arbeitslosengeldes an Ältere im Bereich der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II. Erst dann wäre auch dem Beschluss des Bundesrates entsprochen, der ja nicht vorgeschlagen hat, dass sich der Bund zu Lasten der Beitragszahler bereichern solle. Die Darstellung der Entwurfsbegründung, mit diesem Gesetz werde einer Forderung des Bundesrates entsprochen, ist schwer irreführend. Aber selbst mit einer Weitergabe der Ersparnisse aus der Bundeskasse wäre die angekündigte Kostenneutralität nur zu einem Bruchteil umgesetzt.

Schwer wiegt, dass sogar noch nicht ausgelaufene Arbeitslosengeldansprüche Älterer **rückwirkend verlängert** werden sollen. Diejenigen, die sich bereits auf einen kürzeren Arbeitslosengeldanspruch eingestellt haben, erhalten damit jetzt das entgegen gesetzte Signal zum Verhalten in Arbeitslosigkeit. Das ist eine schwer verunsichernde Zick-Zack-Politik. Ihr Widersinn ist deshalb so offensichtlich, weil gerade Ältere derzeit überproportional am Beschäftigungsaufbau teilhaben. Der Effekt dieser Politik ist, dass auch alle ab Alter 58, die nun neu in einen verlängerten Arbeitslosengeldanspruch hineinwachsen, nicht mehr von den Arbeitsagenturen aktiviert werden können, weil sie gleichzeitig noch als Ausnahme von der insgesamt zu Recht auslaufenden sog. 58er-Regelung „profitieren“. Die rückwirkende Verlängerung bestehender Ansprüche muss deshalb unterbleiben.

Abzulehnen ist zudem der ab 12-monatiger Arbeitslosigkeit verpflichtend vorgesehene **Eingliederungsgutschein**

für Ältere ab 50 Jahren mit einem längeren Arbeitslosengeldanspruch, der nicht individuell nach den Kriterien Wirkung und Wirtschaftlichkeit gesteuert werden kann. Damit wird die Tür zur breiten Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen geöffnet, ohne dass dies im Einzelfall erforderlich ist und obwohl gerade erst vor kurzem mit der „Initiative 50plus“ ein besonderer Eingliederungszuschuss für Ältere geschaffen wurde. Das völlig unwirtschaftliche „Gießkannenprinzip“ auch noch als „Arbeitnehmern und Arbeitgebern ...hohe Transparenz und Planungssicherheit“ bietend zu qualifizieren, verstößt gegen die Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft und ist ein kaum erträglicher Zynismus. Die geschätzte Mehrbelastung von über 1,1 Milliarden Euro allein bis 2011 – evtl. sogar noch mehr – muss den Beitragszahlern erspart bleiben.

Uneingeschränkt positiv ist das Auslaufen der so genannten **58er-Regelung**, wonach Arbeitslose ab 58 Jahren nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen mussten (§ 428 SGB III bzw. § 65 Abs. 4 SGB II). Dies war eine Regelung der überholten Frühverrentungspolitik, die der Beschäftigung Älterer entgegenstand. Ebenso positiv ist die Verstärkung der Vermittlungspflicht für Arbeitslosengeld II-Bezieher ab 58 Jahren. Die neu auf 63 Jahre festgesetzte Altersgrenze als frühester Rentenpflichtzeitpunkt für Arbeitslosengeld II-Bezieher drängt zwar den richtigen Nachrangigkeitsgrundsatz der Fürsorgeleistung zurück, wonach jeder alles ihm Mögliche tun muss, um seine Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zu verringern. Für eine solche Regelung spricht jedoch, dass eine Privilegierung im Rentenrecht für Frauen und schwerbehinderte Menschen nicht in einen Nachteil beim Arbeitslosengeld II-Bezug umschlagen sollte. Abzulehnen ist dagegen das Herausdefinieren von Arbeitslosen über 58 Jahren nach einem Jahr Arbeitslosengeld II-Bezug aus der **Arbeitslosenstatistik**, weil nur mit einer realistischen Darstellung der Arbeitsmarktsituation Handlungsbedarf für Reformen richtig identifiziert werden kann.

Die Anhebung der **Hinzuverdienstgrenze** neben einer **Vollrente** von derzeit 350 auf 400 Euro ist zwar ein Fortschritt, der jedoch viel zu zaghaft ausfällt. Allein richtig wäre eine komplette Streichung der Hinzuverdienstgrenze, weil nach Einführung der kostendeckend berechneten Abschläge auf vorgezogene Renten es aus der Sicht der Rentenversicherung neutral ist, ab welchem Zeitpunkt die Rente beantragt wird.

II. Im Einzelnen

Längeres Arbeitslosengeld für Ältere ist arbeitsmarktpolitisches Gift

Statt richtigerweise die günstige Konjunktur zu weiteren Reformen für mehr Beschäftigung zu nutzen, wird mit der Verlängerung des Arbeitslosengelds auf bis zu 24 Monate für Ältere (Art. 1 Ziff. 4) die Agenda 2010 in einem zentralen Punkt leider wieder zurückgedreht, nachdem die Höchstdauer des Arbeitslosengelds gerade erst Anfang 2006 von 32 auf 18 Monate begrenzt worden war. Nahezu alle Wissenschaftsinstitute und sonstige Experten einschließlich Bundesbank und Sachverständigenrat bewerten die Verlängerung des Arbeitslosengelds für Ältere einhellig als schweren Fehler. Längst ist erwiesen, dass längere Arbeitslosengeldansprüche auch zu längerer Arbeitslosigkeit führen und vor allem im Konjunkturabschwung teure Brücken in die Rente sind. Längeres Ar-

beitslosengeld ist deshalb eine schwere Hypothek für die Arbeitslosenversicherung und arbeitsmarktpolitisches Gift.

Es verwundert daher nicht, dass die Gesetzesbegründung zur Verlängerung der Arbeitslosengeldansprüche beredt schweigt. Wörtlich heißt es: „Gleichwohl gestaltet sich die berufliche Wiedereingliederung für ältere Arbeitnehmer nach wie vor schwierig. Die Koalitionsfraktionen haben daher am 12. November 2007 beschlossen, die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für über 50-Jährige stufenweise zu verlängern“. Paradox ist, dass mit der erneuten Verlängerung der Arbeitslosengeldansprüche selbst eine Ursache für mehr Arbeitslosigkeit Älterer gesetzt wird, die dann als „Begründung“ für die Richtigkeit der Verlängerung herangezogen werden kann.

Dabei müsste das Ziel aller Anstrengungen die schnelle Beendigung bzw. Verhinderung von Arbeitslosigkeit sein, nicht ein politischer Wettlauf darum, wer noch längere Versorgung bei Arbeitslosigkeit verspricht. Die Zeit ist günstig dafür, alle Kräfte darauf zu konzentrieren, gerade auch Ältere schnell wieder in neue Arbeit zu bringen. Vom aktuellen Aufschwung am Arbeitsmarkt profitieren ältere Arbeitslose mehr als andere. Im zweiten Quartal 2007 lag die Beschäftigungsquote 55- bis 64-Jähriger erstmals über dem von der EU-Kommission für das Jahr 2010 anvisierten Zielwert von 50 Prozent („Lissabon-Ziel“). Auch die Arbeitslosigkeit Älterer ist 2007 kräftig zurückgegangen: Die Zahl der Arbeitslosen über 55 Jahre lag Ende des Jahres um ein Fünftel unter dem Vorjahresniveau – damit war der Rückgang hier sogar noch stärker als bei der Arbeitslosigkeit insgesamt.

Versprechen der Kostenneutralität gebrochen

Die Verlängerung des Arbeitslosengelds wird nicht nur zu mehr Arbeitslosigkeit unter Älteren führen, sondern entgegen allen Ankündigungen auch die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung in Milliardenhöhe belasten. Dabei war sowohl im Koalitionsbeschluss zur Verlängerung des Arbeitslosengelds als auch in der Gesetzesbegründung zum 6. SGB III-Änderungsgesetz zugesagt, dass die Verlängerung kostenneutral, d. h. ohne Mehrbelastung für die Arbeitslosenversicherung umgesetzt werden sollte. Nach dem bisherigen Stand des Gesetzentwurfs gibt es nicht einmal einen Ansatz, die angekündigte Kostenneutralität der Verlängerung des Arbeitslosengelds umzusetzen, so dass sich diese als ein völlig leeres Versprechen darstellt.

In dem jetzt vorgelegten Entwurf schlägt die Verlängerung des Arbeitslosengelds mit 3,5 Milliarden Euro allein bis zum Jahr 2011 zu Buche. Dabei dürfte es sich jedoch nur um den untersten Rand des Kostenrisikos handeln. Die Gesetzesbegründung räumt sehr versteckt, ganz am Ende selbst ein, dass bei einer „deutlich verschlechterten Arbeitsmarktsituation für ältere Personen oder einer Änderung ihres Erwerbsverhaltens“ die finanziellen Auswirkungen erheblich stärker ausfallen könnten. Dieser Hinweis ist das kaum noch verklausulierte Eingeständnis der verheerenden Wirkung der Arbeitslosengeldverlängerung für die Arbeitslosenversicherung im Falle einer stärkeren Konjunkturertrübung. Deutlich wird damit auch, dass der Politik völlig bewusst ist, dass sie in wirtschaftlich guten Zeiten nicht so handelt, dass die Maßnahmen auch in schlechten Zeiten tragen. Im Kern signalisiert dieser Satz, dass die Verlängerung des Arbeitslosengelds ein schwerer Fehltritt ist, weil in Zeiten der

Konjunkturabkühlung die Belastungen für die Arbeitslosenversicherung schnell auf ein Vielfaches der jetzt unter günstigsten Bedingungen ausgerechneten Mehrbelastung hochschnellen können.

Die angekündigte Wiederaufnahme von Zahlungen des Bundes für Arbeitslosengeldansprüche aus Erziehungszeiten (Art. 1 Ziff. 7-9) von jährlich 290 Millionen Euro hat nichts – wie behauptet – mit einer Kompensation der Mehrbelastung der Arbeitslosenversicherung zu tun, sondern ist ohnehin eine klare gesamtgesellschaftliche und deshalb aus Steuern zu finanzierende Aufgabe. Ohne jede Begründung hat der Gesetzgeber diese Belastung mit dem 6. SGB III-Änderungsgesetz den Beitragszahlern aufgebürdet. Die Rücknahme dieser Maßnahme ist deshalb nur konsequent. Von einer echten (Teil-)Kompensation könnte nur dann gesprochen werden, wenn der Bund die durch die Verlängerung des Arbeitslosengelds bei ihm eintretende Ersparnis für Ausgaben beim Arbeitslosengeld II von fast 1,2 Milliarden Euro bis 2011 an die Bundesagentur weiter reichen würde. Auch dann wären noch zwei Drittel der Mehrbelastungen der Arbeitslosenversicherung durch die Verlängerung des Arbeitslosengelds ungedeckt. Die erheblichen Kostenrisiken bei einer Konjunktüreintrübung und die der Bundesagentur mit dem neuen Eingliederungsgutschein aufgebürdeten weiteren zusätzlichen Kosten sind dabei noch gar nicht berücksichtigt. Selbst eine vermeintliche Kostenneutralität würde jedoch nichts daran ändern, dass es sich bei der Verlängerung der Arbeitslosengeldansprüche um eine fundamental falsche Weichenstellung handelt.

Fatales Signal durch rückwirkende Verlängerung

Der durch ein längeres Arbeitslosengeld angerichtete arbeitsmarktpolitische Schaden wird durch die geplante Rückwirkung der Verlängerung noch vergrößert. Danach werden Ende 2007 noch nicht ausgeschöpfte Arbeitslosengeldansprüche von ursprünglich mindestens 12 Monaten verlängert, wenn der Arbeitslose dann eine Altersstufe erreicht hat, die zu einer längeren Höchstdauer des Arbeitslosengelds berechtigt (Art. 1 Ziff. 11). Statt alle Kräfte auf die Aufnahme einer neuen Beschäftigung zu richten, was insbesondere angesichts der derzeitigen guten konjunkturellen Lage, von der Ältere überproportional profitieren, Erfolg versprechend ist, erhält dieser Personenkreis jetzt das gegenteilige Signal. Gleichzeitig ist damit eine faktische Verlängerung der „58er-Regelung“ für alle diejenigen verbunden, die bis Ende 2007 58 Jahre alt werden. Dieser Personenkreis kann auch während seines verlängerten Arbeitslosengeldanspruchs Arbeitslosengeld beziehen, ohne für Vermittlungsangebote der Arbeitsagenturen zur Verfügung stehen zu müssen.

58-jährige Arbeitslose dürfen wieder vermittelt werden

Die vom Gesetzgeber selbst errichtete Schranke gegen die Vermittlung von 58-jährigen Arbeitslosen läuft nach mehrmaliger Verlängerung und mehr als 20 Jahre nach ihrer Einführung endlich aus. Arbeitslose ab 58 Jahren konnten danach bisher Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II beziehen, ohne dass sie der Arbeitsvermittlung zur Verfügung zu stehen brauchten. Es ist uneingeschränkt zu begrüßen, dass damit das wichtige Ziel von mehr Beschäftigung Älterer zumindest nicht mehr durch diese Regelung im Arbeitsförderungsrecht bzw. im Fürsorgesystem Arbeitslosengeld II konterkariert wird. Richtig ist weiterhin, dass stattdessen jetzt Arbeitslosen-

geld II-Bezieher ab 58 Jahren unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind (Art. 2 Ziff. 2). Klargestellt werden sollte hier jedoch, dass die Vermittlung in eine Arbeitsgelegenheit immer nachrangig gegenüber Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt sein muss.

Steuerfinanzierte Fürsorgeleistung nachrangig gegenüber eigenen Rentenansprüchen

Wenn künftig von allen Arbeitslosengeld II-Empfängern verlangt wird, einen Rentenantrag grundsätzlich zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu stellen, ist dies konsequent im Sinne des wichtigen Nachranggrundsatzes. Danach hat nur derjenige einen Anspruch auf steuerfinanzierte staatliche Fürsorgeleistungen wie die Grundsicherung für Arbeitsuchende, der seinen Lebensunterhalt und den der weiteren Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft nicht selbst decken kann und auch keine entsprechenden Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts von anderen erhält. Die Allgemeinheit darf dagegen nur von denen in Anspruch genommen werden, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können.

Aus dem Zusammenwirken zwischen den Zugangsvoraussetzungen der gesetzlichen Rentenversicherung und dem Nachranggrundsatz der Grundsicherung für Arbeitsuchende ergibt sich jedoch ein Wertungswiderspruch: Nach heutigem Rentenrecht besteht für diejenigen Versicherten, die vor dem 1. Januar 1952 geboren sind, teilweise noch die Möglichkeit mit 60 Jahren in Rente zu gehen. Dies gilt insbesondere für Frauen und Schwerbehinderte. Diese rentenrechtliche Begünstigung benachteiligt jedoch Bezieher von Arbeitslosengeld II, weil sie schon früher unter Inkaufnahme entsprechender Abschläge ihre Rente beginnen müssen.

Um diese Inkonsequenz zu beseitigen, ist es vertretbar, Arbeitslosengeld II-Empfänger, die vor dem 1. Januar 1952 geboren sind, grundsätzlich erst ab Vollendung des 63. Lebensjahres zur Rentenantragsstellung zu verpflichten (Art. 2 Ziff. 3). Auf diese Weise kann eine weitgehende Gleichbehandlung von Versicherten beim Renteneintritt aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II erreicht und die maximalen Rentenabschläge für diese Personengruppe auf 7,2 Prozent statt bislang 18 Prozent begrenzt werden. Zudem wird damit nur vorweg genommen, was ab 2012 ohnehin gilt. Denn von da an ist ein vorgezogener Zugang in die Altersrente grundsätzlich erst ab 63 Jahren möglich.

Nicht mit neuen Statistiktricks Reformbedarf vernebeln

Mit der Definition von Arbeitslosen, denen im SGB II-System nicht innerhalb von 12 Monaten ein Arbeitsangebot gemacht werden kann, als nicht arbeitssuchend ist offensichtlich eine statistische Regelung verbunden, die Fehler der 58er-Regelung (Arbeitslose ab 58, die der Vermittlung nicht zur Verfügung stehen, werden nicht mehr als arbeitslos gezählt, weshalb die Statistik derzeit um bis zu einer halben Million weniger Arbeitslose ausweist) moderat auslaufen zu lassen (Art. 2 Ziff. 5). Immerhin haben Arbeitslose dann bis zu zwei Jahre Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung erhalten und konnten auch innerhalb von weiteren 12 Monaten Fürsorgeleistung noch kein Arbeitsangebot erhalten. Dennoch bleibt es falsch, bestimmte Gruppen von Arbeitslosen – Teilnehmer an Arbeitsmarktmaßnahmen und Arbeitslosengeld II-Bezieher nach einem Jahr Fürsorgeleistung ab 58

– in irreführenderweise aus der Statistik herauszunehmen. Richtigerweise muss die Situation am Arbeitsmarkt realistisch dargestellt werden, weil nur so der Handlungsbedarf besser identifiziert und Reformen im Bereich der Arbeitsförderung gezielter angegangen werden können. Zwar führt dies zu einem zwischenzeitlichen Ansteigen der Arbeitslosenzahlen; dies ist jedoch nur Folge der bisherigen statistischen Verschleierung. Als Übergangsregelung könnte die Zahl der bisher fälschlicherweise nicht als arbeitslos Gezählten erfasst werden, um einen realistischen Vergleich mit früheren Arbeitslosenzahlen zu gewährleisten.

Keine Eingliederungsleistungen nach Gießkannenprinzip

Dem schweren Fehler einer Verlängerung der Arbeitslosengeldansprüche Älterer lässt der Gesetzentwurf mit einem im sog. Eingliederungsgutschein verbrieften Pflicht-Eingliederungszuschuss nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit einen weiteren Fehler folgen: Ohne jede Prüfung, ob dies für eine Eingliederung überhaupt erforderlich ist, muss ein neuer Arbeitsplatz für Ältere ab 50 Jahren mit einem längeren Arbeitslosengeldanspruch mit einem Zuschuss von 50 Prozent für die Dauer eines Jahres von den Beitragszahlern subventioniert werden. Damit werden zu Lasten der Beitragszahler erhebliche Anreize für Mitnahmeeffekte gesetzt und das erfolgreich von der Bundesagentur für Arbeit eingeführte System der Steuerung von Mitteln nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit ausgehebelt. Dabei bestehen schon derzeit überreichlich Zuschuss-Instrumente, die jedoch den Vorteil haben, dass sie nach Ermessen und damit nach individueller Erforderlichkeit eingesetzt werden können. Eine neue Pflichtleistung ist deshalb ebenso überflüssig wie teuer.

Eingliederungsvereinbarungen für alle Arbeitslose durchsetzen

Gut gemeint, aber möglicherweise kontraproduktiv, ist die zusätzliche gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung für den Fall, dass ein Eingliederungsgutschein an einen Arbeitslosen ab 50 mit längerem Arbeitslosengeldanspruch ausgegeben wird (Art. 1 Ziff. 3): Schon bisher ist der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung für die Arbeitsagenturen eine gesetzliche Verpflichtung, die jedoch leider vielfach nicht eingehalten wird. Durch die noch deutlichere Verpflichtung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung für Ältere kann der Eindruck entstehen, dass es für alle anderen Arbeitslosen bloß im Ermessen der Arbeitsagentur steht, ob sie eine Eingliederungsvereinbarung abschließt. Richtig ist jedenfalls, dass ein Arbeitsangebot und das Einfordern von Eigenbemühungen des Arbeitslosen immer vorrangig vor teuren Arbeitsmarktmaßnahmen sein müssen. Dies muss jedoch für alle Arbeitslosen sichergestellt werden.

Hinzuverdienstgrenzen für mehr Beschäftigung besser ganz streichen

Die Anhebung der Hinzuverdienstgrenze bei Vollrenten wegen Alters auf 400 Euro (Art. 5) ist uneingeschränkt zu begrüßen. Damit kommt der Gesetzgeber einer Forderung der BDA entgegen und greift Vorschläge des Bundesrates und der Deutschen Rentenversicherung Bund auf. Die bisherige Begrenzung auf ein Siebtel der monatlichen Bezugsgröße (2007: 350 Euro, 2008: 355 Euro) führt in der Praxis immer wieder zu Irritationen, weil die Beteiligten aufgrund der früheren Rechtslage davon ausgehen, dass geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse in jedem Fall neben einer Vollrente ausgeübt werden können.

Noch besser wäre jedoch, die Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten ersatzlos zu streichen. Der Wegfall der Hinzuverdienstgrenzen würde u. a. die Möglichkeit, Teilrente mit Teilzeitarbeit zu verbinden, verbessern und somit den Übergang vom Berufsleben in den Ruhestand erleichtern. Der Rentenbeginn würde dann nicht mehr in der gleichen Weise wie heute einer weiteren bzw. erneuten Beschäftigung entgegenstehen. Spätestens seitdem durchgängig bei allen Altersrenten Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn eingeführt sind, gibt es keinen Grund mehr, an den diesbezüglichen Hinzuverdienstgrenzen festzuhalten.

Antrag der FDP-Fraktion „Arbeit statt Frühverrentung fördern“ (BT-Drs. 16/7003)

Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf das vollendete 67. Lebensjahr muss durch weitere Reformen flankiert werden, mit denen insbesondere ein höherer Beschäftigungsgrad Älterer erreicht werden kann. Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung sollten hierzu vor allem – wie auch von der FDP gefordert – die noch immer bestehenden Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten ersatzlos gestrichen werden. Der Wegfall der Hinzuverdienstgrenzen würde u. a. die Möglichkeit, Teilrente mit Teilzeitarbeit zu verbinden, verbessern und den Übergang vom Berufsleben in den Ruhestand erleichtern. Spätestens seitdem durchgängig bei allen Altersrenten Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn eingeführt sind, gibt es keinen Grund mehr, an den diesbezüglichen Hinzuverdienstgrenzen festzuhalten.

Die Forderung der FDP, „dass nicht in Anspruch genommene gesetzliche Rentenansprüche bei der Ermittlung der Bedürftigkeit nach SGB II nicht berücksichtigt werden“, verstößt gegen den Nachranggrundsatz und ist deshalb abzulehnen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)885

15. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Bundesagentur für Arbeit BA

1. §§ 127, 434r SGB III - Erhöhung der Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld

Es wird begrüßt, dass die Verlängerung der Anspruchsdauer nicht von der Nutzung des Eingliederungsgutscheins abhängig gemacht wird. Der Eingliederungsgutschein ist ein weiteres Instrument zur Unterstützung der Eigenbemühungen und der Eingliederung. Wird er trotz entsprechender Vereinbarung nicht eingesetzt, liegt darin ein klassischer Fall unzureichender Eigenbemühungen, die sperrzeitbedroht sind. Eine Verknüpfung zwischen höherer Anspruchsdauer und den spezifischen Eigenbemühungen herzustellen wäre sachfremd.

Die technischen Voraussetzungen für die Erhöhung der Anspruchsdauer wurden bereits geschaffen.

Alle Neubewilligungen ab 1. Januar 2008 für Arbeitslose im Alter von 50 bis 54 Jahren oder mindestens 58 Jahren müssen rückwirkend auf das Vorliegen weiterer Versicherungszeiten hin überprüft werden. Nach dem Jahreswechsel werden je Monat der Rückwirkung 50.000 Überprüfungsfälle geschätzt. Hieraus entsteht bei den Betroffenen, den Arbeitgebern und den Agenturen für Arbeit erheblicher Aufwand, soweit die weiteren Versicherungszeiten noch nicht nachgewiesen sind.

Aufgrund der Übergangsvorschrift müssen ca. 400.000 Fälle daraufhin überprüft werden, ob nach altem Recht die Höchstanspruchsdauer bestanden hat und eine Erhöhung der Anspruchsdauer durchzuführen

ist. Soweit die Kunden wegen Erschöpfens des Arbeitslosengeldanspruchs Leistungen nach dem SGB II erstmals oder in höherem Umfang in Anspruch

genommen haben und die Anspruchsdauer nachträglich zu erhöhen ist, müssen Erstattungsansprüche der Träger der Grundsicherung befriedigt werden. Dies erzeugt bei diesen Trägern wie bei den Agenturen für Arbeit zusätzlichen erheblichen Aufwand. Die Träger der Grundsicherung wurden gebeten, bei den angemeldeten Erstattungsfällen die Mitteilungspflichten aus § 18 a SGB II zu beachten.

Die Bundesagentur für Arbeit will die Überprüfungaktion innerhalb von drei Monaten nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens abschließen.

Durch die vorgesehene Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer werden höhere Ausgaben für den BA-Haushalt verursacht. Die im Gesetzentwurf ausgewiesenen finanziellen Mehrbelastungen für 2008 in Höhe von 755 Mio. EUR (2009: 1.110 Mio. EUR; danach jährlich 800 Mio. EUR) erscheinen gerechtfertigt, wenngleich z.B. durch eine konjunkturelle Eintrübung höhere Belastungen entstehen können.

2. § 223 SGB III - Einführung eines Eingliederungsgutscheins für ältere Arbeitnehmer

Der Eingliederungsgutschein soll für Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet und einen Arbeitslosengeldanspruch von mehr als zwölf Monaten haben,

eine Ermessensleistung sein. Für Ältere, die seit mindestens zwölf Monaten beschäftigungslos sind, ist der Eingliederungsgutschein – im Gegensatz zu den bisherigen Eingliederungszuschüssen – als Pflichtleistung geplant.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass die Einführung eines Eingliederungsgutscheins für Ältere das Vorhaben der Produktstraffung und –optimierung konterkariert, da es das Spektrum von 12 verschiedenen Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber um eine zusätzliche Leistung erweitert. Darüber hinaus wird der Eingliederungsgutschein Mitnahme- und Missbrauchseffekte verstärken.

Für Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, wurde bereits der Eingliederungszuschuss (EGZ) für Ältere nach § 421f SGB III in 2007 eingeführt. Ein weiteres Instrument erschwert die Transparenz der Förderinstrumente für betroffene Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Vermittlungskräfte.

Beim Eingliederungsgutschein ist ein Rechtsanspruch bei Arbeitnehmern vorgesehen, die bereits länger als 12 Monate arbeitslos sind. Beim § 421f handelt es sich zwar um eine Ermessensleistung, die sich allerdings in der Anwendung de facto nicht auswirkt, da bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen eine Ablehnung der Leistung kaum möglich ist.

Auch führt der Eingliederungsgutschein zu Vorhaltekosten (vergleichbar Bildungsgutschein), insbesondere wenn der Eingliederungsgutschein nicht bzw. nicht zeitnah eingelöst werden kann.

Bei Einführung eines Eingliederungsgutscheins werden darüber hinaus folgende Auswirkungen gesehen:

- Im Förderbereich bislang negativ aufgefallene Arbeitgeber können nicht mehr ausgeschlossen werden
- Bestimmte Branchen werden die Fördermöglichkeit überproportional in Anspruch nehmen (u. a. Zeitarbeit, Logistik, Baumärkte), da die Prüfung der arbeitsplatzbezogenen Minderleistung entfällt
- Gefördert wird auch, wenn der Kunde unterwertig beschäftigt wird
- Kunden ohne Förderangebot werden von Arbeitgebern tendenziell weniger eingestellt

Weiterhin wird in der Praxis der AA bei einem entsprechenden Stellenangebot der Kunde darüber informiert, dass er im Vorstellungsgespräch dem Arbeitgeber eine Förderung in Aussicht stellen kann. Insofern bietet der Eingliederungsgutschein faktisch keine weitere Fördermöglichkeit.

Es ist davon auszugehen, dass die IT-Umsetzung in einer Vorversion frühestens im Juni 2008 möglich sein wird. Gesichert wäre eine Umsetzung zum August 2008.

Wenn der Eingliederungsgutschein eingeführt wird, sollte die Dauer des Lohnkostenzuschusses auf 6 Monate begrenzt werden. Es bleibt dabei unbenommen, dass zusätzlich entsprechend den Defiziten im Einzelfall auch weitere Lohnkostenzuschüsse bewilligt werden. So lässt sich das in jedem Fall erhöhte Risiko eingrenzen, dass in der Vergangenheit durch

Mitnahme oder Missbrauch negativ aufgefallene Arbeitgeber die Pflichtleistung in Anspruch nehmen.

Die finanziellen Auswirkungen aufgrund der vorgesehenen Einführung eines Eingliederungsgutscheins als Ermessens- und als Pflichtleistung mit jeweils 67,5 Mio. EUR Ausgaben in 2008 entsprechen den Einschätzungen der BA.

Die im Rahmen von § 16 Absatz 1 SGB II vorgesehene Anwendbarkeit im Rechtskreis SGB II ist kritisch und sollte überdacht werden:

- Für Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, existiert mit § 421f SGB III bereits ein spezieller Eingliederungszuschuss. Einen weiteren Eingliederungszuschuss mit ähnlicher Zielrichtung zu implementieren, würde zu Unsicherheiten und in Folge dessen zu fehlerhafter Rechtsanwendung führen.
- Die Norm des § 223 Absatz 1 Satz 1 SGB III sieht eine Ermessensentscheidung hinsichtlich der Gewährung des Gutscheins vor. In Satz 2 (bei mindestens zwölfmonatiger Beschäftigungslosigkeit) erhält der Arbeitnehmer einen gebundenen Anspruch auf den Eingliederungsgutschein. Die Eingliederungsleistungen des SGB III, die über § 16 Absatz 1 SGB II auch im SGB II wirken, sind ausschließlich Ermessensleistungen. Somit kann der gebundene Anspruch des § 223 Absatz 1 Satz 2 SGB III im SGB II nicht als gebundener Anspruch gelten.
- Aus dem derzeitigen Gesetzestext wird klar die inhaltliche Beziehung des Eingliederungsgutscheins zur Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I deutlich. Der Gesetzestext in seinem aktuellen Wortlaut ist daher nur mit Unsicherheiten auf das SGB II übertragbar. Dies wird in der Anwendung durch die Grundsicherungsstellen zu erheblichen Verunsicherungen und uneinheitlicher Rechtsauslegung führen. Aus diesem Grund wird dringend empfohlen, den Gesetzestext in einer Weise zu modifizieren, die in beiden Rechtskreisen in gleicher Weise angewandt bzw. ausgelegt werden kann.

3. § 35 SGB III – Änderung der Regelungen zur Eingliederungsvereinbarung

Es ist vorgesehen, dass bei Arbeitslosen, die einen Eingliederungsgutschein nach (dem neu einzufügenden) § 223 SGB III erhalten, in der Eingliederungsvereinbarung die Ausgabe des Gutscheins mit einem Arbeitsangebot oder einer Vereinbarung über die notwendigen Eingliederungsbemühungen zu seiner Einlösung verbunden werden soll. Die Bundesagentur für Arbeit bewertet diese Änderung als folgerichtige Anpassung der Vorschriften zur Eingliederungsvereinbarung nach Einführung des Eingliederungsgutscheins. Mit der damit verbundenen Förderzusage steht älteren Arbeitnehmern eine Eingliederungshilfe zur Verfügung, die auch konsequent bei Eigenbemühungen genutzt werden muss. Die Eingliederungsvereinbarung ist ein probates Mittel, diese besonderen Eigenbemühungen einzufordern.

Des Weiteren bestimmt der Gesetzesentwurf als Rhythmus für die Überprüfung dieser besonders ges-

talteten Eingliederungsvereinbarung einen Zeitraum von drei Monaten, während

für fast alle übrigen Arbeitslosen sonst sechs Monate vorgesehen sind. Diese enge Überprüfungsfrist ist aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit nicht zweckmäßig.

Die Bundesagentur für Arbeit versucht durch eine enge Kontaktdichte das Fördern und Fordern bestmöglich umzusetzen und hat als durchschnittliche Mindestkontaktdichte für alle Kundengruppen Kontaktzeiträume von maximal drei Monaten bereits vorgegeben. Allerdings handelt es sich um einen Durchschnittswert und nicht um einen zwingenden Standard zwischen zwei Kontakten unabhängig von der individuellen Situation im Einzelfall. Der Einzelfall kann sich jedoch so darstellen, dass zwar eine auf das Gesamtjahr hochgerechnete (Mindest-)Anzahl von 4 Kontakten realisiert wird, nicht aber deren gleichmäßige zeitliche Verteilung.

Diese engere gesetzliche Prozessvorgabe widerspricht aus Sicht der Bundesagentur dem Prinzip der dezentralen und an der individuellen Fallkonstellation orientierten Verantwortung der Vermittler. Die Bundesagentur gewährleistet gleichwohl über ambitionierte Ziele, dass eine wirksame Kontaktdichte zu einer schnellstmöglichen Integration führt. Vor diesem Hintergrund sollte auf Prozessvorgaben für diesen Personenkreis verzichtet werden.

4. § 13 Absatz 2 SGB II - Verordnungsermächtigung

Die BA geht davon aus, dass das BMAS von der Möglichkeit, eine Rechtsverordnung zu erlassen, Gebrauch macht.

5. § 53a SGB II - Statistischer Begriff der Arbeitslosigkeit

Die Schaffung einer eigenen Rechtsgrundlage für die statistische Erfassung arbeitsloser erwerbsfähiger Hilfebedürftiger präzisiert und ergänzt die bisherige Regelung des § 51b SGB II durch die Klarstellung der Anwendbarkeit des § 16 SGB III; in der Sache wird dadurch die bisherige Praxis fortgeführt. Aus Sicht der BA ist der Absatz 1 des neuen § 53a konsequent und hilfreich. Er ist konsistent mit dem bisherigen System. Es bestehen keine Bedenken.

Mit der Regelung des zweiten Absatzes wird die Definition von Arbeitslosigkeit in einer neuartigen Weise verändert. Die grundsätzlichen bisherigen Kriterien neben der „Meldung“ sind 1. Beschäftigungslosigkeit, 2. Arbeitsuche und 3. Verfügbarkeit. Die Verfügbarkeit zerfällt in die Aspekte subjektive Verfügbarkeit (Wollen) und objektive Verfügbarkeit (Können und Dürfen). Bei der bisherigen Ausnahmeregelung nach § 428 SGB III bzw. § 65 Absatz 4 SGB II wurde Arbeitslosigkeit wegen fehlender subjektiver Verfügbarkeit (Einschränkung der Bereitschaft: „...allein deshalb nicht erfüllen, weil sie nicht arbeitsbereit sind und nicht alle Möglichkeiten nutzen und nutzen wollen, ihre Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Arbeit zu beenden“) ausgeschlossen.

Nach der neuen Regelung soll die Tatsache, dass 12 Monate lang durch die zuständige Agentur bzw. den zuständigen SGB II – Träger kein Vermittlungsvorschlag unterbreitet wurde, als Indiz für fehlende sub-

jektive Verfügbarkeit („sie nicht mehr uneingeschränkt arbeitsbereit sind, sowie nicht mehr alle Möglichkeiten nutzen ... , ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden“) oder als Indiz für fehlende objektive Verfügbarkeit („nicht mehr alle Möglichkeiten ... nutzen können, ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden“) verwendet werden. Dieses Indiz ist nicht durch Erklärungen oder Handlungen der Hilfebedürftigen widerlegbar.

Ein unterbliebener Vermittlungsvorschlag ist aber nicht notwendig Reflex der fehlenden Arbeitsbereitschaft oder fehlenden Arbeitsvermögens, sondern dürfte in der Regel auf fehlende (geeignete) Arbeitsplätze zurückzuführen sein. Dies gilt insbesondere deshalb, weil nach dem neuen Absatz 2a in § 3 SGB II der Leistungsträger verpflichtet ist, über 58-Jährige unverzüglich in eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln. Damit wird letztlich das Fehlen von Arbeitsplätzen zum Kriterium des Ausschlusses aus der Zählung als Arbeitslose. Dies geht über das bisherige Kriteriensystem hinaus und widerspricht letztlich der gemeinten Bedeutung von Arbeitslosigkeit, nämlich der unfreiwilligen Beschäftigungslosigkeit.

Dieser Bedeutungswandel, auch wenn er nur für einen kleinen Teil der Arbeitslosen eintritt, setzt die BA dem nicht zumutbaren Risiko eines Vorwurfs der Manipulation von Arbeitslosenzahlen aus. Ex post lässt sich im Regelfall ohne besonderen Dokumentationsaufwand nicht mehr feststellen, aus welchen Gründen objektiv Vermittlungsvorschläge unterblieben sind.

Die BA könnte diesem Risiko nur entgehen, wenn sie dafür sorgt, dass älteren Arbeitslosen spätestens zwölf Monate nach Beginn der Hilfebedürftigkeit immer ein Vermittlungsvorschlag gemacht wird (im Zusammenhang mit § 3 Absatz 2a - neu -), auch wenn der Vorschlag nur mit geringer Wahrscheinlichkeit nicht zum Erfolg führen wird. Gerade deswegen liegen aber die Last und das Risiko des möglichen Vorwurfs einer Statistikmanipulation allein bei der BA.

Da die BA alles tun muss, um die Integration in den Arbeitsmarkt durch Fördern und Aktivieren der Kunden mit entsprechenden Angeboten zu bewirken und damit das Auftreten von Fällen nach Absatz 2 des § 53a zu verhindern, wird die zu erwartende Zahl solcher Fälle eher klein bleiben. Es stellt sich damit die Frage, ob im Interesse der Klarheit statistischer Regeln auf diese Regelung nicht vollständig verzichtet werden sollte.

Die BA plädiert für den Verzicht auf die Regelung.

Ergänzende Hinweise:

- Zwischen der Formulierung des § 53a Absatz 2 und der Begründung gibt es einen Widerspruch: Im Gesetzestext ist ausschließlich von 12 Monaten Leistungsbezug die Rede, in der Begründung wird von 12 Monaten in Arbeitslosigkeit und im Bezug von Leistungen gesprochen. Es ist zu klären, welche Bedingung gelten soll. Wird die Regelung aus der Begründung verwendet, dann unterbricht auch eine AGH oder eine Fördermaßnahme den Ausschluss von der Zählung als Arbeitsloser; dies erscheint auch sinnvoll, da z.B. einem Älteren, der gerade ei-

ne AGH beendet hat, die subjektive und objektive Verfügbarkeit nicht ohne Weiteres abzusprechen ist.

- Die BA geht davon aus, dass mit der Formulierung „ohne dass eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten wurde“ ein Vermittlungsvorschlag des Leistungsträgers oder der Agentur (Arbeitgeberservice) gemeint ist und nicht ein tatsächliches Beschäftigungsangebot eines Arbeitgebers.
- Die BA geht davon aus, dass die älteren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die allein wegen der Regelung des § 53a Absatz 2 nicht mehr als arbeitslos gelten, weiterhin als arbeitsuchend zu führen sind, dass also die Integrationsbemühungen des Leistungsträgers einschließlich Förderleistungen fortzusetzen sind.
- Die BA geht davon aus, dass nach einer Unterbrechung des Bezuges von Leistungen nach dem SGB II die betreffende Person wieder wie ein Neufall zu werten ist.

6. Allgemeine Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen

Grundsätzlich ist aus Sicht der Versichertengemeinschaft der BA anzumerken, dass die Mehrbelastungen der BA nicht durch entsprechende Entlastungen an anderer Stelle des BA-Haushalts ausgeglichen werden, wie dies ursprünglich in Rede stand. Selbst die (Wieder-)Einführung der Beiträge für Kindererziehungszeiten durch den Bund in Höhe von 290 Mio. EUR in 2008 kann nicht wirklich als kompensatorische Entlastung gewertet werden, da diese Erstattungen erst mit dem 6. SGB III-Änderungsgesetz abgeschafft wurden. Somit wurde eine weitere Mehrbelastung lediglich rückgängig gemacht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)879

15. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB

Vorbemerkung:

Die nachfolgende Stellungnahme äußert sich auf der Basis wissenschaftlicher Befunde zur verlängerten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (ALG I), zur Einführung eines Eingliederungsgutscheins für Ältere, zu den Integrationschancen Älterer und den Gefahren einer Zwangsverrentung, die sich aus den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen ergeben könnten, sowie zu den Vorschlägen einer Änderung der Hinzuverdienstregeln für Rentner.

Einordnung der Gesetzesvorhaben

Das aktuelle Gesetzesvorhaben zielt darauf ab, die soziale Sicherung Älterer sowie ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Zentrale Elemente sind die Verlängerung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld und die Einführung eines Eingliederungsgutscheins im SGB III sowie Regelungen für eine frühzeitige Altersrente und die Nicht-Erfassung Älterer als registrierte Arbeitslose im SGB II.

Der demographische Wandel, die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters sowie die weiter wachsende Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitnehmern zeigen die Notwendigkeit, die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer weiter zu erhöhen. Sieht man die Arbeitsmarktintegration und -partizipation älterer Personen als

zentrales Ziel an, so ist das Reformpaket aus Sicht des IAB nicht konsistent ausgestaltet. Es setzt zum Teil ökonomisch unerwünschte und widersprüchliche Anreize für die Lebensgestaltung älterer Arbeitsloser. So spricht eine Vielzahl empirischer Befunde dafür, dass eine verlängerte Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen die Arbeitsmarktpartizipation von Älteren tendenziell verringert. In dieselbe Richtung wirken die frühzeitige Altersrente sowie die geplanten Änderungen zur Erfassung der registrierten Arbeitslosigkeit. Lediglich in der Altersgruppe zwischen 50 und 58 Jahren könnten sich die Integrationschancen Älterer durch den Eingliederungsgutschein verbessern.

Die Anpassung der Hinzuverdienstgrenze an die Geringfügigkeitsgrenze von 400 € sieht das IAB im Sinne einer Verfahrensvereinfachung als unproblematisch an. Zu den Effekten der Änderungsvorschläge der FDP können aus Sicht des IAB auf der Basis wissenschaftlicher Befunde an dieser Stelle keine Aussagen getroffen werden.

Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (ALG I)

Die Konjunkturbelebung hat im Zusammenspiel mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dazu geführt, dass die Beschäftigungsquote der über 55-Jährigen von 41 Prozent in 2004 auf 50 Prozent in 2007 gestiegen ist. Der Gesetzentwurf der großen Koalition sieht nun vor, einen wesentlichen Bestandteil der Reformen, der unter anderem auch die Möglichkeiten zur Frühverrentung beschränkte, umzukehren: Das Arbeitslosengeld (ALG I)

¹ Die Stellungnahme wurde verfasst von Martin Dietz, Sabine Klinger, Ulrike Kress, Gesine Stephan, Ulrich Walwei, Joachim Wolf und Christina Wübbeke.

soll länger gezahlt und nach Alter und Beitragszeiten gestaffelt werden. Die Intention der verlängerten Bezugsdauer besteht darin, ältere Arbeitslose während ihrer Bemühungen um ein neues Arbeitsverhältnis materiell besser abzusichern.

Aufgrund wissenschaftlicher Befunde ist dieser Schritt abzulehnen. Eine Vielzahl empirischer Studien belegt, dass die Ausdehnung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung den Verbleib in der Arbeitslosigkeit verlängert. Die sukzessive Erhöhung der Bezugsdauer von 1985 bis 1997 hat sich negativ auf die Erwerbstätigkeit ausgewirkt, insbesondere bei älteren Arbeitnehmern. Lange Bezugsansprüche lösen bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern Mechanismen aus, die einen frühzeitigen Rückzug der Älteren vom Arbeitsmarkt begünstigen. So ist der betriebliche oder soziale Widerstand gegen eine Kündigung geringer, wenn auf eine lange Absicherung durch Arbeitslosenunterstützung verwiesen werden kann. Außerdem halten arbeitslos gewordene Ältere bei steigender Bezugsdauer ihren Anspruchslohn länger hoch, was eine Arbeitsaufnahme tendenziell erschwert. Die Intensität der Suche, das Bemühen, durch produktivitätsrelevanten Wissenserwerb den Anschluss nicht zu verlieren, sowie die u.U. notwendige Konzessionsbereitschaft sind geringer, wenn der verlängerte Bezug der Arbeitslosenunterstützung materielle Sicherheit auf einem vergleichsweise hohen Niveau bietet. Aufgrund der demografischen Entwicklung sollte die Volkswirtschaft aber gerade auch die Arbeitskraft Älterer ausschöpfen. Ihre Teilhabe am Erwerbsleben ist sowohl im Sinne der Gesellschaft als auch der Betroffenen.

Für eine verlängerte Bezugsdauer des ALG I könnte argumentiert werden, dass Arbeitsuchende nach längerer Zeit eine Stelle finden, die besser zu ihrem Profil passt und eine höhere Entlohnung bietet; dies wäre auch im volkswirtschaftlichen Interesse. Allerdings belegen Studien, jüngst beispielsweise für den österreichischen Arbeitsmarkt², dass die Verlängerung der Bezugsdauer nicht zur Aufnahme „besserer“ Jobs im Sinne von signifikanten Einkommensunterschieden geführt hat. Normalerweise sinken vielmehr die Integrationschancen mit längerer Dauer der Arbeitslosigkeit, weil Kenntnisse veralten und Kontakte verloren gehen.

Die Kopplung der Bezugsdauer an die Beitragszeiten verändert den Charakter der Arbeitslosenversicherung als Sozialversicherung. Sie ist keine Kapitallebensversicherung, die sich an den Beitragszeiten orientiert. Das Äquivalenzprinzip beschränkt sich auf die Absicherung des Einkommensausfalls in Relation zum Nettoarbeitseinkommen für eine festgesetzte Zeit.

Die Kosten der Verlängerung des ALG-I-Bezugs sind schwierig abzuschätzen. In einer groben Rechnung hatte das IAB bereits darauf hingewiesen, dass die BA mit Zusatzkosten von 840 Mio. EUR rechnen muss, wenn Arbeitslose ab 55 Jahren sechs Monate länger ALG I beziehen.³ Der Bund spart in diesen sechs Monaten etwa 200 Mio. EUR an ALG II, Kosten der Unterkunft Zuschlag nach § 24 SGB II und Sozialversicherungsbeiträgen. Trotz der restriktiven Annahmen dieser Rechnung dürfte es sich um eine Untergrenze der Kosten handeln, da der Gesetzentwurf auch Arbeitslose ab dem 50. Lebensjahr

sowie Personen einschließt, die aktuell nicht arbeitslos sind, aber Restansprüche haben. Ein höherer Versicherungsaufwand ergibt sich auch in der nächsten Rezession, wenn konjunkturbedingt entlassene Personen länger ALG I beanspruchen. Zudem dürften die bereits beschriebenen Verhaltensänderungen dazu führen, dass für insgesamt mehr Arbeitslose Unterstützung gezahlt werden muss. Angesichts der Unwägbarkeiten bei den Kosten und der wieder zu erwartenden geringeren Beschäftigungsquote Älterer ist aus Sicht des IAB eine Verlängerung des ALG-I-Bezugs nicht empfehlenswert.

Eingliederungsgutschein für Ältere

Eingliederungszuschüsse zum Arbeitsentgelt können in den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III zeitlich befristet an Arbeitgeber ausgezahlt werden, die Personen mit Vermittlungshemmnissen einstellen. Die Förderung senkt die Arbeitskosten der Geförderten; sie kann Produktivitätsnachteile ausgleichen und den Erwerb von Berufserfahrung ermöglichen. Der Anteil Älterer ab 50 Jahren an den Personen, die mit einem Eingliederungszuschuss gefördert wurden, lag in den Jahren 2004 bis 2006 leicht unter ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand.⁴

Bereits im Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen vom 19.4.2007 wurde der erst im Jahr 2004 grundlegend reformierte Eingliederungszuschuss durch einen eigenen Eingliederungszuschuss für Ältere ab 50 Jahren (§ 421f SGB III) ergänzt. Der Gesetzentwurf sieht als zusätzliches Instrument für Ältere ab 50 Jahren einen Eingliederungsgutschein über die Gewährung eines Eingliederungszuschusses vor, um die betroffenen älteren Arbeitnehmer bei ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Der Eingliederungsgutschein soll dabei in der Eingliederungsvereinbarung mit einem konkreten Arbeitsangebot oder einer Vereinbarung über Eigenbemühungen zur Einlösung verbunden werden. Nach § 16 SGB II können die Leistungen des Fünften Kapitels des SGB III (Leistungen an Arbeitgeber), in das der neue Eingliederungsgutschein eingeordnet wird, auch im Rechtskreis SGB II erbracht werden.

Der Eingliederungsgutschein soll eine Ermessensleistung für Ältere mit einem noch nicht realisierten Arbeitslosengeldanspruch von mehr als zwölf Monaten sein. Für Ältere, die seit mindestens zwölf Monaten beschäftigungslos sind, ist der Eingliederungsgutschein – anders als die bisherigen Eingliederungszuschüsse – als Pflichtleistung geplant. Die Förderdauer ist einheitlich auf zwölf Monate festgelegt. Wie beim Eingliederungszuschuss für Ältere sieht der Eingliederungsgutschein als Ermessensleistung einen Mindestfördersatz von 30 Prozent und einen Höchstfördersatz von 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts vor. Im Gegenzug muss das Beschäftigungsverhältnis für mindestens ein Jahr begründet werden.⁵ Für die Pflichtleistung ist die Förderhöhe einheitlich auf 50 Prozent festgelegt. Wie bisher entfallen Rückzahlungsverpflichtung und Nachbeschäftigungsfrist von Arbeitgebern bei der geförderten

² Vgl. Lalive (2007).

³ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Drucksache 16(11)818, S. 20.

⁴ Vgl. Bernhard et al. (2007)

⁵ Beschäftigungsverhältnisse von kürzerer Dauer können auch für Ältere weiterhin mit dem Eingliederungszuschuss für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen gefördert werden. Längere Förderdauern von bis zu 36 Monaten sowie Förderungen älterer Arbeitslose mit mindestens sechsmonatiger Arbeitslosigkeit oder in der Person liegenden Gründen können über den Eingliederungszuschuss für Ältere gewährt werden.

Einstellung älterer Arbeitsloser. Der Eingliederungsgutschein bietet damit im Grundsatz keine zusätzlichen Fördermöglichkeiten, sondern verändert formell den Mechanismus der Zuweisung in die Förderung.

Die Einführung eines Eingliederungsgutscheins greift Anregungen des IAT aus der Evaluation der ersten drei Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf.⁶ Das IAT empfiehlt, den Eingliederungszuschuss in Verbindung mit der Eingliederungsvereinbarung als Instrument der Selbstvermarktung einzusetzen. Hierdurch soll die Eigenverantwortung und Handlungsfähigkeit arbeitsloser Älterer bei der Suche nach einem Arbeitsplatz gestärkt werden. Als möglichen Vorteil benennt das IAT zudem, dass Personen mit Vermittlungshemmnissen durch einen Eingliederungsgutschein klar und verbindlich über ihre Förderfähigkeit informiert werden, was sie in Verhandlungen gegenüber potenziellen Arbeitgebern einsetzen können.

Ebenfalls im Rahmen der Evaluation der ersten drei Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt haben IAB und ZEW die Wirksamkeit von Eingliederungszuschüssen für Ältere untersucht. Ob die Förderung die Arbeitsmarktchancen zuvor Arbeitsloser verbessert hat, lässt sich durch einen Vergleich der Geförderten mit einer Gruppe ähnlicher, aber ungeförderter Arbeitsloser abschätzen. Das IAB ermittelt, dass der Anteil von Personen in regulärer Beschäftigung bei geförderten Älteren drei Jahre nach Förderbeginn etwa 30 Prozentpunkte höher war als in einer solchen Vergleichsgruppe. Geringer ist der Unterschied bei der Arbeitslosenquote von Geförderten und Vergleichspersonen: Gerade die älteren Vergleichspersonen nutzen Rückzugsmöglichkeiten aus dem Arbeitsmarkt und damit auch aus der registrierten Arbeitslosigkeit.

Das ZEW untersuchte die Wirkungen von Änderungen der Förderkonditionen auf die Einstellungschancen anspruchsberechtigter Älterer. Im Ergebnis hatten weder die Ausweitung der Förderberechtigten für den Eingliederungszuschusses für Ältere auf Personen mit einer bis halbjährigen Arbeitslosigkeitsdauer im Jahr 2002 noch die Angleichung der Förderbedingungen von Älteren und Jüngeren im Jahr 2004 Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen der meisten hierdurch betroffenen älteren Personen. Dies ist als Hinweis auf Mitnahmeeffekte zu werten.

Das IAB ist der Auffassung, dass Eingliederungszuschüsse grundsätzlich das Potenzial besitzen, ältere Arbeitslose erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das neue Instrument kann die Eigenverantwortung förderberechtigter Älterer bei der Suche nach einem Arbeitsplatz stärken. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten auf betrieblicher und individueller Ebene ist allerdings hoch. Dies gilt insbesondere, wenn es sich bei dem Eingliederungsgutschein um eine Pflichtleistung handelt. Denn durch die Ausgestaltung als Pflichtleistung und als Gutschein entfällt die Ermessensentscheidung der Arbeitsvermittler, Lohnkostenzuschüsse an die individuelle Minderleistung im konkreten Förderfall zu koppeln. Dies gibt Betrieben einen starken Anreiz, anspruchsberechtigte Ältere nur noch unter Inanspruchnahme der Förderung einzustellen. Für diejenigen Älteren, die auch ohne Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätten, eröffnet die Förderung Möglichkeiten zum Aushandeln höherer Löh-

ne. Ein weiteres Problem sind mögliche Substitutions- und Verdrängungseffekte: Anspruchsberechtigte könnten beim Wettbewerb um Arbeitsplätze ungeforderte Personen verdrängen. Dies wäre nur dann akzeptabel, wenn gewünscht ist, dass die Arbeitsmarktchancen schwer vermittelbarer Älterer zu Lasten von Arbeitslosen mit guten Vermittlungsaussichten verbessert werden. Schließlich sind die Ausgaben für eine Pflichtleistung kaum planbar und müssten gegebenenfalls durch Anpassungen der Förderkonditionen gesteuert werden.

Das IAB rät daher von einer Ausgestaltung als Pflichtleistung ab. Es empfiehlt, den Eingliederungsgutschein für Ältere zunächst zeitlich begrenzt als Ermessensleistung einzuführen. Die Implementation des Instruments sowie die Wirkungen auf die Einstellungs- und Beschäftigungschancen von Älteren sollten dabei sorgfältig evaluiert werden.

Integrationschancen und das Risiko von Zwangsverrentungen

Die allmähliche Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre sollte mit einer Arbeitsmarktpolitik einhergehen, die die Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit Älterer erhöht und Anreize dafür setzt, dass ältere Erwerbstätige und Betriebe zum Erhalt von Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit verstärkt beitragen. Ferner sollten die Voraussetzungen für die Eingliederung älterer Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt verbessert werden. Um diese Ziele konsistent zu verfolgen, sollten Gesetzesänderungen die Weichen dafür stellen, dass Ältere vor dem Renteneintrittsalter nicht langfristig auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung angewiesen sind, sondern einer Erwerbsarbeit nachgehen können. Ein wichtiger Teilaspekt einer entsprechend alterssensiblen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik muss folgerichtig darin bestehen, hohe Anreize oder gar einen Zwang, frühzeitig Rente zu beziehen, zu vermeiden. Der Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze läuft diesen Zielen teilweise zuwider.

Der neue § 3 Abs. 2a SGB II sieht vor, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden. Dies könnte eine klare Vorgabe für die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sein, sich verstärkt um die Integration dieser Altersgruppe zu bemühen und diesem Ziel im Konfliktfall Vorrang vor einer auf betriebswirtschaftliche Effizienz ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik einzuräumen. In den vergangenen Jahren war dies häufig nicht der Fall, was sich nicht zuletzt daran zeigt, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, eher nachrangig durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert wurden. Jugendlichen und jungen Erwachsene wurde hier bislang ein rechtlicher Vorrang eingeräumt.

Nach dem Entwurf von § 53a SGB II sollen erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter von mindestens 58 Jahren, die für mindestens zwölf Monate Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten wurde, nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezuges nicht als arbeitslos gelten. Dies steht dem Ziel einer verbesserten Arbeitsmarktintegration Älterer entgegen, zu dessen Errei-

⁶ Vgl. ZEW, IAB und IAT (2006).

chung die Träger der Grundsicherung ihre Anstrengungen verstärken müssen, um gerade erwerbsfähige Hilfebedürftige dieser Altersgruppe in Erwerbsarbeit zu integrieren. Insbesondere besteht die Gefahr, dass Aktivierungsstrategien auf leicht vermittelbare ältere erwerbsfähige Hilfebedürftige konzentriert werden. Bei schwer vermittelbaren ALG-II-Empfängern über 57 Jahren entstehen dagegen Anreize, sie nicht mit der Intensität zu fördern, die für eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nötig wäre, so dass sie nach einem Jahr nicht weiter als arbeitslos gelten würden.

Darüber hinaus verschlechtert diese Regelung die Position der ab 58-jährigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gegenüber der bisherigen Rechtslage, da die betroffenen Hilfebezieher nach Ablauf von 12 Monaten ohne Arbeitsangebot automatisch nicht mehr als arbeitslos gelten sollen, selbst wenn sie erwerbsbereit sind und sich weiterhin arbeitslos melden wollen, z.B. um ihre Chancen auf Förderung zu wahren. Dieser pauschale Ausschluss aus der Arbeitslosenstatistik widerspricht zudem der Definition von Arbeitslosigkeit nach § 16 Abs. 2 SGB III, die im Grundsatz auch für den Rechtskreis SGB II anzuwenden ist.⁷ Danach sind Personen arbeitslos, wenn sie vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeiten, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen, dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und sich bei einer Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben. Nach der vorgesehenen Neuregelung wären nicht mehr allein die Arbeitssuche und die Verfügbarkeit des Hilfebeziehers für dessen Status als Arbeitsloser entscheidend, sondern zusätzlich das Vorhandensein eines Stellenangebotes, also ein arbeitsnachfrageseitiger Faktor. Die Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe würde künstlich reduziert. Unseres Erachtens gibt es keine Notwendigkeit für eine Regelung, die dazu führt, dass die Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe weniger stark wahrgenommen wird. Im Übrigen entfernt sich die dabei implizit zugrunde gelegte Definition der Arbeitslosigkeit noch weiter von den bei EU, ILO und O-ECD angewendeten Kriterien.

Der neue Entwurf des § 12a SGB II sieht vor, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige bis zum 63. Lebensjahr nicht verpflichtet sind, vorzeitig Altersrente in Anspruch zu nehmen. Damit wird eine frühzeitige Zwangsverrentung vermieden. Dies ist auch notwendig, wenn tatsächlich das Ziel verfolgt wird, erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter von mindestens 58 Jahren verstärkt in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Bestünde die Möglichkeit einer Zwangsverrentung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger bereits im Alter von weniger als 63 Jahren, hätten die Träger der Grundsicherung auch einen geringeren Anreiz, ihre Vermittlungsbemühungen für über 57-Jährige zu verstärken.

Allerdings kommt nach dem Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eine Zwangsverrentung weiterhin ab der Vollendung des 63. Lebensjahrs in Frage. Daher greift der Entwurf zu kurz. Eine Zwangsverrentung vor dem Eintrittsalter für die abschlagsfreie Al-

tersrente sollte vielmehr generell vermieden werden, wie es bspw. im Entwurf des Rentenabschlagsverhinderungsgesetzes der Fraktion der Linken auch vorgesehen ist. Dies würde besser zu einer Politik passen, die die Träger der Grundsicherung dazu bewegen soll, ihre Integrationsbemühungen für Ältere zu verstärken. Beim vorgeschlagenen Entwurf entstünde lediglich ein Verschiebepunkt für die gesellschaftlichen Kosten der Erwerbslosigkeit im Alter.

Die Begrenzung des Schutzes vor Zwangsverrentung auf die Zeitspanne bis zur Vollendung des 63. Lebensjahres trägt auch dem Ziel einer Verringerung des Risikos der Altersarmut nur unzureichend Rechnung: Zwar vermindert diese Regelung die maximale Höhe der Rentenabschläge für diejenigen Hilfebezieher, welche noch Zugang zu den ab 2012 abgeschafften vorgezogenen Altersrenten für Frauen und Arbeitslose haben, sowie dauerhaft für gesundheitlich Eingeschränkte mit Anspruch auf die vorgezogene Altersrente für Schwerbehinderte. Für die große Mehrheit der von Rentenabschlägen potentiell Betroffenen ergeben sich jedoch keinerlei Verbesserungen gegenüber einer uneingeschränkten Zwangsverrentung, da für die meisten Hilfebedürftigen in längerer Perspektive nur die vorgezogene Altersrente für langjährig Versicherte in Frage kommt, die ohnehin erst ab dem vollendeten 63. Lebensjahr bezogen werden kann. Diese Gruppe muss demnach Rentenabschläge von zunächst maximal 7,2% und nach der Anhebung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze auf 67 Jahre Abschläge von bis zu 14,4% hinnehmen. Abschläge in dieser Größenordnung dürften für einen nicht unerheblichen Teil der Betroffenen das Risiko der Sozialhilfebedürftigkeit in der Ruhestandsphase deutlich erhöhen, da anzunehmen ist, dass die Rentenanwartschaften aus gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge bei vielen Hilfebedürftigen auch ohne Abschläge nur wenig über dem Niveau der Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung liegen.

Ein weiteres Problem liegt in der sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der Hilfebezieher: Personen mit mindestens 35 Versicherungsjahren würden nach dem Gesetzesentwurf künftig auf die Rente für langjährig Versicherte verwiesen und müssten entsprechende Abschläge hinnehmen, während Versicherte mit gleich hoher oder sogar höherer Rentenanwartschaft, aber weniger Versicherungsjahren ohne Anspruch auf eine vorgezogene Rente vor der Zwangsverrentung mit Abschlägen geschützt wären. Eine weitere nicht sachlich zu begründende Ungleichbehandlung resultiert schließlich auch aus dem unterschiedlichen Referenzalter für eine abschlagsfreie Altersrente, das für Schwerbehinderte niedriger liegt als für die übrigen Versicherten⁸, so dass letztere bei einer erzwungenen Verrentung im selben Alter mit höheren Rentenabschlägen konfrontiert wären. Statt der Vorgabe eines bestimmten

Lebensalters für Zwangsverrentungen erscheint es daher als adäquater, nur diejenigen älteren Hilfebezieher auf eine mit Abschlägen belegte Altersrente zu verweisen,

⁷ Siehe § 53a Abs. 1 SGB II gemäß dem vorliegenden Gesetzesentwurf sowie Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Begriff der Arbeitslosigkeit in der Statistik unter SGB II und SGB III. Grundlage für Statistik auf der Basis von Prozessdaten, November 2004; URL: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/arbeitslosen_begriff_unter_sgb_2_und_sgb_3.pdf.

⁸ Die Altersgrenze für eine abschlagsfreie Altersrente liegt bei der Schwerbehindertenaltersrente bis einschließlich Jahrgang 1951 bei 63 Jahren und steigt ab Jahrgang 1952 schrittweise auf 65 Jahre an. Die übrigen Versicherten können eine abschlagsfreie Altersrente bis Jahrgang 1946 noch mit 65 Jahren beziehen, ab Jahrgang 1947 wird dieses Alter schrittweise auf 67 Jahre heraufgesetzt.

die sich Bemühungen zur Aktivierung und Reintegration in den Arbeitsmarkt ohne wichtigen Grund entziehen.⁹

Hinzuverdienstregelungen bei Rentnern

Die Anpassung der Hinzuverdienstgrenze an die Geringfügigkeitsgrenze von 400 € bei vorgezogener Altersrente oder Rente wegen voller Erwerbsminderung wird in der Stellungnahme des Bundesrates eher verfahrenstechnisch begründet. Das Bemühen, Fehlverhalten auf individueller Ebene und den daraus resultierenden bürokratischen Aufwand zu vermeiden, erscheint auch wegen der relativ geringen Anpassungen sinnvoll.

Die FDP fordert in ihrem Antrag (Bundestagsdrucksache (16/7003)), dass der Zeitpunkt des Renteneintrittsalters für alle Versicherten ab dem 60. Lebensjahr bei Wegfall aller Hinzuverdienstgrenzen frei wählbar sein sollte.

Grundsätzlich können bei einer Beurteilung dieses Vorschlags rentenversicherungs-, arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte unterschieden werden. Das IAB betreibt auf diesem Gebiet keine eigenständige Forschung, so dass hier nur einige allgemeine Ausführungen erfolgen können.

Rentenversicherungspolitische Aspekte wie der Einfluss auf das Renteneintrittsverhalten, die Finanzierung der Rentenversicherung oder die Rentengerechtigkeit sollten von den Rentenversicherungsträgern bewertet werden.

Arbeitsmarktpolitisch zu bewerten ist eine Veränderung des Erwerbsverhaltens älterer Arbeitnehmer in Hinblick auf den Rentenzugang/Erwerbsaustritt und ggf. einen erneuten Arbeitsmarktzugang durch einen Hinzuverdienst. Dabei stellt sich die Frage, ob es zu einer Ausweitung von Beschäftigungsverhältnissen mit Rentenbeziehern kommt.

Die individuellen Verhaltensänderungen sind jedoch nur schwer zu prognostizieren. Einen Überblick zu den ökonomischen Konzepten der Ruhestandsentscheidung geben Arnds und Bonin (2002). Sie weisen darauf hin, dass sich Ruhestandsentscheidungen qualitativ in einer Reihe von Punkten von den „normalen“ Arbeitsangebotsentscheidungen unterscheiden. Sie identifizieren gegenläufige Einkommens- und Substitutionseffekte eines steigenden Einkommensniveaus für den Eintritt in den Ruhestand. „Ein höherer Lohn erhöht im Normalfall die Nachfrage nach Gütern. Ist Freizeit ein normales Gut, führt eine Einkommenssteigerung zu einer Verringerung des Arbeitsangebots und damit zum früheren Ruhestand (Einkommenseffekt). Andererseits wird bei einem höheren Lohn Freizeit, also der Verzicht auf Arbeit, relativ teurer. Dies führt in der Tendenz zu einer Verringerung der Freizeitnachfrage und damit zu späterem Ruhestand (Substitutionseffekt). Ein negativer Zusammenhang zwischen Einkommen und Ruhestandsalter erfordert, dass der Einkommenseffekt den Substitutionseffekt dominiert.“¹⁰

Beschäftigungspolitische Bedeutung haben die Effekte der vorgeschlagenen Änderungen auf die Höhe der Rentenversicherungsbeiträge und damit auf die Beitragshöhe. Der Abgabenkeil ist ein entscheidender Bestimmungsfaktor für die Beschäftigungshöhe¹¹, da sie über die Arbeitsanreize die Angebotsseite und über die Arbeitskos-

ten die Beschäftigungsanreize der Unternehmen beeinflussen. Ob die Rentenversicherungsbeiträge als Resultat der Reformvorschläge jedoch steigen oder sinken werden, hängt von individuellen Verhaltensänderungen ab, die sich – wie bereits ausgeführt – nicht ex-ante ohne umfassende Modellrechnungen mit einem Mikrosimulationsmodell prognostizieren lassen. Zu den möglichen Beschäftigungswirkungen kann daher an dieser Stelle keine Aussage getroffen werden.

Schließlich wäre sozialpolitisch zu bewerten, ob ein durch Rentenabschläge mögliches Armutsrisiko von Frührentnern durch den Wegfall der Hinzuverdienstgrenzen ausgeglichen werden könnte. Dabei sollte berücksichtigt werden, welche Arbeitnehmergruppen unter den Älteren diese Hinzuverdienstmöglichkeiten überhaupt wahrnehmen können.¹² Hier sind sowohl die Beschäftigungsfähigkeit (Qualifikation) als auch die Erwerbsfähigkeit (gesundheitliche Aspekte) von Bedeutung.

14. Januar 2008

Literatur

Arnds, P. und Bonin, H. (2002): Frühverrentung in Deutschland: Ökonomische Anreize und institutionelle Strukturen. IZA-Discussion Paper 666.

Bernhard, S., Jaenichen, U. und Stephan, G. (2007): Eingliederungszuschüsse: Die Geförderten profitieren, IAB-Kurzbericht 9/2007.

Hummel, M. und Reinberg, A. (2006): Über fünfzig. Chancenlos am Arbeitsmarkt?, in: IAB Forum, Nr. 2, S. 48- 52.

Lalive, R. (2007): Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach, American Economic Review, Vol. 97 (2), S. 108-12.

OECD (2006): OECD Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes.

Steffen, J. (2007): Kein Ende der Zwangsverrentung. Das Koalitionsvorhaben zur Frühverrentung von „Hartz IV-lern“, Bremen.

ZEW, IAB und IAT (2006), Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung. Endbericht 2006 durch den Forschungsverbund. Nürnberg.

⁹ Vgl. Steffen (2007).

¹⁰ Arnds/Bonin (2002, S. 4).

¹¹ Vgl. OECD (2006).

¹² Vgl. Arnds/Bonin (2002) sowie Hummel/Reinberg (2006).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)886

15. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV

A. Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Drucksache 16/7460 –

I. Verlängerung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose (Art. 1 Nr. 4, 11 – §§ 127, 434r SGB III-E)

1. Vorgesehen ist, die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wie folgt zu verlängern: Nach Vollendung des 50. Lebensjahres kann Arbeitslosengeld bis zu 15 Monate und nach Vollendung des 58. Lebensjahres bis zu 24 Monate bezogen werden. Die über 50-Jährigen müssen Versicherungszeiten von mindestens 30 Monaten, die über 58-Jährigen von mindestens 48 Monaten jeweils innerhalb der letzten fünf Jahre aufweisen. Bei den über 55-Jährigen bleibt die maximale Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (18 Monate) und die hierfür erforderliche Vorversicherungszeit (mindestens 36 Monate) gegenüber dem bisherigen Recht unverändert. Einbezogen in die Neuregelung sind nicht nur die ab dem Jahr 2008 neu zugehenden Arbeitslosen. Die Verlängerung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld erfolgt auch, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem bis zum 31.12.2007 geltenden Recht am 31.12.2007 noch nicht erschöpft war.

2. Zu den finanziellen Auswirkungen der Verlängerung der Bezugszeit von Arbeitslosengeld auf die Rentenversicherung wird wie folgt Stellung genommen:

Die an die allgemeine Rentenversicherung zu zahlenden Beiträge der Bundesagentur für Arbeit werden sich durch die Neuregelung im Vergleich zum derzeitigen Recht erhöhen. Im Jahr 2008 fallen Mehreinnahmen nur durch Verlängerungsfälle im Bestand an, da die Neuzugänge im Jahr 2008 auch nach derzeitigem Recht über das Jahr 2008 hinaus Anspruch auf Arbeitslosengeld hätten. Kurzfristig erhöhen werden sich dann die Mehreinnahmen im Jahr 2009, da zu den Bestandsfällen (z. B. erhält ein 58-jähriger Arbeitsloser, der im Juli 2007 zugegangen ist, Mehrleistungen im Jahr 2009 für die Dauer von 6 Monaten) noch Teile des Zugangs aus dem Jahr 2008 kommen. Ab dem Jahr 2010 führen jeweils die Zugänge innerhalb der letzten 24 Monate zu Mehreinnahmen.

Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wird für das Jahr 2008 von rd. 45.000 zusätzlichen sog. Äquivalenzarbeitslosen (Bezieher von durchschnittlichem Arbeitslosengeld für ein gesamtes Jahr) mit einem monatlichen Beitrag zur allgemeinen Rentenversicherung von rd. 300 Euro ausgegangen.

Auf dieser Basis ergeben sich Beitragsmehreinnahmen in der allgemeinen Rentenversicherung von rd. 170 Mio. EUR im Jahr 2008 und den Jahren 2010 und 2011. Im Jahr 2009 erhöhen sich diese aufgrund des oben genannten Effektes (Mehreinnahmen aus Zugang und Bestand) einmalig auf rd. 240 Mio. EUR. Diese Beträge liegen im Rahmen der im Gesetzentwurf genannten Größenordnung.

Zu beachten ist, dass Aussagen zu den Mehreinnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung mit Unsicherheiten behaftet sind. Den Berechnungen liegen die im Rentenversicherungsbericht veröffentlichten Annahmen der Bundesregierung zur mittelfristigen Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen zugrunde. Die tatsächliche Entwicklung der Arbeitslosenzahlen kann von den entsprechenden Annahmen abweichen.

Weil sich aufgrund der Beitragszahlungen die Rentenanwartschaften der Betroffenen erhöhen, stehen den zusätzlichen Beitragseinnahmen später entsprechende Mehrausgaben gegenüber.

II. Neuregelung der Pflicht zur Inanspruchnahme von Altersrenten bei Bezug von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Art. 2 Nr. 3 und 4 – §§ 12a, 13 SGB II-E)

1. Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind grundsätzlich gegenüber anderen Sozialleistungen nachrangig. Stellen Hilfebedürftige trotz Aufforderung einen Antrag auf Leistungen eines anderen Trägers nicht, kann der Grundsicherungsträger den Antrag selbst stellen sowie Rechtsbehelfe und Rechtsmittel einlegen. Nach einer Übergangsregelung, die eingreift, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld II vor dem 01.01.2008 entstanden ist und der erwerbsfähige Hilfebedürftige vor diesem Tag das 58. Lebensjahr vollendet hat, kann sich die Aufforderung zur Beantragung einer Altersrente nur auf eine Rente ohne Abschlag beziehen (§ 65 Abs. 4 SGB II i. V. m. § 428 SGB III). Empfänger von Arbeitslosengeld II, die nicht mehr unter die Übergangsregelung fallen, wären ab dem Jahr 2008 bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen ggf. schon nach Vollendung des 60. Lebensjahres verpflichtet gewesen, eine vorzeitige abschlagsbehaftete Altersrente in Anspruch zu nehmen.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Hilfebedürftige bis zur Vollendung des 63. Lebensjahres nicht verpflichtet sind, eine Altersrente vorzeitig in Anspruch zu nehmen (§ 12a SGB II-E). Auch nach Vollendung des 63. Lebensjahres soll es nicht zwangsläufig zum Bezug einer vorzeitigen Altersrente kommen. § 13 Abs. 2 SGB II-E ermächtigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Vermeidung von Unbilligkeiten Ausnahmefälle zu bestimmen, bei deren Vorliegen Hilfebedürftige, die das 63. Lebensjahr vollendet haben, nicht verpflichtet sind, eine Altersrente vorzeitig in Anspruch zu nehmen.

Die als **Anlage** beigefügte Tabelle zeigt unterschieden nach geltendem und neuem Recht auf, mit welchem Abschlag die verschiedenen vorzeitigen Altersrenten bei Bezug von Arbeitslosengeld II frühestens in Anspruch genommen werden müssen. Die im Jahr 2012 einsetzende Anhebung der Altersgrenzen bei der Altersrente für schwerbehinderte Menschen und der Altersrente für langjährig Versicherte bleibt außer Betracht. Gleiches gilt für die stufenweise Absenkung der Altersgrenze für den vorzeitigen Bezug bei der Altersrente für langjährig Versicherte auf 62 Jahre für Versicherte der Jahrgänge 1948 bis 1954, die die im RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz enthaltene Vertrauensschutzregelung (Vereinbarung von Altersteilzeitarbeit vor dem 01.01.2007) erfüllen. Nicht berücksichtigt ist in der Tabelle schließlich die nach §

13 Abs. 2 SGB II-E noch zu erlassende Rechtsverordnung.

2. Durch die Neuregelung begünstigter Personenkreis

- a) Potentiell von der Neuregelung begünstigt werden Versicherte, die im Alter von 60 bis unter 63 Jahren vorzeitig eine Altersrente in Anspruch nehmen könnten.

Bei der mit dem Geburtsjahrgang 1951 auslaufenden **Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit** wird die Altersgrenze für den vorzeitigen Bezug stufenweise vom 60. auf das 63. Lebensjahr angehoben. Von der Anhebung betroffen sind die Jahrgänge 1946 bis 1951. Die Altersgrenze von 63 Jahren gilt für die Geburtsmonate Dezember 1948 und jünger. Für Versicherte, die einen der in § 237 Abs. 5 SGB VI geregelten Vertrauensschutztatbestände erfüllen, wird die Altersgrenze für die vorzeitige Inanspruchnahme hingegen nicht angehoben. Diese Personen könnten nach geltendem Recht ab dem Jahr 2008 nach Vollendung des 60. Lebensjahres auf die Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente verwiesen werden. Bei den Versicherten, für die kein Vertrauensschutz gilt, engt sich wegen der Altersgrenzenanhebung das Potenzial der durch die Neuregelung begünstigten Personen ab Anfang 2008 auf die 61- bis unter 63-Jährigen und ab Anfang 2010 auf die 62- bis unter 63-Jährigen ein. Sofern Vertrauensschutz nach § 237 Abs. 5 SGB VI nicht eingreift, ist es ab 2012 nicht mehr möglich, vor dem 63. Lebensjahr eine Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit zu beziehen.

Bei der ebenfalls mit dem Jahrgang 1951 auslaufenden **Altersrente für Frauen** wäre für eine mittlere Frist nach geltendem Recht noch eine Verweisung auf die Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente zwischen dem 60. und 63. Lebensjahr möglich.

Auf eine abschlagsbehaftete **Altersrente für schwerbehinderte Menschen** könnten nach geltendem Recht gleichfalls mittelfristig 60- bis unter 63-Jährige verwiesen werden. Zu beachten ist, dass die Altersgrenze für die vorzeitige Inanspruchnahme für die Jahrgänge 1952 bis 1964, d. h. von 2012 bis 2026 von bisher 60 Jahre auf 62 Jahre angehoben wird. Versicherte, die die Vertrauensschutzregelung des § 236a Abs. 4 SGB VI (bis 31.12.2007: § 236a Satz 5 SGB VI) erfüllen, können die Rente weiterhin mit 60 Jahren abschlagsfrei beziehen. Bei diesem Personenkreis stellt sich die Frage der Verweisung auf die Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente daher nicht.

Die **Altersrente für langjährig Versicherte** kann grundsätzlich erst ab dem 63. Lebensjahr vorzeitig bezogen werden. Die Altersgrenze für den abschlagsbehafteten vorzeitigen Bezug dieser Rente wird für Versicherte der Jahrgänge 1948 bis 1954, die die im RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz enthaltene Vertrauensschutzregelung (Vereinbarung von Altersteilzeitarbeit vor dem 01.01.2007) erfüllen, auf 62 Jahre abgesenkt. Diese Versicherten gehören damit ebenfalls zu dem von der Neuregelung potentiell begünstigten Personenkreis. Zu beachten ist allerdings, dass es nicht zum Bezug von Arbeitslosengeld II kommt, wenn die Altersteilzeitarbeit vereinbarungsgemäß

durchgeführt wird. Nur in zu Langzeitarbeitslosigkeit führenden Störfällen kann sich ausnahmsweise die Frage einer **Verweisung auf die Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente** vor dem 63. Lebensjahr stellen.

Ab 2015 kommt die Neuregelung nur noch für Versicherte zum Tragen, die Anspruch auf eine Altersrente für schwerbehinderte Menschen haben oder die eine Altersrente für langjährig Versicherte aufgrund von Vertrauensschutz vor dem 63. Lebensjahr beziehen können.

- b) Im Gesetzentwurf wird kumulativ von rund 15.000 Personen im Jahr 2008, 29.000 Personen im Jahr 2009 und 34.000 Personen im Jahr 2010 ausgegangen, die aufgrund der vorgesehenen Neuregelung nicht von einer Verweisung auf die Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente betroffen sein werden (vgl. S. 3, 20). Den Kreis der von der Neuregelung Begünstigten exakt zu bestimmen, fällt schwer, weil offen ist, in welchem Umfang bei Beibehaltung des geltenden Rechts von der Möglichkeit der Verweisung auf die Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente tatsächlich Gebrauch gemacht worden wäre: Die Zahl der potentiell Betroffenen hängt u. a. von der Arbeitsmarktentwicklung ab. Auszugehen ist davon, dass einem Teil der Arbeitslosengeld II - Bezieher, die auf der Basis des geltenden Rechts möglicherweise von einer Verweisung auf die Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente betroffen gewesen wären, eine nochmalige Integration in den Arbeitsmarkt gelingen wird. Zudem ist zu beachten, dass vermutlich ein bestimmter Anteil der nach geltendem Recht von einer möglichen Verweisung auf die Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente betroffenen Personen in eine Erwerbsminderungsrente ausgewichen wäre, um Abschläge zu vermeiden. Jedenfalls müssten die Fallzahlen ab etwa 2010 stark rückläufig sein, da das Potential durch die Altersgrenzanhebung bei der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit und später bei der Altersrente für schwerbehinderte Menschen sowie durch den Fortfall der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit und der Altersrente für Frauen für die Geburtsjahrgänge ab 1952 deutlich reduziert wird.

3. Finanzielle Auswirkungen auf die Rentenversicherung

In einem Übergangszeitraum wird die Rentenversicherung durch die Neuregelung finanziell entlastet, weil eine stärkere Inanspruchnahme von Altersrenten ab dem frühestmöglichen Zeitpunkt aufgrund einer Verweisung auf die Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente entfällt. Allerdings ist bei verschiedenen Rentenarten ohnehin ein Auslaufen oder eine Anhebung der Altersgrenze für den vorzeitigen Zugang vorgesehen. Durch die vorgesehene Neuregelung ist daher nur eine Vorwegnahme von bereits berücksichtigten Finanzwirkungen zu erwarten. Werden also die berechneten Finanzwirkungen für 2011 angesetzt, so sind im Gegenzug bereits in der Finanzrechnung berücksichtigte Finanzwirkungen der Altersgrenzanhebung in späteren Jahren in derselben Größenordnung zu korrigieren. Wird wie im Referentenentwurf von 34.000 Personen ausgegangen, die aufgrund der Neuregelung nicht mehr auf die

Inanspruchnahme einer abschlagsbehafteten Rente verwiesen werden, so berechnen sich die angegebenen (vorweggenommene) Minderausgaben von 380 Mio. Euro mit einer in Ansatz gebrachten monatlichen Rente von ca. 930 Euro incl. Krankenversicherung und Pflegeversicherung der Rentner. Allerdings dürfte bei Berücksichtigung der geringen Höhe des Arbeitslosengeldes II der Anreiz, bei dieser Rentenhöhe freiwillig vorzeitig und mit Abschlägen in Rente zu gehen, recht hoch sein. Insgesamt erscheint daher die Finanzwirkung bei diesen Fallzahlen am oberen Rand angesetzt worden zu sein.

Etwa ab dem Jahr 2030 ist die Neuregelung wieder finanzneutral. Den geringeren Rentenausgaben in den ersten Jahren aufgrund der späteren Inanspruchnahme von Renten stehen in den Jahren danach entsprechend höhere Rentenausgaben aufgrund vermiedener Abschläge gegenüber. Die in § 13 Abs. 2 SGB II-E vorgesehene Rechtsverordnung ist auch in finanzieller Hinsicht von Bedeutung. Je nach Ausgestaltung und Wirkung dieser Rechtsverordnung lassen sich zusätzliche, noch nicht in den Finanzwirkungen der Anhebung der Altersgrenzen berücksichtigte Entlastungen der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung erwarten.

III. Nichterfassung älterer Arbeitsloser in der Arbeitslosenstatistik und Folgeänderung bei der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit (Art. 2 Nr. 5, Art. 5 Nr. 5 – § 53a SGB II-E, § 237 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB VI-E)

1. Mit § 53a Abs. 1 SGB II-E wird eine Rechtsgrundlage für die statistische Erfassung arbeitsloser erwerbsfähiger Hilfebedürftiger geschaffen. Sie entspricht inhaltlich der bisherigen Praxis. § 53a Abs. 2 SGB II-E führt die mit der sog. 58er-Regelung verbundene statistische Nichterfassung älterer Arbeitsloser für den Rechtskreis des SGB II unter veränderten Voraussetzungen fort.
2. Die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit (§ 237 SGB VI) setzt u. a. voraus, dass der Versicherte bei Beginn der Rente arbeitslos ist und nach Vollendung eines Lebensalters von 58 Jahren und sechs Monaten insgesamt 52 Wochen arbeitslos war. Der Begriff „arbeitslos“ in § 237 SGB VI ist im Sinne des SGB III zu verstehen. Nach § 237 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB VI-E sollen Versicherte, die während des maßgeblichen Zeitraums von 52 Wochen und zu Beginn der Rente nach § 53a Abs. 2 SGB II-E nicht als Arbeitslose galten, Anspruch auf Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit haben. Sowohl Wortlaut als auch Zusammenhang von Abs. 1 und Abs. 2 des § 53a Abs. 2 SGB II-E, die Verortung der Vorschrift in Kapitel 7 des SGB II und die Begründung des Gesetzentwurfs lassen mit hinreichender Deutlichkeit erkennen, dass bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 53a Abs. 2 SGB II-E die Arbeitslosigkeit im Sinne des § 16 SGB III **nicht** entfällt. Lediglich für statistische Zwecke gelten die betreffenden Personen nicht mehr als Arbeitslose. Die vorgesehene Ergänzung des § 237 Abs. 2 SGB VI ist daher nicht notwendig; sie dient aber der Klarstellung und beugt Fehlinterpretationen vor.

IV. Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen (Art. 5 Nr. 1, 2, 4, 6, 7 – §§ 34 Abs. 3, 96a Abs. 2, 228a Abs. 2, 302a Abs. 2, 313 Abs. 3 SGB VI-E)

1. Die Anhebung der Hinzuverdienstgrenze bei Vollrenten wegen Alters, bei Renten wegen voller Erwerbsminderung in voller Höhe und bei Renten wegen Erwerbsunfähigkeit in voller Höhe auf 400 Euro monatlich entspricht einem Vorschlag der Rentenversicherung. Das Auseinanderfallen der Hinzuverdienstgrenze und der Geringfügigkeitsgrenze führt bei Arbeitgebern und Rentnern häufig zu Missverständnissen und ist für die Rentenversicherungsträger mit aufwändigen Rückforderungsverfahren verbunden. Mit der Neuregelung entfallen diese Probleme.
2. Aus Sicht der Rentenversicherung wäre ein Inkrafttreten der Regelung zum 1. Juli 2008 zu präferieren. Dies hätte den Vorteil, dass sich die Versicherten auf die Neuregelung einstellen können und dass der Hinweis auf die Neuregelung zusammen mit der Rentenanpassungsmittelteilung versandt werden könnte. Das rückwirkende Inkrafttreten der Neuregelung zum 1. Januar 2008 ist für die Rentenversicherung aber akzeptabel.

B. Antrag der Fraktion der FDP „Arbeit statt Frühverrentung fördern“ – Drucksache 16/7003 –

In dem Antrag der Fraktion der FDP (BT-Drucks. 16/7003) wird vorgeschlagen, allen Versicherten ab dem 60. Lebensjahr die Möglichkeit einzuräumen, ihre gesetzliche Rente in Anspruch zu nehmen, wenn ihre kumulierten Ansprüche aus gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge über dem Grundsicherungsniveau liegen.

Der Vorschlag erscheint aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung aus den folgenden Gründen problematisch:

Das von der Fraktion der FDP entwickelte Modell setzt voraus, dass die gesetzliche Rente nur dann vorzeitig in Anspruch genommen werden kann, wenn keine Bedürftigkeit im Sinne des Grundsicherungsrechts besteht bzw. herbeigeführt wird. Es soll also ausgeschlossen werden, dass neben der gesetzlichen Rente aufgrund der vorzeitigen Inanspruchnahme eine Grundsicherungsleistung bezogen wird.

Ob dies der Fall ist, lässt sich für den Zeitpunkt der vorzeitigen Inanspruchnahme der Altersrente nur in einem Verfahren feststellen, das für den Versicherten aufwändig und für die Leistungserbringer kostenintensiv wäre. Der Versicherte müsste zunächst berechnen lassen, welche Leistungen aus der gesetzlichen,

betrieblichen und privaten Altersvorsorge ihm zustünden. Anhand dieser Berechnung hätte der Sozialhilfeträger zu ermitteln, ob Bedürftigkeit im Sinne des Grundsicherungsrechtes bestünde, wenn die Leistungen in Anspruch genommen würden. Diese Prüfung wäre rein hypothetisch, d. h. unabhängig davon, ob der Betroffene Grundsicherung in Anspruch nehmen will und ob er die Voraussetzungen für diesen Anspruch erfüllt. Sie wäre allein unter Berücksichtigung der Rentenansprüche durchzuführen; vorhandenes Vermögen oder erzieltetes Einkommen müsste unberücksichtigt bleiben, weil keine Gewähr dafür besteht, dass diese Positionen dem Versicherten über die Dauer des Rentenbezugs auch erhalten bleiben und die Bedürftigkeit im Sinne des Grundsicherungsrechts dauerhaft ausgeschlossen ist. Diese hypothetische Prüfung wäre gegebenenfalls mehrfach zu wiederholen, weil sich die Versorgungsanwartschaften des Betroffenen weiter aufbauen. Nach „Freigabe“ durch den Grundsicherungsträger könnte der Versicherte dann die Rente beantragen.

Unabhängig davon ließe sich nicht gewährleisten, dass das Fehlen der Bedürftigkeit bei Rentenbeginn weiter andauert. Wie hoch der Regelbedarf des Betroffenen ist und wie er sich entwickelt, hängt von Faktoren ab, die zum Zeitpunkt der Rentenbeantragung nicht vorhersehbar sind. Die Regelsatzbemessung nach § 28 SGB XII nimmt zwar auf den Mechanismus der Rentenanpassung Bezug (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 4 SGB XII). Das Gesetz lässt aber Raum für eine abweichende Anpassung und für die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten. Auch Leistungen aus der ergänzenden Alterssicherung werden langfristig anders dynamisiert als die gesetzliche Rente, so dass ein hoher „Sicherheitsabstand“ einzuhalten wäre, um auch mit zunehmendem Alter und bei abnehmendem Rentenniveau einen Bedarf an Grundsicherungsleistungen auszuschließen. Wenn trotz früheren Rentenbeginns ein Bezug von bedarfsabhängigen Leistungen im Alter vermieden werden soll, dann müsste dies auch noch im Falle von Ehescheidungen und bei Tod des Versicherten für seine Hinterbliebenen gelten. Das vorgegebene Minimum der Netto-Rentenanwartschaften müsste überdies auch Sozialleistungen wie das Wohngeld obsolet machen. Wahrt man diese Anforderungen, schränkt sich der Personenkreis, der von der Regelung profitieren könnte, stark ein.

Wenn die Inanspruchnahme der Altersrente flexibilisiert werden soll, erscheint es sinnvoller, an das Vorhandensein einer bestimmten Anzahl von persönlichen Entgeltpunkten anzuknüpfen.

Anlage

Renten- art	Verpflichtung zur Inanspruchnahme der Altersrente (ohne Berücksichtigung der Neuregelungen durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz)		
	Alte Rechtslage, 58er-Regelung greift ein	Alte Rechtslage, 58er-Regelung greift nicht mehr ein	Rechtslage auf der Grundlage des Entwurfs eines Siebten Gesetzes zur Änderung des SGB III
Altersrente für Frauen (Berechtigung nur noch bis Jahrgang 1951)	65 Jahre, kein Abschlag	60 Jahre, 18 % Abschlag	63 Jahre; 7,2 % Abschlag
Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Alters-teilzeitarbeit (Berechtigung nur noch bis Jahrgang 1951)	65 Jahre, kein Abschlag	60 Jahre, 18 % Abschlag, wenn Vertrauensschutzregelung des § 237 Abs. 5 SGB VI erfüllt ist. Je nach Geburtsmonat 61 Jahre bis 63 Jahre; 14,4 % bis 7,2 % Abschlag, wenn Vertrauensschutzregelung des § 237 Abs. 5 SGB VI nicht erfüllt ist.	63 Jahre; 7,2 % Abschlag
Altersrente für schwerbehinderte Menschen	60 Jahre, kein Abschlag wenn Vertrauensschutzregelung des § 236a Abs. 4 SGB VI erfüllt ist. 63 Jahre, kein Abschlag wenn Vertrauensschutzregelung des § 236a Abs. 4 SGB VI nicht erfüllt ist.	60 Jahre, kein Abschlag, wenn Vertrauensschutzregelung des § 236a Abs. 4 SGB VI erfüllt ist. 60 Jahre; 10,8 % Abschlag, wenn Vertrauensschutzregelung des § 236a Abs. 4 SGB VI nicht erfüllt ist.	60 Jahre, kein Abschlag, wenn Vertrauensschutzregelung des § 236a Abs. 4 SGB VI erfüllt ist. 63 Jahre, kein Abschlag, wenn Vertrauensschutzregelung des § 236a Abs. 4 SGB VI nicht erfüllt ist.
Altersrente für langjährig Versicherte	65 Jahre, kein Abschlag	63 Jahre; 7,2 % Abschlag	63 Jahre; 7,2 % Abschlag

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)887

15. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB

Grundsätzliche Bewertung des Entwurfs der Koalitionsfraktionen:

Der DGB begrüßt den Grundtenor des Gesetzentwurfes hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration Älterer. Der Entwurf erkennt an, dass die Arbeitsmarktchancen Älterer trotz erzielter Verbesserungen im Zuge des Konjunkturaufschwungs insgesamt noch relativ schlechter sind. Daraus leitet er richtigerweise ab, einerseits die Integrationsbemühungen für Ältere zu verstärken, andererseits aber auch die passive Absicherung über das Arbeitslosengeld zu verbessern. Die Verlängerung der Bezugsdauer trägt dem höheren Arbeitsmarktrisiko Älterer Rechnung. Auch im internationalen Vergleich bleibt Deutschland damit im Mittelfeld vergleichbarer EU-Staaten.

Der DGB regt bei der Bezugsdauer an - entsprechend seinem ursprünglichen Vorschlag - einen über 12 Monate hinausgehenden Arbeitslosengeldanspruch bereits ab einem Mindestalter von 45 Jahren zu ermöglichen. Außerdem fehlt im Gesetzentwurf die Wiedereinführung der Erstattungspflicht des Arbeitslosengeldes durch Arbeitgeber bei Entlassungen langjährig beschäftigter Älterer. Dieses Element des "Forderns" auch für Arbeitgeber wurde im Februar 2006 abgeschafft und sollte wieder eingeführt werden.

Die vorgesehene Einführung des Eingliederungsgutscheins ist dann akzeptabel, wenn die Mitnahmeeffekte eingeschränkt werden. So regt der DGB eine Begrenzung der Förderung auf tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung an und eine Mindestbeschäftigungszeit. Außerdem sollte der Gutschein nach zwei Jahren evaluiert werden, um notwendige Änderungen bzw. eine Abschaffung zu prüfen.

Die vorgesehene Regelung zur Vermeidung von Zwangsverrentungen von ALG II-Empfängern ist noch unzureichend. Auch über 63-Jährige dürfen nicht gegen ihren Willen in eine mit Abschlägen behaftete Altersrente gezwungen werden. Hier fordert der DGB, dass nur der Verweis auf eine abschlagsfreie Altersrente den Leistungen des SGB II vorgehen darf. Die jetzt vorgesehene Regelung entfaltet wenig praktische Bedeutung aufgrund der bereits beschlossenen Anhebungen des Rentenzugangsalters, wonach ein Übergang vor Vollendung des 63. Lebensjahrs ohnehin nur noch in immer weniger Fällen möglich ist.

Die Übernahme der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für Erziehende aus Bundesmitteln wird ausdrücklich begrüßt. Sie ist allerdings im Gesamtableau der Finanzverschiebungen zwischen Arbeitslosenversicherung und steuerfinanziertem Fürsorgesystem nur ein Posten. Insgesamt bleibt die Kritik des DGB bestehen, dass sich der Bund auf Kosten der Arbeitslosenversicherung aus der Finanzierung der Grundsicherung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe in verfassungsrechtlich problematischer Weise zurückzieht. Dieser im Rahmen des Sechsten SGB III-Änderungsgesetzes von den meisten Sachverständigen geäußerten Kritik wird auch mit diesem Gesetzentwurf nur völlig unzureichend Rechnung getragen.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu Artikel 1:

Zu Nr. 3 (§ 35 SGB III, Eingliederungsvereinbarung)

Der DGB begrüßt grundsätzlich, dass die Personengruppe der Älteren stärker in den Focus der Arbeitsvermittlung genommen wird. Dies darf jedoch nicht zu Lasten

anderer Personengruppen gehen und auch nicht zu einer Stigmatisierung Älterer führen. So ist kein sachlicher Grund zu erkennen, warum die Kontaktdichte bei Älteren auf drei Monate im Vergleich zu sechs Monaten grundsätzlich erhöht werden soll. Hier sollten die Fallmanager bzw. Vermittler autonom entscheiden, in Abhängigkeit vom Einzelfall und nicht pauschal auf das Lebensalter abgestellt.

Die Ausgabe eines Eingliederungsgutscheins in Verbindung mit einem Arbeitsangebot hält der DGB nicht für sinnvoll. Sofern ein Arbeitsangebot durch einen Arbeitgeber bereits vorliegt, ist eine Subventionierung durch den Eingliederungszuschuss eine Mitnahme durch den Arbeitgeber oder ihm wird eine Minderleistungsfähigkeit des älteren Arbeitslosen suggeriert. Dies trifft jedoch keineswegs bei allen älteren Arbeitslosen zu. D.h., der Eingliederungsgutschein kann sogar zum Handikap für den Arbeitslosen werden.

Zum Instrument „Eingliederungszuschuss“ siehe die Ausführungen zu § 223 SGB III.

Zu Nr. 4 (§ 127 SGB III, Anspruchsdauer Arbeitslosengeld):

Die Verlängerung der für die Dauer des Arbeitslosengeldbezuges maßgeblichen erweiterten Rahmenfrist auf jetzt fünf Jahre ermöglicht zum einen eine Staffelung eines auch über 12 Monate hinausgehenden Anspruchs in Abhängigkeit von der Vorversicherungsdauer. Außerdem trägt die längere Rahmenfrist dem Umstand Rechnung, dass Beschäftigungen zunehmend unstet werden. Der Aufbau eines Versicherungsanspruchs wird somit auch für Personengruppen leichter, die nur wiederholt kurzfristig in Beschäftigung sind.

Zu b):

Die neue Staffelung ist ein Fortschritt im Vergleich zum geltenden Recht. Die geplante Änderung bleibt jedoch hinter der vom DGB für sinnvoll gehaltenen Staffelung zurück (vgl. Übersichtsdarstellung, die als Anlage beige-fügt ist). Die Verlängerung über 12 Monate hinaus auf 15 Monate sollte bereits ab dem 45. Lebensjahr möglich sein, bei entsprechender Vorversicherungszeit. Die Steigerung auf 18 bzw. 24 Monate sollte dann bei einem Mindestalter ab 50 möglich sein. Der Gesetzentwurf trägt dem - bereits ab einem Alter von etwa 45 Jahren - höheren Arbeitsmarktrisiko für Ältere bzw. jüngere Ältere nicht ausreichend Rechnung. Der DGB bekräftigt deshalb seinen Vorschlag zur Modifizierung der Staffelung, der keinen Rückfall auf den Rechtszustand vor Februar 2006 darstellt (vgl. Übersichtsdarstellung).

Die Chancen für Ältere, aus der Arbeitslosigkeit heraus einen Arbeitsplatz zu finden, haben sich trotz guter Konjunktur und trotz Verkürzung der Bezugsdauer Arbeitslosengeld keineswegs verbessert. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit Älterer liegt bei rund 70 Wochen, im Vergleich zu rund 40 Wochen bei allen Altersgruppen. Sie hat sich sogar im Vergleich zum Vorjahr in 2007 um vier bis fünf Wochen erhöht. In den ersten neuen Monaten dieses Jahres haben gut 380.000 ältere Arbeitslose einen Arbeitsplatz gefunden. Dies ist trotz verstärkter Förderung über Lohnkostenzuschüsse eine Stagnation im Vorjahresvergleich.

Im Gesetzentwurf fehlt eine Regelung zur Wiedereinführung der Erstattungspflicht des Arbeitslosengeldes durch

Arbeitgeber. Eine solche Regelung hat bis Februar 2006 im SGB III (§ 147a) bestanden. Sie diente dazu, Betrieben eine Entlassung langjährig beschäftigter Älterer auf Kosten der Arbeitslosenversicherung zu erschweren. Eine solche Regelung ist sinnvoll, um auch für Arbeitgeber ein Element des Forderns zu konstituieren. So wie Arbeitnehmer/innen bei selbst verschuldetem Verlust des Arbeitsplatzes eine Sperrfrist hinnehmen müssen, sollte auch der Arbeitgeber bei Entlassungen ohne zwingenden Grund zur Kostenerstattung herangezogen werden. Die Erstattungspflicht soll nach Auffassung des DGB dann nicht eintreten, wenn der Arbeitslose innerhalb der letzten 10 Jahre weniger als 8 Jahre beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt war. Außerdem sind die erprobten Ausnahmeregelungen für Kleinbetriebe und insolvenzgefährdete Unternehmen beizubehalten. Im Jahr 2005 haben Unternehmen der BA immerhin rund 125 Mio. Euro erstattet, im Jahr 2006 sogar 129 Mio. Euro (für „Altfälle“).

Zu c):

Der DGB begrüßt die Verlängerung der Frist, bis zu der noch an einen früher erworbenen Anspruch auf Arbeitslosengeld angeknüpft werden kann, um ein Jahr.

Zu Nr. 5 (§ 223 SGB III, Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer)

Der Eingliederungsgutschein verbessert die relative Wettbewerbsposition von Älteren im Vergleich zu anderen Personengruppen. Dies ist dann sinnvoll, wenn Ältere auch tatsächlich geringere Eingliederungschancen aufgrund ihres persönlichen Profils haben. Davon kann jedoch pauschal nur aufgrund des Lebensalters nicht ausgegangen werden. Daher sollte nicht das Alter generell, sondern nur in Verbindung mit weiteren Vermittlungshemmnissen (z. B. Dauer der Arbeitslosigkeit) die Ausstellung eines Gutscheines rechtfertigen.

Der Rechtsanspruch auf eine Eingliederungsleistung ist aus DGB-Sicht grundsätzlich sinnvoll. Damit wird deutlich, dass eine „Gegenleistung“ für gezahlte Beiträge im Versicherungssystem nicht nur in der Lohnersatzleistung, sondern auch in einer besseren Eingliederungsunterstützung besteht. Dies ist für die perspektivische Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung bedeutsam.

In der jetzigen Konzeption birgt das Instrument jedoch eine Mitnahmegefahr durch Arbeitgeber. Eine Subventionierung von Lohnkosten sollte nur dann möglich sein, wenn die Entlohnung tariflichen Bedingungen entspricht. Sofern keine Tarifbindung vorliegt, ist mindestens das ortsübliche Entgeltniveau einzuhalten. Außerdem sollte die Förderung nur bei Arbeitsverträgen von mindestens zweijähriger Dauer gelten. Alternativ könnte die Nachbeschäftigungspflicht wieder eingeführt werden in der Weise, dass eine Subventionierung über 12 Monate eine mindestens gleich lange Nachbeschäftigung voraussetzt. Ansonsten ist der Zuschuss ganz oder anteilig zurückzahlen. Ohne diese Änderung besteht ein starker Fehlanreiz bei Arbeitgebern, Stellen gezielt für nur ein Jahr einzurichten und sich bis zur Hälfte über die Bundesagentur für Arbeit finanzieren zu lassen.

Da der Gutschein aufgrund des Rechtsanspruchs und der Ausstellung an die Arbeitnehmer neuartig für den Bereich der Lohnkostenzuschüsse ist, sollte er sorgfältig evaluiert werden. Nach zwei Jahren sollte entschieden

werden, ob die Förderung fortgesetzt wird oder modifiziert werden muss.

Zu Nr. 7 bis 9 (§§ 345a, 347, 349 SGB III, Beitragszahlung für Erziehende):

Die Beitragszahlungspflicht des Bundes für Kindererziehende zur Arbeitslosenversicherung wird durch den DGB ausdrücklich begrüßt. Der Bund übernimmt damit wieder die Finanzierungsverantwortung für eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Familienförderung. Damit greift der Gesetzgeber die noch im Gesetzgebungsverfahren zum Sechsten SGB III-Änderungsgesetz geäußerten Bedenken zahlreicher Verbände und des Bundesrates bereits nach wenigen Wochen auf. Dieser Fortschritt einer ordnungspolitisch korrekten Aufgabenfinanzierung ist zu begrüßen. Sie ändert aber wenig an der Tatsache, dass über das Versicherungssystem Aufgaben des allgemeinen Fürsorgesystems SGB II im Milliardenumfang falsch finanziert werden. Der sog. Eingliederungsbeitrag als Verschärfung der bisherigen Regelung über den sog. Aussteuerungsbetrag nimmt die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung noch mehr in die Finanzverantwortung für ein steuerfinanziertes System. Die grundsätzliche Kritik des DGB an dieser Fehlfinanzierung bleibt vollinhaltlich bestehen.

Die Höhe der durch den Bund übernommenen Beitragsleistung für Kindererziehungszeiten darf zudem nicht dauerhaft statisch sein, sondern muss bei Bedarf angepasst werden.

Zu Nr. 11 (§ 434r SGB III):

Die Regelung überträgt die neue Staffelung beim Arbeitslosengeld auch auf laufende Fälle und wird vom DGB im Zuge der Leistungsgerechtigkeit vergleichbarer Fälle begrüßt.

Zu Artikel 2 (SGB II)

Zu Nr. 2 (§ 3 SGB II, Leistungsgrundsätze):

Laut Entwurf müssen die SGB II-Leistungsträger über 58-Jährige „unverzüglich in Arbeit oder eine Arbeitsgelegenheit vermitteln“. Sie werden damit wie Jugendliche besonders behandelt, ohne ausreichende Begründung und insbesondere, ohne aufzuzeigen, wie diese besondere Behandlung zum Erfolg führen soll. Auch für unter 58-Jährige sollte eine möglichst schnelle Arbeitsvermittlung selbstverständlich sein. Sofern mit der Vorschrift intendiert ist, Ältere in Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (sog. Ein-Euro-Jobs) abzuschieben, lehnt der DGB sie ausdrücklich ab. Die im § 3 insgesamt vorhandene Gleichrangigkeit von Arbeit und Arbeitsgelegenheit ist eine falsche Weichenstellung.

Zu Nr. 3 und 4 (§§ 12a und 13 SGB II, „Zwangsverrentung“):

Die vorgesehene Regelung soll die in den letzten Monaten von Gewerkschaften und Sozialverbänden kritisierte „Zwangsverrentung“ von ALG II-Empfängern abmildern. Drohte ursprünglich nach Ablauf der sog. 58er-Regelung eine „Zwangsverrentung“ bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres, so soll nach dem vorliegenden Entwurf nun das 63. Lebensjahr entscheidend sein. An der grundsätzlichen Kritik des DGB zur Verrentung von Langzeitarbeitslosen gegen deren Willen ändert das nichts, auch wenn die Auswirkungen von Rentenabschlägen verkleinert sind. Aber auch 7,6 % Abschläge

über die gesamte Rentenlaufzeit sind angesichts der derzeitigen und in Zukunft noch weiter sinkenden Rentenzahlbeträge nicht zu verkraften. Der DGB hält an seiner Forderung fest, dass Arbeitslose nicht gegen ihren Willen in eine mit Abschlägen versehene Altersrente geschickt werden dürfen.

Eine „Zwangsverrentung“ widerspricht dem erklärten Willen der Großen Koalition diametral, das Erwerbspotenzial Älterer besser auszunutzen und die Regelaltersgrenze heraufzusetzen. Einerseits wird bei der „Rente mit 67“ argumentiert, eine längere Erwerbstätigkeit Älterer sei im Zuge des demografischen Wandels unentbehrlich, andererseits soll eine Personengruppe sogar gegen ihren eigenen Willen in einen „Vorruhestand zu schlechten Bedingungen“ abgeschoben werden. Diese nur finanziellen Erwägungen geschuldete Logik erschließt sich dem DGB nicht. Die vorgesehene Rechtsverordnung zur Vermeidung von Härtefällen kann diesem grundsätzlichen Mangel nicht abhelfen. Hier ist eine Klarstellung im Gesetz erforderlich.

Die vorgesehene Neuregelung mit der Altersgrenze 63 wird kaum praktische Wirkung entfalten können, da die Altersrenten für langjährig Versicherte ohnehin erst ab 63 Jahren bezogen werden können. Die Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit (bei der die Altersgrenzen bis 2011 ohnehin auf 63 Jahre angehoben werden) und die Altersrente für Frauen sind nur noch für die Geburtsjahrgänge bis 1951 überhaupt zugänglich.

Es ist auch widersprüchlich, dass langjährig Versicherte, die die Anspruchsvoraussetzungen für eine vorgezogene Altersrente erfüllen, ihre Altersrente mit Abschlägen beziehen müssen, während Versicherte, die nicht die Vorversicherungszeiten erfüllen, weiterhin Leistungen nach dem SGB II beziehen können, bis sie beim Erreichen der Regelaltersgrenze eine Rente ohne Abschläge erhalten. Zudem ist es rechtlich bedenklich, wenn die Rente durch die Abschläge niedriger ist als die Grundsicherung und noch ergänzende Leistungen bezogen werden müssen.

Der Rentenanspruch steht unter dem Schutz des Artikels 14 Grundgesetz. Es ist daher unter dem Gesichtspunkt der Handlungsfreiheit im wirtschaftlichen Bereich fraglich, ob dem Leistungsempfänger zuzumuten ist, zwangsweise dauerhaft Abschläge in Kauf zu nehmen. Zudem könnte eine Altersdiskriminierung vorliegen und damit gegen europarechtliche Vorschriften verstoßen werden.

Zu Nr. 5 (§ 53a SGB II, Definition Arbeitslosigkeit):

Die Herausrechnung eines Teils älterer Arbeitsloser aus der Arbeitslosenstatistik folgt einer nicht nachvollziehbaren Begründung und wird abgelehnt. Wenn SGB II-Träger über 12 Monate keine Eingliederungsperspektive aufzeigen (können), werden die betreffenden Arbeitslosen aus der Arbeitslosenstatistik gestrichen. Dies schafft geradezu einen Fehlanreiz, Angebote für diesen Personenkreis zu unterlassen. Auch widerspricht die Vorschrift der vorgesehenen Neufassung von § 3, wonach 58-Jährige – unabhängig von den Vermittlungs-Chancen – sogar unverzüglich in Arbeit zu vermitteln sind.

Im übrigen weist der DGB darauf hin, dass der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung Älterer in den letzten Jahren im Wesentlichen nicht auf einen Übergang älterer Arbeitsloser in Beschäftigung zurück-

zuführen ist, sondern auf ein Älterwerden geburtenstärkerer Jahrgänge, die bereits in Beschäftigung sind.

Zu Artikel 5 (SGB VI, Hinzuverdienstgrenze)

Der Gesetzentwurf erhöht die Hinzuverdienstgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung von 350 Euro (2007) auf 400 Euro und damit auf das Niveau der sog. Mini-Jobs. Die Vorbehalte des DGB gegenüber den geringfügigen Beschäftigungen bestehen fort.

Allerdings ist es sinnvoll, die Hinzuverdienstgrenzen generell und bezogen auf die unterste Grenze anzuheben. Vor allem führt die bisherige 350 Euro-Grenze bislang häufig zu Überzahlungen der Rente, weil viele Rentner/innen mit Nebenbeschäftigungen, aber auch deren

Arbeitgeber irrtümlicherweise der Auffassung sind, die Geringfügigkeitsgrenze sei auch die Grenze des unschädlichen Hinzuverdienstes. Es sorgt für Rechtsklarheit und geringeren Bürokratieaufwand, wenn die untere Hinzuverdienstgrenze und die Geringfügigkeitsgrenze aneinander angepasst werden.

Im Übrigen ist der DGB der Auffassung, dass die Hinzuverdienstgrenzen bei Teilrenten großzügiger und flexibler gestaltet werden sollten. Vor allem sollte es künftig mehr Stufen bei den Teilrenten geben – beispielsweise vier statt bisher drei Stufen. Für die Ermittlung der Hinzuverdienstgrenzen sollten nicht mehr nur die letzten drei Jahre vor Rentenbezug, sondern die drei "besten" Jahre der vergangenen zehn Jahre berücksichtigt werden.

Übersicht zur Bezugsdauer Arbeitslosengeld

Gesetzentwurf 7. SGB III-ÄndG			Geltendes Recht			DBG-Vorschlag			Vormaliges Recht (bis Feb. 06)		
sv-pfl. Beschäftigungs-dauer in Monaten (in den 5 Jahren vor der Alo)	Nach Vollendung Lebensjahr	Bezugs-dauer in Monaten	sv-pfl. Beschäftigungs-dauer in Monaten (in den 3 Jahren vor der Alo)	Nach Vollendung Lebensjahr	Bezugs-dauer in Monaten	sv-pfl. Beschäftigungs-dauer in Monaten (in den 5 Jahren vor der Alo)	Nach Vollendung Lebensjahr	Bezugs-dauer in Monaten	sv-pfl. Beschäftigungs-dauer in Monaten (in den 7 Jahren vor der Alo)	Nach Vollendung Lebensjahr	Bezugs-dauer in Monaten
12		6	12		6	12		6	12		6
16		8	16		8	16		8	24		12
20		10	20		10	20		10	28	45.	14
24		12	24		12	24		12	36	45.	18
30	50.	15	30	55.	15	30	45.	15	40	47.	20
36	55.	18	36	55.	18	36	50.	18	48	52.	24
48	58.	24				42	50.	24	56	57.	28
									64	57.	32

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)880

15. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. BAGFW

A. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

1. Die BAGFW unterstützt den Grundgedanken des vorliegenden Gesetzentwurfs, die verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld mit einer stärkeren Integration von Älteren in den Arbeitsmarkt zu verbinden. Die vorgeschlagenen Instrumente hierfür sind jedoch unzureichend.
2. Der neue Eingliederungsgutschein für Ältere darf nicht isoliert gewährt werden, sondern ist einzubinden in das Instrumentarium zur Förderung der Integration von älteren Arbeitslosen. Beim gleichzeitigen verpflichtenden Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung mit der Forderung nach verstärkten Eigenbemühungen wäre es unangemessen, ältere Arbeitslose gegenüber jüngeren Arbeitslosen faktisch verstärkt der Verhängung von möglichen Sperrzeiten auszusetzen.
3. Die BAGFW hält es für unzureichend, dass durch die Neuregelung nur Menschen unter 63 Jahren davor bewahrt werden sollen, vorzeitige Renten mit Abschlägen in Anspruch nehmen zu müssen. Der Ausschluss Älterer ab 63 Jahren von der Integration in den Arbeitsmarkt widerspricht dem Ziel einer erhöhten Erwerbstätigenquote Älterer. Zu berücksichtigen ist dabei auch die steigende Regelaltersgrenze für Frauen und Männer bis zum Alter von 67 Jahren.
4. Bei der halbjährigen Überprüfung der Vermittlungsmöglichkeiten von Arbeitslosen über 58 Jahren soll

der Vermittlung in eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung keine Bedeutung zukommen, da diese für ältere Arbeitslose regelmäßig kein geeignetes Instrument zur Integration in den Arbeitsmarkt darstellt. Vielmehr ist zu überprüfen, ob die Bereitstellung von weiteren Förderangeboten, insbesondere zur Weiterbildung, in Frage kommt.

5. Die BAGFW lehnt den Ausschluss von Arbeitslosen ab 58 Jahren, die länger als ein Jahr Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen und kein Arbeitsangebot erhalten haben, aus der Arbeitslosenstatistik ab. Geringere Integrationschancen dieser Personengruppe rechtfertigen den Ausschluss nicht.
6. Die BAGFW begrüßt die Erhöhung und Vereinheitlichung der Hinzuverdienstgrenze für Rentner.

B. Im Einzelnen**1. Generelle Vorbemerkung**

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) unterstützt den Grundgedanken des vorliegenden Gesetzentwurfs, eine verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes mit Strategien zu einer stärkeren Integration von Älteren in den Arbeitsmarkt zu verknüpfen. Die Erhöhung der Erwerbstätigenquote Älterer steht auch im Einklang mit einem entsprechenden Schwerpunkt europäischer Wirtschafts- und Sozialpolitik.

2. Verlängerung des Arbeitslosengeldes (§ 127 SGB III-neu) und Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer (§§ 223, 224 SGB III-neu, § 35 Abs. 5 SGB III-neu)

Der Gesetzentwurf sieht eine Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer ab dem vollendeten 50. Lebensjahr vor. Mit Vollendung des 50. Lebensjahres beträgt er nun bei einer Vorversicherungszeit von mindestens 30 Monaten 15 Monate. Ab Vollendung des 55. Lebensjahres werden 18 Monate Arbeitslosengeld gezahlt, wenn die Vorversicherungszeit von 36 Monaten erfüllt ist und ab dem 58. Lebensjahr wird nach Versicherungspflichtverhältnissen von insgesamt 48 Monaten insgesamt 24 Monate lang Arbeitslosengeld gezahlt. Die Rahmenfrist wird von 2 auf 5 Jahre verlängert.

Gleichzeitig wird für ältere Arbeitnehmer ab Vollendung des 50. Lebensjahres, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von mehr als 12 Monaten haben, im SGB III ein Eingliederungsgutschein eingeführt. Die Ausgabe des Eingliederungsgutscheins wird in einer Eingliederungsvereinbarung mit einem Arbeitsangebot oder einer Vereinbarung über notwendige Eigenbemühungen zur Einlösung des Eingliederungsgutscheines verbunden (§ 35 Abs. 5 SGB III-neu). Die Eingliederungsvereinbarung ist spätestens nach drei Monaten zu überprüfen. Mit dem Gutschein verpflichtet sich die Agentur für Arbeit, einen 12-monatigen Eingliederungszuschuss in Höhe von 30 bis 50 % (bei Rechtsanspruch 50 %) des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts an einen Arbeitgeber zu leisten, wenn der Arbeitnehmer für mindestens ein Jahr eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Std. wöchentlich aufnimmt.

Bewertung:

Die verstärkten Vermittlungsbemühungen für ältere Arbeitnehmer werden generell begrüßt. Der neu geschaffene Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer kann das vorhandene und vorrangig zu nutzende Instrumentarium von Maßnahmen zur Integration Älterer, insbesondere den Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421 f SGB III), die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (§ 421 j SGB III) und die Förderung beschäftigter Arbeitnehmer (§ 417 SGB III) bei Weiterbildung ergänzen. Vom Inhalt der Förderung entspricht das Instrument weitgehend dem Eingliederungszuschuss (§ 421 f)¹³. Wesentliche Unterschiede sind die Ausgabe der Förderung als Gutschein, die Ausgestaltung als Rechtsanspruch nach einem Jahr, die Begrenzung der Förderdauer auf ein Jahr und die regelmäßige Verknüpfung mit dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, in der entweder ein Arbeitsangebot festgelegt oder die notwendigen Eigenbemühungen vereinbart werden.

Da der Eingliederungsgutschein zu dem erst jüngst geschaffenen Eingliederungszuschuss hinzukommen wird und es hierbei um ähnliche Instrumente für überschneidende Zielgruppen geht, wird die Handhabbarkeit der Förderpraxis vermutlich erschwert. Die BAGFW verweist auf die aktuelle arbeitsmarktpolitische Zielsetzung der Bundesregierung, durch eine Instrumentenstraffung die Übersichtlichkeit und Effektivität der Arbeitsmarkt-

förderung zu verbessern. Es muss vermieden werden, dass der neu eingeführte Eingliederungsgutschein die Anwendung des bestehenden Eingliederungszuschusses behindert, der ältere Arbeitslose mit individuell begründeten Vermittlungshemmnissen - zu recht ähnlichen Förderkonditionen wie der Eingliederungsgutschein - fördert.

Durch die Verknüpfung der Ausgabe des Eingliederungsgutscheins mit in einer verpflichtend abzuschließenden Eingliederungsvereinbarung dokumentierten Eigenbemühungen des Arbeitslosen kann sich faktisch die Möglichkeit erhöhen, dass bei Nichterfüllung der Eigenbemühungen eine Sperrzeit nach § 144 SGB III verhängt wird. Einen Grund, ältere Arbeitslose stärker als andere Arbeitslose zu fordern und sie angesichts der drohenden Sperrzeiten einem größeren Druck auszusetzen, gibt es nicht. Dies gilt umso mehr als die Integrationschancen älterer Arbeitsloser auf dem Arbeitsmarkt faktisch eingeschränkt sind.

Sofern eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen wird, sollten geeignetere Förderinstrumente für Ältere, insbesondere die berufliche Weiterbildung, vorrangig berücksichtigt werden. Das ist in § 35 Abs. 5 zum Ausdruck zu bringen.

3. Erleichterter Bezug von Arbeitslosengeld II und keine Pflicht zum vorzeitigen Bezug von Altersrente bei Arbeitslosen zwischen 58 und 63 Jahren

Der Gesetzentwurf sieht Nachfolgeregelungen für die zum 31.12.2007 auslaufenden Sonderregelungen der § 65 Abs. 4 SGB II und § 428 SGB III für Arbeitslose ab 58 Jahren vor.

Nach der bisherigen Rechtslage kann derjenige, der das 58. Lebensjahr vollendet hat und nicht arbeitsuchend ist, mit dem Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende vereinbaren, dass er dennoch Arbeitslosengeld II erhält. Gleichzeitig ist er gehalten, seine Altersrente zu beantragen, sobald er die Voraussetzungen erfüllt, sie zu beantragen. Er ist allerdings nicht verpflichtet, vorzeitige Altersrente mit Abschlägen in Anspruch zu nehmen.

Die o. g. befristeten Sonderregelungen für Arbeitslose laufen zum 31.12.2007 aus. Das hat zur Folge, dass auch Menschen ab 58 Jahren arbeitsuchend sein müssen, wenn sie ALG II erhalten wollen. Würde keine Ersatzregelung geschaffen, würden diese Personen nicht mehr leistungsberechtigt nach dem SGB II sein, wenn sie ihre Hilfebedürftigkeit durch den Bezug von Rente reduzieren könnten. Eine reguläre Altersrente kann grundsätzlich erst mit dem 65. Lebensjahr (künftig ansteigend) bezogen werden. Nur noch für wenige Personengruppen besteht nach dem SGB VI die Möglichkeit, vorzeitig ohne Abschläge in Rente zu gehen. Die vorzeitige Rente ist i.d.R. ab dem 60. Lebensjahr möglich.¹⁴ Sie wird mit Abschlägen in Höhe von 0,3 % pro Monat des vorgezogenen Rentenbezugs gemindert. Wer mit 60 statt mit 65 Altersrente bezieht, erhält also i.d.R. 18 % Abschläge.¹⁵

¹³ Ab dem 50. Lebensjahr, nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit, Förderung in Höhe von 30 bis 50 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts, 12 – 36 Monate Laufzeit bei degressivem Zuschuss.

¹⁴ Derzeit können Frauen, die vor dem 1.1.1952 geboren sind, vorzeitig mit 60 Jahren in Rente gehen (§ 237 a SGB III, Anlage 20). Gleiches gilt für Schwerbehinderte und unter bestimmten Voraussetzungen für Menschen, die vor dem 1.1.1952 geboren sind, arbeitslos sind und nach Vollendung ihres 58. Lebensjahres und 6 Monaten insgesamt 52 Wochen arbeitslos waren (§ 237 SGB VI, Anlage 19). Schließlich können langjährig Versicherte derzeit mit 63 Jahren vorzeitig in Rente gehen (§ 236 SGB VI, Anlage 21).

¹⁵ Also 12 Monate x 5 Jahre = 60 x 0,3% = 18% Abschlag

Die Pflicht, die Hilfebedürftigkeit im SGB II zu reduzieren, umfasst nach Ansicht der Bundesregierung auch die Pflicht, eine vorzeitige Rente mit Abschlägen in Anspruch zu nehmen, selbst wenn der Hilfebedürftige noch erwerbsfähig und erwerbswillig ist. Im Ermessen des Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende stünde es weiterhin, den Antrag selbst für den Leistungsberechtigten zu stellen (§ 5 Abs. 3 SGB II). Durch den Rentenbezug scheidet der Hilfebedürftige aus dem SGB II aus (§ 7 Abs. 1 S. 2 SGB II). Reicht die Rente zum Leben nicht aus, ist er gezwungen, sich eine geringfügige Beschäftigung zu suchen oder ergänzende Leistungen nach dem 4. Kapitel des SGB XII zu beantragen. Darüber hinaus kann er sich zwar bei der Bundesagentur für Arbeit nach § 15 SGB III arbeitsuchend melden. Er erhält dort aber nur Beratung und Vermittlung. Die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung ist in der Regel ausgeschlossen, da von Personen wegen Bezugs ihrer Altersrente typischerweise erwartet wird, dass sie ihren Lebensunterhalt nicht mehr vorrangig durch Erwerbstätigkeit bestreiten müssen.¹⁶

Der Gesetzentwurf sieht nun folgende Nachfolgeregelung zu §§ 65 Abs. 4 und 428 SGB III vor: Nach § 12 a S. 2 SGB II wird klargestellt, dass Hilfebedürftige bis zur Vollendung des 63. Lebensjahrs nicht verpflichtet sind, eine Rente wegen Alters vorzeitig in Anspruch zu nehmen. Zugleich ordnet § 3 Abs. 2 a SGB II-neu an, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige unverzüglich in eine Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt die Neuregelung, insoweit sie Menschen unter 63 Jahren nicht darauf verweist, eine vorzeitige Rente mit Abschlägen in Anspruch zu nehmen. Für die Integration von Älteren in den Arbeitsmarkt ist es unerlässlich, sie in einem System zu belassen, in dem ihnen Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Zugleich ist es sachgerecht, ihren lebenslang erarbeiteten Rentenanspruch unvermindert zu sichern.

Die Neuregelung, dass Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, unverzüglich nicht nur in eine Arbeit, sondern auch in eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung vermittelt werden sollen, wird in ihrer derzeitigen Ausgestaltung abgelehnt. Positiv ist das Bemühen zu würdigen, durch unverzügliches Tätigwerden die Integration von älteren Arbeitslosen zu fördern. Oberstes Ziel muss indes die Vermittlung in eine geeignete und individuell sinnvolle Erwerbstätigkeit sein, die ggf. um die Bereitstellung von geeigneten Instrumenten der Arbeitsförderung, wie z.B. der Fort- und Weiterbildung zu ergänzen ist.

Für den Personenkreis der älteren Arbeitslosen ist in der Regel das Instrument der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nicht weiterführend. Langjährig Beschäftigte bedürfen in der Regel keiner gemeinnützigen Arbeitsgelegenheit, um ihre sozialen Kompetenzen zu stärken oder in einen Arbeitsalltag einzufinden. Angesichts der bisherigen Erfahrungen stellt auch für langjährig Arbeitslose die Arbeitsgelegenheit nicht generell ein Sprungbrett in den ersten Arbeitsmarkt dar, es sei denn, die Qualifizierung steht dabei im Mittelpunkt. Auch für Ältere muss an dem Grundsatz festgehalten

werden, dass Arbeitsgelegenheiten nur nachrangig zu anderen Förderleistungen des § 16 SGB II zum Einsatz kommen. Bei älteren Arbeitslosen sollten sie daher im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten nur in begründeten Fällen zum Einsatz kommen, wo nachweislich soziale Kompetenzen fehlen oder wo sie zur Bewältigung des Arbeitsalltags notwendig sind. Anstatt der Vermittlung in eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung sollte vielmehr unverzüglich geprüft werden, ob nicht weitere Integrationsinstrumente, so z.B. eine Förderung durch eine Weiterbildungsmaßnahme oder eine sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheit, in Betracht kommen.

Bei dem Element des Forderns ist zudem zu berücksichtigen, dass trotz aller Eigenbemühungen von arbeitslosen Älteren die Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt bislang deutlich geringer sind als bei jüngeren Personengruppen. In der Praxis ist sicherzustellen, dass jegliche Sanktionsentscheidung dieser besonderen Situation älterer Arbeitsuchender gerecht wird.

Vorschlag:

In § 3 Abs. 2a SGB II-neu sind daher die Begriffe „oder in eine Arbeitsgelegenheit“ zu streichen und durch die Formulierung zu ersetzen „oder ihnen sind geeignete Leistungen zur Eingliederung gem. § 16 SGB II, z. B. eine sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheit oder Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, zu gewähren. *Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16 Abs. 3 S. 2 SGB II sind nachrangig zu gewähren.*“

Der neue Absatz 2 a lautet dann:

„Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, sind unverzüglich in eine Arbeit zu vermitteln oder ihnen sind geeignete Leistungen zur Eingliederung gem. § 16 SGB II, z. B. eine sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheit oder Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, zu gewähren. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16 Abs. 3 S. 2 SGB II sind nachrangig zu gewähren.“

4. Pflicht zur Inanspruchnahme von verminderten Renten ab Vollendung des 63. Lebensjahres, Härtefallregelung

§ 12 a SGB II stellt klar, dass Menschen ab Vollendung des 63. Lebensjahres grundsätzlich gehalten sind, auch vorzeitige Renten in Anspruch zu nehmen. § 13 Abs. 2 SGB II-neu ermächtigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung eine Härtefallregelung zu schaffen, die bestimmt, unter welchen Voraussetzungen und für welche Dauer Hilfebedürftige nach Vollendung des 63. Lebensjahres nicht verpflichtet sind, vorzeitig Rente zu beziehen.

Bewertung:

Die BAGFW lehnt diese Regelung ab. Mit dem Ziel der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer und der bereits beschlossenen Erhöhung des Renteneintrittsalters ist es unvereinbar, ältere Arbeitslose ab dem 63. Lebensjahr vorzeitig in das Rentensystem zu verweisen und ihnen so den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verwehren. Sozialpolitisches Ziel muss es vielmehr sein, ältere Arbeitslose verstärkt zu fördern und ihnen Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen.

¹⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/5461 S. 2.

Rein fiskalische Interessen, die hinter den mit dieser Regelung verbundenen Einsparungen beim Arbeitslosengeld II stehen, dürfen dem nicht entgegenstehen. Obwohl es das Ziel der Bundesregierung auch nach den Vorgaben der Europäischen Union ist, die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer zu erhöhen, soll eine Gruppe von älteren Hilfebedürftigen in die Zuständigkeit der Rentenversicherung überführt und damit – gegen ihren Willen – faktisch vom Arbeitsmarkt verdrängt werden; denn ein freiwilliger Renteneintritt unter Hinnahme der Abschläge ist jederzeit möglich. Zudem werden bei Rentnern, deren mit Abschlägen versehene Renten unterhalb des Existenzminimums liegen, ergänzende Leistungen nach dem SGB XII erforderlich werden, so dass hier nur eine Verschiebung der Kostenlast auf die Kommunen erfolgt.

Entgegen dem Gesetzentwurf sind auch die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Härtefallregelung, die bisher in einer Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrates und öffentlicher Diskussion vom BMAS geregelt werden sollen, aufgrund der Rechtsklarheit und Transparenz direkt im Gesetz zu verankern.

Vorschlag:

- § 12 a S. 2 SGB II-neu ist zu streichen und wie folgt zu ändern:

„Abweichend von Satz 1 sind Hilfebedürftige nicht verpflichtet, eine Rente wegen Alters vorzeitig in Anspruch zu nehmen.“

Ersatzweise wäre zumindest folgende Regelung vorzunehmen:

- Im Rahmen der Härtefallregelung sind die Personen vom Verweis auf den Rentenbezug auszunehmen, deren mit Abschlägen versehene Rente unterhalb des Niveaus des Existenzminimums im SGB XII liegt.

5. Keine statistische Erfassung von Arbeitslosen ab 58 Jahren, die länger als ein Jahr arbeitslos sind

Mit der Neuregelung des § 53 a SGB II wird eine eigene Rechtsgrundlage für die statistische Erfassung von arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen geschaffen,

die der bisherigen Praxis entspricht. Ausdrücklich ausgeschlossen von der Erfassung sind hiernach Arbeitslose ab Vollendung des 58. Lebensjahres, die innerhalb der letzten 12 Monate in Arbeitslosigkeit und im Bezug von SGB II-Leistungen kein Arbeitsangebot erhalten haben.

Bewertung:

Die BAGFW lehnt den Ausschluss von arbeitslosen Älteren ab 58 Jahren aus der Arbeitslosenstatistik ab. Die Begründung, dass die Integrationschancen bei diesem Personenkreis deutlich eingeschränkt sind bzw. sich reduziert haben und sie nicht mehr uneingeschränkt arbeitsbereit sind sowie nicht mehr alle Möglichkeiten nutzen und nutzen können, ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden, ist nicht nachvollziehbar, da auch die Arbeitslosenstatistik in jüngeren Jahrgängen Personen mit eingeschränkten Vermittlungschancen enthält. Geringere Integrationschancen einzelner Personenkreise können und dürfen nicht dazu führen, sie in der Statistik nicht auszuweisen. Vielmehr ist es gerade sinnvoll, in einer Statistik abzubilden, in welchem Maße ältere Arbeitslose integriert werden und ob das Ziel, die Erwerbstätigenquote dieser Personengruppe zu erhöhen, tatsächlich erreicht wird.

6. Erhöhung der Hinzuverdienstgrenze für Bezieher von Vollrenten

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Hinzuverdienstgrenzen für die Bezieher von Vollrenten auf 400 € steigen.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt diese Regelung, da sie gerade Beziehern von niedrigen Renten ermöglicht, drohender Altersarmut aus eigener Kraft entgegenzuwirken.

Berlin, den 20.12.2007

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)891

16. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

1. Gesamtbewertung von Ziel und Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf geht in der Problemanalyse zu Recht davon aus, dass trotz der positiven konjunkturellen Entwicklung die berufliche Wiedereingliederung für viele ältere Arbeitnehmer nach wie vor schwierig ist.

Deshalb soll mit dem Gesetzentwurf

- die soziale Sicherung der älteren Arbeitnehmer und
- ihre Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden.

Der Gesetzentwurf sieht als Einzelmaßnahmen vor:

- eine gestufte Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitnehmer rückwirkend zum 1. Januar 2008,
- die Verbesserung der Wiedereingliederungschancen älterer Arbeitnehmer durch Einführung eines Eingliederungsgutscheines,
- eine zum 1. Januar 2008 rückwirkende Nachfolgeregelung zur sog. „58er Regelung“ und
- die Anhebung der Hinzuverdienstgrenze für Rentner, die eine vorgezogene Altersrente oder eine Rente wegen voller Erwerbsminderung in voller Höhe beziehen, auf 400 €.

Der Sozialverband VdK unterstützt die oben genannte Zielsetzung des Gesetzgebers. Er wertet den Gesetzentwurf als Bestätigung für die Notwendigkeit und als

Signal für die Einsicht, Regelungen der Agenda 2010 zu überprüfen und über die im Gesetzentwurf vorgesehenen Einzelmaßnahmen hinaus, notwendige gesetzgeberische Korrekturen vorzunehmen.

Die Verlängerung des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitnehmer entspricht einer Forderung des Sozialverbands VdK und wird als Schritt zur besseren und angemessenen sozialrechtlichen Absicherung von älteren Arbeitnehmern, die auf dem Arbeitsmarkt geringere Chance haben, begrüßt. Begrüßt wird auch die Einführung eines **Eingliederungsgutscheines** zur Unterstützung insbesondere von eigenen Vermittlungsanstrengungen.

Unbedingt notwendig ist eine durch Rückwirkung nahtlose **Nachfolgeregelung zur auslaufenden „58er Regelung“**. Um Rechtsunsicherheit und mögliche gravierende Nachteile für die Betroffenen zu vermeiden, muss verwaltungsmäßig durch Weisung bzw. Vereinbarung sichergestellt werden, dass die SGB II-Träger nicht zwischenzeitlich vor Inkrafttreten der Neuregelung (einschließlich einer etwaigen Rechtsverordnung zur Regelung von Härtefällen) Zwangsverrentungen vornehmen dürfen. Die Gewerkschaften und Sozialverbände haben hinsichtlich des Inhalts einer solchen Nachfolgeregelung in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 27.11.07 zu Recht gefordert, dass Arbeitslose nicht in eine Altersrente mit Abschlägen gezwungen werden dürfen. Mit der vorgesehenen „Kompromisslösung“, die Arbeitslose bis zum 63. Lebensjahr vor Zwangsverrentung schützt, wird dieser Forderung aber nur teilweise Rechnung getragen. Erhebliche praktische Bedeutung hat die vorgesehene Rege-

lung insbesondere für schwerbehinderte Menschen.

Der Sozialverband VdK begrüßt die **Anhebung der Hinzuverdienstgrenze** für Bezieher vorzeitiger Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten in voller Höhe entsprechend der Entgeltgrenze für eine geringfügige Beschäftigung in Höhe von 400 €. Die bestehende Regelung ist für viele Rentner nicht nachvollziehbar. Wegen geringfügiger Überschreitung der Hinzuverdienstgrenze ist es so aus Unkenntnis zu hohen Rückzahlungsforderungen der Rentenversicherungsträger gekommen.

2. Zu den einzelnen Regelungen

2.1. Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I (§ 127 SGB III-E)

Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld soll – wie bereits mit dem 6. Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze festgelegt wurde – für über 50-jährige stufenweise abhängig vom Lebensalter und der Vorversicherungszeit von derzeit maximal 18 Monate auf bis zu 24 Monate für 58-jährige verlängert werden.

Danach hat ein Versicherter

- nach Vollendung des 50. Lebensjahres nach einer Vorversicherungszeit von 30 Monaten Anspruch auf 15 Monate Arbeitslosengeld (statt derzeit auf 12 Monate Arbeitslosengeld) und
- nach Vollendung des 58. Lebensjahres nach einer Vorversicherungszeit von 48 Monaten Anspruch auf 24 Monate Arbeitslosengeld (statt derzeit 18 Monate Arbeitslosengeld) nach einer Vorversicherungszeit von 36 Monaten.

Die Regelung, wonach nach Vollendung des 55. Lebensjahres nach 36 Monaten ein Anspruch auf 18 Monate Arbeitslosengeld besteht, soll beibehalten werden.

Die Verlängerung gilt auch für ältere Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem alten Recht am 31.12.2007 noch nicht erschöpft war (§ 434 r SGB III-E).

Die vorgesehene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes erkennt der Sozialverband VdK deshalb als einen Schritt zur Verbesserung der sozialen Sicherung von älteren Arbeitnehmern an. Diese sind nach wie vor auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligt und haben in der Regel lange Jahre in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt. Nach Abschaffung der Arbeitslosenhilfe erfolgt auch bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit bereits nach maximal 18 Monaten Anspruch auf Arbeitslosengeld und einer Übergangszeit von 2 Jahren eine Absicherung lediglich auf Fürsorgenniveau – mit dem damit verbundenen sozialen Abstieg und nachhaltigen Konsequenzen für die spätere Alterssicherung. Diese Regelung empfinden viele Betroffene als ungerecht und diskriminierend.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK sind Befürchtungen, dass die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer eine Rückkehr zu einer Frühverrentungstradition darstellt, nicht nachvollziehbar. Auch verzögert eine Verlängerung der Anspruchsdauer nicht eine berufliche Eingliederung. Denn der Anspruch auf Arbeitslosengeld setzt Arbeitsbereitschaft voraus. Vielmehr sichert ein längerer Anspruch auf Arbeitslosengeld ältere Arbeitslosen mit besonderem Unterstützungsbedarf während der Vermittlungsbemühungen auf Versicherungsniveau sozial ab. Insbesondere

eigene Vermittlungsanstrengungen werden durch die Einführung eines Vermittlungsgutscheines unterstützt.

Nicht akzeptabel ist eine kostenneutrale Regelung, die mit einer **Kürzung der Bezugsdauer für jüngere Versicherte** verbunden ist.

Für nicht sachgerecht hält der Sozialverband VdK, dass keine **Wiedereinführung der Erstattungspflicht des Arbeitslosengeldes durch Arbeitgeber** bei Entlassung langjährig beschäftigter älterer Arbeitnehmer vorgesehen ist.

Es ist notwendig und sachgerecht, dass die Verlängerung der Bezugsdauer rückwirkend zum 1. Januar 2007 erfolgt. Verwaltungsmäßig muss sichergestellt werden, dass die Arbeitsagenturen diese Regelung ggf. unter Vorbehalt bereits vor ihrem Inkrafttreten anwenden und die Betroffenen nicht auf das SGB II verweisen.

2.2. Einführung eines Eingliederungsgutscheines für ältere Arbeitnehmer (§ 223 SGB III-E)

Arbeitslose nach Vollendung des 50. Lebensjahres können künftig von der Agentur für Arbeit einen Eingliederungsgutschein erhalten, sofern sie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von mehr als 12 Monaten haben.

Der Eingliederungsgutschein garantiert einem potentiellen Arbeitgeber einen Eingliederungszuschuss für 12 Monate mit einer Förderhöhe zwischen 30 % und 50 % des berücksichtigungsfähigen Entgelts. Voraussetzung ist, dass eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich für mindestens 12 Monate begründet wird.

Langzeitarbeitslose, die nach 12 Monaten Arbeitslosengeldbezug immer noch beschäftigungslos sind, haben gegenüber der Bundesagentur für Arbeit einen Rechtsanspruch auf einen Eingliederungsgutschein mit einer garantierten Förderhöhe von 50 % des berücksichtigungsfähigen Entgelts.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK ist die **Einführung von Gutscheinen mit garantierter Förderleistung** geeignet, die Beschäftigungschancen älterer Arbeitslosengeldbezieher zu verbessern und ihre Eigenbemühungen nachhaltig zu unterstützen.

Insbesondere der Eingliederungsgutschein mit einer Förderung von 50 % schafft für Arbeitgeber unbürokratisch Klarheit über das ob und wie einer Förderung ohne Ermessensspielräume der regionalen Arbeitsverwaltung. Gerade von bundesweit tätigen Unternehmen wird die mangelnde Transparenz und Planungssicherheit bei Einstellungen aufgrund der unterschiedlichen Förderpraxis der regionalen Arbeitsagenturen bei Eingliederungszuschüssen beklagt.

Um gerade die Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen zu verbessern und Mitnahmeeffekte zu begrenzen, hält der Sozialverband VdK es für vertretbar, dass ein **Rechtsanspruch erst nach einem Jahr der Arbeitslosigkeit** besteht. Die Erfahrungen mit dem Eingliederungsgutschein sollten aber evaluiert werden.

Nicht nachvollziehbar ist aus Sicht des Sozialverbands VdK, dass dieses Förderinstrumentarium auf Bezieher von Arbeitslosengeld von mehr als 12 Monaten begrenzt ist und damit nicht für Langzeitarbeitslose im Bereich des SGB II gilt.

2.3. Nachfolgeregelung zur sog. „58er Regelung“

Nach der zum 31. Dezember 2007 ausgelaufenen 58er Regelung konnten Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe auch dann erhalten, wenn sie dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen wollen. Voraussetzung war, das sie sich verpflichteten, zum frühestmöglichen Zeitpunkt in eine **abschlagsfreie** Rente wechseln.

Bei ersatzlosem Wegfall dieser Regelung besteht zum einen keine Möglichkeit mehr, Arbeitslosengeld I und II unter erleichterten Bedingungen zu beziehen. Für die Leistungsträger im Bereich von SGB III und SGB II bedeutete diese Möglichkeit bisher eine verwaltungsmäßige Entlastung, weil sie für diesen Personenkreis keine Vermittlungsanstrengungen mehr unternehmen mussten. Gleichzeitig wurde die Arbeitslosenstatistik von einem Personenkreis mit schlechteren Vermittlungschancen bereinigt.

Der Wegfall dieser Regelung bedeutet zum anderen, dass der SGB II-Träger den Betroffenen nach dem sozialhilferechtlichen Nachranggrundsatz darauf verweisen kann, bei seinem Rentenversicherungsträger eine vorzeitigen Rente mit Abschlägen zu beantragen, um seine Hilfebedürftigkeit zu vermeiden bzw. abzumildern. Im Weigerungsfalle besteht nach § 5 SGB II die Möglichkeit, dass der Grundsicherungsträger den Rentenanspruch für den Hilfebedürftigen gegen dessen Willen stellt (Zwangsverrentung).

Der Gesetzentwurf sieht für ältere Arbeitnehmer, die nicht arbeitsbereit sind, keine Möglichkeit mehr zu einem erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld I und II vor. Vielmehr soll deren berufliche Integration verstärkt gefördert werden. Hierzu werden die Träger der Grundsicherung verpflichtet, diese unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln (§ 3 Abs. 2 a SGB III-E). Gelingt dies nicht, sollen sie aber aus der Arbeitslosenstatistik gestrichen werden, wenn ihnen nach einem Bezug von 12 Monaten von Arbeitslosengeld II keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist (§ 53 a Abs. SGB II-E).

Gleichzeitig wird im SGB II der Nachranggrundsatz präzisiert (§ 12 a Abs. 1 SGB II-E). Es soll klargestellt werden, dass Hilfebedürftige Sozialleistungen beantragen müssen, wenn diese die Hilfebedürftigkeit vermeiden oder abmildern. Als Ausnahme von diesem Grundsatz ist vorgesehen, dass Hilfebedürftige bis zur Vollendung des 63. Lebensjahres nicht verpflichtet sind, eine Rente wegen Alters vorzeitig in Anspruch zu nehmen.

Des Weiteren wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermächtigt, im Wege einer Rechtsverordnung weitere Ausnahmen von dieser Ausnahmeregelung zu bestimmen. Das Ministerium soll festlegen, in welchen Härtefällen Hilfebedürftige auch nach Vollendung des 63. Lebensjahres nicht verpflichtet sind, eine Rente wegen Alters vorzeitig in Anspruch zu nehmen (§ 13 Abs. 2 SGB II-E).

Der Sozialverband VdK tritt nachdrücklich für die Verbesserung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer in Anbetracht der immer noch bestehenden Altersdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt ein. Er hat aus diesem Grund die mit dem Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz vorgenommene Erhöhung der Regelaltersgrenze nicht grundsätzlich ab-

gelehnt. Es müssen aber die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Menschen bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze aufgrund ihres Gesundheitszustandes wie ihrer Qualifikation arbeiten können und aufgrund der Arbeitsmarktsituation auch arbeiten dürfen.

Vor diesem Hintergrund lehnt der Sozialverband VdK unabhängig vom Lebensalter eine Zwangsverrentung von arbeitsbereiten älteren Arbeitnehmern vor Erreichen der Regelaltersgrenze grundsätzlich ab. Er hält aber eine Verlängerung der Möglichkeit, weiterhin Arbeitslosengeld I und II zu erleichterten Bedingungen in Anspruch zu nehmen, für nicht notwendig.

Zur Verbesserung der beruflichen Integration älterer Menschen hält er es für sachgerecht, dass über 58-jährige künftig wieder generell in die aktiven Vermittlungsbemühungen der Leistungsträger einbezogen werden und sich hierbei auch selbst aktiv beteiligen müssen.

Klargestellt werden sollte, dass hier die Vermittlung in zumutbare sozialversicherungsrechtliche Beschäftigungsverhältnisse im Vordergrund stehen muss.

Als kontraproduktiv wird die Regelung angesehen, wonach ein arbeitsbereiter Hilfebedürftiger, dem nach **12 Monaten kein Arbeitsangebot gemacht werden kann, aus der Arbeitslosenstatistik gestrichen** wird. Die Begründung, wonach ein Älterer, der keine Arbeit findet, nicht mehr als arbeitslos gilt, ist nicht nachvollziehbar. Faktisch liegt dieser Regelung wieder der Gedanke der alten 58er-Regelung zugrunde. Allerdings wird er aus der Statistik gestrichen, ohne dass er Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen beziehen kann.

Mit der vorgesehenen „Kompromisslösung“ wird eine Zwangsverrentung nicht vermieden, aber der Personenkreis, der auf eine vorzeitige Altersrente mit Abschlägen verwiesen wird, durch das Abstellen auf die Vollendung des 63. Lebensjahres eingeschränkt.

Von dieser Regelung profitieren zunächst Berechtigte, die die Zugangsvoraussetzungen für die **auslaufenden vorzeitigen Renten für Frauen und Arbeitslose** erfüllen. Für die Betroffenen wird damit der Verweis auf eine vorzeitige Rente mit bis zu 18 % Abschläge vermieden.

Als wesentlichen Teilerfolg sieht der Sozialverband VdK an, dass arbeitslose schwerbehinderte Menschen bei Vorliegen der rentenversicherungsrechtlichen Voraussetzungen weiterhin frei entscheiden, ob sie die Altersrente für schwerbehinderte Menschen ab dem 60. Lebensjahr mit bis zu 10,8 Prozent Abschlägen in Anspruch nehmen oder (weiter) Arbeitslosengeld II beziehen.

Dies gilt aber nur für die Jahrgänge bis 1951. **Spätere Jahrgänge** sind dann in Zusammenhang mit der Einführung der „Rente mit 67“ durch die schrittweise Anhebung des Referenzalters von 63 Jahre auf 65 Jahre für eine abschlagsfreie Inanspruchnahme der Altersrente für schwerbehinderte Menschen **wieder von einer Zwangsverrentung mit Abschlägen betroffen**. Ab Geburtsjahrgang 1961 besteht bei der Altersrente für schwerbehinderte Menschen ein Abschlag von 7,2 %, wenn diese dann mit 63 Jahren in Anspruch genommen wird.

Langjährig Versicherte mit Anspruch auf das flexible Altersruhegeld können nach der vorgesehenen Regelung schon jetzt mit 7,2 % Abschlag zwangsverrentet

werden. Dieser Abschlag würde sich in Zusammenhang mit der Einführung der Rente mit 67 für die Jahrgänge ab 1964 auf 14,4 % erhöhen.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK ist das **Abstellen auf die starre Altergrenze von 63 insbesondere auch** unter Berücksichtigung der bereits beschlossenen Rente mit 67 **kein sachgerechtes Kriterium für eine Zwangsverrentung von arbeitsbereiten Arbeitnehmern**. Wenn an einer Altersgrenze festgehalten wird, müsste diese entsprechend der sukzessiven Erhöhung der Altersgrenzen im Rahmen der Einführung der „Rente mit 67“ als Gleitregelung ausgestaltet werden.

Dass eine Altersgrenze aber nicht sachgerecht ist, zeigt auch die **Notwendigkeit einer zusätzlichen Härtefallregelung** für Hilfebedürftige, die das 63. Lebensjahr vollendet haben.

Bei Geltung allein der Altergrenze von 63 könnten selbst Arbeitslosengeld II-Empfänger, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (sog. Aufstocker), auf eine vorzeitige Rente verwiesen werden. Ein solch widersinniges Ergebnis müsste bei Geltung der vorgesehenen Regelung durch den Gesetzgeber ausgeschlossen und dürfte nicht einer späteren Verordnungsregelung überlassen werden.

Als Härte wurden in den vorangegangenen Diskussionen auch die Beispiele angesehen, wonach jemand in 6 Monaten ohne Abschläge in Rente geht oder innerhalb dieses Zeitraum in Arbeit eingegliedert werden kann. Allerdings konnten auch vom zuständigen Bundesministerium keine überzeugenden Lösungsvorschläge gemacht werden.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK wird es auch im Wege einer solchen ergänzenden Verordnung zu keiner sachgerechten, nachvollziehbaren Lösung kommen. Vielmehr wären langwierige Rechtsstreitigkeiten programmiert.

Bei vorhandener Arbeitsbereitschaft ist es auch unbillig, ältere Arbeitnehmer vor Erreichen der Regelaltersgrenze durch eine Zwangsverrentung von den Eingliederungsleistungen im Rahmen des SGB II auszuschließen.

Deshalb sollte die Inanspruchnahme einer vorzeitigen Rente mit Abschlägen weiterhin der Entscheidung des einzelnen überlassen bleiben.

Bonn, den 16. Januar 2008

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)883

15. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Sozialverband Deutschland

I Zusammenfassung

Der Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – im Folgenden 7. SGB III-Änderungsgesetz genannt – beinhaltet Regelungsvorschläge zu drei sozialpolitischen Problemfeldern, der so genannten Zwangsverrentungsproblematik, den Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten und vollen Erwerbsminderungsrenten sowie zur Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld.

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Zwangsverrentung stellen gegenüber der seit Beginn 2008 geltenden Rechtslage einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar. Das Auslaufen der 58er-Regelung führt nämlich dazu, dass viele ältere Beziehende von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) seit dem 1. Januar 2008 verpflichtet sind, eine vorgezogene Altersrente ungeachtet der Höhe der Abschläge als „vorrangige Leistung“ gegenüber dem Arbeitslosengeld II in Anspruch zu nehmen. In bestimmten Fällen können die Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende den entsprechenden Rentenantrag auch gegen den Willen der Betroffenen stellen („Zwangsverrentung“).

Der SoVD hat immer wieder – zuletzt im Rahmen des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes¹⁷ – eine umfassende Lösung der Zwangsverrentungsproblematik gefordert. Eine umfassende und sachgerechte Lösung kann nur dar-

in liegen, vorgezogene Altersrenten mit Abschlägen vom Nachrangigkeitsgrundsatz im SGB II auszunehmen. Damit wäre sichergestellt, dass ältere Arbeitslosengeld II-Beziehende – wie bis zum Ende des Jahres 2007 – selbst entscheiden können, ob sie weiterhin Arbeitslosengeld II beziehen oder eine vorgezogene Altersrente unter Inkaufnahme von Abschlägen in Anspruch nehmen.

Diese umfassende Lösung wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf bedauerlicherweise nicht erreicht. Denn der Entwurf sieht lediglich einen Ausschluss der Zwangsverrentung bis zum vollendeten 63. Lebensjahr vor. In einer Rechtsverordnung sollen weitere Ausnahmen für eng begrenzte Fälle bestimmt werden können. Gegenüber der bis Ende 2007 geltenden Rechtslage stellt dies für die Betroffenen eine erhebliche Verschlechterung dar. Demgegenüber werden die statistischen Wirkungen der 58er-Regelung, die nur eine begrenzte Erfassung der Betroffenen in der Arbeitslosenstatistik vorsah, großzügig übernommen.

Die hier vorgeschlagene Möglichkeit, ältere Arbeitslosengeld II-Beziehende grundsätzlich erst ab 63 Jahren zwangszuverrenten, widerspricht dem erklärten Ziel der Bundesregierung, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen. Es ist nicht hinnehmbar, wenn ältere Arbeitslosengeld II-Beziehende, die dem Arbeitsmarkt weiterhin zur Verfügung stehen wollen, gegen ihren Willen in eine Altersrente unter Inkaufnahme von Abschlägen gezwungen werden können. Dies gilt in besonderem Maße für Erwerbstätige, die das Arbeitslosengeld II aufgrund eines

¹⁷ [Stellungnahme des SoVD zum Entwurf des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes](#) vom Februar 2007, Seite 18;

Niedrigeinkommens als Aufstockungsleistung in Anspruch nehmen müssen.

Die Zwangsverrentung verschärft auch das Risiko einer wachsenden Altersarmut. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Rentenkürzungen der vergangenen Jahre, der langfristigen Absenkung des Rentenniveaus und der vollzogenen Kürzung der Rentenversicherungsbeiträge für den Arbeitslosengeld II-Bezug unterliegen Langzeitarbeitslose einem besonderen Armutsrisiko. Dies wird verschärft, wenn die Betroffenen faktisch zur Inkaufnahme von Rentenabschlägen gezwungen werden könnten. Für 63-Jährige liegen die Abschläge gegenwärtig in der Regel bei 7,2 Prozent. Mit der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre („Rente mit 67“) werden die Abschläge auf bis zu 14,4 Prozent steigen.

In der Zwangsverrentung mit Abschlägen ist schließlich auch ein erzwungener Zugriff auf künftiges Altersvorsorgevermögen zu sehen. Der vorgezogene Altersrentenbezug stellt einen vorzeitigen Zugriff auf Rentenanwartschaften dar, den sich die Betroffenen mit lebenslangen Abschlägen „erkaufen“ müssen. Mit der Zwangsverrentung werden Betroffene verpflichtet, Altersvorsorgevermögen in Form der Rentenanwartschaften vorzeitig zu verwerten. Dies ist aus Sicht des SoVD überaus bedenklich, zumal die Rentenanwartschaften einem gesetzlichen „Zwangssystem“ entstammen.

Weiterhin sollten die Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten und vollen Erwerbsminderungsrenten mit dem 7. SGB III-Änderungsgesetz von derzeit einem Siebtel der monatlichen Bezugsgröße (2007 = 350 Euro) auf künftig 400 Euro angehoben werden. Der SoVD unterstützt die Angleichung der Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten und vollen Erwerbsminderungsrenten an die Geringfügigkeitsgrenze nachdrücklich. Dies entspricht einer langjährigen Forderung des SoVD und stellt einen wichtigen Beitrag für mehr Transparenz der ohnehin sehr komplizierten Hinzuverdienstgrenzen dar.

Die vorgeschlagene Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird im Grundsatz unterstützt. Der SoVD hält eine Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld für dringend geboten, da sich die berufliche Wiedereingliederung für viele ältere Arbeitslose trotz der konjunkturellen Entwicklung immer noch schwierig gestaltet. Damit wird sichergestellt, dass die Arbeitsagenturen ihre Vermittlungs- und Wiedereingliederungsbemühungen intensivieren können und ein Übergang in den Leistungsbereich des SGB II („Hartz IV“) vermieden werden kann.

II Zu den Regelungen im Einzelnen

1 Zwangsverrentung von älteren Arbeitslosengeld II-Beziehenden

Mit Neuregelungen im SGB II (Art. 2 des Entwurfs für ein Siebtes SGB III-Änderungsgesetz) soll die Zwangsverrentung von älteren Arbeitslosengeld II-Beziehenden erst ab dem vollendeten 63. Lebensjahr ermöglicht werden. Gegenüber dem Ausbleiben einer Regelung zur Zwangsverrentung stellt dies einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar. Allerdings sind die hier vorgeschlagenen Regelungen bei weitem nicht ausreichend, um die Zwangsverrentungsproblematik einer Lösung im Interesse der Betroffenen zuzuführen. Der SoVD schlägt

vielmehr vor, vorgezogene Altersrenten mit Abschlägen generell vom Grundsatz der Nachrangigkeit von SGB II-Leistungen auszunehmen.

Hintergrund und Regelungsvorschläge des Entwurfs für ein 7. SGB III-Änderungsgesetz

Das Problem der Zwangsverrentung von älteren Arbeitslosengeld II-Beziehenden ist Folge des Auslaufens der so genannten 58er-Regelung zum 1. Januar 2008. Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sind grundsätzlich nachrangig gegenüber anderen Sozialleistungen. Stellen erwerbsfähige Hilfebedürftige den Antrag auf eine vorrangige Sozialleistung nicht, können die SGB II-Leistungsträger diesen Antrag auch gegen den Willen des Betroffenen stellen (§ 5 Abs. 3 Satz 1 SGB II).

Die Nachrangigkeit von SGB II-Leistungen gegenüber vorgezogenen Altersrenten wurde bis Ende 2007 durch die 58er-Regelung (§ 65 Abs. 4 SGB II, § 428 SGB III) eingeschränkt: Die Verpflichtung zur vorrangigen Inanspruchnahme galt nur für vorgezogene Altersrenten ohne Abschläge. Vorgezogene Altersrenten mit Abschlägen mussten dagegen bislang nicht als „vorrangige Leistung“ gegenüber dem Arbeitslosengeld II in Anspruch genommen werden. Mit dem Auslaufen der 58er-Regelung zum 1. Januar 2008 ist diese Einschränkung des Nachrangigkeitsgrundsatzes weggefallen.

Dies hat zur Folge, dass Arbeitslosengeld II-Beziehende in bestimmten Fällen seit Beginn dieses Jahres verpflichtet sind, eine vorgezogene Altersrente mit Abschlägen als „vorrangige Leistung“ gegenüber dem Arbeitslosengeld II in Anspruch zu nehmen. Die SGB II-Leistungsträger können den Rentenanspruch mit Hilfe ihrer Antragsbefugnis nach § 5 Abs. 3 Satz 1 SGB II auch gegen den Willen der Betroffenen stellen. Diese Form der Zwangsverrentung betrifft grundsätzlich alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die nicht mehr von der 58er-Regelung Gebrauch machen können und einen Anspruch auf eine vorgezogene Altersrente haben.

Der Entwurf für ein 7. SGB III-Änderungsgesetz sieht Neuregelungen im SGB II vor, mit denen die Nachrangigkeit von SGB II-Leistungen gegenüber vorgezogenen Altersrenten eingeschränkt werden soll. Nach § 12a SGB II sollen Hilfebedürftige bis 63 Jahren nicht verpflichtet sein, eine vorgezogene Altersrente in Anspruch zu nehmen. Hilfebedürftige ab 63 Jahren hingegen sollen grundsätzlich verpflichtet sein, eine vorzeitige Altersrente als „vorrangige Leistung“ gegenüber den Leistungen des SGB II in Anspruch zu nehmen. Ausnahmen von dieser Verpflichtung können durch eine Rechtsverordnung geschaffen werden, wenn hierdurch Unbilligkeiten vermieden werden (§ 13 Abs. 2 SGB II).

Einführung einer Zwangsverrentung „erst“ ab 63 Jahren ist nicht ausreichend

Schon vor Inkraft-Treten der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 hat der SoVD auf die Problematik der Zwangsverrentung nach Auslaufen der 58er-Regelung aufmerksam gemacht und eine umfassende Lösung im Interesse der Betroffenen gefordert. Deshalb anerkennt der SoVD, dass der Gesetzgeber die Problematik mit dem Entwurf für ein 7. SGB III-Änderungsgesetz endlich angeht. Die vorgeschlagene Einschränkung der Zwangsverrentung auf Hilfebedürftige ab 63 Jahren ist aus Sicht des SoVD indes nicht ausreichend. Die Prob-

lematik wird nicht gelöst; vielmehr wird lediglich die frühestmögliche Altersgrenze für eine Zwangsverrentung von 60 auf 63 Jahre verschoben.

Ferner wird die Problematik mit der Einschränkung der Zwangsverrentung auf Hilfebedürftige ab 63 Jahren nur für einen Teil der Betroffenen entschärft. Denn ein Renteneintritt mit 60 Jahren ist im Regelfall nur über die Altersrente für Frauen und die Altersrente für schwerbehinderte Menschen möglich. Für den überwiegenden Teil der vorgezogenen Altersrenten gilt ohnehin bereits eine frühestmögliche Altersgrenze von 63 Jahren. Hinzu kommt, dass die Altersrente für Frauen im Jahr 2012 auslaufen wird. Damit werden von dieser Einschränkung nur schwerbehinderte Menschen vor einer Zwangsverrentung geschützt.

Ausnahmen von der Zwangsverrentung durch Rechtsverordnung reicht ebenfalls nicht aus

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit, im Rahmen einer Rechtsverordnung Ausnahmen von der Zwangsverrentung ab 63 Jahren zu schaffen (§ 13 Abs. 2 SGB II), reicht nach Auffassung des SoVD ebenfalls nicht aus. Die Verordnungsermächtigung erfasst lediglich Ausnahmen „zur Vermeidung von Unbilligkeiten“ und soll damit nur für eng umgrenzte Fälle gelten. Der überwiegende Teil der von einer Zwangsverrentung betroffenen Hilfebedürftigen wird auch über den Weg der Rechtsverordnung nach § 13 Abs. 2 SGB II nicht geschützt werden können.

Zwar eröffnet der unbestimmte Rechtsbegriff „zur Vermeidung von Unbilligkeiten“ dem Ordnungsgeber einen großen und flexiblen Handlungsspielraum zur Regelung weiterer Ausnahmen bei der Zwangsverrentung. Andererseits wird aber deutlich, dass eine umfassende Lösung der Zwangsverrentungsproblematik durch die Neuregelungen des 7. SGB III-Anderungsgesetzes nicht gewollt ist. Dies liegt nicht im Interesse der Betroffenen, selbst und freiwillig über die Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente mit Abschlägen entscheiden zu können.

Entwurf bedeutet Verschlechterung gegenüber der bisherigen Rechtslage

Die vorgeschlagenen Neuregelungen zur Zwangsverrentung bedeuten in jedem Fall eine Verschlechterung gegenüber der Rechtslage, die bis Ende 2007 gegolten hat. Die ausgelaufene 58er-Regelung bewirkte einen umfassenden Schutz für Betroffene vor einer Zwangsverrentung mit Abschlägen. Dies galt nicht nur für diejenigen Hilfebedürftigen, die von der Möglichkeit des erleichterten Bezugs von Arbeitslosengeld II nach der 58er-Regelung Gebrauch machten. Aus Gründen des Gleichheitsgebots wurden auch diejenigen geschützt, die sich gegen die 58er-Regelung entschieden haben, um weiterhin dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen.

Diesen umfassenden Schutz vor einer Zwangsverrentung mit Abschlägen erreicht die hier vorgeschlagene Regelung nicht. Sieht man von den wenigen über die Rechtsverordnung nach § 13 Abs. 2 SGB II regelbaren Ausnahmen ab, wird die Möglichkeit der Zwangsverrentung von Hilfebedürftigen ab 63 Jahren mit dem vorliegenden Entwurf erst eröffnet. Die Zwangsverrentung von Hilfebedürftigen ab 63 Jahren wird mit den hier vorgeschlagenen Neuregelungen erst für grundsätzlich zulässig erklärt. Dies bedeutet einen klaren Rückschritt und eine er-

hebliche Verschlechterung gegenüber der bis Ende 2007 geltenden Rechtslage.

Der SoVD spricht sich indes nicht für eine weitere Verlängerung der 58er-Regelung aus. Wie die Begründung des Gesetzentwurfs richtig feststellt, kann ihr Auslaufen eine bessere Integration älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Hierfür ist neben verstärkten Vermittlungsbemühungen nach Auffassung des SoVD aber auch Voraussetzung, dass eine umfassende Lösung für den Wegfall des Schutzes vor einer Zwangsverrentung durch die SGB II-Leistungsträger gefunden wird.

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass mit der vorgeschlagenen Neuregelung des § 53a SGB II jedenfalls die statistischen Wirkungen der 58er-Regelung weitgehend übernommen werden. Hilfebedürftige, die von dem erleichterten Bezug des Arbeitslosengeldes II nach der 58er-Regelung Gebrauch machten und machen, werden im Rahmen der Statistik in der Regel nicht als „arbeitslos“ erfasst. Nach der Neuregelung des § 53a SGB II sollen ältere Langzeitarbeitslose statistisch gesehen nicht als arbeitslos „gelten“, wenn sie innerhalb der letzten zwölf Monate kein Jobangebot erhalten haben. Die Langzeitarbeitslosigkeit von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern dürfte damit auch künftig nur in begrenztem Maße in der Arbeitslosenstatistik sichtbar sein. Es wird den Betroffenen nicht zu vermitteln sein, dass die statistischen Wirkungen der 58er-Regelung großzügig übernommen werden, sich ihr Schutz vor einer Zwangsverrentung aber deutlich verschlechtert.

Zwangsverrentung widerspricht dem Ziel einer höheren Erwerbsbeteiligung Älterer

Die hier vorgeschlagene grundsätzliche Zulässigkeit der Zwangsverrentung ab 63 Jahren widerspricht dem erklärten Ziel der Politik, die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erhöhen. Aus Sicht des SoVD nimmt die Glaubwürdigkeit dieser politischen Zielsetzung erheblichen Schaden, wenn Langzeitarbeitslose, die trotz eines Anspruchs auf eine vorgezogene Altersrente in den Arbeitsmarkt integriert werden wollen, in eine Frührente mit Abschlägen gezwungen und damit faktisch aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden können.

Dies gilt in besonderer Weise für ältere Hilfebedürftige, die die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusätzlich beziehen müssen, weil ihr Niedrigeinkommen nicht für den Lebensunterhalt reicht (so genannte Aufstocker). Die Problematik der Zwangsverrentung von „Aufstockern“ lässt der Entwurf offen. Sollte für diesen Personenkreis auch im Rahmen der hier vorgeschlagenen Ausnahmeverordnung nach § 13 Abs. 2 SGB II keine Lösung gefunden werden, könnten die SGB II-Leistungsträger ältere Niedrigeinkommensbeziehende trotz ihrer Erwerbstätigkeit in eine vorgezogene (Teil-)Altersrente mit Abschlägen zwingen. Die schwierige Arbeitsmarktlage für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der wachsende Niedriglohnsektor sind klassische arbeitsmarktpolitische Probleme, die mit der Zwangsrente ab 63 Jahren auf die gesetzliche Rentenversicherung verlagert würden.

Es ist politischer Konsens, dass die Frühverrentungspolitik der vergangenen Jahrzehnte beendet werden muss. Mit der hier vorgeschlagenen „Zwangsverrentung erst ab 63 Jahren“ würde ein neues Instrument der Frühverren-

tung geschaffen, das die gezielte und konsequente Abschiebung älterer Langzeitarbeitsloser in die Frührente ermöglicht. Gleichzeitig würde der hier ebenfalls vorgeschlagene neue Leistungsgrundsatz des § 3 Abs. 2a SGB II untergraben, nach dem erwerbsfähige Hilfebedürftige ab 58 Jahren unverzüglich in eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind.

Zwangsverrentung verschärft das Risiko einer wachsenden Altersarmut

Die vorgeschlagene Zwangsverrentung ab 63 Jahren ist auch aus alterssicherungspolitischer Sicht bedenklich. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Rentenkürzungen der vergangenen Jahre und der weiteren Absenkung des Rentenniveaus unterliegen gerade Langzeitarbeitslose einem gesteigerten Risiko der Altersarmut. Einen erheblichen Anteil an diesem gesteigerten Risiko hat die Halbierung der Rentenversicherungsbeiträge bei Arbeitslosengeld II-Bezug. Die Einführung einer Zwangsrente ab 63 Jahren verschärft das Risiko der Altersarmut von Langzeitarbeitslosen abermals.

Die Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente mit 63 Jahren führt nämlich im Regelfall bereits heute zu Abschlägen in Höhe von 7,2 Prozent. Die langfristige Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre („Rente mit 67“) wird für einen großen Teil der Betroffenen zu höheren Abschlägen führen. Ein älterer Langzeitarbeitsloser mit Anspruch auf eine vorzeitige Altersrente für langjährig Versicherte müsste – angesichts einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren – bei einer Zwangsverrentung mit 63 Jahren Abschläge in Höhe von 14,4 Prozent in Kauf nehmen. Für viele Betroffene, die infolge von Arbeitslosigkeit und „Minirentenversicherungsbeiträgen“ für den Bezug von Arbeitslosengeld II ohnehin geringere Rentenanwartschaften haben, würde die Zwangsverrentung mit 63 Jahren den direkten Weg in die Altersarmut bedeuten. Weiter verschärft wird diese Problematik durch die strengen Regelungen im SGB II zur Vermögensanrechnung, die keinen ausreichenden Spielraum für die private Altersvorsorge lassen.

Zwangsverrentung bedeutet erzwungenen Zugriff auf künftiges Altersvorsorgevermögen

Darüber hinaus stellt die Zwangsverrentung ab 63 Jahren einen erzwungenen Zugriff auf künftiges Altersvorsorgevermögen dar. Die Abschläge bei vorgezogenen Altersrenten sind aus versicherungsmathematischer Sicht der Preis, mit dem sich Versicherte den vorzeitigen Bezug einer Regelaltersrente „erkaufen“. Das rentenrechtliche Privileg, mit einer vorgezogenen Altersrente freiwillig auf künftige Rentenanwartschaften vorzeitig zugreifen zu können, würde mit der Zwangsverrentung ab 63 Jahren in sein Gegenteil verkehrt: Hilfebedürftige nach dem SGB II werden verpflichtet, Altersvorsorgevermögen in Form der Rentenanwartschaften vorzeitig zu verwerten.

Damit würde die Rentenversicherung als „gesetzliches Zwangssystem“ gegenüber den anderen Formen der im SGB II geschützten freiwilligen Altersvorsorge (Riester-Rente, sonstiges Altersvorsorgevermögen im Sinne des § 12 Abs. 2 Nr. 3 SGB II) benachteiligt. Hier ist ein zwangsweiser Zugriff auf künftiges Altersvorsorgevermögen nicht vorgesehen. Auch aus diesem Grund hält der SoVD die vorgeschlagene Zulässigkeit einer Zwangsverrentung ab 63 Jahren nicht für hinnehmbar. Die verfassungsrechtliche Legitimität der gesetzlichen Rentenversicherung als „gesetzliches Zwangssystem zur Alters-

vorsorge“ würde weiter in Frage gestellt und das Vertrauen der Versicherten in das System weiter untergraben.

Umfassende Lösung würde bisheriger Rechtslage entsprechen

Eine sachgerechte und umfassende Lösung der Zwangsverrentungsproblematik kann aus Sicht des SoVD mithin nur darin liegen, die vorzeitigen Altersrenten mit Abschlägen gänzlich vom Nachrangigkeitsgrundsatz im SGB II auszunehmen. Hiervon unberührt bliebe das Recht der Betroffenen, eine vorzeitige Altersrente freiwillig und unter Inkaufnahme von Abschlägen in Anspruch zu nehmen. Dies würde der Rechtslage entsprechen, wie sie bis zum Auslaufen der 58er-Regelung zum Ende des Jahres 2007 gegolten hat.

Die Praxis der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass viele Hilfebedürftige den Bezug einer vorgezogenen Altersrente trotz der hohen Abschläge dem Bezug von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorziehen, was im Wesentlichen auf die strengen Regelungen über die Anrechnung von Einkommen und Vermögen im SGB II zurückzuführen ist. Der hier empfohlene Ausschluss vorzeitiger Altersrenten mit Abschlägen vom Nachrangigkeitsgrundsatz im SGB II dürfte an dieser Tendenz nichts ändern. Auch aus finanzpolitischer Sicht besteht somit kein Anlass, die Rechtslage der Betroffenen hinsichtlich der Zwangsverrentung gegenüber der bis Ende 2007 geltenden Rechtslage zu verschlechtern.

2 Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten

Die Anhebung der Hinzuverdienstgrenze bei vorgezogenen Altersrenten und vollen Erwerbsminderungsrenten von einem Siebtel der monatlichen Bezugsgröße (2007 = 350 Euro) auf 400 Euro wird uneingeschränkt unterstützt. Dies entspricht einer langjährigen Forderung des SoVD, die mit den entsprechenden, in Artikel 5 des 7. SGB III-Änderungsgesetzes vorgeschlagenen Neuregelungen erfüllt wird.

Die Begründung des Gesetzentwurfs stellt zu Recht fest, dass die Differenzierung zwischen der Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro einerseits und der Hinzuverdienstgrenze für eine in voller Höhe zu zahlende Rente von einem Siebtel der monatlichen Bezugsgröße andererseits für viele Rentnerinnen und Rentner nicht nachvollziehbar ist. Vielen Betroffenen, aber auch Arbeitgebern ist diese Differenzierung nicht bekannt, so dass es in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten kommt. In Unkenntnis der Rechtslage werden Rentnerinnen und Rentner, die aufgrund niedriger Frührenten auf einen Hinzuverdienst angewiesen sind, selbst dann erheblichen, teilweise unverhältnismäßigen Rückforderungen ausgesetzt, wenn der Hinzuverdienst die zulässige Grenze nur geringfügig überschritten hat.

Die vorgeschlagene Angleichung der Hinzuverdienstgrenze für Vollrenten wegen Alters bzw. wegen voller Erwerbsminderung an die Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro ist daher aus Sicht des SoVD ein wichtiger Beitrag für mehr Transparenz der ohnehin sehr komplizierten Hinzuverdienstgrenzen im Rentenrecht.

3 Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld

Die Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld soll mit Änderungen des § 127 SGB III (Artikel 1 des 7. SGB III-Än-

derungsgesetzes) für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab 50 Jahren verlängert werden. Für mindestens 50-Jährige ist eine Bezugsdauer von 15 Monaten vorgesehen, wenn sie in den fünf Jahren vor Arbeitslosigkeit 30 Beitragsmonate erreicht haben. Für mindestens 55-Jährige mit 36 Beitragsmonaten bleibt es bei einer Bezugsdauer von 18 Monaten. Für mindestens 58-Jährige mit 48 Beitragsmonaten soll der Arbeitslosengeldanspruch auf 24 Monate verlängert werden.

Die Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld soll durch die Einführung eines Eingliederungsgutscheins für ältere Arbeitnehmer (§ 123 SGB III) flankiert werden. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die 50 Jahre oder älter sind und einen Arbeitslosengeldanspruch von mindestens 12 Monaten haben, können mit diesem Gutschein einen Eingliederungszuschuss von 12 Monaten erhalten. Der Eingliederungszuschuss liegt zwischen 30 und 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts. Förderfähig sind nur Beschäftigungsverhältnisse, die für mindestens ein Jahr abgeschlossen werden.

Die Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer werden im Grundsatz begrüßt. Wie in der Begründung des Gesetzentwurfs zu Recht ausgeführt wird, gestaltet sich die berufliche Wiedereingliederung für viele ältere Arbeitslose trotz der konjunkturellen Entwicklung immer noch schwierig. Vielen älteren Arbeitslosen gelingt es ungeachtet intensiver Suche und intensiver Vermittlungsbemühungen durch die Arbeitsagenturen innerhalb der bisherigen maximalen Bezugsdauer von 18 Monaten nicht, eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu finden. Sie werden nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs auf die fürsorgeorientierte Grundsicherung für Arbeitsuchende verwiesen.

Auch der SoVD hält die Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld vor diesem Hintergrund für dringend geboten. Allerdings dürfte die 48-monatige Versicherungszeit für den Arbeitslosengeldanspruch von 24 Monaten für ältere Arbeitslose mit instabilen Beschäfti-

gungsverhältnissen eine große Hürde darstellen. Es sollte aus Sicht des SoVD daher geprüft werden, die Versicherungszeit für den 24-monatigen Arbeitslosengeldanspruch auf dreieinhalb Jahre (42 Monate) zu reduzieren.

III Schlussbemerkungen

Die Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation der älteren und älter werdenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer muss auch weiterhin vordringliches Ziel von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft bleiben. Dies gilt in besonderem Maße für ältere Langzeitarbeitslose, die gerade vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung nicht in den vorgezogenen Altersrentenbezug abgeschoben werden dürfen.

Der SoVD appelliert daher an den Gesetzgeber, die Problematik der Zwangsverrentung von älteren Arbeitslosengeld II-Beziehenden einer umfassenden Lösung zuzuführen. Der vorliegende Entwurf für ein 7. SGB III-Änderungsgesetz stellt zwar eine Verbesserung gegenüber der seit 1. Januar 2008 geltenden Rechtslage dar, führt im Ergebnis aber zu einer Verschlechterung der Rechtsposition der Betroffenen, die bis zum Auslaufen der 58er-Regelung gegolten hat.

Die Zwangsverrentungsproblematik kann aus Sicht des SoVD nur umfassend und sachgerecht gelöst werden, wenn die vorgezogenen Altersrenten mit Abschlägen – wie bis Ende 2007 – nicht als „vorrangige Leistungen“ gegenüber dem Arbeitslosengeld II in Anspruch genommen werden müssen. Dies sollte über eine entsprechende Klarstellung des Nachrangigkeitsgrundsatzes im SGB II erfolgen. Damit bliebe den Betroffenen auch künftig selbst überlassen, ob sie Arbeitslosengeld II oder eine vorgezogene Altersrente unter Inkaufnahme von Abschlägen beziehen.

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)892

16. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Andreas Heimer, Berlin

1. Folgen einer Zwangsverrentung ab dem 63. Lebensjahr für das Alterseinkommen von langzeitarbeitslosen Arbeitslosengeld-II-Empfänger/-innen

Die Folgen einer Zwangsverrentung ab dem 63. Lebensjahr für das Alterseinkommen der Betroffenen müssen von 2 Seiten betrachtet werden:

- a. Es entsteht ein Verlust an Rentenanwartschaften wegen einer verkürzten Einzahlungszeit.
- b. Es erfolgt ein prozentualer Abzug von Rentenleistungen wegen vorzeitiger Inanspruchnahme der Altersrente.

Ad a.: Der Verlust an Rentenanwartschaften ist zu vernachlässigen, da ein Jahr ALG II-Bezug nur eine jährliche Rentenanwartschaft von wenigen Euro pro Monat ausmacht.

Ad b.: Der prozentuale Rentenabschlag wegen vorzeitiger Inanspruchnahme der Altersrente beträgt 0,3% pro Monat. Das bedeutet, dass eine Person, die mit 63 Jahren zwangsverrentet wird, bei Erhöhung des regulären Renteneintrittsalters auf 67 Jahre dauerhaft mit einem Rentenabschlag von 14,4 % zu rechnen hat.

Da sich die Altersrenten von Langzeitarbeitslosen sowieso im Allgemeinen kaum über dem Sozialhilfeniveau bewegen, ist die Zwangsverrentung mit 63 Jahren als „kritisch“ einzustufen. Wie obige Ausführungen zeigen, steigt die Gefahr von Altersarmut deutlich an.

2. Bewertung der Neuregelung der alten 58er-Regelung und die Verlängerung des Arbeitslosengeld I für Ältere unter dem Gesichtspunkt Erwerbsintegration älterer Beschäftigter

Durch den verlängerten Bezug des Arbeitslosengeld I steigt zwar die materielle Absicherung älterer Arbeitsloser während der Suchphase nach einer für sie geeigneten Erwerbsmöglichkeit. Dies scheint aufgrund langjähriger Einzahlungszeiten der älteren Beschäftigten in die Arbeitslosenversicherung unmittelbar gerecht zu sein. Fraglich ist jedoch, welche Anreize die Verlängerung der Bezugsmöglichkeit für die individuellen und institutionellen Bemühungen zur Erwerbsintegration Älterer setzt. Gleiches gilt für die Zwangsverrentung mit dem 63. Lebensjahr. Beide Maßnahmen stehen im Widerspruch zum Koalitionsvertrag, wo unter dem Leitsatz "Potenziale des Alters erkennen und nutzen" das aktive Altern und damit auch die aktive Teilnahme Älterer am Arbeitsmarkt, als

Nachweislich ist der schnelle Vermittlungserfolg wichtig, damit sich keine schwerwiegenden Vermittlungshemmnisse der Arbeitssuchenden aufbauen, die zu einer lang anhaltenden Arbeitslosigkeit oder auch zu einer unterqualifizierten oder prekären Beschäftigung führen können. Vor diesem Hintergrund sollten alle Rahmenbedingungen so gestaltet sein, dass sie die Wiedereingliederung von Arbeitslosen gleich welchen Alters befördern.

3. Maßnahmen anderer Länder zur Förderung Erwerbsintegration von Älteren

Übergänge in die Nacherwerbsphase

Der normale Übergang zwischen der Erwerbs- und Nacherwerbsphase beginnt mit dem Bezug der Altersrente, der für den Fall vorzeitiger Berufsunfähigkeit die Invaliditätsrente vorgeschaltet ist. Entscheidend ist dabei die jeweilige Definition von „Berufsunfähigkeit“, die manche Länder vor allem in den späten 80er und frühen 90er Jahren sehr extensiv auslegten, so dass nicht nur gesundheitliche Gründe (z.B. in S und DK), sondern auch Langzeitarbeitslosigkeit (z.B. in SF) oder tarifvertragliche Vereinbarungen für den vorzeitigen Rentenbezug ausschlaggebend waren. Entsprechend streut das Renteneintrittsalter nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch von Jahr zu Jahr:

Tabelle 1: Durchschnittliches Renteneintrittsalter ausgewählter Länder 2001 - 2004

	2001	2002	2003	2004
Dänemark	61,6	60,9	62,2	62,1
Schweden	61,8	63,3	63,1	62,8
Niederlande	60,9	62,2	60,5	61,1
Finnland	61,4	60,5	60,4	60,5
Schweiz	63,9	62,5	62,8	62
Großbritannien	62,0	60,5	60,4	60,5
Neuseeland				65

Quelle: Eurostat

Ab der 2. Hälfte der 90er Jahre führte die starke Nutzung der Frühverrentung durch die Wirtschaft und die Arbeitnehmer in nahezu allen Ländern zu teilweise erheblichen Veränderungen der bisherigen Rentensysteme mit dem Ziel, den Übergang in die Nacherwerbsphase hinauszuzögern und so den wachsenden Finanzierungsproblemen der Sozialversicherungen entgegen zu wirken. Dabei wurden vor allem folgenden Maßnahmen ergriffen:

- Stärkung von Mehssäulen-Modellen für die Alterssicherung durch Kombination von (teilweise einkommensunabhängigen) Grundrenten, meist kapitalgedeckten und einkommensabhängigen (Betriebs-)Renten und privater Altersvorsorge (z.B. in DK, S, SF, NL, CH)
- Flexibilisierung der Rentenhöhe in Abhängigkeit vom Renteneintrittsalter mit Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug (z.B. S, SF, DK) und Zuschlägen bei späterem als dem gesetzlichen Renteneintritt (z.B. GB, S, DK).
- Erhöhung des gesetzlichen Renteneinstiegsalters für Frauen (GB)
- Teilweise drastische Einschränkungen des vorzeitigen Rentenbezugs aufgrund von Berufsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit vor allem durch Umstellung der Finanzierung über Kapitalfonds (z.B. NL), Erhöhung der Einstiegshürden (z.B. DK), Senkungen der Rentenansprüche (z.B. DK, SF), regelmäßige medizinische Kontrollen (z.B. NL,S) oder Kombi-

nierbarkeit von Teilrenten mit Teilzeitarbeit (z.B. NL, DK)

Alle diese Maßnahmen modifizieren im Wesentlichen bisherige Regelungen zum Übergang in die Nichterwerbsphase. Insoweit wirken sie sich nur indirekt auf die Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere aus, da sie lediglich den vorzeitigen Rückzug aufgrund wegfallenden Alternativen erschweren. Sie dienen vor allem der Stabilisierung der bestehenden Sozialsysteme und stellen insofern weder das Drei-Phasen-Modell der traditionellen Erwerbsbiografie (Lernen – Arbeiten – Ruhestand) noch die eng damit verbundenen tradierten Vorstellungen zur alters- und bildungsdeterminierten Entwicklung der Erwerbs- und Beschäftigungsfähigkeit (Defizitmodell des Alters) in Frage. Dies gilt insbesondere dann, wenn die in Angriff genommenen Veränderungen des Renteneintritts lediglich zu einer Umverteilung der Kosten zwischen unterschiedlichen Trägern (z.B. zwischen Arbeitslosen-, unterschiedlich organisierten Renten- und Berufsunfähigkeitsversicherungen oder Sozialkassen) führen.

Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

Erst Ende der 90er Jahre beginnt ein gewisser Umdenkungsprozess. Am stärksten anscheinend in Finnland, aber auch in Dänemark und in den Niederlanden. Verantwortlich dafür scheinen im Wesentlichen folgende Erkenntnisse bzw. Beobachtungen gewesen zu sein:

- Die Hoffnung, im Zuge der Frühverrentung von Älteren wieder mehr Arbeitsplätze für junge Berufseinsteiger zu erhalten, bestätigte sich nicht; die Wiederbesetzung der Stellen stieß teilweise auf Schwierigkeiten und viele Unternehmen reduzierten auch nur ihre Beschäftigtenzahl sozialverträglich – durchweg im Einverständnis mit Arbeitnehmervertretern.
- Untersuchungen zur Beschäftigungsfähigkeit mit zunehmendem Alter in den 80er und 90er Jahren machten immer deutlicher, dass die Entwicklung der Lern- und Beschäftigungsfähigkeit nur sehr wenig mit dem kalendarischen Alter, dafür aber umso mehr mit den konkreten Erfahrungen in der bisherigen Lebens- und Erwerbsphase erklärbar ist. Die bisher gängigen Behauptungen, Ältere könnten wegen ihres Alters und der schlechteren Grundausbildung steigenden Anforderungen per se nicht entsprechen und Weiterbildungsanstrengungen seien daher unrentabel, verloren an Überzeugungskraft.
- Die demographische Entwicklung schließlich ließ erwarten, dass die Zahl der Erwerbspersonen künftig absolut sinken wird, während gleichzeitig der „Rentnerberg“ wächst. Dies wird die Sozialsysteme trotz der eingeleiteten Reformen in absehbarer Zeit erneut überfordern, es sei denn es gelingt, die Erwerbsbereitschaft und damit die Erwerbsquote der Älteren auf breiter Front zu erhöhen.

Damit wurde deutlich, dass die Zielgruppe für Reformen nicht nur wie bisher vorrangig die Älteren mit über 55 oder 60 Jahren sein dürfen, sondern dass es zunehmend auch um die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit bei alternden Erwerbspersonen z.B.

ab 45 Jahren gehen muss. Denn von ihrer Erwerbsbereitschaft und Beschäftigungsfähigkeit hängt die Erwerbsquote der künftigen 55-65 Jährigen und die Stabilität der Sozialsysteme in den nächsten 15 – 30 Jahren ab.

Am konsequentesten scheint Finnland sich diesen Fragen gewidmet zu haben. Dies schlägt sich in mehreren nationalen Programmen nieder. Ihr Ziel ist nicht nur die Gewinnung neuer Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen dem Altern und der Leistungsfähigkeit, sondern auch der Versuch, Arbeitgebern und Arbeitnehmern anhand konkreter Projekte in der öffentlichen Verwaltung wie in der Privatwirtschaft praktische Erfahrungen im positiven Umgang mit Alterungsprozessen zu vermitteln. Zuständig für diese Aufgaben ist eine eigenständige Abteilung im Finanzministerium. Dabei sollen ganz bewusst auch persönliche Bedürfnisse der Arbeitnehmer berücksichtigt werden, von deren Wohlbefinden am Arbeitsplatz letztendlich ihre Arbeitsbereitschaft und Leistungsfähigkeit auch jenseits der rein ökonomischen Notwendigkeiten abhängt.

In immer mehr Ländern wurden Maßnahmen eingeleitet, deren Ziel nicht nur die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit bei älteren Arbeitnehmern, sondern zunehmend auch die Vermeidung ihres vorzeitigen Verlustes durch den vorhergehenden einseitigen Arbeitseinsatz, unzureichende physische und psychische Gesundheitsvorsorge oder mangelnde Unterstützung bei der Gestaltung der Lebens- und Erwerbsbiografie für die zweite Lebenshälfte ist. Dabei erscheinen vor allem die folgenden Ansätze bemerkenswert:

- Die öffentlichkeitswirksame Unterstützung von Ansätzen zu alternsgerechteren Beschäftigungsformen, Arbeitsroutinen oder Arbeitszeiten von Mitarbeitern im öffentlichen Dienst wie in privaten Unternehmen sowohl in Zusammenarbeit mit Tarifpartnern wie mit Renten- und Krankenversicherern (z.B. SF; NL).
- Die Verpflichtung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sich stärker mit Fragen der Gesundheitsvorsorge und der Erhaltung von dauerhafter Beschäftigungsfähigkeit zu befassen, gestützt durch die Verpflichtung der Arbeitgeber zur alleinigen Übernahme von Kosten der Berufsunfähigkeit (NL).
- Die Forderung und öffentlichkeitswirksame Unterstützung von individuellen Bemühungen von Arbeitskräften zur Erhaltung ihrer Beschäftigungsfähigkeit etwa durch Kompetenzanalysen, ein Monitoring für Ältere, die Förderung individueller Weiterbildungsaktivitäten, Hilfe bei der Entwicklung individueller Qualifizierungspfade (z.B. SF,NL,DK,S).

Diese Maßnahmen richten sich direkt an die Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer und ihre Vertreter. Hinzu kommen Ansätze, deren Ziel die bessere Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes gerade auch für die Vermittlung von Arbeitskräften ist, die sich – ob bereits von Arbeitslosigkeit betroffen oder nicht – für die Gestaltung ihrer künftigen Erwerbsbiografie um

alternative Tätigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten bemühen:

- Die bewusste Ausdehnung von Arbeitsvermittlungsaktivitäten auch auf ältere (Langzeit-)Arbeitslose, die früher oft von solchen Bemühungen faktisch ausgeschlossen waren, sowie das Konzept der Einigungsstellen bei drohender Arbeitslosigkeit oder die Unterstützung von Senioren-Netzwerken (z.B. SF, NL,GB,DK,S)
- Die Bemühungen, die Risiken einer einseitigen Voraburteilung von Bewerbungen Älterer allein anhand der ursprünglichen Ausbildung und des Alters durch eine Zertifizierung erworbener Erfahrungen und Kompetenzen zu verringern (z.B. NL).

4. Erfolgreiche Strategien im Ausland und ihre Übertragbarkeit auf die hiesigen Verhältnisse

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Im Ausland lässt sich eine große Bandbreite von Aktivitäten zur Förderung der Erwerbsintegration Älterer erkennen :

- Art und Intensität der Aktivitäten hängen zum einen mit der gegebenen Altersstruktur der Bevölkerung im jeweiligen Land und mit dem Tempo ihrer absehbaren Veränderung zusammen. In Ländern mit einer noch vergleichsweise hohen Geburtenrate und einer gezielten Zuwanderungspolitik wie in den USA, Kanada, Australien und Neuseeland wird der sogenannte Altenquotient - das zahlenmäßige Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Rentenalter und der Bevölkerung im Erwerbsalter - aller Voraussicht nach erst in etwa 20 Jahren den Stand erreichen, den er heute bereits in Deutschland hat. Entsprechend schwächer stellt sich dort fürs erste noch der Problemdruck dar.
- Hinzu kommen zum anderen Unterschiede in den gesellschaftlichen Leitbildern sowie in den Grundprinzipien der Wirtschaftsordnung. So überrascht es nicht, dass sich die Wahrnehmung des demographischen Wandels und die Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Alterungsprozess in den angelsächsischen Ländern mit ihrer traditionellen Betonung der Eigenverantwortung und der Marktkräfte anders darstellen als in den skandinavischen Ländern mit ihrer wohlfahrtsstaatlich geprägten Ausrichtung.

Von Land zu Land gehen damit unterschiedliche Handlungsansätze und Akteursstrukturen einher. Das Spektrum reicht von umfassend angelegten Gesamtstrategien auf nationaler Ebene, die, wie etwa in Australien, auf die Etablierung eines positiven Altersbildes und eine nachhaltige Nutzung der Potenziale Älterer in Wirtschaft und Gesellschaft oder, wie in Finnland, auf eine systematische Förderung der Arbeitsmotivation und der Beschäftigungsfähigkeit bis ins Alter zielen, über konsensorientierte Aktivitäten von Politik und Tarifparteien nach niederländischem Muster bis hin zu selbst organisierten Aktivitäten von Unternehmen, die auf die Erfahrung und das Engagement Älterer setzen, oder von gesellschaftlichen Interessengruppen, wie in Großbritannien oder den USA.

Gleichzeitig wird vor diesem Hintergrund verständlich, warum sich beispielsweise in Schweden als einem Land, das hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung und der gesellschaftlichen Integration Älterer traditionell eine Spitzenposition einnimmt, keine besonderen Aktivitäten und Initiativen finden, warum in Neuseeland nur kleinteilige regionale Aktivitäten zu beobachten sind, obwohl die Vermittlung eines positiven Bildes vom Alterungsprozess dort ebenso wie in Australien inzwischen einen hohen Stellenwert hat, und warum in manchen Ländern, so etwa in Dänemark, nur staatliche und keine nennenswerten privaten Aktivitäten zur Förderung der Erwerbsbeteiligung Älterer zu beobachten sind.

Das alles macht deutlich, dass Strategien und Maßnahmen nicht unbesehen von einem Land auf ein anderes übertragbar sind. Gleichwohl zeigt die internationale Recherche, dass Deutschland von ausländischen Vorbildern lernen kann.

Rentenreformen sind nötig

Die vielfältigen Strategien, die international umgesetzt werden, haben eines gemeinsam: Sie alle beinhalten eine Reform der Sozialen Sicherungssysteme. Mit unterschiedlicher Gewichtung werden vier zentrale Veränderungen vorgenommen: (1) In der Altersvorsorge wird ein Mehr-Säulen-Modell mit staatlichen, betrieblichen und privaten Elementen eingeführt bzw. dahingehend weiterentwickelt, dass eine Kapital gedeckte Vorsorge eine höhere Gewichtung erhält. (2) Der Übergang in die Rente wird flexibilisiert, und es werden deutliche finanzielle Anreize gesetzt, über das Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters hinaus zu arbeiten. (3) Die Wege in den vorzeitigen Ruhestand, sei es durch Arbeitslosen-, Vorruhestands- oder Erwerbsunfähigkeitsrenten, werden erschwert oder ganz abgeschafft. (4) Es werden Anreize gesetzt, Erwerbstätigkeit und Rentenbezug zu kombinieren.

Die darüber hinaus existierende Vielzahl von Strategien zur Unterstützung des Verbleibs Älterer in der Erwerbstätigkeit lässt sich anhand von drei grundlegenden Ansätzen systematisieren: (1) Der angelsächsische Ansatz, der im Wesentlichen auf die Kräfte des freien Marktes setzt und die Rahmenbedingungen für die Gleichbehandlung von älteren Arbeitnehmern gestaltet. (2) Der skandinavische Ansatz, der die Förderung und den Erhalt der Arbeitsfähigkeit als eine Aufgabe begreift, die zu großen Teilen in den Verantwortungsbereich des Staates fällt. (3) Der Flexibility-Ansatz, der in einer Kombination der Strategien im Kern versucht, Entscheidungsspielräume für die individuelle Gestaltung der Erwerbsbiografie zu öffnen.

Der angelsächsische Ansatz

Im Zentrum der Bemühungen der meisten angelsächsischen Länder steht weniger die Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer als vielmehr die Ermöglichung eines würdigen Alterns. Dieses umfasst neben der Gewährleistung der medizinischen Versorgung insbesondere die Partizipation Älterer am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben. Das Leitbild des Alterns umfasst bürgerschaftliches Engagement ebenso wie berufliche Erwerbstätigkeit.

Im Fokus der politischen Bemühungen steht konsequenterweise die Sensibilisierung aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure, für die Erfordernisse des Alters und Alterns. Mit der Benennung eines „Minister of Ageing“ in Ländern wie Australien oder Neuseeland wird ein Signal gesetzt, häufig begleitet von öffentlichkeitswirksamen Imagekampagnen zum Thema Altern.

Das Ministerium selber nimmt vor allem eine Querschnittsfunktion ein und vertritt die Interessen Älterer in politischen Gremien. Dazu dient – wie in Australien und Neuseeland der Fall – eine nationale Strategie zum Umgang mit dem Demographischen Wandel, die in einem umfassenden Partizipationsprozess mit allen gesellschaftlichen Akteuren entwickelt wird.

Die Umsetzung der strategischen Leitlinien erfolgt dezentral, obliegt also nicht der Landespolitik, sondern den Kommunen, den Unternehmen und der Bevölkerung. Der Staat sieht sich selbst nicht vorrangig verantwortlich für die Umsetzung von Maßnahmen und Programmen – für die häufig auch kein Geld vorhanden ist. Er ist vielmehr bemüht, über Gesetze, Leitbilder und Positionspapiere einen strategischen Rahmen zu schaffen, in dem eigenverantwortliche Akteure selbstständig handeln. Besonders ausgeprägt ist dies in Neuseeland: Der Staat gewährleistet die minimale Grundsicherung und sichert Rahmenbedingungen, damit jedes Individuum auf einem liberalisierten Markt seine Chancen wahrnehmen kann.

Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der hohen Bedeutung von Gesetzen gegen die Diskriminierung Älterer wider, die im angelsächsischen Raum weit verbreitet und seit langem etabliert sind.

Der skandinavische Ansatz

Ähnlich der angelsächsisch geprägten Praxis sensibilisieren auch Länder wie Schweden und Finnland durch gezielte Leitbildprozesse und Imagekampagnen Erwerbstätige und Unternehmen für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Der skandinavischen Tradition eines Wohlfahrt sichernden Interventionsstaates folgend, ist die Sensibilisierung der Öffentlichkeit jedoch nur Teil einer umfassenden und umsetzungsorientierten Gesamtstrategie. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie unter der Federführung eines politischen Koordinationsgremiums in einem ersten Schritt alle relevanten Ressorts (Sozial-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Wirtschafts- und Gesundheitspolitik) und gesellschaftlichen Stakeholder einbezieht und präzise Reformziele definiert. In Finnland wurden beispielsweise die dauerhafte Anhebung der Erwerbsquote Älterer auf das Niveau der unter 55-Jährigen, die Steigerung des Renteneintrittsalters um zwei bis drei Jahre sowie die Verbesserung der Weiterbildungsquote Älterer zu zentralen Indikatoren für die Steuerung und Evaluation des Reformprogramms FINPAW (Finnish National Programme for Ageing Workers).

Weiterhin zeichnet sich der skandinavische Ansatz dadurch aus, dass umfangreiche Forschungsprogramme die Entwicklung von Förder- und Beratungsangeboten zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Erwerbstätigen und Unterstützung der Unternehmen beim Age-Management begleiten. Workability steht

dabei als Synonym für einen systematischen Ansatz, der berufliche Qualifikation, physische und psychische Arbeitsgesundheit, Motivation und die Gestaltung der Arbeitsumgebung als Einflussfaktoren für die Dauer der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit integriert. Der Fokus der staatlichen Programme liegt im Sinne eines präventiven Ansatzes darin, Beschäftigungsfähigkeit zu sichern und Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Schließlich lassen Evaluationen des Reformprozesses erkennen, ob die eingangs definierten Ziele erreicht werden. Erst dann werden auch Gesetzesänderungen wie z.B. die Anhebung des Renteneintrittsalters umgesetzt. Gesellschafts- und fachpolitischer Konsens, Forschung, Information, Förderung und Evaluation werden somit der Umsetzung von Gesetzesinitiativen vorgeschaltet.

Der Flexibility-Ansatz

Eine Kombination der beschriebenen Ansätze wird in Ländern wie Dänemark oder den Niederlanden umgesetzt. Hier liegt der strategische Fokus allerdings auf der Arbeitsmarktpolitik: Bei einer Ausgewogenheit des Forderns und Förderns wird älteren Arbeitslosen der Weg in die Wiederbeschäftigung ermöglicht.

Der Arbeitsmarkt ist mit geringem Kündigungsschutz weitestgehend dereguliert, was die Entlassungskosten reduziert und die Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung älterer Arbeitnehmer erhöht. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik definiert Rechte und Pflichten von Arbeitssuchenden: So steht in Dänemark die Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen auf Basis individueller Handlungspläne im Zentrum der Vermittlungsbemühungen. Diese sind – insbesondere für ältere Arbeitnehmer – deutlich ausgeweitet worden. Gleichzeitig werden massive Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen getätigt; in Dänemark belaufen sich diese auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Mit der Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen wie dem „Life Course Saving Scheme“ in den Niederlanden wird versucht, individuelle Entscheidungsspielräume zu schaffen, ohne den Staat vollends aus der Verantwortung zu entlassen. Über individuelle Sparpläne soll es Arbeitnehmern ermöglicht werden, Geld für persönliche Auszeiten zu sparen. Sei es für die Pflege von Angehörigen, für die Erziehung von Kindern oder den vorzeitigen Ruhestand.

Die politische Strategieentwicklung wird begleitet von Expertenkommissionen, die über ihre jeweiligen Netzwerke relevante Akteure einbinden und Handlungsempfehlungen aussprechen. Sie werden jedoch nur in geringem Umfang öffentlich tätig.

Der goldene Mittelweg

Welcher der genannten Ansätze lässt sich am besten auf Deutschland übertragen? Diese Frage ist nicht eindeutig zu beantworten. Zunächst erscheint aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten der skandinavische Weg als Reformoption für den hiesigen Wohlfahrtsstaat nahe liegend. Hieraus lässt sich lernen, dass der Weg zu einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer nicht über isolierte Rentenreformen führt. Um die notwendige Beschäftigungsfähigkeit im fortgeschrittenen Alter sicher zu stellen, sind auch sozial-, arbeitsmarkt-, bildungs- und gesundheitspolitische sowie arbeits- und tarifrechtliche Dimensionen zu berücksichtigen. Der skandinavische Ansatz zeigt zudem, wie staatliche Aktivitäten zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer politisch angegangen und unter Einbeziehung der gesellschaftlich relevanten Akteure umgesetzt werden können.

Wichtige Optionen zeigen aber auch der angelsächsische Weg und der Flexibility-Ansatz auf: Das Setzen klarer sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Rahmenbedingungen und die Schaffung individueller Entscheidungsspielräume für den Übergang in die Nacherwerbsphase steigern die Selbstverantwortung und Eigeninitiative. Voraussetzung hierfür ist ein Einstellungswandel: Bestehende Altersbilder, die Defizite hervorheben und den Vorruhestand als ideales Ziel anpreisen, müssen einem neuen Bild des aktiven und engagierten Alterns weichen. Die ist nur auf Grundlage einer breit angelegten gesellschaftlichen Debatte möglich. Die Erwerbsphase auszudehnen und Produktivitätspotenziale im fortgeschrittenen Alter flexibel und passgenau einzusetzen bietet individuelle, betriebliche und gesamtwirtschaftliche Chancen, die angesichts des demographischen Wandels nicht verschenkt werden dürfen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)884

15. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Professor Dr. Johann Eekhoff, Köln

1. Unangemessene Verlängerung der Auszahlungsdauer des ALG I

Die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitnehmer ist ein Rückschritt in den Bemühungen, die Arbeitslosigkeit abzubauen. Damit wird den Arbeitslosen suggeriert, sie könnten die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz langsam angehen lassen und zunächst einmal eine Pause einlegen. Die Erfahrungen zeigen aber, dass es mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit eine Entwöhnung gibt und der Kontakt zur Arbeitswelt sehr schnell verloren geht. Aus diesen Gründen sehen auch die Arbeitgeber kritisch auf eine längere Phase der Arbeitslosigkeit. Deshalb ist es so wichtig, unmittelbar nach dem Verlust des Arbeitsplatzes mit der Suche nach einer neuen Beschäftigung zu beginnen. Das gilt insbesondere für ältere Arbeitslose.

Der Hinweis auf geringe Chancen der älteren Arbeitnehmer, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, überzeugt nicht. Gerade in jüngster Zeit ist die Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer besonders stark gestiegen – nicht zuletzt als Folge der generell verringerten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I. Wenn es trotz verstärkter Anstrengungen der Arbeitslosen nicht gelingt, einen Arbeitsplatz zu finden, liegt das an Rigiditäten des Arbeitsmarktes, z. B. auch an den viel zu stark eingeschränkten Möglichkeiten, zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit einerseits und zwischen Voll- und Teilrente andererseits zu wählen (vgl. dazu die Punkte 5 und 6).

Die Arbeitslosenversicherung soll den Einkommensverlust in der Phase der Arbeitssuche zum größten Teil auf-

fangen. Warum die älteren Arbeitnehmer finanziell besser abgedeckt werden sollen als jüngere Arbeitnehmer, wenn die Arbeitslosigkeit länger als ein Jahr dauert, ist nicht nachvollziehbar. Möglicherweise ist die finanzielle Situation junger Arbeitnehmer, insbesondere Alleinerziehender, erheblich angespannter als die der älteren Arbeitnehmer. Die Diskriminierung nach dem Alter ist jedenfalls nicht sozialpolitisch begründbar.

Die Bemessung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach der Einzahlungsdauer und dem Lebensalter der Versicherten ist ein systematischer Verstoß gegen den Versicherungsgedanken. Die Versicherung ist keine Sparkasse, aus der jemand um so mehr herausbekommt, je mehr er eingezahlt hat. Die Leistungen sollen sich nicht nach der Dauer richten, in der Zahlungen geleistet wurden, d. h. in der die Versicherung nicht in Anspruch genommen werden musste, sondern sie sollen im „Schadensfall“ von jedem Arbeitslosen gleich lang genutzt werden können. Die Leistungen haben grundsätzlich auch nichts mit dem Alter zu tun. Die Verlängerung bietet außerdem den Anreiz, früher aus dem Erwerbsleben auszuschneiden – mit und ohne Frühverrentung.

2. Eingliederungsgutscheine – eine abträgliche Subvention

Eingliederungsgutscheine sind eine Lohnsubvention, die auch von solchen Arbeitnehmern und Arbeitgebern mitgenommen wird, die ohne diese Unterstützung einen Arbeitsvertrag abgeschlossen hätten. Die Hauptkritik richtet sich aber nicht gegen die Mitnahmeeffekte, sondern dagegen, dass die gesamten Kosten von den übrigen Bür-

gern aufgebracht werden müssen. Damit wird die Diskriminierung der jüngeren Arbeitnehmer verschärft, die keinen Zugang zu den Gutscheinen haben, sondern im Gegenteil die Kosten für die Gutscheine über höhere Steuern oder sonstige Abgaben tragen müssen. Jede Subvention erhöht die Abgabenlast, verringert die Chancen der Normalbeschäftigung und drängt mehr Menschen in die (abgabefreie) Schwarzarbeit. Es sind die vielen kleinen Schritte, die zusammengenommen zu einem Problem werden und die es verhindern, die Arbeitslosigkeit wirklich abzubauen.

Die Staffelung der Eingliederungshilfen nach der Dauer der Arbeitslosigkeit erzeugt zudem einen Anreiz, wenigstens ein Jahr lang arbeitslos zu bleiben.

Durch die Eingliederungsgutscheine werden die Löhne der Arbeitnehmer erhöht bzw. die Lohnkosten der Unternehmen gesenkt. Die Anpassung der Löhne ist aber grundsätzlich Sache der Vertragspartner und nicht des Staates. Tatsächlich wird eine leistungsgerechte individuelle Lohnfindung durch tarifliche oder staatliche Mindestlöhne verhindert, mit der Folge, dass die weniger Leistungsfähigen keinen Arbeitsplatz erhalten oder ihren Arbeitsplatz (u. a. nach einer Förderphase) verlieren. Wenn beispielsweise ein 60-jähriger Briefträger nicht mehr die gleiche Leistungskraft hat wie vor 20 Jahren, wird es ihm nicht erlaubt, für 8,- Euro pro Stunde zu arbeiten, obwohl er seinen Beruf gerne weiter ausüben möchte. Er ist aufgrund des auch für ihn zu zahlenden Mindestlohns von 9,80 Euro bei einer Betriebsumstellung oder Änderung der Zustellbezirke hochgradig gefährdet. Wird er aus irgendwelchen Gründen arbeitslos, hat er kaum eine Chance, wieder in den Zustelldienst zu kommen. Jede Ausweitung der Mindestlohnregelungen erfordert höhere Eingliederungshilfen bzw. allgemeine Lohnsubventionen, wenn die negativen Beschäftigungswirkungen gemildert werden sollen – letztlich für alle Arbeitnehmer.

Sozialpolitische Ziele lassen sich mit den Eingliederungsgutscheinen nicht verfolgen, weil gar nicht nach der Bedürftigkeit gefragt wird.

3. Sozialabgaben nicht aus Steuermitteln finanzieren

Nach dem Vorschlag der Koalitionsfraktionen soll der Bund eine pauschale Zahlung an die Bundesagentur für Arbeit zur Erstattung der Sozialbeiträge für Personen leisten, die als Erziehende versicherungspflichtig sind. Damit sollen die Mehrausgaben der Bundesagentur für Arbeit aufgrund der verlängerten Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitnehmer ausgeglichen werden.

Mit diesem Haushaltszuschuss des Bundes wird von dem Grundprinzip abgewichen, dass die Versicherungsleistungen von den Versicherten durch Beiträge finanziert werden. Dieses Prinzip soll verhindern, dass nicht versicherte Personen, also beispielsweise Selbständige und Rentner, an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligt werden, obwohl sie keine Leistungen aus dieser Versicherung erhalten. Da es keine sachliche Begründung für den vorgeschlagenen Bundeszuschuss zur gibt, sollte er unterbleiben. Dadurch würden Versicherungsbeiträge und Steuern auf unzulässige Weise vermisch. Anders gedeutet: Wenn es sich bei der Verlängerung der Bezugszeit um eine sinnvolle Versicherungsleistung handelte, müssten die Kosten über Beiträge finanziert werden.

4. Sinnvolles Auslaufen der 58er-Regelung

Die so genannte 58er-Regelung, wonach Arbeitslose ab dem 58. Lebensjahr unverändert Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II) in Anspruch nehmen konnten, auch wenn sie nicht arbeitsbereit waren, war ein arbeitsmarktpolitischer und ordnungspolitischer Fehlgriff. Das Auslaufen dieser Regelung zum 31. Dezember 2007 war überfällig (§ 428 SGB III, Folgeänderungsvorschlag § 2 a SGB II). Konzepte wie die 58er-Regelung und die Frühverrentung, mit denen das Arbeitsangebot verringert und die offene bzw. verdeckte Arbeitslosigkeit erhöht werden, haben die Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht gelöst, sondern verschärft. Der Grund liegt in dem Verzicht auf produktive Leistungen der Betroffenen und in den hohen Transferzahlungen zugunsten dieser Personengruppen sowie der entsprechenden Erhöhung der Abgabenlast für die Arbeitnehmer.

5. Prinzip der Eigenverantwortung bei der Nutzung von Rentenansprüchen

In der Frage, wann Empfänger von Arbeitslosengeld II Rentenansprüche geltend machen müssen, um ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise daraus zu finanzieren, haben die Koalitionsfraktionen, die Fraktion der FDP und die Fraktion DIE LINKE unterschiedliche Änderungsvorschläge eingebracht.

- Nach den Vorstellungen der Koalitionsfraktionen sollen alle Hilfsbedürftigen erst ab der Vollendung des 63. Lebensjahres eine Altersrente mit Abschlägen nehmen müssen.
- Die FDP lehnt eine Pflicht der ALG II-Bezieher zur vorzeitigen Verrentung generell ab. Sie will verhindern, dass die Arbeitslosen vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze in Rente gehen müssen, statt eine Beschäftigung aufzunehmen.
- DIE LINKE will den Vorrang des Rentenbezugs (die Nachrangigkeit des ALG II) insoweit aussetzen, als Renten erst beantragt werden müssen, wenn die Regelaltersgrenze erreicht wird, die Rente also abschlagsfrei bezogen werden kann.

Nach den Prinzipien der sozialen Absicherung ist jeder Bürger verpflichtet, soweit wie möglich für sich und für seine Familie selbst zu sorgen. Dazu gehört auch die vorrangige Nutzung von Vermögen. Erst wenn die eigenen Möglichkeiten und die Möglichkeiten des Partners sowie der direkten Angehörigen erschöpft sind, bietet die Gesellschaft ergänzende Hilfen an (Nachrangigkeitsprinzip). In § 2 Abs. 2 SGB II ist das Prinzip wie folgt formuliert: „erwerbsfähige Hilfebedürftige ... haben in eigener Verantwortung alle Möglichkeiten zu nutzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten...“.

Kontrovers ist die Frage, ob und wann bestehende Rentenansprüche, die als Vermögensansprüche gesehen werden können, für den Lebensunterhalt herangezogen werden müssen. Bislang müssen Rentenansprüche genutzt werden, sobald sie beantragt werden können, auch wenn Abschläge hinzunehmen sind. Dahinter steht der Gedanke, dass dieses „Vermögen“ des Hilfsbedürftigen einzusetzen ist, sobald es verfügbar wird. Anschließend wird geprüft, ob die Hilfsbedürftigkeit beseitigt ist – so etwa durch eine ausreichende gesetzliche Rente oder durch eine Kombination aus gesetzlicher Rente, Betriebsrente, Vermögenseinkünften usw. Besteht weiterhin Hilfsbe-

dürftigkeit, werden die eigenen Mittel einschließlich der Rente auf das Sozialhilfeniveau bzw. auf das Niveau der Grundsicherung im Rentenalter aufgestockt.

Die Frage, inwieweit Rentenansprüche für den Lebensunterhalt genutzt werden müssen, wenn Bedürftigkeit besteht, lässt sich aus den Prinzipien der Sozialhilfe und des Arbeitslosengelds II nur so beantworten, dass alle eigenen Möglichkeiten auszuschöpfen sind, bevor die Allgemeinheit beansprucht wird. Stellt man die gleiche Frage aus der Sicht des Rentenversicherungssystems, kommt man letztlich zum gleichen Ergebnis. Vorrang hat jeweils die akute Hilfsbedürftigkeit, weil die Möglichkeit besteht, dass – aus welchen Gründen auch immer – später auf eine Unterstützung verzichtet werden kann. Besteht die Hilfsbedürftigkeit fort, werde selbstverständlich auch die sozialen Leistungen weitergewährt.

Das Prinzip, das hinter der Rentenversicherungspflicht steht, basiert wie die subsidiäre soziale Leistung auf dem Selbsthilfegedanken. Die Arbeitnehmer werden verpflichtet, für ihr Alter vorzusorgen, damit sie später nicht der Allgemeinheit zur Last fallen. Es soll vermieden werden, dass das Einkommen in der Erwerbsphase vollständig verbraucht wird, obwohl das Einkommen ausreicht, für das Alter vorzusorgen. Prinzipiell sollen die angesammelten Mittel bzw. die Ansprüche im Umlagesystem dann eingesetzt werden, wenn die laufenden Einkünfte nicht mehr ausreichen. Dafür gibt es keine feste Altersgrenze, sondern diese Situation kann bei den einzelnen Bürgern früher oder später eintreten. Im Rentensystem muss aber eine Regelaltersgrenze bestimmt werden, bis zu der grundsätzlich Beiträge zur Rentenversicherung zu entrichten sind und ab der die Rente bezogen werden kann.¹⁸ Das ändert nichts an der Idee, das Rentensystem als Selbsthilfeeinrichtung zu sehen, mit der Altersarmut und Abhängigkeit von der Allgemeinheit vermieden werden soll. Von dieser Seite kommt man zu dem gleichen Ergebnis wie von der Seite der Sozialhilfe: Die Renten (die Vermögensansprüche) sind nach Möglichkeit dann einzusetzen, wenn andernfalls das Sozialhilfeniveau unterschritten würde.

Mit der Regelaltersgrenze wird gleichzeitig auch die Altersgrenze definiert, ab der eine weitere Verpflichtung des Bürgers nicht mehr eingefordert wird, nämlich durch Arbeit für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen. Die im Rentenrecht eingeräumte Möglichkeit, die Rente bereits vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze zu beanspruchen – wenn auch mit Abschlägen –, hat zur Folge, dass auch im Falle der Bedürftigkeit die Verpflichtung entfällt, sich um ein Arbeitsplatz zu bemühen und den Lebensunterhalt selbst zu verdienen.

Hier tauchen Konflikte in der Abstimmung zwischen der sozialen Mindestsicherung, dem Rentensystem und dem Arbeitsmarkt auf: Mit der Verpflichtung, Rentenansprüche (vorhandenes Vermögen) im Falle der Bedürftigkeit schon vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze geltend zu machen, endet die andere Verpflichtung zur Selbsthilfe, nämlich einer Beschäftigung nachzugehen und auf diese Weise eine Bedürftigkeit zu vermeiden. Ein weiterer Konflikt liegt darin, dass die Arbeitsmöglichkeiten durch die Hinzuverdienstgrenze von 350 Euro – bzw.

künftig 400 Euro – extrem eng begrenzt sind, nämlich für Menschen, die eine (vorzeitige) Rente beziehen, nicht bedürftig sind und arbeiten wollen.

Der Antrag der FDP läuft darauf hinaus, die Beschäftigungsmöglichkeiten zu nutzen, auch wenn schon vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze eine Teilrente oder die volle Rente bezogen wird und selbstverständlich, wenn die Regelaltersgrenze bereits überschritten ist. Anders ausgedrückt: Nach diesem Vorschlag soll vermieden werden, dass ein Arbeitnehmer nicht mehr arbeiten darf, wenn er seine Rente vorzeitig in Anspruch nehmen muss, um den Mindestlebensstandard zu erreichen, beispielsweise wenn sein Arbeitseinkommen geringer ist als der Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder wenn er vorübergehend arbeitslos ist und die Lücke durch eine vorzeitige (Teil-)Rente schließt. Außerdem soll es Nicht-Bedürftigen möglich sein, auch als (Teil-)Rentner ohne Begrenzung zusätzliches Arbeitseinkommen zu erzielen, soweit es die Gesundheit und die Fähigkeiten zulassen (vgl. Punkt 6).

Anmerkung am Rande: Bei der Verpflichtung, eigenes Vermögen und damit eigene Rentenansprüche vorrangig für den Lebensunterhalt einzusetzen, ist es völlig unangemessen, von einer „Zwangsverrentung“ zu sprechen. Ebenso unangemessen ist es, bei der Verpflichtung, seine eigene Arbeitskraft einzusetzen, von „Zwangsarbeit“ zu sprechen. In beiden Fällen geht es um die Verwirklichung des Prinzips der Eigenverantwortung, der Nutzung aller eigenen Möglichkeiten, bevor die Allgemeinheit einspringen muss. Das ist auch mit dem Prinzip „fördern und fordern“ gemeint, nämlich die Unterstützung der Bürger durch die Allgemeinheit mit der Forderung zu verbinden, den Unterstützungsbedarf durch eigene Anstrengungen zu minimieren.

Zur Versicherungspflicht gehört eine Begrenzung der vorzeitigen Inanspruchnahme der Rente, sei es durch einen maximalen zeitlichen Abstand zur Regelaltersgrenze (geltende Regelung und Modifikation durch den Koalitionsvorschlag), sei es durch die Bedingung, dass ein Rentenniveau erreicht ist, bei dem im Rentenalter trotz der Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme keine Bedürftigkeit entsteht (FDP-Vorschlag, in dem zusätzlich eine Mindestaltersgrenze von 60 Jahren vorgesehen ist). Andernfalls könnte die Versicherungspflicht und damit die Idee der eigenen Vorsorge unterlaufen werden. Hier liegt möglicherweise auch die Begründung für die niedrige Hinzuverdienstgrenze von 350 Euro. Dadurch wird der Anreiz praktisch vermieden, das Einkommen aus voller Erwerbstätigkeit und parallel dazu die vorzeitige Rente zu verbrauchen, später aber darauf zu vertrauen, dass die durch Abschläge verminderte Rente gegebenenfalls aus allgemeinen Steuermitteln aufgestockt wird.

Die Erwerbsminderungsrente ergänzt das System der sozialen Mindestsicherung, indem das Risiko der Erwerbsminderung und Erwerbsunfähigkeit auf die Pflichtversicherung übertragen und durch Beiträge finanziert wird. Insoweit handelt es sich nicht um eine Sozialleistung, sondern auch hier wird grundsätzlich das Ziel verfolgt, die Allgemeinheit möglichst nicht mit diesen Kosten zu belasten.

Beurteilung der geltenden Regelungen und des Handlungsbedarfs:

- Die geltende Regelung, wonach jeder Arbeitslosengeld II-Empfänger seine Rentenansprüche (sein Ver-

¹⁸ Die Regelaltersgrenze wird so festgelegt, dass sie üblicherweise mit dem Ende der Erwerbsphase zusammenfällt. Im Umlagesystem ist zusätzlich darauf zu achten, dass die Relation zwischen Beitragszahlern und Rentnern hoch genug bleibt, damit das System stabil bleibt.

mögen) nutzen muss, bevor er vom Steuerzahler Unterstützung verlangen kann, entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und ist sinnvoll. Das gilt auch dann, wenn die Rente – möglicherweise aufgrund der Abschläge – nicht ausreicht, den Lebensunterhalt dauerhaft zu sichern. Begründung: Wenn der Arbeitnehmer auch in Zukunft nicht über hinreichende Mittel für den Lebensunterhalt verfügt, erhält er weiterhin subsidiäre Hilfe. Für den Fall, dass er später durch eigene Erwerbstätigkeit, Erbschaft oder andere Bedingungen ohne staatliche Hilfen auskommt, wäre es nicht gerechtfertigt, in der früheren Bedürftigkeitsphase auf den Einsatz der eigenen Mittel zu verzichten.

Ergänzt werden sollte die bestehende Regelung um die Verpflichtung, bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze in dem Fall eine Beschäftigung aufzunehmen, in dem die vorgezogene Rente und die sonstigen Einkünfte nicht ausreichen, den Lebensunterhalt zu finanzieren.

- Nach der geltenden Regelung kann ein Arbeitnehmer seine Rente – unter bestimmten Voraussetzungen – freiwillig vorzeitig in Anspruch nehmen, muss dann allerdings Abschläge akzeptieren. Reichen die vorgezogene gesetzliche Rente und die sonstigen Einkünfte nicht aus, den Lebensunterhalt zu bestreiten, besteht bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze ein Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt). Danach wird die Grundsicherung für Rentner gewährt, d. h. die eigenen Mittel werden auf das Grundsicherungsniveau aufgestockt, falls keine anderen eigenen Mittel verfügbar sind.

In diesem Fall sollte der Arbeitnehmer bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze – wie bei dem verpflichtenden Bezug der vorgezogenen Altersrente – verpflichtet sein, seine Arbeitskraft einzusetzen.

Reichen die eigenen Mittel einschließlich der vorgezogenen gesetzlichen Rente dagegen aus, den Lebensunterhalt zu finanzieren, gibt es keinen Grund, eine Hinzuverdienstgrenze festzusetzen.

- Abweichend von den geltenden Regelungen, sollte es eine einheitliche Altersgrenze geben, ab der auf die gesetzliche Rente zurückgegriffen werden muss. Für Arbeitnehmer, die nicht auf öffentliche Hilfen angewiesen sind, sollte es möglich sein, auch schon vor diesem Zeitpunkt die gesamte oder einen Teil der Rente in Anspruch zu nehmen und ohne Einkommensgrenzen hinzuverdienen.

Beispiel: Wird der Zeitpunkt, ab dem Bedürftige ihre Rentensprüche nutzen müssen, einheitlich auf das 63. Lebensjahr festgesetzt, kann die vorgezogene Rente freiwillig ab dem 60. Lebensjahr in Anspruch genommen werden, wenn dadurch keine Bedürftigkeit eintritt, die Altersversorgung also gesichert bleibt.

Es muss eine Untergrenze für das Mindestalter geben, ab dem die vorgezogene Altersrente freiwillig beansprucht wird, weil das Umlagesystem darauf angewiesen ist, dass auch Arbeitnehmer mit vergleichsweise hohen Einkommen in das System einzahlen, also nicht nur bis zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eine Mindestrente sicher haben.

Zu den konkreten Änderungsvorschlägen

Mit dem Vorschlag der Koalitionsparteien wird es den hilfsbedürftigen Frauen, die mit der Vollendung des 60. Lebensjahres die gesetzliche Rente – mit einem Abschlag

von 18 Prozent – in Anspruch nehmen müssten, ermöglicht, weiterhin Arbeitslosengeld II zu beziehen. Sie müssten dann wie alle Hilfsbedürftigen nach 63 Lebensjahren von ihren Rentenansprüchen Gebrauch machen, wobei der Abschlag noch 7,2 Prozent beträgt. Die Altersgrenze, ab der Rentenansprüche genutzt werden müssen, soll einheitlich auf 63 Jahre festgesetzt werden. Es bliebe aber dabei, dass dann sowohl die Arbeitsverpflichtung entfielen als auch die Erzielung von Arbeitseinkommen von mehr als 350 bzw. 400 Euro in der Zeit bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze unzulässig wäre.

Folgte der Gesetzgeber den Vorschlägen der Fraktion der FDP und der Fraktion DIE LINKE, wäre niemand gezwungen, die Rente vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze zu beantragen und Abschläge hinzunehmen. Das bedeutet aber, dass Rentenansprüche, die erheblich oberhalb des Grundsicherungsniveaus liegen, ohne Abstriche erhalten blieben. Dieses „Vermögen“ bliebe unangetastet und die Gesellschaft müsste bis zum Beginn des Renteneintritts Unterstützungsleistungen zahlen, obwohl der Lebensunterhalt auch bei einem vorzeitigem Rentenbezug aus eigenen Mitteln gesichert werden könnte. Das ist mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar.

6. Hinzuverdienstgrenzen aufheben

Der Kernkonflikt bei der vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrenten besteht darin, dass die Arbeitsfähigkeit nach den geltenden Regelungen im Rahmen der sozialen Sicherung nicht eingefordert und selbst bei freier Entscheidung der Bürger nur in dem sehr begrenzten Rahmen bis zu einem Einkommen von 350 bzw. künftig 400 Euro genutzt werden kann.

Deshalb erscheint der FDP-Vorschlag sinnvoll, die vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente ab dem 60. Lebensjahr zu ermöglichen, wenn gesichert ist, dass die Summe aus gesetzlicher Rente, Betriebsrente und privaten Renten den Lebensunterhalt abdecken, eine Bedürftigkeit also vermieden wird. Unter dieser Bedingung besteht keine Veranlassung mehr, die Hinzuverdienste zu begrenzen. Im Gegenteil: Der einzelne Bürger kann dadurch seinen Lebensstandard verbessern und durch weiterhin zu zahlende Beiträge an die Rentenversicherung die Altersrente erhöhen. Dadurch wird das Umlagesystem stabilisiert und die Allgemeinheit hat den Vorteil, dass dieser Bürger mehr Steuern zahlt. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung entfällt mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze.

Besonders attraktiv ist dieses Verfahren, um einen gleichenden Übergang von der Erwerbstätigkeit in die Rente zu ermöglichen. Dazu sollten beliebige Kombinationen zwischen vorgezogener Voll- und Teilrente einerseits sowie Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung andererseits gewählt werden können. Das heißt ein Arbeitnehmer sollte die Möglichkeit haben, seine Arbeitszeit sukzessive zu verringern – beispielsweise in dem Zeitraum vom 60. bis zum 70. Lebensjahr – und zunehmende Teile seines Rentenanspruchs zu nutzen – beispielsweise beginnend mit 25 Prozent im 63. Lebensjahr, 50 % im 66. Lebensjahr und 100 % im 70. Lebensjahr. Auch nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze sollte es möglich sein, zunächst nur eine Teilrente zu beziehen und weiterhin einer beliebigen (Teilzeit-)Beschäftigung nachzugehen.

Zusammenfassung

Die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I erschwerte den Abbau von Arbeitslosigkeit.

Das Ausschöpfen der eigenen Möglichkeiten, den Lebensunterhalt zu finanzieren hat grundsätzlich Vorrang vor einer Inanspruchnahme der Allgemeinheit. Zu den eigenen Möglichkeiten gehören selbstverständlich auch die Rentenansprüche.

Mit der Rentenversicherungspflicht soll erreicht werden, dass Erwerbstätige selbst für das Alter vorsorgen, soweit sie dazu in der Lage sind. Grundsätzlich kann die Rente zwar erst nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch genommen werden. Aber es gibt auch die Möglichkeit, vorzeitig eine Rente zu beziehen, allerdings mit Abschlägen. Dabei empfiehlt es sich, zwei Grenzen zu unterscheiden. Erstens die Altersgrenze bzw. der Abstand von der Regelaltersgrenze, ab der die vorgezogenen Altersrente auch genutzt werden muss, wenn Bedürftigkeit vorliegt, beispielsweise mit dem 63. Lebensjahr. Und zweitens, die Altersgrenze oder der Abstand von der Regelaltersgrenze, ab der die vorgezogene Altersrente beansprucht werden kann, wenn weder aktuelle Bedürftigkeit vorliegt noch künftige Bedürftigkeit ausgelöst wird, also beispielsweise mit dem 60. Lebensjahr. Beide Grenzen sollten einheitlich festgesetzt werden.

Mit dem vorzeitigen Bezug der Rente sollte nicht zwingend das Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit verbunden sein, wie es faktisch durch die geringe Hinzuverdienstgrenze der Fall ist. Vielmehr sollten die Arbeitnehmer weitgehend frei bestimmen können, von wel-

chem Alter an und in welchem Umfang sie ihre Erwerbstätigkeit verringern. Deshalb sollte die Hinzuverdienstgrenze aufgehoben werden. Dann können sie selbst entscheiden, wie sie den Übergang in die Rente gestalten wollen, und es wird möglich, das freiwillig eingesetzte Leistungspotential der älteren Arbeitnehmer voll zu nutzen.

Erforderlich ist aber eine Begrenzung der vorzeitigen Inanspruchnahme der Rente, damit die Versicherungspflicht nicht unterlaufen werden kann. Hier bietet sich die Bedingung an, dass nur dann die gesamte Rente oder eine Teilrente vorzeitig beansprucht werden kann, wenn eine Mindestaltersvorsorge gesichert ist, d. h. wenn die künftigen Einkünfte aus der gesetzlichen Rente, der Betriebsrente, der Lebensversicherungsrente usw. insgesamt mindestens das Grundsicherungsniveau erreichen. Damit wird ausgeschlossen, dass die gesetzliche Rente – gegebenenfalls kombiniert mit einem Erwerbseinkommen – vorzeitig konsumiert wird und später die Allgemeinheit für den Lebensunterhalt aufkommen muss.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)889

16. Januar 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Januar 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenabschlagsverhinderungsgesetz) - Drucksache 16/7459 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP

Arbeit statt Frühverrentung fördern - Drucksache 16/7003 -

Bernhard Jirku, Berlin

Bei Älteren über 50 Jahre, insbesondere bei über-60-Jährigen, besteht wegen der besonders hohen Erwerbslosenquote erheblicher Handlungsbedarf. Langzeitarbeitslosigkeit und die niedrige Beschäftigungsquoten tragen erheblich zur Altersarmut bei.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft begrüßt, dass die Regierungsparteien, insbesondere die Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Soziales, und die Oppositionsparteien bestrebt sind, den besonderen Schwierigkeiten Älterer mit gesetzlichen Maßnahmen Rechnung zu tragen.

Die Erwerbsquoten der 60-Jährigen liegen – nach nennenswerten Verbesserungen in den letzten Jahren – bei rund 30 % für Männer und 20 % für Frauen; bei den 63-Jährigen sind es rund 10 % bzw. 5 %, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Alle Erwerbsarten eingeschlossen beträgt die Quote bei den 60- bis 64-Jährigen durchschnittlich knapp 30 %. Nur rund 20 % der Beschäftigten wechseln direkt vom Erwerbsleben in die Rente.

Der Zahlbetrag der gesetzlichen Renten liegt im Bundesdurchschnitt bei rund 700 Euro (mit nachhaltig sinkender Tendenz). Er liegt damit rund 50 Euro über dem steuerfreien Existenzminimum bzw. dem Niveau der Grundsicherung im Alter. Die OECD hat vor der Ausweitung und Vertiefung der Altersarmut in Deutschland und deren Folgen gewarnt.

Mit dem Entwurf des 7. Gesetzes zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze soll ein Teil der Risiken der Äl-

teren über 50 Jahre am Arbeitsmarkt ausgeglichen werden. Dies betrifft beim Arbeitslosengeld (Alg I) insbesondere die Bezugsdauer für die über-50-Jährigen sowie beim Arbeitslosengeld II (Alg II) die Verschiebung der Altersgrenze von 60 auf 63 Jahre bei den Rentenabschlägen bei erzwingbarem vorzeitigem Renteneintritt.

Die Rentenabschläge von zunächst 7,2 % und später dann 14,4 % betreffen insbesondere die Schwerbehinderten; also Menschen, deren Chancen am Arbeitsmarkt – insbesondere ab dem 60. bzw. 63. Lebensjahr – weit unterhalb der einschlägigen, ohnehin niedrigen Beschäftigungsquoten liegen. Ihre Lage würde sich durch die Rente mit 67 Jahren weiter verschlechtern.

Abschläge von 7,2 % müssen auch Frauen in Kauf nehmen, deren Zugang zu einem vorzeitigem Renteneintritt auf einem bescheidenen Nachteilsausgleich für Kindererziehungszeiten beruht. Frauen befinden sich angesichts der einschlägigen Erwerbsquoten bei Älteren, ihrer Erwerbseinkommen und ihrer durchschnittlichen Altersrenten (von 660 € im Westen und 720 € im Osten) in einer problematischen Lage.

Der durch Abschläge eröffnete und mit ihnen zugleich eingegrenzte frühzeitige Renteneintritt stellt einen möglichen Ausgleich für Benachteiligungen dar und trägt der besonderen Arbeitsmarktlage der Betroffenen Rechnung. Eine Verpflichtung zur Inanspruchnahme abschlagsgeminderter Renten würde indes den bereits erfahrenen Benachteiligungen weitere hinzufügen. Benachteiligt würden insbesondere: Erwerbstätige aus den neuen Bundesländern, langjährig Beschäftigte in unteren und mittleren

Lohngruppen, Geringqualifizierte, Frauen, Behinderte, Erwerbsgeminderte und gesundheitlich Beeinträchtigte bzw. Personen, auf die mehrere dieser Merkmale zutreffen.

Eine Verarmung älterer Erwerbsloser sowie von Rentnerinnen und Rentnern würde auch für den Arbeitsmarkt nicht ohne Auswirkungen bleiben und die Arbeitslosenquote beeinflussen. Immer mehr Rentner/innen mit geringen Renten würden zur Verbesserung ihrer Einkünfte in einfachere Tätigkeitsbereiche und niedriger entlohnte Arbeitsmarktsegmente drängen (müssen). Dort würden sie die Erwerbsmöglichkeiten Anderer (u.a. Jugendlicher) entsprechend beeinträchtigen.

Angesichts der zunehmenden Altersarmut sind viele Ältere bestrebt, bis zum sozialgesetzlichen Renteneintrittsalter erwerbstätig zu bleiben, um weitere Rentenpunkte zu erhalten und um ein besseres Auskommen im Alter zu haben. Angesichts der Arbeitsmarktlage führt sie dies zu Teilzeittätigkeiten, befristeter Beschäftigung, Gelegenheitsarbeiten, geringfügigen Tätigkeiten u.a.m. Damit verbunden sind oft Entgelte, die aufstockendes Alg II erforderlich machen. Im Fall einer frühzeitigen Abschlagsrente kann dies im 63./64. Lebensjahr zu ergänzender Sozialhilfe führen. Davon wären Familien bzw. Kinder in besonderem Maße betroffen.

Mit der Ausweitung von abschlagsgeminderten Renten ist zudem eine langfristige Zusatzbelastung der kommunalen Haushalte zu befürchten. Über 350.000 Menschen sind jetzt schon auf Grundsicherung im Alter angewiesen. Im vergangenen Jahr wurden für die Grundsicherung

des SGB XII rund 3 Mrd. Euro aufgewendet. Soweit abschlagsgeminderte Renten vor dem 65. Lebensjahr zu Einkünften unterhalb des Existenzminimums führen würden, hätte das einen verstärkten Zugriff auf die Sozialhilfe zur Folge.

Die Möglichkeit, dass die sogen. Leistungsträger auch gegen den Willen der Betroffenen für diese einen Antrag auf Altersrente stellen können, ist dahin gehend zu ändern, dass eine erzwungene Verrentung unter Inkaufnahme von Rentenabschlägen und Altersarmut ausgeschlossen ist. Eine amtlich herbeigeführte bzw. erzwungene Verrentung mit Abschlägen ist im § 2 des SGB II grundsätzlich auszuschließen.

Vielmehr sollen die Betroffenen auch weiterhin frei entscheiden können, ob sie sich eine um Abschläge geminderte Rente überhaupt leisten können.

Vielmehr müssen insbesondere Älteren vielfältige Angebote der Arbeitsförderung (insbesondere Eingliederungshilfen mit Weiterbildungsanteilen, altersgerechte Arbeit, u.a.m.) zur Verfügung stehen.

Vielmehr muss mit besserer beruflicher Weiterbildung und weiteren Verbesserungen beim Arbeitslosengeld frühzeitiger angesetzt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)881

15. Januar 2008

Information für den Ausschuss

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/7460 -

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

I. Einleitung

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Personen über 50 Jahren zu verlängern. Gleichzeitig wird für über 50-Jährige, die seit 12 Monaten Arbeitslosengeld beziehen, ein Eingliederungsgutschein über die Gewährung eines Eingliederungszuschusses eingeführt. Die bisherige Übergangsregelung des § 65 Abs. 4 SGB II läuft aus und wird ersetzt durch eine Neuregelung, die eine Zwangsverrentung für Hilfebedürftige nach Vollendung des 63. Lebensjahres vorsieht. Die Vermittlungsbemühungen für Ältere sollen verstärkt werden, insbesondere soll ihnen ein Sofortangebot unterbreitet werden. Zudem soll laut Gesetzentwurf nicht mehr als arbeitslos gelten, wem 12 Monate lang kein Angebot für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemacht werden konnte.

II. Stellungnahme

Trotz konjunktureller Verbesserung und der damit verbundenen Entspannung am Arbeitsmarkt ist insbesondere die Integration älterer arbeitsloser Personen unbefriedigend (IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 25 vom 19.12.2007). Daher begrüßt der Deutsche Verein grundsätzlich die Bemühungen der Bundesregierung, die Situation älterer Erwerbspersonen zu verbessern und die Vermittlungsbemühungen für diesen Personenkreis zu intensivieren. Der Deutsche Verein hält aber einige im Gesetzentwurf enthaltene Einzelregelungen und Instrumente für nicht zielführend und regt daher eine Optimierung dieser an. Im Einzelnen:

1. Eingliederungsgutschein – zu § 223 SGB III-Entwurf

Mit § 223 Abs. 1 Satz 1 SGB III wird das Instrument des Eingliederungszuschusses für alle über 50-Jährige geöffnet und sogar mit Satz 2 nach einem Jahr der Arbeitslosigkeit als Rechtsanspruch festgeschrieben. Es bleibt abzuwarten, wie wirkungsvoll das Instrument des Eingliederungsgutscheins über die Gewährung eines Eingliederungszuschusses sein wird. Der Deutsche Verein tritt diesem Instrument mit Skepsis entgegen. Lohnsubventionen führen nach bisheriger Erfahrung in nur sehr geringem

Maße dazu, dass tatsächlich jemand zusätzlich eingestellt wird. Die Öffnung des Instruments „Eingliederungszuschuss“ für ältere Erwerbsfähige ohne Vermittlungshemmnisse birgt die Gefahr, dass sich die Wettbewerbssituation am Arbeitsmarkt für Menschen mit Vermittlungshemmnissen relativ verschlechtert, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass das Alter nicht generell als Vermittlungshemmnis gelten kann. Die Regelungen des § 223 Abs. 5 SGB III werden nach Ansicht des Deutschen Vereins nicht ausreichen, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu bannen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Wirkung von Lohnsubventionen sprechen zumindest für eine Evaluierung des Instruments.

2. Verlängerung des Arbeitslosengeldes: Zeitraum für Integration nutzen – zu § 434r SGB III-Entwurf

Der Deutsche Verein begrüßt grundsätzlich die vorgesehene Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose, verbindet die längere Bezugsdauer aber mit der Erwartung, dass die Bundesagentur für Arbeit die Zeit des Leistungsbezuges mit ernsthaften und intensiven Integrationsbemühungen verbindet. Zu prüfen wäre darüber hinaus, ob bereits zu Zeiten des Leistungsbezuges nach dem SGB III die im Rahmen der Initiative der Bundesregierung „Perspektive 50plus“ entwickelten Maßnahmen, die bislang nur für SGB II-Leistungsbezieher gelten, auch Leistungsbeziehern des SGB III zugute kommen können, um eine möglichst frühzeitige und effektive Förderung zu erreichen.

3. Arbeitsgelegenheiten kein geeignetes Instrument – zu § 3 Abs. 2a SGB II-Entwurf

Nach § 3 Abs. 2a SGB II-E sollen erwerbsfähige Hilfebedürftigen, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden. Der Deutsche Verein hält die Vermittlung in eine Arbeitsgelegenheit für diesen Personenkreis, sofern das Lebensalter das einzige Vermittlungshemmnis darstellt, für keine geeignete Maßnahme. Es muss auch und gerade bei den Älteren um Weiterqualifizierung gehen. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädi-

gung dienen in der Regel der Heranführung an den Arbeitsmarkt bzw. der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft. Gerade vor dem Hintergrund der notwendig gewordenen Verlängerung der Lebensarbeitszeit muss Tendenzen entgegengewirkt werden, die eine faktische Frühverrentung weiter befördern. Die Arbeitsgelegenheiten sind generell als nachrangiges Förderinstrument einzusetzen.

4. Pflicht zum vorzeitigen Rentenbeginn – zu § 12a SGB II-Entwurf

Nach Auslaufen der Übergangsfrist des § 65 Abs. 4 SGB II i.V.m. § 428 SGB III müssen voraussichtlich ab dem 1. Januar 2008 grundsätzlich vorrangig Renten in Anspruch genommen werden. Insofern ist zu begrüßen, dass § 12 a SGB II-E vorsieht, dass die Beantragung einer Rente auch mit Abschlägen nicht vor dem 63. Lebensjahr verlangt werden soll. Der Deutsche Verein hat jedoch grundsätzliche Bedenken, die Hilfeempfänger überhaupt auf die Beantragung vorgezogener Altersrente zu verweisen. Diese ist in der Regel mit erheblichen Abschlägen verbunden. Rentner scheiden, auch wenn die Rente ihren Lebensunterhalt nicht deckt, wegen § 7 Abs. 4 SGB II aus dem Leistungsbezug des SGB II aus und werden bei Bedürftigkeit bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres auf die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII verwiesen. Es ist ohnehin zu erwarten, dass in zunehmendem Maße die Rente nicht zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreichen wird (diskontinuierliche Erwerbsbiographien, Arbeitslosigkeit, stufenweise Heraufsetzung des Rentenalters), so dass die fehlenden Mittel über die Grundsicherung im Alter ausgeglichen werden müssen. Diese Entwicklung würde durch den Zwang zum früheren Renteneintritt und die damit verbundenen Rentenabschläge verschärft werden; Altersarmut würde zunehmen.

5. Eingrenzung des Begriffs „Arbeitslose“ – zu § 53a SGB II-Entwurf

Die vorgesehene Neuregelung in § 53a Abs. 2 SGB II führt dazu, dass Personen über 58 Jahre, die zwölf Monate im Leistungsbezug sind und kein Angebot auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten haben, nicht mehr als arbeitslos gelten. Der Deutsche Verein rät dringend von dieser Regelung ab. Die Begründung im Gesetzentwurf zu § 53a SGB II-E, in diesen Fällen müsse davon ausgegangen werden, dass „ihre Integrationschancen trotz des Aufschwungs am Arbeitsmarkt deutlich eingeschränkt sind bzw. sich reduziert haben und sie nicht mehr uneingeschränkt arbeitsbereit sind sowie nicht mehr alle Möglichkeiten nutzen können, ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden“, (BT-Drs. 16/7460, S. 18) ist nicht tragfähig und steht im Widerspruch zu der Absicht, die Erwerbsquote älterer Erwerbsfähiger zu erhöhen. Sie steht zudem im Widerspruch zur Regelung des § 3 Abs. 2a SGB II-E, der vorsieht, dass arbeitslose Hilfeempfänger über 58 Jahre unverzüglich in Arbeit oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind. Hier kann ein falscher Anreiz dahingehend gesetzt werden, dass der Personenkreis vorschnell in eine (eben nicht sozialversicherungspflichtige) Arbeitsgelegenheit vermittelt wird, um dann nach 12 Monaten aus der Statistik herauszufallen. Es steht zu befürchten, dass daraufhin keine weiteren Eingliederungsbemühungen erfolgen bzw. der Hilfebedürftige aufgefordert wird, vorzeitig Rente in Anspruch zu nehmen.

10. Januar 2008