

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 1. März 2010 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)

b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Schriftliche Stellungnahmen eingeladenener Verbände und Einzelsachverständiger.....	4
Bundesagentur für Arbeit (BA).....	4
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).....	6
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA).....	12
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH).....	15
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB).....	18
Prof. Dr. Matthias Knuth.....	20
Axel Gerntke.....	31
Prof. Dr. Johann Eekhoff.....	33
Achim Dietrich-Stephan.....	36
Prof. Axel Börsch-Supan.....	40
Dr. Werner Eichhorst.....	41

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

23. Februar 2010

Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎33308
Fax: 36332

Mitteilung

Tagesordnung

10. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales

am Montag, dem 01. März 2010, 13:00 bis 14.30 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Vorsitz: Abg. Katja Kipping

Einzigiger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des
Altersteilzeitgesetzes**

(BT-Drucksache 17/20)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/21, 17(11)42, 17(11)43,
17(11)52, 17(11)53, 17(11)54, 17(11)55, 17(11)56, 17(11)57, 17(11)58,
17(11)59, 17(11)60 und 17(11)61

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

b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst,
Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der
Fraktion DIE LINKE.

**Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur
für Arbeit fortführen**

(BT-Drucksache 17/21)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/20, 17(11)42, 17(11)43,
17(11)52, 17(11)53, 17(11)54, 17(11)55, 17(11)56, 17(11)57, 17(11)58,
17(11)59, 17(11)60 und 17(11)61

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)

Katja Kipping

Vorsitzende

Sachverständigenliste

Bundesagentur für Arbeit (BA)
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
Prof. Dr. Matthias Knuth
Prof. Dr. Johann Eekhoff
Prof. Axel Börsch-Supan
Achim Dietrich-Stephan
Axel Gerntke
Dr. Werner Eichhorst

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)58**Schriftliche Stellungnahme**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Bundesagentur für Arbeit (BA)**1. Anwendungsbereich des geltenden Rechts des Altersteilzeitgesetzes****1.1 Altersteilzeitförderung für Fälle mit Beginn bis 31.12.2009**

Die Förderung der Altersteilzeit nach dem Altersteilzeitgesetz durch die BA ist auf Fälle begrenzt, die spätestens am 31.12.2009 begonnen haben. Sie werden maximal bis zu sechs Jahren gefördert.

1.2 Altersteilzeit mit Beginn nach dem 31.12.2009

Für Altersteilzeitarbeitsverhältnisse, die nach dem 31.12.2009 beginnen, kann der Arbeitgeber zwar keine Förderung der BA mehr in Anspruch nehmen. In diesen Fällen findet aber nach wie vor die steuer- und beitragsrechtliche Privilegierung der Aufstockungsleistungen statt. In diesen Fällen beteiligt sich auch die BA indirekt an der Förderung der Altersteilzeit durch entgehende Beitragseinnahmen in der Arbeitslosenversicherung.

1.3 Bisherige Nutzung der geförderten Altersteilzeit

Anders als ursprünglich beabsichtigt, wurde die Altersteilzeitregelung nicht für einen gleitenden Übergang in die Ruhestandsphase genutzt, sondern rd. 90% der geförderten Arbeitnehmer entschieden sich für Altersteilzeit im "Blockmodell", bei dem auf eine Phase mit nicht reduzierter Arbeitszeit eine Freistellungsphase folgt. Damit hat sich die Altersteilzeit faktisch zu einem Instrument

der Frühverrentung entwickelt. Zudem wurde die Regelung offenbar nicht mehrheitlich von denjenigen in Anspruch genommen, die körperlich besonders belastende Tätigkeiten ausüben. Laut Studien des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nutzen insbesondere Beschäftigte aus Büroberufen die Altersteilzeit.

2. Bewertung einer Verlängerung der Altersteilzeitförderung**2.1 Prämissen für die Position der BA**

- Aufgabe der BA ist es, Arbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. zu beenden. Die volkswirtschaftlichen und sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit wie auch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als Lohnnebenkosten werden damit möglichst niedrig gehalten.
- Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Rente mit 67 und mit der zeitgleich gestarteten „Initiative 50plus“ sind die Weichen für mehr Beschäftigung Älterer gestellt. Diese Regelungen entsprechen den durch Wirtschaft und Forschungsinstitute formulierten Handlungsnotwendigkeiten für die absehbaren Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und unterstützen die beschriebene Aufgabenstellung der BA zur Beschäftigungsintegration als Trägerin der Arbeitslosenversicherung.
- Es bedarf einer Politik, die Rahmenbedingungen dafür schafft, dass die Belange einer alternden Er-

werbsbevölkerung und damit einer alternden Belegschaft berücksichtigt werden.

2.2 Position der BA

Die bisherige Altersteilzeitregelung mit dem pauschalen vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben entspricht nicht mehr den Erfordernissen des Arbeitsmarktes und sollte in der aktuellen Form keinesfalls verlängert werden.

- Der demographische Wandel erfordert eine längere Lebensarbeitszeit und damit eine wachsende Erwerbsbeteiligung Älterer. In ihrer gegenwärtigen Form setzt die Altersteilzeit die falschen Signale und steht dem Erfordernis, rechtzeitig umfassende Konzepte für ein altersgerechtes Arbeiten zu entwickeln, kontraproduktiv gegenüber.
- Aufgrund des gesamtwirtschaftlichen Nutzens ist die Förderung von Beschäftigung (hier ggf. mit Mitteln der Arbeitslosenversicherung) gegenüber der Förderung des Übergangs in die Altersrente zu bevorzugen. Verdeckte Arbeitslosigkeit mit entsprechenden Versicherungsleistungen (als eine Form der „Frühverrentung“) sollte nicht weiter aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Soweit dieser vorzeitige Übergang aus individuellen Erfordernissen notwendig ist, sollten über andere Finanzierungsmodelle die erforderlichen Finanzmittel gewonnen werden.
- Durch stetige Weiterbildung während der Erwerbsphase (Stichwort: lebenslanges Lernen) wird der Grundstein gelegt, damit auch in der Spätphase die Einstellung und intellektuelle Flexibilität für eine (dem körperlichen Leistungsvermögen gerechte) Beschäftigung möglich ist. Zu flankieren wäre dies durch eine intensiviertere betriebliche Gesundheitsförderung.
- Ein fließender Übergang von einer Beschäftigung in die Regelaltersrente (z.B. Teilzeitbeschäftigung mit Teilrente o.ä.) ist ein weiteres Modell, das dazu genutzt werden kann, erhaltenswertes Wissen älterer Arbeitnehmer, vor allem in kleinen und mittelständischen Unternehmen zu sichern und dadurch auch den Berufseinstieg für Berufseinsteiger/Studienabsolventen besser zu gestalten.

3. Finanzielle Auswirkungen

3.1 Ausgangslage

Die finanziellen Auswirkungen einer Verlängerung/Modifikation der Altersteilzeitförderung durch die BA werden durch drei Aspekte flankiert:

- Bisher lagen die Ausgaben für die Altersteilzeitförderung der BA bei rd. 1,3 Mrd. EUR jährlich.
- (nur im Antrag der SPD-Fraktion berücksichtigt) Durch eine Eingrenzung der Modalitäten (Substitution entstehender Personalausgänge i.d.R. nur noch durch Auszubildende und Auszubildende) kann sich der geförderte Personenkreis um bis zu rd. 40 % reduzieren.

- Durch das Auslaufen der Bewilligungen nach geltendem Recht werden voraussichtlich viele neue Förderzugänge zu erwarten sein. Es muss damit gerechnet werden, dass sich die „Zugänge“ zur Aktivphase der Altersteilzeit im letztmöglichen Jahr (2009) maximal verdoppelt haben könnten (endgültige Daten liegen noch nicht vor). Dieser Aspekt kann das Potenzial an geförderten Personen bei einer Verlängerung besonders zu Beginn einer Verlängerung einschränken.

3.2 Einschätzung der finanziellen Auswirkungen

Die Mehrkosten werden auf **zwischen 3,6 Mrd. EUR** (Vorschlag SPD-Fraktion) **und 5,3 Mrd. EUR** (Antrag DIE LINKE) eingeschätzt.

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sieht vor, Antragstellungen bis einschließlich dem Jahr 2014 zuzulassen. Dadurch, dass erfahrungsgemäß über 90 % das Blockmodell wählen, würde dies jeweils rd. 2,5 Jahre nach Antritt der aktiven Phase des Blockmodells zu Ausgaben der BA führen. Die maximale Förderdauer (im Blockmodell Aktiv- und Passivphase) beträgt sechs Jahre, erfahrungsgemäß werden jedoch fünf Jahre vereinbart. Daher wäre am Ende des Jahres 2018 die Verlängerung ausfinanziert.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE spezifiziert keine begrenzte Verlängerung und sieht die Modalitäten gemäß ausgelaufener Regelung vor.

Gesetzentwurf der SPD-Fraktion

Im vorliegenden Gesetzentwurf wird davon ausgegangen, dass nur noch dann eine Altersteilzeit gefördert werden kann, wenn die (oder eine dadurch) entstehende Vakanz durch Auszubildende bzw. Auszubildende (und nicht mehr auch durch registrierte Arbeitslose) besetzt wird. Es wird davon ausgegangen, dass dies auf rd. 60 % der heutigen Zugänge zutrifft. Sollte diese Annahme im Falle einer Verlängerung in ihrer Größenordnung eintreten, können die im Entwurf genannten Mehrkosten **von rd. 3,6 Mrd. EUR** bis 2018 bestätigt werden. Im abgeschlossenen Jahr 2008 betrug die Quote (Auszubildende und Auszubildende an allen Zugängen) rd. 63 %.

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass es offenbar am Ende des Jahres 2009 zu einem starken Anstieg der Antragstellungen gekommen ist (noch nicht durch offizielle Statistiken ausweisbar, jedoch in der Zahl der Anträge auf Vorabentscheidungen ersichtlich). Dies dürfte zu einem Vorzieheffekt führen, der aufgrund des Auslauftermins für Neuanträge entstanden ist und somit den potenziellen Personenkreis bei einer Verlängerung zumindest zu Beginn etwas einschränken kann. Der Umfang ist derzeit nicht quantifizierbar.

Antrag der Fraktion DIE LINKE

Die Mehrkosten bei einer Verlängerung der Förderung nach Status quo – Bedingungen (und angenommener Begrenzung des Zugangs der Förderung bis 2014 wie im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion) würde dagegen zu Mehrkosten **von rd. 5,3 Mrd. EUR** bis zum Jahr 2018 führen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)55

22. Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung**Zusammenfassung der Stellungnahme durch das IAB**

Nach Ansicht des IAB sollte die bisherige Förderung der Altersteilzeit nicht verlängert werden, denn sie wird überwiegend nicht zum gleitenden Übergang in den Ruhestand genutzt, sondern in Form des Blockmodells, das faktisch einer Frühausgliederung aus dem Erwerbsleben gleichkommt. Eine Sicherung und Weitergabe des fachlichen und betriebsspezifischen Wissens der Älteren an die Jüngeren ist so nicht möglich. Angesichts der demographischen Entwicklung setzt eine Weiterführung der Altersteilzeit im Blockmodell die falschen Anreize. Nicht der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben, sondern der lange Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit sollte gefördert werden. Auch zur Bewältigung der Wirtschaftskrise ist die Verlängerung der Altersteilzeit nicht geeignet.

1. Vorbemerkung

Die durch die Bundesagentur für Arbeit geförderte Altersteilzeit ist zum Jahresende 2009 ausgelaufen. Die Regelungen zur Altersteilzeit sollten ursprünglich einen gleitenden Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand mit verkürzten Arbeitszeiten ermöglichen. Bei einer solchen „kontinuierlichen“ oder „echten“ Altersteilzeit wird in den letzten Jahren bis zur Rente nur noch die Hälfte der üblichen Wochenstunden gearbeitet. Durch die bis Ende 2009 gültige Förderung der Bundesagentur für Arbeit (BA) wurde das Entgelt des Arbeitnehmers für maximal 6 Jahre auf 70 Prozent des vorherigen Gehaltes aufgestockt, wenn der Betrieb den frei werdenden Stellenteil durch Auszubildende oder Arbeitslose wiederbesetzt. Durch die Stundenreduzierung kann diese Form der Altersteilzeit eine altersbedingt nachlassende Leistungsfähigkeit abfedern. Im Vergleich zum abrupten Übergang in den Ruhestand bietet sie zudem einen sanfteren Weg aus dem Arbeitsprozess. Auch für die Betriebe kann das Modell attraktiv sein, denn die Übergangsperiode ermöglicht die Sicherung und die Weitergabe von Wissen an die nachrückenden Arbeitnehmer.

Die SPD-Fraktion reagiert auf das Auslaufen der Förderung mit einem Gesetzentwurf, der vorsieht, die Fördermöglichkeit bis Ende 2014 zu verlängern. Der Gesetzentwurf sieht bei der Förderung jedoch einen eingeschränkten Personenkreis vor, was die Wiederbesetzung von frei gewordenen Arbeitsplätzen betrifft. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE beabsichtigt, die geförderte Altersteilzeit in ihrer bisherigen Ausgestaltung – also ohne Einschränkungen – nach dem 31. Dezember 2009 fortzuführen. Als Gründe, die für die Verlängerung der Förderung sprechen, werden insbesondere die Funktion der Altersteilzeit als Beschäftigungsbrücke zwischen Jung und Alt sowie zur Bewältigung der Wirtschaftskrise hervorgehoben. Das IAB äußert sich in seiner Stellungnahme auf der Basis wissenschaftlicher Befunde zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfes bzw. des Antrages, insbesondere zur bisherigen Ausgestaltung und Inanspruchnahme der geförderten und ungeforderten Altersteilzeit.

2. Bisherige Erfahrungen mit der Förderung der Altersteilzeit

Inanspruchnahme und Förderung

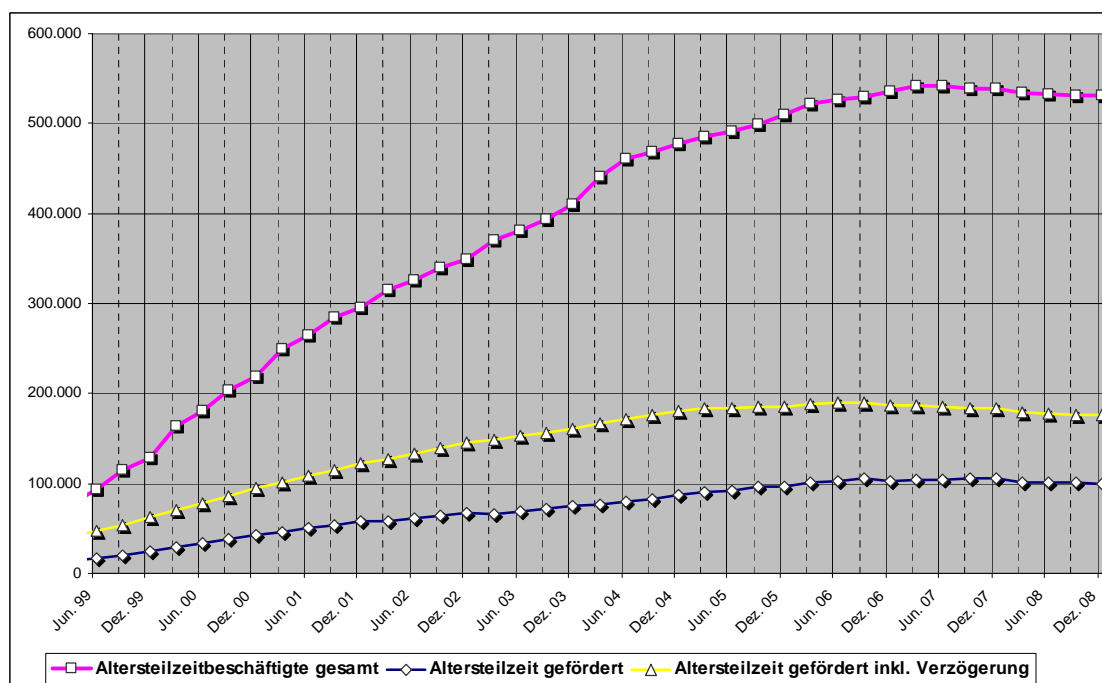
Die Zahl der Beschäftigten, die Altersteilzeit in Anspruch nahm, war in den vergangenen Jahren weitaus höher als die Zahl der statistisch registrierten Förderfälle. Insgesamt befand sich Ende 2008 fast jeder sechste der 55- bis 64-jährigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Altersteilzeit (gefördert und ungefördert) – insgesamt rund 530.000 Personen. Die Statistik der BA zählte zum gleichen Zeitpunkt rd. 100.000 geförderte Altersteilzeitfälle (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Entwicklung ausgewählter Kenngrößen 1999 – 2008, Stichtagsauswertungen (jeweils zum 31.12.)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SVB) insgesamt	in Tsd.	27.756	27.980	27.864	27.360	26.746	26.382	26.206	26.636	27.224	27.632
55- bis 64-jährige SVB	in Tsd.	2.794	2.690	2.641	2.651	2.657	2.739	2.844	3.034	3.256	3.492
Beschäftigte in Altersteilzeit	in Tsd.	128	218	295	349	410	477	509	536	538	530
Altersteilzeit-Quote je SVB	in %	0,5	0,8	1,1	1,3	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0	1,9
Altersteilzeit-Quote je 55- bis 64-jährigen SVB	in %	4,6	8,1	11,2	13,2	15,4	17,4	17,9	17,7	16,5	15,2
durch BA geförderte ATZ	in Tsd.	25	43	58	67	76	87	97	102	105	96
Leistungen der BA nach dem Altersteilzeitgesetz	in Mio. €	110	274	514	674	864	986	1.111	1.260	1.379	1.345
Wiederbesetzungsquote geschätzt	in %	...	43,2	41,6	41,7	39,3	37,8	36,3	34,8	34,2	33,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigtenhistorik, eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Inanspruchnahme und Förderung der Altersteilzeit, Altersteilzeitbeschäftigte insgesamt und gefördert, jeweils Bestand am Quartalsende



Quelle: IAB-Beschäftigtenhistorik, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Wiederbesetzung

Eine Wiederbesetzungsquote – die angibt wie viel Prozent aller Stellen von Altersteilzeitbeschäftigten wiederbesetzt wurde – kann nur geschätzt werden, denn die geförderte Altersteilzeit wird statistisch erst zum Zeitpunkt der Wiederbesetzung erfasst. Und nur im selten genutzten Fall des Teilzeitmodells fallen der Übergang in die Altersteilzeit und – sofern vorgesehen – die Besetzung des teilweise freien Arbeitsplatzes zusammen. Beim Blockmodell – und dies betrifft den Großteil der Fälle – erfolgt eine Wiederbesetzung in der Regel erst in der Freistellungsphase. Somit kommt es zu einem time-lag zwischen Beginn der Altersteilzeit und Wiederbesetzung bzw. statistischer Erfassung. Schätzungen (vgl. Wanger 2009), die diesen Nachlauf berücksichtigen, kommen zu dem Ergebnis, dass die Gesamtzahl der letztlich geförderten Altersteilzeitfälle Ende 2008 fast doppelt so hoch war, wie die in der Förderstatistik ausgewiesene Zahl (vgl. Abbildung 1). Das bedeutet, dass bei einem Bestand von über einer halben Million Personen in Altersteilzeit im Jahr 2008 in ca. einem Drittel der Fälle angenommen werden kann, dass die Stelle wiederbesetzt wurde oder noch wird. Demzufolge wird deutlich, dass ein erheblicher Teil der Unternehmen keine Wiederbesetzung durch Arbeitslose oder Auszubildende vornimmt, sondern die Stellen anderweitig besetzt oder die Altersteilzeit nutzt, um Personalanpassungen vorzunehmen.

Vorzeitiger statt gleitender Übergang

Tatsächlich hält die Altersteilzeit in der Regel nicht, was ihr Name verspricht: Sie ist meist keine „echte“ Teilzeit, und sie führt auch nur selten gleitend in den Ruhestand. Fast immer wird sie zu einem übergangslosen vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben genutzt. Im Jahresdurchschnitt 2009 befanden sich ca. 95.000 Personen zwischen 55 und 65 Jahren in geförderter Altersteilzeit – neun von zehn nutzen das sogenannte Blockmodell (siehe Abbildung A1 im Anhang). Dabei wird in der ersten Hälfte der Altersteilzeitphase die volle Wochenstundenzahl weitergearbeitet, in der zweiten Hälfte werden die Betroffenen vollständig freigestellt. Die starke Nutzung des Blockmodells zeigt, dass es sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer attraktiv ist. Den Betrieben werden ein klarer Schnitt und ein sozialverträglicher Umbau der Altersstruktur ermöglicht, die Arbeitnehmer können ohne hohe Kosten vorzeitig in den Ruhestand treten. Allerdings werden die eigentlichen Ziele der Altersteilzeit durch das Blockmodell nicht erreicht: ein gleitender Übergang in den Ruhestand, der zudem einen Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch zwischen älteren und jüngeren Beschäftigten ermöglicht, findet nicht statt. Es handelt sich vielmehr um ein staatlich gefördertes Frühverrentungs- und Vorruhestandsprogramm.

Altersteilzeitbeschäftigte scheiden aufgrund der Freistellungsphase nicht nur bereits weit vor dem offiziellen Rentenzugang aus dem Erwerbsalltag aus, der Rentenzugang erfolgt mit 61,6 Jahren im Durchschnitt knapp zwei Jahre früher als bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (vgl. Radl 2006). Altersteilzeitbeschäftigung führt – unabhängig davon, in welcher Form sie praktiziert wird – bisher kaum dazu, dass das gesetzliche Rententalter erreicht wird: Nur ein Bruchteil der Altersteilzeitbeschäftigten bezieht die Altersrente ab 65 Jahre. Dies liegt vor allem daran, dass die Altersrente nach Altersteilzeitarbeit bislang noch eine vorzeitige mit Abschlägen gekürzte Rente ermöglicht.

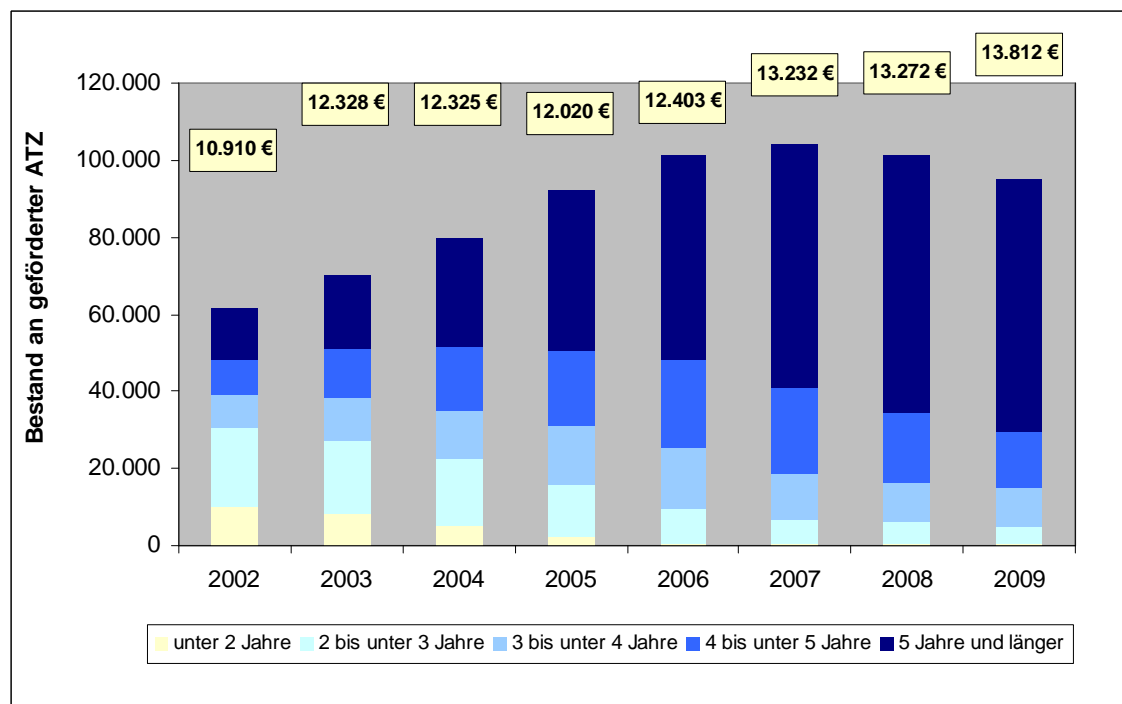
Beschäftigungsbrücke...

Weiterhin sollten mittels des Altersteilzeitgesetzes die Beschäftigungschancen bestimmter Personengruppen erhöht werden. Denn eine finanzielle Förderung durch die BA war an die Einstellung eines Arbeitslosen, eines Beziehers von Arbeitslosengeld II oder einer Person nach Abschluss der Ausbildung (in Kleinbetrieben auch eines Auszubildenden) für den ausscheidenden älteren Arbeitnehmer gebunden. Die Art der Wiederbesetzung hat sich innerhalb der letzten 10 Jahre deutlich verschoben. Während zu Beginn noch über die Hälfte der geförderten Arbeitsplätze mit Arbeitslosen wiederbesetzt wurde, waren es Ende 2009 noch knapp 40 Prozent (siehe Abbildung A2 im Anhang). Dagegen hat die Wiederbesetzung mit Ausgebildeten bzw. Auszubildenden deutlich zugenommen. Das kann darauf hindeuten, dass es vermehrt zu Mitnahmeeffekten durch Unternehmen gekommen ist, die Auszubildende bzw. Ausgebildete sowieso eingestellt bzw. übernommen hätten. Der Vorschlag der SPD schließt die Förderung bei einer Wiederbesetzung durch einen Arbeitslosen aus, so dass für diesen Personenkreis die Chance, von geförderter Altersteilzeit zu profitieren, sogar gänzlich entfielen.

...über die Krise?

Die Zeiträume, für die Betriebe und Beschäftigte Altersteilzeit vereinbaren, wurden in den vergangenen Jahren immer länger (vgl. Abb. 2). 2008 wurden zwei Drittel der Altersteilzeitbeschäftigungen für 5 Jahre und länger vereinbart. Da die Altersteilzeit in 90 Prozent der Fälle im Blockmodell ausgestaltet ist, würde ein denkbarer Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt erst zum Tragen kommen, wenn die Freistellungsphase beginnt. Aufgrund der von den Betrieben favorisierten Zeiträume könnte das für die Mehrzahl der Fälle erst nach zweieinhalb Jahren der Fall sein. Somit wird deutlich, dass sich die Altersteilzeit in der bisherigen Form als Beschäftigungsbrücke über die Krise hinweg nicht eignet, da der Großteil möglicher Entlastungswirkungen am Arbeitsmarkt mit Verzögerung und damit erst nach Abklingen der Krise eintreten würde. Grundsätzlich lässt sich daher sagen, dass ein zeitliches Abstimmen des Instrumentes auf konjunkturelle Bewegungen nicht möglich ist.

Abbildung 2: Bestand an geförderter Altersteilzeit nach vereinbarter Dauer sowie Leistungen der BA pro Person in Altersteilzeit in € im Jahresdurchschnitt



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Nutzung der Altersteilzeit durch Betriebe und Beschäftigte

Da sich Betriebe und Arbeitnehmer auf Altersteilzeit verständigen müssen, hängt es insbesondere von den Gegebenheiten des Betriebes ab, welche Personen von dieser Ausstiegsmöglichkeit profitieren. So zeigt die Betrachtung der Inanspruchnahme von Altersteilzeit kein Muster, das auf einen gezielten Einsatz in Berufen mit hohen körperlichen Belastungen schließen lässt (vgl. Wanger 2009).¹ Ein mögliches Ziel der Entlastung von Personengruppen in körperlich besonders beanspruchten Tätigkeiten, wie es im Antrag der Fraktion DIE LINKE und dem Gesetzentwurf der SPD formuliert wird, wird mit der bisher praktizierten Form der Altersteilzeit also nicht erreicht. Vielmehr haben vor allem Arbeitnehmer in Büroberufen die bisherigen Regelungen zur Altersteilzeit genutzt. Beschäftigte mit hohen körperlichen Belastungen scheiden dagegen tendenziell schon früher über eine Erwerbsminderungsrente aus. Die Nutzung der geförderten Altersteilzeit wird außerdem nicht in erster Linie durch den Anteil der älteren Beschäftigten in einer Branche bestimmt, ebenso wenig wie durch branchentypische Arbeitsbelastungen: Baugewerbe, Gastgewerbe und Landwirtschaft sind die Branchen mit den wenigsten Fällen an geförderter Altersteilzeit. Vielmehr scheint die Inanspruchnahme der Altersteilzeit von der Betriebsgröße und dem Organisationsgrad abzuhängen: in Großbetrieben und in Branchen mit hoher Tarifbindung ist sie sehr hoch (vgl. Brüssig et al. 2009, Wanger 2009).

Zudem ist nach Befunden der Deutschen Rentenversicherung Altersteilzeit für Personen im oberen Lohnbereich sowie für Beschäftigte mit höherer Qualifikation attraktiver, denn Altersteilzeitbeschäftigte müssen sich die Abschläge für einen vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand leisten können. So sind Erwerbsbiographien von Altersteilzeitbeschäftigten im Vergleich zu Arbeitslosen und sonstigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der gleichen Altersgruppe von längeren Versicherungsdauern, höheren Entgeltpositionen und deutlich kürzeren Arbeitslosigkeitszeiten geprägt (vgl. Kaldybajewa/Kruse 2007). Sie stellen also insgesamt eine sozial starke Gruppe dar. Dies schlägt sich auch in den Altersrenten nieder: die durchschnittlichen monatlichen Rentenzahlbeträge von ehemaligen Altersteilzeitbeschäftigten liegen bei Männern um 40 Prozent und bei Frauen um 60 Prozent über der jeweiligen durchschnittlichen Altersrente (vgl. DRV 2009).

Aktuelle Situation

Das Altersteilzeitgesetz gilt auch nach Auslaufen der Fördermöglichkeit Ende 2009 weiter, so dass nicht geförderte Altersteilzeit auch noch weiterhin von Betrieben und Beschäftigten vereinbart werden kann. Die Aufstockungsbeträge

¹ Allerdings sahen die meisten tarifvertraglichen Regelungen bisher auch kaum Arrangements vor, die zu einem solchen zielgerichteten Einsatz hätten führen können.

sind auch weiterhin – unabhängig von einer Förderung – von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen befreit, sodass eine staatliche Unterstützung auf geringem Niveau fortbesteht.

Da kein Rechtsanspruch auf Altersteilzeit besteht, sind die betrieblichen und tarifvertraglichen Regelungen der Branche maßgeblich für den Abschluss von Altersteilzeitvereinbarungen. Bis zum Auslaufen der Fördermöglichkeit am 31.12.2009 waren schätzungsweise zwei Drittel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Geltungsbereich entsprechender Regelungen tätig (vgl. Brussig et al. 2009). Einige Branchen haben ihre Tarifabschlüsse zur Altersteilzeit jedoch über das Jahr 2009 hinausgehend verlängert – zumeist auf Basis der bisherigen finanziellen Konditionen, aber häufig mit eingeschränktem Begünstigtenkreis. Vielfach handelt es sich hier um Branchen, die bereits vor 2010 die Altersteilzeit rege genutzt haben, wie z.B. das Bank- und Versicherungsgewerbe sowie Teile des Produzierenden Gewerbes. Im Geltungsbereich dieser neuen Altersteilzeit-Tarifverträge arbeiten rund ein Fünftel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

3. Position des IAB

Nach Ansicht des IAB sollte die bisherige Förderung der Altersteilzeit nicht verlängert werden. Im Hinblick auf die längere Lebenserwartung, die schrumpfende und alternde Erwerbsbevölkerung sowie die anstehenden Probleme, die aus Altersgründen ausscheidenden Arbeitnehmer in Zahl und Qualität angemessen zu ersetzen, sollten die arbeitsmarktpolitischen Bemühungen gerade nicht auf den Ausstieg aus dem Erwerbsleben, sondern auf eine dauerhafte Beschäftigungsfähigkeit bis an die Ruhestandsgrenze gerichtet werden. Ein wichtiger Aspekt einer entsprechend alterssensiblen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik besteht darin, frühzeitige Übergänge in den Rentenbezug zu vermeiden. Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Situation, in der wie derzeit nicht einmal jede fünfte Person über 60 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, werden jedenfalls auf lange Sicht steigen. Auch deshalb wäre die weitere Förderung des Blockmodells ein falsches Signal. Auch kurzfristig und mit Blick auf die Wirtschaftskrise ist die Altersteilzeit in der derzeit bestehenden Ausprägung kein geeignetes Instrument.

Die Argumente gegen das Blockmodell gelten nicht automatisch für die kontinuierliche Altersteilzeit. Doch auch hier stellt sich die Frage, inwiefern es einer Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit oder durch Steuermittel bedarf. Auf betrieblicher Ebene könnte man weiter nach flexiblen Regelungen für Übergänge aus Beschäftigung in den Ruhestand suchen – etwa im Rahmen von Lebensarbeitszeitkonten, die noch wenig verbreitet sind. Auch eine „echte Altersteilzeit“ könnte dazu beitragen, z.B. mit verkürzten Wochenarbeitszeiten der älteren Beschäftigten oder über die Option der Teilrente. Die bisher geringe Akzeptanz solcher gleitender Übergänge auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite deutet darauf hin, dass es hier jedoch auch eines grundlegenden Einstellungswandels zur Teilzeitarbeit bedarf.

Neben diesen Überlegungen zur „echten“ Altersteilzeit tritt häufig die Frage auf, wie man mit Älteren umgeht, die ihren Beruf aufgrund körperlicher Probleme nicht weiter ausüben können. Die Altersteilzeit ist hier nicht das richtige Instrument – im Gegenteil: durch die frühzeitigen Übergänge nimmt sie den Anpassungsdruck von Betrieben und Belegschaft. Auch die Erwerbsunfähigkeit sollte allenfalls die letzte Option darstellen. Nach Möglichkeit sollten präventive Gesundheitsmaßnahmen dafür sorgen, dass diese Probleme gar nicht erst auftreten, oder es wären Optionen zu schaffen, die bei „Risikoberufen“ beizeiten den Übergang in ein neues Tätigkeitsfeld eröffnen. Reagieren Betriebe zögerlich mit der Einführung solcher Vorkehrungen, könnte der Staat Anreize zur Prävention setzen, bspw. in dem den Unternehmen wie in den Niederlanden Beiträge für die Erwerbsunfähigkeitsversicherung abverlangt werden. Auch die Förderung der privaten Vorsorge durch staatliche Zuschüsse bei der Berufsunfähigkeitsversicherung für Risikoberufe wäre zu bedenken.

Die Arbeitsmarktpolitik sollte den Fokus gerade bei einer bis zum 67sten Lebensjahr verlängerten Lebensarbeitszeit auf die Weiter- oder Wiederbeschäftigung und nicht auf den Ausstieg aus dem Erwerbsleben legen. Deshalb gewinnen Maßnahmen an Bedeutung, die dazu beitragen die Beschäftigungsfähigkeit der älteren Mitarbeiter zu erhalten. Hier kann die Arbeitsmarktpolitik durchaus einen Beitrag leisten, bspw. über Investitionen in betriebs- und damit marktnahe (Um-) Schulungen, nicht aber durch eine generelle Förderung der Altersteilzeit.

Literatur

Brussig, M./ Knuth, M./Wojtkowski, S. (2009): Altersteilzeit: Zunehmend Beschäftigungsbrücke zum späteren Renteneintritt. In: Altersübergangs-Report Nr. 02.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2009): Rentenzugang 2008. In: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Band 173.

Kaldybajewa, K./Kruse, E. (2007): Altersteilzeit immer beliebter – Statistische Fakten, Interpretationen und Bewertungen. In: RVaktuell 8/2007, S. 244-253.

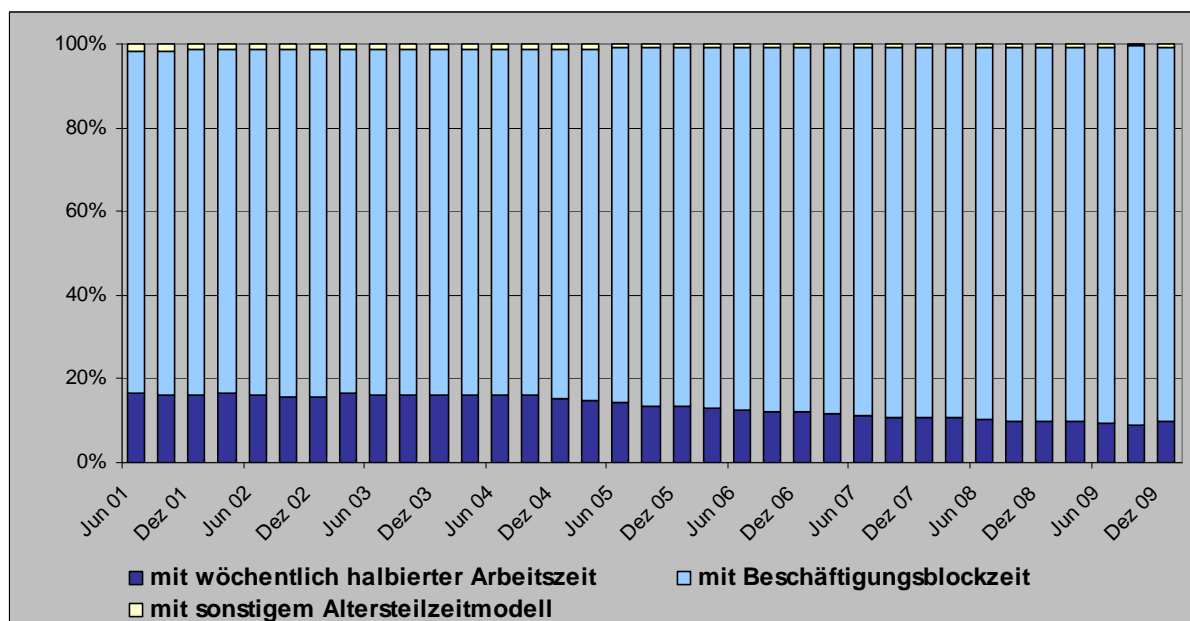
Radl, J. (2006): Pfade in den Ruhestand und die Heterogenität des Renteneintrittsalters. In: Deutsche Rentenversicherung 9-10, S. 641-660.

Wanger, S. (2009): Altersteilzeit – Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht. In: IAB-Kurzbericht 7/2009.

Anhang

Abbildung A1:

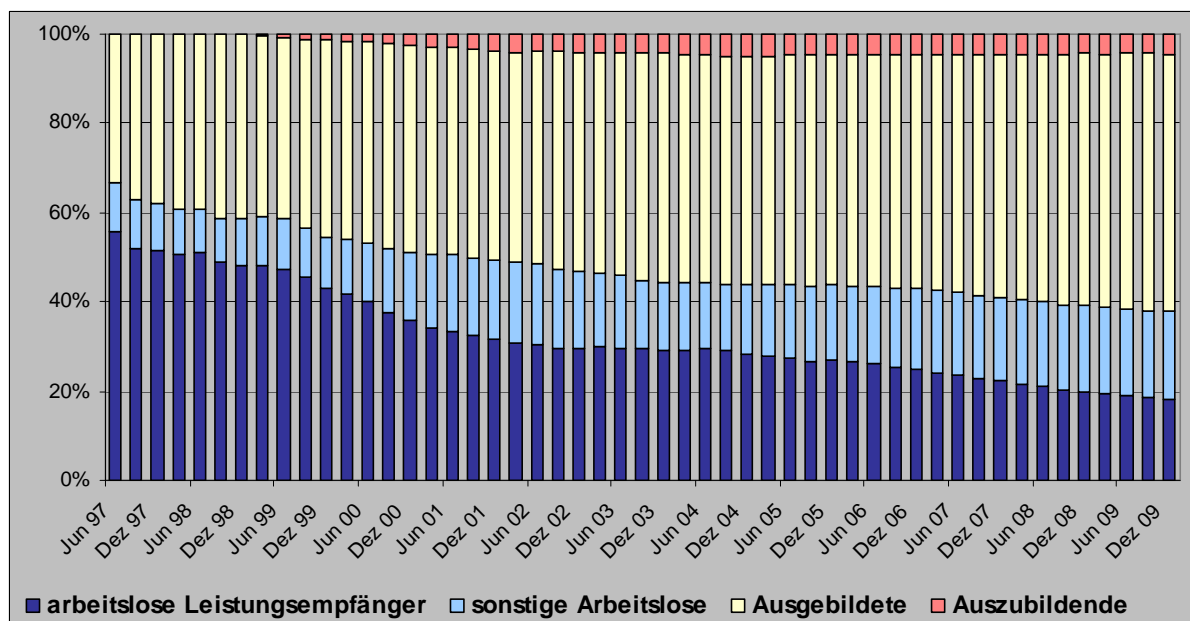
Formen der Altersteilzeit von geförderten Altersteilzeit-Fällen (Deutschland 2001 - 2009)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung A2:

Art der Wiederbesetzung der geförderten Altersteilzeit-Fälle (Deutschland 1997 - 2009)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Susanne Wanger
 Forschungsgruppe Arbeitszeit und Arbeitsmarkt

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)57

22. Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)**Zusammenfassung**

Die von der SPD-Fraktion mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes und dem Antrag der Fraktion DIE LINKE angestrebte Verlängerung der Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist entschieden abzulehnen. Die Förderung durch die BA ist für neue Altersteilzeitfälle zu Recht Ende 2009 ausgelaufen. Die geförderte Altersteilzeit hat hohe Milliardenkosten für die Beitragszahler verursacht und ist ein Instrument der Frühverrentung, das nicht für mehr, sondern weniger Beschäftigung Älterer sorgt. Insofern ist folgerichtig und nachdrücklich zu begrüßen, dass Union und FDP in ihrem Koalitionsvertrag ausdrücklich eine Verlängerung der staatlich geförderten Altersteilzeit über den 31. Dezember 2009 hinaus abgelehnt haben.

Der demographische Wandel mit gestiegener Lebenserwartung und zunehmenden Rentenbezugszeiten einerseits und schrumpfendem Erwerbspersonenpotential andererseits macht es erforderlich, dass mehr Ältere in Beschäftigung kommen bzw. länger in Arbeit bleiben. Weil die Wirtschaft zukünftig noch stärker auf das Erfahrungswissen und Know-how der älteren Beschäftigten angewiesen ist, sind Maßnahmen wie die Altersteilzeitförderung kontraproduktiv, die ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben subventionieren. Ein Rückfall in die alte Frühverrentungspolitik wäre absolut schädlich für mehr Beschäftigung Älterer.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass mit der Förderung der Altersteilzeit keine „Beschäftigungsbrücke“ für Jüngere gebaut wird. Auch wenn Jüngere die frei gewordenen Arbeitsplätze der Älteren besetzen, werden vor allem solche Einstellungen gefördert, die ohnehin vorgenommen worden wären.

Die mit der Verlängerung der Förderung der Altersteilzeit bezweckte Beschäftigungsbrücke kann – entgegen der Begründung im Gesetzentwurf – erst recht nicht in der derzeitigen konjunkturellen Krise geschlagen werden. Soweit die Gesetzesbegründung ausführt: „Dadurch, dass die Älteren nicht entlassen werden, wird den Jüngeren der Einstieg in das Berufsleben ermöglicht“, ist keineswegs schlüssig, warum der aufgrund der konjunkturellen Krise entfallende Bedarf an der Arbeitskraft des älteren Beschäftigten bei dem jüngeren Ausgebildeten wieder bestehen soll. Fällt der Arbeitsplatz konjunkturbedingt weg und wird mit der Altersteilzeit eines älteren Beschäftigten hierauf entsprechend reagiert, entsteht der weggefallene Arbeitsplatz nicht für den jüngeren gerade ausgebildeten Arbeitnehmer neu. Eine Anpassung der Beschäftigtenzahl an den konjunkturell bedingt verminderten Arbeitskräftebedarf kann über die geförderte Altersteilzeit somit nicht erreicht werden. Die Weiterführung der Förderung der Altersteilzeit durch die BA ist als Mittel zur Beschäftigungssicherung in der Krise völlig ungeeignet.

Im Einzelnen

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes sieht die Verlängerung der geförderten Altersteilzeit in modifizierter Form über den 31. Dezember 2009 hinaus vor. So soll eine Förderung für neue Altersteilzeitfälle durch die BA für Arbeitgeber, die eine durch Altersteilzeit frei werdende Stelle mit einem Arbeitnehmer nach Abschluss der Ausbildung - in Kleinunternehmen auch mit einem Auszubildenden - besetzen, über den 31. Dezember 2009 für weitere fünf Jahre bis 31. Dezember 2014 ermöglicht werden. Die bisherige Förderung bei Wiederbesetzung mit einem Arbeitslosen soll entfallen. Die Fraktion DIE LINKE fordert in ihrem Antrag die Bundesregierung auf, die Förderung der Altersteilzeit über den 31. Dezember 2009 fortzuführen.

1. Teures und ineffektives Instrument nicht neu auflegen

Die damit angestrebte „Reaktivierung“ eines teuren, ineffektiven und für mehr Beschäftigung Älterer absolut kontraproduktiven Arbeitsmarktinstruments ist entschieden abzulehnen. Zu Recht haben Union und FDP in ihrem Koalitionsvertrag ausdrücklich eine Verlängerung der staatliche geförderten Altersteilzeit über den 31. Dezember 2009 hinaus abgelehnt und entschieden, die Regelung wie im Gesetz vorgesehen auslaufen zu lassen.

Die Förderung der Altersteilzeit durch die BA hat die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung allein in den letzten beiden Jahren jeweils über 1,3 Mrd. Euro gekostet. Die tatsächlichen Ausgaben haben sich damit gegenüber dem Jahr 2000 verfünffacht. Andere Instrumente für die Eingliederung von Arbeitslosen wie Eingliederungszuschüsse und Trainingsmaßnahmen sind nicht nur integrationswirksamer, sondern kosten auch nur einen Bruchteil der Altersteilzeit: So kostet die durchschnittliche Förderung eines Arbeitslosen zur Erlangung eines neuen Arbeitsplatzes mit Eingliederungszuschüssen über die gesamte Förderdauer weniger als 4.000 Euro, eine Trainingsmaßnahme sogar weniger als 300 Euro. Die Förderung der Altersteilzeit kostet allein pro Jahr ca. 13.300 € (Zahlen jeweils für das Jahr 2008). Hinzu kommt hier eine extrem lange Förderdauer, die in den meisten Fällen bei etwa fünf Jahren liegt. Die sehr viel kostenintensivere Altersteilzeitförderung ist auch noch äußerst ineffektiv. Da das Fördervolumen nicht an den Neueintretenden (Neubesetzer), sondern an den Ausscheidenden (Altersteilzeiter) anknüpft, findet die Förderung unabhängig davon statt, ob in der Person des Ausgebildeten bzw. bei Kleinunternehmen Auszubildenden überhaupt ein Vermittlungerschwernis besteht, in eine Arbeitsstelle einzumünden. Die Förderung von Ausgebildeten mit Mitteln der Altersteilzeit ist eine Förderung nach dem Gießkannenprinzip, mit der selbst die Integration von erstklassigen Bewerbern durch die Beitragszahler subventioniert wird.

2. Falsches Signal für mehr Beschäftigung Älterer

Mit einer Verlängerung der geförderten Altersteilzeit würde man nicht nur ein teures und ineffektives Arbeitsmarktinstrument aus der „Mottenkiste“ holen, sondern auch ein absolut falsches Signal gegen mehr Beschäftigung Älterer setzen.

Dabei bleibt die weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer angesichts des demografischen Wandels und eines wachsenden Bedarfs an qualifizierten Fachkräften ein wichtiges Ziel und ist im ureigenen Interesse von Unternehmen und der Gesellschaft insgesamt. Die Förderung der Altersteilzeit durch die BA führt jedoch dazu, dass ältere Arbeitnehmer subventioniert durch die Arbeitslosenversicherung ihre Erwerbstätigkeit früher beenden als erforderlich. Die erfolgreiche Fortsetzung des Umdenkens und Umsteuerns zu mehr Beschäftigung Älterer würde so regelrecht konterkariert, indem statt des nötigen Abbaus von Frühverrentungsanreizen genau das Gegenteil erfolgen würde.

Statt einen vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben auch noch zu fördern, muss es vielmehr Ziel sein, durch langfristigen Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit lange Erwerbsbiografien zu ermöglichen. Hier kommt es vor allem auf das Verhalten und die Verantwortung des Einzelnen an, der durch einen gesundheitsfördernden Lebensstil entscheidend zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit beitragen kann. Unternehmen können und sollen im eigenen Interesse die Eigenverantwortung und Eigeninitiative ihrer Beschäftigten unterstützen. Durch vielfältige Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung und ein hohes Arbeitsschutzniveau engagieren sich die Betriebe direkt für den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ihrer Arbeitnehmer.

3. „Alt raus, jung rein“ funktioniert nicht

Laut Gesetzesbegründung soll mit der Verlängerung der geförderten Altersteilzeit jungen Nachwuchskräften gerade in Krisenzeiten eine Perspektive am Arbeitsmarkt geboten werden. Schon in Zeiten ohne Finanz- und Wirtschaftskrise wurde jedoch mit der Förderung der Altersteilzeit erwiesenermaßen keine „Beschäftigungsbrücke“ für Jüngere gebaut. Auch wenn Jüngere die frei gewordenen Arbeitsplätze der Älteren besetzt haben, wurden vor allem solche Einstellungen gefördert, die ohnehin vorgenommen worden wären, d. h. es haben die Mitnahmeeffekte überwogen. Das Instrument der geförderten Altersteilzeit ist insgesamt völlig ungeeignet, die Chancen Jüngerer auf einen Ausbildungsplatz und anschließende Übernahme zu verbessern.

Darüber hinaus soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich die Ausbildungssituation 2009 trotz schwierigster wirtschaftlicher Rahmenbedingungen verbessert hat: Der Rückgang bei den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen war mit rund 8 % deutlich geringer als angesichts der Wirtschaftskrise zu erwarten war. Zudem geht dieser Rückgang ganz erheblich auch auf den demografiebedingten Rückgang der Zahl der Ausbildungsbewerber (-14 Prozent) zurück. Die Zahl der zum 30.9. noch unvermittelt gemeldeten Bewerber war so gering wie seit Jahren nicht mehr; ihnen standen noch ausreichend Angebote zur Verfügung. Auch die Situation der Altbewerber konnte substantiell verbessert werden.

Die Partner des Ausbildungspaktes stehen auch in den schwierigeren Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise weiterhin zu ihrer Paktzusage, jedem ausbildungswilligen und -fähigen Jugendlichen ein Qualifizierungsangebot zu machen.

4. Flexible Übergänge in den Ruhestand auch ohne staatlich geförderte Altersteilzeit möglich

Die Unternehmen haben zur Sicherung qualifizierter Mitarbeiter und für eine demografiefeste Gestaltung der betrieblichen Personalpolitik inzwischen vielfältige Ansätze entwickelt, um mehr Ältere in Beschäftigung zu bringen bzw. länger im Betrieb einzusetzen. Die BDA und ihre Mitgliedsverbände unterstützen und engagieren sich selbst in vielfältigen Initiativen, um nachahmenswerte Beispiele guter Praxis insbesondere auch bei kleinen und mittleren Unternehmen zu verbreiten.

Die BDA hat immer darauf hingewiesen, dass gleichwohl die betriebliche Realität nach Lösungen verlangt, um Arbeitnehmer in besonders belastenden Tätigkeiten, die voraussichtlich nicht bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze aktiv im Erwerbsleben stehen können, unter bestimmten Umständen den flexiblen Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen. Der Ausbau der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer muss auch in Zukunft durch flexible, individuelle Möglichkeiten zum Renteneintritt flankiert werden. Deshalb ist es richtig, dass langjährig rentenversicherte Arbeitnehmer auch nach Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre weiter vorzeitig mit 63 Jahren in Rente gehen können.

Soweit jedoch vorzeitige Rentenzugänge ermöglicht werden, ist immer auf Kostenneutralität für die Rentenversicherung und damit die Beitragszahler zu achten und

dafür zu sorgen, dass nicht neue Anreize geschaffen werden, die es für ältere Arbeitnehmer attraktiv machen, frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen.

Zusätzlich kann die Altersteilzeit auch ohne die Förderung durch die BA ein wichtiger Baustein im Instrumentenkasten der betrieblichen Personalpolitik bleiben, um Arbeitnehmern einen flexiblen Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen. So eröffnet zum Beispiel in der Metall- und Elektroindustrie der Tarifvertrag zum flexiblen Übergang in die Rente (Laufzeit: 1/10 - 12/16) die Möglichkeit, unter finanzieller Beteiligung der Arbeitnehmer, personalpolitische Maßnahmen zur Flankierung des demografischen Wandels vorzunehmen, wobei durch Schichtarbeit oder Umwelteinflüsse besonders belastete Beschäftigungsgruppen bevorzugt berücksichtigt werden.

Für einen flexiblen Übergang von der Erwerbs- in die Ruhestandsphase stehen außerdem noch weitere Instrumente (z. B. Lebensarbeitszeitkonten, Teilrentenbezug, Ausgleichszahlungen für Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug, betriebliche Altersvorsorge) zur Verfügung, die aufgrund der bislang bevorzugten Altersteilzeit nicht im Fokus der betrieblichen Personalpolitik standen. Diese Instrumente müssen jedoch teilweise verbessert werden. So könnte z. B. die Teilrente durch die Streichung der bürokratischen und überflüssigen Hinzuverdienstgrenzen deutlich an Attraktivität gewinnen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)52

22. Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)**Zusammenfassung**

Eine Verlängerung bzw. Entfristung der Förderung von Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) wird von Seiten des ZDH mit Nachdruck abgelehnt. Das Instrument der Altersteilzeit wirkt nicht Beschäftigung fördernd, sondern wird² vorrangig zur personellen Umstrukturierung und zum Personalabbau genutzt. Die hohen Kosten der Förderung belasten die Beitragszahler der BA, während in Bezug auf die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung erhebliche Mitnahmeeffekte zu beobachten sind. Da das Instrument vor allem in großen Unternehmen und dem öffentlichen Dienst in Anspruch genommen wird, finanzieren kleine und mittlere Betriebe diesen Unternehmen ihre personelle Umstrukturierung maßgeblich mit. Zudem ist das Instrument in Anbetracht der notwendigen Verlängerung der Lebensarbeitszeit und dem aufkommenden Fachkräftemangel nicht zeitgemäß. Es muss alles getan werden, um ältere Beschäftigte im Erwerbsleben zu halten.

Altersteilzeit ist ein Instrument des Personalabbaus

Als Instrument zur Förderung der Beschäftigung ist Altersteilzeit gescheitert. Ein Hauptziel bei der Einführung der Altersteilzeitregelungen war die Integration von Arbeitslosen sowie die Übernahme von Auszubildenden in Beschäftigung. Dieses Ziel wurde mit der Altersteilzeit-Förderung jedoch nicht erreicht. Die Wiederbesetzungs-

² Die Gesamtzahl der Altersteilzeitfälle lag 2007 bei 538.000.

quote lag 2007 nur noch bei gut einem Drittel aller Altersteilzeitfälle. Zwei Drittel der Altersteilzeitverträge wurden also offen zum Personalabbau genutzt. Darüber hinaus zeigen die Untersuchungen des IAB³, dass es auch bei Wiederbesetzung zu erheblichen Mitnahmeeffekten kommt, vor allem durch die Übernahme von Auszubildenden bzw. in Kleinunternehmen die Einstellung von Auszubildenden. Die in vielen Fällen auch ohne die Altersteilzeit-Förderung stattgefunden hätte. In etwa 60 Prozent der geförderten Altersteilzeitfälle wurden Auszubildende eingestellt bzw. übernommen. Mit Arbeitslosen wurden die Stellen in nur etwa 40 Prozent wiederbesetzt.⁴ Über die Möglichkeit des Nachweises einer Umsetzungskette bei der Stellenbesetzung auch in anderen Bereichen des Unternehmens kann die Förderung der BA in Anspruch genommen werden. Diese Möglichkeit verstärkt die Mitnahmeeffekte.

Im Übrigen war Altersteilzeit in seiner Konstruktion stets allenfalls ein Instrument zur Beschränkung von Personalabbau, jedoch nie zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen.

³ Wanger, Susanne: IAB-Kurzbericht 8/2009: Altersteilzeit – Beliebt, ab nicht zukunftsgerecht. Die Zahlen zur Altersteilzeit in der vorliegenden Stellungnahme sind dieser Quelle entnommen.

⁴ Zahlenangabe für das Jahr 2007. Mit Blick auf die vorangegangenen Jahre zeigt sich, dass der Anteil immer weiter abgenommen hat.

Handwerk zahlt großen Unternehmen und öffentlichem Dienst die Altersteilzeit

Die Förderung der Altersteilzeit ist teuer. Sie kostet die Beitragszahler der BA jährlich etwa 1,4 Mrd. Euro, das entspricht derzeit knapp 0,2 Beitragssatzpunkten zur Arbeitslosenversicherung. Ein Altersteilzeitfall schlägt pro Jahr durchschnittlich mit gut 13.000 Euro zu Buche. In sechs Jahren – der beliebtesten Dauer für Altersteilzeit – fallen damit Kosten in Höhe von fast 80.000 Euro an.

Hinzu kommen gesamtwirtschaftlich noch etwa 900 Mio. Euro an indirekter Förderung durch die Abgaben- und Steuerfreiheit der Aufstockungsbeiträge, die auch anfallen, wenn die Altersteilzeit nicht direkt gefördert wird.

Ein Blick auf die Inanspruchnahme von Altersteilzeitregelungen (mit und ohne Förderung der BA) zeigt dabei, dass Altersteilzeit in überwiegender Mehrheit von großen Unternehmen genutzt wird. Je kleiner die Unternehmen, umso weniger nutzen sie Altersteilzeit. 63 Prozent der Altersteilzeitverträge werden in Unternehmen mit 200 und mehr Beschäftigten abgeschlossen; nur 7 Prozent in Unternehmen mit unter 20 Beschäftigten. Damit ist das Handwerk mit seinen knapp 1 Millionen Betrieben und durchschnittlich 5 bis 6 Beschäftigten eindeutig Nettozahler. Durch die geringe Inanspruchnahme im Handwerk sind die Betriebe darüber hinaus in Bezug auf die indirekte Förderung Nettozahler des Systems.

Altersteilzeit ist nicht zeitgemäß

Vor dem Hintergrund der deutlich gestiegenen Lebenserwartung in Deutschland sowie in Anbetracht der weiteren demografischen Entwicklung muss die Lebensarbeitszeit verlängert und nicht verkürzt werden. Altersteilzeit bewirkt jedoch genau das Gegenteil. Da sie nahezu ausschließlich im Blockmodell genutzt wird, resultiert kein gleitender Übergang in den Ruhestand (wie ursprünglich vom Gesetzgeber vorgesehen), sondern schlicht der frühere Ausstieg aus dem aktiven Erwerbsleben.

Die Menschen werden nicht nur immer älter, sondern sind im Alter auch gesünder als früher. Zudem ist die Wirtschaft immer stärker auf das Fachwissen und die Erfahrung der Älteren vor dem Hintergrund eines aufkommenden Fachkräftemangels angewiesen. Das frühere Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit (auch wenn das Arbeitsverhältnis formal fortbesteht) ist nicht zeitgemäß.

Entsprechend widersprüchlich ist auch die Begründung der SPD zu ihrem Gesetzentwurf, wonach die Verlängerung der Altersteilzeit-Förderung den Unternehmen ermöglichen „an den älteren Beschäftigten festzuhalten“ (S. 4). Tatsächlich begünstigt Altersteilzeit jedoch ein ‚Trennen‘ von älteren Beschäftigten.

Im Handwerk wusste man auch in der Vergangenheit um den Wert älterer Arbeitnehmer aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung für den Betrieb und hat gerade nicht versucht, die Mitarbeiter so früh wie möglich aus dem Erwerbsleben herauszudrängen.

Altersteilzeit auch ohne direkte Förderung weiterhin möglich

Altersteilzeit als Modell für den früheren Ausstieg aus dem Erwerbsleben ist auch nach Auslaufen der direkten Förderung weiterhin möglich. Die Tatsache, dass gegenwärtig nur in gut einem Drittel der Altersteilzeit-Fälle die direkte Förderung in Anspruch genommen wird, zeigt, dass das Modell auch ohne BA-Förderung für viele Unternehmen und Beschäftigte attraktiv ist. Die indirekte Förderung mittels Abgaben- und Steuerfreiheit der Aufstockungsbeträge bleibt erhalten und trägt wesentlich zur Nutzung bei.

Da Altersteilzeit vorwiegend in bestimmten Branchen und großen Unternehmen sowie dem öffentlichen Dienst genutzt wird, sollte es auch den Branchen überlassen bleiben, spezifische Regelungen zur Altersteilzeit in ihrem Bereich tarifvertraglich zu vereinbaren.

Altersteilzeit hilft nicht Menschen in belastenden Berufen

Ein in beiden Anträgen angeführtes Argument für die Fortführung der direkten Altersteilzeit-Förderung führt die Möglichkeit des früheren Ausstiegs aus dem Erwerbsleben vor allem für Arbeitnehmer in belastenden Tätigkeitsfeldern an. Die Zahlen zur Inanspruchnahme von Altersteilzeit belegen jedoch, dass sie überproportional von Arbeitnehmern in Büroberufen genutzt wird, und unterproportional von Beschäftigten in Berufen mit überdurchschnittlicher körperlicher oder psychischer Belastung.⁵ Die angeführte Zielgruppe wird also gerade nicht erreicht. Im Endeffekt sind die Menschen in diesen Berufen Nettozahler für den Vorruhestand der Bürokräfte.

Tatsächlich ist Altersteilzeit für Menschen in besonders belastenden Berufen i.d.R. kein Instrument zum früheren Übergang in den Ruhestand. Das zeigen im Bereich des Handwerks z.B. die Daten zum Rentenzugang im Dachdeckerhandwerk. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter liegt dort bei 58 bis 59 Jahren und damit deutlich unter dem frühest möglichen regulären Rentenzugangsalter (auch nach Altersteilzeit). Dies liegt darin begründet, dass viele Arbeitnehmer im Dachdeckerhandwerk noch weitaus früher eine Erwerbsminderungsrente in Anspruch nehmen müssen. Dieser Personenkreis, der eigentlich durch die Regelungen zur Altersteilzeit begünstigt werden soll, kann systematisch nicht erreicht werden. Folglich resultiert eine höchst fragwürdige Umverteilung (über Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) zugunsten von Personen in weniger belastenden Berufen.

Das Alter ist nicht Hauptrisikofaktor für Arbeitslosigkeit

In beiden vorliegenden Anträgen wird angeführt, dass sowohl Jüngere als auch Ältere größere Probleme bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt als der Durchschnitt der Erwerbsbevölkerung haben. Altersteilzeit soll hier die Älteren mit angeblich höherem Arbeitslosigkeitsrisiko in formaler Beschäftigung halten und so Arbeitslosigkeit verhindern. Gleichzeitig sollen Jüngere in die frei werdenden Arbeitsplätze aufrücken. Jedoch allein auf das Alter der Personen in Bezug auf Erwerbchancen und Arbeitslosigkeitsrisiko abzustellen, simplifiziert den Arbeitsmarkt in unzulässiger Weise. Zahlreiche Faktoren

⁵ Lediglich im Bereich der Schichtarbeit sind überproportional viele Altersteilzeiter zu finden.

beeinflussen die Erwerbschancen und das Arbeitslosigkeitsrisiko – allen voran in positiver Weise eine gute Qualifikation. Ein Blick auf die Nutzer der Altersteilzeit in den Daten der Rentenversicherung zeigt nun, dass tendenziell Personen mit höheren Einkommen und kontinuierlicheren Erwerbsbiographien Altersteilzeit nutzen. Das ist aber gerade wieder der Personenkreis, der auch bei Älteren in geringerem Umfang einem Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt ist, und der selbst bei Eintritt von Arbeitslosigkeit noch über relativ hohe Ansprüche in der Rentenversicherung verfügt hätte.

Durch die Regelungen und die Förderung der Altersteilzeit werden also systematisch Personen begünstigt, die eben gerade nicht die eigentlich Zielgruppe des Systems sind.

Forderungen des Handwerks

Vor dem Hintergrund der Kosten der Förderung von Altersteilzeit lehnt der ZDH die Verlängerung der Regelungen zur direkten Förderung durch die BA mit Nachdruck ab. Alle Beteiligten – also Arbeitgeber und Arbeitnehmer – müssen dazu beitragen, dass die Menschen künftig länger arbeiten können, z.B. über die alters- und altersgerechte Ausgestaltung von Arbeitsplätzen. Auch die Be-

schäftigten können mit einer gesundheitsorientierten Lebensführung zu einem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit im Alter beitragen.

Darüber hinaus existieren zahlreiche Instrumente mit denen für die Gemeinschaft der Steuer- und Beitragszahler kostenneutral ein gleitender Übergang in den Ruhestand gewährleistet werden kann: z.B. die Teilrente, die betriebliche Altersvorsorge, der Ausgleich von Rentenabschlägen, z.B. auch über einen längeren Zeitraum, aber auch die private Vorsorge. Diese Instrumente gilt es zu optimieren.

Vor dem Hintergrund einer sich stetig ändernden Arbeitswelt wird es künftig nicht mehr selbstverständlich sein, dass jemand ein Leben lang in seinem einmal erlernten Beruf tätig ist. Die technologische Entwicklung bedingt ein schnelleres Veralten von Erlerntem. Die Beschäftigten werden sich künftig kontinuierlich weiterbilden müssen. Diese Herausforderung bietet jedoch auch gerade mit Blick auf die Beschäftigung im Alter große Chancen durch altersgerechte Tätigkeitsschwerpunkte. Für Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen künftig die Weiterbildung im Beruf und die Schulung neuer Tätigkeiten in jedem Erwerbsalter zur Selbstverständlichkeit werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)59

22. Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)**Allgemeine Bewertung**

Der Gesetzentwurf der SPD sieht eine Verlängerung der BA-geförderten Altersteilzeit um 5 Jahre (bis Ende 2014) vor, wobei eine Förderung bei der Wiederbesetzung des freiwerdenden Arbeitsplatzes nur dann erfolgen soll, wenn es sich um nach der Ausbildung übernommene Arbeitnehmer/innen handelt oder in Kleinbetrieben bis 50 Beschäftigten Auszubildende neu eingestellt werden. Der Antrag der Linksfraktion sieht hingegen eine unbefristete Fortführung der Förderung in der Form vor, die bis Ende 2009 bestand und die auch eine Wiederbesetzung durch vorher Arbeitslose erlaubte.

Der DGB begrüßt den vorgelegten Gesetzentwurf der SPD sowie den Antrag der Fraktion Die Linke zur Fortsetzung der BA-geförderten Altersteilzeit. Die Fortsetzung der geförderten Altersteilzeit ist vor dem Hintergrund der schwierigen Arbeitsmarktentwicklung sowohl für ältere Arbeitnehmer/innen als auch der ungelösten Probleme vieler Jugendlicher beim Berufsstart notwendig. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Wirtschaftskrise. Die BA-Förderung sollte deshalb zunächst um fünf Jahre fortgesetzt werden, um dann vor dem Hintergrund der Entwicklung der Arbeitslosigkeit neu bewertet zu werden. Eine kürzere Befristung ist nicht sinnvoll, da dies der notwendigen Planungssicherheit sowohl der Tarifvertragsparteien, als auch von Betrieben und Arbeitnehmer/innen zuwiderläuft.

Ohne die BA-Förderung für die Wiederbesetzer wird das Altersteilzeitgesetz zunehmend leer laufen. D.h. die Inanspruchnahme wird stark zurückgehen, da weder auf tariflicher Ebene noch auf Betriebsebene eine Kompensation für die wegfallenden BA-Aufstockungsleistungen zu erzielen sein wird.

Im Einzelnen:

Die Altersteilzeit ist ein bewährtes Arbeitsmarktinstrument, das betriebliche Personalpolitik mit der persönlichen Lebensplanung von Arbeitnehmer/innen verbinden hilft. Außerdem hat sie in Krisenzeiten eine Ventilfunktion, wenn Personalabbau unvermeidlich ist und sozial verträgliche Lösungen gesucht werden. In diesem Zusammenhang wird häufig übersehen bzw. verschwiegen, dass die BA-Förderung nur im Falle einer Wiederbesetzung des frei werdenden Arbeitsplatzes ansetzt. D.h. Personalabbau wird nicht gefördert, sondern ein Austausch Jung für Alt in den Betrieben unterstützt sowie die Einstellung von Arbeitslosen gefördert.

Auch wird gegen die BA-geförderte Altersteilzeit argumentiert, vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sei eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit Älterer notwendig. Dieses Postulat bleibt aber so lange unglaubwürdig, wie viele Ältere und auch Jüngere faktisch kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Die demografisch bedingte Entlastung des Arbeitsmarktes durch den Renteneintritt geburtenstarker Jahrgänge wird erst nach dem

Jahr 2020 durchschlagen. Die derzeitigen Probleme am Arbeitsmarkt sind real und betreffen insbesondere älter werdende Belegschaften sowie die im letzten Jahr überdurchschnittliche Steigerung der Arbeitslosigkeit Älterer und Jüngerer. Während im Jahresvergleich 2008-2009 die Arbeitslosigkeit insgesamt um 4,8% gestiegen ist, nahm sie bei den Jüngeren (unter 25 Jahren) um 10,9% zu und bei den Älteren (über 55 Jahre) sogar um 16,0%. Nur etwas mehr als jede/r Dritte (37,3%) über 55 Jahren ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt, hingegen jede/r Zweite (50,1%) in der Altersgruppe 15 bis 64 Jahre⁶.

Wer die geförderte Altersteilzeit nicht fortsetzen will, muss andere Möglichkeiten zur Sicherung der Erwerbstätigkeit Älterer und zu einem gleitenden Übergang in den Ruhestand zu flexiblen Zeitpunkten vorlegen. Dies ist bisher nicht geschehen. Deshalb wird die Nichtfortsetzung der geförderten Altersteilzeit unter Status-quo-Bedingungen die Altersarbeitslosigkeit erhöhen und den Berufstart junger Menschen weiter erschweren.

Aus Sicht des DGB gibt es zwei Hauptgründe für die Notwendigkeit von Modellen zu einem vorzeitigen und flexiblen Ausstieg aus dem Erwerbsleben:

1. Es kommt einer Gratwanderung gleich, den Anteil Älterer in den Betrieben zu erhöhen und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, gleichzeitig aber jungen Menschen bessere Chancen zur Ausbildung und Beruf zu eröffnen. Ohne Formen eines flexiblen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben wird gerade die Rente mit 67 schnell zur Sperre für die Berufschancen Jüngerer.

2. Ein Teil der Arbeitnehmerschaft ist schon aus gesundheitlichen Gründen schlicht nicht in der Lage, bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze zu arbeiten. Dies betrifft insbesondere Tätigkeiten mit harter körperlicher Arbeit oder psychischen Belastungen. Vor dem Hintergrund sich weiter verdichtender Arbeitsanforderungen wird der Bedarf an Modellen zu einem vorzeitigen Übergang in die Rente in Zukunft eher noch steigen. Deshalb sollte an der geförderten Altersteilzeit festgehalten werden.

Schon die Altersgrenze von 65 Jahren ist für viele heute nicht erreichbar. Gerade einmal jeder zehnte neue Altersrentner ging 2007 direkt aus dem Beruf und mit 65 Jahren in den Ruhestand⁷. Ein flexibler Ausstieg für die Älteren über Altersteilzeit sollte möglichst mit der Förderung eines jungen Menschen beim Berufseinstieg einhergehen. Deshalb ist die SPD-Forderung nach einer Konzentration der BA-Förderung auf junge Wiederbesetzer nach Abschluss der Ausbildung, bzw. auf Auszubildende in Kleinbetrieben bis 50 Arbeitnehmern, nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund der schlechten Arbeitsmarktsituation Älterer regt der DGB aber an, auch die Wiederbesetzung durch einen älteren Arbeitslosen förderungsschädlich zuzulassen.

Gerade in der derzeitigen Wirtschaftskrise drohen viele junge Menschen am Berufseinstieg zu scheitern. Von den gut 100.000 Förderfällen 2008 entfielen 46.500 auf nach der Ausbildung übernommene junge Menschen und 4.600 auf neu eingestellte Azubis in Kleinbetrieben. Die

Förderung der BA führt dabei unmittelbar zu Minderausgaben beim Arbeitslosengeld und beim ALG II. Denn Arbeitslosigkeit und Lohnersatzleistungen wären für viele alte und junge Arbeitnehmer/innen die realistische Alternative. Entgegen manchen Verlautbarungen ist Altersteilzeit auch keine Subventionierung aus der Rentenkasse. Denn wer nach Altersteilzeit früher in die Rente überwechselt, muss Abschläge hinnehmen, die für die Rentenkasse aufwandsneutral sind.

Der DGB hält nicht nur eine Fortführung der geförderten Altersteilzeit für notwendig, sondern auch zusätzliche flexible Altersübergänge. Hierzu zählen nach Auffassung des DGB Verbesserungen bei der Teilrente und Erleichterungen beim Zugang zur Erwerbsminderungsrente.

Um einen gleitenden Übergang in den Ruhestand, der aus arbeitswissenschaftlicher Sicht vorzuziehen ist gegenüber dem Blockmodell, zu forcieren, regt der DGB an, die Förderung für „echte“ Altersteilzeit attraktiver zu gestalten als für die verblockte Variante. Damit soll ein zusätzlicher Anreiz sowohl für Betriebe als auch Arbeitnehmer/innen zu einem gleitenden Altersübergang durch Teilzeitarbeit gegeben werden.

⁶ Daten für 2. Quartal 2009.

⁷ Altersübergangsreport 1/2010 des Instituts Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)42

15. Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Professor Dr. Matthias Knuth**Zusammenfassung**

Die Altersteilzeit hat dazu beigetragen, das faktische Renteneintrittsalter an die gesetzliche Rentenaltersgrenze anzunähern, und sie hat damit die Wirksamkeit der Rentenreformen 1992 und 1996 unterstützt. Das entspricht den Zielen der 2006 von der Bundesregierung gestarteten „Initiative 50 plus“ und den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU.

Ein Instrument, das die Arbeitsbelastung in den Jahren vor dem Übergang in eine Altersrente verringert oder notfalls verkürzt, ohne dass es zu einer proportionalen Absenkung des aktuellen Arbeitseinkommens und insbesondere der späteren Alterseinkünfte kommt, wird angesichts des fortschreitenden demographischen Wandels, der in Kürze beginnenden Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze in Richtung auf die „Rente mit 67“ und der zunehmenden Belastungen am Arbeitsplatz in Zukunft noch dringender erforderlich sein.

Wegen des öffentlichen Interesses an einer Steigerung der Erwerbstätigenquoten Älterer, der Vermeidung von Altersarbeitslosigkeit und der Nutzung der Erfahrungen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Wirtschaftsprozess ist die öffentliche Förderung eines solchen Instruments gerechtfertigt. Seit dem 1.1.2010 besteht eine solche Förderung bei der Altersteilzeit nur noch in Form der Steuer- und Abgabebefreiung der Aufstockungsbeträge. Von dieser Form der Förderung geht wenig Anreiz- und keinerlei Steuerungswirkung aus.

Tarifvertragliche Rahmenregelungen und ihre Konkretisierung durch Betriebsvereinbarungen waren für die Umsetzung des Altersteilzeitgesetzes von entscheidender Bedeutung. Die meisten Altersteilzeit-Tarifverträge waren auf den Geltungszeitraum der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit befristet. Angesichts der geringen Zahl entsprechender tariflicher Neuregelungen ist davon auszugehen, dass die Zahl der jährlichen Neueintritte in Altersteilzeit ab 2010 deutlich zurückgehen wird. Eine solche Entwicklung wäre im Hinblick auf die langfristige Strategie zur Förderung der Alterserwerbsarbeit nicht wünschenswert, und sie würde die personalpolitische Bewältigung der aktuellen Wirtschaftskrise erschweren. Es bedarf daher eines Anreizes für die Tarifpartner, die Rahmenregelungen für die Altersteilzeit zu erneuern.

Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs, der für Debatten über eine grundlegende Umgestaltung des Instruments aktuell keinen Raum lässt, kann der Vorschlag der SPD-Fraktion befürwortet werden, weil er die Verlängerung der bisherigen Form der Förderung nur befristet vorsieht und sie auf die bisher bedeutendste Gruppe von ersatzweise Eingestellten konzentriert. Mit dieser Regelung kann das Instrument „Altersteilzeit“ am Leben und das Fenster für künftige Gestaltungen offen gehalten werden.

Die ganz überwiegende Inanspruchnahme von Altersteilzeit in der Form des so genannten Blockmodells entspricht nicht dem Ziel einer Verlängerung der wirtschaftlich produktiven Lebensphase. Eine der Ursachen für die Bevor-

zugung des Blockmodells dürfte die Regelung sein, dass die bisherige Arbeitszeit im Durchschnitt halbiert werden muss. Es wird daher empfohlen, auch die Reduzierung der bisherigen Arbeitszeit um durchschnittlich nur ein Viertel oder ein Drittel als Formen der Altersteilzeit zuzulassen. Hierdurch kann eine künftige Verschmelzung des Altersteilzeitgesetzes mit dem Teilzeit- (und Befristungs-) gesetz vorbereitet werden, wobei der Altersübergang einen von mehreren Anlässen darstellen könnte, Teilzeitarbeit öffentlich zu fördern.

Indem der Gesetzgeber 1996 die direkte Förderung der Altersteilzeit der Bundesagentur (damals „-anstalt“) für Arbeit anlastete und sie deshalb an die ersatzweise Einstellung von Arbeitslosen und Ausbildungsabsolventen gekoppelt hat, hat er in dieser Förderungslogik die überkommene Vorstellung verankert, dass Ältere „Platz machen“ sollen für andere. Diese Logik steht im Widerspruch zum langfristigen Ziel, eine „Kultur der Altersarbeit“ zu entwickeln. Deshalb sollte langfristig eine andere Förderungslogik und -quelle gefunden werden als die Arbeitslosenversicherung.

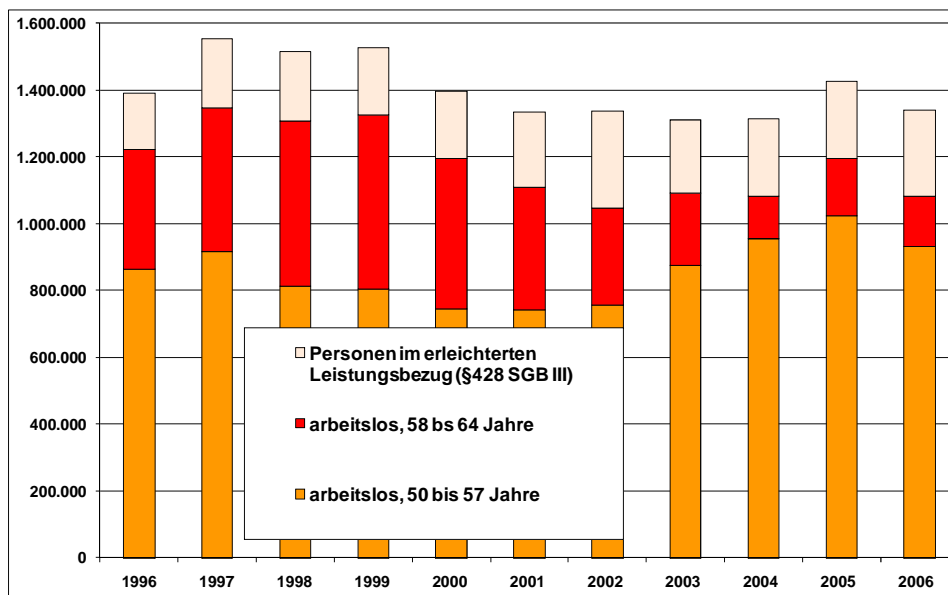
Die Daten- und Forschungslage zur Altersteilzeit erweist sich als unbefriedigend, sobald man differenzierte Fragen nach der Funktion der Altersteilzeit im Altersübergang sowie nach der Veränderung dieser Funktion im Zeitablauf stellt. Die Bundesregierung sollte die Neugestaltung der Altersteilzeit durch entsprechende Forschungen vorbereiten lassen.

1 Entstehung und sozialpolitischer Kontext des Altersteilzeitgesetzes

Die Altersteilzeit wurde 1996 durch das „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ eingeführt. Das vorrangige Ziel dieses Gesetzes bestand darin, eine Alternative zur betrieblichen Frühverrentungspraxis zu schaffen (Gesetzesentwurf, Präambel), die über eine Phase kalkulierter, durch betriebliche Zusatzleistungen abgefederter Arbeitslosigkeit in eine vorzeitige Altersrente wegen Arbeitslosigkeit ab einem Alter von 60 Jahren führte (Knuth, Kalina 2002) und dadurch Arbeitslosen- und Rentenversicherung erheblich belastete. Durch Altersteilzeit sollte die Durchführung unumgänglicher betrieblicher Personalanpassungsmaßnahmen weiterhin möglich sein, ohne auf die wertvollen Kenntnisse und Erfahrungen älterer Arbeitnehmer verzichten zu müssen (Gesetzesbegründung, Allgemeiner Teil). Die an die Wiederbesetzung mit einem arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmer oder einem Ausbildungsabsolventen geknüpfte Förderung durch die Bundesagentur (damals Bundesanstalt) für Arbeit sollte der „Eröffnung von Beschäftigungsperspektiven für Arbeitslose und der Entlastung des Arbeitsmarktes“ dienen (Gesetzesbegründung, Besonderer Teil). Der latente Widerspruch zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Teil der Gesetzesbegründung, nämlich dass Personalanpassung und Entlastung des Arbeitsmarktes im betrieblichen Einzelfall nicht gleichzeitig möglich sind, wurde in der Gesetzesbegründung nicht thematisiert; ebenso wenig wurde darauf eingegangen, dass die auf Bestreben der Sozialpartner von Anfang an zugelassene Umsetzung der Altersteilzeit im Blockmodell nicht dem angestrebten „gleitenden“ Übergang entsprach und nicht dazu führen konnte, die Kenntnisse und Erfahrungen älterer Arbeitnehmer länger zu nutzen. Insofern ist die Legitimation des Instruments „Altersteilzeit“ von Anfang an von Widersprüchen geprägt, die sich auch durch die aktuelle Debatte ziehen (vgl. Bundestagsdebatte vom 26.11.2009).

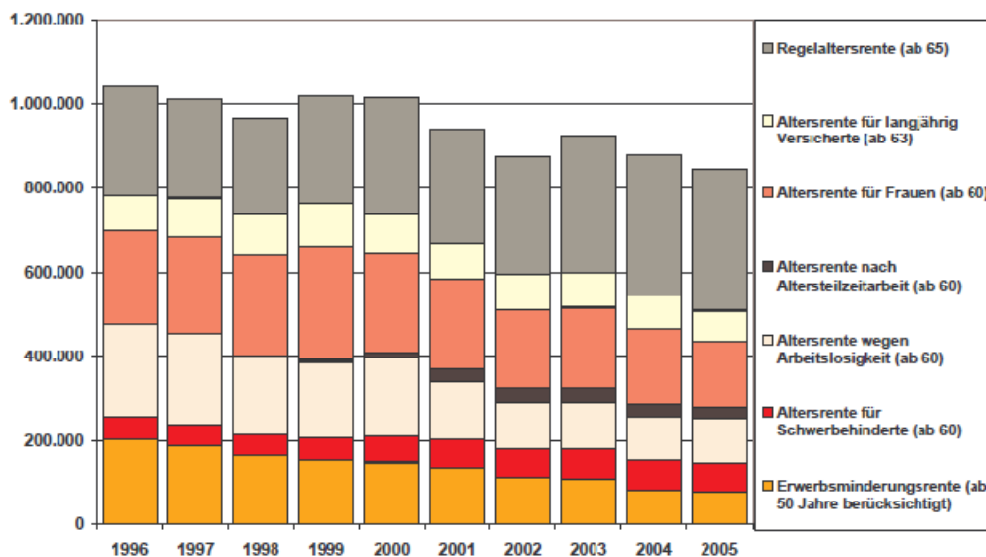
In der Tat waren vor dem Altersteilzeitgesetz die Arbeitslosigkeit Älterer bzw. der Bezug von Arbeitslosengeld oder -hilfe „unter erleichterten Voraussetzungen“ (§ 428 SGB III und Vorläuferregelung im AFG) ständig angestiegen – ab 1998 konnte der Trend einer steigenden „Alterslast“ in den Sicherungssystemen für Beschäftigungslose gestoppt und teilweise umgekehrt werden (vgl. Abbildung 1). Ebenso konnte der Trend zur zunehmenden Inanspruchnahme von Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit gestoppt werden, ohne dass die Altersrenten wegen Altersteilzeitarbeit im gleichen Maße zugenommen hätten (vgl. Abbildung 2). Die demographisch bedingte Abnahme der Rentenzugänge insgesamt wirkte sich auf diese Entwicklung begünstigend aus. Hinzuweisen ist auch auf Veränderungen im Arbeitsförderungsrecht, auf die Rentenreformen 1992 und 1996 sowie auf „mikrodemographische“ Veränderungen in der Altersstruktur der 50- bis 65-Jährigen (Brussig, Wojtkowski 2008). Die Altersteilzeit ist insofern nicht allein ursächlich für die „Trendwende“ bei den Frühverrentungen, sondern sie hat sich eingefügt in ein Reformszenario, das auf eine Abkehr von der „sozialverträglichen Stilllegung“ der Arbeitskraft Älterer und auf eine Mobilisierung zur Arbeit im Alter angelegt ist. Das Instrument „Altersteilzeit“ selbst und die darüber geführten Debatten sind jedoch im Hinblick auf diesen beabsichtigten Paradigmenwechsel widersprüchlich geblieben (vgl. 6).

Abbildung 1: Arbeitslose ab 50 Jahre und Bezieher/innen von Arbeitslosengeld oder -hilfe bzw. ALG II „unter erleichterten Voraussetzungen“ ab 58 Jahre, 1996 bis 2006



Quelle: Brussig, Wojtkowski 2007

Abbildung 2: Zugänge von 50- bis 69-Jährigen in Versichertenrenten nach Rentenart in Deutschland



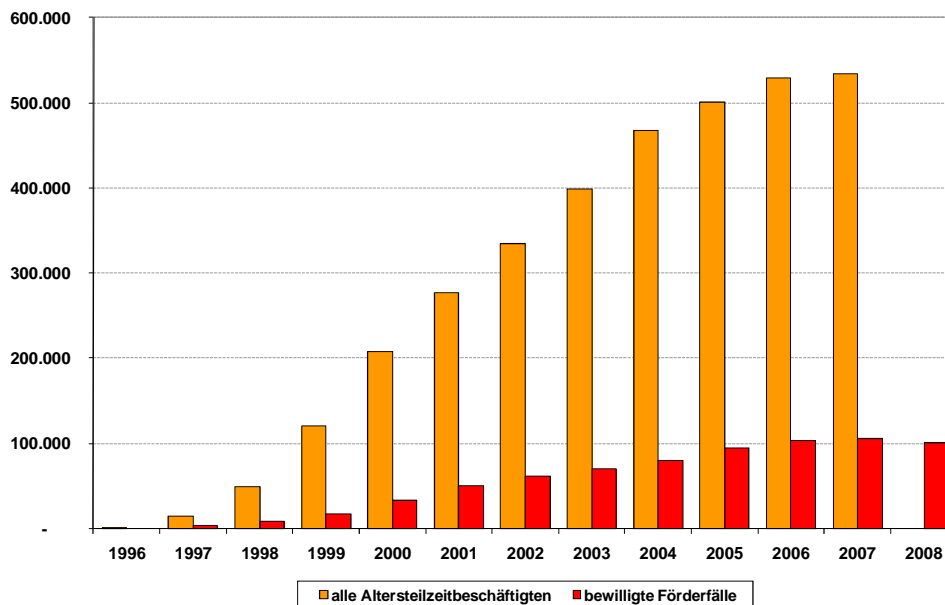
Quelle: Brussig, Wojtkowski 2006

2 Entwicklung der Altersteilzeit

Nach zunächst zögerlichem Beginn bis 1998 hat sich die Anzahl der in Altersteilzeit Beschäftigten bis 2004 rasant entwickelt. Die seitdem zu beobachtende Abflachung des Bestandes dürfte auf vermehrten Rentenübergang der „frühen“ Fälle und auf schwache Besetzung der rentennahen Jahrgänge zurückzuführen sein. Leider ist keine Statistik Zu- und Abgänge in und aus Altersteilzeitbeschäftigung verfügbar, die es erlauben würde, Bestandsveränderungen in Beziehung zu setzen zu Veränderungen bei den Zu- und Abgängen.

Bezogen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im entsprechenden Alter zwischen 55 und 64 Jahren bedeutet der bisherige Anstieg der Altersteilzeitbeschäftigung, dass sich Ende 2007 fast jede(r) Fünfte (19,5 Prozent) in Altersteilzeitbeschäftigung befand; fünf Jahre zuvor waren es erst 12,7 Prozent.

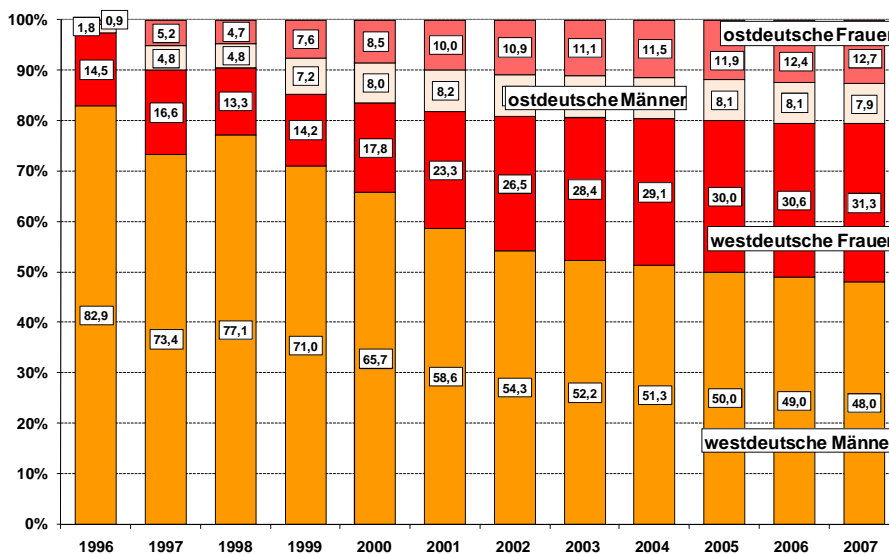
Abbildung 3: Inanspruchnahme der Altersteilzeit und ihrer Förderung (jeweils Stichtag 31.12.)



Quelle: Brüssig et al. 2009

Die Angaben über Beschäftigte, die Altersteilzeit nutzen, beruhen auf den Meldungen der Arbeitgeber an die Sozialversicherungsträger, in denen für die aufgestockten, nicht den aktuellen Bruttoverdiensten entsprechenden Rentenversicherungsbeiträge ein besonderer Schlüssel verwendet werden muss. Da diese Daten nur mit großer Zeitverzögerung für statistische Zwecke zur Verfügung stehen, wurde die Inanspruchnahme der Altersteilzeitregelungen lange Zeit allein aufgrund der Förderstatistik der BA beurteilt. Nicht zuletzt die langsame Entwicklung der Förderfälle dürfte zur Annahme eines Handlungsbedarfes geführt haben, die die „Fortentwicklungsgesetze“ von 1999 und 2000 motiviert hat. Tatsächlich aber war zum Zeitpunkt dieser Gesetzgebungsschritte die Altersteilzeit bereits in den Betrieben angekommen. Allerdings ist anzunehmen, dass die Öffnung der Altersteilzeit für bis dahin schon teilzeitig Beschäftigte die anschließend zu beobachtende zunehmende Inanspruchnahme durch westdeutsche Frauen (vgl. Abbildung 4) befördert hat.

Abbildung 4: Inanspruchnahme von Altersteilzeit nach Geschlecht und differenziert für West- und Ostdeutschland



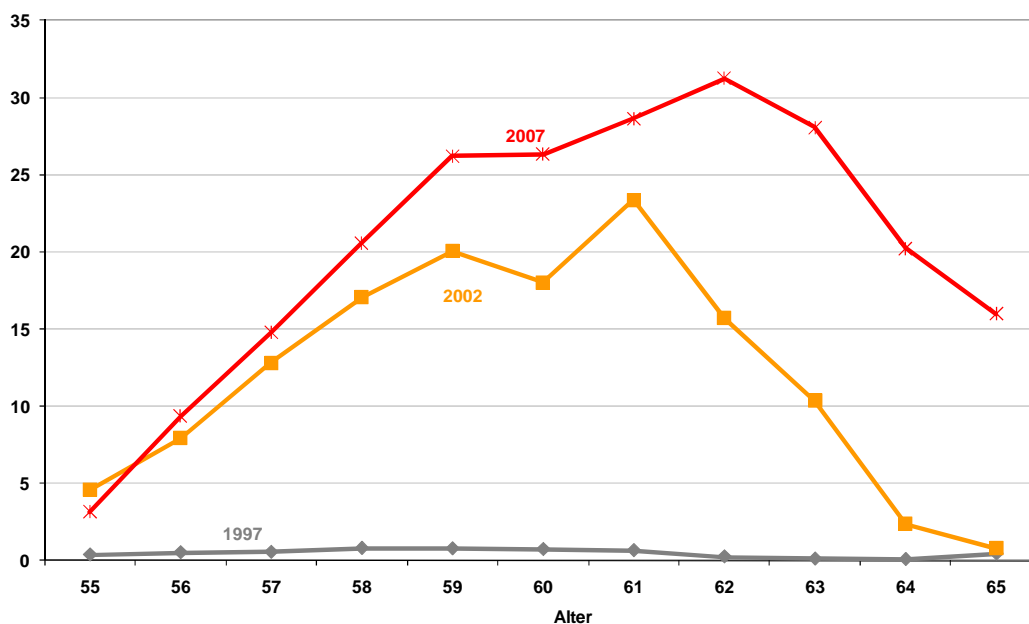
Quelle: Brüssig et al. 2009

3 Altersteilzeit, Altersarbeit und „Frühverrentung“

Ein häufig zu hörendes Argument gegen die Altersteilzeit lautet, sie stelle eine Frühausgliederung auf dem Erwerbsleben mit anderen Mitteln oder gar eine Verdrängung aus dem Erwerbsleben dar. Altersteilzeit sei folglich ein Relikt aus der Zeit der „Vorruhestandskultur“ und passe nicht in die angestrebte „neue Kultur der Altersarbeit“.

Die Betrachtung der Alterszusammensetzung der Altersteilzeitbeschäftigten vermittelt ein anderes Bild (vgl. Abbildung 5). Hierbei werden nicht Absolutzahlen dargestellt, sondern Anteile der Altersteilzeitbeschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Alter, um die Effekte mikrodemographischer Unregelmäßigkeiten – die extrem ungleichmäßige Besetzung der relevanten Geburtskohorten der Nachkriegszeit⁸ – zu neutralisieren.

Abbildung 5: Anteile der Altersteilzeitbeschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Einzelalter – 1997, 2002, 2007, in Prozent



Quelle: Brussig et al. 2009, Download-Angebot

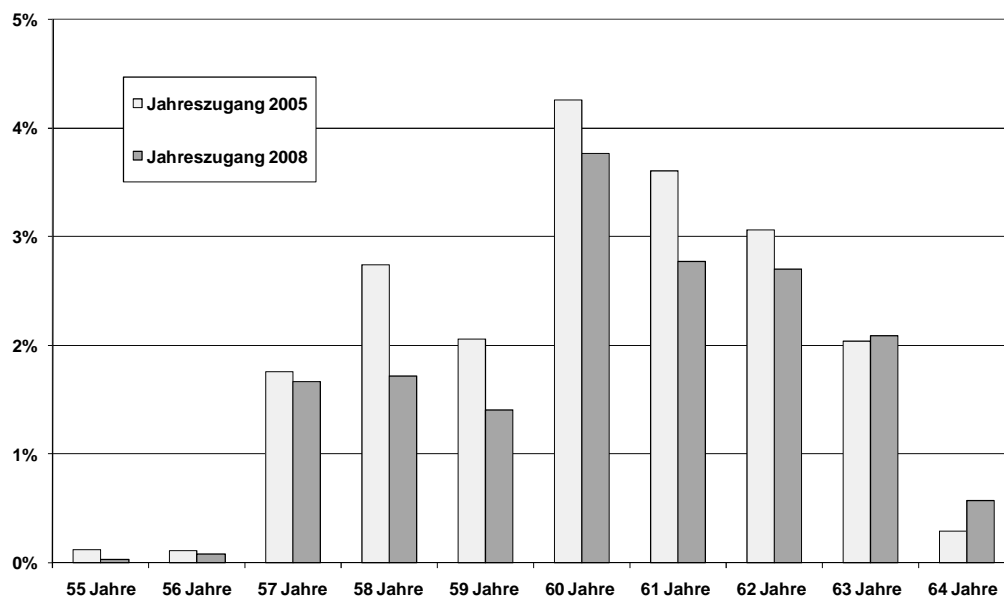
Seit Bestehen des Altersteilzeitgesetzes ist es nicht nur zu einem Aufbau der Altersteilzeitbeschäftigung gekommen, sondern die in Altersteilzeit Beschäftigten sind auch deutlich älter geworden. Im Vergleich der Kurven von 1997 und 2002 ist dieses noch teilweise darauf zurückzuführen, dass die ersten Altersteilzeitfälle überhaupt erst in ein höheres Lebensalter hineinwachsen mussten; aber auch im Vergleich der Kurven von 2002 und 2007 ist es zu einer weiteren Rechtsverschiebung gerade bei den ältesten Altersgruppen gekommen. Altersteilzeit hat heute teilweise die Funktion, die Beschäftigung (aber im Blockmodell nicht die berufliche Tätigkeit) bis zur gesetzlichen Regelaltersgrenze auszuweiten, und sie trägt damit dazu bei, dass Deutschland die Ziele von Stockholm bezüglich der Erwerbstätigenquoten Älterer von 50% – für Viele überraschend – seit 2007 erreicht hat (Brussig, Wojtkowski 2008). Angesichts der Tatsache, dass der Rentenzugang mit 65 Jahren aus Beschäftigung heraus immer noch selten ist (Brussig 2010), ist das Vorkommen von Altersteilzeitfällen in den Altersgruppen 63 und 64 bemerkenswert. – Für die ab 1952 Geborenen wird die Altersteilzeit keinen privilegierten Zugang in eine vorzeitig beziehbare Altersrente mehr eröffnen; ob sie sich für die Altersrente für langjährig Versicherte mit 63 Jahren qualifizieren, hängt vom Versicherungsverlauf und nicht von der Altersteilzeit ab. Deshalb ist zu erwarten, dass sich der in Abbildung 5 aufgezeigte Trend in Zukunft noch verstärken wird, und es ist zu betonen, dass die Kritik „Altersteilzeit fördert Frühverrentung“ durch das schrittweise Wirksamwerden der Rentenreformen inzwischen überholt ist.

Der entscheidende Einwand gegen diese Argumentation lautet natürlich, dass die Altersteilzeit überwiegend im Blockmodell praktiziert wird und dass die dieses Modell Praktizierenden zwar im rentennahen Alter noch beschäftigt, aber nicht mehr beruflich aktiv sind. Die für eine Beurteilung entscheidende Frage ist dann, ob sie denn beruflich aktiv wären, wenn es die Altersteilzeit nicht gäbe, oder ob sie in diesem Falle arbeitslos wären oder – bei Vorliegen der rentenrechtlichen Voraussetzungen – eine vorzeitig beziehbare Rente z.B. ab 63 gewählt hätten. In ähnlicher Richtung könnte man fragen, ob die betreffenden Personen zumindest teilweise bis ins rentennahe Alter beruflich aktiv wären, wenn in ihrem Betrieb auch „echte“ Altersteilzeit angeboten und propagiert würde, oder wenn die Anreize für die Praktizierung des Blockmodells geringer wären als die Anreize für „echte“ Teilzeit, oder schließlich wenn man das

⁸ Vgl. ausführlich zu dieser Problematik beim Zeitvergleich des Altersübergangs Brussig, Wojtkowski 2006, S. 7. Studien, die diese mikrodemographischen Effekte vernachlässigen, kommen zu anderen Schlussfolgerungen – so z.B. Wanger 2009.

Blockmodell überhaupt nicht mehr zulassen würde. – Leider liegen entsprechende Vergleichsstudien oder Verhaltenssimulationen nicht vor.

Abbildung 6: Anteil der Zugänge in die Förderphase von Altersteilzeit an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, nach Einzelalter (2005, 2008)



Quelle: Brussig et al. 2009, Download-Angebot

Anhaltspunkte liefert jedoch die Betrachtung des Zugangsalters in geförderte Altersteilzeit im Längsschnittvergleich (Abbildung 6). Wiederum erfolgt dieses in Form von Anteilen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Alter, um mikrodemographische Unregelmäßigkeiten zu neutralisieren.

Generell zeigen sich im Jahre 2008 im Vergleich zu 2005 in den meisten Altersgruppen gewisse Bremseffekte, von denen nicht entschieden werden kann, ob sie mit der Abflachung der Bestandskurven zusammenhängen (vgl. Abbildung 3), oder mit einem Rückgang der Wiederbeschäftigungsquoten und folglich der Förderquoten infolge der 2008 beginnenden konjunkturellen Abschwächung, oder schließlich mit einer Verschiebung der Altersteilzeitphasen hin in ein höheres Lebensalter und damit – im Falle der Praktizierung des Blockmodells – auch der Freistellungs- und Förderphasen. Die Tatsache, dass die erst in einem Alter von 63 und 64 Jahren beginnenden Förderfälle im Gegensatz zu den Förderfällen aller anderen Altersgruppen 2008 häufiger sind als 2005, deutet darauf hin, dass es in der Tat in zunehmenden Maße „späte Altersteilzeiten“ gibt, die an die Regelaltersgrenze heranführen.

Bei diesen relativ komplizierten, weil nur auf indirektem Wege erreichbaren Schlussfolgerungen zeigt sich das erhebliche Daten- und Forschungsdefizit, das darin besteht, dass bisher nur Bestandsdaten zur Altersteilzeit verfügbar sind und weder Eintritts- und Austrittsdaten noch Daten zum Beginn der Freistellungsphase beim Blockmodell vorliegen. Bekannt sind lediglich die Eintritte in die Förderphase, von denen hilfswise angenommen werden muss, dass sie identisch seien mit dem Eintritt in die Freistellungsphase.

Bei aller Lückenhaftigkeit der Datenlage lässt sich dennoch die Schlussfolgerung treffen: **Die Altersteilzeit ist ein Instrument, das weder eindeutig in der „alten Welt“ von Vorruhestand und Frühverrentung noch eindeutig in der „neuen Welt“ verlängerter Erwerbsbiographien zu verorten ist. Vielmehr passt sich die Inanspruchnahme dieses Instruments den veränderten sozialrechtlichen und personalpolitischen Rahmenbedingungen an. War Altersteilzeit am Anfang die „Ersatzdroge“ für den Entzug des Vorruhestandes, so wird sie zunehmend zur Beschäftigungsbrücke, mit der sich das gesetzliche Rentenalter im Status der Beschäftigung erreichen lässt.**

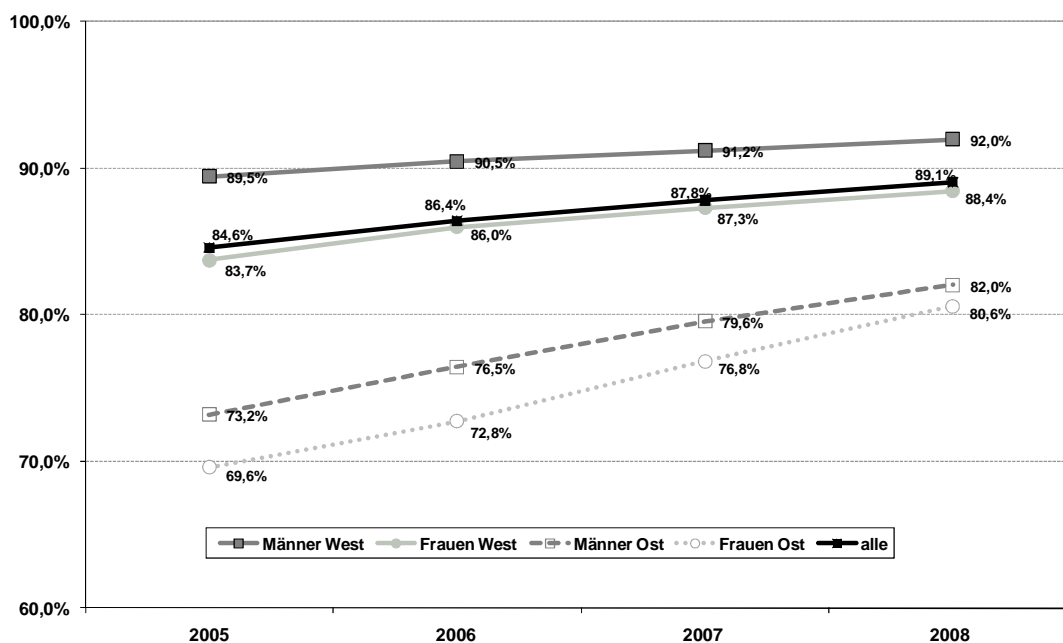
4 Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit und das Ausmaß der Praktizierung von Altersteilzeit im „Blockmodell“

Trotz Erleichterung des Zugangs zur Förderung durch Erweiterung des förderungsfähigen Personenkreises und Vereinfachung des Wiederbeschäftigungsnachweises seit 2000 ist die Förderung durch die BA hinter dem Bestand der Altersteilzeitfälle weit zurückgeblieben (vgl. Abbildung 3). Dieses ist auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- (1) Bei der im Blockmodell praktizierten Form der Altersteilzeit ist eine Ersatzeinstellung und damit eine Förderung erst bei Eintritt in die Freistellungsphase möglich. Wegen des hohen Anteils des Blockmodells (vgl. Abbildung 7) läuft die Förderung der Altersteilzeit ihrer Inanspruchnahme erheblich nach.
- (2) Ein erheblicher Anteil von Altersteilzeitfällen wird niemals durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert, weil es zu keiner förderfähigen Ersatzeinstellung kommt oder kein Antrag auf Förderung gestellt wird.

In welchem Verhältnis diese beiden Faktoren zueinander stehen, kann nicht ermittelt werden, weil die Sozialversicherungsmeldungen bezüglich der Altersteilzeit und die Förderstatistik der BA bisher nicht verknüpft werden. Bei Beginn einer individuellen Altersteilzeitbeschäftigung im Blockmodell steht nicht fest, ob es jemals zur Förderung kommen wird; die Betriebe halten sich ihre Entscheidung über eine Ersatzeinstellung und die Beantragung einer Förderung offen und machen sie abhängig vom Personalbedarf bei Beginn oder auch erst während der Freistellungsphase. Die BA wiederum kann nicht feststellen, wie viele Fälle von Altersteilzeitbeschäftigungen zu Ende gehen, ohne dass jemals eine Förderung beantragt wurde; folglich sind selbst für abgeschlossene Altersteilzeitfälle keine Förderquoten verfügbar. Aus den Meldungen zur Sozialversicherung geht nicht hervor, ob die betreffenden Fälle von Altersteilzeit im Blockmodell oder als „echte“ Teilzeit praktiziert werden; folglich lässt sich auch nicht aus einer gesicherten „Block-Quote“ der Verzögerungseffekt bei der Förderung abschätzen, wozu man im Übrigen die vereinbarten Laufzeiten der individuellen Altersteilzeitfälle kennen müsste. Die im Umlauf befindlichen Aussagen zum Anteil des Blockmodells beruhen allein auf der Förderstatistik der BA (vgl. Abbildung 7). Danach ist die Präferenz für das Blockmodell noch immer im Steigen begriffen. Ob dieses aber auch für die aktuell noch nicht oder die perspektivisch nie zu fördernden Fälle zutrifft, ist nicht bekannt. Auch hier ist festzustellen, dass die Datengrundlagen über die Altersteilzeit denkbar lückenhaft sind.

Abbildung 7: Anteil der geförderten Altersteilzeitbeschäftigten im Blockmodell an allen geförderten Altersteilzeitbeschäftigten nach Geschlecht und differenziert für West- und Ostdeutschland, 2005-2008



Quelle: Brüssig et al. 2009

Die Förderquote von knapp 20 Prozent, die sich allein aus dem Vergleich der Bestände in Abbildung 3 ergibt, ist wegen des Nachlaufeffekts mit Sicherheit zu niedrig. Wanger (2009) schätzt die Förderquote auf 35 Prozent der Fälle. Auch eine etwas höhere Schätzung ((Brüssig et al. 2009) ändert nichts an der Feststellung, dass die Mehrzahl der individuellen Fälle von Altersteilzeit niemals durch die BA gefördert wird. In einzelbetrieblicher Perspektive scheint es also zur Realisierung von Altersteilzeitbeschäftigung einer Förderung durch die BA nicht wirklich zu bedürfen.

Über die Wirkung der BA-Förderung aus der Perspektive der ersatzweise Eingestellten ist wenig bekannt. Pimpertz und Schäfer (2009, S. 22) berichten unter Berufung auf eine BA-Statistik⁹, dass im Jahre 2007 zu rund 58 Prozent Ausbildungsabsolventen bzw. Auszubildende von der Förderung profitiert hätten (23,6 Prozent Bezieher von Arbeitslosengeld). Angesichts des weitgehenden Desinteresses an den ersatzweise Eingestellten kann es nicht verwundern, dass der Versuch einer kausalen Zuordnung ihrer Einstellung auf ihre Förderung bisher nicht unternommen wurde. Die

⁹ Der angegebene Link ist nicht mehr aktiv, und es gelang nicht, eine vergleichbare Statistik im Internet-Angebot der BA aufzufinden.

Handlungslogik der Förderung legt die Annahme eines so genannten Mitnahmeeffekts nahe. Insbesondere bei der Praktizierung der Altersteilzeit im Blockmodell ist die Vereinbarung eines individuellen Eintritts in Altersteilzeitbeschäftigung nicht mit einer konkreten ErsatzEinstellungsabsicht verbunden. Ob es zur ErsatzEinstellung kommt, wird erst bei Eintritt in die Freistellungsphase oder noch später in Abhängigkeit vom dann aktuellen Personalbedarf entschieden. Ob die Personalauswahl durch die Aussicht auf Förderung im Falle von grundsätzlich vorhandenem Bedarf stärker auf Arbeitslose, Bezieher von ALG II oder Ausbildungsabsolventen gelenkt wird als es ohnehin der Fall wäre, ist nicht bekannt. Trotz der Erleichterung des Nachweisverfahrens für Kleinbetriebe dürften Großbetriebe bei der Inanspruchnahme der Förderung nach wie vor strukturell im Vorteil sein, da bei ihnen Einstellungen häufiger vorkommen.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob der häufig geäußerte Vorwurf des Mitnahmeeffekts beim AltTZG überhaupt zielangemessen ist. Aus der Gesetzesbegründung von 1996 geht hervor, dass hier nicht an eine Zielgruppenförderung gedacht war, sondern dass es vorrangig um die Entlastung des Arbeitsmarktes durch die Altersteilzeit ging. Nach dieser Zielsetzung ist es letztlich gleichgültig, wer ersatzweise eingestellt wird und ob diese Person sowieso eingestellt worden wäre, solange durch ErsatzEinstellung glaubhaft gemacht werden kann, dass die Altersteilzeit nicht zum Personalabbau benutzt wird. ErsatzEinstellung ist dann die Rechtfertigung einer Förderung durch die BA, aber kein individuelles arbeitsmarktpolitisches Förderziel im Hinblick auf die einzustellende Person. Der häufige Verzicht auf ErsatzEinstellung und Förderung ist dann letztlich als eine willkommene Schonung des Haushaltes der BA zu begrüßen und nicht zu beklagen.

Allerdings stellt sich angesichts der geringen Inanspruchnahme der Förderung die Frage, ob es – über die Steuer- und Abgabenbefreiung der Aufstockungsbeträge hinaus – überhaupt einer Förderung bedarf. Diese Frage ist im Kontext der Bedeutung tarifvertraglicher Regelungen zur Altersteilzeit zu diskutieren.

5 Bedeutung tarifvertraglicher Regelungen

Die Umwandlung eines „normalen“ Beschäftigungsverhältnisses in Altersteilzeitbeschäftigung beruht auf einem Tarifvertrag, einer Regelung der Kirchen und der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, einer Betriebsvereinbarung oder einer einzelvertraglichen Abmachung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 AltTZG). Auf welcher Art von Regelung die einzelnen Fälle von Altersteilzeitbeschäftigung beruhen, ist nicht bekannt. Es ist jedoch daran zu erinnern, dass das AltTZG – anders als das Teilzeit- und Befristungsgesetz (§ 8 TzBfG) – keinen Individualanspruch auf Altersteilzeit normiert. Ein solcher – i.d.R. durch Überforderungsschutzklauseln und Berücksichtigung betrieblicher Notwendigkeiten im Einzelfall eingeschränkter – Anspruch kann nur durch tarifliche oder betriebliche Kollektivnormen geschaffen werden. Insofern ist davon auszugehen, dass insbesondere den kollektivrechtlichen Regelungen bei der Umsetzung des AltTZG große Bedeutung zukommt bzw. zukam. Dieses gilt sowohl für die Inanspruchnahme von Altersteilzeit überhaupt als auch für ihre Form: Nach der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1999/2000 wurde in fast der Hälfte der privatwirtschaftlichen Betriebe mit Altersteilzeit ausschließlich das Blockmodell angeboten (Klammer 2003, S. 42f.). Insofern kann aus der Dominanz des Blockmodells nicht ohne weiteres geschlossen werden, dass bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kein Interesse an einer „echten“ Teilzeit bestehe oder dass ein solches Interesse nicht zu wecken wäre.

Obwohl der größere Teil der Fälle von Altersteilzeit niemals zur Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit kommt, geht von der Aussicht auf diese Förderung offenbar eine Signalwirkung für die Tarifvertragsparteien und die betrieblichen Sozialpartner aus, die es ihnen erleichtert, sich auf Rahmenregelungen zur Altersteilzeit zu einigen. Diese Schlussfolgerung drängt sich aufgrund der Tatsache auf, dass die entsprechenden Regelungen größtenteils auf Eintritte in Altersteilzeitbeschäftigung befristet waren, die bis zum 31.12.2009 erfolgten, und dass Anschlussregelungen rar blieben. Soweit man das darauf zurückführen will, dass der als unglücklich zu bezeichnende Aufbau des Gesetzestextes lange Zeit nicht deutlich genug erkennen ließ, dass sich die zunächst bis 31.7.2004 und dann bis 31.12.2009 befristete Geltung nur auf die Förderung durch die BA bezog, so war doch die diesbezügliche Klarstellung früh genug öffentlich bekannt und seit 28.3.2009 Bestandteil des Gesetzes, so dass für Anschlussregelungen durchaus Zeit gewesen wäre.

Insofern muss davon ausgegangen werden, dass der Aussicht auf eine direkte Förderung für die Betriebe – zusätzlich zur indirekten Förderung in Form der Steuer- und Beitragsfreiheit der Aufstockungsbeträge – eine erhebliche Signal- und Steuerungswirkung für die Tarif- und Betriebsparteien zukommt. Das bedeutet nicht, dass eine solche Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgen und an ErsatzEinstellungen gekoppelt werden muss. Aber es ist nicht zu verkennen, dass die Vorstellung einer „Beschäftigungsbrücke“ – Altersteilzeit für Ältere schafft Beschäftigungschancen für Auszubildende und Arbeitslose – unabhängig von seiner empirischen Stichhaltigkeit und ungeachtet seiner strategischen Fragwürdigkeit im Hinblick auf die Wertschätzung der Altersarbeit – einen moralischen Argumentationshaushalt bereitstellt, der durch andere Formen direkter Förderung nicht so einfach zu mobilisieren ist.

6 Zwischenfazit

Das Instrument „Altersteilzeit“ in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung versucht drei Ziele miteinander zu verbinden:

- (1) sozialverträgliche Personalanpassung
- (2) Förderung der Altersarbeit und Flexibilisierung des Altersübergangs

(3) „Beschäftigungsbrücke“ für Arbeitslose und Ausbildungsabsolventen.

Die Bewertung dieses Instrumentes fällt – wie auch die aktuellen Debatten anschaulich demonstrieren – widersprüchlich aus, je nachdem, welches Alternativszenario unterstellt wird:

- (1) Geht man davon aus, dass eine Altersteilzeitmaßnahme der unumgänglichen Personalanpassung dient und dass diese andernfalls in gleichem Umfange durch Entlassung der betroffenen Personen vollzogen worden wäre, dann ist Altersteilzeit die sowohl sozialverträglichere als auch für die Sozialversicherungen kostengünstigere Alternative. Zu einer „Beschäftigungsbrücke“ kommt es dann jedoch definitionsgemäß nicht; eben dieses schließt auch eine Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit und dementsprechend eine Belastung der Arbeitslosenversicherung aus.
- (2) Stellt man die Förderung der Erwerbstätigkeit im Alter in den Vordergrund und geht man davon aus, dass einer gegebenen Altersteilzeitmaßnahme kein akuter Zwang zur Personalanpassung zugrunde liegt, so stellt sich die Frage, welchen Verlauf der Altersübergang der betroffenen Personen ohne Altersteilzeit genommen hätte. Setzt man hierbei das individuelle Renteneintrittsalter konstant, so ist für die im Blockmodell praktizierten Fälle von Altersteilzeit und damit für die deutlich überwiegende Mehrheit festzustellen, dass dieses Instrument zu einer früheren Beendigung der aktiven beruflichen Tätigkeit führt. Geht man dagegen davon aus, dass die betroffenen Personen aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage gewesen wären, bis zum Zeitpunkt ihres aktiven Renteneintritts vollzeitig zu arbeiten, dann hätte ihr Erwerbsleben in Langzeiterkrankung, Übergang in Erwerbsminderungsrente oder mit einem Übergang in Arbeitslosigkeit nach krankheitsbedingter Kündigung geendet; demgegenüber ist die Altersteilzeit ein deutlicher sozialpolitischer Fortschritt. Gibt man schließlich die Annahme eines individuell gesetzten Renteneintrittsalters auf, dann stellte bisher die Altersteilzeit – gleich welcher Form, Blockmodell oder „echte“ Teilzeit – eine im Vergleich zur vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit attraktivere Option auf eine Frührente dar, so dass man davon ausgehen muss, dass die Möglichkeit der Altersteilzeit den Bezug vorzeitiger Altersrenten in der Vergangenheit begünstigt hat. Dieses Problem erledigt sich jedoch kurzfristig von selbst, da es für die Jahrgänge ab 1952 selbst unter Inkaufnahme von Rentenabschlägen keine vorzeitige Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit mehr geben wird.
- (3) Betrachtet man die Altersteilzeit unter dem Gesichtspunkt der betrieblichen Integration von Arbeitslosen oder Ausbildungsabsolventen, so stellt sich die Frage, ob diese Gruppen nicht durch bereits vorhandene oder ggf. zu schaffende arbeitsmarktpolitische Instrumente wirksamer und zielgenauer gefördert werden können als durch das Instrument der Altersteilzeit, bei dem die Einstellung der betreffenden Zielgruppen am Ende einer Kette von voraussetzungsvollen personalpolitischen Entscheidungen steht. Außerdem setzt diese Perspektive voraus, dass Ältere „Platz machen“ für Jüngere, was einen Mechanismus der zumindest moralischen Verdrängung aus dem Arbeitsleben nahe legt und die positive Besetzung der Altersarbeit im öffentlichen Diskurs erschwert. Die Signale an die Älteren bleiben widersprüchlich; sie können nicht wissen, was von ihnen erwartet wird: länger arbeiten oder früher Platz machen.

7 Perspektiven der Weiterentwicklung der Altersteilzeit

7.1 „Gleitender“ und „flexibler“ Übergang in den Ruhestand?

Altersteilzeit soll nach dem Gesetzeswortlaut einen „gleitenden“ Übergang vom Erwerbsleben in die Altersrente ermöglichen, und im Kontext der Altersteilzeit ist auch viel von einer Erhöhung der „Flexibilität“ des Altersübergangs die Rede. Die heutige Realität der Altersteilzeit steht im Widerspruch zu diesen positiv besetzten Begriffen. Das überwiegend praktizierte Blockmodell stellt i.d.R. keinen „gleitenden“ Übergang dar; ob überhaupt und in welchem Umfang von der Möglichkeit einer unterschiedlichen Verteilung der Arbeitszeit nach § 2 Abs. 2 AltTZG nicht nur zur Ermöglichung eines starren Blockmodells im Sinne der hälftigen Aufteilung der Beschäftigungszeit auf 100% und 0% der Arbeitszeit Gebrauch gemacht wird, sondern für eine Reduzierung der Arbeitszeit in Stufen mit dann ggf. kürzerer Freistellungsphase am Ende, ist nicht bekannt.

Die Altersteilzeit im Blockmodell erlaubt auch keine Flexibilität. Vielmehr wird bei Eintritt in Altersteilzeitbeschäftigung der Beginn der Freistellungsphase und der Austritt aus der Beschäftigung in die Altersrente Jahre im Voraus festgelegt. Eine flexible Anpassung an Änderungen der persönlichen Lebensumstände oder des Gesundheitszustandes ist damit nur noch schwer möglich; insofern die Altersteilzeitbeschäftigung im Blockmodell eine implizite Beschäftigungsgarantie enthält, schränkt sie auch die Flexibilität betrieblicher Dispositionen ein.

Flexibel lässt sich nur die „echte“ Altersteilzeit nutzen, insofern hier die Entscheidung des Arbeitnehmers über den Austrittszeitpunkt im Rahmen der rentenrechtlich gegebenen Wahlmöglichkeiten offen bleiben kann. „Gleitend“ ist sie nach derzeitigem Recht allerdings auch nur insofern, als es zwischen der Arbeitszeit vor Eintritt in die Altersteilzeit und dem Ruhestand genau eine hälftige Zwischenstufe gibt. Die Vorschrift im AltTZG, dass die bisherige Arbeitszeit halbiert werden muss, ist insofern alles andere als flexibel. Wahrscheinlich ist sie mitverantwortlich für die Dominanz des Blockmodells, da sich bisher vollzeitig erwerbstätige Arbeitnehmer bei halber Arbeitszeit nicht mehr gleichwertig in die betrieblichen Arbeitsabläufe integriert fühlen.

Die Vorschrift zur Halbierung der Arbeitszeit ist vermutlich der Überlegung geschuldet, dass aus zwei halben freigemachten Arbeitsplätzen in übersichtlicher und nachvollziehbarer Weise ein ganzer wieder zu besetzender Arbeitsplatz wird. Es ist aber nicht nachvollziehbar, wieso das nicht auch bei Reduzierung der Arbeitszeit um ein Viertel oder ein

Drittel möglich sein sollte. Sollte es schließlich beim Wegfall der Förderung durch die BA bleiben, dann kommt es auf die einfache Rechenbarkeit der Ersatzbeschäftigung sowieso nicht mehr an. Man könnte zwischen einer Bagatellgrenze der Arbeitszeitreduzierung um 20 Prozent, unterhalb derer der Verwaltungsaufwand nicht lohnt, und der Untergrenze der Sozialversicherungspflichtigkeit der Beschäftigung alle Optionen freigeben. Die Arbeitszeit könnte dann während der Phase der Altersteilzeitbeschäftigung weiter sinken, was einem wirklich „gleitenden“ Übergang näher kommen würde.

7.2 Integration der Altersteilzeit in eine allgemeine Förderung lebensphasenorientierter Teilzeitarbeit

Diskrepanz von Arbeitsbelastung und Leistungsvermögen im Alter und die Vorbereitung auf den Ruhestand sind nicht die einzigen Gründe und Anlässe, aus denen heraus Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen vorübergehenden Wechsel in Teilzeitarbeit anstreben könnten. Manche dieser Anlässe mögen rein privater Natur sein und gehen die Öffentlichkeit nichts an. Bei anderen dagegen verbinden sich private Interessen und Notwendigkeiten mit öffentlichen Interessen. Dieses ist mindestens der Fall bei der beruflichen Weiterbildung, der Betreuung kleiner Kinder und der Pflege von Angehörigen. In diesen Fällen stehen den Betroffenen bisher nur die im Teilzeit- und Befristungsgesetz vorgesehenen Wahlmöglichkeiten offen. Viele können sich jedoch den Wechsel in Teilzeitarbeit nicht leisten, oder sie verfügen zwar aktuell über ausreichende Mittel und Einkommensquellen, um eine vorübergehende Verringerung ihres Arbeitseinkommens verkraften zu können, machen sich aber Sorgen um die damit verbundene Verschlechterung ihrer Alterssicherung – ein für eine Förderung mit geringem Aufwand und großer Wirkung besonders geeigneter Ansatzpunkt.

Für derartige Fälle müsste zunächst einmal zugelassen werden, dass Rentenbeiträge in einer Höhe entrichtet werden können, wie sie bei unverminderter Arbeitszeit angefallen wären – oder, nach dem derzeitigen Modell der Altersteilzeit, begrenzt auf 90 Prozent davon. Sodann wäre unter den skizzierten oder ggf. weiteren Voraussetzungen eine öffentliche Förderung dergestalt vorzusehen, dass diese zusätzlichen Rentenbeiträge – und in den unteren Einkommensbereichen, in denen der steuerliche „Progressionsgewinn“ weniger oder gar nicht zu Buche schlägt, auch Aufstockungsbeträge zum Nettoverdienst – aus Steuermitteln geleistet werden können. Im Ergebnis wäre die Höhe der Altersrenten nicht mehr so ausschließlich an den beitragspflichtigen Lebensverdienst und stärker an die Anzahl der Beitragsjahre gekoppelt, was sowohl einer nachhaltigeren Gestaltung von Erwerbsbiographien als auch dem „work-sharing“ entgegenkommt.

Ein solches Modell der geförderten Teilzeit wäre einerseits mit der Elternförderung zu harmonisieren mit dem Ziel, eher die Teilzeitarbeit als die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit anzureizen; andererseits wäre es mit der bisherigen Altersteilzeit zusammenzuführen. Dadurch würde erstens ein nach den Regeln des Teilzeit- und Befristungsgesetzes – oder besser noch eines von der Befristungsproblematik abgekoppelten „Teilzeitförderungsgesetzes“ – bedingter individueller Anspruch auf Altersteilzeit auch ohne Tarifvertrag entstehen, so dass auch kleine und mittlere Betriebe eher von der Altersteilzeit erreicht werden könnten. Zweitens würde die direkte, an der Person ansetzende Förderung auch der Altersteilzeit die Betriebe von Personalzusatzkosten durch Altersteilzeit entlasten. Für die Einkommenssicherung über die geringe gesetzliche Förderung hinaus bliebe dann immer noch ein breites Betätigungsfeld für die Tarifpartner.

Literaturverzeichnis

Brussig, Martin (2010): Fast die Hälfte aller neuen Altersrenten mit Abschlägen – Quote weiterhin steigend. Probleme mit dem Anstieg der Altersgrenzen vor allem bei Arbeitslosen, aber auch bei Erwerbstätigen. (Altersübergangs-Report, 1). Online verfügbar unter

<http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2010/2010-01/auem2010-01.pdf>

Brussig, Martin; Knuth, Matthias; Wojtkowski, Sascha (2009): Altersteilzeit: Zunehmend Beschäftigungsbrücke zum späteren Renteneintritt. Wegfall der Förderung verengt auch den Zugang in nichtgeförderte Altersteilzeit - Nachfolgetarife fehlen. (Altersübergangs-Report, 2). Online verfügbar unter

<http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2009/2009-02/auem2009-02.pdf>

Brussig, Martin; Wojtkowski, Sascha (2006): Durchschnittliches Renteneintrittsalter steigt weiter. Wachsende Differenzierung im Rentenzugangsalter seit 2003 zu beobachten. (Altersübergangs-Report, 2). Online verfügbar unter

<http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2006/2006-02/auem2006-02.pdf>

Brussig, Martin; Wojtkowski, Sascha (2007): Rückläufige Zugänge in Altersrenten aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung - steigende Zugänge aus Arbeitslosigkeit. Aktuelle Entwicklungen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit vor Rentenbeginn. (Altersübergangs-Report, 2). Online verfügbar unter

<http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2007/2007-02/auem2007-02.pdf>

Brussig, Martin; Wojtkowski, Sascha (2008): Anstieg der Alterserwerbsbeteiligung: Aktuelle demographische Veränderungen geben Rückenwind. (Altersübergangs-Report, 1). Online verfügbar unter

<http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2008/2008-01/auem2008-01.pdf>

Bundesregierung (1996): Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand. Bundesrats-Drucksache 208/96 v. 22.03.96.

Klammer, Ute (2003): Altersteilzeit zwischen betrieblicher und staatlicher Sozialpolitik. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 52, H. 2, S. 39–47.

Knuth, Matthias; Kalina, Thorsten (2002): "Vorruhestand" verfestigt die Arbeitslosigkeit. Kalkulierte Arbeitslosigkeit Älterer behindert Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Institut Arbeit und Technik. (IAT-Report, 2). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iat-report/2002/report2002-02.pdf>

Pimpertz, Jochen; Schäfer, Holger (2009): Was kostet der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben. In: IW-Trends, H. 1.

Wanger, Susanne (2009): Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (IAB-Kurzbericht, 8). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0809.pdf>

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)54

22/ Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Axel Gerntke, Frankfurt

I. Ziele der Altersteilzeit

Mit der Einführung des Altersteilzeitgesetzes wurden viele ausgesprochene und unausgesprochene Ziele verfolgt. Zum ersten ging es um den *schrittweisen* Ausstieg aus dem Arbeitsleben, zum zweiten um eine Brückenfunktion, um zugleich Arbeitslosen und Arbeitnehmern sowie Auszubildenden den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, zum dritten Ausstieg vor dem 65. Lebensjahr sozialverträglich zu ermöglichen.

II. Umsetzung

Diese Ziele sind in höchst unterschiedlichem Ausmaß realisiert worden. Die Vorstellung des schrittweisen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben – so sehr dies sozialpolitisch wünschenswert wäre – hat sich nicht verwirklicht, da Firmen weder ein Interesse an der Organisierung solcher Modelle haben, noch ein relevanter Teil der Beschäftigten den Wunsch verspürt, schrittweise aus dem Erwerbsleben auszuschneiden.

Ob und in wie weit die Altersteilzeit ihrer Brückenfunktion gerecht geworden ist, lässt sich empirisch nur schwierig belegen, der deutlich kleinere Teil der wegen Altersteilzeit Ausgeschiedenen ist – förderfähig – durch Auszubildende oder jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ersetzt worden. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass Altersteilzeit nur wenig beschäftigungswirksam gewesen sei. Die Frage stellt sich, ob durch diesen Weg jüngere Beschäftigte in Unternehmen gehalten werden konnten, die ansonsten dem Arbeitsplatzabbau zum Opfer gefallen wären. Eine solche Kausalität lässt

sich schwierig nachweisen, ebenso wie das Nichtvorhandensein einer solchen Kausalität. Generell gilt jedoch, dass Altersteilzeit zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes führt.

Mit Blick auf das dritte Ziel lässt sich aber festhalten, dass das Ausscheiden aus dem Arbeitsleben vor dem 65. Lebensjahr durch Altersteilzeit sozial flankiert werden konnte. Während der Passivphase der Altersteilzeit beträgt das Einkommen regelmäßig deutlich mehr, als dies noch im Falle der Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente der Fall gewesen wäre. Darüber hinaus gehend erwirbt der Anspruchsberechtigte auch während der Passivphase im Regelfalle noch einen Rentenanspruch, der immerhin 90 Prozent des Anspruchs beträgt, den er ansonsten durch seine Vollzeiterwerbsarbeit erworben hätte. Somit leistet die Altersteilzeit einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung von Altersarmut.

III. Veränderte Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für einen Ausstieg aus dem Erwerbsleben haben sich in mehrfacher Hinsicht geändert:

Zum ersten wurden die Voraussetzungen für einen vorzeitigen sozialverträglichen Ausstieg massiv verschlechtert. Das Rentenniveau wurde durch verschiedene Maßnahmen (z. B. Riester-Treppe) abgesenkt. Dies und die moderate Lohnentwicklung sowie unzureichende Abführungen für Langzeitarbeitslose führen dazu, dass die Neuzugangsrenten in den letzten Jahren erheblich abgesenkt wurden. Dieser Prozess wird anhalten und durch

die schrittweise Anhebung des Rentenalters und die damit verbunden erhöhten Abschläge noch verstärkt. Hierdurch wird das gesamte Versorgungsniveau der Betroffenen gesenkt. Der Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der überhaupt noch in der Lage ist, vorzeitig auszuscheiden, wird sich verringern, da das zu erwartende Alterseinkommen zu gering ist.

Zum zweiten ist krisenbedingt nach dem Auslaufen der Kurzarbeit mit einem stärkeren Druck auf den Arbeitsmarkt zu rechnen.

Zum dritten zwingt die nach wie vor unbefriedigende gesundheitliche Situation älterer Arbeitnehmer viele zu einem vorzeitigen Ausscheiden.

Die Notwendigkeit, den Arbeitsmarkt zu entlasten, verstärkt sich, während die Möglichkeit der Entlastung dadurch eingeschränkt wird, dass das Versorgungsniveau weiter sinkt.

IV. Kostenverlagerung zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Betrachtet man sich die aktuellen Erwerbs- und Beschäftigungsquoten, so lässt sich feststellen, dass die bisherigen Maßnahmen ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben nicht verhindert haben. Zieht man vom Anteil der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten 63- bis 65-Jährigen noch diejenigen ab, die sich in Altersteilzeit befinden, so liegt dieser Anteil an allen 63- bis 65-Jährigen bei nur noch rund fünf Prozent (vgl. Antwort des BMAS auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/13512).

Es lässt sich festhalten, dass die bisherigen Maßnahmen, die als Maßnahmen zur *Eindämmung des Vorruhestands* „deklariert“ wurden, praktisch lediglich Maßnahmen zur *Verlagerung der Kosten des Vorruhestands* gewesen sind: Das Rentenniveau lag in den letzten zwei Jahrzehnten höher als heute, die Altersteilzeit wurde aus Mitteln der BA gefördert, das Lohnniveau war – gemessen am Volkseinkommen – höher. Kosten, die der BA durch die Entlassung älterer Arbeitnehmer entstanden, wurden zum Teil den Arbeitgebern in Rechnung gestellt.

Auch das Auslaufen der Förderung der Altersteilzeit stellt sich als weitere Kostenverlagerung auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dar. Das verringerte Verteilungsvolumen wird größtenteils zu Lasten der Beschäftigten durchgereicht. Dies kann auch durch neue Altersteilzeitverträge nicht umfassend kompensiert

werden. Nicht auszuschließen ist überdies, dass eine Schwelle erreicht werden wird, bei deren Überschreitung die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trotz massiver, erhöhter gesundheitlicher Belastung und trotz einer verschärften Arbeitsmarktlage wegen der zu geringen Einkommen während der Arbeitszeit und dem Alter nicht mehr in der Lage sind, vorzeitig aus dem Arbeitsleben auszuscheiden. In der Folge droht eine Situation, in der die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verteilungspolitisch weiter belastet werden und/oder die arbeitsmarktpolitische Entlastung nicht im gebotenen Umfang stattfindet.

V. Einschätzung des Entwurfs der SPD und des Antrags der Fraktion DIE LINKE

Antrag und Gesetzesvorhaben müssen sich daran messen lassen, ob sie geeignet sind, den skizzierten Problemen entgegenzuwirken. Dabei kann festgehalten werden, dass beide Initiativen ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben sozial abfedern. Festgehalten werden muss darüber hinaus allerdings, dass allein eine Fortführung der Altersteilzeit einschließlich ihrer Förderung (bzw. eine beschränkte Fortführung, wie dies der SPD-Antrag vorsieht) zwar notwendig, aber keineswegs ausreichend ist, um die Probleme zu lösen. Notwendig ist darüber hinaus gehend – auch zur Realisierung eines sozial abgefederten Vorruhestands – unter anderem:

- Verzicht auf die Rente mit 67
- die Anhebung statt der weiteren Absenkung des Rentenniveaus
- leichterem Zugang bei Erwerbsminderungsrenten und Verzicht auf die Abschläge sowie
- ergänzend die Einführung von Teilrenten, ohne dass ein Anspruch auf Vollrente zum gleichen Zeitpunkt bereits bestehen muss.

VI. Kosten

Die Höhe der entstehenden Kosten ist schwierig abschätzbar, da sie vom Umfang ihrer Inanspruchnahme in Relation zur Inanspruchnahme ohne Förderung abhängt. Um eine Anreizwirkung zu erzielen, sollte darüber nachgedacht werden, bei der Entlassung älterer Arbeitnehmer die Arbeitgeber stärker mit den der BA entstehenden Kosten zu belasten (analog zu früheren Regelungen im § 128 AFG).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)53

22. Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Professor Dr. Johann Eekhoff, Bonn

I. Gegenstand der Anträge

Sowohl mit dem Gesetzentwurf der SPD als auch mit dem Antrag der LINKEN wird eine Verlängerung des Altersteilzeitgesetzes angestrebt. Die SPD will eine rückwirkende Verlängerung um fünf Jahre. DIE LINKE will das Gesetz unbefristet fortführen. Die SPD will die frei werdenden Arbeitsplätze nicht mehr durch Arbeitslose, sondern nur noch durch die Übernahme von Auszubildenden besetzen.

Die Fördervoraussetzungen (Besetzung der frei gewordenen Arbeitsplätze durch die Übernahme Auszubildender oder die Einstellung Arbeitsloser; SPD: nur Übernahme Auszubildender) und die Fördertatbestände des Gesetzes im Falle der Halbierung der Arbeitszeit über einen Zeitraum bis zu sechs Jahren sollen grundsätzlich erhalten bleiben:

- Die Kosten der Aufstockung des Regelarbeitsentgelts von 50 auf 70 Prozent werden von der Agentur für Arbeit erstattet. Die Stundenlöhne der Teilzeitbeschäftigten werden faktisch um 40 Prozent erhöht.
- Die Kosten der Aufstockung des Beitrags zur Rentenversicherung auf 90 Prozent der bisherigen Vollzeitstelle werden von der Agentur für Arbeit erstattet.
- Die Leistungsansprüche gegenüber der gesetzlichen Pflege- und Krankenversicherung sowie der Arbeitslosenversicherung bleiben unberührt. Die Aufstockungsbeträge bleiben insoweit sozialabgabenfrei.

Die Beitragsausfälle werden von den übrigen Versicherten getragen.

- Die Aufstockungsbeträge des Lohns bleiben steuerfrei.

Die Kosten je Förderfall und Jahr, die bei der Bundesagentur für Arbeit anfallen, belaufen sich durchschnittlich auf 13.300 Euro. Über einen Zeitraum von sechs Jahren erhält ein Teilzeitbeschäftigter im Durchschnitt eine Lohnsubvention in Höhe von knapp 80.000 Euro. Der Verzicht auf die Einkommensteuer für diesen Betrag macht schon bei einem Grenzsteuersatz von 25 Prozent knapp 20.000 Euro aus. Die eingesparten Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung bedeuten einen weiteren geldwerten Vorteil von rund 13.000 Euro. Die Gesamtsubvention der Beschäftigten in geförderter Altersteilzeit beläuft sich somit auf rund 110.000 Euro.

II. Begründungen überzeugen nicht

Nach den Vorstellungen der SPD soll die verlängerte Förderung der Altersteilzeit dazu dienen, „das Beschäftigungspotential der Älteren voll auszuschöpfen“. Dann ist aber nicht nachvollziehbar, warum nur eine Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes um fünf Jahre vorgeschlagen wird. Das Problem, dass Erfahrungswissen verloren geht, wenn Ältere ausscheiden, stellt sich nicht nur in der Krise, sondern noch stärker in normalen Zeiten.

Der Antrag steht im Widerspruch zu den bisherigen Erfahrungen mit dem Altersteilzeitgesetz. 90 Prozent der geförderten Personen haben das Blockmodell gewählt! Viele dieser Arbeitnehmer scheiden nur deshalb vorzeitig aus dem Arbeitsleben aus, weil sie massiv gefördert werden. Gerade in der Krise ist das Blockmodell denkbar ungeeignet, weil die Arbeitszeiten zu Beginn der Förderung geblockt werden. Die Arbeitnehmer werden also mit hohem Förderaufwand gerade in der Zeit gehalten, in der es an Arbeit fehlt. Nach drei Jahren, wenn – hoffentlich – die Konjunktur wieder besser läuft, gehen diese „Teilzeitarbeitnehmer“ in Rente.

Schließlich liegt es im Interesse der Unternehmen, wertvolles Erfahrungswissen zu nutzen. Von Seiten der Arbeitgeber besteht aber eher eine Neigung, die Belegschaften zu verjüngen. Das mag auch mit der Lohnstruktur zusammenhängen. Dann ist aber dort anzusetzen. Abgesehen davon, dass der Staat sich aus der zeitlichen Planung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber heraushalten sollte, gibt es keinen Grund, Anreize für die Verkürzung der Lebensarbeitszeit – wie es mit dem Altersteilzeitgesetz geschieht – oder für die Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu setzen.

DIE LINKE begründet die unbefristete Fortführung der Förderregelungen mit dem Ziel, „älteren Beschäftigten einen flexiblen Übergang vom Erwerbsleben in die Rente zu ermöglichen“. Sie fordert aber gar keinen flexiblen Übergang, sondern ein schnelleres Ausscheiden der Älteren zugunsten von jüngeren Arbeitnehmern. Dahinter steht die alte Idee der geförderten Frühverrentung als Instrument zur Lösung von Beschäftigungsproblemen. Inzwischen hat sich aber die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Beschäftigungsprobleme auf diese Weise sogar verschärft werden, weil die Kosten in der Form von Sozialabgaben massiv steigen, sobald solche Förderinstrumente in großem Umfang genutzt werden. Man kann vereinfachend sagen: Probleme lassen sich nicht durch einen Verzicht auf Arbeit lösen.

III. Zusatzbelastung des Rentensystems und der Steuerzahler

Klar ist, dass die geförderte Altersteilzeit zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit führt. Das wird an dem fast ausschließlich gewählten Blockmodell besonders deutlich. Die Rückwirkungen auf das Rentensystem werden zu einem erheblichen Teil aufgefangen, indem die Bundesagentur für Arbeit und letztlich die Steuerzahler zusätzliche Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung leisten. Auf rund 10 Prozent der Beiträge muss die Rentenversicherung trotzdem unmittelbar verzichten. Das bedeutet, dass die aktuellen Renten entsprechend geringer ausfallen oder die Beiträge erhöht werden müssen. Die Rentenkürzungen bzw. geringeren Steuererhöhungen werden für die jetzigen Rentner auch nicht mehr durch künftige Rentenabschläge für die Nutzer von Altersteilzeit kompensiert.

Bei jeder Form des flexiblen Übergangs ins Rentenalter muss streng darauf geachtet werden, dass die Versicherten nicht geschädigt und das Rentensystem nicht gefährdet werden. Aufgrund der negativen Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Stabilität des bestehenden Rentensystems sind Anreize für eine Verkürzung

der Lebensarbeitszeit besonders gefährlich für das Umlageverfahren, wenn die ausfallenden Rentenbeiträge nicht kompensiert und keine hinreichenden Abschläge von der Rente vorgenommen werden.

Ein flexibler Übergang ins Rentenalter ist dann unproblematisch, wenn die individuellen Anpassungen so bemessen werden, dass grundsätzlich Beiträge auf eine Vollzeitbeschäftigung bis zur Regelaltersgrenze entrichtet werden. Anders ausgedrückt: Eine Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit hat keine negativen oder positiven Auswirkungen auf die Leistungen des Rentensystems, wenn von einem Quasi-Vertrag ausgegangen wird, der jeden Arbeitnehmer verpflichtet, bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze volle Beiträge zu zahlen. Dann erwirbt er auch einen Anspruch auf die übliche Altersrente, deren Höhe von seinem bisherigen Vollzeit-Lohneinkommen abhängt. Wird das Rentensystem in dieser Form gegen Kürzungen durch die Altersteilzeit abgesichert, können die Hinzuverdienstgrenzen entfallen.¹⁰ Durch die Kombination des flexiblen Renteneintritts und eines Hinzuverdienstes kann der Übergang in die Rente an den individuellen Präferenzen des Arbeitnehmers ausgerichtet werden.

Exkurs zur Kompensation der Auswirkungen einer verkürzten oder verlängerten Lebensarbeitszeit auf das Rentensystem

Werden beispielsweise die Rentenbeiträge während der gesamten Altersteilzeit verringert, führt das im Umlagesystem automatisch zu geringeren Rentenzahlungen während dieser Phase, d. h. die aktuellen Rentenbezieher sind unmittelbar negativ betroffen. Wird dauerhaft von der Altersteilzeit Gebrauch gemacht – wird das Gesetz also nicht befristet – und bleibt der Anteil der Arbeitnehmer, die diese Regelung nutzen, etwa konstant, sinken die laufenden Renten während der Einführungsphase von sechs Jahren kontinuierlich und verharren dann auf dem niedrigeren Niveau. Es entstehen „Einführungsverluste“ bei den Personen, die bereits eine Rente beziehen, sowie Personen, die kurz vor dem Renteneintritt stehen.

Soll dieser Negativeffekt für den genannten Personenkreis vermieden werden, müssen die Beitragszahlungen in der Phase der Altersteilzeit unverändert bleiben. Dann bliebe zwar auch der Rentenanspruch der Beschäftigten in Altersteilzeit unverändert. Aber sie brauchen die höhere Rente als Ausgleich für die unverändert hohen Beitragszahlungen während der Altersteilzeit. Genauer: Ein Schaden durch die Inanspruchnahme von Altersteilzeit kann für die übrigen Versicherten nur vermieden werden, wenn die Teilzeitbeschäftigten einen Kredit aufnehmen oder die Mittel dem eigenen Vermögen entnehmen, um weiterhin Beiträge in der Höhe zu zahlen, die sie ohne Teilzeitmodell, also bei Vollzeitbeschäftigung, gezahlt hätten. Finanziert werden die Zusatzbeiträge (Aufstockung bis zur Vollzeitbeschäftigung) aus der künftigen Rente, die nicht gekürzt wird, weil ja weiterhin volle Beiträge gezahlt wurden. Aufgrund der Rückzahlung des Kredits ergibt sich de facto der Rentenabschlag. Analog wären im Falle des vorzeitigen Rentenbezugs die ausfallenden Rentenbeiträge und auch die vorzeitige Rente aus Krediten zu finanzieren. Auch in diesem Fall müssten die

¹⁰ http://www.otto-woelff-institut.de/Publikationen/DiskussionPapers/WIWO_DP_Flexibilisierung_Rente.pdf

Kredite aus der künftigen (ungekürzten) Rente finanziert werden, so dass faktisch eine gekürzte Rente verbliebe. Die Grenze der freiwilligen Lebensarbeitszeitverkürzung wird dann erreicht, wenn die künftige Rente unter das Sozialhilfeniveau zu sinken droht.

Wird dagegen die Altersteilzeit verlängert und werden Rentenbeiträge auf die zusätzliche Arbeitszeit gezahlt, steigen die Renten für die aktuellen Rentner im Umlagesystem unmittelbar, obwohl sie dazu nicht beigetragen haben. Würde die Lebensarbeitszeit dauerhaft verlängert, stiegen die Renten in der Einführungsphase der Verlängerung kontinuierlich an und würden sich von dem neuen Niveau aus nach den sonst üblichen Verfahren weiterentwickeln. Beteiligen sich nicht alle Arbeitnehmer an der Arbeitszeitverlängerung, müsste das Umlagesystem wieder durch ein Teil-Kapitaldeckungsverfahren ergänzt werden. In diesem Fall, müssten die zusätzlichen Arbeitszeiten beitragsfrei bleiben. Der Arbeitnehmer könnte die (hypothetischen) Zusatzbeiträge am Kapitalmarkt anlegen und seine spätere Rente mit den angesparten Mitteln erhöhen. Die Renten im Umlagesystem würden

durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit nicht verändert.

IV. Fazit

Die Erfahrung zeigt, dass fast ausschließlich das Blockmodell gewählt wird. Es geht also nicht um einen gleitenden Übergang in die Rentenphase, sondern um eine Verkürzung der Erwerbsphase. Diese hoch subventionierte Arbeitszeitverkürzung ist nicht vertretbar. Das galt bereits in der Vergangenheit und gilt verstärkt angesichts der leeren öffentlichen Kassen und der Notwendigkeit, das Arbeitskräftepotential voll zu nutzen. Die wirtschaftliche Basis zu stabilisieren und die Finanzierungsprobleme der Sozialsysteme zu mildern, kann nur mit zusätzlichen Anstrengungen und nicht verringerten Arbeitsleistungen gelingen. Trotzdem: Die Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit ist sinnvoll, wenn sie nicht zu Lasten der Sozialsysteme – und selbstverständlich auch nicht der Steuerzahler – geht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)56

22/ Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Achim Dietrich-Stephan, stv. Vorsitzender des Betriebsrates der ZF Friedrichshafen AG, Friedrichshafen und Mitglied des ZF Konzernbetriebsrates

1. Die ZF: Ein innovativer Automobilzulieferer

Der ZF Konzern gehört zu den 15 größten Automobilzulieferern weltweit und rangiert in Deutschland hinter Bosch und Continental an dritter Stelle. Die ZF als Komponenten- und Systemlieferant propagiert mit ihren Produkten (z.B. Getrieben, Achsantrieben, Dämpfern, Lenkungen, Fahrwerkkomponenten) sowohl im PKW- als auch im Nutzfahrzeugbau Technologieführerschaft in der Antriebs- und Fahrwerkstechnik. Entsprechend fallen auch ihre Aufwendungen in Forschung und Entwicklung und ihr Bedarf an hochqualifiziertem Personal aus. Das Stadtbusgetriebe EcoLife, das hybridfähige LKW Getriebe ASTronic, die Elektrolenkungen und das neue Achtgang PKW Automatgetriebe sind nur einige Beispiele von Produkten mit hoher technischer Innovationskraft, die sich strikt an den Zielen Wirtschaftlichkeit sowie Senkung von Kraftstoffverbrauch und CO₂ Ausstoß orientieren. Diese Innovationskraft ist nur mit gut ausgebildetem Fachpersonal zu sichern, die bisher unbefristete Übernahme von Auszubildenden ist elementarer Bestandteil dieser Strategie.

Weltweit hat der ZF Konzern über 60.000 Mitarbeiter, in Deutschland sind es ca. 37.000. Am Standort Friedrichshafen selber werden im Wesentlichen in Großserie LKW- und Busgetriebe, aber auch Boots-, Schienenfahrzeug- und Spezialgetriebe hergestellt. Gleichzeitig befinden sich dort die Konzernzentrale und die zentrale Forschung und Entwicklung, in der über 1.500 Ingenieure arbeiten. Damit ist die Personalstruktur der ZF in Friedrichshafen - mit knapp 8.500 Beschäftigten größter Arbeitgeber der Bodenseeregion - sehr heterogen. In etwa die Hälfte der Mitarbeiter arbeiten in der Produktion, z.T. in taktgebundenen Systemen, die andere Hälfte sind indirekte Beschäftigte. In einem Standortprojekt zur Demographischen Entwicklung der ZF wurde deutlich, dass es sowohl flexible Lösungen zum Erhalt von erfolgskritischem Erfahrungswissen als auch Ausstiegsmöglichkeiten für Mitarbeiter in 3-Schichtbereichen geben muss, da in wenigen Jahren fast 2/3 der Mitarbeiter dieser Bereiche in einem Alter (50-55+) sein werden, in dem Nachtschichtunverträglichkeit anerkannt die Regel und nicht mehr die Ausnahme ist.

Die ZF als wichtiger und innovativer deutscher Automobilzulieferer braucht gut ausgebildetes Fachpersonal. Die Übernahme der Auszubildenden hat damit hohe Priorität.

Mit den Marktanforderungen verbundene hohe Betriebsnutzungszeiten und die absehbare Demographie der ZF Belegschaft erfordern das wirksame personalpolitische Steuerungselement einer attraktiven ATZ Regelung.

2. Bisherige Nutzung der ATZ und Bedeutung in Betrieb und Konzern

Im ZF Konzern wurde das Instrument ATZ in den vergangenen Jahren rege genutzt, allerdings abhängig von den unterschiedlichen Beschäftigungs- und Marktsituationen der einzelnen Geschäftsbereiche: Dort, wo eine Übernahme der Auszubildenden auf Grund steigender Produktivität und daraus sinkendem Personalbedarf schwierig war, sind die vereinbarten Quoten ausgeschöpft worden. Tatsächlich ist in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität die ATZ eine der wenigen Möglichkeiten, Schwankungen im Personalbedarf kurzfristig zu regulieren. Die Erstattungsquote der AfA indiziert, dass in der übergroßen Zahl der Fälle eine Wiederbesetzung der Stellen und damit ein Nachrücken jüngerer Fachkräfte erfolgte.

Am **Standort Friedrichshafen** wurde die vereinbarte Quote des ATZ Potentials in 2007 und 2008 nicht völlig ausgeschöpft, da aufgrund des überproportionalen Marktwachstums die Übernahme der Auszubildenden in vielen Bereichen sicher zu stellen war. Dennoch wurden in diesen Jahren 50 ATZ Verträge geschlossen, auch in den indirekten Bereichen, da hier in Summe kein Personalaufbau erfolgen sollte.

Auch dadurch wurde die unbefristete Übernahme von Auszubildenden und der Absolventen der Dualen Studiengänge in allen Betriebsbereichen ermöglicht, unabhängig deren Auslastung und Produktionsnähe.

In 2009 gab es im **ZF Konzern** insgesamt 1619 ATZ Verträge, wovon sich 978 in der aktiven und 641 in der passiven Phase befanden. Von den in den Jahren 2006 bis 2009 durchschnittlich 1.720 jungen Menschen, die sich im ZF Konzern in Deutschland in Ausbildung befanden, wurden jedes Jahr zwischen 475 und 511 Übernahmeangebote angenommen, jeweils 2/3 davon erhielten einen unbefristeten Vertrag.

Zusätzlich befanden sich jeweils zwischen 150 und 200 Berufsakademie- oder Bachelor-Studierende mit einem Dualen Studium in der ZF, die bei erfolgreichem Abschluss ebenfalls regelmäßig einen Arbeitsplatz in der ZF finden können. Die Korrelation von Ausbildungs- und ATZ Kapazität wird an diesen Zahlen deutlich.

Folgender positiver Effekt nicht quantitativer Art ist ebenfalls regelmäßig zu beobachten: Bei wiederzubesetzenden Stellen findet durch ATZ ein besserer Transfer des jeweils persönlichen Erfahrungswissens in der Abteilung statt, als bei einem Ausscheiden älterer Mitarbeiter direkt in die Rente. Neben der empfundenen Wertschätzung des älteren Mitarbeiters die mit einer ATZ einhergeht, begründet sich dies auch in dem ausgeprägteren Bewusstsein in der jeweiligen Abteilung, dass ein Mitarbeiter/eine Mitarbeiterin das Unternehmen in absehbarer Zeit verlassen wird. Durch die Präsenz dieser „Ausscheide-Thematik“, ist dort auch eine rechtzeitige, qualifizierte Personalbedarfsplanung bei den Führungskräften festzustellen.

3. Aktuelle Situation: Wirtschaftskrise und Beschäftigungssicherung

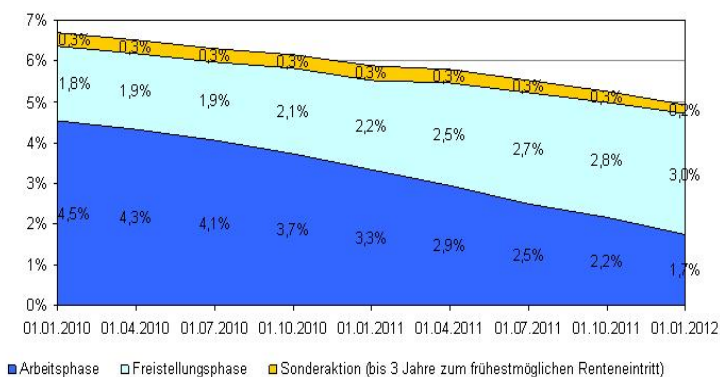
War die ZF in den Jahren 2005 bis 2008 von einem Umsatzrekord zum anderen geeilt, brachen in 2009 die Absatzzahlen im Automotive Bereich durch die Wirtschaftskrise (wie bei den anderen Unternehmen dieser baden-württembergischen Schlüsselindustrie) massiv ein. Insbesondere der Standort Friedrichshafen ist nachfragebedingt stark betroffen, da hier Produkte für die Nfz-Industrie gefertigt werden. Diese hatte besonders drastische Stückzahlrückgänge zu verzeichnen. Durch KuA, aber eben auch durch die Nutzung der ATZ Regelungen bis 31.12.2009, konnten Entlassungen an den deutschen Standorten bisher vermieden werden. Tatsächlich gab es in 2009 noch einmal einen Schub an ATZ Verträgen (240 Verträge allein in Friedrichshafen).

Bestehende Personalüberhänge konnten so reduziert werden. Selbst in Friedrichshafen wurden trotz des beispiellosen Stückzahlsturzes in 2009 (bis zu – 60%) sämtliche Auszubildende aller Bereiche unbefristet übernommen.

Die ATZ Regelungen haben auch in Zeiten des Wachstums Beschäftigungsprobleme gemindert und die Entwicklungschancen Jüngerer gesteigert.

Durch ATZ funktioniert die betriebliche „Stabübergabe“ (Wissenstransfer von Alt zu Jung, rechtzeitige qualifizierte Personalbedarfsplanung) belegbar besser als beim herkömmlichen Übergang in die Rente.

Die bisherigen ATZ Regelungen haben Beschäftigung in der Krise gesichert.



Graphik 1: ATZ Quote 2010 – 2012 im ZF Konzern, deutsche Standorte

Mit einer Sonderaktion zum Abfangen der Krise wurden die Anzahl bestehender ATZ Verträge in den deutschen Standorten des ZF Konzerns auf etwas über 2.400 gesteigert. Die ATZ Quote betrug damit zum Stichtag 31.12.2009 im ZF Konzern 6,7 %.

Der Anteil der Mitarbeiter in Freistellungsphase steigt in den zwei kommenden Jahren an, die bisher geschlossenen Verträge entfalten ihre beschäftigungssichernde Wirkung genau in der Zeit, in der die ZF dies durch den Auslauf von KuA (2011) besonders benötigt. Deutlich wird an Graphik 1 aber auch, dass die Anzahl neuer „Landeplätze“ für Auszubildende bis 2012 sinken wird, wenn das Instrument ATZ nicht weiter aktiv genutzt und die Quote gehalten werden kann.

4. Bewertung des Instrumentariums und des Wegfalls der Förderung

Das Instrument einer attraktiven Altersteilzeit wird in der ZF als sinnvolles und effektives Mittel der Personalplanung gesehen – und zwar sowohl bei den Mitarbeitern als auch den Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern. Dies gilt sowohl für die grundsätzliche Nutzung des Instruments, als auch hinsichtlich seiner speziellen beschäftigungssichernden Effekte in der Krise.

Der Wegfall des Instrumentariums einer geförderten ATZ ist hinsichtlich seiner Auswirkungen bereits jetzt in der ZF zu beobachten: Obwohl in 2010 die Stückzahlen wieder steigen und damit der Arbeitsanfall größer wird, haben die Auslerner dieses Jahr erstmalig keine unbefristete Übernahme angeboten bekommen – schlicht und ergreifend deshalb, weil die ausreichende Anzahl von „Landeplätzen“ durch den rückläufigen früheren Weggang Älterer, nicht gegeben sein wird (vgl. Graphik 1).

Die entstehenden Einkommenslücken durch einen Wegfall der Förderung kann sich kaum jemand erlauben.

Diese Situation bereitet innerbetrieblich große Probleme, auch was das Verhältnis zwischen den Generationen angeht. Der Zusammenhang von vernünftigen ATZ Regelungen und der Sicherheit der eigenen Zukunft wird bei den jüngeren Mitarbeitern deutlich wahrgenommen.

Diese Wahrnehmung hat auch ihre Entsprechung in der Realität: Ohne freiwerdende Stellen durch ATZ steht auch der Umfang der angebotenen Ausbildungsplätze zur Disposition. Die über die Jahre erzielte Anzahl der Ausbildungsplätze von 114 am Standort FN (bei über 1.500 Bewerbern und Bewerberinnen) wird ohne ATZ nicht zu halten sein.

5. Zukünftige Bedarfe und Anforderungen

Die Rückmeldungen der KollegInnen, die sich bisher für eine ATZ Regelung interessieren, machen deutlich, dass die bis dato zumindest auskömmliche Ausgestaltung der ATZ dieses Modell des Übergangs in den Ruhestand erst möglich macht.

Ohne neue ATZ Regelungen fallen nach und nach „Landeplätze“ für Auszubildende weg.

ATZ war in der ZF ein effektives Mittel bei der Personalbedarfssteuerung.

Die Übernahme der Auszubildenden durch das Auslaufen der ATZ Regelungen ist 2010 in Friedrichshafen bereits stark und konkret bedroht.

Ohne funktionierende ATZ Regelungen wird die Anzahl der Ausbildungsplätze in der ZF sinken.

Sinnvolle und finanziell ausreichend abgesicherte ATZ Regelungen sind für den Erhalt von Erfahrungswissen hilfreich und notwendig.

Tatsächlich gibt es auch aus den indirekten und Ingenieursbereichen auf Grund stetig wachsender psychischer Anforderungen eine stetig steigende Nachfrage nach Ausstiegsmöglichkeiten zum flexiblen Übergang in die Rente. Gleichzeitig gewinnt die Frage nach einer Sicherung von Erfahrungswissen immer mehr an wirtschaftlicher Bedeutung für die ZF, wenn durch das vermehrte und gleichzeitige Ausscheiden Älterer der Abfluss von erfolgskritischem KnowHow zu erwarten ist. Die ZF will deshalb zukünftig verstärkt Tandem-Modelle und andere Methoden des Wissenstranfers zwischen älteren und jüngeren Mitarbeitern erarbeiten und umsetzen. Hier böte eine attraktive ATZ-Lösung, sowohl im unverblockten als auch im verblockten Modell, Möglichkeiten zu einer Personalplanung, die diese betrieblichen Bedarfe berücksichtigt und ein abgestimmtes, sukzessives Ausscheiden ermöglicht.

Die Einführung demographiefester Arbeitszeitmodelle in Schichtbereichen wird unabdingbar sein, um die Einsatzfähigkeit auch älterer Mitarbeiter zu sichern. Unbeschadet dessen wird aber dennoch der Bedarf an Ausstiegsmöglichkeiten bei belastenden Arbeitsplätzen steigen: Dies wird allein durch die Entwicklung der Altersstruktur in der ZF und in vergleichbaren Betrieben unvermeidlich sein. Dies ist in einem Dreischichtbetrieb keine ideologische, sondern eine rein statistische Erkenntnis.

Und zu guter Letzt wird es auch zukünftig regelmäßig wirtschaftliche Notwendigkeiten geben, die eine für die Menschen erträgliche Anpassung der Personalkapazität abverlangen. Hierzu kann eine geförderte Altersteilzeit wertvolle Beiträge liefern.

Eine geförderte ATZ Regelung verschafft personalpolitischen Spielraum und sowohl den jüngeren als auch den älteren Menschen eine Perspektive.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)43

17. Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Professor Axel Börsch-Supan, Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA)

Förderung der Altersteilzeit (ATZ)?

1. Die geförderte ATZ hat als Instrument versagt, einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zu erreichen, denn fast ausschließlich wurde die Blockaufteilung (erst Vollzeitbeschäftigung, dann Vollzeitruhestand) gewählt.
2. Auch als Instrument einer Brücke für junge und erwerbslose Menschen hat das Instrument versagt – entgegen dem häufig zu hörenden Vorurteil ist ein früherer Renteneintritt Älterer nicht mit einer niedrigeren Arbeitslosigkeit Jüngerer korreliert, sondern das Gegenteil ist der Fall. Dies gilt sowohl im internationalen Vergleich als auch im zeitlichen Vergleich innerhalb der wichtigsten OECD-Länder. Der Grund dafür, dass ATZ und sonstige Frühverrentungsmaßnahmen eine höhere Jugendarbeitslosigkeit bewirken, liegt an deren hohen Kosten, die auf die Bruttolöhne der jungen und erwerbstätigen Menschen umgelegt werden müssen.
3. ATZ und sonstige Frühverrentungsmaßnahmen sind daher auch nicht solidarisch, sondern sie belasten einseitig die erwerbstätige jüngere Generation, die ohnehin die meisten alterungsbedingten Steuer- und Beitragserhöhungen tragen muss.
4. ATZ und Frühverrentung dienen zudem nicht unbedingt dem Wohl der früher in Rente gehenden Menschen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass das Wohlbefinden von Frührentnern unmittelbar nach Renteneintritt zwar steigt, danach aber für den durchschnittlichen Frührentner unter das Ausgangsniveau sinkt.
5. Aus makroökonomischer Sicht erzeugen ATZ und Frühverrentung einen enormen volkswirtschaftlichen Schaden, da wertvolle menschliche Erfahrung und Produktionskapazität verloren geht. Aus sozialpolitischer Kostensicht müssen nicht nur die Mehrausgaben der Rentenversicherung berücksichtigt werden, sondern auch die entgangenen Beitragseinnahmen der übrigen Sozialversicherungszweige sowie die entgangenen Steuereinnahmen des allgemeinen Fiskus.
6. Angesichts ihrer fehlenden Zielerreichung, ihrer hohen Kosten, der Rolle, die in einer Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft der Erfahrung älterer Menschen zukommt, der deutlich steigenden Gesundheit von Menschen im Alter zwischen 60 und 67 Jahren, und keiner wissenschaftlichen Evidenz, dass die Produktivität mit dem Alter abnimmt, war die Abschaffung der geförderten ATZ konsequent und sachgerecht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)60

23. Februar 2010

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20)
und
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.
Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21)

Dr. Werner Eichhorst, Bonn

1. Im Jahr 2008 befand sich etwa jeder sechste Arbeitnehmer zwischen 55 und 64 in Altersteilzeit. Davon wurde etwa ein Drittel mit Mitteln der Bundesagentur für Arbeit gefördert. Es handelte sich dabei um rund 100.000 Förderfälle mit einem jährlichen Aufwand von etwa 13.300 EUR pro Fall, was Gesamtkosten von brutto rund 1,4 Mrd. EUR, netto etwa 900 Mio. EUR pro Jahr entspricht. Vorliegende Erkenntnisse über die Wirkungen der geförderten Altersteilzeit zeigen, dass zu rund 90% das so genannte „Blockmodell“ genutzt wird. Es fehlen Nachweise dafür, dass es tatsächlich zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation von Jüngeren aufgrund der geförderten Altersteilzeit gekommen ist. Die Altersteilzeit trägt vielmehr zum vorzeitigen Verlust von qualifiziertem Personal sowie zu Mehrkosten und Mindereinnahmen der Sozialversicherung und der öffentlichen Haushalte bei. Darüber hinaus stellt sie eine Subventionierung von Großbetrieben v.a. im produzierenden Gewerbe, bei Banken und Versicherungen und anderen Branchen mit überproportionaler Nutzung des Instruments dar. Die Altersteilzeit hat in der Praxis als Zielgruppe nicht jene, die gesundheitlich oder anderweitig eingeschränkt sind, sondern vor allem Arbeitnehmer in Büroberufen, Techniker und Bank- und Versicherungskaufleute, also eher besser verdienende Beschäftigte.¹¹
2. Die Altersteilzeit dient deshalb in der Praxis nicht einem gleitenden Übergang in den Ruhestand, sondern wird zur gezielten Verkürzung der Lebensarbeitszeit genutzt. Sie stabilisiert Arbeitsverhältnisse und Beschäftigungsperspektiven nicht, sondern führt zu einem vorgezogenen Renteneintritt nach der Altersteilzeit. Eine solche Verkürzung der Arbeitszeit ist jedoch aus demographischen Gründen – Erhalt von eingearbeiteten Fachkräften im Betrieb, Finanzierung der Alterssicherung – nicht erstrebenswert und widerspricht dem erklärten Ziel, das Renteneintrittsalter anzuheben. Die Altersteilzeit hat somit in den letzten Jahren dazu beigetragen, ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt als Selbstverständlichkeit zu betrachten und die weit verbreitete Erwartung genährt, dass dies eigentlich auch für jüngere Kohorten gelten sollte. Deshalb erfreut sich das Instrument bei älteren Arbeitskräften (und Arbeitgebern) hoher Beliebtheit. Das Instrument der Altersteilzeit hat jedoch seinen ursprünglich angestrebten Zweck nicht erreicht. Die öffentliche Förderung der Altersteilzeit war nie und ist auch künftig nicht gerechtfertigt.
3. Das Arbeitsplatzangebot in der Volkswirtschaft ist keineswegs fix. Die durch die geförderte Altersteilzeit erhöhte Kostenbelastung der Arbeitslosenversi-

11 Vgl. hierzu v.a.: Brüssig, M./Knuth, M./Wojtkowski, S. (2009): Altersteilzeit: Zunehmend Beschäftigungsbrücke zum späteren Renteneintritt. Wegfall der Förderung verengt auch den Zugang in nichtgeförderte Altersteilzeit - Nachfolger tarife fehlen. Duis-

burg: Institut Arbeit und Qualifikation, Altersübergangs-Report 2009-02; Wanger, S. (2009): Altersteilzeit: Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht. IAB Kurzbericht 8/2009; Pimpertz, J./Schäfer, H. (2009): Was kostet der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben? IW Trends 1/2009, 19-35.

cherung vermindert aber die Entstehung von Arbeitsplätzen. Internationale Vergleiche zeigen darüber hinaus, dass hohe Beschäftigungsgrade von Älteren und von Jüngeren gleichzeitig erreichbar sind und hier keine Verdrängung stattfindet¹². Es müssen also keineswegs durch öffentliche Subventionen ältere Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt „herausgenommen“ werden, um für Jüngere „Platz zu machen“. Die gegenwärtige krisenhafte Situation in der verarbeitenden Industrie rechtfertigt auch keine kurzfristige Verlängerung der Altersteilzeit, da eine kurzfristige „Entlastung“ des Arbeitsmarktes mit einer Verschärfung von Fachkräftengpässen in der nahen Zukunft teuer erkaufte würde.

4. Weder eine befristete noch eine unbefristete Verlängerung der geförderten Altersteilzeit ist daher sinnvoll. Es besteht auch keine Notwendigkeit für eine rückwirkende Wiedereinführung der Förderung durch die BA nach deren Auslaufen. Der Wegfall der geförderten Altersteilzeit für Neufälle ab Januar 2010 ist vielmehr als Teil einer langfristigen Strategie zur Verlängerung des Erwerbslebens positiv zu bewerten und könnte noch konsequenter ausgestaltet werden, etwa indem auch die Steuer- und Beitragsfreiheit für Aufstockerbeträge der Arbeitgeber zum Arbeitsentgelt sowie zusätzliche Rentenbeiträge gestrichen wird. Keinesfalls sinnvoll ist insbesondere eine generelle Förderung bei Wiederbesetzung einer frei werdenden Stelle mit einem Arbeitnehmer nach der Ausbildung oder einen Auszubildenden. Dies ist mit erheblichen Mitnahmeeffekten verbunden.
5. Arbeitgeber und Arbeitnehmer brauchen vielmehr klare, stabile und konsistente Rahmenbedingungen, was die Dauer des Erwerbslebens angeht. Bereits der Anstieg der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer über die letzten zehn Jahre hinweg kann damit erklärt werden, dass viele Optionen des vorzeitigen Übergangs in den Ruhestand weniger attraktiv wurden. Mit der Rücknahme von Anreizen zum vorzeitigen Ausscheiden werden auch alternsgerechte Modelle der Arbeitsorganisation zunehmend mehr Verbreitung finden, etwa flexiblere Lebensarbeitszeiten, vermehrte Investitionen in die berufliche Weiterbildung oder der Abbau von gesundheitlichen Belastungen in der Arbeitswelt. Alle Arten von Vorruhestandsmaßnahmen untergraben Anstrengungen der Arbeitgeber und der Tarifpartner, das Erwerbsleben auch für ältere Arbeitnehmer attraktiver zu machen.
6. Falls weiterhin eine Reduktion der Arbeitszeit von älteren Arbeitnehmern gewünscht ist, sollten die Kosten einer verminderten Arbeitszeit bzw. der Altersteilzeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie Tarifpartnern internalisiert werden anstatt sie auf die Allgemeinheit der Beitragszahler abzuwälzen. Dies spricht für vertragliche Regelungen auf der Basis von Einzelarbeitsverträgen, Betriebsvereinbarungen oder Tarifverträgen (z.B. Tarifvertrag zum flexiblen Übergang in den Ruhestand ab 1.1.2010 in der Metallindustrie in Baden-Württemberg). Ohne gezielte Förderung durch die BA ist damit jedoch lediglich ein Aus-

fall an Steuer- und Beitragseinnahmen verbunden. Eine Verminderung von Brutto- und Nettolohn älterer Arbeitnehmer bei einer verkürzten Arbeitszeit sollte aus Sicht der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte wie eine Teilzeittätigkeit von Jüngeren behandelt werden. Eine besondere Begünstigung älterer Arbeitnehmer ist nicht gerechtfertigt.

12 Eichhorst, W. (2008): Von der Frühverrentung zum längeren Erwerbsleben: Transferleistungen, Arbeitsmarktpolitik und terbildung, Sozialer Fortschritt 57 (2), 2008, 24-34.