

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/20 –**

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst,
Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/21 –**

Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen

A. Problem

Von der Bundesagentur für Arbeit wird die Altersteilzeit seit Januar 2010 nur noch bei denjenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gefördert, die die Bedingungen für diese Leistung bis Ende 2009 erfüllt hatten. Die beiden einbringenden Fraktionen sehen die Altersteilzeit als geeignetes Mittel, die Folgen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt für die beiden besonders betroffenen Gruppen – Menschen über 50 und unter 25 Jahren – abzufedern.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Nach dem Willen der Initiatoren soll die Bundesagentur für Arbeit die Förderung der Altersteilzeit um fünf Jahre bis Ende 2014 verlängern. Voraussetzung für die Förderung sei, dass die durch Altersteilzeit frei werdende Stelle mit einer Arbeitnehmerin oder einem Arbeitnehmer nach Abschluss der Ausbildung besetzt werde; in Kleinunternehmen auch mit einem Auszubildenden.

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/20 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller fordern, die Förderung der Bundesagentur für Arbeit für Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz fortzuführen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/21 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Aufwendungen für die öffentlichen Haushalte

Zu Buchstabe a

Die gesetzlichen Änderungen führen in den Jahren 2010 bis 2018 jeweils zu Bruttomehrausgaben der Bundesagentur für Arbeit zwischen 20 und 720 Mio. Euro. Dem stehen Einsparungen in einer Größenordnung von 35 Mio. Euro gegenüber.

Die Verlängerung der Förderung von Altersteilzeit bei Wiederbesetzung der frei werdenden Stellen mit Auszubildenden und Ausbildungsabsolventen bedeutet nach Angaben der einbringenden Fraktion einen geringeren Verwaltungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit als bisher, da die Zahl der jährlichen zusätzlichen Förderfälle voraussichtlich geringer ausfallen werde.

Zu Buchstabe b

Kostenüberlegungen wurden nicht angestellt.

E. Sonstige Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/20 abzulehnen,
- b) den Antrag auf Drucksache 17/21 abzulehnen.

Berlin, den 3. März 2010

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Katja Kipping
Vorsitzende

Brigitte Pothmer
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Brigitte Pothmer

I. Allgemeines

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/20** ist in der 7. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. November 2009 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung sowie nach § 96 GO an den Haushaltsausschuss überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 17/21** ist in der 4. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. November 2009 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur alleinigen Beratung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Finanzausschuss** und der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** haben in ihren Sitzungen am 2. Dezember 2009 übereinstimmend mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmhaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/20 abzulehnen. Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** empfahl mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/20 in seiner Sitzung am 3. März 2010 abzulehnen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Mit ihrem Gesetzentwurf reagieren die Initiatoren auf das Ende der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit für neue Anträge auf Altersteilzeit seit Ende 2009. Sie wollen eine Verlängerung der Förderung befristet bis Ende 2014 erreichen. Die Förderung soll an die Voraussetzung gebunden werden, dass die durch Altersteilzeit frei werdende Stelle mit einem Arbeitnehmer oder einer Arbeitnehmerin nach der Ausbildung besetzt werde. In Kleinunternehmen solle dafür auch ein Auszubildender oder eine Auszubildende ausreichen. Auf diese Weise solle eine Beschäftigungsbrücke über die Krise geschlagen werden. Denn im vergangenen Jahr sei bei Menschen unter 25 Jahren und bei Arbeitskräften über 50 ein überproportionaler Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Mit der Verlängerung der geförderten Altersteilzeit schaffe man für Unternehmen einen Anreiz, auch in der Wirtschaftskrise an älteren Beschäftigten festzuhalten. Mit der Brücke soll Jüngeren bei der krisenbedingt schwierigen Suche nach einem Arbeitsplatz geholfen werden.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller sehen in der geförderten Altersteilzeit ein sinnvolles Instrument, um älteren Beschäftigten einen flexiblen Übergang in die Rente zu ermöglichen. Da sie gleichzeitig Jüngeren als Brücke in Beschäftigung diene, trage es zudem zum Ausgleich zwischen den Generationen bei. Die Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit solle daher unbefristet fortgesetzt werden. Damit

werde eine der wenigen Möglichkeiten zum flexiblen Renteneintritt auch für Menschen mit geringerem Einkommen erhalten.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung der Vorlagen auf Drucksache 17/20 und 17/21 in seiner 6. Sitzung am 16. Dezember 2009 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Diese fand in der 10. Sitzung am 1. März 2010 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 17(11)61 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- 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.

Die **Bundesagentur für Arbeit** (BA) lehnt eine Fortführung der bisherigen Altersteilzeitregelung mit pauschalem vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben ab. Dies entspreche nicht mehr den Erfordernissen des Arbeitsmarktes. In der bis Ende 2009 geltenden Form sei die Altersteilzeitregelung anders als ursprünglich beabsichtigt nicht für einen gleitenden Übergang in den Ruhestand genutzt worden. Rund 90 Prozent der geförderten Arbeitnehmer hätten sich für Altersteilzeit im „Blockmodell“ entschieden, bei dem auf eine Phase nicht reduzierter Arbeitszeit eine Freistellungsphase folge. Damit habe sich die Altersteilzeit faktisch zu einem Instrument der Frühverrentung entwickelt. Zudem sei die Regelung offenbar nicht mehrheitlich von körperlich besonders belasteten Arbeitnehmern in Anspruch genommen worden, sondern von Beschäftigten aus Büroberufen. Unter den im Entwurf der Fraktion der SPD genannten Bedingungen bestätigt die BA die dort veranschlagten Mehrkosten in Höhe von ca. 3,6 Mrd. Euro bis 2018. Unter den Bedingungen des Antrags der Linken sei von Mehrkosten in Höhe von 5,3 Mrd. Euro in demselben Zeitraum auszugehen.

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (IAB) lehnt eine weitere Förderung der Altersteilzeit nach dem bisherigen Modell mit der gleichen Argumentation wie die BA ab. Im Hinblick auf die längere Lebenserwartung, die schrumpfende und alternde Erwerbsbevölkerung sowie die

anstehenden Probleme, aus Altersgründen ausscheidende Arbeitnehmer angemessen zu ersetzen, sollten die arbeitsmarktpolitischen Bemühungen nicht auf den Ausstieg aus dem Erwerbsleben, sondern auf eine dauerhafte Beschäftigungsfähigkeit bis an die Ruhestandsgrenze gerichtet werden. Die Argumente gegen die Altersteilzeit als Blockmodell könnten allerdings nicht automatisch auf Formen kontinuierlicher Altersteilzeit übertragen werden.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)** lehnt die Verlängerung der geförderten Altersteilzeit in der Form beider vorliegenden Initiativen ab. Die Förderung durch die BA sei zu Recht Ende 2009 ausgelaufen, da sie Milliardenkosten für die Beitragszahler verursacht habe. Sie sei als Instrument der Frühverrentung genutzt worden, das für weniger statt mehr Beschäftigung Älterer gesorgt habe. Die Erfahrung habe darüber hinaus gezeigt, dass mit der geförderten Altersteilzeit zudem keine Beschäftigungsbrücke für Jüngere gebaut werde. Auch sei diese Förderung als Mittel zur Beschäftigungssicherung in der Krise ungeeignet.

Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)** lehnt eine Verlängerung oder Entfristung der geförderten Altersteilzeit ab. Dieses Instrument wirke nicht beschäftigungsfördernd, sondern werde vorrangig zur personellen Umstrukturierung und zum Personalabbau genutzt. Die Kosten der Förderung belasteten die Beitragszahler der BA stark. In Bezug auf die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung seien aber erhebliche Mitnahmeeffekte zu beobachten. Das Instrument werde vor allem in großen Unternehmen und im öffentlichen Dienst in Anspruch genommen und von kleinen und mittleren Betriebe weitgehend ohne eigenen Nutzen mitfinanziert. Darüber hinaus sei die Altersteilzeit in Anbetracht der notwendigen Verlängerung der Lebensarbeitszeit und des aufkommenden Fachkräftemangel nicht zeitgemäß.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** begrüßt beide Vorlagen. Die Fortsetzung der geförderten Altersteilzeit sei vor dem Hintergrund der schwierigen Arbeitsmarktentwicklung sowohl für ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen als auch der ungelösten Probleme vieler Jugendlicher beim Berufsstart notwendig. Dies gelte 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 sei nicht sinnvoll, da dies der notwendigen Planungssicherheit der Tarifvertragsparteien zuwider laufe. Ohne die BA-Förderung für die Wiederbesetzer werde das Altersteilzeitgesetz zunehmend leer laufen. Die Inanspruchnahme werde stark zurückgehen, da weder auf tariflicher noch auf Betriebsebene eine Kompensation für die wegfallenden BA-Aufstockungsleistungen zu erzielen sei.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Matthias Knuth** befürwortet angesichts des dringenden Handlungsbedarfs den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Die Altersteilzeit habe dazu beigetragen, das faktische Renteneintrittsalter an die gesetzliche Altersgrenze anzunähern und so die Wirksamkeit der Rentenreformen 1992 und 1996 unterstützt. Infolge des fortschreitenden demographischen Wandels, der in Kürze beginnenden Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze und der zunehmenden Belastungen am Arbeitsplatz werde man in Zukunft noch dringender ein Instrument benötigen, das

die Arbeitsbelastung in den Jahren vor dem Übergang in Altersrente verringere, ohne dass es zu einer proportionalen Absenkung des aktuellen Arbeitseinkommens und der späteren Alterseinkünfte komme. Die öffentliche Förderung eines solchen Instruments sei wegen des allgemeinen Interesses an der Steigerung der Erwerbstätigenquote Älterer durchaus gerechtfertigt. Aktuell sei zu bedenken, dass die meisten Alterstarifverträge bisher auf den Geltungszeitraum der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit befristet gewesen seien. Nun bedürfe es eines Anreizes für die Tarifparteien, um die Rahmenregelungen für die Altersteilzeit zu erneuern. Langfristig müsse aber eine andere Förderlogik und -quelle für die Altersteilzeit gefunden werden als die Arbeitslosenversicherung. Der Entwurf der Fraktion der SPD erhalte befristet die geförderte Altersteilzeit und schaffe so die Möglichkeit zur Umgestaltung.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Johann Eekhoff** lehnt beide Vorlagen ab. Die Erfahrung zeige, dass Altersteilzeit fast ausschließlich im Blockmodell realisiert werde. Das bedeute statt eines gleitenden Übergangs in die Rentenphase eine Verkürzung der Erwerbsphase. Diese hoch subventionierte Arbeitszeitverkürzung sei nicht vertretbar. Das gelte verstärkt angesichts leerer öffentlicher Kassen und der Notwendigkeit, das Arbeitskräftepotential voll zu nutzen. Die wirtschaftliche Basis zu stabilisieren und die Finanzierungsprobleme der Sozialsysteme zu mildern, könne nur mit zusätzlichen Anstrengungen und nicht verringerten Arbeitsleistungen gelingen. Trotzdem sei die Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit sinnvoll, wenn sie nicht zu Lasten der Sozialsysteme und der Steuerzahler gehe.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Axel Börsch-Supan** sieht die Abschaffung der geförderten Altersteilzeit als konsequent und sachgerecht an. Sie sei als Instrument gescheitert, einen gleitenden Übergang in die Rente zu schaffen. Vielmehr werde ganz überwiegend die Blockaufteilung gewählt. Auch werde die erhoffte Beschäftigungsbrücke für junge Menschen so nicht geschaffen. Vielmehr bewirke Altersteilzeit durch die hohen, damit verbundenen Kosten sogar eine höhere Jugendarbeitslosigkeit. Frühverrentungsmaßnahmen belasteten einseitig die jüngere Generation. Zudem gingen menschliche Erfahrungen und Produktionskapazitäten verloren. An Kosten entstünden nicht nur die Mehrkosten der Rentenversicherung, sondern auch entgangene Beiträge zur Sozialversicherung und Steuern.

Der Sachverständige **Achim Dietrich-Stephan** berichtet, dass eine attraktiv ausgestaltete Altersteilzeit im ZF-Konzern als sinnvolles und effektives Mittel der Personalplanung gesehen werde – sowohl von Mitarbeitern als auch von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern. Dies gelte für die grundsätzliche Nutzung und wegen der speziellen beschäftigungssichernden Effekte in der Krise. Die Folgen nach Wegfall dieses geförderten Instruments seien bereits zu beobachten: Trotz zunehmenden Arbeitsanfalls in 2010 werde den ausgemerzten Jugendlichen in diesem Jahr erstmals keine unbefristete Übernahme angeboten, weil es durch den rückläufigen früheren Weggang Älterer nicht ausreichend freie Stellen gebe. Durch den Wegfall der Förderung entstünden Einkommenslücken, die sich kaum jemand erlauben könne. Als Folge stehe auch der Umfang der angebotenen Ausbildungsplätze zur Disposition. Gleichzeitig gebe es

eine stetig steigende Nachfrage nach flexiblen Übergangsmöglichkeiten in die Rente.

Der Sachverständige **Axel Gerntke** stellt fest, dass die Initiativen beider Fraktionen ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben sozial abfederten. Allerdings reiche eine Fortführung der Altersteilzeit einschließlich ihrer Förderung allein nicht aus, um die Probleme zu lösen. Notwendig sei darüber hinaus – auch zur Realisierung eines sozial abgedeckten Vorruhestands – unter anderem der Verzicht auf die Rente mit 67; die Anhebung statt der weiteren Absenkung des Rentenniveaus; ein leichter 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 müsse.

Der **Sachverständige Dr. Werner Eichhorst** hält weder eine befristete noch eine unbefristete Verlängerung der geförderten Altersteilzeit für sinnvoll. Der Wegfall der geförderten Altersteilzeit für Neufälle ab Januar 2010 sei vielmehr als Teil einer langfristigen Strategie zur Verlängerung des Erwerbslebens positiv zu bewerten und könnte konsequenter ausgestaltet werden, etwa indem auch Steuer- und Beitragsfreiheit für Aufstockerbeiträge der Arbeitgeber zum Arbeitsentgelt sowie zusätzliche Rentenbeiträge gestrichen würden. Keinesfalls sinnvoll sei insbesondere eine generelle Förderung bei Wiederbesetzung einer frei werdenden Stelle mit einem Arbeitnehmer nach der Ausbildung. Dies sei mit erheblichen Mitnahmeeffekten verbunden.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/20 in seiner 12. Sitzung am 3. März 2010 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. dem Deutschen Bundestag die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat auch den Antrag auf Drucksache 17/21 in seiner 12. Sitzung am 3. März 2010 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD dem Deutschen Bundestag die Ablehnung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lehnte den Gesetzentwurf und den Antrag ab. Die Argumente für die geförderte Altersteilzeit überzeugten nicht. Altersteilzeit eigne sich schon deshalb nicht als Instrument gegen Arbeitsmarktprobleme in der Krise, weil es erst mit einer Verzögerung von zwei bis drei Jahren wirke. Sie schaffe auch keine Beschäftigungsbrücke für Jüngere, wie die Erfahrung zeige. Wenn – wie von der Fraktion der SPD vorgesehen – nur Ausgebildete auf durch Altersteilzeit freiwerdende Stellen übernommen werden dürften, schaffe das obendrein erhebliche Mitnah-

meeffekte. Zudem profitierten nicht die körperlich besonders Beanspruchten und auch nicht kleine und mittlere Unternehmen. All das bedeute, dass Altersteilzeit nicht durch die Bundesagentur für Arbeit finanziert werden dürfe.

Die **Fraktion der SPD** argumentierte, die Altersteilzeit erhalte Arbeitsplätze vor allem bei der Übernahme von Auszubildenden. Darüber hinaus helfe sie älteren Arbeitnehmern, das Rentenalter in Beschäftigung zu erreichen. Für viele Beschäftigte wäre die Frühverrentung wegen Invalidität die Alternative. Grundsätzlich werde die Altersteilzeit anscheinend von allen Fraktionen befürwortet. Es gehe nur darum, wer bezahle. Schon bisher würden rund 60 Prozent der in Altersteil-Arbeitenden nicht gefördert. Den nötigen Zuschuss dafür selbst aufzubringen, könnten aber nur Großbetriebe leisten. Für kleine und mittlere Firmen komme das Instrument dann nicht in Frage, da es zu höheren Kosten führe. Eine befristete Verlängerung der geförderten Altersteilzeit schaffe die Möglichkeit, über Alternativen für die zum Jahresende 2009 bereits für Neuanträge beendete Förderung zu beraten und Instrumente für flexible Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente fortzuentwickeln. Dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. könne die Fraktion der SPD trotz Sympathie für das grundsätzliche Anliegen allerdings nicht zustimmen, da er keine Konkretisierung und keine Befristung vorsehe.

Die **Fraktion der FDP** forderte, die Attraktivität Älterer am Arbeitsmarkt zu steigern. Altersteilzeit als Frühverrentungsmodell bedeute aber das Gegenteil. Kritisch sei auch anzumerken, dass gerade körperlich besonders beanspruchte Arbeitnehmer davon kaum hätten profitieren können. Insgesamt finde man Möglichkeiten zum flexiblen Renteneintritt erstrebenswert. Darüber könne man bei anderer Ausgestaltung reden. Die vorliegenden Initiativen aber würden als kontraproduktiv abgelehnt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** begründete ihren Antrag unter anderem damit, dass besonders ältere Beschäftigte von Arbeitslosigkeit betroffen seien. Daher sollte die Förderung der Altersteilzeit fortgesetzt werden. Die Erfahrungen von Betriebsräten zeige, dass dieses Instrument gebraucht werde. Wer es abschaffe, ignoriere die Realität. Dabei gehe es auch nicht nur um den besonders beanspruchten Dachdecker. Auch große Berufsgruppen wie Krankenschwestern und -pfleger bräuchten einen flexiblen Übergang in die Rente.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** lehnte beide Vorlagen ab. Die Anhörung habe ergeben, dass Altersteilzeit zu einem vorgezogenen Verlust von Fachkräften führe. Angesichts des Fachkräftemangel verbiete sich das. 1,4 Mrd. Euro Kosten für die Bundesagentur für Arbeit sei von erheblichen Mitnahmeeffekten bei den Unternehmen begleitet. Es handele sich auch nicht um ein Mittel gegen die Krise und die eigentlich angesprochene Gruppe der Arbeitnehmer mit großer körperlicher Beanspruchung im Beruf nehme es kaum in Anspruch. Alles zusammen genommen, sei es richtig, dass die Förderung der Altersteilzeit auslaufe.

Berlin, den 3. März 2010

Brigitte Pothmer
Berichterstatlerin

