

Matthias Knuth

Altersteilzeit weiterhin fördern, aber umgestalten

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD sowie einem Antrag von Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE zur Fortsetzung der Förderung der Altersteilzeit

Zusammenfassung

- (1) 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.
- (2) 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 Altersrenten 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.
- (3) 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 Abgabenbefreiung der Aufstockungsbeträge. Von dieser Form der Förderung geht wenig Anreiz- und keinerlei Steuerungswirkung aus.
- (4) 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.
- (5) 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 bishe-

rigen 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.

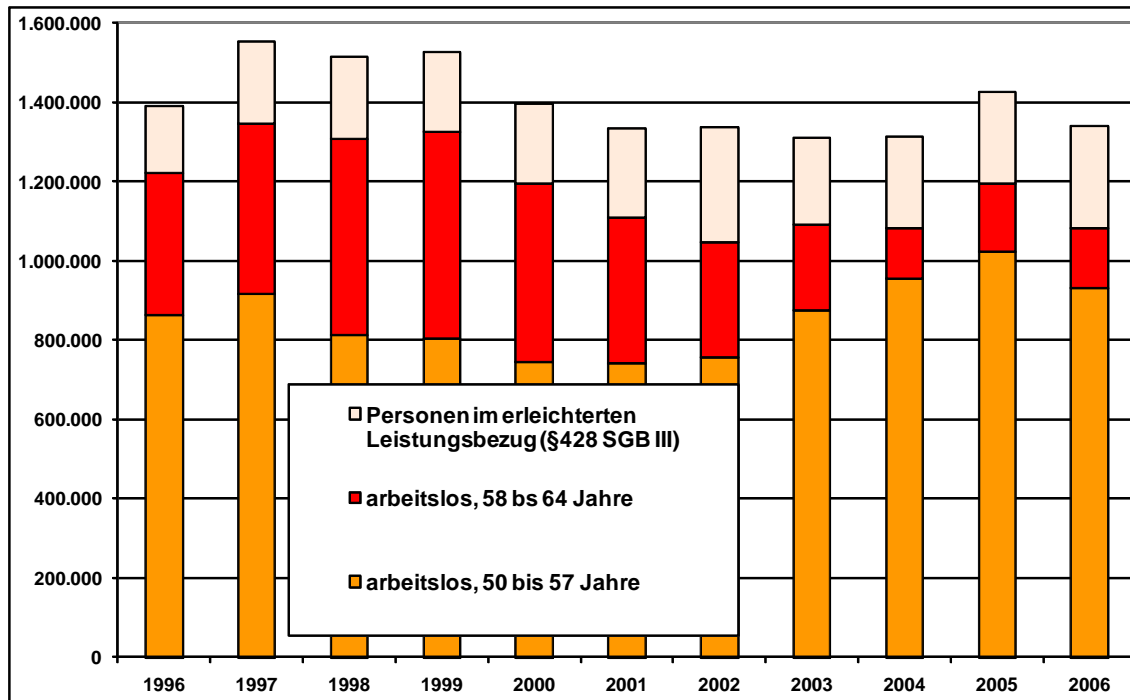
- (6) Die ganz überwiegende Inanspruchnahme von Altersteilzeit in der Form des so genannten Blockmodells entspricht nicht dem Ziel einer Verlängerung der wirtschaftlich produktiven Lebensphase. Eine der Ursachen für die Bevorzugung des Blockmodells dürfte die Regelung sein, dass die bisherige Arbeitszeit 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.
- (7) 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 koppelte, 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.
- (8) 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).

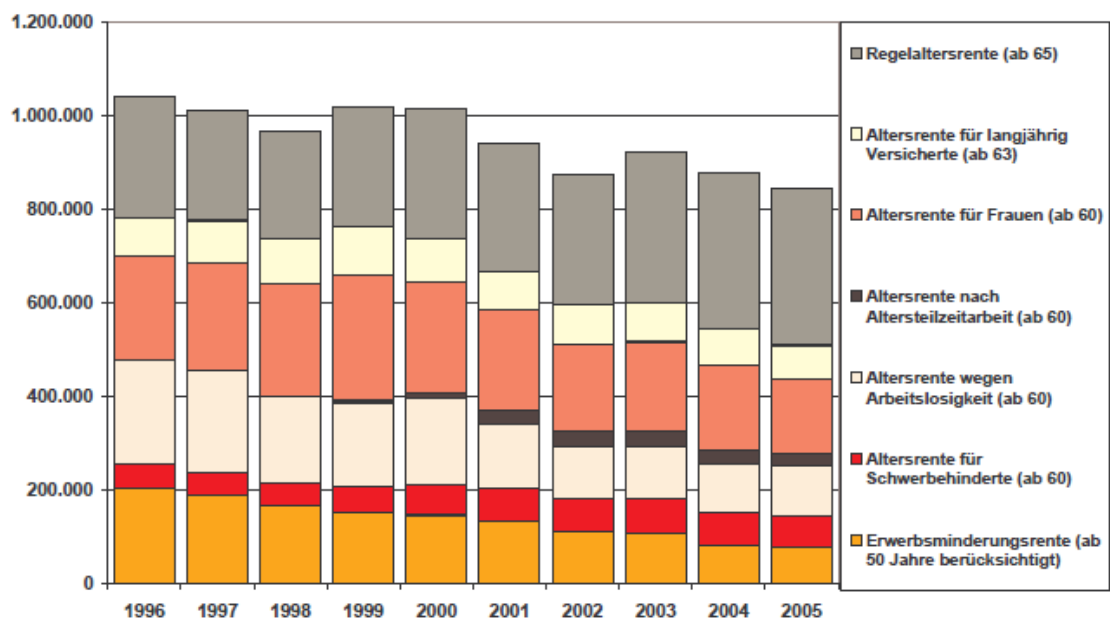
In der Tat waren vor dem Altersteilzeitgesetz die Arbeitslosigkeit Älterer bzw. der Bezug von Arbeitslosengeld oder -hilfe „unter erleichterten Voraussetzungen“ (§ 428 SGB III und Vorläuferregelung im AFG) ständig angestiegen - ab 1998 konnte der Trend einer steigenden „Alterslast“ in den Sicherungssystemen 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 nach 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: Brüssig, Wojtkowski 2007

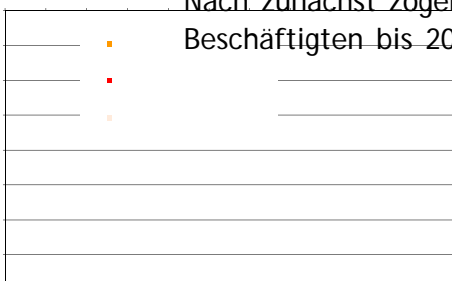
Abbildung 2: Zugänge von 50- bis 69-Jährigen in Versichertenrenten nach Rentenart in Deutschland



Quelle: Brüssig, Wojtkowski 2006

2 Entwicklung der Altersteilzeit

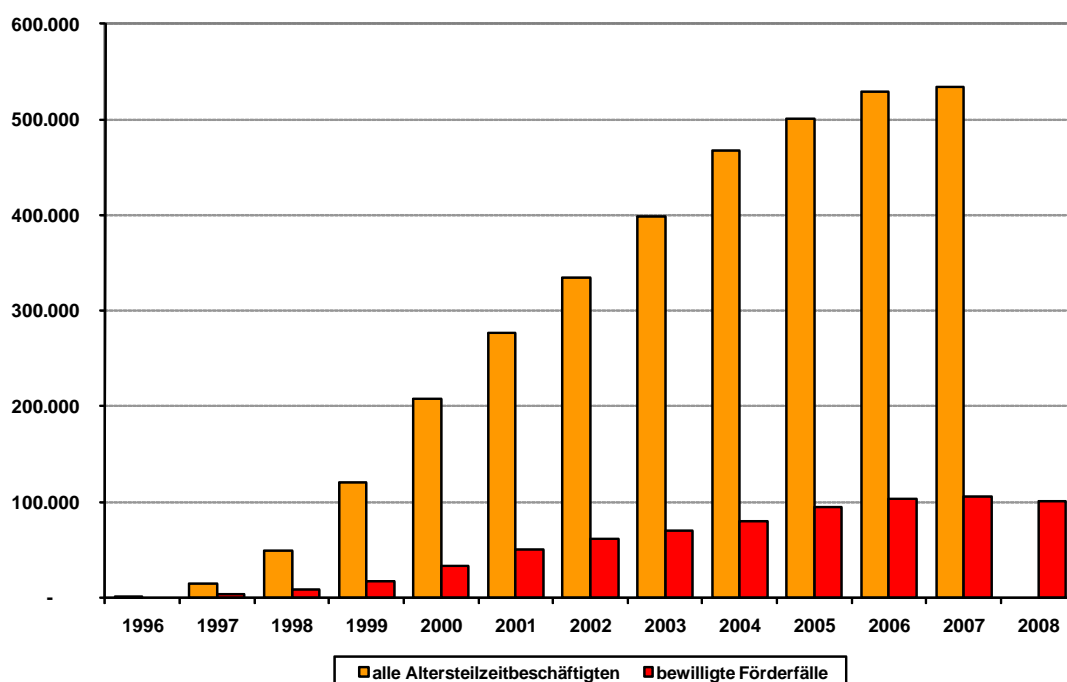
Nach zunächst zögerlichem Beginn bis 1998 hat sich die Anzahl der in Altersteilzeit Beschäftigten bis 2004 rasant entwickelt. Die seitdem zu beobachtende Abflachung



des Bestandes dürfte auf vermehrten Rentenübergang der „frühen“ Fälle und auf schwache Besetzung der rentennahen Jahrgänge zurückzuführen sein. Leider ist keine Statistik der 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.

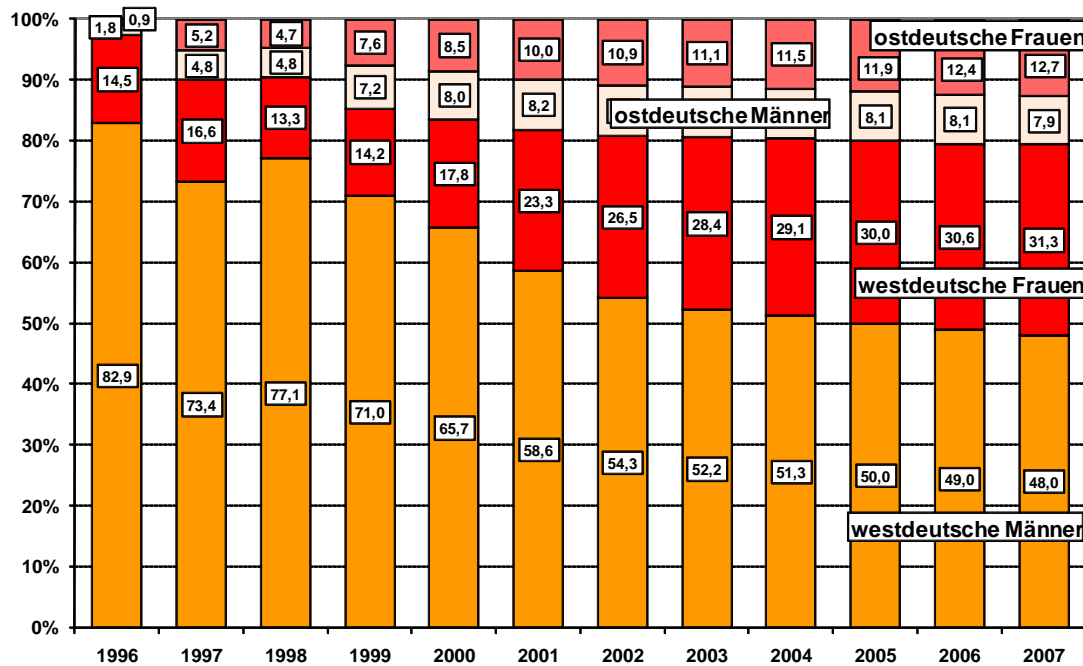
Abbildung 3: Inanspruchnahme der Altersteilzeit und ihrer Förderung (jeweils Stichtag 31.12.)



Quelle: *Brussig 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. Überprüfen ließe sich diese Annahme nur anhand von Daten, die Auskunft geben über den Arbeitszeitstatus (Voll- oder Teilzeit) vor Eintritt in die Altersteilzeit; solche Daten liegen nicht vor.

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



Quelle: Brüssig et al. 2009

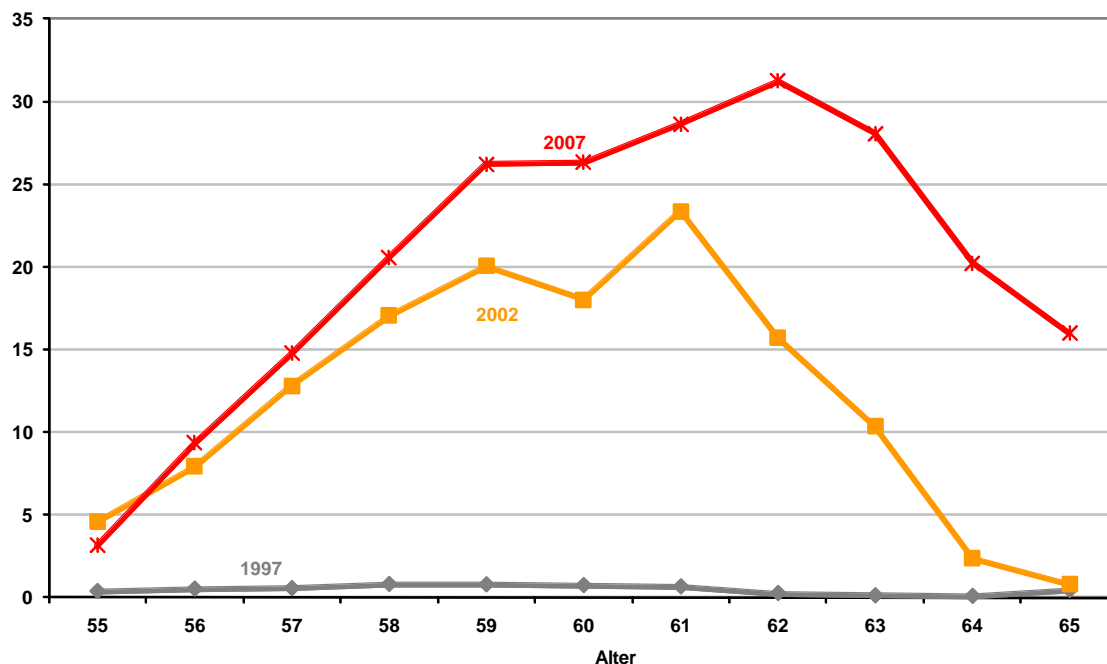
3 Altersteilzeit, Altersarbeit und „Frühverrentung“

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 Nachkriegszeit¹ - zu neutralisieren.

¹ Vgl. ausführlich zu dieser Problematik beim Zeitvergleich des Altersübergangs Brüssig, Wojtkowski 2006, S. 7. Studien, die diese mikrodemographischen Effekte vernachlässigen, kommen zu anderen Schlussfolgerungen - so z.B. Wanger 2009.

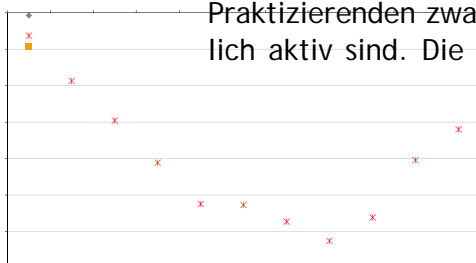
Abbildung 5: Anteile der Altersteilzeitbeschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Einzelalter - 1997, 2002, 2007, in Prozent



Quelle: *Brussig et al. 2009, Download-Angebot*

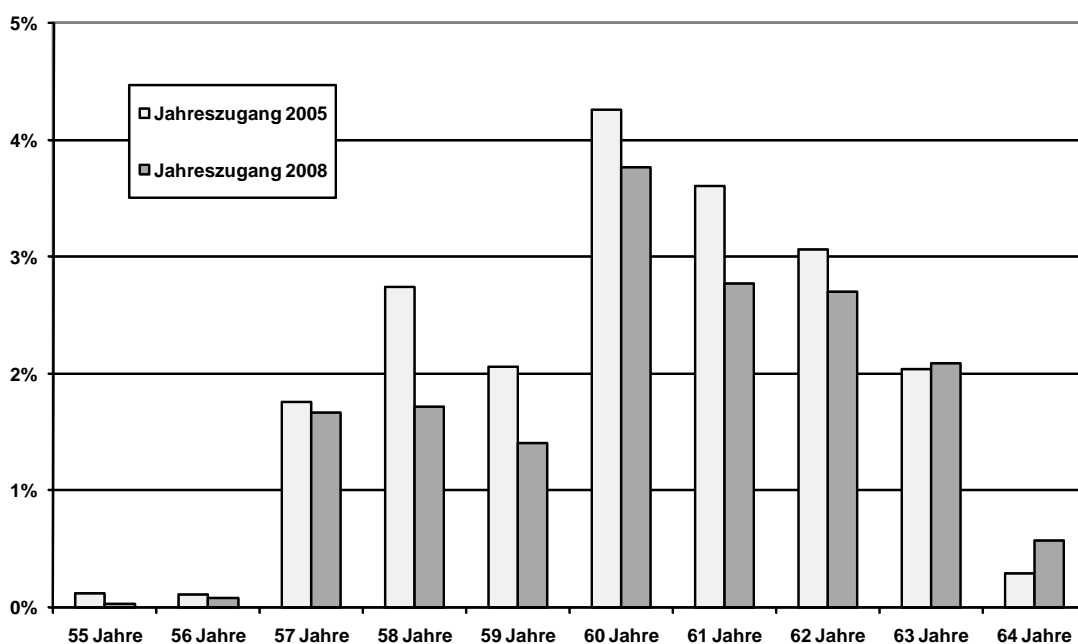
Seit Bestehen des Altersteilzeitgesetzes ist es nicht nur zu einem Aufbau der Altersteilzeitbeschäftigung gekommen, sondern die in Altersteilzeit Beschäftigten sind auch deutlich älter geworden. Im Vergleich der Kurven von 1997 und 2002 ist dieses noch teilweise darauf zurückzuführen, dass die ersten 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 auszudehnen, 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 teilzeitig 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 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 hilfsweise 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“

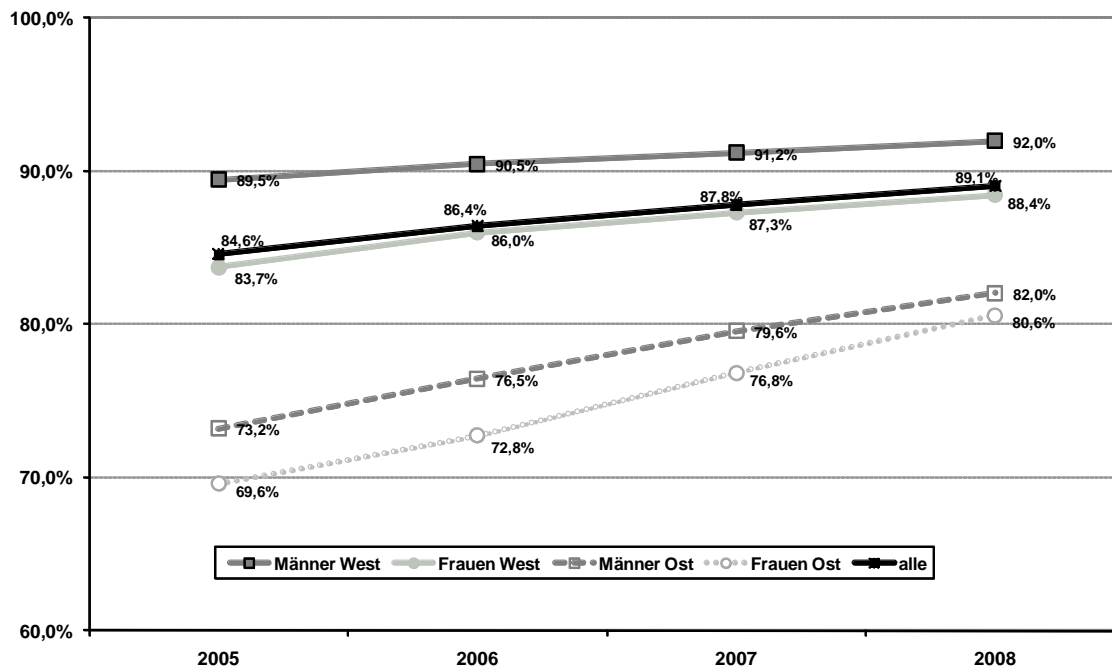
Trotz Erleichterung des Zugangs zur Förderung durch Erweiterung des förderungsfähigen Personenkreises und Vereinfachung des Wiederbeschäftigungsnachweises seit 2000 ist die Förderung durch die BA hinter dem Bestand der Altersteilzeitfälle weit zurückgeblieben (vgl. Abbildung 3). Dieses ist auf zwei Faktoren 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: Brussig 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 (Brussig 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-Statistik², 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 Handlungslogik der Förderung legt jedoch 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 Ersatzstellungsabsicht verbunden. Ob es zur Ersatzstellung

² Der angegebene Link ist nicht mehr aktiv, und es gelang nicht, eine vergleichbare Statistik im Internet-Angebot der BA aufzufinden.

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 Umfang 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 Gesund-

heitszustandes 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 vollzeitlich 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 Aufstockungsbeiträge 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>

Prof. Dr. Matthias Knuth leitet die Forschungsabteilung „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“

Kontakt: matthias.knuth@uni-due.de

IAQ-Standpunkt 2010-01

Redaktionsschluss: 02.03.2010

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste:
http://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_report