

DGB-Stellungnahme zum

Referentenentwurf eines Gesetzes
zur Anpassung der Regelalters-
grenze an die demografische Ent-
wicklung und zur Stärkung der
Finanzierungsgrundlagen der
gesetzlichen Rentenversicherung

(RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz)

Stand: 21. November 2006

I. Allgemeine Anmerkungen

Der Referentenentwurf enthält im Wesentlichen die Erhöhung der gesetzlichen Altersgrenzen (in Schritten von 2012 bis 2029) sowie die Einführung eines Ausgleichsfaktors (bislang Nachholfaktor genannt). Beide Maßnahmen führen zu einer Minderung des Umfangs der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung:

- Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters führt zu einer Verkürzung der durchschnittlichen Bezugsdauer der Rente, wenn die Versicherten tatsächlich später in die Altersrente gehen, oder zu einer Verringerung der Rentenhöhe aufgrund von Abschlägen, wenn die Versicherten frühzeitig in Rente gehen. Diese Wirkungen werden von dem eventuell etwas stärker steigenden aktuellen Rentenwert nicht aufgefangen.
- Der Ausgleichsfaktor führt zu einem sinkenden Rentenniveau.

Die *Finanzierungsgrundlagen* werden nicht gestärkt, wie der Titel des Gesetzes behauptet. Die Stärkung von Finanzierungsgrundlagen müsste auf der Einnahmeseite stattfinden. Dazu enthält der Referentenentwurf aber keinerlei Regelungen – ganz im Gegenteil, der Bund möchte im Jahr 2030 insgesamt ca. 4 Mrd. Euro an Bundesleistungen einsparen und erleichtert in einer Detailregelung weiteren Selbständigen den Ausstieg aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Für eine zukunftsgerichtete und gerechte Politik sind andere Entscheidungen nötig: Da die Alterung der Gesellschaft und die niedrige Geburtenrate gesamtgesellschaftliche Phänomene darstellen, müssen die Folgen auch von der Gesamtgesellschaft getragen werden. Der vorliegende Referentenentwurf überträgt durch die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters und durch die Senkung des Rentenniveaus die Last allein den Versicherten und den Rentner/innen. Arbeitgeber/innen und der Bund entziehen sich erneut und ein weiteres Stück ihrer gesellschaftlichen Verantwortung. Darüber hinaus wird darauf verzichtet, die Versicherungsgemeinschaft auf alle Erwerbstätigen auszuweiten. Dadurch könnte die Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung tatsächlich gestärkt und solidarisch weiterentwickelt werden.

Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters steht unvermittelt im gesellschaftlichen Raum und wird weder arbeitsmarkt- noch sozialpolitisch ausreichend flankiert. Problematisch sind in diesem Zusammenhang der frühe Einstieg in die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters ab dem Jahr 2012 sowie die – voraussichtlich – kurzen Vertrauensschutzfristen.

Die **Erwerbsminderungsrente** wird nicht zu einem Instrument ausgebaut, das die Menschen, die über lange Jahre in körperlich oder psychisch belastenden Berufen gearbeitet haben, wirklich vor dem sozialen Abstieg schützt. Die geplante Berücksichtigung der Versicherungsjahre bei der Ermittlung der Abschlagshöhe ist unsystematisch und löst das Problem der engen Zugangskriterien nicht.

Die Rente mit 67 wird deshalb das „Ausfransen“ der Erwerbsbiografien zum Ende des Erwerbslebens hin weiter verschärfen: Die Zahl der Menschen, die

- zu jung für die Altersrente,

- gleichzeitig aber zu krank und zu belastet dafür sind, auf dem Arbeitsmarkt reelle Chancen zu haben,
 - jedoch wiederum nicht krank genug für die Erfüllung der engen Kriterien der Erwerbsminderungsrente eingeschätzt werden,
- wird steigen. Dafür bietet die Politik keine Lösung an.

Der geeignete Ansatzpunkt für eine soziale Abfederung der schlechten Erwerbschancen älterer Arbeitnehmer/innen mit gesundheitlichen Problemen ist die grundlegende Reform des Rechts der Erwerbsminderungsrente. Durch die Reform des Erwerbsminderungsrechts im Jahr 2000 wurden die Bedingungen stark verschlechtert: Der Zugang wurde erschwert, indem der Begriff der Vollschichtigkeit durch die 6-Stunden-Grenze ersetzt wurde (wer regelmäßig über 6 Stunden pro Tag erwerbsfähig ist, gilt als nicht erwerbsgemindert). Zudem wurden Abschläge auf die Erwerbsminderungsrente eingeführt, wenn der Zugang in diese Rente vor dem 63. Lebensjahr erfolgte. Diese Reform hat dazu beigetragen, dass die Zahl der Rentenberechtigten stark gesunken ist (natürlich ohne dass der Gesundheitszustand der Menschen sich rapide verbessert hätte), zudem sind die Zahlbeträge bei den Männern deutlich gesunken. Die soziale Lage der gesundheitlich belasteten Arbeitnehmer/innen hat sich damit deutlich verschlechtert – und dies würde noch mehr Menschen treffen, wenn die das gesetzliche Rentenalter erhöht werden würde.

	Zahl der Erwerbsgeminderten	Zahlbetrag in Euro	Durchschnittsalter in Jahren
1993	271.541, davon 170.800 Männer	Männer West: 766 Männer Ost: 608 Frauen West: 529 Frauen Ost: 460	Männer: 53,3 Frauen: 51,3
2004	169.460, davon 96.600 Männer	Männer W: 682 Männer O: 611 Frauen W: 583 Frauen O: 635	Männer: 50,4 Frauen: 49,1

Deshalb fordert der DGB,

- dass die Abschläge generell abgeschafft werden: Sie sind nicht systemgerecht, weil kein Versicherter sich die Erwerbsunfähigkeit freiwillig aussucht. In jedem Fall müssen die Abschläge auch künftig auf das 63. Lebensjahr bezogen sein, und zwar unabhängig von der Zahl der Versicherungsjahre.
- dass die Zurechnungszeit bei Versicherten, die bereits vor dem 60. Lebensjahr erwerbsgemindert sind, verlängert wird. Nur so kann vermieden werden, dass der Sicherungsumfang der Erwerbsminderungsrente im Vergleich zur Altersrente (bei Zugang mit 67 Jahren) noch weiter zurückgeht.
- dass der Zugang zur Erwerbsminderungsrente zumindest für Ältere erleichtert wird, insbesondere über die Neuregelung der Stundengrenzen und den Verzicht auf die Prüfung, ob es eine Teilzeitstelle für teilweise Erwerbsgeminderte gibt).

Die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Erleichterungen für Erwerbsgeminderte mit 35 und 40 Versicherungsjahren sind systematisch nicht geboten und reichen bei weitem nicht aus. Dies gilt ebenso für die Einführung einer neuen Altersrente für besonders langjährig Versicherte.

Heute tritt nur ca. ein Fünftel der Altersrentner/innen aus sozialversicherungspflichtiger Arbeit in den Ruhestand ein. Ein Großteil, ca. 70 Prozent, geht aus der Arbeitslosigkeit, der Freistellungsphase der Altersteilzeit, aus Krankengeldbezug oder aus der Stillen Reserve in die Rente. Die Gefahr, dass die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters nicht mit einer ausreichenden Anhebung der Erwerbstätigenquote unter den Älteren verbunden ist, ist groß. Dies wird vor allem auch mit einer erheblichen sozialen Schiefelage verknüpft sein: Insbesondere Menschen mit niedrigen Qualifikationen und niedrigen Einkommen werden von der Erwerbstätigkeit bis ins Alter von 67 Jahren ausgeschlossen sein.

Die Gefahr der Arbeitslosigkeit im Alter wird aufgrund der „Rente mit 67“ zunehmen. In diesem Zusammenhang sei auch auf die besondere Härte verwiesen, die aufgrund einer Regelung im SGB II entsteht: Alg II-Empfänger können gezwungen werden, in eine Rente zu gehen, die mit Abschlägen belegt ist (§ 2 i. V. m. § 5 Abs. 3 SGB II). Ältere Arbeitnehmer/innen, die in Arbeitslosigkeit geraten, können damit in dauerhafte Altersarmut gedrängt werden. Zudem kann es sein, dass der Träger der Grundsicherung nach dem SGB II sich dadurch für wenige Jahre entlastet, der Träger der Grundsicherung nach dem SGB XII auf viele Jahre hinweg (bis zum Tod des Rentners) mit ergänzenden Leistungen belastet wird.

Die zunehmende Gefahr der Arbeitslosigkeit im Alter hat auch damit etwas zu tun, dass die Festlegung der Einführungsphase rentenpolitisch motiviert ist – nämlich mit dem Blick auf das Beitragsziel von 20 Prozent im Jahr 2020 – und nicht auf die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt abgestimmt ist. Die Phase der Anhebung findet zu einem Zeitpunkt statt, in dem die Zahl der älteren Arbeitnehmer ab 55 Jahre besonders stark steigt. Das heißt, die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters führt zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots bzw. des Erwerbspersonenpotenzials in einer besonders stark besetzten Altersgruppe der älteren Arbeitnehmer/innen, ohne dass sichergestellt ist, dass die Nachfrage nach Arbeitskraft generell und die Akzeptanz von älteren Arbeitnehmer/innen im Speziellen tatsächlich zugenommen hat. In Ostdeutschland sinkt das Erwerbspersonenpotenzial erst gegen 2020 um eine größere Zahl an Personen als es heute der registrierten Arbeitslosigkeit entspricht. In Westdeutschland wird dies noch später der Fall sein, da hier bis 2020 das Erwerbspersonenpotenzial stabil bleibt (vgl. Eber, Fuchs, Kistler; WSI-Mitteilungen 9/2006). Die deutsche Volkswirtschaft müsste durch die Einführung der Rente mit 67 im Jahr 2030 zwischen 1,2 Millionen bis drei Millionen Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer/innen mehr zur Verfügung stellen als ohne die Rente mit 67, wenn die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit nicht ansteigen soll (vgl. Johann Fuchs, IAB-Kurzbericht 16/2006).

Bislang ist die Bereitschaft der Arbeitgeber/innen gering, älteren Arbeitnehmer/innen die gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben zu gewähren. Das Einstellungsverhalten der Unternehmen ist geprägt von starker Altersdiskriminierung, wie Daten des IAB-Panels zeigen. Nur knapp die Hälfte der Betriebe geben an, generell bereit zu sein, ohne Bedingungen ältere Bewerber einzustellen. 16 Prozent sind dazu überhaupt nicht bereit, ein Fünftel der Betriebe nur mit Lohnkostenzuschüssen, ca. 15 Prozent nur in befristeten Verträgen oder in

Teilzeit, und neun Prozent geben an, Ältere nur dann einzustellen, wenn es keine jüngeren Bewerber/innen gibt.

Die Bundesregierung erhöht zwar den Druck auf Arbeitnehmer/innen, bis 65 bzw. künftig bis 67 Jahre zu arbeiten, unternimmt aber wenig, die Erwerbstätigkeit von Älteren zu fördern.

Die Initiative 50plus enthält keine echten Neuerungen, sondern es wird an bereits bestehende finanzielle Anreize und Förderinstrumente für Betriebe angeknüpft. Auch der finanzielle Druck auf die Bundesagentur ist kontraproduktiv: Die für das Jahr 2007 geplante Beitragssenkung muss zu einem erheblichen Teil aus dem Haushalt der Bundesagentur erwirtschaftet werden, was zu Kürzungen im Eingliederungstitel führt. Fort- und Weiterbildung leiden dadurch. Die beschriebene soziale Schieflage der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters – der Tatsache also, dass niedrig qualifizierte Personen es nur in seltenen Fällen schaffen werden, so lange zu arbeiten – wird dadurch noch erhöht.

Der DGB setzt sich für eine offensive Nutzung und Ausweitung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ein. Er fordert die Bundesagentur für Arbeit (BA) auf, die Integrationshilfen für Ältere offensiver zu bewerben und von sich aus auf potenzielle Arbeitgeber zuzugehen. Um die Instrumente speziell für kleine und mittlere Betriebe handhabbar zu machen, sollten eine Beratung hinsichtlich der Fördermöglichkeiten und eine Hilfestellung bei der Planung und der Organisation von Qualifizierungsmöglichkeiten eröffnet werden.

Leider folgt jetzt die „Initiative 50plus“ diesem Vorschlag ebenso wenig wie der Forderung nach einem „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“ für ältere Langzeitarbeitslose ab 55 Jahren und für gesundheitlich angeschlagene Arbeitslose, bei denen eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt äußerst unwahrscheinlich ist. Ein solches Programm, das vom DGB gefordert wird, soll im Unterschied zu den so genannten Ein-Euro-Jobs an reguläre Beschäftigungsbedingungen angelehnt und über mehrere Jahre gestreckt werden und damit einen sozial verträglichen und würdigen Übergang in Rente eröffnen. Als Muster könnte das erfolgreiche Programm „Aktiv zur Rente“ in Sachsen-Anhalt in seiner ursprünglichen Form (als fünfjährige SAM-Maßnahme) herangezogen werden.

Ebenso wenig aufgegriffen wurde der Vorschlag nach einer stärkeren Zuordnung der Kosten eines vorzeitigen Ausstiegs aus dem Arbeitsleben nach dem Verursacherprinzip. Die Bonus-Malus-Regelung, wie es sie beispielsweise in Österreich gibt, hätte hier durchaus als Vorbild dienen können.

Die von der „Initiative 50plus“ erhofften zusätzlichen Arbeitsmarkteffekte werden mit 80.000 bis 100.000 geförderter Älterer eher überschätzt und stellen angesichts von 1,1 Millionen Arbeitslosen oberhalb von 50 Jahren und ca. 600.000 Arbeitslosen oberhalb von 55 Jahren keine echte Lösung dar. Der Blick über die Grenzen jedenfalls zeigt, dass Lohnsubventionen oder Nachlässe bei Steuern und Sozialabgaben nur begrenzten Erfolg zeigen. Eine Erfolg versprechende Politik für ältere Arbeitskräfte muss vielmehr in umfassender Weise auf mehreren Ebenen ansetzen.

Entgegen den gemeinsamen Vorschlägen des „Bündnis für Arbeit“ aus 2001 werden immer noch keine konkreten Maßnahmen zur betrieblichen Prävention ergriffen. Zwar hält die Bundesregierung „umfassende ressortübergreifende Anstrengungen“ für erforderlich, doch auf den Handlungsfeldern „Qualität der Arbeit“, „betriebliche Gesundheitsvorsorge“ oder „Arbeitszeitgestaltung“ sollen lediglich Aktivitäten geprüft werden. Die Empfehlungen der Expertenkommission „Betriebliche Gesundheitspolitik“ von Hans-Böckler-Stiftung und Bertelsmann-Stiftung¹ nach finanziellen Anreizen für Unternehmen zur besseren Gesundheitsförderung werden nicht aufgegriffen. Eine Nachfolgeregelung für die auslaufende Altersteilzeitregelung ist gleichfalls nicht erkennbar.

Der DGB ist sich bewusst, dass die Frühverrentungspolitik insgesamt nicht zu den erhofften beschäftigungspolitischen Erfolgen geführt hat. Wir treten für eine Beschäftigungspolitik ein, die es möglichst vielen Menschen ermöglichen soll, bis zur Vollendung des 65. Lebensjahrs erwerbstätig zu sein. Wir brauchen Anstrengungen bei der betrieblichen Gesundheitsförderung, im (Fort- und Weiter-) Bildungsbereich und bei der Schaffung geförderter Arbeitsverhältnisse. Wir wenden uns aber gegen die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters. Die Rente mit 67 führt zu einer Verschlechterung der Lage gerade von sozial Schwachen und gering Qualifizierten.

Unabhängig von der grundsätzlichen Kritik an der Rente mit 67 sind folgende Verbesserungen Referentenentwurf dringend notwendig und möglich:

- Verlängerung des Vertrauensschutzes für Versicherte, die eine Altersteilzeitregelung abschließen wollen
- Verbesserung der Regelungen zur Erwerbsminderungsrente: Genereller Verzicht auf Abschläge; erleichterter Zugang zur Erwerbsgeminderte für Ältere (Neuregelung der Stundengrenzen, Verzicht auf die Prüfung, ob es eine Teilzeitstelle für teilweise Erwerbsgeminderte gibt).
- Gesetzliche Festlegung von Zielen, die auf dem Arbeitsmarkt bis zur Anhebung der Altersgrenze erreicht werden müssen
- Ausbau der Initiative 50plus; Verzicht auf Kürzungen im Haushalt der Bundesagentur

Wir lehnen die Einführung eines Ausgleichsfaktors ab. Seit drei Jahren stagniert die Höhe des aktuellen Rentenwerts, die Rentenzahlbeträge sind durch Sonderbelastungen (insbesondere durch höhere Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge) gesunken und haben durch die Inflation an Kaufkraft verloren. Der Ausgleichsfaktor führt im nächsten Jahrzehnt zu einigen weiteren Runden von Minianpassung und damit zu weiteren Kaufkraftverlusten. Diese Belastung der Rentner/innen ist auch aus ökonomischen Gründen problematisch, da dadurch die Konsumnachfrage gedrückt wird.

¹ Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Zukunftsfähige betriebliche Gesundheitspolitik – Vorschläge der Expertenkommission, 2004

II. Zu einzelnen Veränderungen

1. Artikel 1: Änderungen im SGB VI

1.1 Die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre (§ 35 ff SGB VI und die dazugehörigen Übergangs- und Vertrauensschutzregelungen)

Wesentliche Regelungen in diesem Bereich sind:

- Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre bei der Regelaltersgrenze (§ 35) sowie für die Altersrente für langjährig Versicherte mit 35 Versicherungsjahren (§ 36), wobei Letztere die Möglichkeit eines Rentenzugangs mit Abschlägen ab 63 Jahren erhalten (Abschläge berechnet auf 67 Jahre, maximaler Rentenabschlag also 14,4 Prozent)
- Anhebung des Rentenalters auf 65 Jahre für Schwerbehinderte (§ 37)
- Schaffung einer neuen Rentenart für besonders langjährig Versicherte mit 45 Versicherungsjahren mit einem abschlagsfreien Rentenzugang ab 65 Jahren. Gezählt werden Beitragsjahre aus Beschäftigung, Erwerbstätigkeit, Kindererziehung (incl. Kinderberücksichtigungszeiten) und Pflege. Ein vorzeitiger Rentenzugang mit Abschlägen soll bei dieser Rentenart nicht ermöglicht werden (§ 38)
- Anhebung des Rentenalters für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute auf 62 Jahre (§ 40)
- Anhebung des Referenzalters für Erwerbsgeminderte auf 65 Jahre (§ 77) Abschläge werden also auf 65 berechnet, weiterhin begrenzt auf 10,8 Prozent)
- Anhebung des Zugangsalters für die „große Witwen-/Witwerrente“ auf 47 Jahre
- Niedrigeres Referenzalter für Erwerbsgeminderte mit langen Versicherungsbiografien: bis zum Jahr 2023 können Erwerbsgeminderte mit 35 Versicherungsjahren ab 63 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen, ab 2023 sind dafür 40 Versicherungsjahre notwendig (§ 77 Abs. 4). Es gilt die enge Definition von Versicherungsjahren (Beitragsjahre aus Beschäftigung, Erwerbstätigkeit, Kindererziehung incl. Kinderberücksichtigungszeiten und Pflege).
- Vertrauensschutzregeln für vor 1955 geborene Versicherte, die am noch offen gehaltenen Stichtag Altersteilzeit verbindlich vereinbart haben
- Ausgeschlossen von der Anhebung sind auch Versicherte, die vor dem 2. Januar 2013 Anpassungsgeld für entlassene Arbeitnehmer des Bergbaus bezogen haben
- Einführung einer Berichtspflicht zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und zur sozialen Lage der Rentner/innen (§ 154)

Der DGB lehnt die Entscheidung zur Anhebung des gesetzlichen Rentenalters ab: Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sich die Arbeitsmarktlage in den nächsten Jahren und Jahrzehnten so stark verbessert, dass die älteren Arbeitnehmer/innen faire Chancen zur Erwerbsbeteiligung haben werden. Viele Arbeitnehmer/innen schaffen es aus gesundheitlichen Gründen nicht, bis zum 67. Lebensjahr in Erwerbstätigkeit durchzuhalten. Dies wird verschärft dadurch, dass die Arbeitgeber nicht bereit sind, in den Feldern betriebliche Gesundheitsförderung, altersgerechte Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten und Förderung der Fort- und Weiterbildung wirksame Maßnahmen zur Verbesserung der Chancen Älterer zu ergreifen. Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters wird die Arbeitslosigkeit unter Älteren verschärfen, den Druck aber auch auf Berufsanfänger/innen und jüngere Arbeitnehmer/innen und auf das Lohngefüge erhöhen. Vor allem aber wird die Rente mit 67 unter diesen zu befürchtenden und zu erwartenden Rahmenbedingungen ein reines Rentenkürzungsprogramm sein.

Diese Einschätzung wird verschärft dadurch, dass es **keine Vorschläge gibt, die zu einer echten „sozialen Abfederung“ der Maßnahmen führen:**

1.1.1 Die arbeitsmarktpolitische „Initiative 50plus“ stellt kaum mehr als einen Tropfen auf den heißen Stein dar und erfasst nach optimistischer Planung maximal 100.000 Personen (und dies bei 1,1 Millionen Arbeitslosen zwischen 50 und 65 und 600.000 Arbeitslosen ab 55 Jahren).

1.1.2 Die Berichtspflicht zum Arbeitsmarkt (Art. 1, Nr. 46, § 154 Abs. 4) schließt zwar auch ein, eine Einschätzung darüber abzugeben, ob die getroffenen gesetzlichen Regelungen zur Anhebung der Regelaltersgrenze unter den jeweils gegebenen Rahmenbedingungen bestehen bleiben können. Sie enthält aber keine „Benchmarks“ und keine konkreten Vorgaben, was zu tun ist, wenn sie nicht erreicht werden.

1.1.3 Die Regelung des Referentenentwurfs, dass Versicherte mit 45 Versicherungsjahren (in der engen Definition als Pflichtbeitragsjahre aus Beschäftigung, Kindererziehung und Pflege) ab dem Alter von 65 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen können, gleicht die Belastungen durch das höhere gesetzliche Rentenzugangsalter nicht aus. Eine solche Regelung hat zum einen eine geschlechterpolitische Schlagseite: Im Jahr 2004 erreichten 33 Prozent der Männer, aber nur 11 Prozent der Frauen 45 Versicherungsjahre. Zum anderen sind insbesondere Personen mit Lücken in der Erwerbsbiografie benachteiligt, da Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht in die Definition der Versicherungsjahre einbezogen werden sollen.

Diese Regelung entspricht zudem nicht der aktuellen sozialpolitischen Diskussion. Anstatt Personen mit flexiblen Erwerbsbiografien besser abzusichern und sie vor den negativen Folgen von Arbeitslosigkeit, prekärer Beschäftigung oder Selbstständigkeit zu schützen, werden sie gegenüber Personen mit stabilen Erwerbs- und Versicherungsbiografien benachteiligt. Das entspricht in keiner Weise dem Prinzip der Verbindung von Flexibilität und Sicherheit.

Darüber hinaus führt die Tatsache, dass für die besonders langjährig Versicherten kein vorzeitiger Rentenzugang mit Abschlägen – zum Beispiel ab 63 Jahre – ermöglicht werden soll, zu kuriosen Folgen.

Beispiel: Ein Arbeitnehmer erfüllt mit 64 Jahren 45 Versicherungsjahre. Er hat allerdings keinen Zugang zur Rente für besonders langjährig Versicherte, da er ja noch nicht 65 Jahre alt ist – gäbe es einen solchen Zugang, müsste er einen Abschlag von 3,6 Prozent, bezogen auf das Rentenalter 65, in Kauf nehmen. Da er natürlich auch die Voraussetzungen für die Altersrente für langjährig Versicherte (35 Versicherungsjahre) erfüllt, kann er mit nach dem Vorschlag des Referentenentwurfs mit 64 Jahren zwar in Rente gehen, allerdings mit 10,8 Prozent Abschlägen (Abschläge für 3 Jahre). Entscheidet er sich dafür, ein Jahr länger zu arbeiten, kann er die Altersrente für besonders langjährig Versicherte in Anspruch nehmen, und zwar ohne Abschläge, also mit einer Rente, die um mehr als ein Zehntel höher ist als ein Jahr zuvor.

Ob diese unsystematischen Wirkungen verfassungskonform sind, wird zu prüfen sein. Gemindert werden könnten die beschriebenen großen Unterschiede dadurch, dass besonders langjährig Versicherte ebenfalls vorzeitig mit Abschlägen in Rente gehen können.

Die Beschränkung der Versicherungsjahre auf Pflichtbeitragsjahre aus Beschäftigung, Kindererziehung und Pflege ist aus mehreren Gründen rechtlich problematisch. Negativ betroffen von einer Wartezeit von 45 Pflichtbeitragsjahren ausschließlich für versicherte Beschäftigung sind vor allem Versicherte mit längeren Zeiten der Arbeitslosigkeit oder anderen Lücken in der Erwerbsbiografie und Versicherte mit Hochschulausbildung. Ob dadurch ein Diskriminierungstatbestand erfüllt wird, muss geprüft werden.

Das Bundessozialgericht hat mit Beschluss vom 16.05.2006 dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob die § 236 Abs. 2 SGB VI mit der Verfassung vereinbar ist. Dieser sieht für Versicherte bis zum Geburtsdatum 31.12.1941 mit 45 Pflichtbeitragsjahren (ebenefalls ohne Zeiten der Arbeitslosigkeit) die Inanspruchnahme von Altersrente für langjährig Versicherte unter den Bedingungen des RRG 1992 vor.

Das Gericht hält den Ausschluss von Versicherten mit kürzeren Beitragszeiten, aber höhere Rentenzahlungen für unvereinbar mit dem Gleichheitsgrundsatz, weil allein auf den Zeitraum der Vorleistung, nicht aber auf ihren Wert abgestellt werde. Darüber hinaus verletze die Nichtberücksichtigung von freiwilligen Beiträgen den Gleichheitsgrundsatz. Schließlich könnten Versicherte, die Kinder erziehen, diese Regelung tatsächlich nicht in Anspruch nehmen. Auch die geplante gesetzliche Regelung lässt sich mit diesen Gründen rechtlich angreifen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit die Überlegungen des Gerichts zur Nichtberücksichtigung von freiwilligen Beiträgen die Verfassungswidrigkeit der Unterscheidung von Pflichtbeiträgen aus Beschäftigung und aus Arbeitslosigkeit implizieren. Letztlich wird den Arbeitnehmern, die von der Strukturschwäche des Arbeitsmarktes betroffen waren und sind, die Zeit der eigenen Arbeitslosigkeit im Rentenrecht individuell negativ zugerechnet, obwohl für diese Zeiten im Rahmen des Bezugs von Arbeitslosengeld Pflichtbeiträge entrichtet werden. Wenn aber schon freiwillige Beiträge nach Ansicht des Gerichts bei der Erreichung von Wartezeiten zu berücksichtigen sind, müsste dieses erst recht auch für Pflichtbeiträge aus Zeiten von Arbeitslosigkeit gelten.

Eine rechtssichere Festlegung der Wartezeit kann daher nur durch eine Berücksichtigung aller rentenrechtlichen Zeiten erreicht werden. Zumindest müssten alle Pflichtbeiträge aus Lohnersatzleistungen einer Sozialversicherung einbezogen werden.

1.1.4 Kritisch ist zudem das Vorhaben zu bewerten, dass die Rente für langjährig Versicherte erst ab 63 und nicht ab 62 Jahren bezogen werden darf. Die vorzeitige Inanspruchnahme dieser Altersrente sollte aus unserer Sicht - wie nach geltendem Recht vorgesehen – ab Geburtsjahrgang November 1949 mit 62 Jahren möglich sein. Die von der Bundesregierung vorgesehene Beibehaltung des Alters 63 Jahre für die Inanspruchnahme dieser vorgezogenen Altersrente verkürzt den Zeitraum für eine vorzeitige Inanspruchnahme um ein Jahr. Die Menschen sollten frei entscheiden können, ob sie die Altersrente für langjährig Versicherte bereits ab Alter 62 in Anspruch nehmen wollen und dafür Abschläge in Höhe von 18 % in Kauf nehmen.

Die betroffenen Menschen, aber auch die Betriebs- und Sozialpartner sollten in ihrer Flexibilität bei der Gestaltung des Übergangs in den Ruhestand nicht durch die Bundesregierung und Gesetze eingeschränkt werden, solange die Gestaltung des Übergangs nicht zu Lasten der Rentenkassen gehen. Die Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung sollten stattdessen die Entwicklung flexibler Modelle des Übergangs von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand unterstützen, zumindest aber nicht unnötig erschweren.

1.1.5 Die Koalition will bei der Erwerbsminderungsrente das Referenzalter für die Berechnung grundsätzlich auf 65 Jahre anheben. Dies bedeutet, dass Personen, die zwischen 60 und 65 Jahre erwerbsunfähig sind, (deutlich) höhere Abschläge hinnehmen müssen als bislang. Allerdings sind sie weiterhin auf 10,8 Prozent beschränkt.

Bei Versicherten mit langen Versicherungsbiografien soll bei der Erwerbsminderungsrente auch weiterhin das Referenzalter 63 Jahre gelten – das heißt, es würde für diesen Personenkreis nicht zu einer Verschlechterung zur heutigen Rechtssituation kommen. Es ist zwar positiv zu bewerten, dass die Koalition generell erkannt hat, dass die Abschläge eine soziale Härte darstellen, die vorgeschlagene Lösung ist aber völlig unbefriedigend: Die Abschläge bei der Erwerbsminderungsrente sind generell unsystematisch, weil sich niemand freiwillig für die Erwerbsminderungsrente entscheiden kann, da für die Bewilligung medizinische Kriterien ausschlaggebend sind.

Warum die Zahl der Versicherungsjahre künftig relevant für die Frage sein soll, mit wie hohen Abschlägen man in die Erwerbsminderungsrente geht, ist systematisch und verteilungspolitisch nicht zu rechtfertigen. Die großen Unterschiede sind auch deswegen besonders ungerecht, weil der Erwerbsunfähige mit geringeren Versicherungsjahren gar nicht die Wahl hat, länger zu arbeiten, um noch höhere Rentenansprüche zu erarbeiten (anders als bei Altersrenten). Gerade Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien und ohnehin geringen Rentenansprüchen werden dadurch also schlechter gestellt.

Beispiel: Eintritt der Erwerbsunfähigkeit im Jahr 2020, Versicherte sind jeweils genau 62 Jahre alt

Versicherter A, 34 Versicherungsjahre	Versicherter B, 35 Versicherungsjahre
Abschläge in Höhe von 10,8 Prozent	Höhe der Abschläge: 3,6 Prozent

Wesentlich sinnvoller wären Regelungen gewesen, die die Zugangskriterien insbesondere für ältere Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Belastungen erleichtern (vgl. S. 3 dieser Stellungnahme). Gerade im Bereich der Erwerbsgeminderten hat sich die soziale Lage in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert. Nicht nur, dass die Zahl der Erwerbsgeminderten um ca. 100.000 Personen zurückgegangen ist, was wesentlich mit der Verschärfung der Kriterien im Jahr 2000 zu tun hat. Besorgnis erregend ist auch, dass die Zahlbeträge sehr niedrig sind. Betrug sie bei den westdeutschen Männern im Jahr 1993 noch 766 Euro, sind sie bis 2004 auf 608 Euro gesunken. Bei den Frauen beträgt der Zahlbetrag im Durchschnitt 583 Euro.

1.1.6 Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters für Schwerbehinderte verschlechtert deren soziale Situation erheblich. Diese Rentenart ist Teil des Nachteilsausgleichs für Menschen mit Behinderung. Wichtiger Bestandteil der sozialen Integration schwerbehinderter und gleichgestellter behinderter Menschen ist die Teilhabe am Arbeitsleben. Ihre Arbeitsmarktsituation hat sich jedoch in den vergangenen Jahren weiterhin negativ entwickelt, die spezifische Arbeitslosenquote erhöhte sich von 14,5 Prozent im Jahre 2002 auf 18,2 Prozent im Jahre 2005. Wenn eine stärkere Integration schwerbehinderter Menschen ins Arbeitsleben nicht gelingt, bedeutet die Heraufsetzung der Altersgrenze nichts weiter als eine Rentenkürzung durch Abschläge für eine besonders belastete Personengruppe.

1.1.7 Unabhängig von unserer generellen Ablehnung der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters greifen die Vertrauensschutzregelungen zu kurz. Keinesfalls darf der Stichtag so kurz bemessen werden, dass Arbeitnehmer/innen ohne ausreichende Vorlaufzeit unter Zwang gesetzt werden, Altersteilzeitvereinbarungen abzuschließen. Hierzu bedarf es einer sorgsameren Vorbereitung (z. B. Einholung von Auskünften bei der Rentenversicherung). Schließlich wird bei einer Entscheidung über den Abschluss einer Altersteilzeit eine Entscheidung über die letzten Berufsjahre und mit Blick auf die Rentenabschläge über das verfügbare Einkommen für die restliche Lebenszeit getroffen.

Deshalb fordern wir einen weiter in der Zukunft liegenden Stichtag. Der Tag des Inkrafttretens der Regelungen zur Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters ist dafür sachlich geeignet.

**1.2 Einführung einer neuen „Schutzklausel“ und eines „Ausgleichsfaktors“
(Art. 1, Nr. 22 und Nr. 67)**

Ab 2011 sollen die Rentenkürzungen, die aufgrund der Schutzklausel im § 68 SGB VI nicht stattfanden, nachgeholt werden, und zwar in der Form, dass mögliche Rentenanpassungen halbiert werden (so die Vereinbarung der Koalitionsarbeitsgruppe). Bereits bei Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors hat der DGB die Kürzung des Rentenniveaus scharf kritisiert: „Wir lehnen den Nachhaltigkeitsfaktor ab. Als besonders bedenklich beurteilt der DGB das Vorhaben, ab 2005 die sogenannte Riester-Treppe und den Nachhaltigkeitsfaktors gleichzeitig wirken zu lassen. Diese Kumulation würde in den nächsten Jahren voraussichtlich zum Verlust von Kaufkraft der Renten führen. Das Prinzip, die Rentenanpassung an der Lohnentwicklung zu orientieren, wird damit faktisch zumindest für dieses Jahrzehnt weitgehend aufgegeben.“

Seit drei Jahren stagniert die Höhe des aktuellen Rentenwerts, die Rentenzahlbeträge sind durch Sonderbelastungen (insbesondere durch höhere Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge) gesunken und haben durch die Inflation an Kaufkraft verloren. Der Ausgleichsfaktor führt im nächsten Jahrzehnt zu weiteren Runden von Minianpassungen und damit zu weiteren Kaufkraftverlusten. Diese Belastung der Rentner/innen ist auch aus ökonomischen Gründen problematisch, da dadurch die Konsumnachfrage gedrückt wird.

Der Referentenentwurf enthält zudem eine einseitige Entscheidung zugunsten des im § 154 SGB VI formulierten Beitragsziels zu Lasten der Leistungsziele. Er leitet den Ausgleichsbedarf rein formal aus nicht stattgefundenen Kürzungen ab, ohne den hinsichtlich der Beitragsziele tatsächlich notwendigen Dämpfungsbedarf zu berücksichtigen. Daraus, dass die im § 154 SGB VI genannten Sicherungs- und Beitragsziele gleichgewichtig formuliert sind, kann geschlossen werden, dass der Ausgleichsfaktor nur so stark wirken muss, dass die Beitragsziele eingehalten werden können. Der Dämpfungsbedarf kann auch niedriger sein, wenn beispielsweise sich die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen verbessern. Es ist aus heutiger Sicht jedenfalls völlig unklar, wie stark das Rentenniveau durch den Ausgleichsfaktor tatsächlich gesenkt werden muss, um die Beitragsziele einzuhalten.

Von dieser inhaltlichen Kritik abgesehen weisen wir darauf hin, dass die Formulierung des § 68 a ist völlig unverständlich ist und jeglicher Nachvollziehbarkeit entbehrt. Dies gilt noch stärker für die Formulierung des § 255 e Abs. 5. Wir fordern die Autoren des Referentenentwurfs – abgesehen von unserer generellen Ablehnung – ausdrücklich dazu auf, eine transparente und nachvollziehbare Formulierung zu suchen.

1.3 Rücknahme rechtswidriger nicht begünstigender Verwaltungsakte **(Art. 1, Nr. 44, § 124a)**

Die beabsichtigte Regelung stellt eine Ausnahme zu § 44 SGB X dar, wonach rechtswidrige nicht begünstigende Verwaltungsakte mit Wirkung in einem Zeitraum von 4 Jahren für die Vergangenheit zurückzunehmen sind. Damit tritt die Unanfechtbarkeit entsprechender sozialrechtlicher Verwaltungsakte für zurückliegende Zeiträume ein, wenn die Rechtswidrigkeit insbesondere auf verfassungsrechtlichen und daher letztlich nur durch das Bundesverfassungsgericht zu klärenden Erwägungen beruht. Soweit der Adressat eines Verwaltungsaktes erst nach mehreren Jahren rechtswidriger Gesetzesvollziehung durch das Bundesverfassungsgericht über den Verstoß gegen Grundrechte aufgeklärt wird, kann er selbst einen Teil der eingetretenen Nachteile nicht mehr kompensieren.

Die Regelung wirkt sich für den Bürger, die Verwaltung und die Sozialgerichtsbarkeit nachteilig aus. Der Bürger ist gezwungen, bei jedem Verdacht von Rechtswidrigkeit Widerspruch gegen den Verwaltungsakt einzulegen und das Verfahren, soweit es nicht ruhend gestellt werden kann, vor dem Sozialgericht fortzuführen. Sowohl für die Verwaltung als auch für die Sozialgerichte wird der Arbeitsaufwand durch eine Vielzahl von Widersprüchen und Klagen erheblich erhöht. Diese Auswirkung steht in völligem Widerspruch zu den derzeitigen Überlegungen, das Sozialgerichtsverfahren zu reformieren. Schließlich wird die Gesetzgebung durch diese Vorschrift nicht dazu angehalten, verfassungsrechtliche Aspekte bei der Einführung neuer Gesetzgebung zu beachten.

Verfassungsrechtliche Bedenken sind gegen die Regelung des § 330 Abs. 1 SGB III, die als Vorbild für die beabsichtigte Gesetzesänderung dient, bislang nicht vorgebracht worden. Es ist allerdings zu beachten, dass die durch die Änderung eintretenden Folgen für den Versicherten gravierender sind, als die Unanfechtbarkeit von Verwaltungsakten im Rentenrecht regelmäßig längere Zeiträume als im Recht der Arbeitsförderung betrifft.

1.4 Neue Bezugsgröße für die Hinzuverdienstgrenze **(Art. 1, Nr. 7b, § 34 Abs. 3)**

Durch die Vorschrift wird die Hinzuverdienstgrenze zukünftig nicht mehr an den aktuellen Rentenwert, sondern die monatliche Bezugsgröße gekoppelt. Damit wird ausgeschlossen, dass negative Entwicklungen der Rentenanpassung sich auf die Möglichkeit des Hinzuverdienstes auswirken. Die Grenzen entsprechen sich im Wesentlichen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die monatliche Bezugsgröße sich weiterhin nach alten und neuen Bundesländern unterscheidet und im Unterschied zu bisheriger Regelung zu einer stärkeren Spreizung der Hinzuverdienstgrenzen von 87 auf 84 % führen. Demnach fallen die Hinzuverdienstmöglichkeiten in den neuen Bundesländern geringer aus.

Zudem spricht sich der DGB generell für großzügigere Hinzuverdienstgrenzen aus.

Gerade angesichts des sinkenden Rentenniveaus wäre es wünschenswert, wenn Rentner/innen höhere Zuverdienste erzielen können. Dies würde auch dazu beitragen, die Teilrenten zu einem besser akzeptierten Instrument des flexibilisierten Übergangs aus der Erwerbstätigkeit in Rente zu machen.

2. Artikel 2: Änderungen im SGB II

Die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 wird im SGB II nachvollzogen. Bei ungünstiger Arbeitsmarktlage für Ältere erhöht sich das Risiko eines längeren Verbleibs in Arbeitslosigkeit. Gesetzliche Änderungen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation enthält das Gesetz nicht.

2.1 Anpassung der Vermögensfreibeträge (Nr. 4, § 12)

Die entsprechend der Anhebung der Altersgrenze festgesetzten Freibeträge sind unzureichend. Es bleibt bei 150 Euro (allgemeiner Freibetrag) und 250 Euro (Altersvorsorge) pro Lebensjahr. Damit lässt sich weder ein ausreichender Schutz vor Altersarmut aufbauen, noch wird die Lebensarbeitsleistung speziell langjährig Beschäftigter gewürdigt.

Der DGB schlägt vor, dass die Übergangsregelung aus § 65 Abs. 5, der einen besonderen Freibetrag in Höhe von 520 Euro pro Lebensjahr für Personen vorsieht, die vor dem Jahr 1948 geboren sind, auf alle Älteren über 55 Jahre befristet ausgeweitet wird. Der DGB bekräftigt seine Kritik daran, dass die Besserstellung des Vermögens für Altersvorsorge im Zuge des SGB II-Fortentwicklungsgesetz kompensiert wurde durch eine Reduzierung des allgemeinen Freibetrages.

3. Artikel 7: Änderungen im SGB XII

3.1 Mehrbedarf (§ 30, Zu Nr. 2)

Der Mehrbedarf aufgrund Alters und Schwerbehinderung mit dem Merkmal „G“ soll zukünftig auch vom Anstieg des Rentenalters betroffen sein. Das ist nicht sachgerecht. Sozialhilfe deckt den Bedarf im Einzelfall ab. Das Merkmal einer schwerwiegenden Einschränkung der Mobilität und dadurch bedingter Mehrausgaben hängt nicht von einer Altersgrenze ab. Die vorgesehene Änderung schließt einen bedürftigen Personenkreis von der Zubilligung eines Mehrbedarfs aus, ohne dass dafür ein triftiger Grund besteht.