

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Gewerkschaftsbund	4
Deutsche Rentenversicherung Bund	6
Deutscher Caritasverband e.V.	9
PD Dr. Martin Brussig.....	14
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	23
Heiko Siebel-Huffmann	25
Bundesagentur für Arbeit	30
Der Paritätische Gesamtverband	32
Markus Wahle	35
AWO-Bundesverband	39
Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag.	43

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Mitteilung

Berlin, den 12. November 2014

Die 27. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 1. Dezember 2014, 14:00 bis ca. 15.05 Uhr 10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1 Sitzungssaal: MELH 3.101

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten

BT-Drucksache 18/589

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Kerstin Griese, MdB
Vorsitzende

Liste der Sachverständigen

Anhörung am Montag, 1. Dezember 2014, 14.00 – ca.15.05 Uhr

Abschaffung zur Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten

Deutscher Gewerkschaftsbund
Deutsche Rentenversicherung Bund
Bundesagentur für Arbeit
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Deutscher Landkreistag
Deutscher Städtetag
Deutscher Caritasverband e. V.
AWO Bundesverband e. V.
Der Paritätische Gesamtverband

PD Dr. Martin Brussig
Heiko Siebel-Huffmann
Markus Wahle, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)252

20. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Deutscher Gewerkschaftsbund**I. Gesamtbewertung**

Der DGB teilt die Forderung nach Abschaffung der so genannten Zwangsverrentung von Hartz-IV-Empfänger/innen. Es handelt sich um einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Lebensgestaltung einer Personengruppe. Der Nachranggrundsatz in der Sozialhilfe bzw. im Hartz-IV-System rechtfertigt einen solchen gravierenden Eingriff in Persönlichkeitsrechte nicht.

Durch die „Zwangsverrentung“ droht ein Überwechsellern der Personengruppe in die Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) und nach Erreichen der Regelaltersgrenze dauerhaft in die Grundsicherung im Alter. Dieser „Verschiebeparkplatz“ ist im Interesse der Betroffenen wie der Kommunen, die über die Sozialhilfe finanziell belastet werden, abzulehnen. Zugleich wäre dies ein Beitrag zur Rechtsvereinfachung bei den Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums.

Die Jobcenter erhalten mit der geltenden Regelung einen arbeitsmarktpolitischen Fehlanreiz, sich weniger intensiv um rentennahe Jahrgänge zu kümmern. Das Gegenteil ist jedoch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht angezeigt.

Außerdem ist es widersprüchlich seitens der Bundesregierung, vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Notwendigkeit längerer Lebensarbeitszeiten zu betonen und gleichzeitig eine Personengruppe auch gegen ihren Willen vorzeitig in die Altersrente zu schicken.

Schließlich handelt es sich um einen Beitrag zur statistischen Bereinigung von Altersarbeitslosigkeit, der die Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik schwächt.

II. Bewertung zu Einzelaspekten

Empfänger/innen von Hartz-IV-Leistungen sind nach § 12a SGB II verpflichtet, ab Vollendung des 63. Lebensjahres Altersrente unter Inkaufnahme von Rentenabschlägen zu beantragen. Stellen sie den Antrag nicht, können die Jobcenter dies in ihrem Namen tun. Nachdem Anfang 2008 die so genannte 58er Regelung abgelaufen ist, die ältere Arbeitslose zum vorzeitigen Übergang in eine **abschlagsfreie** Altersrente verpflichtete, baut sich das Problem der vorgezogenen Altersrente und der damit verbundenen Altersarmut sukzessive auf.

Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit können den **Umfang der so genannten Zwangsverrentungen** nicht quantifizieren (siehe die Angaben in Bundestagsdrucksache 18/152). Soweit Daten vorliegen, zeigen diese einen deutlichen Anstieg der Abgänge erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im rentennahen Alter. So stieg die Zahl der Abgänge von 63-Jährigen von 798 im Juli 2008 auf 2.338 im Juli 2013 an. Die beinahe Verdreifachung lässt sich nicht mit entsprechend verstärkten Übergängen in Erwerbstätigkeit erklären. Die gerade seit Anfang 2013 gestiegene Zahl von Abgängern mit Erreichen des 63. Lebensjahres ist vielmehr in den meisten Fällen einer vorzeitigen Inanspruchnahme der Altersrente zuzuschreiben. Die Zusammenhänge beim Altersübergang von Hartz-IV-Empfänger/innen zu klären, sollte Aufgabe der Bundesregierung bzw. der nachgelagerten Behörden sein.

Praxiserkenntnisse des DGB sowie des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes deuten auf eine erhebliche Zunahme der Problematik seit Anfang 2013 hin. Erschwerend kommt hinzu, dass die Jobcenter bundesweit nicht einheitlich vorgehen. Dies hängt auch mit der Rechtsverordnung (so genannte Unbilligkeitsverordnung) zusammen, die mit Hilfe von auszulegen-

den unbestimmten Rechtsbegriffen versucht, Ausnahmen vom Zwangsverrentungsgrundsatz zu benennen. Diese wiederum sind dann oft Gegenstand der juristischen Auseinandersetzung. Nach DGB-Einschätzung konnten im Widerspruchsverfahren viele „Zwangsverrentungen“ verhindert werden. Daraus zu folgern, dass die Problematik quantitativ nicht bedeutsam sei, ist hingegen falsch. Vielmehr stellen diese Rechtsstreitigkeiten eine erhebliche Belastung der Jobcenter (und ggfs. Gerichte) dar. Insofern wäre es nach Auffassung des DGB ein sinnvoller Beitrag zur **Verwaltungsvereinfachung** im Hartz-IV-System und zur Rechtsklarheit, die „Zwangsverrentung“ zu beenden.

Der so genannte **Nachranggrundsatz** in der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung muss nach Auffassung des DGB dort seine Grenze haben, wo Hilfeempfänger/innen auf vorgelagerte Leistungen verwiesen werden, die die Angewiesenheit auf Sozialhilfe bzw. Grundsicherungsleistungen nicht beenden. Dieses Prinzip gilt etwa bei der Beantragung von Wohngeld oder Kinderzuschlag für Hartz-IV-Empfänger/innen, die nur dann dazu verpflichtet sind, wenn die vorgelagerten Leistungen insgesamt bedarfsdeckend sind. Bei der vorgezogenen Altersrente fehlt eine entsprechende Regelung. So kann es passieren, dass „zwangsverrentete“ Hartz-IV-Bezieher/innen zum **Sozialhilfefall** werden. Denn der Zugang in die Grundsicherung im Alter ist ihnen vor Erreichen der Regelaltersgrenze versperrt. Werden sie zum Sozialhilfefall, betreffen sie die im SGB XII (Sozialhilfe) ungünstigeren Regelungen hinsichtlich von Vermögensfreibeträgen und Unterhaltsrückgriffen auf ihre Kinder. D.h., in diesen Fällen können sogar die Kinder zum Unterhalt für ihre Sozialhilfe beziehenden Eltern herangezogen werden. Da auch das im Hartz-IV-System relativ gut geschützte so genannte Altersvorsorgevermögen bei der Sozialhilfe weitgehend aufgebraucht werden muss, droht im Anschluss dauerhafte Armut im Alter. Die komplette Lebensarbeitsleistung kann je nach Erwerbsbiografie durch den zwangsweisen Verweis auf die Sozialhilfe für eine Übergangsphase zunichte gemacht werden.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine „Zwangsverrentung“ für diejenigen Fälle gilt, die die

Anspruchsvoraussetzungen für eine Altersrente für langjährig Versicherte erfüllen. Diese Rentenart ist mit **Renten Kürzungen durch Abschläge** in Höhe von 0,3 Prozent je vorgezogenem Monat verbunden. Dieses Problem der zwangsweise durch Abschläge geminderten Altersrenten wird sich in den kommenden Jahren im Zuge der beschlossenen Anhebung der Regelaltersgrenze nochmals verschärfen. Schon in diesem Jahr liegt die Regelaltersgrenze bei 65 Jahren und 3 Monaten – was Abschläge im Umfang von bis zu 8,1 Prozent bedeutet – und bei Erreichen der Regelaltersgrenze 67 Jahre würden bis zu 14,4 Prozent Abschläge fällig.

Da für die Sozialhilfe die Kommunen die Finanzverantwortung tragen, anders als bei der Grundsicherung im Alter und weitgehend im Hartz-IV-System, ist mit der „Zwangsverrentung“ auch eine neue **Belastung der Kommunen** verbunden. Diese wirkt sich in strukturschwachen Regionen besonders deutlich negativ aus.

Nach Auffassung des DGB muss es darum gehen, auch rentennahen Personen eine Förderung durch Arbeitsmarktpolitik zuteilwerden zu lassen. In der Praxis haben die Jobcenter jedoch die Eingliederungsbemühungen für rentennahe Jahrgänge (auch vor Erreichen des 63. Lebensjahres) reduziert. Der Anteil Älterer an der aktiven Arbeitsförderung ist deutlich niedriger als ihr Anteil an den Arbeitslosen im Hartz-IV-System. Die so genannte Zwangsverrentung stellt insofern einen **falschen Anreiz für die Arbeit der Jobcenter** dar.

Im gleichen Zusammenhang ist nach Auffassung des DGB auch § 53 SGB II, wonach ältere Hartz-IV-Empfänger/innen, denen das Jobcenter innerhalb der letzten zwölf Monate kein Arbeitsangebot machen konnte, aus der Arbeitslosenstatistik gestrichen werden dürfen, abzuschaffen. Es handelt sich in beiden Fällen um eine Verfälschung der Arbeitslosenstatistik Älterer, die die arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten falsch beschreibt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)253

25. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Deutsche Rentenversicherung Bund**I. Zum Gegenstand des Antrags**

Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind nach Vollendung des 63. Lebensjahres grundsätzlich verpflichtet, eine abschlagsbehaftete Altersrente in Anspruch zu nehmen. Die Jobcenter sind unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt, eine entsprechende Rente selbst zu beantragen. Diese im Antrag mit dem Schlagwort „Zwangsverrentung“ umschriebene unfreiwillige Inanspruchnahme abschlagsbehafteter Altersrenten ist nach Auffassung der Antragsteller den betroffenen Leistungsberechtigten nicht zumutbar. Mit ihr sei ein massiver Eingriff in Grundrechte bzw. erworbene soziale Rechte verbunden. Überdies könne der Rentenabschlag dauerhafte Bedürftigkeit im Sinne des Sozialhilferechts zur Folge haben. Die Antragsteller wollen einen Beschluss des Bundestages herbeiführen, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wird, die einschlägigen Regelungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) aufzuheben.

II. Aktuelle Rechtslage

- Leistungen nach dem SGB II sind gegenüber anderen Sozialleistungen grundsätzlich nachrangig. Dies ergibt sich aus §§ 1 Abs. 2 Satz 2, 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, 9 Abs. 1, 12a in Verbindung mit § 5 SGB II.

Gemäß § 12a Satz 1 SGB II sind Leistungsberechtigte verpflichtet, Sozialleistungen anderer Träger in Anspruch zu nehmen und die dafür erforderlichen Anträge zu stellen, sofern dies zur Vermeidung, Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit erforderlich ist. Renten der gesetzlichen Rentenversicherung sind Sozialleistungen in diesem Sinne. Dementsprechend besteht nach geltendem Recht auch die Pflicht,

eine vorgezogene Altersrente vorzeitig, also mit Abschlägen in Anspruch zu nehmen.

Um Härten für Leistungsberechtigte zu vermeiden, gibt es Ausnahmen von dieser Verpflichtung. So sind Leistungsberechtigte bis zur Vollendung des 63. Lebensjahres nicht verpflichtet, eine Altersrente vorzeitig in Anspruch zu nehmen (§ 12a Satz 2 Nr. 1 SGB II). Für den Zeitraum nach Vollendung des 63. Lebensjahres ergeben sich weitere Einschränkungen aus der aufgrund von § 13 Abs. 2 SGB II erlassenen Verordnung zur Vermeidung unbilliger Härten durch Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente (Unbilligkeitsverordnung – UnbilligkeitsV) vom 14. April 2008 (BGBl. I. S. 734). Nach § 1 UnbilligkeitsV sind Hilfebedürftige nach Vollendung des 63. Lebensjahres nicht verpflichtet, eine Altersrente vorzeitig in Anspruch zu nehmen, wenn die Inanspruchnahme unbillig wäre. In §§ 2 bis 5 der UnbilligkeitsV sind insgesamt vier Unbilligkeitsgründe geregelt worden. Die vorzeitige Inanspruchnahme einer Altersrente ist danach unbillig,

- wenn und solange sie zum Verlust eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld führen würde,
- wenn Hilfebedürftige in nächster Zukunft die Altersrente abschlagsfrei in Anspruch nehmen können,
- solange Hilfebedürftige sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind oder aus sonstiger Erwerbstätigkeit ein entsprechend hohes Einkommen erzielen,
- wenn Hilfebedürftige glaubhaft machen, dass sie in nächster Zukunft eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und nicht nur vorübergehend ausüben werden.

2. Ist ein Leistungsberechtigter verpflichtet, eine Altersrente vorzeitig in Anspruch zu nehmen, weil er das maßgebliche Alter erreicht hat und Unbilligkeitsgründe nicht vorliegen, kann ihn der SGB II-Leistungsträger auffordern, einen Rentenanspruch zu stellen. Stellt der Leistungsberechtigte trotz Aufforderung den Rentenanspruch nicht, kann das Jobcenter den Antrag selbst stellen sowie Rechtsbehelfe und Rechtsmittel einlegen (§ 5 Abs. 3 Satz 1 SGB II). In Rechtsprechung und Literatur wird angenommen, dass sowohl die Aufforderung zur Antragstellung als auch die Stellung des Antrags anstelle des Leistungsempfängers im Ermessen des Leistungsträgers liegen (vgl. Sächsisches Landessozialgericht, Beschluss vom 28. August 2014 – L 7 AS 836/14 B ER – juris; *Luthe*, in: *Hauck/Noftz*, SGB II, Loseblattwerk, § 5 Rn. 158; *Knickrehm/Hahn*, in: *Eicher*, SGB II, 3. Aufl. 2013, § 5 Rn. 31, 35, § 12a Rn. 10 jeweils mit weiteren Nachweisen).

III. Übergangsregelung (sog. 58er-Regelung)

Im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Altersrenten durch Bezieher von Leistungen nach dem SGB II ist die auf § 428 SGB III verweisende, demnächst auslaufende Übergangsregelung des § 65 Abs. 4 SGB II zu beachten (sog. 58er-Regelung). Sie greift ein, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld II vor dem 1. Januar 2008 entstanden ist, der erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor diesem Tag das 58. Lebensjahr vollendet und erklärt hat, dass er nicht arbeitsbereit ist und nicht alle Möglichkeiten nutzen will, seine Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Arbeit zu beenden.

Empfänger von Arbeitslosengeld II, die diese Voraussetzungen erfüllen, müssen eine abschlagsbehaftete Altersrente nicht in Anspruch nehmen. Sie sind nur verpflichtet, zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine abschlagsfreie Altersrente in Anspruch zu nehmen. Dementsprechend kann sich bei diesem Personenkreis eine Aufforderung im Sinne des § 5 Abs. 3 SGB II, eine Altersrente zu beantragen, nur auf eine Rente ohne Abschlag beziehen. Dies ergibt sich aus § 65 Abs. 4 Satz 3 SGB II in Verbindung mit § 428 Abs. 2 Satz 1 SGB III.

Die 58er-Regelung wird in kurzer Zeit keine praktische Bedeutung mehr haben. Sie begünstigt bei Erfüllung aller sonstigen Voraussetzungen Personen, die vor dem 1. Januar 2008 das 58. Lebensjahr vollendet haben und damit die bis zum 1. Januar 1950 Geborenen. Für den Jahrgang 1949 gilt eine Altersgrenze von 65 Jahren und drei Monaten für den Bezug von Leistungen nach dem SGB II (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 7a SGB II). Die Altersgrenze für den Bezug einer Regelaltersrente beträgt für den Jahrgang 1949 ebenfalls 65 Jahre und drei Monate. Die im Dezember 1949 Geborenen erreichen dieses Alter im März 2015.

IV. Rentenabschläge bei Inanspruchnahme von Altersrenten nach Vollendung des 63. Lebensjahres

Folgende Altersrenten können vorzeitig, d. h. mit Abschlag bezogen werden:

- Altersrente für langjährig Versicherte

- Altersrente für schwerbehinderte Menschen
- Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit
- Altersrente für Frauen.

Die genannten Altersrenten haben jeweils zwei Altersgrenzen: eine reguläre Altersgrenze, ab der die Rente abschlagsfrei bezogen werden kann, und eine Altersgrenze, ab der die Rente vorzeitig bezogen werden kann. Für jeden Kalendermonat der Inanspruchnahme vor der regulären Altersgrenze wird die Rente um 0,3 % gemindert. Auf der Grundlage des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes werden bei den vorgenannten Renten die Altersgrenzen zum Teil angehoben. Welche Rentenabschläge im Einzelnen anfallen, wenn eine Altersrente nach Vollendung des 63. Lebensjahres vorzeitig in Anspruch genommen wird, ist den Erläuterungen unter Ziffer 1 bis 3 sowie der als Anlage beigefügten Tabelle zu entnehmen. Vertrauensschutzregelungen, bei deren Erfüllung die Anhebung von Altersgrenzen nicht zum Tragen kommt, bleiben im Folgenden außer Betracht.

1. Altersrente für langjährig Versicherte (§§ 36, 236 SGB VI)

Die reguläre Altersgrenze liegt für die Jahrgänge bis 1948 bei 65 Jahren. Beginnend mit dem Jahrgang 1949 wird sie schrittweise auf das 67. Lebensjahr angehoben. Die Altersgrenze von 67 Jahren gilt für die Jahrgänge 1964 und jünger. Die Rente kann nach Vollendung des 63. Lebensjahres vorzeitig in Anspruch genommen werden. Diese Altersgrenze für den frühestmöglichen vorzeitigen Bezug wird nicht angehoben.

Bei Inanspruchnahme der Rente nach Vollendung des 63. Lebensjahres hatten die bis 1948 geborenen Versicherten einen Abschlag von 7,2 % hinzunehmen. Im Zuge der Altersgrenzenanhebung steigt seit 2012 der Abschlag stufenweise auf 14,4 % an.

2. Altersrente für schwerbehinderte Menschen (§§ 37, 236a SGB VI)

Für die bis 1951 geborenen Versicherten liegt die reguläre Altersgrenze bei 63 Jahren und die Altersgrenze für die frühestmögliche vorzeitige Inanspruchnahme der Rente bei 60 Jahren. Beginnend mit dem Jahrgang 1952 werden beide Altersgrenzen seit 2012 schrittweise um jeweils zwei Jahre auf das 65. bzw. 62. Lebensjahr angehoben. Die Altersgrenzen von 65 bzw. 62 Jahren gelten für die Jahrgänge 1964 und jünger.

Die bis 1951 geborenen Versicherten können die Altersrente für schwerbehinderte Menschen mit 63 Jahren abschlagsfrei in Anspruch nehmen. Mit der Anhebung der regulären Altersgrenze fällt ab Jahrgang 1952 ein Abschlag an. Er wird – abgestellt auf das 63. Lebensjahr – schrittweise von 0,3 % auf 7,2 % ansteigen.

3. Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit und Altersrente für Frauen (§§ 237, 237a SGB VI)

Bei der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit liegt die reguläre Altersgrenze bei 65 Jahren. Sie wird nicht angehoben. Die Altersgrenze für den frühestmöglichen vorzeitigen Bezug lag bei 60 Jahren und ist bereits in den Jahren 2006 bis 2008 für die nach 1945 geborenen Versicherten schrittweise auf 63 Jahre angehoben worden. Bei Inanspruchnahme der Rente nach Vollendung des 63. Lebensjahres beträgt der Abschlag 7,2 %.

Bei der Altersrente für Frauen liegt die reguläre Altersgrenze bei 65 Jahren, die Altersgrenze für die frühestmögliche vorzeitige Inanspruchnahme der Rente bei 60 Jahren. Beide Altersgrenzen werden nicht angehoben. Bei Inanspruchnahme der Rente nach Vollendung des 63. Lebensjahres fällt wiederum ein Abschlag von 7,2 % an.

Die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit und die Altersrente für Frauen sind auslaufende Leistungen. Sie können nur noch von Versicherten bezogen werden, die vor dem 1. Januar 1952 geboren sind. Die Versicherten des Jahrgangs 1951 vollenden 2016 das 65. Lebensjahr und erreichen damit die reguläre Altersgrenze für den abschlagsfreien Bezug der Rente. Danach werden die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit und die Altersrente für Frauen im Rentenzugang keine Rolle mehr spielen.

V. Zur praktischen Bedeutung der unfreiwilligen Inanspruchnahme abschlagsbehafteter Altersrenten durch Bezieher von Leistungen nach dem SGB II

In den Statistiken der Rentenversicherung wird nicht erfasst, ob Versicherte auf der Grundlage von §§ 12a, 5 Abs. 3 SGB II eine Altersrente unfreiwillig in Anspruch genommen haben. Die Rentenversicherung kann deshalb keine Angaben dazu machen, in wie vielen Fällen der Beantragung einer abschlagsbehafteten Altersrente eine Aufforderung eines Jobcenters im Sinne des § 5 Abs. 3 SGB II zugrunde lag bzw. in wie vielen Fällen Jobcenter entsprechende Renten nach § 5 Abs. 3 SGB II selbst beantragt haben. Weiterhin können keine Aussagen getroffen werden zur Zahl der auf entsprechende Anträge bewilligten Altersrenten, zur durchschnittlichen Höhe der betreffenden Renten und zur durchschnittlichen Höhe der Abschläge.

Welche Tatbestände die Rentenversicherungsträger statistisch zu erfassen haben, ergibt sich aus der aufgrund von § 79 Abs. 2 Viertes Buch Sozialgesetzbuch erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Statistik in der Rentenversicherung (RSVwV) vom 30. Januar 1992 (Bundesanzeiger Nr. 24 vom 5. Februar 1992) geändert durch allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 5. Dezember 2007 (Bundesanzeiger Nr. 231 vom 11. Dezember 2007). In der genannten Verwaltungsvorschrift ist eine Erfassung von Daten über die Inanspruchnahme von Altersrenten nach §§ 12a, 5 Abs. 3 SGB II nicht vorgesehen.

Um die Zahl der potentiell Betroffenen einzugrenzen und einordnen zu können, wird auf folgende Zahlen aus dem Rentenzugang 2013 verwiesen: Im Jahr 2013 sind insgesamt rd. 825 000 Versichertenrenten zugegangen. Darunter waren rd. 648 000 Renten wegen Alters. Von diesen Altersrenten gingen rd. 410 000 ohne Abschlag und rd. 238 000 mit Abschlag zu. Rund 162 000 abschlagsbehaftete Altersrenten wurden von Versicherten im Zeitraum nach Vollendung des 63. Lebensjahres und vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch genommen.

Anlage

Rentenart	Abschlag bei Inanspruchnahme der Rente mit 63 Jahren (ohne Berücksichtigung von Vertrauensschutzregelungen)		
Altersrente für langjährig Versicherte	bis Jahrgang 1948: 7,2 %	Jahrgänge 1949 bis 1963: 7,5 % bis 13,8 %	Jahrgänge ab 1964: 14,4 %
	Altersrente für schwerbehinderte Menschen	bis Jahrgang 1951: kein Abschlag	Jahrgänge 1952 bis 1963: 0,3 % bis 6,6 %
Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit	bis Jahrgang 1951: 7,2 %	kann ab Jahrgang 1952 nicht mehr bezogen werden	
Altersrente für Frauen	bis Jahrgang 1951: 7,2 %	kann ab Jahrgang 1952 nicht mehr bezogen werden	

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)254

25. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Deutscher Caritasverband e.V.**I. Ausgangslage**

Das SGB II sieht nach geltender Gesetzeslage vor, dass SGB II-Leistungsempfänger zur Vermeidung, Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung von Hilfebedürftigkeit andere vorrangige Leistungen in Anspruch nehmen müssen (§ 12a S. 1 SGB II). Diese Regelung ist eine Ausformung der im SGB II normierten Grundsätze des Forderns und der Subsidiarität von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (auch) gegenüber der Hilfe von anderen (§ 2 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Satz 1, § 3 Abs. 3, § 5 Abs. 1 S. 1, § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, Abs. 4 S. 1 und § 9 Abs. 1 SGB II). Ausgenommen von dieser Pflicht sind Personen bis zur Vollendung des 63. Lebensjahres (§ 12a S. 2 Nr. 1 SGB II). Daraus folgt im Umkehrschluss, dass nach Vollendung des 63. Lebensjahres auch eine abschlagsbefahrene Rente wegen Alters beantragt werden muss. Mittelbar ergibt sich daraus für alle Arbeitslosengeld II-Bezieher das einheitliche gesetzliche Alter von 63 Jahren, ab dem in den Bezug von Altersrente einzutreten ist (vgl. Bundestagsdrucksache 16/7460, S. 17 zu Art. 2 Nr. 3). Übergangsregelungen gibt es für Menschen, die vor dem 1.1.2008 das 58. Lebensjahr vollendet haben.

Weitere Einschränkungen für den Verweis auf die Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente ergeben sich aus der Unbilligkeitsverordnung vom 14. April 2008. Hierin sind im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses eng umgrenzte Fälle bestimmt, in denen die Verpflichtung, eine vorzeitige Altersrente in Anspruch zu nehmen, unbillig wäre (Bundestagsdrucksache 16/7460, S. 12). Danach ist der Verweis auf die vorzeitige Altersrente unbillig,

- wenn und solange die Rente zu einem Verlust eines Anspruchs auf Arbeitslosengeldes führen würde,

- wenn der Leistungsberechtigte in nächster Zukunft (= drei Monate) eine abschlagsfreie Altersrente in Anspruch nehmen kann,
- solange Leistungsberechtigte sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind oder aus sonstiger Erwerbstätigkeit ein entsprechend hohes Erwerbseinkommen (über 400 Euro) erzielen oder die Beschäftigung oder sonstige Erwerbstätigkeit den überwiegenden Teil der Arbeitskraft in Anspruch nimmt,
- wenn Leistungsberechtigte durch Vorlage eines Arbeitsvertrages oder anderer ebenso verbindlicher, schriftlicher Zusagen glaubhaft machen, dass sie in nächster Zukunft eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und nicht nur vorübergehend ausüben werden (§§ 2 bis 5 UnbilligkeitV).

Die Leistungsträger können Hilfebedürftige nach Vollendung des 63. Lebensjahres dazu auffordern, einen Rentenantrag zu stellen. Kommen diese der Aufforderung nicht nach, kann der SGB II-Träger den Rentenantrag selbst stellen (§ 5 Abs. 3 SGB II). Wurde auf Antrag des Grundsicherungsträgers vom Rentenversicherungsträger rückwirkend eine vorgezogene Altersrente bestandskräftig bewilligt, kann die Frage, ob eine vorangegangene Aufforderung zur Rentenantragstellung rechtswidrig war, auf dem Rechtsweg nicht mehr geklärt werden (vgl. BSG v. 12.06.2013 - B 14 AS 225/12 B). Damit wird dem Betroffenen jegliche Rechtsschutzmöglichkeit genommen. Daher ist es nachvollziehbar, dass in diesem Zusammenhang in der politischen Debatte von Zwangsverrentung gesprochen wird.

Das Rentenrecht bietet die Möglichkeit, einen Antrag auf vorzeitige Rente mit Vollendung des 63. Lebensjahres zu stellen. Hier sind Abschlüsse in Kauf zu nehmen (§ 77 Abs. 3 SGB VI). Für den vorzeitigen Ren-

tenbezug gelten unterschiedliche Regelungen im Rentenrecht. Langjährige Versicherte können, wenn sie die Wartezeit von 35 Jahren erfüllen, mit Vollendung des 63. Lebensjahrs vorzeitig in Rente gehen (§ 36 SGB VI). Für Frauen und Arbeitslose, die vor 1952 geboren sind, gelten in Abhängigkeit von Pflichtzeiten und Wartezeiten ebenfalls Sonderregelungen (§ 237 SGB VI und § 237a SGB VI). Aufgrund des Auslaufens der Sonderregelungen § 237 und § 237a SGB II (Geburt vor dem 1.1. 1952) werden zukünftig die Hauptbetroffenen der sogenannten Zwangsverrentung langjährig Versicherte sein, die das 63. Lebensjahr vollendet haben (§ 36 SGB VI).

Die Verpflichtung zur Beantragung der Rente mit Vollendung des 63. Lebensjahres nach dem SGB II führt dazu, dass ein Großteil der SGB II-Leistungsberechtigten, der die rentenrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, aus dem Anspruchskreis des SGB II herausfällt. Wer Rente wegen Alters bezieht, hat keinen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherungen (§ 7 Abs. 4 SGB II).

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE fordert die Bundesregierung in der Bundestagsdrucksache 18/589 auf, die Verpflichtung für SGB II-Leistungsempfänger zur Beantragung einer vorzeitigen Rente aufzuheben. Begründet wird der Antrag mit folgenden Argumenten: 1. Der Rentenantrag durch das Jobcenter hebele den rentenrechtlichen Grundsatz aus, dass betroffene Personen über die vorzeitige Rente mit Abschlägen selbst entscheiden können müssen. Kritisiert wird hier ein massiver Eingriff in die Grundrechte. 2. Die vorzeitige Rente führe zu massiven Abschlägen (in 2014 bereits 8,7 Prozent – für die Folgejahrgänge steigend). Damit würden die sozialen Kosten im rentennahen Alter auf die betroffenen SGB II-Leistungsempfänger abgewälzt. 3. Die Höhe des Rentenanspruchs spiele bei der Antragsstellung durch das Jobcenter keine Rolle. Das könne zur Folge haben, dass Personen durch die Abschläge dauerhaft in das Fürsorgesystem fallen. Mit dem Bezug von Sozialhilfeleistungen seien zum einen restriktivere Regelungen bezüglich der Einkommens- und Vermögensprüfung verbunden. Zum anderen gebe es ein Rückgriffrecht auf das Einkommen und Vermögen der Kinder. 4. Kritisiert wird, dass Verschiebeparkplätze entstehen, welche die politisch aktuell diskutierten Rechtsvereinfachungen konterkarieren und Kosten auf die Kommunen abwälzen. 5. Aufgezeigt wird ein Spannungsverhältnis zwischen abschlagsfreier Rente mit 63 für langjährige Versicherte einerseits und Zwangsverrentung für Langzeitarbeitslose andererseits.

Die genannten Punkte müssen in die Bewertung des Antrages miteinander abgewogen werden. Nicht im Antrag angesprochen wird der Aspekt des Arbeitsmarktes, der jedoch ebenfalls in die Bewertung einfließen muss. Die Rente mit 67 hat zur Folge, dass die Regelaltersgrenze zukünftig steigt. Dies greift bereits jetzt ab dem Geburtsjahrgang 1949. Absicht des Gesetzgebers war es dabei, Personen länger in der Erwerbstätigkeit zu halten und auf eine Veränderung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer hinzuwirken.

II. Bewertung

Der Grundsatz, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit nutzen müssen, ist ein zentrales Element der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Eine steuerfinanzierte staatliche Fürsorgeleistung soll nur der erhalten, der seinen Lebensunterhalt nicht selbst decken kann. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist es richtig, vorrangige Sicherungssysteme zum Einsatz zu bringen. Entsprechend hat er sich für eine Weiterentwicklung des Wohngeldes und des Kinderzuschlages eingesetzt. Dieser Grundsatz sollte jedoch nicht ausnahms- und bedingungslos gelten, insbesondere dann nicht, wenn dies mit erheblichen Beeinträchtigungen und Nachteilen für die Hilfebedürftigen verbunden ist.

Unter den geltenden gesetzlichen Bestimmungen ist der Verweis auf die Rentenversicherung grundsätzlich möglich. Der Deutsche Caritasverband erachtet die aktuell geltende Regelung und die entsprechend ausgeübte Verwaltungspraxis jedoch als äußerst bedenklich.

Der Grundsicherungsträger hat, wenn er selbst den Antrag auf vorzeitige Rente stellen will, zu prüfen, ob es dem Leistungsberechtigten zugemutet werden kann, die für ihn nachteiligen Rechtsfolgen – im Falle der vorzeitigen Rente die Rentenabschläge – zu tragen (Ermessensausübung). Der Deutsche Caritasverband befürchtet, dass zur Zeit im Rahmen der Ermessensausübung nicht alle ermessensrelevanten Gesichtspunkte herangezogen und berücksichtigt werden. Bei der Entscheidung sollten besonders die Höhe der zu erwartenden Rente und die Höhe der auf Dauer zu tragenden Abschläge berücksichtigt werden. Ebenso sollte das Gebot der unverzüglichen Vermittlung von 58-jährigen oder älteren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Arbeit oder Arbeitsgelegenheit (vgl. § 3 Abs. 2a) den Subsidiaritätsnormen des § 5 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 12a Satz 1 vorgehen.

Das BMAS hat in der Verordnung zur Unbilligkeit eine Reihe von Gründen aufgenommen, die regeln, wann die Inanspruchnahme der vorzeitigen Rente unbillig ist (s.o. unter I.). Für die Bewertung der Unbilligkeit spielt bisher die Frage der Höhe der Rentenabschläge, der daraus folgenden tatsächlichen Rentenhöhe und der möglichen Abhängigkeit von anderen Hilfesystemen keine Rolle. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes muss es Ziel sein, zu verhindern, dass der Leistungsberechtigte im Alter voraussichtlich auf staatliche Transferleistungen angewiesen sein wird. Es kann beispielsweise nicht sein, dass alleine durch die Abschläge bei der vorzeitigen Inanspruchnahme von Renten Personen zu dauerhaften Transferempfängern gemacht werden.

Der Erlass der Unbilligkeitsverordnung in 2008 war stark von fiskalischen Erwägungen geleitet. Das BMAS ist im Referentenentwurf davon ausgegangen, dass dem Bund Mehrkosten entstehen, wenn 63-jährige Personen nicht in die Rente mit Abschlägen verwiesen werden. Diese wurden in 2008 auf 7 Mio. für 900 betroffene Personen beziffert. Es wurde angenommen, dass die Fallzahl in den laufenden Jahren ansteigen wird. Für 2011 wurden Kosten von 49 Mio. Euro bei einer Fallzahl von 6300 Personen angenommen.

Der Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Verordnung wurde als niedrig und nicht quantifizierbar eingeschätzt. Diese nur finanziellen Erwägungen geschuldete Logik erschließt sich dem Deutschen Caritasverband nicht. Die Rechtsverordnung ist in ihrer vorliegenden Form zudem nicht geeignet zu verhindern, dass SGB II-Bezieher mittelfristig oder dauerhaft aus dem Bezug von staatlichen Transfers herausgeführt werden. Es ist im Gegenzug zudem zu erwarten, dass die Zahl der Grundsicherungsempfänger im Alter aufgrund der hohen Abschläge bei der vorzeitigen Rente steigen wird. Diese Kosten fallen nach aktueller Gesetzeslage zukünftig beim Bund und nicht mehr bei den Kommunen an.

1. Die Wirkung von Rentenabschlägen

§ 12a S. 2 Nr. 1 SGB II der Vorschrift schränkt die in Satz 1 geregelte Verpflichtung für den Fall der Altersrente ein. Die Vorschrift nimmt daher Bezug auf die in § 33 Abs. 2 SGB VI genannten Altersrenten. Die vorzeitige Inanspruchnahme der Rente ist mit der Vollendung des 63. Lebensjahres möglich (§ 36 S. 2 SGB VI). Jedoch müssen dann Abschläge hingenommen werden. Der Abschlag beträgt monatlich 0,3 Prozent oder jährlich 3,6 Prozent (§ 77 Abs. 2 S. 2 SGB VI). Da die Regelaltersgrenze jedoch in den kommenden Jahren ansteigt, bis zur Erreichung der Rente mit 67, steigen auch die Abschläge (starre vorzeitige Inanspruchnahme mit 63 – stufenweiser Anstieg Regelaltersgrenze). Für den Geburtsjahrgang 1964 und später geborene werden Rentenabschläge von 14,4 Prozent fällig. Gleichzeitig ist in Zukunft von einem sinkenden Rentenniveau auszugehen. So sind im Jahr 2020 bzw. 2030 Sicherungsmaßnahmen vom Gesetzgeber vorzunehmen, wenn ein bestimmtes Sicherungsniveau unterschritten wird (§ 154 Abs. 3 SGB VI).

Seit dem 1. Juli 2014 können allerdings langjährig Versicherte, die vor dem 1. Januar 1964 geboren sind, ohne Abschläge in Rente gehen, wenn sie die Wartezeit von 45 Jahren erfüllen (§ 236b SGB VI). Das Renteneintrittsalter ist dabei gestaffelt nach Geburtsjahrgang). Denkbar sind zukünftig aufgrund der starren Altersgrenze von 63 Jahren für die vorläufige Rente nach § 12a SGB II auch Konstellationen, in denen langjährig Versicherte z.B. mit 44 Beitragsjahren mit Abschlägen in die Altersrente gezwungen werden, obwohl sie im Falle einer gelingenden Erwerbsintegration im Stufenmodell noch die Chance auf eine abschlagsfreie Rente gehabt hätten.

Aktuell liegen keine Zahlen vor, in welchem Umfang Personen heute durch vorzeitigen Rentenanspruch vom Sozialgesetzbuch II ins Sozialgesetzbuch XII verwiesen werden, so auch die Auskunft der Bundesregierung auf die Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE (Bundestagsdrucksache 18/152, Frage 46/47). Der Anstieg der Abschläge und das sinkende Rentenniveau werden jedoch langfristig bewirken, dass die Rentenhöhe von SGB II-Leistungsempfängern, die nach Vollendung des 63. Lebensjahres vorzeitig in Rente gehen, sinkt. Damit werden mehr Personen in den Bezug der Sozialhilfe kommen und später Empfänger von Grundsicherung im Alter werden.

Damit zukünftig Altersarmut vermieden wird, sollten Personen nicht in die vorzeitige Rente verwiesen werden, die aufgrund der Abschläge in die Sozialhilfe

bzw. die Grundsicherung im Alter fallen. Laut Auskunft der Bundesregierung wird jedoch gegenwärtig die Höhe der zu erwartenden Altersrente bei dem Verweis auf die Rentenversicherung nach § 12a SGB II nicht geprüft (siehe Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE Bundestagsdrucksache 18/152, Antwort auf Frage 9). Das Sozialgericht in Dresden hat in seiner Entscheidung vom 21. Februar 2014 festgestellt, dass der Empfänger von Leistungen nach SGB II nicht zur vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrente aufgefordert werden darf, wenn die zu erwartende Rentenhöhe nicht ermittelt ist (S28 AS 567/14 ER). Der Deutsche Caritasverband hält es für unerlässlich, die Höhe der Abschläge und die Auswirkung auf die Rentenhöhe zu prüfen. Vermieden werden muss, dass Personen durch die vorzeitige Rente und die damit verbundenen Abschläge in den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII und/oder Grundsicherung im Alter geraten. Ein solches Verfahren ist aber sehr bürokratisch und verwaltungsaufwendig. Gestellt werden muss in diesem Zusammenhang die Frage von Aufwand und Nutzen.

Die Rente mit 63 ist spätestens nach der aktuellen Debatte im Frühjahr in aller Munde. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch SGB II-Empfänger für sich die Möglichkeit prüfen werden, ob eine Rente mit 63 mit und ohne Abschläge für sie ein Weg heraus der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist. Zudem hat der Gesetzgeber mit der aktuellen Rentenreform, durch die für besonders langjährig versicherte Personen eine abschlagsfreie Rente mit 63 möglich ist, ein politisches Signal gesetzt. Langzeitarbeitslose Personen, die ähnliche Erwerbsbiographie aufweisen, aber aufgrund von biographischen Unterbrechungen nicht die vollständigen Voraussetzungen erfüllen, werden den Zwang zu einer vorzeitigen Rente mit Abschlägen vor diesem Hintergrund als besonders negativ empfinden. Zudem erhalten sie keine Chance mehr, in Grenzfällen ihre Situation so zu verändern, dass sie auch gegebenenfalls ebenfalls eine abschlagsfreie Rente erhalten. Auch aus diesem Grund hält der Deutsche Caritasverband das Abstellen auf eine starre Altersgrenze von 63 für kein sachgerechtes Kriterium für eine Verpflichtung zur vorzeitigen Rentenbeantragung.

Gesetzessystematik

Die Regelung zur vorzeitigen Inanspruchnahme der Altersrente steht auch nicht im Einklang mit der Altersgrenze (§ 7a SGB II) für die Leistungsberechtigung nach SGB II. Für die Geburtsjahrgänge vor 1947 gilt als Altersgrenze die Vollendung des 65. Lebensjahres. Für die folgenden Jahrgänge steigt die Altersgrenze stufenweise entsprechend der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung an. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 gilt die Altersgrenze 67 (§ 7a Satz 2 SGB II). Die Altersgrenze im SGB II entspricht damit der Regelaltersgrenze in § 235 SGB VI. Sie trägt dem Grundgedanken der Rentenversicherung Rechnung, dass Personen, die noch nicht die Regelaltersgrenze erreicht haben, grundsätzlich noch in das Erwerbsleben eingegliedert werden können. Auch SGB II-Empfänger müssen vor diesem Hintergrund die Möglichkeit haben, eine Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen.

Auch unter einem weiteren Aspekt ist der Verweis auf die vorzeitige Inanspruchnahme der Rente systemfremd. Im Rahmen des SGB II ist der Leistungsrechtigte nicht verpflichtet, sein komplettes Vermögen zur Bedarfsdeckung einzusetzen (§ 12 SGB II). Ein Hilfebedürftiger ist nicht verpflichtet, Vermögen zu verwerten, soweit die Verwertung offensichtlich unwirtschaftlich ist oder für den Betroffenen eine besondere Härte bedeuten würde (§ 12 Abs. 3 Nr. 6 SGB II). Die Abschläge, die ein Leistungsberechtigter bei vorzeitigem Rentenanstritt hinnehmen muss, sind relevant. Wenn die Altersrente vorzeitig in Anspruch genommen wird, müssen die Betroffenen, sofern sie mit ihrer Rente nicht den Lebensunterhalt bestreiten können, ergänzend dauerhaft Hilfen zum Lebensunterhalt bzw. anschließend Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen. Diese wirtschaftlichen Einbußen stellen eine „besondere Härte“ für die betroffenen Personen dar.

§ 12a SGB II darf nicht dazu missbraucht werden, die Hilfebedürftigen – ohne Rücksicht auf ihre individuelle Situation und ihre Bedarfslage – aus dem Hilfesystem des SGB II zu verdrängen. Im Rahmen der Rentenversicherung steht es den Personen frei, zu entscheiden, wann sie in Rente gehen wollen. Die SGB II-Leistungsträger müssen die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der betroffenen Personen respektieren. Es darf nicht vergessen werden, dass es die Grundidee des SGB II ist, die arbeitslosen Personen dazu zu befähigen, sich durch Erwerbstätigkeit selbst zu helfen und auf diese Weise die Hilfebedürftigkeit zu verhindern, zu beseitigen oder zumindest zu vermindern. Die Jobcenter sind dementsprechend verpflichtet, erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, unverzüglich in Arbeit zu vermitteln (§ 3 Abs. 2a SGB II). Dieses Gebot der unverzüglichen Vermittlung von über 58-Jährigen in Arbeit oder Arbeitsgelegenheit sollte grundsätzlich Vorrang vor den Subsidiaritätsnormen des § 5 Abs. 1 Satz 1 SGB II i. V. m. § 12a Satz 1 SGB II haben. Es kann nicht angehen, dass Personen gegen ihren Willen zur Inanspruchnahme vorrangiger Sozialleistungen anderer Träger gezwungen werden, wenn die gesetzlich angeordneten Eingliederungsbemühungen zuvor unterblieben sind. Damit entziehen sich die Jobcenter ihrer gesetzlichen Pflicht zur besonderen Förderung und Eingliederung älterer Arbeitnehmer.

Verhältnis zu den Leistungen nach SGB XII

Wenn durch die Abschläge die Rentenhöhe so stark sinkt, dass dadurch der Lebensunterhalt nicht mehr gedeckt werden kann, sind die betroffenen Personen für den Rest ihres Lebens auf soziale Fürsorgeleistungen angewiesen. Bei nicht existenzsichernden Renten vor Erreichung der Regelaltersgrenze kann weder ergänzend Arbeitslosengeld II (Ausschlusskriterien § 7 Abs. 4 SGB II) noch Grundsicherung im Alter (§ 41 SGB VI – Ausschlusskriterium Altersgrenze 65 plus) bezogen werden. Beides ist per Gesetz ausgeschlossen. Den Leistungsempfängern bleibt nur die Möglichkeit, bis sie die Regelaltersgrenze erreichen, ergänzend Hilfen zum Lebensunterhalt (§§ 27ff. SGB XII) zu beantragen. In der Konsequenz werden damit diese Personen vorübergehend in ein öffentliches Sicherungssystem verwiesen, das mit erheblichen Nachteilen für sie verbunden ist. Im Rahmen des SGB

XII unterliegen sie strengeren Kriterien in Bezug auf Anrechnung etwaigen Nebeneinkommens (§ 82 SGB XII) und dem Einsatz von Vermögen (§ 90 SGB XII). Im Vergleich zum SGB II bestehen geringere Vermögensfreibeträge und Einkommensfreigrenzen: Personen, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, haben einen Vermögensgrundfreibetrag von 150 Euro für jedes vollendete Lebensjahr, mindestens aber 3.100 Euro. Hinzu kommt ein Freibetrag für notwendige Anschaffungen in Höhe von 750 Euro (§ 12 SGB XII). Personen, die Leistungen nach SGB XII beziehen, haben einen Barbetrag von 2.600 Euro frei. Dieser Vermögensfreibetrag ist bei einer besonderen Notlage angemessen zu erhöhen (§ 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII). Auch die Einkommensfreibeträge sind im SGB II günstiger: Erwerbstätige haben Freibeträge bis zu 330 Euro monatlich (§ 11b SGB II). Im SGB XII beträgt der Freibetrag höchstens 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 (§ 82 Abs. 3 S. 1 SGB XII). Außerdem kann im Rahmen des SGB XII auf das Einkommen und Vermögen der Eltern und Kinder Rückgriff genommen werden. Die Einschränkungen, die in der Grundsicherung im Alter für den Rückgriff auf unterhaltsverpflichtete Kinder bestehen, greifen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt im SGB XII noch nicht.

Ungleichbehandlung

Normalerweise können Arbeitnehmer frei entscheiden, ob und wann sie in Rente gehen, und ob sie im Falle eines vorzeitigen Rentenanstritts Abschläge hinnehmen. Dagegen sind Arbeitslosengeld II-Empfänger mit Vollendung des 63. Lebensjahres verpflichtet, die Rente vorzeitig zu beantragen. Sofern sie dies nicht tun, ist das zuständige Jobcenter berechtigt, den Antrag zu stellen. Verschärft wird diese Situation dadurch, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten eingeschränkt sind. Das Bundessozialgericht hat entschieden, dass die Frage, ob eine vorangegangene Aufforderung zur Rentenantragstellung rechtswidrig war, auf dem Rechtsweg nicht mehr geklärt werden kann, wenn auf Antrag des Grundsicherungsträgers vom Rentenversicherungsträger rückwirkend eine vorgezogene Altersrente bestandskräftig bewilligt wurde (vgl. BSG v. 12.06.2013 - B 14 AS 225/12 B).

Die Entscheidung über den Beginn der Rente ist eine höchstpersönliche Entscheidung, die den Beginn eines neuen Lebensabschnitts einläutet. Diese Entscheidungsfreiheit, die im Bereich des Rentenversicherungsrechts jedem zusteht, sollte auch im Rahmen des SGB II berücksichtigt werden. Die SGB II-Träger sollten dies respektieren. Deshalb plädiert der Deutsche Caritasverband dafür, dass die SGB II-Träger nicht in die Entscheidungsfreiheit der SGB II-Leistungsempfänger eingreifen dürfen.

2. Arbeitsmarktaspekte

Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es, erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen (§ 1 Abs. 2 Satz 2 SGB II). Solange erwerbsfähige Leistungsberechtigte die Altersgrenze von 65 Jahren noch nicht erreicht haben, sind sie verpflichtet, ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einzusetzen (§ 2 Abs. 2 S. 2 SGB II). Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die

das 58. Lebensjahr vollendet haben, sind unverzüglich in Arbeit zu vermitteln (§ 3 Abs. 2a SGB II).

Bei der Verweisung auf den vorzeitigen Rentenbezug wird der Erwerbswille des Hilfebedürftigen nicht berücksichtigt. Der Wunsch des Betroffenen auf Integration ist nur insoweit Gegenstand der Prüfung, als es in absehbarer Zeit zu einer Integration in den Arbeitsmarkt kommt. Der Anspruch auf Integrationsmaßnahmen entfällt mit dem vorzeitigen Renteneintritt ebenfalls. Der erwerbsfähige und -willige Hilfebedürftige wird in ein Leistungssystem überführt, das gerade nicht dazu dient, den Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren sich verstärkt bemüht, ältere Erwerbslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Als Beispiel ist hier das Sonderprogramm „50 plus“ zu nennen. Die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu erhöhen war auch Sinn und Zweck der schrittweisen Ausweitung der Regelaltersgrenze auf 67 (§ 235 SGB VI).

Der verpflichtende Verweis auf vorzeitige Rente steht dem Ziel der Großen Koalition diametral entgegen, Personen länger im Erwerbsleben zu halten. Die Bemühungen der letzten Jahre zeigen erste Erfolge, dass auch die Integration von älteren Personen in den Arbeitsmarkt langsam gelingt. Problematisch ist das Vorgehen der Jobcenter auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel, der in verschiedenen Berufszweigen immer spürbarer wird. Eine Entlastung ist insoweit auch nicht absehbar. Der Arbeitsmarkt wird sich in den kommenden Jahren insbesondere im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens durch die demographische Entwicklung stark verändern: Zum einen wird die Nachfrage nach Leistungen in der Pflege und in weiteren Gesundheitsdienstleistungen aufgrund des wachsenden Anteils der über 65-jährigen in der Gesellschaft zunehmen, zum anderen wird durch den Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter der Bedarf an Fach- und Hilfskräften schwieriger zu decken sein. Wenn in großer Zahl erwerbsfähige und erwerbswillige Personen zwangsweise in den Rentenbezug gedrängt werden, wird die Situation zusätzlich verschärft.

III. Fazit und Lösungsvorschlag

Der Deutsche Caritasverband lehnt die Möglichkeit, Leistungsempfänger mit Vollendung des 63. Lebensjahres auf die Beantragung von vorzeitiger Altersrente zu verweisen, ab. Ein Leistungsempfänger sollte wie ein nicht auf ALG II angewiesener Arbeitnehmer frei entscheiden können, ob er vorzeitig mit Abschlägen

in Rente gehen möchte. Die Abschläge sind bereits jetzt erheblich und werden in den folgenden Jahren noch steigen, da die die Kluft zwischen starrer Regelung zur vorzeitigen Altersrente mit 63 Jahren und steigender Regelaltersgrenze wächst. Aufgrund von diskontinuierlichen Erwerbsbiographien, Arbeitslosigkeit und Lücken bei der Rentenanwartschaftszeit haben Langzeitarbeitslose häufig ohnehin geringere Rentenansprüche. Zudem führen Jobcenter seit 2011 für Langzeitarbeitslose auch keine Beiträge zur Rentenversicherung mehr ab. Die Gefahr der Abhängigkeit von Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter wird zukünftig noch zunehmen, wenn zusätzlich noch das Rentenniveau in den kommenden Jahren sinkt. Diese Gefahr wird durch den Zwang zum frühzeitigen Renteneintritt mit Abschlägen noch verschärft und Altersarmut wird zunehmen.

Die gegenwärtige Prüfung der Vorrangigkeit von Leistungen ist in keiner Weise hinreichend, da weder die Abschläge, noch die Rentenhöhe, noch die Wirkung in Bezug auf die zukünftige Transferabhängigkeit im Familienkontext angesehen werden. Die Änderung des Verfahrens wäre bürokratisch sehr aufwendig. Die Hoffnung seitens des Bundes, hier dauerhaft Kosten zu sparen, wird sich nicht erfüllen, da im Unterschied zur Einführung der Regelung im Jahre 2008 die Kosten der Grundsicherung heute ebenfalls von Bund zu tragen sind. Es ist davon auszugehen, dass Personen, die durch die vorzeitige Rente mit 63 aus dem Transferbezug kommen, ohnehin von dieser Regelung Gebrauch machen werden, da der Verbleib im System der Grundsicherung für Arbeit ja auch mit erheblichen Verpflichtungen verbunden ist.

Die Frühverrentung konterkariert zudem die Idee, ältere Menschen länger in den Arbeitsmarkt zu halten. Hier muss grundsätzlich ein Umdenken in der Gesellschaft erreicht werden. Deshalb sollten eher die Bemühungen verstärkt werden, Grundsicherungsempfänger im Alter in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Arbeit ist das beste Mittel gegen Altersarmut. In diesem Sinne empfiehlt der Deutsche Caritasverband, die Verpflichtung für SGB II-Leistungsempfänger zur Beantragung einer vorzeitigen Rente aufzuheben (§ 12a SGB II).

Der Deutsche Caritasverband schlägt daher folgende Gesetzesänderung vor:

Die §§ 12 S. 2 Nr. 1 und 13 Abs. 2 SGB II sowie die Unbilligkeitsverordnung sind ersatzlos zu streichen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)255

26. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

PD Dr. Martin Brüssig

Zusammenfassung:

Ältere ALG II-Beziehende sind verpflichtet, eine Altersrente auch dann zu beantragen, wenn sie nur vorzeitig, d.h. mit Abschlägen, in Anspruch genommen werden kann. Unter anderem wegen der Fremdbestimmung der ALG II-Beziehenden durch die Jobcenter und wegen der Fehlanreize für die Jobcenter, die sich aus dieser Regelung ergeben, steht die Pflicht zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente in der Kritik. Diese Stellungnahme berichtet die Auswirkungen dieser Regelung für den Zugang in Altersrente von ALG II-Beziehenden. Die Ergebnisse stützen die Vermutung, dass sich das Rentenzugangsverhalten der ALG II-Beziehenden nicht grundlegend ändern würde, wenn die Pflicht zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente abgeschafft werden würde. Wohl aber würden sich das Rentenzugangsverhalten und die Fürsorgebedürftigkeit im Alter von rentennahen ALG II-Beziehenden ändern, wenn sie konsequent in Beschäftigung vermittelt werden würden. Eine Abschaffung der verpflichtenden Inanspruchnahme von vorzeitig beziehbaren Altersrenten verbessert die Voraussetzungen, dass ältere ALG II-Beziehende in Beschäftigung vermittelt werden können und entlastet die Jobcenter von bürokratischem Aufwand, der nicht ihrem Kerngeschäft entspricht.

1 Regelungsinhalt und sozialrechtliche sowie sozialpolitische Einordnung

Ältere Leistungsbeziehende nach dem SGB II – ALG II-Beziehende – sind verpflichtet, eine Altersrente zu beantragen, um damit den Bezug von ALG II zu beenden (§ 5 SGB II). Dies schließt auch die Inanspruchnahme einer um Abschläge geminderten („vorzeitigen“) Altersrente ein. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der „Nachrangigkeit“ des ALG II, also aus dem Grundsatz, dass die Grundsicherung für er-

werbsfähige Hilfebedürftige erst nach dem Ausschöpfen aller anderen Möglichkeiten, die materielle Existenzgrundlage zu sichern, gewährt wird. Zu den vorrangig zu nutzenden Einkommen zählen auch Altersrenten. Kommt die leistungsberechtigte Person dieser Verpflichtung nicht nach, ist das Jobcenter als Leistungsträger berechtigt, für diese Person den Rentenantrag zu stellen.

Die Verpflichtung zur Inanspruchnahme von Altersrenten besteht seit Inkrafttreten des SGB II zum 01.01.2005 und ist seitdem mehrfach präzisiert worden. Durch eine erste Ergänzung wurde bestimmt, dass der Leistungsträger nicht nur an Stelle der ALG II beziehenden Person den Rentenantrag stellen, sondern auch Rechtsbehelfe und Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Rentenversicherung einlegen kann (wirksam ab 01.08.2006). Wichtiger noch war jedoch war die Konkretisierung, eine vorzeitig beziehbare Altersrente nicht vor Vollendung des 63. Lebensjahres in Anspruch nehmen zu müssen (§ 12a, wirksam ab 01.01.2008). Mit dieser Präzisierung hat der Gesetzgeber eine Angleichung der Altersgrenze an die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit erreicht, deren frühestmögliche Inanspruchnahme von 60 auf 63 Jahre angehoben wurde. In der Altersrente für Frauen und der Altersrente für schwerbehinderte Menschen waren bzw. sind Rentenzugänge vor Vollendung des 63. Lebensjahres möglich. Wäre die Altersgrenze für eine verpflichtende Inanspruchnahme einer vorzeitig beziehbaren Altersrente nicht auf die Vollendung des 63. Lebensjahres angehoben worden, hätte dies eine zumindest mittelbare Diskriminierung von Frauen bedeutet, da die Frauentalersrente zu diesem Zeitpunkt vorzeitig noch ab 60 Jahren zugänglich war. Ebenfalls zum 01.01.2008 hat der Gesetzgeber eine Unbilligkeitsverordnung in Kraft gesetzt, derzufolge eine vorzeitige Inanspruchnahme einer Altersrente insbesondere dann nicht erwirkt wirkt, wenn

ALG II nur aufstockend neben einer bestehenden Erwerbstätigkeit oder laufendem Arbeitslosengeld bezogen wird, wenn eine Erwerbsaufnahme unmittelbar bevorsteht, oder in nächster Zukunft eine abschlagsfreie Altersrente bezogen werden kann (UnbilligkeitsV, vom 14.04.2008).

In den ersten Jahren des SGB II ist die Verpflichtung zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente im Zusammenhang mit der sog. 58er-Regelung zu sehen (§ 428 SGB III a.F.). Ursprünglich bezogen auf das SGB III, berechnete sie den Bezug von Leistungen ohne Verpflichtung zur Arbeitssuche, wenn zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine abschlagsfreie Altersrente bezogen wird. Dieser „Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen“ hatte seinen Ursprung in einer Zeit, in der Arbeitslosengeld für Ältere 24 bzw. 30 Monaten gezahlt wurde und ein abschlagsfreier Rentenzugang in die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit ab 60 Jahren möglich war. Die Möglichkeit zum erleichterten Leistungsbezug stand mit Einführung des SGB II auch für ALG II-Beziehende zur Verfügung und hatte dort den wesentlichen Effekt, dass der abschlagsfreie Rentenzugangszeitpunkt geschützt war (siehe Brussig und Wübbecke 2009, Wübbecke 2013). Bis zur Schließung des erleichterten Leistungsbezuges für Neuzugänge (zum 31.12.2007) konnte die Verpflichtung zum vorzeitigen Rentenbezug also vermieden werden. Die Jobcenter behandeln ALG II-Beziehende, die sich auf diese Möglichkeit hätten stützen können, so, als ob sie dies auch tatsächlich getan hätten. Es gilt also ein Bestandsschutz.

Die Nachrangigkeit der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige gegenüber anderen Sozialleistungen, wie der Altersrente, und die Pflicht, andere Sozialleistungen zu beantragen und gegebenenfalls auf diese auszuweichen, sind im deutschen Sozialrecht weder neu noch einzigartig. Zwar galt die Arbeitslosenhilfe (und gilt erst recht das Arbeitslosengeld) nicht als nachrangig. Für die Arbeitslosenhilfe wurde die Bedürftigkeit geprüft, wobei lediglich das Haushaltseinkommen und Vermögen berücksichtigt werden (§ 137, Abs. 2 und 3), nicht aber konkurrierende Sozialleistungen. Doch die Sozialhilfe, das neben der Arbeitslosenhilfe andere Leistungssystem, aus deren Verschmelzung die Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige erwuchs, war bereits eine nachrangige Sozialleistung. „Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält“ (§ 2, BSHG).

Das individuelle „Dispositionsrecht“, also die individuelle Entscheidung darüber, eine Sozialleistung zu beantragen, ist nicht nur in den bedarfsgeprüften und steuerfinanzierten sozialen Sicherungssystemen eingeschränkt, sondern auch in der Sozialversicherung. Es ist beispielsweise auch für Personen eingeschränkt, die Arbeitslosengeld nur deshalb erhalten, weil ihr Anspruch auf Krankengeld ausgelaufen ist, ohne dass ihre Erwerbsfähigkeit wieder hergestellt ist (§ 145 SGB III). Sie sind dazu verpflichtet, Leistungen zur medizinischen Rehabilitation oder zur beruflichen Wiedereingliederung bei der Rentenversicherung zu beantragen, was unter Umständen – nämlich

wenn prognostiziert wird, dass auch durch die Rehabilitation die Erwerbsfähigkeit nicht wieder hergestellt wird – bedeutet, dass eine Erwerbsminderungsrente bewilligt wird. Kommt der Versicherte dieser Aufforderung nicht nach, kann die Agentur für Arbeit die Zahlung von Arbeitslosengeld einstellen. Auch Krankenkassen können Versicherte schon während des Krankengeldbezuges zu einer Reha-Antragstellung auffordern, an deren Ende wiederum eine Erwerbsminderungsrente stehen kann (und im Weigerungsfall des Versicherten zur Mitwirkung das Krankengeld einstellen). Die Möglichkeit zur verpflichtenden Antragstellung lässt sich damit rechtfertigen, dass Personen dem tatsächlich zuständigen Sicherungssystem zugeordnet werden. Dabei geht es nicht nur darum, den Grund des Einkommensausfalls korrekt zu erfassen (also zwischen Sozialleistungsbezug aufgrund vorübergehender Arbeitsunfähigkeit oder dauerhafter Erwerbsunfähigkeit differenzieren zu können) und der zuständige Leistungsträger die Lohnersatzleistung trägt, sondern auch darum, dass der zuständige Leistungsträger auch Dienstleistungen bereithält bzw. finanziert, die auf das jeweilige Risiko abgestimmt sind. Gleichwohl bedeutet die Beschränkung der Dispositionsfreiheit des Versicherten einen erheblichen Eingriff in seine Selbstbestimmung. Auch bei der Aufforderung zu einem Reha-Antrag – der ohne Eingriffsmöglichkeit des Versicherten bei entsprechendem Ausgang der sozialmedizinischen Begutachtung in einen Rentenanspruch umgewandelt werden kann – gibt es deshalb ähnlich wie bei der Unbilligkeitsverordnung (s.o.) Schranken für die Träger. So darf der Versicherte es unterlassen, der Aufforderung der Krankenkasse nachzukommen, wenn noch eine erhebliche Verbesserung des Rentenanspruchs erreicht werden kann, sowie wenn aufgrund tarifvertraglicher Regelungen ein Rentenanspruch automatisch zum Arbeitsplatzverlust führen und Ansprüche auf Betriebsrente durch einen frühzeitigen Rentenbeginn verloren gehen würden.

Weder die Nachrangigkeit von ALG II noch die Einschränkung des Dispositionsrechts sind also neu oder einzigartig. Dennoch ist gerade die Pflicht zur Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente – stärker als die anderen hier aufgeführten Beispiele – in der Kritik. Sie lässt sich in vier Punkten festmachen. Erstens ist der Bezug einer Altersrente irreversibel. Sie kann nicht ausgesetzt, durch weitere Erwerbstätigkeit aufgebessert und zu einem späteren Zeitpunkt erneut beantragt und bezogen werden. Zudem wird der Status als Altersrentner fremdbestimmt und dauerhaft zugewiesen. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur Erwerbsminderungsrente, die grundsätzlich befristet zu bewilligen ist und den Status als erwerbsgemindert nicht lebenslang festschreibt. Einzigartig im Vergleich zu den geschilderten Fällen in der Arbeitslosen- und Krankenversicherung ist die Möglichkeit des Grundsicherungsträgers zur stellvertretenden Antragstellung an Stelle der betreffenden Person, die ihr die Möglichkeit zur Selbstbestimmung über ihren sozialrechtlichen Status nimmt. Zweitens mindern bei einer vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrenten versicherungsmathematische Abschläge den Rentenzahlbetrag, zumal – zumindest bis Ende 2010 – für ALGII-Beziehende rentensteigernde Beiträge in der Rentenversicherung abgeführt wurden

(Mika et al. 2014). Abgesehen von diesem fremdbestimmten Eingriff in den bereits erworbenen Rentenanspruch kann im Extremfall dadurch eine Bedürftigkeit im Rentenalter erst entstehen, die andernfalls hätte vermieden werden können. Die Vermeidung eines dauerhaften Bezugs der Grundsicherung im Alter, die bei einem abschlagsfreien Rentenbeginn nicht eintreten würde, wird in der Unbilligkeitsverordnung nicht als unbillige Härte benannt. Drittens entsteht für die betroffenen Personen möglicherweise eine Lücke oder zumindest ein Nachteil, um das Existenzminimum zu sichern. Denn wenn die vorzeitig bezogene Rente (unter Einschluss aller weiteren Einkommen) nicht bedarfsdeckend ist, können weder die Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige (also weiterhin aufstockendes ALG II) noch Grundsicherung für Ältere bezogen werden: Die Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige scheidet aus, weil ihre Beendigung das Ziel für den Rentenbezug war, und die Grundsicherung im Alter greift noch nicht, weil sie an die Vollendung der Regelaltersgrenze geknüpft ist.¹ Viertens schließlich besteht die Gefahr, dass die Pflicht zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente falsche Anreize für die Jobcenter setzt. Entgegen den positiven Erfahrungen bei der Vermittlung älterer Langzeitarbeitsloser im Bundesprogramm Perspektive 50plus (Knuth et al. 2013 bzw. Knuth et al. 2012) sind sie nämlich im Fall der verpflichtenden Rentenanspruchstellung zu einer systematischen „Stilllegung“ des Arbeitskräftepotenzials von Älteren statt zu seiner Aktivierung gehalten. Angesichts vorliegender Berichte über die Arbeitsbelastungen in Jobcentern aufgrund hoher Fallzahlen (zuletzt SOFI et al. 2013) wäre ein solches Verhalten der Jobcenter nicht nur gesetzeskonform, sondern auch arbeitserleichternd.

Für eine Beurteilung der Pflicht zur Inanspruchnahme einer Altersrente reicht eine rechtliche Beurteilung über das Für und Wider der Einschränkungen des individuellen Selbstbestimmungsrechts nicht aus. Notwendig ist darüber hinaus empirisches Wissen über die tatsächliche Verbreitung und die Wirkungen dieser Bestimmung. Deshalb steht im Zentrum der hier vorgelegten Stellungnahme eine empirische Analyse. Vorauszuschicken ist, dass weder zur

Verbreitung noch zu den Folgen der Pflicht zur Inanspruchnahme einer Altersrente aus dem ALG II-Bezug gesicherte Informationen vorliegen. Dies ist wesentlich, wie unten weiter ausgeführt wird, durch fehlende Datengrundlagen bedingt. Auch diese Stellungnahme kann keine Daten zur Verbreitung, Abläufen und Motiven der Inanspruchnahme vorzeitig beziehbarer Altersrenten nutzen. Gestützt auf Sozialdaten der Rentenversicherung wird jedoch eine Annäherung an die Frage versucht, wie groß der betroffene Personenkreis ist und wie realistisch die Gefahr ist, *aufgrund* der Rentenabschläge auch im Alter bedürftig zu sein. Weiterhin wird diskutiert, ob Anzeichen dafür erkennbar sind, dass ALG II-Beziehende wegen der Pflicht zur Inanspruchnahme einer Altersrente ihre Rente beziehen, oder ob sie diese vielleicht nicht auch von sich heraus beantragen. Zunächst soll jedoch auf das vorliegende Wissen über die verpflichtende Rentenanspruchstellung eingegangen werden, bevor die empirische Analyse beginnt. Eine kurze Diskussion der Ergebnisse beschließt diese Stellungnahme.

2 Stand des Wissens: Drei parlamentarische Anfragen der Linksfraktion

Die Bundestagsfraktion der Linkspartei (Linksfraktion) hat 2009, 2011 und 2013 jeweils eine Kleine Anfrage an die Bundesregierung gestellt, die die Pflicht zur Inanspruchnahme einer Altersrente zum Gegenstand haben. Bereits die erste der drei Anfragen verlangte eine Auskunft darüber, „wie viele Hilfebedürftige (...) seit Jahresbeginn 2008 von den Trägern des SGB II auf einen vorzeitigen Rentenbezug (...) verwiesen worden“ sind (Drucksache 16/13346, S. 4). Die Antwort lautete: „Die Bundesregierung verfügt insoweit über kein verlässliches statistisches Datenmaterial“ (ebda.).² Auch in der zweiten Anfrage lautete die Antwort auf eine ähnliche Frage: „Für die gefragten Angaben liegen keine Daten vor“ (Drucksache 17/5410, S.12). Und auch die dritte Anfrage, die deutlich umfangreicher ausfiel und sich ausschließlich mit der „Zwangsverrentung“ beschäftigte, erkundigte sich danach, wie oft die Aufforderung für eine Rentenanspruchstellung in einer Eingliederungsvereinbarung vereinbart wurde (Frage 23), wie oft Leistungsberechtigte zu einer Rentenanspruchstellung aufgefor-

¹ Die Antwort der Bundesregierung auf eine entsprechende Anfrage der Linksfraktion schafft keine Klarheit: „Der Anspruch auf Grundsicherung für Arbeitsuchende endet (...) mit Beginn des Bezugs einer Altersrente. Endet ein Leistungsanspruch nach dem SGB II wegen des Bezugs einer Altersrente, dann ergibt sich eine Leistungsberechtigung nach dem Dritten oder Vierten Kapitel des SGB XII (...) [also Hilfe zum Lebensunterhalt oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, d.A.]. Danach ist bei Vorliegen von Hilfebedürftigkeit in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII leistungsberechtigt, wer entweder volljährig und dauerhaft voll erwerbsgemindert ist oder wer die für seinen oder ihren Geburtsjahrgang geltende Regelaltersgrenze erreicht oder überschritten hat. Leistungsberechtigt in der Hilfe zum Lebensunterhalt sind hingegen grundsätzlich hilfebedürftige Personen, *die befristet voll erwerbsgemindert sind und die individuelle Regelaltersgrenze noch nicht erreicht (...) haben*“ (BT-Drucksache 18/152, S. 5f., Hervorh. d.A.). Diese Formulierung erweckt den Eindruck, dass die Hilfe zum Lebensunterhalt *nicht* in Frage kommt, weil die betreffenden Personen nicht „befristet voll erwerbsgemindert“ sind. Gleichwohl fährt der Text fort: „(...) Daraus folgt, dass Personen, die eine vorgezogene Altersrente beziehen, bis zur Vollendung der (...) Regelaltersgrenze im Falle von Hilfebedürftigkeit leistungsberechtigt in der Hilfe zum Lebensunterhalt (...) sind“ (ebda.). Auch Knuth (2014) ist der Auffassung, dass die Hilfe zum Lebensunterhalt in Frage kommt. Sofern dies der Fall ist, ist festzuhalten, dass die Bedingungen für den Leistungsbezug ungünstiger sind als in der Grundsicherung (geringeres Schonvermögen, kleinere Freibeträge für den Unterhaltsrückgriff). Auch der hier zugrunde gelegte Antrag der Linksfraktion geht davon aus, dass gegebenenfalls die Hilfe zum Lebensunterhalt greift und verweist auf die restriktiveren Bedingungen (Deutscher Bundestag 2014, S. 1f.).

² In der ersten Anfrage teilte an anderer Stelle die Bundesregierung noch mit, dass bei einer nicht bedarfsdeckenden Rente weiterhin aufstockend Leistungen nach dem SGB II gewährt werden (Drucksache 16/13092, S. 4, was in der dritten Anfrage ausgeschlossen wurde, siehe Fußnote 1).

dert wurden (Frage 24), und wie oft der Leistungsträger an Stelle der leistungsberechtigten Person einen Rentenantrag gestellt haben (Frage 25). Sie wurden summarisch beantwortet: „Der Bundesregierung liegen hierzu keine Angaben vor“ (Drucksache 18/152). Gleichzeitig teilte die Bundesregierung mit, dass die entsprechenden Angaben in den Informationssystemen der Jobcenter (A2LL bzw. VerBIS) vorliegen, da sie Bestandteil der Kommunikation mit den Leistungsberechtigten sind. Sie werden aber nicht zentral zusammengeführt, weil sie nicht zu dem – gesetzlich vorgeschriebenen – Bereich von Daten gehören, die der Bundesagentur für Arbeit zu übermitteln sind (ebda., S. 7).

Weiterhin wurden Fragen nach den Abgängen aus dem SGB II-Leistungsbezug von 63-Jährigen gestellt. Auf diese Weise wurde von den Fragestellern versucht, zu bestimmen, wie viele Personen auf die Altersrente verwiesen wurden. In der Tat ist deren Zahl mit dem Auslaufen der 58-er Regelung zum 31.12.2009, die vor der verpflichtenden vorzeitigen Rente schützte, deutlich angestiegen (siehe Tabelle 1). Aus diesen Monatsangaben werden hochgerechnet für das Jahr 2013 bis zu 28.000 Personen ermittelt, die vermutlich wegen der verpflichtenden Inanspruchnahme in Altersrente gewechselt sind (Birkwald 2013, S. 1).³ Bezogen auf die Jahre 2011 und 2012 wären es ca. 15.000 bzw. 20.000 Personen.

Tabelle 1: Abgang erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (eLb) nach Alter

	Juli 2008	Juli 2009	Juli 2010	Juli 2011	Juli 2012	Juli 2013
63 Jahre	798	873	1.106	1.258	1.686	2.338
64	2.591	2.787	2.728	1.987	760	855
65	0	0	0	1.637	3.407	3.552

Quelle: BT-Drucksache 18/152, Tabelle 6, S. 39

Das Alter ist aber kein geeigneter Indikator für den interessierenden Sachverhalt der vorzeitig (also mit Abschlägen) beziehbaren Altersrente, denn es sind einerseits abschlagsfreie Rentenzugänge mit 63 Jahren möglich (Schwerbehinderte bestimmter Jahrgänge mit Vertrauensschutz), während andererseits einige Personen die rentenrechtliche Bedingungen für eine vorzeitige Altersrente erst nach der Vollendung des 63. Lebensjahres erfüllen können und mithin bei den 64-Jährigen zu suchen wären, deren Abgänge aus dem SGB II-Leistungsbezug aber zurückgehen. Auffällig ist zudem, dass unter den drei ausgewiesenen Altersgruppen in den Jahren 2012 und 2013 die Mehrheit erst mit der Regelaltersgrenze in die Altersrente gewechselt ist.⁴ Das Ausmaß der Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente und die Folgen für eine spätere Fürsorgebedürftigkeit lassen sich so nicht abschätzen.

3 Empirische Analysen

3.1 Vorüberlegungen und Analysestrategie

Für die empirische Analyse ist es hilfreich, die grundsätzlichen Abläufe der Jobcenter im Umgang mit rentenberechtigten ALG II-Beziehenden zu kennen. Sie sind in sog. Fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit niedergelegt, die öffentlich zugänglich sind und die die Gesetzesvorgaben in konkretes organisationales Handeln umformen.

Demnach beginnt die Rentenprüfung bereits mit der Vollendung des 60. Lebensjahres. SGB II-Leistungsbezieher werden vom Jobcenter aufgefordert, eine aktuelle Renteninformation der Rentenversicherung vorzulegen. Die Renteninformation enthält Angaben, ob die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bezug einer vorzeitig beziehbaren Altersrente erfüllt sind. Das Jobcenter prüft zunächst, ob die Voraussetzungen für eine ungeminderte Altersrente bestehen. Dies ist auch unterhalb der Regelaltersgrenze möglich, z.B. für Schwerbehinderte, die die Voraussetzungen der Altersrente für schwerbehinderte Menschen erfüllen, oder für Personen, die aufgrund von Vertrauensschutzregelungen abschlagsfrei vorzeitig in Rente gehen können. Ist das der Fall, ergeht sofort und ohne weitere Prüfung eine Aufforderung zur Rentenantragstellung. Besteht hingegen ein Anspruch auf eine geminderte Altersrente, wird geprüft, ob ein Bestandsschutz (im Wesentlichen der oben besprochene „erleichterte Leistungsbezug“ nach der alten 58-er Regelung) vorliegt oder unbillige Härten (s.o.) gegen eine Rentenantragstellung sprechen. Soweit das nicht der Fall ist, ergeht die Aufforderung zu einer Rentenantragstellung, sofern dies nicht bereits geschehen ist (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Es ist anzunehmen, dass „rentennahe“ SGB II-Leistungsbeziehende zu Gesprächen in das Jobcenter einbestellt werden, in denen die Pflicht zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente erläutert und das weitere Vorgehen beschrieben werden. Möglicherweise findet eine Art „Rentenberatung“ statt, in der der erwartbare Rentenzahlbetrag mit dem aktuellen ALG II verglichen wird und in der vermittelt einer „Vorteilsübersetzung“ (ein im Jobcenter gebräuchlicher Begriff, um Pflichten und Interessen des „Kunden“ in Einklang zu bringen) die Attraktivität selbst einer um Abschläge geminderten Rente verdeutlicht wird. Da eine uneingeschränkte Pflicht besteht, ungeminderte Altersrenten auch vor Vollendung des 63. Lebensjahres in Anspruch zu nehmen, ist davon auszugehen, dass die Rentenberatung bereits vor dem 63. Lebensjahr einsetzt. Es ist zu vermuten, dass diese Gespräche von Vermittler zu Vermittler und vielleicht sogar von Jobcenter zu Jobcenter verschieden sind. Unabhängig davon ist davon auszugehen, dass die Leistungsbeziehenden ihrerseits verschieden auf die Aufforderung zur Rentenantragstellung reagieren: einige werden eine Rente dem weiteren ALG II-Bezug vorziehen, z.B. weil ihre Rente trotz der Abschläge höher ist als die Grundsicherung, oder um sich aus

³ Hiervon abzuziehen sind die Personen, die wegen einer Beschäftigungsaufnahme oder anderen Gründen den ALG II-Bezug verlassen haben, ebda.

⁴ Schwer zu erklären ist zudem, dass es in den Jahren 2008 bis 2010 angeblich überhaupt keine Abgänge aus dem ALG II mit 65 Jahren gegeben haben soll.

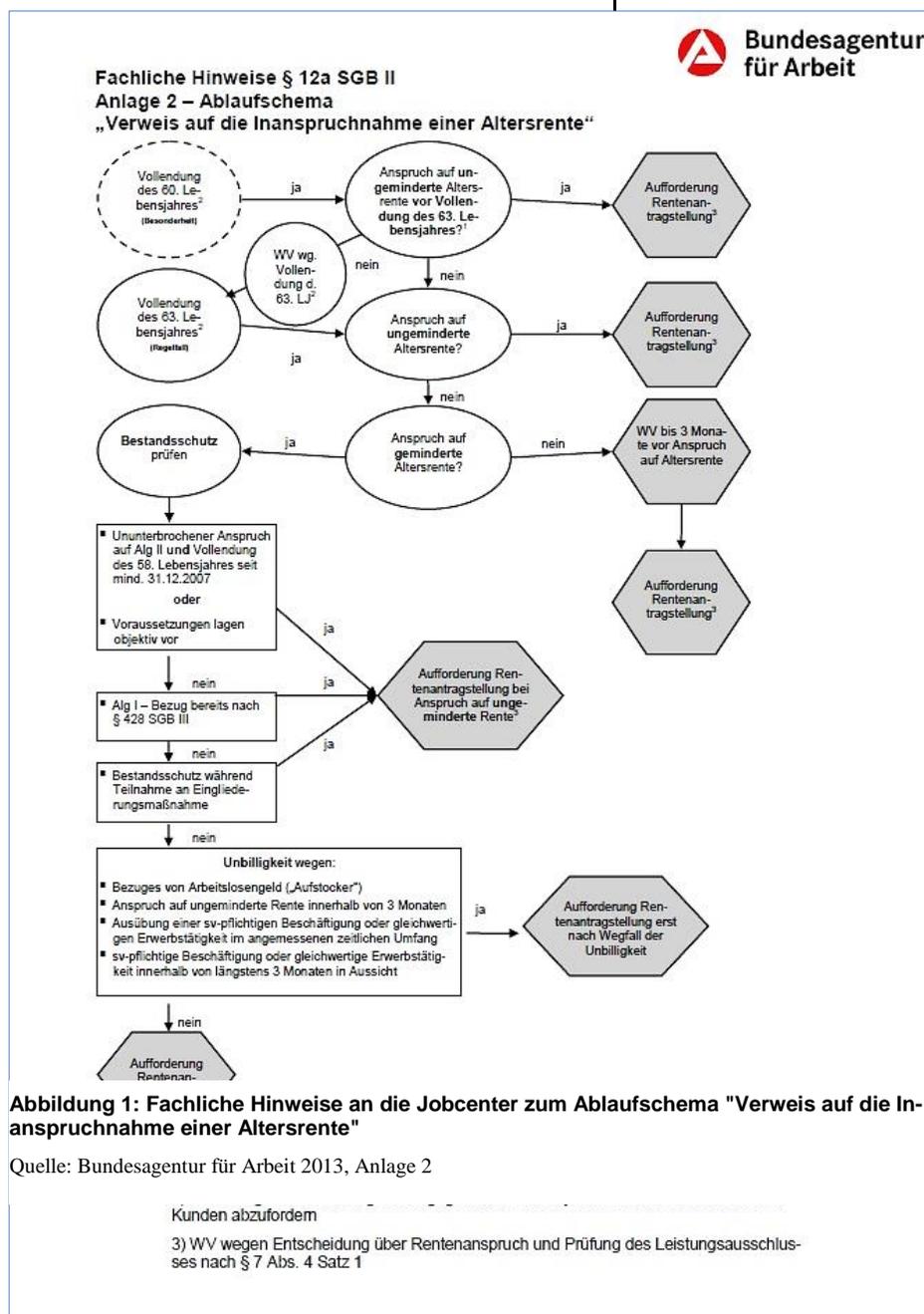


Abbildung 1: Fachliche Hinweise an die Jobcenter zum Ablaufschema "Verweis auf die Inanspruchnahme einer Altersrente"

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013, Anlage 2

den Rentenzugängen aufgrund einer stellvertretenden Antragstellung durch die Jobcenter.

Damit ist benannt, welcher Personenkreis im Mittelpunkt der folgenden Analysen steht, nämlich Bezieher einer Altersrente, die unmittelbar vor dem Rentenbeginn ALG II erhielten und vorzeitig zwischen der Vollendung des 63. und vor Erreichen der Regelaltersgrenze (bis 2012: 65 Jahre, also zwischen einem und 24 Monaten vorzeitig) in Rente gewechselt sind. Dieser Personenkreis wird einerseits mit abschlagsfreien Rentenzugängen sowie andererseits mit sehr vorzeigigen Rentenzugängen (mehr als 24 Monate vorzeitig) aus dem SGB II verglichen, um abzuschätzen, wie groß das Risiko ist, aufgrund der verpflichtenden Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente auch im Alter auf Grundsicherung angewiesen zu sein.

Weiterhin wird der Zusammenhang zwischen Rentenzahlbetrag und Zeitpunkt des Rentenbeginns aus dem ALG II-Bezug heraus für diese drei Gruppen miteinander verglichen. Wenn dieser Zusammenhang für alle drei Gruppen gleich ist oder einem gemeinsamen

der Abhängigkeit von den Jobcentern zu lösen. Andere werden sich in die Pflicht fügen und freiwillig einen Rentenantrag stellen und wieder andere werden gegen ihren Willen in die Altersrente genötigt. Entscheidend ist hier, dass eine klare Unterscheidung zwischen Freiwilligkeit und Zwang nicht möglich ist, wenn den Leistungsbeziehenden erst einmal bekannt ist, dass sie zu einer Altersrente nicht nur berechtigt, sondern zu einer Antragstellung sogar verpflichtet sind. Solange die Präferenzen der Leistungsbeziehenden vor und nach der Information über die Pflicht zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente nicht bekannt sind – und sie lassen sich nur durch eine Befragung der Leistungsbezieher ermitteln – besteht der Personenkreis der Betroffenen maximal aus vorzeitigen Rentenzugängen aus dem SGB II und minimal aus

men Trend folgt, so die Überlegung, dann ist der spezifische Einfluss der verpflichtenden Rentenantragstellung für die „Risikogruppe“ geringer einzuschätzen als wenn sich diese Gruppe deutlich von den beiden anderen Gruppen (abschlagsfreie und sehr vorzeitige Rentenzugänge) unterscheidet. Wie SGB II-Leistungsbezug, Rentenhöhe und Zeitpunkt des Rentenbeginns zusammenhängen, wird zudem im Vergleich mit einer Kontrastgruppe der Renteneintritte aus Altersteilzeitarbeit analysiert. Dies ist als maximaler Kontrast angelegt, da ATZ-Beschäftigte in der Regel stabil beschäftigt sind und ihren Rentenübergang sehr langfristig planen. Denn der Beginn der Altersteilzeitarbeit wird auf den späteren Rentenbeginn abgestimmt. Abschließend werden Überlegungen zur

Fürsorgebedürftigkeit im Alter aufgrund abschlagsgeminderter Renten angestellt.

3.2 Datengrundlage

Grundlage für die Analysen ist der Scientific Use File Rentenzugang des Jahres 2011, der vom Forschungszentrum der Rentenversicherung (FDZ-RV) für wissenschaftliche Analysen zur Verfügung gestellt wird. Hierbei handelt es sich um eine 10-Prozent-Stichprobe aller Zugänge in Renten (darunter auch Altersrenten) im Jahr 2011. Die Daten beruhen auf Angaben, die die Rentenversicherung für die Durchführung ihrer Aufgaben benötigt und enthalten neben ausgewählten soziodemographischen Angaben unter anderem Informationen zum Rentenzahlbetrag, zur Zahl der Abschlagsmonate und zum Versicherungsstatus vor Rentenbeginn. Der Versicherungsstatus vor Rentenbeginn wird zum 31.12.2010, also dem letzten Jahreswechsel vor dem Rentenbeginn, erfasst. Die Daten enthalten keine Angaben darüber, ab welchem Zeitpunkt die Bedingungen für einen vorzeitigen Rentenbeginn erstmals erfüllt waren, wer den Rentenantrag gestellt hat (die versicherte Person oder das Jobcenter) und erst recht keine Angabe zum bevorzugten Zeitpunkt des Rentenbeginns durch den Versicherten. Der Datensatz enthält keine Hochrechnungsfaktoren, kann aber in wesentlichen Strukturmerkmalen als repräsentativ angesehen werden. Es ist aber unbekannt, ob kleine Teilgruppen ebenfalls entsprechend ihrem Anteil an der Grundgesamtheit enthalten sind.⁵

Aus diesem Datensatz wurden Personen berücksichtigt, die 2011 erstmals eine Altersrente bezogen haben und nicht im Ausland leben. Sie wurden entsprechend des Zeitpunkt des Rentenzugangs in drei Gruppen eingeteilt: Personen, die abschlagsfrei in Rente gewechselt sind, Personen, die ein bis 24 Monate vorzeitig in Rente gewechselt sind (dies entspricht zu meist einem Altersfenster von 63 bis unter 65 Jahren) und Personen, die mehr als 24 Monate vorzeitig in Rente gewechselt sind. Darüber hinaus wurden die Personen nach ihrem Versicherungsstatus vor Rentenbeginn in Gruppen eingeteilt. Im Mittelpunkt der Analyse stehen die Personen, die vor Rentenbeginn ALG II bezogen. Als Vergleichsgruppe werden Personen zusammengefasst, die sich vor Rentenbeginn in Altersteilzeitarbeit befanden.⁶ Beide Gruppen umfassen im Datensatz 6.093 (ALG II vor Rente) bzw. 10.397 (ATZ vor Rente) Personen. Angesichts einer Gesamtzahl von Zugängen in Altersrenten mit Wohnsitz in Deutschland im Datensatz von 63.031 Personen entspricht dies 9,7 bzw. 16,5 Prozent. Zahlen der Ren-

tenversicherung berichten – bei einer geringfügig anderen Abgrenzung, die Renten an im Ausland lebende Personen einschließt – von 8,9 und 15,4 Prozent der Rentenzugänge aus ALG II bzw. Altersteilzeit (Deutsche Rentenversicherung 2013, S. 79).

3.3 Ergebnisse

Die Risikogruppe, die von der Pflicht zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente betroffen gewesen sein könnte, sind Personen aus dem ALG II, die ein bis 24 Monate vorzeitig in Rente wechseln. Jeder sechste Rentenzugang aus dem ALG II ist hierzu zu rechnen (siehe Tabelle 2). Bezogen auf die gesamte Untersuchungsstichprobe und unter der Annahme, dass diese Teilgruppe entsprechend ihrem Anteil an der Grundgesamtheit vertreten ist, repräsentieren diese 16,2 Prozent ca. 10.000 Menschen. Dieser Wert ist deutlich niedriger als der Wert, der sich aus der dritten Kleinen Anfrage errechnet (für 2011: 15.000 Personen), denn letzterer bezog sich auf alle Abgänge aus dem ALG II (einschließlich einer unbekanntem Zahl von Abgängen in Beschäftigung) nur der 63-Jährigen (und nicht des Altersspektrums von 63 bis unterhalb der Regelaltersgrenze).

Bei der hier zugrunde gelegten Risikogruppe gibt es zwei Arten von Unschärfen: Ein Teil dieser 16 Prozent ist möglicherweise freiwillig in Rente gewechselt (etwa weil die Pflicht individuell noch nicht bekannt war oder das 63. Lebensjahr noch nicht vollendet war), und möglicherweise hat ein Teil derjenigen mit höheren Abschlägen (vor Vollendung des 63. Lebensjahres) nach einer Rentenberatung im Jobcenter eine Rente beantragt. Mehr als jede/r vierte Rentenzugang aus dem ALG II erfolgte um mehr als zwei Jahre vorzeitig und damit streng genommen noch rascher als das SGB II postuliert. Dies ist ein starkes Indiz dafür, dass die Bedingungen im SGB II (Leistungshöhe, bürokratische Ansprüche, Aktivierungsanspruch) vielfach als so ungünstig bewertet werden, dass viele ALG II-Beziehende auch um den Preis hoher Abschläge die Grundsicherung verlassen. Daraus kann man aber nicht umgekehrt schließen, dass alle oder mehrheitlich jene, die höchstens zwei Jahre vorzeitig in Rente wechseln, dies gegen ihren Willen tun. Über die Präferenzen ist nichts bekannt. Möglich ist auch, dass die Bedingungen für einen früheren Rentenzugang noch nicht erfüllt waren. Dass längst nicht jede/r ALG II Beziehende zu einer vorzeitigen Rente berechtigt ist, legt die große Gruppe der abschlagsfreien Rentenzugänge nahe: Über die Hälfte (56,9 Prozent) ging abschlagsfrei in Altersrente, viele erst mit der Regelaltersgrenze.

⁵ Mit Aufhebung der Versicherungspflicht in der Rentenversicherung von ALG II-Beziehenden nach dem 31.12.2010 wird in den veröffentlichten und für die Forschung zugänglichen Daten der Rentenversicherung ein SGB II-Leistungsbezug nicht ausgewiesen. Vielmehr werden ALG II-Beziehende als Anrechnungszeitversicherte registriert. Die Deutsche Rentenversicherung gibt als Versicherungsstatus am 31.12. vor Rentenbeginn im Jahr 2011 für 8,9 Prozent der Neuzugänge in Altersrente an, dass sie zuvor ALG II bezogen hat, im Jahr 2012 jedoch nur für 1,4 Prozent (Deutsche Rentenversicherung 2013, S. 79). Entsprechend ist der Anteil derjenigen mit Anrechnungszeit vor Rentenbeginn gestiegen: von 2,2 auf 8,3 Prozent. Die Rentenzugänge des Jahres 2012, für die in den Daten vermerkt ist, dass sie aus ALG II kommen, können nicht als repräsentativ für die Gesamtheit aller Personen angesehen werden, die vor Rentenbeginn ALG II bezogen haben, denn der weitaus größte Teil der ALG II-Beziehenden geht in die Gruppe der Anrechnungszeitversicherten ein. Aus diesem Grund stützt sich die folgende Analyse auf den Rentenzugang des Jahres 2011.

⁶ Im Datensatz ist kein Fall, der zugleich Altersteilzeit und ALG II aufweist. Ein solcher Fall müsste hier der Altersteilzeit zugeordnet werden, weil er durch die Unbilligkeitsverordnung vor dem verpflichtenden Rentenantrag geschützt ist.

Tabelle 2: Status vor Rentenbeginn und Zeitpunkt des Rentenbeginns

		ALG II	ATZ	alle übrigen	insgesamt
		in Prozent	in Prozent	in Prozent	in Prozent
Ohne Abschlüsse		56,9	21,6	53,4	48,5
1 bis 24 Monate vorzeitig		16,2	28,2	19,7	20,7
25 bis 60 Monate vorzeitig		26,9	50,3	27,0	30,8
		100,0	100,1	100,1	100,0

Quelle: FDZ-RV – SUFRTZN11XVSBB, eigene Berechnungen.

Der hohe – im Vergleich mit Rentenzugängen aus ATZ nahezu dreimal so hohe – Anteil der abschlagsfreien Rentenzugänge aus ALG II lässt sich im Jahr 2011 kaum mehr auf den Schutz der 58er-Regelung und aufgrund der Rechts- und Weisungslage wohl auch nicht auf einen Verzicht der Jobcenter zurückführen, den Vorrang der Rente zu erwirken. Vielmehr sind die sehr niedrigen Rentenzahlbeträge (siehe Tabelle 3) gerade in dieser Gruppe ein Indiz dafür, dass die – auf den gesamten Lebenslauf betrachtete – Erwerbsbeteiligung in vielen Fällen wohl schwach war und deshalb eine vorzeitig beziehbare Rente nicht in Frage kommt (Wübbecke 2007). Der durchschnittliche monatliche Rentenzahlbetrag lag bei 423 Euro. Wohl wegen der stärkeren Erwerbsteilhabe über den Lebenslauf hinweg sind nicht nur die Rentenzahlbeträge der übrigen Rentenzugänge aus ALG II höher, sondern überhaupt erst die Bedingungen für eine der vorzeitig beziehbaren Altersrenten erfüllt, die durchweg mehr als die Mindestversicherungszeit von fünf Jahren voraussetzen. Der Unterschied zu den Rentenzugängen aus ATZ ist besonders ausgeprägt. ATZ-Beschäftigte dürften beinahe ausnahmslos die Bedingungen für eine vorzeitig beziehbare Rente erfüllen. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag ist mehr als doppelt so hoch wie der der Rentenzugänge aus ALG II. Und er ist umso höher, je weniger Abschlüsse fällig wurden (und je länger aufgrund des fortbestehenden Beschäftigungsverhältnisses Beiträge gezahlt wurden).

Tabelle 3: Durchschnittliche monatliche Rentenzahlbeträge und Zeitpunkt des Rentenbeginns

		ALG II	ATZ	alle übrigen	insgesamt
		in Euro	in Euro	in Euro	in Euro
Ohne Abschlüsse		423	1.218	587	614
1 bis 24 Monate vorzeitig		697	1.168	914	955

25 bis 60 Monate vorzeitig	573	1.016	649	741
Alle	508	1.103	668	724

Quelle: FDZ-RV – SUFRTZN11XVSBB, eigene Berechnungen.

Der Unterschied im Rentenzugangsverhalten und die Besonderheit der ALG II-Bezieher treten noch deutlicher zutage, wenn man untersucht, wie Rentenzahlbetrag und Rentenzugangszeitpunkt zusammenhängen und dabei mögliche Kompositionseffekte in beiden Gruppen hinsichtlich des Frauenanteils sowie des Anteils von West- bzw. Ostdeutschen auszuschalten. Dies erfolgt mit einer logistischen Regression, bei der die abhängige Variable der Rentenzugangszeitpunkt ist und als unabhängige Variable das Geschlecht, der Wohnort in West- bzw. Ostdeutschland und der Status vor Rente eingehen. Weil – wie in Tabelle 2 ersichtlich – der Rentenzahlbetrag in beiden Teilgruppen nicht den gleichen Zusammenhang zum Rentenzugangszeitpunkt aufweist, werden die unabhängigen Variablen so modelliert, dass der Zusammenhang zwischen Rentenzahlbetrag und Rentenzugangszeitpunkt separat für beide Gruppen geschätzt wird. Dies geschieht, indem sog. Interaktionsterme gebildet werden; eine Alternative wären zwei getrennte Berechnungen separat für Rentenzugänge aus ALG II bzw. Altersteilzeit. Da die abhängige Variable die Zahl der Abschlagsmonate sind, sind die Koeffizienten so zu lesen, dass eine positive Ausprägung einer unabhängigen Variablen c.p. mit einem vorzeitigem Renteneintritt einhergeht (und umgekehrt).

Tabelle 4: Zusammenwirken von Rentenzugangszeitpunkt und Rentenzahlbetrag

	Koeffizient	Standardfehler	Signifikanz
Mann / Frau (1)	9,130	0,173	0.000
West / Ost (1)	11,935	0,219	0.000
ALG II vor Rente	-9,430	0,561	0.000
ATZ vor Rente	24,753	0,708	0.000
IT: ALG II x RTZB	1,511	0,096	0.000
IT: ATZ x RTZB	-1,001	0,061	0.000
Konstante	-11,573	0,383	0.000
N	63.031		
Adj. R2	0,1429		

Regression, abhängige Variable: Anzahl der Monate des vorzeitigen Rentenbeginns, IT: Interaktionsterm.

Quelle: FDZ-RV – SUFRTZN11XVSBB, eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse zeigen, dass Frauen und Ostdeutsche c.p. mit größeren Abschlägen in Rente wechseln (so

auch statt vieler: Radl 2007, S. 54-58). Weiterhin bestätigt sich der oben dargestellte Befund, dass Alterszeitbeschäftigte c.p. häufiger vorzeitig in Rente gehen (bezogen auf die Referenzgruppe aller übrigen Zugänge in Altersrente) und ALG II-Beziehende seltener bzw. später. Interessant ist nun, dass mit steigendem Rentenzahlbetrag ALG II-Beziehende früher in Rente wechseln (positiver Koeffizient beim Interaktionsterm) und ATZ-Beschäftigte später (negativer Koeffizient beim Interaktionsterm). Alle einbezogenen Koeffizienten sind hoch signifikant.

Der Befund, dass in der Tendenz ALG II-Beziehende umso früher in Rente wechseln, je höher die Rente ist, lässt sich nicht eindeutig interpretieren. Er kann bedeuten, dass ALG II-Beziehende insbesondere dann in Rente „flüchten“, wenn ihre Rente höher ist als das ALG II. Er kann aber auch bedeuten, dass sie den frühestmöglichen (oder einen sehr frühen) Zeitpunkt für den Rentenbeginn nutzen, und dieser Zeitpunkt liegt bei langen Beitragszeiten früher (und geht mit einem relativ höheren Rentenzahlbetrag einher) als bei einer – unter ALG II-Beziehenden verbreiteten – schwachen Arbeitsmarktbindung bzw. kurzen Beitragszeiten. Möglicherweise spielen für den Rentenbeginn auch die Beratung im Jobcenter und der Hinweis auf die Pflicht zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente eine Rolle. Dies scheint aber nur ein möglicher Einfluss neben den beiden starken Treibern des Rentenzugangs für ALG II-Beziehende, den rentenrechtlichen Voraussetzungen und dem Rentenzahlbetrag, zu sein.

Wie hoch ist das Risiko, aufgrund der Pflicht, ab dem 63. Lebensjahr die Rente zu beanspruchen, nach Vollendung der Regelaltersgrenze auf Grundsicherung im Alter angewiesen zu sein? Diese Frage lässt sich hier nicht beantworten, da die Rente eine individuelle Anspruchsleistung ist, die Fürsorgebedürftigkeit aber vom Gesamteinkommen und der Vermögenslage des Haushaltes (und unter Umständen vom Einkommen der Kinder) abhängt. Folgende Überlegungen lassen sich aber anstellen: Solange die Rentenzugänge aus dem SGB II ALG II bezogen haben, waren sie bedürftig. Wenn der Rentenzahlbetrag nicht höher ist als die Grundsicherungsleistung (einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung) und keine weiteren Einkommen hinzutreten, dann hat sich die materielle Gesamtsituation nicht geändert. Die „Bedürftigkeit“ hat sich durch den Rentenbezug verringert, ist aber nicht vollständig aufgehoben.

Die Daten enthalten keinen Hinweis, ob mit dem Rentenbezug weitere Einkommen (Betriebsrente oder private Altersvorsorge) hinzutreten, die zuvor nicht bezogen werden konnten. Ergebnisse der AVID deuten an, dass die zweite und dritte Schicht der Alterssicherung einen ungleichheitsverstärkenden Effekt haben (Nürnberger 2007, Frommert und Himmelreicher 2012). Möglicherweise entgehen einige Niedrigrentner gerade durch betriebliche und private Alterssicherung der Fürsorgebedürftigkeit, doch man kann nicht davon ausgehen, dass gerade die Niedrigrentnerbezieher durch ihre Ansprüche an die zweite und dritte Schicht vor einem Grundsicherungsanspruch im Alter geschützt sind.

Der durchschnittliche Zahlbetrag im SGB II für Alleinstehende betrug im Jahr 2011 716 Euro pro Monat

und lag in anderen Haushaltskonstellationen niedriger. Dies entspricht fast exakt dem durchschnittlichen Rentenzahlbetrag der „Risikogruppe“ (Renteneintritt aus ALG II mit ein bis 24 Abschlagsmonaten), der bei 697 Euro lag (siehe Tabelle 3). Zwar handelt es sich hier nur um Durchschnittswerte, doch es ist ohne weiteres vorstellbar, dass es gerade die Abschläge sind, die einen Rentenzahlbetrag unterhalb des bisherigen Grundsicherungsanspruchs bewirken. Immerhin betragen die Abschläge maximal 7,2 Prozent, was, bezogen auf den durchschnittlichen Rentenzahlbetrag, einer ungekürzten – vor Abschlägen ermittelten – Rente von 747 Euro entspricht. Es ist zu betonen, dass zusätzliche individuelle Alterseinkommen hier nicht berücksichtigt sind und die tatsächlichen Haushaltskonstellationen, ALG II-Ansprüche und Rentenzahlbeträge nicht bekannt sind. Doch die hier angestellten Überlegungen zeigen, dass Fürsorgebedürftigkeit aufgrund gekürzter Renten nicht nur in Einzelfällen zu vermuten ist. Es ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass den hier präsentierten Ergebnissen zufolge das Risiko eines Fürsorgebedarfs im Alter deutlich höher ist bei jenen Personen, die abschlagsfrei aus ALG II in Altersrente wechseln und sogar auch höher ist bei Personen, die – aufgrund der Bestimmungen des SGB II nicht zwingend – mit noch höheren Abschlägen aus dem ALG II heraus eine Rente beantragen.

4 Diskussion und Fazit

Den Ergebnissen dieser Untersuchung zufolge stellen sich Rentenzahlbeträge und rentenrechtliche Zugangsvoraussetzungen als die starken Einflussfaktoren für den Rentenzugang aus dem ALG II-Bezug heraus dar. Die Gruppe von Personen, die für eine verpflichtende Rentenantragstellung in Frage kommt, ist deutlich kleiner als die Gruppe jener, die abschlagsfrei (überwiegend an der Regelaltersgrenze vermutlich aufgrund fehlender versicherungsrechtlicher Voraussetzungen für eine vorzeitig beziehbare Altersrente) bzw. zum frühestmöglichen Zeitpunkt gegebenenfalls auch vor Vollendung des 63. Lebensjahres eine Rente bezieht. Gleichwohl deuten die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge darauf hin, dass ein Grundsicherungsbezug im Alter aufgrund des durch den vorzeitigen Rentenbezug geminderten Rentenanspruchs nicht nur Einzelfälle sind. Diese Vermutung ergibt sich nicht allein aus dem durchschnittlichen Rentenzahlbetrag, sondern auch aus der Tatsache, dass im ALG II die Personen bereits bedürftig sind und deshalb vielfach neben der Rente weitere Alterseinkünfte erforderlich sind, um die Grundsicherungsschwelle zu überschreiten. Quantitativ viel größer als das Risiko, aufgrund des vorzeitigen Rentenbezugs – der wiederum nur zum Teil auf die Verpflichtung im SGB II und das Wirken der Jobcenter, eine vorzeitige Rente zu beantragen, zurückzuführen ist – fürsorgebedürftig im Alter zu werden, ist aber das Risiko der Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter für die große Gruppe der ALG II-Beziehenden, die mit sehr niedrigen Rentenansprüchen abschlagsfrei in die Altersrente wechseln.

Umfangreichere Auswertungen mit den vorhandenen Daten sowie zusätzliche Daten können die hier vorgelegten Ergebnisse noch einmal deutlich differenzie-

ren und möglicherweise auch revidieren. Von Interesse ist insbesondere eine genauere quantitative Abschätzung des betroffenen Personenkreises auch im Zeitverlauf. Erneut ist darauf hinzuweisen, dass in den jüngeren Rentenzugangskohorten die Rentenzugänge aus ALG II nicht eindeutig erfasst werden (siehe Fußnote 5). Im Prinzip liegen aussagekräftige Daten zur Rentenberatung in den Jobcentern vor, können aber aktuell nicht genutzt werden. Alternativ würde eine Befragung von rentennahen Personen weiterführenden Aufschluss geben. Sie könnte insbesondere geeignet sein, das Wechselspiel von Informationsgrundlagen, Präferenzen, Freiwilligkeit und Zwang im Altersübergang zu untersuchen.

Angesichts der Tatsache, dass viele ALG II-Beziehende zum frühestmöglichen Rentenzeitpunkt in Altersrente wechseln und noch mehr ALG II-Beziehende gar nicht vorzeitig in Rente gehen können, drängt sich die Vermutung auf, dass sich am Renteneintrittsverhalten aus dem SGB II-Leistungsbezug heraus nicht viel ändern würde, wenn es die Verpflichtung zur Inanspruchnahme einer Altersrente nicht geben würde. Wohl aber würden sich das Rentenzugangsverhalten und die Fürsorgebedürftigkeit im Alter von rentennahen ALG II-Beziehenden ändern, wenn sie konsequent in Beschäftigung vermittelt werden würden. Eine Abschaffung der verpflichtenden Inanspruchnahme von vorzeitig beziehbaren Altersrenten – wie auch eine Abschaffung des § 53a SGB II, der Anreize setzt, ältere Leistungsbezieher im SGB II aus der Aktivierung auszuschließen – verbessert die Voraussetzungen, dass ältere ALG II-Beziehende in Beschäftigung vermittelt werden können und entlastet die Jobcenter von bürokratischem Aufwand, der nicht ihrem Kerngeschäft entspricht.

Literaturverzeichnis

Birkwald, Matthias W. (2013): Welle von Zwangsverrentungen droht. Bundesregierung legt widerwillig erste Zahlen vor. Berlin.

Brussig, Martin; Wübbecke, Christina (2009): Policy-Making in Ageing Labour Markets: The Case of Hidden Early Retirement in Germany. In: Michael Kuhn und Carsten Ochs (Hg.): Labour Markets and Demographic Change. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Demografischer Wandel - Hintergründe und Herausforderungen, 1), S. 252–280.

BT-Drucksache 16/13346: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst u.a. Zwangsverrentungen von SGB-II-Beziehenden und Folgen der Abschaffung der so genannten 58er-Regelung.

BT-Drucksache 17/5410: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Berlin.

BT-Drucksache 18/152: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias W. Birkwald u.a. - Drucksache 18/33 - Zwangsverrentungen von Leistungsberechtigten nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (2014). Berlin.

BT-Drucksache 18/152+681: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage ... der Fraktion DIE LINKE Bundes-

regierung (2014): Zwangsverrentungen von Leistungsberechtigten nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage ... der Fraktion DIE LINKE. Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2013): Zweites Buch Sozialgesetzbuch - SGB II. Fachliche Hinweise. § 12a SGB II. Vorrangige Leistungen. Bundesagentur für Arbeit.

Deutsche Rentenversicherung (2013): Rentenversicherung in Zeitreihen. Oktober 2013 (DRV-Schriften, 22).

Deutscher Bundestag (2014): Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB II-Leistungsberechtigten. Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald u.a. der Fraktion DIE LINKE. Berlin (BT-Drs., 18/589).

Frommert, Dina; Himmelreicher, Ralf K. (2012): Entwicklung und Zusammensetzung von Alterseinkünften in Deutschland. In: Claudia Vogel und Andreas Motel-Klingebiel (Hg.): Altern im Sozialen Wandel. Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 141–159.

Knuth, Matthias (2014): Wo, bitte, ist hier der Ausgang? Perspektiven für gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitslose. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO-Diskurs - Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik).

Knuth, Matthias; Niewerth, Claudia; Stegmann, Tim; Zink, Lina; Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias et al. (2012): Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms "Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" (2008 - 2010). Abschlussbericht. Hauptband. Institut Arbeit und Qualifikation; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. Duisburg.

Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lina (2013): Wie das Bundesprogramm "Perspektive 50 plus" wirkt. In: Soziale Sicherheit 62 (7), S. 251–259.

Mika, Tatjana; Lange, Janine; Stegmann, Michael (2014): Erwerbsminderungsrenten nach Bezug von ALG II: Auswirkungen der Reformen auf die Versicherungsbiographien. In: *WSI-Mitteilungen* (4), S. 277–285.

Nürnberger, Ingo (2007): Was bekommen künftige Rentner? Neue AVID-Studie liefert wichtige Trendaussagen. In: *Soziale Sicherheit* 56 (12), S. 405–416.

Radl, Jonas (2007): Individuelle Determinanten des Renteneintrittsalters – Eine empirische Analyse von Übergängen in den Ruhestand. In: *Zeitschrift für Soziologie* 36, S. 43–64.

SOFI; IAQ; FIA (2013): Beratungskonzeption SGB II - Pilotierung. Evaluationsbericht. Göttingen, Berlin, Duisburg.

UnbilligkeitsV, vom 14.04.2008 (2008): Verordnung zur Vermeidung unbilliger Härten durch Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente (Unbilligkeitsverordnung). In: BGBl. I, S. 734.

Wübbecke, Christina (2007): Ältere Bezieher von Arbeitslosengeld II: Einmal arm, immer arm? Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 14/2007).

Wübbecke, Christina (2013): Ältere Arbeitslose am Scheideweg zwischen Erwerbsleben und Ruhestand: Gründe für ihren Rückzug vom Arbeitsmarkt. In: *J Labour Market Res* 46 (1), S. 61–82.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)256

26. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Die Pflicht der SGB-II-Leistungsbezieher, einen bestehenden Rentenanspruch geltend zu machen, ist sozialpolitisch sinnvoll und verfassungskonform. Sie resultiert aus dem Subsidiaritätsgrundsatz, der dem Recht der Grundsicherung zugrunde liegt. Danach ist die Grundsicherung gegenüber anderen Einkommen und Vermögen absolut nachrangig. An diesem Grundsatz muss auch bei der Altersrente festgehalten werden, da eine Abweichung von diesem Grundsatz zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung führen würde. Die Große Koalition sollte an der geltenden Rechtslage, die sie selbst im Jahr 2008 hergestellt hat, festhalten und nicht davon abrücken.

In der Debatte um eine angebliche „Zwangsverrentung“ wird ein gesetzlicher Handlungsbedarf behauptet, der nicht besteht. Die Bezeichnung „Zwangsverrentung“ führt in die Irre. Mit der gesetzlichen Anforderung, den Bezug von Arbeitslosengeld II auch durch Geltendmachung eines Rentenanspruchs möglichst zu vermeiden bzw. zumindest zu verringern, werden die Betroffenen keinesfalls vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Im Gegenteil, jeder Arbeitslose, der arbeiten will, kann dies auch nach Rentenbeginn tun und bei der Arbeitssuche die Unterstützung der Arbeitsagenturen in Anspruch nehmen.

Im Einzelnen

Arbeitslosengeld II darf weiterhin nur erhalten, wer sich selbst nicht helfen kann

Es sollte daran festgehalten werden, dass Arbeitslosengeld-II-Empfänger nach Vollendung des 63. Lebensjahres verpflichtet sind, einen bestehenden Anspruch auf Altersrente geltend zu machen (§ 12a SGB

II). Es ist nicht nachvollziehbar, warum Rentenansprüche anders behandelt werden sollten als eigenes Einkommen oder Vermögen. Wer durch die Inanspruchnahme einer Rente seine Bedürftigkeit vermeiden kann, muss dies deshalb ebenso tun wie jemand, der über anderes eigenes Einkommen, Vermögen oder die finanzielle Unterstützung eines Partners verfügt.

Die Solidargemeinschaft springt zu Recht nur dann ein, wenn der Einzelne sich nicht selbst helfen kann. Die staatliche Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II ist daher gegenüber jedem anderen Einkommen und Vermögen nachrangig. Der Grundsatz der Nachrangigkeit ist schon deshalb sinnvoll und geboten, weil auch Personen diese Leistung über ihre Steuern mitfinanzieren, die selbst nur ein geringes Einkommen erzielen.

Die Pflicht zur Inanspruchnahme der Rente ist sinnvoll und verfassungskonform

Der Grundsatz der Nachrangigkeit widerspricht nicht dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Staat zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nur dann verpflichtet, wenn die notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil der Betroffene sie weder aus Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen, noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann.⁷

Zudem folgt aus dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz, dass Unterschiede zwischen der Anrechnung von verschiedenen Einkünften nur zulässig sind, wenn diese sachlich gerechtfertigt sind. Hier ist aber nicht erkennbar, aus welchen Gründen Rentenansprüche anders behandelt werden sollen als

⁷ BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, Az. 1 BvL 1, 3 und 4/09, Rn. 134.

eigenes Einkommen, Vermögen oder andere Sozialleistungen.

Müsste man Rentenansprüche nicht wie jedes andere rechtmäßig zustehende Einkommen vorrangig einsetzen, würden Personen mit Rentenansprüchen gegenüber anderen SGB-II-Leistungsbeziehern privilegiert. So würde paradoxerweise sogar jemand als Hilfeebedürftiger unterstützt, der einen hohen Rentenanspruch besitzt. Zu seiner Fürsorgefinanzierung würden auch die Steuern von Personen herangezogen, die einen erheblich geringeren Rentenanspruch erwerben. Dies würde die Solidarität auf den Kopf stellen.

Beispiel: Einem Arbeitslosengeld-II-Empfänger mit einem Rentenanspruch von 1.000 € würde von der Allgemeinheit bis zur Regelaltersgrenze der Lebensunterhalt finanziert, um keine Abschläge in Kauf nehmen zu müssen. Ein Arbeitnehmer mit einem Rentenanspruch von nur 800 € müsste dagegen mit seinen Steuern mitfinanzieren, dass der Arbeitslosengeld-II-Empfänger keine Rentenabschläge in Kauf nehmen muss und damit eine höhere Rente bekommt als er selbst.

Rentenbezug steht späterer Erwerbsfähigkeit nicht entgegen

Die vorrangige Nutzung der eigenen Rentenansprüche als „Zwangsverrentung“ zu bezeichnen, ist in doppelter Weise irreführend: So wird eine Schlechterstellung von Rentenberechtigten suggeriert, obwohl diese tatsächlich mit Berechtigten anderer Einkunftsarten nur gleichgestellt werden. Zudem wird durch die Unbilligkeitsverordnung verhindert, dass

Betroffene einen Rentenanspruch stellen müssen, wenn die Folgen für diese unzumutbar sind.

Außerdem wird mit der Anforderung, einen bestehenden Rentenanspruch auch geltend zu machen, niemand vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Ganz im Gegenteil, jeder Arbeitslose kann auch nach Rentenbeginn weiter arbeiten. Es besteht die Möglichkeit, sich bei der Arbeitsagentur arbeitssuchend zu melden und die Beratung und Vermittlung der Arbeitsagentur in Anspruch zu nehmen.

Dem Anliegen der Betroffenen wäre deshalb besser Rechnung getragen, wenn die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Teilrentenbezug verbessert würden, da somit die Abschläge durch den Erwerb von Rentenansprüchen zumindest teilweise kompensiert werden könnten.

Die Ausnahme von der Verrentungspflicht würde zu Lasten der Steuerzahler gehen

Der Verzicht auf die Aktivierung des Rentenanspruchs bei Arbeitslosengeld-II-Bezug hat fiskalisch zweierlei Wirkungen. Kurzfristig erhöht es die Zahl der Leistungsempfänger bzw. die Höhe der Leistungen. Dies hat direkte Mehrausgaben im Bereich der Grundsicherung zur Folge. Dagegen gerechnet werden müssen in einigen Fällen jedoch geringere Ausgaben für Grundsicherung im Alter, weil wegen fehlender Rentenabschläge weniger aufstockende Grundsicherung im Alter zu erbringen ist. Im Saldo bleibt jedoch eine zusätzliche Belastung der Grundsicherungsträger.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)257

26. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Heiko Siebel-Huffmann

Der Antrag greift ein wichtiges gesellschaftliches Thema auf, die Vermeidung von Altersarmut. Bei der Abwägung zwischen der Belastung des Allgemeinheit und der des Einzelnen durch Inanspruchnahme eigener Ressourcen besitzt der Deutsche Bundestag einen großen Gestaltungsspielraum. Soweit im Antrag auf eine systematische Vorgehensweise der Jobcenter abgestellt wird, bleibt unklar, woher die Feststellung kommt, da entsprechende Quellen nicht benannt werden. Vielmehr ist aus einer Vielzahl von Fortbildungen von Fachanwältinnen und Fachanwälten, Jobcentermitarbeiterinnen und –mitarbeitern zu berichten, dass es dort in jeglicher Hinsicht kein Thema ist. Auch in der Rechtsprechung findet sich das Thema kaum wieder. Weder wird aus dem Kollegenkreis auf bundesweiten Fachtagungen zu dem Thema der vorrangigen Leistungen berichtet noch gibt es eine nennenswerte Anzahl von veröffentlichten Entscheidungen. Da im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende sehr viele Entscheidungen veröffentlicht werden, müsste das Thema der abschlagsbefaheten vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrente präsenter sein, wenn es sich um ein Breitenphänomen handelte.

1. Zur Entstehungsgeschichte der Vorschrift

Bei der Vorschrift des § 12a SGB II handelt es sich um eine Konkretisierung des Nachranggrundsatzes aus § 2 Abs. 1 SGB II. Die Vorläufer-Regelung des § 2 Abs. 1 SGB II findet sich im Bundessozialhilfegesetz, dort ebenfalls als § 2 Abs. 1 BSHG. § 2 Abs. 1 BSHG lautete:

„Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.“

Eine weitergehende Konkretisierung durch den Gesetzgeber hat der Nachranggrundsatz zum BSHG nicht erhalten. Hintergrund war die abweichende Interpretation der Vorschrift durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber der Sozialgerichtsbarkeit. Die Möglichkeiten zur Bedarfsdeckung waren zu beachten (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.09.1971 in FEVS 19, 43; OVG Münster, Urt. v. 02.05.1994 in FEVS 45, 326). Anders als die spätere Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes, die die Vorschrift im SGB II auf einen Programmsatz reduzierte, führte der Nachranggrundsatz des BSHG dazu, dass entsprechende Leistungen nicht gewährt wurde, wenn sich die betreffende Person selbst helfen konnte. So bedurfte es einer besonderen Rechtfertigung, weshalb Sozialhilfe beansprucht wurde anstatt einen Anspruch gegen Dritte durchzusetzen, soweit die Erfüllung des anderen Anspruches die Notlage ebenfalls beseitigen würde (BVerwG 67, 163, 168). Der Nachranggrundsatz war daher auch tatsächlich einen rechtlichen Nachrang in dem Sinne, dass ein Sozialhilfeanspruch hinter einem anderweitigen – vorrangigen – Hilfeanspruch zurücktrat (vgl. Rothkegel in Sozialhilferecht, 2005, S. 110, Rn. 6). Zur Selbsthilfemöglichkeit zählte auch die Beantragung anderer Leistungen oder Realisierung von anderen Ansprüchen. Dabei war stets die Zumutbarkeit als Ausdruck des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beachten. Weiter musste die tatsächliche Möglichkeit bestehen, bereite Mittel zu generieren. Dies ist dann nicht der Fall, wenn in der Zukunft lediglich eventuell Einkommen erzielt werden konnte.

In der sozialhilferechtlichen Literatur zu § 2 Abs. 1 BSHG finden sich nahezu keinerlei Hinweise auf eine vorrangige Inanspruchnahme von Altersrente unter Hinnahme von Abschlägen in der Rentenhöhe. Grundsätzlich wurde angenommen, dass die Leistun-

gen der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Altershilfe für Landwirte nach dem SGB VI sowie dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte (ALG) als vorrangige Sozialleistungen nach dem SGB unter § 2 Abs. 1 fallen würden (vgl. Hofmann in LPK BSHG, 4. Aufl., § 2, Rn. 31; Kopp/Fichtner, BSHG, 6. Aufl. 1988, § 2, Rn. 13; Mergler/Zink, Stand August, 2000, § 2, Rn. 18). Die Literatur hat insoweit einen Beschluss des hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 22. Januar 1969 aufgegriffen, wonach ein Hilfesuchender verpflichtet sei, ein Altersruhegeld zu beantragen, wenn er einen realisierbaren Anspruch gegen die damals zuständige BfA auf Altersruhegeld habe. Das Schweigen der Literatur und Rechtsprechung zu der Inanspruchnahme von Renten mit Abschlägen ist insoweit sehr beredt.

Die Regelung des § 2 Abs. 1 im SGB II und die Ausprägung durch § 12a SGB II.

Nach § 2 Abs. 1 SGB II müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Dies soll nach dem Willen des Gesetzgebers zunächst durch Integration in den Arbeitsmarkt gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 SGB II erfolgen. Ist dies nicht möglich, soll dies nach Satz 3 durch zumutbare Arbeitsgelegenheiten erfolgen. Bei der Vorschrift des § 2 Abs. 1 handelt es sich nicht um ein negatives Tatbestandsmerkmal, mit dem Leistungen abgelehnt werden können. Vielmehr handelt es sich um einen Programmsatz, der durch verschiedene Vorschriften im SGB II konkretisiert wird. Beispielhaft zu nennen sind die Anrechnung von Einkommen gem. § 19 SGB II, § 34 ff. SGB II. § 12a SGB II konkretisiert die allgemeine Selbsthilfeobliegenheit des Leistungsberechtigten für den Bereich der Sozialleistungsträger. § 12a Satz 1 formuliert die Verpflichtung des Leistungsberechtigten Sozialleistungen anderer Träger vorrangig in Anspruch zu nehmen. Satz 2 begrenzt dies in Bezug auf ein Inanspruchnehmen der Altersrente auf die Zeiten nach Vollendung des 63. Lebensjahres. Sozialleistungen im Sinne der Vorschrift sind zahlreich. Hierbei kann es sich um Arbeitslosengeld, Insolvenzgeld, Überbrückungsgeld, Kinderzuschlag, Wohngeld, Erwerbsminderungsrenten usw. handeln.

Kennzeichnend für die genannten Leistungen ist, dass sie unterschiedliche Hintergründe besitzen. Teilweise handelt es sich um Versicherungsleistungen, die durch Zahlung eines Versicherungsbeitrags in eine Sozialversicherung selbst erwirtschaftet wurden. Zahlreiche dieser Leistungen haben eine Entgeltersatzfunktion für die Zeiten, in denen regelhaftes Einkommen nicht bezogen wird. In den Fällen tragen die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung Risiken und sichern den Lebensunterhalt ausgehend von der Höhe der vorherigen Versicherungsbeiträge bzw. des zuvor bezogenen Entgelts.

Strukturell unterscheiden sich die Renten von den übrigen Leistungen der Sozialversicherungen, die auf eigenen Beiträgen beruhen. Die übrigen Beiträge sollen für einen absehbaren und dann abgeschlossenen Zeitraum den Lebensunterhalt sichern. Arbeitslosengeld, Insolvenzgeld und Überbrückungsgeld werden bei Arbeitslosigkeit bzw. Insolvenz des Arbeitgebers für einen kurzen bis maximal dreijährigen Zeitraum

geleistet. Krankengeld wird für längstens 78 Wochen innerhalb einer Blockfrist von drei Jahren gewährt. Anders verhält es sich bei der Altersrente. Sie wird gezahlt, soweit die Voraussetzungen vorliegen, bis zum Lebensende und darüber hinaus als Witwen- oder Witwerrente.

2. Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum

Bei dem Nachranggrundsatz, wie er sich aus § 2 SGB II in Verbindung mit § 12a SGB II ergibt, handelt es sich um keine Supranorm. Der Gesetzgeber hat nach zahlreichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes (Urt. v. 05.11.2014, 1 BvF 3/11) einen weiten Gestaltungsspielraum. Das Grundgesetz enthält keine Vorgaben darüber, dass steuerfinanzierte Fürsorgesysteme umfassend dem Nachranggrundsatz genügen müssen. Soweit kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Willkürverbot vorliegen, ist der Gesetzgeber frei auch bei der Normierung eines subsidiären Existenzsicherungssystems.

3. Die verschiedene Rentenarten und Nachranggrundsatz

Ausgehend von der jetzigen Regelung ist es den Leistungsberechtigten zumutbar, eine abschlagsfreie Rente, soweit sie vorzeitig bezogen werden kann, auch in Anspruch zu nehmen. Gleiches gilt für das Erreichen der Regelaltersgrenze für die Inanspruchnahme der Altersrente. Erfolgt ein freiwilliger vorzeitiger Renteneintritt, so ist § 12a SGB II ebenfalls nicht betroffen.

Der Sonderfall der Rente wegen voller bzw. teilweiser Erwerbsminderung verdient ebenfalls eine genaue Betrachtung. Im Fall einer Inanspruchnahme einer Rente wegen voller oder teilweiser Erwerbsminderung, sei es auf Zeit oder auf Dauer, erfolgt ebenfalls eine abgesenkte Auszahlung der Rentenleistung. Die rentenversicherungsrechtlichen Regeln sehen gerade für die entsprechende Einschränkung der Erwerbstätigkeit ab dem Zeitpunkt des Einschränkungsbeginns einen Rentenbezug voraus. Insofern entspricht es der gesetzgeberischen Intention, wenn dieser „Versicherungsfall“ im Sozialleistungsgefüge auch Berücksichtigung findet. Im Gegensatz dazu ist die Regelungssystematik bei der Altersrente umgekehrt. Nach § 35 Satz 2 SGB VI wird die Regelaltersgrenze mit Vollendung des 67. Lebensjahres erreicht, soweit sie nach § 235 Abs. 2 SGB VI nicht stufenweise zuvor erreicht ist. Erfolgt eine vorherige Inanspruchnahme, werden entsprechende Abschläge vorgenommen.

Soweit der Gesetzgeber § 12a dahingehend ändern würde, dass eine Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze nicht in Anspruch zu nehmen hätten, verstieße dies weder gegen das Willkürverbot noch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Altersrente mit ihrer Zuordnung zur biografischen Phase des Alters im Anschluss an die Erwerbsphase nach Erreichen der Regelaltersgrenze könnte der Gesetzgeber aufgreifen, um eine entsprechende Regelung zu rechtfertigen. Der Gesetzgeber ist sehr frei bei der Beurteilung dessen, wie er den Umgang mit Rentenabschlägen formuliert.

4. Rechtliche Folgen der vorherigen Inanspruchnahme der Altersrente

Soweit die Altersrente in Anspruch genommen wird, können keine ergänzenden Leistungen nach dem SGB II bezogen werden. Für die Altersrente formuliert § 7 Abs. 4 SGB II einen Leistungsausschluss. Soweit die Altersrente nicht für den Lebensunterhalt ausreicht, erfolgt in Abhängigkeit vom Alter eine ergänzende Leistung nach dem dritten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, die Hilfe zum Lebensunterhalt, bzw. ab Erreichen der Altersgrenze des § 41 Abs. 2 SGB XII der Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem vierten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Die Leistungshöhe ist in allen drei existenzsichernden Systemen (ALG II, HzL und GruSi) gleich hoch. Das Existenzminimum wird einheitlich bei den drei Existenz sichernden Leistungen berücksichtigt, wie das Verfassungsgericht in seinem Beschluss des ersten Senats vom 23. Juli 2014 (Az. 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12 und 1 BvR 1691/13) entschieden hat.

Für den betroffenen Personenkreis ändert sich durch den Wechsel der Fürsorgesysteme nichts hinsichtlich der Leistungshöhe, soweit die vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente oder auch der Regelaltersrente nicht zur Sicherung der Existenz ausreicht.

Etwas anderes gilt bei dem Zugang der Leistungen wegen vorhandenen Vermögens. Die im Hinblick auf den Schutz des Vermögensstammes während der erwerbsbiografischen Phase sind die Vermögensfreibeträge im SGB II deutlich höher als im SGB XII. In der Regel dürfte vorliegend für die nachfragende Person gem. § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII i. V. m. § 1 der Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 (Barbetragsverordnung) der Barbetrags für die nachfragende Person 2.600 Euro betragen. Der Freibetrag im SGB II ist deutlich höher. Gem. § 12 Abs. 1 Nr. 2 beträgt der Grundfreibetrag 150 Euro je vollendetem Lebensjahr. Dies sind für eine 63-jährige Person beispielsweise 9.450 Euro.

Soweit eine nicht Existenz sichernde Rente bezogen wird, ist es zumutbar, dass zunächst das eigene Vermögen bis zur Vermögensfreigrenze abgeschmolzen wird, bevor von der Allgemeinheit finanzierte Leistungen in Anspruch genommen werden. Im Übrigen würden nur die Erben von einer fortdauernden Vermögensschonung profitieren. Der Erhalt des Vermögens würde mittelbar durch die Allgemeinheit erhalten.

Soweit die Altersrente beziehende Person mit jemandem zusammenlebt, die noch keine Altersrente bezieht, handelt es sich um eine so genannte gemischte Bedarfsgemeinschaft. Für diese gemischte Bedarfsgemeinschaft hat das Bundessozialgericht eine neue Vermögensfreigrenze entwickelt (BSG, Urt. v. 20.09.2012, B 8 SO 13/11R). Danach gilt als gemeinsame Vermögensfreigrenze aus dem Blickwinkel der Leistungen des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch der Freibetrag nach § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII i. V. m. der Barbetragsverordnung in Höhe von 2.600 Euro zzgl. dem Freibetrag von § 12 Abs. 2 und 3 SGB II. Anders formuliert: Es gibt für die Phase, in denen Partner unterschiedlichen Leistungssystemen zugeordnet werden, einen Übergangsfreibetrag, der sich aus beiden Systemen zusammensetzt. Die unterschiedlichen Vermögensfreigrenzen in den Leistungssystemen des SGB II und SGB XII sind kein Grund für

eine Unzumutbarkeit bei der Inanspruchnahme der vorherigen Altersrente. Sie sind konzeptionell nicht miteinander verknüpft. Sobald Altersrente bezogen wird, wird typisierend auch nach außen erkennbar, dass die erwerbsbiografische Phase im Wesentlichen abgeschlossen sein dürfte. Insofern darf der Gesetzgeber an diesen Umstand auch unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen zu den Leistungsgesetzen und Leistungsansprüchen formulieren.

Soweit im SGB II Lebensversicherungen nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 SGB II in Höhe von 750 Euro je vollendetem Lebensjahr (maximal 50.250 Euro), geschützt sind, soweit sie unwiderruflich aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung bis zum Eintritt in den Ruhestand nicht verwertet werden können, sind diese nicht automatisch vorrangig für den Lebensunterhalt auch bei Bezug nach dem SGB XII einzusetzen. Nach § 90 Abs. 1 SGB XII muss es sich um verwertbares Vermögen handeln, um es berücksichtigen zu können. Der Altersrentenbezug nach dem SGB VI und der Eintritt in den Ruhestand gem. § 168 Abs. 3 Versicherungsvertragsgesetz (VVG) sind nicht deckungsgleich. Der in § 168 Abs. 3 VVG formulierte Ruhestand kann mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze gleichgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund kann auch bei einer vorzeitigen Inanspruchnahme der Altersrente das hierfür vorgesehene Vermögen bis Erreichen der Regelaltersgrenze weiter geschont bleiben.

5. Arbeitsmarktpolitische Steuerung am Ende der erwerbsbiografischen Phase

Eine Steuerung des Leistungssystems mit Augenmaß muss verschiedenste Aspekte berücksichtigen. Einerseits ist die Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern gestiegen. Insofern hängt es von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, ob eine aktive Förderung in den ersten Arbeitsmarkt bis kurz vor das Erreichen der Regelaltersgrenze sinnvoll ist oder nicht. Dies wird durch die gegenwärtige Regelung in der Unbilligkeitsverordnung hinreichend berücksichtigt. Eine starre Grenze, ab der keine Förderung als sinnvoll erscheint, kann nicht formuliert werden. Insofern kommt der Regelaltersgrenze eine indizielle Bedeutung zu. Je dichter der Leistungsbezieher an die Regelaltersgrenze heranrückt, sollten die Bemühungen und der Aufwand zur Eingliederung des Bezieher in Arbeit reduziert werden. Sinnvoll erscheint es, den Sachbearbeitern vor Ort aufgrund ihrer Erfahrung einen großen Spielraum einzuräumen. In zahlreichen Fällen wird es überflüssig sein, weitere Eingliederungsversuche zu unternehmen. Dies kann sich aus der subjektiven Motivation des Leistungsbezieher ebenso ergeben wie aus den konkreten, objektiven Arbeitsmarktchancen. Für diesen Personenkreis bietet es sich an, die Zielvorgabe für den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung durch Verwaltungshandeln aufzuheben.

Ein weiterer Aspekt ist die Vermeidung von Altersarmut. Die sich perpetuierenden Abschlüsse bei der Altersrente können dazu führen, dass eine dauerhafte Abhängigkeit von Hilfeleistungen entsteht. Dies würde den Gedanken des § 1 SGB XII widersprechen. Danach ist es Aufgabe der Sozialhilfe, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Der Gesetzgeber hat selbst in § 1 Satz 2 SGB XII den Weg

dafür vorgezeichnet. Der Leistungsberechtigte soll soweit wie möglich unabhängig von Sozialhilfe leben. Dieser gesetzgeberische Ansatz sollte für eine Fortentwicklung der Unbilligkeitsverordnung genutzt werden. Es wird daher vorgeschlagen, dass in die Unbilligkeitsverordnung für eine allein stehende Person eine Regelung aufgenommen wird. Es sollte eine vorherige Inanspruchnahme der Altersrente unbillig sein, soweit der dreifache Regelbedarf der Regelbedarfsstufe 1 unterschritten wird. Soweit Partner im Sinne von § 7 Abs. 3 Nr. 3 SGB II in der Bedarfsgemeinschaft leben, sollte eine weitere Regelbedarfsstufe berücksichtigt werden.

Im Übrigen sollte eine Anpassung von § 5 Abs. 3 erfolgen. § 5 Abs. 3 sieht gegenwärtig vor, dass die Leistungsträger Ermessen ausüben müssen. Die Massenverwaltung stößt regelmäßig bei der Ausübung von Ermessen an ihre Kapazitätsgrenzen. Insofern sollte die Möglichkeit für den Leistungsträger eine Vorschrift in den Vordergrund gestellt werden. Die Vorschrift müsste danach im zweiten Halbsatz lauten: „...sind die Leistungsträger nach diesem Buch berechtigt, den Antrag zu stellen, sowie Rechtsbehelf und Rechtsmittel einlegen.“ Hierdurch würde deutlich werden, dass ein Entschließungsermessen des Leistungsträgers im Vordergrund steht. Insofern erfolgt die genauere Ausgestaltung durch § 12a SGB II i. V. m. der Unbilligkeitsverordnung.

6. Fachlich vorzugswürdiger Regelungsansatz

Der Gesetzgeber bzw. Verordnungsgeber könnte ebenfalls eine Regelung formulieren, die das Ziel der Vermeidung von Altersarmut genügt und zugleich einen Ausgleich zur Gemeinschaft der Steuerzahler sucht. Der Gesetzgeber oder der Verordnungsgeber könnte als pauschalierende Betrachtung einen Betrag oder ein Mehrfaches des jeweiligen Regelbedarfs als Bezugspunkt nennen. Die Bezugnahme auf den Regelbedarf bietet sich an, da insoweit eine dynamische Anpassung aufgrund der Fortschreibungen automatisch erfolgen würde.

6.1 Untere Grenze

Auf eine vorherige Inanspruchnahme der Altersgrenze hingewirkt werden, wenn bei pauschalierender Betrachtung eine existenzsichernde Altersrente nicht erreicht werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn die zu erwartende abschlagsfreie Rente nicht mehr als den eineinhalbfachen Betrag des Regelbedarfs der Regelbedarfsstufe 1 der Anlage zu § 28 SGB XII erreicht. Dann wird neben der Altersrente dauernd die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aufstockend zu leisten sein. Vor diesem Hintergrund wären Abschlüsse irrelevant, da stets aufgestockt werden müsste.

6.2 Obere Grenze

Die obere Grenze sollte größer als der dreifache Regelbedarf bei einer alleinstehenden Person sein und der vierfache Betrag bei Partner im Sinne des § 7 Abs. 3 Nr. 3 SGB II. Bei letzterer Variante sollte das zu erwartende Renteneinkommen beider Partner zusammen gerechnet werden.

6.3 Normebene

Aus sachverständiger Sicht bedarf es keiner Gesetzesänderung. Vielmehr böte sich eine Regelung in der Verordnung zur Vermeidung unbilliger Härten durch Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente (Unbilligkeitsverordnung) einen § 1a aufzunehmen, der in einem Absatz 1 regelt:

Unbillig ist die Inanspruchnahme, wenn nach der Rentenmitteilung des zuständigen Rentenversicherungsträgers die zu erwartende Altersrente den dreifachen Regelbedarf der Regelbedarfsstufe 1 der Anlage zu § 28 SGB XII nicht erreicht. Lebt die nachfragende Person mit einem Partner gem. § 7 Abs. 3 Nr. 3 SGB II zusammen, tritt anstelle des dreifachen Regelbedarfs nach Satz 1 der vierfache Regelbedarf für die zu erwartende gemeinsame Altersrente. Satz 1 gilt nicht, wenn die zu erwartende abschlagsfreie Altersrente nicht höher als das 1,5-fache der Regelbedarfsstufe 1 der Anlage zu § 28 SGB XII ausfällt. Satz 2 gilt nicht, wenn die zu erwartende gemeinsame abschlagsfreie Altersrente nicht höher als das 2-fache der Regelbedarfsstufe 1 der Anlage zu § 28 SGB XII ausfällt.

Eine entsprechende Regelung würde sich in die bestehenden Regelungen der Unbilligkeitsverordnung einfügen. Nach der jetzigen Regelung ist niemand verpflichtet, vor Vollendung des 63. Lebensjahres eine Rente wegen Alters vorzeitig in Anspruch zu nehmen, wenn hierdurch Abschlüsse hinzunehmen wären. Insofern befasst sich § 1 Unbilligkeitsverordnung ausschließlich mit der Altersrente, nicht hingegen mit der Erwerbsminderungsrente oder der wegen Arbeitslosigkeit oder ähnlichen Rentenarten.

§ 2 Unbilligkeitsverordnung reiht sich ein in das System kohärenter Sozialleistungen. Danach darf ein Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht dadurch unterminiert werden, dass jemand auf die Stellung eines Rentenantrages verwiesen wird. Mit der Stellung des Antrages auf Altersrente wird seitens der Arbeitsverwaltung vermutet, dass die Voraussetzungen für den Arbeitslosengeldbezug entfallen. Der Arbeitnehmer steht nicht mehr für die Arbeitsvermittlung und damit für den Arbeitsmarkt zur Verfügung. Insofern würde dieser Versicherungsanspruch des Leistungsbeziehers beseitigt, wenn er darauf verwiesen würde.

Darüber hinaus ist nach § 3 Unbilligkeitsverordnung eine Inanspruchnahme unbillig, wenn in nächster Zeit ein Renteneintritt abschlagsfrei erfolgen kann. Die Verordnung definiert selbst nicht, was in nächster Zukunft bedeutet. Die nichtamtliche Begründung zum Referentenentwurf geht dabei von drei Monaten aus.

Schließlich sieht die Unbilligkeitsverordnung noch zwei Ausnahmen für eine bestehende Nähe zum Arbeitsmarkt vor. Danach ist die Inanspruchnahme unbillig, wenn der Hilfebedürftige sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist oder aus einer sonstigen Erwerbstätigkeit ein entsprechend vergleichbares hohes Einkommen erzielt. Darüber hinaus muss dann eine überwiegende Nutzung der Arbeitskraft für die Beschäftigung vorliegen. Insofern scheiden reine Nebentätigkeiten aus. Es muss sich um eine eher arbeitsintensive Beschäftigung handeln. Sie kann auch glaubhaft gemacht werden, wenn alsbald eine Erwerbstätigkeit aufgenommen und nicht nur vorübergehend

ausgeübt wird. Aufgrund der Ungewissheiten bei der Anbahnung von Arbeitsverhältnissen wird gem. § 5 Abs. 1 Unbilligkeitsverordnung gefordert, dass dies durch die Vorlage eines Arbeitsvertrages oder ebenso verbindlicher schriftlicher Zusagen glaubhaft gemacht wird.

Systematisch lässt sich die Unbilligkeitsverordnung in der bisherigen Form in drei Bereiche zusammenfassen. Zum einen geht es um den noch bestehenden Kontakt des Leistungsbeziehers zum Arbeitsmarkt für sogenannte Aufstocker. Zum anderen soll nicht der Anspruch auf Arbeitslosengeld vereitelt werden. Der

Anspruch beruht auf einer eigenen Versicherungsleistung und soll nicht entzogen werden. Schließlich geht es noch um eine Schonung der Altersrente als selbst erwirtschaftete Versicherungsleistung. Eine entsprechende Fortentwicklung der Regelung des § 3 Unbilligkeitsverordnung im skizzierten Sinne wäre möglich und sinnvoll, ohne das Prinzip der Nachrangigkeit in Frage zu stellen.

7. Empfehlung

Es wird aus sachverständiger Sicht empfohlen, von dem vorgelegten Antrag Abstand zu nehmen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)258

26. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Bundesagentur für Arbeit**Zusammenfassung**

- Der Verweis auf eine vorgezogene Altersrente entspricht dem Nachrangigkeitsgrundsatz des SGB II.
- Die Unbilligkeitsverordnung legt abschließend die Prüfungskriterien fest, wann auf eine vorgezogene Altersrente ab 63 Jahren verwiesen werden kann.
- Durch die Prüfung entsteht ein nicht bezifferbarer Verwaltungsaufwand.
- Der Verweis auf die vorgezogene Altersrente führt zu einer geringeren Zahl von Leistungsberechtigten im SGB II.
- Durch den Verweis auf eine vorgezogene Altersrente kann eine Lücke zum Existenzminimum entstehen. Diese wird durch SGB XII - Leistungen geschlossen.
- Eine gesetzliche Überarbeitung zu Detailfragen des Nachrangigkeitsgrundsatzes erscheint angebracht.
- Statistische Auswertungen zum Verweis auf eine geminderte Altersrente sieht § 51b SGB II nicht vor.

Nachrangigkeit

Grundsätzlich sind Leistungsberechtigte verpflichtet, auch eine geminderte Rente ab Vollendung des 63. Lebensjahres als vorrangige Leistung in Anspruch zu nehmen, die die Hilfebedürftigkeit vermindert oder beseitigt (§ 12a SGB II). Sofern die Leistungsberechtigten trotz Aufforderung keinen Rentenantrag stellen, können die Jobcenter den Rentenantrag stellen (§

5 Abs. 3 SGB II). Hierbei haben sie Ermessen auszuüben. Dieses wird durch die Unbilligkeitsverordnung vorgegeben, welche in den Fachlichen Hinweisen der BA zu § 12a SGB II näher konkretisiert ist. Danach sind Leistungsberechtigte nach Vollendung des 63. Lebensjahres nicht verpflichtet, eine Rente wegen Alters vorzeitig in Anspruch zu nehmen, wenn die Inanspruchnahme unbillig wäre. Dies ist der Fall für

- Bezieher von Arbeitslosengeld, die aufstockend Alg II erhalten, für die Dauer des Anspruches auf Arbeitslosengeld,
- Leistungsberechtigte, die innerhalb der nächsten drei Monate Anspruch auf eine abschlagsfreie Rente haben,
- Leistungsberechtigte, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Bruttoeinkommen mindestens 450,01 EUR) ausüben. Dabei muss der zeitliche Umfang der Beschäftigung mindestens die Hälfte der im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit möglichen Arbeitszeit in Anspruch nehmen,
- Leistungsberechtigte, die eine gleichwertige Erwerbstätigkeit mit mind. 450,01 EUR Einkommen im Sinne des § 11 Abs. 1 ausüben. Dabei muss der zeitliche Umfang der Erwerbstätigkeit mindestens die Hälfte der im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit möglichen Arbeitszeit in Anspruch nehmen,
- Leistungsberechtigte, die eine nicht nur vorübergehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder gleichwertige Erwerbstätigkeit in o. g. zeitlichen Umfang innerhalb von längstens drei Monaten nachweislich in Aussicht haben. Der Nachweis der bevorstehenden Erwerbstätigkeit muss durch Vorlage des Arbeitsvertrages oder einer anderen verbindlichen schriftlichen Erklärung geführt werden. Nur vorübergehend ist eine befristete Erwerbstätigkeit unter anderem dann,

wenn sie zeitlich nur für die Dauer eines Regelbewilligungszeitraums aufgenommen wird. Ist absehbar, dass es nicht zur Aufnahme der Beschäftigung kommt, ist die Berufung auf diesen Unbilligkeitsgrund nicht mehr gerechtfertigt. Wurde die Aufnahme einer Beschäftigung glaubhaft gemacht, aber letztlich nicht aufgenommen, so kann sich der Leistungsberechtigte nicht nochmals auf diese Begründung berufen.

Die Höhe der zu erwartenden Altersrente ist nach der Unbilligkeitsverordnung nicht zu prüfen (so auch die Antwort der Bundesregierung in BT Drs. 18/152). Gleichwohl werden Leistungsberechtigte aufgefordert, eine Rentenauskunft vorzulegen, um dem Grunde nach zu klären, ob eine vorgezogene Altersrente in Betracht kommt. Hierbei ist nicht zu prüfen, ob die künftige Altersrente auskömmlich ist oder zu einem Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII führen könnte. Gerade in Hinblick darauf, dass die Leistungen nach dem SGB XII das Existenzminimum sicherstellen, bestehen dem Grunde nach keine Bedenken, auf eine geminderte Altersrente im SGB II zu verweisen. Nur so kann der Nachrangigkeitsgrundsatz des SGB II zum Tragen kommen.

Die Unbilligkeitsverordnung ist nach Auffassung der BA als abschließend zu betrachten. Sie regelt das Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Ermessensausübung durch die Behörde im Wege einer Verordnung (LSG NRW vom 22.5.2013, Az. L 19 AS 291/13 B ER; SG Detmold vom 01.06.2012 Az. S 19 AS 479/12 ER; Linhart/Adolph, SGB II/SGB XII § 13 Rn. 23; Knickrehm in Eicher, SGB II, 3. Aufl. § 12a Rn. 4). Die Begründung zum Referentenentwurf der Unbilligkeitsverordnung spricht von einem geregelten Ausnahmeverhältnis, in welchem auf die Antragstellung einer geminderten Altersrente zu verzichten ist. Die Gesetzesmaterialien begründen die Verordnungsermächtigung damit, dass das BMAS zur Vermeidung von Unbilligkeiten berechtigt ist, eine Verordnung zu erlassen, welche im Regel-Ausnahme-Verhältnis für eng umgrenzte Fälle bestimmen soll, wann ein Verweis auf die geminderte Altersrente unbillig wäre (BT Drs. 16/7460 S. 12). Nach dem Sinn und Zweck ist die Unbilligkeitsverordnung daher als abschließender Prüfkatalog zur Ausübung des Ermessens durch die Behörde zu verstehen. In § 12a SGB II ist der gesetzgeberische Wille zum Ausdruck gekommen, dass alle Leistungsberechtigten ab Vollendung des 63. Lebensjahres eine - ggf. geminderte - Rente in Anspruch zu nehmen haben. Ein Ermessen ist an dieser Stelle nicht im Wortlaut des Gesetzes enthalten. Hierdurch wird der restriktive Ansatz von Ausnahmen im Gesetz deutlich.

Um den abschließenden Charakter der Unbilligkeitsverordnung, auch im Blick auf Streitigkeiten vor Sozialgerichten, zu verdeutlichen, sollte eine Klarstellung erfolgen. Dabei können ggf. auch die Unbilligkeitsgründe entsprechend dem politischen Willensbildungsprozess überarbeitet werden.

Die gegenwärtige Umsetzung des Nachrangigkeitsgrundsatzes durch Verweis auf die vorgezogene Altersrente ist in den Jobcentern mit einem nicht näher bezifferbaren Aufwand verbunden. Die entsprechenden Leistungsberechtigten sind zu identifizieren und vor einem entsprechenden Verweis auf die

vorgezogene Altersrente zu prüfen und anzuschreiben. Maßgeblich für die Prüfung eines Verweises auf die vorgezogene Altersrente ist dabei die Unbilligkeitsverordnung.

Teilweise kann es vorkommen, dass die Altersrente für die Betroffenen nicht auskömmlich ist. Dann sichern die Leistungen nach dem SGB XII das Existenzminimum ab. Eine Vorabprüfung der Bedürftigkeit im SGB XII durch die Jobcenter erscheint dabei wenig zweckmäßig, da dies in den Jobcentern mit hohem Aufwand verbunden wäre. Insoweit könnte eine Lösung darin liegen, dass auch insoweit die Unbilligkeitsverordnung ergänzt wird mit dem Ziel, zu niedrige Rentenbezüge durch Inanspruchnahme vorgezogener Altersrenten zu vermeiden. Eine solche Ergänzung könnte sich an pauschalen Grundsätzen zur Sicherung des Existenzminimums orientieren, etwa eine einfache Vergleichsberechnung zwischen erweiterten Regelbedarfspauschalen nach dem SGB II und nach den in der Renteninformation ausgewiesenen Rentenanwartschaften vorzunehmen.

Statistik

Nach § 53 SGB II ist der BA die Aufgabe zugeordnet, die amtliche Statistik zur Grundsicherung für Arbeitssuchende SGB II zu führen. Die BA ermöglicht damit eine einheitliche Arbeitsmarktstatistik zusammen mit den Daten des SGB III. Grundlage für die Grundsicherungsstatistik SGB II bilden die Daten, die in den JC bei der Durchführung der Grundsicherung erhobenen und übermittelten Daten gemäß § 51b SGB II. In der zum § 51b SGB II erlassenen Verordnung sind die Inhalte der Datenerhebung und Datenübermittlung festgelegt, die JC in gemeinsamer Einrichtung und in zugelassener kommunaler Trägerschaft gleichermaßen binden. Diese Festlegung bildet den maximalen Rahmen des Merkmalskanons, den die Statistik der BA als Daten verarbeiten darf und als Statistiken veröffentlichen kann. In der Verordnung zu § 51b SGB II werden vor allem Erhebungsinhalte definiert, die objektiv erhebbar bzw. faktisch Teile der Leistungsgewährung (Struktur der BG, Bedarfe, Einkommen, Leistungen etc.) sind. Eine alle JC (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger) bindende Festlegung von Erhebungsinhalten zum Geschäftsprozess bzw. Kommunikationsprozess des JC mit den Leistungsberechtigten im SGB II (Bescheide, Aufforderungen, Terminsetzungen etc.) ist in der Verordnung zum § 51b SGB II nicht erfolgt. Es werden daher zu diesen Inhalten keine Daten an die Statistik der BA übermittelt, und damit stehen statistische Daten nicht für Auswertungen zur Verfügung. Der BA liegen damit keine Informationen vor, ob oder wie oft Leistungsberechtigte im SGB II vom JC aufgefordert werden, Anträge auf andere Sozialleistungen zu stellen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)259

26. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Der Paritätische Gesamtverband

Die Ermöglichung der Zwangsverrentung von älteren, erwerbsfähigen Arbeitslosen war zum Zeitpunkt ihrer Einführung zum Jahresbeginn 2008 falsch. Sie ist seit dem nicht richtiger geworden.

Mit der schrittweisen Anhebung des Renteneintrittsalters haben sich die mit einer Zwangsverrentung verbundenen Härten für die Betroffene seitdem sogar noch weiter verstärkt. Dabei droht dieses Schicksal allein in den kommenden beiden Jahren über 140.000 Menschen. Die durch die Praxis der Zwangsverrentung verursachten Einkommensverluste im Alter führen – wie wir aus der Beratungspraxis vor Ort wissen – zu spürbaren Kürzungen der eigentlich erworbenen Leistungsansprüche gegenüber der Gesetzlichen Rentenversicherung. Sie entwerten einen Teil der Erwerbsbiographie der Betroffenen, ermöglichen einen verstärkten Rückgriff auf erarbeitetes Vermögen und Rückstellungen für das Alter und können auch zur Heranziehung Unterhaltsverpflichteter führen. Das Risiko der Altersarmut für die Betroffenen wächst spürbar. Zum Teil verstetigten Zwangsverrentungen durch die damit verbundenen dauerhaften Einbußen bei den Rentenleistungen eine individuelle Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen, zumal die Höhe der künftigen Abschläge nicht immer vorab geprüft wird. Die Betroffenen sind dabei Leidtragende einer Politik, die – ohne dabei insgesamt größere Einsparungen zu erzielen – Finanzierungsverantwortung verschiebt und in erheblichem Maße zusätzlich Bürokratie erzeugt.

Der Paritätische kritisiert darüber hinaus die krasse Ungleichbehandlung ähnlicher Erwerbsbiographien, die mit den zum 1. Juli 2014 verbesserten Möglichkeiten für einen abschlagsfreien Renteneintritt verschärft worden ist. Während langjährig Versicherte mit mindestens 45 Jahren Beitragszeiten (zu denen u. a. auch Zeiten des Wehr- oder Zivildienstes, des Bezuges von

Arbeitslosengeld, der Pflege von Angehörigen und der Kindererziehung zählen) ab 63 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen können, können andere Versicherte mit zum Teil nur wenig kürzeren Beitragszeiten mit deutlichen Abschlägen im Falle von Arbeitslosigkeit und Hilfebedarf zwangsverrentet werden. Dadurch werden beispielsweise langjährig versicherte Männer mit vergleichsweise hohen Leistungsansprüchen überdurchschnittlich begünstigt. Mit dieser Ungleichbehandlung ähnlicher Versicherungsbiographien ist ein Wertungswiderspruch verbunden, der aus Sicht des Paritätischen völlig unverhältnismäßig ist.

Der Paritätische unterstützt die Forderung nach Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB II-Leistungsberechtigten uneingeschränkt. Er weist dabei – auch auf der Grundlage der Rückmeldungen aus der Beratungspraxis vor Ort – insbesondere auf die nachfolgenden Probleme der bestehenden Regelung hin:

Höhe und Kumulation der Abschläge bei Zwangsverrentung

Der Bezug einer vorgezogenen Rente ist mit erheblichen Abschlägen verbunden. Pro Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme ergibt sich ein Abschlag von 0,3 Prozent, der für die gesamte weitere Rentendauer erhoben wird. Ein Jahr des vorzeitigen Rentenbezugs führt entsprechend zu Abschlägen von 3,6 Prozent. Seit 2012 wird für Angehörige der Geburtsjahrgänge ab 1947 die Regelaltersgrenze schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben. Für Angehörige der Geburtsjahrgänge ab 1964 beträgt die Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2031 67 Jahre. Mit der schrittweisen Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters erhöht sich auch der maximal mögliche Abschlag, ansteigend auf bis zu 14,4 Prozent ab dem Jahr 2031.

Für Angehörige des Geburtsjahrgangs 1949 beträgt das Renteneintrittsalter inzwischen 65 Jahre und drei

Monate, d. h. sie erreichen die Regelaltersgrenze zwischen April 2014 und März 2015. In dem Fall wäre bei einer Zwangsverrentung mit Beginn des 63. Lebensjahres ein maximaler Abschlag von 8,1 Prozent möglich.

Die Folgen einer Zwangsverrentung sollen kurz beispielhaft skizziert werden: Im Jahr 2013 beträgt die durchschnittliche Regelaltersrente im Rentenzugang in den alten Bundesländern 318 Euro für Frauen und 717 Euro für Männer. Ein Abschlag von 8,1 Prozent würde im Beispiel auf Basis heutiger Werte bei Frauen 25,76 Euro monatlich entsprechen, bei Männern gut 58 Euro monatlich. Im gleichen Jahr liegt die durchschnittliche Rentenbezugsdauer bei 17,2 Jahren bei Männern und 21 Jahren bei Frauen. Die kumulierten Abschläge würden nach diesen Durchschnittszahlen auf heutiger Wertebasis bei Frauen durchschnittlich 6491,52 Euro ausmachen, bei Männern 11.971,20 Euro.

Unverhältnismäßiger Eingriff in bestehende Rentenanwartschaften

Zwangsverrentungen führen zu lebenslangen, spürbaren Einbußen bei den Betroffenen Versicherten. Der Paritätische sieht darin einen unverhältnismäßigen Eingriff in individuell erworbene Rechte der Versicherten. Die schränkt die Rechtsstellung der Betroffenen auch angesichts der Stellung der Gesetzlichen Rentenversicherung als einer Pflichtversicherung erheblich ein.

Der Paritätische befürchtet, dass Zwangsverrentungen die angesichts des sinkenden Rentenniveaus wachsenden Legitimationsprobleme der Gesetzlichen Rentenversicherung verstärken. Anders als erworbene Ansprüche in der Gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen erworbene Ansprüche in der privaten Altersvorsorge einem deutlich besseren Schutz. Der Gesetzgeber privilegiert damit die private Vorsorge, obwohl diese gerade gegenüber den Leistungen der Rentenversicherung für viele Geringverdiener ein häufig zweifelhaftes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist. Der Paritätische betont dagegen die Bedeutung der Gesetzlichen Rentenversicherung für die individuelle Altersvorsorge, gerade angesichts der Unzulänglichkeiten bei der privaten Altersvorsorge.

Herstellung von Fürsorgeabhängigkeit und Förderung des Armutrisikos im Alter

2013 beträgt der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf in den alten Bundesländern gut 700 Euro. Ein erheblicher Anteil der Zugangsrenten liegt bereits heute unterhalb dieser Schwelle, sodass die Rente allein keine Deckung des Bedarfs mehr ermöglicht. Die Rentenabschläge bei einer Zwangsverrentungen können deshalb auch bei zusätzlichen Alterseinkünften dazu führen, dass Menschen dauerhaft in die Fürsorgeabhängigkeit gezwungen werden, obwohl sie mit Erreichen der regulären Altersrente nicht selten ein bedarfsdeckendes Einkommen erreichen könnten.

Dass eine Zwangsverrentung dazu führt, existenzsichernde Rentenleistungen auf ein nicht mehr existenzsicherndes Niveau zu reduzieren, gilt nach der bestehenden Unbilligkeitsverordnung, die im April 2008 rückwirkend zum Jahresanfang beschlossen

wurde und die im begrenzten Umfang Härtefallregelungen zulässt, nicht ausdrücklich als ausgeschlossen. Ausgehend von der Beurteilung, ob die Ausnahmen der Unbilligkeitsverordnung als abschließend angesehen werden oder nicht, ist die Rechtsprechung zur Zulässigkeit einer Zwangsverrentung uneinheitlich. Dies führt zu einer großen Verunsicherung bei den Betroffenen und trägt darüber hinaus zu einem hohen Maß an Verfahrensaufwand in Jobcentern und vor den Sozialgerichten bei.

Zwangsverrentungen befördern den Fachkräftemangel

Eine höhere Erwerbsbeteiligung gerade älterer Arbeitnehmer ist wünschenswert. Dieses Ziel ist u. a. auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung postuliert. Bereits heute besteht regional und branchenspezifisch ein Mangel an Fachkräften. Durch die erweiterten Möglichkeiten zu einem abschlagsfreien Renteneintritt ab 63 Jahren wird der Fachkräftemangel verschärft. Auch die über den Erwartungen der Bundesregierung liegende Inanspruchnahme der Neuregelungen belegt das. Die Erfahrung und Leistungsbereitschaft älterer Arbeitnehmer fehlt dabei an vielen Stellen. Auch vor diesem Hintergrund entbehrt die bestehende Möglichkeit, ältere Menschen, die auf der Suche nach einer Erwerbstätigkeit sind und die Einnahmen auch angesichts des sinkenden Rentenniveaus häufig dringend benötigen, gegen ihren Willen vorzeitig in Rente zu zwingen. Die Arbeitsmarktlage ist für viele ältere Arbeitnehmer unverändert schwierig. Weniger als ein Viertel der Rentnerinnen und Rentner im Rentenzugang 2012 wechselten aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in die Rente. Anstatt die Vermittlung in gute, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse zu fördern und die Potentiale älterer Erwerbstätiger konsequent zu nutzen, wird der Arbeitsverwaltung weiter die Möglichkeit der Abschiebung Betroffener in die vorzeitige Altersrente ermöglicht.

Ungleichbehandlung Betroffener durch unterschiedliche Vermögensfreigrenzen

Im Rechtskreis des SGB II verfügen die Empfänger von Leistungen des SGB II über erhebliche höhere Vermögensfreibeträge als in der Hilfe zum Lebensunterhalt im SGB XII, auf die bedürftige Betroffene einer Zwangsverrentung vor Erreichen der Regelaltersgrenze angewiesen sind. Der Grundfreibetrag für Geld und sonstiges Vermögen richtet sich dabei im SGB II nach dem Lebensalter. Er beträgt 150 Euro je vollendetem Lebensjahr, mindestens dabei 3.100 Euro, höchstens jedoch 9.750 Euro.

Für die Altersvorsorge besteht seit dem Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz aus dem Jahr 2010 ein zusätzlicher Freibetrag von 750 Euro pro vollendetes Lebensjahr, maximal jedoch 48.750 Euro. Nach dem Altersvermögensgesetz bleibt staatlich gefördertes Vermögen darüber hinaus grundsätzlich anrechnungsfrei, wodurch private Vorsorge gegenüber der solidarischen Pflichtversicherung privilegiert wird.

Für jede Person der Bedarfsgemeinschaft gibt es zusätzlich einen Freibetrag in Höhe von 750 Euro für notwendige Anschaffungen.

Im Rahmen des SGB XII sind die Regelungen deutlich restriktiver. Nach der Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII beträgt der Freibetrag für den in Rede stehenden Personenkreis lediglich 2.600 Euro

Neben dem erzwungenen Verzicht auf Ansprüche aus der Gesetzlichen Rentenversicherung führt eine Zwangsverrentung deshalb dazu, dass die Betroffenen bis zu 7.600 Euro an bisher anrechnungsfreiem Vermögen aufbrauchen müssen, bevor sie Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen. Da mit dem vorzeitigen Renteneintritt auch der bisherige Schutz der privaten Altersvorsorge entfällt, können die Betroffenen auch dadurch zusätzliche Einbußen gegenüber einer Verrentung mit dem Regelalter erleiden.

Unverhältnismäßiger Unterhaltsrückgriff und wachsendes Risiko verdeckter Armut

Damit nicht genug: Während ältere Menschen weder im Rechtskreis des SGB II noch regelmäßig bei Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter befürchten müssen, dass ein Unterhaltsrückgriff auf ihre Kinder erfolgt, sieht das SGB XII die Möglichkeit eines Unterhaltsrückgriffs ausdrücklich vor. Dies beträfe die von einer Zwangsverrentung Betroffenen für die gesamte Zeit bis zum Erreichen des regelmäßigen Renteneintrittsalters, da sie bei fortdauerndem Unterstützungsbedarf ab dem Zeitpunkt Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter erwerben. In der Grundsicherung im Alter ist ein Unterhaltsrückgriff jedoch weitgehend ausgeschlossen. Der Paritätische befürchtet, dass Erfolge bei der Bekämpfung von verdeckter Armut im Alter durch diese Praxis konterkariert werden, da leistungsberechtigte ältere Menschen aufgrund eines in der Hilfe zum Lebensunterhalt angedrohten Unterhaltsrückgriffs auf ihre berechtigten Ansprüche verzichten könnten.

Bürokratiegenerator und Kostenverschiebebahnhof zu Lasten der Betroffenen

Die Nachrangigkeit von Leistungen der Fürsorge gegenüber vorrangigen Sozialleistungen ist aus Sicht des Paritätischen keine ausreichende Rechtfertigung für das System der Zwangsverrentung. Ganz offenkundig ist ein wesentliches Anliegen des Bundesgesetzgebers, Kosten zu vermeiden oder auf andere Leistungsträger zu verschieben. So vermeidet der Bund durch eine Zwangsverrentung Ausgaben für das Arbeitslosengeld II immer dann vollständig, wenn die Betroffenen trotz der damit verbundenen Abschläge keine Ansprüche auf Leistungen der Grundsicherung

im Alter erwerben. Sind die Betroffenen indes im Zeitraum bis zum Erreichen des Regelalters auf ergänzende Fürsorgeleistungen angewiesene, werden die Kosten für dies Zeit auf die kommunale Ebene als zuständigem Träger der Hilfe zum Lebensunterhalt verschoben, bis der Bund als Kostenträger für die Leistungen der Grundsicherung im Alter erneut in eine Finanzierungsverantwortung kommt. Dahinter verbergen sich finanzpolitische, weniger sozialpolitische Erwägungen. Die Betroffenen leiden zusätzlich darunter, dass die Rahmenbedingungen der Inanspruchnahme zum Teil innerhalb weniger Monate mehrfach geändert werden und die Ansprüche jeweils neu von unterschiedlichen Kostenträgern nach zum Teil ganz unterschiedlichen Maßstäben erhoben werden müssen. Es steht zu befürchten, dass die damit bereits erreichte Zersplitterung der Alterssicherungslandschaft durch die Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente nochmals verstärkt wird.

Defizitäre Statistiken über Umfang und Auswirkungen der Zwangsverrentung.

Die durch die Bundesregierung veröffentlichten Zahlen zum Sozialleistungsbezug ermöglichen keine eindeutigen Rückschlüsse über den Umfang der Zwangsverrentungen. Während einerseits Zahlen zur Inanspruchnahme des Arbeitslosengeldes II durch über 63-jährige vorliegen und andererseits Zahlen zur vorzeitigen Inanspruchnahme von Rentenleistungen veröffentlicht werden, kann aus diesen veröffentlichten Daten keinerlei Rückschluss darauf gezogen werden, ob die Beantragung freiwillig erfolgte oder erzwungen wurde. Dabei liegen die erforderlichen Daten vor: Sowohl in den Unterlagen der Arbeitsverwaltung als auch in den informationstechnischen Programmen der Leistungsverwaltung werden die Anforderungen zur Antragstellung dokumentiert. Diese Daten werden aber bislang nicht systematisch zusammengefasst und einer zentralen Bewertung zugeführt. Der Paritätische bedauert, dass dadurch – ähnlich wie bei den erheblichen statistischen Defiziten, etwa im Bereich der Bildungs- und Teilhabeförderung – stellenweise eine Sozialpolitik im Blindflug betrieben wird.

Der Paritätische unterstützt deshalb die Forderung nach einer vollständigen Abschaffung der Zwangsverrentung. Er hat darüber hinaus pragmatische und den Bedarfen der Betroffene entsprechende Vorschläge zur Beseitigung des Armutsrisikos im Alter vorgelegt. Diese stehen im Internet unter www.paritaet.org und auf Nachfrage per E-Mail an sozialpolitik@paritaet.org zur Verfügung.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)260

26. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Markus Wahle**Inhalt:**

- Zusammenfassung
- Vorbemerkung
- Rentenrechtliche Voraussetzung einer vorgezogenen Altersrente
- Nachrang der Fürsorgeleistung und gesetzliche Prozeßstandschaft
- Administrativer Aufwand
- Anhang: Fallbeispiele und Hinweise

Zusammenfassung

Die Regelungen zur sogenannten Zwangsverrentung im SGB II, also der Aufforderung von SGB II-Leistungsbeziehenden auch eine vorgezogene und daher mit Abschlägen verbundene Altersrente zu beantragen und der Durchsetzung solcher Anträge, wird weder dem Hauptziel des SGB II, der Integration in den Arbeitsmarkt, noch dem Prinzip des Nachrangs von Fürsorgeleistungen gerecht. Darüber hinaus ist das zur Durchsetzung solcher Anträge gewählte Mittel dazu gerade nicht geeignet und der erforderliche Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig hoch.

Die Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente folgt rentenrechtlichen und -finanziellen Gesichtspunkten. Die Ziele des SGB II und auch der Nachrang von Fürsorgeleistungen waren dabei bedeutungslos. Bei der Umsetzung der sogenannten Zwangsverrentung werden jedoch gerade diese Voraussetzungen zum entscheidenden, letztlich aber völlig sachfremden Kriterium.

Die Ermächtigung der Verwaltungen zur Antragstellung auch gegen den Willen der Anspruchsinhaber ist

nach bisheriger Rechtsprechung oberster Bundesgerichte nicht geeignet sozialrechtliche Statusentscheidungen (hier: als Altersrentner) durchzusetzen.

Die gegenwärtige Verwaltungspraxis der Jobcenter genügt den rechtlichen Anforderungen oft nicht. Der von den Jobcentern zu erbringende Verwaltungsaufwand ist erheblich, die Verwaltungsvorschriften der Bundesagentur für Arbeit bilden diesen nur unzureichend ab und das in den Jobcentern damit betraute Personal ist häufig überlastet und/oder überfordert.

Bei Berücksichtigung des administrativen Aufwands sowohl der Jobcenter wie auch der zumindest teilweise in Folge nicht bedarfsdeckender Renten betroffenen Ämter (Sozialamt bzw. Wohngeldamt) ist die mit dem Nachrang von Fürsorgeleistungen verbundene Erwartung finanzieller Einsparungen zumindest fraglich. Darüber hinaus entstehen anderen Sozialversicherungsträgern dauerhaft Mindereinnahmen.

Vorbemerkung

Diese Stellungnahme beschränkt sich auf drei Teilbereiche der sogenannten Zwangsverrentung:

- die Frage, ob das zentrale Kriterium geeignet ist das Ziel zu erreichen,
- die Frage, ob das gewählte Instrument geeignet ist das Ziel zu erreichen und
- die Frage, ob der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel steht.

Diese Beschränkung bedeutet keineswegs, dass andere Teilbereiche weniger bedeutsam wären. Andere Sachverständige werden sie angemessen und fachlich treffender würdigen, als dies mir möglich wäre.

Rentenrechtliche Voraussetzung einer vorgezogenen Altersrente

Die Voraussetzung um eine vorgezogene Altersrente ab dem 63. Lebensjahr in Anspruch nehmen zu können, mindestens 35 anerkannte Versicherungsjahre, folgt ausschließlich rentenrechtlichen und -finanziellen Erwägungen. Die etwaige Durchsetzung des Nachrangs von Fürsorgeleistungen war bei der Ausgestaltung der Voraussetzungen für den Bezug vorgezogener Altersrenten völlig bedeutungslos. Die Voraussetzung wird jetzt aber zu einem zentralen Kriterium bezüglich der rechtlichen Möglichkeit den Nachrang der Fürsorgeleistung durchsetzen zu wollen.

Als sachfremdes Kriterium führt diese Voraussetzung in mehreren Fallkonstellationen zu mindestens fragwürdigen Ergebnissen und auf Dauer zu erheblichen Gerechtigkeitsproblemen: So sollen Langzeitleistungsbeziehende mit 35 Beitragsjahren eine vorgezogene Rente mit Abschlägen beantragen, während solche mit lediglich 34 Beitragsjahren die Voraussetzung dafür gar nicht erfüllen. Unterstellt man in diesem Beispiel ein gleiches Einkommen während der Beschäftigungsdauer, würde dies einen dauerhaften Unterschied der Rentenzahlung in Höhe der Abschläge zu Lasten desjenigen mit der wenn auch nur geringfügig höheren Lebensarbeitsleistung bedeuten (Weiteres Fallbeispiel im Anhang).

Dabei können solche fragwürdigen Ergebnisse durch die bestehende Unbilligkeits-Verordnung teilweise eben nicht vermieden, sondern in besonderen Einzelfällen sogar noch verstärkt werden (Weiteres Fallbeispiel im Anhang). Bedenken gegenüber der Auffassung der Bundesregierung, der zufolge die Unbilligkeits-Verordnung etwaige Unbilligkeiten (abschließend) klärt, sind daher durchaus berechtigt.

Der Abbau von Arbeitslosigkeit betraf seit Einführung der Gesetze über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt immer zunächst Leistungsberechtigte aus dem Rechtskreis des SGB III und erst später, und auch dann in deutlich geringerem Umfang solche aus dem Rechtskreis des SGB II. Auch in Zeiten des Abbaus von Arbeitslosigkeit gelang es bereits dauerhaft erwerbslosen Leistungsberechtigten (insbesondere solchen mit über vierjährigem fast ununterbrochenem Leistungsbezug) nur selten für längere Zeit unabhängig von Leistungen des SGB II zu bleiben. Gerade in dieser Gruppe wird der Anteil der Leistungsberechtigten, die die für eine vorgezogene Altersrente erforderlichen 35 Beitragsjahre nicht erreichen, kaum abnehmen.

Auch hier zeigt sich, dass das entscheidende Kriterium – die Anzahl der Beitragsjahre – ungeeignet ist: Erwerbslose, die dem Arbeitsmarkt besonders lange entfremdet sind, verbleiben in dem Rechtssystem, dass vorrangig der Eingliederung in den Arbeitsmarkt dienen soll, während diejenigen, deren Hauptproblem nicht in einer Entfremdung vom Arbeitsmarkt, sondern in dauerhaft nicht bedarfsdeckenden Einkommen besteht, aus diesem – zumindest möglicherweise auch förderndem – Rechtssystem ausgeschlossen werden sollen.

Nachrang der Fürsorgeleistung und gesetzliche Prozeßstandschaft

Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind anderen Leistungen gegenüber nachrangig [§ 2 SGB II]. Die Verpflichtung andere Sozialleistungen in

Anspruch zu nehmen, wurde nachträglich noch einmal deutlich bekräftigt [§ 12a SGB II]. Stellen die Leistungsberechtigten Anträge auf vorrangige Sozialleistungen nicht von sich aus, können die Jobcenter – nach vorheriger Aufforderung der Leistungsberechtigten entsprechende Anträge zu stellen – Anträge auf vorrangige Sozialleistungen auch ihrerseits stellen [§ 5 III SGB II]. Dabei können die Jobcenter diese Ansprüche mit Rechtsbehelfen selbst weiter verfolgen (gesetzliche Prozeßstandschaft). Eine Aufforderung einen Antrag auf Altersrente zu stellen, fand sich bereits in der früheren Arbeitslosenhilfe [§ 202 SGB III a.F.]. Die Möglichkeit zur „Feststellung von Sozialleistungen“, die Ermächtigung zur Antragstellung und Rechtsverfolgung bestand bereits im Bundes-Sozialhilfegesetz [§ 91a BSHG]. Der Antragstellung durch das Jobcenter muss nun allerdings zwingend eine Aufforderung des Jobcenters zur Antragstellung durch die Leistungsberechtigten vorausgehen.

Da die Antragstellung durch das Jobcenter in dessen Ermessen steht („kann“), müssen die dafür maßgeblichen Gesichtspunkte benannt werden [§ 35 I 3 SGB X]. Die Ausübung fehlerfreien Ermessens im Einzelfall ist arbeitsaufwändig und muss in diesen Fällen, wegen der Möglichkeit der Antragstellung durch das Jobcenter, bereits in die Aufforderung zur Antragstellung vorverlagert werden. Andernfalls würden Leistungsberechtigte, die der Aufforderung nachkommen, schlechter gestellt als solche, die der Aufforderung nicht nachkommen. Die ermessensleitenden Gesichtspunkte sind daher auch schon im Rahmen der Aufforderung mitzuteilen¹. Fehlen sie im Ausgangsbescheid, so können im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens keine Gesichtspunkte mehr „nachgeschoben“ werden².

Auch wenn das Jobcenter den Antrag selbst stellt, gehen die Ansprüche nicht auf das Jobcenter über. Dennoch greift die Antragstellung in die allgemeine Handlungsfreiheit ein.

Problematisch wird die Antragstellung durch die Jobcenter, wenn sie gegen den Willen der Inhaber der Rechte erfolgt und der Antrag nicht lediglich auf eine finanzielle Leistung abzielt, sondern gleichzeitig den sozialrechtlichen Status der Inhaber der Rechte ändert.

Durch mehrere gerichtliche Entscheidungen sind Grenzen der Anwendung benannt worden. Insbesondere dürfen derartige Anträge keine irreversiblen Statusentscheidungen herbeiführen. So wurde einem Sozialhilfeträger sogar die Erklärung des Beitritts zur freiwilligen Krankenversicherung untersagt³. Bezüglich der Altersrente kann eine derartige Antragstellung rechtsmissbräuchlich sein⁴: Ein Altersrentner hat einen anderen sozialrechtlichen Status als ein Erwerbstätiger oder ein Erwerbsloser (u.a. Ausschluss von Leistungen nach dem SGB III).

Administrativer Aufwand

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geht seit Längerem davon aus, dass es sich bei der Aufforderung einen Antrag auf vorgezogene Altersrente zu stellen, um einen Verwaltungsakt, bei dem die Verwaltung Ermessen auszuüben habe⁵, handele und hat auch Kriterien benannt, die bei der Ermessensausübung zu beachten seien. Diese Auffassung deckt sich

im Grundsatz mit der in der juristischen Fachliteratur⁶ und der bisherigen Rechtsprechung der Landesozialgerichte⁷.

Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit hat den als Fachliche Hinweise benannten Verwaltungsvorschriften zu § 12a SGB II eine Anlage mit einem Ablaufplan beigefügt. Dieser enthält eine schematische Abfolge von mit Ja oder Nein zu beantwortenden Fragen und darauf folgenden ebenso zu beantwortenden weiteren Fragen. Die Ausübung von Ermessen, also die Abwägung mehrerer Gesichtspunkte ist dabei nicht vorgesehen. Die seinerzeit vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales genannten Kriterien finden sich dort nicht wieder.

Da die Interessen der Leistungsberechtigten bei der Ausübung des Ermessens berücksichtigt werden müssen [§ 20 II SGB X], sind diese auch zu ermitteln. Vor Eintritt in derartige Ermittlungen wäre zunächst zu klären, ob der Bezug einer vorgezogenen Altersrente überhaupt möglich ist. In der Verwaltungspraxis wären dann, neben den aus Sicht des Ablaufschemas der Bundesagentur für Arbeit zu klärenden Umständen, weitere Ermittlungen erforderlich. Diese müssten die voraussichtliche Höhe sowohl einer vorgezogenen wie auch einer abschlagfreien Rente umfassen, da nur so geklärt werden kann, ob durch die Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente die Höhe des Rentenzahlbetrags unter die Fürsorgeschwelle sinkt, was die Leistungsberechtigten dann eventuell auf die Hilfe zum Lebensunterhalt (4. Kapitel des SGB XII) verweisen würde. Diese Kenntnis ist auch deshalb erforderlich, um beurteilen zu können, ob dadurch ein – möglicherweise rechtlich nicht realisierbarer – Verweis auf im Rechtskreis des SGB II geschontes, in dem des SGB XII aber zu verwertendes Vermögen erfolgen könnte. Dies bezieht sich sowohl auf sog. Riester-Verträge als auch auf Lebensversicherungen mit vereinbartem vorherigen Verwertungsausschluss [§ 168 III VVG]. In solchen Fällen wäre zudem zu prüfen, ob im konkreten Fall zur Bedarfsdeckung ein Verweis auf Wohngeld möglich wäre. Die hier genannten Ermittlungen werden in Bedarfsgemeinschaften aus zwei Personen weitere Ermittlungen erfordern, wenn zwar der individuelle aber nicht auch der Partner-Bedarf gedeckt werden kann. Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehr als zwei Mitgliedern wird der Ermittlungsaufwand erheblich ansteigen.

In der gegenwärtigen Praxis der Jobcenter sind derartige Ermittlungen und die Ausübung von Ermessen bereits vor der Aufforderung zur Antragstellung eher selten. Dies liegt einerseits an dem eben beschriebenen Aufwand, hat aber auch andere, sowohl organisatorische wie personelle Gründe. Die Erfahrungen in der Bundesagentur für Arbeit mit der Ausübung von Ermessen beziehen sich ganz überwiegend auf die Bereiche der Arbeitsförderung und -vermittlung. Die in den Jobcentern beschäftigten Arbeitsvermittler sind bezüglich der zu beachtenden sozial- und auch leistungsrechtlichen Fragen nicht hinreichend geschult. Das Ausscheiden von Leistungsberechtigten aus dem Leistungsbezug durch Eintritt in eine vorgezogene Altersrente führt im Ergebnis genauso zur „Zielerreichung“ der Senkung des Anteils der Langzeit-Leistungsbeziehenden, wie deren Vermittlung in bedarfsdeckend entlohnte Beschäftigung. Letzteres ist in der

hier fraglichen Altersgruppe ohnehin eher selten möglich. Die in den Jobcentern beschäftigten Mitarbeiter der Leistungsabteilungen sind sowohl angesichts der von ihnen zu bearbeitenden Fallzahlen wie auch angesichts ihrer Ausbildung kaum in der Lage derartig anspruchsvolle Verwaltungsverfahren durchzuführen.

Die bisher ungenügende Praxis der Jobcenter bildet sich auch in den Klagen gegen Aufforderungen zur Stellung von Anträgen auf vorgezogene Altersrenten ab.

Nicht-bedarfsdeckende Altersrenten führen zu Anträgen auf Hilfe zum Lebensunterhalt oder bestenfalls auf Wohngeld. Neben den finanziellen Folgekosten, im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt der kommunalen Haushalte, im Bereich des Wohngelds von Landes- und Bundeshaushalten, führen diese Anträge zu erheblichem Verwaltungsaufwand. In jedem Fall wird ein kompletter Neuantrag bearbeitet werden müssen, was besonders in Fällen einer nicht realisierbaren Verwertung von bisher geschonten Vermögen sehr arbeitsintensiv sein wird. Dieser Verwaltungsaufwand ist kalkulierbar und wäre den erhofften Entlastungen durch die Durchsetzung des Nachrangprinzips gerade bezüglich der Altersrente gegenüberzustellen.

Durch die dauerhaften Renten-Abschläge bei Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente verringert sich dauerhaft auch der Beitrag zur Krankenversicherung der Rentner, ohne dass diese geringere Kosten entstehen würden.

Anhang

Fallbeispiele

Fallbeispiel zu rentenrechtlichen Beitragszeiten:

Eine über 35 Jahre andauernde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als Gebäudereinigerin mit einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 30 Std. je Woche ermöglicht den vorzeitigen Renteneintritt mit 63 Jahren. Eine 28 Jahre andauernde Beschäftigung als Ingenieur in Vollzeit bei einem Einkommen an der Beitragsbemessungsgrenze mit vorausgegangenem anerkannten Studienzeiten von vier und nachfolgendem Arbeitslosengeld (I) Bezugszeiten von zweieinhalb Jahren, ermöglicht dies nicht.

Das Beispiel ist bewusst verkürzt. In der Praxis sind in derartigen Fällen häufig auch Kinderbetreuungszeiten zu berücksichtigen. Die ursprünglich zum Ausgleich von Nachteilen durch die Kinderbetreuung eingeführte rentenrechtliche Anerkennung von Kinderbetreuungszeiten kann sich vor diesem Hintergrund für die Betroffenen sogar als Nachteil erweisen.

Fallbeispiel zur Unbilligkeits-Verordnung:

Die Aufforderung einen Antrag auf vorgezogene Altersrente zu stellen, wäre bei Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit im Umfang von 21 Wochenstunden mit einer Entlohnung in Höhe von 8,50 Euro je Stunde unbillig, da die Tätigkeit den überwiegenden Teil der Arbeitskraft in Anspruch nimmt. [§ 4 S. 2 Unbilligkeits-V]. Bei Ausübung einer ebenfalls sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit im Umfang von 15 Wochenstunden mit einer Entlohnung

nung von 12,40 Euro je Stunde wäre das erzielte Einkommen zwar höher und die verbleibende Hilfebedürftigkeit dem Umfang nach geringer. Dies würde aber aufgrund der geringen Beschäftigungsdauer nicht dazu führen, dass eine solche Aufforderung unbillig wäre.

Hinweise:

1

Eine kurze und auch für Nicht-Juristen gut verständliche Darstellung von Sabine Knickrehm (Richterin am BSG) fand sich bereits im Mai 2008 in der Zeitschrift „Soziale Sicherheit“ mit dem Titel „Der Zwang zur Rente mit 63 gilt nicht für alle älteren Alg-II-Empfänger“ (SoSi 5/2008, Seite 192 - 198)

2

„Das Fehlen einer Ermessensentscheidung kann nicht geheilt werden. Fehler in der Ermessensentscheidung können nur geheilt werden, wenn in dem Ausgangsbescheid bereits Ermessenüberlegungen dokumentiert sind.“ (Bundesagentur für Arbeit: Der Rechtsschutz im SGB II, Praxishandbuch für das Verfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz, Stand November 2013, Seite 10)

3

Kein Beitritt zur freiwilligen Krankenversicherung: BSG vom 19.12.1991, Az 12 KR 24/90 (BSGE Band 70, Seite 72ff)

4

„Missbräuchlich ist regelmäßig auch die Rentenantragstellung durch den Träger der Sozialhilfe, wenn

dies zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente und damit zu Rentenabschlägen führt ...“ (Schellhorn in: Schellhorn / Schellhorn, BSHG, § 91a, RdNr. 21)

5

„Vielmehr ist im Einzelfall nach Ermessen zu entscheiden, wobei neben den Interessen der Allgemeinheit auch die Interessen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu berücksichtigen sind.“ (BT-Drs. 16/6187, S. 7)

6

Luthe in Hauck/Noftz, SGB II, (2013), § 5, RdNr. 158, m. w. N.

Knickrehm/Hahn in Eicher, SGB II, (2013), § 5, RdNr. 29

7

Auch die Aufforderung zur Antragstellung selbst steht im Ermessen des Jobcenters: LSG NRW vom 22.05.2013, Az L 19 AS 291/13 B ER.

Ermessensausübung bereits bei Aufforderung erforderlich: LSG NRW vom 12.6.2012, Az L 7 AS 916/12 B ER.

Ermessensausübung bedarf der Berücksichtigung mehrerer Aspekte (u.a. Höhe der Abschläge): LSG Berlin-Brandenburg vom 27.09.2013, Az L 28 AS 2330/13 B ER.

Erkennbarkeit wesentlicher Gesichtspunkte der Ermessensausübung: LSG Berlin-Brandenburg vom 07.08.2014, Az L 28 AS 1830/14 B ER.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)261

26. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

AWO-Bundesverband e.V.**I. Allgemeine Anmerkungen**

Der AWO Bundesverband nimmt im Folgenden Stellung zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE „Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten“. Er bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 01. Dezember 2014 in Berlin.

Die AWO setzt sich als einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege - in dem Frauen und Männer als Mitglieder und als ehren- und hauptamtlich Tätige zusammenwirken - für eine Gesellschaft ein, in der alle Menschen in Würde und selbstbestimmt altern können. Dies schließt das Recht älterer Menschen auf eine auskömmliche Alterssicherung ein, die ihre bisherige Lebensleistung würdigt und ihnen einen selbstbestimmten und von Freiheit geprägten Ruhestand ermöglicht.

II. Gesamtbewertung

Insgesamt begrüßen wir die dem vorgelegten Antrag zugrunde liegende Intention, die Verpflichtung zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente im SGB II zu streichen. Denn die in § 12a Satz 2 Nr. 1 SGB II normierte Verpflichtung, ab Vollendung des 63. Lebensjahres als vorrangige Leistung eine Rente wegen Alters in Anspruch zu nehmen, führt zu Abschlägen und damit auch zu nachhaltigen Belastungen beim Bezug der Rente. Im Detail sieht die AWO jedoch an einigen Stellen Anlass zur Ergänzung, der im Folgenden näher dargelegt werden soll.

Bereits in den vergangenen Jahren hat die AWO vielfach auf die Gefahr zunehmender Altersarmut hingewiesen, die ihre Ursachen in einem sinkenden Sicherungsniveau und Veränderungen am Arbeitsmarkt

hat. Vor allem längere Erwerbslosigkeit, Beschäftigung im Niedriglohnsektor, Beschäftigung in so genannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie Leiharbeit, Minijobs etc. sowie prekäre Selbstständigkeit bzw. Wechsel zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung sind immer häufiger Ursachen geringer Renteneinkommen im Alter.

Für die SGB-II-Leistungsbeziehenden manifestiert sich das Problem drohender Altersarmut in doppelter Hinsicht: Durch die Verpflichtung zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente ab dem 63. Lebensjahr müssen sie mit lebenslangen monatlichen Abschlägen von 0,3 Prozentpunkten und mit einer entsprechend geringeren Rentenanwartschaft rechnen. Zudem sind zum 01. Januar 2011 Rentenzahlungen für Beziehende von Arbeitslosengeld II ersatzlos gestrichen worden, was dazu führt, dass Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezuges nicht mehr als Pflichtbeitragszeiten gewertet werden. Dies hat negative Auswirkungen auf den Erwerb von Erwerbsminderungsrentenansprüchen und Ansprüche auf Maßnahmen der beruflichen und medizinischen Rehabilitation (ausführlich siehe Göbel 2011). Hier pocht die AWO auf eine rentenrechtliche Besserstellung von SGB-II-Leistungsempfänger/innen.

Mit Blick auf die im Antrag aufgestellte Forderung der Bundesfraktion DIE LINKE, möglichst kurzfristig ein Gesetz vorzulegen, das die Verpflichtung für SGB-II-Leistungsberechtigte, eine vorzeitige Rente zu beantragen, aufhebt, fordert die AWO jedoch, auch das Problem der vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrente in einen größeren Kontext einzubetten. Diskutiert werden muss darüber, wie Sicherungslücken beim Übergang vom Arbeitslosengeldbezug II in die Rente insgesamt vermieden werden können und wie der rechtliche Rahmen für flexiblere Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand gestaltet werden

kann. Hier setzt der AWO Bundesverband auf die Arbeiten der von den Regierungskoalitionen eingesetzten Arbeitsgruppe „Flexible Übergänge in den Ruhestand“, die mögliche Ansätze zur Verbesserung des geltenden Rechts erarbeiten will.

III. Zu dem vorgelegten Antrag im Einzelnen

Verrentungspraxis im SGB II ab dem 63. Lebensjahr

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE kritisiert die seit 2008 auf der Grundlage des § 12a SGB II praktizierte zwangsweise vorgezogene Verrentung von SGB II-Leistungsberechtigten ab 63 Jahren, die ihrer Ansicht nach zu einer dauerhaften und massiven Absenkung der Rentenansprüche führt.

Die Kritik an der geltenden Verrentungspraxis im SGB II ab dem 63. Lebensjahr wird von der AWO geteilt. Nach der geltenden Rechtslage sind Leistungsberechtigte nach § 12a Satz 2 Nr. 1 SGB II ab Vollendung des 63. Lebensjahres verpflichtet, vorzeitig eine Rente wegen Alters als sog. vorrangige Leistung in Anspruch zu nehmen. Die AWO lehnt dies insoweit ab, als dass die Regelung sowohl zu Belastungen der Gesetzlichen Rentenversicherung als auch zu Abschlägen bei der Altersrente der Betroffenen führt. Es entsteht der Eindruck, als sollten die Kosten steuerfinanzierter Transferleistungen auf die beitragsfinanzierte Sozialversicherungsleistung „Rente“ abgewälzt werden (Rentenkürzungen stoppen, Altersarmut verhindern, Lebensstandard sichern - Forderungen der Arbeiterwohlfahrt nach mehr Solidarität in der Alterssicherung, S. 12).

Gemeinsam mit den anderen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege hat sich die AWO deshalb in einem vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. verabschiedeten Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts im SGB II dafür ausgesprochen, zur Vermeidung von langfristigen Belastungen durch Abschläge beim Rentenbezug, die Verpflichtung zur vorzeitigen Inanspruchnahme der Rente in § 12a Satz 2 SGB II zu streichen (vgl. Eckpunkte des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts im SGB II vom 11. September 2013, S. 10).

Der AWO Bundesverband sieht jedoch auch, dass der Gesetzgeber mit der Verordnung zur Vermeidung unbilliger Härten durch Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente (Unbilligkeitsverordnung – Unbilligkeits-V) vom 14. April 2008 – deren Regelungsinhalt u. a. Gegenstand der Antwort der Bundesregierung (BT-Drs. 18/152) auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/33) war – eine Gegen Ausnahme geschaffen hat, nach der SGB-II-Leistungsbeziehende, eine Altersrente nicht vorzeitig in Anspruch nehmen müssen, wenn die Inanspruchnahme unbillig wäre.

Für die AWO stellt sich die Frage, ob die in der Unbilligkeits-Verordnung (Unbilligkeits-V) niedergelegten Tatbestände den unterschiedlichen Lebenslagen und Bedürfnissen der Leistungsbeziehenden hinreichend Rechnung tragen. In §§ 2 – 5 Unbilligkeits-V sind im Wesentlichen vier Gegen Ausnahmen normiert: Die erste Ausnahme greift, wenn die vorzeitige

Inanspruchnahme der Rente zum Verlust eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld führen würde (§ 2). Diese Fallkonstellation dürfte vor allem diejenigen treffen, die als sog. Aufstocker Arbeitslosengeld II beziehen. § 3 Unbilligkeits-V sieht eine zweite Ausnahme vor, die dann wirksam wird, wenn in nächster Zukunft die Altersrente abschlagsfrei in Anspruch genommen werden kann. Entsprechend der Gesetzesbegründung zum Referentenentwurf der Unbilligkeits-V bedeutet dies, dass innerhalb von längstens drei Monaten die individuelle Regelaltersgrenze für den Bezug einer Altersrente erreicht werden muss. Die weiteren in §§ 4 und 5 Unbilligkeits-V niedergelegten Tatbestände sehen ferner Ausnahmen vor, wenn eine sozialversicherungspflichtige oder sonstige Beschäftigung mit monatlichem Bruttoeinkommen von mindestens 400 EUR besteht oder durch Vorlage eines Arbeitsvertrages nachgewiesen werden kann, dass in nächster Zukunft (längstens drei Monate) die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bevorsteht.

Die Begründung zum damaligen Referentenentwurf der Unbilligkeits-V des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zeigt, dass sich die Bundesregierung mit den finanziellen Auswirkungen der Verrentungspraxis im SGB II ab dem 63. Lebensjahr intensiv befasst hat. In der Verordnungsbegründung heißt es wörtlich: „Werden 63-jährige und ältere Hilfebedürftige auf Grund unbilliger Härten nicht in eine Rente mit Abschlägen verwiesen, entstehen dem Bund Mehrkosten bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende für diese Personen, sofern sie nicht aufgrund eigenen Entschlusses von der Möglichkeit des vorgezogenen Rentenbeginns Gebrauch machen.“ Für das Jahr 2008 hat der Bund diese Mehrkosten auf 7 Mio. Euro beziffert, mit steigender Tendenz auf bis zu 49 Mio. Euro im Jahr 2011. Gleichzeitig wurde der Vollzugsaufwand der Unbilligkeits-V selbst als geringfügig und nicht quantifizierbar bezeichnet.

In der Praxis dürften über die in der Unbilligkeits-V niedergelegten Ausnahmen hinaus eine Vielzahl weiterer Gründe auftreten, warum eine Zwangsverrentung im Einzelfall unzumutbar sein kann. So z. B. wenn der zur vorzeitigen Rentenantragstellung Aufgeforderte selbst gar nicht hilfebedürftig ist, sondern nur über die Bedarfsgemeinschaft im SGB-II-Leistungsbezug steht oder wenn die gekürzte Rentenhöhe zum dauerhaften ergänzenden Sozialhilfebezug führen würde, während die spätere ungekürzte Rente zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreichen würde. Der AWO Bundesverband sieht hier erheblichen Nachbesserungsbedarf.

Aus den Praxisrückmeldungen ihrer Sozialberatungsangebote sieht die AWO in diesem Zusammenhang eine weitere Herausforderung: Den meisten Betroffenen, die eine Aufforderung zur vorzeitigen Rentenantragstellung erhalten, sind ihre Rechte gar nicht bekannt. Sie wissen vielfach nicht, dass sie sich auf eine Unbilligkeitsverordnung berufen können. Die Betroffenen sehen – da es angesichts der hohen Abschläge auf jeden Monat ankommen kann – oft nur die Möglichkeit, Widerspruch einzulegen. Auch hier gibt es in der Praxis immer wieder Jobcenter, die argumentieren, eine Widerspruchseinlegung gegen die Aufforderung sei nicht möglich oder die ankündigen, die

SGB-II-Leistungen wegen fehlender Mitwirkung einzustellen. Da die Jobcenter, sofern die Betroffenen dies ablehnen, den Rentenanspruch selbst stellen können, bleibt den Betroffenen als Ultima Ratio vielfach nur der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Sozialgericht, nach dem das Amt verpflichtet werden soll, vorläufig keinen Rentenanspruch für sie zu stellen.

Auch die Praxis der Verrentung spricht somit dafür, diesen Rechtsbereich neu zu regeln. Eine Streichung von § 12a Satz 2 SGB II wäre mit Sicherheit die beste Lösung – im Sinne der Betroffenen wie auch aus fiskalischen Erwägungen heraus.

Sicherungslücken beim Übergang vom Arbeitslosengeld II-Bezug in die Rente

In ihrem Antrag kritisiert die Bundestagsfraktion DIE LINKE, dass diejenigen, die nach einer Zwangsverrentung dauerhaft auf Fürsorgeleistungen angewiesen seien, weder Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II noch – bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze – auf Leistungen der Grundsicherung im Alter hätten. Die Personen seien deshalb auf Leistungen zur Hilfe nach dem SGB XII angewiesen, deren restriktivere Voraussetzungen dazu führen könnten, dass sie gar keine Fürsorgeleistungen erhalten oder diese gar nicht erst beantragen. Diese Entwicklung ist auch vor dem Hintergrund eines generell sinkenden Sicherungsniveaus der GRV zu bewerten.

Die Praxis der vorzeitigen Rentenantragstellung SGB-II-Leistungsbeziehender ab dem 63. Lebensjahr führt in doppelter Hinsicht zu negativen Effekten: Zum einen müssen die Leistungsbeziehenden lebenslange Abschläge von 0,3 Prozentpunkten monatlich in Kauf nehmen. Zum anderen besteht bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze kein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter.

Wie bereits der Deutsche Verein in seinen Eckpunkten zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts im SGB II dargelegt hat, verschärft sich die Situation zünftig noch, indem höhere Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Rente in Kauf genommen werden müssen, weil die Regelung des § 12a Satz 2 SGB II bislang nicht an die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung in § 7a SGB II angepasst wurde (vgl. Eckpunkte des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts im SGB II vom 11. September 2013, S. 9). Wer derzeit mit 63 anstatt mit 65 Jahren in Rente geht erhält aktuell eine in der Regel um 7,2 % gekürzte Rente; mit Umsetzung der „Rente ab 67“ werden die Kürzungen schrittweise auf 14,4 % steigen (vgl. Wie sichere ich meinen Lebensunterhalt – Wegweiser durch den Amtdschungel, S. 131).

Die AWO hält ein Gesamtkonzept für erforderlich, das sowohl die derzeitige Praxis der vorzeitigen Verpflichtung zur Rentenantragsstellung ab dem 63. Lebensjahr im SGB II in den Blick nimmt, als auch die Frage von Sicherungslücken beim Übergang von Arbeitslosengeld-II-Bezug in die Rente insgesamt berücksichtigt. Bereits heute ist es gängige Praxis, dass die Rente erst zum Monatsende gezahlt wird, während die Zahlung des Arbeitslosengeldes II schon zum Anfang des Monats eingestellt wird. Den Be-

troffenen bleibt dann zur Überbrückung des Zeitraums bis zur Zahlung einer Altersrente nur noch die Beantragung eines Darlehens gem. § 38 SGB XII. Entsprechend der Ankündigung im Koalitionsvertrag, „die Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern systematisch aufarbeiten und besser miteinander verzahnen zu wollen“ (vgl. Koalitionsvertrag zur 18. Legislaturperiode, S. 74/75), fordert die AWO deshalb, den Charakter des SGB II als abschließendes existenzsicherndes Leistungsgesetz für alle Erwerbsfähigen bis zum Renteneintritt aufrecht zu erhalten und die Schnittstelle von Grundsicherung für Arbeitssuchende und gesetzlicher Rentenversicherung so zu regeln, dass ein nahtloser Übergang ohne überbrückende Hilfe durch das SGB XII gewährleistet wird.

Flexiblere Übergänge in den Ruhestand schaffen

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE kritisiert in ihrem Antrag des Weiteren die von der Bundesregierung mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz geschaffene abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren für besonders langjährig Versicherte. Hiervon seien SGB-II-Leistungsbeziehende ausgeschlossen und damit ein weiteres Mal diskriminiert.

Die AWO teilt diese Kritik insoweit, als von der Neuregelung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte in § 236b SGB VI in der Praxis diejenigen profitieren, die sehr früh in das Berufsleben eingetreten sind und eine nahezu lückenlose Erwerbsbiographie aufweisen (vgl. Droste-Franke/Steinke, WzS 09.14, S. 245). Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezugs werden dagegen nicht als Beitragszeiten berücksichtigt, mit der Begründung, dass es sich hierbei nicht um nur vorübergehende Erwerbsunterbrechungen handle (vgl. BT-Drs. 18/909, S. 15). Die Tatsache, dass Zeiten des ALG-II-Bezugs nicht herangezogen werden können, kritisiert die AWO (Stellungnahme des AWO Bundesverbandes e.V. zum RV-Leistungsverbesserungsgesetz vom 17. Januar 2014, S. 2).

Angesichts des Umstandes, dass die Neuregelung bereits in Kraft getreten ist und nun mehr Anträge auf eine Rente mit 63 gestellt wurden als erwartet, möchte die AWO ihren Blick nach vorne richten. Ihr Anliegen ist es, speziell für die Personengruppen etwas zu tun, die ausweislich der hohen körperlichen und seelischen Belastung in ihren Berufsfeldern die Voraussetzungen der Rente mit 67 nicht erfüllen können. Dies umfasst besonders die in den Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege in den sog. SAGE-Berufen (Soziale Arbeit, Gesundheit und Pflege, Erziehung und Bildung) Beschäftigten. Hier wird es nicht nur darauf ankommen, dringend gebotene Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten in Angriff zu nehmen, sondern auch flexible Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand zu schaffen, in dem z.B. die bestehenden Regelungen zum Renteneintritt flexibilisiert und geändert werden und über neue Modelle der Altersteilzeit und des Teilrentenbezugs zu Gunsten älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nachgedacht wird.

Die AWO begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die AG „Flexible Übergänge in den Ruhestand“ ihre Arbeiten bereits aufgenommen und angekündigt hat, die SGB II-Leistungsbeziehenden in den Blick zu nehmen. Die AWO hofft, dass die Arbeitsgruppe zügig

erste Arbeitsergebnisse präsentieren kann und in der Folge in einen transparenten und offenen Dialog mit allen Beteiligten eingetreten wird.

Literatur

AWO Bundesverband (2014): Rentenkürzungen stoppen, Altersarmut verhindern, Lebensstandard sichern! – Forderungen der Arbeiterwohlfahrt nach mehr Solidarität in der Alterssicherung.

AWO Bundesverband (2014): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 17. Januar 2014.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2013): Eckpunkte des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts im SGB II vom 11. September 2013.

Droste-Franke, Anna/Steinke, Joß (2014): Rentenreformen in der aktuellen Legislaturperiode – die Vorhaben der Bundesregierung auf dem Prüfstand –, in: Wege zur Sozialversicherung (WzS) 09.14, S. 243-249.

Göbel, Nicole (2011): Welche Auswirkungen hat die Streichung von Rentenbeiträgen im Zuge des

Haushaltbegleitgesetzes 2011 für Arbeitslosengeld II-Bezieher?, abrufbar unter: www.tacheles-sozialhilfe.de.

Widerspruch e.V. - Sozialberatung (2014): Wie sichere ich meinen Lebensunterhalt? – Wegweiser durch den Amtsdschungel für Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 5. Auflage 2014, Stand: Februar 2014, S. 130-133.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)262

26. November 2014

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten (Drucksache 18/589)

Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag

Der Antrag zielt auf eine gesetzliche Neuregelung, die § 12a SGB II dahingehend ändert, dass vor Erreichen des Rentenalters keine Verpflichtung zur Stellung eines Antrags auf Altersrente bestehen soll. Daneben soll die Regelung des § 5 Abs. 3 S. 1 SGB II gestrichen werden, der den Jobcentern die Möglichkeit eröffnet, gegebenenfalls Anträge auf vorrangige Leistungen oder Leistungen anderer Träger für Leistungsberechtigte zu stellen.

Beide Regelungen sind wesentlicher Bestandteil des Subsidiaritätsgrundsatzes. Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen nur dann und insoweit in Anspruch genommen werden, als die Hilfebedürftigkeit nicht anderweitig beseitigt werden kann.

Bei der Beurteilung der Relevanz des mit dem Antrag aufgezeigten Problems müssen die einzelnen Personengruppen differenziert betrachtet werden. Zum einen können die während des SGB II-Bezugs zwischen dem 63. Lebensjahr und dem Erreichen der Regelaltersgrenze entstehenden Rentenanwartschaften in Einzelfällen dazu führen, dass der Leistungsbezieher nach Erreichen der Regelfallgrenze über ein Einkommen verfügt, das oberhalb der Bedürftigkeitsschwelle der Sozialhilfe nach dem SGB XII liegt, sodass die Hilfebedürftigkeit im Alter entfielen. Zum anderen könnten Personengruppen mit Vermögen betroffen sein, das zwar im SGB II als Schonvermögen gilt, bei einem aufstockenden Leistungsbezug nach dem Dritten Kapitel SGB XII jedoch einzusetzen wäre. Hier käme jedoch bei der Betrachtung der Fälle hinzu, dass das Vermögen nach Vollendung des 65. Lebensjahres wegen benötigter ergänzender Leistung nach dem Vierten Kapitel SGB XII ebenfalls einzusetzen wäre, sodass in der Gesamtschau doch keine Nachteile bestünden. In diesen Fällen kommen die niedrigeren

Vermögensgrenzen beim Übertritt in den Leistungsbezug nach SGB XII lediglich etwas früher zur Anwendung. Diese beiden Personengruppen sind nach bisheriger Erfahrung zahlenmäßig klein.

Die Regelung in § 12a S. 2 Nr. 1 SGB II sieht ausdrücklich vor, dass die Geltendmachung von Rentenansprüchen erst ab Vollendung des 63. Lebensjahres in Betracht kommen kann. Insofern enthält die derzeitige Regelung schon eine Durchbrechung des Nachrangigkeitsgrundsatzes zugunsten der Leistungsberechtigten bis zum Erreichen dieses Alters. Inwieweit bei dieser Abweichung vom Nachrangigkeitsgrundsatz ein möglichst großer Gleichlauf mit den Vorschriften zum Renteneintrittsalter und etwaigen Ausnahmen sinnvoll und erforderlich ist, ist vom Gesetzgeber zu entscheiden. Allerdings sollten die SGB II-Vorschriften nicht mit zusätzlichen Regelungen verkompliziert werden, die einen sehr kleinen Anwendungsbereich haben.

Für die Prüfung von vorzeitigen Rentenansprüchen sieht die Verordnung zur Vermeidung unbilliger Härten durch Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente, sog. Unbilligkeitsverordnung, auf Grundlage von § 13 Abs. 2 SGB II vor, dass bei Unbilligkeit kein Antrag auf vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente zu stellen ist.

Demnach ist bei Inanspruchnahme einer abschlagsfreien Altersrente in nächster Zeit (§ 3 Unbilligkeitsverordnung) sowie während sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (§ 4 Unbilligkeitsverordnung) oder bei bevorstehender Erwerbstätigkeit (§ 6 Unbilligkeitsverordnung) kein Antrag auf vorzeitige Altersrente erforderlich.

Nach den Erfahrungen der Jobcenter erübrigt sich in der ganz überwiegenden Zahl von zu prüfenden Fällen dementsprechend ein Antrag auf vorzeitige Altersrente. Auch vor diesem Hintergrund halten wir

das dargestellte Problem für tendenziell überschätzt. Die praktische Relevanz ist offenkundig niedrig.

In Bezug auf die Kritik an fehlenden Informationen möchten wir zu bedenken geben, dass die Jobcenter mit ganz erheblichem Verwaltungsaufwand für die Leistungsgewährung und für die dabei zu erhebenden Informationen belastet sind. In Anbetracht dessen, dass den Jobcentern und auch dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städtetag als verantwortlichen kommunalen Spitzenverbänden kaum Probleme mit der vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrente bekannt sind, sollte keinesfalls weiterer Aufwand zur Erfassung in den Jobcentern selbst betrieben werden.

Ergänzend möchten wir auch darauf aufmerksam machen, dass sich durch Verrentung auch Vorteile für die ehemaligen SGB II-Leistungsbezieher ergeben können. Insbesondere die Personengruppe, deren Rentenansprüche in etwa die Höhe der Grundsicherungsleistungen erreichen, kann eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation erfahren, indem sie neben ihrer Rente abschlagsfrei Erwerbseinkommen

erzielen dürfen, z. B. durch die Aufnahme eines Minijobs. Diese Konstellation ist in der Praxis häufig anzutreffen. Die Hinzuverdienstgrenze bei Renten wegen Alters (vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze) für die Rente in voller Höhe beträgt seit dem 1.1.2013 450 € monatlich. Von den 7,4 Mio. geringfügig Beschäftigten üben rd. 5 Mio. Minijobber keine zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus. Ein großer Teil von ihnen bezieht bereits eine Altersrente.

Die fiskalischen Wirkungen für die Landkreise und kreisfreien Städte als Sozialhilfeträger in den Fällen, in denen Menschen zunächst ergänzend Leistungen des Dritten Kapitels SGB XII erhalten, um dann mit Erreichen des Renteneintrittsalters in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu wechseln, ergeben sich nach derzeitiger Gesetzeslage. Sie beschränken sich jedoch auf die vorübergehenden aufstockenden Leistungen nach dem Dritten Kapitel.

Dies alles abwägend, befürworten wir die Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

