

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (10. AFGÄndG)

A. Problem

Viele Arbeitgeber umgehen den Kündigungsschutz älterer Arbeitnehmer, indem sie bei freiwilligem Ausscheiden der Betroffenen die Zahlung einer Abfindung vereinbaren. Dabei werden jedoch die dem Arbeitnehmer zustehenden Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz einkalkuliert. Auf diese Weise finanzieren die Unternehmen Personalanpassungen und -Umstrukturierungen „kostengünstig“ zu Lasten der Sozialversicherung. Zugleich verschlechtern sich die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer. Das ist unakzeptabel und politisch nicht gewollt, denn ursprünglich sah § 128 AFG in derartigen Fällen eine Erstattungspflicht des Arbeitgebers vor. Diese Vorschrift erwies sich jedoch als administrativ nicht beherrschbar. Die Bundesregierung hat aber ihre Ankündigung, eine Nachfolgeregelung vorzuschlagen, sträflich vernachlässigt.

B. Lösung

Neuregelung der Finanzierung von Lohnersatzleistungen an ältere Arbeitnehmer durch Arbeitgeberumlage.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Es entstehen Mehreinnahmen bei der Bundesanstalt für Arbeit von ca. 3,2 Mrd. DM.

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (10. AFGÄndG)

Der Deutsche Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

Das Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Errichtung und das Verfahren der Schiedsstellen für Arbeitsrecht und zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2321), wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift des dritten Unterabschnitts des sechsten Abschnitts werden die Worte „und für Lohnersatzleistungen an ältere Arbeitnehmer“ angefügt.
2. Nach § 186 d wird der folgende § 186 e eingefügt:

„§ 186 e

(1) Die Mittel für nach dem ersten und zweiten Unterabschnitt des vierten Abschnitts gewährte Leistungen an Arbeitslose, deren Beschäftigungsverhältnis nach Vollendung des 56. Lebensjahres beendet worden ist, und für die auf diese Leistungen entfallenden Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung werden in Höhe von 90 vom Hundert von den Berufsgenossenschaften jährlich nachträglich aufgebracht.

(2) § 186 c Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 und § 186 d gelten entsprechend.

(3) In die Umlage werden auch die Lohnsummen der Unternehmen einbezogen, die den in den §§ 653 bis 657, 790 Abs. 2 und § 850 Abs. 3 RVO genannten Trägern der Unfallversicherung zugeordnet sind. Den hierauf entfallenden Anteil der Mittel erhebt die Verwaltungsberufsgenossenschaft von diesen Unternehmen. Diese melden der Verwaltungsberufsgenossenschaft ihre Lohnsummen bis zu dem Termin, der sich aus § 741 Abs. 1 RVO ergibt.

(4) Unternehmen, die ausschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten in der Regel nicht mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigen, werden von der zuständigen Berufsgenossenschaft jeweils für ein Jahr von der Umlagepflicht befreit, wenn sie dies zu dem in Absatz 3 genannten Termin beantragen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 29. Juni 1992

Hans-Ulrich Klose und Fraktion

Begründung

Unternehmerische Probleme, die ihre Ursachen im technischen und ökonomischen Strukturwandel, in der betrieblichen Personalstruktur oder in konjunkturellen Schwankungen finden, werden von vielen Arbeitgebern durch personalwirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen zu lösen versucht. Sie trennen sich von den älteren Arbeitnehmern durch einvernehmliche Aufhebung des Arbeitsvertrages oder des Beschäftigungsverhältnisses. Da die älteren Mitarbeiter in aller Regel unkündbar sind (vgl. z. B. § 13 Nr. 10 des Manteltarifvertrages für die Beschäftigten in der Eisen-, Metall-, Elektro- und Zentralheizungsindustrie Nordrhein-Westfalen vom 30. April 1980, wonach einem Arbeitnehmer, der das 55. Lebensjahr vollendet hat und dem Betrieb zehn Jahre angehört, nur noch aus triftigem Grund gekündigt werden kann), erfordert der Abschluß des Aufhebungsvertrages erhebliche Finanzmittel des Arbeitgebers. Die Arbeitnehmer sind zum Verzicht auf den Kündigungsschutz nur bereit, wenn sie in dem Zeitraum bis zum Bezug des Altersruhegeldes sozial abgesichert werden. Um den dafür erforderlichen Finanzaufwand für das Unternehmen in Grenzen zu halten, nutzen die Arbeitgeber die im Interesse des sozialen Schutzes älterer Arbeitnehmer geschaffenen Regelungen über das vorgezogene Altersruhegeld.

In der Zeit bis zum Bezug des Altersruhegeldes (Vollendung des 60. Lebensjahres) beziehen die ausgeschiedenen älteren Arbeitnehmer Arbeitslosengeld (bis zu 32 Monate) oder Arbeitslosenhilfe. Durch Aufstockungsbeträge gleichen die Arbeitgeber den Differenzbetrag zwischen den Leistungen der Arbeitslosenversicherung und dem bisherigen Nettolohn aus. Durch den Zuschuß des Arbeitgebers erhält der ausgeschiedene ältere Arbeitnehmer zusammen mit den Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbeit in aller Regel ca. 90 % des letzten Nettoverdienstes. Die ausscheidenden Mitarbeiter werden also annähernd so gestellt, als wären sie erst mit Vollendung des 63. oder 65. Lebensjahres Empfänger von Altersruhegeld geworden (sog. 59er Regelung).

Diese Regelung löst betriebliche und unternehmerische Probleme, zum Teil zu Lasten der Solidargemeinschaft. Auch der Bund bedient sich z. B. bei der Abwicklung von Forschungseinrichtungen (so Kernforschungsanlage Jülich) dieses Weges, um unternehmerischen Aufwand teilweise auf die Kassen der Sozialversicherung zu verlagern.

Der Gesetzgeber hatte durch die Schaffung des § 128 AFG versucht, eine Neuverteilung der Lasten des Ausscheidens älterer Arbeitnehmer vorzunehmen, indem der entlassende Arbeitgeber von der Vollendung des 59. Lebensjahres an das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe erstatten mußte, wenn der ältere Arbeitnehmer bei der Entlassung mindestens das 56. Lebensjahr vollendet hatte und mindestens zehn Jahre im Betrieb beschäftigt war. Das Bundes-

verfassungsgericht hat diese Regelung dem Grund nach verfassungsrechtlich gebilligt; es hat erklärt, daß es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, dem Arbeitgeber die Last für das Risiko der Arbeitslosigkeit des älteren Arbeitnehmers zu übertragen. Aufgrund des Grundrechtes der freien Berufsausübung sei jedoch in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes der im § 128 AFG getroffene — in erster Linie wirtschaftspolitisch motivierte — Katalog von Ausnahmen von der Erstattungspflicht weit auszulegen. Dadurch war die Regelung jedoch administrativ nicht mehr beherrschbar. Der Gesetzgeber entschloß sich zur Aufhebung des § 128 AFG und kündigte zugleich an, eine Nachfolgeregelung zu schaffen.

Die in dem neu geschaffenen § 186e AFG vorgesehene Umlageregelung stellt eine solche Nachfolgeregelung dar, die den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichtes entspricht und die Unternehmen nicht in nennenswerter Weise belastet. Alle Arbeitgeber tragen solidarisch die von der Bundesanstalt für Arbeit vorfinanzierten Lasten der betrieblichen Frühpensionsregelungen.

Die Regelung sieht vor, daß der Aufwand für das Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe an Arbeitslose, die nach Vollendung des 56. Lebensjahres entlassen werden, einschließlich der darauf entfallenden Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung, von der Bundesanstalt ermittelt wird. Dieser Betrag wird um 10 % gekürzt, um auf diesem pauschalen Wege die Fälle aus dem Umlageverfahren herauszunehmen, in denen der Arbeitnehmer den Grund zur Vertragsauflösung gegeben hat. Die Berufsgenossenschaften bringen die ermittelten Finanzbeträge jährlich nachträglich durch Umlage bei ihren Mitgliedern (= Unternehmen) auf. Der Anteil jeder Berufsgenossenschaft an den aufzubringenden Mitteln entspricht dem Verhältnis ihrer Lohnsumme zu der Gesamtlohnsumme aller Berufsgenossenschaften. Die Berufsgenossenschaften legen den von ihnen aufzubringenden Anteil nach dem Entgelt der Versicherten in den Unternehmen auf ihre Mitglieder um.

Dieses Umlageverfahren entspricht der Regelung über die Umlage für das Konkursausfallgeld (§§ 3, 186b—186d AFG). Dadurch wird der Verwaltungsaufwand äußerst gering gehalten. Durch § 186e Abs. 3 AFG werden auch die öffentlich-rechtlichen Körperschaften in die Umlagepflicht einbezogen. Anders als beim Konkursausfallgeld bestehen keine Gründe, die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber hinsichtlich ihrer Arbeiter und Angestellten davon freizustellen.

Nach § 186e Abs. 4 AFG sind Unternehmen, die ausschließlich ihrer Auszubildenden nicht mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigen, von der Umlagepflicht befreit. Darüber entscheidet die zuständige Berufsgenossenschaft auf Antrag. Die auf das befreite Unter-

nehmen entfallenden Beträge mindern den an die Bundesanstalt für Arbeit abzuliefernden Gesamtbeitrag.

Der Aufwand für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe an Arbeitslose, die nach Vollendung des 56. Lebensjahres entlassen werden, beträgt einschließlich der auf diese Leistungen entfallenden Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung im Jahre 1992 im gesamten Bundesgebiet voraussichtlich mehr als 3,5 Mrd. DM. Durch die Einführung der Umlage für Lohnersatzleistungen an ältere Arbeitnehmer verbessert sich die Einnahmesituation der Bundesanstalt für

Arbeit, die ohne diese gesetzgeberische Maßnahme im Jahre 1993 ein voraussichtliches Defizit von mehr als 8 Mrd. DM haben würden, um ca. 3,2 Mrd. DM.

Die Unternehmen werden geringfügig belastet. Der Umlagesatz für das Jahr 1993 beträgt voraussichtlich 2,5 Promille (0,25 Prozent) der betrieblichen Brutto-lohnsumme.

Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (einschließlich der Gemeinden) werden im gleichen Umfang belastet. Die Auswirkungen auf die Preise, insbesondere die Verbraucherpreise sind sehr geringfügig.