

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen
älterer Menschen** - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen
Älterer** - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarkt-
politisches Gesamtkonzept** - Drucksache 16/3027 -

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Schriftliche Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	4
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA	11
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit IAB	17
Bundesagentur für Arbeit BA	22
Bundesverband der Träger beruflicher Bildung	26
Volkssolidarität e.V.	28
Carsten R. Löwe, Köln	33
Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn	35
RA Michael Eckert, Heidelberg	38
Prof. Dr. Gerhard Bosch, Gelsenkirchen	45
D. Schriftliche Stellungnahmen nichteingeladener Verbände	49
Deutscher Führungskräfteverband	49
Sozialverband Deutschland SoVD	51

Deutscher Bundestag
16. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

13. Februar 2007
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎31487, 31483
Fax: 30487

Mitteilung

Tagesordnung

**41. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 26. Februar 2007, 13.00 - 14.30 Uhr
10117 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen

(BT-Drucksache 16/3793)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 16(11)515

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer

(BT-Drucksache 16/241)

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept

(BT-Drucksache 16/3027)

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Finanzausschuss
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Gerald Weiß (Groß-Gerau)
Vorsitzender

Sachverständigenliste

- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
- Bundesagentur für Arbeit
- Bundesverband der Träger beruflicher Bildung
- Carsten R. Löwe, Köln
- Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn
- RA Michael Eckert, Heidelberg
- Prof. Dr. Gerhard Bosch, Gelsenkirchen
- N.N.
- N.N.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)553

20. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB

Gesamtbewertung:

Mit der „Initiative 50 plus“ und dem vorgelegten Referentenentwurf sollen die Beschäftigungschancen älterer Menschen verbessert werden. Dafür soll die sachgrundlose Befristung für 52jährige und Ältere bis zu einem Zeitraum von fünf Jahren und bei einer vorherigen Beschäftigungslosigkeit von vier Monaten ohne jegliche Begrenzung der Verlängerungsmöglichkeiten vereinbart werden können. Darüber hinaus sind verbesserte Eingliederungsmaßnahmen für Ältere und behinderte Menschen vorgesehen. Obwohl der DGB es für erforderlich hält, dass die Beschäftigung älterer Menschen gefördert wird, kann er die im Einzelnen vorgeschlagenen Mittel nicht in allen Punkten unterstützen.

Der DGB lehnt die Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (Art. 1) ab.

Bereits die jetzige, noch weitergehende Freigabe der sachgrundlosen Befristung für Arbeitnehmer, die älter als 52 Jahre sind, hat keinerlei Beschäftigungswirkungen in diesem Alterssegment gezeigt.

Auch die Neuregelung wird hier keine Wirkungen erzielen. Gleichzeitig werden aber mit der geplanten Neuregelung ältere Arbeitnehmer zu Arbeitnehmern zweiter Klasse degradiert. Innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren kann mit ihnen ein befristeter Arbeitsvertrag Tag für Tag verlängert werden. Damit fehlt es an jeglicher Planbarkeit und Sicherheit.

Zu erwarten ist, dass mit einer solchen Freigabe reguläre Beschäftigung verdrängt wird. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten werden dadurch nicht entstehen, da arbeitsrechtliche Regelungen für die Entscheidung eines Arbeitgebers, Menschen einzustellen, von geringer Bedeutung sind.

Darüber hinaus bestehen erhebliche Zweifel daran, ob mit der jetzigen Regelung tatsächlich eine europarechtskonforme Ausgestaltung der sachgrundlosen Befristung Älterer gelungen ist. Entgegen den Vorgaben des EuGH berücksichtigt die Neuregelung nicht den jeweiligen Arbeitsmarkt und auch nur eingeschränkt die Situation des Betroffenen.

Der DGB spricht sich deshalb für eine ersatzlose Streichung der erweiterten Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung älterer Arbeitnehmer aus. Der DGB fordert dagegen die gesetzlichen Regelungen der befristeten Beschäftigung zum Schutz der Beschäftigten zu verbessern, insbesondere

- durch einen Anspruch eines befristeten Beschäftigten auf bevorzugte Festanstellung,
- das Schriftformerfordernis für den Sachgrund,
- die Aufhebung der sachgrundlosen Befristung bis zu vier Jahren für die Beschäftigung bei einem Existenzgründer und
- die Aufhebung des Sachgrundes wegen befristeter Haushaltsmittel.

Der Gesetzentwurf sieht außerdem die erweiterte Förderung für Ältere und behinderte Menschen vor.

Die vorgesehenen Eingliederungszuschüsse für Ältere können nach Auffassung des DGB dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit Älterer zu verkürzen, beinhalten aber andererseits auch das Risiko von Mitnahmeeffekten. Besonders, wenn keine Leistungsminderung vorhanden ist, sollte deswegen im Einzelfall die Vergabe des Zuschusses intensiv geprüft werden.

Anders hingegen ist es bei besonders betroffenen älteren schwerbehinderten Menschen. Wenn bei schwerbehinderten Menschen tatsächlich eine Leistungsminderung vorliegt, sollte auch für 50-Jährige eine längerfristige Förderung möglich sein, wodurch die Leistungsminde- rung ausgeglichen wird. Der DGB schlägt deswegen vor, auch für „über 50-Jährige“ eine längere Förderung zu ermöglichen, allerdings den Förderhöchstsatz zu Beginn der Förderung zu senken.

Die Initiative zur Förderung der Weiterbildung in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen wird vom DGB begrüßt. Erfreulicherweise wird die auf Initiative des Bündnis für Arbeit zurückgehende Regelung des § 417 Abs 1 SGB III erweitert. Es ist notwendig gute Beispiele für betriebliche Weiterbildung publik zu machen und konkret aufzuzeigen, worin der Vorteil von Weiterbildung sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Arbeitgeber besteht. Nur, wenn Weiterbildung im Betrieb auch in der Öffentlichkeit positiv besetzt werden kann, wird es gelingen, die Inanspruchnahme nachhaltig zu steigern.

Gerade Klein- und Mittelbetriebe haben einen erhöhten Bedarf an Beratung zur Einführung von Personalentwicklungsinstrumenten. Dieses gilt insbesondere für die Entwicklung betrieblicher altersgerechter Qualifizierungslösungen. Der DGB regt an, auch die Förderung dieser Kosten in einem gewissen Rahmen zu ermöglichen. Für diese Förderung kann allerdings der Bildungsgutschein keine Anwendung finden, es müsste entsprechend ein anderer Fördermodus eingerichtet werden.

Besonderes Augenmerk sollte bei den über 45 Jährigen auf die Zielgruppe der Un- und Angelernten gelegt werden. Hier sollte auch die Option zum Nachholen beruflicher Abschlüsse bestehen.

Ergänzend wird angeregt, das Transfer-Kurzarbeitergeld für den Fall auf zwei Jahre zu verlängern, wenn nachweislich Qualifizierungsmaßnahmen, die zu einem beruflichen Abschluss führen, durchgeführt werden. Die Möglichkeit, eine berufliche Ausbildung zu machen, wurde für Arbeitsuchende zunehmend eingeschränkt. Während des Bezuges von Transfer-Kug bestehen Chancen, unter Beteiligung des ehemaligen Arbeitgebers eine Ausbildung durchzuführen. Hierfür ist die bisher mögliche Förderzeit von einem Jahr zu kurz. Durch die Ausbildung wird das Risiko, erneut arbeitslos zu werden, deutlich gemindert.

Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer hat bisher die Erwartung nicht erfüllt. Generell sieht der DGB keinen Weg darin, über die weitere Förderung von Niedriglöhnen Beschäftigung aufzubauen. Dennoch kann es sozialpolitisch angezeigt sein, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eine niedriger bezahlte Beschäftigung aufnehmen, zu entlasten. Es wird begrüßt, dass die Förderung an die Zahlung tariflicher oder ortsüblicher Löhne gebunden ist. Da die Unterstützung allerdings

befristet ist, sollte das Instrument weiter beobachtet werden, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob tatsächlich Beschäftigungseffekte entstehen oder ältere Arbeitnehmer evt. dauerhaft zu Niedrigstlöhnen arbeiten müssen.

Mit dem Gesetzentwurf werden weitere Kombilohnelemente in das Sozialrecht eingefügt. Mit Ausnahme der Entgeltsicherung für Ältere sind die übrigen Zuschüsse nicht an tarifliche oder zumindest ortsübliche Bezahlung gebunden. Der DGB sieht zunehmend das Risiko, dass nicht mehr existenzsichernde Löhne gezahlt werden und diese dann auch noch bezuschusst werden.

Der Gesetzgeber sollte alle Maßnahmen unterlassen, die ein weiteres Absenken des Lohnniveaus im unteren Einkommensbereich fördern.

Bereits heute sind mehr als 400 000 Beschäftigte auf ergänzende Leistungen aus dem SGB II angewiesen, weil auch bei Vollzeitbeschäftigung ihr Lohn nicht existenzsichernd ist. Die Dunkelziffer der verdeckten Armut bei Erwerbstätigkeit ist dabei nicht einmal berücksichtigt. Kombilohnelemente müssen deswegen zwingend an Mindestvoraussetzungen bei der Lohnhöhe gebunden sein. In der Regel sollte hier das tarifliche Lohnniveau als Basis genommen werden. Dies ist dem Arbeitgeber auch zumutbar, weil an ihn der Zuschuss zu den Lohnkosten ausgezahlt wird. In diesem Zusammenhang muss auch über einen gesetzlichen Mindestlohn gesprochen werden, der auch durch tarifvertragliche Vereinbarungen nicht mehr unterschritten werden kann.

Weitere Anregungen:

Außerbetriebliche Ausbildung erleichtern:

Der DGB regt an, für sozial benachteiligte Jugendliche, die als sog. Altbewerber bisher keinen betrieblichen Ausbildungsplatz erlangen konnten, den Zugang in eine außerbetriebliche Ausbildung (BaE) zu erleichtern. Dazu ist eine Öffnungsklausel in § 241 Abs. 2 Nr. 2 SGB III vorzusehen, damit dies in begründeten Fällen möglich ist.

Bisher ist die Teilnahme an einer mindestens sechsmonatigen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme obligatorisch, bevor eine außerbetriebliche Ausbildung begonnen werden kann. Diese Regelung ist zu starr. Sie verhindert z. B. den Wechsel von einer schulischen Bildungsmaßnahme in eine vollwertige Berufsausbildung. Außerdem verhindert sie, dass die auf Initiative des DGB von der BA einmalig zum Abbau der Vielzahl von Altbewerbern angebotenen insgesamt 12.500 BaE-Plätze besetzt werden können. Sofern an der Ausbildungsfähigkeit der/des Jugendlichen keine begründeten Zweifel bestehen, sollte daher von der zwingenden Vorbereitungsmaßnahme abgesehen werden können. Zugleich sollte sichergestellt werden, dass die Förderung der Ausbildung im SGB II System analog erfolgen kann.

Darüber hinaus hat der Verwaltungsrat angeregt, die Rechtsgrundlagen für die Gewährung von Eingliederungszuschüssen in Ausbildung für benachteiligte Altbewerber zu erweitern und Möglichkeiten zu schaffen, das Ausbildungsmanagement für Betriebe, die benachteiligte Bewerber einstellen, zu unterstützen. In § 33 SGB III sollten die Möglichkeiten für die Förderung von präventiven Maßnahmen beim Übergang von Schule in den Beruf erweitert werden.

Der DGB erneuert den Vorschlag, dass Arbeitslosengeld für Ältere zu verlängern. Für Arbeitslose sollte bereits ab dem 45. Lebensjahr das Arbeitslosengeld auf 15 Monate verlängert werden, ab dem 50. Lebensjahr auf 18 Monate und ab dem 55. Lebensjahr, bei einer vorausgehenden Beschäftigungsdauer von mindestens 5 Jahren, 24 Monate. Die Verlängerung der Bezugsdauer ist bei den gegebenen Rahmenbedingungen kein Anreiz mehr in den Vorruhestand zu wechseln sondern ermöglicht den älteren Arbeitnehmern einen längeren Suchzeitraum für die Wiederbeschäftigung. Für Ältere ist der Suchzeitraum von 12 bzw. 18 Monaten zu kurz.

Zum Antrag der Fraktion der FDP

BT-Drs. 16/241

Der Antrag der FDP ist bereits aus dem Jahre 2005 und entspricht nicht mehr dem aktuellen Gesetzesstand. Darüber hinaus enthält der Vorschlag keine substanziellen Regelungen, die die Eingliederung von Arbeitslosen und die Sicherung von bestehenden Arbeitsplätzen verbessern. Allein die Beseitigung von sog. Vorruhestandsanzügen schafft noch nicht die Voraussetzung dafür, dass Ältere auch tatsächlich beschäftigt werden. Gerade in Klein- und Mittelbetrieben, in denen ohnehin ein geringerer Kündigungsschutz besteht, sind die Vorschläge wirkungslos. Die Risiken werden lediglich einseitig auf die Arbeitnehmer verlagert.

Für den DGB ist auch nicht erkennbar, warum eine Abschaffung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen die Beschäftigungssituation Älterer verbessern soll. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen haben den Sinn, den Wettbewerb in der jeweiligen Branche auch für die Arbeitgeber kalkulierbar zu regulieren. Dies dient vor allem auch dem Ziel, die Qualifikation der Beschäftigten auf hohem Niveau zu halten und Fluktuationskosten für die Arbeitgeber zu mindern. Es ist nicht erkennbar, dass die Allgemeinverbindlichkeit eine negative Auswirkung auf die Beschäftigung Älterer hat.

Auch die Einführung der Beschäftigungssicherung als Kriterium für die Ausgestaltung des Günstigkeitsprinzips im Tarifvertragsrecht verbessert nicht die Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Mit dem Vorschlag soll lediglich die Bindungswirkung von Tarifverträgen ausgehebelt werden und damit das Instrument des Flächentarifvertrages entwertet werden.

Insgesamt ist keiner der Vorschläge geeignet, die Beschäftigungssituation Älterer tatsächlich zu verbessern. Vielmehr setzt die FDP auf veraltete Vorschläge zur Deregulierung des Arbeitsverhältnisses insgesamt. Die Deregulierung führt aber eher dazu, dass Schwächere in noch höherem Maße ausgegrenzt werden als bisher, dazu gehört auch die Gruppe der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Der Bundestag sollte sich deswegen mit den Vorschlägen nicht weiter befassen.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

BT-Drs. 3027

Der DGB teilt die in dem Antrag genannten Ziele. Insbesondere die Möglichkeit zur Fortsetzung der geförderten Altersteilzeit auch über 2009 hinaus sollte ernsthaft geprüft werden. Die Kosten der geförderten Altersteilzeit sind im Vergleich zur längerfristigen Arbeitslosigkeit relativ gering. Außerdem beteiligen sich die Arbeitgeber

in nicht unbeträchtlichem Umfang. Durch Altersteilzeit ist eine strukturierte Personalpolitik möglich, die den Übergangsprozess sowohl für den Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer verlässlich gestalten lässt und eröffnet Ausstiegspfade insbesondere für gesundheitlich angeschlagene ältere Arbeitnehmern/innen

Darüber hinaus hält auch der DGB es für erforderlich, das Eintreten von Arbeitslosigkeit Älterer zu vermeiden. Dafür kann das vom DGB vorgeschlagene Bonus-Malus-System, das z. B. in Österreich Anwendung findet, als Vorbild dienen. Die Initiative für Entlassungen geht häufig vom Arbeitgeber aus. Durch das Bonus-Malus System würden einerseits die Kosten für die Arbeitgeber bei der Entlassung Älterer steigen, andererseits ständen Mittel für die Wiedereingliederung zur Verfügung. Dieser Vorschlag sollte ernsthaft geprüft werden.

Auch der präventive Arbeits- und Gesundheitsschutz muss weiter verbessert werden, wenn die Beschäftigung Älterer tatsächlich gesichert werden soll. Gesundheitliche Einschränkungen in Verbindung mit einem höheren Lebensalter erhöhen das Risiko arbeitslos zu werden, vor allem aber wird die Wiedereingliederung fast unmöglich.

Andere Vorschläge sind recht allgemeiner Natur und sollten weiter konkretisiert werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu Artikel 1: Änderungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes

Nach der geplanten Neuregelung soll die Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes mit einem Arbeitnehmer, der das 52. Lebensjahr vollendet hat, bis zu einer Dauer von fünf Jahren zulässig sein. Voraussetzung hierfür ist, dass er unmittelbar vor Beginn dieses Arbeitsverhältnisses mindestens vier Monate beschäftigungslos war, Transfer-Kurzarbeitergeld bezogen hat oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach dem zweiten oder dritten Buch Sozialgesetzbuch teilgenommen hat. Bis zur Obergrenze von fünf Jahren soll eine Verlängerung des Arbeitsvertrages unbeschränkt zulässig sein.

Bewertung:

Mit der Neuregelung soll die bislang bis zum 31.12.2006 geltende Regelung in §14 Abs. 3 TzbfG in leicht veränderter Form unbefristet fortgesetzt werden. Begründet wird dies damit, dass nach wie vor die schlechte Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine solche Regelung erfordert.

Gleichzeitig soll damit, dass an eine vorausgegangene viermonatige Beschäftigungslosigkeit angeknüpft, der der Bezug von Transfer-Kurzarbeitergeld oder die Teilnahme an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme gleichgestellt wird, die Regelung europarechtskonform ausgestaltet werden. Dazu soll auch die Höchstdauer der Befristung von bis zu fünf Jahren beitragen.

Unbestreitbar ist die Beschäftigungssituation Älterer nach wie vor unzureichend. Mit dieser schlechten Beschäftigungssituation ist die bisherige Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 bereits im Jahre 2002 begründet worden. Die Befristung bis zum 31.12.2006 ist damals deshalb erfolgt, um feststellen zu können, ob eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten mit dieser Maßnahme erreicht werden kann. Deshalb ist im Rahmen der Evalu-

ierung der Hartz-Gesetze auch eine Überprüfung der Beschäftigungswirkungen dieser Regelung durchgeführt worden. Ergeben hat sich, dass 95% der befragten Unternehmerangaben, dass die Regelung keinen Einfluss auf ihre Einstellungspraxis hatte, nur 6 % (in Ostdeutschland 7 %) gaben an, ältere Arbeitnehmer nur mit befristetem Vertrag einzustellen (RWI Essen, ISG Köln, Evaluation der Umsetzung der Hartz-Gesetze, Arbeitspaket 1, Bericht 2005, S. 175)

2002 waren 4,8% der 55 – 59jährigen und 4,5% der 50 – 54jährigen befristet beschäftigt waren. Eine Analyse des Mikrozensus hat gezeigt, dass die zum 1.1.2003 in Kraft getretene Änderung des TzBfG die Chancen der von der Änderung betroffenen Arbeitnehmer auf ein befristetes Arbeitsverhältnis nicht signifikant verändert haben. Genauso wenig ist eine signifikante Änderung ihrer Chancen auf eine unbefristete Tätigkeit eingetreten (RWI Essen, ISG Köln, Evaluation der Umsetzung der Hartz-Gesetze, Arbeitspaket 1, Bericht 2005, S.188).

Deshalb ist es nicht überzeugend, wenn die unbefristete Weitergeltung der leicht veränderten Regelung nun damit begründet wird, man wolle die Beschäftigungssituation Älterer verbessern.

Hinzu kommt, dass 32 % der beendeten Arbeitsverhältnisse durch eine Arbeitgeberkündigung beendet werden. Betrachtet man die Verteilung der Beendigungsformen differenziert nach dem Alter der Beschäftigten an, so zeigt sich, dass in der Gruppe der 55-65 Jahre alten Arbeitnehmer der Anteil der Arbeitgeberkündigungen bei 47 % und damit deutlich über dem Durchschnitt von 32 % liegt. Hingegen liegt der Anteil von Eigenkündigungen in dieser Altersgruppe mit 13 % deutlich unter dem Durchschnitt von 39 % (Pfarr et al., Kündigungsschutz zwischen Wahrnehmung und Wirklichkeit, München und Mering 2005, S. 48; WSI-Befragung zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen 2001).

Das bedeutet, dass ältere Arbeitnehmer trotz ihres höheren Alters nicht seltener, sondern vielmehr häufiger der Gefahr einer Arbeitgeberkündigung ausgesetzt sind. Erleichtert man zusätzlich noch die Befristungsmöglichkeit bei der Einstellung älterer Arbeitnehmer (§ 14 III TzBfG in neuer Ausgestaltung entsprechend des geplanten Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen), so führt das für ältere nochmals zu einem erhöhten Risiko arbeitslos zu werden, da sie nicht nur relativ leicht kündbar sind, sondern auch durch die Förderung befristeter Beschäftigung in instabilen Beschäftigungsverhältnissen tätig sind. Der geringe Anteil von Eigenkündigungen in der Gruppe der 55-65 Jährigen zeigt, dass diese am Erhalt ihres Arbeitsplatzes außerordentlich interessiert sind.

Was die Frage der europarechtskonformen Ausgestaltung anbetrifft, scheint die Neuregelung schon deshalb problematisch, weil sowohl nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 (sog. Rahmenrichtlinie) als auch nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz eine Ungleichbehandlung wegen des Alters nur dann zulässig ist, wenn sie durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt ist und die Maßnahmen objektiv und angemessen sind. Zwar nennt die Richtlinie als legitime Ziele beispielhaft Ziele aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung und zur Erreichung des Zieles erforderlich.

Das Ziel der verbesserten Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer ist sicherlich ein legitimes Ziel. Wenn aber die Überprüfung der Möglichkeit einer weitgehend freien Befristung keinerlei nachweisbare Auswirkungen auf diese Beschäftigungssituation hatte, bestehen erhebliche Zweifel daran, dass das Mittel der erleichterten Befristung älterer Arbeitnehmer zur Erreichung des legitimen Zieles angemessen und erforderlich ist.

Sieht man diese Situation außerdem in Zusammenhang mit den Feststellungen von Walwei und Dietz, dass die Ausbreitung befristeter Arbeitsverhältnisse generell die Verdrängung unbefristeter Beschäftigung zur Folge hatte (WSI-Mitteilungen 5/2006, S. 178) und kein zusätzlicher Beschäftigungsaufbau erreicht wurde und außerdem im Rahmen einer ZEW-Studie festgestellt worden ist, dass befristete Arbeitsverhältnisse in der Regel keine Brücke in eine unbefristete Beschäftigung bilden, steht das Mittel zur Erreichung des Zieles noch mehr in Frage.

Darüber hinaus bestehen aber auch Zweifel daran, ob die jetzige Ausgestaltung des § 14 Abs. 3 tatsächlich mit den Anforderungen, die der EuGH an eine mögliche europarechtskonforme Regelung zur Befristung älterer Arbeitnehmer stellt, in Einklang zu bringen ist. In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird darauf hingewiesen, dass der EuGH die Europarechtswidrigkeit deshalb festgestellt hat, weil das Kriterium Alter als einziges Kriterium festgelegt wurde, ohne das nachgewiesen wäre, dass die Festlegung einer Altersgrenze als solche unabhängig von anderen Erwägungen im Zusammenhang mit der Struktur des jeweiligen Arbeitsmarktes und der persönlichen Situation des Betroffenen zur Erreichung des Zieles der beruflichen Eingliederung arbeitsloser älterer Arbeitnehmer objektiv erforderlich ist. Damit wird deutlich, dass der EuGH nur dann das Anknüpfen an das Alter für zulässig hält, wenn die Struktur des jeweiligen Arbeitsmarktes und die persönliche Situation des Betroffenen diese Anknüpfung an das Alter objektiv notwendig erscheinen lassen. Unabhängig davon, dass, wie bereits ausgeführt, an dieser objektiven Erforderlichkeit aufgrund der bestehenden Datenlage erhebliche Zweifel bestehen, wird auch durch die jetzt gefundene Anknüpfung an die vorherige viermonatige Beschäftigungslosigkeit nicht ausreichend dem subjektiven Element Rechnung getragen. Keinerlei Berücksichtigung findet nämlich der konkrete Arbeitsmarkt und bezüglich der jeweiligen Situation des Betroffenen ausschließlich auf die viermonatige Beschäftigungslosigkeit abzustellen, scheint mehr als bedenklich.

Ebenso problematisch ist es, die Beschäftigungslosigkeit mit dem Bezug von Transfer-Kurzarbeitergeld und der Teilnahme an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme gleichzusetzen. Zwar wird in der Begründung darauf abgestellt, dass mit den öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen Arbeitnehmer in Arbeitsgelegenheiten und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gemeint sind; zu den öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen im Sinne des SGB III zählen jedoch nicht nur Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sondern auch weitere Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung wie Zuschüsse zur Arbeitsentgelten für leistungsgeminderte Arbeitnehmer. Insoweit werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Begründung zur geplanten Änderung des SGB III auch nur als Beispiel für öffentlich geförderte Beschäftigungen genannt.

Es ist daher rechtstechnisch erforderlich, wenn man tatsächlich die Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung an vorausgehende Arbeitsgelegenheiten oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen anknüpfen will, diese auch explizit im Text zu nennen und nicht von öffentlich geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten zu sprechen.

Gänzlich unakzeptabel, auch in europarechtlicher Hinsicht, wäre es allerdings, wollte man schon die drohende Beschäftigungslosigkeit als Kriterium für die Rechtfertigung einer Sachgrundlosen Befristung des Arbeitsverhältnisses mit einem Arbeitnehmer über 52 Jahren genügen lassen. Denn Beschäftigungslosigkeit „droht“ letztlich in jedem Beschäftigungsverhältnis. Insofern wäre dem Erfordernis, die jeweilige Arbeitsmarktsituation zu berücksichtigen, um eine Benachteiligung wegen des Alters zu rechtfertigen, ebenso wenig Rechnung getragen, wie mit einer künstlich herbeigeführten Beschäftigungslosigkeit durch Freistellung.

Schließlich scheint auch die Vereinbarkeit der Regelung mit der Richtlinie 1999/70/EG vom 28.06.99 zu der EGB Unice-Ceep Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge fraglich. Zwar legt, wie die Begründung zum Gesetzesentwurf richtig feststellt, die Rahmenvereinbarung fest, dass um Missbrauch durch aufeinander folgende befristete Arbeitsverträge oder Arbeitsverhältnisse zu vermeiden, die Mitgliedsstaaten entweder sachliche Gründe vorsehen können oder die maximal zugelassene Dauer oder die zulässige Zahl der Verlängerung solcher Verträge oder Verhältnisse vorsehen können. Allerdings kann nicht jede Maßnahme diese Voraussetzung erfüllen. So hat der EuGH kürzlich festgestellt, dass Anknüpfen an die befristete Gewährung von Haushaltsmitteln zur Rechtfertigung einer Befristung dann rechtsmissbräuchlich ist, wenn damit finanzierten Tätigkeiten tatsächlich dauerhaft anfallen. Nach diesen Grundsatz, dass also nach dem Sinn und Zweck der EU-Richtlinie einem Missbrauch gegen gesteuert werden muss, scheint es fraglich, ob die Festlegung eines Zeitraumes von fünf Jahren innerhalb dessen jedwede Verlängerung möglich ist, vor dem Missbrauch aufeinander folgender befristeter Arbeitsverhältnisse in ausreichendem Maße schützen kann.

Dies gilt umso mehr, ob nach einer anschließenden viermonatigen Beschäftigungslosigkeit mit dem gleichen Arbeitgeber erneut fünf Jahre ein unbegrenzt verlängertes befristetes Arbeitsverhältnis abgeschlossen werden kann.

Aus den genannten Gründen, vor allem aber weil einerseits positive Beschäftigungswirkungen mit der geplanten Maßnahme nicht erreicht werden können, andererseits Arbeitnehmer ab dem 52. Lebensjahr durch die geplante Regelung in ihren Rechten deutlich beschnitten werden, lehnt der DGB die Neuregelung des § 14 Abs. 3 TzBfG ausdrücklich ab und plädiert für die ersatzlose Streichung dieser und der vorhergehenden Regelung.

Zu Artikel 3: Änderungen im SGB III

Nr. 2 § 37 b Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitslosmeldung

Die Arbeitnehmer sind verpflichtet, bei Bekanntwerden der Arbeitslosigkeit sich bei der Arbeitsagentur arbeitssuchend zu melden. Bisher musste die Meldung persönlich erfolgen, in Zukunft reicht eine fernmündliche Meldung aus. Die persönliche Meldung kann nach terminlicher Vereinbarung nachgeholt werden.

Bewertung: Der DGB unterstützt die Neuregelung. Die persönliche Meldung hat bisher nur eine geringe Verbesserung der Vermittlungsergebnisse bewirkt. Deswegen sind eine fernmündliche Meldung und eine Vorsprache nach Terminvereinbarung sinnvoller, weil dann der Vermittlungsprozess systematisch eingeleitet werden kann. Bezüglich des Nachweises eines Telefonats im Hinblick auf eine ansonsten drohende Sperre sollte klargestellt werden, dass entweder die jeweilige Eigenbekundung ausreichend ist oder für diesen Fall die Sperre entfällt. Denn auf die frühzeitige Vermittlung kommt es insofern nicht mehr an.

Nr. 4 § 219 Förderung für besonders betroffene schwer behinderte Menschen

Mit der Neuregelung soll auch für besonders betroffene ältere schwer behinderte Menschen über 50 Jahre ein verlängerter Eingliederungszuschuss dauerhaft ermöglicht werden. Bisher ist für die Altersgruppe der 50- bis 55-Jährigen die Förderung bis Ende 2009 befristet. Arbeitnehmer, die das 55. Lebensjahr überschritten haben, können wie bisher 96 Monate gefördert werden.

Bewertung: Der DGB begrüßt, dass die Förderinstrumente für schwer behinderte Menschen erweitert werden. Hierdurch werden die Chancen, ältere Behinderte erneut in den Arbeitsmarkt einzugliedern, erhöht. Für besonders betroffene ältere schwer behinderte Menschen kann damit z. B. eine dauerhafte Beschäftigung in einem Integrationsbetrieb ermöglicht werden.

Für den DGB stellt sich allerdings die Frage, ob es tatsächlich sinnvoll ist, bei Älteren „über 50 Jahre“ die Förderung auf 60 Monate zu begrenzen, während bei Schwerbehinderten über 55 Jahre 96 Monate Förderung möglich sind. Nach geltendem Recht muss der Eingliederungszuschuss nach 24 Monaten abgesenkt werden, soll aber 30 % nicht unterschreiten. Bei einer Eingangsförderung von z. B. 50 % würde also nach zwei Jahren eine Regelförderung in Höhe von 30 % erreicht werden. Wenn aber ohnehin nur eine Förderhöhe von 30 % gezahlt wird, ist zu überlegen, ob für Ältere nicht generell die Förderung auf 96 Monate ausgeweitet werden kann. Hierdurch ist die Beschäftigung von besonders betroffenen älteren schwer behinderten Menschen, z. B. in Integrationsfirmen, unbefristet möglich. Durch die Beendigung der Förderung besteht ein hohes Risiko, dass die behinderten Menschen erneut arbeitslos werden.

Auch der Gesetzgeber geht offenbar davon aus, dass die Beschäftigung des behinderten Menschen ohne die Förderung nicht erfolgt wäre, weil er durch die Änderung des § 221 Abs. 2 den Arbeitgeber nicht verpflichtet, bei Entlassung eines geförderten Schwerbehinderten den Förderzuschuss zurückzuzahlen. Eine erneute Arbeitslosigkeit ist also wahrscheinlich. In diesem Punkt ist die Förderung unsystematisch.

Der DGB schlägt deswegen vor, die Eingangsförderhöhe für Behinderte generell auf 50 % zu begrenzen, nach Ablauf von 24 Monaten um 10 % pro Jahr zu senken und nach Ablauf von 48 Monaten eine Regelförderung von 30 % beizubehalten – für maximal 96 Monate.

Nr. 6 § 417 Weiterbildung von Beschäftigten

Mit der Änderung werden die Fördermöglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten in Unternehmen erweitert. In Zukunft können Arbeitnehmer bereits dann gefördert werden, wenn sie das 45. Lebens-

jahr vollendet haben, in einem Beschäftigungsverhältnis stehen und in einem Betrieb beschäftigt sind, der insgesamt weniger als 250 Mitarbeiter beschäftigt.

Bewertung: Der DGB begrüßt die Erweiterung der Fördermöglichkeiten für Beschäftigte, weil durch Weiterbildungsmaßnahmen das Risiko des Eintritts von Arbeitslosigkeit deutlich gemindert werden kann. Generell ist die Förderung von Weiterbildung Beschäftigter zwar nicht Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit. In diesem Fall hat die Förderung jedoch eine wichtige Initialfunktion für die Wirtschaft insgesamt, dieses wichtige Zukunftsthema stärker zu entwickeln.

Trotz der bisher bestehenden Fördermöglichkeiten ist die Inanspruchnahme sehr gering, so dass die gesetzliche Änderung auch mit begleitender Öffentlichkeitsarbeit unterstützt werden sollte. Die Betriebe sind zum Teil aber auch mit den organisatorischen Anforderungen der Weiterbildung überfordert. Es sollte deswegen überlegt werden, ob nicht zur organisatorischen Entlastung der Betriebe unterstützende Hilfen durch externe Träger organisiert werden können. Dies kann evtl. auch aus dem ESF finanziert werden.

Der DGB regt an, für die Gruppen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund besondere Förderkonzepte zu entwickeln, die unter Umständen auch Sprachförderung beinhalten. Gerade in dieser Gruppe wurden in der Vergangenheit die Bildungspotentiale häufig nicht ausgeschöpft.

Die Initiativen könnten auch kombiniert werden mit Maßnahmen zur Gesundheitsförderung. Hier sollten zumindest Modellmaßnahmen initiiert werden.

Der DGB begrüßt auch die Verlängerung der Fördermöglichkeit bis Ende 2010. Die Einrichtung von Weiterbildungsmaßnahmen bedarf eines längeren Vorlaufs. Durch den längeren Zeitraum wird die Planungssicherheit sowohl für den Arbeitgeber als auch die Weiterbildungsträger deutlich erhöht.

Nr. 7 § 421 f Eingliederungszuschuss für Ältere

Mit der Neuregelung wird der Eingliederungszuschuss an Arbeitgeber auch dann möglich, wenn der Arbeitnehmer nicht nur arbeitslos war, sondern auch, wenn er in einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung teilgenommen hat, die nicht zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt geführt hat. Die Förderung wird nur gewährt, wenn das aufgenommene Beschäftigungsverhältnis für mindestens ein Jahr begründet wird.

Mit der Neuregelung wird die Möglichkeit, Eingliederungszuschüsse zu gewähren, noch einmal deutlich ausgeweitet. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab dem 50. Lebensjahr wird der Eingliederungszuschuss selbst dann gezahlt, wenn keinerlei Vermittlungshemmnis vorliegt. Einzige Voraussetzung ist, dass die Arbeitslosigkeit sechs Monate bestanden hat. Die Förderhöhe ist degressiv gestaltet, so dass bei längerer Förderung allenfalls ein Zuschuss von 30 % erreicht wird.

Bewertung: Der DGB begrüßt, dass erstmalig die Förderung der Beschäftigung an einen Mindestbeschäftigungszeitraum geknüpft ist. Hierdurch wird ausgeschlossen, dass prekäre Arbeitsverhältnisse und Aushilfstätigkeiten gefördert werden, die in der Regel zu keiner stabilen, dauerhaften Beschäftigung führen.

Allerdings dürfte sich bei den Arbeitgebern zunehmend eine Mitnahmentalität breit machen, wenn Ältere

schon bei geringen Voraussetzungen gefördert werden. Selbst wenn die Förderhöhe bei länger dauernder Förderung nur 30 % beträgt, werden Arbeitgeber sich schnell an die Förderung gewöhnen.

Nur rund 35 % der Arbeitslosen über 50 Jahre finden in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit eine neue Beschäftigung. Dies wird sich auch mit der zusätzlichen Förderung nicht wesentlich ändern. Deswegen muss aus Sicht des DGB der Vermeidung von Arbeitslosigkeit Älterer mindestens genauso viel Beachtung geschenkt werden wie der Wiedereingliederung.

Der DGB empfiehlt, das Instrument intensiv zu beobachten und auf mögliche Mitnahmeeffekte zu überprüfen. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Förderung auch bei Jüngeren ermöglicht werden kann, wenn bei den Arbeitssuchenden mehrere Vermittlungshemmnisse vorliegen. Gerade für diese Gruppe besteht ein hohes Risiko, dauerhaft ohne Beschäftigung zu bleiben, das bisherige Förderinstrumentarium ist für diese Gruppe nicht ausreichend.

Nr. 8 § 421 j Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer

In Zukunft wird die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer erleichtert, weil lediglich ein Restanspruch auf Arbeitslosengeld von 120 Tagen bestehen muss. Wenn ein über 50-jähriger Arbeitnehmer eine niedriger bezahlte Beschäftigung aufnimmt, kann er 50 % der Nettoentgelt-differenz von der Arbeitsagentur erstattet bekommen. Im zweiten Jahr beträgt der Erstattungsbetrag 30 %. Ergänzend wird ein zusätzlicher Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet. Voraussetzung ist ferner, dass das Arbeitsentgelt den tariflichen oder ortsüblichen Bedingungen entspricht.

Bewertung: Der DGB hatte bereits im letzten Jahr eine Modifizierung der Entgeltsicherung angeregt, weil nach der Verkürzung der Laufzeit des ALG I die Entgeltsicherung faktisch leer gelaufen wäre. Jetzt wird die Entgeltsicherung praktisch wie ein befristeter Kombilohn ausgestaltet. Die befristete Förderung wurde in der Vergangenheit damit begründet, dass innerhalb der Förderzeit der Arbeitnehmer die Möglichkeit hat, in besser bezahlte Beschäftigung aufzusteigen. Doch gerade dies wird vom DGB bestritten. Der Aufstieg in besser bezahlte Beschäftigung ist in den letzten Jahren insgesamt erheblich schwieriger geworden und gerade für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich seltener als bei jüngeren.

Insofern besteht das Risiko, dass ältere Arbeitnehmer mit dem Zuschuss zwar in einen niedrig bezahlten Job gelockt werden, aber sich spätestens nach zwei Jahren mit dem niedrigen Lohn zufrieden geben müssen. Die Erfahrungen mit dem Instrument sind bisher wenig zufriedenstellend. Ursache hierfür ist, dass es älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verhältnismäßig selten gelingt, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren, auch wenn sie einen niedrigeren Lohn akzeptieren würden. Dies liegt auch daran, dass viele Arbeitgeber Vorurteile gegenüber Älteren haben, diese können nicht durch Lohnsenkungen beseitigt werden.

Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass die sog. Aufstiegsmobilität vor allem in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist. Hinzu kommt, dass die Lohnstruktur in Deutschland mittlerweile mehr Ungleichheit in der unteren Hälfte aufweist, als in einigen anderen

westeuropäischen Ländern. Ein positiver Beschäftigungseffekt hierdurch ist bisher nicht erkennbar gewesen. Gerade im unteren Lohnbereich herrscht ein starker Verdrängungswettbewerb von besser Qualifizierten, wodurch die Beschäftigungschancen der geringer Qualifizierten noch weiter abnehmen. Es besteht die Gefahr, dass durch die Kombilohneffekte dieser Trend weiter verstärkt wird. Der Gesetzgeber sollte deswegen ergänzend Initiativen ergreifen, um ein weiteres Absinken der Löhne im unteren Qualifikationsbereich zu verhindern. Hierzu zählt die Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen nach dem Entsendegesetz oder auch ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Darüber

hinaus muss auch für ältere Arbeitslose mehr in Weiterbildung investiert werden.

Im § 421 j sollte klargestellt werden, dass der Antrag auf Entgeltsicherung auch dann gestellt werden kann, wenn das Arbeitsverhältnis bereits aufgenommen wurde.

Darüber hinaus regt der DGB an zu prüfen, ob bei einer dauerhaft niedriger bezahlten Beschäftigung wenigstens die Rentenversicherungsbeiträge über die zweijährige Förderzeit hinaus weitergezahlt werden können. Hierdurch würden Nachteile in der Rentenversicherung vermieden, dies wäre zudem noch ein Anreiz, die Beschäftigung beizubehalten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)573

22. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA

I. Zusammenfassung

Eine stärkere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer ist angesichts der demografischen Entwicklung und zur Sicherung des Wohlstandes unverzichtbar. Sie liegt im gesamtgesellschaftlichen aber auch im ureigenen Interesse der Unternehmen in Deutschland. Die Arbeitgeber begrüßen deshalb alle Aktivitäten, die das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer höheren Erwerbsbeteiligung Älterer stärken, die Beschäftigungschancen von Älteren verbessern und im Ergebnis die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer weiter erhöhen.

Entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration Älterer ist ein konsequentes Umsteuern zugunsten einer längeren Beschäftigung und eine konsistente politische Gesamtstrategie für insgesamt mehr Wachstum und Beschäftigung. Nur bei einer allgemein verbesserten Lage auf dem Arbeitsmarkt werden sich die erkennbaren Erfolge beim Anstieg der Beschäftigung Älterer zu einem wirklichen Durchbruch entwickeln. Internationale Vergleiche zeigen, dass Länder mit einer insgesamt niedrigeren Arbeitslosenquote zugleich eine hohe Erwerbstätigenquote Älterer aufweisen.

Ein zentraler Punkt zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Älterer ist ein flexibles Befristungsrecht, mit dessen Hilfe Arbeitslosigkeit beendet, aber auch der Eintritt in Arbeitslosigkeit verhindert wird. Leider bleibt der Gesetzentwurf hinter dem rechtlich möglichen und arbeitsmarktpolitisch Notwendigen zu

weit zurück, weil die Befristungsmöglichkeit – mit Ausnahme von Maßnahmeteilnehmern – nur bei einer vier Monate dauernden Arbeitslosigkeit eröffnet wird. Unsinnigerweise müsste danach ein noch beschäftigter, aber von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer – obwohl er die Chance auf eine unmittelbar anschließende befristete Beschäftigung und damit die Vermeidung von Arbeitslosigkeit hat – zunächst für vier Monate das Schicksal der Arbeitslosigkeit erleiden und unnötigerweise Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Anspruch nehmen.

Die erheblich erweiterten Arbeitsmarktinstrumente speziell für Ältere lässt vor allem stärkere Mitnahmeeffekte auf Kosten der Beitragszahler erwarten. Zwar ist das Instrument der Entgeltsicherung als zusätzlicher Anreiz zu einer schnellen Arbeitsaufnahme im Grundsatz durchaus sinnvoll und kann dazu beitragen, ein „Abrutschen“ in dauerhafte Arbeitslosigkeit zu vermeiden, die jetzt vorgesehene Ausgestaltung schießt aber weit über das arbeitsmarktpolitische Ziel hinaus und stellt faktisch eine gerne „mitgenommene“ längerfristige Arbeitsplatzsubventionierung da. Gleiches gilt für die Ausweitung der Lohnkostenzuschüsse, die sogar ausdrücklich vom Erfordernis einer bestehenden Minderleistung abrücken. Entschieden abzulehnen ist schließlich die noch verstärkte Ausweitung der Weiterbildungsförderung durch die Arbeitslosenversicherung, was langfristig auf neue milliardenschwere Belastungen der Beitragszahler für Aufgaben, die im Kern Sache der Unternehmen sind, hinauslaufen kann. Wieder steigende Beiträge zur Arbeitslo-

senversicherung und damit steigende Lohnzusatzkosten würden Arbeitsplätze verhindern oder sogar vernichten.

Im Gesetzentwurf fehlt die dringend notwendige Beseitigung fortbestehender Frühverrentungsanreize, wie insbesondere der sog. „58er-Regelung“, nach der Ältere Arbeitslosengeld beziehen können, ohne der Jobvermittlung zur Verfügung stehen zu müssen.

II. Zu Artikel 1: Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes

Ein zentraler Punkt zur Verbesserung der Beschäftigungssituation Älterer ist ein flexibles Befristungsrecht, mit dessen Hilfe Arbeitslosigkeit beendet, vor allem aber der Eintritt in Arbeitslosigkeit verhindert wird.

Die jetzige Fassung des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der europarechtskonformen Gestaltung der Älterenbefristung kann dieses Ziel jedoch nicht optimal erreichen. Es ist kontraproduktiv, dass ältere Arbeitnehmer nur bis zu fünf Jahren ohne besondere Voraussetzung befristet eingestellt werden dürfen und dies auch nur, wenn sie mindestens vier Monaten beschäftigungslos gewesen sind, Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme teilgenommen haben. Eine solche Neuregelung ist arbeitsmarktpolitisch wenig effektiv. Sie ist auch europarechtlich nicht gefordert.

Ein von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer müsste – obwohl er die Chance auf eine unmittelbar anschließende befristete Beschäftigung und damit die Vermeidung von Arbeitslosigkeit hat – zunächst für vier Monate arbeitslos werden und damit Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Anspruch nehmen. Nach dem Dritten Sozialgesetzbuch soll der Eintritt von Arbeitslosigkeit gerade verhindert werden.

Eine Koppelung an das Erfordernis eingetretener Arbeitslosigkeit lässt sich entgegen der Entwurfsbegründung auch aus dem Mangold-Urteil des EuGH nicht herleiten. Dem Urteil lässt sich nur entnehmen, dass das Alter nicht das einzige Kriterium für eine Älterenbefristung sein soll. Drohende Arbeitslosigkeit als weiteres Kriterium reicht aus.

Die europäischen Vorgaben, die bei einer Neuregelung zu beachten sind, sehen auch keine Begrenzungen für die Maximaldauer einer solchen Befristung vor. Höchstdauer und Zahl der möglichen Verlängerungen sollten daher variabel bleiben. Hält man dennoch eine Grenze für geboten, muss sie mit Rücksicht auf die schwierige Lage für ältere Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt über die schon heute geltende Befristungsmöglichkeit für Existenzgründer von vier Jahren hinausgehen. Nimmt man diese Befristungsmöglichkeit als Anhaltspunkt, sind acht Jahre ein absolutes Minimum.

Die Befristung eines Arbeitsverhältnisses mit einem älteren Arbeitnehmer muss möglich sein, wenn

- **der Arbeitnehmer bei Beginn des befristeten Arbeitsvertrages das 52. Lebensjahr vollendet hat,**
- **arbeitslos oder der Eintritt der Arbeitslosigkeit innerhalb der nächsten drei Monate zu erwarten ist und**
- **kein enger sachlicher Zusammenhang zu einem vorherigen Arbeitsvertrag mit demselben Arbeitgeber bestanden hat. Ein solcher enger sachlicher Zusammenhang ist anzunehmen, wenn zwischen**

den Arbeitsverträgen ein Zeitraum von weniger als sechs Monaten liegt.

1. Vorgaben des EuGH

Der EuGH stellt in seinem Urteil vom 22. November 2005 (C-144/04 – „Mangold“) folgende Grundsätze auf:

„(...) dass solche Ungleichbehandlung ‚keine Diskriminierung darstellen, sofern sie objektiv und angemessen sind und im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes Ziel, worunter insbesondere rechtmäßige Ziele aus dem Bereich der Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung zu verstehen sind, gerechtfertigt sind und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind“ (Rdnr. 58)

Und weiter:

„Die Legitimität eines solchen im Allgemeininteresse liegenden Ziels steht außer Zweifel, wie die Kommission im Übrigen selbst eingeräumt hat“ (Rdnr. 60)

Schließlich:

„Folglich ist ein derartiges Ziel – wie in Art. 6 Absatz 1 erster Unterabsatz der Richtlinie 2000/78 vorgesehen – grundsätzlich als eine ‚objektive und angemessene‘ Rechtfertigung einer von den Mitgliedsstaaten vorgesehen Gleichbehandlung wegen des Alters anzunehmen.“ (Rdnr. 61)

Im Folgenden führt der EuGH an einer einzigen Stelle aus:

„Wie das vorliegende Gericht ausgeführt hat, läuft die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften wie der im Ausgangsverfahren streitigen jedoch darauf hinaus, dass allen Arbeitnehmern, die das 52. Lebensjahr vollendet haben, unterschiedslos – gleichgültig, ob und wie lange sie vor Abschluss des Arbeitsvertrages arbeitslos waren – bis zum Erreichen des Alters, ab dem sie ihre Rentenanprüche geltend machen können, befristete, unbegrenzt häufig verlängerbare Arbeitsverträge angeboten werden können.“ (Rdnr. 64)

Damit hat der EuGH nicht gefordert, dass Arbeitslosigkeit tatsächlich eingetreten sein muss. Der Gesetzgeber ist vielmehr in der Ausgestaltung seiner Ziele der Beschäftigungspolitik frei. Längere Arbeitslosigkeit als Voraussetzung für befristete Einstellungen zu definieren, statt auf drohende Arbeitslosigkeit abzustellen, die es durch befristete Beschäftigung abzuwenden gilt, ist der völlig unverständliche Weg des Gesetzentwurfs.

2. Drohende Arbeitslosigkeit als Kriterium ausreichend

Der deutsche Gesetzgeber kann dagegen die Vermeidung von Arbeitslosigkeit bzw. einen Zeitpunkt, zu dem er die drohende Arbeitslosigkeit der Arbeitslosigkeit gleichstellen will, zur Rechtfertigung der erleichterten Befristung heranziehen. Dies ist diskriminierungsfrei mit § 122 SGB III geschehen. Danach sind Arbeitnehmer Arbeitslosen gleichzustellen, wenn nach Ausspruch einer Kündigung oder vor Auslaufen einer Befristung noch drei Monate vergehen, bis das Arbeitsverhältnis beendet ist und der Eintritt von Arbeitslosigkeit zu erwarten ist. Entsprechend verpflichtet § 37b SGB III Personen, deren Arbeitsverhältnis endet, sich spätestens drei Monate vor der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bei der Arbeitsagentur als arbeitssuchend zu melden.

Durch diese Regelungen soll eine nahtlose Anschlussbeschäftigung ermöglicht werden. Diese ist leichter aus

einer noch bestehenden Beschäftigung heraus zu erlangen, als aus Arbeitslosigkeit. Mit der Älterenbefristung kann daher nicht nur Arbeitslosigkeit beseitigt, sondern bereits der Eintritt von Arbeitslosigkeit durch eine nahtlose Eingliederung in eine neue Beschäftigung verhindert werden. Dies kann auch Befristungsgrundlage für § 14 Abs. 3 TzBfG werden.

3. Höchstbefristungsdauer nicht erforderlich

Das Gleiche gilt für die Länge der Befristung. Auch für diese gibt der EuGH an keiner Stelle eine maximale Dauer vor. Der EuGH geht vielmehr davon aus, dass das Erreichen des Alters, von dem ab Rentenansprüche geltend gemacht werden können, eine hinreichende Grenze für eine Befristung bietet.

Ebenso wenig gibt die Rahmenrichtlinie 2000/78/EG eine entsprechende Beschränkung vor. Vielmehr räumt Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie dem nationalen Gesetzgeber gerade ein weitreichendes Gestaltungsrecht ein. Die Befristungsrichtlinie 1999/70/EG – zu der sich der EuGH in diesem Zusammenhang wegen der streitgegenständlichen Erstbefristung nicht äußern musste (vgl. Rdrrn. 40 ff.) – gibt ebenfalls nicht das Erfordernis einer „Maximalzahl möglicher Befristungen“ oder „Höchstbefristungsdauer“ zwingend vor. Die in § 5 der Rahmenvereinbarung genannten Kriterien sind nur alternativ genannt. Unabhängig von der Frage, ob „Alter und Arbeitslosigkeit“ als Sachgrund im Sinne des § 14 Abs. 1 TzBfG behandelt werden oder in einer gesonderten Regelung des § 14 Abs. 3 TzBfG, handelt es sich um einen „sachlichen Grund“ im Sinne des § 5 Ziff. 1a der Rahmenvereinbarung. Diese Regelung muss auch im Zusammenhang mit Art. 6 Absatz 1 der Richtlinie 2000/78/EG gesehen werden, die gerade aus Gründen der Beschäftigungspolitik besondere Maßnahmen zulässt.

Hält man dennoch eine Grenze für geboten, muss diese den Anforderungen des Arbeitsmarktes angemessen sein. Der Gesetzgeber hat in § 14 Abs. 2a TzBfG für Existenzgründer eine maximale Befristungsdauer von vier Jahren gewählt. Für die ungleich stärker betroffenen älteren Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer sollte diese Maximalbefristungsdauer deutlich höher sein. Das Mindestmaß sollte danach nicht weniger als acht Jahre betragen.

4. Drohende Arbeitslosigkeit als Sachgrund

„Arbeitslosigkeit“ und „Bedrohung von Arbeitslosigkeit“ sind im Übrigen ein die Befristung tragender Sachgrund im Sinne der Befristungsrichtlinie. Schon heute gibt es verschiedene Sachgründe aus der Person des Arbeitnehmers. Mit einer Änderung wäre § 14 Abs. 3 TzBfG nur ein weiterer Spezialfall einer solchen Sachgrundbefristung.

5. Vertrauensschutz notwendig

Arbeitgeber haben auf den Bestand der durch das Bundesarbeitsgericht mit Urteil vom 26. April 2006 – 7 AZR 500/04 – verworfenen gesetzlichen Regelung zur Älterenbefristung vertraut und durften auf deren eindeutigen Gesetzeswortlaut vertrauen. Die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, dass eine Anwendung der Vorschrift nicht mehr möglich ist, ist daher nicht nur sachlich verfehlt; sie ist auch verfassungsrechtlich hochproblematisch. Arbeitgeber haben auf der Grundlage des geltenden Rechts und im Vertrauen einer rechtsförmlich zustande gekommenen Regelung von der Befristungsmöglichkeit

Gebrauch gemacht. Sie werden nun mit einer schwerwiegenden Rechtsprechungsänderung konfrontiert. Ausdrücklich wurde durch politische Entscheidungsträger dazu aufgefordert, von der Regelung Gebrauch zu machen. Insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen, die im Wesentlichen nicht mit Personal- und Rechtsabteilungen ausgestattet sind, werden von dem Urteil des BAG und der Entscheidung des EuGH beeinträchtigt. Zu Recht fragt Thüsing (BB 2006, Heft 23, I, „Vom rechten Umgang mit dem EuGH“) danach, ob künftig der BÄKermeister jede juristische Fachzeitschrift oder jeden juristischen Beitrag lesen soll.

Der Gesetzgeber muss deswegen eine Übergangsvorschrift schaffen, die Befristungsabreden heilt, die auf der Grundlage des geltenden Rechts geschlossen worden sind. Von einer solchen Regelung zum Vertrauensschutz müssen zumindest solche Abreden erfasst werden, die bis zum Bekanntwerden der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts getroffen worden sind. Alles andere würde herkömmlichen Grundsätzen eines Rechtsstaates und transparenter Gewaltenteilung widersprechen.

Durch eine solche Regelung würde der Gesetzgeber auch ein Signal setzen, das das Vertrauen auf seine Entscheidungen stärkt und die Einstellungsbereitschaft erhöht. Rechtssicherheit ist ein zentrales Element der Beschäftigungsförderung.

III. Weiterer Änderungsbedarf im Recht der Befristung

Das Befristungsrecht bedarf generell der grundlegenden Überarbeitung. Eine solche Überarbeitung kann und darf sich nicht auf das Recht der sachgrundlosen Befristung mit älteren Arbeitnehmern ab Vollendung von deren 52. Lebensjahr beschränken. Vielmehr bedarf es eines systematischen durchgreifenden Ansatzes, der zu echten Erleichterungen im Befristungsrecht führen kann. Dazu ist folgendes unverzichtbar:

1. Abschaffung des Ersteinstellungsgebots

Das Ersteinstellungsgebot wird von keiner europäischen Richtlinie gefordert, insbesondere nicht von der Befristungsrichtlinie (1999/70/EG). Eine Neuanstellung, wie sie bis 2000 das Beschäftigungsförderungsgesetz vorgesehen hatte, ist ausreichend, wenn mehrfach sachgrundlos befristet werden soll.

Wir regen daher an, dass Ersteinstellungsgebot durch ein Neueinstellungsgebot zu ersetzen und als „Karenzzeit“ zwischen zwei Befristungen beziehungsweise einer Befristung und einem vorhergehenden unbefristeten Arbeitsverhältnis eine Frist von sechs Monaten einzufügen.

2. Ausdehnung des Befristungszeitraumes

Sachgrundlose Befristungen bedürfen – auch nach der einschlägigen Befristungsrichtlinie der Europäischen Union – einer Höchstdauer. Diese Höchstdauer auf zwei Jahre anzusetzen, entspricht aber nicht den Erfordernissen einer sich wandelnden Wirtschaftswelt. Wir regen an, diese Höchstdauer auf fünf Jahre anzuheben. Dies ist ebenfalls mit der europäischen Richtlinie vereinbar.

3. Verlängerung von befristeten Arbeitsverhältnissen

Das BAG kommt in seiner Rechtsprechung zur Verlängerung von befristeten Arbeitsverhältnissen zu geradezu aberwitzigen Lösungen. So soll die Verlängerung nicht möglich sein, wenn auch nur eine Vertragsbedingung

dem Grunde nach geändert wird. Allein für Anpassungen an gesetzliche Änderungen oder für Anpassungen in der Wortwahl gilt diese vollständig verfehlte Rechtsprechung nicht. Andererseits kann der Arbeitgeber Tage zuvor oder Tage im Anschluss an die Verlängerung zusammen mit seinem Arbeitnehmer eine Veränderung der Arbeitsbedingungen vereinbaren. Letzteres ist erfreulich, ein systematischer Grund für die Einschränkung ist aber nur schwer nachzuvollziehen.

Wir regen daher an, die Formulierung von § 14 Abs. 2 TzBfG von Arbeitsvertrag auf Arbeitsverhältnis umzustellen, um so Verlängerungsabreden mit veränderten Arbeitsbedingungen zu ermöglichen.

4. Heilungsmöglichkeit von Formfehlern

Befristete Arbeitsverhältnisse müssen ebenso wie Kündigungen im Arbeitsrecht schriftlich erfolgen. Dies sind überflüssige Bürokratievorschriften. Wenn nicht ohnehin Formfreiheit eingeräumt werden sollte, muss zumindest auch die mittlerweile in vielen gesetzlichen Bereichen mögliche Textform nach § 126b BGB ausreichen.

Ferner müssen Formverstöße dem Rechtsgedanken des § 141 BGB folgend geheilt werden können. Insoweit regen wir an, eine Drei-Monats-Frist einzufügen, innerhalb derer formnichtige Befristungsvereinbarungen geheilt werden können. Regelungssitz einer solchen Neufassung wäre § 14 Abs. 4 TzBfG.

IV. Zu Artikel 3: Änderungen im Arbeitsförderungsrecht (SGB III)

1. „Kombilohn“ bei Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit: teure Doppelförderung

Arbeitslosengeld-Bezieher ab 50 Jahren, die einen geringer entlohten Arbeitsplatz annehmen, sollen im ersten Jahr 50 Prozent, im zweiten Jahr 30 Prozent der Differenz zum letzten Nettolohn erhalten (Art. 3 Nr. 8). Außerdem sollen die Rentenversicherungsbeiträge bis zu 90 Prozent weitergezahlt werden. Dies entspricht im Grundgedanken dem bestehenden Instrument der Entgeltsicherung (§ 421j SGB III). Die Anspruchsdauer wird allerdings massiv auf zwei Jahre ausgedehnt und gleichzeitig der erforderliche Restanspruch auf Arbeitslosengeld verkürzt. Während die bestehende Entgeltsicherung noch einen Arbeitslosengeldrestanspruch von mindestens 180 Tagen voraussetzt und die Förderung auf den Restanspruch begrenzt ist, soll nach neuer Rechtslage bereits ein Restanspruch von 120 Tagen ausreichen und der „Kombilohn“ stets in voller Länge von zwei Jahren gezahlt werden. Die Regelung ist befristet bis Ende 2011.

Bewertung

Die Abfederung eines Lohnverlustes kann eine gewisse positive Wirkung entfalten und ist als zusätzlicher Anreiz zur Arbeitsaufnahme im Grundsatz durchaus sinnvoll. Denn gerade bei älteren Arbeitnehmern kommt es darauf an, so schnell wie möglich in eine neue Beschäftigung einzutreten, um ein „Abrutschen“ in dauerhafte Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Entgeltsicherung kann dazu beitragen, der Falle unrealistisch hoher Lohnansprüche zu entgehen. Jedoch müsste richtigerweise auch der Zuschuss im Rahmen der bestehenden Entgeltsicherung auf einen noch bestehenden Arbeitslosengeldanspruch angerechnet werden, um eine Doppelförderung aus Beitragsmitteln zu vermeiden. Aus diesem Grund darf auch der zukünftige Zuschuss nicht länger gezahlt werden, als ein Arbeitslosengeldrestanspruch besteht. Die massive

Verlängerung der Förderdauer auf zwei Jahre ist deshalb abzulehnen. Hiermit wird nicht mehr nur ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme durch vorübergehende Lohnaufstockung geschaffen, sondern längerfristig das Entgeltniveau subventioniert. Dies gilt umso mehr, als nach der Gesetzesbegründung zu Art. 3 Nr. 6 sogar die Möglichkeit einer Kettenförderung mit Entgeltsicherung besteht. Danach kann ein bereits geförderter Arbeitnehmer bei Wechsel in ein anderes Beschäftigungsverhältnis entweder einen noch nicht im bisherigen Arbeitsverhältnis ausgeschöpften Anspruch weiter beziehen oder sogar noch einen neuen Anspruch über weitere zwei Jahre begründen. Generell sind für mehr Beschäftigungschancen Älterer vor allem flexiblere Entgeltstrukturen notwendig. Die Gewerkschaften sollten sich öffnen, bestehende tarifliche Senioritätsprivilegien stufenweise abzubauen. Diese sind ein großes Hindernis für die Beschäftigung und insbesondere die Neueinstellung älterer Arbeitnehmer.

2. Ausgeweitete Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber bedeuten mehr Mitnahme

Arbeitgeber, die einen älteren Arbeitslosen ab 50 Jahren für mindestens ein Jahr einstellen, können bis zu 36 Monate einen Lohnkostenzuschuss von mind. 30 und höchstens 50 Prozent erhalten, wenn der Arbeitnehmer zuvor sechs Monate arbeitslos war, an einer Maßnahme teilgenommen hat oder seine Vermittlung erschwert ist (Art. 3 Nr. 7). Es gilt eine Mindestförderung von einem Jahr. Für schwer behinderte Arbeitslose ab 50 bzw. ab 55 Jahren gilt eine Höchstdauer von 60 bzw. 96 Monaten und eine Förderhöhe von bis zu 70 Prozent. Dies knüpft an die bereits bestehenden Möglichkeiten für einen Lohnkostenzuschuss für ältere Arbeitslose an (§§ 217, 421f SGB III), die jedoch durch den zukünftigen Verzicht auf das jetzt noch zwingend erforderliche Kriterium der individuellen Vermittlungshemmnisse erheblich erweitert werden sollen. Weiterhin wird die förderungsausschließende Vorbeschäftigungsfrist beim selben Arbeitgeber von bisher vier auf zwei Jahre gesenkt. Zugleich wird (nicht jedoch für besonders betroffene schwer behinderte Menschen) eine Mindestbeschäftigungsdauer von einem Jahr eingeführt. Ob ein Zuschuss geleistet wird sowie die Festlegung der Förderhöhe steht wie bisher im Ermessen der zuständigen Arbeitsagentur. Neu ist jedoch die gesetzliche Festlegung einer Mindestförderung. Die Förderung ist befristet bis Ende 2009.

Bewertung

Mit der vorgesehenen Ausweitung der Lohnkostenzuschüsse drohen weitere Mitnahmeeffekte. Denn zum einen besteht aufgrund der Mindestförderung die Gefahr, dass Leistungen über das hinaus erbracht werden, was zum Ausgleich einer individuellen Minderleistung erforderlich ist. Dies wird vor allem dadurch deutlich, dass die bisher erforderliche Minderleistung als Fördervoraussetzung entfallen soll. Zum anderen drohen weitere Mitnahmeeffekte durch die Verkürzung der förderausschließenden Vorbeschäftigungszeit beim selben Arbeitgeber von bisher vier auf zwei Jahre. Die Einführung einer Mindestbeschäftigungsdauer ist notwendig, aber längst nicht hinreichend zur Eindämmung von Mitnahmeeffekten. Um den Übergang in eine ungeforderte Beschäftigung sicherzustellen, müsste vielmehr eine Nachbeschäftigungspflicht eingeführt werden.

Der Empfehlung des Bundesrats (BR-Drs. 1/1/07, Ziff. 5), den ausgewerteten Eingliederungszuschuss weiter zu

erleichtern, indem statt einer 6-monatigen eine nur 3-monatige Arbeitslosigkeit ausreicht, hat zwar den richtigen Ansatz, unnötig längere Arbeitslosigkeit zu vermeiden und mit für notwendig erachteten Fördermaßnahmen möglichst frühzeitig zu beginnen. Angesichts der über das arbeitsmarktpolitisch Sinnvolle hinauschießenden Norm sind mit der Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten allerdings noch höhere Mitnahmeeffekte zu befürchten. Richtig ist dagegen die Forderung des Bundesrates, die Förderhöhe des Eingliederungszuschusses im Ermessen des Arbeitsvermittlers zu flexibilisieren, indem auch eine Mindestförderung von 15 Prozent des Lohns möglich sein soll. So können Überförderungen vermieden werden.

Statt der angestrebten massiven Ausweitung von Eingliederungszuschüssen wäre es generell besser, vorübergehende, individuelle Minderleistungen des Arbeitslosen über befristet abgesenkte Einstiegsgehälter in Beschäftigung auszugleichen. Auf diesem Weg können vorübergehende individuelle Minderleistungen, die im Einzelfall eine Eingliederungsbarriere darstellen, kompensiert werden. Durch das Instrument der Eingliederungszuschüsse werden die Kosten individueller Minderleistungen sozialisiert, entfallen die Anreize für den Einzelnen sich darum zu bemühen, solche Minderleistungen gar nicht erst entstehen zu lassen, und werden nicht zuletzt immer auch Mitnahmeeffekte ausgelöst.

3. Verlängerte Eingliederungszuschüsse an schwer behinderte Menschen werden entfristet

Die bisher befristet bis Ende 2009 geltende Anhebung der Höchstförderdauer durch Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene schwer behinderte Menschen ab 50 Jahren auf 60 Monate wird als unbefristete Regelung übernommen (Art. 3 Nr. 4). Gleichzeitig wird der Abschluss der Nachbeschäftigungspflicht des Arbeitgebers, der bisher bei besonders betroffenen schwer behinderten Menschen ab 50 Jahren befristet bis Ende 2009 gilt, unbefristet für alle besonders betroffenen schwer behinderten Menschen übernommen (Art. 3 Nr. 5).

Bewertung

Die Förderung schwer behinderter Menschen ist ein wichtiges und von den Arbeitgebern nachdrücklich unterstütztes Anliegen. Auch hier – wie für alle Arbeitsförderungsinstrumente – muss der Mitteleinsatz nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit erfolgen. Vor einer Entfristung und Ausdehnung der Regelungen sollten deshalb die Ergebnisse einer Wirkungsforschung über den Einsatz der mehrjährigen Eingliederungszuschüsse vorliegen, um sachangemessen reagieren zu können. Das Ziel, auch schwer behinderte Menschen in ungeforderte Arbeitsverhältnisse zu bringen ist sinnvoll, darf aber nicht vorschnell durch eine längere Subventionierung von Arbeitsplätzen ersetzt werden.

4. Allgemeine Weiterbildungsförderung für Beschäftigte ist keine Aufgabe der Beitragszahler

Die bereits bestehende Möglichkeit der Übernahme von Kosten für die Weiterbildung beschäftigter älterer Arbeitnehmer (§ 417 SGB III) wird ausgebaut (Art. 3 Nr. 6). Während derzeit die Weiterbildung nur in Betrieben mit bis zu 100 Beschäftigten und für Beschäftigte ab 50 Jahren gefördert werden kann, wird der Schwellenwert der Betriebsgröße auf bis unter 250 Beschäftigte heraufgesetzt. Gleichzeitig wird die Altersgrenze der förderfähigen

Beschäftigten von 50 auf 45 Jahre herabgesetzt. Gefördert werden können nur noch solche Maßnahmen und Träger, die nach den allgemeinen Weiterbildungsvorschriften zugelassen sind. Die Förderung ist befristet bis Ende 2010.

Bewertung

Die Weiterbildung Älterer im Rahmen einer Beschäftigung muss und wird im Zuge der Verlängerung der Lebensarbeitszeit zunehmen. Dazu ist vor allem auch vermehrt ein Eigenbeitrag des Beschäftigten selbst zu leisten. In die richtige Richtung geht hier zwar die Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 1/1/07, Ziff. 4b), wonach auch Maßnahmen außerhalb der Arbeitszeit stattfinden sollen. Es bleibt jedoch grundsätzlich falsch, die Aufgabe der Weiterbildung verstärkt der Solidargemeinschaft der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung zuzuordnen. Die Anhebung des Schwellenwerts und die Absenkung des förderfähigen Alters gehen deshalb in die falsche Richtung. Die Absenkung der Altersgrenze begründet den Verdacht, dass hiermit der Einstieg in eine allgemeine Weiterbildungsförderung durch die BA gemacht werden soll, was auf neue milliardenschwere Belastungen der Beitragszahler hinauslaufen kann. Abzulehnen ist der Vorschlag des Bundesrates, auch bei nicht nach den allgemeinen Weiterbildungsvorschriften zugelassenen Trägern und Maßnahmen die Weiterbildung zu fördern (BR-Drs. 1/1/07, Ziff. 3). Vielmehr ist ein einheitliches Verfahren im SGB III sinnvoll. Sollte sich das Zulassungsverfahren als unzulänglich herausstellen, so ist es insgesamt zu verändern.

5. Frühzeitige Arbeitsuchendmeldung zu Recht vereinfacht

Zur Vereinfachung der frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung nach Kenntnis des Arbeitnehmers von der Beschäftigungsbeendigung wird die Möglichkeit einer telefonischen Meldung des Arbeitnehmers bei der Arbeitsagentur geschaffen (Art. 3 Nr. 2), sofern er die persönliche Meldung nachholt.

Bewertung

Die Verpflichtung des Arbeitnehmers, frühzeitig Aktivitäten zur Arbeitssuche zu unternehmen, ist ein notwendiges Element zur Einforderung der Eigeninitiative und stellt richtigerweise klar, dass der Einzelne schon vor einer absehbaren Beschäftigungsbeendigung alles zur Vermeidung der Arbeitslosigkeit tun muss. Dabei ist die jetzt vorgesehene Möglichkeit der zunächst telefonischen Meldung des Arbeitnehmers eine begrüßenswerte Erleichterung für die Praxis. Da die persönliche Meldung nachgeholt werden muss, entfällt auch nicht der besondere Signalcharakter. Allerdings sollten die Arbeitsagenturen angehalten werden, einen Termin zur Nachholung der persönlichen Meldung möglichst zeitnah einzufordern, um die Aktionszeit vor Auslaufen der Beschäftigung für Vermittlungsbemühungen nutzen zu können.

V. Antrag „Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer“ von Abgeordneten der Fraktion der FDP vom 14.12.2005 – BT-Drs. 16/241

1. Lebensalter als Kriterium für die Sozialauswahl

Auch nach unserer Auffassung ist das Kriterium des Lebensalters im Rahmen der Sozialauswahl abzuschaffen. Die Dauer der Betriebszugehörigkeit weist einen

Bezug zum Arbeitsverhältnis auf und ist deshalb als Kriterium ausreichend. Eine Begrenzung der zu berücksichtigenden Kriterien schafft zudem deutlich mehr Rechtssicherheit, auch im Hinblick auf die Auswirkungen des allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG).

2. Optionsmodell im Kündigungsschutzgesetz

Die Einführung einer Abfindungsoption im Kündigungsschutz ist geeignet, die Risiken, die jeder Kündigung in Form eines drohenden Kündigungsschutzprozess anhaften, für die Unternehmen kalkulierbarer zu machen. Dies gilt insbesondere für das mit jedem Kündigungsschutzprozess verbundene Verzugslohnrisiko, dem der Arbeitgeber für die Dauer des Prozesses ausgesetzt ist. Um Kalkulierbarkeit und Rechtssicherheit zu schaffen, sollte die Möglichkeit einer echten vertraglichen Abfindungsoption im Gesetz vorgesehen werden. Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen die Möglichkeit erhalten, zu Beginn oder im Laufe eines Arbeitsverhältnisses einen Vertrag mit dem Inhalt zu schließen, dass der Arbeitnehmer im Falle der Beendigung des Arbeitsverhältnisses gegen die Zusage einer Abfindung auf die Erhebung der Kündigungsschutzklage verzichtet. Dabei kann die Höhe der späteren Abfindung zwischen den Arbeitsvertragsparteien vereinbart werden.

3. Überprüfung gesetzlich fixierter beruflicher Altersgrenzen

Arbeitgeber und Arbeitnehmer brauchen Planungssicherheit. Daher ist es zu begrüßen, wenn es die arbeitsrechtliche Möglichkeit (nicht: Pflicht) gibt, Altersgrenzen zu vereinbaren, ohne dass diese ständig in Streit stehen. Eine grundsätzliche Überprüfung gesetzlich fixierter Altersgrenzen halten wir daher für nicht notwendig.

4. Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen

Wir lehnen gesetzliche wie tarifliche Mindestlöhne ab, weil sie beschäftigungspolitisch kontraproduktiv sind. Dies gilt für einen einheitlichen Mindestlohn ebenso wie für branchenspezifische Mindestlöhne auf Tarifbasis. Das Arbeitslosengeld II sichert die Existenz für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Die Transferleistung

garantiert umgerechnet auf eine Vollzeitstelle bereits einen „faktischen Mindestlohn“ für Alleinstehende, selbst wenn der Hilfebedürftige überhaupt keiner Tätigkeit nachgeht. In Deutschland verdienen etwa 1,3 Mio. Vollzeitbeschäftigte weniger als 1.000 € im Monat bzw. 6 € pro Stunde. Höhere gesetzliche Mindestlöhne würden mindestens einen Teil dieser Arbeitsplätze vernichten, in Schwarzarbeit oder ins Ausland verdrängen. Arbeitsplätze entstehen bzw. bleiben nur dann erhalten, wenn die Arbeitskosten nicht höher sind als die erwirtschaftete Produktivität. Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem im Bereich einfacher Tätigkeiten ist daher eine stärker produktivitätsorientierte Lohn-differenzierung. Branchenspezifische Mindestlöhne würden insbesondere in Ostdeutschland die Arbeitskosten in die Höhe treiben und damit den Wegfall von Arbeitsplätzen bewirken. Obwohl die Tariflöhne dort fast 95 Prozent des Westniveaus erreicht haben, liegen die tatsächlich gezahlten Löhne im Durchschnitt ein Fünftel unter dem Westniveau.

5. Günstigkeitsprinzip

Wir begrüßen, dass die FDP die Beschäftigungssicherung als Kriterium des Günstigkeitsvergleichs in § 4 Abs. 3 TVG einfügen will. Dies kann ein zentraler Beitrag für eine Modernisierung des deutschen Tarifrechts sein. Die Vereinbarung von tariflichen Öffnungsklauseln bleibt in erster Linie Aufgabe der Tarifvertragsparteien. Wo Gewerkschaften solche Öffnung von Tarifverträgen nicht zulassen oder die Anwendung von Öffnungsklauseln erschweren, kann eine Klarstellung des Günstigkeitsprinzips ein Beitrag für Rechtssicherheit und Beschäftigungsförderung sein.

6. 58er-Regelung vorzeitig beenden

Zu Recht fordert die FDP, dass die 58er-Regelung, wonach Arbeitslose ab 58 Jahren Arbeitslosengeld beziehen können, ohne der Arbeitsvermittlung zur Verfügung zu stehen, auslaufen muss. Das falsche Signal an Ältere, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen und an die Arbeitsagenturen, sich nicht mehr um Ältere zu kümmern, ist kontraproduktiv für die richtige Verlängerung der Lebensarbeitszeit und für mehr Beschäftigung Älterer.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)568

21. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit IAB

Vorbemerkung

Die nachfolgende Stellungnahme äußert sich auf der Basis wissenschaftlicher Befunde zu den geplanten Neuregelungen bei der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, dem Eingliederungszuschuss für Ältere, der Weiterbildungsförderung älterer beschäftigter Arbeitnehmer und der erleichterten Befristung von Arbeitsverträgen mit Arbeitnehmern ab dem vollendeten 52. Lebensjahr. Sie geht auf ausgewählte Aspekte ein und liefert im Wesentlichen Hintergrundinformationen für das Gesetzgebungsverfahren.¹

Inhalt

A. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

B. Stellungnahme im Einzelnen

1. Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer
2. Eingliederungszuschuss für Ältere
3. Weiterbildungsförderung älterer beschäftigter Arbeitnehmer
4. Erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen mit älteren Arbeitnehmern

Anlage zum Eingliederungszuschuss für Ältere

A. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

1. **Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer:** Die bisher schwache Inanspruchnahme dieses Instruments ist nach den vorliegenden Evaluationsergebnissen auch auf Mängel in der gesetzlichen Ausgestaltung zurückzuführen. Diesen trägt der Gesetzentwurf zum Teil Rechnung. Insbesondere die Ausweitung auf einen zweijährigen Kombilohn und die Senkung der erforderlichen (Rest-)Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld dürfte die Inanspruchnahme wesentlich fördern. Wohl auch wegen der geringen Teilnehmerzahl konnte im Rahmen der Hartz-Evaluation statistisch kein Effekt der Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen Älterer nachgewiesen werden.
2. **Eingliederungszuschuss für Ältere:** Die Evaluation des „Eingliederungszuschusses für Ältere“ zeigt, dass dieser Lohnkostenzuschuss auf individueller Ebene effektiv ist – er trägt dazu bei, bei den Geförderten Eintrittsbarrieren in Arbeit abzubauen und unterstützt deren dauerhafte Eingliederung. Ob die neuen Förderelemente des Gesetzentwurfs tatsächlich Einfluss auf die Beschäftigungschancen älterer Arbeitsloser haben werden, lässt sich vorab nicht eindeutig beantworten: Die vorgeschlagene Neuregelung einer Mindestförderdauer erhöht die Sicherheit von Arbeitgebern bei der Einstellung älterer Arbeitsloser und kann damit eine Signalwirkung haben. Eine zentrale Rolle für die Auswirkung der gesetzlichen Regelungen spielen allerdings die geschäftspolitische Ausrichtung

¹ Die Stellungnahme wurde verfasst von Sarah Bernhard, Ursula Jaenichen, Susanne Koch, Gesine Stephan, Ulrich Walwei und Christina Wübbeke.

der Bundesagentur für Arbeit sowie die ermessenslenkenden Weisungen und ihre Umsetzung in den Arbeitsagenturen vor Ort.

2. Weiterbildungsförderung älterer beschäftigter Arbeitnehmer: Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verringerung des Mindestalters für den Anspruch auf Weiterbildungsförderung auf 45 Jahre erhöht die Zahl der potentiellen Nutzer und stärkt den präventiven Ansatz dieses Instruments. Auch die Ausweitung der Förderung auf Betriebe mit bis zu 250 Mitarbeitern könnte – in Verbindung mit einer stärkeren Werbung für dieses Instrument in den Betrieben – zu einer Erhöhung der bislang schwachen Inanspruchnahme beitragen.

4. Erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen mit älteren Arbeitnehmern: Die Möglichkeit der erleichterten Befristung Älterer ist unter den Betrieben kaum bekannt. Die Evaluation ergab keine nachweisbaren positiven Effekte auf die Einstellungschancen älterer Arbeitnehmer. Voraussetzung für eine Wirksamkeit der neuen Befristungsregeln für Ältere ist zunächst, dass der Bekanntheitsgrad dieses Instruments unter Arbeitgebern und Arbeitnehmern deutlich erhöht wird. In einem zweiten Schritt muss dann untersucht werden, ob die Regelung die Einstellungschancen Älterer tatsächlich verbessert.

B. Stellungnahme im Einzelnen

1. Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer

Dieses Instrument umfasst einen Zuschuss zum Nettoentgelt bei Aufnahme einer niedriger entlohnten Tätigkeit (als die zuvor ausgeübte) und daran gekoppelt eine Aufstockung der Beiträge zur Rentenversicherung für Arbeitnehmer ab vollendetem 50. Lebensjahr; es zielt darauf ab, für ältere arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen die Aufnahme auch einer geringer entlohnten Tätigkeit attraktiver zu machen und so zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen.

Bislang erreicht die Entgeltsicherung dieses Ziel allerdings kaum. So gab es 2005 nur rund 5.300 Zugänge in diese Maßnahme. Wohl auch wegen der geringen Teilnehmerzahl konnte im Rahmen der Hartz-Evaluation statistisch kein Effekt der Entgeltsicherung auf die Wiedereingliederungschancen Älterer nachgewiesen werden. Die geringe Inanspruchnahme dieses Instruments wird von den Evaluatoren u.a. auf Schwächen in der gesetzlichen Ausgestaltung der Förderung zurückgeführt. Die diesbezüglichen Handlungsempfehlungen der Forscher wurden im vorliegenden Gesetzentwurf bereits teilweise umgesetzt; zum Teil weichen die vorgesehenen Neuregelungen jedoch auch von ihnen ab².

So sieht der Gesetzentwurf vor, die erforderliche (Rest-)Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von minde-

stens 180 auf mindestens 120 Tage herabzusetzen. Diese Änderung trägt dem Evaluationsergebnis Rechnung, wonach ein erheblicher Teil der Nutzer offenbar erst nach längerer erfolgloser Arbeitsuche zur Inkaufnahme eines geringeren Entgelts bereit war und anschließend in der Regel weitere Zeit verstrich, ehe ein konkretes Stellenangebot vorlag. Hinzu kommt, dass die maximale Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für Ältere inzwischen erheblich kürzer ist als zum Zeitpunkt der Einführung der Entgeltsicherung, so dass die bisher gültige Grenze viele Arbeitsuchende von der Nutzung ausschließt. Um die Inanspruchnahme des Instruments zu fördern, plädieren an der Evaluation beteiligte Forscher sogar für eine noch weitergehende Reduzierung der erforderlichen Mindestanspruchsdauer auf nur noch einen Monat.³ Allerdings spricht für die restriktivere Regelung des Gesetzentwurfs, dass die Reintegrationsschancen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinken und daher ein Anreiz gesetzt werden sollte, die Suche auch nach geringer entlohnten Tätigkeiten nicht erst kurz vor Ablauf der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld zu beginnen.

Weiterhin beinhaltet der Gesetzentwurf die Neuerung, dass der Zuschuss zum Arbeitsentgelt und der zusätzliche Rentenversicherungsbeitrag nunmehr generell für zwei Jahre gewährt werden soll, statt die Förderung wie bisher an die deutlich kürzere Dauer des individuellen (Rest-)Anspruchs auf Arbeitslosengeld zu koppeln. Dies erhöht die finanzielle Attraktivität der Entgeltsicherung für ältere Arbeitsuchende und erscheint daher angesichts der bisher geringen Nutzung des Instruments und der überschaubaren Kosten als vertretbar.

Nicht umgesetzt wurde die Empfehlung der Evaluatoren, spätere Nachteile bei der Berechnung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei einem „Job-to-Job-Transfer“ zu beseitigen: Der unmittelbare Wechsel aus einer Beschäftigung in eine durch Entgeltsicherung geförderte Tätigkeit führt dazu, dass im Falle späterer Arbeitslosigkeit der Arbeitslosengeldanspruch wegen des niedrigeren Bemessungsentgelts entsprechend geringer ist. Bezog der Nutzer hingegen vor Aufnahme der neuen Stelle mindestens einen Tag lang Arbeitslosengeld, entspricht die Höhe des neuen Arbeitslosengeldanspruchs (gemäß § 131 Abs. 4 SGB III) der früheren Leistungshöhe, sofern die Arbeitslosigkeit innerhalb von zwei Jahren nach Ende des letzten Arbeitslosengeldbezugs eintritt. Diese Regelung sollte wegen der präventiven Zielsetzung der Entgeltsicherung auf „Job-to-Job“-Wechsler übertragen werden.⁴

Ebenfalls keinen Niederschlag im Gesetzentwurf findet der Vorschlag, die Frist für die Beantragung der Entgeltsicherung auf den Zeitraum bis zwei Wochen nach Aufnahme der Beschäftigung zu erweitern. Dies erscheint als angebracht, da der Ausschluss einer nachträglichen Förderung in der Praxis ohnehin nicht durchgehend eingehalten wird und zudem den Abläufen von Stellenbesetzungsprozessen nicht gerecht wird, bei denen häufig die Bereitschaft zu einer raschen Arbeitsaufnahme Voraussetzung für die Einstellung ist.⁵ Durch die kurze Nach-

² Vgl. Brüssig, Martin; Knuth Matthias; Schweer Oliver (2006): Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitslose. Erfahrungen mit „Entgeltsicherung“ und „Beitragsbonus“, IAT-Report 2/2006; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin, 20. Dezember 2006, S. 188-192; ZEW/IAB/IAT (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, Bericht 2005, S. 173-224.

³ Vgl. Brüssig/Knuth/Schweer, a.a.O., S. 13.

⁴ Vgl. Brüssig/Knuth/Schweer, a.a.O., S. 12 f.

⁵ Vgl. Brüssig/Knuth/Schweer, a.a.O., S. 11 und 13.

frist wäre dabei sichergestellt, dass sich das Risiko von Mitnahmen nicht wesentlich erhöht.

Ebenso wenig folgt der Gesetzentwurf der Empfehlung, die Mindesthöhe der monatlichen Nettoentgeltdifferenz wegen der schwachen Anreizwirkung von geringfügigen Entgelteinbußen von 50 auf 100 Euro anzuheben.

Insgesamt dürften die vorgesehenen Änderungen, insbesondere die Ausweitung auf einen zweijährigen Kombi-lohn und die Senkung der erforderlichen (Rest-)Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld, die Inanspruchnahme der Entgeltsicherung wesentlich fördern. Sollten sich die Teilnehmerzahlen in den nächsten Jahren dennoch nicht erheblich erhöhen, muss über die Entgeltsicherung und ihre Ausgestaltung nochmals grundlegend nachgedacht werden.

2. Eingliederungszuschuss für Ältere

Arbeitgeber können zur Eingliederung von Personen mit Vermittlungshemmnissen für einen befristeten Zeitraum Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten erhalten; Ziel der Förderung ist es, einen Anreiz zur Einstellung von schwer vermittelbaren Personen zu schaffen.

Der Anteil Älterer ab 50 Jahren an den Personen, die mit einem Eingliederungszuschuss gefördert wurden, betrug im Jahr 2000 etwa ein Viertel und stieg im Folgejahr noch an. Im Jahr 2006 war nur noch ein gutes Fünftel der Geförderten über 50 Jahre alt. Von 2001 bis 2003 wurden dabei mehr Ältere gefördert, als es ihrem Anteil an den Arbeitslosen entsprochen hätte; dies war in den letzten Jahren nicht mehr der Fall.⁶

Der Gesetzentwurf sieht die Wiedereinführung eines Eingliederungszuschuss für Ältere vor, nachdem 2004 der seit 1998 geltende „Eingliederungszuschuss für Ältere“ in einem neuen Eingliederungszuschuss für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen aufgegangen war. Auch in der gegenwärtig gültigen Fassung existieren jedoch Sonderregelungen für die Förderung Älterer (§ 421f SGB III), die seit Anfang des Jahres 2006 auch für den Rechtskreis des SGB II gelten. Die im Entwurf geplanten Änderungen sollen den Eingliederungszuschuss für Arbeitgeber „transparenter und attraktiver und zugleich verbindlicher“ machen. Neue Elemente sind die Einführung eines Mindestfördersatzes von 30 Prozent und eine Mindestförderdauer von zwölf Monaten; im Gegenzug muss das Beschäftigungsverhältnis für mindestens ein Jahr begründet werden.⁷ Mit dem Entwurf wird zudem gesetzlich festgelegt, dass eine mindestens sechsmonatige Arbeitslosigkeit die Förderung begründen kann. Die maximalen Fördersatzes und -dauern bleiben nach dem Entwurf mit 50 Prozent für höchstens 36 Monate gegenüber den gegenwärtigen Sonderregelungen für Ältere unverändert; die jährliche Zuschussminderung beträgt mindestens zehn Prozentpunkte. Wie bisher entfallen Rückzahlungsverpflichtung und Nachbeschäftigungsfrist von Arbeitgebern bei der geförderten Einstellung älterer Arbeitsloser.

Die Wirksamkeit von Lohnkostenzuschüssen für Ältere wurde im Rahmen der Hartz-Evaluation – in einer Ko-

⁶ Vgl. Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Stephan, Gesine (2007): Eingliederungszuschüsse, unveröffentlichtes Manuskript.

⁷ Beschäftigungsverhältnisse kürzerer Dauer können auch für Ältere weiterhin mit dem Eingliederungszuschuss für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen gefördert werden.

operation von IAB, IAT und ZEW – untersucht.⁸ Das IAB analysierte die Auswirkungen der Förderung auf den Verbleib geförderter Älterer. Welchen Beschäftigungsverlauf die Geförderten ohne Förderung aufgewiesen hätten, wird dabei mit Hilfe einer Vergleichsgruppe nicht geförderter Personen, die ähnliche Merkmale wie die Geförderten besitzen, geschätzt. Im Ergebnis ist dieser Zuschuss auf individueller Ebene effektiv – er trägt dazu bei, bei den Geförderten Eintrittsbarrieren in Arbeit abzubauen und unterstützt die dauerhafte Eingliederung der Geförderten. Allerdings setzen Rückzugsmöglichkeiten aus dem Arbeitsmarkt für Ältere – so müssen zum Beispiel nach § 428 des SGB III Arbeitslose ab einem Alter von 58 Jahren der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen – gegenläufige Anreize. Zu einer weniger positiven Einschätzung der Eingliederungswirkungen kommt das ZEW, das der Frage nachging, wie sich Änderungen der gesetzlichen Förderbedingungen auf die Einstellungschancen der Gesamtgruppe älterer Arbeitsloser ausgewirkt haben. Dabei ist jedoch anzumerken, dass die gesetzlichen Änderungen nur eine Teilgruppe der älteren Arbeitslosen betrafen oder sich im Wesentlichen auf die Höchstdauer der Förderung bezogen.

Ob die neuen Förderelemente tatsächlich Einfluss auf die Beschäftigungschancen älterer Arbeitsloser nehmen, lässt sich vorab nicht eindeutig beantworten: Die vorgeschlagene Neuregelung einer Mindestförderdauer erhöht die Sicherheit von Arbeitgebern bei der Einstellung älterer Arbeitsloser und kann damit eine Signalwirkung haben. Eine zentrale Rolle für die Auswirkung der gesetzlichen Regelungen und für die Möglichkeiten einer bevorzugten Förderung Älterer spielen allerdings die geschäftspolitische Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit sowie die ermessenslenkenden Weisungen und ihre Umsetzung in den Arbeitsagenturen vor Ort. Die grundsätzliche Einschätzung des IAB ist dabei, dass Eingliederungszuschüsse das Potenzial besitzen, ältere Arbeitslose erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

3. Weiterbildungsförderung älterer beschäftigter Arbeitnehmer

Lebenslanges Lernen, die Förderung der langfristigen Entwicklung des Humankapitals der Beschäftigten durch die Betriebe und die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit sind entscheidende Ansätze, um die beruflichen Integration älterer Arbeitnehmer zu verbessern. Dabei ist Weiterbildung vor allem Aufgabe der Betriebe, der Tarifpartner und der Beschäftigten selbst. Bei der Weiterbildung älterer Arbeitsloser ist eine staatliche Intervention allerdings damit begründbar, dass sich eine Investition in das Humankapital älterer Beschäftigter wegen der nur noch relativ kurzen individuellen Beschäftigungsdauern einzelwirtschaftlich nicht amortisiert. Gesamtwirtschaftlich kann sich diese Investition allerdings durchaus rechnen, wenn Zeiten und damit auch Kosten der Arbeitslosigkeit verringert werden können. Insofern erscheint es als gerechtfertigt, Mittel der Arbeitsmarktpolitik für die berufliche Weiterbildung Älterer einzusetzen. Was die Nutzung des § 417 zu Förderung der beruflichen Weiterbildung Älterer angeht, so lässt sich bislang allerdings nur eine geringe Inanspruch-

⁸ Vgl. ZEW, IAB, IAT (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung. Endbericht 2006 durch den Forschungsverbund. Nürnberg.

nahme beobachten. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verringerung des Mindestalters für den Anspruch auf Weiterbildungsförderung von 50 auf 45 Jahre erhöht die Zahl der potentiellen Nutzer und stärkt zudem den präventiven Ansatz dieses Instruments. Auch die Ausweitung der Förderung von Betrieben mit höchstens 100 Beschäftigten auf Betriebe mit bis zu 250 Mitarbeitern könnte – in Verbindung mit einer stärkeren Werbung für dieses Instrument in den Betrieben – zu einer Erhöhung der Inanspruchnahme beitragen. Eine Konzentration der zur Verfügung stehenden Fördermittel auf die Weiterqualifizierung von Beschäftigten in kleinen und mittleren Betrieben erscheint dabei als gerechtfertigt, da die Partizipation älterer Mitarbeiter an der betrieblichen Weiterbildung gemäß den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels in diesen Betrieben besonders gering ist.⁹

4. Erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen mit älteren Arbeitnehmern

Seit 2003 können Betriebe Arbeitnehmer bereits ab dem Alter von 52 Jahren ohne Sachgrund zeitlich unbegrenzt befristet beschäftigen; zuvor war dies erst ab dem Alter von 58 Jahren möglich. In Kombination mit der generellen Möglichkeit einer sachgrundlosen Befristung für die Dauer von maximal 2 Jahren können Arbeitnehmer somit über Kettenarbeitsverträge bereits ab dem Alter von 50 Jahren dauerhaft befristet ohne Sachgrund eingestellt werden. Das Bundesarbeitsgericht hat jedoch aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im April 2006 entschieden, dass Befristungen ohne Sachgrund, die sich ausschließlich auf die besonderen Regelungen für Ältere stützen, unwirksam sind. Daher beinhaltet der vorliegende Gesetzentwurf eine europarechtskonforme Neuformulierung der besonderen Befristungsmöglichkeiten für Ältere.

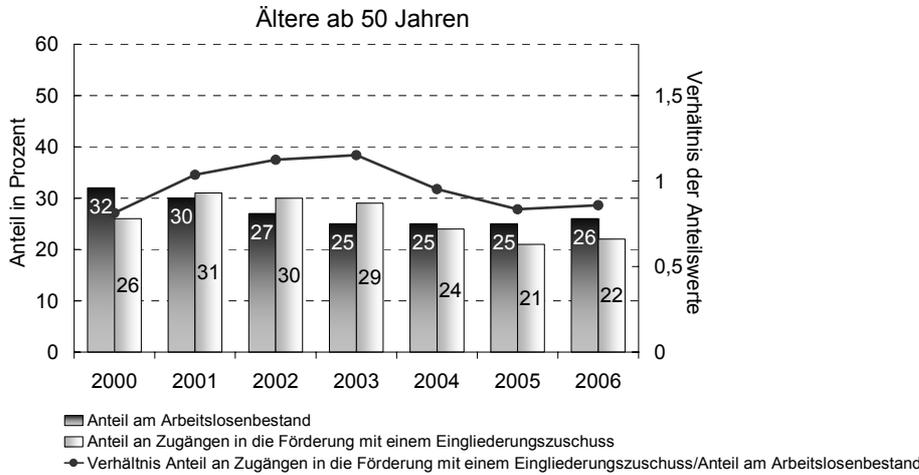
Die Untersuchung dieses Instruments im Rahmen der Hartz-Evaluation ergab keine nachweisbaren positiven Effekte auf die Einstellungschancen älterer Arbeitnehmer: „Insgesamt deutet die Entwicklung darauf hin, dass die 2003 erfolgte erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmer/innen ab 52 Jahren im März 2004 (noch) nicht genutzt wurde. Der Bekanntheitsgrad und das Interesse an der Neuregelung in den Unternehmen waren gering. Auch in quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Effekt der erleichterten Befristung auf die Zahl der Einstellungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ab 52 Jahren ermittelt werden.“¹⁰ Voraussetzung für eine Wirksamkeit der neuen europarechtskonformen Befristungsregeln für Ältere ist daher zunächst, dass der Bekanntheitsgrad dieses Instruments unter Arbeitgebern und Arbeitnehmern deutlich erhöht wird. In einem zweiten Schritt muss dann untersucht werden, ob die Regelung die Einstellungschancen Älterer tatsächlich verbessert.

⁹ Bellmann, Lutz; Leber, Ute (2004): Ältere Arbeitnehmer und betriebliche Weiterbildung. In: G. Schmid, M. Gangl & P. Kupka (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel: empirische Analysen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 286, Nürnberg: S. 19-35.

¹⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin, 20. Dezember 2006, S. XXIII.

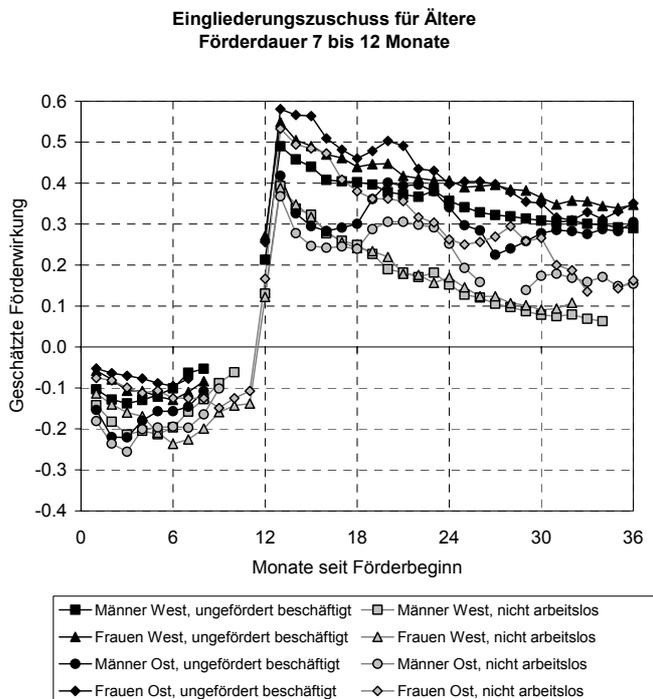
ANLAGE zum Eingliederungszuschuss für Ältere

Abbildung 1: Eintritte Älterer in die Förderung mit Eingliederungszuschüssen und Arbeitslosenbestand im Zeitverlauf



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen; Zahlen für 2005 und 2006 ohne Berücksichtigung der optierenden Kommunen; für 2006 werden nur die Zahlen für das I. bis III. Quartal verwendet; ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwer behinderte Menschen nach § 219 SGB III; die Anteilswerte für Langzeitarbeitslose beziehen sich nur auf Personen mit gemeldeter Langzeitarbeitslosigkeit.

Abbildung 2: Geschätzte Wirkung der Förderung mit einem Eingliederungszuschuss im 2. Quartal 2002 auf die Integration geförderter Älterer in ungeforderte Beschäftigung und auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit



Anmerkung: Die geschätzte Förderwirkung ergibt sich als Differenz aus den Verbleibsanteilen der Geförderten und einer ungeforderten Vergleichsgruppe. So besagt eine Förderwirkung von 0,3 in Monat 36 für das Verbleibskriterium „ungefordert beschäftigt“, dass drei Jahre nach Beginn der Förderung 30 Prozentpunkte mehr der Geförderten als der Vergleichsgruppe regulär beschäftigt waren. Abgebildet werden nur signifikant von Null verschiedene Förderwirkungen ($\alpha = 0.05$).

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, eigene Berechnungen

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)567

21. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) **Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD**

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Bundesagentur für Arbeit BA

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen (BT-Drucksache 16/3793)

Allgemeine Vorbemerkung

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Zielsetzung, die Integration älterer Arbeitnehmer in Beschäftigung zu intensivieren, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Ungeachtet der demografischen Entwicklung werden nach wie vor viele Mitarbeiter jenseits der 50 von Unternehmen freigesetzt. Vor allem ihr Anteil unter den Langzeitarbeitslosen ist überproportional hoch. Zweifellos besteht Handlungsbedarf und es ist richtig und sinnvoll, die Personengruppe durch gezielte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass die Wiedereingliederungschancen in erheblichem Maße von individuellen Faktoren und der jeweiligen Berufsgruppe abhängig sind. Daher ist die Vermittlungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit darauf ausgerichtet, bereits im Erstgespräch eine Integrationsstrategie zu entwickeln, die an den Stärken und Schwächen jedes Bewerbers ausgerichtet ist. Dies bedeutet, dass nicht etwa ein einzelnes statistisches Merkmal wie etwa Alter oder Geschlecht, sondern ein fundiertes Profiling am Anfang des Vermittlungsprozesses steht. Überprüft werden Engagement und Motivation des Bewerbers, seine beruflichen Fähigkeiten und Qualifikationen, in der Person liegende Hemmnisse, die einer schnellen Integration im Wege stehen sowie die spezifischen Arbeitsmarktbedingungen. Anhand dieser Faktoren schätzt der Arbeitsvermittler ein, wie sich die Integrati-

onschancen des Arbeitsuchenden durch „Fördern“ und „Fordern“ verbessern lassen und legt ein Kundenprofil fest. Dieses Profil ist nicht statisch und kann jederzeit an Veränderungen angepasst werden.

Zu Artikel 1

(Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes)

In der Rechtssache C-144/04 hat der Europäische Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens entschieden, dass das Gemeinschaftsrecht einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der der Abschluss befristeter Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern, die das 52. Lebensjahr vollendet haben, uneingeschränkt zulässig ist.

Der Gesetzentwurf sieht deshalb zwei Befristungsvoraussetzungen vor:

1. Die älteren Arbeitsuchenden müssen unmittelbar vor Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses 4 Monate beschäftigungslos gewesen sein oder Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach dem SGB III oder SGB II teilgenommen haben.
2. Die Befristung eines Arbeitsvertrages ist bis zu einer Höchstdauer von 5 Jahren zulässig. Bis zu dieser Gesamtdauer sind auch mehrfache Verlängerungen zulässig.

Erst wenn diese beiden Voraussetzungen vorliegen, ist eine Befristung ohne sachlichen Grund zulässig.

Diese Neuregelung ergeht aufgrund der Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes und beachtet die gemein-

schaftsrechtlichen Anforderungen. Es handelt sich um die Umsetzung der o.g. Entscheidung.

Bewertung:

Die vorgesehene Rechtsänderung wird befürwortet, weil damit Einstellungshürden abgebaut werden.

zu Artikel 3 Nr. 2
(Frühzeitige Arbeitsuche nach § 37 b SGB III)

Die Einführung einer fernmündlichen Meldemöglichkeit verbessert das bisherige Verfahren der persönlichen Arbeitsuchendmeldung. Der noch in einem Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis stehende Arbeitsuchende kann seiner Meldepflicht durch fernmündliche Meldung nachkommen, wenn die persönliche Meldung nach terminlicher Vereinbarung nachgeholt wird. Damit wird die Möglichkeit eines terminierten und von beiden Seiten vorbereiteten Erstkontaktes bei der Agentur für Arbeit geschaffen. Durch die Einführung einer aufschiebenden Bedingung wird sichergestellt, dass der Arbeitsuchende zu diesem persönlichen Erstkontakt auch tatsächlich erscheint.

Die Neuregelung macht ein mehrmaliges persönliches Erscheinen von Arbeitsuchenden in der Agentur für Arbeit entbehrlich (persönliche Arbeitsuchendmeldung und anschließendes terminiertes Beratungsgespräch). Sie zielt damit auf eine kundenfreundliche Ausgestaltung der Vermittlungsprozesse ab und leistet einen Beitrag zum Bürokratieabbau, der im Rahmen der E-Government-Strategie der BA systematisch vorangetrieben werden soll.

Aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit sollte die Verpflichtung zur Durchführung eines terminierten Erstgesprächs künftig auf alle von § 37b erfassten Personenkreise ausgedehnt werden. Die Vermeidung des Eintritts von Arbeitslosigkeit und die Verbesserung der Beschäftigungschancen Arbeitsuchender setzen eine möglichst frühzeitige Standortanalyse und hierauf aufbauende rechtzeitige Vermittlungsbemühungen voraus. Deshalb sollte auch für Personen, die sich unmittelbar persönlich bei der Agentur für Arbeit arbeitsuchend melden, eine Rechtspflicht zur Wahrnehmung eines frühzeitigen und terminierten Erstgesprächs beim zuständigen Arbeitsvermittler im Gesetz vorgesehen werden.

Zu Artikel 3 Nr. 4
(Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen nach § 219 SGB III)

Die Übernahme der bisher in § 421f Abs. 2 SGB III bestehenden Regelung (Ausdehnung der Förderhöchst-dauer für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen ab Vollendung des 50. Lebensjahres auf 60 Monate) in das nach § 219 SGB III geltende Recht ohne zeitliche Begrenzung wird von der BA befürwortet. Die differenzierten Fördermöglichkeiten für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen sind so in einem Paragraphen zusammen gefasst. Die Sonderregelungen in § 421f können deshalb entfallen.

Für schwerbehinderte Menschen liegt nach hiesiger Bewertung die Ursache für das Ausbleiben besserer Vermittlungs- / Integrationserfolge nicht an einem unzureichenden Förderinstrumentarium in diesem Bereich, sondern vielfach an nach wie vor bestehenden grundsätzlichen Vorbehalten von Arbeitgebern gegenüber einer Einstellung schwerbehinderter Menschen (z.B. bes.

Schutzvorschriften), teilweise wohl auch an "Defiziten", die aus der Sicht von Arbeitgebern (auch) mit optimal bemessenem EGZ nicht ausgeglichen werden können. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der BA fraglich, ob mit dem Instrument "Eingliederungszuschuss nach § 421 f SGB III" tatsächlich eine zusätzliche Anreizfunktion bezogen auf die Eingliederung schwerbehinderter Menschen geschaffen werden kann.

Zu Artikel 3 Nr. 5
(Förderungsausschluss und Rückzahlung, § 221 SGB III)

Die vorgesehene Regelung wird begrüßt.

zu Artikel 3 Nr. 6
(Förderung beschäftigter Arbeitnehmer nach § 417 Abs. 1 SGB III)

Allgemeine Ausführungen zum Einsatz von FbW (Antrag der Fraktion Linke...die Weiterbildungsförderung zu intensivieren):

Der Anteil Älterer (bei Eintritt in die Maßnahme 50 Jahre und älter) im Rahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung insgesamt betrug im Jahr 2006 13,8 Prozent und hat sich damit gegenüber 2005 verdoppelt (Eintritte in Maßnahmen insg. 256.372). Die Steigerung wurde besonders durch Förderungen im Rechtskreis des SGB III erreicht; hier betrug die Beteiligung von Älteren 2006 19,3 Prozent. Dies resultiert überwiegend aus Eintritten im Sonderprogramm WeGebAU 2006; mehr als die Hälfte der Personen war 50 Jahre und älter (53%)

§ 417 Abs. 1 SGB III in der bisherigen Fassung ist zum 31.12.2006 ausgelaufen. Das Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen sieht eine Verlängerung und Änderung der Regelung des § 417 Abs. 1 SGB III bis zum 31.12.2010 vor. Zukünftig können Beschäftigte bereits ab dem 45. Lebensjahr (bisher 50. Lebensjahr) und in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten (bisher 100 Beschäftigte) gefördert werden. Dadurch wird der in Frage kommende Personenkreis erweitert, die BA erwartet deshalb einen Anstieg der Förderfälle.

Die Beschäftigten sollen einen Bildungsgutschein erhalten, mit dem sie unter zertifizierten Weiterbildungsangeboten wählen können. Aufgrund des Erfordernisses der Weiterzahlung von Arbeitsentgelt durch den Arbeitgeber während der Weiterbildung wird das Instrument nach Einschätzung der BA auch künftig bei den Unternehmen auf keine sehr breite Akzeptanz stoßen. Die BA ist aber bemüht, durch verstärkte Werbung das Interesse bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu wecken.

Im Rahmen des Programms WeGebAU 2006 – Stoßrichtung 2, welches sich u. a. an ältere Beschäftigte richtete, hat die BA mit verstärkten Aktivitäten die Inanspruchnahme des Instrumentes der Förderung beschäftigter älterer Arbeitnehmer gem. § 417 Abs. 1 SGB III im Jahr 2006 etwas intensivieren können.

Eintritte nach § 417 Abs. 1 SGB III - Weiterbildungsförderung älterer Beschäftigter

Jahr	Eintritte	
	Gesamt	dar. Programm WeGebAU
2005	100	-
2006	849	685

Im Jahr 2007 setzt die BA mit dem Programm WeGe-BAU 2007 die Qualifizierung von älteren und geringqualifizierten Beschäftigten fort. Dabei wird das Ziel verfolgt, die berufliche Qualifikation dieses Personenkreises den Erfordernissen des aktuellen Arbeitsmarktes anzupassen, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und dem regionalen Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Bewertung:

Die Weiterbildung der in Beschäftigung stehenden Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ist grundsätzlich Aufgabe der Unternehmen und Beschäftigten selbst. Die Regelung wird als Impulsgeber für die stärkere Beteiligung von älteren Beschäftigten an Weiterbildung gesehen.

Zu Artikel 3 Nr. 7

(Eingliederungszuschuss für Ältere nach § 421f SGB III)

Es wird befürwortet, dass die bisherigen Regelungen für die Gewährung von EGZ für ältere Arbeitnehmer zu einem eigenständigen Eingliederungszuschuss zusammengefasst werden. Die bisher an unterschiedlichen Stellen zu findenden Sonderregelungen für Ältere sind nun in einem Paragraphen zu finden.

Ausnahme bilden die Regelungen für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen, die sich bereits in § 219 Abs. 1 SGB III finden. Die vorgesehene Änderung entspricht der bereits bestehenden Regelung des § 421 f SGB III und stellt keine Verbesserung dar. Wegen der in § 219 SGB III unbefristet aufgenommenen Regelung ist die Rechtsnorm in § 421 f entbehrlich.

Die einzelnen Neuregelungen werden wie folgt bewertet:

- **Aufnahme einer sechsmonatigen Arbeitslosigkeit als Anspruchsvoraussetzung**

Es bleibt dahingestellt, ob die neue Anspruchsvoraussetzung zu besseren Eingliederungsergebnissen für ältere Arbeitnehmer führen wird. Eine sechsmonatige Arbeitslosigkeit bei über 50-Jährigen wurde bereits bisher teilweise als Vermittlungshemmnis gewertet.

- **Mindestdauer des Beschäftigungsverhältnisses**

Diese Regelung kommt zwar dem Arbeitnehmer zugute, bei dem es zur Einstellung kommt, die Mindestbeschäftigungsdauer von einem Jahr könnte jedoch auch ein Einstellungshindernis für den Arbeitgeber darstellen.

- **Förderhöhe und Förderdauer**

Die Einführung einer Mindestförderhöhe von 30 % erscheint sinnvoll, zumal eine Förderung von weniger als 30 % für Arbeitgeber kaum ein Anreiz für eine Einstellung eines Arbeitnehmers mit Minderleistung ist. Die Festlegung einer Mindestförderdauer von zwölf Monaten ist aus Sicht der BA nicht zweckmäßig, da dadurch die Ermessensausübung eingeschränkt wird.

- **Förderungsausschluss**

Die Verkürzung der Frist auf zwei Jahre für den Förderungsausschluss bei Arbeitsaufnahme bei einem früheren Arbeitgeber sowie der weitere Verzicht auf eine Nachbeschäftigungszeit wird befürwortet.

Bewertung:

Bei der grundsätzlich zu begrüßenden Regelung sollte im Hinblick auf die mit der geplanten SGB III-Novelle vorgesehene Zusammenführung gleichartiger Leistungen

unter dem Gesichtspunkt der Produktstraffung erwogen werden, die einzelnen Regelungen zu Eingliederungszuschüssen in eine übergreifende Regelung zusammenzufassen. Dabei sollten den Agenturen entsprechende Ermessensspielräume eingeräumt werden.

Zu Artikel 3 Nr. 8 und 9

(Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer nach § 421j SGB III)

Kernpunkte der Neuregelung sind:

- Änderung der Förderdauer auf 2 Jahre (bisher Restdauer des Anspruches auf Arbeitslosengeld vor Aufnahme der neuen Beschäftigung)
- Degressive Ausgestaltung des Zuschusses zum Arbeitsentgelt, und zwar im ersten Förderjahr 50 % und im zweiten Förderjahr 30 % der Nettoentgeltdifferenz (bisher einheitlich 50 % der Nettoentgeltdifferenz)

Zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht durch die degressive Ausgestaltung der Förderung.

Die Prüfung/Ermittlung der ortsüblichen Entlohnung in den Fällen, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht tarifgebunden sind (§ 421j Abs. 1 S. 1 Nr. 2 2. Alternative SGB III), gestaltet sich aufwändiger als die Prüfung, ob die Entlohnung einer bestehenden tariflichen Regelung entspricht.

Finanzielle Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

Die Gesetzesbegründung enthält keinerlei Anhaltspunkte zu den zugrunde liegenden Kalkulationen, insofern ist eine Einschätzung zu den finanziellen Auswirkungen für den Haushalt der BA und im SGB II-Eingliederungsbudget nicht möglich.

Im Übrigen bleibt die Dimensionierung der finanziellen Auswirkungen bezogen auf die im Eingliederungstitel der BA veranschlagten Leistungen (Eingliederungszuschüsse für Ältere und Weiterbildung älterer Arbeitnehmer in Betrieben gem. § 417 Abs. 1 SGB III) den dezentralen Planungen der Agenturen zum Haushalt 2008 vorbehalten.

Vor dem Hintergrund des vorgesehenen Inkrafttretens der Gesetzesänderungen (Weiterbildung älterer Arbeitnehmer gem. § 417 Abs. 1 SGB III rückwirkend zum 1.1.2007 und übrige Leistungen voraussichtlich ab 1.5.2007) kann derzeit davon ausgegangen werden, dass die sich aus den Neuregelungen ergebenden Mehrkosten für den Haushalt der BA im Jahr 2007 im Eingliederungstitel aus den vorhandenen Mitteln und im Kapitel 3 im Rahmen der Deckungsmöglichkeiten finanziert werden können.

Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf das IT-Verfahren A2LL

Nach summarischer Prüfung können die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen im IT-Verfahren A2LL zum Zeitpunkt des voraussichtlichen Inkrafttretens umgesetzt werden.

Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zu dem Änderungsantrag zum Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen (Berücksichtigung von Mutterschutzfristen beim Anspruch auf Arbeitslosengeld) - BT-Drucksache 16/3793 -

I. Sachverhalt / Vorschrift

a) Rechtslage

Nach der bis 31.12.1997 bzw. seit 01.01.2003 geltenden Rechtslage dien(t)en Zeiten des Bezuges von Mutterschaftsgeld als gleichgestellte Zeit (§ 107 AFG) bzw. als sonstige Versicherungspflichtzeit (§ 26 Abs. 2 Nr. 1 SGB III) der Erfüllung der Anwartschaftszeit, wenn durch den Anspruch auf Mutterschaftsgeld eine versicherungspflichtige Beschäftigung oder der Bezug von Entgeltersatzleistungen unterbrochen worden ist.

Im Zeitraum vom 01.01.1998 bis 31.12.2002 mussten wegen des Fehlens einer gesetzlichen Regelung Zeiten des Bezuges Mutterschaftsgeld bei der Prüfung der Anwartschaftszeit unberücksichtigt bleiben.

b) Entscheidung des BVerfG

Nach dem Beschluss des BVerfG vom 28.03.2006 ist es mit Art. 6 Abs. 4 GG unvereinbar, dass Zeiten, in denen Frauen wegen mutterschutzrechtlicher Beschäftigungsverbote ihre versicherungspflichtige Beschäftigung unterbrochen haben, bei der Berechnung der Anwartschaftszeit nach dem vom 01.01.1998 bis 31.12.2002 geltenden Recht nicht berücksichtigt wurden.

Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, bis 31.03.2007 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Sollte innerhalb der Frist keine gesetzliche Regelung zustande kommen, ist in nicht bestands- bzw. rechtskräftig entschiedenen Fällen für die Erfüllung der Anwartschaftszeit § 107 AFG in der bis 31.12.1997 geltenden Fassung sinngemäß anzuwenden.

c) Vorgehen der BA

Anlässlich des Vorlagebeschlusses des BSG sind die Agenturen am 02.07.2001 aufgefordert worden, in Fällen, in denen die Berücksichtigung von Mutterschutzfristen vor und nach der Geburt für die Erfüllung der Anwartschaftszeit oder die Dauer des Anspruchs von Bedeutung war, vorläufig zu entscheiden oder die Entscheidung im Einvernehmen mit dem Kunden auszusetzen. In der Folge ist bis Mai 2006 in 378 Fällen nicht bzw. nicht endgültig über den Alg-Anspruch entschieden worden.

d) Rechtsänderung

Zur Umsetzung der Entscheidung des BVerfG wird beabsichtigt, „§ 427a Gleichstellung von Mutterschaftszeiten“ in das SGB III einzufügen.

Zu Absatz 1:

Zeiten des Mutterschutzes vor und nach der Geburt sind nach Maßgabe des § 107 AFG in der bis 31.12.1997 geltenden Fassung zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass Zeiten des Bezuges von Mutterschaftsgeld bzw. Sonderunterstützung nach dem Mutterschutzgesetz für den Anspruch auf Alg zugrunde zu legen sind, wenn durch die Mutterschaft oder die Schwangerschaft eine versicherungspflichtige Beschäftigung oder der Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe unterbrochen worden ist.

Die o. a. Zeiten sind nicht nur für die Erfüllung der Anwartschaftszeit, sondern auch für die Berechnung der Anspruchsdauer zu berücksichtigen.

Absatz 2:

Die BA wird verpflichtet, nicht bestands- und rechtskräftige Entscheidungen und Fälle, in denen über den Anspruch bisher nicht oder nur vorläufig entschieden worden ist, von amtswegen aufzugreifen. Bestands- oder rechtskräftige Entscheidungen sind auf Antrag der Betroffenen zu prüfen.

II. Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Rechtsänderung, die

- die Berücksichtigung der o. a. Zeiten für die Erfüllung der Anwartschaftszeit sowie die Ermittlung der Dauer des Anspruchs vorsieht und
- neben anhängigen Rechtstreiten auch Fälle einbezieht, in denen über den Anspruch bereits bestands- bzw. rechtskräftig entschieden worden ist,

wird auf der Basis einer qualifizierten Schätzung mit insgesamt ca. 7.380.000 € beziffert.

Dabei bedingt die Berücksichtigung der o. a. Zeiten für die Erfüllung der Anwartschaftszeit Ausgaben von ca. 7.000.000 € und für die Berechnung der Anspruchsdauer von ca. 380.000 €.

Würde auf die Einbeziehung bestands- bzw. rechtskräftiger Entscheidungen verzichtet, würden sich die geschätzten Ausgaben von insgesamt ca. 7.380.000 € um einen Betrag von ca. 2.450.000 € verringern.

III. Bewertung

Mit dem Rückgriff auf § 107 AFG wird eine Anregung des BVerfG aufgegriffen. Die Prüfung der Voraussetzung des § 107 Satz 1 Nr. 5b AFG bedingt keinen erhöhten Aufwand für die BA.

Die Berücksichtigung der o. a. Zeiten für die Erfüllung der Anwartschaftszeit ist wegen der Entscheidung des BVerfG zwingend geboten.

Die Einbeziehung der Mutterschutzfristen in die Berechnung der Anspruchsdauer wird begrüßt, weil hierdurch Rechtsklarheit auch für diese Sachverhalte hergestellt wird, weitere Rechtstreite vermieden werden und dem Vorgehen der BA Rechnung (seit Juli 2001) getragen wird.

Das BVerfG hat es dem Gesetzgeber freigestellt, in eine gesetzliche Regelung auch bestands- und rechtskräftige Entscheidungen einzubeziehen. Im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen und den Verwaltungsaufwand wird die Entscheidung, auch Fälle zu begünstigen, in denen über den Anspruch bereits bestands- bzw. rechtskräftig entschieden war, als vertretbar eingeschätzt.

Die Regelung des Abs. 2 Nr. 2 ist zwingend erforderlich, weil Fälle, in denen über den Anspruch (am 28.03.2006) bereits unanfechtbar entschieden war, mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht ermittelt werden können.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)563

20. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V.

Das Gesetz will eine bessere Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer/innen in den Arbeitsmarkt und eine deutliche Erhöhung der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung erreichen. Diese Zielsetzung kann aus Sicht des Bildungsverbandes nur begrüßt werden, insbesondere weil zurecht die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung als positives Element aktiver Arbeitsförderung angesehen wird.

Es werden Maßnahmen der Entgeltsicherung für Beschäftigte und Eingliederungszuschüsse für ältere Arbeitnehmer/innen mit dem Instrument der Weiterbildung kombiniert. Darüberhinaus ist als eine Voraussetzung der Förderung festgelegt, dass Weiterbildung „über ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgehen“ muss (Art.3 Änderung SGB III § 417 Abs.1 Ziffer 4; S. 9). Damit wird endlich der Erkenntnis Rechnung getragen, dass Weiterbildung ihre Wirkung verfehlt, wenn sie auf kurzfristige Trainingseffekte setzt. Insofern ist auch diese gesetzliche Regelung aus Sicht des Bildungsverbandes zu begrüßen. Allerdings wäre es sinnvoll, die dortige Formulierung „außerhalb des Betriebes, dem sie angehören“ durch die Formulierung „von einem externen Träger“ zu ersetzen oder aber letztere vor „durchgeführt“ einzufügen.

Auch wird davon ausgegangen, dass in § 417 Abs. 1 Ziffer 2 die Formulierung „für die Zeit der Teilnahme an der Maßnahme“ den gesamten Zeitraum der Maßnahme umfasst.

Die Regelungen zur Entgeltsicherung können dazu führen, dass Kombilohnneffekte die Tendenz zur weiteren Absenkung im unteren Lohn- bzw. Qualifikationsbereich verstärken. Dieser möglichen Fehlentwicklung sollte entgegengewirkt werden durch die Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen nach dem Entsendegesetz oder durch zumindest branchenbezogen gesetzliche Mindestlöhne.

Bei der Neuregelung zur sachgrundlosen Befristung in Arbeitsverträgen für die über 52-jährigen stellt sich dem Bildungsverband die Frage, ob den Vorgaben des EuGH ausreichend Rechnung getragen wird (keine Berücksichtigung des konkreten Arbeitsmarktes und lediglich eingeschränkte Berücksichtigung der individuellen Situation des Betroffenen).

Die Senkung des Lebensalters für den Beginn der Förderung einer beruflichen Weiterbildung auf 45 Jahre bietet die Möglichkeit, präventiv im Vorfeld drohender Arbeitslosigkeit aktiv zu werden. Die Bundesregierung selbst spricht davon, dass die Beteiligung älterer Arbeitnehmer/innen an beruflicher Weiterbildung nach wie vor unbefriedigend sei (S. 21, Begründung). Sie will der Weiterbildungsförderung Älterer einen neuen Impuls geben und Arbeitnehmer/innen stärker sensibilisieren, „ihre Lebensarbeitszeit langfristig durch Weiterbildung erfolgreich (zu) gestalten“ (ebd.).

Der Bildungsverband begrüßt diese Zielsetzungen ausdrücklich, nicht zuletzt, weil dem Gesetzesvorschlag

offensichtlich das Ziel lebenslangen Lernens zugrunde liegt, insbesondere, da sich die Lebensarbeitszeit schrittweise auf 67 Jahre erhöht und Anreize zur Frühverrentung bereits zum Teil beseitigt wurden.

Der Bildungsverband ist jedoch der Auffassung, dass flankierende Maßnahmen dringend notwendig sind, um die beabsichtigte Wirkung des Gesetzes zu erzielen: Sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Arbeitnehmern/innen ist das Bewusstsein der Notwendigkeit lebenslangen Lernens nicht ausreichend ausgeprägt. Hier müssen bewussteinsschaffende öffentlichkeitswirksame Aktivitäten durchgeführt werden. Auch wäre eine Verknüpfung mit den geltenden Gesetzen zur Freistellung für Bildungszwecke und dem avisierten Gesetz zum Bildungssparen ebenso wünschenswert wie eine Regelung zur teilweisen Refinanzierung der Entgeltfortzahlungskosten des Arbeitgebers bei längerfristigen Weiter-

bildungsmaßnahmen. Mittelfristig bleibt die Notwendigkeit der Schaffung eines Erwachsenenbildungsgesetzes.

In Anbetracht der gravierenden Problematik der „Altberwerber“ (derzeit 1,4 Mio. Personen), die das Berufsbildungssystem ohne Abschluss durchlaufen haben und die aufgrund ihres Lebensalters nicht mehr für eine Berufsausbildung in Frage kommen, sowie der großen Anzahl von Menschen ohne Schulabschluss und der funktionalen Analphabeten schlägt der Bildungsverband zudem vor, die geplanten gesetzlichen Regelungen zum Nachholen anerkannter Abschlüsse auch auf diejenigen auszudehnen, die das 45. Lebensjahr noch nicht erreicht haben.

Insgesamt gesehen begrüßt der Bildungsverband diesen Gesetzesvorschlag als einen richtigen Schritt zum Abbau der Arbeitslosigkeit in der betreffenden Zielgruppe.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)562

20. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Volkssolidarität e. V.

Die Volkssolidarität begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf Maßnahmen vorgesehen werden, die die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern sollen. Bei allen arbeitsmarktpolitischen Schritten sollten Bemühungen im Vordergrund stehen, auch für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer existenzsichernde Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt zu sichern bzw. neu zu schaffen.

Gleichzeitig vertritt die Volkssolidarität die Auffassung, dass die geplanten Maßnahmen – gemessen am Ausmaß der Arbeitsmarktprobleme, mit denen die Altersgruppe der 50- bis 65-Jährigen konfrontiert ist, dennoch zu kurz greifen. Insbesondere in den Regionen mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit, d. h. insbesondere in Ostdeutschland, halten wir weitergehende Schritte für erforderlich, auf die die Stellungnahme eingeht.

Die einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs werden in der Stellungnahme im Hinblick auf die Verbesserung der Beschäftigungschancen für Ältere bewertet. Ergänzend sind Vorschläge für Änderungen der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen dargestellt, die darauf gerichtet sind, die Wirksamkeit dieser Maßnahmen im Interesse von mehr existenzsichernder Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu erhöhen.

1. Zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen

(BT-Drucksache 16/3793)

1.1 Zur Gesamtbewertung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf gründet sich auf die Zielstellung in der Vereinbarung der Großen Koalition vom 11. 11. 2005, Impulse für mehr Beschäftigung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auszulösen und bis zum Jahre 2010 das Lissabon-Ziel der Europäischen Union zu erreichen, die Erwerbsquote der über 55-Jährigen auf dann 50 Prozent anzuheben. Er steht im Zusammenhang mit weiteren bereits bestehenden Programmen, insbesondere der Initiative „Perspektive 50 Plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“, der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) sowie mit gemeinsamen Maßnahmen von Bund und Ländern zur Förderung älterer Langzeitarbeitsloser ab 58 Jahren in 30.000 Zusatzjobs für eine Dauer von jeweils drei Jahren.

Die im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen zur

- Fortentwicklung der Entgeltsicherung zu einem Kombilohn für Ältere,
- Neugestaltung der Eingliederungszuschüsse für Ältere,
- Erweiterung der Weiterbildungsförderung älterer Arbeitnehmer sowie zur
- erleichterten Befristung von Arbeitsverträgen für Arbeitnehmer ab dem 52. Lebensjahr in Übereinstimmung mit dem EU-Gemeinschaftsrecht

bilden die „Initiative 50 plus“, mit der 100.000 über 50-jährige Arbeitslose wieder dauerhaft beschäftigt werden sollen. Gleichzeitig ist der Gesetzentwurf vor dem Hintergrund der mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz (BT-Drucksache 16/3794) beabsichtigten schrittweisen Anhebung der Altersgrenze für die Regelaltersrente von 65 auf 67 Jahre zu bewerten¹¹. Mit dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sollen die geplanten Änderungen im Rentenrecht arbeitsmarktpolitisch begleitet und ihre Durchsetzung abgesichert werden.

- a) Die Volkssolidarität begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf Maßnahmen vorgesehen werden, die die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern sollen.

Dieser Ansatz ist zu befürworten, weil bei allen arbeitsmarktpolitischen Schritten Bemühungen im Vordergrund stehen sollten, auch für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer existenzsichernde Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt zu sichern bzw. neu zu schaffen. Eine vorrangige Fokussierung auf Zusatz-Jobs sowie auf ein Abschieben Älterer in den Niedriglohnsektor und in prekäre Minijobs ist dagegen abzulehnen, da diese Instrumente für die meisten älteren Langzeitarbeitslosen bestenfalls eine vorübergehende Hilfe sein können, aber überwiegend keine menschenwürdige Perspektive für den Übergang aus dem Erwerbsleben in die Rente bieten, der sich mit der geplanten Anhebung der Altersgrenze für die Regelaltersrente für die Geburtenjahrgänge ab 1947 verlängert.

Der Gesetzentwurf konzentriert sich auf einzelne Maßnahmen und stellt in diesem Sinne kein umfassendes „Programm für mehr existenzsichernde Arbeit für Menschen über 50“ dar, wie es z. B. von der Volkssolidarität im Zusammenhang mit der Anhebung der Altersgrenze für die Regelaltersrente auf 67 Jahre angeregt wurde.¹²

- b) Umfang und Reichweite der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen lassen zwar die Zielstellung, 100.000 über 50-jährige Arbeitslose wieder dauerhaft zu beschäftigen, als recht optimistisch erscheinen. Dafür spricht, dass es sich im Wesentlichen um eine weitere Ausgestaltung bereits existierender arbeitsmarktpolitischer Instrumente handelt. Bei einer längerfristig positiven konjunkturellen Entwicklung, wie sie seit 2006 zu beobachten ist, könnte dieses Ziel jedoch durchaus erreicht werden.

Gemessen am Ausmaß der Arbeitsmarktprobleme, mit denen die Altersgruppe der 50- bis 65-Jährigen konfrontiert ist, greifen die geplanten Maßnahmen dennoch zu kurz. Die Zielstellung, für 100.000 ältere Arbeitslose bessere Beschäftigungschancen zu schaffen, bleibt angesichts von real etwa 1,4 bis 1,5 Millionen Arbeitslosen ab 50 Jahren¹³ weit hinter den Erfordernissen zurück. Selbst bei Realisierung dieser

Zielstellung würde sich immer noch für weit über 90 Prozent der heute Arbeitslosen über 50 keine Verbesserung ergeben.

Dies ist aus sozialpolitischer Sicht nicht hinnehmbar und macht zugleich deutlich, dass auch die geplante Anhebung der Altersgrenze für die Regelaltersrente nicht akzeptabel ist, solange nicht deutliche und nachhaltige Erfolge für die Verbesserung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer erzielt werden können.

- c) Die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer hängt nicht allein von ihrer Beschäftigungsfähigkeit ab, sondern auch von den Beschäftigungsmöglichkeiten, denen eine entsprechende Marktnachfrage zugrunde liegen muss. Der Gesetzentwurf hat zwar beide Aspekte im Blick. Es ist aber fraglich, ob es ausreicht, auf den Abbau realer oder vermeintlicher Vermittlungshemmnisse für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu setzen, ohne gleichzeitig stärkere Impulse für Investitionen auszulösen, die Älteren entsprechende Chancen für Beschäftigung bieten. Eine besondere Rolle kommt dabei Investitionen zu, die für die regionale wirtschaftliche Entwicklung und im öffentlichen Bereich (Infrastruktur, Kinderbetreuung / Bildung, Altenhilfe) von Bedeutung sind. Es wäre zu begrüßen, wenn die Bundesregierung hier entsprechende Schritte einleiten würde, die auf Grund der günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen auch finanzierbar erscheinen.

Solange jedoch auf dem ersten Arbeitsmarkt keine ausreichende Nachfrage existiert und sich eine grundlegende Änderung auch nicht abzeichnet, muss zumindest in den Regionen, in denen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen ist, zusätzlich versicherungspflichtige Beschäftigung im Rahmen eines zweiten Arbeitsmarktes ermöglicht werden, um auch für ältere Langzeitarbeitslose andere Wege anzubieten, als nur den des Bezuges von Arbeitslosengeld II und die eventuelle Aufbesserung durch einen Zusatzjob. Dies gilt insbesondere für die neuen Länder (einschließlich Berlin), aber auch für viele Regionen in den alten Ländern.

Als Vorbild – speziell für ältere Arbeitslose – könnte das in Sachsen-Anhalt erfolgreich praktizierte Programm „Aktiv zur Rente“ dienen, das über 55-jährigen Erwerbslosen im Rahmen einer Strukturanpassungsmaßnahme bis zu fünf Jahren eine Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt ermöglichte.

Es ist bedauerlich, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht die Möglichkeit genutzt wurde, einen Weg für einen solchen zweiten Arbeitsmarkt zu öffnen.

- d) Positive Anreize für Unternehmen, ältere Arbeitnehmer in Beschäftigung zu halten, verstärkt neu einzustellen und möglichst dauerhaft zu beschäftigen, werden von der Volkssolidarität ausdrücklich befürwortet.

Angesichts der Tatsache, dass vor allem Großunternehmen der Privatwirtschaft und privatisierte Unternehmen mit einem öffentlichen Versorgungsauftrag (Deutsche Telekom AG, DB AG, Deutsche Post AG) in den letzten Jahren zehntausende Beschäftigte zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme vorzeitig in

¹¹ Zum Gesetzentwurf für ein RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz wurde dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 15.02.2007 eine Stellungnahme der Volkssolidarität Bundesverband e. V. zugeleitet.

¹² Siehe „Fakten und Argumente zur Rente mit 67 – ein Material der Volkssolidarität“, Februar 2006

¹³ Heribert Engstler, Martin Brüssig: Arbeitslosigkeit am Ende des Erwerbslebens. In: informations-dienst altersfragen 33 (6 – 2006), S. 2-6

den Ruhestand geschickt haben, stellt sich aber auch die Frage, wie solche Unternehmen künftig stärker dazu gedrängt werden können, ältere Arbeitnehmer länger zu beschäftigen bzw. einzustellen.

Dabei sollte neben positiven Anreizen auch die Möglichkeit von Sanktionen nicht ausgespart bleiben, wenn sich Unternehmen ihrer sozialen Verantwortung für ältere Arbeitnehmer systematisch zu entledigen versuchen. Es ist daher ein Manko des vorgelegten Gesetzentwurfs, dass er diesbezügliche Erfahrungen in anderen EU-Staaten nicht aufgreift. In diesem Zusammenhang sei z. B. auf die in Österreich geltende Regelung verwiesen, dass Unternehmen mit ausgewiesenen Gewinnen im Falle von Entlassungen Beiträge an einen Fonds abzuführen haben, aus dessen Mitteln Maßnahmen für den Übergang aus Arbeitslosigkeit in Arbeit gefördert werden.

- e) Schließlich liegt es auch im Interesse der Unternehmen selbst – darauf weist der Gesetzentwurf mehrfach hin – ältere Arbeitnehmer länger zu beschäftigen und nicht auf ihre Kenntnisse und Fähigkeiten zu verzichten. Bereits jetzt zeichnen sich in einigen Wirtschaftsbereichen ernsthafte Probleme ab, weil Fachkräfte auf lokaler bzw. regionaler Ebene schwer zu finden sind. Dies ist sowohl auf Defizite bei der Ausbildung junger Menschen und auf demnächst nachrückende geburtenschwache Jahrgänge zurückzuführen, als auch auf mangelnde Anstrengungen, ältere Arbeitnehmer frühzeitig in Weiterbildungsmaßnahmen einzubeziehen.

Für eine Umkehr dieser Tendenz ist es erforderlich, lebenslanges Lernen als integralen Bestandteil beruflicher Entwicklung zu unterstützen. Auch hier wird mit dem vorgelegten Gesetzentwurf versäumt, über kleine Schritte hinaus zu gehen.

- f) Wenn die im vorgelegten Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen wirksam umgesetzt werden sollen, muss in der praktischen Arbeitsmarktpolitik vor Ort ein grundlegender Wandel erfolgen. Derzeit setzen sich Erscheinungen der Diskriminierung älterer Arbeitnehmer im Arbeitsleben fort, wenn sie arbeitslos werden und auf die Hilfen der Arbeitsvermittlung angewiesen sind, um in eine neue Beschäftigung zu kommen.

Beispielhaft soll hier nur auf solche Punkte hingewiesen werden, auf die der „Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sowie der vorangegangene Zwischenbericht¹⁴ aufmerksam machen. Danach werden Arbeitslose mit großen Vermittlungshemmnissen (so genannte Betreuungskunden) von aktiven Maßnahmen weitgehend ausgeschlossen, weil die Bundesagentur für Arbeit davon ausgeht, dass diese Maßnahmen erst Wirkung zeigten, wenn der Betroffene nach dem Bezug von Arbeitslosengeld I in das ALG II abrutsche. Ein weiterer Punkt ist der Rückgang der Zahl der Teilnehmer an einer geförderten beruflichen Weiterbildung – von 523.000 neuen Maßnahmen im

Jahre 2002 auf 132.000 im Jahr 2005 (d. h. um 75 Prozent).

Von diesen Entwicklungen sind in starkem Maße ältere Arbeitslose betroffen. Solange hier kein grundlegender Wandel erfolgt, erscheinen auch die im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen kaum geeignet, das Vertrauen in die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung zu stärken.

1.2 Zu Einzelfragen des Gesetzentwurfs

a) Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (Artikel 1)

Da die geltende Fassung des § 14 Abs. 3 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 22.11.2005 (Rechtssache C-144/04) als Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen des Alters bewertet wurde und auch das Bundesarbeitsgericht mit Urteil vom 26.04.2006 eine auf § 14 Abs. 3 TzBfG gestützte sachgrundlose Befristung für unwirksam erklärte, besteht für den Gesetzgeber Handlungsbedarf.

Dem soll mit der vorgesehenen Regelung in Artikel 1 abgeholfen werden, indem neben der Altersgrenze (Vollendung des 52. Lebensjahres) als Befristungsvoraussetzung eine Beschäftigungslosigkeit von vier Monaten eingeführt wird. Damit sollen auch künftig befristete Arbeitsverhältnisse bei einem Arbeitgeber mehrfach bis zu einer Gesamtdauer von fünf Jahren zulässig sein („Kettenarbeitsverträge“).

Ob und wieweit dieses Instrument eine relevante Förderung für mehr Beschäftigung von Älteren darstellt, darf – zumindest auf Grund der bisher vorliegenden Erfahrungen – angezweifelt werden. Erhebungen für das Jahr 2004 zeigen, dass lediglich bei den 58- bis 59-Jährigen ein etwas erhöhter Anteil (1,5 Prozent insgesamt, 3,7 Prozent im Osten bezogen auf alle Erwerbstätigen dieser Altersgruppe) festzustellen ist.¹⁵ Praktisch könnte jedoch die Bedeutung dieses Instruments zunehmen, weil es vor allem den Arbeitgebern mehr Flexibilität ermöglicht. Der Preis auf Arbeitnehmerseite besteht darin, dass Arbeitsverhältnisse tendenziell unsicherer werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die unfreiwillige Befristung von Arbeitsverhältnissen offenbar deutlich häufiger erfolgt als die Befristung auf freiwilliger Basis, insbesondere in Ostdeutschland.

b) Änderungen des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Ausbau der Entgeltsicherung zu einem Kombilohn für Ältere (Artikel 3, Nr. 8)

Mit dem Ausbau der bisherigen Entgeltsicherung zu einem Kombilohn für Ältere im § 421j SGB III soll die Aufnahme von geringer bezahlten Tätigkeiten gefördert werden, um bei Aufnahme einer neuen Beschäftigung für den Arbeitnehmer nachteilige Effekte auf Einkommen und Alterssicherung zu kompensieren.

Dieser Ansatz ist insofern zu befürworten, als bei Aufnahme einer neuen Beschäftigung nicht nur die Nettoentgelt Differenz im Vergleich zur Vergütung im vorherigen Beschäftigungsverhältnis teilweise ausgeglichen werden soll, sondern als Bestandteil der Leistung vorgesehen ist, im Förderzeitraum auch die Rentenversicherungsbeiträge

¹⁴ Siehe „Unterrichtung durch die Bundesregierung - Bericht der Bundesregierung 2005 zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BT-Drucksache 16/505) und „Unterrichtung durch die Bundesregierung - Berichten der Bundesregierung 2006 zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BT-Drucksache 16/3982)

¹⁵ Siehe BT-Drucksache. 16/3982, S. 151, Abbildung 52

auf 90 Prozent des für das Arbeitslosengeld maßgeblichen Bemessungsentgelts aufzustocken (Absatz 3). Allerdings handelt es sich nur um eine vorübergehende und unvollständige Sicherung des früher erzielten Verdienstes.

Gegenüber der bisher geltenden Regelung sollen die Anspruchsvoraussetzungen erleichtert werden – durch die Kürzung der Dauer für den Restanspruch auf Arbeitslosengeld von bisher 180 Tagen auf 120. Diese Kürzung ist jedoch vor allem eine Folge der seit dem 01.02.2006 geltenden Kürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf 12 bzw. 18 Monate. Vorzuziehen wäre dagegen eine Restanspruchsdauer von einem Monat, wie sie auch von den Arbeitsmarktexperten des Instituts für Arbeit und Technik empfohlen wird.

Die Entgeltsicherung hatte bisher keine große Wirkung auf die Beschäftigungschancen Älterer¹⁶. Daher ist es fraglich, ob der Ausbau der Entgeltsicherung zu einem Kombilohn für Ältere nicht mehr verspricht, als mit diesem Instrument erreicht werden kann. In vielen Fällen wurde die Entgeltsicherung bisher offenbar zusätzlich genutzt, ohne dass sie wirklich maßgeblich für die Aufnahme eines neuen Beschäftigungsverhältnisses gewesen wäre („Mitnahmeeffekt“). Vor diesem Hintergrund wäre es jedoch kontraproduktiv, wenn mit dem neuen Kombilohn für Ältere eine Umkehr von Mitnahmeeffekten durch die Arbeitgeberseite erfolgen würde, indem Löhne und Gehälter systematisch abgesenkt werden, um die Differenz regelmäßig durch Mittel aus dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (und damit aus Versicherungsbeiträgen) auszugleichen.

Durch die Bestimmung der Fördervoraussetzungen im neu zu fassenden § 421j SGB III wird einer solchen Tendenz zwar mit der Klarstellung begegnet, dass die Bezahlung im neuen Beschäftigungsverhältnis grundsätzlich nach tariflichen Bedingungen erfolgen muss oder der Arbeitnehmer bei Fehlen einer tariflichen Vereinbarung einen Anspruch auf die ortsübliche Entlohnung haben soll (Absatz 1, Nummer 2). Gerade in Ostdeutschland führt jedoch die Bezugnahme auf den Begriff „ortsübliche Entlohnung“ immer wieder zu Unklarheiten und zu Streitigkeiten, wann die ortsübliche Entlohnung erreicht sei.

Vor diesem Hintergrund ist davor zu warnen, dass der Kombilohn für Ältere zu einem Instrument für die Ausweitung des Niedriglohnsektors wird. Es ist daher richtig, diese Regelung zu befristen und sie im Hinblick auf ihre Wirksamkeit für die Verbesserung der Beschäftigungslage Älterer zu überprüfen.

Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer (Artikel 3, Nr. 7)

Die bisherigen Regelungen des § 421f SGB III sollen zu einem eigenständigen Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer ausgebaut werden. Es ist zu begrüßen, dass die Fördervoraussetzungen erleichtert werden und insbesondere kein Vermittlungshemmnis vorliegen muss, um eine Förderung zu ermöglichen (Absatz 1). Damit erhalten auch ältere Arbeitslose mit einem hohen Qualifikationsniveau einen besseren Zugang zu dieser Fördermöglichkeit.

Ebenfalls befürwortet wird die mit Artikel 2 vorgesehene Änderung im SGB II, die es ermöglicht, dass Eingliederungszuschüsse auch von älteren Arbeitslosen genutzt werden können, die Leistungen nach dem SGB II erhalten.

Zu Zeit sind Eingliederungszuschüsse eine Ermessensleistung. Konsequenz wäre es, für ältere Arbeitslose einen Rechtsanspruch auf diese Form der Eingliederungszuschüsse einzuführen und damit die Position von betroffenen älteren Arbeitslosen gegenüber potentiellen Arbeitgebern im Bewerbungsverfahren zu stärken. Gleichzeitig hätte auch der Arbeitgeber die Gewissheit, im Falle der Einstellung eines älteren Arbeitnehmers mit einer Förderung rechnen zu können. Dabei könnten die Höhe und Dauer der Förderleistung unter Berücksichtigung des konkreten Unterstützungsbedarfs weiterhin im Ermessen der Bundesagentur für Arbeit bleiben. Es ist bedauerlich, dass der Gesetzentwurf diesen Weg nicht einschlägt.

Kritisch sind der Wegfall der Nachbeschäftigungsfrist und die Halbierung der Frist für den Förderausschluss (Absatz 3 und 4) zu bewerten, da damit für Arbeitgeber ein Anreiz verstärkt wird, nicht die längerfristige Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, sondern die Nutzung der Zuschüsse in den Vordergrund zu stellen. Ob diese Regelung tatsächlich Einstellungen Älterer in nennenswertem Umfang fördert, ist zweifelhaft.

Die günstigeren Regelungen für die Höhe und Dauer der Förderung durch Eingliederungszuschüsse für ältere schwerbehinderte, sonstige behinderte und besonders schwerbehinderte Menschen (Absatz 2) werden ausdrücklich befürwortet.

Förderung der Weiterbildung Älterer (Artikel 3, Nummer 6)

Im Unterschied zu den anderen Maßnahmen des Gesetzentwurfs ist die Verbesserung der Förderung für die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer die einzige Regelung, die nicht nachsorgenden Charakter hat, sondern auf eine längerfristige Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer gerichtet ist.

Die Neuregelung, die vor allem die Absenkung des Lebensalters von 50 auf 45 für den förderfähigen Personenkreis sowie eine höhere Schwelle als Förderbeschränkung (für Betriebe Anhebung der Anzahl der Beschäftigten von bisher 100 auf 250) vorsieht, ist trotz ihres begrenzten Charakters zu befürworten.

Auch hier ist jedoch für einen Rechtsanspruch der Arbeitnehmer auf Weiterbildung zu plädieren, wobei dieser bereits mit dem 40. Lebensjahr einsetzen sollte, damit der präventive Ansatz einer solchen Regelung wirksam umgesetzt werden kann. Mit einem solchen Rechtsanspruch würde einem erheblich größeren Personenkreis der Zugang eröffnet, Chancen des lebenslangen Lernens als Bestandteil beruflicher Entwicklung zu nutzen.

- Zum Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer
(BT-Drucksache 16/241)

Der vorliegende Antrag weist zu Recht darauf hin, dass für mehr Beschäftigung älterer Menschen eine Steuer-, Wirtschafts-, Tarif- und Arbeitsmarktpolitik erforderlich

¹⁶ Ebenda, S. 162 sowie Martin Brüssig / Matthias Knuth / Oliver Schweer: Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitslose – Erfahrungen mit „Entgeltsicherung“ und „Beitragsbonus“, IAT-Report 2006-02

ist, die mehr Wachstum und damit mehr Arbeitsplätze ermöglicht.

Die daraus im Antrag der FDP abgeleiteten Schlussfolgerungen konzentrieren sich jedoch einseitig auf die Änderung bzw. Abschaffung von „kontraproduktiven Schutzbestimmungen für ältere Arbeitnehmer“, in denen das Haupthemmnis für eine Verbesserung der Beschäftigungssituation Älterer gesehen wird.

Unter diesem Vorzeichen fordert der Antrag die Vorlage eines Gesetzentwurfs, der u. a. die Streichung der Altersteilzeit unter Wahrung des Vertrauensschutzes, der (zwischenzeitlich bis 31.12.2007 verlängerten) Regelung nach § 428 SGB III für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld für Arbeitslose ab 58 Jahren (58-er Regelung) und des Lebensalters als Kriterium für die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen beinhalten soll.

Die Volkssolidarität kann der dem Antrag zugrunde liegenden Sichtweise nicht zustimmen, dass vor allem die Schutzstandards für ältere Arbeitnehmer das entscheidende Hemmnis für mehr Einstellungen älterer Arbeitnehmer bilden würden. Die Überprüfung der Wirkungsweise arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die in den Berichten der Bundesregierung 2005 und 2006 zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgenommen wurde, lässt nicht erkennen, dass eine weitere Lockerung von Schutzbestimmungen erhebliche positive Auswirkungen zugunsten von mehr Beschäftigung älterer Arbeitnehmer haben kann.

Einzelne Punkte des Antrags verdienen eine positive Prüfung, z. B. die Überprüfung und ggf. Abschaffung gesetzlich fixierter beruflicher Altersgrenzen sowie der Ausbau generationsübergreifender Freiwilligendienste. Sie haben jedoch keine wesentlichen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation Älterer.

3. Zum Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Beschäftigungspolitik für Ältere – für ein wirtschafts- und arbeitsmarkt-politisches Gesamtkonzept

(BT-Drucksache 16/3027)

Auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE geht davon aus, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eine

entscheidende Grundlage für die Beschäftigungslage Älterer bildet. Berechtigt wird darauf hingewiesen, dass die Ursachen für die schlechte Beschäftigungslage Älterer vielschichtig und nicht durch pauschale Lösungsansätze aufzulösen seien. Dazu gehöre, nicht nur auf die aktive Arbeitsförderung und die Bemühungen der Arbeitnehmer zu setzen, sondern auch verstärkt die Unternehmen für die Schaffung alterns- und altersgerechter Arbeitsbedingungen in die Pflicht zu nehmen.

Der Antrag fordert daher, ein differenziertes Gesamtkonzept zur Verbesserung der Beschäftigungssituation Älterer zu entwickeln und zu verfolgen. Dafür wird eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die überwiegend befürwortet werden können (z. B. zur beruflichen Weiterbildung, zum zweiten Arbeitsmarkt), aber weiter präzisiert werden sollten.

Für den Vorschlag, die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer durch Maßnahmen zur Stärkung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und die Gesundheitsvorsorge zu verbessern, bieten die durch das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz neu aufgenommenen §§ 20a (Betriebliche Gesundheitsförderung) und 20 b (Prävention arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren) SGB V eine Grundlage, die nunmehr durch die Unternehmen, Krankenkassen bzw. durch entsprechende tarifliche Vereinbarungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften genutzt werden muss.

Die im Antrag enthaltene Anregung, die betriebliche Gesundheitsförderung durch Anreizsysteme zu unterstützen, ist im Grundsatz zu unterstützen. Bedenken bestehen jedoch gegen den in diesem Zusammenhang geäußerten Vorschlag, solche Anreizsysteme mit den Krankenversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber zu koppeln, sofern damit eine Rückerstattung (oder Einbehaltung) von Arbeitgeberbeiträgen gemeint sein sollte. Angesichts der in den letzten Jahren und mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz erneut erfolgten Entlastung der Arbeitgeberseite von den Gesundheitskosten sollte hier nicht ein zusätzlicher Hebel zur weiteren Schwächung der paritätischen Finanzierung angesetzt werden. Stattdessen wäre es besser, konkrete Maßnahmen der Gesundheitsförderung auf betrieblicher Ebene durch Zuschüsse zu fördern, über die die Krankenkassen (bzw. die Versicherungsgemeinschaft) selbst entscheiden können.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)540

19. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Carsten R. Löwe, Köln

1. Demografische Entwicklung erfordert nachhaltige Qualifizierung

Die absehbare demografische Entwicklung fordert eine vermehrte Beschäftigung älterer Mitarbeiter in den Unternehmen. Unter dem sicheren Vorzeichen der Alterung der Gesellschaft und eines mittel- bis langfristig sinkenden Potenzials der Erwerbspersonen kann die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nur erhalten werden, wenn ein höherer Anteil der Bevölkerung erwerbstätig ist. Die heute im Beruf aktiven Generationen werden länger arbeiten als diejenigen, die jetzt im Rentenalter sind.

Mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters, der Verlängerung der Lebensarbeitszeit und der Verkürzung der Ausbildungszeiten wird für diese Entwicklung ein wichtiges Signal gesetzt. Diese erfordert jedoch darüber hinaus von jedem Einzelnen die Bereitschaft, seine berufliche Leistungsfähigkeit über einen langen Zeitraum zu erhalten und stetig zu aktualisieren. Globalisierung und technische Entwicklung stellen zudem weitere Anforderungen an Anpassungsfähigkeit und Lernbereitschaft auch der älteren Mitarbeiter im Beruf.

2. Qualifizierung als Schlüsselfaktor für individuelle Beschäftigungsfähigkeit

Der wichtigste Schlüsselfaktor für eine lange und stabile Erwerbsbiografie ist heute weniger die berufliche Einstiegsqualifikation, sondern die Qualifizierungsfähigkeit und Bereitschaft zum lebenslangen Lernen.

Lernfähigkeit und Qualifizierungsteilnahme ist damit individuell der Schlüssel für Beschäftigungsfähigkeit und

damit zur Senkung des individuellen Risikos für Arbeitslosigkeit.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist die Lernfähigkeit der Mitarbeiter eine der wichtigsten Grundlagen für Produktivität und Flexibilität und damit für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens.

Gesamtgesellschaftlich ist die Stärkung der persönlichen Lernbereitschaft und Qualifizierung über die gesamte Lebensspanne hinweg damit die beste Investition für den Erhalt des Wohlstandes und der Leistungsfähigkeit der Gesellschaft. Unter dem Vorzeichen des demografischen Wandels erhält diese Tatsache eine noch dringlichere Bedeutung.

3. Lebenslanges Lernen: Gemeinsame Aufgabe von Individuum, Unternehmen und Gesellschaft

Grundsätzlich steht die Qualifikation und der Erhalt der beruflichen Leistungsfähigkeit zunächst einmal in unmittelbarer eigener Verantwortung des Einzelnen. Diese

Eigenverantwortung ist ein Kennzeichen einer freien und demokratischen Gesellschaft. So wie jeder Einzelne sein Einkommen und seine persönliche Identität auf seine Qualifikation und seine berufliche Tätigkeit baut, sollte auch jeder ein eigenes Interesse an der Investition in seine eigene Beschäftigungsfähigkeit haben. Instrumente zur Förderung der individuellen Weiterbildungsbereitschaft sollten deshalb diese Eigenverantwortung nicht unterhöhlen, sondern unterstützen. Die auch vom Wuppertaler Kreis seit langem vorgeschlagenen und nun wieder diskutierten Instrumente des Weiterbildungspa-

rens und der Weiterbildungsdarlehen sind dafür ein guter und Richtung weisender Weg.

Die Unternehmen tragen die Verantwortung für den Erhalt der Leistungsfähigkeit ihres Personals und der Produktivität ihrer Systeme und leisten damit bereits erhebliche Beiträge in der Qualifizierung. Die Qualifizierung vollzieht sich dabei nicht nur in formalisierten Weiterbildungsveranstaltungen. Informelle Lernprozesse, wie sie im Unternehmen durch Training on the Job und die aktive Bewältigung der Herausforderungen des Arbeitslebens gefördert werden, tragen in erheblichem Maße zur Lernfähigkeit des Einzelnen und zur stetigen Auseinandersetzung mit wechselnden Anforderungen bei. Das breite Spektrum betrieblicher Maßnahmen und der große Markt für betriebliche Weiterbildung zeigen, dass die Unternehmen ihrer Verantwortung in diesem Bereich gerecht werden.

Aus dieser unternehmerischen Verantwortung für die betriebliche Produktivität darf nicht eine kollektive oder branchenbezogene Verantwortung der Unternehmen für die Qualifikation der berufstätigen Bevölkerung definiert werden, wie es in dem von den Gewerkschaften in ihrer Initiative „Impulse für die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung“ im Januar 2007 vorgeschlagenen Modell der Weiterbildungsfonds impliziert ist. Dies würde die betriebliche Weiterbildung kollektivieren und damit der unmittelbaren unternehmerischen Verantwortung entziehen.

Staat und Gesellschaft sollten im Sinne der Subsidiarität ausschließlich dort Verantwortung übernehmen und auch Finanzierungsbeiträge leisten, wo unternehmerische und individuelle Verantwortung nicht ausreichen und strukturelle oder soziale Problemlagen entstehen. Dies gilt insbesondere für die Reintegration von Arbeitslosen, die Förderung von Problemgruppen und die Integration älterer Mitarbeiter im Zuge des demografischen Wandels.

4. Vorgeschlagene Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen

Die im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vorgeschlagenen Änderungen (Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes, Eingliederungszuschüsse, Weiterbildungsförderung älterer Mitarbeiter, Ausbau der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer zu einem Kombilohn) sind hilfreiche Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungschancen älterer Menschen.

Insbesondere die Ausweitung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte ab dem 45. Lebensjahr in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten kann einen wertvollen Beitrag zur Stärkung der Bildungsaktivitäten dieser in Weiterbildungsmaßnahmen bisher unterrepräsentierten Teilgruppe des Arbeitsmarktes leisten.

Dabei ist es aus Sicht des Wuppertaler Kreises ein guter Ansatz, diese Förderung mit dem bereits etablierten System der Bildungsgutscheine zu verbinden, und damit die individuelle Verantwortung für die Wahl geeigneter Maßnahmen zu stärken.

Gleichzeitig bleibt es wichtig, darauf hinzuweisen, dass der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und die Sicherung der Erwerbsbiografie die individuelle Verantwortung jedes Einzelnen ist. Eine finanzielle Förderung nach dem Gießkannenprinzip, wie es mit den Weiterbildungsprä-

mien in den vom Bundesministerium für Bildung und Forschung in Auftrag gegebenen Gutachten zum Weiterbildungssparen vorgeschlagen wird, lehnt der Wuppertaler Kreis deshalb ab.

5. Fazit: Eigenverantwortung für lebenslanges Lernen stärken – Instrumente für individuelle Bildungswege

Für den langfristigen Wohlstand unserer Gesellschaft und für die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft stellt die absehbare demografische Entwicklung eine große Herausforderung dar. Einer der wichtigsten Faktoren ist dabei eine hohe Erwerbsbeteiligung und entsprechende Qualifizierungsbereitschaft während einer länger werdenden Erwerbsbiografie.

Der wichtigste Schlüssel dafür ist die Stärkung der Eigenverantwortung des Einzelnen für seine Beschäftigungsfähigkeit und damit die Voraussetzung für den Einkommenserwerb. Staatliche Eingriffe oder Regularien sind dabei kontraproduktiv. Stattdessen sollten Finanzierungsinstrumente geschaffen werden, die es dem Einzelnen ermöglichen, seine Eigenverantwortung wahrzunehmen. Dazu gehören die in den von der Bundesministerin für Bildung und Forschung in Auftrag gegebenen Gutachten zum Weiterbildungssparen diskutierten Maßnahmen zur Finanzierung individueller Bildungsmaßnahmen (Öffnung des VermBG für Entnahme zu Weiterbildungszwecken, zinsgünstige Weiterbildungsdarlehen, Bildungssparen). Die ebenfalls dort vorgeschlagene Weiterbildungsprämie von 50 v.H. der Teilnahmekosten in Höhe von bis zu 154 € bei gleichzeitigem Aufbau bürokratischer Regularien lehnt der Wuppertaler Kreis jedoch ab.

Es wäre deshalb jetzt ein wichtiger politischer Schritt, den Wert der beruflichen Qualifikation und des lebenslangen Lernens als persönliche und aussichtsreiche Investition herauszustellen. Die Frage der beruflichen Bildung ausschließlich im Zusammenhang mit staatlichen Fördermaßnahmen zu diskutieren und die Nutzung von Fördermöglichkeiten zu propagieren, setzt dabei falsche Signale.

Das Fazit des Wuppertaler Kreises – Bundesverband betriebliche Weiterbildung als dem Verband der führenden Weiterbildungsinstitute der Wirtschaft lautet deshalb:

Ja zu Instrumenten zur Förderung der Finanzierung individuell gesteuerter Weiterbildung (z.B. Bildungssparen, Bildungskredite), Nein zur finanziellen Förderung nach dem Gießkannenprinzip und zu Eingriffen in die individuelle Verantwortung der Unternehmen oder des Einzelnen (Weiterbildungsfonds, Weiterbildungsprämie).

Das im Koalitionsvertrag vom November 2005 festgeschriebene Ziel, die Weiterbildung zur vierten Säule des nationalen Bildungssystems auszubauen, kann nur dann erreicht werden, wenn es gelingt, das Bewusstsein für den Wert von Bildung und die notwendige Eigenverantwortung zu stärken. Ein Weiterbildungsrahmengesetz ist kein geeignetes Instrument, um diesen Bewusstseinswandel in Wirtschaft und Gesellschaft in Gang zu setzen.

Köln, den 20. Februar 2007

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)576

22. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Professor Dr. Gregor Thüsing, Bonn

Alles, was die Beschäftigungschancen Arbeitsloser erhöht ist gut. Alles, was die Beschäftigungschancen älterer Arbeitslosen erhöht, ist doppelt gut. Die „Initiative 50+“ kann daher nur begrüßt werden. Über die Ziele kann man nicht streiten, allein über die Mittel.

1. Neufassung des § 14 Abs. 3 TzBfG

a) *Allgemeines.* Die Neufassung ist erforderlich, weil der Europäische Gerichtshof in der Entscheidung Mangold vom 22.11.2005 (C-144/04) die bisherige Fassung für unwirksam erklärt hat. Ich halte die jetzige Fassung für europarechtskonform, jedoch schöpft sie nicht alle Möglichkeiten aus, die eine Flexibilisierung bietet. Die Tatsache, dass sich vielleicht statistisch nicht sicher belegen lässt, dass die Lockerung von Befristungsrecht zu mehr Einstellungen führt, heißt nicht, dass der Gesetzgeber diesen Weg nicht gehen dürfte. So wurden bereits früher durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 gerade mit dem Ziel beschäftigungspolitischer Effekte vom Sachgrunderfordernis der Befristung Ausnahmen für die ersten zwei Jahre einer Beschäftigung gemacht - eine Regelung, die das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) in § 14 Abs. 1 aufgenommen und aus gleichen Gründen auf andere Tatbestände ausgeweitet hat: die sachgrundlose Befristung älterer Arbeitnehmer und - seit dem 1. 1. 2004 - die sachgrundlose Befristung durch neugegründete Unternehmen. Vorbilder für solche Gesetzgebung gibt es bereits in der Weimarer

Zeit. Die schwierige wirtschaftliche Lage infolge der wirtschaftlichen Krise im Herbst 1923 zwang dazu, das rigide Arbeitsrecht der Nachkriegszeit zu lockern. Insbesondere wurde der starke Kündigungsschutz der Demobilierungsverordnung aufgehoben und eine Neuordnung des Arbeitszeitschutzes mit weitgehenden Ausnahmen vom Acht-Stunden-Tag realisiert (s. Hueck/Nipperdey, ArbeitsR, 2. Aufl. [1928], S. 22; Kaskel, ArbeitsR, 3. Aufl. [1928], S. 10). Und auch jenseits der Grenzen kann man Ähnliches finden: Die Diskussion um die Lockerung des Kündigungsschutzes in Italien etwa wird auf vergleichbare Argumente gestützt (s. Rebhahn, ZfA 2003, 163 [175]). Kein Schritt gesetzgeberischer Einmaligkeit also, sondern ein vertrauter Weg, blickt man denn nur weit genug. Allgemein gilt: Als Richtschnur für ein modifiziertes Arbeitsrecht muss sich der Gesetzgeber an der Wahrscheinlichkeit eines beschäftigungspolitischen Effekts orientieren. Wo diese groß ist, müssen größere Einschnitte erlaubt sein als dort, wo man sie nur erhofft und mit guten Gründen anderer Meinung sein kann. Danach erscheint der vorliegende Entwurf als ein maßvoller Kompromiss.

b) *Besonderes.* Die Mittel zur Erreichung dieses legitimen Ziels könnten jedoch noch einmal in wesentlichen Punkten korrigiert werden:

- Richtig scheint es mir, auch hier eine Höchstdauer der Befristung vorzusehen. 5 Jahre sind eine lange

Zeit und mehr als das, was zurzeit im TzBfG in anderen Fällen als sachgrundlose Befristung möglich ist (§ 14 Abs. 2 TzBfG, § 14 Abs. 2a TzBfG). Die besondere Befristungsmöglichkeit älterer Arbeitnehmer soll diesen die Möglichkeit geben, Vorurteile im Hinblick auf Ihr Alter durch praktische Arbeit zu widerlegen. Nach fünf Jahren ist klar, ob der Arbeitnehmer etwas kann oder nicht. Ältere Arbeitnehmer ganz allgemein zu einer Flexibilitätsreserve für die betriebliche Planung zu machen, ist nicht mit dem spezifischen Befristungsinteresse Älterer zu begründen. Der Entwurf geht hier also den richtigen Weg. Forderungen der BDA nach einem Verzicht auf eine Höchstdauer kann ich mich nicht anschließen.

- Möglich ist es auch, diese besondere Befristungsmöglichkeit an das Alter und damit an das Überschreiten des 52. Lebensjahres zu binden. Zwingend ist dies jedoch nicht. Wer den hier eingeschlagenen Weg für richtig hält, der sollte erwägen, ob nicht allgemein erleichterte Befristungsmöglichkeiten für Arbeitsverhältnisse mit ehemals arbeitslosen Bewerbern möglich sein sollten. Ungeachtet des Alters haben zumindest Langzeitarbeitslose mit gleichen Arbeitsmarkthindernissen zu rechnen wie ältere Arbeitnehmer. Ihnen sollten daher ähnliche Möglichkeiten einer Befristung offen stehen.
- Nicht ganz einleuchtend ist, warum der Entwurf allein an die Beschäftigungslosigkeit anknüpft. Damit kann auch der sachgrundlos befristet werden, der in den vier Monaten vor dem angestrebten Beschäftigungsbeginn gar nicht arbeitssuchend war. Mir scheint dies nicht zwingend und so könnte man erwägen, auch das Erfordernis einer vorangegangenen Beschäftigungssuche zum Befristungskriterium zu machen.
- Wenig hilfreich ist es, dass § 14 Abs. 3 S. 2 zwar eine mehrfache Verlängerung bis zur Gesamtdauer von fünf Jahren vorsieht, jedoch nur die nahtlose Verlängerung ohne Änderung zulässt. Der Begriff der Verlängerung muss erweitert werden. Ich erinnere an die strenge Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, wonach eine Verlängerung eines befristeten Arbeitsvertrags auch nicht bei einer zwischenzeitlichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Arbeitnehmers vorliegt (BAG v. 18.1.2006 - 7 AZR 178/05; LAG Bremen v. 25.8.2005 - 3 Sa 282/04). Dies könnte ein Bumerang für den älteren Arbeitnehmer sein: Der Arbeitgeber kann über 5 Jahre das Arbeitsverhältnis des Arbeitnehmers nicht verbessern, wenn er ihn denn weiterhin befristet einstellen will. Die Wohltat wird hier zur Plage. Dies sollte verhindert werden. Empfohlen wird daher folgender Einschub bei der Neufassung des § 14 Abs. 3 S. 2:

Bis zu einer Gesamtdauer von fünf Jahren ist auch eine mehrfache Verlängerung des Arbeitsvertrags zulässig; eine Unterbrechung von bis zu xx Wochen und eine Änderung der Arbeitsbedingung steht einer Verlängerung nicht entgegen.

Ergänzend zu erwägen sind Maßnahmen des Vertrauensschutzes. Das BAG hat in seinem Urteil vom 26.04.2006 (7 AZR 500/04) sehr streng geurteilt, dass auch die Befristung von Arbeitsverhältnissen vor der Entscheidung Mangold nicht durch einen möglichen Vertrauensschutz abgedeckt ist. Was der Richter nicht geben will, sollte

der Gesetzgeber geben. Es wäre zutiefst mittelstandsfeindlich, gerade den kleinen und damit häufig juristisch unbedarften Arbeitgeber nicht auf das geschriebene Recht vertrauen zu lassen. Ich verweise insoweit auf Thüsing, BB 2006, Heft 23 S.I: Vom rechten Umgang mit dem EuGH.

Ebenso sollte der Gesetzgeber erwägen, Dinge, die bereits einmal im Entwurfsstadium vorlagen und an der Diskontinuität des letzten Bundestags gescheitert sind, nun in das Befristungsrecht aufzunehmen. Statt des kategorischen Ersteinstellungsgebots in § 14 Abs. 2 TzBfG sollte darauf abgestellt werden, ob zur vorangegangenen Befristung ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dieser könnte für den Regelfall ausgeschlossen werden, wenn zum Ablauf der vorangegangenen Befristung eine Frist von 6 Monaten verstrichen ist.

II. Änderung der Regelung zur Sozialauswahl

Zu Recht sieht der Entwurf der Regierungskoalition keine Streichung des Lebensalters als Kriterium für die Sozialauswahl vor. Allerdings sieht die FDP-Fraktion dies anders (s. Antrag vom 14.12.2005 – BT-Drucksache 16/241). Freilich kann sich die FDP auf Vorarbeiten von Henssler/Preis im Auftrag der Bertelsmann-Kommission berufen. Diese sehen in der Tat in ihrem Entwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes in § 117 Abs. 1 eine Reduzierung der Sozialauswahl auf die Kriterien der Unternehmenszugehörigkeit und der Unterhaltspflichten vor. Eine solche Reduzierung ist nicht sinnvoll und wird dem Zweck der Sozialauswahl widersprechen: Es ist etwas ganz und gar anderes, ob einem 53-Jähriger gekündigt wird oder einem 23-Jährigen. Sie bei gleicher Unternehmenszugehörigkeit entsprechend zu behandeln, wäre daher verfehlt. Das Alter war immer ein Kriterium der Sozialauswahl und dabei sollte es bleiben. Das Europarecht steht dem nicht entgegen und erst recht nicht das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz. Allerdings ist davon auszugehen, dass auch der Diskriminierungsschutz der Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG auf die Kündigung Anwendung findet (s. Thüsing, Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz, 2007, Rnr. 103). Verboten ist dabei aber nur eine unverhältnismäßige Berücksichtigung des Alters. Die Einbeziehung des Alters in die Sozialauswahl nach dem bisherigen Recht ist aber keine unverhältnismäßige Berücksichtigung, die ein illegitimes Ziel verfolgen würde, sondern vielmehr gebotener Bestandteil einer auf Sozialverträglichkeit ausgerichteten Balance des Rechts der betrieblichen Kündigung.

III. Verbesserte Regelungen zur Entgeltsicherung

Auch die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer nach § 421j SGB III kann die Wiederaufnahme der Berufstätigkeit durch diese Zielgruppe begünstigen. Hier wird die Angebotsseite des Arbeitsmarktes stimuliert. Altersbedingtes Absinken der Leistungsfähigkeit, senioritätsorientierte Entlohnung auf dem vorhergehenden Arbeitsplatz, die beschränkte Verwertbarkeit firmenspezifischen Humankapitals in einer neuen Tätigkeit sowie die Höhe staatlicher Transferleistungen verursachen hohe Schwellenlöhne bei älteren Arbeitnehmern, die einen beruflichen Wiedereinstieg unattraktiv machen (von Hoff, Economic Analysis of the Age Discrimination in Employment Act of 1967, 2006, 39, 45ff. [verfügbar unter www.ssrn.com]; Christensen, Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser - Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen, 2005). Gesetzliche Entgeltsi-

cherung kann hier für ältere Arbeitnehmer Anreize setzen, dem Arbeitsmarkt länger oder wieder zur Verfügung zu stehen. Empirische Untersuchungen von Lohnsubventionen für Arbeitnehmer in Deutschland zeigen gemischte Ergebnisse. Wichtig ist daher eine klare Regelung und zielführende Beratung der Zielgruppe (vgl. dazu Dietz, Kombilohn für Ältere Arbeitslose, IAB Kurzbericht Nr. 18 2006, 3f). Eben an der zielführenden Beratung scheint es zurzeit zu fehlen: Die Entgeltsicherung erreicht in der Praxis nur einen Bruchteil der Arbeitnehmer, die hiervon eigentlich profitieren könnten. Die Bundesagentur für Arbeit informiert nicht hinreichend. Dies belegt plastisch die jüngste Rechtsprechung des BSG:

Der 7a. Senat des Bundessozialgerichts hat am 8. Februar 2007 - B 7a AL 22/06 R - entschieden, dass die Beklagte den Antrag des Klägers auf Gewährung von Leistungen der Entgeltsicherung nicht schon deswegen ablehnen durfte, weil der Kläger den erforderlichen Antrag nicht vor Aufnahme der geringer entlohnten Beschäftigung gestellt hatte. Zwar müssen Leistungen der Arbeitsförderung grundsätzlich vor dem Eintritt des leistungsbegründenden Ereignisses beantragt werden. Von dieser Voraussetzung kann jedoch zur Vermeidung unbilliger Härte abgesehen werden. Vom Vorliegen einer unbilligen Härte ist hier auszugehen, weil der Kläger bei seiner Arbeitslosmeldung über die Möglichkeit, Leistungen der Entgeltsicherung in Anspruch nehmen zu können, hätte informiert werden müssen. Eine Informationspflicht der beklagten Bundesagentur ergibt sich schon aus dem vom Gesetzgeber mit der Neuregelung zur Entgeltsicherung in § 421j SGB III verfolgten Ziel, ältere Arbeitnehmer zu motivieren, sich auch für solche Tätigkeiten zu interessieren, die geringer vergütet werden als die zuletzt Ausgeübte, um hierdurch Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer von Arbeitslosigkeit zu verkürzen.

IV. Auch das AGG kann ein Mittel zur Steigerung der Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern sein

Auch in anderer Hinsicht ist es sinnvoll, den Blick zu weiten: Nach dem Congressional Statement of Findings and Purpose ist das Ziel des Age Discrimination in Employment Act (ADEA; 29 U.S.C. §621): „to promote employment of older persons based on their ability rather than age; to prohibit arbitrary age discrimination in employment; [and] to help employers and workers find ways of meeting problems arising from the impact of age on employment.“ Unter Berücksichtigung der bisher zum ADEA durchgeführten empirischen Studien bleibt unklar, inwiefern das Gesetz seine Ziele effektiv erreicht. Nachweise, dass das ADEA die Beschäftigungsquote älterer Menschen insgesamt steigert, stehen anderen Daten über den gegenteiligen Effekt gegenüber. Weitgehende Übereinstimmung findet sich zwischen den Studien und den ökonomischen Theorien nur hinsichtlich der Tatsache, dass das ADEA die Chancen älterer Menschen senkt, eine Einstellung zu finden.¹⁷

Dem U.S.-amerikanischen Vorbild folgend soll auch das Verbot der Benachteiligung wegen des Alters nach § 7 Abs. 1 AGG die Beschäftigungssituation älterer Menschen am Arbeitsmarkt verbessern (Erwägungsgrund 8 der RL 2000/78/EG; BT-Drucks. 16/1780, S. 23f.). Hinsichtlich der Zielsetzung der Richtlinie 2000/78/EG in Bezug auf das Merkmal Alter führt Erwägungsgrund 25 aus: „Das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters stellt ein wesentliches Element zur Erreichung der Ziele der beschäftigungspolitischen Leitlinien und zur Förderung der Vielfalt im Bereich der Beschäftigung dar. Ungleichbehandlungen wegen des Alters können unter bestimmten Umständen jedoch gerechtfertigt sein und erfordern daher besondere Bestimmungen, die je nach der Situation der Mitgliedstaaten unterschiedlich sein können. Es ist daher unbedingt zu unterscheiden zwischen einer Ungleichbehandlung, die insbesondere durch rechtmäßige Ziele im Bereich der Beschäftigungspolitik, des Arbeitsmarktes und der beruflichen Bildung gerechtfertigt ist, und einer Diskriminierung, die zu verbieten ist.“ In der Gesetzesbegründung zum AGG wird ausgeführt, dass Diskriminierungen die Verwirklichung der im EG-Vertrag festgelegten Ziele unterminieren, wozu insbesondere die Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus gehöre (BT-Drucks. 16/1780, S. 20). Dabei komme „im Hinblick auf die ungünstige Situation älterer Beschäftigter auf dem Arbeitsmarkt und die sich abzeichnende demografische Entwicklung [...] dem Schutz Älterer im Beschäftigungsverhältnis eine besondere Bedeutung zu.“ (BT-Drucks. 16/1780, S. 36).

Vor diesem Hintergrund kann die Initiative 50+ hilfreich sein, den bestehenden § 10 AGG noch einmal auf seine Beschäftigungswirksamkeit zu hinterfragen und ggf. zu präzisieren. Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Betriebsrentengesetzes und anderer Gesetze entfielen § 10 Nrn. 6 und 7 AGG mit den Regelungen zur Sozialauswahl und zur Unkündbarkeit kraft Alters und Betriebszugehörigkeit ersatzlos, weil – so die Begründung – das Gesetz nach § 2 IV AGG nicht auf Kündigungen Anwendung findet. Das war falsch und daher sollte über eine Ersetzung der gestrichenen Normen nachgedacht werden.

¹⁷

Vgl. Lahey, State Age Protection Laws and the ADEA, 2006, NBER Working Paper No. 12048; von Wachter, The End of Mandatory Retirement in the US: Effects on Retirement and Implicit Contracts, 2002, Center of Labor Economics Working Paper No. 49; Neumark, Age Discrimination Legislation in the United States, 2001, NBER Working Paper No. 8152; Neumark, Age Discrimination Laws and Labor Market Efficiency, 1999, 107 J. Pol. Econ. 1081; ausführlich dazu: von Hoff, Economic Analysis of the Age Discrimination in Employment Act of 1967, 2006, 34ff. (verfügbar unter www.ssrn.com).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)566

21. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Rechtsanwalt Michael Eckert, Heidelberg

I.**Vorangestellte Zusammenfassung**1. Teilzeit und Befristungsgesetz:

- a) Die von CDU/CSU und SPD vorgeschlagene Neufassung des § 14 Abs. 3 TzBfG ist abzulehnen, wenn gleich die richtige Richtung erkennbar ist. Der Vorschlag enthält nach wie vor eine Diskriminierung zum Nachteil jüngerer Arbeitsloser und enthält keinerlei Ansätze zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit.
- b) Die Möglichkeiten der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen müssen erheblich erweitert werden, da auf diese Weise bisher viele Ältere Beschäftigungsmöglichkeiten finden konnten. Dies soll aber altersneutral geschehen und darf nicht eine bestehende Arbeitslosigkeit voraussetzen. Ziel sollte es sein, eine Arbeitslosigkeit überhaupt zu vermeiden.
- c) § 14 Abs. 2 TzBfG sollte dahingehend geändert werden, dass
 - eine Befristung generell, das heißt nicht nur für Ältere, für bis fünf oder mehr Jahre (bisher zwei Jahre) zulässig ist
 - innerhalb dieser fünf Jahre sollten unbegrenzt Verlängerungen (bisher nur drei) zugelassen werden
 - sachgrundlos befristete Verträge sollten auch dann zugelassen werden, wenn mit dem gleichen Arbeitnehmer bereits in der Vergangenheit einmal

ein Arbeitsvertrag bestand, soweit kein sachlicher Zusammenhang besteht (Karenzzeit: sechs Monate)

- Sollte die vorgesehene Neufassung des § 14 Abs. 3 TzBfG umgesetzt werden, muss auch eine erst drohende Arbeitslosigkeit zur Nutzung dieser beschäftigungspolitischen Möglichkeit ausreichen und es müsste sichergestellt werden, dass der Arbeitgeber bei falschen Angaben unter den Voraussetzungen dieser Vorschrift nicht Gefahr läuft, an einen unbefristeten Arbeitsvertrag gebunden zu sein.

2. SGB II

Begleitende Maßnahmen im Bereich des SGB II sind, wie vorgesehen, sinnvoll.

Die vorgesehenen Maßnahmen müssen aber ergänzt werden: Im Vordergrund muss die Erhaltung bestehender Arbeitsverhältnisse mit Älteren stehen, nicht die (mühsame) Schaffung von neuen Arbeitsverhältnissen.

3. Altersteilzeitgesetz

Derzeitig bestehende Regelungen, die dazu motivieren, Beschäftigungsverhältnisse mit Älteren zu beenden, müssen abgeschafft werden. Hier ist in erster Linie das Altersteilzeitgesetz zu nennen.

4. Kündigungsschutzgesetz

Das Kündigungsschutzgesetz muss in § 1 dahingehend geändert werden, dass das Merkmal „Alter“ im Rahmen

der Sozialauswahl entfällt. Zum einen erweist sich dieses Merkmal bei Entlassungen als diskriminierend für jüngere Arbeitnehmer und verstößt somit gegen das AGG. Faktisch wirkt sich dieses Sozialauswahlkriterium bei Einstellungen aber zum Nachteil von Älteren aus.

5. Sonstige Änderungen

Einvernehmliche Regungen zwischen den Arbeitsvertragsparteien oder zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat mit dem Ziel, Arbeitsplätze für Ältere zu erhalten, sollten auch dann zulässig sein, wenn damit von Tarifverträgen oder Mindestlohnansprüchen abgewichen wird. Insofern ist eine Erhaltung des Arbeitsplatzes im Rahmen des Günstigkeitsprinzips zu berücksichtigen.

II.

Zur Person des Sachverständigen:

Michael Eckert
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Arbeitsrecht
Sozietät Eckert Klette & Kollegen, Sofienstraße 17,
69115 Heidelberg
Telefon: 06221/914050 Telefax: 06221/20111
E-mail: Eckert@edk.de
www.edk.de

Der Sachverständige ist seit Anfang der achtziger Jahre insbesondere im Arbeitsrecht tätig. Der Schwerpunkt liegt, soweit er für das vorliegende Gutachten von Bedeutung ist, in der bundesweiten Beratung von Unternehmen und Organisationen in allen arbeitsrechtlichen Fragen. Rechtsanwalt Eckert publiziert und lehrt auch in diesem Bereich.

III.

Stellungnahme

1. Einleitung

Der vorliegende Gesetzentwurf und die beiden Anträge weisen vom Thema in die gleiche – richtige – Richtung: Die Beschäftigungschancen für Ältere sollen verbessert werden. Beschäftigungschancen für ältere Menschen gehen zurück, die Zahl der erwerbstätigen Menschen über 55 Jahre nimmt immer mehr ab. Das gemeinsame Ziel der Initiativen ist daher aus Sicht der arbeitsrechtlichen Praxis zu unterstützen.

Ziel dieser Stellungnahme ist es daher, die vorgeschlagenen unterschiedlichen Wege zu diesem Ziel, soweit sie in die Kompetenz des Sachverständigen fallen, zu untersuchen.

Vordringliches Ziel der Politik sollte es aus Sicht des Unterzeichnenden sein, positive Anreize und Angebote für den Arbeitsmarkt in Deutschland insgesamt zu schaffen, um so die Zahl der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze insgesamt zu erhöhen. Verbote und Gebote sind angesichts der ohnehin schon sehr hohen Regungsdichte im Arbeitsrecht möglichst zu vermeiden. Dies erfordert – auch im internationalen Vergleich – positive Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, um in Deutschland Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten. Je mehr Arbeitsplätze wir in Deutschland haben, desto weniger besteht die Gefahr eines Verteilungskampfes zwischen verschiedenen Arbeitnehmergruppen und Altersgruppen.

Grundsätzlich ist daher festzuhalten: Maßnahmen zur Verbesserung von Beschäftigungschancen älterer Menschen müssen darauf zielen, das Angebot

von Arbeitsplätzen insgesamt zu erhöhen und dafür Sorge zu tragen, dass hiervon auch ältere Menschen profitieren.

Abzulehnen wären dagegen gesetzliche Maßnahmen, die dazu führen, dass die Verteilung vorhandener Arbeitsplätze zu Gunsten von älteren Menschen und zu Lasten anderer Altersgruppen nur verschoben wird. Dies hätte politisch nicht wünschenswerte Mitnahmeeffekte zur Folge. Eine Verschiebung würde zwangsläufig zu Lasten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Bewerberinnen und Bewerbern in jüngeren oder mittleren Jahren gehen, was weder erwünscht noch unter Antidiskriminierungsgesichtspunkten zulässig wäre.

Eine Arbeitsmarktpolitik zu Gunsten Älterer darf insbesondere nicht zu Lasten der jüngeren Generation gehen. Arbeitslose und damit perspektivlose Jugendliche werfen nicht nur im Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht erhebliche Probleme auf, auf die hier nicht näher eingegangen werden muss.

Gesetzgeberische Maßnahmen müssen daher, ganz unabhängig von einer rechtlichen Bewertung nach dem AGG, immer auch Arbeitsmarktchancen für junge Arbeitslose im Auge behalten.

2. Antidiskriminierungsproblematik

Alle drei der zu Beurteilung stehenden Gesetzgebungsiniciativen haben das gemeinsame Ziel, die Beschäftigungschancen älterer Menschen zu verbessern. Insofern wird ausschließlich auf das Merkmal Alter abgestellt.

Nicht erst durch die so genannte „Mangold-Entscheidung“ des Europäischen Gerichtshofes, sondern auch durch die gerade in Deutschland über lange Zeit geführten und noch nicht abgeschlossenen Antidiskriminierungsdiskussionen und die zugrunde liegenden EU-Richtlinien wurde klargestellt, dass eine Diskriminierung aufgrund des Merkmals „Alter“ unzulässig ist.

Als unzulässige weil diskriminierende Maßnahme stellt sich auch eine Maßnahme dar, die für eine bestimmte Altersgruppe positive Auswirkungen hat, sofern diese durch entsprechende Nachteile andere Altersgruppen „erkauft“ werden. Dieser Grundüberlegung halten einige der vorgeschlagenen Maßnahmen aus meiner Sicht nicht stand.

Eine Verbesserung der Beschäftigungssituation älterer Menschen darf nicht dazu führen, dass die Beschäftigungschancen jüngerer Menschen, insbesondere von Berufsanfängerinnen und –anfängern geschmälert werden.

Im Zusammenhang mit der so genannten Altersdiskriminierung ergibt sich gesetzgeberisch und politisch noch eine Besonderheit, die ebenfalls durch die Mangold-Entscheidung zu Tage getreten ist:

Ausgangspunkt für die Mangoldentscheidung war die gesetzliche Regelung im Teilzeit- und Befristungsgesetz, die gesetzliche Beschränkungen bei der Zulässigkeit von sachgrundlosen Befristungen ab einem Alter von 52 Jahren entfallen ließ. Der EUGH hat diese Regelung als zu Lasten von älteren Arbeitnehmern diskriminierend angesehen, die nicht den gleichen Schutz vor Kettenbefristungen o. ä. genossen hätten, wie jüngere Menschen.

Die vom EUGH deshalb für unzulässig erklärten Regelungen hatten jedoch genau das gegenteilige Ziel: Ältere Arbeitnehmer sollten nicht benachteiligt werden, viel-

mehr war ausdrücklich beabsichtigt, ihre Einstellungs-chancen durch flexiblere Befristungsregelungen zu erhöhen. Dies hat sich in der Praxis auch als wirksame Maßnahme erwiesen, der aber nun kein weiterer Erfolg beschieden sein kann.

Hieraus lässt sich folgendes Dilemma ableiten:

Gesetzgeberische Maßnahmen, die die Einstellungs-chancen für ältere Menschen erhöhen, für diese insoweit also günstig sind, können sich bei einer Einstellung einerseits als diskriminierend zu Lasten von jüngeren Beschäftigten erweisen.

Sie können aber andererseits auch negative Nebenfolgen für diejenigen älteren Menschen haben, die (als „beati prossidentes“, also glückliche Inhaber eines Arbeitsplatzes) in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, indem dies leichter gelöst werden kann.

Diese „Zwickmühle“ lässt sich bei einem Abstellen auf das Merkmal „Alter“ bei gesetzgeberischen Maßnahmen kaum auflösen und wird auch in Zukunft voraussichtlich – von der einen oder anderen Seite – Antidiskriminierungsklagen bis hin zum Europäischen Gerichtshof zur Folge haben.

Solche gesetzgeberischen Maßnahmen haben daher nur eine relativ kurze Wirkzeit und dürften nicht zu beschäftigungspolitischen Erfolgen führen, was sich auch daraus ergibt, dass EUGH und BAG die Mangold-Entscheidung ohne irgendeine Übergangsfrist und ohne Vertrauensschutz für die betroffenen Unternehmen umgesetzt haben: Hatte ein Arbeitgeber in der Vergangenheit auf die Wirksamkeit des deutschen Gesetzes (erleichterte Altersbefristung) vertraut und entsprechend der Wunschvorstellung des Gesetzgebers insoweit Menschen beschäftigt, hatte er also gesetzlich und moralisch „alles richtig“ gemacht, steht er nun vor einem Scherbenhaufen: Die ursprünglich vereinbarten Befristungen dürften weitgehend unwirksam sein. Die Arbeitsverträge gelten jetzt als unbefristet abgeschlossen, unabhängig davon, ob auch unbefristet Beschäftigungsmöglichkeiten verfügbar sind.

Im Ergebnis müssen also Regelungen getroffen werden, die nicht von vorne herein mit dem Makel einer eventuellen Europarechtswidrigkeit behaftet sind, und denen Arbeitgeber auf Dauer vertrauen können.

Dies vorausgeschickt ergibt sich für die vorgelegten Gesetzgebungsvorschläge folgende Betrachtung:

3. Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes

Es ist grundsätzlich richtig und für die Praxis ungemein wichtig, im Teilzeit- und Befristungsgesetz (TZBfG) bessere, das heißt erleichterte Befristungsmöglichkeiten zu schaffen. In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass Unternehmen, die generell vor Einstellungen zurückschrecken, bereit sind, befristete Arbeitsverträge abzuschließen und so im Rahmen von Befristungen Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die sonst nicht bestehen würden.

Gerade für ältere Menschen ist es in erster Linie wichtig, eine Beschäftigung zu haben. Auch eine befristete Beschäftigung ist besser als gar keine Beschäftigung!

In der Praxis zeigt sich auch, dass auch dort befristete Verträge oft in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse münden, wo ohne Befristungsmöglichkeit gar keine Einstellung erfolgt wäre.

Der vorliegende Gesetzgebungsvorschlag von CDU/CSU und SPD weist nach Meinung des Sachverständigen jedoch folgende inhaltliche Probleme auf:

- Auch wenn die erleichterte Altersbefristung ab dem 52. Lebensjahr von verschiedenen Voraussetzungen abhängig gemacht wird, verbleibt dennoch eine Diskriminierung aufgrund des Lebensalters. Der Gesetzgeber hat zwar nach der Mangold-Entscheidung des EUGH die Möglichkeit, beschäftigungspolitische Schwerpunkte zu setzen, trotzdem bleibt die Anknüpfung an ein bestimmtes Lebensalter problematisch, da beschäftigungspolitische Probleme nicht nur bei den älteren (arbeitslosen) Menschen, sondern in besonderem Maße gerade auch bei den jüngeren Menschen und bei Berufseinsteigern festzustellen sind.

Es wäre daher wünschenswert, Befristungen generell zu erleichtern, die Befristungsdauer zu verlängern sowie von einer Beschränkung von Verlängerungen bei kurzfristigeren Befristungen abzusehen, ohne hierbei an ein bestimmtes Lebensalter anzuknüpfen. Dies würde die Beschäftigungschancen aller Beschäftigungslosen, insbesondere auch bei Jugendlichen, erheblich verbessern und gleichzeitig eine Diskriminierung vermeiden.

- Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Voraussetzungen (unmittelbar vor Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses mindestens 4 Monate Beschäftigungslosigkeit im Sinne des § 119 Abs. 1 Nr. 1 SGB III, Bezug von Transferkurzarbeitergeld oder Teilnahme an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach SGB II oder SGB III) setzen beschäftigungspolitisch an der falschen Stelle an: Arbeitslosigkeit wird hier nicht verhindert, sondern gerade erst vorausgesetzt. Ein Arbeitssuchender, der noch während der Kündigungsfrist beim letzten Arbeitgeber eine Stelle sucht, kann auf diese Regelung nicht zurückgreifen. Er wird „sehenden Auges“ zunächst in die Arbeitslosigkeit geschickt und hat es aus der Arbeitslosigkeit bekanntlich erheblich schwerer, eine neue Stelle zu finden, als aus einem bestehenden (gekündigten oder auch befristeten) Arbeitsverhältnis. Auch der vom Arbeitnehmer initiierte Wechsel in eine andere Position und damit die von allen Arbeitnehmern gewünschte Flexibilität würde unter dieser Beschränkung leiden.

Sofern politisch trotz der hier vorgetragenen Argumente eine Regelung nur für Ältere getroffen werden soll, wäre es daher wichtig, nicht nur eine bestehende Arbeitslosigkeit, sondern auch eine drohende Arbeitslosigkeit (z.B. wegen Arbeitgeberkündigung oder Ablauf einer Befristung) in den Voraussetzungskatalog mit aufzunehmen.

Dabei verbleibt aber eine Unsicherheit, ob dies mit den Vorgaben des EUGH in der Mangold-Entscheidung zu vereinbaren ist. Der EUGH-Entscheidung lässt sich nicht mit letzter Sicherheit entnehmen, ob eine solche „nur“ drohende Arbeitslosigkeit auch ausreichen würde, um eine altersdifferenzierende Regelung zu erlauben.

- Die Voraussetzung einer bestehenden (besser: oder drohenden) Arbeitslosigkeit für die geplante „Sonderregelung“ für Ältere in § 14 Abs. 3 TZBfG weist aber erhebliche praktische Probleme auf:

Der Bewerber ist daran interessiert, die Stelle zu erhalten. Er könnte daher vorgeben, dass die Voraussetzungen erfüllt sind. Zumindest bei einer bestehenden (erst recht natürlich bei einer drohenden) Arbeitslosigkeit, lässt sich dies für den potentiellen neuen Arbeitgeber mit vertretbaren Mitteln kaum endgültig überprüfen. Der Arbeitgeber ist aber daran interessiert, eine Befristung wirksam zu vereinbaren. Jedes Risiko einer möglicherweise unwirksamen Befristung (wegen Fehlens der besonderen Voraussetzungen) geht bisher zu Lasten des Arbeitgebers. Dieser hat, in der Praxis meist bei Auslaufen der Befristung, das Problem, die Voraussetzungen des geplanten § 14. Abs. 3 nachweisen zu müssen, obgleich er auf entsprechende Unterlagen und Informationen selbst keinen Zugriff hat und die Arbeitsagentur schon aus Datenschutzgesichtspunkten keine Auskunft erteilen wird.

Insgesamt zeigt sich, dass eine unterschiedslose Erleichterung der sachgrundlosen Befristung, das heißt nicht beschränkt auf Ältere, all diese Schwierigkeiten und Unsicherheiten vermeidet und gleichzeitig den größten beschäftigungspolitischen Erfolg haben wird.

- Im Zuge der Änderung des TzBfG muss weiterhin endlich, gerade zur Förderung der Beschäftigung Älterer, der bisherige § 14 Abs. 2 S. 2 TZBFG geändert werden. Diese Vorschrift hat derzeit folgenden Wortlaut:

„Eine Befristung nach Satz 1 (sachgrundlose Befristung) ist nicht zulässig, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis bestanden hat.“

(Klammerzusatz durch den Sachverständigen)

Diese Klausel führt dazu, dass kein sachgrundlos befristetes Arbeitsverhältnis mehr vereinbart werden kann, wenn der Bewerber bereits irgendwann (!) zuvor in seinem Leben für den gleichen Arbeitgeber gearbeitet hatte. Dies schließt gerade ältere Arbeitnehmer überproportional häufig (insbesondere in strukturschwachen Regionen mit nur einem oder wenigen potentiellen größeren Arbeitgebern) von wichtigen Beschäftigungschancen im Alter aus: Es gab einen Fall, in dem ein Mensch als Schüler im Alter von 16 Jahren, im Rahmen eines Ferienjobs, für eine Woche bei einem Arbeitgeber gearbeitet hatte. Er war deshalb vom Abschluss eines befristeten Vertrages nach § 14. Abs. 2 TZBFG im Alter von 56 Jahren ausgeschlossen und blieb deshalb weiterhin arbeitslos.

Ältere werden von dieser Regelung auch unter einem anderen Gesichtspunkt besonders benachteiligt: Ältere waren bereits zu einer Zeit in einem arbeitsfähigen Alter, in denen die Personalabteilungen Beschäftigte noch nicht per EDV erfasst haben. Auch wenn es aberwitzig klingt: aus Angst, gegen § 14 Abs. 2 S. 2 TZBFG zu verstoßen und dann unbeabsichtigt einen unbefristeten Vertrag abzuschließen, werden sachgrundlose Befristungen in manchen Unternehmen generell nicht mit älteren Arbeitnehmern vereinbart, sondern mit jüngeren Kräften besetzt.

Es ist daher notwendig, die bisherige Regelung des § 14 Abs. 2 S. 2 TZBFG durch eine Karenzfrist von beispielsweise 6 Monaten zu ersetzen.

- Die Ausdehnung der bisherigen sachgrundlosen Maximalbefristung von zwei Jahren auf mindestens

fünf Jahre (besser wäre ein längerer Zeitraum) ist auch deshalb sinnvoll, da viele der befristeten Beschäftigungsverhältnisse enden, da das Gesetz eine weitere Verlängerung nicht mehr vorsieht. Die gesetzgeberische Überlegung, dass dann ein unbefristetes Arbeitsverhältnis abgeschlossen wird, ist in der Praxis oft trügerisch.

Als optimal würde sich aus Sicht des Unterzeichnenden gerade auch für Ältere die folgende gesetzgeberische Maßnahme darstellen:

§ 14 Abs. 2 TzBfG wird neu gefasst und erhält den folgenden Wortlaut:

„(2) Die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist bis zur Dauer von fünf Jahren zulässig; bis zu dieser Gesamtdauer von fünf Jahren sind auch mehrmalige Verlängerungen eines kalendermäßig befristeten Arbeitsvertrages zulässig. Eine Befristung nach Satz 1 ist nicht zulässig, wenn ein enger sachlicher Zusammenhang mit einem vorherigen Arbeitsvertrag mit demselben Arbeitgeber bestanden hat. Ein solcher enger sachlicher Zusammenhang wird vermutet, wenn zwischen den Arbeitsverträgen ein Zeitraum von weniger als sechs Monaten liegt. Durch Tarifvertrag kann eine längere Höchstdauer der Befristung abweichend von Satz 1 festgelegt werden. Im Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages können nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anwendung der tariflichen Regelungen vereinbaren.“

§ 14 Abs. 3 TZBFG entfällt.

Mit dieser Regelung würde jegliche Unsicherheit im Zusammenhang mit einer denkbaren Altersdiskriminierung entfallen. Es würden auch beschäftigungspolitische Anreize für andere Altersgruppen geschaffen werden, insbesondere Jugendliche hätten eine bessere Arbeitsmarktperspektive. Dem in letzter Zeit um sich greifenden „Praktikantenunwesen“ würde Einhalt geboten (insbesondere junge Arbeitssuchende bieten Unternehmen eine kostenlose Mitarbeit als vermeintliche Praktikanten ohne jede Vergütung an, allein um Berufspraxis und ein Arbeitszeugnis zu erhalten, wovon sie sich eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen versprechen).

Jugendliche Arbeitslose würden ebenso wenig wie ältere Arbeitslose sehenden Auges in die Arbeitslosigkeit geschickt werden.

Von einer an das Alter anknüpfenden Regelung, wie sie im Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD enthalten ist, rate ich daher ab.

Sollte eine solche Alters-Differenzierung trotzdem gewählt werden, wäre es zumindest erforderlich, auch eine drohende Arbeitslosigkeit in den Voraussetzungskatalog einzubeziehen. Es verbleiben dann aber erhebliche Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Altersdiskriminierung, und zwar zum einen vergleichbar mit dem Fall Mangold und zum anderen mit Blick auf eine umgekehrte Diskriminierung von Jugendlichen, die von diesen erleichterten Einstellungsmöglichkeiten allein aufgrund ihres Alters ausgeschlossen bleiben sollen, auch wenn sie die beschäftigungspolitischen Voraussetzungen des geplanten § 14. Abs. 3 erfüllen würden.

4. Änderung des Kündigungsschutzgesetzes

Der Antrag der FDP enthält den Vorschlag, das Merkmal „Alter“ aus dem Katalog der Sozialauswahlkriterien in § 1 des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) zu streichen. Begründet wird dieser Vorschlag mit dem Verbot der Altersdiskriminierung.

Diesem Vorschlag ist zuzustimmen.

Derzeit ergeben sich für Arbeitgeber erhebliche Risiken, die auch beschäftigungspolitische Auswirkungen haben. Es ist völlig offen, wie derzeit eine Sozialauswahl im Falle einer betriebsbedingten Kündigung durchzuführen ist. Die Erläuterung von Einzelheiten würde hier zu weit führen. Im Ergebnis hat der Arbeitgeber meist aber nur die Wahl, entweder, wie in § 1 KSchG gefordert, das Merkmal Alter zu berücksichtigen, wobei die Berücksichtigung auch nicht nur unwesentlich sein darf. Andererseits verbieten die europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien gerade eine solche Differenzierung.

Hinzu kommt noch, dass das Alter in § 1 KSchG doppelt, nämlich zum einen unmittelbar und zum anderen zusätzlich über das zweite Merkmal „Betriebszugehörigkeit“ auch noch mittelbar Berücksichtigung findet.

Auswege für den Arbeitgeber ergeben sich allenfalls über die Möglichkeit, bei der Sozialauswahl die Erhaltung der Alterstruktur zu berücksichtigen. Hierzu fehlt es derzeit jedoch an ausreichender Rechtsprechung. Es ergeben sich somit erhebliche Rechtsunsicherheiten in der Praxis. Letztlich wird über den Versuch, die Erhaltung der Alterstruktur in den Sozialauswahlprozess mit einzuführen, das Merkmal „Alter“ gerade wieder ausgehebelt.

Es ist daher dringend notwendig, sofort § 1 KSchG dergestalt zu ändern, dass das Merkmal „Alter“ als Sozialauswahlkriterium entfällt.

Mittelbar wird das Alter dann immer noch über die Betriebszugehörigkeit berücksichtigt, es bestehen keine Widersprüche mehr zum europäischen Antidiskriminierungsrecht und gleichzeitig werden Beschäftigungschancen Älterer erheblich erhöht.

Der Gesetzgeber könnte mit dem Entfall des Merkmals „Alter“ als Sozialauswahlkriterium gerade den positiven Einstellungseffekt für Ältere erzielen, den er mit der Sonderregelung der erleichterten Altersbefristung in § 14 Abs.3 TzBfG erzielen wollte, der aber vom EUGH in der Mangold-Entscheidung für unzulässig erklärt wurde. Mit der vorgeschlagenen Streichung ist keinerlei Altersdiskriminierung zu Lasten von älteren Arbeitnehmern verbunden, vielmehr wird eine derzeit bestehende Altersdiskriminierung (von Jüngeren) beseitigt und die Einstellungschancen für Ältere würden wieder steigen.

5. Beseitigung von Regelungen, die zur Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen mit Älteren motivieren

Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation Älterer machen nur dann Sinn, wenn gleichzeitig Regelungen abgeschafft oder nicht eingeführt werden, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer motivieren, bestehende Beschäftigungen mit Älteren zu beenden.

Hier ist in erster Linie die derzeitige Regelung zur Altersteilzeit zu nennen. Die Diskussion um die Verlängerung der Lebensarbeitszeit hat gerade zu einem „Run“ auf Altersteilzeitregelungen geführt. Dies ist kontrapro-

duktiv zu dem hier diskutierten Willen des Gesetzgebers, Beschäftigungschancen Älterer zu verbessern.

Die derzeit bestehende Altersteilzeitregelung muss daher kurzfristig gestrichen werden.

Sinnvoll wären allerdings Möglichkeiten, die Arbeitnehmern Angebote eröffnen, gegen Ende des Arbeitslebens „kürzer zu treten“. Diese Möglichkeiten müssen aber für den Arbeitgeber aufkommensneutral sein, da sich ansonsten wieder negative Einstellungseffekte für Ältere ergeben würden.

Ferner ist wichtig, dass insoweit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Einvernehmen erzielt wird und es keine einseitigen Gestaltungsmöglichkeiten für Ältere ohne Zustimmung des Arbeitgebers gibt. Andernfalls könnte dies auch wieder zu Einstellungshemmnissen führen.

6. Änderung des SGB II

Der Unterzeichnende ist nicht Experte für Sozialrecht, weshalb die Ausführungen insoweit entsprechend kurz ausfallen.

Die im Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD vorgeschlagenen Maßnahmen sind im Großen und Ganzen sinnvoll. Sie greifen jedoch möglicherweise nicht weit genug. Andererseits stellen sie, wie beispielsweise die vorgeschlagene Neufassung von § 421 f) SGB II auf eine bereits seit längerer Zeit (mindestens sechs Monate) bestehende Arbeitslosigkeit ab. Ziel ist es jedoch gerade eine Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Auch unter dem Blickwinkel des AGG sind arbeitsmarktbezogene, notwendige und spezifische Maßnahmen zu Gunsten Älterer dann sinnvoll und auch zulässig, wenn altersbedingte Defizite hierdurch ausgeglichen werden.

Maßnahmen sollten daher nicht in erster Linie darauf zielen, bei schon bestehender Arbeitslosigkeit WiederEinstellungsbeihilfen, in welcher Form auch immer, zu gewähren, sondern die Entstehung von Arbeitslosigkeit auch zu vermeiden. Dies kann beispielsweise geschehen durch Zuschüsse an Arbeitgeber in bestehenden Arbeitsverhältnissen um eine Arbeitslosigkeit zu vermeiden, indem etwa Einschränkungen in der Leistungsfähigkeit, der gesundheitlich möglichen Arbeitszeit o. ä. finanziell ausgeglichen werden.

Maßnahmen, die einer Besserstellung älterer Menschen dienen, verstoßen gegen europäisches Gleichbehandlungsrecht. Maßnahmen, wie sie im Rahmen des SGB II möglich sind, sind aber deshalb zulässig, da sie gerade nicht eine Besserstellung Älterer gegenüber Jüngeren, sondern letztlich nur eine Gleichstellung durch einen Ausgleich von altersbedingten Defiziten vorsehen.

7. „Optionsmodell“ im KSchG

Im FDP-Vorschlag wird ein Optionsmodell im Kündigungsschutz vorgeschlagen, nach dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer den nach dem Kündigungsschutzgesetz bestehenden Kündigungsschutz modifizieren können. Dieses Gesetz sieht, abgesehen von wenigen Ausnahmen im Bereich einer arbeitsgerichtlichen Auflösung, keine Abfindungsregelungen vor, sondern lediglich eine Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses, wenn die Kündigung unwirksam ist. Dies soll nach dem so genannten Optionsmodell im Arbeitsvertrag dahingehend geändert

werden können, dass, anstelle des Weiterbeschäftigungsanspruches ein Abfindungsanspruch tritt. Dieses Optionsmodell ist daher mit der gesetzlichen Regelung in § 1a KSchG vergleichbar, wobei aber die Einigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die Modifikation „Abfindung statt Weiterbeschäftigung“ nicht erst bei der Kündigung erzielt wird, sondern bereits bei Beginn des Arbeitsverhältnisses.

Eine solche Regelung ist, soweit sie sich wie auch § 1a im Bereich der Freiwilligkeit bewegt, sinnvoll und entspricht auch dem gesetzlichen Grundgedanken, der zuletzt in § 1a KSchG zum Ausdruck gekommen ist.

Ein solches Optionsmodell würde sich auch zu Gunsten der Beschäftigung Älterer auswirken: Da die Abfindungen, die nach einem solchen Modell zu zahlen wären, sich mit längerer Betriebszugehörigkeit erhöhen, würde das Optionsmodell tendenziell dazu führen, dass ältere, länger beschäftigte Arbeitnehmer wesentlich höhere Abfindungen erhalten würden, als jüngere, noch nicht so lange beschäftigte Mitarbeiter. Dies könnte in der Praxis die Auswirkung haben, dass Arbeitgeber eher als bisher dazu tendieren, die Beschäftigungsverhältnisse mit älteren Arbeitnehmern fortzuführen, um zu hohe Abfindungszahlungen zu ersparen.

Insgesamt wäre das Modell somit ein sinnvoller und auch zur Beschäftigung Älterer zielführender ergänzender Ansatz.

In diesem Zusammenhang wäre es auch sinnvoll, die bestehende Regelung des § 1a KSchG dahingehend zu erweitern, dass sie nicht nur bei betriebsbedingten Kündigungen sondern auch bei verhalten- und insbesondere personenbedingten Kündigungen zulässig wird.

8. Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen und Mindestlohnvorschriften

Ebenfalls im Antrag der FDP enthalten ist der Vorschlag, das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen abzuschaffen und auf Mindestlohnvorschriften zu verzichten. Hierzu soll nur im Hinblick auf die Beschäftigung Älterer Stellung genommen werden:

Es ist in der Praxis nicht selten, dass Ältere durch stetig gewachsene Vergütungen einerseits und gleichzeitig durch eine nachlassende Leistungsfähigkeit andererseits zum beschäftigungspolitischen „Problemfall“ werden. Die Personalkosten für den Arbeitgeber steigen, die Leistungsfähigkeit sinkt.

Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten die Möglichkeit erhalten, hierauf flexibel zu reagieren, gegebenenfalls auch durch Entgeltanpassungen. Gesetzliche oder tarifvertragliche Einschränkungen entsprechender Handlungsspielräume gefährden die Beschäftigungsverhältnisse Älterer. Solche Einschränkungen ergeben sich aus allgemeinverbindlichen oder auch allgemein geltenden Tarifverträgen und aus bestehenden oder geplanten Mindestlohnvorschriften. Für die Betroffenen ist es meist sinnvoller, wenn das bestehende Arbeitsverhältnis, wenn auch eventuell unter geänderten Bedingungen oder mit verringerter Vergütung fortgesetzt wird, als wenn es beendet wird, und Leistungen der Agentur für Arbeit in Anspruch genommen werden müssen.

Vor einseitigen Entgeltänderungen sind Arbeitnehmer ausreichend geschützt. In der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist anerkannt, dass beispielsweise Änderungskündigungen des Arbeitgebers allein mit dem

Ziel einer Entgeltabsenkung in der Regel unzulässig sind. Die derzeitige Rechtslage ist aber dadurch gekennzeichnet, dass Arbeitnehmer, die mit dem Arbeitgeber eine auch in ihrem Interesse liegende, sinnvolle Regelung treffen und ihren Arbeitsplatz erhalten wollen, hieran durch die oben genannten Vorschriften gehindert werden.

Im Rahmen der hier vorgeschlagenen einvernehmlichen Änderung von Arbeitsbedingungen könnte begleitend auch an die bereits angesprochenen Hilfen nach dem SGB II gedacht werden. Es ist beschäftigungspolitisch der falsche Weg, zunächst durch starre tarifliche oder gesetzliche Lohnvorschriften im Ergebnis in der Praxis eine Beendigung eines bestehenden, möglicherweise langjährigen Beschäftigungsverhältnisses zu provozieren, dann die Arbeitslosenversicherung in Anspruch zu nehmen, um anschließend mühsam die Begründung eines neuen Beschäftigungsverhältnisses zu fördern. Einfacher, effektiver, finanziell besser und für alle Beteiligten sinnvoller ist es, die Fortführung des bestehenden Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen und gegebenenfalls zu fördern. Damit kann dann gleichzeitig auch der bisher erworbene Kündigungsschutz erhalten werden, der bei einem neuen Arbeitsverhältnis natürlich nicht bestehen würde.

9. Beschäftigungssicherung und Günstigkeitsprinzip

Von bestehenden und einschlägigen Tarifverträgen dürfen Tarifunterworfenen nur zu Gunsten des Arbeitnehmers abweichen. Auch dann, wenn eine Kombination von mehreren Abweichungen sich in der Summe für den Arbeitnehmer als günstiger darstellt als die tarifliche Situation, sind entsprechende Vereinbarungen unwirksam, wenn sie auch nur teilweise ungünstigere als die tarifvertraglichen Regelungen enthalten. Unzulässig ist somit beispielsweise eine individualvertragliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder eine Betriebsvereinbarung zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber, wonach Vergütungen abgesenkt werden und gleichzeitig eine Arbeitsplatzbestandsgarantie abgegeben wird. Dies führt letztlich dazu, dass bestehende Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere mit Älteren, beendet werden, anstatt sie einvernehmlich den geänderten persönlichen Bedingungen anzupassen.

Hier kann Abhilfe dadurch geschaffen werden, dass die Beschäftigungssicherung als Kriterium für die Ausgestaltung des Günstigkeitsprinzips im Tarifvertragsrecht anerkannt wird. Danach sollte es möglich sein, auf für Arbeitnehmer günstige tarifvertragliche Elemente zu verzichten, wenn gleichzeitig eine (aus Sicht des Arbeitnehmers vorzuziehende) Beschäftigungsgarantie abgegeben wird.

Nach der derzeitigen Rechtslage können die älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbst nichts für den Erhalt ihrer Beschäftigungsverhältnisse unternehmen, wenn tarifvertragliche Regelungen entgegenstehen.

Es macht keinen Sinn, umfangreiche gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten, die noch dazu gerade bei Älteren mit dem Risiko einer Altersdiskriminierung verbunden sind, wenn gleichzeitig den Betroffenen, die Ihre Beschäftigung selbst absichern könnten, insoweit die Hände gebunden werden.

10. Gesetzlich fixierte berufliche Altersgrenzen

Gesetzlich festgelegte Altersgrenzen sind, soweit sie eine Begrenzung der beruflichen Tätigkeit unterhalb des 65.

Lebensjahres vorsehen, mit Blick auf Art. 12 Grundgesetz und auf die bestehenden Antidiskriminierungsregeln nur dann zulässig, wenn sich hierfür ein ausreichender, sachlicher Grund findet. Dies kann beispielsweise ein Gesundheitsschutz für die Betroffenen oder für Dritte sein.

11. Förderung der Weiterbildung Älterer

Grundsätzlich sind Maßnahmen, die die berufliche Weiterbildung Älterer im Berufsleben zum Ziel haben, sehr zu begrüßen. Der zunehmende Abstand zur Berufsausbildung und zu den dort vermittelten umfassenden Kenntnissen und Fertigkeiten stellt zumindest einen Faktor für eingeschränkte Beschäftigungsmöglichkeiten von Älteren dar. Dem kann durch Fort- und Weiterbildung begegnet werden.

Hiermit darf aber der Arbeitgeber letztlich nicht zusätzlich belastet werden, da sich aus einer solchen Belastung

letztlich wiederum Einstellungshindernisse ergeben würden. Es ist sinnvoll, für solche Weiterbildungsmöglichkeiten Mittel der Bundesagentur für Arbeit vorzusehen, da diese Maßnahmen letztlich auch dazu dienen, eine Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber andererseits eine Abgrenzung dahingehend, dass nicht ohnehin erforderliche, betriebliche Schulungsmaßnahmen durch „die Allgemeinheit“ finanziert werden. Sinnvoll könnten insoweit unter Anderem steuerliche Anreize sein.

12.) Zusammenfassung

(Siehe I.: Vorangestellte Zusammenfassung)

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)551

20. Februar 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Gelsenkirchen

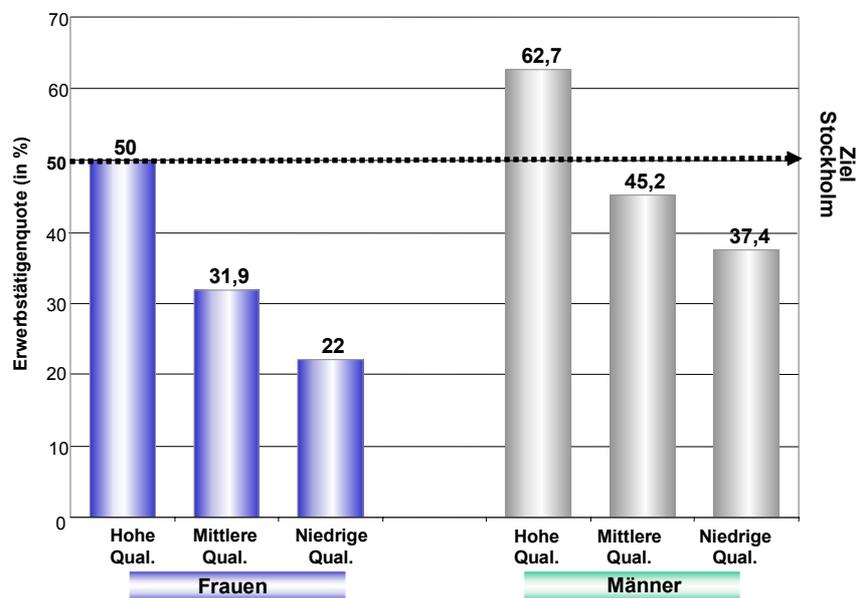
1. Vorbemerkungen

Ältere Arbeitslose haben deutlich geringere Chancen als Jüngere, von Unternehmen eingestellt zu werden. Da Gründe hierfür sind vielfach. Sie reichen von gesundheitlichen Einschränkungen, Bildungsdefiziten, eingeschränkter Flexibilität der Betroffenen, Vorurteilen auf Seiten der Arbeitgeber, besonderen Schutzregelungen in Tarifverträgen und Gesetzen, die an das Lebensalter gebunden sind, bis hin zu dem gravierenden gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzmangel, der es Unternehmen ermöglicht, die große Gruppe der Älteren als Fachkräfte-reservoir zu vernachlässigen. Entsprechend der Vielfalt der Ursachen können die Einstellungschancen Älterer somit auch nur durch eine Vielzahl von Maßnahmen verbessert werden.

Ältere Erwerbspersonen sind keine homogene Gruppe. Ihre Erwerbstätigenquote differiert stark nach Qualifikationsniveau. Das Stockholmer Ziel der EU, bis 2010 die Erwerbstätigenquote der 55-64jährigen auf 50% zu erhöhen, wird gegenwärtig in Deutschland nur von den Akademikern und Akademikerinnen erreicht. Die Erwerbstätigenquoten der anderen Qualifikationsgruppen, insbesondere der gering Qualifizierten, sind weit von diesem Ziel entfernt. Die Differenzierung der Erwerbstätigenquote beginnt weit vor dem 55. Lebensjahr. Die Ursachen

für die geringe Erwerbsbeteiligung geringer Qualifizierter sind vor allem in besonders belastenden Arbeitsbedingungen auf sogenannten einfachen Arbeitsplätzen sowie in unzureichender Bildung in unterschiedlichen Phasen des Lebensverlaufs zu suchen. Insofern können Maßnahmen der Beschäftigungsförderung, die sich auf die Gruppe der Älteren beziehen, nur ein Baustein sein, der zwingend durch eine präventive Förderung in früheren Lebensjahren unterfüttert werden muss.

Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen nach Qualifikation und Geschlecht, 2005, in Deutschland



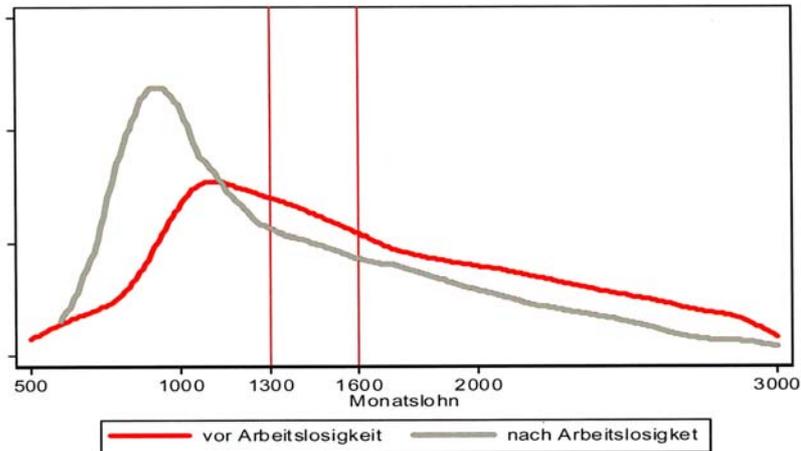
Quelle: Arbeitskräftestichprobe EU

Ältere ab 50 Jahre haben ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden. Über 50jährige weisen im Durchschnitt eine längere Betriebszugehörigkeit als Jüngere auf und sind daher auch besser vor Arbeitslosigkeit geschützt. Ihre überdurchschnittliche Arbeitslosenquote ist vor allem eine Folge einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit. Eine allgemeine Lockerung des Kündigungsschutzes könnte dazu führen, dass sich Unternehmen bevorzugt von älteren Arbeitskräften trennen, da sie die Kosten für den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit (Gesundheitsschutz, ergonomische Verbesserungen, Weiterbildung) scheuen und wäre somit kontraproduktiv. Es kann aber durchaus Sinn machen, die Anreize für Unternehmen, Ältere einzustellen zu verbessern. Diese Anreize können in einer Erleichterung der Befristung bei der Einstellung, finanziellen Zuschüssen bei der Eingliederung oder bei der Weiterbildung bestehen. Es macht auch Sinn, besondere Anreize für ältere Arbeitslose zu setzen, eine neue Beschäftigung anzunehmen, um so mehr, als diese Gruppe in hohem Maße nach dem Verlust einer langjährigen Beschäftigung mit innerbetrieblichem Aufstieg mit Lohnverlusten rechnen muss. Gesamtwirtschaftlich können solche Maßnahmen zu einer leichten Umverteilung der Beschäftigungschancen Älterer führen, was ja durchaus ein gewünschtes Ergebnis zielgruppenbezogener Arbeitsmarktpolitik ist.

Die Diskussion über die Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer in Deutschland ist stark instrumentenlastig. Für besondere Problemkonstellationen werden spezifische Instrumente entwickelt, die in der Praxis aber oft nicht aktiv vermarktet werden, bzw. bei den potentiellen Nutzern nicht bekannt sind und wenig genutzt werden. So lagen die Fallzahlen bei der Förderung der Weiterbildung Älterer in KMU's 2006 bei nur 1890 Fällen, bei der Entgeltsicherung bei nur 7760 Fällen und beim Beitragsbonus (2003) bei nur 7445 Fällen. Allein die Eingliederungszuschüsse für Ältere wiesen deutlich höhere Fallzahlen auf.

Lohnverteilung bei älteren Arbeitnehmern vor und nach Arbeitslosigkeit

Monatslohn in Euro; Personen über 50, die am 30.06. 2004
arbeitslos waren



Quelle: IAB 2006

2. Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes

Die bis zum 31. Dezember 2006 geltende Regelung zur Befristung Älterer war nicht zielgerichtet formuliert. So konnten mit allen Arbeitnehmern, die das 52. Lebensjahr vollendet haben, befristete Arbeitsverträge mit oder ohne sachlichen Grund und ohne Beschränkung der Höchstdauer abgeschlossen werden. Diese pauschal an das Lebensalter gebundene Formulierung wurde vom EUGH zu recht als Diskriminierung Älterer ausgelegt. Vor allem gut qualifizierte Beschäftigte haben auch jenseits des 50sten Lebensjahr gute Beschäftigungs- und Karrierechancen und nehmen auch weiterhin in hohem Maße an Weiterbildung teil (Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft, 2004 Bielefeld http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf). Es besteht daher kein Grund, über 52-jährigen generell den Schutz eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses vorzuenthalten.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung fasst den Kreis der Personen, für die Befristungen erleichtert werden sollen, enger und beschränkt ihn auf Personen, die mindestens vier Monate beschäftigungslos sind, wobei zur Beschäftigungslosigkeit auch die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung und sonstige persönliche Gründe, aus denen jemand gehindert wurde, einer Beschäftigung nachzugehen, zählen. Diese Konzentration der besonderen Befristungsmöglichkeiten auf Beschäftigungslose ist grundsätzlich sinnvoll. Auch die Begrenzung der Höchstdauer von 5 Jahren bei einem Arbeitgeber ist sinnvoll, da es bis dahin dem Arbeitgeber zumutbar ist, eine Entscheidung über eine unbefristete Beschäftigung zu treffen, deren Dauer bis zum Rentenbezugsalter auch überschaubar ist.

Allerdings sollte man die Anreizwirkung besonderer Befristungsregelungen für die Unternehmen nicht überschätzen. Trotz der umfassenderen Befristungsmöglichkeiten zwischen 2002 und 2006 waren weitaus weniger Ältere als Jüngere befristet beschäftigt (OECD 2005,

Ageing and employment policies: Germany. Paris). Es gibt also gute Gründe anzunehmen, dass der Kündigungsschutz keine wesentliche Einstellungsbarriere für Ältere ist. Um die Einschätzung des Befristungsinstrument auf eine bessere Grundlage zu stellen, wird eine Evaluation der Gesetzesänderung empfohlen.

3. Weiterbildung für Ältere

Die Ausweitung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte ab 45 Jahren in kleinen und mittleren Betrieben bis 250 Beschäftigte ist grundsätzlich sinnvoll. Die Forschung hat gezeigt, dass die Weiterbildungsbeteiligung in diesen Betrieben unter dem Durchschnitt liegt. Durch die Vergabe von Bildungsgutscheinen an die Beschäftigten in Verbindung mit aktivem Marketing und Beratung kann es durchaus zu erheblichen Steigerung der Nutzung dieses Instruments kommen, wie Erfahrungen aus NRW mit dem sogenannten Bildungsscheck zeigen, der im Anschluss an Empfehlungen der Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ entwickelt wurde und ebenfalls auf Beschäftigte in Betrieben mit bis zu 250 Beschäftigte zielt. Allerdings werden in NRW nur 50% der Kosten bezuschusst.

Zeitlich befristet – also wie geplant bis 31.12.2010 – kann eine solche pauschale Förderung als Anschubprogramm für die Expansion von Weiterbildung in KMU's sinnvoll sein. Die geringen angenommenen Mehrkosten lassen allerdings darauf schließen, dass eine aktive Vermarktung des Instruments nicht geplant ist.

Es bleibt zu beobachten, ob damit auch Benachteiligte erreicht werden oder es sich um ein Instrument der Mittelstandsförderung handelt.

4. Eingliederungszuschüsse (EGZ) für Ältere

Ein viel diskutierter Aspekt gerade bei EGZ sind Mitnahmeeffekte. Von Mitnahme spricht man, wenn eine Einstellung mit einem EGZ gefördert wird, aber die Einstellung auch dann erfolgt wäre, wenn kein EGZ bewilligt worden wäre. Ökonometrische Analysen erga-

ben bei der Evaluierung der EGZ (im Rahmen der Evaluierung Hartz I bis III), dass in den meisten Teilgruppen Mitnahmeeffekte überwiegen; eine Ausnahme stellten lediglich Frauen in den neuen Bundesländern dar (ZEW 2007: Hartz-Evaluation - Eingliederungszuschüsse zeigen geringe Wirkung: Mitnahmeeffekte überwiegen (Pressemitteilung vom 09.01.2007).

Die alten Regelungen des SGB III 421f sahen Eingliederungszuschüsse für alle Arbeitnehmer ab dem 50. Lebensjahr vor und waren damit zu pauschal gefasst. Die jetzige größere Zielgruppengenauigkeit (sechs Monate Arbeitslosigkeit oder in der Person liegende Umstände) ist sinnvoll. Es sollte allerdings sichergestellt werden, dass nicht ein Lebensalter über 50 Jahre – wie das in der Vermittlungspraxis heute vielfach üblich ist - generell als ein in der Person liegendes Vermittlungshemmnis angesehen wird. Der Entwurfstext fügt dem Alter zunächst keine weitere Spezifizierung hinzu.

Sowohl die derzeit gültigen als auch die neuen beabsichtigten gesetzlichen Bestimmungen legen nicht fest, dass nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse förderfähig sind. Dies erfolgt erst durch die Durchführungsanweisung der BA (DA EGZ/EGZ-SB/EZN, hier: DA 217.02). Diese DA gelten zwingend für die Agenturen, aber wohl nicht für die Argen und sicher nicht für die zugelassenen kommunalen Träger (Optionskommunen). Da zu erwarten ist, dass die Neufassung des § 421f (EGZ für Ältere) sich stärker im SGB-II-Bereich auswirken wird, ergibt sich dort die Möglichkeit bzw. Gefahr, auch nicht-sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu sehr attraktiven Konditionen zu fördern.

5. Entgeltsicherung

Die Anreize, die Entgeltsicherung zu nutzen werden deutlich verbessert. So wird die Annahme geringer bezahlter Tätigkeiten nunmehr über zwei Jahre bezuschusst. Dies bedeutet gegenüber der bisherigen Regelung (maximal Dauer der Restlaufzeit des ALG I) eine erhebliche Ausdehnung. Die Neuregelung erscheint sinnvoll, da die bisherige Regelung aufgrund der oft kurzen Laufzeiten keine großen Anreizwirkungen auf die Arbeitslosen ausübte, eine geringer bezahlte Stelle anzunehmen.

Die Bindung der Entlohnung an tarifliche oder ortsübliche Löhne ist zentral, da damit Möglichkeiten der Absenkung der Löhne um den Zuschuss durch die Entgeltsicherung eingegrenzt werden.

6. Zusammenfassende Bewertung

Der Gesetzentwurf ordnet einige Instrumente zur Förderung Älterer neu und greift dabei auch Vorschläge aus der Begleitforschung auf. Die Maßnahmen sind in sich sinnvoll und nachvollziehbar. Die vorgeschlagenen Änderungen legen allerdings den Akzent vorrangig auf die finanzielle Förderung der einstellenden Betriebe bzw. der älteren Arbeitslosen. Die erwarteten Mehrkosten werden vor allem in diesen Bereichen erwartet.

Es fehlen weiterhin erkennbare Strategien zur präventiven Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der gering und mittel Qualifizierten. Die Heraufsetzung der Altersgrenze muss bildungspolitisch unterfüttert werden. Die geplante Förderung des Bildungssparens wird die Gruppe der gering und mittel Qualifizierten kaum erreichen.

Um die Beschäftigungschancen Älterer zu verbessern, wäre es sinnvoll zusätzlich

- (1) Die präventive Förderung an- und ungelernter Beschäftigter im Betrieb durch die BA dauerhaft auszubauen und auch hier das Instrument des Bildungsgutscheins zu nutzen und aktiv zu vermarkten.
- (2) Ältere Arbeitslose stärker in Weiterbildungsmaßnahmen der BA einzubeziehen.
- (3) Durch ein neues Erwachsenenbafög die Chancen der Personen ohne Schul- und Berufsabschluss, einen solchen auch nach dem 27. Lebensjahr nachzuholen, zu verbessern.

(Zu diesen Vorschlägen vgl. meine schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog zur Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung des DEUTSCHEN BUNDESTAGES am 29. Januar 2007 zum Thema „Lebenslanges Lernen – Bedarf und Finanzierung“).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)554

20. Februar 2007

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Februar 2007 zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Deutscher Führungskräfteverband

1. Allgemeines

Der Deutsche Führungskräfteverband begrüßt den Gesetzentwurf als einen ersten Schritt zur arbeitsmarktpolitischen Flankierung der Anhebung der rentenrechtlichen Altersgrenzen.

Zugleich geht der Verband davon aus, dass es sich bei den vorgeschlagenen Maßnahmen nicht um einen abschließenden Katalog von Maßnahmen für diese Legislaturperiode handelt.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen regeln aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands allenfalls Teilaspekte der Gesamtproblematik der mit zunehmendem Alter schlechter werdenden Beschäftigungsperspektive von Arbeitnehmern.

Dies gilt insbesondere für unter 2) und 3) näher erörterten arbeitsrechtlichen Regelungen.

Der Deutsche Führungskräfteverband enthält sich einer eingehenden Stellungnahme zu der geplanten Neufassung und Verlängerung ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente des SGB III. Angestellte Führungskräfte gehören nur im Ausnahmefall zu den Begünstigten dieser Regelungen.

Daher empfiehlt der Deutsche Führungskräfteverband der Regierung lediglich, die Ergebnisse der jüngsten Evaluationsstudien über die "Gesetze über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" zu berücksichtigen.

Im Interesse eines wirtschaftlichen Einsatzes der Beitragsmittel und der Beitragssatzstabilität sollte die Förderung auf nachgewiesene wirksame Instrumente konzentriert werden.

Der Deutsche Führungskräfteverband geht davon aus, dass zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen weitere Beiträge zu verbesserten Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer leisten werden. Dazu gehören die im Koalitionsvertrag angekündigte Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Wertguthaben von Arbeitnehmern (§ 7 Abs. 1a SGB IV) und andere rechtliche Neuregelungen mit dem Ziel einer sozial abgesicherten Flexibilisierung arbeits- und sozialrechtlicher Vorschriften.

Darüber hinaus sollte im Interesse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern baldmöglichst Rechtssicherheit in der Frage hergestellt werden, ob die geförderte Altersteilzeit tatsächlich wie derzeit vorgesehen Ende 2009 ausläuft oder ob der Gesetzgeber Schritte zu einer Verlängerung oder alternativen Förderung von Modellen mit einer reduzierten Arbeitszeit im rentennahen Alter einleiten wird.

2. Neufassung von § 14 Abs. 3 TzBfG

Der Deutsche Führungskräfteverband hält die geplante Neufassung des Gesetzes in der Fassung des Fraktionsentwurfs für vertretbar.

Artikel 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG schafft einen Spielraum für Regelungen, die abweichende, aber nicht diskriminierende Regelungen für ältere Arbeitnehmer vorsehen. Voraussetzung ist, dass sie objektiv und angemessen, im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitisches Ziel gerechtfertigt sind, und dass die Mittel zur Erreichung dieses Zwecks angemessen und erforderlich sind.

Diese Vorgaben können durch die vorgesehenen Regelungen eingehalten werden.

Demgegenüber wendet sich der Deutsche Führungskräfteverband entschieden gegen die Änderungswünsche des Bundesrats (Bundesrats-Drucksache 1/1/07).

In Bezug auf die vom Bundesrat geforderte Absenkung der unteren Altersschwelle für zeitlich unbestimmte sachgrundlose Befristung auf 45 Jahre und eine Erweiterung der Anwendungsvoraussetzungen auf 45 Jahre bestehen massive Zweifel nicht nur im Hinblick auf die Erforderlichkeit und Angemessenheit eines derartigen Schritts, sondern auch auf die Geeignetheit zur Erreichung arbeitsmarktpolitischer Ziele.

Im Einzelnen kritisiert der Deutsche Führungskräfteverband;

- Eine derartige Regelung läuft Gefahr, die nach dem EuGH-Urteil vom 22. November 2005 (Aktenzeichen C-144/04) verbliebenen rechtlichen Gestaltungsspielräume zu überdehnen.
- Die neue Regelung könnte darüber hinaus in ihrer Anwendung massive Rechtsunsicherheit und einen erhöhten bürokratischen Aufwand verursachen. Die Bescheinigung über das Ausmaß des Risikos einer andauernden Arbeitslosigkeit im Rahmen der frühzeitigen Arbeitslosmeldung nach § 37b SGB III erfordert einerseits Prognoseentscheidung, die notwendigerweise mit erheblichen Unsicherheiten behaftet wäre. Zum anderen müsste die Bescheinigung mit Blick auf die rechtlichen Implikationen in Form eines rechtsmittelfähigen Verwaltungsakts ergehen.
- Für eine unverhältnismäßig große Gruppe von Arbeitnehmern (die über 45-Jährigen) würden die Aussichten darauf, im Anschluss an einen unfreiwilligen

Arbeitsplatzverlust überhaupt wieder in eine unbefristete Beschäftigung zu gelangen, erheblich verschlechtert. Eine derartige Gesetzesänderung könnte deshalb eine weitreichende negative gesellschaftspolitische Signalwirkung haben. Die beabsichtigte aktivierende Wirkung könnte in Resignation und Demotivation umschlagen.

3. Lockerung von § 37b SGB III (Frühzeitige Arbeitslosmeldung)

Der Deutsche Führungskräfteverband begrüßt die geplante Regelung, derzufolge zur Wahrung der Frist nach Satz 1 und 2 eine fernmündliche Meldung ausreichen soll, wenn die persönliche Meldung nach terminlicher Vereinbarung nachgeholt wird.

An der Berechtigung einer gesetzlichen Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitslosmeldung bestehen seitens des Deutschen Führungskräfteverbands keine Zweifel.

Dennoch hat sich aus Sicht des Verbands die Verwaltungspraxis der Bundesagentur für Arbeit in der Vergangenheit als unverhältnismäßig streng erwiesen. Von den Betroffenen wurden Auslegung und Anwendung der Vorschrift oft als schikanös, die Sanktionen als überzogen empfunden.

Die am 1.1.2006 mit dem 5. SGB III-Änderungsgesetz in Kraft getretenen Modifikationen haben hier bereits teilweise Abhilfe geschaffen.

Die nunmehr geplante Lockerung der Anforderungen an den Erstkontakt zur Arbeitsagentur, sind aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands ein weiterer deutlicher Schritt in die richtige Richtung. Sie ermöglicht auch eine bessere Konzentration der Arbeitsagenturen auf die Vermittlungstätigkeit, die erfahrungsgemäß ohnehin erst mit einer zeitlichen Verzögerung nach der Arbeitslosmeldung einsetzt.

Bedenken im Hinblick auf drohende Beweisprobleme bei fehlenden Belegen für eine telefonische Meldung werden daher zurück gestellt. Der Deutsche Führungskräfteverband geht davon aus, dass in Dienstanweisungen der Bundesagentur eine interessengerechte Lösung für derartige Probleme gefunden wird.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)569

21. Februar 2007

Information für den Ausschuss

Stellungnahme zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen - Drucksache 16/3793 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Parr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer - Drucksache 16/241 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Beschäftigungspolitik für Ältere - für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept - Drucksache 16/3027 -

Sozialverband Deutschland SoVD

Inhaltsverzeichnis**I. Zusammenfassung****II. Zum Entwurf im Einzelnen**

1. Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen mit älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern
2. Berufliche Weiterbildung
3. Eingliederungszuschuss für Ältere
4. Entgeltsicherung für Ältere
5. Weitere Empfehlungen des SoVD
 - 5.1. Bundesprogramm „30.000 Zusatzjobs für Ältere“
 - 5.2. Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld

III. Schlussbemerkungen**I. Zusammenfassung**

Der Sozialverband Deutschland (SoVD) begrüßt, dass sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt hat, die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern.

Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in besonderer Weise von Arbeitslosigkeit betroffen oder bedroht. Jeder vierte der statistisch gemeldeten Arbeitslosen ist 50 Jahre und älter. Etwa 40 Prozent der Betriebe in Deutschland beschäftigen keine Menschen über 50 Jahren. Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tragen hierdurch ein überdurchschnittlich hohes Risiko,

nach einer einmal erfolgten Entlassung arbeitslos zu bleiben. Das Erwerbspotential und der Erfahrungsschatz der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden von vielen Betrieben immer noch ignoriert, obgleich ein Einstellungswandel längst überfällig gewesen wäre.

Der jüngst zu verzeichnende Anstieg der Erwerbstätigenquote bei den 55- bis unter 65-Jährigen von 37,5 Prozent im Jahr 2000 auf rund 45 Prozent im Jahr 2005 darf nach Auffassung des SoVD nicht zu dem Schluss fehlerhaft, dass sich die schwierige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer grundlegend verbessert habe. Denn dieser Anstieg ist nicht auf einen Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sondern zu einem großen Teil auch auf einen Anstieg prekärer Beschäftigungsformen, wie beispielsweise Mini- und Ein-Euro-Jobs, zurückzuführen.

Vor diesem Hintergrund lehnt der SoVD die geplante erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen mit älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern entschieden ab. Ein positiver Effekt auf die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer konnte für die bislang geltende und für europarechtswidrig erklärte Befristungsregelung nicht festgestellt werden. Eine erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen mit älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stellt eine Aufweichung des Kündigungsschutzes dar, die in keiner Weise geeignet ist, die Beschäftigungschancen der Älteren nachdrücklich zu verbessern.

Die geplante Ausdehnung der Weiterbildungsförderung nach § 417 des Sozialgesetzbuchs Drittes Buch (SGB III) ist zu befürworten, soweit damit das Ziel verfolgt wird, dieses Förderinstrument einem größeren Kreis von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in klein- und mittelständischen Betrieben zur Verfügung zu stellen. Zu bezweifeln ist allerdings, dass von dieser Änderung ein grundlegender Impuls für eine höhere Beteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der Weiterbildung ausgehen wird. Hierzu müssten insbesondere die bislang für eine Bewilligung geforderte Verbleibsquote von 70 Prozent überdacht und die Arbeitgeber stärker in die Pflicht genommen werden. Denn die berufliche Weiterbildung bleibt eine originäre Aufgabe der Betriebe.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Rahmen des Eingliederungszuschusses und der Entgeltsicherung für Ältere sind aus Sicht des SoVD im Grundsatz zu begrüßen. Um Mitnahmeeffekte bzw. Missbrauch dieser Instrumente zu vermeiden, müssen diese Instrumente stärker zielgruppenspezifisch eingesetzt und durch intensivere Kontrollen begleitet werden.

Der SoVD regt ferner an, das Instrument der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“) und das darauf aufbauende Bundesprogramm „30.000 Zusatzjobs für Ältere“ fortzuentwickeln. Die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung haben sich in der Praxis als Instrument zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht bewährt, sondern einen Verdrängungswettbewerb zu Lasten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ausgelöst. Andererseits brauchen gerade diejenigen Arbeitsuchenden eine Perspektive, bei denen eine Rückkehr auf den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr zu erwarten ist. Deshalb spricht sich der SoVD nachdrücklich dafür aus, das Instrument der Arbeitsgelegenheiten zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsformen eines „sozialen Arbeitsmarktes“ für einen eng begrenzten Personenkreis weiterzuentwickeln.

Der SoVD empfiehlt weiterhin, die Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verlängern. Eine Verlängerung darf indes nicht dazu führen, dass einzelne Personengruppen gegenüber dem geltenden Recht schlechter gestellt werden. Ein sowohl sachgerechter als auch finanzierbarer Vorschlag ist in dem Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 5. Dezember 2006 zu sehen, der nachdrücklich unterstützt wird.

II. Zum Entwurf im Einzelnen

1. Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen mit älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Mit einer Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes soll die vom Europäischen Gerichtshof beanstandete erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ab 52 Jahren europarechtskonform ausgestaltet werden.

Hierzu soll für die sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen mit älteren Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern eine Höchstbefristungsdauer von fünf Jahren eingeführt werden. Zusätzlich soll sie nur bei Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern zulässig sein, die unmittelbar vor Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses insgesamt mindestens vier Monate beschäftigungslos

waren, Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme teilgenommen haben.

Der SoVD lehnt die erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen mit älteren Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern entschieden ab. Sie stellt eine Aufweichung des Kündigungsschutzes zu Lasten der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dar und ist gerade vor dem Hintergrund ihrer Arbeitsmarktsituation nicht vertretbar.

Darüber hinaus bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tatsächlich verbessert. Im Hinblick auf die bislang geltende Regelung konnte ein positiver Effekt auf die Zahl der Einstellungen von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht festgestellt werden. Dies bestätigt nunmehr auch der Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit der Hartz-Reformen¹⁸ vom 20. Dezember 2006.

2. Berufliche Weiterbildung

Als weitere Maßnahme zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sieht der Gesetzentwurf eine Änderung der Weiterbildungsförderung nach § 417 Abs. 1 SGB III vor. So soll insbesondere die Altersgrenze für die Förderberechtigung von 50 Jahren auf 45 Jahre abgesenkt und die Weiterbildungsförderung auf Betriebe mit bis zu 250 Beschäftigte ausgedehnt werden.

Der beruflichen Weiterbildung kommt sowohl für die Vermeidung von Arbeitslosigkeit als auch für die Verbesserung der Vermittlungsaussichten von Arbeitsuchenden eine zentrale Bedeutung zu. Trotz dieser positiven Integrationswirkung der beruflichen Weiterbildung ist die Zahl der begonnenen Weiterbildungsmaßnahmen in den vergangenen Jahren erheblich zurückgegangen. Hiervon waren vor allem die besonders förderungsbedürftigen Personengruppen betroffen. So sind insbesondere Arbeitslose ab 50 Jahren bei der beruflichen Weiterbildung immer noch stark unterrepräsentiert.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der SoVD das Ziel der Bundesregierung, die Beteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an beruflicher Weiterbildung zu verbessern. Mit der hier vorgeschlagenen Herabsetzung der Altersgrenze und Anhebung der maximalen Betriebsgröße wird das Förderinstrument der beruflichen Weiterbildung nach § 417 SGB III auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgedehnt, die jünger als 50 Jahre sind und in klein- und mittelständischen Betrieben arbeiten. Hiermit kann nach Einschätzung des SoVD durchaus ein wichtiger Beitrag dafür geleistet werden, dass sich die berufliche Weiterbildung stärker als bisher im Sinne eines präventiven Ansatzes an alternde Belegschaften richtet.

Weiterbildungsmaßnahmen werden allerdings gegenwärtig nur noch gefördert, wenn mit einer Verbleibsquote von 70 Prozent und einer möglichst hohen individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit zu rechnen ist. Diese Förderkriterien haben eine spürbar selektive Wirkung und führen dazu, dass vielen älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, aber auch anderen besonders förde-

¹⁸ Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, www.bmas.bund.de, Seite 193 ff.;

rungsbedürftigen Personengruppen, der Zugang zu beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen verwehrt bleibt. Es ist daher sehr zweifelhaft, ob ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit besonderem Förderbedarf durch die hier vorgeschlagenen Änderungen im erforderlichen Umfang erreicht werden, solange die Förderkriterien weiterhin gezielt auf eine „Bestenauswahl“ ausgerichtet sind.

Darüber hinaus richtet sich das Förderinstrument der beruflichen Weiterbildung nach § 417 SGB III an ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich (noch) in einem bestehenden Arbeitsverhältnis befinden. Aber auch den älteren (Langzeit-)Arbeitslosen muss der Zugang zur beruflichen Weiterbildung wieder verstärkt eröffnet werden, damit auch sie Qualifikationen aus- bzw. aufbauen können, die der Arbeitsmarkt angesichts des wirtschaftlichen und technischen Strukturwandels fordert.

3. Eingliederungszuschuss für Ältere

Vorgesehen ist weiterhin, die bereits bestehende Sonderregelung zum Eingliederungszuschuss („Lohnkostenzuschuss“) für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§ 421 f SGB III) auszubauen.

Arbeitgeber sollen künftig einen Zuschuss zu den Arbeitsentgelten von mindestens 30 und maximal 50 Prozent der Lohnkosten erhalten, wenn sie arbeitslose oder schwer vermittelbare Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer für mindestens ein Jahr einstellen. Die Förderdauer soll mindestens ein Jahr und maximal drei Jahre betragen. Darüber hinaus sollen die Sonderregelungen für besonders betroffene (ältere) schwerbehinderte Menschen, die nach geltendem Recht im Jahr 2009 auslaufen würden, als Dauerrecht in das SGB III aufgenommen werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Eingliederungszuschüsse für Ältere sind aus Sicht des SoVD im Grundsatz zu begrüßen. Unter den Förderleistungen kommt den Eingliederungszuschüssen ein hoher Stellenwert zu. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass sie positive Wirkungen auf die Chance einer ungeforderten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Auslaufen der Förderung bzw. der Nachbeschäftigungsfrist haben.

Obgleich die Eingliederungszuschüsse auf ältere Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer beschränkt werden, die entweder mindestens sechs Monate beschäftigungslos oder schwer vermittelbar sind, könnte die großzügigere Ausgestaltung der Eingliederungszuschüsse zu Mitnahmeeffekten bei Arbeitgebern führen. Der SoVD regt daher an, gegebenenfalls auch über die konkrete Ausgestaltung der Förderrichtlinien, die Eingliederungszuschüsse stärker zielgruppenspezifisch einzusetzen. Einem Missbrauch dieses grundsätzlich sinnvollen Förderungsinstrumentes sollte durch intensivere Kontrollen begegnet werden.

Auch der SoVD spricht sich für eine Neuordnung der Kombination von Arbeits- und Transfereinkommen aus, die insbesondere Langzeitarbeitslosen neue Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt bietet. Existenzsichernde und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung muss im Vordergrund dieser Neuordnung stehen. Weiterhin muss sichergestellt sein, dass die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

(„Hartz IV“) angewiesen, sondern finanziell gegenüber dem Arbeitslosengeld II-Bezug besser gestellt sind.

Vor diesem Hintergrund sind Vorschläge für Kombilohn-Modelle zu prüfen, wie beispielsweise das Modell einer Steuer-Gutschrift („Bonus für Arbeit“) aus der Bremer Erklärung des SPD-Parteivorstandes vom 6. Januar 2007. Allerdings muss gewährleistet sein, dass die gezielte Förderung von geringen Einkommen keine Lohnspirale nach unten auslöst. Um ein subventioniertes Lohndumping gerade im unteren Einkommensbereich zu verhindern, ist es unabdingbar, Kombilöhne mit einem Mindestlohn zu verbinden, der ein Einkommen oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze der Grundsicherung für Arbeitsuchende sicherstellt.

4. Entgeltsicherung für Ältere

Weiterhin sieht der Gesetzentwurf Änderungen der bestehenden Regelungen zur Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§ 421j SGB III) vor. Die Entgeltsicherung besteht in einem Zuschuss zum Entgelt und zu den Rentenversicherungsbeiträgen, wenn eine Beschäftigung aufgenommen wird, die geringer bezahlt ist als die vorangegangene Beschäftigung.

Durch Änderungen der Regelungen zur Entgeltsicherung soll künftig ein „Kombilohn für Ältere“ zur Verfügung stehen. Hierzu soll die Förderdauer auf maximal zwei Jahre ausgedehnt werden. Die bisherige Förderhöhe von 50 Prozent der Differenz zwischen dem früheren (höheren) und dem neuen (niedrigeren) Nettoentgelt soll für das erste Förderjahr festgeschrieben und im zweiten Förderjahr auf 30 Prozent reduziert werden.

Auch diese Änderungen sind im Grundsatz zu befürworten. Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist aus Sicht des SoVD ein geeignetes Instrument, um Einkommenseinbußen durch geringer bezahlte Tätigkeiten abzumildern. Da die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bislang eine untergeordnete Rolle gespielt hat, besteht die Notwendigkeit, künftig stärker über dieses Förderinstrument zu informieren.

Gleichwohl sieht der SoVD auch bei der Entgeltsicherung die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Insbesondere darf sie nicht als Instrument zum Lohndumping oder als Arbeitgebersubvention missbraucht werden. Der SoVD spricht sich deshalb auch hier für verstärkte Kontrollen durch die Bundesagentur für Arbeit aus.

5. Weitere Empfehlungen des SoVD

5.1. Bundesprogramm „30.000 Zusatzjobs für Ältere“

Als weiterer Baustein der Initiative 50plus ist eine Fortsetzung des Bundesprogramms „30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahren“ geplant. Bei diesem Programm werden für ältere (Langzeit-)Arbeitslose Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“, „Zusatzjobs“) mit einer Dauer von bis zu drei Jahren geschaffen. Nach Teilnehmerzahl und Finanzvolumen stellen die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung mittlerweile das bei weitem größte Eingliederungsinstrument der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) dar.

In der Praxis ist der massive Einsatz von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, insbesondere bei älteren Arbeitsuchenden, äußerst problematisch. Vielfach werden die Voraussetzungen, die das Gesetz eigent-

lich für die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung vorsieht, nicht erfüllt. Untersuchungen des IAB¹⁹ geben Indizien dafür, dass etwa jeder zweite Betrieb zumindest einen Teil seiner „Ein-Euro-Jobber“ gesetzeswidrig einsetzt, z. B. für Überstundenabbau, Krankheitsvertretung oder Delegation von Arbeiten. In vielen Branchen haben die „Ein-Euro-Jobs“ nach Einschätzung des SoVD bereits einen Verdrängungswettbewerb zu Lasten sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze ausgelöst.

Auch die Integrationswirkung der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung muss nach Auffassung des SoVD in Zweifel gezogen werden. Die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung haben die erhoffte Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt nicht erfüllt. Dies wird durch die zuvor genannten Untersuchungen des IAB bestätigt. Obgleich bei einer Mehrzahl der „Ein-Euro-Jobber“ grundsätzlich von einer Integrierbarkeit in den ersten Arbeitsmarkt ausgegangen werden kann, ist nur eine sehr geringe Zahl von Betrieben bereit, die Betroffenen auch in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu übernehmen.

Die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind schließlich auch aus alterssicherungspolitischer Sicht bedenklich. Als eine Form der sozialversicherungsfreien Beschäftigung führen die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung zu keinem Zuwachs an Rentenanwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Vor dem Hintergrund des sinkenden Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung besteht gerade bei Langzeitarbeitslosen die Gefahr einer wachsenden Altersarmut und damit einer dauerhaften Abhängigkeit von staatlichen Fürsorgesystemen.

Der SoVD spricht sich mithin dafür aus, das Bundesprogramm „30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahren“ zu überdenken und Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt zu schaffen. Beschäftigungsprogramme, die auf eine längere Zeit angelegt sind, sollten nach Auffassung des SoVD stärker zielgruppenorientiert eingesetzt werden. Sie sollten nur denjenigen Arbeitsuchenden zur Verfügung stehen, bei denen eine Rückkehr auf den ersten Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist. Derartige Beschäftigungsprogramme sollten deshalb über sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsformen organisiert werden, damit die Gefahr einer dauerhaften Abhängigkeit von staatlichen Fürsorgesystemen im Alter vermieden bzw. reduziert wird. In regelmäßigen Abständen ist die mögliche Integration in reguläre Beschäftigung zu prüfen

Der SoVD unterstützt vor diesem Hintergrund die Forderung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung durch sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung („ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“) zu ersetzen. Die Forderung nach einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ des SPD-Parteivorstandes in der Bremer Erklärung vom 6. Januar 2007 weist in die gleiche Richtung.

5.2. Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld

Der SoVD spricht sich weiterhin dafür aus, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verlängern.

Arbeitslose, die 55 Jahre und älter sind, haben nur noch für maximal 18 Monate Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere wurde bereits mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt im Jahr 2003 verabschiedet und ist im Februar dieses Jahres in Kraft getreten. Das spätere Inkrafttreten der verkürzten Bezugsdauer war mit der Erwartung verbunden, dass sich die Arbeitsmarktlage für Ältere bis 2006 verbessert und materielle Härten abgemildert würden.

Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Nach wie vor ist jeder vierte Arbeitslose 50 Jahre und älter. Ältere Arbeitssuchende haben – auch trotz jahrelanger Berufserfahrung – besonders schlechte Chancen auf Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Dem überwiegenden Teil der älteren Arbeitslosengeld-Beziehenden gelingt es auf Grund der Arbeitsmarktlage nicht, innerhalb der maximalen Bezugsdauer von 18 Monaten eine neue Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu finden. Trotz intensiver Suche und intensiver Vermittlungsbemühungen durch die Arbeitsagenturen werden viele von ihnen auf den Leistungsbereich der fürsorgeorientierten Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) verwiesen. Dies ist nach Auffassung des SoVD nicht hinnehmbar, zumal sich viele ältere Arbeitsuchende oft über viele Jahre an der solidarischen Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligt haben.

Der Vorschlag aus der CDU für eine nach Beitragsjahren gestaffelte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist nach Auffassung des SoVD nicht zielführend und hätte für viele Arbeitslose Benachteiligungen zur Folge. Selbst ältere Arbeitslose, deren Interessen dieser Vorschlag gerecht werden will, würden gegenüber dem bestehenden Recht benachteiligt. Während über 55-jährige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für einen Arbeitslosengeldanspruch von 18 Monaten nach derzeitiger Rechtslage nur drei Beitragsjahre zurücklegen müssen, müssten sie dem CDU-Vorschlag zufolge 25 Beitragsjahre nachweisen.

Eine sachgerechte und finanzierbare Lösung ist nach Auffassung des SoVD in dem Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 5. Dezember 2006 zur Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zu sehen. Hiernach soll die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für über 45-Jährige auf 15 Monate verlängert werden, wenn sie in den fünf Jahren vor der Arbeitslosigkeit 30 Beitragsmonate erreicht haben. Bei über 50-Jährigen mit drei Beitragsjahren soll die Bezugsdauer auf 18 Monate bzw. auf 24 Monate bei dreieinhalb Beitragsjahren verlängert werden.

Der Vorschlag verbessert den Arbeitslosengeldanspruch von 45-jährigen und älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, ohne andere Personengruppen zu benachteiligen. Der SoVD befürwortet auch die vom DGB vorgeschlagene Finanzierung über den so genannten Aussteuerungsbetrag. Diesen muss die Bundesagentur für Arbeit nach geltendem Recht für jeden Arbeitslosen an den Bund entrichten, der aus dem Leistungsbereich des SGB III in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) wechselt. Die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld eröffnet den Arbeitsagenturen die Möglichkeit, ihre Vermittlungs- und Wiedereingliederungsbemühungen zu intensivieren und damit den Übergang in den Leistungsbereich des SGB II zu vermeiden.

¹⁹ Kettner, Rebien in: IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2007, Seite 35 ff.;

III. Schlussbemerkungen

Die Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation der älteren und älter werdenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer muss vordringliches Ziel von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft werden. Es ist nicht hinnehmbar, dass gerade in einer älter werdenden Gesellschaft der reiche Erfahrungsschatz und das hohe Erwerbspotential der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer brach liegen und ungenutzt bleiben. Auch die Finanzprobleme der Sozialversicherungssysteme und öffentlichen Haushalte sind maßgeblich auf die unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung und überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit unter den älteren und älter werdenden Menschen zurückzuführen.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des SoVD sehr zu begrüßen, dass sich die Bundesregierung mit der Initiative 50plus eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Verbesserung der Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Ziel gesetzt hat. Der vorliegende Entwurf für ein Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen ist ein zentraler Bestandteil der Initiative 50plus. Er sieht allerdings nur geringfügige Änderungen bereits bekannter Förderinstrumente vor. Diese sind zwar – mit Ausnahme der erleichterten Befristung – im Ergebnis zu befürworten. Es dürfte indes fraglich sein, ob mit diesen marginalen Änderungen ein Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik für ältere Menschen erreicht werden kann.

Ein solcher Paradigmenwechsel erfordert nach fester Überzeugung des SoVD einen breiteren Handlungsansatz. Vor allem muss er auf beiden Seiten, also sowohl auf der Arbeitnehmer- als auch auf der Arbeitgeberseite, ansetzen. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dürfen nicht von ihrer Verantwortung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen freigesprochen werden. Deshalb muss der Grundsatz des Förderns und Forderns für die Arbeitgeberseite ebenso Geltung finden wie für die Arbeitnehmerseite. Denn ohne einen grundlegenden Einstellungswandel bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern wird sich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation der älteren Menschen nicht wesentlich verbessern.

Die vielfachen Formen von offener und versteckter Altersdiskriminierung, wie beispielsweise die altersselektive Personal- bzw. Einstellungspolitik, Aufgabenzuweisung oder Fort- und Weiterbildungen in den Betrieben, müssen offensiver bekämpft werden. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz stellt aus Sicht des SoVD ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Altersdiskriminierungen dar, muss allerdings als solches sowohl in

den Betrieben als auch in der Politik stärker wahrgenommen und zum Einsatz gebracht werden.

Auch bei der Frage altersgerechter Arbeitsplätze und -bedingungen müssen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber stärker in die Pflicht genommen werden. Mit einem Bonus- und Malussystem könnte beispielsweise ein Anreiz für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber geschaffen werden, Maßnahmen des Gesundheitsschutzes, der Gesundheitsförderung und der Prävention in den Betrieben zu treffen bzw. zu fördern.

In diesem Zusammenhang muss auch die (Wieder-)Einführung einer Erstattungspflicht für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber geprüft werden, mit der die Entlassung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Kosten der sozialen Sicherungssysteme verhindert werden kann. Insoweit kann an die Regelung des

§ 147a SGB III angeknüpft werden, die im Februar des vergangenen Jahres ausgelaufen ist. Auch die gegenwärtigen Regelungen zur Altersteilzeit müssen zu einer „echten“ Altersteilzeit weiterentwickelt werden und dürfen nicht länger als Instrument der betrieblichen Personalpolitik und auf Kosten der Sozialversicherungssysteme missbraucht werden.

Schließlich muss auch von der geplanten Anhebung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung Abstand genommen werden. Die Rente mit 67 wird die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme der älteren und älter werdenden Menschen nicht lösen, sondern verschärfen. Sie wird die bereits bestehende Lücke zwischen Berufsaustritt und Renteneintritt weiter verlängern. Ältere Menschen würden entweder in Langzeitarbeitslosigkeit und „Hartz IV“ oder in Frührenten mit Abschlägen gezwungen, was einen weiteren Finanzdruck in den Sozialversicherungssystemen zur Folge hätte. Vorrangiges Ziel vor einer Anhebung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung muss sein, die sozialversicherungspflichtige Erwerbsbeteiligung älterer Menschen an die geltende Regelaltersgrenze von 65 Jahren heranzuführen.

Die Appelle an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, ihrer Mitverantwortung für die Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gerecht zu werden, haben bislang nicht zu einem grundlegenden Einstellungswandel gegenüber Älteren geführt. Der SoVD sieht vor diesem Hintergrund die dringende Notwendigkeit, auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Rahmen der Initiative 50plus stärker in die Pflicht zu nehmen.

Berlin, 2. Februar 2007