

# *Arbeitsmarkt aktuell*

Deutscher  
Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Abteilung  
Arbeitsmarktpolitik und  
Internationale  
Sozialpolitik

Nr. 2/2006

März 2006



## **Vorschläge des DGB zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer/innen**



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Postfach 11 03 73  
10833 Berlin

Verantwortlich:  
Dr. Ursula Engelen-Kefer

Rückfragen an:  
Dr. Wilhelm Adamy  
Johannes Jakob  
Ingo Kolf

Telefon 030/240 60 754  
Telefax 030/240 60 771  
Mail: [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

## **1. Bestehende Instrumente stärker nutzen**

Aufgrund der schwierigen Arbeitsmarktlage Älterer wurde mit dem Job-Aktiv-Gesetz (2002) und den ersten beiden Hartz-Gesetzen (2003) eine Reihe von Fördermöglichkeiten speziell für Ältere im Arbeitsförderungsrecht (SGB III) eingeführt. Diese Instrumente (Lohnkostenzuschüsse, Weiterbildungsförderung für geringqualifizierte und ältere Beschäftigte, Erstattung Versicherungsbeitrag für Arbeitgeber bei Einstellung von mindestens 55-Jährigen, Entgelt-sicherung bei Aufnahme eines niedriger bezahlten Arbeitsplatzes) wurden von den Arbeitgebern (bzw. Arbeitnehmern bei der Entgelt-sicherung) jedoch kaum genutzt und auch von der Bundesagentur für Arbeit (BA) nicht offensiv genug beworben. Inzwischen hat die neue Bundesregierung einige befristete Instrumente bis Ende 2007 (bei der Weiterbildungsförderung für ältere Beschäftigte in KMU nur bis Ende 2006) verlängert. Ohne ein Umsteuern in der realen Arbeitsförderung in den Agenturen und einige gesetzliche Änderungen wird die Wirkung aber auch in Zukunft sehr begrenzt bleiben.

Der DGB strebt eine offensivere Nutzung dieser Instrumente an. Die BA sollte die Integrationshilfen für Ältere offensiver bewerben und von sich aus auf potenzielle Arbeitgeber zugehen. Die Instrumente sind gerade bei kleinen und mittleren Unternehmen weitgehend unbekannt. Handwerkskammern und IHKs sollten eingebunden werden.

Die Diskussion um die „Straffung der Instrumentenvielfalt“ darf den Eingliederungsbemühungen für Ältere nicht schaden. Teilweise wird die bisher geringe Inanspruchnahme neuer Instrumente als Beleg für ihre Entbehrlichkeit herangezogen. Dies überzeugt nicht, da die Instrumente bisher weder ausreichend Wirkungszeit hatten, noch ausreichend in die BA-Geschäftspolitik integriert waren. Speziell im Bereich berufliche Weiterbildung für Beschäftigte hat die BA bisher sehr zurückhaltend agiert.

In diesem Zusammenhang ist auch die (kurze) Befristung der Instrumente kritisch. Eine Verlängerung um ein Jahr durch den Gesetzgeber sendet ein falsches Signal an BA, Träger und

Arbeitgeber. Neue Instrumente sollten grundsätzlich unbefristet eingeführt werden. Das schließt eine spätere Herausnahme aus dem Instrumentenkasten bei nachgewiesener Ungeeignetheit keineswegs aus.

Um die Instrumente speziell für kleine und mittlere Betriebe handhabbar zu machen, ist eine Beratung hinsichtlich der Fördermöglichkeiten und ggfs. eine Hilfestellung bei der Planung und Organisation von Qualifizierungsmaßnahmen durch Dritte zu ermöglichen. Die Praxis in der Vergangenheit zeigt, dass mit einer externen Anschubhilfe Erfolge erzielt werden konnten.

Das neue 200 Mio.-Sonderprogramm der BA bietet für einen Neustart der Qualifizierung von Zielgruppen (Ältere und geringer Qualifizierte) einen guten Anlass. Das von der Arbeitnehmerbank im Verwaltungsrat initiierte Programm zielt auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit dieser Zielgruppen durch Qualifizierungsförderung vor allem in KMU. Dafür sollen die neuen Instrumente im SGB III (§ 235 c bei fehlendem Berufsabschluss bzw. § 417 für Ältere in KMU) genutzt werden. Die zweite Stoßrichtung des Programms ist die Integration von Arbeitslosen mit mehreren Vermittlungshemmnissen.

## **2. Ausbau der Weiterbildungsförderung**

Gerade die Zielgruppen Ältere und Geringqualifizierte werden bisher von Weiterbildung weitgehend ausgeklammert. Fast drei Viertel der über 45-Jährigen, die über keinen Berufsabschluss verfügen, haben noch nie an einer Weiterbildung teilgenommen.

In Betrieben bis maximal 100 Beschäftigten kann die BA bereits derzeit die Weiterbildungskosten für über 50-Jährige übernehmen, wenn die Qualifizierung über eine arbeitsplatzbezogene Anpassung hinausgeht. Da sich das Arbeitslosigkeitsrisiko speziell in der Altersgruppe der „jüngeren Älteren“ (45-55 Jahre) in den letzten Jahren stark erhöht hat, schlägt der DGB vor, auch Betriebe mit bis zu 200 Beschäftigten zu fördern und die Altersgrenze auf 45 Jahre zu senken. Zusätzlich muss die BA ihre Geschäftspolitik auf dieses Instrument stärker ausrichten.

**Beteiligung der Älteren an ausgewählten  
Instrumenten der Arbeitsförderung (Bestand Sept. 05, nur SGB III)**

**September 05**

	prozentuale Beteiligung Älterer	Veränderung zum Vorjahr (in %)	Teilnehmerzahlen absolut (Ältere)	Teilnehmerzahlen absolut (Gesamt)
Eingliederungszuschuss	55,1	+ 6,4	17.470	31.700
Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)	15,2	+ 2,0	35.930	236.400
Überbrückungsgeld	14,8	+ 2,3	10.970	74.100
Berufliche Weiterbildung	3,4	- 0,3	2.550	75.000
PSA	8,2	+ 3,8	900	11.000
Trainingsmaßnahmen	13,1	+ 2,1	4.730	36.100
ABM	45,5	+ 11,3	4.370	9.600

Quelle: Berechnungen des DGB auf Grundlage BA-Statistik

**3. Beschäftigungsprojekte für ältere Langzeitarbeitslose**

Für ältere Langzeitarbeitslose ab 55 Jahren und für gesundheitlich angeschlagene Arbeitslose, bei denen eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt nach durchgeführtem Profiling äußerst unwahrscheinlich ist, sollte eine gezielte Initiative gestartet werden. Als Muster kann das erfolgreiche „Aktiv zur Rente“-Programm in Sachsen-Anhalt in seiner ursprünglichen Form (5-jährige SAM) herangezogen werden.

Ziel ist ein „ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ für bestimmte Personengruppen, der gerade in wirtschaftlich schwachen Regionen den Arbeitsmarkt entlastet. Gesellschaftlich sinnvolle Arbeit, die die öffentliche Hand nicht (mehr) übernehmen kann und die für die gewerbliche Wirtschaft uninteressant sind, kann so erledigt werden. Hierbei ist z.B. an die soziale Infrastruktur (personenbezogene

Dienstleistungen) im Non-Profit-Bereich zu denken.

Ein solches Beschäftigungsprogramm soll im Unterschied zu den sog. 1-Euro-Jobs an reguläre Beschäftigungsbedingungen angelehnt werden und über mehrere Jahre gestreckt einen sozialverträglichen Übergang in die Rente bewerkstelligen. Mit dem SGB II-Eingliederungsbudget stehen Mittel zur Verfügung. Die Kosten sind gesamtfiskalisch kaum höher als bei den „Arbeitsgelegenheiten“, für die im vergangenen Jahr allein für die Pauschalen (Mehraufwandsentschädigung plus Trägerpauschale) 1,3 Mrd. Euro zuzüglich vollem ALG II, Sozialgeld und Unterkunftskosten aufgewendet wurde.

Weitere Vorteile:

- gesellschaftlich sinnvolle und subjektiv sinnvoll empfundene Arbeit
- Nutzung des Potenzials und der Kompetenz von Non-Profit-Organisationen)
- Möglichkeit der Mischfinanzierung (Erzielung eigener Einnahmen über Nutzungsgebühren, Eigenanteil des Trägers)
- Kofinanzierung durch Länder (ESF) möglich
- Flexibles Instrument, das an örtlichen Gegebenheiten ausgerichtet werden kann

- Arbeitslose sind bei Non-Profit-Organisationen (Wohlfahrtsverbänden, Vereinen, Bürgerinitiativen etc.) angestellt, daher kein „Maßnahmencharakter“

Gewerkschaften und Arbeitgeber sollen in den Regionen bei der Ausgestaltung dieser Initiativen beteiligt werden, um Mitnahme- und Verdrängungseffekte möglichst zu verhindern.

Für effiziente Beschäftigungsprogramme ist eine Überwindung der Schnittstelle SGB III-SGB II erforderlich, sowie im SGB II-Bereich eine Beseitigung finanzieller Fehlanreize für die Argen/Optionskommunen beim Mitteleinsatz („Töpfchendenken“ in aktiven und passiven Einzelbudgets). Im SGB III-Bereich werden Beschäftigung schaffende Maßnahmen auch für kaum zu vermittelnde Arbeitslose immer mehr zur Ausnahme. Die betreffenden „Betreuungskunden“ werden im Regelfall nach 12 Monaten in das SGB II-System weitergeleitet, da keine realistische Eingliederungsperspektive im ersten Arbeitsmarkt besteht und deshalb ein Maßnahmeneinsatz „unwirtschaftlich“ ist. Der Aussteuerungsbetrag setzt zusätzlich einen falschen fiskalischen Anreiz für die Arbeitsagenturen. Im SGB II unterbleiben ebenfalls längerfristige Maßnahmen weitgehend (obwohl sie nach dem Gesetz möglich sind), da sie aus dem begrenzten Eingliederungsbudget der Arge/Optionskommune voll bezahlt werden müssen. Bei den 1-Euro-Jobs hingegen belastet nur die Mehraufwands- und Trägerpauschale von max. 500 Euro/Monat den Eingliederungsetat. Die passiven Leistungen hingegen – die die Hauptkosten bei Zusatzjobs ausmachen – muss der Bund in unbegrenzter Höhe tragen.

Der DGB schlägt vor, längerfristige Beschäftigungsmaßnahmen je nach Einzelfall bereits beim Zugang in Arbeitslosigkeit zu ermöglichen und anteilig durch Agentur und Arge/Optionskommune zu finanzieren. Der Aussteuerungsbetrag entfällt dann. Im SGB II-Bereich sollte eine teilweise Deckungsfähigkeit für aktive und passive Leistungen eingeführt werden. D.h. wenn Beschäftigungsmaßnahmen zu Minderausgaben beim ALG II führen verstärkt dies das Eingliederungsbudget.

#### **4. Kosten des „Vorruhestands“ stärker nach dem Verursachungsprinzip zu ordnen**

Ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben auf Kosten der Arbeitslosenversicherung geht in der Regel auf Arbeitgeberiniti-

ative zurück. Dabei ist ein „goldener Handschlag“ für die Betroffenen über Abfindungen inzwischen zur Ausnahme geworden. Vor dem Hintergrund steigender Altersgrenzen beim Rentenzugang und der Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld werden in Zukunft voraussichtlich noch mehr ältere Arbeitnehmer/innen längere Zeit in Arbeitslosigkeit zubringen müssen. Trotzdem ist zum 1.2.2006 die bisherige Erstattungsregel zum Arbeitslosengeld durch den Arbeitgeber ersatzlos entfallen. Auch wenn die Regelung kompliziert war und in nur wenigen Fällen Anwendung fand<sup>1</sup> – obwohl sie höchstrichterlich bestätigt wurde – geht davon ein völlig falsches Signal aus. Die Bedeutung der Regelung bestand gerade in ihrer „Abschreckungswirkung“ auf Arbeitgeber, ältere Beschäftigte ohne zwingenden Grund zu entlassen.

Die systematisch richtige Lösung wäre, dieses Instrument zu schärfen, um in Fällen missbräuchlichen Ausnutzens der Versicherungsgemeinschaft den Verursacher an den Kosten zu beteiligen. Dies entspricht auch der Sperrzeitenregelung für Arbeitnehmer, die ihre Arbeitslosigkeit (mit)verschuldet haben.

Hierbei bietet die „Bonus-Malus-Regelung“ im österreichischen Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz eine gute Vorlage. Einem Bonus für Arbeitgeber bei Einstellung Älterer steht eine Strafzahlung bei der Entlassung langjährig Beschäftigter ohne zwingenden Grund gegenüber. Einnahmen aus diesem „Bonus-Malus-System“ fließen in arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen.

#### **5. Betriebliche Gesundheitsförderung ausbauen**

Da neben Arbeitslosigkeit vorzeitiger gesundheitlicher Verschleiß die Hauptursache für ein frühes Ausscheiden aus dem Arbeitsleben ist, sollte die betriebliche Gesundheitsförderung unter Präventionsgesichtspunkten stärker in den Blick genommen werden. Anknüpfend an die Empfehlungen der Expertenkommission „Betriebliche Gesundheitspolitik“ sollten auch finanzielle Anreize für Unternehmen zu besserer betrieblicher Gesundheitsförderung gesetzt werden (Bonus-Malus-Regelung hinsichtlich der Krankenversicherungsbeiträge in Abhängigkeit von einem betrieblichen Gesundheitsmanagement-System). Die Kommission empfiehlt betriebswirtschaftlich wirksame Anreize für die Implementierung eines Systems, das

<sup>1</sup> Trotz rückläufiger Entwicklung in den letzten Jahren waren im BA-Etat 2005 immerhin noch 215 Mio. veranschlagt (Soll 2004: 240 Mio, Ist 2003: 217 Mio.).

allgemein anerkannten Qualitätskriterien entspricht.

Außerdem sollte das im SGB IX (§ 84) verankerte betriebliche Eingliederungsmanagement für gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmer/innen stärker genutzt werden. Durch betriebliche Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen soll die Arbeitsfähigkeit erhalten bzw. wiederhergestellt werden, um Entlassungen zu vermeiden.

Der im Entwurf eines Präventionsgesetzes vorgesehene Präventionsfonds kann vor allem KMU bei Maßnahmen zur Gesundheitsförderung unterstützen.

