

# Anstieg der Erwerbstätigkeit Älterer darf kein Ruhekissen sein.

Mehr Investitionen in Weiterbildung notwendig.

*Die Arbeitsmarktlage Älterer ist mit der Diskussion um die „Rente mit 67“ wieder verstärkt in den Blickpunkt gerückt. Ihre Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich zwar in jüngerer Vergangenheit verbessert, bleibt aber noch deutlich hinter den Bedingungen für andere Altersgruppen zurück. Der vorliegende Beitrag beschreibt und bewertet aus Sicht der Gewerkschaften die bestehenden bzw. die kurzfristig geplanten Arbeitsmarktinstrumente.*

■ Ingo Kolf und Johannes Jakob

Immerhin: Die qualifikations-spezifischen Arbeitslosenquoten zeigen, dass Alter alleine noch kein entscheidendes Beschäftigungshindernis ist. Aber in Kombination mit geringeren Qualifikationen oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen verschärft sich das Arbeitsmarktrisiko deutlich. Hier liegen auch die entscheidenden Stellschrauben, um längere Lebensarbeitszeiten faktisch erst zu ermöglichen. Die Gewerkschaften haben in der Auseinandersetzung um die „Rente mit 67“ vergeblich darauf gedrungen, erst die Voraussetzungen in den Betrieben für ein Erreichen der nominalen Altersgrenze 65 in Arbeit und bei guter Gesundheit zu erreichen. Solange dies nicht erreicht ist, droht mit der „Rente mit 67“ eine Wiederkehr von Altersarmut im großen Umfang.

Mit dem Programm 50 plus der Bundesregierung alleine ist es bei weitem nicht getan. Bei immer noch rund vier Millionen registrierten Arbeitslosen und einer „stillen Reserve“ von bis zu zwei Millionen kann auch nicht ernsthaft von einem absehbaren Mangel an Erwerbspersonen gesprochen werden, der eine Erhöhung des nominalen Renteneintrittsalters erforderlich mache. Der sich in einigen Branchen abzeichnende Facharbeitermangel ist vielmehr eine Folge unzureichender Ausbildungs- und Weiterbildungsanstrengungen der Betriebe in den letzten Jahren. Die Aus- und Weiterbildung ist eine zentrale Frage für die Bewältigung des demografischen Wandels. Aus

*Ingo Kolf, Referatsleiter Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand; Johannes Jakob, Referatsleiter Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand.*

**Tabelle 1: Registrierte Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt:**

	2005	2006	Veränderung zum Vorjahr
gesamt	4,86 Mio.	4,45 Mio.	-7,7%
über 50 Jahre	1,21 Mio.	1,16 Mio.	-4,0%
über 55 Jahre	0,58 Mio.	0,57 Mio.	-2,2%

Quelle: BA-Arbeitslosenstatistik

diesem Blickwinkel bietet der sich verändernde Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung für Arbeitnehmer/innen und ihre Gewerkschaften sogar die Chance, „ihre“ Kernthemen wie den pfleglichen Umgang mit der „Ressource“ Arbeitskraft (Stichwort Humanisierung der Arbeitswelt) gesellschaftlich wieder stärker in den Vordergrund zu rücken. Hierbei spielen die Investitionen in mehr und bessere Weiterbildung eine entscheidende Rolle. Eine pauschale Verlängerung der Lebensarbeitszeit kaschiert hingegen nur betriebliche und gesellschaftliche Versäumnisse.

## 1. Zur Situation Älterer auf dem Arbeitsmarkt: Nur vordergründige Entspannung

Vom derzeitigen Aufschwung am Arbeitsmarkt profitieren Ältere nur unterdurchschnittlich. Zwar sinkt ihre Arbeitslosigkeit auch, aber deutlich schwächer als die Arbeitslosigkeit aller Altersgruppen.

Die Arbeitslosenquote Älterer liegt ebenfalls deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Im April 2007 betrug die Quote bei den über 50-Jährigen 14,9% (bezogen auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) im Ver-

**Tabelle 2: (Sozialversicherungspflichtige) Beschäftigungsquoten nach Alter, in %**

	50 – 64 Jahre	Veränderung in %-Punkten	55 – 64 Jahre	Veränderung in %-Punkten	15 – 64 Jahre	Veränderung in %-Punkten
Sept. 2002	35,7	+ 0,8	26,2	+ 0,7	49,6	- 0,5
Sept. 2003	36,1	+ 0,4	26,7	+ 0,5	48,6	- 1,0
Sept. 2004	37,1	+ 1,0	28,1	+ 1,4	48,3	- 0,3
Sept. 2005	38,1	+ 1,0	29,7	+ 1,6	48,0	- 0,3
Sept. 2006	39,6	+ 1,5	31,4	+ 1,7	48,5	+ 0,5

Quelle: BA-Analyse des Arbeitsmarktes für Ältere ab 50 Jahre

gleich zu 12,9% bei den 15- bis 64-Jährigen. Im Vergleich zum April 2006 ist die Quote um 2,8 Prozentpunkte (bei den über 50-Jährigen) bzw. 2,6 Prozentpunkte (allg. Quote) gesunken.

Bei den über 55-Jährigen liegt die Arbeitslosenquote mit 14,7% etwas niedriger als bei der Altersgruppe über 50. Hier wirkt sich aus, dass in den letzten Jahren geburtenstarke Jahrgänge in den Ruhestand eingetreten sind. Jetzt sind die geburtenstarken Kriegs- und Nachkriegsjahrgänge im rentennahen Alter und tragen zu einer (scheinbaren) Entspannung am Arbeitsmarkt für Ältere auf der Angebotsseite bei. Auch die sog. 58er-Regelung, die es Arbeitslosen ab 58 Jahren ermöglicht, sich aus der Arbeitsvermittlung (und damit aus der Statistik) abzumelden, führt zu einer formalen Entlastung des Arbeitsmarktes für Ältere. Im Januar 2007 machten 243.000 Ältere von dieser Regelung Gebrauch. Hinzu kommen noch die Fälle aus den 69 Optionskommunen unter dem Hartz IV-Regime. Diese kommunalen Träger der Grund-

sicherung für Arbeitsuchende konnten bisher nur lückenhaft Daten liefern. Die 58er-Regelung läuft Ende des Jahres ab. Die spannende Frage ist, ob die Bundesregierung bei ihrer Absicht der Nichtverlängerung bleibt und damit einen Anstieg der registrieren Altersarbeitslosigkeit in Kauf nimmt. Auch durch den Ablauf der BA-

geforderten Altersarbeitslosigkeit. Zum Jahresende 2006 befanden sich 105.000 Arbeitnehmer/innen in geförderter Altersarbeitslosigkeit. Die Altersarbeitslosigkeit ohne BA-Förderung in mindestens gleicher Höhe kommen noch hinzu.

Der statistische Rückgang der Altersarbeitslosigkeit geht an den langzeitarbeitslosen Älteren weitgehend vorbei. Etwa jeder zweite Arbeitslose über 55 Jahre ist länger als ein Jahr arbeitslos und rund jeder dritte sogar länger als zwei Jahre. Im Hinblick auf die verhärtete Arbeitslosigkeit im Alter schlägt der DGB vor, diese Altersgruppe bevorzugt in Beschäftigungsprojekte des Sozialen Arbeitsmarktes (z.B. gemeinnützige Tätigkeiten in regulären Beschäftigungsverhältnissen) zu integrieren, wenn weitere Vermittlungshemmnisse (gesundheitliche Beeinträchtigungen oder fehlender Berufsabschluss hinzu kommen)<sup>1</sup>.

Die Erwerbstätigkeit Älterer hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Seit 2000 ist die Erwerbstätigkeit bei den über 55-Jährigen um 7,8 Prozentpunkte auf 45,4% (2005) gestiegen. Korrespondierend hat sich das durchschnittliche Zugangsalter in Altersrenten seit 1996 um ein Jahr auf 63,1 Jahre (2004) verschoben. Die im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie als Ziel vereinbarte Erwerbstätigenquote von 50% bis zum Jahr 2010 rückt damit in Sichtweite.<sup>2</sup>

**Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Alter**

	50 – 64 Jahre	Veränderung Vorjahr in %	55 – 64 Jahre	Veränderung Vorjahr in %	alle Alters- gruppen	Veränderung Vorjahr in %
Sept. 2002	5.556.938	+ 2,0	2.658.512	+ 0,7	27.853.391	- 1,2
Sept. 2003	5.591.165	+ 0,6	2.651.619	- 0,3	27.204.384	- 2,3
Sept. 2004	5.689.726	+ 1,8	2.739.257	+ 3,3	26.916.694	- 1,1
Sept. 2005	5.793.728	+ 1,8	2.840.991	+ 3,7	26.565.925	- 1,3
Sept. 2006	6.021.867	+ 3,9	2.998.763	+ 5,6	26.869.603	+ 1,2

Quelle: BA-Analyse des Arbeitsmarktes für Ältere ab 50 Jahren, BA-Beschäftigungsstatistik, eigene Berechnung

Die positive Entwicklung bei der Erwerbstätigkeit, die auch geringfügige, selbstständige Tätigkeiten oder sogar sog. 1-Euro-Jobs umfasst, steht in auffälligem Kontrast zur Beschäftigungsquote, die nur abhängige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung misst. Bezogen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ergeben sich zwar ebenfalls klare Fortschritte, aber auf wesentlich niedrigerem Niveau. Im dritten Quartal 2006 betrug der Anteil über 55-jähriger Beschäftigter an der Altersgruppe 31,4%; 2002 lag er erst bei 26,2%. Allein von 2005 bis 2006 hat sich die Quote bei den Älteren in einem Jahr um 1,7 Prozentpunkte verbessert, wohingegen die Quote bei allen Altersgruppen nur um 0,5 Prozentpunkte stieg. Aus Tabelle 3 ist auch erkennbar, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Älterer bereits seit Jahren ansteigt, wohingegen die Trendwende bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insgesamt erst im letzten Jahr erreicht wurde.

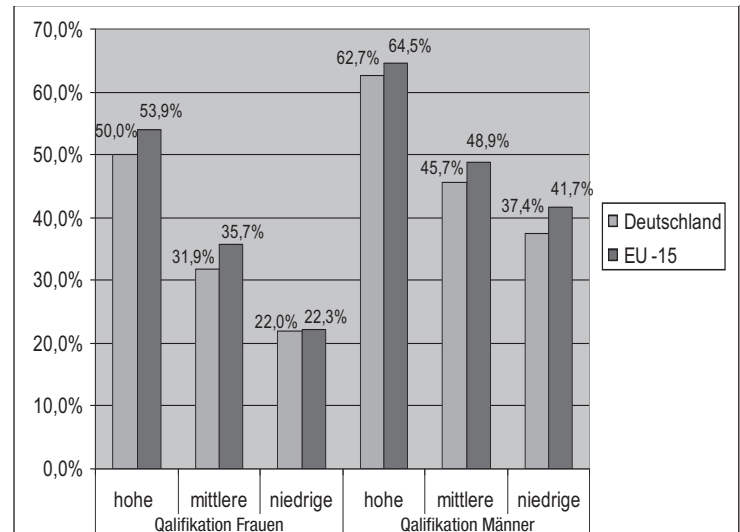
Der erhebliche Unterschied zwischen Erwerbstätigen- und (sozialversicherungspflichtiger) Beschäftigungsquote<sup>3</sup> erklärt sich insbesondere durch geringfügige Beschäftigung. So gibt es alleine 1,16 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigte über 50-Jährige (762.000 Ü55, jeweils Juni 2006). Hinzu kommen rund 70.000 über 50-Jährige allein in 1-Euro-Jobs.

Der Anstieg der Erwerbstätigkeit Älterer hat viel mit der Anhebung von Altersgrenzen und Rentenabschlägen bei vorzeitiger Inanspruchnahme von Altersrenten zu tun. Die Rentenpolitik seit der Rentenreform 1992 hat die Möglichkeiten zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sukzessive verschlechtert. Die Bereitschaft bzw. Fähigkeit von Unternehmen, über „Abfindungszahlungen“ einen Vorruhestand abzufedern, hat ebenfalls stark nachgelassen. Die „Vorruhestandspforten“ jenseits eines erzwungenen Ausscheidens aufgrund von Arbeitslosigkeit und/oder Gesundheitszustand sind deutlich enger geworden.

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Älterer wächst auch in absoluten Zahlen; bei den Älteren deutlich stärker als bei allen Altersgruppen. Während insgesamt der seit 2001 zu verzeichnende Arbeitsplatzabbau erst im letzten Jahr umgedreht werden konnte, wächst die Beschäftigung Älterer schon seit Jahren. Hier macht sich neben dem erschwerten Ausstieg in Richtung Rente bemerkbar, dass „von unten“ als „jüngere Ältere“ jetzt die geburtenstärkeren Jahrgänge ab 1950 nachrücken. Hier zeigt sich bereits die Verschiebung des Altersaufbaus der Erwerbsbevölkerung. Die Altersgruppe der 55 bis 64-Jährigen wird in den nächsten 20 Jahren um über ein Drittel zunehmen, bei erheblichen regionalen Unterschieden<sup>4</sup>. Im Umgang mit älteren Belegschaften liegt die zentrale Herausforderung des demografischen Wandels.

Es gibt einen starken Zusammenhang von Altersarbeitslosigkeit mit dem Qualifikationsniveau. So haben ältere Akademiker ihre Arbeitsmarktchancen in den letzten Jahren verbessern können. Sie haben mit unter 3 Pro-

Abbildung 1: Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-jährigen nach Bildungsniveau 2005



Quelle: EU-Arbeitskräfteerhebung

zent eine sehr niedrige Arbeitslosenquote und bei der Beschäftigung zulegen können. Hier zeigt sich, auch im Alter spielt die Qualifikation eine entscheidende Rolle. Nach der EU-Statistik waren 2005 rd. 60 Prozent der gut qualifizierten älteren Männer und Frauen in Deutschland erwerbstätig, bei den geringer qualifizierten Personen waren es nicht einmal halb so viele.

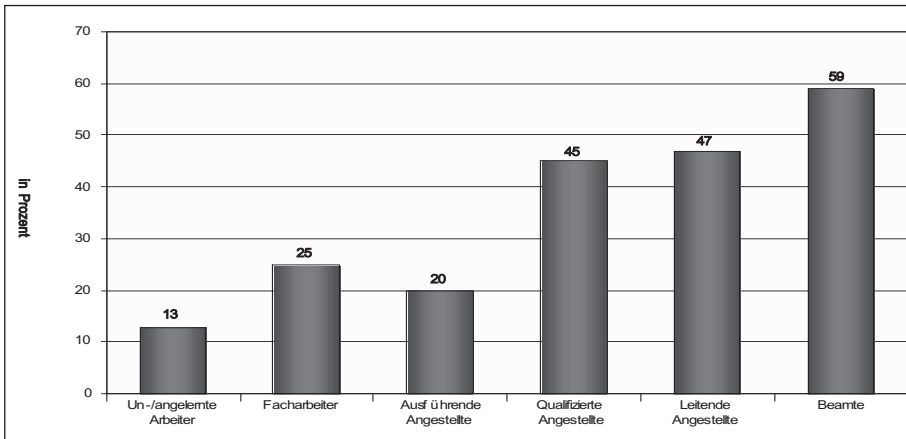
Daraus folgt, dass mehr Investitionen in Bildung (und Gesundheit) notwendig sind, um die Arbeitsmarktchancen Älterer zu erhöhen. Aber gerade Geringqualifizierte über alle Altersgruppen hinweg und Ältere nehmen bisher weit unterdurchschnittlich an Qualifizierungsmaßnahmen teil. Die bisher noch viel zu jugendzentrierte Personalpolitik vieler Betriebe erstreckt sich auch auf die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, die trotz der Förderprogramme der BA weitgehend an den besonderen Zielgruppen Ältere sowie geringer Qualifizierte vorbeilaufen. Fast drei Viertel der über 45-Jährigen ohne beruflichen Abschluss haben noch nie an einer Weiterbildung teilgenommen. Das Institut der deutschen Wirtschaft beklagt, dass nur 2,4 Prozent der Älteren an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen; dreimal weniger als die allgemeine Weiterbildungsquote. Weiterbildung in Deutschland ist vorrangig für jüngere Männer und Hochqualifizierte und folgt damit dem Motto „Wer hat dem wird gegeben, wer nichts hat...“

Der Befund einer unzureichenden Weiterbildungsbeteiligung von Älteren (und Geringqualifizierten) war auch ein Ausgangspunkt der Überlegungen der Bundesregierung zur Initiative 50 plus.

## 2. Die Initiative 50 plus der Bundesregierung

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen wollen die Fraktionen von CDU/CSU und SPD auf die schwierige Arbeitsmarkt-

**Abbildung 2: Teilnahmequoten an beruflicher Weiterbildung nach beruflicher Stellung**



Quelle: Berichtssystem Weiterbildung, 2003 (zitiert nach M. Morschhäuser, ISO Institut)

lage für diese Personengruppe reagieren. Dabei werden Elemente aus dem Job-AQTIV-Gesetz aus dem Jahre 2001 erneut aufgegriffen und z. T. erweitert. Das Job-AQTIV-Gesetz entstand noch vor den Hartz-Reformen und war in wesentlichen Teilen ein Ergebnis von Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Bundesregierung im Rahmen des Bündnisses für Arbeit. Der Leitgedanke war, Arbeitslosigkeit möglichst im Vorfeld zu vermeiden anstatt anschließend als Reparaturbetrieb tätig zu werden. Dies ist vor allem auch im Sinne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, weil sie durch die Arbeitslosigkeit ein hohes Risiko eingehen, entweder gar nicht mehr oder vielfach nur noch unterwertig beschäftigt zu werden.

Besonders im Fokus des Job-AQTIV-Gesetzes standen ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie geringqualifizierte. Dabei besteht Einigkeit darüber, dass die Bundesagentur für Arbeit nicht die generelle Weiterbildung im Sinne von lebenslangem Lernen übernehmen kann. Dennoch sollten im Job-AQTIV-Gesetz diese Zielgruppen gefördert werden, insbesondere um gute Beispiele aufzuzeigen und damit eine gesellschaftliche Diskussion über Weiterbildung und Lebenslanges Lernen in Gang zu setzen. Die Leitidee war, wenn Weiterbildung in Klein- und Mittelbetrieben zu einer erkennbaren Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse führt, wird ein gesellschaftlicher Druck entstehen, der generell zu einem Ausbau von Qualifizierung und Weiterbildung in den Unternehmen beiträgt.

Leider ist das Job-AQTIV-Gesetz, bevor es seine volle Wirkung entfalten konnte, durch die sog. Hartz-Reformen „überrollt“ worden, die eine völlig neue Philosophie in die Arbeitsförderung eingeführt haben. Jetzt geht es vor allem um schnelle Vermittlung um fast „jeden Preis“. Aktive Arbeitsmarktpolitik, vor allem aber präventive Arbeitsmarktpolitik, ist kaum noch gefragt. Insofern ist es positiv, dass die Bundesregierung jetzt einige Elemente aus dem Job-AQTIV-Gesetz wieder aufgreift und durch eine großzügigere Ausgestaltung

der Regelungen mit neuem Leben füllen will.

## 2.1. Zuschuss für Weiterbildung Älterer

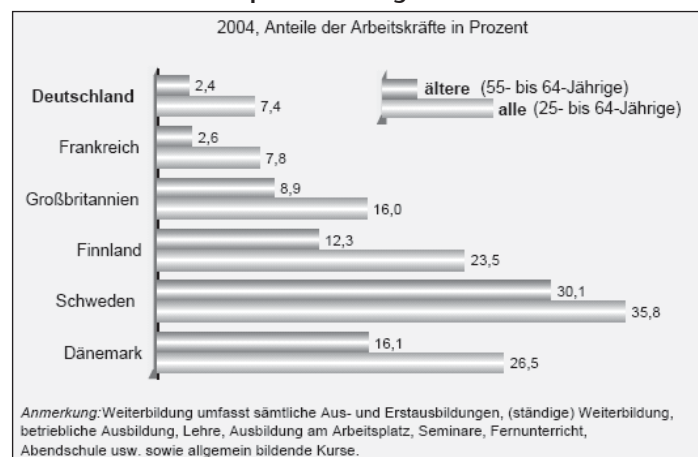
Das bereits vom Bundestag beschlossene Gesetz hat der Bundesrat am 30. März 2007 bestätigt, so dass es zum 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist, die Weiterbildungs-förderung sogar rückwirkend zum Jahresbeginn. Betriebe bis zu 250 (bisher 100) Beschäftigten können für die berufliche Weiterbildung ihrer älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Qualifizierungskosten von der Arbeitsagentur erhalten. Hierdurch sollen ältere Arbeitnehmer ihre Kenntnisse aktualisieren können, um

das Risiko von qualifikationsbedingten Entlassungen zu vermeiden. Voraussetzung für die Förderung ist, dass die Arbeitnehmer bei Beginn der Maßnahme das 45. (bisher 50.) Lebensjahr vollendet haben, weiter im Betriebe beschäftigt sind – also Anspruch auf Arbeitsentgelt haben –, für die Teilnahme an der Maßnahme vom Arbeitgeber freigestellt werden und die Maßnahme durch einen zertifizierten Träger durchgeführt wird.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Bundesagentur für Arbeit die vollständigen Weiterbildungskosten übernehmen, im Einzelfall können sogar Kosten für auswärtige Unterbringung erstattet werden. Die Arbeitnehmer erhalten – auch das ist neu – jetzt einen Bildungsgutschein analog der Weiterbildungs-förderung für Arbeitslose.

Bei einer längerfristigen Maßnahme kann die Bundesagentur für Arbeit über das Instrument „Jobrotation“ eine Ersatzarbeitskraft fördern. Durch die Förderung eines „Er-

**Abbildung 3: Weiterbildungsbeteiligung nach Altersgruppen im europäischen Vergleich**



Quelle: Eurostat European Labour Force Survey (eigene Berechnungen).



satzes“ soll die Bereitschaft von Arbeitgebern erhöht werden, Arbeitnehmer für die berufliche Weiterbildung von der Beschäftigung im Betrieb freizustellen. Der Zuschuss für die Vertretung kann während der gesamten Weiterbildungsmaßnahme gewährt werden, maximal jedoch 12 Monate. Der Zuschuss beträgt mindestens 50 % und höchstens 100 % des regelmäßig gezahlten tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelts, einschließlich des pauschalierten Arbeitgeberanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag. In Dänemark wurden mit Jobrotation gute Erfahrungen gemacht, insbesondere deswegen, weil die Ersatzarbeitskräfte sich im Betrieb bewähren konnten und in vielen Fällen anschließend in Beschäftigung übernommen wurden.

Die IG Metall hat im März verschiedene Projekte von Weiterbildung in Verbindung mit Jobrotation vorgestellt, die erfolgreich in Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie durchgeführt wurden. Dabei hat sich aber herausgestellt, dass viele Betriebe mit der Abwicklung und Organisation der Maßnahmen überfordert sind. Vor allem besteht Beratungsbedarf bei der Auswahl der Träger und Maßnahmen.

Deswegen und um die Teilnehmerzahlen in diesem Förderinstrument zu erhöhen, hält der DGB eine organisatorische Unterstützung der mittelständischen Betriebe durch externe Träger für erforderlich. Dies kann auch aus Mitteln des ESF finanziert werden. Die externen Träger können insbesondere behilflich sein bei der Entwicklung betrieblicher, altersgerechter Qualifizierungslösungen. Wenn die Beratungsstellen etabliert sind und die Arbeitgeber erkennen, dass die Beratung ihnen einen Nutzen bringt, sollte die Finanzierung durch die Arbeitgeber erfolgen.

Um die betriebliche Weiterbildung aber erfolgreich zu machen, bedarf es weitergehender Freistellungsansprüche für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für Weiterbildungszwecke, auch ohne dass der Arbeitgeber zustimmt. Bisher sind die Freistellungsansprüche nach Branche und Bundesland sehr unterschiedlich und insgesamt unbefriedigend. Die Gewerkschaften fordern schon lange ein Bundesrahmengesetz Weiterbildung.

Besondere Förderkonzepte sind erforderlich für Beschäftigte mit Migrationshintergrund. Für diese Gruppe könnten berufsbildende Inhalte mit Sprachförderung kombiniert werden. Dieser Vorschlag trägt vor allem der Tatsache Rechnung, dass Personen mit Migrationshintergrund in der Vergangenheit häufig von Weiterbildungsmaßnahmen ausgeschlossen waren oder sich nicht um eine Weiterbildung bemüht haben, weil Sprachprobleme befürchtet wurden.

In Verbindung mit der ausgebauten Weiterbildungsförderung für ältere Arbeitnehmer kann die Job-Rotation einen neuen Schub erhalten. Dies gilt umso mehr, als im Haushalt der BA die notwendigen Mittel eingestellt sind. Die Arbeitnehmervertreter haben im Verwaltungsausschuss der BA durchgesetzt, dass im Rahmen des sog. Wegbau-Programms 200 Mio. € in 2007 für die Qualifizie-

rung von älteren oder gering qualifizierten Beschäftigten bereit stehen. Außerdem können neuerdings die Weiterbildungskosten übernommen werden (§ 77 SGB III) und parallel ein Zuschuss zum Arbeitsentgelt während der Qualifizierung gezahlt werden (§ 235c SGB III).

## 2.2. Eingliederungszuschüsse für Ältere

Auch mit dem bekannten Instrument des Eingliederungszuschusses soll die Beschäftigung von Älteren gefördert werden. Die Zugangsbedingungen für Ältere wurden gelockert. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, können selbst dann einen Einstellungszuschuss erhalten, wenn keinerlei Vermittlungshemmnisse vorliegen. Einzige Voraussetzung für den Zuschuss ist, dass mindestens sechs Monate Arbeitslosigkeit bestanden hat. Der Zuschuss beträgt mindestens 30 und darf maximal 50 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes betragen. Er soll sich nach den Eingliederungserfordernissen richten, was den Vermittlern einen großen Beurteilungsspielraum lässt. Für Schwerbehinderte oder sonstige behinderte Menschen kann der Zuschuss bis zu 70 % des Arbeitsentgeltes betragen. Eine Förderung ist für mindestens 12 und maximal 36 Monate möglich.

Für beide Fördergruppen soll der Zuschuss nach einer Förderdauer von 12 Monaten abgeschmolzen werden, so dass bei längerfristiger Förderung eine Förderhöhe von 30 % erreicht wird. Neu ist, dass die Förderung nur dann gewährt wird, wenn das Beschäftigungsverhältnis für mindestens 12 Monate begründet wird.

Der DGB hat insbesondere letztere Regelung begrüßt, weil dadurch Mitnahmeeffekte und eine „Hire & Fire Politik“ begrenzt werden. Allerdings bedarf das Instrument der genauen Beobachtung hinsichtlich der Stabilität der Beschäftigung über einen längeren Zeitraum. Nur 35 % der Arbeitslosen über 50 Jahre finden in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit eine neue Beschäftigung. D. h. im Umkehrschluss 65 % aller Personen über 50 Jahre, die neu arbeitslos werden, haben Zugang zu dieser Förderung, die aber im Ermessen des Vermittlers liegt. Nicht aufgegriffen hat der Gesetzgeber die Forderung des DGB, nur tarifliche bzw. ortsübliche Löhne zu subventionieren.

## 2.3. Entgeltsicherung

Das dritte Instrument, das für ältere Arbeitnehmer erweitert wird, ist die sog. Entgeltsicherung. Diese Förderung gibt es bereits im Arbeitsförderungsrecht. Nach der Verkürzung der Laufzeit des Arbeitslosengeldes für Ältere wäre die bisherige Regelung wegen der restriktiven Voraussetzungen allerdings leer gelaufen. In Zukunft können Arbeitslosengeld I-Empfänger, die noch einen Restanspruch von mindestens 120 Tagen Arbeitslosengeld haben, gefördert werden, wenn sie eine niedriger bezahlte Beschäftigung aufnehmen. Durch die Förderung erhalten über 50-Jährige 50 % der Netto-Entgeltdifferenz zwischen alter und neuer Beschäftigung von der Arbeitsagentur erstattet. Im zweiten Jahr beträgt der Erstattungs-

betrag 30 % des Differenzbetrages. Ergänzend wird ein zusätzlicher Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet.

Positiv an dem Vorschlag ist, dass mindestens tarifliches oder ortsübliches Gehalt gezahlt werden muss. Damit soll vermieden werden, dass der Entgeltzuschuss vom Arbeitgeber missbraucht wird, um den Lohn unter das tarifliche oder ortsübliche Niveau zu senken. Fraglich ist allerdings, ob dies vom Arbeitnehmer oder der Bundesagentur für Arbeit wirkungsvoll überprüft werden kann.

Der DGB hat erhebliche Zweifel an der Annahme, dass es innerhalb von zwei Jahren gelingt in besser bezahlte Beschäftigung aufzusteigen. Gerade bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie im Niedriglohnsektor verbleiben, hoch. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass die sog. Aufstiegsmobilität in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist. Dies hängt auch damit zusammen, dass durch die Hartz- Reformen der Druck am Arbeitsmarkt erheblich zugenommen hat.

Deswegen hat der DGB angeregt, ergänzende Rentenversicherungsbeiträge über zwei Jahre hinaus dann zu übernehmen, wenn es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht gelingt, in besser bezahlte Beschäftigung aufzusteigen. Hierdurch kann zumindest verhindert werden, dass durch die geringer bezahlte Beschäftigung auch noch Rentennachteile entstehen. Leider hat der Gesetzgeber diesen Vorschlag nicht aufgegriffen.

### **3. „Fördern und Fordern“ muss auch für Arbeitgeber gelten**

Entlassungsentscheidungen fallen häufig zu Lasten Älterer. Doch mit der Verkürzung der Dauer des Arbeitslosengeldes um bis zu 50 % wurde zugleich die Erstattungspflicht der Betriebe bei Arbeitslosigkeit langjährig beschäftigter Arbeitskräfte – gegen die gewerkschaftliche Kritik – gestrichen. Dabei hat sich dieses Instrument als notwendig erwiesen, um ein Abwälzen von betriebsbedingten Risiken auf die Sozialversicherung zu erschweren. Während die Kürzung der Dauer des Arbeitslosengeldbezugs damit begründet wurde, die Frühverrentung über den Umweg der Arbeitslosenversicherung zu erschweren, wird dies tatsächlich für die Betriebe durch den Wegfall der Erstattungspflicht erleichtert. Für die Arbeitnehmer hingegen erhöht sich im Falle des Eintritts von Arbeitslosigkeit das Risiko in das Fürsorgesystem Hartz IV abzurutschen.

Bis zum 1. Februar 2006 waren Arbeitgeber verpflichtet, der BA das Arbeitslosengeld einschließlich der Beiträge zur gesetzlichen Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung für langjährig beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu erstatten und zwar längstens für 32 Monate. Eine Reihe von Ausnahmen galt für Kleinbetriebe und nicht vermeidbaren Personalabbau. Die Einnahmen der BA beliefen sich in 2006 – einschließlich der Übergangsfälle – noch auf 129,1 Mio. Euro. Neben den zusätzlichen Einnahmen, die nach Auffassung des

DGB in die Förderung zusätzlicher betrieblicher Eingliederungsmaßnahmen für Ältere fließen sollten, ist auch die „Abschreckungswirkung“ einer solchen Regelung für Arbeitgeber bedeutsam.

Damit Betriebe die Kosten der Entlassung langjährig beschäftigter Älterer nicht so leicht auf die Arbeitslosenversicherung abwälzen, fordert der DGB die Wiedereinführung der Erstattungspflicht der Arbeitgeber. Diese Wiedereinführung würde auch für Arbeitgeber ein Element des Forderns etablieren. Diese Erstattungspflicht könnte allenfalls dann entfallen, wenn Arbeitslose innerhalb der letzten zehn Jahre weniger als acht Jahre beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt waren. Für Kleinbetriebe und insolvenzgefährdete Betriebe könnten gesetzliche Ausnahmeregelungen greifen.

### **4. Anstrengungen für Weiterbildung intensivieren**

Sowohl die Entgeltsicherung als auch der Bildungszuschuss für Ältere sind bereits, wenn auch in anderer Form, geltendes Recht. Die Zahl der Förderfälle im Jahr 2006 lag bei der Weiterbildungsförderung für Ältere bei nur 268 im Jahresdurchschnitt. Das ist marginal aber fünfmal mehr als in 2005. Auch die Entgeltsicherung spielt mit 6.900 Bestandsfällen zum Jahresende 2006 (aber plus 62% im Vergleich zum Vorjahr) bisher kaum eine Rolle. Lediglich die Eingliederungszuschüsse als das alteingeführte und bekannte Instrument sind mit gut 22.000 Bestandsfällen bei den über 50-Jährigen im Jahresdurchschnitt 2006 (2005: 23.500) erfolgreicher.

Selbst wenn es gelingen sollte, die Anzahl der Förderfälle zu erhöhen, ist erkennbar, dass dieses Gesetz nur einen bescheidenen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Älterer leisten kann und die berechtigten Ängste der Menschen im höheren Alter auf Hartz IV verwiesen zu werden hierdurch nicht beseitigt werden.

Vor allem die Weiterbildung im Sinne von „Lebenslangem Lernen“ ist in Deutschland unterentwickelt. Die Beteiligung an Weiterbildung ist sogar seit dem Jahr 2000 bundesweit rückläufig. In der im September 2006 vorgestellten OECD-Studie "Bildung auf einen Blick" liegt Deutschland nur im Mittelfeld der 30 am höchsten entwickelten Industrienationen. Ursache hierfür ist, dass die Rahmenbedingungen für Weiterbildung in Deutschland zu restriktiv sind. Andere europäische Länder z.B. Dänemark und Frankreich sind weiter. Sie räumen den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Freistellungen ein, die zum Teil auch durch Zuschüsse zum Lebensunterhalt gefördert werden. Hierdurch wird den Beschäftigten die Möglichkeit eingeräumt, unabhängig vom Arbeitgeber an einer längerfristigen Weiterbildung teilzunehmen. Auch mehrere Weiterbildungen während der Erwerbsphase müssen möglich sein.

Haupthindernis für Weiterbildung ist die ungeklärte Finanzierung. Dies kann nicht allein den Tarifvertragsparteien und den Beschäftigten selbst überlassen bleiben. Notwendig sind gesetzliche Rahmenbedingungen, auf die tarifvertragliche Lösungen aufsetzen können. Der

Staat, die Arbeitslosenversicherung und die Beschäftigten müssen sich beteiligen. Eine von der Bundesregierung eingesetzte Kommission hat bereits vor drei Jahren Vorschläge erarbeitet.

In dieser Frage würde man sich vor allem von der Bundesbildungsministerin Annette Schavan mehr Engagement erwarten. Sie hält weitergehende gesetzliche Maßnahmen zwar für erforderlich, aber beteiligen will sich der Staat nur minimal. Auch im Koalitionsvertrag wurde die große Bedeutung von Weiterbildung betont. Aber als es um die Finanzierung ging, blieb nur übrig, dass Vorschläge haushaltsneutral sein müssen: *„Wir wollen mittelfristig die Weiterbildung zur vierten Säule des Bildungssystems machen und mit bundeseinheitlichen Rahmenbedingungen eine Weiterbildung mit System etablieren. An der Finanzierung von Weiterbildung müssen sich die Allgemeinheit, die Wirtschaft und der Einzelne in angemessener Weise beteiligen. Durch Bildungssparen wollen wir ein neues Finanzierungsinstrument entwickeln und dazu das Vermögensbildungsgesetz novellieren. Dies geschieht haushaltsneutral.“*<sup>5</sup>

Für dieses Bildungssparen wurden jetzt in zwei Gutachten von Bert Rürup und Dieter Dohmen konkrete Vorschläge vorgelegt<sup>6</sup>. Ähnlich wie beim Bausparen soll es eine staatliche Prämie geben, wenn Arbeitnehmer Gelder für Weiterbildung ansparen. Im Vermögensbildungsgesetz soll ermöglicht werden, dass ansparte Gelder ohne Fristen für Weiterbildung eingesetzt werden können. Darüber hinaus soll es Weiterbildungsdarlehen geben.

So kommt der Staat „billig“ davon. Die Ministerin hat dann auch umgehend angekündigt, die Vorschläge umzusetzen. Doch fraglich ist, ob dies tatsächlich ausreichend sein kann. Ein Problem ist vor allem, dass gerade die Zielgruppe, die Weiterbildung am meisten benötigt, aufgrund zu geringen Einkommens häufig kein Geld für Bildungssparen erübrigen kann. Diese Zielgruppe ist mit den Vorschlägen weiterhin ausgegrenzt. Damit wird auch die Weiterbildung selektiv und grenzt Schwächere und Geringqualifizierte aus.

Auch die Bundesagentur für Arbeit ist bei der Weiterbildung mehr gefordert. Besonders Ältere werden häufig von vornherein als sogenannte Betreuungskunden eingestuft. Bei dieser Gruppe unterstellt die Bundesagentur, dass sie nicht in der Zeit, in der Arbeitslosengeld I bezogen wird, in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden kann. Dies hat zur Folge, dass der Zugang zur Weiterbildung weitgehend verschlossen ist. Studien zeigen aber, dass Weiterbildung auch bei Älteren die Eingliederungschancen erhöht. Selbst wenn die Wahrscheinlich-

keit, tatsächlich in Arbeit zu kommen geringer ist als bei Jüngeren, ist Weiterbildung eine Option, die stärker genutzt werden muss.

Die SPD hat in ihrem zurzeit in der Diskussion befindlichen Grundsatzprogramm angekündigt, die Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung ausbauen zu wollen. Hierdurch soll eine Kultur der Weiterbildung etabliert werden. Dazu gehöre ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung und die Einrichtung von zentralen Lernzeitkonten. Allerdings bleibt auch hier die Finanzierung offen. Allein über Versicherungsbeiträge lässt sich diese große Aufgabe nicht finanzieren. Der Ansatz ist richtig, aber es bedarf noch der Konkretisierung der Überlegungen. Weiterbildungsförderung ist eine Investition in die Volkswirtschaft. Wie bei jeder anderen Investition müssen zunächst finanzielle Vorleistungen erbracht werden, später wird sich dies in steigender Wirtschaftskraft und damit auch steigenden Staatseinnahmen wieder einspielen.

Der DGB hält es außerdem nach wie vor für notwendig, dass ergänzend Maßnahmen gegen das weitere Absinken der Löhne im unteren Qualifikationsbereich ergriffen werden. Hiervon sind vor allem auch Ältere betroffen. Es besteht die Gefahr, dass bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zunehmend der Staat als „Lohnkostenzahler“ auftritt. Lösungen sind möglich über die Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen nach dem Entsendegesetz oder ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn

## Fußnoten

- 1 Vgl. DGB-Konzept eines „Ehrlichen zweiten Arbeitsmarktes“, Annelie Buntenbach, Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt ist notwendig, in: Soziale Sicherheit 10/2006, S. 335-341.
- 2 Minister Müntefering will diese „Latte“ für Deutschland jetzt bereits auf 55% anheben; siehe seine Rede vor dem Bundesrat anlässlich der abschließenden Beratung der „Rente mit 67“ und der „Initiative 50plus“ am 30.03.07 ([www.bmas.bund.de](http://www.bmas.bund.de)). Hier gab der Minister für Ende 2006 sogar eine Erwerbstätigenquote von 48,9% an.
- 3 Für internationale Vergleiche wird die Erwerbstätigenquote herangezogen, die jede bezahlte Erwerbsarbeit von mindestens einer Wochenstunde bezeichnet. Diese wird aber häufig irreführenderweise auch als Beschäftigungsquote bezeichnet, weil zum einen die Problematik der geringfügigen Beschäftigung nur in Deutschland besteht und zum anderen „employment“ schlicht wörtlich übersetzt wird.
- 4 Vgl. Andreas Ebert/Ernst Kistler: Arbeitsmarkt und Rentenübergang. Große Unterschiede in Branchen, Berufen und Regionen bei Beschäftigungschancen Älterer, in: Soziale Sicherheit 04/2007, S. 130-137.
- 5 Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005
- 6 Eine Kurzfassung ist abrufbar unter: [www.bmbf.de/pub/kurzfassung\\_sur\\_studie\\_bildungssparen.pdf](http://www.bmbf.de/pub/kurzfassung_sur_studie_bildungssparen.pdf)