

G. Arbeitsmarktpolitik

I. Arbeitsmarktpolitik – Umsteuern dringend erforderlich

Die erfreulich positive Entwicklung der Arbeitslosenzahlen seit 2006 ist im Wesentlichen auf das Wirtschaftswachstum zurückzuführen. Trotz des Rückgangs der Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Vorjahr geben annähernd vier Millionen Arbeitslose und eine stille Reserve von etwa zwei Millionen keinen Anlass zur Entwarnung. In den Jahren davor gingen zudem 1,65 Millionen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze verloren.

Mit den „Hartz-Gesetzen“ konnte kein wesentlicher Beitrag zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit erzielt werden. Dies zeigt insbesondere der Evaluierungsbericht 2006. Viele der vermeintlich positiven Effekte, wie z.B. das Erschließen von neuen Beschäftigungspotenzialen durch Förderung der Existenzgründung, Einführung von Mini- und Midi-Jobs sowie Flexibilisierung der Zeitarbeit haben zudem negative Begleiterscheinungen wie die Ausweitung des Niedriglohnssektors, die Aufsplitterung von Vollzeit Arbeitsplätzen, Mitnahmeeffekte etc. Die vorgenommene Trennung in zwei Rechtskreise (Arbeitsförderung im SGB III und Grundversicherung für Arbeitssuchende im SGB II) wirkt sozial selektiv, schafft neue Verschiebebahnhöfe und erschwert frühzeitig einsetzende Aktivitäten für besonders Förderungsbedürftige. Durch die Aufteilung der Arbeitssuchenden in „Marktkunden“ (wenig Unterstützungsbedarf), „Beratungskunden“ (Übertritt ins Arbeitslosengeld II kann verhindert werden) und „Betreuungskunden“ (schlechte Integrationsaussichten) und der erfolgten Konzentration auf die „Beratungskunden“ erfährt ein großer Kreis von Arbeitssuchenden kaum noch Unterstützung, obwohl er am meisten darauf angewiesen ist. Symptomatisch ist die Förderquote bei Weiterbildung, die im Jahr 2006 für das SGB III bei 3,7 Prozent lag, für das SGB II bei nur 1,4 Prozent.

Ganz besonders schwierig ist und bleibt die Situation von Arbeitslosen mit Erziehungs- oder Pflegeaufgaben, gering qualifizierten und jugendlichen sowie von behinderten und älteren Arbeitslosen:

- Vor allem Frauen werden wegen der Anrechnung von Partnereinkommen aus dem Leistungsbezug ausgegrenzt und haben selbst dann keinen Rechtsanspruch auf Vermittlung und Förderung mehr, wenn sie zu den langjährigen Beitragszahlerinnen gehört haben.
- Für Arbeitslose ohne Schulabschluss oder Berufsausbildung mangelt es an gezielten, einzelfallbezogenen Qualifizierungen, obgleich nachweislich nur durch Maßnahmen, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen, eine dauerhafte Perspektive auf dem Arbeitsmarkt entsteht. Die Personengruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 25 Jahre wurde von der Hartz-Gesetzgebung nur durch Arbeitszwang, Sanktionierung und materieller Existenzgefährdung besonders ins Visier genommen. Gegen die Ursachen der Erwerbslosigkeit bei jungen Menschen, von denen bereits 15 Prozent eines jeden Schulabgängerjahrgangs am Übergang von der Schule in den Beruf scheitern, wird hingegen wenig getan.
- Die seit 2003 steigende Arbeitslosenquote von schwerbehinderten Menschen (18,2 Prozent im Jahre 2005) ist ebenfalls nicht hinnehmbar und muss mit einer höheren Beschäftigungsquote/Ausgleichsabgabe sowie verstärkten Vermittlungsbemühungen für diesen Personenkreis beantwortet werden.

- Zur verbesserten Arbeitsmarktintegration älterer Menschen zielte eine Reihe von 2003 eingeführter Reformelemente ab. Im Zuge der Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre (Altersanpassungsgesetz) wurde auch die „Initiative 50plus“ (Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen) beschlossen. Damit sollte dem Vorwurf einer verkappten Rentenkürzung seitens der Gewerkschaften begegnet werden. Indes beinhalten die Änderungen durch die „Initiative 50plus“ kaum Neues und werden insgesamt nur ein Tropfen auf dem heißen Stein sein.

Insgesamt leistet die momentane Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik keinen nachhaltigen Beitrag, um die offensichtlichen Probleme zu überwinden. Die Finanzprobleme im Sozialsystem werden durch Leistungskürzungen zu kompensieren versucht, statt hierauf mit einer offensiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und einer Ausweitung der Finanzierungsbasis Sozialversicherungen zu reagieren. Die seit 2002 mögliche und von ver.di abgelehnte Vergabe von Vermittlungsaufgaben an private Dritte, die bis zum 31.12.2007 verlängert wurde, hat erwartungsgemäß zu keiner nachweisbaren Verkürzung der Arbeitslosigkeit geführt. Arbeitsmarktpolitik muss stärker zur nachhaltigen Sicherung und zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze beitragen. Sie muss Personengruppen mit Problemen am Arbeitsmarkt wirksame Einstiegshilfen bieten. Hiervon sind wir noch immer weit entfernt.

Auszug aus der Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit vom 31. Mai 2007

Die Entwicklung des Arbeits- und Ausbildungsmarktes im Mai 2007

„Der konjunkturelle Aufschwung in Deutschland dauert an und belebt weiterhin den Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosigkeit ist weiter gesunken, das Beschäftigungswachstum hält an und die Nachfrage nach Arbeitskräften bleibt auf sehr hohem Niveau“, erklärte der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit (BA), Frank-J. Weise.

Arbeitslosenzahl im Mai:	–161.000 auf 3.806.000
Arbeitslosenzahl im Vorjahresvergleich:	–732.000
Arbeitslosenquote im Mai:	–0,4 Prozentpunkte auf 9,1 Prozent

(E.R.)

II. Irrweg Ein-Euro-Jobs

Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, hat der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine ihm angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen. Dafür ist zusätzlich zum Arbeitslosengeld II eine „angemessene“ Aufwandsentschädigung zu zahlen. ver.di hat sich schon vielfach gegen die Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung (MEA oder „Ein-Euro-Jobs“) zugunsten einer eigenständigen Existenzsicherung und der Förderung öffentlicher Beschäftigung ausgesprochen.

Dass die Ein-Euro-Jobs reguläre Beschäftigung verdrängen, bestätigt auch der Bundesrechnungshof. Er stellte fest, „dass bei einem Viertel der geprüften Maßnahmen mit Arbeitsgelegenheiten die Fördervoraussetzungen nicht vorlagen, weil die Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral waren“. Bei weiteren 50 Prozent war die Förderfähigkeit zweifelhaft. Nach einer Untersuchung der Bundesagentur für Arbeit zwischen Mai 2005 und April 2006 waren nur 14,7 Prozent der Arbeitsuchenden, die aus einem Ein-Euro-Job kamen, anschließend sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Die Personal- und Betriebsräte sowie Mitarbeitervertretungen sollten daher ihre Mitbestimmungsrechte bei den unterschiedlichen Formen von öffentlich geförderter Beschäftigung (so auch bei den Arbeitsgelegenheiten) nachdrücklich wahrnehmen und prüfen, ob einzelne Maßnahmen im Zusammenhang mit Stellenabbau und Lohndumping stehen. Die von ver.di erstrittenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. März 2007 (Az.: 6 P 4.06 und 6 P 8.06) bieten hierfür eine gute Grundlage.

BVerwG vom 21. März 2007 – 6 P 4.06 und 6 P 8.06 (Pressemitteilung):

In den vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Streitfällen kamen Arbeitslose bei Stadtverwaltungen in folgenden Funktionen zum Einsatz: Betreuung des Informationsschalters im Stadthaus, Aktualisierung und Umorganisation des Bauaktenarchivs, gärtnerische Pflegearbeiten in den öffentlichen Grünanlagen, Unterstützungsarbeiten in Kindertagesstätten und Jugendzentren sowie bei örtlichen Erhebungen und Geschwindigkeitsmessungen. Die Einsatzdauer betrug sechs Monate, die Mehraufwandsentschädigung bis zu 1,30 Euro/Stunde, die wöchentliche Beschäftigungszeit zwanzig bzw. dreißig Stunden. In beiden Fällen machte der Personalrat der Stadt ein Mitbestimmungsrecht bei Einstellungen geltend. Der Oberbürgermeister als Leiter der Verwaltung trat dem jeweils mit der Begründung entgegen, dass keine Einstellungen im Sinne des Mitbestimmungstatbestands vorlägen. Unter dem personalvertretungsrechtlichen Begriff der Einstellung wird allgemein die Eingliederung in die Dienststelle durch Aufnahme einer weisungsabhängigen Tätigkeit verstanden; ein Arbeitsverhältnis muss nicht notwendig begründet werden. Die Frage, ob der Einsatz von „Ein-Euro-Kräften“ als mitbestimmungspflichtige Einstellung zu werten ist, wird in der Rechtsprechung und im Schrifttum unterschiedlich beantwortet. Auch in den beiden vorliegenden Fällen sind die Vorinstanzen zu entgegengesetzten Ergebnissen gelangt. Der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts gab den Personalräten Recht und bestätigte das von ihnen in Anspruch genommene Mitbestimmungsrecht. Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen unterliegen bei der Verrichtung von im öffentlichen Interesse liegenden zusätzlichen Arbeiten wie Arbeitnehmer der Weisungsbefugnis des Dienststellenleiters. Dieser ist bei der Auswahl des

Personenkreises nicht an die Entscheidung der für die Leistung von Arbeitslosengeld II zuständigen Arbeitsgemeinschaft (ARGE) gebunden. Deswegen hat der Personalrat im Interesse der regulären Beschäftigten der Stadt zu prüfen, ob der betreffende Hilfebedürftige für die fragliche Tätigkeit geeignet ist und ob die ausgewählten Einsatzbereiche das Merkmal der Zusätzlichkeit erfüllen. Mit diesem Erfordernis soll sichergestellt werden, dass durch die Tätigkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten nicht verdrängt werden.

(E.R.)

III. Stellungnahme zum Endbericht der Hartz-Evaluation

1. Zusammenfassung und politische Schlussfolgerungen aus Sicht der IG Metall

- Der Evaluationsbericht zeigt die Grenzen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB III auf. Das Gesamtfazit lautet, dass durch die ersten drei Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt kein signifikanter Beitrag zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit erzielt werden konnte. Auf Ebene der einzelnen Instrumente oder Maßnahmen ist das Fazit weniger eindeutig, ohne dabei den Gesamtbefund entscheidend zu relativieren. Viele der vermeintlich positiven Effekte, wie z.B. das Erschließen von neuen Beschäftigungspotenzialen durch Förderung der Existenzgründung, Einführung von Mini- und Midi-Jobs sowie Flexibilisierung der Zeitarbeit sind zudem mit negativen Begleiterscheinungen wie Prekarisierung, der Erosion von Vollzeitarbeitsplätzen, Mitnahmeeffekten etc. verbunden. In diesem Zusammenhang ist der Zielkatalog der Bundesagentur für Arbeit (BA) (schnelle Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt) um eine qualitative Dimension (Qualifizierung für Gute Arbeit, nachhaltige Vermittlung) zu ergänzen.
- Die seitens der BA verfolgte Geschäftspolitik mit dem starken Fokus auf schnelle und kostengünstige Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt führt zu einer strukturellen Schieflage zwischen den Interessen der (momentanen) Beitragszahler und den Interessen vieler Arbeitsuchenden. Die (tendenziell restriktive) Bewilligung von Maßnahmen auf Basis der Kundengruppeneinteilung und der Versicherungslogik wirkt sozial selektiv und schließt gerade die Gruppe, die Leistungen am nötigsten hätte, weitgehend aus. Die organisatorische und finanzielle Aufspaltung der beiden Regelkreise (SGB III und SGB II) verstärkt diesen Effekt. Um die Schnittstellenproblematik und die damit verbundene defizitäre (kurzfristig-betriebswirtschaftliche) Anreizstruktur zu beseitigen, ist ein einheitlicher Akteur als Vertreter der Interessen aller Arbeitsuchenden (einschließlich des quantitativ bedeutsameren SGB II-Bereichs) notwendig, wie ursprünglich auch von der Hartz-Kommission angeregt.
- Der nunmehr vierjährige Umbauprozess der BA konnte die in ihn gesetzten Hoffnungen nicht oder allenfalls sehr eingeschränkt erfüllen. Neben der skizzierten sehr engen Startprogrammierung (Primat der Kostensenkung und schnellen Vermittlung) ist insbesondere der Ansatz der zentralen Detailsteuerung wirklichkeitsfremd. In Zukunft muss es darum gehen, ein ausgewogenes Verhältnis von allgemeinen inhaltlichen Vorgaben durch die Zentrale und notwendigen Flexibilitäts- und Innovationsspielräumen auf regionaler und lokaler Ebene zu finden, und zwar sowohl um die Mitarbeiter besser in den Prozess mit einzubinden als auch um differenzierte Angebote für individuelle Fälle zu ermöglichen. Handlungsbedarf besteht ferner im Bezug auf das derzeitige Kerngeschäft der BA, nämlich die Vermittlungs- und Beratungstätigkeit. Auch wenn beides nicht explizit Gegenstand der Evaluation war, so deuten doch viele Einzelbefunde darauf hin, dass diesbezüglich ein Mangel an Erfahrungswissen, möglichen Qualitätsstandards, Qualifizierungsmodulen etc. besteht.
- Vor dem Hintergrund der Trennung der zwei Regelkreise ist der Evaluationsbericht – trotz des ehrlichen Bemühens der Forscher um eine gültige Abbildung der Realität – kaum geeignet, der Diskussion um sinnvolle Arbeitsmarktpolitik neue Impulse zu verleihen. Die im Bericht genannte Hoffnung, der Bericht könne als Grundlage für weitere Arbeitsmarkt-reformen im Jahr 2007 dienen, erfüllt sich höchstens indirekt. Indem etwa gezeigt wird, dass (1) Inhalte, Steuerung und Organisation der Arbeitsmarktpolitik in

der momentanen Ausprägung kaum geeignet sind, den gesetzlichen Auftrag der BA (siehe unten) zu erfüllen und (2) eine sinnvolle Diskussion zwangsläufig die Bereiche SGB III und SGB II im Zusammenhang sehen muss. Dies zeigt nicht zuletzt auch die politische Debatte in Berlin um die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, die entlang neuer Themenkomplexe wie der „Neuordnung“ des Niedriglohnssektors, Schaffung eines dritten Arbeitsmarktes etc. verläuft. Somit bleibt als Fazit zu ziehen, dass man das, was gemacht wird, besser machen kann. Gut wird es dadurch nicht.

2. Gegenstand und Inhalt

Bei dem am 20. Dezember 2006 im Bundeskabinett diskutierten Bericht handelt es sich um eine ca. 300 Seiten starke Zusammenfassung der einzelnen Evaluationsberichte (Hartz I bis III). Die Zusammenfassung wurde nicht von den mit der Evaluation beauftragten Wissenschaftler/innen, sondern durch „Dritte“ erstellt und spiegelt die Sicht des zuständigen Ministeriums für Arbeit und Soziales wider.

Gegenstand der Evaluation waren die ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I bis III); nicht evaluiert wurde hingegen die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer neuen – hauptsächlich vom Bund finanzierten – Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV, Alg II; eine gesonderte Evaluation hierzu liegt erst Ende 2008 vor) sowie Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation sowie Maßnahmen für Jugendliche (bei den letztgenannten Bereichen ergaben sich durch die Einführung von Hartz I bis III keine wesentlichen Änderungen).

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt:

Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz (Hartz I)

- Maßnahmen zur Steuerung des Arbeitnehmerverhaltens während der Arbeitslosigkeit (z.B. frühzeitige Meldepflicht)
- Flächendeckende Einrichtung von PersonalServiceAgenturen (PSA) zur stärkeren Nutzung der Zeitarbeit als Vermittlungsinstrument
- Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung durch die Einführung von Bildungsgutscheinen mit dem Ziel ihrer Optimierung
- Maßnahmen zur Eingliederung älterer Arbeitnehmer/innen (Entgeltsicherung, Ausweitung der Befristungsregeln)

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz (Hartz II)

- Die Vorbereitung der Einrichtung von Job-Centern
- Einführung eines Anspruchs auf einen (neuen) Existenzgründungszuschuss
- Neuregelung im Bereich der geringfügigen Beschäftigung durch Einführung von Mini- und Midi-Jobs

Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz (Hartz III)

- Umbau der Bundesagentur für Arbeit mit dem Ziel der Stärkung ihres Dienstleistungscharakters
- Vereinfachung des Leistungsrechts bei der Arbeitslosenversicherung (z.B. in den Bereichen Anwartschaft, Berechnung, Sperrzeiten)
- Neufassung der präventiven Geldleistungsinstrumente (Transferkurzarbeitergeld und Transfermaßnahmen)
- Neustrukturierung und Vereinfachung des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (z.B. Bündelung von Eingliederungszuschüssen)

Die Zusammenfassung der einzelnen Evaluationsberichte gibt Auskunft über die messbaren Wirkungen der einzelnen Reformschritte (Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung), ohne dabei eine (politische) Wertung im Sinne von Empfehlungen vorzunehmen. Die Ergebnisse können als gültig eingestuft werden, auch wenn im Bericht selber auf die Grenzen hingewiesen wird, wie z.B.

- (1) ungeklärte methodische Probleme bei der Messung von Effizienz und der makroökonomischen Wirkungen,
- (2) ungelöste Probleme bei der Messung der vorgegebenen Zielerreichung „Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ sowie
- (3) begrenzte Analysemöglichkeiten aufgrund der Datenverfügbarkeit.

Kritisch anzumerken ist hingegen, dass die Evaluationsergebnisse nicht oder nur sehr eingeschränkt auf bestimmte Personengruppen (z.B. Frauen) heruntergebrochen werden. Es bleibt abzuwarten, ob die Einzelgutachten diesbezüglich aussagekräftiger sind.

3. Zentrale Befunde

Der Abschlussbericht 2006 liefert im Vergleich zum Zwischenbericht 2005 – bezogen auf die einzelnen Maßnahmen – nur wenig neue Erkenntnisse. Lediglich in Einzelfällen wird darauf verwiesen, dass sich bestimmte Befunde aus dem Jahr 2005 nicht haben bestätigen lassen. Dabei fällt auf, dass in der Mehrzahl vermeintlich positive Ergebnisse aus 2005 nunmehr relativiert werden (z.B. Beauftragung von Dritten mit Eingliederungsmaßnahmen, Wirkung von Sperrzeiten und frühzeitiger Meldepflicht). Bei den evaluierten Maßnahmen und Programmen ist es in keinem Fall gelungen, einen belastbaren Wirkungsnachweis hinsichtlich der Erreichung des Primärziels „Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ zu erbringen. Im Einzelnen ergeben sich folgende Befunde:

Instrument / Maßnahme	Evaluationsbefunde
Berufliche Weiterbildung	Starker quantitativer Rückgang, angestrebte Verbleibsquote von 70 % hat zu einer „Bestenauswahl“ geführt (hohe Selektivität; verstärkt durch Ausgabe von Bildungsgutscheinen); Tendenz zu kurzfristiger Anpassungsqualifizierung; insgesamt vorsichtig positives Fazit
Eingliederungszuschüsse	Weniger Ostdeutsche und ältere Arbeitslose; Tendenz zu kürzerer Förderung; Indizien für Mitnahmeeffekte; insgesamt vorsichtig positives Fazit
Geförderte Existenzgründung	Quantitativ erfolgreiches Instrument; keine qualitativen Aussagen (Prekarisierung?), keine Beratung/Begleitung durch die BA möglich, unklare Langfristwirkung, vgl. hohe Anforderungen (begrenzter potenzieller Nutzerkreis), Mitnahmeeffekte

Instrument / Maßnahme	Evaluationsbefunde
Vermittlungsgutschein	2004: 714.000 ausgegebene Gutscheine und nur 54.000 Einlösungen; Zahlen deuten darauf hin, dass eher die Aufnahme von instabilen Beschäftigungsverhältnissen unterstützt wird; begrenzter potenzieller Nutzerkreis (vgl. hohe Anforderungen)
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	Keine nachweisbare Wirkung, positive Befunde von 2005 konnten nicht bestätigt werden
Beauftragung Dritter mit Vermittlung (teilweise und komplett)	Keine nachweisbare positive Wirkung
PersonalServiceAgenturen (PSA)	Bestätigung der negativen Befunde von 2005; sehr geringe Vermittlungsquote, falsche Anreizstrukturen
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	Starker quantitativer Rückgang um 70 % seit 2000; relative Bedeutungslosigkeit im SGB III (21 %)
Beitragsbonus	Sehr geringe Fallzahlen; laut Aussagen von Betrieben wäre Einstellung auch ohne Bonus erfolgt (Mitnahmeeffekt)
Entgeltsicherung für Beschäftigte	2005 nur 5.300 Zugänge, geringer Bekanntheitsgrad und restriktiver Umgang
Befristung von Arbeitsverhältnissen ohne Sachgrund und zeitliche Befristung	„Bekanntheitsgrad und Interesse der Unternehmen war gering“; auch in quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Effekt der erleichterten Befristung auf die Zahl der Einstellungen festgestellt werden

Die eingeführten Maßnahmen mögen zwar in Einzelfällen und unter bestimmten Bedingungen zur Erreichung des Ziels „Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung“ beigetragen haben (und können durch Korrekturen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit sicherlich noch optimiert werden); eine signifikante Reduzierung der Arbeitslosigkeit hingegen hat ihre Einführung nicht gebracht. Entsprechend zurückhaltend schlussfolgert der Bericht *„die Ergebnisse des Benchmarking und der Makroanalysen geben Hinweise darauf, dass vor allem die Existenzgründungsförderung, aber auch die Förderung beruflicher Weiterbildung und Lohnsubventionen anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sind“*.

Skepsis verdient die Aussage, *„der Arbeitsmarkt wurde weiter flexibilisiert und in bestimmten Segmenten wurden neue Beschäftigungspotenziale erschlossen“*. Gemeint sind in diesem Zusammenhang die Flexibilisierung der Zeitarbeit und die Einführung der so genannten Mini- und Midi-Jobs. Die durch diese Maßnahmen erschlossenen Beschäftigungspotenziale zeichnen sich in großen Teilen durch „Prekarität“ aus, haben in Teilbereichen zur Verdrängung regulärer Beschäftigung beigetragen und bieten – was besonders hervorzuheben ist – in den meisten Fällen keine wirklichen Perspektiven am Arbeitsmarkt (keine Brückenfunktion,

kein Zielgruppenbezug). Berücksichtigt man diese Sekundäreffekte, so ist der vermeintliche Nutzen mit hohen Kosten verbunden. Der Bericht selber schlussfolgert, dass diese Neuregelungen nur in geringem Umfang zur Überwindung von Arbeitslosigkeit beigetragen haben. Der Verweis darauf, dass es Hinweise auf verstärkte Eigenbemühungen von Arbeitssuchenden gebe, ist vor dem Hintergrund des drohenden Absturzes auf Alg II-Niveau und des wenig erfolgreichen Instrumenten- und Maßnahmeneinsatzes nicht weiter erklärungsbedürftig, kann aber wohl nur mit einer gehörigen Portion Zynismus als Beleg für erfolgreiche Politik herangezogen werden.

Wie in der Überblicksdarstellung über die Hartz-Gesetze dargelegt (siehe oben), fand die Einführung neuer Maßnahmen und Instrumente quasi parallel mit dem organisatorischen Umbau der BA statt. Im Evaluationsbericht heißt es hierzu: „In der Praxis bedeutet dies, dass die Instrumente im Untersuchungszeitraum zumeist noch nicht unter den Bedingungen einer reformierten Arbeitsverwaltung eingesetzt wurden.“ Dies mag zur Erklärung beitragen, warum bestimmte Maßnahmen nicht den erwünschten Erfolg gebracht haben bzw. kaum zur Anwendung kamen. Allerdings erscheint es zumindest fragwürdig, inwieweit die Vollendung des organisatorischen Umbaus unter den gegebenen Zielvorgaben überhaupt geeignet ist, den gesetzlichen Auftrag der Bundesagentur zu erfüllen.

SGB III § 1, Ziele der Arbeitsförderung

- (1) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie sind insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.
- (2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere
 1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,
 2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,
 3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,
 4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
 5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.
- (3) Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen. Die Vereinbarungen können die nach dem Sozialgesetzbuch erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen enthalten. Soweit das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Fachaufsicht ausübt, ist die Vereinbarung mit diesem zu treffen.

Dabei ist zunächst eine Unterscheidung zwischen

- (1) dem Stand der Umsetzung der Organisationsreform,
- (2) der Sinnhaftigkeit der neuen Steuerungs- und Ablaufmodelle sowie den dahinterstehenden Prämissen zu treffen.

Während es plausibel erscheint, dass der Umbau der BA (von dem fast jeder Mitarbeiter auf die eine oder andere Weise betroffen war) nach wie vor zu Reibungsverlusten und teilweise auch Unzufriedenheit der Mitarbeiter/innen führt (z.B. aufgrund von Überforderung, Leistungsverdichtung, Einschränkung des eigenen Handlungsspielraums etc.), wird in dem Evaluationsbericht sehr klar herausgearbeitet, dass die Reformbemühungen ohne einen grundlegenden „Kulturwandel“ der BA den gewünschten Erfolg nicht erbringen können. Kritisch gesehen wird insbesondere die straffe, hierarchische Top-down-Steuerung. Dazu heißt es im Bericht „... die Zentrale muss Vertrauen in die dezentralen Kompetenzen ihrer Mitarbeiter/innen haben, die vereinbarte Ziele besser erreichen, als sie es mit einer zentralen Detailsteuerung vermag. Hierzu gehört letztlich auch die dezentrale Bündelung von Ergebnis- und Prozessverantwortlichkeit in einer Hand“. Der mittels Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen (HEGA) verordnete BA-Umbau basiert auf einem unrealistischen Steuerungsoptimismus; mittelfristig, so der Evaluationsbericht, „stellt die mangelhafte Einbeziehung der Beschäftigten in den Reformprozess ein nicht zu unterschätzendes Risiko für die Arbeitsmotivation und Qualität der Dienstleistung dar“.

Während bereits erste Ansätze einer Abkehr von der skizzierten zentralen Detailsteuerung zu erkennen sind (an mehreren Stellen im Bericht wird u.a. auch angedeutet, dass die unterschiedlichen „Praktiken“ vor Ort den Schluss zulassen, dass diese zu keinem Zeitpunkt funktioniert hat), erscheint die neue Ausrichtung der BA-Geschäftspolitik gleich in vielerlei Hinsicht problematisch. Dazu heißt es im Evaluationsbericht:

„(...) generell bestätigt sich auch 2006 der Befund: Die konsequente Umsetzung einer betriebswirtschaftlichen Kostenreduzierung für die Versicherungsgemeinschaft sowie die bisherige starke Ausrichtung auf das Mengenziel „Integration“ führen dazu, dass das Ziel einer frühzeitigen Intervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit (§ 6 SGB III) und damit zur Minimierung von Kosten für die Volkswirtschaft insgesamt sowie weitere im SGB III festgelegte ökonomische und sozialpolitische Ziele zu weit aus dem Blickfeld der Bundesagentur für Arbeit geraten. Diese Strategie führt insbesondere zu Konflikten mit den längerfristigen Erfordernissen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Damit findet eine volkswirtschaftliche Kostenreduzierung also gerade nicht statt (...).“

Umgesetzt wird die „betriebswirtschaftliche Kostenreduzierung“ zunächst durch eine starke Konzentration auf (schnelle und kostensparende) Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Dieses Ziel ist an sich zunächst kaum zu kritisieren, findet aber aufgrund der gegebenen Lage am Arbeitsmarkt schnell seine Grenzen. Um möglichst ressourcenschonend mit den Beiträgen umgehen zu können, wird jeder „Kunde“ einer bestimmten Kundenklasse zugeteilt, deren Zugehörigkeit Auskunft darüber gibt, welche und in welcher voraussichtlichen Höhe Ressourcen zur Zielerreichung eingesetzt werden müssen. Anders formuliert: Die Zuordnung zu bestimmten Kundengruppen gibt an, welche „Arbeitsmarktrisiken“ vorliegen und welche Maßnahmen notwendig sind, um den Sprung auf den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Dies führt tendenziell dazu, dass die am stärksten bedürftigen Betreuungskunden von der BA kaum mit Förderungsmöglichkeiten bedacht werden, weil der (ggf. „teure“) Maßnahmenenerfolg erst nach Eintritt in die Grundsicherung eintreten würde (und damit auch der rechtlich umstrittene „Aussteuerungsbetrag“ von ca. 10.000 Euro fällig wird). Hinzu kommt, dass die Einteilung in Kundenklassen ein sehr grobes Instrument ist, das für die Betroffenen allerdings weitreichende Konsequenzen mit sich bringt. Dies vor allem deshalb, weil die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kundengruppe den weiteren Förderungsverlauf entlang der Handlungsprogramme festlegt.

Kundengruppe	Merkmale
Marktkunden	Marktgerecht qualifiziert, keine Vermittlungshemmnisse, finden nach Einschätzung der BA ohne intensive Unterstützung einen Arbeitsplatz
Beratungskunden aktivieren	Keine gravierenden Hemmnisse oder Qualifikationsdefizite, grundsätzlich gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt, Eingliederung stehen unzureichende Eigeninitiative und/oder unrealistische Erwartungen an den zukünftigen Arbeitsplatz entgegen, müssen in erster Linie gefordert und aktiviert werden
Beratungskunden fördern	Objektive Hemmnisse und Handlungsbedarfe im fachlichen und sozialen Bereich, deutlich verminderte Integrationschancen, Hilfe (Trainingsmaßnahmen, Bildungsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse etc.) notwendig, um Integrationsziel zu erreichen
Betreuungskunden	Handlungsbedarfe in mehreren Dimensionen (gesundheitliche und soziale Probleme, mangelnde Berufserfahrung, geringe Integrationschancen), Mitteleinsatz trägt nicht zur Steigerung ihrer Eingliederungschancen bei

Berücksichtigt man ferner, dass die eingesetzten Maßnahmen mit bestimmten Wirkungsanforderungen verbunden sind, wie z.B. eine 70%-ige „Verbleibsquote“ bei der beruflichen Bildung, so erklärt sich z.B. der relative Anstieg der kurzfristige Anpassungsqualifizierung (ggf. auf Anregung eines potenziellen Arbeitgebers) gegenüber längerfristigen und kostenintensiveren Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. mit dem Ziel eines beruflichen Abschlusses). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass, so der Bericht, *„die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Steuerung an Effektivität und Effizienz nicht mit einer kurzfristigen Optimierung betriebswirtschaftlicher Kostenziele gleichzusetzen ist.“*

(C.S.)

IV. Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGeBau)

Vorstellung eines Sonderprogramms der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich entspannt. Gleichwohl gibt es keinen Grund zur Entwarnung. Nach wie vor erfasst der Aufschwung nicht alle Beschäftigtengruppen. Und nach wie vor sind vor allem auch ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie formal Geringqualifizierte in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen oder zumindest bedroht, was angesichts der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 zusätzliche Probleme (hohe Abschläge) schafft. Ferner ist eine qualifizierte Belegschaft auch Voraussetzung für unternehmerischen Erfolg.

Vor dem Hintergrund des konjunkturellen „Rückenwinds“ hat die Arbeitnehmerbank des Verwaltungsrats der Bundesagentur für Arbeit (BA) das Sonderprogramm zur Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGeBau) mit auf den Weg gebracht. Ziel ist es, durch Qualifizierung Arbeitslosigkeit präventiv zu bekämpfen und individuellen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen.

Für diesen Zweck stehen 2007 im Rahmen von WeGeBau insgesamt fast 300 Mio. Euro zur Verfügung. Bezüglich der Förderkonditionen ist zwischen zwei Zielgruppen zu unterscheiden:

1. Förderung der Qualifizierung Älterer

- Zielgruppe: Fachkräfte, die 45 Jahre oder älter sind und in einem Betrieb mit nicht mehr als 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beschäftigt sind.
- Art und Höhe der Förderung: Von den Agenturen für Arbeit werden die anerkannten Qualifizierungskosten zu 100 % übernommen

2. Förderung der Qualifizierung Geringqualifizierter

- Zielgruppe: Un- und angelernte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Berufsabschluss, die aufgrund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- und ungelerner Tätigkeit eine Beschäftigung im erlernten Beruf nicht mehr ausüben können. Eine Beschränkung bezüglich der Betriebsgröße gibt es ausdrücklich nicht.
- Art und Höhe der Förderung: Von den Agenturen für Arbeit können die anerkannten Qualifizierungskosten bis zu 100 % übernommen werden. Zusätzlich wird ein Arbeitsentgeltzuschuss in Höhe von 50 bis 100 % des Bruttoarbeitsverdienstes für die Dauer der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme gezahlt, wenn die Qualifizierung während der Arbeitszeit stattfindet.

Der jeweilige Lehrgang muss von einer fachkundigen Stelle anerkannt sein und Kenntnisse und Fähigkeiten vermitteln, die über ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgehen (z.B. CNC, Anlagensteuerung, Arbeitsorganisation etc.). Für die Zielgruppe „Geringqualifizierte“ kann mit dem Lehrgang ein Abschluss in einem anerkannten Beruf erreicht werden, zumindest aber eine Teilqualifizierung wie z.B. Fachkraft für Lagerwirtschaft etc.

Trotz dieser vergleichsweise günstigen Förderkonditionen ist es bisher nicht gelungen, die Mittel des Programms abzurufen. So sind erst rund 2 % der verfügbaren Ausgabenmittel gebunden; in Fallzahlen ausgedrückt gab es im 1. Quartal 2007 lediglich 216 Maßnahmen-eintritte.

Diese Entwicklung ist unbefriedigend:

1. Potenziale, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor dem Abrutschen in die Arbeitslosigkeit zu bewahren bzw. deren beruflichen Aufstieg zu unterstützen, werden nicht ausgeschöpft,
2. weitere arbeitsmarktpolitische Forderungen nach einem (notwendigen) Ausbau von Qualifizierung drohen vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung ins Leere zu laufen,
3. Möglichkeiten, Kolleginnen und Kollegen in den Betrieben ein konkretes Angebot zu unterbreiten und ggf. so auch neue Mitglieder zu werben, bleiben ungenutzt.

Über die Gründe für die schleppende Umsetzung von WeGeBau gibt es noch keine gesicherten Erkenntnisse. Es scheint aber, dass die Arbeitgeber in Zeiten hoher Auslastung eine Freistellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern scheuen, die Einsicht in die Notwendigkeit von Qualifizierung auch auf Seiten der Beschäftigten – insbesondere da sie ja einen Arbeitsplatz haben – teilweise schwach ausgeprägt ist, der administrative Aufwand der Abwicklung überschätzt wird, etc. Eine Rolle spielt aber sicherlich auch der nach wie vor geringe Bekanntheitsgrad des Sonderprogramms.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit WeGeBau ein wichtiger Baustein zur präventiven Bekämpfung von Arbeitslosigkeit von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Geringqualifizierten zur Verfügung steht, der seine Wirkung nur dann entfalten kann, wenn die Mittel auch tatsächlich abgerufen werden. Es ist Aufgabe aller Gewerkschaften sicherzustellen, dass die Mittel dort ankommen, wo sie benötigt werden. Ein „Scheitern“ des Programms hieße nicht nur, dass Kolleginnen und Kollegen notwendige Unterstützung nicht erhalten, sondern hätte auch Rückwirkungen auf die Durchsetzungsfähigkeit weiterer – ebenfalls notwendiger – Sonderprogramme im Verwaltungsrat der BA.

Weitere Informationen zur praktischen (betrieblichen) Umsetzung des Sonderprogramms WeGeBau erteilt Peter Dunkel vom Berufsbildungswerk des DGB (bfw).

Kontaktadresse:

Peter Dunkel

bfw

Schimmelbuschstr. 55

40699 Erkrath

Email: dunkel.peter@bfw.de

Tel: 02104-499-250

(C.S.)

V. Sachgrundlose Befristung und Beschäftigungschancen älterer Menschen

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen“ hat die Bundesregierung **ab 1. Mai 2007** u.a. die Möglichkeit, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab dem 52. Lebensjahr sachgrundlos befristet zu beschäftigen, im § 14 Abs. 3 Teilzeit- und Befristungsgesetz geändert.

Damit hat sie die bisherige Regelung zur Befristung der Verträge mit älteren Arbeitnehmern, die der EuGH für unwirksam erklärt hatte, in modifizierter Form fortgeschrieben.

Die Bundesregierung versucht, diese Regelung „europarechtskonform“ zu gestalten. Dies soll dadurch erreicht werden, dass der/die Arbeitnehmer/-in vier Monate vor der Befristung beschäftigungslos gewesen sein muss; außerdem darf die Dauer der Befristung höchstens fünf Jahre betragen.

Wir haben große Zweifel, dass dies gelungen ist. Denn nach wie vor werden Menschen einer erheblichen Arbeitsplatzunsicherheit ausgesetzt – nur weil sie älter sind als 52 Jahre. Wir sehen deshalb auch in dieser neuen Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverhältnissen Älterer einen Verstoß gegen das europarechtliche Verbot der Benachteiligung wegen Alters im AGG (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz). Ein entsprechendes Rechtsgutachten von Prof. Wolfhart Kohte liegt bereits vor.

Im sozialrechtlichen Teil des Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, durch Änderung des SGB II und des SGB III die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu verbessern. Die wichtigsten Änderungen sind:

1. Förderung beschäftigter Arbeitnehmer (§ 417 Abs. 1 SGB III)

Der Anwendungsbereich dieser Regelung zur Förderung älterer Arbeitnehmer in Betrieben wird erweitert. So können Arbeitnehmer bei der beruflichen Weiterbildung bereits ab Vollendung des 45. Lebensjahres Förderleistungen in Anspruch nehmen. Diese Förderung setzt wie bisher das Fortbestehen des Arbeitsverhältnisses und die Weiterzahlung des Arbeitsentgelts voraus. Des Weiteren dürfen in dem Betrieb nur weniger als 250 Arbeitnehmer beschäftigt sein. Hinsichtlich der förderungsfähigen Maßnahmen fordert § 417 SGB III, dass die Bildungsmaßnahme außerhalb des Betriebes, dem der Arbeitnehmer angehört, durchgeführt wird und inhaltlich Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden, die über ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungsmaßnahmen hinausgehen.

Anspruchsberechtigte Arbeitnehmer können ebenso wie geförderte Arbeitslose einen Bildungsgutschein erhalten, mit dem sie unter zertifizierten Weiterbildungsanbietern frei wählen können.

2. Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer (§ 421 f SGB III)

Bei der Einstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ab dem 50. Lebensjahr können Arbeitgeber künftig Eingliederungszuschüsse für mindestens ein Jahr und höchstens drei Jahre in Höhe von mindestens 30 Prozent und höchstens 50 Prozent der Lohnkosten erhalten. Weitere Voraussetzung ist, dass der Arbeitnehmer vor Aufnahme der Beschäftigung mindestens sechs Monate arbeitslos war oder in diesem Zeitraum nur deshalb nicht arbeits-

los gewesen ist, weil er an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung teilgenommen hat. Auch Zeiten des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld (§ 216 b SGB III) werden entsprechend berücksichtigt.

Für schwerbehinderte, sonstige behinderte und besonderes betroffene schwerbehinderte Menschen gelten noch bessere Förderkonditionen (§ 421 f Abs. 2 Sätze 6 bis 9 SGB III).

Die Regelung ist bis zum 31.12.2009 befristet.

3. Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (§ 421 j SGB III)

Die bereits bestehende Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer ist weiter ausgebaut worden.

Anspruch auf Entgeltsicherung (Einkommensaufstockung sowie zusätzliche Rentenbeiträge) bei Aufnahme einer niedriger entlohnten Beschäftigung haben Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer, wenn sie bei Beschäftigungsaufnahme mindestens 50 Jahre alt sind, einen Arbeitslosengeldrestanspruch von mindestens 120 Tagen haben und die Beschäftigung tariflich oder ortsüblich entlohnt ist. Die für zwei Jahre geleistete Einkommensaufstockung beträgt im ersten Jahr 50 Prozent, im zweiten Jahr 30 Prozent der Einkommensminderung, die Rentenbeiträge werden auf 90 Prozent des früheren Verdienstes aufgestockt. In Abs. 5 des § 421 j SGB III werden Ausschlussgründe für die Förderung genannt.

Hinweis: Die Leistungen der Entgeltsicherung werden nur auf Antrag, der vor der Aufnahme der Beschäftigung bzw. dem Beginn des Arbeitsverhältnisses bei der Arbeitsagentur zu stellen ist, gewährt.

Anlagen:

1. Wortlaut (ab dem 1. Mai 2007) des § 14 Abs. 3 TzBfG:

„Die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist bis zu einer Dauer von fünf Jahren zulässig, wenn der Arbeitnehmer bei Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses das 52. Lebensjahr vollendet hat und unmittelbar vor Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses mindestens vier Monate beschäftigungslos im Sinne des § 119 Abs. 1 Nr. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch gewesen ist, Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach dem 2. oder 3. Buch Sozialgesetzbuch teilgenommen hat. Bis zu der Gesamtdauer von fünf Jahren ist auch die mehrfache Verlängerung des Arbeitsvertrages zulässig.“

2. Gesetzesbegründung

Der Gesetzgeber begründet die Änderung damit, dass die grundsätzliche Möglichkeit, mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ab dem 52. Lebensjahr befristete Arbeitsverhältnisse unter erleichterten Voraussetzungen einzugehen, bestehen bleiben soll. Dies erfordere die nach wie vor schwierige Beschäftigungssituation älterer Arbeitssuchender.

Menschen im Alter zwischen 50 und 64 Jahren seien von Arbeitslosigkeit wesentlich stärker betroffen als andere Altersgruppen. Über die Hälfte von ihnen sei langzeitarbeitslos, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit liege bei 16,5 Monaten. Zusammen mit den

Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung soll den Unternehmen die Entscheidung zur Einstellung älterer Arbeitsuchender erleichtert werden.

Da der EuGH im Urteil Mangold ./ Helm (C/144/04 vom 22.11.2005) festgestellt hat, dass die bisherige Regelung gegen das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters verstößt, musste eine Änderung herbeigeführt werden. Der Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot wurde deshalb festgestellt, weil 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 **nicht** nachgewiesen war. Diese Regelung lief nach Auffassung des EuGH 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, an dem sie ihre Rentenansprüche geltend machen können, befristete, unbegrenzt häufig verlängerbare Arbeitsverträge angeboten werden können. Damit läuft dieser Teil der Beschäftigten Gefahr, von festen Beschäftigungsverhältnissen ausgeschlossen zu sein.

Der Gesetzgeber will nun durch das Abstellen auf den Begriff „beschäftigungslos“ anstelle des Begriffes „arbeitslos“ einen größeren Personenkreis arbeitssuchender älterer Menschen erfassen und ihnen damit die Chance zumindest eines befristeten Beschäftigungsverhältnisses geben.

Berücksichtigt werden sollen vor allem Zeiten, in denen Ältere aus persönlichen Gründen daran gehindert waren, einer Beschäftigung nachzugehen (zum Beispiel pflegekranke Angehörige, Teilnahme an Rehabilitationsmaßnahmen usw.). Ebenso sollen Teilnehmer an Maßnahmen der Eignungsfeststellung und Trainingsmaßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten nach § 48 SGB III oder der beruflichen Weiterbildung nach § 77 SGB III einbezogen werden. Zusätzlich sollen auch Zeiten des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld nach § 216 b SGB III diesen Zeiten gleichstehen, ebenso wie Zeiten in einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach dem 2. oder 3. Buch Sozialgesetzbuch. Feststehen soll, dass kurzzeitige Beschäftigungen während der viermonatigen Beschäftigungslosigkeit, wie Aushilfstätigkeiten, den Viermonatszeitraum nicht unterbrechen.

Mit der höchstens fünfjährigen Befristungsmöglichkeit meint man außerdem, den Erfordernissen der Richtlinien 1999/70/EG des Rates vom 28.6.1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, die die Notwendigkeit der zeitlichen Begrenzung der Vertragsdauer festschreibt, Genüge zu tun.

3. Hinweise für ein Vorlageverfahren an den EuGH

Ein Vorlageverfahren vor dem EuGH kann nur von einem nationalen Gericht eingeleitet werden, und zwar dann, wenn in einem konkreten Rechtsstreit das nationale Gericht die Anwendung von Gemeinschaftsrecht für entscheidungserheblich hält, aber über dessen Auslegung und seine Auswirkungen auf das nationale Recht Zweifel hat. Gegenstand ist also die Auslegung von Gemeinschaftsrecht und zwar aufgrund von konkreten, präzise gestellten und fallerheblichen Fragen.

Ob das nationale Gericht dem EuGH Fragen vorlegt, liegt in seinem Ermessen. Nur in den Fällen, in denen gegen die Entscheidung kein Rechtsmittel mehr eingelegt werden kann, besteht nach Art. 234 Abs. 3 EGV die Pflicht zur Vorlage. Unterbleibt sie trotzdem, steht als

Rechtsmittel eine Beschwerde beim BVerfG wegen Verletzung des Anspruchs auf den gesetzlichen Richter zur Verfügung.

Legt das Gericht vor, ergeht die Entscheidung als Beschluss unter gleichzeitiger Aussetzung des Verfahrens.

Für die Frage der Vereinbarkeit von § 14 Abs. 3 TzBfG mit dem europarechtlichen Verbot der Benachteiligung wegen des Alters gemäß Art. 6 der RL 2000/78 und mit dem Gebot, den Missbrauch befristeter Arbeitsverhältnisse einzuschränken gemäß § 5 der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28.6.1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung zu befristeten Arbeitsverhältnissen, empfiehlt es sich, neben der Entfristungsklage hilfsweise zu beantragen, dem EuGH konkrete Fragen vorzulegen.

Die Fragen zur Vereinbarkeit von nationaler Vorschrift und Gemeinschaftsrecht müssen sich auf den konkreten Sachverhalt und die Entscheidungserheblichkeit für das konkrete Verfahren beziehen.

In Betracht kommt zum einen ein Verstoß gegen die Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28.6.1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung und das dort geregelte Gebot, befristete Arbeitsverhältnisse einzuschränken, weil in einem Zeitraum von fünf Jahren das befristete Arbeitsverhältnis beliebig oft verlängert werden kann und überdies lediglich eine viermonatige Beschäftigungslosigkeit vorausgehen muss.

Zum anderen kann in der Regelung des § 14 Abs. 3 TzBfG ein Verstoß gegen das Verbot der Benachteiligung aufgrund des Alters gem. Art. 6 der RL 2000/78 liegen, weil es mehr als fraglich ist, ob das grundsätzlich legitime Ziel, mehr ältere Menschen in Beschäftigung zu bringen, mit dem Mittel der erleichterten Befristung und unter Abwägung mit dem Rechtsverlust, zu erreichen ist.

(R.R./G.S.)

VI. „Bürgerarbeit“ in Sachsen-Anhalt und Thüringen: Position des DGB

1. Der derzeitige Konjunkturaufschwung geht weitgehend an Langzeitarbeitslosen und leistungsgeminderten Arbeitslosen, insbesondere aus dem SGB II-Rechtskreis, vorbei. Es gibt einen Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen insbesondere für diesen Personenkreis. Da private Arbeitgeber nicht ausreichend Arbeitsplätze anbieten und die öffentliche Hand hierzu oftmals nicht ausreichend in der Lage ist, müssen andere Wege gefunden werden.
2. Dauerhafte, öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überwiegend im gemeinwohl-orientierten Bereich ist eine realistische Alternative für zusätzliche Arbeitsplätze für den genannten Personenkreis. Zusätzliche Beschäftigungsperspektiven können so zu einer Verbesserung der regionalen Situation und Lebensqualität beitragen. Zur Finanzierung müssen auch die ansonsten für passive Leistungen (Arbeitslosengeld II und Unterkunftskosten) verwendeten SGB II-Mittel herangezogen („aktiviert“) werden können. Nur durch eine Bündelung der Mittel lassen sich über kleine Pilotprojekte hinausgehende Arbeitsangebote erreichen.

Diese zusätzlichen Beschäftigungsangebote sind insbesondere in strukturschwachen Regionen, wie in weiten Teilen Ostdeutschlands, die einzig realistische Alternative zu einer Dauerarbeitslosigkeit oder kurzatmigen sog. Ein-Euro-Jobs ohne reale Eingliederungsperspektive in den 1. Arbeitsmarkt.

3. Dieses Prinzip findet sich im Modellprojekt „Bürgerarbeit“ in Sachsen-Anhalt wieder und findet deshalb grundsätzlich gewerkschaftliche Unterstützung. Dabei ist Voraussetzung, dass durch Bürgerarbeit keine ungeforderten Arbeitsplätze abgebaut oder verdrängt und arbeitsrechtliche Standards nicht ausgehöhlt werden. Dazu gehört auch eine Entlohnung zu tariflichen bzw. ortsüblichen Bedingungen für die erbrachte Arbeitsleistung. Sofern örtlich keine geeignete Bezugsgröße vorhanden ist, muss ein Mindestlohn von 7,50 €/Std. gelten. Orientierungsmaßstab muss sein, dass eine Vollzeittätigkeit existenzsichernd ist, also keine ergänzenden SGB II-Leistungen mehr gezahlt werden müssen.
4. „Bürgerarbeit“ sollte nachrangig zu ungeforderten und geförderten Tätigkeiten im 1. Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Die konkrete Zuweisung Arbeitsloser sollte durch das örtliche Fallmanagement erfolgen. Dabei darf kein Zwang zur „Bürgerarbeit“ ausgeübt werden. Das Arbeitsverhältnis muss in einem Arbeitsvertrag, ähnlich der ABM-Beschäftigung, geregelt werden.

„Bürgerarbeit“ darf keine Sackgasse sein. Sofern sich die Beschäftigungsaussichten für die betreffenden Personen verbessern, sollte eine Rückkehr in den 1. Arbeitsmarkt nicht nur möglich, sondern auch unterstützt werden. Hierfür sind, wenn erforderlich, Qualifizierungs- und Vermittlungshilfen bereitzustellen.

5. Die Gewerkschaften fordern eine Mitsprachemöglichkeit der Sozialpartner auf örtlicher Ebene über die Einsatzfelder und Größenordnung der „Bürgerarbeit“. Dies ist notwendig, um Missbräuche oder Verdrängungseffekte verhindern zu können. Anders als bei den sog. Ein-Euro-Jobs sollten den örtlichen Sozialpartnern verbindliche Beteiligungs- und Kontrollrechte eröffnet werden. Die regionalen Perspektiven öffentlich geförderter Beschäftigung sollten mit den Sozialpartnern abgestimmt werden.

6. Für die Finanzierung der „Bürgerarbeit“ oder anderer Modelle langfristiger, öffentlich geförderter Beschäftigung sollten die Mittel im SGB II-System gebündelt werden. Dazu gehören neben dem Eingliederungsbudget die ansonsten zu zahlenden Regelsätze und Unterkunftskosten. Die Kommunen sollten als ein Nutznießer von „Bürgerarbeit“ ihren eingesparten Anteil an Unterkunftskosten voll zur Finanzierung einfließen lassen. Aber auch die Träger sollten einen Eigenanteil leisten, den sie aus den Nutzungsentgelten für die erbrachten Dienstleistungen oder Produkte refinanzieren können.
7. Die Gewerkschaften haben die Erwartung, dass im Zuge des Aufbaus derartiger Initiativen auf sog. Ein-Euro-Jobs weitgehend verzichtet wird. Sie haben durch ihren oftmals undifferenzierten Einsatz zur Verdrängung ungeförderter Beschäftigung geführt und mit einer Eingliederungsquote von unter 15 % (neue Bundesländer) die geringste Wirkung aller Arbeitsmarktinstrumente. Sie sollen nur noch in Fällen einer notwendigen Heranführung von Personen an Arbeit und einen festen Tagesrhythmus eingesetzt werden.

(J.L.)