

# ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Deutscher  
Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Abteilung  
Arbeitsmarktpolitik und  
Internationale Sozialpolitik

Ausgabe  
1/2003 – Juni 2003

## Finanzielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit

zu den Auswirkungen der geplanten Kürzungen für ältere Arbeitslose

Entgelt bezahlt, Postvertriebsstück A 45163

**DGB**

Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Postfach 11 03 73  
10833 Berlin

Verantwortlich:  
Dr. Ursula Engelen-Kefer

Rückfragen an:  
Dr. Wilhelm Adamy

Telefon 0 30/2 40 60-269  
Telefax 0 30/2 40 60-771

**Inhalt:**

A Zusammenfassung . . . . . S. 3

1. Wie viele Arbeitslose erhalten  
Arbeitslosenunterstützung . . . . . S. 3

2. Leistungsempfänger nach Altersgruppen . . . . . S. 4

3. Wie hoch sind die Unterstützungsleistungen? . . . . . S. 5

4. Arbeitslosenunterstützung im  
internationalen Vergleich . . . . . S. 6

5. Lohnersatzleistungen als  
Konjunkturstabilisator . . . . . S. 7

6. Auswirkungen der geplanten  
Kürzungen beim Arbeits-  
losengeld für Ältere . . . . . S. 7

7. Wird Frühverrentung verhindert . . . . . S. 9

8. Ansatzpunkte zum Ausbau der  
Erstattungspflicht der Arbeitgeber . . . . . S. 10

## A. Zusammenfassung

Arbeitslosigkeit ist zentrales Armutsrisiko in Deutschland. Bei steigenden Arbeitslosenzahlen einerseits und angekündigten Kürzungen von Leistungsniveau und Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen andererseits erhöht sich das Armutsrisiko in zweifacher Hinsicht.

Bereits heute erhält jede/jeder vierte (West) bzw. fünfte (Ost) Arbeitslose weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe. Hinzu kommen mit der Stillen Reserve diejenigen Arbeitslosen, die überhaupt nicht (mehr) bei der BA gemeldet sind.

Von den gemeldeten Arbeitslosen erhielten Ende 2002 rd. 3,8 Mio. Frauen und Männern Geld vom Arbeitsamt. Von den gut 2 Millionen, die Arbeitslosengeld erhielten, hatte die Mehrheit (72,8%) weniger als 900 Euro im Monat. Rd. 70% der Arbeitslosenhilfe-Empfänger musste mit weniger als 600 Euro im Monat auskommen.

Absolut verminderte sich die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger seit 1997 um rund 260.000, während die Arbeitslosenhilfefälle in fast gleichem Umfang zunahmen. Die relative Verschiebung weg vom Arbeitslosengeld hin zur Arbeitslosenhilfe ist weitestgehend auf die Entwicklung in Ostdeutschland zurückzuführen. Die von der Bundesregierung mit der sog. Agenda 2010 angekündigte faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe erhöht damit das Armutsrisiko insbesondere in den neuen Ländern, wo fast jeder zweite Arbeitslose Arbeitslosenhilfe erhält (West: 31%).

Mit der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Arbeitslose ab 45 Jahren sowie der weitgehenden Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau drohen insbesondere ältere Menschen mit meist längeren Erwerbsphasen in Altersarmut zu rutschen. Die Analyse zeigt, dass sowohl vom Arbeitslosigkeitsrisiko wie von den angekündigten Kürzungen die „jungen Alten“ (zwischen 45 und 55 Jahren) in starkem Maße betroffen sind, bei denen im Unterschied zu den rentennahen Jahrgängen auch nicht von Frühverrentung gesprochen werden kann. Bei der Altersgruppe ab 55 Jahren sind gleichfalls viele länger arbeitslos als sie Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Jeder zehnte bis elfte ältere Langzeitarbeitslose ist heute schon sozialhilfebedürftig.

Unter Berücksichtigung der Preisentwicklung ist die durchschnittliche Höhe der Lohnersatzleistungen seit Mitte der 90er Jahre gesunken, mit Ausnahme der Arbeitslosenhilfe in Ostdeutschland. Klare Einkommensunterschiede zwischen alten und neuen Ländern sowie im Geschlechtervergleich lassen sich nachweisen.

Entgegen mancher Behauptung sind die Lohnersatzleistungen in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich weder in der Höhe noch bei der Bezugsdauer besonders hoch. Die Bundesrepublik liegt vielmehr im Mittelfeld, wie die Benchmarkinggruppe des Bündnisses für Arbeit und aktuell auch das IAB darlegen.

Mit der Agenda 2010 droht die fachlich unbestrittene Funktion der Arbeitslosenversicherung als automatischer Konjunkturstabilisator dauerhaft geschwächt zu werden. Der Verlust an lokaler Kaufkraft wird insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung in strukturschwachen Regionen nachhaltig schwächen.

Der im Bündnis für Arbeit und Ausbildung verabredete Paradigmenwechsel hin zu einer Kultur der Alterserwerbsarbeit ist noch nicht mit Leben erfüllt. Die mit dem Job-AQTIV-Gesetz und den ersten beiden Hartz-Gesetzen erfolgten rechtlichen Erleichterungen für Betriebe bei der Beschäftigung und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer laufen in der Praxis weitgehend leer. Kürzungen der Lohnersatzleistungen werden den Problemdruck nur noch erhöhen, da eine Stärkung der Verantwortung der Betriebe für ihre älteren Beschäftigten bisher fehlt. Der Nachholbedarf in der betrieblichen Qualifizierungs- und Gesundheitspolitik ist unübersehbar.

### 1. Wie viele Arbeitslose erhalten Arbeitslosenunterstützung?

„Das Armutspotenzial ist besonders für Arbeitslosenhaushalte sehr hoch“, so die Analyse des Statistischen Bundesamtes zur wirtschaftlichen Lage Arbeitsloser von 2001. Nach dieser Untersuchung gilt „fast jeder zweite Arbeitslosenhaushalt als einkommensarm“, hier definiert nach den Kriterien der EU-Kommission von weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Stat. Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 11/2001, S. 936

Mit dem neuerlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit verfestigt sich jedoch mehr und mehr der falsche Eindruck, dass die Sicherung des Sozialstaats und die Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums in starkem Maße von grundlegenden Korrekturen bei Arbeitslosengeld und -hilfe abhängig seien. Einige Fakten zu Umfang der Arbeitslosenunterstützung und der Einkommensposition von Arbeitslosen können zur Klärung beitragen.

Ob und wie lange Arbeitslose Lohnersatzleistungen beziehen können, hängt von zentralen leistungsrechtlichen Voraussetzungen wie dem Lebensalter und der Dauer vorangegangener Erwerbstätigkeit ab. Für den Bezug von Arbeitslosenhilfe kommt insbesondere noch das Kriterium der Bedürftigkeit dazu.

Es überrascht daher keinesfalls, wenn längst nicht alle Arbeitslosen Arbeitslosengeld erhalten, sondern bundesweit nur gut 40 %. Je nach Konjunkturlage und des Eintritts von Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit schwankt die Quote in den letzten Jahren um diesen Wert. Im Osten sinkt der Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld kontinuierlich auf rund 37 % der gemeldeten Arbeitslosen. Im Unterschied zum Westen kommt der Arbeitslosenhilfe hier im Vergleich zum Arbeitslosengeld in den letzten Jahren ein deutlich größeres Gewicht zu. Fast jeder/jede zweite Arbeitslose in den neuen Ländern ist zwischenzeitlich mit dem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit auf Arbeitslosenhilfe angewiesen, gegenüber rd. 30 % in den alten Ländern.

**Tabelle 1:**  
**Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld und -hilfe an den gemeldeten Arbeitslosen**

Jahr	Arbeitslosengeld		Arbeitslosenhilfe	
	West	Ost	West	Ost
1999	37,9	44,3	31,0	38,4
2000	37,7	41,2	30,4	40,7
2001	39,9	39,3	29,6	42,8
2002	43,8	36,8	30,9	47,3

Quelle: DGB-Berechnungen

Die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger liegt über den Konjunkturzyklus hinweg um 260.000 unter dem 97er Niveau, während sich die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger in fast gleichem Umfang erhöhte.

Jeder vierte bis fünfte Arbeitslose geht nach wie vor finanziell leer bei den Arbeitsämtern aus und erhält weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe.

## 2. Leistungsempfänger nach Altersgruppen

Je nach vorherigem Erwerbsverlauf und dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit schwankt die Einkommenssicherung der Arbeitslosen stark mit dem Alter.

Insbesondere beim Berufsstart treten relativ häufig Sicherungslücken auf, weil die notwendige Vorversicherungszeit nicht nachgewiesen werden kann und/oder Bedürftigkeit nicht vorliegt. Gut jeder zweite Jugendliche in Ost und West geht denn auch finanziell leer bei den Arbeitsämtern aus. In der Gruppe der 20 – 25jährigen ist z. B. der Anteil der Arbeitslosengeldempfänger am höchsten und der Anteil der Arbeitslosenhilfeempfänger weit unterdurchschnittlich, weil viele Jugendliche nach der (sozialversicherungspflichtigen) Ausbildung nicht übernommen werden, sie aber dennoch relativ selten von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind.

Mit steigendem Alter sinkt der Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld und steigt der der Arbeitslosenhilfeempfänger kontinuierlich an, in Ost und West gleichermaßen. Die längere Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld kann diesen Trend nur geringfügig korrigieren.

In allen Altersgruppen zwischen 35 bis unter 55 Jahren erhielten vergangenes Jahr bereits mehr Arbeitslose die niedrigere Arbeitslosenhilfe als die höhere Versicherungsleistung Arbeitslosengeld. Auch in der Altersgruppe ab 55 Jahren gab es noch 286.000 Alhi-Empfänger gegenüber 412.000 Empfängern von Arbeitslosengeld. In der Gruppe ab dem 45. Lebensjahr, die generell von der Kürzung des Bezugs von Arbeitslosengeld durch die sogenannte Agenda 2010 der Bundesregierung bedroht ist, ist die Gruppe der Alhi-Empfänger bereits nahezu gleich hoch wie die der Arbeitslosengeld-Empfänger. Mit den geplanten Einschnitten beim Arbeitslosengeld werden die Älteren weit überdurchschnittlich auf Arbeitslosenhilfe angewiesen sein und mit den neuerlich geplanten Eingriffen bei der Arbeitslosenhilfe schnell auf

Sozialhilfeniveau verwiesen. Im vergangenen Jahr haben im Westen nur etwa vier von zehn Arbeitslosen im Alter von 45 – 55 Jahren Arbeitslosengeld erhalten, im Osten sogar nur jeder Dritte.

**Tabelle 2:**  
**Bestand an Empfängern von Arbeitslosengeld und -hilfe nach Altersgruppen 1998 und 2002<sup>2</sup>**

	Arbeitslosengeld		Arbeitslosenhilfe	
	2002	1998	2002	1998
unter 20	41.348	30.822	7.496	11.801
20 – 25	230.669	176.858	76.732	91.522
25 – 30	177.809	179.051	138.554	161.050
30 – 35	212.139	213.194	208.295	219.534
35 – 40	227.257	192.131	263.270	233.369
40 – 45	198.266	166.679	267.032	205.018
45 – 50	195.031	193.690	235.025	171.619
50 – 55	203.776	188.515	209.479	138.752
55 – 60	257.955	544.060	217.606	247.843
60 – 65	153.908	91.625	68.598	22.748
	1.898.151	1.976.624	1.692.086	1.503.258

Quelle: DGB-Berechnungen

<sup>2</sup> einschließlich Ältere nach § 428 SGB III, die als Leistungsempfänger, nicht jedoch als Arbeitslose gelten

Aufschlussreich ist auch, dass sich die Zahl der Arbeitslosengeld-Empfänger in der Altersgruppe ab 45 Jahren seit 1998 um immerhin 207.000 verringerte, während sich die Zahl der Alhi-Empfänger um 150.000 erhöhte. Diese Verschiebungen weg vom Arbeitslosengeld hin zur Arbeitslosenhilfe waren insbesondere bei den 50-jährigen und älteren festzustellen. Mit den geplanten gesetzlichen Änderungen werden sich diese Prozesse noch beschleunigen.

Mit steigendem Alter steigt zugleich der Anteil derjenigen, die für längere Zeiträume auf Arbeitslosenhilfe angewiesen sind. Im Frühjahr letzten Jahres zeigte sich bereits folgendes Bild:

**Tabelle 3:**  
**Bezieher von Arbeitslosenhilfe nach kumulierter Dauer des Leistungsbezuges März 2002 in Prozent<sup>3</sup>**

Bezugsdauer	Altersgruppe		
	unter 40	40 – 55	55 und älter
bis 1 Jahr	46,5	32,1	27,4
1 – 2 Jahre	20,7	18,8	17,6
2 – 3 Jahre	12,0	13,0	14,0
3 – 4 Jahre	7,7	10,2	10,4
länger	13,1	25,8	30,6

Quelle: IAB-Leistungshistorikdatei

<sup>3</sup> Zeiten des Bezuges von Alhi werden auch bei Unterbrechung durch kurze Zeiten von Arbeit oder Krankheit addiert, nach denen Alhi wieder auflebt.

Einem beachtlichen Teil der Arbeitslosenhilfeempfänger gelingt es nur sehr schwer, wieder Fuß auf dem Arbeitsmarkt zu fassen und den Arbeitslosenhilfebezug dauerhaft zu beenden. Rd. jeder vierte Alhi-Empfänger im Alter von 40 – 55 Jahren bezieht länger als vier Jahre Arbeitslosenhilfe, die sich allerdings auf unterschiedliche Phasen verteilen können; bei den 55jährigen und älteren sind es fast ein Drittel, für die sich der kumulierte Alhi-Bezug auf derart lange Zeiträume aufaddiert.

### 3. Wie hoch sind die Unterstützungsleistungen?

Gut ein Drittel der Arbeitslosen mit Arbeitslosengeldbezug erhielten vergangenes Jahr Leistungen in Höhe von 67 % des pauschalierten Nettoarbeitsentgelts; es wird an Arbeitslose mit mindestens einem Kind gezahlt; den reduzierten Leistungssatz von 60 % für jene ohne Kinder erhielten folglich zwei Drittel der Arbeitslosengeld-Empfänger. Bei den Arbeitslosenhilfe-Empfängern war der Anteil derjenigen mit Kindern, die einen Leistungssatz von 57 % (39 % im Westen und 57 % im Osten) erhalten, spürbar höher. In den neuen Ländern ist der Anteil der Arbeitslosen, die wenigstens ein Kind zu betreuen haben, deutlich größer als im Westen.

Bei der Höhe der Arbeitslosenhilfe ist zu berücksichtigen, dass zwar von einmaligen Sonderzahlungen Beiträge gezahlt werden müssen, dieses einmalige Arbeitsentgelt bei der Berechnung der Arbeitslosenhilfe aber

außen vor bleibt. Zudem wird seit 1997 nach jeweils einem Jahr das für die Leistungsbeurteilung maßgebliche Arbeitsentgelt um 3 % reduziert. Im Schnitt müssen Arbeitslosenhilfe-Empfänger folglich mit rd. der Hälfte ihres vorherigen Erwerbseinkommens über die Runden kommen.

Deutliche Steigerungen der durchschnittlichen Monatsbeiträge waren insbesondere beim Arbeitslosengeld im Jahre 2000 festzustellen, weil seitdem – dem Bundesverfassungsgericht folgend – betriebliche Sonderzahlungen beim Arbeitslosengeld wieder berücksichtigt werden müssen. Diese Aufstockung hat allerdings den preisbedingten Kaufkraftverlust im Westen gegenüber dem Zeitraum 1993/1995 nicht ausgleichen können. Die Arbeitslosenhilfezahlungen sind im Westen real bereits unter das Niveau von Mitte der 90er Jahre gesunken; im Osten sind beide Leistungen real noch leicht gestiegen.

**Tabelle 4:**  
**Durchschnittliches Arbeitslosengeld und -hilfe real und nominal 1995 – 2002**

		ALG		Alhi	
		insgesamt		insgesamt	
		nominal	real*	nominal	real*
West	1995	728	728	515	515
	1998	703	674	515	494
	2000	763	710	532	495
	2002	770	686	553	493
Ost	1995	575	575	403	403
	1998	615	582	441	418
	2000	671	621	466	431
	2002	661	582	483	425

Quelle: DGB-Berechnungen

\*bezogen auf Preisindex west- bzw. Ostdeutschland für die Lebenshaltung aller Privathaushalte, 1995 = 100

Die individuellen Leistungshöhen streuen jedoch sehr stark aufgrund vielfältiger Einflussgrößen wie vorheriges Arbeitsentgelt, Familienstand, Bedürftigkeit, etc.

Fast einem Drittel der Arbeitslosengeldbezieher wurden Ende 2002 Leistungen von weniger als 600 Euro pro Monat ausgezahlt und jedem elften von mehr als 1200 Euro. Bei der Arbeitslosenhilfe konnten hingegen nur 4 % Monatsbeträge von 900 Euro und mehr erreichen.

#### 4. Arbeitslosenunterstützung im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich ist die deutsche Arbeitslosenversicherung keinesfalls besonders großzügig ausgestaltet. Vielmehr „liegt Deutschland bei allen Konstellationen im mittleren Bereich“, wie die Benchmarkinggruppe des Bündnis für Arbeit feststellte.

Eine aktuelle IAB-Untersuchung zeigt ein vergleichbares Bild. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe lagen danach – gemessen am Sozialprodukt – in 2000 noch unter dem Niveau der Niederlande und um 0,5 Prozentpunkte höher als in Frankreich, Dänemark und Schweden. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik dieser Länder liegt – gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – jedoch über dem deutschen Niveau. Dabei ist die Sonder-situation in den neuen Ländern ebenso zu berücksichtigen wie die meist günstigere Beschäftigungssituation auch im Vergleich zu Westdeutschland.

Nach der IAB-Auswertung haben 40-jährige in den Niederlanden und in Frankreich einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, der etwa doppelt so lang ist wie in Deutschland; in Dänemark ist er sogar vier Mal länger. Zugleich ist das Leistungsniveau hier meist höher (90 % des Bezugslohns, das aber steuerpflichtig ist).

**Schaubild 1**



In vielen Ländern können ältere Arbeitslose für einen längeren Zeitraum Leistungen beziehen. So kann in Dänemark die zweite Leistungs-Periode ab dem 55. Lebensjahr bis zum 60. Lebensjahr verlängert werden. In

Luxemburg greift ab dem 50. Lebensjahr eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes bis zu einem weiteren Jahr und in Portugal ab 45 Jahren eine Bezugsdauer von 30 Monaten. Die Schweiz, Schweden und Spanien gewähren gleichfalls mit dem Alter gestaffelte weitergehende Bezugszeiträume.

**Schaubild 2**



Das Arbeitslosengeld in diesen Ländern wird z. T. weit länger gezahlt als bei uns. Bei Realisierung der Regierungspläne werden in der Mehrzahl die EU-Länder künftig ältere Arbeitslose für einen längeren Zeitraum als bei uns Arbeitslosengeld beziehen können.

Vergleichbar mit dem bisherigen deutschen System wird in vielen Ländern auch eine weitere Lohnersatzleistung gewährt nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes. So in Frankreich, Spanien, Irland, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Finnland und in Großbritannien. Mit der geplanten faktischen Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau würden Ältere bei uns doppelt negativ betroffen.

Bei Umsetzung der Regierungspläne droht Deutschland sowohl hinsichtlich der Höhe wie auch der Dauer von Arbeitslosengeld und -hilfe im EU-Vergleich vom Mittelfeld ins Schlussfeld abzustiegen.

### 5. Lohnersatzleistungen als Konjunkturstabilisator?

Bundesweit summieren sich die Ausgaben an die Arbeitslosengeldbezieher im vergangenen Jahr netto auf knapp 16 Mrd. Euro; gegenüber dem Vorjahr sind die Nettoleistungen an die Betroffenen um gut 1,3 Mrd. Euro gestiegen, gegenüber dem letzten Tiefstand von 2000 sogar um gut 2 Mrd. Euro.

Im Vergleich zum bisherigen Höchststand in 1997 haben sich die Nettoleistungen an Arbeitslosengeld hingegen in 2002 um 1,2 Mrd. Euro vermindert, unter Einbeziehung der anteiligen Sozialversicherungsbeiträge sogar um 3,3 Mrd. Euro. Zugleich sind allerdings die Nettoleistungen an Arbeitslosenhilfe kontinuierlich auf zuletzt 10,3 Mrd. Euro gestiegen. Unter Berücksichtigung der – in diesem Zeitraum gekürzten Sozialversicherungsbeiträge – sind die Gesamtausgaben für die Arbeitslosenhilfe gegenüber 1997 aber kaum gestiegen und lagen 2002 noch unter dem Niveau von 1998 und 1999.

Die passiven Leistungen für Arbeitslosengeld und -hilfe insgesamt liegen damit noch deutlich unter dem Niveau von 1997. Bei Realisierung der Regierungspläne wird die kurzfristige Konjunktur stabilisierende Funktion der Lohnersatzleistungen deutlich geschwächt. Zugleich würde die schleichende Verschiebung vom Arbeitslosengeld zur Arbeitslosenhilfe sich jetzt beschleunigen und durch eine weitgehende Abschaffung der Arbeitslosenhilfe abgelöst.

**Tabelle 5:**  
**Nettoleistungen der Arbeitsämter (ohne Sozialversicherungsbeiträge, in Mrd. Euro)**

Jahr	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe
2002	15.951	10.339
2001	14.607	8.938
2000	13.882	8.710
1999	14.477	8.756
1998	15.383	8.557
1997	17.169	7.763
1996	16.913	6.871

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis der Geschäftsberichte der BA

### 6. Auswirkungen der geplanten Kürzungen beim Arbeitslosengeld für Ältere

Die geplante Absenkung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld für Ältere wird für die Betroffenen wie die Konjunktur zusätzliche Belastungen mit sich bringen.

- Zuletzt zählten die Arbeitsämter 240.000 Langzeitarbeitslose im Alter 45 – 55 Jahre, die soweit sie noch Arbeitslosengeld erhiel-

ten, von den Kürzungen auf 12 Monate betroffen sind.

- Bei den rund 230.000 Langzeitarbeitslosen ab 55 Jahren greifen gleichfalls Kürzungen, soweit sie mehr als 18 Monate Arbeitslosengeld beziehen können.
- Von den mehr als 300.000 Leistungsempfängern nach § 428 SGB III die weit überwiegende Mehrzahl der rund 200.000 Arbeitslosengeldempfänger ab dem 58. Lebensjahr.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen in der amtlichen Statistik untererfasst ist, weil z.B. kurzfristige Unterbrechungen nicht einbezogen werden, oder gar zu einer statistischen Verbuchung als Neueintritt in Arbeitslosigkeit führen. Nach den bisherigen Überlegungen soll zwar eine Übergangsregelung von zwei Jahren gelten. Der DGB wird jedoch prüfen lassen, ob diese engen Fristen verfassungskonform sind.

Für die einzelnen Personengruppen würde sich die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wie folgt verändern:

- Für 45 – 47jährige um bis zu einem Drittel,
- Für 47 – 52jährige um bis zu 45,5 %,
- Für 52 – 55jährige um bis zu 53,8 %,
- Für 55 – 57jährige um bis zu 30,8 %,
- Für 57jährige und ältere um bis zu 43,8 %.

Insbesondere in den neuen Ländern würde die Kürzung der Bezugsdauer für viele Ältere zu einem finanziellen und sozialen Abstieg führen und mit der Zusammenlegung von ALH und Sozialhilfe am Ende des Berufslebens eine Abdrängung in Sozialhilfe drohen. In allen Altersgruppen ab 45 Jahren ist die Arbeitslosenquote rd. 10 Prozentpunkte im Osten höher als im Westen. Dieses überdurchschnittliche Risiko dürfte hier keinesfalls auf eine Politik „des goldenen Hand-schlags“ zurückzuführen sein.

Nach internen Berechnungen des Bundeswirtschaftsministeriums sollen infolge der zeitlichen Kürzung der Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld 2,3 Mrd. Euro an Nettoleistungen an die Betroffenen eingespart werden – unter Einbezug der anteiligen Sozialversicherungsbeiträge sogar 3,8 Mrd. Euro jährlich. Dies entspricht einem Volumen von 14,4% des insgesamt in 2002 netto gezahlten Arbeitslosengeldes an alle Arbeits-

losengeldempfänger.

Mit den Leistungskürzungen gehen zusätzliche Beitragsausfälle bei Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung von über 1 Mrd. Euro bzw. niedrigerer Rentenanwartschaften der Betroffenen einher. Die Kürzungen in der Arbeitslosenversicherung lassen zugleich die Ausgaben der Arbeitslosenhilfe ansteigen, auch wenn bisherige Leistungsempfänger teils finanziell leer ausgehen oder infolge Anrechnung anderer Einkommen nicht die volle Leistung erhalten.

Dies wird den Aussteuerungsprozess aus der Arbeitslosenversicherung beschleunigen und das Verarmungsrisiko am Ende des Berufslebens wieder erhöhen.

Bereits Ende 2001 zählte die Sozialhilfestatistik 143.000 Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im Alter ab 50 Jahre, die zugleich arbeitslos gemeldet waren, rund 45.000 von ihnen haben so niedrige Unterstützungsleistungen vom Arbeitsamt erhalten, dass die Sozialämter das Existenzminimum aufstocken mussten. Schätzungsweise jeder zehnte bis elfte ältere Langzeitarbeitslose ist bereits heute sozialhilfebedürftig. Die Kürzung des Arbeitslosengeldbezuges in Verbindung mit der geplanten Absenkung der Arbeitslosenhilfe weitgehend auf Sozialhilfeniveau würde das Verarmungsrisiko von Arbeitslosen massiv erhöhen. Selbst nach 20 bis 30-jähriger Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen könnte nach 12 bis 18 monatiger Arbeitslosigkeit vielfach Sozialhilfebedürftigkeit drohen.

**Tabelle 6:**  
**Arbeitslos gemeldete Sozialhilfeemp-fänger nach Altersgruppen Ende 2001**

Alter	Mit SGB III-Leistungen	Ohne SGB III-Leistungen
15 – 21	5.973	35.791
21 – 25	24.029	49.490
25 – 30	31.159	54.528
30 – 40	70.325	112.959
40 – 50	56.038	98.987
50 – 65	44.977	98.232
<b>Insgesamt</b>	<b>232.501</b>	<b>449.987</b>

Quelle: Berechnungen nach: Stat. Bundesamt, Fachserie 13

Bundeswirtschaftsminister Clement teilt hingegen nicht die Einschätzung, dass die geplanten Kürzungen bei Arbeitslosen die Kaufkraft negativ beeinflussen könnten. Viel-



mehr ist er der Auffassung, jeder erwerbsfähige Langzeitarbeitslose könne sich etwas hinzuverdienen und damit die Einbußen bei der staatlichen Unterstützung ausgleichen. Der Konjunkturforscher G. A. Horn vom DIW hingegen teilt die Auffassung, dass die Kürzung der Ausgaben in den sozialen Sicherungssystemen die Binnennachfrage schwächt und zur Belastung von Konjunktur und Wirtschaft führt.

Das Reformprogramm Agenda 2010 führt nach seinen Simulationen zu einer Schwächung der Inlandsnachfrage und zu einem Beschäftigungsverlust von knapp 100.000 Arbeitsplätzen innerhalb von zwei Jahren. <sup>11</sup>

## 7. Wird Frühverrentung verhindert?

Die Bundesregierung gibt vor, mit der grundsätzlichen Begrenzung des Arbeitslosengeldbezugs auf 12 Monate der Frühverrentung über die Arbeitslosenversicherung entgegenwirken zu wollen. Doch angesetzt wird das Messer ausschließlich bei den individuellen Leistungen für die Arbeitslosen. Die betriebliche Personalpolitik hingegen wird nicht unmittelbar zu beeinflussen versucht. Weder wird versucht, Vorurteile der Betriebe gegenüber älteren Arbeitskräften abzubauen, noch wird versucht, den betrieblichen Gesundheitsschutz positiv zu beeinflussen. Vorrangiges Ziel einer modernen betrieblichen Gesundheitspolitik müsste es hingegen sein, dass die Beschäftigten im Betrieb gesünder älter werden können und damit länger arbeiten und leben können.

Dabei hat sich die Arbeitslosigkeit der über 55jährigen auch ohne massive Eingriffe ins Leistungsrecht in den letzten Jahren – über den demografischen Faktor hinaus – deutlich verringert. Die Arbeitslosenquote dieser rentennahen Jahrgänge ab 55 Jahre nahm seit 1998 gleichgerichtet in Ost und West immerhin um rd. 30 % ab, bzw. bundesweit um 357.000 ab. Zugleich stieg allerdings die Zahl der Leistungsemfänger nach § 428 SGB III um 87.000. Dieser Personenkreis erhält zwar Arbeitslosenunterstützung ohne offiziell als Arbeitslose geführt zu werden. In der nächst jüngeren Altersgruppe der 45 – 55jährigen – die gleichfalls von der Kürzung

der Dauer des Arbeitslosengeldes betroffen sein werden – stieg die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland hingegen merklich an und erreicht aktuell für die Gruppe der 50 – 55jährigen mit 26,3 % den absoluten Höchststand. Von einer Frühverrentungspolitik insbesondere von Großbetrieben kann hier keinesfalls gesprochen werden. In den alten Ländern ist das Risiko der Arbeitslosigkeit der 45 – 55jährigen gleich geblieben.

**Schaubild 3**



Von den geplanten Kürzungen sind damit in starkem Maße auch die jungen Alten zwischen 45 und 55 Jahren betroffen, die keinesfalls eine Perspektive der nahenden Rente haben. Bei den älteren Arbeitslosen hat sich das Risiko, arbeitslos zu werden, zwar deutlich verringert, doch sind sie einmal arbeitslos, haben sie kaum noch Einstellungschancen im Betrieb. Negativ betroffen von einer Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist damit auch die große Zahl derjenigen, die (auch ohne Abfindungen) arbeitslos wurden, Arbeit suchen und bei schlechter Arbeitsmarktlage auf einkommenssichernde Versicherungsleistungen angewiesen sind.

Aus den bereits bestehenden verbalen Verpflichtungen der Arbeitgeber nach § 2 SGB III wurden bisher immer noch keine Konsequenzen gezogen. Danach sollen die Arbeitgeber „insbesondere

- (1) im Rahmen ihrer Mitverantwortung für die Entwicklung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer zur Anpassung an sich ändernde Anforderungen sorgen,
- (2) vorrangig durch betriebliche Maßnahmen die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung sowie Entlassungen von Arbeitnehmern vermeiden.“

<sup>11</sup> Quelle: dpa Meldung vom 03.04.2003, dpa Meldung vom 20.04.03

Das Bündnis für Arbeit verständigte sich im Jahre 2001 darauf, „Änderungen bei den Arbeitsbedingungen, der Arbeitsorganisation und den sozialrechtlichen Rahmenbedingungen müssen einen wichtigen Beitrag leisten, damit ältere Menschen länger erwerbstätig bleiben. Anstelle einer vorzeitigen Ausgliederung aus dem Erwerbsleben sollte künftig die verstärkte Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen, die vorbeugende Verhinderung von Arbeitslosigkeit und die Wiedereingliederung bereits Arbeitsloser vorrangiges Ziel arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sein.“

Doch konkrete Initiativen bezogen auf die Betriebe sucht man vergebens. Mehr noch. Mit den Änderungen beim Arbeitslosengeld für Ältere werden die Betriebe sogar entlastet. Bisher müssen die Betriebe unter bestimmten Voraussetzungen dem Arbeitssamt die Aufwendungen für das gezahlte Arbeitslosengeld für 24 Monate erstatten. Künftig würde sich diese Erstattungspflicht um sechs Monate reduzieren und die ohnehin seltenen Arbeitgebererstattungen weiter ausgehöhlt werden. Im vergangenen Jahr sind diese Arbeitgeberzahlungen auf knapp 200 Mio. Euro gesunken, auch wenn gut 200.000 Arbeitslose im Alter ab 55 Jahren ihren Job verloren haben. Gegenüber 1999 haben sich die betrieblichen Erstattungszahlungen um zwei Drittel vermindert. Große Zweifel bestehen, wie mit den geplanten gesetzlichen Änderungen tatsächlich die betriebliche Personalpolitik gegenüber älteren Arbeitskräften positiv beeinflusst werden kann. Mit Hilfe des Arbeitsamtes haben Ältere meist nur dann noch eine Chance auf dem Arbeitsmarkt, wenn den Betrieben finanzielle Zuschüsse gewährt werden. Diese betrieblichen Zuschüsse für die Einstellung Älterer stehen in krassem Missverhältnis zu den Erstattungszahlungen der Betriebe bei Entlassung Älterer, die zunehmend leerlaufen. Anfang d. J. wurden bereits zwei von drei erfolgreichen Vermittlungen älterer Arbeitsloser vom Arbeitsamt über Lohnkostenzuschüsse gefördert.

### **8. Ansatzpunkte zum Ausbau der Erstattungspflicht der Arbeitgeber**

Die geplanten Einschnitte bei der Arbeitslosenunterstützung werden kurzfristig das Interesse der Betriebe zur Entlassung Älterer

eher noch erhöhen. Die aus verfassungsrechtlichen Gründen gebotene Übergangsregelung bei der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes könnte schnell zu einer gewissen „Torschlusspanik“ bei den Betrieben führen, um nochmals ihre Belegschaft unter Ausnutzung der Arbeitslosenversicherung zu reduzieren oder zu verjüngen. Arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Steuerungseffekte z.B. zur Unterstützung der Betriebe bezüglich einer altersgerechten Gestaltung der Arbeitswelt sind von der Bundesregierung bisher nicht geplant. Kurzfristig sind zusätzliche Initiativen dringend erforderlich, um eine neue Entlassungswelle Älterer möglichst zu verhindern. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Erstattungspflicht der Arbeitgeber. Die bisherige Pflicht des Arbeitgebers zur Erstattung des Arbeitslosengeldes (§ 147a SGB III) sollte im Falle der Arbeitslosigkeit nicht erst mit dem 58. Lebensjahr, sondern spätestens mit dem 55. Lebensjahr eintreten. Diese Regelung ist eine Alternative zu der geplanten Kürzung der Bezugsdauer. Die Steuerungswirkung der bisherigen Regelung droht ohne eine Änderung in der Praxis völlig leer zu laufen.

Die Erstattungspflicht sollte dann nicht eintreten, wenn der Arbeitslose innerhalb der letzten 10 Jahre weniger als 8 Jahre beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt war. Eine betriebliche Zahlung von Abfindungen sollte zu einer Umkehr der Beweislast führen, wie dies bei Verweigerung zumutbarer Arbeit für Arbeitslose bereits gilt, es sei denn, betriebliche Maßnahmen mit dem Ziel eines Beschäftigtentransfers können nachgewiesen werden. D.h. der Betrieb muss im Falle von Abfindungszahlungen nachweisen, dass eine Erstattung entgegen der gesetzlichen Vermutung eine unzumutbare Belastung darstellen würde.

Alternativ könnte in Anlehnung an die Praxis in Österreich bei betrieblich motivierten Entlassungen ein betrieblicher Arbeitsmarktbeitrag eingeführt werden, wenn diese Entlassungen zu anschließender Arbeitslosigkeit führen.

Dieser betriebliche Beitrag sollte dann entfallen, wenn zuvor betriebliche Transfermaßnahmen durchgeführt worden sind. Mit dem resultierenden Beitragsaufkommen könnten betriebliche Qualifizierungs- und Transfermaßnahmen für Ältere gezielt gefördert werden. In Österreich greift die betriebliche Abgabe

bereits bei Entlassung von 50-Jährigen und Älteren und steigt mit dem Alter. Diese Beitragspflicht besteht grundsätzlich für jeden Auflösungsfall, es sei denn, der Arbeitnehmer ist auf eigene Initiative, eigenes Verschulden oder aus gesundheitlichen Gründen ausgeschieden.

Mit diesen Vorschlägen einhergehend sollte die bestehende Verpflichtung zur Anzeige von Massenentlassungen ausgeweitet und eine rückwirkende Zustimmung des Arbeitssamtes ausgeschlossen werden.

### Übersicht 1

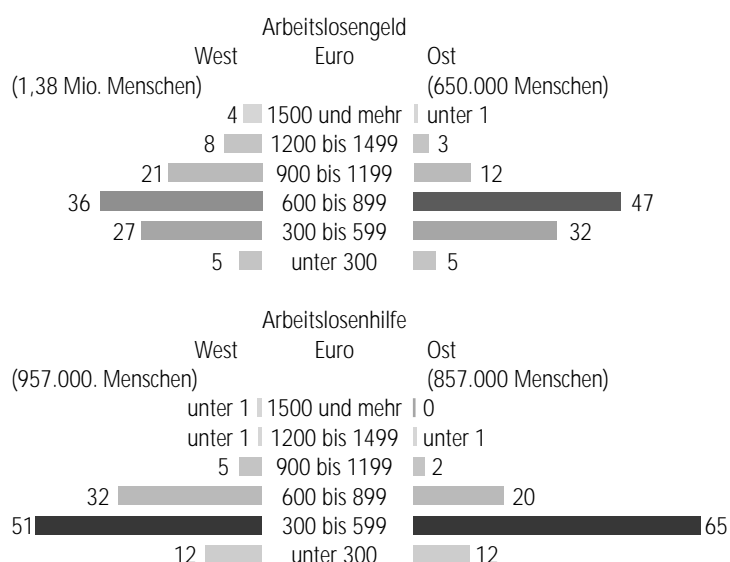
		Durchschnittsbeträge netto in Euro							
		Arbeitslosengeld				Arbeitslosenhilfe			
		Männer		Frauen		Männer		Frauen	
		nominal	real*	nominal	real*	nominal	real*	nominal	real*
<b>West</b>	1995	860	860	537	537	558	558	423	423
	1998	844	809	526	504	565	542	414	397
	2000	916	853	583	543	584	544	428	398
	2002	897	799	604	538	605	539	446	397
<b>Ost</b>	1995	640	640	532	532	470	470	374	374
	1998	668	633	556	527	496	470	404	383
	2000	726	672	605	560	518	479	427	395
	2002	713	627	591	520	534	470	435	383

Quelle: DGB-Berechnungen

\*bezogen auf Preisindex west- bzw. Ostdeutschland für die Lebenshaltung aller Privathaushalte, 1995 = 100

### Übersicht 2

Von 100 Arbeitslosen, die im Dezember 2002 Leistungen erhielten, bekamen monatlich...



3,8 Millionen Frauen und Männer bekamen Ende 2002 Geld vom Arbeitsamt. Von den 2 Millionen, die Arbeitslosengeld erhielten, hatte die Mehrheit weniger als 900 Euro. Über 60 Prozent der Arbeitslosenhilfe-Empfänger musste mit weniger als 600 Euro auskommen.

## Übersicht 3

### Bezugsdauer Arbeitslosengeld in EU-Ländern

<b>Dänemark</b>	1. Periode bis 1 Jahr 2. Periode bis zu 3 Jahren  Arbeitslose ab 55 Jahren: 2. Periode: Verlängerung ist bis zum 60. Lebensjahr möglich
<b>Frankreich</b>	Arbeitslosengeld 4 – 60 Monate Arbeitslosenhilfe bis 1 Jahr
<b>Irland</b>	Arbeitslosengeld bis 390 Tage Arbeitslosenhilfe ohne Begrenzung bis zum Alter von 66 Jahren
<b>Italien</b>	Arbeitslosengeld 180 Tage, ab 50 Jahre 270 Tage
<b>Luxemburg</b>	Arbeitslosengeld 1 Jahr; für schwer Vermittelbare zusätzlich 182 Tage. Für 50-jährige und ältere Verlängerung um weitere 6 – 12 Monate.
<b>Niederlande</b>	Arbeitslosengeld kurzfristig 6 Monate, sowie je nach Beschäftigungsdauer 6 Monate bis 60 Monate. Anschlussarbeitslosenhilfe 2 Jahre; ab mind. 57 1/2 Jahren bis zum 65. Lebensjahr.
<b>Österreich</b>	Arbeitslosengeld 20 Wochen – 78 Wochen Männer ab 60 und Frauen ab 55. Arbeitslosenhilfe unbegrenzt.
<b>Portugal</b>	Arbeitslosengeld altersabhängig gestaffelt von 12 Monaten unter 30 Jahren bis 30 Monate im Alter ab 45 Jahren. Arbeitslosenhilfe altersabhängig.
<b>Finnland</b>	Arbeitslosengeld 500 Tage, ab 57. Lebensjahr Bezug bis zum 60. Lebensjahr möglich Arbeitslosenhilfe unbegrenzt.
<b>Schweden</b>	Arbeitslosengeld 300 – 600 Tage
<b>Großbrit.</b>	Arbeitslosengeld 182 Tage je Arbeitslosigkeitszeitraum Arbeitslosenhilfe unbegrenzt.

Quelle: Zusammengestellt nach: Europäische Kommission Beschäftigung und Soziales, Missoc, 2002

Einzelexemplare sind erhältlich bei der Abteilung Arbeitsmarktpolitik  
und Internationale Sozialpolitik. Bitte diese Bestellungen schriftlich an  
DGB-Bundesvorstand, Henriette-Herz-Platz 2, 10178 Berlin  
Abt. Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik,  
Telefax 030/240 60-771.