



---

# **Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für langjährig Versicherte**

von

**Dr. Bruno Kaltenborn\***

Berlin 2007

\* Ich danke Nina Wielage für zahlreiche Diskussionen zur Methodik und die kritische Durchsicht einer früheren Fassung. Der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gebührt mein Dank für die sehr kurzfristige Aufbereitung und Bereitstellung verschiedener Daten.

## **Inhaltsverzeichnis**

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| <b>Tabellenverzeichnis.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Kurzfassung .....</b>         | <b>4</b>  |
| <b>1 Einleitung.....</b>         | <b>6</b>  |
| <b>2 Reformvarianten .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>3 Datengrundlagen.....</b>    | <b>10</b> |
| <b>4 Methodik.....</b>           | <b>13</b> |
| <b>5 Ergebnisse.....</b>         | <b>20</b> |
| <b>Literaturverzeichnis.....</b> | <b>22</b> |

## Tabellenverzeichnis

|             |   |    |
|-------------|---|----|
| Tabelle 1:  | Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld (Status quo und Reformvarianten).....   | 4  |
| Tabelle 2:  | Mehr- und Minderausgaben für die Rechtskreise SGB II und SGB III unterschiedlicher Varianten eines verlängerten Arbeitslosengeldanspruchs ..... | 5  |
| Tabelle 3:  | Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld.....   | 6  |
| Tabelle 4:  | Einsparungen beim Arbeitslosengeld aufgrund der Verkürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose .....                 | 7  |
| Tabelle 5:  | Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (Reformvarianten).....   | 9  |
| Tabelle 6:  | Abgänger/innen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld im Jahr 2005 nach dem Lebensalter bei Abgang und der abgeschlossenen Dauer .....              | 10 |
| Tabelle 7:  | Höhe des durchschnittlichen Anspruchs auf Arbeitslosengeld im Bestand im Jahr 2005.....   | 11 |
| Tabelle 8:  | Beitragsjahre der Zugänger/innen in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung in Westdeutschland im Jahr 2001 .....                                    | 12 |
| Tabelle 9:  | Beitragsjahre der Zugänger/innen in Arbeitslosengeld in Deutschland im Jahr 2005 (grobe Verteilung).....  | 14 |
| Tabelle 10: | Beitragsjahre der Zugänger/innen in Arbeitslosengeld in Deutschland im Jahr 2005 (feine Verteilung).....  | 14 |
| Tabelle 11: | Abgänger/innen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld im Jahr 2005 nach dem Lebensalter bei Zugang und der abgeschlossenen Dauer.....               | 16 |
| Tabelle 12: | Abgänger/innen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld im Jahr 2005 nach dem Lebensalter bei Zugang und der Fallkonstellation .....                  | 17 |
| Tabelle 13: | Zusätzliche Bezugsmonate von Arbeitslosengeld bei unterschiedlichen Varianten einer verlängerten Anspruchsdauer für langjährig Versicherte..... | 19 |
| Tabelle 14: | Mehr- und Minderausgaben für die Rechtskreise SGB II und SGB III unterschiedlicher Varianten eines verlängerten Arbeitslosengeldanspruchs ..... | 20 |

## Kurzfassung

Mit der Umsetzung der sog. Agenda 2010 der früheren rot-grünen Bundesregierung wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose ab 45 Jahren reduziert (vgl. auch Tabelle 1). So wurde etwa für Arbeitslose im Alter von mindestens 52 Jahren, die innerhalb der letzten sieben Jahre vier Jahre versicherungspflichtig beschäftigt waren, die Bezugsdauer von 24 Monaten auf 12 Monate halbiert.

Die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP [2005, S. 17] für Nordrhein-Westfalen für die 14. Legislaturperiode sieht vor, dass die Koalition nach einer stärkeren Koppelung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes an die Dauer der Beitragszahlung strebt. Entsprechend werden vor allem in der Union Vorschläge für eine Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für langjährig Versicherte diskutiert. Eine Umsetzung würde zu Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld und zu Einsparungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende führen. Für eine politische Entscheidung über eine mögliche Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld sind Angaben zu den zu erwartenden Mehrausgaben von zentraler Bedeutung.

**Tabelle 1: Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld (Status quo und Reformvarianten)**

| vorherige<br>Versicherungspflicht<br>mindestens | weitere Voraussetzungen  |   |                                |                                |                                | Anspruchsdauer<br>Monate |
|---|--------------------------|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
|   | Status quo <sup>a</sup>  | Variante 1  | Variante 2                     | Variante 3                     | Variante 4                     |                          |
| 12 <sup>b</sup>                                 | -                        | -   | -                              | -                              | -                              | 6                        |
| 16 <sup>b</sup>                                 | -                        | -   | -                              | -                              | -                              | 8                        |
| 20 <sup>b</sup>                                 | -                        | -   | -                              | -                              | -                              | 10                       |
| 24 <sup>b</sup>                                 | -                        | -   | -                              | -                              | -                              | 12                       |
| 30 <sup>c</sup>                                 | mind.<br>55 Jahre<br>alt | mind. 55 Jahre<br>alt <u>oder</u> mind.<br>30 Beitragsjahre | mind.<br>15 Beitrags-<br>jahre | mind.<br>20 Beitrags-<br>jahre | mind.<br>25 Beitrags-<br>jahre | 15                       |
| 36 <sup>c</sup>                                 |                          |   | mind.<br>25 Beitrags-<br>jahre |                                |                                | 18                       |
| 42 <sup>c</sup>                                 | nicht<br>möglich         | mind. 55 Jahre<br>alt <u>und</u> mind. 30<br>Beitragsjahre  | mind.<br>40 Beitrags-<br>jahre | mind.<br>35 Beitrags-<br>jahre | mind.<br>30 Beitrags-<br>jahre | 21                       |
| 48 <sup>c</sup>                                 |                          |   | mind.<br>40 Beitrags-<br>jahre |                                |                                | 24                       |

<sup>a</sup> Seit 1. Februar 2006.  
<sup>b</sup> Innerhalb der erweiterten Rahmenfrist von drei Jahren.  
<sup>c</sup> Innerhalb einer auf sieben Jahre verlängerten erweiterten Rahmenfrist.

Quelle: Eigene Darstellung.

Vorliegend wurden die fiskalischen Konsequenzen mehrerer Reformvarianten abgeschätzt. Alle vier berücksichtigten Varianten sehen eine Verlängerung der maximalen Anspruchsdauer auf 24 Monate vor. Dabei ist die Verlängerung abhängig von der Dauer der Versicherungspflicht in den letzten sieben Jahren vor der Arbeitslosigkeit und den Beitragsjahren insgesamt. Teilweise wird zudem das Lebensalter berücksichtigt. Die Einzelheiten zeigt Tabelle 1.

Tabelle 2 zeigt die geschätzten Mehrausgaben für den Rechtskreis SGB III bei unterschiedlichen Varianten einer verlängerten Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für langjährig Versicherte. Danach betragen die zusätzlichen Ausgaben je nach Reformvariante und Berechnungsszenario langfristig zwischen 0,4 Mrd. EUR und 2,2 Mrd. EUR jährlich.

Für Empfänger/innen von Arbeitslosengeld zahlt die Bundesagentur für Arbeit i.d.R. Beiträge an die gesetzliche Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Entsprechend kommt es im Rechtskreis SGB III hierfür zu Mehrausgaben und bei den anderen Sozialversicherungsträgern zu Mehreinnahmen (vgl. Tabelle 2). Den dortigen zusätzlichen Beitragseinnahmen stehen kurzfristig nur zu einem kleinen Teil auch zusätzliche Leistungsausgaben gegenüber (insb. Krankengeld). Langfristig führen jedoch die erhöhten Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung dort auch zu zusätzlichen Ausgaben.

Gleichzeitig entstehen Minderausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Je nach Reformvariante und Berechnungsszenario ergeben sich Einsparungen in Höhe von 0,1 Mrd. EUR bis 0,6 Mrd. EUR jährlich. Per Saldo betragen damit die Mehrausgaben zwischen 0,3 Mrd. EUR und 1,8 Mrd. EUR.

**Tabelle 2: Mehr- und Minderausgaben für die Rechtskreise SGB II und SGB III unterschiedlicher Varianten eines verlängerten Arbeitslosengeldanspruchs**

| Position  | Reformvariante |                |                |                |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
|   | 1              | 2              | 3              | 4              |
|   | Mrd. EUR jhrl. |                |                |                |
| <b>Mehrausgaben für den Rechtskreis SGB III</b>     |                |                |                |                |
| Arbeitslosengeld ohne Sozialversicherungsbeiträge   | 0,6-0,7        | 1,0-1,4        | 1,0-1,3        | 0,2-0,3        |
| Sozialversicherungsbeiträge                         | 0,4-0,5        | 0,7-1,0        | 0,7-0,9        | 0,2-0,2        |
| <b>Summe</b>  | <b>0,9-1,2</b> | <b>1,7-2,4</b> | <b>1,6-2,2</b> | <b>0,4-0,6</b> |
| <b>Minderausgaben für den Rechtskreis SGB II</b>    |                |                |                |                |
| <b>Summe</b>  | <b>0,2-0,3</b> | <b>0,4-0,6</b> | <b>0,4-0,5</b> | <b>0,1-0,1</b> |
| <b>Mehrausgaben für beide Rechtskreise zusammen</b> |                |                |                |                |
| <b>Saldo</b>  | <b>0,7-0,9</b> | <b>1,3-1,8</b> | <b>1,2-1,7</b> | <b>0,3-0,4</b> |

Anmerkung: Mehrausgaben der Reform gegenüber der derzeitigen Rechtslage bei jeweils voller Wirksamkeit; Differenzen in den Summen durch Rundungen. Zu den Reformvarianten vgl. Tabelle 5 in Kapitel 2.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen.

## 1 Einleitung

Mit der Umsetzung der sog. Agenda 2010 der früheren rot-grünen Bundesregierung durch das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I 2003, S. 3002) wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose ab 45 Jahren reduziert (vgl. Tabelle 3). So wurde etwa für Arbeitslose im Alter von mindestens 52 Jahren, die innerhalb der letzten sieben Jahre vier Jahre versicherungspflichtig beschäftigt waren, die Bezugsdauer von 24 Monaten auf 12 Monate halbiert. Aufgrund verfassungsrechtlich garantierter Rechtsansprüche waren für bis Ende Januar 2006 entstehende Ansprüche auf Arbeitslosengeld weiterhin die längeren Anspruchsdauern relevant. Da die maximale Anspruchsdauer je nach Lebensalter derzeit 12 bzw. 18 Monate beträgt, wird ab Anfang Februar 2007 die Zahl der Arbeitslosen sukzessive zunehmen, die aufgrund der Neuregelung keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld haben. Im Zusammenhang mit dem seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren war damit gerechnet worden, dass ab dem Jahr 2008 einschließlich Sozialversicherungsbei-

**Tabelle 3: Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld**

| vorherige Versicherungspflicht <sup>a</sup><br>mindestens<br>Monate | Anspruchsentstehung bis 31.1.2006 |                | Anspruchsentstehung ab 1.2.2006 |                |
|---|-----------------------------------|----------------|---------------------------------|----------------|
|   | Mindestalter                      | Anspruchsdauer | Mindestalter                    | Anspruchsdauer |
|   | Jahre                             | Monate         | Jahre                           | Monate         |
| 12  | -                                 | 6              | -                               | 6              |
| 16  | -                                 | 8              | -                               | 8              |
| 20  | -                                 | 10             | -                               | 10             |
| 24  | -                                 | 12             | -                               | 12             |
| 28  | 45                                | 14             | -                               | 12             |
| 30  | -                                 | -              | 55                              | 15             |
| 32  | 45                                | 16             | -                               | -              |
| 36  | 45                                | 18             | 55                              | 18             |
| 40  | 47                                | 20             | -                               | -              |
| 44  | 47                                | 22             | -                               | -              |
| 48  | 52                                | 24             | -                               | -              |
| 52  | 52                                | 26             | -                               | -              |
| 56  | 57                                | 28             | -                               | -              |
| 60  | 57                                | 30             | -                               | -              |
| 64  | 57                                | 32             | -                               | -              |

<sup>a</sup> Innerhalb der erweiterten Rahmenfrist von sieben Jahren (bis 31. Januar 2006) bzw. drei Jahren (ab 1. Februar 2006).

Quelle: § 127 SGB III a.F., § 127 SGB III n.F., § 434l Abs. I SGB III n.F.

tragen 3,9 Mrd. EUR jährlich weniger an Arbeitslosengeld gezahlt werden muss (vgl. auch Tabelle 4).

**Tabelle 4: Einsparungen beim Arbeitslosengeld aufgrund der Verkürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose**

| Position                    | Jahr(e)        |      |         |
|-----------------------------|----------------|------|---------|
|                             | 2006           | 2007 | ab 2008 |
|                             | Mrd. EUR jhrl. |      |         |
| Insgesamt                   | 0,2            | 2,5  | 3,9     |
| Nettoleistung               | 0,1            | 1,5  | 2,3     |
| Sozialversicherungsbeiträge | 0,0-0,1        | 1,0  | 1,5-1,6 |

Anmerkung: Einsparungen durch die Umsetzung der sog. Agenda 2010 der früheren rot-grünen Bundesregierung durch das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I 2003, S. 3002). Die seinerzeit veranschlagten Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe sind hier nicht ausgewiesen, da sie durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende ab 2005 obsolet sind. Für die Mehrausgaben bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist keine Schätzung verfügbar.

Quelle: Deutscher Bundestag [2003, S. 3], eigene Berechnungen.

Die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP [2005, S. 17] für Nordrhein-Westfalen für die 14. Legislaturperiode sieht vor, dass die Koalition nach einer stärkeren Koppelung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes an die Dauer der Beitragszahlung strebt. Entsprechend werden vor allem in der Union Vorschläge für eine Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für langjährig Versicherte diskutiert. Eine Umsetzung würde zu Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld und zu Einsparungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende führen. Für eine politische Entscheidung über eine mögliche Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld sind Angaben zu den zu erwartenden Mehrausgaben von zentraler Bedeutung.

Zu den Mehrausgaben eines spezifischen Reformvorschlags liegen Schätzungen vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (BENDER, KOCH und WALWEI [2006]) sowie vom Institut Arbeit und Technik (IAT) [2006] vor. Beide Schätzungen basieren - angesichts mangelnder Daten notwendigerweise - auf Annahmen. Dies gilt in stärkerem Maße für die Schätzung des IAT; dem IAB standen aus einer Auswertung der IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS) Angaben zu den Beitragsjahren vor.

In dieser Studie werden die vorliegenden Schätzungen weiterentwickelt und um weitere Reformvarianten ergänzt. Dabei kann auf Sonderauswertungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zurückgegriffen werden.

Im folgenden Kapitel 2 werden zunächst die Reformvarianten vorgestellt, für die Kostenabschätzungen erfolgen. In Kapitel 3 wird auf die verfügbaren Datengrundlagen eingegangen. Kapitel 4 befasst sich mit der Methodik. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse vorgestellt.

## 2 Reformvarianten

Bei den untersuchten Reformvarianten wird davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld unverändert bleiben. Lediglich die Dauer des Anspruchs soll durch die Reformvarianten modifiziert werden. Für insgesamt vier Reformvarianten werden die fiskalischen Konsequenzen abgeschätzt:

- Variante 1: Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wird nach 30 Beitragsjahren um ein halbes Jahr auf 18 Monate für Arbeitslose bis 54 Jahre und auf 24 Monate für Arbeitslose ab 55 Jahren ausgedehnt.
- Variante 2: Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes beträgt grundsätzlich zwölf Monate, wird jedoch nach 15, 25 bzw. 40 Beitragsjahren auf 15, 18 bzw. 24 Monate ausgedehnt. Entsprechend ist die maximale Anspruchsdauer bei Arbeitslosen ab 55 Jahren kürzer als derzeit, wenn sie nicht mindestens 25 Beitragsjahre aufzuweisen haben.
- Variante 3: Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes beträgt grundsätzlich zwölf Monate, wird jedoch nach 20 bzw. 35 Beitragsjahren auf 18 bzw. 24 Monate ausgedehnt. Entsprechend ist die maximale Anspruchsdauer bei Arbeitslosen ab 55 Jahren kürzer als derzeit, wenn sie nicht mindestens 20 Beitragsjahre aufzuweisen haben.
- Variante 4: Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes beträgt grundsätzlich zwölf Monate, wird jedoch nach 25 bzw. 30 Beitragsjahren auf 18 bzw. 24 Monate ausgedehnt. Entsprechend ist die maximale Anspruchsdauer bei Arbeitslosen ab 55 Jahren kürzer als derzeit, wenn sie nicht mindestens 25 Beitragsjahre aufzuweisen haben.

Dabei werden jeweils die Beitragsjahre des gesamten Lebens berücksichtigt. Es wird davon ausgegangen, dass die Beitragsjahre die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nicht allein erhöhen, sondern nur in Kombination mit Versicherungspflichtzeiten in der erweiterten Rahmenfrist (derzeit drei Jahre). Überdies wird davon ausgegangen, dass Arbeitslosengeld weiterhin nur (maximal) für die Hälfte der Zeit gezahlt wird, für die in der erweiterten Rahmenfrist Versicherungspflichtzeiten vorliegen. Zudem wird davon ausgegangen, dass zur Erreichung der verlängerten Anspruchsdauer die erweiterte Rahmenfrist von drei wieder auf sieben Jahre ausgedehnt wird. Zumindest eine Ausdehnung auf vier Jahre ist erforderlich, weil andernfalls die für einen Anspruch von 24 Monaten erforderlichen Versicherungspflichtzeiten von vier Jahren innerhalb der erweiterten Rahmenfrist nicht erreichbar wären. Die Einzelheiten der verschiedenen Reformvarianten zeigt die Tabelle 5.



**Tabelle 5: Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (Reformvarianten)**

| vorherige Versicherungspflicht<br>mindestens | weitere Voraussetzungen                                     |                                |                                |                                | Anspruchsdauer |
|--|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------|
|  | Variante 1  | Variante 2                     | Variante 3                     | Variante 4                     |                |
| Monate                                       |   |                                |                                |                                | Monate         |
| 12 <sup>a</sup>                              | -   | -                              | -                              | -                              | 6              |
| 16 <sup>a</sup>                              | -   | -                              | -                              | -                              | 8              |
| 20 <sup>a</sup>                              | -   | -                              | -                              | -                              | 10             |
| 24 <sup>a</sup>                              | -   | -                              | -                              | -                              | 12             |
| 30 <sup>b</sup>                              | mind. 55 Jahre<br>alt <u>oder</u> mind.<br>30 Beitragsjahre | mind.<br>15 Beitrags-<br>jahre | mind.<br>20 Beitrags-<br>jahre | mind.<br>25 Beitrags-<br>jahre | 15             |
| 36 <sup>b</sup>                              |   | mind.<br>25 Beitrags-<br>jahre |                                |                                | 18             |
| 42 <sup>b</sup>                              | mind. 55 Jahre<br>alt <u>und</u> mind. 30<br>Beitragsjahre  | mind.<br>40 Beitrags-<br>jahre | mind.<br>35 Beitrags-<br>jahre | mind.<br>30 Beitrags-<br>jahre | 21             |
| 48 <sup>b</sup>                              |   |                                |                                |                                | 24             |

<sup>a</sup> Innerhalb der erweiterten Rahmenfrist von drei Jahren.  
<sup>b</sup> Innerhalb einer auf sieben (mindestens: vier) Jahre verlängerten erweiterten Rahmenfrist.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 3 Datengrundlagen

Als Datengrundlagen stehen die Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit und eine Auswertung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS) zur Verfügung.

Aus der Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit sind für das Jahr 2005 insbesondere die Abgänger/innen aus Arbeitslosengeld kombiniert differenziert nach dem Lebensalter bei Abgang (von 45 bis 56 Jahren nach Einzeljahren), der abgeschlossenen Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld (bis unter 24 Monate nach Einzelmonaten) und der Erschöpfung des Anspruchs (ja/nein) ersichtlich (für eine Zusammenfassung vgl. Tabelle 6). Dabei ist zu beachten, dass der „rechtliche“ vom „statistischen“ Monat des Leistungsbezugs leicht abweicht.<sup>1</sup> Dies führt dazu, dass die rechtlichen Anspruchsdauern nur mit einer gewissen Unschärfe statistisch abgebildet werden. So sind etwa Abgänger/innen aus Arbeitslosengeld, deren Anspruch nach zwölf Monaten erschöpft ist, offenbar überwiegend statistisch mit einer abgeschlossenen Dauer von 11 bis unter 12 Monaten und nur zu einer geringen Teil mit einer abgeschlossenen Dauer von 12 bis unter 13 Monaten erfasst.

**Tabelle 6: Abgänger/innen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld im Jahr 2005 nach dem Lebensalter bei Abgang und der abgeschlossenen Dauer**

| Lebensalter bei Abgang | abgeschlossene Dauer des Bezugs bei Abgang in Monaten |             |                |                 | Summe   |             |
|------------------------|---|-------------|----------------|-----------------|---------|-------------|
|                        | Jahre   | bis unter 7 | 7 bis unter 13 | 13 bis unter 19 |         | 19 und mehr |
| bis 44                 |   | 2.033.273   | 603.426        | 1.142           | 19      | 2.637.860   |
| 45-51                  |   | 340.606     | 103.371        | 47.610          | 21.681  | 513.268     |
| 52-54                  |   | 116.721     | 36.287         | 20.956          | 23.489  | 197.453     |
| ab 55                  |   | 161.233     | 64.743         | 45.181          | 139.567 | 410.724     |
| Summe                  |   | 2.651.833   | 807.827        | 114.889         | 184.756 | 3.759.305   |

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom Dezember 2006, eigene Berechnungen.

Nicht ersichtlich ist aus den Daten, ob und inwieweit ein früherer, nicht ausgeschöpfter Restanspruch für die aktuelle Anspruchsdauer relevant ist. Ein solcher Restanspruch ist relevant, wenn beim Zugang in Arbeitslosengeld ein innerhalb der letzten vier Jahre entstandener Anspruch noch nicht ausgeschöpft wurde (vgl. § 127 Abs. 4, § 147 Abs. 2 SGB III). Ist ein neuer Anspruch auf Arbeitslosengeld entstanden, so wird dessen Dauer um den nicht ausgeschöpften Alt-Anspruch bis zur maximalen Anspruchsdauer in Abhängigkeit vom Lebensalter (vgl.

<sup>1</sup> Rechtlich umfasst der Anspruch auf einen Monat Arbeitslosengeld 30 Tage und der Leistungsbezug für einen vollen Kalendermonat reduziert den Leistungsanspruch um 30 Tage unabhängig von der tatsächlichen Länge des Kalendermonats (vgl. § 339 SGB III). Statistisch umfassen zwölf Monate 365 (in Schaltjahren: 366) Tage. Dies wird erreicht, indem der 3., der 6. und 9. Monat mit 31 Tagen, der 12. Monat mit 32 (in Schaltjahren: 33) Tagen und die übrigen Monate jeweils mit 30 Tagen veranschlagt werden.

Tabelle 3 in Kapitel 1) erhöht. Andernfalls handelt es sich um eine Wiederbewilligung mit der nicht ausgeschöpften Restanspruchsdauer.

Außerdem liegen aus der Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit auch Angaben zur durchschnittlichen Höhe des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (ohne Sozialversicherungsbeiträge) differenziert nach dem Lebensalter für den Bestand und die Zu- und Abgänge vor. Dabei gibt es kaum Unterschiede zwischen Beständen, Zu- und Abgängen. Tabelle 7 zeigt einen Auszug aus der Sonderauswertung für die Bestände. Zur Höhe der auf das Arbeitslosengeld entfallenden Sozialversicherungsbeiträge muss auf die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit zurückgegriffen werden. Danach wurden im Jahr 2005 etwa 27,0 Mrd. EUR für Arbeitslosengeld verausgabt, davon 11,1 Mrd. EUR für Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Bundesagentur für Arbeit [2006a, S. 168f]). Entsprechend sind die Ausgaben für das Arbeitslosengeld in Tabelle 7 um durchschnittlich knapp 70% zu erhöhen, um die Kosten im Rechtskreis des SGB III zu ermitteln.

**Tabelle 7: Höhe des durchschnittlichen Anspruchs auf Arbeitslosengeld im Bestand im Jahr 2005**

| Lebensalter  | Durchschnittliches<br>Arbeitslosengeld |
|--------------|--|
| Jahre        | EUR mtl.                               |
| bis 44       | 681,87                                 |
| 45-51        | 817,76                                 |
| 52-54        | 825,43                                 |
| ab 55        | 913,86                                 |
| Durchschnitt | 770,85                                 |

Anmerkung: Beträge ohne Beiträge zur Sozialversicherung.

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom Dezember 2006, eigene Berechnungen.

Das IAB hat aus der IAB-Beschäftigtenstichprobe (BENDER, KOCH und WALWEI [2006]) eine repräsentative Stichprobe an Zugängen aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit im Jahr 2001 hinsichtlich der Beitragsjahre ausgewertet. Für jede Person wurde nur ein Zugang in Arbeitslosigkeit im Jahr 2001 berücksichtigt. Dabei stehen für Ostdeutschland nur für die Zeit ab 1991 und für Westdeutschland ab 1975 Daten zu den Beitragsjahren zur Verfügung. Aufgrund der längeren verfügbaren Zeitspanne beschränkt sich die IAB-Auswertung auf Westdeutschland. Danach hatte lediglich ein knappes Viertel der Zugänger/innen in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung in Westdeutschland im Jahr 2001 im Alter von bis zu 54 Jahren 15 und mehr Beitragsjahre. Die Einzelheiten zeigt Tabelle 8.

**Tabelle 8: Beitragsjahre der Zugänger/innen in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung in Westdeutschland im Jahr 2001**

| Beitragsjahre | Lebensalter      |  |
|---------------|------------------|--|
|               | bis 54 Jahre     | ab 55 Jahre                                  |
|               | Anteil           |  |
| <15           | gut drei Viertel | etwa 25%                                     |
| 15 bis 25     | knapp 20%        | rund 35%                                     |
| >25           | etwa 4%          | etwa 40%                                     |
| >40           | ≤1%              | ≤25%<br>(wahrscheinlich<br>deutlich weniger) |

Anmerkung: Auswertung der IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS).

Quelle: BENDER, KOCH und WALWEI [2006].

Für die Abschätzung von Einsparungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende können die Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit [2006b] zum Aussteuerungsbetrag herangezogen werden. Den Aussteuerungsbetrag muss die Bundesagentur für Arbeit an den Bund für Fälle zahlen, in denen nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld Grundsicherung für Arbeitsuchende beansprucht wird. Dies traf im Jahr 2005 in 37,8% aller Fälle zu, in denen der Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft war. Die Höhe des Aussteuerungsbetrages bemisst sich nach den durchschnittlichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt nach dem SGB II für eine Bedarfsgemeinschaft. Diese durchschnittlichen Aufwendungen betragen nach derzeitigem Stand 844,24 EUR monatlich.

## 4 Methodik

Die Abschätzung der fiskalischen Konsequenzen der verschiedenen Reformvarianten einer verlängerten Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für langjährig Versicherte (vgl. Kapitel 2) erfolgt auf Basis der skizzierten Daten (vgl. Kapitel 3) der Statistik der Bundesagentur für Arbeit und der IAB-Beschäftigtenstichprobe. Hierfür sind etliche Berechnungsschritte und verschiedene Annahmen erforderlich, die im Folgenden erläutert werden.

Die Abschätzung der fiskalischen Konsequenzen verschiedener Varianten der angestrebten Verlängerung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für langjährig Versicherte erfolgt gegenüber den derzeitigen Regelungen zur Anspruchsdauer. Dabei müssen für die Abschätzung noch Daten zur „alten“ Rechtslage herangezogen werden, da die jüngste Reform ihre Wirkung noch nicht entfaltet hat (vgl. Kapitel 1). Entsprechend sind für die Abschätzung bei jeder Reformvariante drei unterschiedliche Regelungen relevant: „alte“ Regelungen (Daten), derzeitige Regelungen (Vergleichspunkt für fiskalische Ausgaben) und die angestrebte Verlängerung.

Die Verwendung von Daten, die noch das „alte“ Recht abbilden, hat sowohl Vor- als auch Nachteile. Vorteilhaft ist, dass dadurch die Abgänge aus Arbeitslosengeld jenseits der heutigen Anspruchsdauern ersichtlich sind. Dies erlaubt eine Abschätzung der Abgänge aus Arbeitslosengeld zwischen der derzeitigen Anspruchsdauer und der angestrebten verlängerten Anspruchsdauer (bei einer unterstellten erweiterten Rahmenfrist von sieben Jahren). Nachteilig ist jedoch, dass in den aus den Daten ersichtlichen aktuellen Ansprüchen nicht ausgeschöpfte frühere Ansprüche auf Arbeitslosengeld enthalten sein können. Diese Alt-Ansprüche bestimmen sich nach dem „alten“ Recht, nach dem derzeitigen Recht wären diese Alt-Ansprüche jedoch kürzer und nach einer Reform möglicherweise wieder länger. Dies stellt eine von zwei relevant erscheinenden Unsicherheiten bei der Abschätzung dar. Die hierzu getroffenen Annahmen werden weiter unten in diesem Kapitel erläutert.

Die zweite relevant erscheinende Unsicherheit betrifft die Beitragsjahre. Aus den IAB-Berechnungen (BENDER, KOCH und WALWEI [2006]) sind lediglich die Beitragsjahre für die Zugänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in Westdeutschland im Jahr 2001 ersichtlich; dabei sind zudem die Beitragsjahre nur in groben Klassen ausgewiesen und für mindestens 40 Beitragsjahre mit größeren Unsicherheiten behaftet. Hier muss angenommen werden, dass die Strukturen der genannten Zugänge seit 2001 unverändert geblieben sind und zudem den Strukturen der Zugänge in Arbeitslosengeld entsprechen. Außerdem mussten einige Unschärfen hinsichtlich der Klassierung und der genauen Werte bereinigt werden. Überdies sind Annahmen für den Anteil derjenigen mit mindestens 40 Beitragsjahren und generell für Ostdeutschland erforderlich. Ostdeutschland hatte 2005 beim Arbeitslosengeld einen Anteil von 30% sowohl am Bestand als auch an den Zu- und Abgängen (vgl. Bundesagentur für Arbeit [2006a, S. 155, 158]). In Ostdeutschland waren bis zur Wiedervereinigung die Erwerbsverläufe im Durchschnitt steter als in Westdeutschland. Entsprechend dürfte dort der Anteil langjährig Versicherter höher als in Westdeutschland sein. Daher müssen die für Westdeutschland ermittelten Anteile erhöht werden. Zudem wurde angenommen, dass der Anteil bei den Zugängen der ab 55-Jährigen in Arbeitslosengeld, die mindestens 40 Beitragsjahre haben, in Deutschland 15% beträgt; das IAB hat angegeben, der Anteil betrage in Westdeutschland wahrscheinlich deutlich weniger als 25%. Die Einzelheiten zeigt Tabelle 9.

**Tabelle 9: Beitragsjahre der Zugänger/innen in Arbeitslosengeld in Deutschland im Jahr 2005 (grobe Verteilung)**

| Beitragsjahre   | Lebensalter      |                  |
|-----------------|------------------|------------------|
|                 | bis 54 Jahre     | ab 55 Jahre      |
|                 | Anteil           |                  |
| <15             | 70% <sup>a</sup> | 15% <sup>a</sup> |
| 15 bis unter 25 | 25% <sup>b</sup> | 40% <sup>b</sup> |
| ≥25             | 5% <sup>c</sup>  | 45% <sup>b</sup> |
| ≥40             | 1% <sup>d</sup>  | 15% <sup>e</sup> |

<sup>a</sup> Ergibt sich als Restgröße aus den übrigen Schätzungen.  
<sup>b</sup> Es wird angenommen, dass der Anteil in Deutschland um fünf Prozentpunkte höher als in Westdeutschland ist.  
<sup>c</sup> Es wird angenommen, dass der Anteil in Deutschland um einen Prozentpunkt höher als in Westdeutschland ist.  
<sup>d</sup> Es wird angenommen, dass der Anteil in Deutschland nicht höher als in Westdeutschland ist.  
<sup>e</sup> Annahme ausgehend von der Aussage des IAB, dass der Anteil in Westdeutschland wahrscheinlich deutlich weniger als 25% beträgt.

Quelle: Annahmen auf Basis der Auswertung von BENDER, KOCH und WALWEI [2006] der Zugänger/innen in Arbeitslosigkeit in Westdeutschland für das Jahr 2001 (vgl. Tabelle 8 in Kapitel 3).

**Tabelle 10: Beitragsjahre der Zugänger/innen in Arbeitslosengeld in Deutschland im Jahr 2005 (feine Verteilung)**

| Beitragsjahre   | Lebensalter  |             |
|-----------------|--------------|-------------|
|                 | bis 54 Jahre | ab 55 Jahre |
|                 | Anteil       |             |
| <15             | 70%          | 15%         |
| 15 bis unter 20 | 15%          | 20%         |
| 20 bis unter 25 | 10%          | 20%         |
| 25 bis unter 30 | 2%           | 10%         |
| 30 bis unter 35 | 1%           | 10%         |
| 35 bis unter 40 | 1%           | 10%         |
| ≥40             | 1%           | 15%         |
| Summe           | 100%         | 100%        |

Quelle: Annahmen auf Basis der Auswertung von BENDER, KOCH und WALWEI [2006] der Zugänger/innen in Arbeitslosigkeit in Westdeutschland für das Jahr 2001 (vgl. Tabelle 8 in Kapitel 3; vgl. auch Tabelle 9).

Ergänzend musste die Verteilung der Beitragsjahre nach relativ groben Klassen in Tabelle 9 in kleinere Klassen plausibel zerlegt werden, um die Reformvarianten abbilden zu können. Tabelle 10 zeigt eine entsprechende, plausibel erscheinende feinere Verteilung. Zudem wird vereinfachend angenommen, dass die Zugänge in Arbeitslosengeld im Alter von bis zu 54 Jahren, die 15 bis unter 30 (bzw. mindestens 30) Beitragsjahre aufweisen, im Hinblick auf die Höhe des Arbeitslosengeldes und die Bezugsdauer dem Durchschnitt der Zugänge in Arbeitslosengeld im Alter von 45 bis 51 (bzw. 52 bis 54) Jahren entsprechen. Bei den ab 55-Jährigen erfolgt keine weitere Differenzierung nach Altersgruppen im Hinblick auf die Beitragsjahre. Diese Strukturannahmen haben den entscheidenden Vorteil, dass sich die aus dem „alten“ Recht ergebenden längeren Anwartschaften und die tatsächlichen abgeschlossenen Bezugsdauern von Arbeitslosen ab 45 Jahren nicht nur für die Abbildung der derzeitigen Anspruchsdauern, sondern auch für die Abbildung der verschiedenen Varianten einer angestrebten Verlängerung dieser Anspruchsdauern genutzt werden können.

Insgesamt beeinflussen die skizzierten vereinfachenden Strukturannahmen zur Verteilung der Beitragsjahre auf die Altersgruppen das Ergebnis nur insoweit, als Ältere tendenziell höhere und längere Leistungsansprüche haben. Allerdings dürften die getroffenen Annahmen in beide Richtungen etwas verzerren (einerseits gibt es auch Zugänger/innen im Alter bis 44 Jahre, die 15, 20 oder gar 25 Beitragsjahre haben, andererseits dürften unter den 45 bis 54-Jährigen bzw. den über 55-Jährigen gerade die Älteren eher mehr Beitragsjahre aufweisen). Idealerweise sollten sich die Verzerrungen in unterschiedliche Richtungen ausgleichen.

Die vorliegende Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit bezieht sich auf die Abgänge aus Arbeitslosengeld (vgl. Tabelle 6 in Kapitel 3), nicht auf die eigentlich interessierenden Zugänge in Arbeitslosengeld. Die Betrachtung der Abgänge ist erforderlich, da für die Zugänge in Arbeitslosengeld die abgeschlossene Dauer des Leistungsbezugs nicht vorliegt und zeitnah auch nicht vorliegen kann, denn hierzu müsste abgewartet werden, bis die bzw. der letzte Leistungsempfänger/in aus dem Bezug abgegangen ist. Langfristig ist jeder Zugang auch ein Abgang und umgekehrt. Sofern sich Niveau und Struktur des Bestands an Empfängerinnen und Empfängern nicht verändern, entsprechen sich auch kurzfristig Zu- und Abgänge. Hinsichtlich der Struktur gilt die Entsprechung allerdings jeweils nur für Merkmale, die sich während der Arbeitslosigkeit nicht (systematisch) ändern, wie etwa das Geschlecht oder das Geburtsjahr sowie (mit Einschränkungen) die regionale Verteilung, den Familienstand und den Schulabschluss. Insbesondere das Lebensalter ändert sich während des Bezugs von Arbeitslosengeld jedoch systematisch. Langfristig sind im Durchschnitt die Abgänger/innen aus Arbeitslosengeld um die durchschnittliche abgeschlossene Dauer des Leistungsbezugs älter als die Zugänger/innen. Für die hier interessierende Anspruchsdauer und ihre Reform ist jedoch das Lebensalter beim Zugang und nicht beim Abgang relevant. Dabei interessiert nicht (nur) das durchschnittliche Lebensalter, sondern die kombinierte Verteilung von Lebensalter, abgeschlossener Bezugsdauer und ob der Anspruch erschöpft ist.

Entsprechend muss die Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit der Abgänger/innen aus Arbeitslosengeld hinsichtlich des Lebensalters auf den Zeitpunkt des Zugangs umgerechnet werden. Eine solche Umrechnung ist anhand der bekannten abgeschlossenen Dauern des Bezugs von Arbeitslosengeld möglich. Die Dauern liegen lediglich in Klassen vor, allerdings in sehr kleinen (Monaten). Zur Umrechnung muss die Annahme getroffen

werden, dass der Anteil derjenigen, die seit dem Zugang in Arbeitslosengeld Geburtstag hatten, dem Verhältnis der Klassenmitte der Dauern zu einem Jahr entspricht.<sup>2</sup> Im Übrigen wird angenommen, dass die Struktur der Abgänge der Struktur der Zugänge in Arbeitslosengeld entspricht. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Umrechnung zeigt Tabelle 11.

**Tabelle 11: Abgänger/innen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld im Jahr 2005 nach dem Lebensalter bei Zugang und der abgeschlossenen Dauer**

| Lebensalter bei Zugang | abgeschlossene Dauer des Bezugs bei Abgang in Monaten |             |                |                 | Summe   |             |
|------------------------|---|-------------|----------------|-----------------|---------|-------------|
|                        | Jahre   | bis unter 7 | 7 bis unter 13 | 13 bis unter 19 |         | 19 und mehr |
| bis 44                 |   | 2.047.475   | 623.390        | 3.464           | 39      | 2.674.368   |
| 45-51                  |   | 336.746     | 93.501         | 54.767          | 34.434  | 519.448     |
| 52-54                  |   | 115.364     | 35.521         | 20.135          | 32.125  | 203.145     |
| ab 55                  |   | 152.248     | 55.415         | 36.523          | 118.158 | 362.344     |
| Summe                  |   | 2.651.833   | 807.827        | 114.889         | 184.756 | 3.759.305   |

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen auf Basis einer Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom Dezember 2006.

Wie bereits oben ausgeführt, besteht eine von zwei relevant erscheinenden Unsicherheiten hinsichtlich derjenigen, bei denen ein Alt-Anspruch für die aktuelle Anspruchsdauer relevant ist. In etlichen Fällen ist nicht eindeutig, ob sie für eine verlängerte Bezugsdauer in Betracht kommen, sofern sie die vorausgesetzten Beitragsjahre vorweisen können. Folgende Fälle sind zu unterscheiden (vgl. auch Tabelle 12):

- **Langfristbezieher/innen:** Zugänger/innen in Arbeitslosengeld im Alter von bis zu 54 Jahren mit einer abgeschlossenen Bezugsdauer von mehr als zwölf Monaten (nach „altem“ Recht) werden von einer gegenüber dem derzeitigen Recht verlängerten Anspruchsdauer profitieren, sofern sie entsprechende Beitragsjahre haben. Insbesondere haben sie die entsprechende Anwartschaft erfüllt und erfüllen entsprechend lange die Voraussetzungen für den tatsächlichen Bezug von Arbeitslosengeld. Analoges gilt für Zugänger/innen in Arbeitslosengeld im Alter von mindestens 55 Jahren mit einer Bezugsdauer von mehr als 18 Monaten. Je nach Altersgruppe hatten die Langfristbezieher/innen einen Anteil an den Abgängen im Jahr 2005 von 17% (45 bis 51-Jährige), 26% (52 bis 54-Jährige) oder sogar von 33% (ab 55-Jährige).

<sup>2</sup> Diese Annahme ist beispielsweise erfüllt, wenn die Zugänge in Arbeitslosengeld und die Geburtstage innerhalb eines Jahres und die abgeschlossenen Dauern innerhalb einer Klasse (i.d.R. ein Monat) gleichmäßig streuen. Für die nicht näher differenzierten Dauern von mindestens zwei Jahren wurde vereinfachend angenommen, dass die durchschnittliche Dauer zwei Jahre beträgt. Zudem wurde angenommen, dass die Abgänger/innen aus Arbeitslosengeld im Alter von mindestens 57 Jahren innerhalb der Alter von 57 bis 64 Jahre gleich verteilt sind.



**Tabelle 12: Abgänger/innen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld im Jahr 2005 nach dem Lebensalter bei Zugang und der Fallkonstellation**

| Lebensalter bei Zugang   | Kurzfristbezieher/innen mit erschöpftem Anspruch <sup>a</sup> | Langfristbezieher/innen <sup>b</sup> | Übrige Bezieher/innen | Summe |
|--|---|--------------------------------------|-----------------------|-------|
| Jahre  | Anteil an der jeweiligen Altersgruppe                         |                                      |                       |       |
| 45-51  | 10,7%   | 17,2%                                | 72,2%                 | 100%  |
| 52-54  | 8,8%  | 25,7%                                | 65,4%                 | 100%  |
| ab 55  | 7,0%  | 32,6%                                | 60,4%                 | 100%  |
| <sup>a</sup> Abgänge aus Arbeitslosengeld mit einer abgeschlossenen Bezugsdauer von unter sechs Monaten, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft ist.<br><sup>b</sup> Abgänge aus Arbeitslosengeld mit einer abgeschlossenen Bezugsdauer von mindestens 13 Monaten (Zugangsalter bis 54 Jahre) bzw. 19 Monaten (Zugangsalter ab 55 Jahre). |   |                                      |                       |       |

Anmerkung: Differenzen in den Summen durch Rundungen.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen auf Basis einer Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom Dezember 2006.

- Kurzfristbezieher/innen mit erschöpftem Anspruch:** Bei abgeschlossenen Dauern von weniger als sechs Monaten, bei denen der Leistungsanspruch erschöpft ist, wird es sich vielfach um Wiederbewilligungen handeln. Alternativ kann der Leistungsanspruch auch wegen Sperrzeiten von insgesamt mindestens 21 Wochen erloschen sein (vgl. § 147 Abs.1 SGB III). Die Wiederbewilligungsfälle können von einer gegenüber der derzeitigen Rechtslage verlängerten Anspruchsdauer bei entsprechenden Beitragsjahren profitieren, sofern entsprechende Versicherungspflichtzeiten in der erweiterten Rahmenfrist zurückgelegt wurden. Hier wird angenommen, dass bei einem Bezug von Arbeitslosengeld von weniger als sechs Monaten mit erschöpftem Leistungsanspruch bei Vorliegen entsprechender Beitragsjahre ein Anspruch auf einen gegenüber der derzeitigen Rechtslage verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld besteht. Je nach Altersgruppe hatten im Jahr 2005 die Kurzfristbezieher/innen mit erschöpftem Anspruch einen Anteil an den Abgängen von 7% bis 11%.
- Übrige Bezieher/innen:** Bei den übrigen Bezieher/innen wird es sich teilweise um Personen handeln, bei denen ein Alt-Anspruch bei der Ermittlung der Anspruchsdauer berücksichtigt wurde. Hierzu liegen wie erwähnt jedoch keine Daten vor. Zuletzt ist aus dem Jahr 1997 bekannt, dass etwa 30% aller Zugänge in Arbeitslosengeld Wiederbewilligungsfälle waren (vgl. Bundesanstalt für Arbeit [1998, S. 145, 200]). Dabei handelt es sich jedoch nur um einen Teil der Bezieher/innen, bei denen ein Alt-Anspruch berücksichtigt wurde; dazu kommen noch Bezieher/innen, bei denen ein nicht ausgeschöpfter Alt-Anspruch bei der Bemessung eines neuen Anspruchs berücksichtigt wurde. Allerdings wird umgekehrt auch nur ein Teil der Bezieher/innen versicherungspflichtige Zeiten von mindestens 30 Monaten innerhalb der erweiterten Rahmenfrist haben und daher potenziell von einem gegenüber der derzeitigen Rechtslage verlängertem Anspruch auf Arbeitslo-

sengeld profitieren können. Zudem sind auch bereits ein Teil der Kurzzeitbezieher/innen mit erschöpftem Anspruch ebenso wie ein Teil der Langzeitbezieher/innen Wiederbewilligungsfälle. Die übrigen Bezieher/innen hatten je nach Altersgruppe einen Anteil einen Anteil an den Abgängen im Jahr 2005 von 60% bis 72%.

Hinsichtlich der Veränderungen der Anspruchsdauer durch die verschiedenen Reformvarianten wird für die drei Gruppen von Bezieherinnen und Beziehern von folgenden Annahmen ausgegangen:

- **Langfristbezieher/innen:** Es wird davon ausgegangen, dass die tatsächliche Bezugsdauer der Langfristbezieher/innen nach derzeitiger Rechtslage 12 Monate (Zugänger/innen bis 54 Jahre) bzw. 18 Monate (Zugänger/innen ab 55 Jahre) beträgt. Durch eine Reform würde sich die tatsächliche Bezugsdauer wieder auf die beobachtete Bezugsdauer erhöhen. Dabei wird diese Erhöhung einerseits begrenzt durch die Reformvariante und andererseits auf jene Bezieher/innen, die die jeweils geforderten Beitragsjahre aufweisen können (vgl. hierzu Tabelle 10). In den Reformvarianten 2 bis 4 erfolgt bei den Zugängen ab 55 Jahre eine Verkürzung der Bezugsdauer auf zwölf Monate, sofern die Beitragsjahre nicht ausreichen.
- **Kurzfristbezieher/innen mit erschöpftem Anspruch:** Für die Kurzfristbezieher/innen mit erschöpftem Anspruch wird angenommen, dass sie alle die Voraussetzungen abseits der Beitragsjahre für einen längeren Anspruch auf Arbeitslosengeld erfüllt haben. Sofern auch die geforderten Beitragsjahre vorliegen (vgl. hierzu Tabelle 10) führt dies zu einer Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld um die Ausweitung der Höchstdauer gegenüber der derzeitigen Rechtslage (12 Monate für Zugänger/innen bis 54 Jahre und 18 Monate für Zugänger/innen ab 55 Jahre). Diese Annahme allein führt zu einer Überschätzung der fiskalischen Kosten. Angesichts der größeren Unsicherheiten bei den übrigen Bezieherinnen und Beziehern wird hier auf unterschiedliche Szenarien verzichtet.
- **Übrige Bezieher/innen:** Hinsichtlich der übrigen Bezieher/innen wird mit zwei Varianten gerechnet, da hier die größten Unsicherheiten bestehen. In einer unteren Variante wird angenommen, dass 20% der übrigen Bezieher/innen abseits der geforderten Beitragsjahre die Voraussetzungen für einen längeren Anspruch auf Arbeitslosengeld erfüllt haben; in einer oberen Variante wird dies für 40% angenommen. Sofern auch die geforderten Beitragsjahre vorliegen (vgl. hierzu Tabelle 10) führt dies zu einer Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld um die Ausweitung der Höchstdauer gegenüber der derzeitigen Rechtslage (12 Monate für Zugänger/innen bis 54 Jahre und 18 Monate für Zugänger/innen ab 55 Jahre).

Tabelle 13 gibt einen Überblick über die aus diesen Annahmen resultierenden zusätzlichen Bezugsmonate differenziert nach dem Zugangsalter. Es ist deutlich ersichtlich, dass in den Reformvarianten Arbeitslose ab 55 Jahren insgesamt kürzer Leistungen als nach derzeitiger Rechtslage erhalten würden. Die größten Unsicherheiten bestehen bei der Reformvariante 3. Diese ist als einzige der hier untersuchten Reformvarianten von der angenommenen Verteilung der Zugänger/innen in Arbeitslosengeld mit einem Zugangsalter von bis zu 54 Jahren

und Beitragsjahren von 15 bis unter 25 Jahren auf unter und mindestens 20 Beitragsjahre abhängig. Diese Verteilung betrifft einen vergleichsweise großen Personenkreis.

**Tabelle 13: Zusätzliche Bezugsmonate von Arbeitslosengeld bei unterschiedlichen Varianten einer verlängerten Anspruchsdauer für langjährig Versicherte**

| Zugangsalter<br>in Jahren | Reformvariante     |                        |                        |                    |
|---------------------------|--------------------|------------------------|------------------------|--------------------|
|                           | 1                  | 2                      | 3                      | 4                  |
|                           | Tsd. Monate jhrl.  |                        |                        |                    |
| bis 54 Jahre              | 268 bis 348        | 1.539 bis 2.072        | 1.351 bis 1.837        | 636 bis 855        |
| ab 55 Jahre               | 366 bis 458        | -265 bis -318          | -173 bis -199          | -337 bis -389      |
| <b>Summe</b>              | <b>634 bis 806</b> | <b>1.273 bis 1.754</b> | <b>1.178 bis 1.638</b> | <b>299 bis 465</b> |

Anmerkung: Mehrausgaben bei voller Wirksamkeit der Reform gegenüber der vollen Wirksamkeit der derzeitigen Rechtslage; Differenzen in den Summen durch Rundungen. Zu den Reformvarianten vgl. Tabelle 5 in Kapitel 2.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Die ermittelten zusätzlichen Bezugsmonate wurden mit den altersspezifischen durchschnittlichen Leistungsbeträgen multipliziert um die Mehrausgaben im Rechtskreis des SGB III zu bestimmen (zu den Ergebnissen vgl. Tabelle 14 in Kapitel 5).

Im Rechtskreis des SGB II ergeben sich durch verlängerte Bezugsdauern Einsparungen. Diese Einsparungen können anhand des durchschnittlichen Anteils (37,8%) derjenigen, die im Anschluss an einen erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen, und der durchschnittlichen Aufwendungen für die Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II für eine Bedarfsgemeinschaft (844,24 EUR monatlich) abgeschätzt werden. Hier wird davon ausgegangen, dass für 37,8% der zusätzlichen Bezugsmonate auf Arbeitslosengeld Einsparungen in Höhe von jeweils 844,24 EUR bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende resultieren (zu den Ergebnissen vgl. Tabelle 14 in Kapitel 5).

Schließlich muss angenommen werden, dass Niveau und Strukturen der Abgänge aus Arbeitslosengeld des Jahres 2005 den künftigen Niveaus und Strukturen entsprechen.

## 5 Ergebnisse

Die fiskalischen Konsequenzen verschiedener Varianten einer Verlängerung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für langjährig Versicherte wurden gegenüber der derzeitigen Rechtslage abgeschätzt. Dabei wurde von der vollen Wirksamkeit der jüngsten Reform der Anspruchsdauern durch die sog. Agenda 2010 der früheren rot-grünen Bundesregierung ausgegangen (ab ca. 2008). Gleichwohl basieren die vorliegenden Abschätzungen auf Daten des Jahres 2005, die noch den „alten“ Rechtszustand abbilden. Dies hat sowohl Vor- als auch Nachteile. Unsicherheiten bestehen vor allem in zweierlei Hinsicht. Zum einen ist die Verteilung der Beitragsjahre unter den Zugängen in Arbeitslosengeld mit Unsicherheiten behaftet; nach allen untersuchten Reformvarianten sollen die Beitragsjahre künftig anders als bislang die Anspruchsdauer beeinflussen. Die Unsicherheit betrifft insbesondere die Reformvariante 3, da hier Annahmen zu den Beitragsjahren für einen vergleichsweise großen Personenkreis getroffen werden musste. Zum anderen bestehen Unsicherheiten hinsichtlich der Zugänge in Arbeitslosengeld, bei denen ein nicht ausgeschöpfter, früherer Anspruch auf Arbeitslosengeld die aktuelle Anspruchsdauer beeinflusst bzw. bestimmt. Um der letztgenannten Unsicherheit Rechnung zu tragen, wurden zwei Berechnungsszenarien vorgenommen.

Tabelle 14 zeigt die Mehrausgaben für den Rechtskreis SGB III bei unterschiedlichen Varianten einer verlängerten Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für langjährig Versicherte. Danach betragen die zusätzlichen Ausgaben je nach Reformvariante und Berechnungsszenario zwischen 0,4 Mrd. EUR und 2,2 Mrd. EUR jährlich bei voller Wirksamkeit der Reform im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage nach Eintreten ihrer vollen Wirksamkeit.

**Tabelle 14: Mehr- und Minderausgaben für die Rechtskreise SGB II und SGB III unterschiedlicher Varianten eines verlängerten Arbeitslosengeldanspruchs**

| Position  | Reformvariante |                |                |                |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
|   | 1              | 2              | 3              | 4              |
|   | Mrd. EUR jhrl. |                |                |                |
| <b>Mehrausgaben für den Rechtskreis SGB III</b>     |                |                |                |                |
| Arbeitslosengeld ohne Sozialversicherungsbeiträge   | 0,6-0,7        | 1,0-1,4        | 1,0-1,3        | 0,2-0,3        |
| Sozialversicherungsbeiträge                         | 0,4-0,5        | 0,7-1,0        | 0,7-0,9        | 0,2-0,2        |
| <b>Summe</b>  | <b>0,9-1,2</b> | <b>1,7-2,4</b> | <b>1,6-2,2</b> | <b>0,4-0,6</b> |
| <b>Minderausgaben für den Rechtskreis SGB II</b>    |                |                |                |                |
| <b>Summe</b>  | <b>0,2-0,3</b> | <b>0,4-0,6</b> | <b>0,4-0,5</b> | <b>0,1-0,1</b> |
| <b>Mehrausgaben für beide Rechtskreise zusammen</b> |                |                |                |                |
| <b>Saldo</b>  | <b>0,7-0,9</b> | <b>1,3-1,8</b> | <b>1,2-1,7</b> | <b>0,3-0,4</b> |

Anmerkung: Mehrausgaben der Reform gegenüber der derzeitigen Rechtslage bei jeweils voller Wirksamkeit; Differenzen in den Summen durch Rundungen. Zu den Reformvarianten vgl. Tabelle 5 in Kapitel 2.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Bei den Berechnungen wurde unterstellt, dass die erweiterte Rahmenfrist von derzeit drei wieder auf sieben Jahre verlängert wird. Erforderlich ist jedoch lediglich eine Verlängerung auf vier Jahre, damit die für einen Anspruch auf 24 Monate erforderlichen Versicherungspflichtzeiten von vier Jahren innerhalb der Rahmenfrist zurückgelegt werden können. Bei einer Verlängerung der erweiterten Rahmenfrist auf weniger als sieben Jahre würden weniger Leistungsberechtigte längere Anspruchsdauer haben. Entsprechend wären die fiskalischen Kosten geringer. Eine Abschätzung der fiskalischen Konsequenzen ist auf Basis der in Kapitel 3 skizzierten Daten jedoch nicht möglich.

Für Empfänger/innen von Arbeitslosengeld zahlt die Bundesagentur für Arbeit i.d.R. Beiträge an die gesetzliche Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Entsprechend kommt es im Rechtskreis SGB III hierfür zu Mehrausgaben und bei den anderen Sozialversicherungsträgern zu Mehreinnahmen (vgl. Tabelle 14). Den dortigen zusätzlichen Beitragseinnahmen stehen kurzfristig nur zu einem kleinen Teil auch zusätzliche Leistungsausgaben gegenüber (insb. Krankengeld). Langfristig führen jedoch die erhöhten Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung dort auch zu zusätzlichen Ausgaben.

Gleichzeitig entstehen Minderausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Je nach Reformvariante und Berechnungsszenario ergeben sich Einsparungen in Höhe von 0,1 Mrd. EUR bis 0,6 Mrd. EUR jährlich. Per Saldo betragen damit die Mehrausgaben zwischen 0,3 Mrd. EUR und 1,8 Mrd. EUR.

## Literaturverzeichnis

- BENDER, STEFAN, SUSANNE KOCH und ULRICH WALWEI [2006]: *Kostenabschätzung zum „Rüttgers-Vorschlag“ zur Kopplung der Bezugsdauer von ALG I an die Beitragszeiten*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, unveröffentlicht, 20. Dezember 2006, o.O.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) [2006a]: „Arbeitsstatistik 2005 - Jahreszahlen“, *Amtliche Nachrichten des Bundesanstalt für Arbeit*, Jg. 54, Sondernummer, 23. August 2006, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [2006b]: *Aussteuerungsbetrag*, Berechnungsergebnisse 3. Quartal 2006, Dokumentation der von der Statistik gelieferten Informationen, Stand 7. November 2006, unveröffentlicht, o.O.
- Bundesanstalt für Arbeit [1998]: „Arbeitsstatistik 1997 - Jahreszahlen“, *Amtliche Nachrichten des Bundesanstalt für Arbeit*, Jg. 46, Sondernummer, 31. August 1998, Nürnberg.
- CDU und FPD [2005]: *Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Chancen.*, Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FPD für Nordrhein-Westfalen für die 14. Legislaturperiode, 20. Juni 2005, Düsseldorf.
- Deutscher Bundestag [2003]: „Entwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt“, Gesetzentwurf der Bundesregierung, *Bundestagsdrucksache*, 15/1509, 2. September 2003, Berlin.
- Institut Arbeit und Technik [2006]: *Kosten- und Entlastungsschätzung der vorgeschlagenen Änderungen des § 127 SGB III*, Version 3: Nach Beitragsjahren gestaffelte Verlängerung der Bezugsdauern und bei Wegfall der Altersgrenze bei 55 Jahre, unveröffentlicht, 7. November 2006, o.O.