

# Dies ist ein Gesetz, das den Arbeitslosen hilft

Bundesarbeitsminister Norbert Blüm  
zur Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes

**Der von Bundesarbeitsminister Norbert Blüm vorgelegte Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes ist am Freitag, 4. Oktober 1985 von den Koalitionsfraktionen im Bundestag eingebracht worden. Die Bundesregierung hat beschlossen, den Gesetzentwurf gleichzeitig als Regierungsvorlage dem Bundesrat zuzuleiten.**

Die beabsichtigte Novelle hat zwei Zielsetzungen:

1. Sie trägt zur Förderung der Beschäftigung durch Ergänzung und Verbesserung der Instrumente der beruflichen Bildung, durch Erleichterung des Zuganges zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer, durch Förderung der Existenzgründung Arbeitsloser sowie durch Senkung der Lohnnebenkosten bei.
2. Sie verbessert die soziale Situation älterer und längerfristig Arbeitsloser und stärkt so die notwendige soziale Sicherungsfunktion von Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe.

Der Gesetzentwurf steht in der Kontinuität der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Bundesregierung und Koalitionsfraktionen. Berufliche Bildung, Förderung der Arbeitsaufnahme und Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung tragen bereits jetzt in bisher noch nie erreichtem Maß zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt bei. Die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 18 Monate seit dem 1. Januar 1985 für Arbeitslose ab dem 50. Lebensjahr war ein erster Schritt, die Funktion der Arbeitslosenversicherung zu stabilisieren, dem jetzt weitere folgen.



Ein Schwerpunkt des Gesetzes ist, jungen Arbeitnehmern zusätzliche Hilfen zur Überwindung von Beschäftigungsproblemen an der Nahtstelle zwischen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem zu geben. Beispielsweise können junge Arbeitnehmer, die zunächst keinen Vollzeitarbeitsplatz finden, bei Teilnahme an einer Teilzeitbildungsmaßnahme und gleichzeitiger Teilzeitbeschäftigung künftig ein Teilunterhaltsgeld erhalten.

Die Bereitschaft zur Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung wird gestärkt und der Zugang zu diesen Maßnahmen für weitere Personenkreise erleichtert. So wird das Unterhaltsgeld bei Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen ebenso wie das Übergangsgeld bei beruflicher Rehabilitation erhöht.

Die Verbesserung der sozialen Situation älterer und längerfristig Arbeitsloser wird insbesondere durch die stufenweise Erhöhung der maximalen Anspruchsdauer beim Bezug von Arbeitslosengeld für Arbeitslose ab dem 45. Lebensjahr erreicht. Arbeitslose ab dem 58. Lebensjahr, die Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben, erhalten das Angebot, diese Leistungen zu beziehen, ohne daß sie der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen müssen. Außerdem werden für Bezieher von Arbeitslosenhilfe die Freibeträge erhöht, bis zu denen das Einkommen des Ehegatten nicht angerechnet wird. Das führt in vielen Fällen zu einer höheren Arbeitslosenhilfe.

## **Die Ziele des Gesetzes**

Der Gesetzentwurf verbindet mehrere große Ziele:

Er stärkt die Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung und er unterstützt eine breit angelegte Qualifikationsoffensive.

Daneben hilft er bei der Senkung der Lohnnebenkosten.

## **Erfolg der Konsolidierungspolitik**

Die Bundesregierung kann dieses Gesetz mit Selbstbewußtsein vorschlagen. Als wir 1982 die Regierung übernahmen, drohten bei der Bundesanstalt für Arbeit ein Defizit von rd. 14,2 Mrd. DM. Heute, drei Jahre später, beschließen wir wieder über die Verwendung von Überschüssen. Und das, obwohl bereits zweimal die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gesenkt werden konnten und der Arbeitslosengeldbezug älterer Arbeitnehmer verlängert wurde.

Das ist der Beweis, daß unsere Konsolidierungspolitik erfolgreich war. Konsolidierung war eben nicht Selbstzweck, sondern hat Spielraum zur Lösung neuentstandener Aufgaben geschaffen.



## **Länger Arbeitslosengeld: Stärkung des Versicherungsprinzips**

Die Nachhut hoher Arbeitslosigkeit ist eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit. Das ist kein neues Phänomen. Unter unseren Vorgängern hatte sich dieser Trend deutlich abgezeichnet. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit war vor dem Regierungswechsel deutlich angestiegen.

Im vergangenen Jahr dauerte die Arbeitslosigkeit im Schnitt 11,6 Monate. Die Betroffenen geraten in Gefahr, in die Arbeitslosenhilfe herabgestuft zu werden.

Im vergangenen Jahr war der Anteil der Arbeitslosengeldbezieher an den Leistungsempfängern auf 59 % geschrumpft, der der Arbeitslosenhilfempfeänger auf 41 % gestiegen. 30 % der Leistungsempfänger sind länger als ein Jahr arbeitslos.

Wir ziehen aus dieser Entwicklung Konsequenzen. Denn der Schutz gegen ein versichertes Risiko ist nur noch unvollständig gegeben, wenn immer weniger Versicherte eine Versicherungsleistung erhalten, obwohl der Versicherungsfall eingetreten ist. Es geht bei dieser Novelle also nicht allein um mehr Gerechtigkeit, sondern auch um die Solidität der Sozialversicherung. Wenn ein bedeutsamer Teil des möglichen Risikos nicht mehr abgedeckt wird, fehlt einer Sozialversicherung die Plausibilität.

Mit der Verlängerung der Höchstbezugszeiten für Arbeitslosengeld stärken wir das Versicherungsprinzip, indem wir die Glaubwürdigkeit der Arbeitslosenversicherung erhöhen und ihre Schutzfunktion verbessern.

## **Drei Gründe für die gestaffelte Verlängerung**

Freilich muß sich die Sozialpolitik vor Gießkannenlösungen hüten. Nötig ist eine Differenzierung. Deshalb staffeln wir die Höchstzeiten für Arbeitslosengeld nach Alter. Dafür gibt es drei gewichtige Gründe:

**Erstens:** Die älteren Arbeitnehmer sind länger arbeitslos als die jüngeren. In der Altersgruppe von 45 bis 49 Jahren ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit 15 Monate, in der Altersgruppe 50 bis 54 Jahre liegt die durchschnittliche Arbeitslosigkeit sogar bei 16,5 Monaten. Wer im Durchschnitt am längsten durch Arbeitslosigkeit betroffen ist, soll auch den längsten Leistungsanspruch haben!

**Zweitens:** Ältere Arbeitslose leiden besonders darunter, daß am Arbeitsmarkt jüngere vorgezogen werden. Jüngere Arbeitslose sind leichter vermittelbar. Sie sind also auf verlängerten Arbeitslosenbezug im Regelfall nicht angewiesen. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit der unter 20jährigen liegt bei 4,6 Monaten. Hier ist also der 12monatige Arbeitslosengeldbezug ausreichend.



**Drittens:** Ältere Arbeitnehmer haben regelmäßig längere Beitragszeiten hinter sich. Wer lange Jahre Beiträge gezahlt hat, darf mit Recht erwarten, beim Leistungsbezug nicht dem 19jährigen mit minimalen Beitragszeiten gleichgestellt zu werden.

Die 7. AFG-Novelle steht in der Kontinuität der schon eingeführten Verlängerung der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld um 6 Monate für Arbeitslose ab 50 Jahre. Wir haben die Differenzierung jedoch weiter verfeinert.

Ab vollendetem 44. Lebensjahr wird zukünftig bis zu 16 Monate Arbeitslosengeld gezahlt; ab vollendetem 49. Lebensjahr maximal 20 Monate und ab vollendetem 54. Lebensjahr beträgt der Höchstanspruch 24 Monate.

Damit zieht der Gesetzgeber Schlußfolgerungen aus den Erfahrungen der Praxis.

### **Neue Wege für Ältere ab 58 und für Existenzgründer**

Wir bleiben aber nicht nur in den eingefahrenen Gleisen. Wir führen auch zwei wichtige Neuerungen ein, für die es bisher kein Vorbild gab:

Erstens haben Arbeitslose ab 58 Jahre zukünftig die Wahl, ob sie wieder Arbeit aufnehmen wollen: Sie können sich weiter der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stellen, aber sie müssen es nicht mehr. Niemand soll gegen seinen Willen aus der Erwerbsarbeit abgedrängt werden. Die älteren Arbeitnehmer sind keine lästige Konkurrenz um Arbeitsplätze, die man auf den Altenteil abschieben darf. Aber die Älteren ab 58 sind zukünftig nicht mehr gezwungen, sich der Vermittlung zur Verfügung zu stellen. Sie können sich also innerlich auf die Rente umorientieren.

Heute spielt sich auf den Arbeitsämtern oft ein trauriges Ritual ab. Die älteren Arbeitslosen erscheinen regelmäßig beim Vermittler, führen dort ein Vermittlungsgespräch. Und sie wissen doch genauso wie der Arbeitsvermittler, daß dieses Gespräch meist ohne Ergebnis bleibt. Das ist ein unwürdiges und zudem bürokratisches Spiel. Deshalb sagen wir: Wer will, braucht sich der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung zu stellen. Seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe verliert er dadurch nicht. Er kann wie bisher Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erhalten und mit 60 Jahren in die vorgezogene Rente gehen. Ich betone: freiwillig. Denn wir müssen uns davor hüten, Arbeitnehmern ihren Weg vorzuschreiben. Die SPD hat uns vor einigen Tagen vorgeworfen, dadurch die Arbeitslosenstatistik manipulieren zu wollen.

Ich möchte zu dieser Frage den Kollegen Hermann Rappe zitieren. Er hat als Vorsitzender der Industriegewerkschaft Chemie – Papier – Keramik am 19.



Juni 1985 vor dem Gesprächskreis Politik und Wissenschaft der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn gesagt:

*Wichtig wäre auch eine ehrliche Diskussion über die Frage, ob ältere Dauerarbeitslose ab einem bestimmten Alter nicht besser in vorgezogene Rentenverhältnisse geschickt werden könnten, weil auch die Reduzierung der Arbeitslosenzahl psychologisch von Wichtigkeit ist.*

Vielleicht sollte die SPD einmal bei ihrem Fraktionsmitglied Rappe Nachhilfeunterricht nehmen, wie menschlich und sozial sinnvolle Politik aussieht. Darf man nur deshalb nichts Gutes tun, damit die SPD den Spaß an einer schlechten Statistik hat?

Die zweite wichtige Neuerung: Arbeitslosen, die den Mut zur Selbständigkeit haben, soll dieser Entschluß erleichtert werden. Zukünftig kann ihnen in den ersten drei Monaten der Existenzgründung ein Überbrückungsgeld gezahlt werden. Das ist ein Anreiz, das Wagnis einzugehen. Bisher entfiel jeder Anspruch gegenüber dem Arbeitsamt, sobald der Schritt in die Selbständigkeit getan war und war er noch so unsicher.

## **Freibeträge erhöht**

Eine weitere Maßnahme verdient besondere Erwähnung. Seit 1969 — und Vergeßliche seien daran erinnert, daß dies der Beginn der sozialdemokratischen Regierungspolitik war — wurden die Freibeträge für die Anrechnung des Ehegatteneinkommens auf die Arbeitslosenhilfe nicht mehr angepaßt. In diesen 16 Jahren stiegen die Preise, stiegen die Löhne, aber die sozialdemokratischen Finanzminister hatten in ihrem Reformeifer die Arbeitslosen vergessen!

Wir holen das Versäumte jetzt nach: Wir erhöhen die Freibeträge vom kommenden Jahr an um 50 %. Ab 1987 werden sie dann sogar verdoppelt! Kein spektakulärer, aber ein sehr wirkungsvoller Beitrag zur Verbesserung der finanziellen Situation von Langzeitarbeitslosen.

Wer da leichtfertig von Neuer Armut spricht: Hier ist ein zusätzlicher Beweis, wie wir Armut verhindern, die unter der SPD niemand beachtet hatte. Heute sagt die SPD, die Regierungsmaßnahmen seien selbstverständlich (Anke Fuchs, Sonntagsblatt, 29. September 1985). Nur: das Selbstverständliche getan hat sie nicht! Im Reden groß, im Handeln schwach!

Unser Hauptziel heißt: Die Arbeitslosigkeit beseitigen. Aber darüber verlieren wir das Los derjenigen, die noch arbeitslos sind, nicht aus den Augen. Dieses Gesetz ist eine gute Nachricht für weit mehr als 50 000 Familien.



## Politik der vielen Schritte

Wir federn die Härte des Schicksals Arbeitslosigkeit ab. Das erste Ziel heißt jedoch, Arbeitslosen zu einer Einstellung zu verhelfen. Wir tun dies durch eine Politik der vielen Schritte.

Wir setzen bei allen Ursachen von Arbeitslosigkeit an. Wir haben die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert:

Statt wirtschaftlichem Rückgang haben wir im dritten Jahr hintereinander Wachstum.

Statt eines Leistungsbilanzdefizits haben wir einen Rekordüberschuß.

Statt hoher Inflation haben wir Preisstabilität.

Statt hoher Zinsen gab es Zinssenkungen.

Wir haben mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz Korrekturen im Arbeits- und Sozialrecht vorgenommen und Beschäftigungshindernisse beseitigt. Das hat die Bereitschaft der Unternehmen zu Neueinstellungen stimuliert.

Mit dem Vorruhestandsgesetz geben wir den Tarifpartnern die Möglichkeit, älteren Arbeitnehmern den frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben auf freiwilliger Basis zu erleichtern und ihre Arbeitsplätze zugunsten jüngerer Arbeitsloser freizumachen.

Wir haben mit dem Rückkehrhilfegesetz ausländischen Arbeitnehmern eine finanzielle Unterstützung bei der Rückkehr in die Heimat gegeben.

## Qualifizierungsoffensive

Und wir haben die Mittel für Maßnahmen der aktiven Arbeitnehmerpolitik gegenüber 1982 um 35 % auf 9,3 Milliarden DM gesteigert. Das ist ein Rekordvolumen, dem auch ein Rekord-Beschäftigungseffekt dieser Maßnahmen entspricht.

Rekorde sind für uns kein Grund zur Selbstgefälligkeit. Sie sind Ansporn, bei der Arbeitsmarktpolitik noch besser, noch effizienter, noch zielgerichteter zu arbeiten.

Auch hier beruhen unsere Lösungen auf genauen Analysen. Die Strukturerhebungen der Bundesanstalt für Arbeit weisen nach, daß rund 50 % aller Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Bei den Langzeitarbeitslosen sind es sogar 57 %. Die Arbeitslosenquote bei Ungelernten ist dreimal so hoch wie bei Arbeitnehmern mit einem Berufsabschluß!

Die zwingende Konsequenz heißt: wir müssen das Bildungsangebot verbessern. Nur dadurch können wir die Chance der Arbeitslosen auf



Wiedereingliederung in eine Beschäftigung erhöhen. Dabei geht es nicht allein um die Erstausbildung. Das Wort vom lebenslangen Lernen ist aktueller denn je. Die Anforderungen in den Berufen wandeln sich immer schneller, das berufliche Wissen ist schon nach kurzer Zeit überholt, wenn man sich nicht ständig weiterbildet.

Wir brauchen eine betriebsnahe Ausbildung. Ich begrüße es, daß die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft sich in einer gemeinsamen Erklärung bereit erklärt haben, zusätzliche betriebliche Ausbildungskapazitäten für das AFG-Instrumentarium bereitzustellen. Ich appelliere an die Wirtschaft, diesen Worten Taten folgen zu lassen.

Die Verbesserungen bei der Weiterbildungsförderung sind eine Aufforderung an die Betriebe, ihre Weiterbildungsanstrengungen zu intensivieren. Denn Weiterbildung ist eine Aufgabe vor allem der Betriebe. Aber davon haben Arbeitslose nichts. Ihnen müssen Zugangshilfen zu den Betrieben geschaffen werden. Und die Weiterbildungschancen für Teilzeitbeschäftigte müssen verbessert werden, weil sie bisher wenig Aussicht auf eine entsprechende innerbetriebliche Förderung hatten.

Wir sind uns mit den Sozialpartnern einig: Wir brauchen eine Qualifizierungsoffensive. Aber auch hier gilt der Grundsatz der Differenzierung. Wir brauchen maßgeschneiderte Programme für die verschiedenen Problemgruppen.

## **Buntes Maßnahmenpaket**

Deshalb bieten wir keine flächendeckende Lösung an, sondern ein buntes Bukett von Möglichkeiten. Lassen Sie mich einige stichwortartig nennen:

Junge Arbeitnehmer bis 25 können zukünftig Teilunterhaltsgeld erhalten. Wer eine Vollzeitarbeit sucht, aber nur Teilzeitarbeit findet, soll animiert werden, parallel zu dieser Teilzeitarbeit berufliche Qualifikationsmaßnahmen wahrzunehmen. Die arbeitsfreie Zeit soll als Chance der persönlichen Weiterbildung dienen.

Einarbeitungszuschüsse werden auch bei befristeten Arbeitsverhältnissen gewährt. Das ist die logische Ergänzung zum Beschäftigungsförderungsgesetz. Wenn wir Arbeitslosen Einstiegshilfen in den Arbeitsmarkt geben wollen und hierfür das Instrument des befristeten Vertrages anbieten, müssen wir dafür auch Einarbeitungszuschüsse gewähren.

Berufsanfänger, die nach Abschluß ihrer Ausbildung keine Beschäftigung finden, sollen über ein um die Hälfte erhöhtes Unterhaltsgeld motiviert werden, an Bildungsmaßnahmen teilzunehmen.



Für Teilnehmer an berufsvorbereitenden Maßnahmen können zukünftig auch die Kosten für Fahrten, für Lernmittel oder Arbeitsbekleidung, und zwar ohne Anrechnung von Einkommen übernommen werden.

Das Unterhaltsgeld wird für Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen spürbar angehoben, um auch hier den Anreiz zur Teilnahme zu erhöhen. Das gleiche gilt für Rehabilitanden, denen das Übergangsgeld um 5 % erhöht wird. Aktives Bemühen ist besser als passives Verharren. Deshalb belohnen wir Qualifizierungsanstrengungen.

Wer wegen der Kindererziehung aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist und an einer ganztägigen Bildungsmaßnahme nicht teilnehmen kann, kann ein Teilunterhaltsgeld erhalten. Voraussetzung ist, daß der Betreffende vorher beitragspflichtig beschäftigt war und die Bildungsmaßnahme zur Beendigung der Arbeitslosigkeit notwendig ist.

Die AFG-Novelle bringt viele Verbesserungen im Detail. Für die Betroffenen gibt es dabei nicht nur Pfennigbeträge. Ihre Situation wird spürbar verbessert. Deshalb erhofft sich die Bundesregierung von dem Maßnahmenpaket auch eine entsprechende Schubwirkung.

### **Beitragssenkung:**

#### **Appetithappen auf weitere Verminderung der Lohnnebenkosten**

Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung wird mit diesem Gesetz um 0,1 Prozentpunkt gesenkt. Diese Senkung ist ein Appetithappen auf eine weitere Verminderung der Lohnnebenkosten. Wir geben ein Beispiel für andere Bereiche. Denn allein können wir das Problem hoher Lohnnebenkosten nicht lösen.

Ich verstehe unsere Funktion als die eines Animateurs. In der Arbeitslosenversicherung geht es um 0,1 Prozentpunkt. In der Krankenversicherung geht es um 1,0 Prozentpunkt. Ich wünsche mir, daß alle, die engagiert einer weiteren Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung das Wort geredet haben, mit gleichem Einsatz auch die Kostendämpfungsdiskussion im Gesundheitswesen betreiben. Überschüssige Energien können dort gut und sinnvoll abreagiert werden!

Wer differenziert, kann nicht alle Forderungen befriedigen. Er muß auch Kompromisse eingehen. Unser Kompromiß kann sich sehen lassen. Von den realisierbaren Alternativen haben wir die beste gewählt.