

# IAB-Stellungnahme

4/2012

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## Reformvorschläge der Bundestagsparteien zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung

Martin Dietz  
Elke Jahn  
Peter Kupka  
Florian Lehmer  
Philipp Ramos Lobato  
Frank Sowa  
Gesine Stephan  
Daniel Werner

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für  
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 23. April 2012

# Reformvorschläge der Bundestagsparteien zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung

Martin Dietz

Elke Jahn

Peter Kupka

Florian Lehmer

Philipp Ramos Lobato

Frank Sowa

Gesine Stephan

Daniel Werner

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract .....	5
1 Vorschlag zur Verlängerung der Rahmenfrist und Verkürzung der Anwartschaftszeit.....	7
1.1 Internationaler Vergleich .....	8
1.2 Erwartete Wirkungen aus theoretischer Sicht .....	9
1.3 Empirische Abschätzung der Reformvorschläge .....	10
1.4 Rolle atypischer Beschäftigung .....	11
1.5 Fazit.....	11
2 Einführung einer „befristeten Vermittlungspause“ .....	12
2.1 Grundsätzliche Überlegungen.....	12
2.2 Forschungsergebnisse des IAB zur Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden.....	13
2.3 Fazit.....	16
3 Lockerung der Sonderregelung der Arbeitslosenversicherung zur verkürzten Anwartschaftszeit.....	18
3.1 Bisherige Inanspruchnahme der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte... ..	18
3.2 Zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP .....	19
Literatur .....	21

## Zusammenfassung

Die Anträge der drei Fraktionen von SPD (Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken – Rahmenfrist verlängern – Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln, Bundestagsdrucksache 17/8574), Bündnis 90/Die Grünen (Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern, Bundestagsdrucksache 17/8579) und Die Linke (Arbeitslosengeld statt Hartz IV – Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern, Bundestagsdrucksache 17/8586) zielen auf eine Verbesserung der Absicherung von flexibel und kurzfristig Beschäftigten in der Arbeitslosenversicherung ab. Nach den Vorschlägen würde eine durchschnittliche Beschäftigungsdauer von zwei Monaten pro Jahr ausreichen, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld innerhalb von zwei (Bündnis 90/Die Grünen) beziehungsweise drei Jahren (SPD und Die Linke) zu erwerben.

Die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Anpassungslasten werden in beachtlichem Umfang von den Randbelegschaften – atypisch Beschäftigte, Geringqualifizierte und Niedriglohnbezieher – getragen. Für diese ist es oft schwer, in ein sicheres und gut bezahltes Beschäftigungsverhältnis zu wechseln. Fraglich ist jedoch, ob eine großzügigere Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung geeignet ist, die Teilhabechancen der Randbelegschaften zu erhöhen. Aus Sicht des IAB wäre daher ein sehr viel wichtigerer Ansatzpunkt, Anreize für längerfristige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen und die Brückenfunktion in höherwertige Beschäftigungsverhältnisse zu stärken.

Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird die Bundesregierung dazu aufgefordert, den Arbeitslosen beider Rechtskreise eine sogenannte „befristete Vermittlungspause“ einzuräumen. Während eines zeitlich nicht näher definierten Zeitraums sollen die Empfänger von SGB-III- wie SGB-II-Leistungen von ihrer Nachweispflicht gegenüber den Agenturen für Arbeit und Jobcentern vorübergehend befreit werden und ausschließlich selbst für ihre berufliche Integration verantwortlich sein. Der Vorschlag soll den Spezifika der Arbeitsorganisation und Auftragsstruktur in Branchen wie dem Kunst- und Kultursektor Rechnung tragen, „denen die Vermittlungsaktivitäten der Agenturen oder der Jobcenter in der Regel nur ungenügend entsprechen“, so Bündnis 90/Die Grünen.

Aus Sicht des IAB darf eine Kundensegmentierung aufgrund einer in Anspruch genommenen „Vermittlungspause“ keine Exklusionseffekte hervorrufen. Daher wäre es grundsätzlich nicht ratsam, sie auf die arbeitgeberorientierte Vermittlung anzuwenden. Im Rahmen der arbeitnehmerorientierten Vermittlung kann eine derartige Vermittlungspause im Einzelfall durchaus sinnvoll sein, um die Arbeitslosen dabei zu unterstützen, eine eigene Beschäftigungsperspektive zu entwickeln. Eine solche Phase verstärkter Eigenbemühungen ist jedoch an gewisse Voraussetzungen gebunden und mit Blick auf den Arbeitsmarkterfolg keineswegs risikolos. In jedem Fall erscheint eine – auf einem intensiven Profiling beruhende – Einzelfallprüfung angebracht, um negative Effekte auf die individuellen Arbeitsmarktchancen möglichst aus-

zuschließen. Dieses Vorgehen ließe sich auf untergesetzlicher Ebene verfolgen. Eine „Vermittlungspause“ sollte zusätzlich in ein Fachkonzept eingebettet sein, das auf eine stabile Erwerbsintegration ohne temporären Transferbezug zielt.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und der FDP schlagen in ihrem Änderungsantrag (Ausschussdrucksache 17(11)845 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen, Bundestagsdrucksache 17/8986) vor, dass anstelle von bis zu sechs Wochen befristete sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse nun bis zu zehn Wochen dauernde Befristungen Berücksichtigung finden sollen. Damit ist eine Erweiterung des anspruchsberechtigten Personenkreises intendiert. Auswertungen des IAB zeigen, dass sich der anspruchsberechtigte Personenkreis dadurch etwa um das Fünffache erweitern würde.

## **Abstract**

The motions of the three parliamentary parties the SPD (Social Democratic Party) ("Strengthening the protective function of unemployment insurance – Extending the framework period – Further developing regulations for short-time employees", parliamentary printed document 17/8574), Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90/The Greens) ("How to better protect persons employed flexibly via unemployment insurance", parliamentary printed document 17/8579) and Die Linke (The Left) ("Unemployment benefit instead of Hartz IV – Making access to unemployment insurance easier", parliamentary printed document 17/8586) are aimed at improving the unemployment insurance coverage of persons employed either in a flexible way or for a short time. According to the suggestions, an average employment period of two months a year would be sufficient to acquire an entitlement to unemployment benefit within two (Bündnis 90/Die Grünen) or three years (SPD and Die Linke).

Flexibility on the labour market and the burdens of adjustment connected to this are borne by the marginal workforces to a considerable extent – atypical employees, those with low skills and those with low wages. For such persons it is often difficult to shift over into a secure and well-paid employment relationship. However it is questionable whether a more generous configuration of unemployment insurance is a suitable way to increase the participation opportunities of such marginal workforces. From IAB's perspective it would be a much more important starting point to create incentives for long-term employment relationships and to bolster the bridging function towards higher-value employment relationships.

In the motion of the parliamentary party Bündnis 90/Die Grünen, the Federal Government is called upon to grant the unemployed of both legal spheres a so-called "temporary placement interval". During a period which has not been defined more precisely, recipients of benefits under Books III and II of the Social Code (SGB III and SGB-II) should be temporary exempt from their obligation to produce proof

(Nachweispflicht) for the employment offices and the job centres and should be exclusively responsible for their professional integration themselves. This suggestion is intended to accommodate for the specific conditions in which work is organized and contracts are structured in areas such as the artistic and cultural sectors "which", according to Bündnis 90/Die Grünen, "the placement activities of the employment offices and job centres as a rule do not adequately do justice to".

From the perspective of IAB, a segmentation of clients must not produce an exclusion effect on account of the utilization of a "placement interval". That is why it is in principle not advisable to apply this to placement oriented to employers. Within the framework of placement oriented to employees, such a placement interval can indeed be sensible in individual cases in order to support those out of work in developing their own perspective for employment. However such a phase of own efforts is tied up with certain prerequisites and is not without risk as regards success on the labour market. In every case, the examination of each individual case – based on intensive profiling – would seem appropriate to exclude possible negative effects on individual labour market chances. This procedure could be pursued at a subordinate level. A "placement interval" should additionally be embedded in a scientific concept aimed at stable integration into gainful employment without temporary transfer payments.

The coalition fractions of the CDU/CSU (Christian Democratic Union) and the FDP (Free Democratic Party) suggest in their motion for amendment (committee printed document 17(11)845 on the draft law of the Federal Government of Germany on the introduction of a blanket system of remuneration for psychiatric and psychosomatic institutions, parliamentary printed document 17/8986) that, instead of working relationships subject to social security which last up to six weeks, now those lasting up to ten weeks should be taken into consideration. This is intended to result in an extension of the circle of persons covered by entitlement. Evaluations undertaken by IAB show that, through this, the circle of persons covered by entitlement would be increased by a factor of five.

# 1 Vorschlag zur Verlängerung der Rahmenfrist und Verkürzung der Anwartschaftszeit

Neben der Höhe des Arbeitslosengeldes und dessen Bezugsdauer sind Anwartschaftszeit und Rahmenfrist konstituierende Elemente der Arbeitslosenversicherung. Die Anwartschaftszeit gibt an, wie viele Monate insgesamt eine Person innerhalb der Rahmenfrist sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein muss<sup>1</sup>, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erwerben. Die Rahmenfrist steckt den Zeitraum ab, innerhalb dessen die versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse gelegen haben müssen.

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde in Deutschland die Rahmenfrist von 36 auf 24 Monate verkürzt, während die Dauer der Anwartschaftszeit von zwölf Monaten von dieser Reform nicht betroffen war. Die Gesetzesänderung trat im Februar 2006 in Kraft. Zudem sieht das Gesetz in Deutschland – befristet bis zum 1.8.2012 – eine verkürzte Anwartschaftszeit von sechs Monaten für Arbeitnehmer vor, die überwiegend in Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren, die von vornherein auf nicht mehr als sechs Wochen befristet waren und bei denen das in den letzten zwölf Monaten erzielte Arbeitsentgelt die maßgebliche Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 SGB IV nicht übersteigt (§123 beziehungsweise §142 Absatz 2 SGB III; im Jahr 2011 betrug die Bezugsgröße West 30.660 Euro und Ost 26.040 Euro). Bei Personen, die innerhalb der Rahmenfrist bereits Leistungen bezogen haben, löst dieses generell einen Neubeginn der Fristen aus (die neue Rahmenfrist beginnt dann, wenn die alte Rahmenfrist endet). Restansprüche auf Arbeitslosengeld, die innerhalb der letzten vier Jahre entstanden sind, können unabhängig von Rahmenfrist und Anwartschaftsdauer geltend gemacht werden.

Die Oppositionsparteien beantragen im Vergleich zum Status quo eine Verlängerung der Rahmenfrist und/oder eine Verkürzung der Anwartschaftsdauer. Begründet wird dies mit der Situation von Menschen mit kurz befristeten Beschäftigungsverhältnissen (unter anderem Künstlerinnen und Künstlern, Kreativen und Kulturschaffenden), deren besonderer Lage der §142 Absatz 2 SGB III nicht hinreichend Rechnung trage.

- Die SPD sowie Die Linke beantragen eine Verlängerung der Rahmenfrist in der Arbeitslosenversicherung von zwei auf drei Jahre sowie eine Verkürzung der Anwartschaftsdauer von zwölf auf sechs Monate. Letzteres entspricht einer Streichung der jetzigen Zugangsvoraussetzungen des §142 Absatz 2 SGB III.
- Bündnis 90/Die Grünen beantragen eine Verkürzung der Anwartschaftszeit auf vier Monate innerhalb der derzeit geltenden Rahmenfrist.

Damit würde eine durchschnittliche Beschäftigungsdauer von zwei Monaten pro Jahr ausreichen, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld innerhalb von zwei (Bündnis 90/Die Grünen) beziehungsweise drei Jahren (SPD und Die Linke) zu erwerben. Das

---

<sup>1</sup> In der Regel handelt es sich dabei um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, es werden aber beispielsweise auch Zeiten mit Krankengeldbezug berücksichtigt.

bisher geltende Verhältnis von Beitrags- zu Anspruchszeiten (2:1) soll bei beiden Vorschlägen erhalten bleiben.

## 1.1 Internationaler Vergleich

Tabelle 1 zeigt die Dauer der Anwartschaftszeit und der Rahmenfrist für die EU-15-Mitgliedsländer und macht deutlich, dass Anwartschaftszeit und Rahmenfrist zwischen den Ländern beträchtlich variieren. Im internationalen Vergleich liegt die aktuelle deutsche Regelung der Anspruchskriterien in etwa im Mittel der meisten EU-15-Länder. Nach einer Reform, die die oben genannten Vorschläge berücksichtigt, würde das deutsche Arbeitslosenversicherungssystem in Bezug auf Rahmenfrist und Anwartschaftsdauer zu den großzügigsten Systemen innerhalb der 15 EU-Länder zählen.

Neben der Anwartschaftszeit und der Rahmenfrist lässt sich die Großzügigkeit eines Arbeitslosenversicherungssystems anhand weiterer Ausgestaltungselemente beurteilen. Hierzu gehören unter anderem die Höhe und Dauer der Leistungen, die Dokumentation von Suchanstrengungen, das Monitoring-System und Sanktionen. Die OECD hat für 36 OECD-/EU-Länder die Kriterien ausgewertet und die Länder in eine Rangordnung gebracht (Venn 2012). Unter den 36 analysierten Ländern nimmt Deutschland demnach derzeit Rang acht ein, wenn es um die Großzügigkeit des Arbeitslosenversicherungssystems geht. Angeführt wird die Liste von Schweden, Zypern und Österreich. Zu den Ländern mit den „strengsten“ Systemen gehören die Slowakei, Rumänien und Portugal.

**Tabelle 1: Anwartschaftszeit und Rahmenfrist in den EU-15-Mitgliedsstaaten 2011**

	Anwartschaftszeit (Monate)	Rahmenfrist (Monate)
Belgien	15,6	27
Dänemark	12	36
Deutschland	12	24
Finnland	8,5	28
Frankreich	4	28
Griechenland	6,7	24
Großbritannien	6	24
Irland	9,7	12
Italien	12	24
Luxemburg	6	12
Niederlande	6	9
Portugal	15	24
Schweden	6	6
Spanien	12	72

Quelle: Venn, D. (2012); zur besseren Vergleichbarkeit wurden alle Werte auf Monate umgerechnet. In Finnland, Irland und Schweden müssen Arbeitslose vor dem ersten Anspruch mindestens zehn bis 24 Monatsbeiträge an die Arbeitslosenversicherung gezahlt haben.



## 1.2 Erwartete Wirkungen aus theoretischer Sicht

Grundlegende Idee der Anwartschaftszeit und Rahmenfrist ist es, die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung zu begrenzen und Missbrauch (hier ist damit die Inanspruchnahme von Leistungen trotz fehlender Verfügbarkeit gemeint) zu verhindern.

Generell hat eine Verlängerung der Rahmenfrist die Folge, dass der Anteil der anspruchsberechtigten Arbeitslosen zunimmt. Der Grund hierfür ist, dass Arbeitnehmer länger Zeit haben, die nötige Anwartschaftszeit zu erfüllen. In die gleiche Richtung zielt eine Verkürzung der Anwartschaftszeit. Sinkt die Anwartschaftszeit bei konstanter Rahmenfrist, nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass Arbeitslose die Anspruchskriterien erfüllen – der Anteil der Anspruchsberechtigten steigt.

Finanziell zahlt sich dieses für neu Anspruchsberechtigte allerdings nur dann aus, wenn a) ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld I über dem Grundsicherungsniveau liegt oder b) sie keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen gehabt hätten. Auch bei vorherigen Aufstockern zum Erwerbseinkommen hat es keine Effekte auf das Haushaltseinkommen und damit die soziale Absicherung, wenn die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung ausgeweitet wird.

Die Änderung der Anspruchskriterien hat zudem eine Reihe weiterer Wirkungen, die in Tabelle 2 im Überblick dargestellt sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Vorschläge zur Reform der Anspruchskriterien das Armutsrisiko beziehungsweise das Risiko, Grundsicherung zu beantragen, senken können. Gleichzeitig steigen die Ausgaben. Erfolgt die Gegenfinanzierung durch einen höheren Beitragssatz, sind vor allem zwei Gruppen betroffen:

- Einerseits steigen die Sozialabgaben für alle beschäftigten Arbeitnehmer mit der Folge, dass ihre Nettoeinkommen sinken (unter der Annahme, dass keine Verhaltenseffekte auftreten).
- Andererseits steigen aber auch die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber. Infolgedessen nehmen die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit zu und die Nachfrage nach Arbeitskräften ab.

Die Gesamtwirkung der Reformvorschläge auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen setzt sich wie folgt zusammen: Erstens erwerben Personen zusätzlich einen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Zweitens nimmt die Suchdauer nach einer neuen Stelle (und damit die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit) bei den Anspruchsberechtigten zu. Drittens entfallen aufgrund der gestiegenen Arbeitskosten Arbeitsplätze. Im Gleichgewicht steigt die gleichgewichtige Arbeitslosenquote in der Volkswirtschaft, wie Jahn und Wagner (2010) in einer Simulationsstudie zeigen.

**Tabelle 2: Wirkungen einer verlängerten Rahmenfrist und verkürzten Anwartschaftsdauer**

	Pro	Contra
Wirkung für Arbeitslose, die zuvor keinen Anspruch erworben hatten und a) deren Arbeitslosengeldanspruch über den Grundsicherungsniveau liegt oder b) die auf Grundsicherung keinen Anspruch haben.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Chance auf eine bessere Passung von Arbeitslosen und Arbeitsplätzen (aufgrund längerer Suchdauern)</li> <li>▪ Niedrigeres Armutsrisiko</li> <li>▪ Bessere Planungssicherheit</li> <li>▪ Aufnahme kurzer Arbeitsverhältnisse wird attraktiver</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Steigende Suchdauer nach einer neuen Beschäftigung</li> <li>▪ Steigender Anspruchslohn</li> <li>▪ Mögliche Mitnahmeeffekte (wenn Meldung trotz fehlender Verfügbarkeit)</li> <li>▪ Entlassungsanreiz für Arbeitgeber steigt (zum Beispiel saisonal), da verbesserte Absicherung</li> </ul>
Wirkung für die BA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regelvereinfachungen gegenüber jetziger Regelung zur kurzen Anwartschaftszeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mehr Anspruchsberechtigte</li> <li>▪ Höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld</li> <li>▪ Steigende Verwaltungskosten</li> <li>▪ Lastverschiebung von Bund/Kommunen zur BA</li> </ul>
Gesamtwirtschaftliche Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niedrigeres Armutsrisiko</li> <li>▪ Niedrigeres Risiko, Grundsicherungsleistungen zu beziehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Höhere gleichgewichtige Arbeitslosenquote</li> <li>▪ Mehr registrierte Arbeitslose (da höherer Anreiz zur Meldung)</li> </ul>

### 1.3 Empirische Abschätzung der Reformvorschläge

Das IAB hat die Zahl der potenziell zusätzlichen Zugänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in den Leistungsbezug auf Basis von Individualdaten für das Jahr 2010 für die Reformvorschläge empirisch abgeschätzt. Dabei handelt es sich um Erstrundeneffekte, mögliche Verhaltenseffekte und längerfristige Effekte der Reform konnten bei diesen Berechnungen nicht berücksichtigt werden. Die Analysen beruhen auf einem Personenkonzept, das heißt für jede Person wird lediglich der erste Eintritt in Arbeitslosigkeit beziehungsweise der erste Abgang aus Beschäftigung im Jahr 2010 betrachtet (jeweils aus dem ersten Arbeitsmarkt). Sie können dabei auch bereits vor Beginn der Arbeitslosigkeit Leistungen des SGB II bezogen haben. Zu berücksichtigen sind datenbedingte Unschärfen, da die Individualdaten nicht alle für die Begründung und Inanspruchnahme von Leistungsansprüchen relevanten Informationen enthalten. Alles in allem ergeben sich für den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen leicht höhere zusätzliche Zugänge in Arbeitslosigkeit als für die jeweiligen Anträge der Fraktionen SPD beziehungsweise Die Linke.

Die Vorschläge der Oppositionsparteien hätten den Berechnungen nach zur Folge gehabt, dass im Jahr 2010 etwa 200.000 zusätzliche Personen im Anschluss an eine entsprechende Arbeitslosenmeldung Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezo-

gen hätten. Alternativ hat das IAB eine Abschätzung auf Basis der Austritte aus Beschäftigung vorgenommen. Hierbei werden auch Personen erfasst, die sich bisher aufgrund ohnehin kurzer Beschäftigungszeiten gar nicht erst arbeitslos gemeldet hätten. Demnach hätten infolge der vorgeschlagenen Änderungen etwa 250.000 zusätzliche Personen Arbeitslosengeld I bezogen.

#### **1.4 Rolle atypischer Beschäftigung**

Wenn es um die Auswirkungen atypischer Beschäftigung für die Arbeitslosenversicherung geht, ist es sinnvoll, zwischen unterschiedlichen Erwerbsformen zu unterscheiden. In Bezug auf die diskutierten Anträge sind besonders befristete Beschäftigte und Leiharbeitnehmer von Interesse. Diese Gruppen können in einer Gesamtbeurteilung einerseits als Nettozahler gesehen werden, wenn sie trotz Beitragszahlungen von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen sind. Das wäre der Fall, wenn es ihnen trotz gelegentlicher Phasen der Erwerbstätigkeit nicht gelingt, die Anwartschaftszeit innerhalb der Rahmenfrist zu erfüllen. Andererseits könnten sie als Nettoempfänger Leistungen der Arbeitslosenversicherung überproportional in Anspruch nehmen, wenn ihr Arbeitslosigkeitsrisiko deutlich höher als bei anderen Beschäftigungsgruppen ausfällt.

Um mehr Aussagen zu den Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung treffen zu können, wären empirische Befunde zur Stabilität der Beschäftigung atypischer Beschäftigter im Vergleich zu regulär Beschäftigten sowie zur jeweiligen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitslosenversicherung erforderlich. Hierzu liegt nach Kenntnis des IAB bisher keine umfassende Empirie vor. Die Ergebnisse von Hohendanner (2010) weisen jedoch darauf hin, dass etwa jeder zweite zunächst befristet eingestellte Arbeitnehmer vom Betrieb übernommen wurde. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2010) haben etwa zwei Drittel aller befristet Beschäftigten einen Arbeitsvertrag der für die Dauer von mindestens einem Jahr abgeschlossen wurde. Diese Gruppe würde auch nach der bisherigen Regelung einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I erwerben.

#### **1.5 Fazit**

Die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Anpassungslasten werden in beachtlichem Umfang von den Randbelegschaften – atypisch Beschäftigte, Geringqualifizierte und Niedriglohnbezieher – getragen. Für diese ist es oft schwer, in ein sicheres und gut bezahltes Beschäftigungsverhältnis zu wechseln. Fraglich ist jedoch, ob eine großzügigere Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung geeignet ist, die Teilhabechancen der Randbelegschaften zu erhöhen. Aus Sicht des IAB wäre ein sehr viel wichtigerer Ansatzpunkt, Anreize für längerfristige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen und die Brückenfunktion in höherwertige Beschäftigungsverhältnisse zu stärken.

## 2 Einführung einer „befristeten Vermittlungspause“

Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestags-Drucksache 17/8579) wird die Bundesregierung dazu aufgefordert, den Arbeitslosen beider Rechtskreise eine sogenannte „befristete Vermittlungspause“ einzuräumen. Während eines – zeitlich nicht näher definierten – Zeitraums sollen die Empfänger von SGB-III- wie SGB-II-Leistungen von ihrer Nachweispflicht gegenüber den Agenturen für Arbeit und Jobcentern vorübergehend befreit werden und somit ausschließlich „selbst für ihre berufliche Integration verantwortlich“ (ebd.: 2) sein. Die „befristete Vermittlungspause“ wird als neuer Ansatzpunkt im Vermittlungs- und Eingliederungsprozess von Arbeitslosen verstanden, der verstärkt auf die „Initiative der Arbeitslosen“ (ebd.: 4) und ihre Bemühungen bei der Arbeitssuche setzt. Explizit hervorgehoben werden hierbei die Beschäftigten des Kunst- und Kultursektors, die sich in beschäftigungslosen Phasen zwischen zwei Engagements zumeist der Akquise und Vorbereitung von Folgeprojekten widmen würden und daher nur eingeschränkt verfügbar seien. Zudem finden weitere Gruppen von Arbeitssuchenden wie Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler oder Journalistinnen und Journalisten Erwähnung. Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen soll so den Spezifika der Arbeitsorganisation und Auftragsstruktur in zahlreichen Branchen Rechnung tragen, „denen die Vermittlungsaktivitäten der Agenturen oder der Jobcenter in der Regel nur ungenügend entsprechen“ (ebd.).

### 2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Wenn von „befristeten Vermittlungspausen“ die Rede ist, gilt es zunächst, diese Begrifflichkeit theoretisch zu klären. Vermittlungsprozesse in den Agenturen für Arbeit – und zunehmend auch in den Jobcentern – sind grundsätzlich von einer arbeitsteiligen Organisation gekennzeichnet (Sowa/Theuer 2010). Durch die Weiterentwicklung des Arbeitgeber-Service (AG-S) im Jahr 2007 erfuhr die arbeitsteilige Organisation der allgemeinen Arbeitsvermittlung im SGB III einen weiteren Ausbau: In nach Arbeitgeberorientierung und Arbeitnehmerorientierung getrennten Vermittlungsteams konzentrieren sich die jeweiligen Vermittlungsfachkräfte auf je eine Seite des Arbeitsmarktgeschehens. Durch diese Aufteilung entstehen jeweils eigene Handlungslogiken. So bedeutet Arbeitgeberorientierung, dass die Vermittlungsfachkräfte eine enge Beziehung zu den Arbeitgebern aufbauen, sich als feste und fachlich kompetente Ansprechpartner etablieren, dadurch bei der Stellenbesetzung öfters eingeschaltet werden und offene Arbeitsplätze mit geeigneten Personen zur Zufriedenheit der Arbeitgeber schnell besetzen können. Die Bemühungen der arbeitgeberorientierten Vermittler zielen auf eine Verbesserung der Reputation der Agentur bei Arbeitgebern und sollen so die Integrationschancen der Arbeitslosen verbessern. Arbeitnehmerorientierung bedeutet hingegen, dass die Vermittlungsfachkräfte die Arbeitssuchenden und Arbeitslosen beraten und betreuen, ihre spezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten aufnehmen und einen dem erfassten Fähigkeitsprofil entsprechenden Arbeitsplatz finden. Bei einer – aus der Sicht der Vermittlungsfachkraft – ungenügenden Mitwir-

kung des Arbeitslosen bei der Arbeitsplatzsuche können auch sanktionierende Elemente in der Vermittlungstätigkeit eine Rolle spielen.

Wenn sich nun die „befristete Vermittlungspause“ auf die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung bezieht, bedeutet dies, dass Arbeitsuchende keine Vermittlungsvorschläge von den Agenturen für Arbeit erhalten, ihnen demnach keine Stellenangebote von Arbeitgebern unterbreitet werden. Diese Entwicklung wäre mit dem temporären Ausschluss aus der stellenorientierten Vermittlung gleichzusetzen. Auf Seiten der Agenturen für Arbeit könnte mit einer derartigen „Vermittlungspause“ auch ein Reputationsverlust bei Arbeitgebern verbunden sein, falls arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräften Stellenangebote für bestimmte Berufsgruppen vorliegen, sie jedoch keine geeigneten Arbeitsuchenden vorschlagen können, da diese eine „befristete Vermittlungspause“ in Anspruch nehmen.

Wenn sich nun die „befristete Vermittlungspause“ auf die arbeitnehmerorientierte Arbeitsvermittlung bezieht, hat dies zur Folge, dass keine Beratungsgespräche von den Arbeitsuchenden in Anspruch genommen werden (müssen). Die Tätigkeiten dieser Vermittlungsfachkräfte im Beratungsgespräch sind vielfältig: Sie umfassen Vermittlung (im Sinne eines Abgleichens und Zusammenführens von Angebot und Nachfrage, genauer: von Stellenprofilen und Bewerberprofilen), Beratung (auf der Grundlage eines Profilings), Kontrolle und Belehrung (im Sinne von ordnungspolitischem Handeln), Information sowie Unterstützung durch individuelles Coaching (zum Beispiel gemeinsame Verbesserung der Bewerbungsunterlagen) und durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Es ist fraglich, wie beispielsweise ein Förderbedarf und die Zuweisung in eine Fördermaßnahme ohne ein Beratungsgespräch ermittelt werden können. Zudem bedeutet eine „befristete Vermittlungspause“ eine Befreiung von den derzeitigen Pflichten der Arbeitsuchenden (zum Beispiel Nachweis von Eigenbemühungen und Verfügbarkeit). Aus diesen Überlegungen wird deutlich, dass ein solches Vorgehen dem Grundsatz des Förderns und Forderns widersprechen würde. Wenn nur bestimmte Gruppen von Arbeitsuchenden von diesen Pflichten entbunden würden, ergäben sich gegebenenfalls Widersprüche bezüglich des Grundsatzes der Gleichbehandlung.

Generell ist noch anzumerken, dass der eher passive und somit nicht auf eine Aktivität hinweisende Begriff der „Vermittlungspause“ ungeeignet erscheint, denn es geht – wie auch das folgende Beispiel der Kunst- und Kulturschaffenden zeigt – weder für die Arbeitsvermittlung noch für den Einzelnen darum, im eigentlichen Wortsinn vorübergehend die Aktivitäten einzustellen, die für die Wiederaufnahme einer Beschäftigung den meisten Erfolg versprechen.

## **2.2 Forschungsergebnisse des IAB zur Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden**

Der Vorschlag einer „befristeten Vermittlungspause“, wie ihn die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen formuliert, ist eng mit der Frage nach der derzeitigen Betreuung und Vermittlung von Kunst- und Kulturschaffenden in den Agenturen für Arbeit verbunden.

Im Rahmen der vom IAB durchgeführten und derzeit noch laufenden Evaluation der Sonderregelung für Kurzfristbeschäftigte in der Arbeitslosenversicherung nach § 123 (2) SGB III wird auch diese Frage aufgegriffen, wenngleich die arbeitspraktische Relevanz der Sonderregelung im Bereich der Arbeitsvermittlung das vorrangige Erkenntnisinteresse der Untersuchung bildet (für weitere Ergebnisse der Evaluationsstudie vgl. Abschnitt 3.1). Gleichwohl erlauben die bislang gewonnenen Erkenntnisse eine erste Einschätzung des von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen formulierten Vorschlags zur Restrukturierung des Vermittlungsprozesses für diese spezielle Personengruppe im Rechtskreis SGB III.

Diese Befunde basieren vornehmlich auf qualitativen Expertenbefragungen in fünf ausgewählten Arbeitsagenturen, wo 17 Fachkräfte und Teamleiter der Arbeitsvermittlung in der agenturinternen Künstlervermittlung und bei der Zentralen Auslandsvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit befragt wurden. Die so gewonnenen Informationen wurden ergänzt um die Recherche der Kundenhistorien von 200 Antragstellern innerhalb der beiden Betrachtungszeiträume, die den Berichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zugrundeliegen. Die erhobenen Daten werden derzeit noch ausgewertet, mit der Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen ist bis Ende des zweiten Quartals 2012 zu rechnen. Im Rahmen des Berichts wird das IAB auch Möglichkeiten einer weiteren Evaluation der Sonderregelung skizzieren. Aufgrund der vergleichsweise geringen Fallzahlen haben die Analysen explorativen Charakter und sind daher in ihrer Reichweite und Verallgemeinerbarkeit begrenzt.

Mit Blick auf die Vermittlungspraxis in den Arbeitsagenturen zeigen die Experteninterviews, dass bei den befragten Fach- und Führungskräften der Arbeitsvermittlung die Einschätzung dominiert, dass im Bereich der Kunst- und Kulturschaffenden arbeitnehmerorientierte Vermittlungsarbeit im engeren Sinne (Abgleich und Zusammenführen von Bewerber- und Stellenprofilen) sehr selten stattfindet. Zum Ausdruck kommt dies in einer Reihe von Unterschieden im Vergleich zu den üblichen Mindeststandards der Arbeitsvermittlung. So findet das Kontaktdichtekonzept teils nicht die vorgesehene Anwendung, so dass Kunst- und Kulturschaffende seltener zu Vermittlungsgesprächen eingeladen werden und die Kommunikation zwischen Vermittler und Kunde vorrangig per E-Mail erfolgt. Auch Nachweise über Bewerbungsaktivitäten werden den befragten Vermittlungsfachkräften zufolge seltener als sonst eingefordert.

Ähnliche Tendenzen werden hinsichtlich des Einsatzes von Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsvorschlägen berichtet und zeigen sich entsprechend in den ergänzend durchgeführten Recherchen von Vermittlungsaktivitäten bei Antragstellern nach der Sonderregelung. So erhalten von den Kunst- und Kulturschaffenden unserer Stichprobe gut 45 Prozent (das entspricht 103 Fällen) im gesamten Berichtszeitraum eine Eingliederungsvereinbarung, bei Antragstellern aus dem gewerblichen Bereich sind es 69 Prozent. Vermittlungsvorschläge erfolgen bei den Kunst- und Kulturschaffenden nur in rund fünf Prozent der Fälle.

Aus Sicht der Arbeitsagentur ist dies jedoch nicht ungewöhnlich, werden ihrerseits Vermittlungsaktivitäten doch erst dann eingeleitet, wenn die betreffenden Personen auch nach längerer Zeit kein neues Engagement finden können und weiterhin arbeitslos sind. Diese Situation läge aber vergleichsweise selten vor, berichten die befragten Vermittler und führen dies nicht zuletzt auf die hohe Eigenmotivation der Kunst- und Kulturschaffenden bei der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten zurück. Der maximale Zeitraum, der den Künstlern für die Suche nach einem neuen Engagement eingeräumt wird, geben die Fach- und Führungskräfte der Agenturen mit sechs bis neun Monaten an, wengleich diese Zeit selten in Gänze ausgeschöpft würde.

Da die organisationsinterne Zuständigkeit für die Betreuung und Vermittlung der Kunst- und Kulturschaffenden nicht allein bei der Künstlervermittlung der Arbeitsagenturen liegt, sondern maßgeblich von der eigens darauf spezialisierten Zentralen Auslandsvermittlung (ZAV) übernommen wird, wurden im Rahmen der Evaluation auch dort Experteninterviews durchgeführt. Im Vergleich zur Vermittlung der Agenturen zeigt sich hier ein anderes Bild. Die Betreuungspraxis basiert den Angaben der befragten Vermittlungsfachkräfte zufolge auf der intensiven Beratung und der Vermittlung von Kunst- und Kulturschaffenden, wobei meist auf Schauspieler bei Film, Fernsehen und Theater verwiesen wird.

Die erbrachten Beratungsleistungen konzentrieren sich vorrangig auf Strategien der erfolgreichen Selbstvermarktung, umfassen im fortgeschrittenen Erwerbssalter aber teils auch Fragen der beruflichen Um- beziehungsweise Neuorientierung. Im Kern, so formuliert dies einer der befragten Vermittlungsfachkräfte sinngemäß, hat die Vermittlungsarbeit der ZAV primär beratenden Charakter. Im Vordergrund stünde die Information der Kunst- und Kulturschaffenden darüber, bei welchen Stellen sie sich bewerben können und auf welche Weise sie dies tun sollten.

Mit Blick auf die Vermittlungsaktivitäten ist zunächst hervorzuheben, dass die Fachkräfte der ZAV im Unterschied zu denen der Arbeitsagenturen gleichermaßen für bewerber- und stellenorientierte Vermittlung zuständig sind. Die Vermittlungsfachkräfte in der ZAV schildern ihren Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich daher als eine Art „Schnittstelle“ zwischen Arbeitgebern – beispielsweise Produktionsfirmen und Casting-Agenturen – und den bei ihnen registrierten arbeitssuchenden Künstlern. Auf Anfrage von Arbeitgebern vermitteln sie als geeignet erachtete Bewerber. Von den so vermittelten Kunden wird eine entsprechende Rückmeldung eingefordert. Zudem werden die neben dem etwaigen Übergang in Beschäftigung zugleich wesentlichen Aspekte des erzielten Verhandlungsergebnisses – etwa die Höhe der Gage und mit Blick auf die zukünftige Verfügbarkeit auch Drehtermine dokumentiert.

Den erhobenen Angaben zufolge spielt der Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen in der Vermittlungspraxis der ZAV keine ausgeprägte Rolle. Die Verpflichtung der Kunden auf bestimmte Aktivitäten, wie sie im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen festgehalten wird, schätzen die Vermittlungsfachkräfte der ZAV aufgrund der vergleichsweise hohen Motivation der Kunst- und Kulturschaffenden als nicht zwin-

gend erforderlich ein. Die Auswertung der Interviews mit den Vermittlungsfachkräften der ZAV legt die Einschätzung nahe, dass es sich um eine vorrangig kooperative Arbeitsbeziehung zwischen den Vermittlungsfachkräften und den betreuten Kunden handelt, die auf einem weitgehend gleichgerichteten Interesse beider Parteien beruht. Für weitergehende Aussagen hierzu müsste jedoch die Perspektive der betreuten Kunden einbezogen werden, die in der aktuellen Untersuchung nicht berücksichtigt wurde.

Insgesamt legen die bislang vorliegenden Auswertungsergebnisse nahe, dass den Kunst- und Kulturschaffenden offenbar – auch ohne eine gesonderte Regelung – bereits gegenwärtig weitgehende Freiräume bei der Arbeitssuche eingeräumt werden. Allerdings wird in diesem Zusammenhang von den befragten Fach- und Führungskräften teils betont, dass es sich hierbei nicht um eine (illegitime) Bevorzugung handle, sondern die Betreuungspraxis lediglich den Spezifika der Kunst- und Kulturschaffenden folge. Diese werden dabei in der Arbeits- und Beschäftigungssituation verortet, kommen aber auch bei der Arbeitssuche zum Ausdruck, die teils von privaten Agenturen unterstützt wird, vor allem aber unter Rückgriff auf berufsbezogene Netzwerke erfolgt.

## **2.3 Fazit**

Aus Sicht des IAB darf eine Kundensegmentierung aufgrund einer in Anspruch genommenen „Vermittlungspause“ keine Exklusionseffekte hervorrufen. Daher wäre es grundsätzlich nicht ratsam, sie auf die arbeitgeberorientierte Vermittlung anzuwenden. Im Rahmen der arbeitnehmerorientierten Vermittlung kann eine derartige „Vermittlungspause“ im Einzelfall durchaus sinnvoll sein, um die Arbeitslosen dabei zu unterstützen, eine eigene Beschäftigungsperspektive zu entwickeln, die ihnen wieder für eine bestimmte Zeit ein eigenes Einkommen ermöglicht – wenngleich es sich daher auch nicht um eine „Pause“ im wörtlichen Sinne handelt. Eine solche Phase verstärkter Eigenbemühungen ist jedoch an gewisse Voraussetzungen gebunden und mit Blick auf den Arbeitsmarkterfolg daher keineswegs als risikolos zu bewerten.

Die Erfolgsaussichten einer „Vermittlungspause“ hängen stark davon ab, ob die jeweilige Person in der Lage ist, die Zeit gezielt für die erfolgreiche Beschäftigungssuche einzusetzen. So dürfte für diese Form der Eigenständigkeit ein gewisses Maß an Kompetenzen vonnöten sein. Nur in diesem Fall ließe sich eine „Vermittlungspause“ als Teil des Konzeptes des Förderns und Forderns verstehen, nämlich in dem Sinne, dass Raum für Eigeninitiative als Erfolg versprechende Variante für eine möglichst dauerhafte Arbeitsmarktintegration angesehen wird. Daraus folgt, dass eine „Vermittlungspause“ eher für Personen in Frage kommt, die relativ arbeitsmarktnah sind.

Dagegen birgt das Konzept Risiken für Personen, die sich ohne Hilfestellung von Dritten schwer tun, eine neue Beschäftigung zu finden. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass sich Arbeitslose durch die temporäre Einstellung von Unterstützungsleistungen weiter vom Arbeitsmarkt entfernen und die Integrationschancen sinken. Dies



wäre vor allem bei den arbeitsmarktfremeren Arbeitslosen in der Grundsicherung anzunehmen. Ausnahmen bilden möglicherweise Personen aus bestimmten Berufsgruppen mit einem hohen Maß an Eigenverantwortlichkeit, die in der Grundsicherung auftauchen, weil sie aus bestimmten Gründen die Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld I nicht erfüllen.

Bei den Kunst- und Kulturschaffenden weisen erste Ergebnisse des IAB darauf hin, dass ein der „Vermittlungspause“ ähnelndes Vorgehen im Rahmen der derzeit gültigen gesetzlichen Regelungen gewählt wird. Die Angebote werden auf die Bedürfnisse dieser speziellen Personengruppe sowie auf die Besonderheiten des entsprechenden Arbeitsmarktes ausgerichtet und als Ziel führend mit Blick auf das Finden einer neuer Beschäftigung angesehen. Im Rahmen der Betreuung durch die ZAV werden aber durchaus Unterstützungsleistungen angeboten – der Kontakt zwischen Kunden und Vermittler besteht also auch in diesem Arrangement fort. Berufsgruppen, die ähnliche Eigenschaften wie die Kunst- und Kulturschaffenden aufweisen und für die ein entsprechendes Vorgehen gegebenenfalls Vorteile mit sich bringen könnte, wären Wissenschaftler oder Journalisten. Ob eine „Vermittlungspause“ allerdings bessere Integrationsergebnisse bringt als die Einbeziehung in das „normale“ Aktivierungs- und Vermittlungsgeschäft, lässt sich ohne wissenschaftliche Begleitforschung nicht beurteilen.

In jedem Fall erscheint daher eine – auf einem intensiven Profiling beruhende – Einzelfallprüfung angebracht, um negative Effekte auf die individuellen Arbeitsmarktchancen möglichst auszuschließen. Dieses Vorgehen ließe sich auf untergesetzlicher Ebene verfolgen. Dabei gilt zusätzlich, dass eine „Vermittlungspause“ in ein Fachkonzept eingebettet sein sollte, das auf eine stabile Erwerbsintegration ohne temporären Transferbezug zielt. Eine längerfristig immer wieder auftretende Subventionierung perforierter Erwerbsverläufe erscheint weder arbeitsmarktpolitisch sinnvoll noch für die betroffenen Personen tragbar.

### **3 Lockerung der Sonderregelung der Arbeitslosenversicherung zur verkürzten Anwartschaftszeit**

#### **3.1 Bisherige Inanspruchnahme der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte**

Nach Informationen der Agenturen für Arbeit haben seit der Einführung der auf drei Jahre befristeten Sonderregelung für überwiegend kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung (§ 123 Absatz 2 SGB III) zum 1. August 2009 bis zum 31. Dezember 2010 insgesamt 923 Personen einen oder mehrere Anträge auf Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung gestellt. Diese zu Dokumentationszwecken von den Agenturen für Arbeit vorgehaltenen Daten wurden für weitergehende Analysen mit den Integrierten Erwerbsbiografien des IAB (IEB) verknüpft. Nach der Datenaufbereitung und Plausibilitätsprüfungen verbleiben 878 Personen im Datensatz, der die Basis für die folgenden vorläufigen Auswertungen bildet.

Im Jahr 2009 haben 587 Personen mindestens einen Antrag auf Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung gestellt (erste Kohorte). Im Jahr 2010 waren es 376 Personen (zweite Kohorte)<sup>2</sup>.

Im Vergleich zu den Antragstellern im Jahr 2009 ist die Zahl der Antragsteller im Jahr 2010 deutlich zurückgegangen. Dies gilt insbesondere, da sich die Anträge aus der ersten Kohorte auf einen kürzeren Zeitraum verteilen, als die Anträge aus der zweiten Kohorte. Von den 587 Personen der ersten Kohorte wurden insgesamt 620 Anträge gestellt. Bei den 375 Personen der zweiten Kohorte waren es 401 Anträge. Somit belief sich die Gesamtzahl der Anträge in den Jahren 2009 und 2010 auf 1021.

Unter den Antragstellern lässt sich eine deutliche Konzentration in den Städten Berlin, Hamburg, Köln und München feststellen. Über 40 Prozent der Personen aus der ersten Kohorte ebenso wie aus der zweiten Kohorte sind in diesen vier Städten beheimatet.

Weiterhin zeigt die Analyse, dass insbesondere Personen aus dem Kunst- und Kulturbereich unter den Antragstellern zu finden sind. Dies wird deutlich, wenn das letzte Beschäftigungsverhältnis vor der Antragstellung betrachtet wird. 237 Personen aus der ersten und 175 Personen aus der zweiten Kohorte können der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ zugeordnet werden. Eine Betrachtung nach Wirtschaftszweigen zeigt, dass 289 Personen aus der ersten und 178 Personen aus der zweiten Kohorte zuvor in den Wirtschaftszweigen „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik“, „Rundfunkveranstalter“ und „Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten“

---

<sup>2</sup> Hierbei ist zu beachten, dass 85 Personen sowohl im Jahr 2009 als auch im Jahr 2010 einen Antrag gestellt haben und daher beiden Kohorten zugerechnet werden. Aufgrund dieser Doppelzählung ist die Summe der Antragsteller aus beiden Kohorten höher als die Gesamtzahl der Personen, die zwischen August 2009 und Dezember 2010 einen Antrag gestellt haben.

tätig waren. Werden die Antragsteller, die zuletzt entweder in der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ und/oder in einem der drei oben aufgeführten Wirtschaftszweige tätig waren, dem Kunst- und Kulturbereich zugeordnet, dann beläuft sich der Anteil der Kunst und Kulturschaffenden unter den Antragstellern in der ersten Kohorte auf 52,3 Prozent. In der zweiten Kohorte fällt der Anteil mit 57,2 Prozent sogar noch etwas höher aus.

Bei 36,1 Prozent der Personen aus der ersten Kohorte wurde mindestens ein Antrag bewilligt. Bei den Personen aus der zweiten Kohorte lag die Bewilligungsquote mit 57,2 Prozent hingegen deutlich höher.

Von den 620 Anträgen aus der ersten Kohorte wurden insgesamt 408 abgelehnt. Von den 401 Anträgen aus der zweiten Kohorte waren es 186. Die Bewilligung von Arbeitslosengeld nach § 123 Absatz 2 SGB III ist an zwei wesentliche Bedingungen geknüpft. Erstens müssen sich die Beschäftigungstage in den zwei Jahren vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen ergeben, die auf nicht mehr als sechs Wochen im Voraus per Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind. Zweitens darf das in den letzten zwölf Monaten vor der Beschäftigungslosigkeit erzielte Arbeitsentgelt die zum Zeitpunkt der Anspruchsentstehung maßgebliche Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 SGB IV nicht übersteigen. Am häufigsten wurden Anträge abgelehnt, da die erste Bedingung nicht erfüllt war. Bei 349 Anträgen aus der ersten Kohorte und 153 Anträgen aus der zweiten Kohorte war dies der alleinige Ablehnungsgrund. Deutlich weniger Anträge wurden abgelehnt, weil die zweite Bedingung oder beide Bedingungen nicht erfüllt waren.

### **3.2 Zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP**

Die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP schlagen in ihrem Änderungsantrag (Bundestagsdrucksache 17/8986) vor, dass anstelle von bis zu sechs Wochen befristete sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse nun bis zu zehn Wochen dauernde Befristungen Berücksichtigung finden sollen (vgl. zu den bisherigen Regelungen auch Abschnitt 3.1). Damit ist eine Erweiterung des anspruchsberechtigten Personenkreises intendiert. Auswertungen des IAB zeigen, dass sich der anspruchsberechtigte Personenkreis mit dieser Änderung in der Tat erweitern würde und zwar in etwa um das Fünffache.

Für die Auswertungen wurden anhand der Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) alle Beschäftigungsverhältnisse der Jahre 2007 und 2008 ausgewählt.<sup>3</sup> Nach Datenaufbereitung und Datenselektion erfolgte eine Berechnung der Gesamtbeschäftigungsdauer in dem Zweijahreszeitraum. Dabei zeigte sich, dass etwa acht Prozent (hochgerechnet wären dies in etwa 2,37 Millionen Personen) der

---

<sup>3</sup> Bei der SIAB handelt es sich um eine 2-Prozent-Stichprobe, die jeweils ermittelten Werte wurden daher mit dem Faktor 50 auf die Gesamtbeschäftigung hochgerechnet und gerundet.

betrachteten Personen Beschäftigungsverhältnisse aufwiesen, die im Zweijahreszeitraum 2007 und 2008 mindestens 180 Tage und maximal 359 Tage andauerten. Für diese Personen wurden die Dauern der jeweiligen Beschäftigungsperioden aufsummiert und mit ihrer Gesamtbeschäftigungsdauer verglichen. Tabelle 3 zeigt, dass sich die Beschäftigung bei rund 7.500 Personen (beziehungsweise 0,31%) überwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen zusammensetzt, die nicht länger als sechs Wochen dauern. Bei 40.000 Personen dominieren Beschäftigungsverhältnisse mit nicht mehr als zehn Wochen die jeweilige Gesamtbeschäftigungsdauer. Der Personenkreis würde sich also in etwa um den Faktor 5 erhöhen.

Dabei ist zu beachten, dass aus den Daten nicht ersichtlich ist, auf welche Zeit das Beschäftigungsverhältnis vertraglich festgelegt war. Es sind nur die tatsächlichen Beschäftigungsdauern feststellbar. Neben fachlichen Entscheidungen bei der Analyse hängen die Ergebnisse auch davon ab, wie genau die Meldungen von Beschäftigungsepisoden durch die Arbeitgeber sind. Es ist zu vermuten, dass viele Beschäftigte diskontinuierliche Beschäftigungsverläufe haben, ohne dass man das aus den gemeldeten Beschäftigungsepisoden erkennen könnte.

**Tabelle 3: Einteilung der Beschäftigten der Kategorie „Mindestens 180 und maximal 359 Tage“ nach dem Anteil der jeweiligen Beschäftigungsperioden an der Gesamtbeschäftigungsdauer**

Beschäftigte mit Beschäftigungsperioden, die überwiegend nicht länger andauern als	Anzahl	Prozent
6 Wochen	7.500	0,31
8 Wochen	16.600	0,70
9 Wochen	32.500	1,37
10 Wochen	40.000	1,69
11 Wochen	49.900	2,10
12 Wochen	60.500	2,55

Quelle: Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB), eigene Berechnungen.

## Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2012): Arbeitsmarktberichterstattung: Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen. Nürnberg.

Hohendanner, Christian (2010): Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung: Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? IAB-Kurzbericht Nr. 14, Nürnberg.

Jahn, Elke; Wagner, Thomas (2010): Do Eligibility Criteria Influence Unemployment? Papier präsentiert auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, <http://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/37231>.

Sowa, Frank; Theuer, Stefan (2010): Vom Subjekt zum Objekt? Die Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung und ihre Konsequenzen für Arbeitslose in Deutschland. in: Soeffner, Hans-Georg: Unsichere Zeiten: Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen. Verhandlungen des 34. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Beitrag auf CD-ROM.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2011): Arbeitsmarkt 2010. Nürnberg.

Statistisches Bundesamt (2010): Befristete Beschäftigung: Jeder elfte Vertrag hat ein Verfallsdatum, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2010\\_03b/Arbeitsmarkt2010\\_03b.html;jsessionid=9948FE147831E3BC05314220EAACC2D0.cae2](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2010_03b/Arbeitsmarkt2010_03b.html;jsessionid=9948FE147831E3BC05314220EAACC2D0.cae2)

Venn, Danielle (2012): Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131. Paris.

## In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

<b>Nr.</b>	<b>Autor(en)</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
<a href="#">10/2011</a>	Müller, A. Rebien, M. Stops, M.	Einschaltungspotenzial für den Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit Ergebnisse aus der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots	10/11
<a href="#">1/2012</a>	Brunow, S. Garloff, A. Wapler, R. Zika, G.	Wie wird sich der Arbeitsmarkt langfristig entwickeln? Methoden und Validitäten von Prognosen zur Vorhersage von Fachkräfteangebot und -bedarf	1/12
<a href="#">2/2012</a>	Marion König Joachim Möller Michael Stops Ulrich Walwei	Zur Einführung von gesetzlichen oder branchenspezifischen Mindestlöhnen Lohnuntergrenzen und ihre Wirkungen	3/12
<a href="#">3/2012</a>	Kupka, P.; Ramos Lobato, P.	Zentralisierung versus Kommunalisierung? Die Reform der Trägerschaft im SGB II	3/12

Stand: 08.05.2012

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

## **Impressum**

### **IAB-Stellungnahme 4/2012**

#### **Herausgeber**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit  
Regensburger Str. 104  
90478 Nürnberg

#### **Redaktion**

Dr. Andrea Kargus

#### **Technische Herstellung**

Erika Popp

#### **Rechte**

Nachdruck - auch auszugsweise -  
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### **Website**

<http://www.iab.de>

#### **Bezugsmöglichkeit**

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2012/sn0412.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,  
Ausschussdrucksache 17(11)862 vom 18.4.2012,  
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)854  
vom 20.4.2012, S. 10-17