

# IAB-Kurzbericht

19/2012

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## In aller Kürze

■ Um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben, muss eine Person innerhalb der letzten 24 Monate (Rahmenfrist) mindestens zwölf Monate (Anwartschaftszeit) beschäftigt gewesen sein.

■ Mit diesen Anspruchsvoraussetzungen liegt Deutschland etwa im Mittelfeld der EU-15-Länder. Aus theoretischer Sicht gibt es für eine Verlängerung der Rahmenfrist und eine Verkürzung der Anwartschaftsdauer Pro- und Contra-Argumente.

■ Um Effekte möglicher Regelungsänderungen zu untersuchen, wird hier der erste Abgang aus Beschäftigung im Jahr 2010 analysiert.

■ Innerhalb von 90 Tagen danach erhielten 43 Prozent der Personen Arbeitslosengeld I und 18 Prozent Arbeitslosengeld II. Knapp die Hälfte der Letzteren war bereits während der Erwerbstätigkeit auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen.

■ Wäre im Jahr 2010 die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre verlängert worden, hätten etwa 50.000 Personen zusätzlich Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten.

■ Bei einer Rahmenfrist von zwei Jahren in Kombination mit einer Verkürzung der Anwartschaftszeit von zwölf auf vier Monate hätten vermutlich etwa 250.000 Personen zusätzlich Leistungen bezogen – im Schnitt aber nur für kurze Zeit.

## Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten

# Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss

von Elke Jahn und Gesine Stephan

Rahmenfrist und Anwartschaftszeit sind wichtige Gestaltungselemente in der Arbeitslosenversicherung. Da der Anteil flexibler Erwerbsformen immer weiter steigt, ist die Absicherung der Kurzzeitbeschäftigten bei Arbeitslosigkeit in den Fokus der Politik gerückt. Wie sich Veränderungen von Rahmenfrist und Anwartschaftsdauer für diese Gruppe auswirken, wird im Folgenden theoretisch und empirisch untersucht.

Die Anwartschaftszeit gibt an, wie viele Monate insgesamt eine Person innerhalb einer Rahmenfrist in Versicherungspflichtverhältnissen<sup>1</sup> gestanden haben muss, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erwerben.

In Deutschland muss ein Arbeitnehmer derzeit mindestens zwölf Monate innerhalb der letzten 24 Monate in Versicherungspflichtverhältnissen beschäftigt gewesen sein, um im Falle einer Arbeitslosmeldung

einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben. Allerdings gilt diese Regel erst seit Februar 2006. Vorher hatte ein Arbeitnehmer 36 Monate Zeit, die Anwartschaftszeit von zwölf Monaten zu erfüllen.

Eine verkürzte Anwartschaftszeit von sechs Monaten sieht das Gesetz vor für Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnisse von vornherein auf nicht mehr als zehn Wochen (bis Juli 2012: sechs) befristet waren und deren Verdienste in den zwölf Monaten vor Anspruchsentstehung eine jährliche Entgeltgrenze nicht übersteigen.<sup>2</sup> Von dieser Regel profitiert aber nur ein geringer Teil der „instabil“ Beschäftigten. Gründe hierfür können sein, dass die Befristungen länger dauerten, der Arbeitsvertrag ohne eine explizite Befristungsklausel abgeschlossen wurde oder die Entlohnung zu hoch war.

Die Folge ist, dass es für Kurzzeitbeschäftigte mitunter nicht einfach ist, einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben, obwohl sie Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlen. Findet sich nicht schnell ein Anschlussjob, müssen sie unter Umständen von Arbeitslosengeld II leben. Dies hat auch Wirkungen auf die Renten-

<sup>1</sup> Zu diesen zählen neben sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auch andere Zeiten nach §§ 24 bis 28a SGB III, z. B. des Krankengeldbezugs.

<sup>2</sup> Die Entgeltgrenze entspricht der Höhe der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV. Im Jahr 2011 betrug die Bezugsgröße West 30.660 Euro und Ost 26.040 Euro.

ansprüche: Arbeitslosengeld I führt zu Rentenbeitragszeiten, die sich an 80 Prozent des bisherigen Brutto-Arbeitseinkommens bemessen. Für Bezieher von Arbeitslosengeld II sind hingegen seit Anfang 2011 keine Rentenversicherungsbeiträge mehr von der Bundesagentur für Arbeit zu leisten.

Um den Zugang zum Arbeitslosengeld I für Kurzzeitbeschäftigte zu erleichtern, könnte man erwägen, die Rahmenfrist zu verlängern oder die Anwartschaftszeit zu verkürzen. In beiden Fällen wäre es einfacher, die Anspruchsvoraussetzungen zu erfüllen.

Zur besseren Einordnung der deutschen Regelungen richtet dieser Kurzbericht zunächst einen Blick auf die EU-Länder und zeigt, wie dort Anwartschaftszeit und Rahmenfrist geregelt sind. Der leichtere Zugang zum Arbeitslosengeld I hätte nicht nur zur Folge, dass die Zahl der Empfänger steigt – wie im zweiten Abschnitt erörtert wird –, sondern er kann auch gesamtwirtschaftliche Wirkungen haben. Schließlich wird untersucht, wie viele Personen im Jahr 2010 beim ersten Abgang aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung bei alternativen Kombinationen von Rahmenfrist und Anwartschaftszeit Anspruch auf Arbeitslosengeld I gehabt

hätten. Gesondert betrachtet werden Beschäftigte aus der Zeitarbeitsbranche, in der die Fluktuation besonders hoch ist.<sup>3</sup>

## ■ Internationaler Vergleich

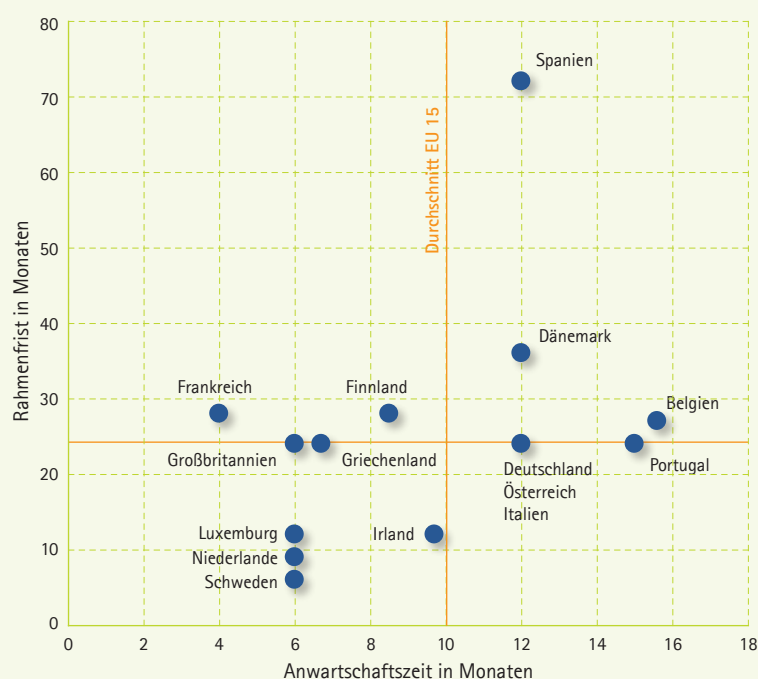
Wichtige Parameter eines Systems der Arbeitslosenversicherung sind u. a. die Höhe und Dauer der Leistungen, die Dokumentation von Suchanstrengungen, Sanktionen sowie Rahmenfrist und Anwartschaftszeit. Die folgende Betrachtung beschränkt sich auf die beiden Letzteren: Sie variieren im internationalen Vergleich deutlich (vgl. **Abbildung 1**). Im Mittel der EU-15-Länder liegt die Rahmenfrist bei 25 Monaten, die Anwartschaftsdauer bei zehn Monaten. In Deutschland, Österreich und Italien müssen Arbeitnehmer mindestens zwölf Monate in den vergangenen 24 Monaten beschäftigt gewesen sein, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben.

Nur in Dänemark und Spanien finden sich deutlich längere Rahmenfristen. Die vergleichsweise großzügige Regelung in Dänemark mit 36 Monaten ist Teil des Flexicurity-Konzepts, das gleichzeitig kaum eine Absicherung des Beschäftigungsverhältnisses durch einen gesetzlichen Kündigungsschutz vorsieht. In Spanien haben abhängig Beschäftigte sogar 72 Monate Zeit, die Anwartschaftszeit von zwölf Monaten zu erfüllen. Hintergrund der langen Rahmenfrist dort ist, dass ca. ein Drittel aller spanischen Arbeitnehmer befristet beschäftigt ist.

Die Anwartschaftszeit beträgt in den Niederlanden, Luxemburg und Schweden sechs Monate. Allerdings müssen niederländische Arbeitnehmer die Anwartschaftszeit innerhalb von neun und luxemburgische innerhalb von zwölf Monaten erfüllen. Schweden hat sogar eine Rahmenfrist von sechs Monaten, sodass die Arbeitnehmer dort vorher ohne Unterbrechung beschäftigt gewesen sein müssen, um einen Anspruch auf Lohnersatzleistung zu erhalten. Hinzu kommt, dass schwedische Arbeitnehmer vorher mindestens zwölf Monate Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben müssen. Am kürzesten ist die Anwartschaftsdauer in Frankreich: Dort erwerben Beschäftigte bereits nach vier Monaten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Abbildung 1

### Anwartschaftszeit und Rahmenfrist in den EU-15-Mitgliedsstaaten 2011



Quelle: Venn 2012 (Zur besseren Vergleichbarkeit wurden alle Werte auf Monate umgerechnet und gerundet. In Finnland, Irland, Schweden und Österreich müssen Arbeitslose vor dem ersten Anspruch mindestens 10 bis 24 Monatsbeiträge in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben.)

© IAB

<sup>3</sup> In dem für die Analyse verwendeten Datensatz liegen keine Informationen über den Vertragstyp vor. Deshalb kann eine Unterscheidung zwischen auf Dauer ausgerichteten und befristeten Arbeitsverträgen nicht getroffen werden. Leiharbeiter hingegen lassen sich über die Branche „Arbeitnehmerüberlassung“ identifizieren.

## ■ Die Theorie: Effekte veränderter Zugangsbedingungen

Grundlegende Idee hinter der Festsetzung einer Anwartschaftszeit und Rahmenfrist ist es, die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung zu begrenzen und möglichen Missbrauch zu verhindern. Generell hat eine Verlängerung der Rahmenfrist zur Folge, dass der Anteil der Arbeitslosen mit Leistungsanspruch zunimmt, weil Arbeitnehmer länger Zeit haben, die nötige Anwartschaftszeit zu erfüllen. In die gleiche Richtung zielt eine Verkürzung der Anwartschaftszeit: Sinkt sie bei konstanter Rahmenfrist, nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass Arbeitslose die Anspruchskriterien erfüllen – der Anteil der Anspruchsberechtigten steigt.

Die Änderung der Anspruchskriterien hat jedoch noch eine Reihe weiterer Wirkungen, die in **Tabelle 1** zusammengefasst und im Folgenden ausführlich dargestellt werden.

### Wirkung auf die Arbeitslosen

Eine großzügigere Ausgestaltung von Rahmenfrist und Anwartschaftszeit zahlt sich für neue Anspruchsberechtigte nur dann aus, wenn ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld I über dem auf Grundsicherung ihrer Bedarfsgemeinschaft liegt oder ihre Bedarfsgemeinschaft keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen gehabt hätte.

Hingegen gibt es bei vorherigen Aufstockern zum Erwerbseinkommen keine Effekte auf das Haushaltseinkommen (und damit auf die soziale Absicherung), wenn die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung ausgeweitet wird.

Unter der Voraussetzung, dass der Arbeitslosengeldanspruch über dem Grundsicherungsanspruch der Bedarfsgemeinschaft liegt, ist davon auszugehen, dass das Armutsrisiko des anspruchsberechtigten Personenkreises zurückgeht und die Planungssicherheit steigt. Hiervon profitieren vor allem Personen, die tätigkeitsbedingt – wie etwa Saison- oder Gelegenheitsarbeiter – nur geringe Anteile des Jahres erwerbstätig sind. Das Entstehen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld I hat für diese Arbeitslosen außerdem den Vorteil, dass sie länger nach einer geeigneten Stelle Ausschau halten können und nicht jede Beschäftigung annehmen müssen, um ihr Existenzminimum zu decken. Die Folge könnte sein, dass sich die Passung zwischen Arbeitslosen und Arbeitsplätzen verbessert sowie die Qualität und Dauer von Beschäftigungsverhältnissen zunimmt. Zudem steigt

der Anreiz, kürzere Beschäftigungsverhältnisse aufzunehmen, da diese nun einen Anspruch auf Lohnersatzleistungen begründen können.

Diesen Vorteilen steht entgegen, dass für manche Arbeitslose ein Anreiz entsteht, erst nach dem Auslaufen des (kurzen) Anspruchs intensiv nach einer Erwerbstätigkeit zu suchen. Denn die finanzielle Absicherung durch einen Leistungsanspruch kann bewirken, dass der Anspruchslohn<sup>4</sup> steigt und die Zeit sich verlängert, bis eine neue Stelle angenommen wird. Neuere Studien weisen für Deutschland empirisch nach, dass mit einer längeren Anspruchsdauer auch die Dauer der Arbeitslosigkeit steigt (z. B. Schmieder et al. 2012a, b). Darüber hinaus kann es zu Mitnahmeeffekten kommen, wenn Personen, die dem Arbeitsmarkt nur eingeschränkt zur Verfügung stehen, nun anspruchsberechtigt werden. Auch ist nicht auszuschließen, dass die Hemmschwelle, einen Arbeitnehmer zu entlassen, für Arbeitgeber sinkt: Bei großzügigeren Anspruchsvoraussetzungen können sie eher davon ausgehen, dass der entlassene Arbeitnehmer sozial abgesichert ist.

<sup>4</sup> Der Anspruchslohn, auch Reservationslohn genannt, bezeichnet den Lohn, bei dem ein Arbeitnehmer gerade noch bereit ist, eine Arbeit anzunehmen.

Tabelle 1

### Die wichtigsten Argumente für und gegen eine Verlängerung der Rahmenfrist und eine Verkürzung der Anwartschaftszeit

	Pro	Contra
Effekte für Kunden nur dann, wenn der Anspruch neu erworben wurde und	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Chance auf eine bessere Passung von Arbeitslosen und Arbeitsplätzen (aufgrund längerer Suchdauer)</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 aufgrund höheren Anspruchslohns</li> <li>■ Mögliche Mitnahmeeffekte (bei Meldung trotz fehlender Verfügbarkeit)</li> <li>■ Hemmschwelle für arbeitgeberseitige Entlassungen sinkt (z. B. saisonal), da verbesserte Absicherung</li> </ul>
a) der Arbeitslosengeldanspruch über dem Grundsicherungsniveau der Bedarfsgemeinschaft liegt oder		
b) auf Grundsicherung kein Anspruch besteht.		
Wirkung auf die Arbeitslosenversicherung	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Vereinfachungen gegenüber der jetzigen Regelung einer 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>■ Risiko höherer Arbeitslosenquote</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

© IAB

## Wirkung auf die Arbeitslosenversicherung

Da die diskutierten Änderungen den Anteil der Anspruchsberechtigten erhöhen, steigen voraussichtlich die Ausgaben für Lohnersatzleistungen. Weil auch die Zahl der Anträge auf Arbeitslosengeld zu nehmen wird, ist darüber hinaus mit einem Anstieg der Verwaltungskosten zu rechnen. Die finanziellen Mittel hierfür könnten z. B. durch eine Beitragssatzerhöhung aufgebracht werden. Insgesamt käme es zu einer Lastenverschiebung vom Bund bzw. den Kommunen zur Bundesagentur für Arbeit, da ein Teil der bisherigen Empfänger von Arbeitslosengeld II nun Anspruch auf Arbeitslosengeld I hätte.

Für Erwerbslose nimmt der Anreiz zur Arbeitslosmeldung infolge der erweiterten Anspruchsberechtigung zu. Es könnten sich nun auch Arbeitslose bei der Arbeitsagentur melden, die bereits eine Anschlussbeschäftigung in Aussicht haben, um sehr kurze Fristen zwischen zwei kurzen Beschäftigungsverhältnissen zu überbrücken. Dies gilt auch für die bereits erwähnten Personengruppen, die dem Arbeitsmarkt an sich nicht ganzjährig zur Verfügung stehen.

Ein Vorteil der Verkürzung der Anwartschaftszeit wäre, dass die bisherige Regelung – die in wenigen Sonderfällen zurzeit bereits eine kurze Anwart-

schaftszeit vorsieht – vereinfacht werden könnte. Hierzu gehört vor allem die Prüfung, ob und wie lange Arbeitsverträge befristet waren, und welches Einkommen in den letzten zwölf Monaten vor dem Anspruch erzielt wurde.

## Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

Großzügige Bestimmungen bei den Anpruchskriterien können das Armutsrisiko bzw. das Risiko, Grundsicherung zu beantragen, senken. Dies kann insbesondere in Krisenzeiten auch einen konsumstabilisierenden Effekt haben. Gleichzeitig steigen die Ausgaben. Erfolgt die Gegenfinanzierung durch einen höheren Beitragssatz, steigen einerseits die Sozialabgaben für alle beschäftigten Arbeitnehmer (mit der Folge, dass ihre Nettoeinkommen sinken). Andererseits steigen die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber. Dadurch nehmen die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit für alle Branchen und Qualifikationsstufen zu, wodurch die Nachfrage nach Arbeitskräften insgesamt zurückgehen dürfte.

Die Gesamtwirkung solcher Änderungen auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen setzt sich wie folgt zusammen: Erstens erwerben Personen zusätzlich einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I. Bei ihnen kann die Dauer der Suche nach einer neuen Stelle (und damit die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit) zunehmen. Zweitens steigt der Anreiz, auch kürzere Arbeitsverhältnisse zu akzeptieren. Drittens können aufgrund der gestiegenen Arbeitskosten Arbeitsplätze entfallen. Insgesamt besteht das Risiko, dass die Zahl der registrierten Arbeitslosen und damit die Arbeitslosenquote steigt.

## Flexible Beschäftigung

In dem diskutierten Kontext der Anspruchsvoraussetzungen der Arbeitslosenversicherung nimmt flexible Beschäftigung eine Sonderrolle ein. Dabei sind vor allem Leiharbeiter und befristet Beschäftigte von Interesse, da sie einen überproportional hohen Anteil der Anpassungslast bei Veränderung der konjunkturellen Lage tragen (Bundesagentur für Arbeit 2012). Im Juni 2011 wurden erstmals über 900.000 Leiharbeiter registriert. Etwa die Hälfte der Leiharbeitsverhältnisse endet nach weniger als drei Monaten. Weit über zwei Millionen Arbeitskräfte sind heute befristet beschäftigt; von 1996 bis 2010 stieg der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse von unter 5 auf etwa 9 Prozent der Gesamtbeschäftigung (Hohendanner 2010). Vor zehn Jahren war weniger als jede dritte Neueinstellung befristet, mittlerweile ist es fast jede zweite.

### i

#### Die Datengrundlage

Die Auswertungen basieren auf den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB in der Version V09.01. Datenbasis ist eine 10-Prozent-Stichprobe aller Personen, die im Zeitraum 12/2009 bis 11/2010 ein Versicherungspflichtverhältnis beendet haben, für das eine Beschäftigungsmeldung abgegeben wurde. Pro Person wird nur die erste Meldung im Beobachtungszeitraum untersucht. Dies unterscheidet sich vom Fallkonzept der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, bei dem eine Person im Jahresverlauf durchaus mehrmals gezählt werden kann. Der aktuelle Datenrand liegt bei den Beschäftigungsmeldungen am 31.12.2010, bei den Meldungen von Zeiten der Arbeitsuche, des Leistungsbezugs und von Maßnahmeteilnahmen am 14.7.2011.

Der hier untersuchte Datensatz aus der 10-Prozent-Stichprobe umfasst etwa 315.000 Personen, dabei wurde folgende Auswahl getroffen:

- Berücksichtigt werden nur Abgänge aus Beschäftigung, bei denen für den Folgemonat kein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gemeldet wurde. Für die untersuchte Fragestellung sind Abgänge aus Mini-Jobs sowie Job-to-Job-Integrationen von untergeordnetem Interesse.
- Die Auswertung beschränkt sich auf Personen, die zum Zeitpunkt der jeweils interessierenden Meldung zwischen 15 und 64 Jahre alt waren.
- Ausgeschlossen werden Jahresmeldungen mit Anschlussmeldung, Abmeldungen aufgrund von Erziehungszeiten, Tod, Krankenkassen- oder Beitragsgruppenwechseln, Unterbrechungsmeldungen wegen des Bezugs von Entgeltersatzleistungen (z. B. Krankengeld) sowie Abgänge aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten oder aus Arbeitsverhältnissen, die mit dem Beschäftigungszuschuss gefördert wurden. Zudem werden Meldungen mit einem Tagesentgelt von Null nicht berücksichtigt, da diese i. d. R. Unterbrechungsmeldungen kennzeichnen. Davon abgesehen gehen auch Meldungen sehr kurzer und sehr gering entlohnter Beschäftigungsverhältnisse in die Auswertungen ein.

Diese Gruppen können in einer Gesamtbetrachtung einerseits als Nettozahler gesehen werden, wenn sie trotz Beitragszahlungen von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen sind. Das ist 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 ausfällt als bei anderen Beschäftigtengruppen. Aus theoretischer Sicht lassen sich hierzu keine eindeutigen Prognosen treffen.

### ■ Die Empirie: Analyse von Abgängen aus Beschäftigung

Wie setzt sich der Personenkreis zusammen, der aus versicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit übergeht? Wie hoch wäre die Zahl der zusätzlichen Personen gewesen, die bei einer Verlängerung der Rahmenfrist bzw. Verkürzung der Anwartschaftszeit nach dem Ende einer Beschäftigung einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I gehabt hätten? Im Folgenden wird jeweils der erste Abgang einer Person aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung im Zeitraum 12/2009 bis 11/2010 untersucht, wenn diese anschließend mindestens einen Monat ohne Beschäftigung war (vgl. Infokasten links).

#### Anteil der Leistungsbezieher an den Abgängen aus Beschäftigung

Zunächst wird untersucht, ob Personen innerhalb von 90 Tagen nach dem Ende einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung Leistungen bezogen haben (das bedeutet nicht, dass sie diese Leistung auch am Ende des 90-Tage-Zeitraums noch beziehen). Die 90-Tage-Abgrenzung wird gewählt, da bei Arbeitslosengeld-I-Bezug im Falle einer Eigenkündigung eine Sperrzeit von drei Monaten greifen kann. Aufstocker werden im Folgenden sowohl bei den Arbeitslosengeld-I- als auch bei den Arbeitslosengeld-II-Beziehern ausgewiesen.

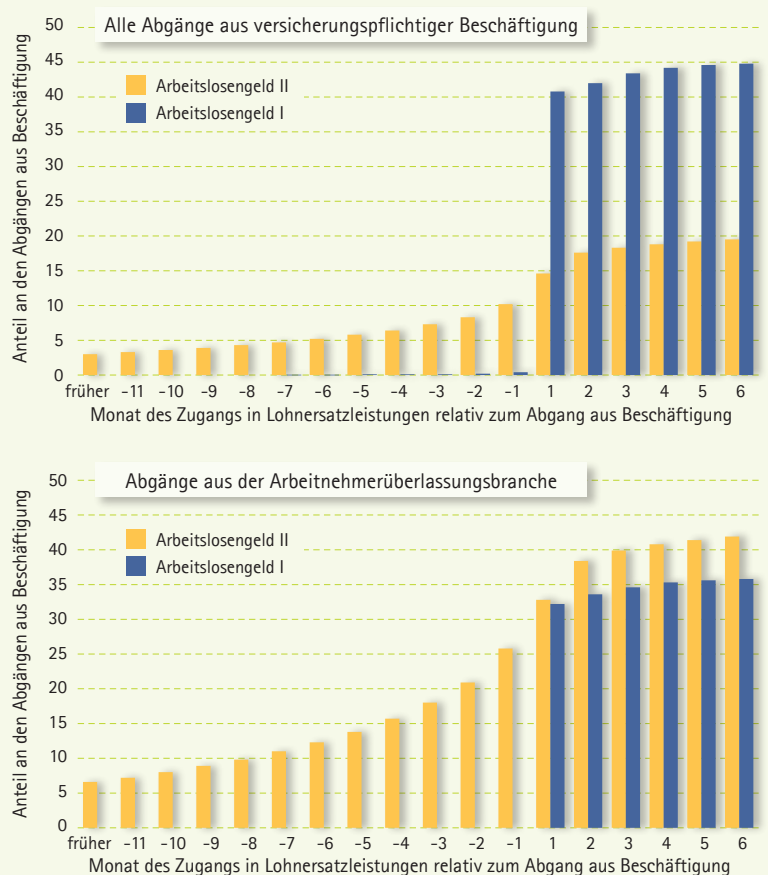
Innerhalb von 90 Tagen nach Ende der Beschäftigung bezogen 43 Prozent der Abgänger Arbeitslosengeld I und 18 Prozent Arbeitslosengeld II (vgl. Abbildung 2). Darunter waren 5 Prozentpunkte Leistungsaufstocker, bekamen also Arbeitslosengeld I und II. Damit erhielt ein knappes Drittel aller Leistungsbezieher Arbeitslosengeld II.<sup>5</sup>

Allerdings erhielten 8 Prozent der Stichprobe und somit knapp die Hälfte der späteren Arbeitslosen-

Abbildung 2

#### Verteilung der Zugangszeitpunkte in Lohnersatzleistungen relativ zum Zeitpunkt des Abgangs aus Beschäftigung

2010, kumulierte Anteile in Prozent



Lesehilfe: Der Monat -2 (-1) auf der Zeitachse umfasst Zugänge bis 30 (0) Tage vor Beginn der Arbeitslosigkeit. Der Monat 1 (2) umfasst Zugänge bis 30 (60) Tage nach Beginn der Arbeitslosigkeit.

Anmerkungen: Aufstocker sind sowohl bei den Arbeitslosengeld-I-Beziehern als auch bei den Arbeitslosengeld-II-Beziehern eingeordnet. Die Abgrenzung der Stichprobe ist im Infokasten links beschrieben.

Quelle: IAB-Auswertungen auf Basis der IEB.

© IAB

geld-II-Empfänger bereits mindestens einen Monat vor dem Ende der Beschäftigung Arbeitslosengeld II. Diese Personen sind also keine „Neuzugänge“ im Arbeitslosengeld II, sondern haben bereits zuvor das Erwerbseinkommen aufgestockt oder aus anderen Gründen Grundsicherungsleistungen bezogen.

In der Arbeitnehmerüberlassungsbranche bezogen sogar 40 Prozent der Abgänger aus Beschäftigung bzw. mehr als die Hälfte aller Leistungsempfänger innerhalb von 90 Tagen Arbeitslosengeld II. Jedoch erhielten 21 Prozent dieser Arbeitslosengeld-II-Empfänger (also wiederum mehr als die Hälfte der späteren Bezieher) bereits mindestens einen Monat vor Beschäftigungsende Leistungen der Grundsicherung.

<sup>5</sup> Wenn betrachtet wird, wer innerhalb von 10 Tagen Leistungen bezogen hat, so beträgt der Anteil der ALG-II-Bezieher 24 %. Von diesen erhielten 68 % bereits mindestens einen Monat vorher Arbeitslosengeld II.



Tabelle 2

**Struktur der Abgänge aus Beschäftigung**

Abgänge im Zeitraum 12/2009 bis 11/2010, Anteile einzelner Personengruppen in Prozent

	Alle Branchen			darunter: Arbeitnehmerüberlassung		
	kein Bezug*	Alg I*	Alg II*	kein Bezug*	Alg I*	Alg II*
Frauen	48	39	37	30	27	23
Ausländer	19	9	18	21	11	17
Letzte Beschäftigung in Ostdeutschland	16	27	31	14	25	24
<b>nach Altersgruppen</b>						
16-24 Jahre	25	15	18	43	21	23
25-34 Jahre	28	25	33	25	28	35
35-44 Jahre	19	23	25	15	20	21
45-54 Jahre	16	23	19	13	22	17
55-64 Jahre	12	13	5	5	9	4
<b>nach Beschäftigungsstatus</b>						
Einfache Arbeiter (Vollzeit)	28	29	45	65	53	71
Facharbeiter/Meister (Vollzeit)	13	25	14	13	24	12
Angestellte (Vollzeit)	32	29	13	9	14	5
Auszubildende	1	1	1	0	0	0
Teilzeitbeschäftigte	26	17	26	13	8	11
<b>nach Qualifikation</b>						
Ohne Ausbildung	24	18	37	43	21	41
Berufsausbildung/Abitur	53	73	60	51	75	58
Uni-/FH-Abschluss	12	9	3	4	4	2
<b>nach Branchen</b>						
Verarbeitendes Gewerbe	14	15	6	-	-	-
Land und Forst, Fischerei, Bergbau	4	2	2	-	-	-
Energie, Wasser, Abfall	0	1	1	-	-	-
Baugewerbe	5	12	8	-	-	-
Handel (einschl. Reparatur Kfz)	13	15	12	-	-	-
Verkehr und Lagerei	5	6	6	-	-	-
Gastgewerbe	8	7	10	-	-	-
Information und Kommunikation	3	2	2	-	-	-
Finanzen und Versicherungen	3	1	0	-	-	-
Grundstücks- und Wohnungswesen	1	1	1	-	-	-
Freiberufl. wissenschaftl. und techn. Dienstleistungen	5	5	2	-	-	-
Arbeitnehmerüberlassungs- branche	9	10	27	100	100	100
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	6	7	12	-	-	-
Öffentliche Verwaltung	4	2	1	-	-	-
Erziehung und Unterricht	5	3	2	-	-	-
Gesundheits- und Sozialwesen	11	6	5	-	-	-
Kunst, Unterhaltung und Erholung	2	1	1	-	-	-
Sonstige Dienstleistungen und private Haushalte	3	3	3	-	-	-
<b>Beobachtungen</b>	<b>135.962</b>	<b>136.652</b>	<b>57.714</b>	<b>12.647</b>	<b>13.488</b>	<b>15.561</b>

\* Innerhalb von 90 Tagen nach dem Abgang aus Beschäftigung.

Anmerkungen: Aufstocker sind sowohl bei den Arbeitslosengeld-I-Beziehern als auch bei den Arbeitslosengeld-II-Beziehern eingeordnet. Die Abgrenzung der Stichprobe ist in dem Infokasten zur Datengrundlage (Seite 4) beschrieben.

Lesehilfe: Von den Personen ohne Leistungsbezug waren 48 % Frauen. Bei den Abgängen mit ALG-I-Bezug sind es 39 %, bei denen mit ALG-II-Bezug sind es 37 %. Das impliziert, dass Frauen unterproportional Leistungen beziehen.

Quelle: IAB-Auswertungen auf Basis der IEB.

© IAB

Hier zeigt sich noch stärker als für die Gesamtgruppe der Beschäftigten, dass soziale Problemlagen oft schon vor dem Ende einer Beschäftigung bestanden.

Personen, die bereits während der Erwerbstätigkeit mit Arbeitslosengeld II aufstocken mussten, würden von einer großzügigeren Ausgestaltung der Anspruchskriterien nicht profitieren, da sie trotz Anspruch auf Arbeitslosengeld I weiterhin aufstocken müssten.<sup>6</sup>

**Struktur der Abgänge aus Beschäftigung**

Arbeitslosengeld-I-Empfänger sind – unter den Abgängen aus Beschäftigung – tendenziell älter als Arbeitslosengeld-II-Empfänger (vgl. Tabelle 2). Ebenso beziehen Arbeitslose mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit relativ häufiger Arbeitslosengeld II als Arbeitslosengeld I. Ein knappes Drittel war zuletzt in Ostdeutschland beschäftigt und fast die Hälfte der Arbeitslosengeld-II-Empfänger sind einfache Arbeiter. Personen, die vorher teilzeitbeschäftigt waren, erhalten ebenfalls relativ häufiger Arbeitslosengeld II als Arbeitslosengeld I. Über ein Drittel hat keinen Ausbildungsabschluss.

Besonders auffällig ist: Mehr als ein Viertel der Arbeitslosengeld-II-Empfänger war zuvor in der Arbeitnehmerüberlassung tätig (27 %). Arbeitslosengeld-II-Empfänger finden sich aber auch vergleichsweise häufig in der Branche Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (12 %) und im Gastgewerbe (10 %).

Die Auswertung der Personenmerkmale von Arbeitslosengeld-II-Empfängern, die vorher in der Arbeitnehmerüberlassungsbranche tätig waren, bestätigt ebenfalls, dass diese Personen vorher vor allem einfache Tätigkeiten ausgeübt haben (71 %) und häufig über keine Ausbildung verfügten (41 %, vgl. Tabelle 2).

Die Verdienste der Arbeitslosengeld-I-Bezieher waren in der letzten Beschäftigung deutlich höher als bei Personen, die Arbeitslosengeld II erhalten. Tatsächlich haben 50 Prozent der späteren Arbeitslosengeld-II-Bezieher in ihrer letzten Beschäftigung weniger als 1.054 Euro pro Monat und 80 Prozent weniger als 1.557 Euro pro Monat verdient (vgl. Tabelle 3). Von den späteren Arbeitslosengeld-I-Beziehern verdienten hingegen 50 Prozent weniger als 1.661 Euro pro Monat und 80 Prozent weniger als 2.465 Euro pro Monat. In der Arbeitnehmerüberlassungsbranche liegen die Verdienste niedriger.

<sup>6</sup> Weitere Informationen zum Wechsel zwischen kurzen Beschäftigungszeiten und Leistungsbezug nach dem SGB II finden sich in Koller/Rudolph (2011).

## Wie hätten sich eine Verlängerung der Rahmenfrist und/oder eine Verkürzung der Anwartschaftsdauer ausgewirkt?

Auf Basis von Individualdaten lassen sich die direkten „Erstrundeneffekte“ einer Veränderung von Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten abschätzen. Pro Person wird nur die erste Meldung im Beobachtungszeitraum untersucht (vgl. Infokasten rechts). Dies geschieht im Folgenden für ausgewählte Varianten, die Anfang 2012 im politischen Raum diskutiert wurden. Mögliche Verhaltenseffekte und längerfristige Effekte werden dabei allerdings nicht berücksichtigt. Zudem nimmt ein vergleichsweise hoher Anteil der Personen trotz der mindestens einmonatigen Unterbrechung bis zum nächsten Beschäftigungsverhältnis keine Leistungen in Anspruch – auch wenn ein solcher infolge der geänderten Anspruchsvoraussetzungen bei der Arbeitslosmeldung bestanden hätte. Daher wird die geschätzte Zahl der Anspruchsberechtigten mit dem Anteil der tatsächlichen Inanspruchnahme innerhalb von 90 Tagen gewichtet.

Insgesamt lassen die gewichteten Zahlen vermuten, dass eine Rahmenfrist von drei Jahren in Kombination mit einer Anwartschaftsdauer von zwölf Monaten im Jahr 2010 dazu geführt hätte, dass etwa 50.000 zusätzliche Personen in diesem Zeitraum Arbeitslosengeld I bezogen hätten – dies entspricht einem Anstieg des Anteils der entsprechenden Leistungsbezieher an allen Abgängen um 2 Prozent (vgl. **Tabelle 4**).

Verkürzt man die Anwartschaftszeit bei einer Rahmenfrist von drei Jahren auf sechs Monate, hätten etwa 200.000 Personen (6 %) zusätzlich Arbeitslosengeld I erhalten.

Eine Rahmenfrist von zwei Jahren in Kombination mit einer Anwartschaftsdauer von vier Monaten hätte hingegen knapp 250.000 (8 %) zusätzliche Leistungsbezieher bedeutet. Unter diesen wären 40.000 aus der Arbeitnehmerüberlassungsbranche gewesen. Würde das bisherige Verhältnis von Beitrags- zu Anspruchszeiten (2:1) erhalten bleiben, hätten die zusätzlichen Leistungsbezieher bei der letztgenannten Variante im Mittel allerdings nur einen Anspruch von fünf Monaten erworben – der Effekt auf das Volumen an Arbeitslosen in Person Jahren hätte damit deutlich unter demjenigen auf die betroffene Personenzahl gelegen.

Bei allen untersuchten Varianten bezog etwa ein Drittel der geschätzten zusätzlichen Arbeitslosengeld-I-Empfänger unter den aktuellen Regelungen innerhalb von 90 Tagen nach Ende der Beschäftigung Arbeitslosengeld II. In der Arbeitnehmerüber-

## i

### Die Schätzung eines erweiterten Anspruchs im Jahr 2010

Für die Schätzung eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld I im Fall einer Arbeitslosmeldung wird zunächst ermittelt, wie viele Tage Personen innerhalb der Rahmenfrist in Versicherungspflichtverhältnissen gemeldet waren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Rahmenfrist nicht in eine vorangegangene Rahmenfrist hineinragen kann: Wurden innerhalb der letzten zwei (drei) Jahre Leistungen in Anspruch genommen, so beginnt die aktuelle Rahmenfrist mit der letzten Leistungsepisode (oder einem Ruhezeitraum) innerhalb der letzten zwei (bzw. drei) Jahre, der ein erstmaliger oder neu erfüllter Anspruch auf Arbeitslosengeld zugrunde lag. Vereinfachend wird dies hier als Beginn der letzten Leistungsepisode innerhalb der letzten zwei (bzw. drei) Jahre nachgebildet, die mehr als eine Woche nach einer anderen Leistungsperiode begann. Weiterhin können Restansprüche innerhalb von vier Jahren seit ihrer Entstehung geltend gemacht werden.

Tabelle 3

### Brutto-Monatsentgelte vor dem Abgang aus Beschäftigung

in Euro

	Alle Branchen			darunter: Arbeitnehmerüberlassung		
	kein Bezug*	Alg I*	Alg II*	kein Bezug*	Alg I*	Alg II*
Mittelwert	1.607	1.857	1.125	1.172	1.431	1.036
Perzentile						
20. Perzentil	604	1.057	590	709	959	647
50. Perzentil	1.293	1.661	1.054	1.116	1.273	1.024
80. Perzentil	2.316	2.465	1.557	1.518	1.783	1.330

\* Innerhalb von 90 Tagen nach dem Abgang aus Beschäftigung.

Anmerkung: Aufstocker sind sowohl bei den Arbeitslosengeld-I-Beziehern als auch bei den Arbeitslosengeld-II-Beziehern eingeordnet. Zur Abgrenzung der Stichprobe vgl. Infokasten auf S. 4. Lesehilfe: Ein 50. Perzentil von 1.293 Euro gibt an, dass 50 Prozent aller Personen in der Gruppe brutto nicht mehr als 1.293 Euro pro Monat verdienten.

Quelle: IAB-Auswertungen auf Basis der IEB.

© IAB

Tabelle 4

### Geschätzter zusätzlicher Arbeitslosengeld-I-Bezug nach dem ersten Abgang aus Beschäftigung im Zeitraum 12/2009 bis 11/2010

Personen in 1.000

Anwartschaftszeit	Alle Branchen		darunter: Arbeitnehmerüberlassung	
	Rahmenfrist			
	2 Jahre	3 Jahre	2 Jahre	3 Jahre
	Zuwachs in 1.000			
12 Monate		+ 52		+ 9
6 Monate	+ 168	+ 202	+ 24	+ 34
4 Monate	+ 247	+ 275	+ 39	+ 48
	Zuwachs in Prozent (an allen Abgängen)			
12 Monate		+ 2		+ 2
6 Monate	+ 5	+ 6	+ 6	+ 9
4 Monate	+ 8	+ 9	+ 10	+ 12

Anmerkung: Für die Berechnungen wurden die vorhergesagten Ansprüche mit dem bisherigen Anteil tatsächlicher Inanspruchnahme innerhalb von 90 Tagen an den geschätzten Ansprüchen gewichtet. Zur Abgrenzung der Stichprobe vgl. Infokasten auf Seite 4.

Quelle: IAB-Auswertungen auf Basis der IEB.

© IAB



PD Dr. Elke Jahn ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB. elke.jahn@iab.de



Prof. Dr. Gesine Stephan ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB. gesine.stephan@iab.de

lassungsbranche ist dies sogar für mehr als die Hälfte der zusätzlichen Arbeitslosengeld-I-Bezieher der Fall (vgl. Tabelle 5).

Je nach Variante erhielten 40 bis 45 Prozent dieser Arbeitslosengeld-II-Empfänger – dies entspricht einem Siebtel der zusätzlichen Empfänger – bereits mindestens einen Monat vor Ende der Beschäftigung Grundsicherungsleistungen. Bei diesem Personenkreis wäre durch den Bezug von Arbeitslosengeld I die Bedürftigkeit nicht beendet worden. Hingegen hängt es bei Personen, die erst nach Beschäftigungsende Arbeitslosengeld II bezogen haben, in jedem Einzelfall von der Lage der Bedarfsgemeinschaft ab, ob die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld I ihre Bedürftigkeit beendet hätte. Insgesamt liegt der Anteil der zu erwartenden Aufstocker zum Arbeitslosengeld I bei den zusätzlichen Beziehern damit zwischen einem Siebtel und einem Drittel (vgl. Tabelle 5).

### Fazit

Für Randbelegschaften wie Leiharbeiter und befristet Beschäftigte ist die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt mit Belastungen und Risiken verbunden. Wenn sie ihren Job verlieren, können sie oft keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung geltend machen. Daher liegt es nahe zu fragen, wie viele Personen in-

folge einer Verlängerung der Rahmenfrist oder einer Verkürzung der Anwartschaftsdauer zusätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben hätten.

Aus theoretischer Sicht gibt es Gründe für und gegen eine Verlängerung der Rahmenfrist bzw. eine Verkürzung der Anwartschaftsdauer – ihre Gewichtung ist letztlich eine politische Entscheidung.

Eines zeigen unsere Befunde jedoch deutlich: Die Arbeitslosenversicherung kann die soziale Absicherung von Randbelegschaften nur begrenzt gewährleisten. Ein beträchtlicher Anteil derjenigen Personen, die derzeit nach einer Beschäftigung Arbeitslosengeld II erhalten, hat schon zuvor Leistungen der Grundsicherung bezogen. Auch nach einer Reform, die die Anwartschaftsdauer verkürzt oder die Rahmenfrist verlängert, müsste ein Siebtel bis ein Drittel der zusätzlichen Arbeitslosengeld-I-Bezieher voraussichtlich mit Arbeitslosengeld II aufstocken.

Auch zeigen die Berechnungen, dass alleine infolge einer Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre vergleichsweise wenige Personen nach dem Ende einer Beschäftigung zusätzlich Arbeitslosengeld I bezogen hätten. Verkürzt man hingegen nur die Anwartschaftszeit auf vier Monate, so hätten zusätzlich 250.000 Personen Arbeitslosengeld I erhalten – im Mittel jedoch nur für eine relativ kurze Zeit.

Tabelle 5

### Anteil der bisherigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher an den geschätzten zusätzlichen Arbeitslosengeld-I-Beziehern, in Prozent

Anwartschaftszeit	Alle Branchen		darunter: Arbeitnehmerüberlassung	
	Rahmenfrist			
	2 Jahre	3 Jahre	2 Jahre	3 Jahre
	<b>Anteil bisheriger ALG-II-Bezieher (innerhalb von 90 Tagen nach Abgang)</b>			
12 Monate		31		53
6 Monate	34	36	53	56
4 Monate	35	36	55	57
	<b>darunter: ALG II schon einen Monat vor Beschäftigungsende</b>			
12 Monate		45		49
6 Monate	40	42	42	46
4 Monate	41	43	42	46

Anmerkungen: Für die Berechnungen wurden die vorhergesagten Ansprüche mit dem bisherigen Anteil tatsächlicher Inanspruchnahme innerhalb von 90 Tagen an den geschätzten Ansprüchen gewichtet. Die Abgrenzung der Stichprobe ist in dem Infokasten zur Datengrundlage (Seite 4) beschrieben.

Quelle: IAB-Auswertungen auf Basis der IEB.

© IAB

### Literatur

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

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

Koller, L.; Rudolph, H. (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer, [IAB-Kurzbericht Nr. 14](#), Nürnberg.

Schmieder, J. F.; von Wachter, T.; Bender, S. (2012a): [The Long-Term Effects of UI Extensions on Employment](#), *American Economic Review Papers and Proceedings* 102, 514-519.

Schmieder, J. F.; von Wachter, T.; Bender, S. (2012b): The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: [Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over Twenty Years](#), *Quarterly Journal of Economics* 127, 701-752.

Venn, D. (2012): Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 131, OECD, Paris.