

IAB-Stellungnahme

1/2016

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung

Sarah Bernhard
Christine Dauth
Barbara Hofmann
Katrin Hohmeyer
Elke Jahn
Thomas Kruppe
Michael Oberfichtner
Frank Sowa
Gesine Stephan
Simon Trenkle
Enzo Weber
Joachim Wolff

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 11. April 2016

ISSN 2195-5980

Zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung

Sarah Bernhard

Christine Dauth

Barbara Hofmann

Katrin Hohmeyer

Elke Jahn

Thomas Kruppe

Michael Oberfichtner

Frank Sowa

Gesine Stephan

Simon Trenkle

Enzo Weber

Joachim Wolff

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 Einleitung.....	6
2 Anspruchsvoraussetzungen auf Arbeitslosengeld.....	6
2.1 Internationaler Vergleich	7
2.2 Empirische Abschätzung.....	7
2.3 Pro und Contra	8
3 Selbständige in der Arbeitslosenversicherung.....	9
3.1 Entscheidung für ein Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag	10
3.2 Höhe des Arbeitslosengeldes aus der Versicherung auf Antrag.....	11
3.3 Variierender Beitragssatz zur Versicherung auf Antrag	14
3.4 Frist für den Antrag auf die freiwillige Versicherung.....	14
3.5 Öffnung der Versicherung auf Antrag für weitere Personengruppen	15
4 Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes	16
4.1 Zusätzliche Ansprüche und Mindestbezugsdauern.....	16
4.2 Effekte der Verkürzung der Anspruchsdauern im Jahr 2006.....	17
4.3 Effekte von mit dem Alter steigenden Anspruchsdauern	18
4.4 Mindestarbeitslosengeld.....	20
5 Arbeitsversicherung und obligatorische Förderangebote	21
5.1 Finanzierung von Qualifikationsmaßnahmen auch für Beschäftigte	21
5.2 Weiterbildungsberatung	23
5.3 Obligatorische Arbeitsförderungsangebote	24
6 Zumutbarkeit von Arbeit.....	26
7 Finanzierung der Arbeitslosenversicherung	28
7.1 Defizithaftung	28
7.2 Sonderabgabe zur Förderung der Langzeiterwerbslosen	28
7.3 Erstattungspflicht bei Kündigung älterer Arbeitnehmer	29
7.4 Versicherungsfremde Leistungen.....	29
8 Zusammenfassung	29
Literatur	33

Zusammenfassung

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zu den Anträgen der Bundestagsfraktion Die Linke: „Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken“ (Bundestagsdrucksache 18/7425) und der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: „Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern“ (Bundestagsdrucksache 18/5386).

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betont in ihrem Antrag, dass bei der zunehmend heterogenen Arbeitswelt und den zunehmend unsteten Erwerbsverläufen viele Erwerbstätige von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen bleiben. Andere Erwerbstätige zahlen Beiträge, haben aber im Falle der Arbeitslosigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Sonderregelungen sollten daher durch ein transparentes System abgelöst werden. Perspektivisch soll die Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung umgestaltet werden, die die Menschen bei Weiterbildung und Qualifizierung unterstützt, bevor sie arbeitslos werden.

Die Fraktion Die Linke benennt in ihrem Antrag ebenfalls als eine zentrale Problemlage, dass immer mehr Beitragszahlerinnen und Beitragszahler aufgrund unsicherer Arbeitsverhältnisse und niedriger Löhne keine Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung geltend machen können. Häufig müssten sie das Arbeitslosengeld zusätzlich mit Arbeitslosengeld (ALG) II aufstocken; ältere Erwerbslose sähen sich vor dem Risiko, nach dem Arbeitslosengeldbezug und anschließendem ALG-II-Bezug direkt in die Altersarmut überzugehen. Bei der Leistungsgewährung benennt der Antrag Ungleichbehandlungen und Unkenntnis über Ansprüche zum Beispiel beim Teilarbeitslosengeld und bei der freiwilligen Arbeitslosenversicherung.

Die beiden Fraktionen leiten hieraus eine Reihe von Änderungsvorschlägen im Bereich der Arbeitslosenversicherung ab. Sie betreffen eine Verkürzung der Anwartschaftsdauer beziehungsweise die Ausweitung der Rahmenfristen, ein einheitliches Arbeitslosengeld für vormals Selbständige, die Verlängerung der Antragsfrist bei Arbeitslosenversicherung für Selbständige, die Verlängerung der Bezugsdauern des Arbeitslosengelds und eine sprunghafte Erhöhung mit dem Alter, die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes in Höhe der SGB-II-Leistungen, das Modell einer Arbeitsversicherung und obligatorische Förderangebote, die Zumutbarkeit von Arbeit und die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung. Soweit zu den einzelnen Punkten wissenschaftliche Befunde vorliegen, stellt das IAB diese in seiner Stellungnahme dar und zieht aus wissenschaftlicher Sicht Schlussfolgerungen.

Abstract

In this Statement, the IAB is commenting on the motions of the parliamentary group The Left: "Strengthening the protective function of unemployment insurance" (printed parliamentary document 18/7425) and of the parliamentary group Alliance 90/The Greens: "Reforming unemployment insurance to make it fairer and more widely accessible" (printed parliamentary document 18/5386).

In its motion, the parliamentary group Alliance 90/The Greens emphasises that, in view of the increasingly heterogeneous job market and the increasingly unstable nature of working life, many economically active people remain excluded from unemployment insurance. Other economically active people pay contributions, but are not entitled to unemployment benefit when they become unemployed. This is why these regulations should be replaced by a transparent system. In the long term, unemployment insurance should be redesigned as employment insurance which supports people before they become unemployed – for instance through further training and additional qualifications.

In its motion, the parliamentary group The Left likewise calls attention to a central problem situation: more and more people who pay contributions cannot claim unemployment insurance benefits because of insecure employment contracts and low wages. Often they have to top up the unemployment insurance payments they receive with means-tested unemployment benefits (ALG II). In this regard, older people who become unemployed see themselves facing old-age poverty after having drawn unemployment insurance followed by basic means-tested unemployment benefits. The motion mentions unequal treatment and a lack of knowledge about entitlement when receiving the benefit, for instance where partial unemployment benefits and voluntary unemployment insurance are concerned.

From this, both parliamentary groups put forward a number of suggestions for change with respect to unemployment insurance. These concern a shortening of the qualifying period and/or the extension of applicable periods for receipt; a uniform unemployment benefit for those who were formerly self-employed; the extension of the period of application for unemployment insurance for the self-employed, the extension of the period of receipt of unemployment benefit and a staged increase according to age; the introduction of a minimum unemployment benefit at the level of basic means-tested unemployment benefits ('SGB II' benefits); the structure of employment insurance and obligatory offers of further training/further qualifications; the appropriateness of work, and the financing of unemployment insurance. In as far as scientific findings are available on individual points, the IAB outlines these in its Statement and draws conclusions from a scientific perspective.

1 Einleitung

Der Antrag „Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern“ der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betont, dass bei der zunehmend heterogenen Arbeitswelt und den zunehmend unsteten Erwerbsverläufen viele Erwerbstätige von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen bleiben. Andere Erwerbstätige zahlen Beiträge, haben aber im Falle der Arbeitslosigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Sonderregelungen sollten daher durch ein transparentes System abgelöst werden. Perspektivisch soll die Arbeitslosenversicherung aus Sicht der Fraktion zu einer Arbeitsversicherung umgestaltet werden, die die Menschen bei Weiterbildung und Qualifizierung unterstützt, bevor sie arbeitslos werden.

Der Antrag „Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung“ der Fraktion Die Linke benennt ebenfalls als eine zentrale Problemlage, dass immer mehr Beitragszahlerinnen und Beitragszahler aufgrund unsicherer Arbeitsverhältnisse und niedriger Löhne keine Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung geltend machen können. Häufig müssen sie das Arbeitslosengeld zusätzlich mit Arbeitslosengeld (ALG) II aufstocken; ältere Erwerbslose sehen sich vor dem Risiko, nach dem Arbeitslosengeldbezug und anschließendem ALG-II-Bezug direkt in die Altersarmut überzugehen. Bei der Leistungsgewährung benennt der Antrag Ungleichbehandlungen und Unkenntnis über Ansprüche (zum Beispiel beim Teilarbeitslosengeld und bei der freiwilligen Arbeitslosenversicherung).

Hieraus leiten die beiden Fraktionen eine Reihe von Änderungsvorschlägen im Bereich der Arbeitslosenversicherung ab. Soweit zu den einzelnen Punkten wissenschaftliche Befunde vorliegen, stellt das IAB diese im Folgenden dar und zieht aus wissenschaftlicher Sicht Schlussfolgerungen.¹

2 Anspruchsvoraussetzungen auf Arbeitslosengeld

Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke fordern, dass in Zukunft schon nach viermonatiger Beitragszeit ein zweimonatiger Bezug von Arbeitslosengeld möglich sein soll. Das Verhältnis von Beitrags- zu Anspruchszeiten (2:1) soll beibehalten werden. Hierdurch würde auch die bisherige Sonderregelung nach § 142 Abs. 2 SGB III überflüssig. Jede weitere Beschäftigungsdauer von zwei Monaten soll einen weiteren Anspruch von einem Monat begründen, bis nach 24 Monaten eine Anspruchsdauer von zwölf Monaten Arbeitslosengeld erreicht wird. Die Linke fordert zudem, dass die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre heraufgesetzt werden soll.

¹ Zu einem Teil der Vorschläge hat das IAB bereits in der Ausschussdrucksache 18(11)406 Stellung genommen. Die dort getroffenen Aussagen werden hier, soweit vorhanden, um neue wissenschaftliche Erkenntnisse ergänzt.

2.1 Internationaler Vergleich

Tabelle 1 stellt dar, wie Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld in anderen EU-Ländern ausgestaltet sind. Ausgewiesen ist zudem das Verhältnis von Anwartschaftszeit und Rahmenfrist, das sich als Regulierungsindikator interpretieren lässt. Höhere Werte weisen darauf hin, dass es schwieriger ist, die Anwartschaftskriterien zu erfüllen. Im Mittel der EU-28-Länder liegt die Rahmenfrist bei 24,8 Monaten, die Anwartschaftszeit bei 10,2 Monaten. Der Regulierungsindikator beträgt im Durchschnitt 0,47. Damit liegt Deutschland mit einem Indikator von 0,50 zurzeit etwa im Mittel aller EU Länder.

Tabelle 1: Anwartschaftszeiten und Rahmenfristen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld in der Europäischen Union, 2014

	Anwartschaftszeit				Rahmenfrist		
	(Monate) (1)	(Monate) (2)	(1)/(2)		(Monate) (1)	(Monate) (2)	(1)/(2)
Frankreich	4	28	0.1	Luxemburg	6	12	0.5
Spanien	12	72	0.2	Österreich	12	24	0.5
Malta	5	24	0.2	Portugal	12	24	0.5
Finnland	6	28	0.2	Rumänien	12	24	0.5
Großbritannien	6	24	0.3	Schweden	6	12	0.5
Griechenland	6,6	24	0.3	Tschechien	12	24	0.5
Dänemark	12	36	0.3	Belgien	15,4	27	0.6
Estland	12	36	0.3	Bulgarien	9	15	0.6
Ungarn	12	36	0.3	Niederlande	6	9	0.7
Kroatien	9	24	0.4	Polen	12	18	0.7
Slowenien	9	24	0.4	Slowakei	24	36	0.7
Deutschland	12	24	0.5	Lettland	9	12	0.8
Italien	12	24	0.5	Irland	9,7	12	0.8
Litauen	18	36	0.5	Zypern	6	6	1.0

Quelle: OECD, Benefits and Wages, Zusammenstellungen und Berechnungen auf der Basis einzelner Länderberichte; Werte gerundet.

Bei einer Senkung der Anwartschaftszeit auf vier Monate würde ceteris paribus der Regulierungsindikator auf 0,17 sinken, bei einer gleichzeitigen Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre würde er auf 0,11 zurückgehen. Im internationalen Vergleich wäre es in Deutschland damit vergleichsweise einfach, Anspruch auf Arbeitslosenversicherung zu erwerben. Länder mit einer Anwartschaftszeit unter zwölf Monaten haben meist auch eine kürzere Rahmenfrist. In Zypern betragen beispielsweise sowohl Rahmenfrist als auch Anwartschaftszeit sechs Monate, so dass Arbeitnehmer vorher ohne Unterbrechung beschäftigt gewesen sein müssen, um einen Anspruch auf Lohnersatzleistung zu erhalten.

2.2 Empirische Abschätzung

Hofmann/Stephan (2015) schätzen auf Basis von Individualdaten die direkten kurzfristigen Effekte einer Veränderung von Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten. Für die hochgerechnet 3,2 Millionen Personen, die im Zeitraum Oktober 2012 bis September 2013 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen

Monat nicht beschäftigt waren, zeigen die Auswertungen: Eine Anwartschaftsdauer von vier Monaten hätte zur Folge gehabt, dass zusätzlich knapp 200.000 Personen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld eingelöst hätten (für die Berechnung wurde die Einlösewahrscheinlichkeit individuell auf Basis der persönlichen Merkmale vorhergesagt). Wäre zeitgleich die Rahmenfrist auf drei Jahre ausgeweitet worden, so wären es voraussichtlich etwa 210.000 Personen gewesen. Mögliche Verhaltens- und längerfristige Effekte sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.

Unter den Personen, die den Anspruch voraussichtlich eingelöst hätten, wären bei einer Rahmenfrist von zwei Jahren 78.000, bei einer Rahmenfrist von drei Jahren 85.000 Arbeitslosengeld-II-Bezieher gewesen. Dabei wäre es aber nur einem Teil von ihnen gelungen, die Hilfebedürftigkeit zu verlassen. Rund 40 Prozent der zusätzlichen Anspruchsberechtigten hatten bereits während ihrer letzten Beschäftigung mit Arbeitslosengeld II aufgestockt und würden dies auch bei einem Bezug von Arbeitslosengeld I weiter tun. Bei den restlichen 60 Prozent wäre der Haushaltskontext entscheidend dafür gewesen, ob der ALG-I-Bezug zur Deckung des Lebensunterhalts ausgereicht hätte.

Die Auswertungen zeigen auch: Bei einer kürzeren Anwartschaftszeit oder längerer Rahmenfrist hätten – im Vergleich zu den aktuell Anspruchsberechtigten beziehungsweise Leistungsempfängern – mehr jüngere Arbeitnehmer, Teilzeitbeschäftigte, Personen ohne Berufsausbildung, Personen aus der „Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften“, zuvor im Gastgewerbe Beschäftigte und Personen mit relativ niedrigem Einkommen Anspruch auf Arbeitslosengeld I gehabt.

2.3 Pro und Contra

Aus versicherungsökonomischer Sicht sollen Anwartschaftszeit und Rahmenfrist Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit absichern, die in zeitlicher Nähe zum Eintreten des Versicherungsfalles eine Mindestdauer versicherungspflichtig beschäftigt waren. Derzeit muss ein Arbeitnehmer in den beiden Vorjahren im Schnitt sechs Monate pro Jahr arbeiten, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben. Bei einer Anwartschaftszeit von vier Monaten und einer Rahmenfrist von zwei beziehungsweise drei Jahren würden 2,0 beziehungsweise 1,3 Monate pro Jahr ausreichen. Die kürzeren Anwartschaftszeiten hätten dann (kurzfristige) positive Effekte auf die finanzielle Lage Arbeitsloser, die den hierdurch entstandenen Anspruch einlösen, wenn entweder der Arbeitslosengeldanspruch über dem Grundversicherungsniveau der Bedarfsgemeinschaft liegt oder kein Anspruch auf Grundsicherung besteht.

Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es Gründe für sowie gegen eine Verkürzung der Anwartschaftszeit beziehungsweise eine Verlängerung der Rahmenfrist. Tabelle 2 fasst die wichtigsten Argumente für und gegen eine Ausweitung der Rahmenfrist

beziehungsweise eine Verkürzung der Anwartschaftszeit zusammen (für eine ausführliche Diskussion siehe Jahn/Stephan 2012). Die Gewichtung der Argumente ist eine politische Entscheidung.

Tabelle 2: Zusammenfassung der wichtigsten Argumente für und gegen eine Verkürzung der Anwartschaftszeit und eine Ausweitung der Rahmenfrist in der Arbeitslosenversicherung

	Pro	Contra
Gesamtwirtschaftliche Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niedrigere Armutsrate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eventuell höhere Arbeitslosenquote
Wirkung auf die Arbeitslosenversicherung und das System der Grundsicherung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vereinfachungen gegenüber der derzeitigen Regelung zur kurzen Anwartschaftszeit ▪ Weniger Anspruchsberechtigte in der Grundsicherung ▪ Geringere Ausgaben für das steuerfinanzierte ALG II 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mehr Anspruchsberechtigte in der Arbeitslosenversicherung ▪ Höhere Ausgaben für das beitragsfinanzierte ALG I ▪ Mehr registrierte Arbeitslose (da höherer Anreiz zur Meldung)
Effekte für Arbeitslose nur dann, wenn der Anspruch neu erworben wird und a) das ALG I über dem Grundsicherungsniveau der Bedarfsgemeinschaft liegt oder b) auf Grundsicherung kein Anspruch besteht.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niedrigeres Armutsrisiko ▪ Bessere Planungssicherheit ▪ Aufnahme kurzer Arbeitsverhältnisse wird attraktiver 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geringere Anreize, auf eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt hinzuarbeiten ▪ Mögliche Mitnahmeeffekte (Anreiz zur Meldung trotz fehlender ganzjähriger Verfügbarkeit) ▪ Hemmschwelle für arbeitgeberseitige Entlassungen sinkt (z.B. saisonal), da verbesserte Absicherung ▪ Häufigerer Wechsel zwischen den Rechtskreisen, wenn sich an einen ALG-I-Bezug ein ALG-II-Bezug anschließt

3 Selbständige in der Arbeitslosenversicherung

Selbständige haben die Möglichkeit, ein Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag einzugehen und sich so gegen Arbeitslosigkeit zu versichern. Der Auffassung von Bündnis 90/Die Grünen zufolge soll sich die Höhe des Arbeitslosengeldes aus der Versicherung auf Antrag künftig nach der Höhe der gezahlten Beiträge und nicht mehr nach der Zuordnung in Qualifikationsstufen berechnen. Außerdem sollen Selbstständige zwischen zwei Tarifen wählen können: Bei halbierten Beiträgen sollen sie Anspruch auf Arbeitslosengeld entsprechend ihrer gezahlten Beiträge haben, bei vollen Beiträgen auf ein entsprechend höheres Arbeitslosengeld. Die Frist zur Antragstellung soll von drei auf sechs Monate nach Beginn der Selbstständigkeit erweitert werden. Die Arbeitslosenversicherung für Selbstständige – und dies fordert auch Die Linke – soll für alle Selbstständigen im Haupterwerb geöffnet werden (auch Hochschulabsolventen).

3.1 Entscheidung für ein Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag

Das Erwerbsleben vieler Existenzgründer weist zunehmend einen Episodencharakter auf (Noll/Wießner 2006). Neugründer erzielen häufig zu geringe Einkünfte, um Rücklagen zur Absicherung von Perioden mit niedrigen Auftragseingängen bilden zu können (Betzelt/Fachinger 2004). Darüber hinaus sind Selbständige im Vergleich zu abhängig Erwerbstätigen größeren Existenzrisiken ausgesetzt. Bei einer schlechten Auftragslage oder gar Geschäftsaufgabe bleibt Gründern daher oft nur die Möglichkeit, Grundsicherung für hilfebedürftige Arbeitsuchende zu beantragen. Vor diesem Hintergrund hatte die Einführung der freiwilligen Weiterversicherung im Jahr 2006 primär das Ziel, bei einer drohenden oder bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit Hemmnisse für den Schritt in die Selbständigkeit abzubauen, um so eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Sie sollte verhindern, dass Arbeitslose beziehungsweise sozialversicherungspflichtig Beschäftigte durch die Gründung den bereits erworbenen Versicherungsschutz verlieren (Bundestagsdrucksache 16/1842).

Die Regelung gilt als sozialpolitische Innovation, wird aber nur von einem Teil der Gründer in Anspruch genommen. Auswertungen von Befragungsdaten kamen zu dem Ergebnis, dass nur etwa die Hälfte aller mit Gründungszuschuss Geförderten eine Arbeitslosenversicherung auf Antrag abschließt (Evers et al. 2013, Evers und Schleinkofer 2015). Direkt nach der Reform im Jahr 2011 sei der Anteil noch um acht Prozentpunkte von 53 auf 45 Prozent gesunken. Aktuelle Auswertungen des IAB auf Basis neu erschlossener administrativer Daten deuten auf einen noch niedrigeren Anteil Versicherter in dieser Gruppe von etwa 30 Prozent hin. Der Anteil ungeförderter Gründer mit einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung liegt in den Befragungsdaten mit rund 20 Prozent noch deutlich darunter (Evers et al. 2013). Evers et al. (2013) führten auch deskriptive Analysen zu möglichen Selektionseffekten durch. Im Durchschnitt versichern sich eher Hochqualifizierte, ehemals Arbeitslose, ältere Menschen, Gründer mit geringem Startkapital, Personen in Ostdeutschland und Gründer ohne Migrationshintergrund.

Die geringe Verbreitung kann mehrere Ursachen haben. Rationale und perfekt informierte Personen könnten die für sie (im Erwartungswert) optimale Entscheidung getroffen haben. Denkbar ist aber auch, dass das wahrgenommene Risiko der Arbeitslosigkeit aufgrund der guten Arbeitsmarktentwicklungen niedrig ist, die Versicherung dem unternehmerischen Selbstverständnis vieler Personen widerspricht, Antragsfristen nicht eingehalten werden, die Versicherungsbeiträge schlicht als zu hoch empfunden werden oder aber der Kenntnisstand über die Versicherungsmöglichkeit unzureichend ist (Evers et al. 2013; Evers und Schleinkofer 2015).

Wie qualitative Befunde² zeigen, verfolgen Selbständige mit einer Versicherung unterschiedliche Motive: Der Versicherungsschutz gegen Arbeitslosigkeit produziert bei Gründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus bei den untersuchten Selbständigen in der von Unsicherheit geprägten Startphase ein Gefühl von Sicherheit für einen anfangs geringen Beitragssatz. Dieses Motiv der Sicherheit dominiert auch dann in den ersten Jahren, wenn die Einnahmen aus der Selbständigkeit als gut bewertet werden. Zudem kann der Abschluss eines Versicherungspflichtverhältnisses auf Antrag geeignet sein, um nach einem möglichen Scheitern der Selbständigkeit den sofortigen Bezug von Arbeitslosengeld II zu vermeiden. Hier können vergangene, biographisch erlebte Grundsicherungsperioden eine Rolle spielen, die mit gesellschaftlicher Stigmatisierung in Verbindung gebracht werden. Schließlich bietet die Antragspflichtversicherung Zugang zu Beratung, Vermittlung und Fördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und fungieren somit als „Eintrittskarte zum Club ‚Arbeitslosenversicherung‘“. Die Möglichkeit, ein Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag eingehen zu können, wird von den interviewten Solo-Selbständigen prinzipiell als positiv bewertet und trägt den veränderten Arbeitswelten, die Phasen der Selbständigkeit enthalten können, Rechnung.

3.2 Höhe des Arbeitslosengeldes aus der Versicherung auf Antrag

Die Höhe des Arbeitslosengeldes wird – falls in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit nicht mindestens 150 Tage Arbeitsentgelt aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung erzielt wurde – anhand eines fiktiven Entgelts ermittelt. Diese Konstellation führt wohl auch dazu, dass bei den interviewten Solo-Selbständigen aus der qualitativen Studie die Konditionen der Antragspflichtversicherung im Leistungsfall nur in Ausnahmefällen bekannt sind. In der Regel wird davon ausgegangen, dass die Höhe des Arbeitslosengeldes im Vergleich zur letzten Arbeitslosenperiode gleich bleibt. Dies ist aber nur unter der oben genannten Bedingung der Fall. Ansonsten wird die Höhe des Arbeitslosengeldes nach einem fiktiven Arbeitsentgelt berechnet. Es wird bestimmt von:

² Die mikrosoziologischen Befunde stammen aus dem laufenden IAB-Forschungsprojekt „Arbeitslosenversicherung bei Solo-Selbständigen: Eine qualitative Evaluation der freiwilligen Weiterversicherung“, in dem im Jahr 2013 unter anderem die Lebenswirklichkeit und die soziale Absicherung von Solo-Selbständigen untersucht wurde. Die Datengrundlage bilden 36 qualitative Interviews mit 37 Selbständigen, die in der Regel früher im Angestelltenverhältnis arbeiteten, eine berufsbiographische Phase der Arbeitslosigkeit erlebten, sich dann aus der Arbeitslosigkeit heraus selbständig machten und die Intention hatten, die Antragspflichtversicherung abzuschließen. Die meisten Interviewten erhielten den Gründungszuschuss. In den Beratungsgesprächen in den Agenturen für Arbeit bzw. Existenzgründerseminaren wurde ihnen das Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag empfohlen.

- der Beschäftigung, auf die sich die Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit für den Arbeitslosen richten,
- der für die Ausübung dieser Beschäftigung erforderlichen Qualifikation des Kunden (keine Ausbildung, abgeschlossener Ausbildungsberuf, Fachschule/Meister, Hoch-/Fachhochschule),
- und der Region (Ost/West).

Diejenigen, die diese Versicherungsbedingungen kennen, sind in der Regel Akademiker, die von der Regelung aufgrund der Eingruppierung in die höchste Qualifikationsgruppe profitieren.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die bisherige Höhe des Arbeitslosengeldes abhängig von der Qualifikation der vormals Selbständigen als Vergleichspunkt für die Vorschläge zur Änderung der Berechnung des Arbeitslosengeldes. Der Übersichtlichkeit halber werden nur Werte für Westdeutschland und Personen in Steuergruppe III ohne Kinder ausgewiesen. Alle folgenden Zahlenbeispiele beziehen sich ebenfalls auf diese Konstellation.

Tabelle 3: Richtwerte für monatliches Arbeitslosengeld nach Selbständigkeit

Qualifikationsgruppe	Monatliches Arbeitslosengeld
Hoch-/Fachhochschule (Qualifikationsgruppe 1)	1.415,40 Euro
Fachschule/Meister (Qualifikationsgruppe 2)	1.230,00 Euro
Abgeschlossener Ausbildungsberuf (Qualifikationsgruppe 3)	1.027,50 Euro
Keine Ausbildung (Qualifikationsgruppe 4)	806,10 Euro

Richtwerte für Westdeutschland für Personen in Steuerklasse III ohne Kinder.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2015)

Im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen wird vorgeschlagen, dass die Höhe des Arbeitslosengeldes künftig anhand der Beitragshöhe ermittelt wird. Hier wird angenommen, dass die bisher verwendete Bezugsgröße von 2.905 Euro auch künftig bei der Beitragszahlung zugrunde gelegt wird und weiterhin alle versicherten Selbständigen einheitliche Beiträge in Höhe von 87,15 Euro (nach der Startphase) zahlen. In der Startphase, die bis zum Ende des auf die Gründung folgenden Kalenderjahres dauert, zahlen Selbständige bisher nur die Hälfte des Beitrags, ohne dass sich dies auf die Höhe des Arbeitslosengeldes auswirkt. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass diese Startphase entweder in dieser Form beibehalten wird oder von Beginn der Selbständigkeit an die vollen Beiträge gezahlt werden.

Die vorgeschlagene Berechnung des Arbeitslosengeldes anhand des Beitrags führt zu einem monatlichen Arbeitslosengeld in Höhe von 1.252,20 Euro (Bundesagentur für Arbeit, 2016). Damit steigt das Arbeitslosengeld für Personen ohne Ausbildung

(Qualifikationsgruppe 4) um über 50 Prozent und für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (Qualifikationsgruppe 3) um über 20 Prozent. Für Personen mit Fachschul- oder Meisterabschluss (Qualifikationsgruppe 2) ergibt sich eine Erhöhung um etwa zwei Prozent. Demgegenüber steht eine Verringerung des Arbeitslosengeldes für Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss (Qualifikationsgruppe 1) um über zehn Prozent. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die vergleichsweise geringfügige Erhöhung des Arbeitslosengeldes für Personen mit Fachschul- oder Meisterabschluss nicht zu wesentlichen Verhaltensänderungen führt, und daher werden nur die erwarteten Effekte bei den anderen Qualifikationsgruppen diskutiert.

Die vorgeschlagene Änderung gleicht auf der einen Seite Beiträge zur und Auszahlungen aus der Versicherung an – gleich hohen monatlichen Beiträgen stehen im Fall der Arbeitslosigkeit gleich hohe monatliche Auszahlungen für alle Personengruppen gegenüber. Auf der anderen Seite sind aus versicherungsökonomischer Perspektive Effekte sowohl auf den Abschluss der Versicherung als auch auf das spätere Verhalten zu erwarten.

Diese möglichen Verhaltenseffekte sind im Folgenden kurz skizziert: Der Eintritt in die Versicherung wird für Selbständige aus den Qualifikationsgruppen 3 und 4 attraktiver und für Selbständige mit (Fach-)Hochschulabschluss unattraktiver. Entsprechend ist zu erwarten, dass mehr Selbständige aus den Qualifikationsgruppen 3 und 4 die Versicherung abschließen als derzeit und weniger Selbständige mit (Fach-)Hochschulabschluss. Geht man davon aus, dass auch bei Selbständigen höhere Bildung mit einem geringeren Risiko, arbeitslos zu werden und lange arbeitslos zu bleiben, einhergeht, steigen die Anreize zum Versicherungsabschluss für Personen mit einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko. Sie sinken für Personen mit einem geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko.

Nach Abschluss der Versicherung sind zusätzlich Verhaltensänderungen sowohl beim Eintritt in Arbeitslosigkeit als auch während einer Arbeitslosigkeitsepisode zu erwarten. Für Selbständige der Qualifikationsgruppen 3 und 4 steigt das Arbeitslosengeld im Verhältnis zum Einkommen aus Selbständigkeit. Dies erhöht für diese Gruppe den Anreiz, die Selbständigkeit zu beenden und stattdessen Arbeitslosengeld zu beziehen. Im Fall von Arbeitslosigkeit steigt durch das höhere Arbeitslosengeld der Lohn, der in einer angebotenen neuen Beschäftigung gezahlt werden muss, damit ein Jobangebot angenommen wird. Gleichzeitig verringert der Vorschlag – bei gegebenen Verdienstmöglichkeiten – den Unterschied zwischen Arbeitslosengeld und möglichem Erwerbseinkommen. Somit können Arbeitssuchende bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung wählerischer sein; die Anreize, intensiv nach einer neuen Beschäftigung zu suchen und schnell wieder Arbeit aufzunehmen, nehmen ab. Insgesamt ist für Selbständige der Qualifikationsgruppen 3 und 4

mit einem häufigeren Eintritt in Arbeitslosigkeit und einem anschließenden längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit zu rechnen.

Spiegelbildlich sind bei Selbständigen mit (Fach-)Hochschulabschluss weniger Eintritte in Arbeitslosigkeit und ein kürzerer Verbleib zu erwarten. Allerdings dürften die Effekte bei Selbständigen mit (Fach-)Hochschulabschluss geringer ausfallen als bei Selbständigen aus den Qualifikationsgruppen 3 und 4: Das Arbeitslosengeld I sinkt bei Selbständigen mit (Fach-)Hochschulabschluss weniger (sowohl absolut als auch relativ) als es bei den Qualifikationsgruppe 3 und 4 steigt. Aus versicherungsökonomischer Sichtweise könnten die vorgeschlagenen Änderungen die Arbeitslosenversicherung damit finanziell erheblich belasten.

3.3 Variierender Beitragssatz zur Versicherung auf Antrag

Weiterhin wird im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagen, dass Selbständige künftig die Möglichkeit erhalten, lediglich den halben Beitragssatz zu bezahlen und entsprechend geringere Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit zu beziehen. Diese Wahlmöglichkeit könnte dazu führen, dass mehr Selbständige die Antragspflichtversicherung auch nach der Startphase, in der die Hälfte des Beitrags fällig ist, fortführen. Die qualitativen Befunde machen deutlich, dass die zweimalige Verdoppelung der Beiträge in den Jahren 2011 und 2012 (vgl. Evers et al. 2013; Jahn/Springer 2013) viele Solo-Selbständige dazu veranlasste, die Versicherung zu kündigen (insbesondere „kalte Kündigungen“: Versicherte stellen ihre Beitragszahlungen ein). Mit etwa 80 Euro im Monat war für viele der Beitragssatz zu hoch. Auch diejenigen, die weiterhin versichert sind, geben an, dass die „Schmerzgrenze“ bei 80 Euro erreicht ist. Insofern wären variable Beitragssätze prinzipiell attraktiv.

Zu fragen wäre jedoch, ob bei halbierten Beitragssätzen die späteren Leistungen aus der Antragspflichtversicherung ausreichend sind. Bei den bisherigen Leistungssätzen führt eine Halbierung zu monatlichen Arbeitslosengeldzahlungen zwischen 403,05 und 707,70 Euro. Bei der im Antrag vorgeschlagenen Berechnungsart ergeben sich Zahlungen von 655,80 Euro (für Beiträge bezogen auf die halbe bisherige Bezugsgröße von 2.905,00 Euro, Bundesagentur für Arbeit, 2016). Das Arbeitslosengeld liegt in all diesen Fällen bei einer Halbierung des Beitragssatzes demnach kaum über dem Grundsicherungsniveau (im Extremfall sogar unter dem Regelbedarf). Daher ist davon auszugehen, dass die Halbierung der Beitragssätze aus individueller Perspektive wenig Anreize setzt, sich zu versichern. Aus versicherungsökonomischer Sicht sind keine wesentlichen Auswirkungen der Einführung einer solchen Option zu erwarten.

3.4 Frist für den Antrag auf die freiwillige Versicherung

Bisher müssen Selbständige den Antrag zur Arbeitslosenversicherung innerhalb von drei Monaten ab Beginn ihrer selbständigen Tätigkeit stellen. Im Antrag von Bündnis

90/Die Grünen wird gefordert, diese Frist auf sechs Monate auszuweiten. Eine solche Ausweitung ist aus versicherungsökonomischer Perspektive kritisch zu beurteilen. Es ist davon auszugehen, dass Selbständige nach Beginn ihrer Tätigkeit zunehmend besser einschätzen können, wie groß die Erfolgsaussichten ihrer Gründungen sind. Die Erfolgsaussichten beeinflussen die Entscheidung über den Abschluss der Arbeitslosenversicherung. Hierbei erhöhen schlechtere Erfolgsaussichten unter sonst gleichen Bedingungen die Neigung zum Versicherungsabschluss, da schlechtere Erfolgsaussichten eine höhere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, implizieren. Dadurch kommt es zu einer systematischen Selbstselektion von Gründern mit schlechteren Erfolgsaussichten in die Arbeitslosenversicherung.

Aus der Perspektive der Versicherung ist diese Selektion problematisch, da sie dazu führt, dass Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko unter den Versicherten überrepräsentiert sind. Dies führt zu höheren Ausgaben pro Versichertem als in einer Situation, in der sich alle Personen versichern. Die vorgeschlagene Verlängerung der Antragsfrist könnte dieses Problem verschärfen, da Selbständige mehr Zeit hätten, um Informationen über die Erfolgsaussichten ihrer Gründung zu sammeln und sich entsprechend für oder gegen eine Versicherung zu entscheiden.

3.5 Öffnung der Versicherung auf Antrag für weitere Personengruppen

Schließlich wird in den Anträgen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke gefordert, den Zugang in die Arbeitslosenversicherung für Selbständige für weitere Personengruppen zu ermöglichen. Dabei wird im Folgenden davon ausgegangen, dass sich diese Forderung auf die in § 28a Abs. 2 SGB III genannten Voraussetzungen bezieht, und eine Antragsfrist ab Beginn der Selbständigkeit beibehalten wird.

Bei der Einführung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige wurde beabsichtigt, Gründern durch eine Weiterversicherung den Verbleib in der Versicherung zu ermöglichen (Bundestagsdrucksache 15/1515). Dadurch sollten Existenzgründungen ermöglicht werden, ohne eine bestehende Absicherung gegen Arbeitslosigkeit zu verlieren. Die vorherige Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft wird durch die in § 28a Abs. 2 SGB III genannten Voraussetzungen, insbesondere Vorversicherungszeiten, nachgewiesen (Bundestagsdrucksache 15/1515 und Bundestagsdrucksache 17/1945). Beide Anträge implizieren, dass der Charakter einer Weiterversicherung zugunsten einer ausgeweiteten Zugangsmöglichkeit in die Versicherung aufgegeben wird. Dabei handelt es sich letztlich um eine politische Entscheidung.

Es liegen keine Studien dazu vor, ob bisher nicht berechnete Personengruppen der Versicherung beitreten möchten, was eine Abschätzung der Folgen der vorgeschlagenen Änderung erschwert. Problematisch erscheint die Möglichkeit, auch bei vorherigem ALG-II-Bezug nach einer Unternehmensgründung der Arbeitslosenversi-

cherung für Selbständige beizutreten. Hier eröffnet sich durch eine selbständige Tätigkeit – unter Umständen bei gleichzeitig fortgesetztem ALG-II-Bezug – die Möglichkeit, Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben.³ Dabei ist entscheidend, ob bei einem geplanten späteren ALG-I-Bezug die Beiträge zur Versicherung geringer sind als der Unterschied zwischen dem später ausgezahlten Arbeitslosengeld I und II. Während dies derzeit von der individuellen Qualifikation abhängt, dürfte bei der vorgeschlagenen Änderung der Berechnung des Arbeitslosengeldes I dieses deutlich über dem Arbeitslosengeld II liegen. In diesem Fall ist nicht auszuschließen, dass sich Personen mit schlechten Arbeitsmarktaussichten, die Arbeitslosengeld II beziehen, mit dem Ziel selbständig machen, möglichst schnell Arbeitslosengeld I statt Arbeitslosengeld II zu beziehen. Neben der dadurch entstehenden finanziellen Belastung für die Arbeitslosenversicherung widerspricht ein solches Verhalten dem Versicherungsgedanken.

4 Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes

Für jedes Beitragsjahr, welches über die Dauer der Versicherungspflicht von 24 Monaten hinausgeht, soll – so die Forderung der Fraktion Die Linke – ein Anspruch auf einen zusätzlichen Monat Arbeitslosengeld entstehen. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die innerhalb der Rahmenfrist mindestens 24 Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben, sollen Mindestansprüche gelten (18 Monate für über 50-jährige Erwerbslose, 24 Monate für über 55-jährige Erwerbslose und erwerbslose Menschen mit Behinderungen, 36 Monate für über 60-jährige Erwerbslose). Die Bezugsdauer des Teilarbeitslosengeldes – und dies fordern auch Bündnis 90/Die Grünen – soll der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes angepasst werden.

Die Höhe des Arbeitslosengeldes soll sich – so Bündnis 90/Die Grünen – stets an der Höhe der gezahlten Beiträge orientieren; auch bei der Suche nach einem Teilzeitjob. Die Linke fordert, ein Mindestarbeitslosengeld einzuführen, damit bei Bedarf ein ergänzender ALG-II-Bezug und der damit verbundene Verwaltungsaufwand vermieden werden. Die Erhöhung soll über Steuern finanziert werden.

4.1 Zusätzliche Ansprüche und Mindestbezugsdauern

Die Vorschläge der Fraktion Die Linke implizieren, dass sich anrechenbare Versicherungspflichtzeiten in Zukunft nicht mehr auf die erweiterte Rahmenfrist be-

³ Koller et al. (2012) geben einen Überblick über das Phänomen selbständiger Arbeitslosengeld-II-Empfänger. 2011 waren 127.000 Arbeitslosengeld-II-Empfänger als Selbständige erwerbstätig, was etwa zehn Prozent aller erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Empfänger entsprach.

schränken sollen, sondern im Lebensverlauf immer längere Anspruchsdauern begründen können. Gleichzeitig wird eine Untergrenze bei der Bezugsdauer eingezo- gen. Damit lassen sich sogenannte Drehtüreffekte (Wechsel zwischen Erwerbstätig- keit und Leistungsbezug) nicht ausschließen, und Personen können teilweise länger Arbeitslosengeld beziehen als sie zuvor in der letzten erweiterten Rahmenfrist er- werbstätig waren.

Ein Beispiel kann dies verdeutlichen. Angenommen, eine Person tritt mit 18 Jahren in das Berufsleben ein und ist bis Mitte des 50. Lebensjahres sozialversicherungs- pflichtig beschäftigt. Diese Person hätte nach dem vorliegenden Vorschlag – je nach konkreter Ausgestaltung der Regelungen – eine Anspruchsdauer von 45 bis 48 Mo- naten (statt wie derzeit 15 Monaten). Personen ab einem Alter von 50 Jahren wäre es theoretisch möglich, zwischen zweijährigen Erwerbsphasen und einem – auf- grund der Mindestbezugsdauer – mindestens 18-monatigen Arbeitslosengeldbezug (derzeit wären es zwölf Monate) zu wechseln. Falls frühere Erwerbsphasen bei er- neuten Arbeitslosigkeitsepisoden weiterhin (beziehungsweise immer wieder) be- rücksichtigt würden, entstünde bei jedem neuen Erwerb eines Anspruchs eine deut- lich längere mögliche Bezugsdauer.

Allgemein gilt: Aus ökonomischer Sicht sinkt der Anreiz, eine Beschäftigung aufzu- nehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Eine großzügigere Regelung gibt Arbeitslosen allerdings auch mehr Zeit, nach einem gut passenden Arbeitsplatz zu suchen. Für Deutschland liegen inzwischen einige empirische Stu- dien zu den Effekten veränderter Bezugsdauern vor, die in den folgenden beiden Abschnitten skizziert werden.

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus (Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Ar- beitsmarktberichterstattung 2015): Die Beschäftigungsquoten Älterer im Alter von 55 bis 65 Jahren sind in der letzten Dekade deutlich gestiegen. Ihr Arbeitslosigkeitsrisi- ko ist geringer als das jüngerer Personen, allerdings fallen auch ihre Abgangschan- cen niedriger aus. Damit sind sie insgesamt stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als andere Altersgruppen. Ihre Arbeitslosenquote ist im Zeitablauf aber tendenziell rück- läufig.

4.2 Effekte der Verkürzung der Anspruchsdauern im Jahr 2006

In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die damalige rot-grüne Bundesregie- rung tiefgreifende Arbeitsmarktreformen. So verkürzte sie für alle Personen ab 45 Jahren, die seit Februar 2006 arbeitslos wurden, die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Diese Reform ist ein natürliches Experiment, da sie nur be- stimmte Altersgruppen betraf, andere jedoch nicht. Lo et al. (2013) betrachten die Abgänge von Männern aus Arbeitslosigkeit. Sie vergleichen Männer, bei denen die Bezugsdauer um sechs Monate verkürzt wurde (Alter 45 bis 46 Jahre), mit solchen,

bei denen sich die Bezugsdauer sich nicht veränderte (Alter 40 bis 44 Jahre). Letztere können daher als Maßstab beziehungsweise Kontrollgruppe dafür dienen, was in der älteren Gruppe ohne Reform geschehen wäre.

In der Studie wurde zudem danach unterschieden, ob die Betroffenen vorher mehr oder weniger als einen Niedriglohn, also zwei Drittel des Durchschnittslohns, erzielten. Denn für Niedrigverdiener änderte die Reform an der finanziellen Situation bei Arbeitslosigkeit wenig, falls das Arbeitslosengeld I bereits vor der Reform durch Arbeitslosengeld II aufgestockt werden musste.

Empirisch zeigen sich für die Gruppe der vormaligen Niedriglohnbezieher kaum statistisch zuverlässige Reformeffekte. Es gibt nur leichte Hinweise darauf, dass sie seltener als vor der Reform in eine Beschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs wechselten. Hingegen lassen sich für arbeitslose Männer, die vorher außerhalb des Niedriglohnsektors gearbeitet haben, signifikante Reformeffekte nachweisen. Sie wechselten signifikant eher in neue Tätigkeiten innerhalb und außerhalb des Niedriglohnbereichs, nahmen häufiger eine geförderte Selbständigkeit auf und zogen sich häufiger aus dem Arbeitsmarkt zurück. Zugleich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich die Beschäftigungsqualität gemessen am Lohnniveau teils verschlechtert haben könnte.

4.3 Effekte von mit dem Alter steigenden Anspruchsdauern

Nach aktueller Gesetzeslage steigt die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld ab einem Lebensalter von 50 Jahren sprunghaft von zwölf auf 15 Monate an. Andere relevante Regelungen wie zu Sperrzeiten oder zur Betreuung von Arbeitslosen durch die Vermittlungsfachkräfte verändern sich an dieser Altersgrenze hingegen nicht. Genau an der Altersgrenze von 50 Jahren zeigt sich für den Zeitraum 2008 bis 2011 eine sprunghafte Erhöhung der mittleren Verweildauer in Arbeitslosigkeit (Schmieder/Trenkle 2015). Personen mit höherer Anspruchsdauer sind an dieser Sprungstelle ca. fünf bis zehn Tage länger arbeitslos. Die Verweildauer in Arbeitslosigkeit wird dabei durch die Zeitspanne vom Eintritt in den Arbeitslosengeldbezug bis zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung abgebildet (um nur die unmittelbaren Auswirkungen zu erfassen, wird die Verweildauer in Arbeitslosigkeit für bis zu 18 Monate untersucht). An Altersgrenzen, bei denen die Anspruchsdauer nicht ansteigt, zeigen sich hingegen auch keine abrupten Veränderungen der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Dies wurde mittels statistischer Tests überprüft.

Der Befund, dass die Verweildauer in Arbeitslosigkeit dann (und nur dann) sprunghaft ansteigt, wenn sich an der Altersgrenze die Anspruchsdauer verlängert, weist auf einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Anspruchsdauer und Verweildauer in Arbeitslosigkeit hin. Um auszuschließen, dass andere Faktoren für den Anstieg in der Verweildauer verantwortlich sind, wurde eine Reihe weiterer Tests durchge-

führt. Diese Tests geben keinen Anlass, an der Verlässlichkeit der Kausalaussage zu zweifeln. Eine frühere Studie des IAB für den Zeitraum 1987 bis 2004 (Schmieder et al. 2012) kommt trotz der damals anderen Voraussetzungen (wie anderen Altersgrenzen und längeren erweiterten Rahmenfristen) zu ähnlichen Ergebnissen.

Grundsätzlich ist zwar anzumerken, dass Schätzungen, die auf Alterssprungstellen beruhen, nur für die betrachtete Bevölkerungsgruppe – im oben genannten Fall 50-Jährige mit maximalem Anspruch auf Arbeitslosengeld – aussagekräftig sind. Die Tatsache, dass sich für frühere Zeiträume und andere Altersschnittstellen vergleichbare Effekte finden, legt jedoch nahe, dass auch bei anderen Bevölkerungsgruppen die Ausweitung der Anspruchsdauer zu einer Verlängerung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

Neben dem Effekt, den eine Verlängerung der Anspruchsdauer auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit hat, ist auch relevant, wie sich diese auf die Qualität der Arbeit, insbesondere die Wiedereinstiegslohne nach Arbeitslosigkeit auswirkt. Aus theoretischer Sicht ist der Effekt hier unklar: Auf der einen Seite kann eine längere Anspruchsdauer dazu führen, dass Arbeitslose bei der Arbeitssuche selektiver sind und nur besser bezahlte Arbeiten annehmen. In diesem Fall sind die Betroffenen länger arbeitslos, da sie weniger Arbeitsangebote annehmen; gleichzeitig steigen aber der Lohn und die Beschäftigunstabilität. Auf der anderen Seite kann eine längere Anspruchsdauer dazu führen, dass Arbeitslose (zunächst) weniger intensiv nach einer Arbeit suchen. Durch die reduzierte Suchanstrengung brauchen Arbeitslose ebenfalls länger um eine Beschäftigung zu finden, ohne jedoch höhere Löhne zu erhalten. Im Gegenteil können hier die Löhne sogar sinken, wenn mit zunehmender Arbeitslosendauer die Qualität der angebotenen Beschäftigung sinkt.

In einem aktuellen Forschungsartikel zeigen Schmieder et al. (2016), dass für Deutschland der negative Effekt auf die Löhne dominiert. Dabei vergleichen sie die Wiedereinstiegslohne von Arbeitslosen im Zeitraum 1987 und 1999, die zum Zeitpunkt des Eintritts in Arbeitslosigkeit zwischen 40 und 46 Jahre alt sind. In diesem Zeitraum gab es an der Altersgrenze 42 einen sprunghaften Anstieg der Anspruchsdauer von 12 auf 18 Monate sowie an der Altersgrenze 44 von 18 auf 22 Monate. An diesen Stellen sinkt der Lohn sprunghaft um etwa 0,1 Prozent pro Monat, um den die Anspruchsdauer steigt, und um 0,8 Prozent pro Monat, um den sich die Dauer in Arbeitslosigkeit erhöht. Auch die Wahrscheinlichkeit, Vollzeit zu arbeiten, sinkt um circa 0,1 Prozent, während die Wahrscheinlichkeit, in einem anderen Beruf zu arbeiten als vor der Arbeitslosigkeit, um knapp 0,2 Prozent ansteigt. Insgesamt zeigen sich damit leicht negative Effekte einer längeren Anspruchsdauer auf Löhne und Beschäftigungsqualität.

Diese Befunde können zwar nicht ohne weiteres auf andere Zeiträume und Altersgruppen übertragen werden. Sie geben jedoch Anlass zur Vermutung, dass auch bei einer hier diskutierten Ausweitung der Anspruchsdauer nicht automatisch positive Effekte auf Löhne und Beschäftigungsqualität zu erwarten sind.

4.4 Mindestarbeitslosengeld

Dem IAB sind zu einem Mindestarbeitslosengeld keine wissenschaftlichen Studien bekannt. Im Folgenden werden lediglich einige grundsätzliche Überlegungen zum Thema der Zuständigkeiten präsentiert. Bei einem Mindestarbeitslosengeld ist zunächst fraglich, ob dieses nur bei Bedürftigkeit oder allgemein gezahlt werden soll. Im Folgenden wird unterstellt (dies implizieren die Begründungen im Antrag der Fraktion Die Linke), dass das Mindestarbeitslosengeld nur bei Bedürftigkeit gezahlt werden sollte.

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, die Zuständigkeiten für Personen, die Arbeitslosengeld I durch Arbeitslosengeld II aufstocken, klar zu regeln und mehrfache Zuständigkeiten zu vermeiden. Der Bezug eines Mindestarbeitslosengeldes und eine Betreuung durch die Arbeitsagentur könnten als weniger stigmatisierend wahrgenommen werden als ein aufstockender ALG-II-Bezug und Betreuung durch das Jobcenter.

Allerdings müsste weiterhin dieselbe Bedürftigkeitsprüfung wie bisher im Rechtskreis SGB II durchgeführt werden. Die Höhe des Mindestarbeitslosengeldes müsste zudem vom Haushaltskontext der bedürftigen ALG-I-Bezieher abhängen. Dieses Vorgehen erscheint grundsätzlich machbar, würde aber Verwaltungsaufwand aus den Jobcentern in die Arbeitsagenturen verlagern.

Der Vorschlag bedeutet darüber hinaus, dass bedürftige ALG-I-Bezieher nicht weiter in das Aktivierungsregime der Jobcenter einbezogen werden. Fraglich ist, wie mit weiteren Haushaltsmitgliedern eines Mindestarbeitslosengeld-Beziehenden umgegangen werden sollte. Wenn die finanzielle Situation des Haushalts es erfordert, müssten auch an sie Leistungen ausgezahlt werden, die (ergänzenden) ALG-II-Leistungen entsprechen. Sie könnten dann von den Jobcentern betreut werden. Da der Vorschlag Verwaltungsaufwand sparen soll, ist eine naheliegende Folgerung, dass die gesamte Bedarfsgemeinschaft einer Person, die das Mindestarbeitslosengeld bezieht, dem Rechtskreis SGB III zugeordnet werden soll. Außer dem Mindestarbeitslosengeld-Beziehenden müssten andere Bedarfsgemeinschaftsmitglieder demnach nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit ihrer Bedarfsgemeinschaft beitragen. Folglich ist davon auszugehen, dass die betroffenen Haushalte infolge dieser Reform tendenziell länger von Transfers abhängig sein werden (beziehungsweise mit einem langsameren Abbau der Transferhöhe zu rechnen ist).

5 Arbeitsversicherung und obligatorische Förderangebote

Arbeitslosigkeit oder drohender Arbeitsplatzverlust soll – so fordern Bündnis 90/Die Grünen – nicht länger Voraussetzung sein, um Qualifizierungsangebote der Arbeitsförderung in Anspruch zu nehmen. Die BA soll eine Weiterbildungsberatung bereitstellen, die allen Versicherten und Unternehmen offen steht. Die bestehenden Programme, die Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote auch für Beschäftigte beinhalten, sollen ausgebaut werden. Eingeführt werden soll ein Weiterbildungs-BAföG mit einem individuellen Mix aus Zuschuss und Darlehen.

Die Linke fordert zudem, dass die Arbeitsagentur zwingend ein Weiterbildungsangebot oder ein Beschäftigungsangebot im öffentlich geförderten Bereich unterbreitet, wenn absehbar ist, dass drei Monate vor dem Auslaufen des Arbeitslosengeldbezuges der Übergang in den Leistungsbezug des SGB II droht.

5.1 Finanzierung von Qualifikationsmaßnahmen auch für Beschäftigte

Aus soziologischer Sicht besteht bereits beim Zugang in Aus- und Weiterbildung – ebenso wie zu Bildung allgemein – soziale Ungleichheit (Kruppe 2012, S. 10ff). Diese ließe sich potenziell durch aktive Arbeitsmarktpolitik reduzieren (Schömann/Leschke 2004) und könnte somit einen besonderen Anteil an der Strategie lebenslangen Lernens haben (Expertenkommission 2004).

Aus ökonomischer Perspektive liegt die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmer nicht vorrangig im Verantwortungsbereich des Staates, sondern ist Aufgabe von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Eingriffe von öffentlicher Seite sind jedoch gerechtfertigt, wenn zum Beispiel aufgrund mangelnder Investitionen seitens der Unternehmen oder der Beschäftigten weniger Weiterbildung am Markt stattfindet als ökonomisch effizient ist.

Damit liegen Ansatzpunkte für eine öffentliche Förderung im Bereich der beruflichen Weiterbildung von Arbeitnehmern vor. Eine Übernahme der Weiterbildungskosten von Arbeitslosen sowie von beschäftigten Arbeitnehmern ist gemäß des jetzigen Arbeitsförderungsrechts möglich, wenn die Weiterbildung notwendig ist um Personen bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, um eine drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder wenn ihnen ein Berufsabschluss fehlt. Es handelt sich dabei um Ermessensleistungen der Arbeitsförderung. Leistungen sollen sich an den Prinzipien der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie dem Arbeitsmarktbedarf orientieren.

Der Gedanke der Prävention hat seit längerem Einzug in die Arbeitsmarktpolitik der BA gehalten, etwa mit der Orientierungshilfe bereits vor Ende der Schullaufbahn, mit der Förderung von Qualifizierung bei Kurzarbeit sowie mit Qualifizierungsberatern (Kruppe 2011). Seit der Einführung des Sonderprogramms „WeGebAU“ im Jahr

2007 fördert die BA darüber hinaus die Weiterbildung von geringqualifizierten Beschäftigten (§§ 81 (2) und (5) SGB III) und von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen (§§ 82 und 131a SGB III).

Das Programm „WeGebAU“ wuchs zwischen 2007 und 2010 von anfänglich knapp 15.000 Zugängen stetig bis auf knapp 90.000 Zugänge pro Jahr an. Nach Ende der Aufstockung des Programms durch das Konjunkturpaket II in den Jahren 2009 und 2010 sowie der Fokussierung auf längere und abschlussorientierte Weiterbildungen nahm die Zahl der Zugänge drastisch ab. Im Jahr 2011 fielen die Programmszugänge im Vorjahresvergleich um etwa 75 Prozent auf rund 20.000 Fälle. Im Jahr 2014 gingen zuletzt knapp 15.000 Beschäftigte in das Programm über. Im Zeitverlauf stellten Geringqualifizierte (nach §§ 81 (2) und (5) SGB III) zahlenmäßig die wichtigste Fördergruppe.

Zwei Studien, die die Weiterbildungsförderung durch „WeGebAU“ für Personen über 45 Jahren in kleinen und mittleren Unternehmen (Singer/Toomet 2013) und für die Gruppe der Geringqualifizierten (Dauth 2015) untersuchen, zeigen, dass eine Weiterbildungsförderung für Beschäftigte nur effektiv ist, wenn sie zielgruppengenaue eingesetzt wird. Am meisten profitieren Frauen, Teilzeitbeschäftigte, geringqualifizierte Beschäftigte und Beschäftigte unter 30 Jahren. Zudem verbessern vor allem längere geförderte Weiterbildungen, die eher mit einem zertifizierten Abschluss enden, die Beschäftigungsdauern und das Arbeitseinkommen der Teilnehmenden.

Seit 2007 werden jährlich mindestens 200 Millionen Euro im Rahmen des Sonderprogramms „WeGebAU“ für die Weiterbildung Beschäftigter bereitgestellt, seit 2012 jährlich 280 Millionen Euro (Bundesagentur für Arbeit 2014b). Bislang wurden diese Mittel im Durchschnitt zu knapp zwei Dritteln ausgeschöpft, jedoch in keinem Jahr vollständig (Bundesagentur für Arbeit 2014a). Dies lässt darauf schließen, dass Betriebe und Arbeitnehmer nur begrenzt an öffentlich geförderter Weiterbildung interessiert sind. Vor einer Ausweitung des bestehenden Programms zur Weiterbildungsförderung Beschäftigter sollten deshalb zunächst freie Kapazitäten genutzt werden. Generell ist eher anzuraten, Betriebe und Beschäftigte für die Bedeutung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen zu sensibilisieren. Dies sollte durch eine verstärkte unabhängige und niedrigschwellige Beratung sowohl von Betrieben als auch von Personen geschehen (siehe Punkt 5.2).

Prävention umfasst zudem wesentlich mehr als Arbeitsmarktpolitik – beziehungsweise die BA – leisten kann und leisten sollte. Teils übernehmen hier die Länder beziehungsweise der Bund Verantwortung: So bieten verschiedene Länderprogramme in Kooperation mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) über Bildungsschecks die (anteilige) Finanzierung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen an. Zusätzlich zu den einzelnen Länderförderungen stellt das Bundesministerium für Bil-

derung und Forschung mit der Bildungsprämie eine bundeseinheitlich gleiche Förderung für berufliche Weiterbildung bereit. Gemeinsam ist der bisherigen Förderung, dass sie die soziale Ungleichheit beim Weiterbildungszugang nicht abbaut (Kruppe 2012, S. 18). Jene Personengruppen, die am stärksten auf eine Förderung angewiesen sind – neben Geringqualifizierten gehören dazu zum Beispiel auch Migranten und Migrantinnen – sind bei Beteiligungs- und Finanzierungsmöglichkeiten am stärksten beschränkt (Rahner 2014).

Den Zugang zu geförderter Qualifizierung und Weiterbildung auch ohne Vorbedingung einer drohenden oder bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit zu ermöglichen, findet sich auch im Ansatz einer Arbeitsversicherung (zum Beispiel Schmid 2011). Hierbei sollen gesellschaftlich erwünschte Übergänge am Arbeitsmarkt gefördert werden – darunter auch Übergänge in berufliche Weiterbildung, die der heutigen Logik der Förderung durch die BA (siehe oben) nicht entsprechen (Schmid 2011).

Eine Umwandlung der Arbeitslosen- in eine Arbeitsversicherung steht jedoch noch vor vielen unbeantworteten Fragen, die unter anderem die Aspekte Finanzierung, soziale Ungleichheit und Weiterbildungsberatung betreffen. Als ein erster Schritt wäre eine stärkere Abstimmung der Bildungspolitik für Erwachsene insgesamt ange raten; dies gilt insbesondere für Fragen der Finanzierung. Auch ein Weiterbildungs-BAföG, das zumindest zum Teil als Darlehen vergeben werden soll, löst sozial ungleich verteilte Zugangschancen nicht auf, da dieser Anreiz für einige Personengruppen nicht wirkt. Wichtiger wäre es – anstatt Verschuldung durch ein Darlehen – den Zugang zu Weiterbildung niedrigschwellig zu gestalten und dies ggf. durch unmittelbare finanzielle Anreize zu unterstützen (Osiander/Dietz 2015).

5.2 Weiterbildungsberatung

Eine Bildungsberatung auch beschäftigter Arbeitnehmer durch die BA ist bereits jetzt möglich: Die BA hat Jugendlichen und Erwachsenen, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen, Berufsberatung anzubieten (§ 29 SGB III). Diese richtet sich nach dem Beratungsbedarf des Einzelnen und umfasst auch Beratung zu den Möglichkeiten beruflicher Weiterbildung (§ 30 SGB III). Die BA kann nach Beginn einer Berufsausbildung oder der Aufnahme einer Arbeit weiter beraten, soweit dies für die Festigung des Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses erforderlich ist (§ 31 SGB III). Eine Ausweitung der Beratungstätigkeit wird auch in der Diskussion um eine Arbeitsversicherung angestrebt. Ziel sollte eine verstärkte, unabhängige und niedrigschwellige Beratung sowohl von Betrieben als auch von Personen sein (Kruppe 2012).

5.3 Obligatorische Arbeitsförderungsangebote

Die Fraktion Die Linke schlägt vor, dass die Arbeitsagenturen allen ALG-I-Beziehern drei Monate vor Auslaufen des Arbeitslosengeldbezuges ein Weiterbildungs- oder Beschäftigungsangebot zu machen hat.

Eine Pflicht, allen Arbeitslosen zu einem bestimmten, individuellen Zeitpunkt ein Teilnahmeangebot bei gleichzeitiger Beschränkung auf nur zwei Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu machen, kann dazu führen, dass Probleme, die Personen beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht (mehr) zielgenau adressiert werden können. Darüber hinaus kann sie dazu führen, dass eine schon vorher absehbare, notwendige Förderung nicht schnellstmöglich durchgeführt würde und zunächst der Eintritt der Pflicht abgewartet wird.

In der heutigen Logik aktiver Arbeitsmarktpolitik muss für eine Förderung eine berufliche Weiterbildung individuell notwendig sein, um die Beschäftigungsfähigkeit zu sichern beziehungsweise zu erhöhen und so den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern. Gleichzeitig soll der Arbeitsmarkt diese Qualifikation auch nachfragen. Sind beide Kriterien erfüllt, so sollte eine Förderung unmittelbar nach Feststellung dieser Notwendigkeit beginnen. Ein verpflichtendes Weiterbildungsangebot ist in dieser Logik nicht sinnvoll, weil damit mehr Personen erreicht werden, die auch ohne eine Weiterbildung eine Arbeit gefunden hätten. Damit würde die Weiterbildungsförderung weniger effektiv.

Für die bisher untersuchten Gruppen von arbeitslosen Teilnehmenden an Maßnahmen geförderter beruflicher Weiterbildung ermitteln empirische Studien überwiegend positive Effekte auf die Beschäftigungs- und Verdienstchancen. Während der ersten Monate nach Beginn einer beruflichen Weiterbildung haben die Teilnehmenden zwar noch geringere Beschäftigungschancen und einen geringeren Durchschnittslohn als die Vergleichsgruppe. Dieser Effekt ergibt sich, weil sie sich auf die Weiterbildung konzentrieren und ihre Aktivitäten zur Arbeitsuche eingeschränkt sind während die Weiterbildung andauert (beispielsweise Dörr et al. 2016; Bernhard/Kruppe 2012).

Positiv lässt sich diese Verschiebung der Prioritäten weg von der Arbeitsuche hin zum Abschluss der Weiterbildung als Investitionseffekt interpretieren. Je länger die Weiterbildung dauert, desto stärker fällt der Investitionseffekt aus und desto länger dauert er an. Einige Monate nach Beginn der beruflichen Weiterbildung verschwindet der Investitionseffekt und es zeigt sich ihre signifikant positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden sowie auf ihre Lohnentwicklung. Die positive Wirkung der beruflichen Weiterbildung bleibt über mehrere Jahre nach ihrem Beginn bestehen (Bernhard 2016, Kruppe/Lang 2014) und überkompensiert damit vermutlich die Nachteile des Investitionseffekts.

Wenn durch ein Pflichtangebot ein erweiterter Zugang zu beruflicher Weiterbildung geschaffen werden soll, wäre es zielführend, dies zum Beispiel im Rahmen einer Arbeitsversicherung zu lösen, bei der auch ein Recht auf Weiterbildung diskutiert wird, aber auch einer unabhängigen Beratung ein hoher Stellenwert eingeräumt wird (siehe Punkt 5.2).

Grundsätzlich erscheint es auch nicht sinnvoll, Arbeitslosengeldbeziehern vor Auslaufen des Arbeitslosengeldbezuges ohne Berücksichtigung ihrer individuellen Situation ein Beschäftigungsangebot im öffentlich geförderten Bereich zu machen. Mit öffentlich geförderter Beschäftigung soll besonders benachteiligten Arbeitslosen eine Möglichkeit zur Teilhabe am Erwerbsleben eröffnet werden. Es geht zudem darum, mit der Förderung ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern, sowie mittelfristig ihre Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Studien zur Wirksamkeit von Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung haben gezeigt, dass öffentlich geförderte Beschäftigung nicht grundsätzlich die Beschäftigungschancen von Erwerbslosen verbessert, sondern vor allen Dingen Personen mit eher schlechten Chancen auf dem Arbeitsmarkt mittelfristig hilft (zum Beispiel Caliendo et al. 2005, 2008, Wolff/ Hohmeyer 2008) und damit Personen, an die sich diese Förderung auch hätte richten sollen. Hierzu gehören beispielsweise ältere Leistungsbezieher und insbesondere Personen, die länger nicht erwerbstätig waren. So wurde gezeigt, dass Ein-Euro-Jobs die Beschäftigungschancen von Personen erhöhen, deren letzte ungeforderte Erwerbstätigkeit über drei bis zwölf Jahre zuvor endete, jedoch nicht die von Personen, die im letzten Jahr noch erwerbstätig waren (Wolff/Hohmeyer 2008).

Der Umstand der Langzeiterwerbslosigkeit dürfte in der Regel auf die ALG-I-Bezieher nicht zutreffen. Es ist daher nicht zu erwarten, dass sie im Durchschnitt von der Teilnahme an einer Maßnahme der öffentlich geförderten Beschäftigung mittelfristig profitieren können. Zudem haben verschiedene Studien gezeigt, dass Teilnehmende während und kurz nach der Teilnahme geringere Beschäftigungschancen haben als vergleichbare Nichtteilnehmende, weil ihnen weniger Zeit und/oder Motivation bleibt, nach einer regulären Beschäftigung zu suchen (die sogenannten Lock-In- oder Einbindungseffekte; siehe zum Beispiel Caliendo et al. 2005, 2008, Wolff/Hohmeyer 2008). Diese Einbindungseffekte fallen bei arbeitsmarktnahen Personen höher aus, da ihre Beschäftigungschancen ohne die Maßnahme größer sind als bei arbeitsmarktfremden Personen.

Es ist daher insgesamt zu erwarten, dass sich Beschäftigungschancen der Teilnehmenden aus der oben genannten Gruppe im Schnitt kurzfristig verschlechtern, ohne sich mittelfristig zu verbessern. Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung

sollten sich daher gezielt an Personen mit sehr ungünstigen Eingliederungsperspektiven richten, für die der Erhalt und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zentral sind, was drei Monate vor Auslaufen des Arbeitslosengeldbezuges nicht der Fall sein muss.

Die Unterbreitung eines Beschäftigungsangebots für alle Personen, deren Arbeitslosengeldbezug in den nächsten drei Monaten endet, kann zudem negative Auswirkungen auf die Anzahl ungeförderter Beschäftigungsverhältnisse haben. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn es sich wie hier um einen Kreis von eher arbeitsmarktnahen Personen handelt und wenn die geförderten Tätigkeiten unter Umständen nicht unbedingt zusätzlich, gemeinnützig und wettbewerbsneutral sein müssen. Dann besteht besonders die Gefahr, dass die geförderte Beschäftigung reguläre Beschäftigung verdrängt.

Die Anzahl der Personen, denen ein Übergang in öffentlich geförderte Beschäftigung ermöglicht werden müsste, wäre zudem hoch, so dass reguläre Beschäftigung wahrscheinlich verdrängt würde: Im Jahr 2014 (Zahlen für das Jahr 2015 insgesamt liegen noch nicht vor) befanden sich unter den mehr als 1,7 Millionen Zugängen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten rund 190.000 Personen, die in den drei Monaten zuvor SGB-III-Leistungen bezogen hatten, und knapp 111.000 ALG-I-Aufstocker (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2016).

Die Beschäftigungswirkungen von öffentlich geförderter Beschäftigung hängen jedoch nicht nur von der Teilnehmergruppe ab, sondern auch von der Ausgestaltung. So ist davon auszugehen, dass die Einbindungseffekte umso größer sind, je attraktiver die Maßnahme ausgestaltet ist (zum Beispiel wenn ein Lohn gezahlt wird statt einer Mehraufwandsentschädigung), weil die Teilnehmenden dann einen geringeren Anreiz haben, nach einer ungeförderter Beschäftigung zu suchen und diese aufzunehmen.

Kontraproduktiv wäre es außerdem, wenn der Lohn auch den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung einschließen würde und so eine Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ermöglichen würde. Dadurch könnten sogenannte Drehtüreffekte zwischen Arbeitslosengeldbezug und Maßnahmenteilnahme auftreten. Bei einer besonders attraktiven Ausgestaltung könnte die Einrichtung des Beschäftigungsangebots außerdem dazu führen, dass Arbeitslosengeldbezieher bereits vor dem Beschäftigungsangebot ihre Arbeitsuche zurückschrauben, da sie um das Angebot wissen und die Teilnahme herbeiführen möchten.

6 Zumutbarkeit von Arbeit

Die Fraktion Die Linke fordert in Hinsicht auf die Zumutbarkeit von Arbeit unter anderem einen Qualifikationsschutz; berücksichtigt werden soll der Verlauf des Berufs-

lebens. Konkrete Arbeitsangebote sollen abgelehnt werden können, ohne Sperrzeiten oder andere Sanktionen fürchten zu müssen.

Zur kausalen Wirkung von Zumutbarkeitskriterien auf die Hartz-IV-Bedürftigkeit ist dem IAB keine empirische Evidenz bekannt. Pollmann-Schult (2005) untersucht eine Reform der Zumutbarkeitsbestimmungen im April 1997. Nach der Reform konnten Arbeitslose deutlich früher als zuvor in Beschäftigungen unterhalb ihres Qualifikationsniveaus vermittelt werden. Er findet weder empirische Evidenz dafür, dass die verschärften Zumutbarkeitsregeln zu einem schnelleren Übergang in Erwerbstätigkeit, noch zu einem verstärkten Abgang in unterwertige Beschäftigung führte.

Ein Abschaffen der Sperrzeiten bei der Ablehnung zumutbarer Arbeitsangebote dürfte zur Folge haben, dass sich die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert. Diese erwarteten Auswirkungen basieren auf theoretischen Überlegungen und werden teilweise von empirischen Befunden gestützt. In der Arbeitssuchtheorie werden Ex-post-Effekte von Ex-ante-Effekten von Sperrzeiten unterschieden: Ex-post-Effekte entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sperrzeit. Sie beziehen sich auf das Verhalten von betroffenen Personen nach der Sperrzeit. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass es prinzipiell möglich ist, Sperrzeiten zu verhängen. Theoretisch lässt sich herleiten, dass in einem Arbeitslosenversicherungssystem mit Sperrzeiten im Durchschnitt die Arbeitssuchanstrengungen höher und die Anspruchslöhne geringer ausfallen sollten. Kürzere Arbeitslosigkeitsepisoden und niedrigere Arbeitslosigkeit sind die Folge.

Hofmann (2012) untersucht die Ex-post-Effekte von Sperrzeiten im SGB III wegen Arbeitsablehnung oder Ablehnung einer Maßnahmenteilnahme bei Arbeitslosengeldempfängerinnen und -empfängern. Die Studie ermittelt, dass früh eingesetzte Sperrzeiten insbesondere bei jüngeren Arbeitslosengeldempfänger/innen die intendierte Beschäftigungswirkung entfalten. Gleichzeitig scheint dies jedoch mit negativen Nebeneffekten in Form einer Aufnahme geringfügiger Beschäftigung sowie eines Rückzugs vom Arbeitsmarkt einherzugehen. Ergebnisse in Müller/Steiner (2009) deuten ebenso darauf hin, dass verhängte Sperrzeiten die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen. Darüber hinaus zeigen van den Berg et al. (2016), dass Sperrzeiten zwar die Wiedereinstiegslohne senken, dies allerdings nicht mit signifikant instabileren Beschäftigungsverhältnissen einhergeht.

Zusammenfassend weist die empirische Evidenz darauf hin, dass Sperrzeiten wegen Arbeitsablehnung oder Ablehnung einer Maßnahmenteilnahme die Arbeitslosigkeitsdauern der betroffenen Personen verkürzen. Eine Abschaffung dieser Sperrzeiten würde daher tendenziell nicht zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit beitragen, sondern könnte diese im Gegenteil eher erhöhen.

7 Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

Die Fraktion Die Linke fordert in ihrem Antrag, die Defizithaftung des Bundes wieder einzuführen. Arbeitgeber sollen befristet eine eigenständige Sonderabgabe von 0,5 Prozent der Lohnsumme zur Förderung von Langzeiterwerbslosen leisten, die reduziert oder erlassen wird, wenn Langzeiterwerbslose eingestellt werden. Die Pflicht zur Erstattung des Arbeitslosengeldes durch den Arbeitgeber im Falle einer Kündigung von älteren Beschäftigten soll wieder eingeführt werden. Aufgaben, die über Versicherungsleistungen hinausgehend gesamtgesellschaftliche Ziele verfolgen, sollen der Arbeitslosenversicherung aus Steuermitteln erstattet werden.

7.1 Defizithaftung

Die Handlungsfähigkeit einer Arbeitslosenversicherung in Rezessionen muss dem Versicherungsgedanken nach durch eine Rücklage sichergestellt werden (Weber 2015). Der Beitragssatz muss hoch genug liegen, um über eine typische Aufschwungphase hinweg ausreichende Überschüsse zu akkumulieren. Es wäre also Verpflichtung der Bundespolitik, den Beitragssatz entsprechend diesem Prinzip festzulegen. Eine Defizithaftung wäre dann nicht mehr zu begründen.

Aufgrund der sozialpolitischen Bedeutung der Arbeitslosenversicherung muss der Bund offensichtlich die Pflicht haben, bei Notlagen der Versicherung einzuspringen. Eine nicht rückzahlbare Finanzierung widerspräche aber wiederum dem Versicherungsgedanken, da auch Steuerzahler, die nicht an der Versicherung partizipieren, dafür aufkommen müssten.

Da die BA den Beitragssatz nicht selbst festlegen kann, darf ein solches Einspringen keine besonderen Rechte des Bundes in der Arbeitslosenversicherung begründen.

7.2 Sonderabgabe zur Förderung der Langzeiterwerbslosen

Eine besondere Förderung von Langzeitarbeitslosen ist gerechtfertigt, weil Verfestigung von Arbeitslosigkeit mit hohen sozialen und individuellen Kosten einhergeht. Nach den geltenden Regeln ist diese Förderung im Wesentlichen aus Steuermitteln zu finanzieren. Da Steuermittel nicht zweckgebunden sind, ist die Politik grundsätzlich frei, die Höhe der Finanzierung festzulegen. Eine gesonderte Abgabe ist dafür nicht nötig. Eine weitere Belastung spezifisch des Faktors Arbeit wäre aus ökonomischer Perspektive nicht förderlich.

Sinnvoll ist es, die Beschäftigungsaufnahme von Langzeitarbeitslosen gezielt auch finanziell zu begünstigen. Dies kann durch geeignet ausgestaltete Instrumente der Förderung geschehen, wie sie prinzipiell bereits existieren. Die Einführung einer

Abgabe, die bei Einstellung von Langzeitarbeitslosen erlassen wird, ist dafür nicht erforderlich.

7.3 Erstattungspflicht bei Kündigung älterer Arbeitnehmer

Bezüglich einer Erstattungspflicht des Arbeitgebers für das Arbeitslosengeld bei Kündigung älterer Arbeitnehmer sind verschiedene Argumente abzuwägen. Grundsätzlich kann ein Fehlanreiz bestehen, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu Lasten der Arbeitslosenversicherung auf eine Kündigung verständigen, und der Arbeitnehmer das Arbeitslosengeld als Übergang in die Rente nutzt. Auch haben ältere Arbeitslose besonders niedrige Chancen, wieder in Arbeit zu kommen. Insofern kann argumentiert werden, dass es sinnvoll sein kann, finanzielle Anreize speziell gegen Entlassung von älteren Arbeitnehmern zu setzen.

Fraglich ist die Verantwortung des Arbeitgebers. Im Falle einer (gerechtfertigten) Kündigung aus individuellen Gründen wäre es nicht plausibel, ihm weitere Kosten aufzuerlegen. Gleiches gilt aber auch bei (unverschuldeten) betrieblichen Gründen. Es müsste also zumindest explizit gemacht werden, dass nur Fälle einer unzureichenden Sozialauswahl relevant wären. Sicherlich wären weitere Einschränkungen zu beachten (vgl. auch § 147a SGB III alt). Die ohnehin schon bestehende juristische Unsicherheit bei Kündigungen dürfte zunehmen. Auch können zusätzliche Kosten im Falle einer Kündigung Anreize für eine stärkere Nutzung von Befristungen oder gegen die Beschäftigung von Personen im betroffenen Alter setzen.

7.4 Versicherungsfremde Leistungen

Die Beauftragung der BA mit versicherungsfremden Leistungen ist dann sinnvoll, wenn die BA mit ihrer Expertise und Infrastruktur besonders gute Voraussetzungen zur Übernahme der Aufgaben hat. Solche Leistungen müssen dem Versicherungsgedanken folgend aus Steuermitteln finanziert werden.

8 Zusammenfassung

Verkürzung der Anwartschaftsdauer beziehungsweise Ausweitung der Rahmenfristen

Für die Vorschläge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen beziehungsweise Die Linke sprechen unter anderem ein niedrigeres Armutsrisiko, eine höhere Attraktivität kurzer Arbeitsverhältnisse und eine Chance auf eine bessere Passung von Arbeitslosen und Arbeitsplätzen. Dagegen sprechen unter anderem eine eventuell höhere Arbeitslosenquote, steigende Kosten durch mehr Anspruchsberechtigte, steigende Suchdauern und mögliche Mitnahmeeffekte.

Berechnungen des IAB für den Zeitraum Herbst 2012 bis Herbst 2013 zeigen: Wäre zu Beginn des betrachteten Zugangszeitraums die Anwartschaftszeit auf vier Monate verringert worden, hätten bei einer Rahmenfrist von zwei (drei) Jahren etwa

200.000 (210.000) Personen zusätzlich einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I eingelöst. Von diesen wären 78.000 (85.000) bisherige ALG-II-Empfänger gewesen. Dabei wäre es aber nur einem Teil von ihnen gelungen, infolge des ALG-I-Bezugs die Hilfebedürftigkeit zu verlassen.

Einheitliches Arbeitslosengeld für vormals Selbständige

Der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen gleicht auf der einen Seite Beiträge zur und Auszahlungen aus der Versicherung an – gleich hohen monatlichen Beiträgen stehen im Fall der Arbeitslosigkeit gleich hohe monatliche Auszahlungen für alle Personengruppen gegenüber. Aus versicherungsökonomischer Perspektive ist damit zu rechnen, dass bei Umsetzung des Vorschlags Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung und insbesondere Personen ohne Berufsausbildung häufiger eine Versicherung abschließen.

Gleichzeitig werden mit dem Vorschlag für diese Personen die Anreize erhöht, ihre Selbständigkeit aufzugeben und Arbeitslosengeld zu beziehen, und die Anreize verringert, schnell wieder Arbeit aufzunehmen. Außerdem wird die Versicherung für Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss unattraktiver, die Anreize zur Aufgabe der Selbständigkeit werden reduziert und die Anreize zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung erhöht. Insgesamt ist eine Verschlechterung des Verhältnisses von Einnahmen aus der Arbeitslosenversicherung für Selbständige zu den damit verbundenen Ausgaben zu erwarten.

Verlängerung der Antragsfrist bei Arbeitslosenversicherung für Selbständige

Der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen führt dazu, dass Gründer mehr Informationen über die Erfolgsaussichten ihrer Gründung sammeln können, bevor sie entscheiden, ob sie sich versichern. Dadurch könnten sich Gründer mit geringen Erfolgsaussichten vermehrt in die Versicherung selektieren, was aus Sicht der Arbeitslosenversicherung zu einer Verschlechterung des Verhältnisses von Einnahmen aus der Arbeitslosenversicherung für Selbständige zu den damit verbundenen Ausgaben führen würde.

Verlängerung der Bezugsdauern des Arbeitslosengelds und sprungweise Erhöhung mit dem Alter

Bei dem von der Fraktion Die Linke vorgeschlagenen Modell lassen sich Drehtüreffekte nicht ausschließen. Außerdem sinkt aus ökonomischer Sicht der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Studien zur Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld bei der Gruppe der Personen, die knapp unter beziehungsweise über 50 Jahre alt sind, zeigen: Personen mit einer um drei Monate höheren Anspruchsdauer sind circa fünf bis zehn Tage länger arbeitslos. Die Tatsache, dass sich für frühere Zeiträume und andere Altersschnittstellen vergleichbare Effekte finden, legt nahe, dass auch bei anderen Bevölkerungsgrup-

pen die Ausweitung der Anspruchsdauer zu einer Verlängerung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

Mindestarbeitslosengeld in Höhe der SGB-II-Leistungen

Allgemein erscheint es sinnvoll, die Zuständigkeiten für Personen, die Arbeitslosengeld I durch Arbeitslosengeld II aufstocken, klar zu regeln und mehrfache Zuständigkeiten zu vermeiden. Zudem könnte der Bezug eines Mindestarbeitslosengeldes und eine Betreuung durch die Arbeitsagentur als weniger stigmatisierend wahrgenommen werden. Eine Bedürftigkeitsprüfung und eine Kopplung der Höhe des Mindestarbeitslosengeldes an den Haushaltskontext würden den Verwaltungsaufwand aus den Jobcentern in die Arbeitsagenturen verlagern. Der Vorschlag bedeutet darüber hinaus, dass bedürftige ALG-I-Bezieher nicht weiter in das Aktivierungsregime der Jobcenter einbezogen werden.

Arbeitsversicherung und obligatorische Förderangebote

Das Modell einer Arbeitsversicherung sieht vor, den Zugang zu geförderter Qualifizierung und Weiterbildung auch ohne Vorbedingung einer drohenden oder bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit zu ermöglichen. Eine Umwandlung der Arbeitslosen in eine Arbeitsversicherung steht jedoch noch vor vielen unbeantworteten Fragen, die unter anderem die Aspekte Finanzierung, soziale Ungleichheit und Weiterbildungsberatung betreffen.

Als ein erster Schritt wäre eine stärkere Abstimmung der Bildungspolitik für Erwachsene insgesamt angeraten; dies gilt insbesondere für Fragen der Finanzierung. Ein Weiterbildungs-BAföG, das zumindest zum Teil als Darlehen vergeben werden soll, löst sozial ungleich verteilte Zugangschancen nicht auf, da dieser Anreiz für einige Personengruppen nicht wirkt. Stattdessen sollte der Zugang zu Weiterbildung möglichst niedrigschwellig gestaltet sein. Dies ließe sich durch unmittelbare finanzielle Anreize unterstützen. Vor einer Ausweitung des bestehenden Programms zur Weiterbildungsförderung Beschäftigter sollten zunächst freie Kapazitäten genutzt werden.

Generell ist eher anzuraten, Betriebe und Beschäftigte für die Bedeutung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen zu sensibilisieren. Dies sollte durch eine verstärkte, unabhängige und niedrigschwellige Beratung sowohl von Betrieben als auch von Personen geschehen. Obligatorische alternative Beschäftigungsangebote im öffentlich geförderten Bereich sind generell kritisch zu sehen: Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte nur sehr zielgenau unter Berücksichtigung der individuellen Situation eingesetzt werden.

Zumutbarkeit von Arbeit

Eine Abschaffung der Sperrzeiten bei der Ablehnung von Arbeitsangeboten – ein Vorschlag der Fraktion Die Linke – dürfte im Mittel zu längeren Arbeitslosigkeitsdauern führen.

Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

Eine generelle Defizithaftung des Bundes widerspricht dem Versicherungsgedanken; allerdings muss über die Beitragssatzgestaltung eine hinreichende Rücklage der Versicherung sichergestellt werden. Eine ständige Sonderabgabe zur Förderung von Langzeiterwerbslosen erscheint nicht notwendig, da bereits andere Fördermöglichkeiten existieren und aus Steuermitteln finanziert werden können. Die Pflicht zur Erstattung des Arbeitslosengeldes durch den Arbeitgeber im Falle einer Kündigung von älteren Beschäftigten bringt gewichtige Nachteile mit sich, die gegen die möglicherweise zurückgehende Kündigungsneigung und geringere Fehlanreize abzuwägen werden müssen. Leistungen der BA, die über die Aufgaben der Versicherung hinausgehen, sind sachgemäß aus Steuermitteln zu finanzieren.

Literatur

Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen. Sozialer Fortschritt (im Erscheinen).

Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2012): Effectiveness of further vocational training in Germany. Empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefits. Schmollers Jahrbuch, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 132(4), S. 501-526.

Betzelt, Sigrid; Fachinger, Uwe (2004): Jenseits des „Normalunternehmers“: Selbstständige Erwerbsformen und ihre soziale Absicherung. Zeitschrift für Sozialreform 50(3), S. 312-343.

Bundesagentur für Arbeit (2014a und frühere Jahre): BA-Geschäftsbericht 2014. Verfügbar unter:

https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjyz/~edisp/l6019022dstbai739095.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI739098
[abgerufen am 30.03.2016]

Bundesagentur für Arbeit (2014b und frühere Jahre): Haushaltsplan. Verfügbar unter:

https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjez/~edisp/l6019022dstbai615776.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI615771
[abgerufen am 30.03.2016]

Bundesagentur für Arbeit (2015a), Hinweise zum Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag in der Arbeitslosenversicherung. Verfügbar unter:

https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdk5/~edisp/l6019022dstbai392135.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI392138
[abgerufen am 24.03.2016].

Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (2015): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Ältere am Arbeitsmarkt, Nürnberg. Verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Aeltere-amArbeitsmarkt-2014.pdf> [abgerufen am 01.04.2016].

Bundesagentur für Arbeit (2016), Selbstberechnung Arbeitslosengeld I (Kalenderjahr 2016). Verfügbar unter:

<http://www.pub.arbeitsagentur.de/selbst.php?jahr=2016#ergebnisse>
[abgerufen am 24.03.2016].

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan Lothar (2005): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, ZEW Discussion Paper 05-21.

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2008): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, Applied Economics 40(9), S. 1101-1122.

Dauth, Christine (2015): Do low-skilled workers benefit from further training subsidies? In: Four Essays on the Impact of Selected Institutions on Individual Labor Market Outcomes.

Dörr, Annabelle; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Paul, Marie; Strittmatter, Anthony (2016): Employment and earnings effects of awarding training vouchers in Germany. ILR Review (im Erscheinen).

Evers, Katalin; Schleinkofer, Michael; Wießner, Frank. (2013): Freiwillige Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer: Etwas mehr Sicherheit. IAB-Kurzbericht Nr. 12.

Evers, Katalin; Schleinkofer, Michael (2015): Der Gründungszuschuss vor und nach der Reform – same same, but different: Ein Vergleich der Teilnehmerstrukturen. IAB-Forschungsbericht Nr. 5.

Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004): Der Weg in die Zukunft – Schlussbericht. Bielefeld.

Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine (2015): Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug: Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit (erweiterte Fassung). Aktuelle Berichte Nr. 12.

Hofmann, Barbara (2012): Short- and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions – Evidence from West Germany. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 232(1), S. 31-60.

Jahn, Elke; Springer, Angelina (2013): Arbeitslosenversicherung: Auch Selbstständige nehmen Unterstützung in Anspruch. IAB-Kurzbericht Nr. 26.

Jahn, Elke; Stephan, Gesine (2012): Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten: Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss. IAB-Kurzbericht Nr. 19.

Koller, Lena; Neder, Nadja; Rudolph, Helmut; Trappmann, Mark (2012): Selbstständige in der Grundsicherung: Viel Arbeit für wenig Geld. IAB-Kurzbericht Nr. 22.

Kruppe, Thomas (2011): Arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Handlungsbedarf. Wirtschaftsdienst 91, Sonderheft, S. 54-56.

Kruppe, Thomas (2012): Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf. WISO direkt, Bonn.

Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2014): Labour market effects of retraining for the unemployed. The role of occupations. IAB-Discussion Paper Nr. 20.

Lo, Simon M.S.; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf (2013): Stellschraube Arbeitslosengeld: Kürzere Bezugsdauer zeigt Wirkung. IAB-Forum Nr. 2, S. 52-59.

Müller, Kai-Uwe; Steiner, Viktor (2008): Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition: The German Experience. DIW Discussion Papers 792.

Noll, Susanne; Wießner, Frank (2006): Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit: Ein Platz an der Sonne oder vom Regen in die Traufe? WSI-Mitteilungen 56(5), S. 270-277.

Osiander, Christopher; Dietz, Martin; (2015): What could all the money do? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungentscheidungen. IAB-Discussion Paper Nr. 4.

Pollmann-Schult, Matthias (2005): Führen verschärfte Zumutbarkeitsregeln der Arbeitsvermittlung zu schnellerer Wiederbeschäftigung? – Empirische Analysen zur Wirkung der Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen im Jahr 1997. Zeitschrift für Sozialreform 51(2), S. 315-336.

Rahner, Sven (2014): Zukunftsaufgabe Weiterbildung. WISO direkt, Bonn.

Schmid, Günther (2011): Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern. Sigma, Berlin.

Schmieder, Johannes F.; Trenkle, Simon (2015), Disincentive Effects of Unemployment Benefits and the Role of Caseworkers. mimeo.

Schmieder, Johannes F.; Wachter, Till M. von; Bender, Stefan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle – evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. The Quarterly Journal of Economics 127(2), S. 701-752.

Schmieder, Johannes F.; Wachter, Till M. von; Bender, Stefan (2016): The effect of unemployment benefits and nonemployment durations on wages. American Economic Review 106(3), S. 739-777.

Schömann, Klaus; Leschke, Janine (2004): Lebenslanges Lernen und soziale Inklusion. In: Becker, R.; Lauterbach, W. (2004): Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit. Wiesbaden, S. 353 – 392.

Singer, Christine; Toomet Ott (2013): On government-subsidized training programs for older workers. IAB-Discussion Paper Nr. 21.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2016): Analytikreport der Statistik – Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende Februar 2016. Nürnberg.

Van den Berg, Gerhard J.; Hofmann, Barbara; Uhlendorff, Arne (2016): The role of sickness in the evaluation of job search assistance and sanctions. IAB-Discussion Paper Nr. 2.

Weber, Enzo (2015): Arbeitsmarkt weiterhin robust gegen Krisen? Wirtschaftsdienst 95(8), S. 553-555.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht Nr. 2.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2015	Katrin Hohmeyer, Peter Kupka, Thorsten Lietzmann, Christopher Osiander, Joachim Wolff, Cordula Zabel	Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit	5/15
2/2015	Philipp vom Berge Kerstin Bruckmeier Jörg Heining Barbara Hofmann Elke Jahn Torsten Lietzmann Andreas Moczall Marion Penninger Markus Promberger Franziska Schreyer Gesine Stephan Mark Trappmann Simon Trenkle Enzo Weber Jürgen Wiemers Joachim Wolff	Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen	7/15
3/2015	Susanne Wanger, Frank Bauer	Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Paarbeziehungen	8/15
4/2015	Frank Bauer	Sozialer Arbeitsmarkt	8/15
5/2015	Herbert Brücker	Zur Integration von Flüchtlingen	8/15
6/2015	Judith Czepek, Enzo Weber	Die Flexi-Rente als Instrument zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung	12/15

Stand: 13.4.2016

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

Impressum

IAB-Stellungnahme 1/2016

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/2016/sn0116.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 18(11)574 vom 06.04.2016,
enthalten in Ausschussdrucksache 18(11)579neu vom
08.04.2016, S. 29–44.