

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

## Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung .....	3
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen .....	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesagentur für Arbeit .....	5
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.....	10
Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände .....	18
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. ....	21
Zentralverband des Deutschen Handwerks .....	24
Institut der Deutschen Wirtschaft .....	29
Bundesvereinigung der Filmschaffenden-Verbände e.V.....	32
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	34
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft .....	36

Bundesverband der Film- und Fernsehschauspieler e.V. ....	39
Heinrich Schafmeister .....	39
Prof. Dr. Gerhard Bosch.....	44

**Deutscher Bundestag**  
**17. Wahlperiode**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
(11. Ausschuss)

**12. April 2012**  
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487  
Fax: 36030  
Sitzungssaal: ☎33308  
Fax: 36332

## Mitteilung

### Tagesordnung

**100. Sitzung des  
Ausschusses für Arbeit und Soziales  
am Montag, dem 23. April 2012, 15:15 bis 16.15 Uhr  
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

#### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)  
Haushaltsausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Kultur und Medien*

**Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln**

(BT-Drucksache [17/8574](#))

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Gesundheit  
Ausschuss für Kultur und Medien*

**Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern**

(BT-Drucksache [17/8586](#))

c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)  
Haushaltsausschuss  
Ausschuss für Kultur und Medien*

**Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern**

(BT-Drucksache [17/8579](#))

d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

*Ausschuss für Gesundheit (federführend)  
Ausschuss für Arbeit und Soziales*

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-Entgeltgesetz - PsychEntgG)**

(BT-Drucksache [17/8986](#))

**hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845**

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen:  
17(11)844, 17(11)845, 17(11)851, 17/8574, 17/8586,  
17/8579

***Ausschuss für Gesundheit*** (federführend)  
*Ausschuss für Arbeit und Soziales*

**Katja Kipping**  
Vorsitzende

Sachverständigenliste

Institutionen und Verbände: Bundesagentur für Arbeit  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände  
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.  
Zentralverband des Deutschen Handwerks  
Institut der Deutschen Wirtschaft  
Bundesvereinigung der Filmschaffenden-Verbände e.V.  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft  
Bundesverband der Film- und Fernsehchauspieler e.V.

Einzelverständige: Heinrich Schafmeister, Berlin  
Prof. Dr. Gerhard Bosch, Duisburg

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)869**

18. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Bundesagentur für Arbeit****Zusammenfassung:**

Die vorgeschlagenen Änderungen erweitern den Personenkreis der potenziellen Leistungsempfänger um ca. 200.000 bis 250.000 im Jahresdurchschnitt. Diese Erweiterung entsprechend dem Antrag der SPD-Fraktion ist mit Mehrkosten für die Arbeitslosenversicherung für Arbeitslosengeld I in Höhe von 1,4 bis 1,7 Mrd. € jährlich verbunden. Bei Umsetzung des Antrages der Grünen würden sich zwar mehr Zugänge ergeben, aufgrund der im Vergleich geringeren Anspruchsdauer könnten sich leicht geringere Mehrausgaben einstellen. Hinzurechnen wären bei beiden Anträgen noch die verwaltungsseitigen Mehrkosten aus dem erhöhten Antragsvolumen sowie der gestiegenen Zahl der zu betreuenden Personen. Beides muss durch eine entsprechende Kompensation finanziert werden.

Der Bundeshaushalt profitiert tendenziell durch weniger Zugänge in der Grundsicherung.

In der Annahme, dass die neu hinzukommenden SGB III-Kunden ansonsten die gleiche Verweildauer im SGB II absolviert hätten, würden sich die Minderausgaben auf Bundeseite etwas zwischen 0,4 und 0,5 Mrd. EUR belaufen. Allerdings ist anzunehmen, dass neue SGB III-Zugänge nicht alle ansonsten als SGB II-Leistungsempfänger zugegangen wären.

Die Kommunen werden durch weniger KdU-Ansprüche leicht entlastet. Insgesamt trägt der Beitragshaushalt der BA gesamthafte Mehrausgaben und die Entlastung des Bundes.

In Anbetracht des überdurchschnittlichen Anteils an Personen ohne Berufsabschluss im begünstigten Personenkreis, ist zu diskutieren, ob durch eine erweiterte Rahmenfrist den Herausforderungen für diesen Personenkreis angemessen und nachhaltig Rechnung getragen wird. Für eine nachhaltige langfristige Integration dieser Personengruppen in den

Arbeitsmarkt stellt sich vielmehr die Frage, wie die Beteiligung dieser Zielgruppen an den Berufsabschlüssen gesteigert werden kann.

Ein Verzicht auf die Regelung des § 142 Abs. 2 SGB III mit Beschäftigungskomponente und Entgeltgrenze wird unterstützt, weil dies eine deutliche Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bedeuten würde.

Werden Erleichterungen beim Zugang zum Anspruch auf Arbeitslosengeld I angestrebt werden, sollten diese vorrangig über Änderung/Verlängerung der Rahmenfrist realisiert werden, weil hierdurch eine angemessene Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung mit Blick auf die angestrebte Erleichterung des Zugangs und eine angemessene Dauer der Absicherung am ehesten erreicht wird.

#### **Ausgangslage:**

Mit dem Antrag der Fraktion der SPD „Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken – Rahmenfrist verlängern – Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln“ (BT-Drs. 17/8574) wird die Verlängerung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre zur Erfüllung der Anwartschaftszeit für den Bezug von Arbeitslosengeld I nach § 143 Absatz 1 SGB III bzw. § 143 Absatz 1 SGB III gefordert.

Die Regelung für kurz befristet Beschäftigte nach § 142 Absatz 2 SGB III soll um drei Jahre verlängert werden. Innerhalb der von zwei auf drei Jahre verlängerten Rahmenfrist soll die Anwartschaftszeit von zwölf auf sechs Monate verkürzt und ein maximaler Anspruch von drei Monaten vorgesehen werden. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld I soll vier bzw. fünf Monate betragen, wenn Versicherungspflichtverhältnisse mit einer Dauer von insgesamt mindestens acht oder zehn Monaten vorliegen.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE „Arbeitslosengeld statt Hartz IV – Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern (BT-Drs. 17/8586) fordert ebenfalls eine Verlängerung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre zur Erfüllung der Anwartschaftszeit auf Arbeitslosengeld. Die Regelungen für kurzzeitig Beschäftigte sollen im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen und die Entgeltgrenze gestrichen werden. Die vorhandenen Leistungsansprüche sollen bestehen bleiben und werden entsprechend modifiziert.

Gemäß dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern“ (BT-Drs. 17/8579) wird eine Verkürzung der Anwartschaftszeit auf vier Monate innerhalb der derzeit geltenden Rahmenfrist von zwei Jahren gefordert. Aus dieser viermonatigen Anwartschaftszeit soll sich eine Anspruchsdauer von zwei Monaten ergeben. Die Anspruchsdauer steigt mit der Dauer der Beitragszahlung an, das Verhältnis von Beitrags- und Anspruchszeiten soll beibehalten werden. Nicht in Anspruch genommene Leistungsansprüche sollen bis zu vier Jahre bestehen bleiben und mit neu erworbenen Ansprüchen kombiniert werden können. Im SGB II und SGB III soll eine befristete Vermittlungspause ermöglicht werden. Während dieser Zeit sind Alg-I und Alg-II-Bezieher ausschließlich selbst für ihre berufliche Integration verantwortlich, ohne Teilnahme- und

Nachweispflichten der Agentur bzw. dem Träger gegenüber.

Der Änderungsantrag der CDU/CSU und der FDP zum Psych-Entgeltgesetz [Ausschuss-Drs 17(11)845] sieht die Verlängerung der Anwendbarkeit der Regelung für überwiegend kurz befristet Beschäftigte über den 01.08.2012 hinaus auf den 31.12.2014 vor und ändert die Beschäftigungsbedingung von sechs auf zehn Wochen (§ 142 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB III).

#### **Verlängerung der Rahmenfrist und Verkürzung der Anwartschaftszeiten in der Arbeitslosenversicherung:**

##### **Aktuelle Rechtslage:**

Seit 1.2.2006 erwirbt einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I (Alg I), wer innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist, die unmittelbar vor dem Alg-Anspruch liegt, zwölf Monate Versicherungspflichtzeiten nachweisen kann (§142 Abs. 1 SGB III).

Bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 142 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB III (Beschäftigungsbedingung) und § 142 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 (Entgeltbedingung) wird seit 2.8.2009 ein Alg-Anspruch erworben werden, wenn innerhalb der Rahmenfrist Versicherungszeiten mit einer Dauer von sechs Monaten liegen. Diese Regelung ist aktuell bis zum 1.8.2012 befristet (§ 142 Abs. 2 SGB III).

##### **Arbeitsmarktliche Situation:**

###### **a) Entwicklung der Erwerbsformen:**

Wenn die Auswirkungen atypischer Beschäftigung für die Arbeitslosenversicherung diskutiert werden, ist es sinnvoll, zwischen unterschiedlichen Varianten zu unterscheiden( vgl. Abbildung 1, Anhang).

Abbildung 1 zeigt, dass sich die Erwerbsformen im Zeitablauf zwar verändert haben, jedoch sind keinerlei empirischen Befunde bekannt, dass gleichzeitig der Versicherungsschutz durch die Arbeitslosenversicherung geringer geworden ist.

###### **b) Zu- und Abgänge nach Rechtskreisen:**

Weiterhin kann man die Anteile der Zugänge aus Erwerbstätigkeit in die einzelnen Rechtskreise betrachten. Im Jahr 2011 gab es 736.000 Zugänge in Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II direkt aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Diese Zahl ist in den letzten Jahren gestiegen. 2007 hatte es noch 593.000 Zugänge aus Beschäftigung gegeben (vgl. Abbildung 2, Anhang).

Die entsprechenden Zugänge in Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III spiegeln stärker die konjunkturelle Entwicklung wider: Im Zuge der wirtschaftlichen Krise stiegen sie 2008/2009 deutlich an, gingen danach aber wieder zurück und fielen unter den Wert von 2007. 2011 wurden im Rechtskreis SGB III 2,051 Mio Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt verzeichnet, im Vergleich zu 2,153 Mio in 2007.

Der Anteil der Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit, die in den Rechtskreis SGB II erfolgten, ist in den letzten Jahren von 22 Prozent in 2007 auf 26 Prozent in 2011 gestiegen.

Ein Grund für den Anstieg der Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt ist die gestiegene Zahl an Abgängen in Beschäftigung mit einer teilweise nur kurzen Bestandsdauer im SGB II. 2011 konnten 917.000 Arbeitslose im Rechtskreis SGB II ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt beenden. Im Vergleich zu 2007 hat diese Zahl zugenommen – infolge der Wirtschaftskrise mit Unterbrechungen in 2008 und 2009. Bei rückläufigen Bestandszahlen ist damit die Chance, Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II durch Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu beenden, in den letzten Jahren gestiegen. Sie liegt aber noch deutlich unter dem Niveau des Rechtskreises SGB III. Durch die mittelfristig wachsende Zahl an Beschäftigungsaufnahmen aus dem SGB II nimmt deren Anteil an allen Abgängen in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu: Waren 2007 noch 34 Prozent aller Abgänge in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt dem SGB II zuzuordnen, ist dieser Anteil 2011 auf 37 Prozent angestiegen.

Betrachtet man die Struktur der Zugänge aus Erwerbstätigkeit, so ergibt sich eine überdurchschnittliche Betroffenheit von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. 43 Prozent aller Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung führten direkt ins SGB II. Bei Fachkräften hingegen war dieser Anteil mit 19 Prozent weniger als halb so hoch. Entsprechend entfällt fast jede zweite Arbeitslosmeldung von zuvor Beschäftigten im SGB II auf Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Im SGB III ist es weniger als jede vierte.

Einen auffallend hohen SGB II-Anteil weist insbesondere die Zeitarbeit auf, hier erfolgten 2011 45 Prozent aller Zugänge direkt ins SGB II. Ebenfalls leicht überdurchschnittliche SGB II-Anteile gibt es im Gastgewerbe und in den wirtschaftlichen Dienstleistungen (ohne Zeitarbeit), zu denen beispielsweise das Reinigungsgewerbe und Wach- und Sicherheitsdienste gehören.

Diese Branchen bieten insbesondere Menschen ohne Berufsabschluss wichtige, oft niederschwellige Beschäftigungsoptionen. Zumindest von der Zeitarbeit ist zudem<sup>1</sup> bekannt, dass sie Beschäftigungschancen für arbeitslose Personen bietet: Knapp ein Fünftel der zuletzt neu eingestellten Leiharbeiter war zuvor mindestens ein Jahr beschäftigungslos.

Von 2008 bis 2011 ist die Beschäftigung in allen Branchen – mit Ausnahme des Verarbeitenden Gewerbes – angestiegen, was eine natürliche Erhöhung der absoluten Fluktuation mit sich bringen könnte. Zwischen den Rechtskreisen gab es diesbezüglich jedoch auffällige Unterschiede: Während die Zugänge ins SGB III von 2008<sup>2</sup> auf 2011 in fast allen Branchen zurückgingen, stiegen die **Zugänge ins SGB II** in nahezu allen Branchen an (Ausnahmen: Land- und Forstwirtschaft, Information und Kommunikation).

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Zugänge in die Grundsicherung aus Erwerbstätigkeit am ersten

Arbeitsmarkt zwar grundsätzlich im Zeitverlauf leicht angestiegen sind, dies jedoch insbesondere den Personenkreis ohne abgeschlossene Berufsausbildung betrifft und in hohem Maße auch auf die generell verbesserte Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes auch für Geringqualifizierte zurückzuführen ist.

### **Generelle Wirkung der vorgeschlagenen Reform der Anspruchskriterien für Arbeitslosengeld I**

Generell hat eine Verlängerung der Rahmenfrist (SPD, DIE LINKE) die Folge, dass der Anteil der anspruchsberechtigten Arbeitslosen für einen Anspruch auf Alg I zunimmt. Arbeitnehmer können innerhalb eines längeren Zeitraums die notwendige Anwartschaftszeit erfüllen.

Bei einer Absenkung der Anwartschaftszeit bei konstanter Rahmenfrist (Bündnis 90/ DIE GRÜNEN) nimmt ebenfalls die Wahrscheinlichkeit zu, dass Arbeitslose die Anspruchskriterien erfüllen und somit der Anteil der Anspruchsberechtigten zunimmt.

Je nach Methode errechnet das IAB, dass im Jahr 2010 bei dem Szenario der SPD-Fraktion zwischen 200.000 und 250.000 Personen zusätzlich in den Leistungsbezug des Alg I getreten wären. Denkbare Verhaltenseffekte sind hier unberücksichtigt. Bezogen auf die Jahre 2012/2013 dürfte diese Zahl etwas geringer ausfallen, wenn man davon ausgeht, dass sich die Beschäftigungssituation seit 2010 verbessert hat. Andererseits sind gewisse Verhaltenseffekte zu erwarten, sodass für die Berechnung weiterhin die genannten Zahlen Verwendung finden.

### **Finanzielle Auswirkungen für die Bundesagentur für Arbeit**

Eine Erweiterung der Rahmenfrist (SPD-Fraktion) führt zu einem Anstieg von Leistungsempfängern. Bei einer maximalen Verweildauer von rund 5 Monaten und der Annahme von durchschnittlichen Kosten (rd. 1.350 Eur/Monat inkl. SV-Beiträge) entstehen Mehrausgaben von 1,4 bis 1,7 Mrd. EUR jährlich. Dies entspräche knapp 0,2 Beitragspunkten. Zusätzlich ist ein deutlicher Anstieg der Personalkosten aufgrund der deutlich erhöhten Antragsbearbeitung sowie die Zahl der zu betreuenden Personen zu berücksichtigen.

Überträgt man die Rechnung auf den Vorschlag der Fraktion DIE GRÜNEN und folgt den Annahmen des IAB, so wären zwar mehr Zugänge zu verzeichnen, allerdings würde sich die im Vergleich geringere Anspruchsdauer mindernd auf die Mehrausgaben auswirken, sodass sich möglicherweise leicht geringere Mehrausgaben einstellen könnten.

Der Bundeshaushalt profitiert tendenziell durch weniger Zugänge in der Grundsicherung.

In der Annahme, dass die neu hinzukommenden SGB III-Kunden ansonsten die gleiche Verweildauer im SGB II absolviert hätten, würden sich die Minderausgaben auf Bundeseite etwas zwischen 0,4 und 0,5 Mrd. EUR belaufen. Allerdings ist anzunehmen, dass neue SGB III-Zugänge nicht alle ansonsten als SGB II-Leistungsempfänger zugegangen wären.

<sup>1</sup> aus der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik

<sup>2</sup> ältere Werte nicht verfügbar

Die Kommunen werden durch weniger KdU-Ansprüche leicht entlastet.

Insgesamt trägt der Beitragshaushalt der BA gesamthafte Mehrausgaben und die Entlastung des Bundes.

#### **Auswirkungen der Änderungsanträge:**

Die jetzige systemfremde Regelung des § 142 Abs. 2 SGB III ist aufgrund der Berücksichtigung der Entgeltkomponente bei der Erfüllung der Anwartschaftszeit problematisch, wird selten in Anspruch genommen und ist in der praktischen Anwendung fehlerträchtig. Die Änderungsanträge sehen einen Verzicht auf die Beschäftigungsbedingung und die Entgeltgrenze vor, was zu einer Vereinfachung bei der Prüfung der Anwartschaft führen würde.

Das Entstehen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld hat für die Anspruchsberechtigten einerseits den Vorteil, dass sie länger nach einer geeigneten Stelle suchen können und nicht jede Beschäftigung annehmen müssen, um ihr Existenzminimum zu decken. Die Folge hiervon könnte sein, dass die Passung zwischen Arbeitslosen und Arbeitsplätzen steigt. Andererseits sind nach vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen anspruchsverlängernde Verhaltenseffekte aufgrund einer nachlassenden Suchintensität jedoch nicht ganz auszuschließen.

Unter der Voraussetzung, dass der Alg I-Anspruch über der Grundsicherung liegt ist davon auszugehen, dass das Armutsrisiko zurückgeht. Hiervon profitieren vor allem Personen, die allein leben und tätigkeitsbedingt nur geringe Anteile des Jahres erwerbstätig sind. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass ein Großteil insbesondere der Geringqualifizierten aufgrund der zu erwartenden Arbeitslosengeldansprüche I weiterhin auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung angewiesen bleibt. Mit dieser Fallkonstellation wäre ein erheblicher bürokratischer Aufwand für die Einrichtungen und den Betroffenen weiterhin verbunden.

Der Anreiz, auch kürzere Beschäftigungsverhältnisse aufzunehmen, dürfte steigen, da diese nun einen Anspruch auf Lohnersatzleistung begründen können.

Durch die Erhöhung der Anzahl der Anspruchsberechtigten steigen die Ausgaben für Lohnersatzleistungen jedoch deutlich an (siehe finanzielle Auswirkungen). Gleichzeitig erhöhen sich die Verwaltungskosten, insbesondere bei einer Verkürzung der Anwartschaftszeit, weil sich dadurch eine höhere Anzahl von Neuansprüchen ergibt, für die - im Vergleich zu Weiterbewilligungen jeweils Höhe und Dauer des Anspruchs neu ermittelt werden müssen (siehe finanzielle Auswirkungen).

Es ist zu erwarten, dass bei einem häufigen Wechsel von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit als Folge der Verkürzung der Anwartschaftszeit vielfach nur kurze Ansprüche erworben werden, die - im Vergleich zum aktuellen Recht - nur einen zeitlich eingeschränkten Entgeltsatz gewährleisten würden und bei länger andauernder Arbeitslosigkeit einen häufigeren Wechsel zwischen Alg I und Alg II-Anspruch zur Folge hätten. Dies dürfte insbesondere in Bereichen mit saisonalen Beschäftigungen wie z.B. Hotel-

und Gaststättenbranche, häufig der Fall sein und zu Mitnahmeeffekten führen.

Im Zuge der Verkürzung der Anwartschaftszeit wäre auch eine Anpassung der weiteren Alg-Vorschriften, die z. B. hinsichtlich der Bemessung als auch der Sperrzeitregelungen auf einen Anspruch mit einer Mindestdauer von sechs Monaten ausgerichtet sind, vorzunehmen. Die Änderungsanträge sehen eine solche Harmonisierung nicht vor.

Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Kunden den Anspruch auf Alg I länger in Anspruch nehmen als ein ansonsten in Aussicht stehender Alg-II-Bezug. Es besteht das Risiko, dass sich aufgrund der höheren Lohnersatzleistung tendenziell die Abgangsgeschwindigkeit verringert, wenn der Zustand der Arbeitslosigkeit wegen der höheren Geldleistung eher akzeptiert wird (Verhaltenskomponente).

Um die vorgeschlagenen Reformen und daraus resultierenden Kosten zu finanzieren, wäre eine entsprechende, noch konkret zu definierenden Kompensation auf der Ausgaben- oder Einnahmenseite des BA-Haushaltes erforderlich.

#### **Fachliche Stellungnahme der BA zum Aspekt der befristeten Vermittlungspause (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN):**

Das Versicherungsprinzip fordert im Sinne der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler eine umgehende Beendigung des eingetretenen Versicherungsfalls. Insofern müssen alle Vermittlungsbemühungen eingeleitet werden, die dieses Ziel verfolgen und schließen im Gegenteil die verstärkten Eigenbemühungen nicht aus. Neben der Beendigung des Versicherungsfalls sind umfassende Vermittlungsbemühungen notwendig, um einen effektiven Marktausgleich zu erzielen und zugleich Möglichkeiten zu eröffnen, in dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen zu wechseln.

Eine Vermittlungspause würde eine Ungleichbehandlung anderer Alg I bzw. Alg II-Bezieher bedeuten und zusätzlichen bürokratischen Aufwand erzeugen.

#### **Fachliche Stellungnahme der BA zum Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP (Sonderregelung der Arbeitslosenversicherung zur verkürzten Anwartschaftszeit,**

##### **§ 142 SGB III)**

Der Änderungsantrag sieht mit einer Modifizierung der Beschäftigungskomponente die Verlängerung der aktuellen Sonderregelung des § 142 Abs. 2 SGB III vor; insbesondere an der Entgeltgrenze als Zugangsvoraussetzung wird unverändert festgehalten.

Die Regelung des § 142 Abs. 2 SGB III bildet mit dem Abstellen auf die Entgeltgrenze einen Fremdkörper in den Vorschriften zur Anwartschaftszeit und ist in der praktischen Anwendung fehlerträchtig.

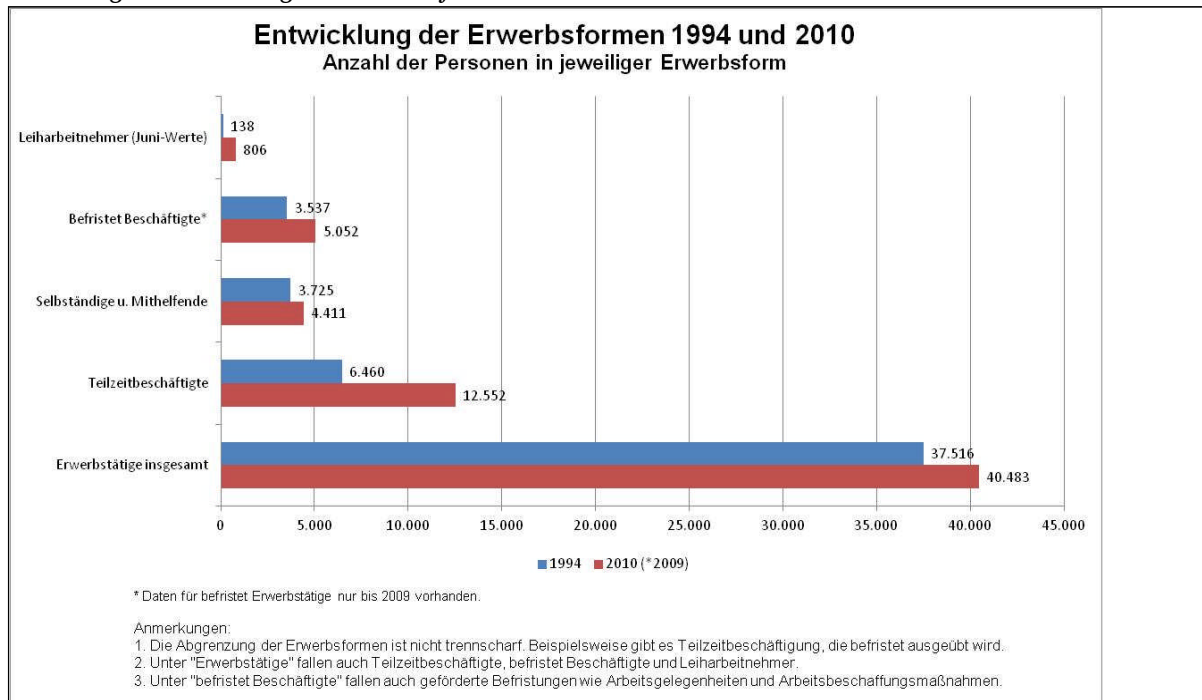
Eine Verlängerung der maximalen Bezugszeiten dürfte nur zu verhältnismäßig geringen Mehrausgaben führen. Es wird erwartet, dass sie sich auf einen geringen zweistelligen Millionenbetrag begrenzen, da es sich um eine verhältnismäßig kleine Berufs-



gruppe handelt und es Verdienstgrenzen für einen | Anspruch gibt.

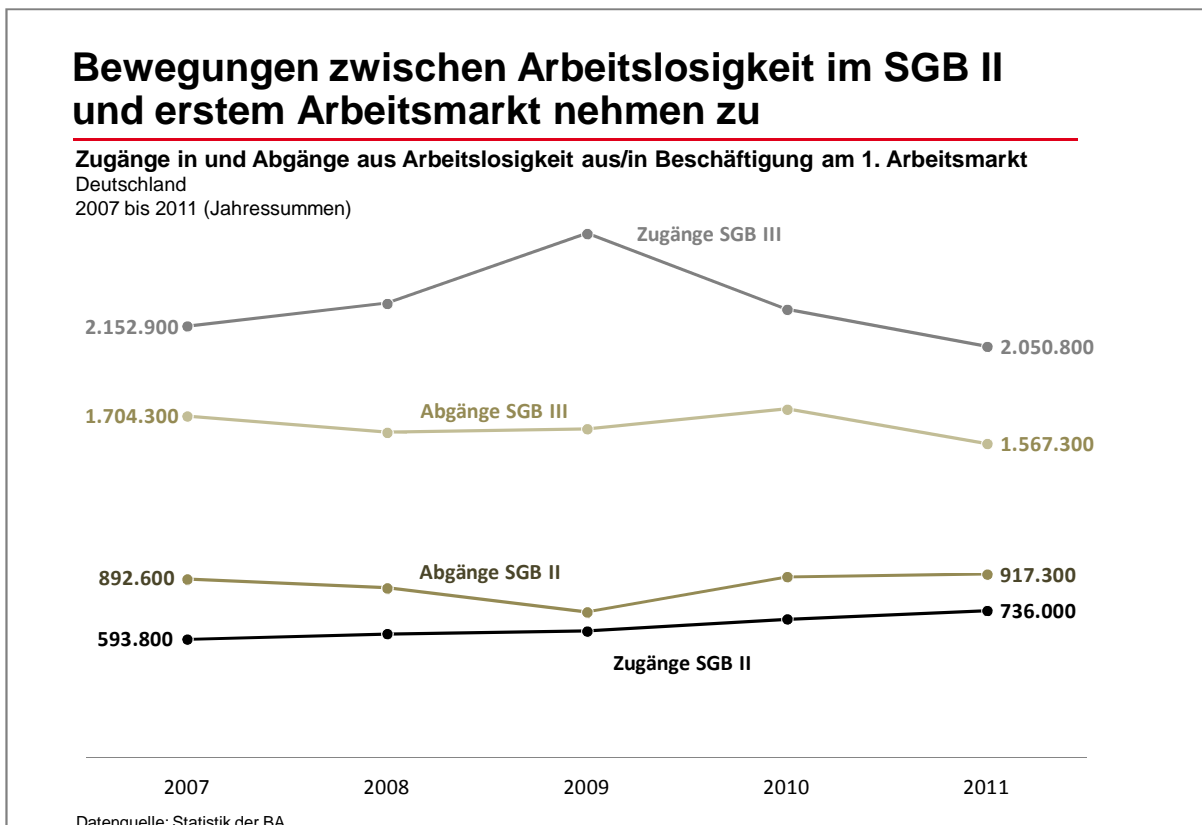
**Anhang**

**Abbildung 1 Entwicklung der Erwerbsformen**



Quelle: IAB, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Darstellung des IAB

**Abbildung 2 Zu- und Abgänge in Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II aus Beschäftigung**



**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)862**

18. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung****1. Vorschlag zur Verlängerung der Rahmenfrist und Verkürzung der Anwartschaftszeit**

Neben der Höhe des Arbeitslosengeldes und dessen Bezugsdauer sind Anwartschaftszeit und Rahmenfrist konstituierende Elemente der Arbeitslosenversicherung. Die Anwartschaftszeit gibt an, wie viel Monate insgesamt eine Person innerhalb der Rahmenfrist sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein muss<sup>3</sup>, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erwerben. Die Rahmenfrist steckt den Zeitraum ab, innerhalb dessen die versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse gelegen haben müssen.

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde in Deutschland die Rahmenfrist von 36 auf 24 Monate verkürzt, während die Dauer der Anwartschaftszeit von 12

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

<sup>3</sup> In der Regel handelt es sich dabei um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, bspw. werden aber auch Zeiten mit Krankengeldbezug berücksichtigt.

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

- Die SPD sowie DIE LINKE beantragen eine Verlängerung der Rahmenfrist in der Arbeitslosenversicherung von zwei auf drei Jahre sowie eine Verkürzung der Anwartschaftsdauer von 12 auf 6 Monate. Letzteres entspricht einer Streichung der jetzigen Zugangsvoraussetzungen des §142 Absatz 2 SGB III.
- BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN beantragen eine Verkürzung der Anwartschaftszeit auf 4 Monate innerhalb der derzeit geltenden Rahmenfrist.

Damit würde eine durchschnittliche Beschäftigungsdauer von zwei Monaten pro Jahr ausreichen, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld innerhalb von zwei (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bzw. drei Jahren (SPD und DIE LINKE) zu erwerben. Das bisher geltende Verhältnis von Beitrags- zu Anspruchszeiten (2:1) soll bei beiden Vorschlägen erhalten bleiben.

### 1.1 Internationaler Vergleich

Tabelle 1 zeigt die Dauer der Anwartschaftszeit und der Rahmenfrist für die EU15-Mitgliedsländer und macht deutlich, dass Anwartschaftszeit und Rahmenfrist zwischen den Ländern beträchtlich variieren. Im internationalen Vergleich liegt die aktuelle deutsche Regelung der Anspruchskriterien in etwa im Mittel der meisten EU15 Länder. Nach einer Reform, die die oben genannten Vorschläge berücksichtigt, würde das deutsche Arbeitslosenversicherungssystem in Bezug auf Rahmenfrist und Anwartschaftsdauer zu den großzügigsten Systemen innerhalb der 15 EU-Länder zählen.

Neben der Anwartschaftszeit und der Rahmenfrist lässt sich die Großzügigkeit eines Arbeitslosenversicherungssystems anhand weiterer Ausgestaltungselemente beurteilen. Hierzu gehören u.a. die Höhe und Dauer der Leistungen, die Dokumentation von Suchanstrengungen, das Monitoring-System und Sanktionen. Die OECD hat für 36 OECD-/EU-Länder die Kriterien ausgewertet und die Länder in eine Rangordnung gebracht (Venn 2012). Unter den 36 analysierten Ländern nimmt Deutschland demnach derzeit Rang 8 ein, wenn es um die Großzügigkeit des Arbeitslosenversicherungssystems geht. Angeführt wird die Liste von Schweden, Zypern und Österreich. Zu den Ländern mit den „strengsten“ Systemen gehören die Slowakei, Rumänien und Portugal.

*Tabelle 1: Anwartschaftszeit und Rahmenfrist in den EU15 Mitgliedsstaaten, 2011*

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

Quelle: Venn, D. (2012); zur besseren Vergleichbarkeit wurden alle Werte auf Monate umgerechnet. In Finnland, Irland und Schweden müssen Arbeitslose vor dem ersten Anspruch mindestens 10 bis 24 Monatsbeiträge an die Arbeitslosenversicherung gezahlt haben.

### 1.2 Erwartete Wirkungen aus theoretischer Sicht

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

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

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

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

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

- Einerseits steigen die Sozialabgaben für alle beschäftigten Arbeitnehmer, mit der Folge, dass ihre Nettoeinkommen sinken (unter der Annahme, dass keine Verhaltenseffekte auftreten).

- Andererseits steigen aber auch die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber. Infolgedessen nehmen die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit zu und die Nachfrage nach Arbeitskräften ab.

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

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

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

### 1.3 Empirische Abschätzung der Reformvorschläge

Das IAB hat die Zahl der potenziell zusätzlichen Zugänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in den Leistungsbezug auf Basis von Individualdaten für das Jahr 2010 für die Reformvorschläge empirisch abgeschätzt. Dabei konnten bei diesen Berechnungen Erstrundeneffekte, mögliche Verhaltenseffekte und längerfristige Effekte der Reform nicht berücksichtigt werden. Die Analysen beruhen auf einem Personenkonzept, d.h. für jede Person wird lediglich der erste Eintritt in Arbeitslosigkeit bzw. der erste Abgang aus Beschäftigung im Jahr 2010 betrachtet (jeweils aus dem ersten Arbeitsmarkt). Sie können dabei auch bereits vor Beginn der Arbeitslosigkeit Leistungen des SGB II bezogen haben. Zu berücksichtigen sind datenbedingte Unschärfen, da die Individualdaten nicht alle für die Begründung und Inanspruchnahme

von Leistungsansprüchen relevanten Informationen enthalten. Alles in allem ergeben sich für den Antrag von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN leicht höhere zusätzliche Zugänge in Arbeitslosigkeit als für die jeweiligen Anträge der Fraktionen SPD bzw. DIE LINKE.

Die Vorschläge der Oppositionsparteien hätten den Berechnungen nach zur Folge gehabt, dass 2010 etwa 200.000 zusätzliche Personen im Anschluss an eine entsprechende Arbeitslosmeldung Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezogen hätten. Alternativ hat das IAB eine Abschätzung auf Basis der Austritte aus Beschäftigung vorgenommen. Hierbei werden auch Personen erfasst, die sich bisher aufgrund ohnehin kurzer Beschäftigungszeiten gar nicht erst arbeitslos gemeldet hätten. Demnach hätten infolge der vorgeschlagenen Änderungen etwa

250.000 zusätzliche Personen Arbeitslosengeld I bezogen.

#### 1.4 Rolle atypischer Beschäftigung

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

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

#### 1.5 Fazit

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

#### 2. Einführung einer „befristeten Vermittlungspause“

Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Dr. 17/8579) wird die Bundesregierung dazu aufgefordert, den Arbeitslosen beider Rechtskreise eine sogenannte „befristete Vermittlungspause“

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

#### 2.1 Grundsätzliche Überlegungen

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

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

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

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

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

Der Vorschlag einer „befristeten Vermittlungspause“, wie ihn die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formuliert, ist eng mit der Frage nach der derzeitigen Betreuung und Vermittlung von Kunst- und Kulturschaffenden in den Agenturen für Arbeit verbunden. Im Rahmen der vom IAB durchgeführten und derzeit noch laufenden *Evaluation der Sonderregelung für Kurzfristbeschäftigte in der Arbeitslosenversicherung*

nach § 123 (2) SGB III wird auch diese Frage aufgegriffen, wenngleich die arbeitspraktische Relevanz der Sonderregelung im Bereich der Arbeitsvermittlung das vorrangige Erkenntnisinteresse der Untersuchung bildet (für weitere Ergebnisse der Evaluationsstudie vgl. 3.1). Gleichwohl erlauben die bislang gewonnenen Erkenntnisse eine erste Einschätzung des von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierten Vorschlags zur Restrukturierung des Vermittlungsprozesses für diese spezielle Personengruppe im Rechtskreis SGB III. Diese Befunde basieren vornehmlich auf qualitativen Expertenbefragungen in fünf ausgewählten Arbeitsagenturen, wo 17 Fachkräfte und Teamleiter der Arbeitsvermittlung in der agenturinternen Künstlervermittlung und bei der Zentralen Auslandsvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit befragt wurden. Ergänzt wurden die so gewonnenen Informationen um die Recherche der Kundenhistorien von 200 Antragstellern innerhalb der beiden Betrachtungszeiträume, die den Berichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zugrundeliegen. Die erhobenen Daten werden derzeit noch ausgewertet, mit der Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen ist bis Ende des zweiten Quartals 2012 zu rechnen. Im Rahmen des Berichts wird das IAB auch Möglichkeiten einer weiteren Evaluation der Sonderregelung skizzieren. Aufgrund der vergleichsweise geringen Fallzahlen haben die Analysen explorativen Charakter und sind daher in ihrer Reichweite und Verallgemeinerbarkeit begrenzt.

Mit Blick auf die Vermittlungspraxis in den *Arbeitsagenturen* zeigen die Experteninterviews, dass bei den befragten Fach- und Führungskräften der Arbeitsvermittlung die Einschätzung dominiert, dass im Bereich der Kunst- und Kulturschaffenden arbeitnehmerorientierte Vermittlungsarbeit im engeren Sinne (Abgleich und Zusammenführen von Bewerber- und Stellenprofilen) sehr selten stattfindet. Zum Ausdruck kommt dies in einer Reihe von Unterschieden im Vergleich zu den üblichen Mindeststandards der Arbeitsvermittlung. So findet das Kontaktdichtekonzept teils nicht die vorgesehene Anwendung, so dass Kunst- und Kulturschaffende seltener zu Vermittlungsgesprächen eingeladen werden und die Kommunikation zwischen Vermittler und Kunde vorrangig per Email erfolgt. Auch Nachweise über Bewerbungsaktivitäten werden den befragten Vermittlungsfachkräften zufolge seltener als sonst eingefordert. Ähnliche Tendenzen werden auch hinsichtlich des Einsatzes von Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsvorschlägen berichtet und zeigen sich entsprechend in den ergänzend durchgeführten Recherchen von Vermittlungsaktivitäten bei Antragstellern nach der Sonderregelung. So erhalten von den Kunst- und Kulturschaffenden unserer Stichprobe gut 45 Prozent (entspricht 103 Fällen) im gesamten Berichtszeitraum eine Eingliederungsvereinbarung, bei Antragstellern aus dem gewerblichen Bereich sind es 69 Prozent. Vermittlungsvorschläge erfolgen bei den Kunst- und Kulturschaffenden nur in rund 5 Prozent der Fälle. Aus Sicht der Arbeitsagentur ist dies jedoch nicht ungewöhnlich, werden ihrerseits Vermittlungsaktivitäten doch erst dann eingeleitet, wenn die betreffenden Personen auch nach längerer Zeit kein neues Engage-

gement finden können und weiterhin arbeitslos sind. Diese Situation läge aber vergleichsweise selten vor, berichten die befragten Vermittler und führen dies nicht zuletzt auf die hohe Eigenmotivation der Kunst- und Kulturschaffenden bei der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten zurück. Der maximale Zeitraum, der den Künstlern für die Suche nach einem neuen Engagement eingeräumt wird, geben die Fach- und Führungskräfte der Agenturen mit sechs bis neun Monaten an, wenn gleich diese Zeit selten in Gänze ausgeschöpft würde.

Da die organisationsinterne Zuständigkeit für die Betreuung und Vermittlung der Kunst- und Kulturschaffenden nicht allein bei der Künstlervermittlung der Arbeitsagenturen liegt, sondern maßgeblich von der eigens darauf spezialisierten *Zentralen Auslandsvermittlung (ZAV)* übernommen wird, wurden im Rahmen der Evaluation auch dort Experteninterviews durchgeführt. Im Vergleich zur Vermittlung der Agenturen zeigt sich hier ein anderes Bild. Die Betreuungspraxis basiert den Angaben der befragten Vermittlungsfachkräfte zufolge auf der intensiven Beratung und der Vermittlung von Kunst- und Kulturschaffenden, wobei meist auf Schauspieler bei Film, Fernsehen und Theater verwiesen wird. Die erbrachten Beratungsleistungen konzentrieren sich vorrangig auf Strategien der erfolgreichen Selbstvermarktung, umfassen im fortgeschrittenen Erwerbsalter aber teils auch Fragen der beruflichen Um- bzw. Neuorientierung. Im Kern, so formuliert dies einer der befragten Vermittlungsfachkräfte sinngemäß, hat die Vermittlungsarbeit der ZAV primär beratenden Charakter. Im Vordergrund stünde die Information der Kunst- und Kulturschaffenden darüber, bei welchen Stellen sie sich bewerben können und auf welche Weise sie dies tun sollten. Mit Blick auf die Vermittlungsaktivitäten ist zunächst hervorzuheben, dass die Fachkräfte der ZAV im Unterschied zu denen der Arbeitsagenturen gleichermaßen für bewerber- und stellenorientierte Vermittlung zuständig sind. Die Vermittlungsfachkräfte in der ZAV schildern ihren Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich daher als eine Art „Schnittstelle“ zwischen Arbeitgebern – beispielsweise Produktionsfirmen und  *Casting-Agenturen* – und den bei ihnen registrierten arbeitsuchenden Künstlern. Auf Anfrage von Arbeitgebern vermitteln sie als geeignet erachtete Bewerber. Von den so vermittelten Kunden wird eine entsprechende Rückmeldung eingefordert. Zudem werden die neben dem etwaigen Übergang in Beschäftigung zugleich wesentlichen Aspekte des erzielten Verhandlungsergebnisses – etwa die Höhe der Gage und mit Blick auf die zukünftige Verfügbarkeit auch Drehtermine dokumentiert. Den erhobenen Angaben zufolge spielt der Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen in der Vermittlungspraxis der ZAV keine ausgeprägte Rolle. Die Verpflichtung der Kunden auf bestimmte Aktivitäten, wie sie im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen festgehalten wird, schätzen die Vermittlungsfachkräfte der ZAV aufgrund der vergleichsweise hohen Motivation der Kunst- und Kulturschaffenden als nicht zwingend erforderlich ein. Die Auswertung der Interviews mit den Vermittlungsfachkräften der ZAV legt die Einschätzung nahe, dass es sich um eine vorrangig kooperative Arbeitsbeziehung zwischen

den Vermittlungsfachkräften und den betreuten Kunden handelt, die auf einem weitgehend gleichgerichteten Interesse beider Parteien besteht. Für weitergehende Aussagen hierzu müsste jedoch die Perspektive der betreuten Kunden einbezogen werden, die in der aktuellen Untersuchung nicht berücksichtigt wurde.

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

### 2.3 Fazit

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

Die Erfolgsaussichten einer „Vermittlungspause“ hängen stark davon ab, ob die jeweilige Person in der Lage ist, die Zeit gezielt für die erfolgreiche Beschäftigungssuche einzusetzen. So dürfte für diese Form der Eigenständigkeit ein gewisses Maß an Kompetenzen vonnöten sein. Nur in diesem Fall ließe sich eine „Vermittlungspause“ als Teil des Konzeptes des Förderns und Forderns verstehen, nämlich in dem Sinne, dass Raum für Eigeninitiative als Erfolg versprechende Variante für eine möglichst dauerhafte Arbeitsmarktintegration angesehen wird. Daraus folgt, dass eine „Vermittlungspause“ eher für Personen in Frage kommt, die relativ arbeitsmarktnah sind. Dagegen birgt das Konzept Risiken für Personen, die sich ohne Hilfestellung von Dritten schwer tun, eine neue Beschäftigung zu finden. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass sich Arbeitslose durch das temporäre Einstellen von Unterstützungsleistungen weiter vom Arbeitsmarkt entfernen und die Integrationschancen sinken. Dies wäre vor allem bei den arbeitsmarktfremden Arbeitslosen in der Grundsicherung anzunehmen. Ausnahmen bilden möglicherweise Personen aus bestimmten Be-

rufgruppen mit einem hohen Maß an Eigenverantwortlichkeit, die in der Grundsicherung auftauchen, weil sie aus bestimmten Gründen die Anspruchsvoraussetzungen für das ALG I nicht erfüllen.

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

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

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

#### **3.1 Bisherige Inanspruchnahme der Sonderregelung zu kurzfristig Beschäftigten**

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

Im Jahr 2009 haben 587 Personen mindestens einen Antrag auf Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung

gestellt (erste Kohorte). Im Jahr 2010 waren es 376 Personen (zweite Kohorte)<sup>4</sup>.

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

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

Weiterhin zeigt die Analyse, dass insbesondere Personen aus dem Kunst- und Kulturbereich unter den Antragstellern zu finden sind. Dies wird deutlich, wenn das letzte Beschäftigungsverhältnis vor der Antragstellung betrachtet wird. 237 Personen aus der ersten und 175 Personen aus der zweiten Kohorte können der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ zugeordnet werden. Eine Betrachtung nach Wirtschaftszweigen zeigt, dass 289 Personen aus der ersten und 178 Personen aus der zweiten Kohorte zuvor in den Wirtschaftszweigen „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik“, „Rundfunkveranstalter“ und „Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten“ tätig waren. Werden die Antragsteller, die zuletzt entweder in der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ und/oder in einem der drei oben aufgeführten Wirtschaftszweige tätig waren, dem Kunst- und Kulturbereich zugeordnet, dann beläuft sich der Anteil der Kunst und Kulturschaffenden unter den Antragstellern in der ersten Kohorte auf 52,3 Prozent. In der zweiten Kohorte fällt der Anteil mit 57,2 Prozent sogar noch etwas höher aus.

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

Von den 620 Anträgen aus der ersten Kohorte wurden insgesamt 408 abgelehnt. Von den 401 Anträgen aus der zweiten Kohorte waren es 186. Die Bewilligung von Arbeitslosengeld nach § 123 Absatz 2 SGB III ist an zwei wesentliche Bedingungen geknüpft. Erstens müssen sich die Beschäftigungstage in den zwei Jahren vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen ergeben, die auf nicht mehr als sechs Wochen im Voraus per Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind. Zweitens darf das in den letzten zwölf

<sup>4</sup> Hierbei ist zu beachten, dass 85 Personen sowohl im Jahr 2009 als auch im Jahr 2010 einen Antrag gestellt haben und daher beiden Kohorten zugerechnet werden. Aufgrund dieser Doppelzählung ist die Summe der Antragsteller aus beiden Kohorten höher als die Gesamtzahl der Personen, die zwischen August 2009 und Dezember 2010 einen Antrag gestellt haben.



Monaten vor der Beschäftigungslosigkeit erzielte Arbeitsentgelt die zum Zeitpunkt der Anspruchsstellung maßgebliche Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 SGB IV nicht übersteigen. Am häufigsten wurden Anträge abgelehnt, da die erste Bedingung nicht erfüllt war. Bei 349 Anträgen aus der ersten Kohorte und 153 Anträgen aus der zweiten Kohorte war dies der alleinige Ablehnungsgrund. Deutlich weniger Anträge wurden abgelehnt, weil die zweite Bedingung oder beide Bedingungen nicht erfüllt waren.

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

Die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP schlagen in ihrem Änderungsantrag (BT-Drs. 17/8986) vor, dass anstelle von bis zu 6 Wochen befristete sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse nun bis zu 10 Wochen dauernde Befristungen Berücksichtigung finden sollen, vgl. zu den bisherigen Regelungen auch Abschnitt 3.1. Damit ist eine Erweiterung des anspruchsberechtigten Personenkreises intendiert. Auswertungen des IAB zeigen, dass sich der anspruchsberechtigte Personenkreis mit dieser Änderung in der Tat erweitern würde und zwar in etwa um das Fünffache.

Für die Auswertungen wurden anhand der Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) alle Beschäftigungsverhältnisse der Jahre 2007 und 2008 ausgewählt.<sup>5</sup> Nach Datenaufbereitung und Datenselektion erfolgte eine Berechnung der Gesamtbeschäftigungsdauer in dem 2-Jahreszeitraum. Dabei zeigte sich, dass etwa 8 Prozent (hochgerechnet wären dies in etwa 2,37 Millionen Personen) der betrachteten Personen Beschäftigungsverhältnisse aufwiesen, die im 2-Jahreszeitraum 2007 und 2008 mindestens 180 Tage und maximal 359 Tage andauerten. Für diese Personen wurden die Dauern der jeweiligen Beschäftigungsperioden aufsummiert und mit ihrer Gesamtbeschäftigungsdauer verglichen. Tabelle 3 zeigt, dass bei rund 7.500 Personen (bzw. 0,31 Prozent) sich die Beschäftigung überwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen zusammensetzt, die nicht länger als 6 Wochen dauern. Bei 40.000 Personen dominieren Beschäftigungsverhältnisse mit nicht mehr als 10 Wochen die jeweilige Gesamtbeschäftigungsdauer. Der Personenkreis würde sich also in etwa um den Faktor 5 erhöhen.

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

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

Beschäftigte mit Beschäftigungsperioden, die überwiegend nicht mehr als	Anzahl.	Prozent
6 Wochen	7500	0,31
8 Wochen	16600	0,70
9 Wochen	32500	1,37
10 Wochen	40000	1,69
11 Wochen und	49900	2,10
12 Wochen andauern	60500	2,55

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

### Literatur

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

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

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

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

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

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

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

<sup>5</sup> Bei der SIAB handelt es sich um eine 2 Prozent-Stichprobe, die jeweils ermittelten Werte wurden daher mit dem Faktor 50 auf die Gesamtbeschäftigung hochgerechnet und gerundet.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)873**

19. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände****Zusammenfassung**

Die seit Jahrzehnten anhaltende Entwicklung immerwährender Steigerung der Sockelarbeitslosigkeit in Deutschland ist in Folge der arbeitsmarktpolitischen Reformen der Agenda 2010 erstmalig gebrochen und umgekehrt worden. Profitiert haben davon viele in Langzeitarbeitslosigkeit ausgegrenzte Menschen. Hunderttausenden Mitbürgerinnen und Mitbürgern haben die Arbeitgeber in Deutschland in den letzten Jahren den erstmaligen Einstieg oder den Wiedereinstieg in Arbeit ermöglichen können. Dies ist eine große soziale Leistung. Allein die Zahl jener, die den Sprung aus der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den ersten Arbeitsmarkt geschafft haben, ist zwischen 2008 und 2011 von 850.000 auf 920.000 gestiegen. Es ist kein Wunder, dass ehemals Arbeitslosen im SGB II, die überwiegend über keinen Berufsabschluss verfügen - zu einem Drittel davon sogar

noch nicht einmal einen Schulabschluss aufweisen - nicht sofort in anspruchsvolle und deshalb hoch bezahlte Dauerarbeitsverhältnisse kommen können. Der Einstieg kann in der Regel nur über einfache und entsprechend bescheiden entlohnte Tätigkeiten gelingen. Das aber ist dann die reale Basis, aus der beruflicher Aufstieg und Verstetigung von Erwerbstätigkeit erwachsen können. Gerade in der derzeit recht guten Arbeitsmarktlage müssen alle Kräfte darauf konzentriert werden, genau dies mit diesen Menschen und für sie zu erreichen. Es gilt, Arbeitslose noch passgenauer zu vermitteln, Erwerbsverläufe zu stabilisieren und - wo immer notwendig, sinnvoll und möglich - Qualifizierung zu erreichen. Deshalb ist das Vorhaben, gerade heutzutage Kraft und Geld in die Erleichterung des Bezugs von Arbeitslosengeld schon nach kurzzeitiger Erwerbstätigkeit zu investieren, arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv und geht an den wahren Erfordernissen zugunsten der Menschen vorbei. Niemand, der nach kurzen

Erwerbsphasen zunächst seine Arbeit wieder verliert, fällt aus dem sozialen Schutz heraus, der sie oder ihn auch schon lange vor der neuen Chance auf Teilhabe am Erwerbsleben getragen hat. Die Grundversicherung für Arbeitsuchende bleibt für jeden von ihnen ein verlässliches Netz sozialer Absicherung.

Der mit allen Anträgen bezweckte vorzeitige Zugang zur Versicherungsleistung Arbeitslosengeld ist arbeitsmarktpolitisch unangebracht, weil er schnell erreichbaren Entgeltersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung der massiven Bemühung um schrittweise Integration in verstetigte Beschäftigung den Vorzug gäbe. Regelungen, die Kurzzeitbeschäftigungen geradezu begünstigen, sind auch gegenüber den langjährigen Beitragszahlern in der Arbeitslosenversicherung nicht vertretbar. Zu kurze Anwartschaftszeiten setzen systematisch den starken Fehlreiz, sich im Falle von drohender oder eingetretener Arbeitslosigkeit nicht mit allen Kräften um eine unmittelbare Anschlussbeschäftigung zu bemühen. Das ist in jedem Fall kontraproduktiv, erst Recht wenn sich Menschen möglicherweise im Modell eines ständigen Wechsels von Kurzzeitbeschäftigung und Arbeitslosengeldbezug einrichten.

Der Charakter der Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung würde zudem konterkariert, wenn für typische Berufsverläufe mit un stetigen Beschäftigungsverhältnissen Arbeitslosigkeit in den Zwischenzeiten bewusst in Kauf genommen und regelmäßig mit Arbeitslosengeld durchfinanziert würde. Aus durchdachten Gründen gilt in der Arbeitslosenversicherung das grundsätzliche Prinzip, dass für den Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren mindestens ein Jahr gearbeitet worden sein muss.

Die im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen vorgesehenen ganz besonderen einschränkenden Bedingungen für den Arbeitslosengeldanspruch für Kurzzeitbeschäftigte lassen zumindest erkennen, dass sich die Regierung der Risiken einer Verkürzung der Anwartschaftszeit durchaus bewusst ist. Aber auch die dort vorgeschlagenen Regelungen passen nicht zu den tatsächlichen aktuellen arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten der Verstetigung von Beschäftigung durch entsprechende Eigenanstrengungen der Arbeitslosen und die Hilfsangebote der Arbeitsverwaltung.

Im Übrigen verbieten sich solche Leistungsausweitungen auch vor dem Hintergrund der Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit, die wegen politischer Entscheidungen zu Lasten der Arbeitslosenversicherung trotz sehr guter Konjunktur in den letzten zwei Jahren nicht die dringend notwendige, angemessene Rücklage für wirtschaftliche Schwächephasen aufbauen konnte und nach aktuellen Haushaltsplanungen der Bundesregierung bis 2016 sogar mit weiteren fast 5 Milliarden € zusätzlich massiv belastet werden soll.

### **Im Einzelnen**

#### **1. Vorzeitiger Zugang zum Arbeitslosengeld beschäftigt politisch kontraproduktiv**

In den letzten Jahren ist es endlich gelungen, den verhängnisvollen Trend einer jahrzehntelang immer weiter gestiegenen Sockelarbeitslosigkeit zu brechen und umzukehren. Im Jahr 2011 gingen mehr Menschen einer Erwerbstätigkeit nach als jemals zuvor in der Bundesrepublik. Die Arbeitslosigkeit ist auf den niedrigsten Stand seit 20 Jahren gesunken. Es waren vor allem die flexiblen Beschäftigungsformen, die es Arbeitgebern erst ermöglicht haben, zahlreichen Menschen, die zuvor oft dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgesperrt waren, neue Chancen im Erwerbsleben zu geben. Allein von 2008 bis 2011 ist die Zahl derjenigen, denen so der Sprung aus Arbeitslosengeld II in den ersten Arbeitsmarkt gelingen konnte, von 850.000 auf 920.000 gestiegen. Die oftmals strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit im SGB II hat sich auch in Folge einer insgesamt höheren Fluktuation am Arbeitsmarkt spürbar reduziert.

Wegen der oft großen Arbeitsmarktferte (lange Erwerbsunterbrechungen, oft in Kombination mit einer geringen Qualifikation) kann der Einstieg in Arbeit nicht gleich unbefristet und nachhaltig ermöglicht werden, auch wenn genau dies das Ziel aller Bemühungen sein muss. Es kommt jetzt entscheidend darauf an, gerade Menschen, die nach einer langen Zeit der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zurückkehren oder wegen ihrer geringen Qualifikation nur einfache, oft zeitlich begrenzte (Helfer-)Tätigkeiten verrichten können, gezielt dabei zu unterstützen, ihre Erwerbsverläufe zu stabilisieren und zu verstetigen. Gerade in der recht guten aktuellen Arbeitsmarktlage und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung müssen jetzt alle Kräfte darauf konzentriert werden, Arbeitslose noch passgenauer in Arbeit zu integrieren und das Risiko wiederkehrender Erwerbsunterbrechungen durch eine noch effektivere Job-to-Job-Vermittlung und gezielte flankierende Hilfen z. B. in Form einer Weiterqualifizierung zu reduzieren.

Kontraproduktiv ist es hingegen, Kurzzeitbeschäftigte zu Lasten aller Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung zu begünstigen und mit der trügerischen Absicherung bei erneuter Arbeitslosigkeit Eigenanreize zu reduzieren, schnellstmöglich wieder eine neue Beschäftigung aufzunehmen bzw. Erwerbsunterbrechungen im Rahmen der eigenen Möglichkeiten zu vermeiden.

#### **2. Anträge der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE nicht zielführend**

Eine generelle Verkürzung der Anwartschaftszeit von aktuell 12 Monaten auf 6 bzw. sogar nur 4 Monate würde systematisch die Möglichkeit für Modelle eines ständigen Wechsels von Kurzzeitbeschäftigung und Arbeitslosengeldbezug eröffnen. Dann aber dürfte man sich auch nicht wundern, wenn Menschen von solchen Möglichkeiten systematisch Gebrauch machten. Auch aus diesem Grund sind die Anträge der Fraktionen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und Die LINKE entschieden abzulehnen. Völlig zu Recht hatte die rot-grüne Regierungskoalition 2003 selbst die bis dahin vorhandene Sonderregelung einer verkürzten Anwartschaft für Saisonarbeitnehmer abgeschafft zugunsten von Bemühungen

und Eigenanstrengungen zu alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Saison. Mit den nun vorliegenden Anträgen würde geradezu eine Rolle rückwärts vollzogen und erneut Fehlanreize für Kurzzeitbeschäftigte gesetzt, sich unmittelbar im Anschluss an ein kurzes Beschäftigungsverhältnis nicht zügig um eine neue, möglichst nachhaltige Beschäftigung zu bemühen.

Zu diesen grundsätzlichen Einwendungen kommt hinzu, dass der vorzeitige Zugang zum Arbeitslosengeld für den Bund Entlastungen bei der steuerfinanzierten Grundsicherung für Arbeitsuchende zu Lasten der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung zur Folge hätte, ohne dass dies im wirtschaftlichen Ergebnis den betroffenen Menschen einen Vorteil brächte. Bei dem Teil des durch verkürzte Anwartschaftszeiten erweiterten Personenkreises von Arbeitslosengeldberechtigten, der zum Arbeitslosengeld ergänzend Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II beantragen müsste, wird das Arbeitslosengeld vollständig auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. Da der überwiegende Teil von Arbeitslosmeldungen, die unmittelbar aus Erwerbstätigkeit in die staatliche Grundsicherung führen, auf geringqualifizierte und entsprechend niedrig bezahlte Personen entfällt, wäre bei Realisierung der Antragsziele der Oppositionsfractionen geradezu vorprogrammiert, dass vom vorzeitigen Zugang zum Arbeitslosengeld überwiegend die Bundeskasse und nicht die Arbeitslosen profitierten.

Den vorzeitigen Anspruch auf Arbeitslosengeld mit der Berufswirklichkeit Beschäftigter in der Film- und Fernsehbranche bzw. allgemein Kulturschaffender zu begründen, bedeutet zudem, für diesen Personenkreis das Prinzip der Risikoversicherung auszuhebeln. Denn die Solidargemeinschaft der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung würde auf diesem Weg nicht nur für das unerwartete Risiko der Arbeitslosigkeit sondern auch dafür in Anspruch genommen, um typische Berufsverläufe, bei denen von vornherein Auszeiten bewusst und planmäßig in Kauf genommen werden, mit Arbeitslosengeld durchzufinanzieren.

### **3. Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen trotz Einschränkung der Anspruchsberechtigten ebenfalls mit falschem Fokus**

Die mit Blick auf Kulturschaffende und Künstler im Jahr 2009 geschaffene und aktuell bis zum 1. August 2012 befristete Sonderregelung einer verkürzten

Anwartschaftszeit von sechs Monaten (§ 142 Abs. 2 SGB III) auf Personen auszudehnen, die in Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind, die von vornherein auf nicht länger als zehn Wochen statt bisher sechs Wochen befristet sind, begegnet aus den o.g. Gründen einer vorschnellen Einrichtung im Modell eines ständigen Wechsels von Kurzzeitbeschäftigung und Arbeitslosengeldbezug und der Aushebelung des Prinzips der Risikoversicherung den gleichen Bedenken wie die Anträge der Opposition. Neben diesen Fehlanreizen können auch Mitnahmeeffekte durch gezielt veränderte arbeitsvertragliche Ausgestaltungen entstehen.

Die im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen vorgesehene Beibehaltung der Einschränkungen des Arbeitslosengeldanspruchs auf Personen in überwiegend kurz befristeten Beschäftigungen und einem Jahresarbeitsentgelt bis zur Bezugsgröße in der Sozialversicherung, die weiterhin nur befristete Fortgeltung der Sonderanwartschaft sowie die in der Antragsbegründung vorgesehene Evaluierung lassen zumindest erkennen, dass sich die Regierung der Risiken einer Verkürzung der Anwartschaftszeit durchaus bewusst ist. Dennoch würde die geplante Erweiterung dem ordnungspolitisch entschieden abzulehnenden Vorhaben der Oppositionsparteien Vorschub leisten und die Arbeitslosenversicherung in deren Sinne sozusagen vom unteren Ende her „aufbohren“.

Auch mit Blick auf die bereits jetzt bestehenden, umfassenden Belastungen der Arbeitslosenversicherung mit der Finanzierung versicherungsfremder Aufgaben, die ihr den Aufbau einer notwendigen Reserve für wirtschaftliche Krisenzeiten unmöglich gemacht haben, sind finanzielle Belastungen der Beitragszahler aus neuen Leistungen grundsätzlich nicht vertretbar. Nach aktuellen Haushaltsplanungen der Bundesregierung soll der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit bis 2016 sogar mit weiteren rund 5 Milliarden € zusätzlich massiv belastet werden. Leistungsausweitungen passen deshalb nicht in die Zeit und sind von der Bundesagentur auf absehbare Dauer – erst recht unter den gegebenen aktuellen Umständen – nicht solide finanzierbar. Dies schränkt zudem ihre Möglichkeiten ein, aus eigener Kraft als arbeitsmarktpolitischer Stabilisator zu wirken. Dabei hat in der letzten Krise aber genau diese Kraft zur relativ guten Arbeitsmarktlage wesentlich beigetragen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)872**

19. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Deutscher Industrie- und Handelskammertag****I. Vorbemerkung:**

Die Oppositionsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke fordern Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitslosengeld I (ALG I). Begründet wird dies damit, dass die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung für viele Beschäftigte nicht mehr greife, da sie die Anwartschaftszeit von mindestens zwölf Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist nicht erfüllen. Davon seien insbesondere Personen mit „instabilen Beschäftigungsverhältnissen“ betroffen – z.B. wegen befristeter Arbeitsverträge. Folge sei vielfach der sofortige Arbeitslosengeld II-Bezug im Falle der Arbeitslosigkeit.

Aus Sicht des DIHK bedarf es keiner Änderungen der Arbeitslosenversicherung. Die aktuelle Arbeitsmarktentwicklung ist weiterhin sehr positiv, es gelingt auch mehr Arbeitslosengeld II-Beziehern der

Weg in Beschäftigung. Eine Erleichterung der Anspruchsvoraussetzungen zum Erhalt des ALG I birgt die Gefahr, Anreize zur raschen Aufnahme einer Beschäftigung zu mindern. Zudem wäre mit zusätzlichen finanziellen Folgen für die Arbeitslosenversicherung zu rechnen, was letztlich zu höheren Beiträgen führen würde.

**II. Im Einzelnen:**

Die Anträge von SPD, Bündnis90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE zielen auf eine Erleichterung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von ALG I. Die derzeit bestehende Sonderregelung, nach der für kurz befristet Beschäftigte (überwiegend versicherungspflichtige Beschäftigungen, die nicht auf mehr als sechs Wochen im Voraus befristet sind) die Anwartschaftszeit sechs Monate innerhalb der Rahmenfrist beträgt, sofern weniger als 2.625 Euro (West) bzw. 2.240 Euro (Ost) monatlich verdient wird, wird

als nicht ausreichend kritisiert. Diese Sonderregelung ist bis zum 1. August 2012 befristet.

#### **Antrag der SPD-Fraktion:**

Der Vorschlag der SPD-Fraktion sieht im Kern eine Verlängerung der Rahmenfrist nach § 143 Abs. 1 SGB III von zwei auf drei Jahre vor, innerhalb derer die Anwartschaftszeit erfüllt werden muss. Zudem sollen die Regelungen für kurz befristet Beschäftigte um drei Jahre verlängert werden und nach sechs Monaten Versicherungspflichtverhältnissen innerhalb der Rahmenfrist soll ein Anspruch auf drei Monate ALG I entstehen (wenn acht bzw. zehn Monate vorliegen, soll ein Anspruch auf vier bzw. fünf Monate ALG I entstehen). Die übrigen Voraussetzungen der aktuellen Regelung sollen entfallen. Die Neuregelungen sollen wissenschaftlich evaluiert werden.

#### **Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:**

Ein Anspruch auf ALG I soll grundsätzlich bereits nach vier Monaten Beitragszahlung in die Arbeitslosenversicherung entstehen – die zweijährige Rahmenfrist soll erhalten bleiben. Die Anspruchsdauer soll zwei Monate betragen und im Verhältnis 2:1 steigen, bis die aktuelle Regelung des sechsmonatigen Anspruchs bei zwölf Beitragsmonaten erreicht ist.

Zudem sollen im SGB II und im SGB III befristete Vermittlungspausen ermöglicht werden, in denen keine Teilnahme- oder Nachweispflichten gegenüber den Agenturen und Trägern der Grundsicherung bestehen. Diese sollen z.B. zur Vorbereitung neuer Projekte genutzt werden können.

#### **Antrag DIE LINKE:**

Die Rahmenfrist soll von zwei auf drei Jahre verlängert werden. Bei den Sonderregelungen für kurz Beschäftigte sollen die Zugangsbedingungen bzgl. der Beschäftigungsdauer sowie der Verdienstgrenzen gestrichen werden.

#### **Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu § 142 SGB III:**

Die Sonderregelung für kurz Beschäftigte soll bis zum 31.12. 2014 verlängert und evaluiert werden.

Die Beschäftigungsbedingung soll von sechs auf zehn Wochen erweitert werden, um so Erfahrungen des Monitorings aus dem Zeitraum 1. August 2009 bis 31. März 2011 zu berücksichtigen.

#### **DIHK-Bewertung**

Keine Fehlanreize schaffen:

Als ein Grundsatz des SGB III gilt, dass die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit Vorrang vor der finanziellen Sicherung bei Arbeitslosigkeit hat. Vor diesem Hintergrund müssen auch die Regelungen bzw. potenzielle Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug des ALG I die Aufnahme einer Erwerbsarbeit unterstützen und dürfen keine

Fehlanreize zum längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit bedingen. Ziel ist es, Arbeitslose so schnell wie möglich in Beschäftigung zu integrieren und die Kosten für die Beitragszahler möglichst niedrig zu halten – insgesamt muss das Instrumentarium der Arbeitslosenversicherung effektiv und wirtschaftlich sein.

Die vorgeschlagenen Erleichterungen bei den Anspruchsvoraussetzungen für den ALG I-Bezug durch eine längere Rahmenfrist und kürzere Anwartschaftszeiten widersprechen dieser Zielsetzung. Die Anreize für Arbeitslose, möglichst schnell eine neue Beschäftigung aufzunehmen, würden gemindert. Gerade hinsichtlich der derzeit guten Arbeitsmarktentwicklung und damit guter Einstellungschancen, wäre dies ein falsches Signal. Die Dauer der Arbeitslosigkeit würde damit verlängert, was die künftigen Beschäftigungschancen schmälert, weil mit fortdauernder Arbeitslosigkeit in der Regel arbeitsmarktrelevantes Humankapital verloren geht.

#### *Zusätzliche Kosten vermeiden:*

Hinzu kämen mit einer Verlängerung der Rahmenfrist und kürzeren Anwartschaftszeiten nicht unerhebliche Kosten für die Arbeitslosenversicherung und damit für die Beitragszahler. Das hätte letztlich auch steigende Beiträge zur Folge und verteuerte den Faktor Arbeit, was wiederum negative Effekte auf die Bereitschaft der Betriebe hat, neue Stellen zu schaffen. Die vorgeschlagene Ausweitung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre könnte zusätzliche Kosten für das ALG I in Höhe von bis zu 300 Mio. Euro pro Jahr bedeuten. Die Verkürzung der Anwartschaftszeit auf sechs Monate könnte mit ca. 700 Mio. Euro zu Buche schlagen.

#### *Versicherungsprinzip wahren:*

Bereits derzeit besteht eine Sonderregelung für Personen, die immer wieder nur kurz beschäftigt sind. Weitere Aufweichungen sollten unterbleiben. Die Arbeitslosenversicherung stellt eine Risikoversicherung dar. Dieses Prinzip wird unterlaufen, wenn Personen, die aufgrund der Besonderheiten ihres Berufs, in dem von vornherein Phasen der Beschäftigungslosigkeit typisch sind, während der (kurzen) Phasen der Nichtbeschäftigung ALG I erhalten. Während dieser Phasen zusätzlich eine Vermittlungspause einzuführen, die u.a. zur Vorbereitung neuer Projekte genutzt werden soll, ist abzulehnen. Entsprechende Vor- oder Nachbereitungen von Projekten können als Bestandteil der beruflichen Tätigkeit aufgefasst werden, die eine solche Ausnahme – finanziert mit den Beiträgen der Versichertengemeinschaft – nicht rechtfertigen.

Schließlich muss gefragt werden, weshalb mit der Ausweitung einer Sozialleistung der Bezug einer anderen Sozialleistung verhindert werden soll. Mit dem ALG II steht eine Grundsicherungsleistung zur Verfügung, die diejenigen „auffängt“, die keinen Anspruch auf ALG I (mehr) haben. Die derzeitige Anwartschaftszeit in der Arbeitslosenversicherung von zwölf Monaten ist grundsätzlich gerechtfertigt, um die Anreize zur Beschäftigung zu erhöhen und Missbrauch auf Kosten der Beitragszahler zu unterbinden.

*Beschäftigungschancen steigen:*

Der Antrag der SPD-Fraktion führt Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) an, nach denen im Jahr 2011 rd. 61.000 Personen pro Monat aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt unmittelbar im SGB II arbeitslos wurden. Dazu ist zunächst grundsätzlich festzustellen, dass die Situation am Arbeitsmarkt derzeit sehr positiv ist. Es gelingt auch ALG II-Beziehern häufiger der Weg in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt – laut BA gelang dies im Jahr 2011 917.000 Personen, im Jahr 2008 waren es 848.000. Der Zugang an Arbeitslosen aus dem ersten Arbeitsmarkt lag insgesamt monatsdurchschnittlich im Jahr 2011 mit 232.000 deutlich niedriger als noch im Jahr 2009 mit 271.000. Drei von vier Betroffenen hatten 2011 Anspruch auf ALG I. Die Zahl derjenigen, die unmittelbar im SGB II arbeitslos wurden, lag im Jahr 2009 bei 53.000. Der aktuelle Anstieg dieser Zahl gegenüber 2009 ist allerdings auch auf die gute Arbeitsmarktentwicklung zurückzuführen und resul-

tiert nicht vornehmlich aus zunehmend instabilen Beschäftigungsverhältnissen: Mehr Arbeitslosen – auch Langzeitarbeitslosen aus dem SGB II – gelingt der Schritt in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Ein Teil von ihnen ist allerdings nicht dauerhaft beschäftigt und erhält im Falle der erneuten Arbeitslosigkeit Leistungen nach dem SGB II, wodurch diese Zahlen ansteigen. Eine kurzfristige Beschäftigung ist allerdings dem dauerhaften Leistungsbezug vorzuziehen – die Arbeitsmarktnähe lässt sich dadurch steigern und damit auch die Chancen, die Arbeitslosigkeit wieder zu verlassen. Zudem gilt zu berücksichtigen, dass ein großer Anteil der ALG II-Bezieher nur über geringe berufliche Qualifikationen verfügt, was die Arbeitsaufnahme, aber auch den dauerhaften Verbleib in Beschäftigung grundsätzlich erschwert. Sinnvoller als Regelungen zum leichteren ALG I-Bezug sind deshalb Anstrengungen zur Qualifizierung, um die Beschäftigungschancen dauerhaft zu verbessern.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)867**

18. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Zentralverband des Deutschen Handwerks****INHALTSVERZEICHNIS**

Zusammenfassung	25
zu a) Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken – Rahmenfrist verlängern – Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln (BT-Drs. 17/8574)	25
zu b) Arbeitslosengeld statt Hartz IV – Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern (BT-Drs. 17/8586)	25
zu c) Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern (BT-Drs. 17/8579)	27
zu d) Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) (BT-Drs. 17/8986 hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845)	27



### Zusammenfassung

Die positive Lage am Arbeitsmarkt hat in verschiedenen Sozialkassen zu deutlichen Überschüssen geführt. Auch die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung ist besser als erwartet. Dies verleitet offenbar zu Leistungsausweitungen. Da die 2009 eingeführte Sonderregelung mit erleichterten Zugangsbedingungen zum Arbeitslosengeld für überwiegend kurzfristig Beschäftigte zum August diesen Jahres ausläuft, werden hier von der Koalition sowie in den Anträgen der Fraktionen Leistungsausweitungen anvisiert. Mit Blick auf die unerwartet niedrigen Zahlen der Inanspruchnahme dieser Sonderregelung zielen die Vorschläge auf eine Erleichterung der Zugangsbedingungen. Während die Koalition eine Ausweitung der bisherigen 6-Wochen-Grenze für kurzfristige Beschäftigungen plant, sehen die Vorschläge der Opposition vor allem vor, das Überwiegenheitsprinzip einzuschränken bzw. aufzugeben. Darüber hinaus beantragen die SPD und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Verlängerung der allgemeinen Rahmenfrist von derzeit zwei auf drei Jahre, was zu einem deutlichen Anstieg der Zahl der (für kurze Dauern) Leistungsberechtigten in der Arbeitslosenversicherung führen würde. Die Fraktion DIE LINKE will sogar schon einen Anspruch auf 2 Monate Arbeitslosengeld bei einer doppelt so langen Versicherungsdauer von 4 Monaten einführen.

Der ZDH lehnt die Vorschläge der Koalition und der Opposition mit Nachdruck ab. Die niedrigen Zahlen der Inanspruchnahme der Sonderregelung für überwiegend kurzfristig Beschäftigte sind ein Indiz für den mangelnden Bedarf. Vor diesem Hintergrund sollte die Regelung ohne weitere Verlängerung zum August 2012 auslaufen. Eine Verlängerung der Rahmenfrist sowie die Vorschläge für deutlich erleichterte Zugangsbedingungen zum Arbeitslosengeld lehnt das Handwerk ebenfalls vehement ab. Der Charakter der Arbeitslosenversicherung als eine Risikoversicherung würde durch solche Maßnahmen verwässert und ist sachlich mit Blick auf das Verhältnis von Beiträgen und Leistungen nicht zu begründen. Ebenfalls verursachen die resultierenden nur sehr kurzen Zeiten des Leistungsanspruchs unverhältnismäßige Verwaltungskosten. Die kurze Phase der Zuständigkeit lässt zudem keine substantielle Betreuung und Vermittlungsaktivitäten zu.

#### Zu a)

Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

**Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken – Rahmenfrist verlängern – Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln**  
BT-Drs. 17/8574

#### und zu b)

Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### Arbeitslosengeld statt Hartz IV – Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

#### Verlängerung der Rahmenfrist

In den vorliegenden Anträgen wird gefordert, die Rahmenfrist gem. § 143 SGB III für die Anspruchsvoraussetzungen auf Arbeitslosengeld von zwei auf drei Jahre zu verlängern. Damit würde eine Gesamtdauer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von 12 Monaten innerhalb von 36 Monaten genügen, um einen 6-monatigen Anspruch auf Arbeitslosengeld (und die entsprechenden anderen Leistungen) zu begründen. Derzeit beträgt die Rahmenfrist 24 Monate.

Begründet wird dieser Vorschlag mit der Tatsache, dass 2011 monatsdurchschnittlich 61.000 Personen, die aus einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt arbeitslos wurden, direkt in den Anwendungsbereich des SGB II fielen. Dies entsprach jedem Vierten, der 2011 erwerbslos wurde. Als Gründe hierfür werden befristete Arbeitsverhältnisse, Saisonbeschäftigung, Leiharbeitsverhältnisse (Antrag SPD) angeführt. Ebenfalls kann jedoch auch ein nur niedriges Arbeitsentgelt zur Bemessung der Höhe des Arbeitslosengeldes dazu führen, das durch Leistungen nach dem SGB II aufgestockt wird (DIE LINKE). Ein niedriges Entgelt zur Bemessung des Arbeitslosengeldanspruches kann sowohl auf einen niedrigen Stundenlohn als auch auf einen geringen Arbeitsumfang (Teilzeit) zurückgeführt werden.

In den Anträgen BT Drs. 17/8586 und BT-Drs. 17/8574 wird daher die Verlängerung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre vorgeschlagen. Der ZDH lehnt diese Forderung mit Nachdruck ab. Der Zusammenhang zwischen Beitragszahlungen und Leistungen der Arbeitslosenversicherung würde verwischt. Die zusätzlichen Lasten für die Bundesagentur für Arbeit durch höhere Zahlungen an Arbeitslosengeld würden zudem die Beitragssatzstabilität der Arbeitslosenversicherung bei 3,0 Prozent gefährden. Der Kreis der möglicherweise Anspruchsberechtigten würde ausgeweitet und die je nach Lage am Arbeitsmarkt für die Bundesagentur zu kalkulierenden Ausgaben für Leistungen wären entsprechend schwierig einzuschätzen.

Leider geht aus den vorgelegten Zahlen nicht hervor, welcher Anteil der Arbeitslosen, die direkt Hartz IV beantragen müssen, auf die jeweiligen Ursache (niedriger Stundenlohn Teilzeitbeschäftigung, Saisonbeschäftigung, befristetes Arbeitsverhältnis etc.) zurückzuführen sind. Allerdings steht fest, dass nur ein Teil der identifizierten (vermeintlichen) Problemgruppe von einer Erweiterung der Rahmenfrist profitieren würde. Jene Arbeitslosen, die aufgrund der niedrigen Bemessungsgrundlage (also geringe Arbeitseinkommen) für das Arbeitslosengeld Anspruch auf Aufstockung haben, würden nicht bessergestellt. Insofern könnte die Erweiterung der Rahmenfrist nicht in gewünschtem Umfang für die genannte Problemgruppe einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gewährleisten. Daher bestünde die Gefahr, dass in einem weiteren Schritt die Rahmenfrist nochmals ausgeweitet oder die Pflichtanwartschaftszeit reduziert würde, um praktisch allen, die

ihren Arbeitsplatz verlieren, einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu sichern. Dies würde dazu führen, dass die Trennung zwischen dem beitragsfinanzierten Versicherungssystem Arbeitslosenversicherung und der steuerfinanzierten Grundsicherung vollends verwässert wird.

Die Rahmenfrist lag in der Vergangenheit bereits schon einmal bei 3 Jahren. Ein wesentliches Motiv für die Verkürzung der Rahmenfrist auf 2 Jahre war, dass hiermit der Verwaltungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit zur Identifizierung der individuellen Versicherungsverläufe reduziert werden konnte. Ebenfalls bedeutet eine derartig lange Rahmenfrist für die Arbeitsagentur, dass sich die Gruppe der potentiell Anspruchsberechtigten sowie die Höhe der Ansprüche nur sehr schwer kalkulieren lassen. Die Unsicherheit über die Leistungsausgaben in den Haushaltsplänen nimmt erheblich zu. Somit steigt auch das Risiko für eine Darlehensfinanzierung durch den Bund, die erhöhte Beiträge zur Folge haben kann. Für das personalintensive Handwerk würde aber jede Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge zu erheblichen Belastung und damit negativen Beschäftigungsanreizen führen.

#### **Erleichterungen beim Arbeitslosengeld für überwiegend kurzfristig Beschäftigte**

Weiterhin werden in den Anträgen BT-Drs. 17/8574 und BT-Drs. 17/8586 Änderungen bei den Regelungen zum Arbeitslosengeld für kurz befristet Beschäftigte gefordert. Die SPD fordert, das Überwiegenheitsprinzip grundsätzlich aufzugeben. DIE LINKE fordert ebenfalls, den § 142 Abs. 2 Nr. 1 zu streichen. Darüber hinaus fordert DIE LINKE, § 142 Abs. 2 Nr. 2 und somit die Verdienstgrenze von 2.625 Euro monatlich als Bedingungen für diese Sonderform des Anspruches auf Arbeitslosengeld zu streichen.

Die Zahl der Anträge auf dieses Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen lag seit Einführung der Regelung 2009 unerwartet niedrig. So wurden in den ersten 9 Monaten nach Inkrafttreten nur 883 Anträge gestellt, in den folgenden 12 Monaten nur 436. Die Bewilligungsquote stieg zwar deutlich an, von rund 25% auf über 50%. Insgesamt ist die Zahl der Antragsteller und Bewilligungen aber weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Aus den Begründungen der Ablehnungen geht hervor, dass viele Antragsteller die Voraussetzungen nicht erfüllen, weil ihre kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse nicht im notwendigen Umfang ("überwiegend") aus Beschäftigungsverhältnissen bestanden, die auf nicht mehr als 6 Wochen befristet waren. Dies ist allerdings aus Sicht des ZDH ein wichtiges Indiz dafür, dass die bei der Schaffung des Gesetzes anvisierte Problemgruppe gar nicht im erwarteten Umfang existiert.

Weiterhin ist es mit Blick auf die eigentliche Zielgruppe der Kulturschaffenden (im Antrag vor allem Beschäftigte in der Film- und Fernsehbranche) offenbar so, wie im Referentenentwurf zum damaligen Gesetz beschrieben, dass diese in den Zeiträumen nach den Beschäftigungsverhältnissen oft noch an den Projekten weiterarbeiten. Sie stünden also fak-

tisch gar nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, was für eine Arbeitslosmeldung aber notwendig ist. Ebenfalls haben sie möglicherweise oftmals ein weiteres Engagement in Aussicht, so dass sie für die entsprechend kurzen Zeiträume den Aufwand des Gangs zur Arbeitsagentur und der Antragstellung scheuen. Die Fraktion DIE LINKE weisen darauf hin, dass die Anträge auf Arbeitslosengeld von Betroffenen auch deshalb abgelehnt werden, weil sie die Verdienstgrenze von monatlich 2.625 Euro nicht erreichen.

Ebenfalls kann aus den niedrigen Antragszahlen abgeleitet werden, dass die Auftraggeber/Arbeitgeber die gesetzliche Neuregelung nicht bewusst zugunsten ihrer Kurzzeitbeschäftigten nutzen und die Arbeitsverhältnisse nicht regelmäßig auf 6 Wochen befristen (also keine missbräuchliche Ausgestaltung der Beschäftigungsdauern), was grundsätzlich positiv zu bewerten ist.

In Anbetracht der sehr geringen Fallzahlen ist jedenfalls zu bezweifeln, dass die anvisierte Problemgruppe tatsächlich in dem vermeintlichen Umfang existiert. Entsprechend sollte hier – auch aus Gründen der Gerechtigkeit gegenüber dem Kreis aller Versicherten – von diesem 'lex specialis' Abstand genommen und die Sonderregelung komplett abgeschafft werden. Daher lehnt der ZDH auch die oben dargestellten Vorschläge ab, wonach das Überwiegend-Prinzip und die Verdienstgrenze entfallen sollen, damit mehr Personen Anspruch auf das Arbeitslosengeld bei verkürzten Anwartschaften erhalten können. Tatsächlich würde die Streichung des Überwiegenheitsprinzips bedeuten, dass es nicht mehr auf die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse ankommt, sondern der allgemeine Zugang zum Arbeitslosengeld erheblich erleichtert würde. Das Arbeitslosengeld bei verkürzten Anwartschaften wird bereits für 3 Monate für Versicherungsdauern von 6 Monaten, für 4 Monate bei 8 Monaten Versicherung und für 5 Monate bei 10 Versicherungsmonaten gewährt. Die Aufgabe des Überwiegenheitsprinzips – ggf. zusammen mit einer Verlängerung der Rahmenfrist auf 3 Jahre – würde den Kreis der Anspruchsberechtigten erheblich ausweiten. Die hiervon profitierenden Personen hätten aber meist nur für einen sehr kurzen Zeitraum Anspruch auf Arbeitslosengeld und würden oft zeitnah ohnehin in die Betreuung durch die Jobcenter wechseln müssen. Der resultierende erhebliche Verwaltungsaufwand bei den Arbeitsagenturen ist mit derart kurzen Vorversicherungszeiten nicht zu rechtfertigen. Eine systematische nachhaltige Betreuung zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wäre zudem in diesen kurzen Zeiträumen kaum möglich.

Die Zahlung von Arbeitslosengeld bei entsprechend kurzen Versicherungsdauern ist mit Blick auf die Höhe der Beitragszahlungen nicht zu rechtfertigen. Die in derart kurzen Zeiträumen von 6 Monaten innerhalb einer Rahmenfrist von 24 oder sogar 36 Monaten entrichteten Beiträge können keinen Leistungsanspruch plausibel begründen. Die an die Arbeitslosenversicherung insgesamt gezahlten Beiträge betragen nach 6 Monaten Versicherungsdauer bei einem Durchschnittsverdiener (mit einem Einkommen von 2.570 Euro brutto monatlich) etwa 430

Euro. Die Leistungen für eine solche alleinstehende Person würden in der Summe jedoch bei etwa 5.200 Euro in 3 Monaten liegen (Annahme: 970 Euro Arbeitslosengeld zzgl. 770 Euro SV-Beiträge pro Monat).

Folgende Übersicht zeigt die entstehenden Relationen von Beiträgen und Leistungen für das monatliche Durchschnittseinkommen (in der Rentenversicherung) eines Kinderlosen:

Einzahlungen bei x Monaten Versicherungsdauer	Auszahlungen in x Monaten Leistungsbezug
6 Monate: 430 Euro	3 Monate: 5.200 Euro
8 Monate: 580 Euro	4 Monate: 6.950 Euro
10 Monate: 720 Euro	5 Monate: 8.680 Euro

Diese Zahlen zeigen deutlich, dass im System der Arbeitslosenversicherung eine gewisse Vorversicherungsdauer sachlich notwendig ist, um das System finanzierbar zu halten. Derart niedrige Beitragszahlungen wie bei Versicherungsdauern von 6, 8 oder 10 Monaten können einen Leistungsanspruch nicht begründen.

#### Zu c)

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

#### Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bemängeln in ihrem Antrag ebenfalls, dass mit der Sonderregelung für kurz befristet Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung nur wenige Personen erreicht wurden. Es wird beantragt, dass künftig Arbeitslosengeld schon ab einer Versicherungsdauer von 4 Monaten innerhalb der Rahmenfrist von 24 Monaten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von 2 Monaten begründen soll. Eine Versicherungsdauer von 6 Monaten soll einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von 3 Monaten, 8 Monate Versicherung 4 Monate Anspruch und 10 Monate Versicherung 5 Monate Anspruch ergeben. Alle ansonsten mit Arbeitslosengeld begründeten sonstigen Ansprüche sollen ebenfalls bestehen (aktive Arbeitsmarktpolitik, vierjähriger Erhalt eines einmal begründeten Anspruchs). Darüber hinaus wird die Einführung einer befristeten Vermittlungspause gefordert, während der die Arbeitslosen selbst für ihre berufliche Integration verantwortlich sein sollen. Teilnahme- oder Nachweispflichten gegenüber der Arbeitsagentur sollen entfallen.

Der ZDH lehnt den Antrag BT-Drs. 17/8579 ab. Wie bereits zu den ähnlich ausgerichteten Anträgen der SPD und DIE LINKE oben ausgeführt:

- sind entsprechende Ansprüche mit Blick auf die entrichteten Beiträge nicht zu rechtfertigen. Da die Leistungen für diesen Personenkreis maßgeb-

lich durch die Beiträge von langfristig Versicherten finanziert würden, würde ein erhebliches Gerechtigkeitsproblem resultieren.

- wären die möglicherweise resultierenden Ausgaben für Arbeitslosengeld und andere Leistungen der Arbeitsförderung im SGB III für die Bundesagentur für Arbeit nur noch sehr schwer zu kalkulieren.
- würden die Kosten im SGB III deutlich steigen. Die sehr viel großzügigeren Zugangsbedingungen würden zu zusätzlichen Ausgaben führen, durch die der Beitragssatz von 3 Prozent nicht aufrecht erhalten werden könnte.
- würden die Grenzen zwischen dem Versicherungssystem Arbeitslosenversicherung und dem Fürsorgesystem des SGB II verschwimmen.
- würden die sehr kurzen Anspruchsdauern den Verwaltungsaufwand für die Arbeitsagenturen extrem erhöhen, ohne dass die Arbeitslosen eine systematische Betreuung 'aus einer Hand' erhalten könnten.

Das Missverhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen, das bereits in der oben stehenden Tabelle deutlich wird, würde für den Fall einer Versicherungsdauer von 4 Monaten (290 Euro Summe der Beiträge) und 2 Monaten Leistungen (3.460 Euro) noch verschärft. Da die Arbeitslosenversicherung im Gegensatz zu Rentenversicherung eben kein 'Ansparmodell', sondern eine Risikoversicherung ist, die den Versicherten im Leistungsfall die gleichen Leistungen gewährt (Arbeitslosengeld, i.d.R. 12 Monate, und Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik), muss die Schwelle für den Leistungsbezug hoch liegen. Es kann nicht sein, dass in einem nächsten Schritt eine z.B. bereits einmonatige Beitragszahlung einen Leistungsanspruch begründet.

Die vorgeschlagene Vermittlungspause ist ebenfalls abzulehnen. Es ist völlig unklar, welche Vorteile sich für das System oder die Arbeitslosen hieraus ergeben sollen. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass diese Vermittlungspause, in der die Arbeitslosen nicht einmal Gesprächstermine wahrnehmen müssen oder einen Nachweis über die eigenen Bemühungen führen sollen, eine Art 'Urlaub' darstellt. Hier wird das System der Arbeitslosenversicherung vollkommen missverstanden. Es ersetzt im Versicherungsfall einen Teil des durch den Verlust des Arbeitsplatzes entfallenden Lohn. Der Leistungsbezug von Arbeitslosengeld (so wie auch Grundsicherung für Erwerbsfähige) ist jedoch keine Form der Finanzierung von Freizeit, sondern soll den Lebensunterhalt bei der Suche nach Beschäftigung decken. Der Ansatz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist nicht zu verwechseln damit, dass analog zu einem Beschäftigungsverhältnis bereits jetzt auch Arbeitslose Anspruch auf Urlaub, in dem sie für Vermittlung bzw. Maßnahmen nicht zur Verfügung stehen müssen.

#### Zu d)

Gesetzentwurf der Bundesregierung

#### Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische

**und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986****hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845**

Im vorliegenden Gesetzentwurf wird die Ausweitung der Beschäftigungsdauern bei der Sonderregelung in der Arbeitslosenversicherung für Personen mit verkürzten Anwartschaften von maximal 6 Wochen auf 10 Wochen geplant (§ 142 Abs. 2 Nr. 1). Die Sonderregelung, die regulär bis zum 1. August 2012 befristet ist, wird bis zum 31. Dezember 2014 verlängert.

Mit Einführung der Sonderregelung in der Arbeitslosenversicherung für Personen mit verkürzten Anwartschaften wurde 2009 der Zugang zum Arbeitslosengeld erleichtert. Der ZDH hat diese Maßnahme bereits bei der Einführung mit Nachdruck abgelehnt. Mit den Regelungen für eine bestimmte Gruppe (laut Begründung des Referentenentwurfs vor allem Kulturschaffende) wird das Prinzip der Risikoversicherung, das der Arbeitslosenversicherung zugrunde liegt, verwässert.

Aus Sicht des Handwerks sollten grundsätzlich für alle Versicherten in der Arbeitslosenversicherung die gleichen Bedingungen gelten – sowohl hinsichtlich der Beiträge als auch der Leistungen. Ausnahme- und Sonderregelungen führen stets zu Verzerrungen und gleichen weniger vermeintliche Ungerechtigkeiten aus, als dass sie neue produzieren.

Zwar ließen sich für Sonderregelungen für bestimmte Gruppen von Menschen im Einzelfall fast immer Argumente finden. So könnte z.B. auch begründet werden, dass Geringqualifizierte, Ältere, in bestimmten Branchen Beschäftigte (z.B. Gastronomie) i.d.R. weniger stabile Beschäftigungsverhältnisse haben und damit ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden, oder die Voraussetzungen für das Arbeitslosengeld seltener erfüllen. Die Lösung hierfür kann aber nicht sein, mit erleichterten Bedingungen einen Ausgleich zu Lasten aller anderen Versicherten schaffen zu wollen. Vor diesem Hintergrund lehnt der ZDH die Sonderregelung in der Arbeitslosenversicherung für Personen mit verkürzten Anwartschaften grundsätzlich, aber auch die Erweiterung der sechs-Wochen-Begrenzung auf zehn Wochen, ab.

Erste Wirkungsforschungen zu dieser Sonderregelung haben gezeigt, dass nur wenige Personen von den erleichterten Bedingungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld profitieren, da zahlreiche Antragsteller die Voraussetzungen nicht erfüllen. In den meisten Fällen erfolgte nach Begründung der Bundesregierung die Ablehnung mit Hinweis auf die

Nichterfüllung der Voraussetzung, nach der die Beschäftigungstage überwiegend aus bis zu sechswöchigen Beschäftigungsverhältnissen stammen (in den anderen vorliegenden Anträgen werden hierbei andere und zusätzliche Gründe angeführt). Als Gegenmaßnahme plant die Bundesregierung nun, die Begrenzung auf überwiegend kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Laufzeit von maximal 6 Wochen auf nunmehr 10 Wochen auszuweiten, um einen größeren Personenkreis den erleichterten Zugang zu Arbeitslosengeld zu ermöglichen. Dies ist aus Sicht des ZDH völlig verfehlt. Vielmehr sollte anerkannt werden, dass die Sonderregelungen gescheitert sind. Vor dem Hintergrund unerwartet niedriger Fallzahlen die Zugangsbedingungen zu erleichtern ist keine Lösung, sondern stellt eine Ausweitung der Ungleichbehandlung dar.

Zu bedenken ist, dass im damaligen Referentenentwurf vor Einführung der Sonderregelung 2009 die Dauer der befristeten Beschäftigungsverhältnisse sogar nur einen Monat betragen sollte. Es kann keine Lösung sein, die Zugangsbedingungen schrittweise auszuweiten, um unter Inkaufnahme ordnungspolitischer Irrwege und finanzieller Belastung für die Beitragszahler die vermeintliche Problemgruppe schließlich irgendwann zu erreichen.

Das den Sonderregelungen zugrunde liegende Anwartschafts-Änderungsgesetzes war bis 1. August 2012 befristet. In dem vorliegenden Änderungsantrag ist neben der Ausweitung der Dauer der Beschäftigungsverhältnisse von sechs auf zehn Wochen auch eine Fristverlängerung um zwei Jahre und fünf Monate auf den 31. Dezember 2014 vorgesehen. Vor dem Hintergrund der geplanten Erleichterung der Zugangsvoraussetzungen ist die Fristverlängerung nachvollziehbar. Es sollte aber darüber hinaus festgelegt werden, dass die vorgesehene Evaluierung dieser Sonderregelung auch Fragen der Beitragsgerechtigkeit behandelt. Ebenfalls sollten Zielgrößen festgelegt werden, die bei Nicht-Erreichen die Abschaffung der Sonderregelung zur Konsequenz haben. Das Ergebnis weiterer Untersuchungen darf nicht sein, dass die Zugangsvoraussetzungen bei weiterhin niedriger Inanspruchnahme immer weiter erleichtert werden. Die Sonderregelung muss abgeschafft werden, wenn die Untersuchungen ergeben, dass die mit dem Gesetz verbundenen Ziele nicht erreicht werden. Die niedrige Zahl an Anträgen bisher ist aus Sicht des ZDH ein wichtiger Hinweis darauf, dass es sich hier nur um ein vermeintliches Problem handelt, das in seinen Dimensionen aber keine Sonderregelung oder Sonderbehandlung rechtfertigt.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)855**

17. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Institut der Deutschen Wirtschaft**

Voraussetzung für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld ist unter anderem, dass Arbeitslose zuvor mindestens 12 Monate innerhalb einer Rahmenfrist von 24 Monaten in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben (§§ 142, 143 SGB III). Das Gesetz definiert damit eine auch in anderen Sozialversicherungen übliche Wartezeit. Versicherungsbeginn und Anspruchsbeginn fallen auseinander. Von dem Grundsatz der zwölfmonatigen Wartezeit schuf der Gesetzgeber im Jahr 2009 eine Ausnahme. Für Arbeitslose, deren Beschäftigungsdauer innerhalb der Rahmenfrist sich „überwiegend“ aus kurzfristigen, d.h. höchstens 6 Wochen andauernden Beschäftigungsverhältnissen zusammensetzte und die eine Einkommensgrenze in Höhe der Bezugsgröße gemäß §18 Abs. 1 SGB IV nicht überschreitet, gilt eine auf die Hälfte verkürzte Anwartschaftszeit von 6 Monaten. Die Ausnahmeregelung verfolgte das Ziel, die soziale Absicherung von Arbeitnehmern zu verbes-

sern, die wegen der Besonderheiten des Wirtschaftszweiges überwiegend nur auf kurze Zeit befristet beschäftigt sind. Gemeint waren insbesondere die besonderen Bedingungen, mit denen „Kulturschaffende“ konfrontiert seien. Die Einkommensgrenze wurde eingeführt, weil das Privileg einer verminderten Anwartschaftszeit, für deren Kosten die Versicherungsgemeinschaft aufkommen muss, nur dann gerechtfertigt werden könne, wenn die Betroffenen nicht bereits einen durchschnittlichen Lebensunterhalt durch ihre ausgeübten kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse erreichen können. Die Regelung war auf drei Jahre befristet und soll im Rahmen der Wirkungsforschung evaluiert werden (vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/13424, S. 32).

Diese im Rahmen des „Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und zur Änderung anderer Gesetze“ im Jahr 2009 beschlossene Aus-

nahmeregelung ist ökonomisch schlecht begründet. Die Frage, ob die Anwartschaftszeit innerhalb der Rahmenfrist erfüllt werden kann, hängt nicht davon ab, ob ein langfristiges oder viele kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse vorliegen. Bei kurzfristig Beschäftigten ist vielmehr entscheidend, die beschäftigungslose Zeit zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen zu minimieren. Wenn dies bei „Kulturschaffenden“ aufgrund von Besonderheiten des Wirtschaftszweiges nicht möglich erscheint, wäre es verfehlt, die Kosten dieser Sonderstellung der Versichertengemeinschaft aufzubürden. In der Verantwortung stehen vielmehr jene, die die Arbeitsleistung der „Kulturschaffenden“ in Anspruch nehmen. Wenn solche Beschäftigungsverhältnisse ihrer Natur nach nur kurzfristig sind und es darüber hinaus – aus welchen Gründen auch immer – nicht möglich ist, mehrere kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse ausreichend schnell aufeinander folgen zu lassen, muss die Entlohnung für die Zeit der Beschäftigung die scheinbar unvermeidliche beschäftigungslose Zeit im Anschluss entsprechend berücksichtigen. Zudem hat es der Gesetzgeber seinerzeit

versäumt darzulegen, dass es sich um ein quantitativ relevantes oder zumindest wachsendes sozialpolitisches Problem handelt.

Obwohl Ergebnisse der Evaluation der Sonderregelung noch nicht vorliegen, wird in mehreren Anträgen eine „Weiterentwicklung“ gefordert. Diese Modifikationen resultieren – mit Ausnahme des Antrags der CDU/CSU und FDP (Ausschussdrucksache 17(11)845) – in einer Ausweitung der Rahmenfrist und/oder einer Absenkung der Anwartschaftszeit (siehe Übersicht). Die Abschaffung der Sonderregel für kurzfristig Beschäftigte wird zwar nicht explizit gefordert. Im Gegenteil, die Anträge der SPD-Fraktion (Drucksache 17/8574) und der Linken (Drucksache 17/8686) fordern einerseits explizit die Beibehaltung der Sonderregelung, wollen aber andererseits die Zugangsbedingungen abschaffen. Die Abschaffung jeglicher Voraussetzungen zur Inanspruchnahme einer „Sonderregel“ führt letztlich dazu, dass alle die vermeintliche Ausnahme in Anspruch nehmen können.

Übersicht: Vorschläge zur Reform der Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld

Angaben in Monaten

	<b>Grüne (Drs. 17/8579)</b>	<b>SPD (Drs. 17/8574)</b>	<b>CDU/CSU und FDP (Ausschuss- drucksache 17(11)845)</b>	<b>Linke (Drs. 17/8586)</b>
<b>Rahmenfrist</b>	24	36	24	36
<b>Anwartschaftszeit (mind.)</b>	4	6	12	6
<b>Sonderregel für kurz- fristig Beschäftigte</b>	entfällt	entfällt	Erhöhung der definitorischen Grenze kurzfristiger Beschäfti- gung von 6 auf 10 Wochen	entfällt

Eigene Zusammenstellung

Die Forderung nach Verlängerung der Rahmenfrist bzw. Verkürzung der Anwartschaftszeit wird im Wesentlichen mit drei Aspekten begründet:

- Rund ein Viertel aller Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt erfolge in den Rechtskreis SGB II. Dies belege, dass die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung für eine „erhebliche“ Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht mehr greife (Drs. 17/8574, S. 1). Abgesehen davon, dass der Zugang in SGB II statt dem SGB III eine ganze Reihe von Gründen haben kann, von denen das Verfehlen der Anwartschaftszeit nur einer ist, ist dem entgegenzuhalten, dass der Anteil von einem Viertel für sich genommen weder positiv noch negativ zu werten ist. Im Zeitvergleich zeigt sich seit dem Jahr 2008 zwar ein Anstieg, der mutmaßlich aber stark konjunkturell beeinflusst ist, da er im Krisenjahr 2009 rückläufig war. Je besser sich die Arbeitsmarktlage darstellt, desto häufiger sind es Beschäftigte mit unsteten Erwerbsbiographien, die bei Eintritt von Arbeitslosigkeit auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass der Anteil der Abgänge von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt aus dem Rechts-

kreis SGB II mit 37 Prozent höher ist als der Anteil der Zugänge. Auch dieser Anteil nimmt zu. Die gestiegene Anzahl von Eintritten aus Erwerbstätigkeit in ALG II kann somit Folge eines arbeitsmarktpolitischen Erfolges sein, nämlich der zunehmend gelungenen Eingliederung von Arbeitslosengeld II-Empfängern in den Arbeitsmarkt. Die im Zuge dieser Eingliederung begründeten Beschäftigungsverhältnisse sind oft nur von kurzer Dauer.<sup>6</sup> Die Stabilisierung dieser Beschäftigungsverhältnisse bleibt eine arbeitsmarktpolitische Aufgabe, die aber nicht durch eine Ausweitung von Lohnersatzleistungen erfüllt werden kann. Im Übrigen ist der (implizit enthaltenen) Auffassung zu widersprechen, dass die Sozialversicherungssysteme grundsätzlich so auszugestalten seien, dass eine Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung nicht mehr erforderlich ist. Grundsicherungsleistungen sind vielmehr genau dafür gedacht, in solchen Fällen das Existenzminimum zu gewährleisten, wo es nicht von anderen Sozialleistungen abgedeckt werden kann.

<sup>6</sup> Vgl. Koller, L./Rudolph, H., 2011, Viele Jobs von kurzer Dauer, IAB Kurzbericht Nr. 14, Nürnberg

- Hinzu komme, dass ein großer Anteil des Beschäftigungszuwachses der letzten Jahre in Form von atypischen Erwerbsformen erfolgt sei. Insbesondere der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an den neu abgeschlossenen Beschäftigungsverhältnissen betrage „inzwischen“ nahezu die Hälfte (Drs. 17/8579, S. 1). Zwar trifft es zu, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse wesentlich zum Arbeitsmarkterfolg der letzten Jahre beigetragen haben. Die befristete Beschäftigung hatte daran jedoch keinen wesentlichen Anteil. Vielmehr ist der Anteil befristeter Beschäftigter seit Jahren weitgehend stabil. Das trifft auch für die jüngeren Altersgruppen zu, die einen besonders hohen Anteil von Berufseinsteigern aufweisen. Ein deutlicher Anstieg ist allenfalls dann festzustellen, wenn eine Umstellung der Erfassungsweise des Mikrozensus als solcher fehlinterpretiert wird (vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 17(11)275, S. 6).
- Die 2009 eingeführte Sonderregelung zur Begünstigung kurzfristig Beschäftigter ist bislang in weit geringerem Umfang in Anspruch genommen worden, als dies beim Beschluss des Gesetzes erwartet worden war. Das sei ein Beleg dafür, dass die Regelung ihren Zweck nicht erfülle. Insbesondere bei „Beschäftigten der Filmbranche“, Schauspielern, „Theater- und Tanzschaffenden“ und „Kulturschaffenden“ im Allgemeinen scheiterte die Gewährung von Arbeitslosengeld häufig daran, dass die Bedingung einer überwiegenden Beschäftigung von höchstens 6 Wochen Dauer nicht erfüllt werde. Deutlich länger als 6 Wochen dauernde Engagements seien „die Regel“. Vor diesem Hintergrund ist zu hinterfragen, warum für die genannten Gruppen eine Ausnahmeregelung gelten sollte, obwohl sie dem ursprünglich für schützenswert befundenen Personenkreis der kurzfristig Beschäftigten offenkundig gar nicht angehörig sind. Bevor eine Modifikation der Ausnahmeregelung erfolgt, muss die wissenschaftlich fundierte Evaluation belastbare Hinweise dafür finden, warum die erwartete und die tatsächliche Inanspruchnahme weit auseinanderfallen. Denkbar sind eine ganze Reihe von Gründen – darunter auch der, dass die Erwartungshaltung beim Beschluss des Gesetzes von unrealistischen Annahmen ausging.

Die vorgeschlagene Verlängerung der Rahmenfrist bei gleichzeitiger Verkürzung der Anwartschaftszeit wird zu mehr Berechtigten mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld führen. Dadurch entstehen Kosten, die von der Versicherungsgemeinschaft mit ihren Beiträgen finanziert werden müssen. Die Regelungen verursachen somit Opportunitätskosten entweder durch eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung. Dadurch erhöhen sich die Arbeitskosten, die Schaffung neuer Arbeitsplätze rentiert sich aus Sicht der Unternehmen in geringerem Maße und es werden ceteris paribus Arbeitsplätze wegfallen. Oder es erfolgt eine Umfinanzierung im Rahmen des Budgets der Arbeitslosenversicherung. Die Mehrausgaben bei der passiven Arbeitsmarktpolitik müssten dann durch Minderausgaben bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenfinanziert werden. Unter der Annahme, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik effektiv ist, wird damit die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt erschwert.

Darüber hinaus wird der Moral Hazard verstärkt, der in der Arbeitslosenversicherung aufgrund ihres Charakters als Sozialversicherung immanent ist. Das geltende Verhältnis von 2 Beitragsmonaten zu einem Leistungsmonat (§147 SGB III) bewirkt, dass bei Ausschöpfung der jeweiligen Zeiträume die Leistungen durch Arbeitslosengeld rund 7-mal so hoch ausfallen wie die Beitragszahlungen. Denn der Beitragssatz ist mit 3 Prozent des Bruttolohns erheblich niedriger als das Arbeitslosengeld, das 60 Prozent vom Nettolohn beträgt. Dieses Missverhältnis kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn durch eine entsprechende Anwartschaftszeit sichergestellt wird, dass Versicherte eine möglichst lückenlose Beschäftigung anstreben. Die Ausweitung der Rahmenfrist und Verkürzung der Anwartschaftszeit schafft aber einen Anreiz, kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse mit anschließender Nicht-Beschäftigung zu kombinieren. Potenziert wird dieser Fehlanreiz noch durch die Idee, die Betroffenen von der Pflicht zu entbinden, den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen zur Verfügung zu stehen (vgl. Drs. 17/8579, S. 2). Diese Fehlanreize resultieren in einer weiteren Steigerung der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld. Da für die Ansprüche der kurzfristig beschäftigten keinerlei Voraussetzungen mehr vorgesehen sind, kommt zu einer verteilungspolitischen Fehlallokation: Es kann nicht sichergestellt werden, dass die Begünstigten der modifizierten Regelung der Unterstützung durch die Finanzierenden überhaupt bedürfen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)860**

18. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Bundesvereinigung der Filmschaffenden-Verbände e. V.**

Die Filmschaffenden stehen für den Teil der Beschäftigten in Deutschland, der schon immer mit kurzfristiger Beschäftigung leben musste. Es liegt seit jeher in der Natur der Filmbranche, dass auf Produktionsdauer beschäftigt wird. Damit stellen wir eine Avantgarde der Arbeitswelt, der bereits viele andere, vor allem in den Creative Industries, nachfolgen.

Für die Überbrückungszeiten zwischen den Arbeitsverhältnissen zahlte man bis zur Beitragsbemessungsgrenze ein, um in der Regel nicht länger als drei Monate mit Arbeitslosengeld überbrücken zu müssen.

Seit Inkrafttreten der Hartz-IV-Reform funktioniert dieses Prinzip nicht mehr.

Filmschaffende zahlen zwar nach wie vor bis zur Beitragsbemessungsgrenze ein, haben aber immer seltener die Möglichkeit, mit ALG 1 die zwangsläufigen Pausen zwischen den Projekten zu überbrücken. Die Tendenz, beim Film zu sparen, d.h. – zu

immer weniger Drehtagen pro Film – ist stark und ungebrochen. Die Mindestbedingungen, zu denen auch das Führen eines Arbeitszeitkontos gehört, das die Zahl der versicherungspflichtigen Tage erhöhen soll, werden allzu oft durch die Arbeitgeber nicht eingehalten.

Die Folge für die oder den Filmschaffenden ist die Reduzierung auf die Grundsicherung – Hartz IV – mit all ihren Konsequenzen: Privates Vermögen z.B. zur Rentenfinanzierung muss erst verbraucht werden. Wiedereingliederungs- oder Arbeitsmaßnahmen wirken zur eigenen Akquise kontraproduktiv.

In nur zweijähriger Anwartschaftszeit ist es für Filmschaffende nahezu ausgeschlossen, einen erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld 1 aufzubauen.

§123 SGB III (Sonderregelung für überwiegend kurz befristet Beschäftigte) sollte dieses Problem lösen.

Der Paragraph zeigt allerdings kaum Wirkung:



Ein einziges längeres Filmprojekt, das mehr Tage generiert als die Summe aus mehreren kurzen Projekten und schon greift das Gesetz nicht mehr.

Auch der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen der Bundesregierung, der im Bereich der Befristung der als „kurz“ anzusehenden Beschäftigungsverhältnisse lediglich eine Verlängerung der Beschäftigungsdauer von sechs auf zehn Wochen vorsieht, ändert daran nichts:

Beispiel:

12 Tage kurze Beschäftigung

10 Tage kurze Besch.

24 Tage kurze Besch.

21 Tage kurze Besch.

5 Tage unständig beschäftigt

ergibt 67 Tage in kurzen Beschäftigungsverhältnissen.

75 Tage Beschäftigung bei einer TV-Serie

50 Tage ohne Beschäftigung

Gemäß dem Änderungsantrag Fraktionen besteht kein Anspruch auf ALG 1.

Die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse in der Filmbranche ist extrem unterschiedlich. Sie reicht von einem Tag bis zu Dauerbeschäftigung z.B. bei täglich ausgestrahlten Serien.

Festangestellte fallen hier aber aus der Betrachtung heraus. Sie bilden eine kleine Minderheit in der Gesamtheit aller Filmschaffenden.

Die Arbeitsrealität der meisten beim Film Beschäftigten besteht aus einem breiten Mix aus Aushilfen, TV-Moovie, Kinofilm und Serie. Die Zeiten zwischen einzelnen Anstellungen können sich zwischen einem Tag und mehreren Monaten bewegen. Gelegentlich kommt es zu Überschneidungen von Anfragen, so dass man sich entscheiden muss. In dem Maß, wie die einzelnen Projekte unterschiedlich sind, benötigen die Beschäftigten der Branche einfache und unkomplizierte Regelungen zum Anspruch auf Arbeitslosengeld, um der von ihnen durch die Eigenheiten der Branche erwarteten Flexibilität gerecht zu werden. Die von der Regierungskoalition lediglich beantragte Erweiterung der Grenze kurzer Beschäftigungsverhältnisse von sechs auf zehn Wochen wird den Erfordernissen der Branche - wie beschrieben - nicht gerecht.

Die Folge ist – und das ist das Entscheidende –, dass immer mehr Filmschaffende gezwungenermaßen den Weg in die „Solo“-Selbständigkeit gehen. Hier fallen also seit Jahren immer mehr Einzahler, die die Maximalbeiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze in die Sozialversicherungskassen gezahlt haben, weg! Sie belasten früher oder später doch das Sozialsystem, ohne weiterhin eingezahlt zu haben.

Die Soloselbständigkeit beim Film gelingt nur selten auf Dauer erfolgreich.

Betroffene Kolleginnen und Kollegen bestätigen fast ausnahmslos, dass sie die nicht mehr greifende Absicherung gegen Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit getrieben hat. In den seltensten Fällen wurde dieser Schritt freiwillig gegangen, dafür aber mit Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit gefördert.

So kann aber die Arbeitslosenversicherung auf Dauer sicher nicht finanziert werden! Und die Filmbranche ist nur ein Beispiel. Mit der Fortsetzung schlechter Regelungen wird sich die allgemeine Entwicklung in Richtung kürzerer Befristung von Arbeitsverhältnissen sicher nicht aufhalten lassen.

Das Leben als kurzfristig Beschäftigter ist anstrengender und unsicherer.

Das hat vor allem auch demografisch negative Auswirkungen. Eine Minderheit unter den Filmschaffenden in Deutschland hat überhaupt Kinder. Und wenn, dann meist nur eins.

Wenn der Staat wieder in angemessenem Maße – nämlich so, wie es die Anträge von SPD, Grünen und Der Linken vorsehen – eine soziale Absicherung zur Überbrückung möglich macht, wird das positive, gesamtgesellschaftliche Auswirkungen haben:

Die Vereinfachung der gesetzlichen Regelungen zum Bezug von Arbeitslosengeld 1 ermöglicht

- es den Arbeitnehmern, mit der Dynamisierung des Arbeitsmarktes schrittzuhalten
- eigenverantwortliche flexible Beschäftigungsakquise durchzuführen
- Lebens- und Familienplanung, Altersvorsorge.

Sie stärkt die Arbeitslosenversicherung nachhaltig, weil sie die Beschäftigten im solidarischen Sozialversicherungssystem hält und damit die Einnahmeseite der Versicherung verbessert. Nicht zu vernachlässigen ist der Bürokratieabbau durch die im Antrag der Oppositionsfraktionen geforderten Vereinfachungen:

Sowohl Antragsteller als auch die Mitarbeiter der Arbeitsagentur können leicht nachvollziehen, ob ein Anspruch durch versicherungspflichtig gearbeitete Tage besteht und wie hoch er ist. Der Wegfall der Einkommensgrenze nach §18 Abs. 1 SGB 4 ist folgerichtig. Zwei häufige Fehlerquellen falscher Bescheide werden ausgeräumt.

Wichtig ist, dass im weiteren Verlauf der Fortentwicklung der Arbeitslosenversicherung auch der Personenkreis der nur für wenige Tage pro Monat Beschäftigten, zu denen in der Filmbranche vor allem die Schauspielerinnen und Schauspieler gehören, eine reale Möglichkeit bekommt, ins System eingebettet zu werden. Eine Möglichkeit sehen die Berufsverbände der Filmschaffenden-Bundesvereinigung in der Weiterentwicklung bzw. Modifikation der unständigen Beschäftigung.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)858**

17. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Deutscher Gewerkschaftsbund**

Mit dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen von CDU, CSU und FDP und den Anträgen der Oppositionsparteien soll die am 1. August 2012 auslaufende Regelung zum erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld verlängert bzw. modifiziert werden. Mit der im Jahre 2009 eingeführten Regelung sollten Sicherungslücken für einen eng gefassten Personenkreis geschlossen werden, die insbesondere durch die Verkürzung der sogenannten Rahmenfrist entstanden sind. Hiervon sind auch Beschäftigte in kulturschaffenden Berufen betroffen, die häufig über nur kurze Beschäftigungszeiten verfügen. Sicherungslücken gibt es aber nicht nur für Beschäftigte im Kulturbereich, sondern auch bei anderen Beschäftigten. Notwendig ist daher eine generelle Regelung, um den Schutz von prekär Beschäftigten insgesamt zu verbessern.

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde die Rahmenfrist, in der ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben

werden kann, von 36 Monate auf 24 Monate verkürzt. Gleichzeitig gab es eine starke Ausweitung sogenannter prekärer und befristeter Arbeitsverhältnisse. Insbesondere diese Beschäftigten, aber auch Berufsgruppen, in denen ohnehin unständige Arbeitsverhältnisse angeboten werden (z.B. Kulturschaffende sowie Saisonarbeitskräfte), werden dadurch zunehmend vom Schutz der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. Derzeit haben bereits 25 bis 30 % derjenigen, die neu aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit eintreten, keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung, sondern lediglich auf Hartz-IV- Leistungen oder keinen Leistungsanspruch. Die Sicherungslücken der Arbeitslosenversicherung haben sich deutlich erhöht. Dies macht deutlich, dass Handlungsbedarf besteht.

Eine Verbesserung des Schutzes in der Arbeitslosenversicherung würde im Versicherungssystem Mehrkosten verursachen, aber gleichzeitig zu Entlastun-

gen des Bundes und der Kommunen im Hartz IV-System führen. Im Gegenzug sollte das Versicherungssystem von der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben (z.B. allgemeinbildende Aufgaben) entlastet werden (wie berufsvorbereitende Maßnahmen für jugendliche Hartz IV-Empfänger).

Mit den Regelungen zur verkürzten Anwartschaftszeit wurde 2009 versucht, insbesondere den unständig Beschäftigten und nur kurzfristig Beschäftigten durch komplizierte Sonderregelungen entgegenzukommen. Diese Regelung hat sich nicht bewährt.

Die Bundesregierung hat in einem Bericht an den Bundshaushaltsausschuss die Zahlen der Inanspruchnahme der Leistung erhoben. So wurden im ersten Berichtszeitraum 221 Anträge bewilligt, im zweiten Berichtszeitraum 242 Anträge. Anstatt wie erwartet 50 Mio. Euro, sind im zweiten Berichtszeitraum lediglich 1,7 Mio. Euro an Leistungen abgeflossen. Gleichzeitig hat sich die Bedürftigkeit auf Leistungen der Grundsicherung erhöht. Auffällig ist, dass eine ungewöhnlich hohe Zahl von Anträgen abgelehnt wird. Das zeigt, dass entweder die Regelungen nicht greifen oder von den Betroffenen nicht verstanden werden. Hierdurch wird deutlich, dass die vorgesehene Regelung den Schutzzweck nicht erfüllt.

Auch die in dem Antrag vorgesehene Erweiterung der Beschäftigungsdauern von sechs auf zehn Wochen wird zu keiner wesentlichen Verbesserung führen. Aus Sicht des DGB sind die vorliegenden Evaluierungsergebnisse aussagekräftig. Eine Verlängerung der Evaluierungszeit bis 2014 wird nicht zu wesentlich anderen Ergebnissen führen.

Es ist nicht sinnvoll, Regelungen der Arbeitslosenversicherung auf bestimmte Zielgruppen zuzuschneiden, vielmehr ist es notwendig, den Schutz für alle kurzfristig Beschäftigten zu verbessern. Die Instabilität der Arbeitsverhältnisse hat zugenommen, dem muss die Arbeitslosenversicherung Rechnung tragen.

Entscheidend ist die Verlängerung der **Rahmenfrist**. Die Rahmenfrist sollte aus Sicht des DGB dringend wieder von 24 Monate auf 36 Monate verlängert werden, wie dies im Antrag der SPD Fraktion gefordert wird. Dies würde den Betroffenen einen längeren Zeitraum einräumen, um die notwendigen Ansprüche zu erwerben.

Aber auch nach einer Verlängerung der Rahmenfrist schaffen es unständig Beschäftigte und überwiegend kurz befristete Beschäftigte, aber auch prekär Beschäftigte wie Leiharbeiter häufig nicht, in den Schutz der Arbeitslosenversicherung zu gelangen. Gerade mit Blick auf diese Gruppen sollten deswegen erleichterte Voraussetzungen für den Erwerb von Arbeitslosengeld eingeführt werden.

Der DGB schlägt deshalb vor, die bestehende Staffelfung, die derzeit den Anspruch auf ALG nach einer Beschäftigungszeit zwischen 12 und 24 Monate regelt, nach vorne zu verlängern.

Derzeit erhalten Arbeitslose mit einer Vorbeschäftigungszeit

- von 12 Monaten einen Anspruch auf 6 Monate Arbeitslosengeld,
- nach 16 Monaten Beschäftigung 8 Monate,
- nach 20 Monaten Beschäftigung 10 Monate
- nach 24 Monaten Beschäftigung 12 Monate.

Der Vorschlag lautet, auch bei kürzerer Beschäftigung unterhalb von 12 Monaten bereits einen ALG Anspruch zu ermöglichen, der dann allerdings entsprechend kürzer ist. So könnte nach

- 6-monatiger Beschäftigung 3 Monate Arbeitslosengeld gezahlt werden,
- nach 8 Monaten Beschäftigung 4 Monate und
- nach 10 Monaten Beschäftigung 5 Monate.

Dieser Vorschlag entspricht dem Antrag der SPD Fraktion und deckt sich weitgehend auch mit dem Antrag von Bündnis 90/die Grünen. Bedauerlicherweise verzichtet der Vorschlag von Bündnis 90/ Die Grünen allerdings auf die Änderung der Rahmenfrist, die aus gewerkschaftlicher Sicht gleichfalls notwendig ist, um den Sozialversicherungsschutz für besonders gefährdete Personengruppen wirksam verbessern zu können.

Der Vorschlag in Verbindung mit der Verlängerung der Rahmenfrist verzichtet darauf, für bestimmte Zielgruppen komplizierte Sonderregelungen einzuführen. Prekär und unständig Beschäftigte müssen unter gleichen Voraussetzungen Arbeitslosengeld beziehen können.

Dennoch bleibt das Problem, dass viele Beschäftigte vor allem in der Kulturbranche nicht von ihren Einkommen leben können. Hier besteht Reformbedarf in der Branche selbst. Die Arbeitsverhältnisse müssen so gestaltet werden, dass auch die abhängig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den Einkommen leben können und ihre soziale Sicherung gewährleisten können.

So sollten in Zukunft Förderungen davon abhängig gemacht werden, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschaffen wird und die Arbeitsverträge so ausgestaltet werden, dass Ansprüche in der Sozialversicherung tatsächlich realisiert werden können und ergänzende Leistungen der Grundsicherung möglichst vermieden werden.

Die Arbeitslosenversicherung ist eine solidarische Risikoversicherung zum Schutz vor Arbeitslosigkeit. Wenn die Produktionsbedingungen so gestaltet werden, dass ein erheblicher Teil der Beschäftigten dauerhaft nur mit Hilfe der Arbeitslosenversicherung auskommen kann, widerspricht dies dem Sinn der Arbeitslosenversicherung und geht zu Lasten der beitragszahlenden Unternehmen und ihrer Beschäftigten. Falls der Gesetzgeber der Auffassung ist, dass Branchen z.B. aus kulturpolitischen Gründen unterstützt werden sollen, muss dies aus Steuermitteln geschehen und nicht aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)863**

18. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft****Stellungnahme**

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) begrüßt das Bemühen aller im Bundestag vertretenen Fraktionen, die am 1. August 2009 eingeführte, auf drei Jahre befristete Gesetzesregelung zur verkürzten Anwartschaftszeit auf Arbeitslosengeld (Alg I) für wiederkehrend kurzzeitig Projektbeschäftigte (§142 SGB III - neu /ehem. §123) neu regeln und verlängern zu wollen und damit dieses Instrument des angepassten Leistungszugangs auszubauen. – Erkennen sie doch damit an, dass die Veränderung der Arbeitswelt dringend dauerhafte Nachsteuerungen in den sozialen Sicherungssystemen erfordert. Evaluationen zu den Folgen der bestehenden Regelung nach ehem. §123, seit 1. April 2012 §142 SGB III, (Monitoring des IAB sowie die von ver.di beauftragte sozialwissenschaftliche Studie über Film- und Fernseherschaffende aus dem Jahr 2012 „Abgedreht und Abgelehnt“ von Frau Prof. Dr. Andrea D. Bührmann,

Universität Göttingen und Thomas Dierschke M.A., Universität Münster) kamen zu dem Ergebnis, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld von einer großen Mehrheit der Betroffenen nicht wahrgenommen werden kann. Haupthinderungsgründe liegen in den eng gefassten Restriktionen bei der Befristungsgrenze und der sinnfremden Verdienstgrenze.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft fordert den Gesetzgeber auf, eine Neuregelung zu schaffen, die den Erfordernissen einer immer verbreiteteren, kurzzeitigen Projektbeschäftigung adäquat ist, indem sie die Rahmenfrist, innerhalb derer 360 Beschäftigungstage erreicht werden müssen, um einen Leistungsanspruch geltend machen zu können, von derzeit zwei auf drei Jahre erweitert und

1. auf Restriktionen wie die Beschränkung der anrechenbaren Beschäftigungsdauer oder Kapung ab einem gesonderten, sinnfremd festge-

- legten Jahreseinkommen verzichtet, sondern vielmehr
2. einen gestaffelten Zugang zum Arbeitslosengeld für die immer verbreitetere Kurzzeitbeschäftigung ermöglicht, und zugleich
  3. einer Verlagerung von Vertragsverhältnissen in die sozial schlechter abgesicherte Selbstständigkeit entgegenwirkt, sowie
  4. dem Solidarsystem der sozialen Sicherungssysteme eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz eröffnet.

Die Regelung im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845 sieht lediglich eine Ausdehnung der Vorbeschäftigungszeit von derzeit sechs auf zukünftig zehn Wochen vor. Eine weitergehende Regelung von mindestens 13 Wochen – bei gleichzeitiger Anhebung der Verdienstgrenze mindestens in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze – als nächsten Schritt hält ver.di für unverzichtbar.

#### **Zu den Forderungen im Einzelnen:**

Die – von der Politik der verschiedenen Regierungskoalitionen der vergangenen zehn Jahre vorangetriebene – Beschäftigungsform in Projekten, Befristung, und Leiharbeit hat zur Folge, dass kurzzeitig sozialversicherungspflichtige Beschäftigte zwar Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlen, im Falle der Erwerbslosigkeit jedoch keine Leistung erhalten – sondern Leistungen staatlichen Grundsicherung (ALG II) in Anspruch nehmen müssen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit sieht hiervon vor allem Erwerbstätige in instabilen Beschäftigungsverhältnissen betroffen: sei es befristet, saisonal oder in Leiharbeit.

#### **Zu 1: Rahmenfrist auf drei Jahre verlängern**

Durch die Verkürzung der Rahmenfrist im Zuge der Hartz-Gesetzgebung von drei auf zwei Jahre ist die Zahl der Anspruchsberechtigten, die während ihrer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zwar Beiträge abführen und somit verantwortungsvoll zur Zahlung in die solidarische Risikoversicherung herangezogen werden, nie aber die erforderliche Anzahl von 360 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungstagen erreichen, erheblich angestiegen. Der Arbeitsmarktbericht vom Dezember 2011 spricht von monatlich rund 61.000 Erwerbstätigen des ersten Arbeitsmarktes, die als Erwerbslose keinen Anspruch auf Leistungen nach dem ALG I geltend machen können und ohne Umschweife in den Bezug von Grundsicherung nach ALG II fallen. Eine Rückkehr zu einer dreijährigen Rahmenfrist würde einerseits die Zahl der Anspruchsberechtigten auf ALG I und damit die Ausgaben der BA zwar erhöhen (vorgesehen waren Ausgaben von 50 Mio. Euro, von denen lediglich knappe drei Millionen Euro ausgeschöpft wurde), andererseits jedoch zu einer Entlastung des Bundes und der Kommunen im Hartz-IV-System führen.

#### **Zu 2: Derzeitige Regelung zur verkürzten Anwartschaft ist zu restriktiv**

Die derzeit geltende Regelung sieht vor, dass die überwiegende Zahl der Anwartschaftstage aus Be-

schäftigungen bis zu sechs Wochen erreicht werden muss und ein Jahreseinkommen in Höhe der Bezugsgröße West (derzeit 31.500 Euro) nicht überschritten werden darf. Diese Begrenzung der Beschäftigungsdauer als anrechenbare Beschäftigung wurde von ver.di bereits mit der Neuregelung des § 123 2009 zu erwartende Hürde gewertet. Dies hat sich – so zeigen auch die genannten Studien – in der Realität auch als solche erwiesen. So heißt es in der von ver.di beauftragten Studie: *„Insbesondere die Forderung nach mehrheitlich kurzen Beschäftigungen führt bei vielen der befragten Antragssteller/innen zum Verfehlen der ALG-I-Kriterien. 44,4 Prozent von ihnen scheitern allein an diesem Kriterium der kurzen Beschäftigungen, weitere 23,3 Prozent scheitern an der Höhe der Verdienstgrenze von € 30.240.- pro Jahr (Stand 2011, d.V.). Durch die Kombination der Anwartschaftszeit (180 SV-Tage) mit den Kriterien der kurzen Beschäftigungen und des niedrigen Arbeitsentgeltes sinkt der Anteil der möglichen Bezugsberechtigten jedoch enorm. Nur noch ein knappes Fünftel der Befragten mit der geforderten Anwartschaftszeit kann die beiden Hauptkriterien gleichzeitig erfüllen (18,9 Prozent).“* ver.di geht davon aus, dass unter fünf Prozent der Anspruchsberechtigten ALG I erhalten. Viele Betroffene stellen aufgrund der vorgesehenen Hürden keinen Antrag, anderen wird von der Antragstellung durch die Agentur für Arbeit nachweislich abgeraten. Zahlreiche Anträge werden nicht genehmigt. Hauptgrund: Die in der zweijährigen Rahmenfrist angerechneten Beschäftigungstage stammten nicht – wie derzeit gesetzlich gefordert und laut Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes auch für die Mitarbeiter/innen der Agentur für Arbeit schwer handhabbaren Regelung – aus überwiegend bis zu sechswöchigen Beschäftigungen.

#### **Zu 3: Restriktionen beseitigen**

Die in 2 genannten Restriktionen stellen nicht nur eine erhebliche Hürde und Sonderregelungen dar, sie sind in sich sinnfremd.

Die Deckelung zur Berechnung des Anspruchs bei Überschreiten der überwiegenden 42-Tage-Beschäftigungen beschreibt ein Betroffener laut der von ver.di beauftragten Studie so: *„Die Regelung ist völlig willkürlich und diskriminiert alle, die nicht 180 Tage aus Jobs unter 42 Tagen, sondern weitaus mehr, aber unter 360 Tagen gearbeitet haben. Was unterscheidet einen Einzahler von 3 x 43 und 1 x 52 Tagen vom Einzahler von 3 x 41 und 1 x 57 Tagen?“* Eine Deckelung zur Berechnung des Anspruchs auf Grundlage der Beschäftigungsdauer aus einem einzelnen Beschäftigungsverhältnis hält ver.di für vollständig verzichtbar.

Die Kappungsgrenze für den Leistungsbezug oberhalb eines Jahreseinkommens in Höhe der Bezugsgröße widerspricht dem Gedanken der als Risikoversicherung angelegten Arbeitslosenversicherung. Aus Sicht der Betroffenen ist es nicht nachvollziehbar, dass auf Projektdauer Beschäftigte Beiträge zwar bis zum Doppelten der Bezugsgröße – nämlich bis zur Beitragsbemessungsgrenze (BBC) – einzahlen, im Falle der Erwerbslosigkeit aber aus dem sozialen Sicherungsnetz herausfallen. So werden etwa im IT-, Medien- und Kulturbereich Fachkräfte in verdichte-

ten Arbeitsprozessen überdurchschnittlich vergütet und damit häufig zu Beiträgen bis zur BBG herangezogen. Im Verdienst von Schauspielern/innen etwa verbirgt sich ein nicht unerheblicher Teil versteckter Werbungskosten (für Castings, Bewerbungsmappen, Agentur), der nicht als Einkommen zur Verfügung steht. Trotzdem wird dieser in der Gage enthaltene „Verdienst“ als Berechnungsgrundlage zum Anspruchsverfall herangezogen. Eine Streichung der Verdienstgrenze als Leistungsverweigerungsmoment bzw. die Anhebung dieser Grenze bis zur – systemüblichen – Beitragsbemessungsgrenze hält ver.di für unverzichtbar.

#### **Zu 4: Unnötige Erosionen der sozialen Sicherungssysteme vermeiden**

Seit Jahren ist eine Zunahme (solo-)selbstständiger Erwerbstätigkeit zu beobachten. Inzwischen arbeiten rund elf Prozent aller Erwerbstätigen als Selbstständige, sechs Prozent als Selbstständige ohne Beschäftigte. Zahlreiche Untersuchungen bestätigten, dass sich mangels sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsangebote immer mehr Erwerbswillige in die Selbstständigkeit abdrängen lassen (so genannter „push“-Effekt). Gerade in der von ver.di stark vertretenen Medien- und Kulturbranche wählen Auftraggeber aber auch Auftragnehmer immer häufiger als vermeintliche Alternative zur angeblich bürokratischeren und komplizierteren zu administrierenden kurzfristigen Beschäftigung – trotz weisungsgebundener Tätigkeit des Auftragnehmers – systemwidrig die Beschäftigungsform von selbstständigen Werkoder Dienstverträgen. Die Risiken der sozialen Absicherung fallen damit vollständig zu Lasten der „Selbstständigen“, das Sozialsicherungssystem wird unterlaufen. Mit der Stärkung der Arbeitslosenversicherung wird dieser Tendenz entgegengewirkt und die Grundsicherung entlastet.

#### **Zu 5: Lösungsansätze der Tarifpartner nicht konterkarieren**

Angesichts der erheblichen Absicherungsprobleme nach der Rahmenfristverkürzung auf zwei Jahre

haben im Bereich der Filmwirtschaft die Tarifpartner reagiert. So haben ver.di und die Arbeitgeber für die zumeist kurzzeitig auf Produktionsdauer beschäftigten Film- und Fernsehschaffenden 2005 einen Tarifvertrag ausgehandelt, der den branchenüblichen Arbeitsverhältnissen und der daraus folgenden Sozialversicherungspflicht Rechnung trägt. Über ein Arbeitszeitkonto werden die in der Branche üblichen vergleichsweise langen täglichen Arbeitszeiten innerhalb der mehrere Wochen dauernden Filmproduktionen in Zeitguthaben angesammelt. Die führen wiederum im Rahmen der Möglichkeiten nach dem Flexi-Gesetz zu einer Verlängerung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsdauer. Die von ver.di beauftragte Studie „Abgedreht und Abgelehnt“ belegt, dass es Filmschaffende dank des Zeitkontos häufig schaffen, einen Anspruch auf ALG I durch 360 Tage Anwartschaft und mehr zu begründen. Gleichzeitig verlieren aber Filmschaffende, die zwar vergleichbar arbeiten aber in der Rahmenfrist weniger Projekte hatten, durch Anwendung des Zeitkontos den Anspruch auf die verkürzte Anwartschaft, weil die bisherige Befristungsgrenze zu niedrig ist. Zu einem zusätzlichen Unverständnis bei den Betroffenen führt die Widersprüchlichkeit der bisherigen Ausgestaltung der verkürzten Anwartschaft. Denn aus Sicht der Arbeitslosenversicherung ist es doch positiv, dass die Anwendung des Zeitkontos zu einer stärkeren Beitragszahlung führt, weil der Aufbau eines Zeitguthabens – anstatt einer Auszahlung von Mehrarbeit – zum Unterschreiten der Beitragsbemessungsgrenzen führt. Damit wächst die Erwartung der Betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeber auf eine adäquate Absicherung für eine im Vergleich zur Beschäftigung ohne Zeitkonto stärkere Beitragszahlung. Im Extremfall wäre es dann sogar besser auf ein Zeitkonto zu verzichten und einen Anspruch nach verkürzter Anwartschaft zu wahren. Das kann nicht im Interesse der Sozialversicherung sein und führt zu unnötigen Akzeptanzproblemen für eine paritätisch finanzierte Arbeitslosenversicherung.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)856**

17. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Bundesverband der Film- undFernsehchauspieler e.V. sowie  
Heinrich Schafmeister**

**I. Das Anwartschaftszeitänderungsgesetz in seiner gegenwärtigen Fassung ist nachbesserungswürdig**

Grundsätzlich begrüßt der BFFS, dass aufgrund weitgehender Erfolglosigkeit des Anwartschaftszeitänderungsgesetzes alle politischen Kräfte

- die Regelung für kurz befristet Beschäftigte nicht ersatzlos aufgeben,
- sondern wirkungsvoller gestalten wollen,
- indem sie die bestehenden Hürden (mehr oder weniger) lockern
- und dabei am Grundsatz festhalten, am Merkmal der kurzen Beschäftigungen anzusetzen,

- und nicht der Versuchung nachgeben, das Gesetz auf eine Sonderregelung für bestimmte Berufsgruppen zu reduzieren.

Genau dieser Weg muss weiterverfolgt werden, um die Erwartung endlich einzulösen, die mit der Reform von 2009 verbunden war, nämlich der Benachteiligung der kurz befristet Beschäftigten beim Arbeitslosengeld-1-Anspruch entgegenzuwirken.

Nebenbei: Das Gesetz war keine Sonderregelung für Künstler und soll es auch jetzt nicht werden. Vielmehr sind viele Kulturschaffende, insbesondere alle Schauspieler, beim Arbeitslosengeld-1-Anspruch benachteiligt wie die anderen kurz befristet Beschäftigten auch. Das Gesetz gilt also den kurz befristet Beschäftigten.

Damals wie heute ist der BFFS überzeugt, dass das Reformziel nur dann erreicht werden kann, wenn

- A) die 6-Wochenbefristung auf mindestens 3 Monate verlängert und
- B) die Verdienstgrenze ganz gestrichen oder – falls sie unverzichtbar scheint – sie weitaus höher angesetzt wird.

Würde nun eine Korrektur des Gesetzes beschlossen, die hinter diesen Minimalforderungen zurückbleibt, liefe sie wieder Gefahr, das eigentliche Ziel zu verfehlen.

Die Evaluierung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bestätigt die Position des BFFS: In der geprüften 20-monatigen Laufzeit von August 2009 bis April 2011 hat die Neuregelung insgesamt nur 463 kurz befristet Beschäftigten Arbeitslosengeld 1 gewährt – unter ihnen waren nur 199 Künstler und Kulturschaffende. Die Ursache des Reformversagens liegt in den viel zu restriktiven Anspruchsvoraussetzungen.

Angesichts der ernüchternden Zahlen haben die Bundesregierung, die SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen jeweils eigene Nachbesserungsvorschläge entwickelt, zu denen der BFFS im Folgenden Stellung beziehen wird.

**II. Gegenüberstellung und Würdigung der vier Vorlagen**

Die vier eingereichten Vorlagen zeigen, dass drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes die unterschiedlichen politischen Vorstellungen der Fraktionen näher beieinander und die Bedürfnisse der Betroffenen besser erfassen als vor Beschluss der Regelung. Insbesondere CDU/CSU, FDP und SPD haben aufgrund der bisher mageren Ausbeute des Gesetzes ihre alten, übervorsichtigen Positionen überdacht und neue Akzente gesetzt, die noch vor drei Jahren in den eigenen Reihen der jeweiligen Fraktionen nicht durchsetzbar schienen. Das ist zunächst erfreulich – auch wenn heute wie damals das Konzept der in der Verantwortung stehenden Bundesregierung zurückhaltender ausfällt als die Modelle der Oppositionsparteien.

Darum bleibt beim BFFS die Skepsis, dass demnächst wieder eine zu bescheidene Reform beschlossen werden könnte, die nicht ausreichen wird, den kurz befristet Beschäftigten spürbar zu helfen.

**1. Rahmenfrist, Anwartschaftszeit und Anspruchsdauer**

Bundesregierung: ☹	Das Minimum der Anwartschaftszeit (6 Monate), die Rahmenfrist (2 Jahre) und das Verhältnis Anwartschaftszeit / Anspruchsdauer (2 / 1) blieben unverändert.
SPD + Die Linke: ☺ ☺ ?	Das Anwartschaftszeitminimum bliebe unverändert bei 6 Monaten, aber die Rahmenfrist soll wieder von 2 auf 3 Jahre verlängert werden. Das Verhältnis Anwartschaftszeit /


	Anspruchsdauer bliebe zwar 2 / 1, jedoch im Vergleich zur jetzigen Rahmenfrist würde es sich verschieben und die Anspruchsdauer sich verlängern.
Bündnis 90/ Die Grünen: ☺ ☺	Das Minimum der Anwartschaftszeit soll von 6 auf 4 Monate gesenkt werden. Die Rahmenfrist (2 Jahre) und das Verhältnis Anwartschaftszeit / Anspruchsdauer (2 / 1) blieben unverändert.

Die vom BFFS angeregte und von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster durchgeführte BEMA-Studie stellt fest, dass sehr viele Schauspieler – sowohl im Film- und Fernsehbereich als auch in der Theaterszene – nicht einmal die 6-monatige Anwartschaftszeit erfüllen können. Das gleiche gilt für die Kollegen vom Filmteam.

Für all diese Fälle wäre eine Herabsetzung der nötigen Anwartschaftszeit auf 4 Monate – wie von Bündnis 90/Die Grünen vorgesehen – außerordentlich hilfreich.

Die Beibehaltung der 6-monatigen Anwartschaftszeit kombiniert mit der Wiedereinführung der 3-jährigen Rahmenfrist, wie es SPD und Die Linke vorschlagen, führt praktisch zum ähnlichen Ergebnis: Antragsteller, die in 3 Jahren 6 Monate Anwartschaftszeit erfüllen, würden umgerechnet in 2 Jahren 4 Monate Anwartschaftszeit gesammelt haben. Das generelle Verhältnis Anwartschaftszeit / Anspruchsdauer würde sich sogar von 2 / 1 auf 4 / 3 zugunsten der Anspruchsberechtigten verbessern. Dieser Vorteil, der letztendlich allen Arbeitslosengeld-1-Empfängern zugute käme, ist nicht von der Hand zu weisen. Je länger jemand Anspruch auf Arbeitslosengeld 1 hat, desto später fällt er unter Hartz IV.

Der BFFS vermag aber nicht zu beurteilen, wie sich die gravierende Umstellung von einer 2-jährigen zu einer 3-jährigen Rahmenfrist auf die Gesamtkosten auswirken würde.

 Sollte daher unter haushalts- und finanzpolitischen Gründen eine solche Verlängerung der Rahmenfrist nicht möglich sein, empfiehlt sich die Herabsetzung der Anwartschaftszeit auf 4 Monate ohne die Rahmenfrist zu ändern.

**2. Beschäftigungsdauer als Anspruchsbeschränkung (§ 142 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1)**

Bundesregierung: ☺ ☹	Die Dauer der Beschäftigungen, aus denen die überwiegenden Anwartschaftstage stammen müssen, soll von 6 Wochen auf 10 Wochen verlängert werden.
SPD + Die Linke + Bündnis 90/ Die Grünen: ☺ ☺	Die Dauer der Beschäftigungen soll keine Rolle mehr spielen.



Die Bestimmung in § 142 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 versucht, den Personenkreis auf die kurz befristet Beschäftigten zu begrenzen. Das wäre grundsätzlich legitim, wenn so die meisten der Zielgruppe erfasst würden. Dafür sind aber die dort definierten 6 Wochen viel zu knapp bemessen.

An dieser Schwachstelle setzt die Bundesregierung an – das ist richtig! Aber leider greift ihre geplante Änderung, die Spanne auf 10 Wochen zu verlängern, wiederum viel zu kurz. Die Engagements z. B. der meisten Künstler und Kulturschaffenden im Bereich Film, Fernsehen, Theater liegen typischerweise zwischen 10 Wochen und 6 Monaten. Diejenigen, die meist unterhalb 10 Wochen angestellt arbeiten, haben ohnehin Schwierigkeiten, in der 2-jährigen Rahmenfrist die nötigen 180 Sozialversicherungstage zu sammeln.

Immerhin könnten durch diese leichte Entschärfung der Kurzfristigkeitsdefinition vielleicht einige der „Schwächsten“ in der Zielgruppe einen Anspruch auf Arbeitslosengeld 1 begründen.

Wer wirklich eine nennenswerte Anzahl der kurz befristet Beschäftigten erreichen und dennoch an dieser Anspruchsbegrenzung festhalten will, müsste sie zumindest auf 3 Monate verlängern. Oder man verzichtet ganz auf eine Kurzfristigkeitseingrenzung, wie die Vorlagen von SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und kann sicher sein, dass keiner aus der Zielgruppe ausgeschlossen wird.



**3. Arbeitsentgelt als Anspruchsbeschränkung (§ 142 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2)**

☹	Bundesregierung: Die Arbeitsentgeltgrenze, die für den Arbeitslosengeld-1-Anspruch nicht überschritten werden darf, bliebe in Höhe der Bezugsgröße West (zurzeit 31.500 €).
☺ ☺	SPD + Die Linke + Bündnis 90/ Die Grünen: Die Arbeitsentgeltgrenze soll keine Rolle mehr spielen.

Eine Arbeitsentgeltgrenze als Voraussetzung für den Arbeitslosengeld-1-Anspruch ist systemfremd, willkürlich und gehört eigentlich abgeschafft. Dementsprechend wollen SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen diese Anspruchshürde völlig abschaffen. Das ist konsequent!

Schließlich wird bei Antragstellern, die als „Normal“-Angestellte eine 12-monatige Anwartschaftszeit leicht erfüllen können, auch nicht der Arbeitslosengeld-1-Anspruch verweigert, weil das Arbeitsentgelt des letzten Jahres möglicherweise zu hoch war.

Ein Arbeitsloser, der als ehemaliger Bankfilialleiter ca. 200.000 € jährlich verdient hat, wird ohne Probleme Arbeitslosengeld 1 bekommen – eine Schauspielerin, die mit ihren kurzen Engagements gerade

die Anwartschaftszeit erfüllt und im letzten Jahr 32.000 € brutto verdienen konnte, hat viel zu wenig, um für sich und ihre Familie vorzusorgen, aber nach derzeitiger Regelung knapp zu viel (nämlich über 31.500 €) für den Anspruch auf Arbeitslosengeld 1. Das ist ungerecht und absurd!

Außerdem muss berücksichtigt werden: Permanent befristet Beschäftigte sind unbefristet arbeitsuchend und haben weitaus größere Werbungskosten als unbefristete „Normal“-Angestellte, die nur befristet arbeitsuchend sind.

Schauspieler z. B. haben als flexible Arbeitnehmer horrenden Reisekosten und müssen von ihrem Bruttoverdienst allein 10 Prozent plus Mehrwertsteuer an ihre privaten Arbeitsvermittler (Agenturen) abdrücken. Steuerlich ist das zwar abzugsfähig, aber die geltende Verdienstgrenze in § 142 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 in Höhe der Bezugsgröße West nimmt darauf keine Rücksicht. Die oben genannte Schauspielerin hätte von ihrem 32.000 € Bruttoverdienst 3.808 € an ihre Agentur abgeführt und würde trotz der verbleibenden 28.992 € keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld 1 bekommen.

Für kurz befristet beschäftigte Wissenschaftler, Journalisten etc. ließen sich ähnliche Beispiele anführen.

Die Verdienstgrenze muss fallen oder allenfalls auf die Beitragsbemessungsgrenze (BBG) in der Arbeitslosenversicherung (zurzeit 67.200 €) erhöht werden.



**4. Gesetzesbefristung**

☺ ☺	Bundesregierung: Die Neuregelung soll wiederum auf 2 Jahre begrenzt und zwischenzeitlich evaluiert werden
☺	SPD + Die Linke: Die Neuregelung soll wiederum auf 3 Jahre begrenzt und zwischenzeitlich evaluiert werden.
☹	Bündnis 90/ Die Grünen: Die Neuregelung soll nicht begrenzt werden.

Das geltende Anwartschaftszeitänderungsgesetz wurde auf 3 Jahre begrenzt. Das erweist sich nun als Vorteil, weil es den Gesetzgeber in die Pflicht nimmt, die von ihm beschlossenen Regelungen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und wenn nötig – wie in diesem Fall – nachzubessern.

Allerdings sollte die Evaluierungszeit nicht zu lang ausfallen. Bereits ein Jahr nach Inkrafttreten der Reform war absehbar, dass sie ihre eigentliche Aufgabe nicht erfüllen konnte, weil die Anspruchsbeschränkungen zu eng gefasst wurden. Eine 2-jährige Befristung des Gesetzes wäre voll ausreichend gewesen.

Insofern ist die Absicht der Bundesregierung, ihre Gesetzesanpassung auf 2 Jahre zu begrenzen, nur folgerichtig. Insbesondere dann, wenn man sich der endgültigen Fassung des Gesetzes nur in vorsichtigen, kleineren Schritten anzunähern traut – so je-

denfalls interpretiert der BFFS die Intention der Bundesregierung.

Wer für sich in Anspruch nimmt, einen mutigen Schritt zu gehen, und ein schlüssiges Konzept vorlegt, das alle kurz befristet Beschäftigten im Auge hat, der kann wie Bündnis 90/Die Grünen auf eine Befristung der Neuregelung ganz verzichten.



Eine Befristung, die dem Zweck dient, möglichen Änderungserfordernissen nach einer weiteren Evaluierung des Gesetzes vorzunehmen, ist sinnvoll.

## 5. Befristete Vermittlungspause

Bündnis 90/ Die Grünen: 😊	Grundsätzlich soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass für eine befristete „Vermittlungspause“ die Bezieher von Arbeitslosengeld 1 und 2 eigenverantwortlich sich um Arbeit bemühen.
---------------------------------	--

Wie die gut gemeinten Vermittlungsvorschriften der Agentur für Arbeit der eigenverantwortlichen Akquirierung neuer Engagements im Wege stehen kann, soll an einem kleinen aktuellen Beispiel erläutert werden:

Der Autor dieser Stellungnahme ist Schauspieler, wohnt in Köln und wird ab 23. April wieder mal, wie es in seinem Beruf üblich ist, arbeitslos sein. Das nächste vertraglich bereits fixiert Engagement beginnt Ende Oktober. Der Deutsche Filmpreis am 27. April in Berlin, zu der er eine Einladung hat, kommt da wie gerufen, Regisseure, Besetzungsleute, Produzenten, Producern, Redakteuren etc. zwanglos zu begegnen. Kurzum, diese „Rote-Teppich“-Veranstaltungen sind – übrigens nicht nur für Schauspieler, sondern für alle in unserer Branche – ideale Kontaktbörsen, um neue Arbeit zu finden.

Die bürokratische Wirklichkeit sieht aber so aus, dass die Agentur für Arbeit, die ihm in den letzten 30 Jahren keine einzige Arbeit vermitteln konnte, wie schon zig mal in solchen Fällen erst eine „Urlaubserlaubnis“ ausstellen muss, damit er Köln verlassen und sich in Berlin eigenverantwortlich um Arbeit bemühen darf.

Urlaubsschein für Arbeitssuche?! Ja, die Agentur für Arbeit hat da keinen Ermessensspielraum.



Die Option zur befristeten Vermittlungspause beseitigt unnötige Behinderungen bei der eigenverantwortlichen Arbeitssuche.

## 6. Unständig Beschäftigte

Bündnis 90/ Die Grünen: 😊	Es soll geprüft werden, ob und gegebenenfalls wie unständig Beschäftigte (die nicht arbeitslosensversichert sind) besser abgesichert werden können.
---------------------------------	---

Seit 1910 existieren die gesetzlichen Bestimmungen zur „Unständigkeit“. Bei „unständiger“ Versicherungspflicht gelten in der Kranken-, Pflege und Ren-

tenversicherung generell die Beitragsbemessungsgrenzen (BBGs) ganzer Kalendermonate – also keine taggenauen BBGs. In der Arbeitslosenversicherung gilt überhaupt keine Versicherungs- und Beitragspflicht. „Unständige“ können also mit „unständigen“ Beschäftigungen keinen Arbeitslosengeld-1-Anspruch erlangen.

Unständig muss sozialversichert werden, wenn

- die betreffende Beschäftigung „auf weniger als eine Woche der Natur der Sache nach beschränkt zu sein pflegt oder im voraus durch Arbeitsvertrag beschränkt ist“,
- und zusätzlich der Arbeitnehmer solche unständige Beschäftigungen „berufsmäßig ausübt“, was bedeutet, dass unständige Beschäftigungen „den eindeutigen wirtschaftlichen und zeitlichen Schwerpunkt der Erwerbstätigkeit bilden“ müssen.

Diese Gesetzgebung ist kompliziert und wird der heutigen flexiblen Arbeitswelt nicht mehr gerecht. Die modernen „Tagelöhner“ wechseln viel häufiger zwischen Beschäftigungen unter und über einer Woche hin und her, als im frühen 20. Jahrhundert. Der „eindeutige wirtschaftliche und zeitliche Schwerpunkt der Erwerbstätigkeit“ lässt sich heutzutage kaum ausmachen. Die Unständigkeitsbestimmungen führen insbesondere in unserer Film- und Fernsehbranche zu großer Verwirrung bei der sozialen Statusbestimmung:

Einerseits werden durch überforderte Arbeitgeber und unkundige Mitarbeiter der gesetzlichen Krankenkassen und der Agentur für Arbeit immer wieder mal kurz befristet beschäftigte Film-, Fernseh- und Bühnenschauspieler fälschlicherweise zu „Unständigen“ gestempelt und ihnen somit der Arbeitslosengeld-1-Anspruch verbaut.

Andererseits haben die Synchronschauspieler, die in der Tat unständig arbeiten, durch die verworrene Rechtslage große Schwierigkeiten, nicht in die Scheinselbständigkeit abgeschoben zu werden. Diesen Unständigen entgeht nicht nur der Schutz der Arbeitslosenversicherung, sondern durch ihre Scheinselbständigkeit auch der Schutz aller anderen Versicherungszweige.

Erschwerend kommt hinzu, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung der Sozial- und der Finanzgerichtsbarkeit bei der sozialen Statusbestimmung der Synchronschauspieler unterschiedlich urteilen. In der Synchronszene herrscht ein absolut unzumutbares Sozialversicherungschaos.



Hier setzt der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen an und das ist löblich; denn es ist dringend angebracht, die soziale Situation der „Unständigen“ zu beleuchten und sie durch eine zeitgemäße und klarere Gesetzgebung sozial effektiver abzusichern.

## III. Resümee

Es ist wahr, nicht nur Schauspieler, nicht nur Filmschaffende, Künstler und Kulturschaffende haben kurz befristete Anstellungen, immer mehr Berufe

und Branchen sind von diesen atypischen Beschäftigungsarten geprägt, immer drängender wird die Frage, wie diese Menschen sozial angemessen abgesichert werden können. Wer am Fortbestand unseres Sozialversicherungssystems interessiert ist, darf dieser Frage nicht ausweichen.

Um es klar zu sagen: All diejenigen, die meinen das Rad der Geschichte zurückdrehen zu können, die glauben, die einzige Antwort dieser sozialen Frage bestünde darin, alle flexiblen kurz befristeten Beschäftigungen in „normale“ Dauerbeschäftigungen umzuwandeln, diese Ewiggestrigen stellen sich blind, aber nicht den Herausforderungen unserer Zeit. Unsere gesamte Film- und Fernsehbranche und die ganze Theaterszene könnten ohne kurz befristete Engagements gar nicht existieren.

Die Bundesregierung und die anderen Fraktionen zeigen sich aufgeschlossen und wollen diese Frage – zunächst für die Arbeitslosenversicherung – mit ihren eingereichten Anträgen ernsthaft angehen.

Die in der Verantwortung stehende Bundesregierung hat sich für einen sehr vorsichtigen Schritt in die richtige Richtung entschlossen. Er wird die gegenwärtige Situation der kurz befristet Beschäftigten minimal, aber bei weitem nicht ausreichend aufhellen. Die Zaghaftheit der Bundesregierung ist unangebracht, gerade wenn man sich die ursprünglichen Prognosen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vor Augen führt:

Vor Beschluss des Anwartschaftszeitänderungsgesetzes mit seinen viel zu engen Anspruchsbegrenzungen gingen die amtlichen Schätzungen von 10.000 zusätzlichen Arbeitslosengeld-1-Empfängern aus, die Mehrkosten in Höhe von 50 Millionen Euro

verursachen würden – pro Jahr! Tatsächlich mussten im zweiten Berichtszeitraum vom 1. April 2010 bis zum 31. März 2011 nicht mehr als 1,7 Millionen Euro zusätzlich ausgegeben werden, 3,4% der ursprünglich veranschlagten Mehrkosten. Die damaligen Vorhersagen waren also weit übertrieben und auch heute besteht kein Grund, den Teufel an die Wand zu malen.

Die Bundesregierung sollte eigentlich keine Bedenken haben, das Gesetz etwas mutiger von seinen Fesseln zu befreien, indem sie zumindest die Kurzfristigkeitseingrenzung auf 3 Monate verlängert und auch die Verdienstgrenze beseitigt oder wenigstens auf die BBG der Arbeitslosenversicherung erhöht.

Trotzdem ist ihr geplanter Minischritt allemal besser, als das Anwartschaftszeitänderungsgesetz folgenlos aufzugeben und alle Künstler, Kulturschaffenden, kurz befristeten Wissenschaftler, Journalisten etc. im Stich zu lassen.

Aber auch die Oppositionsparteien stehen in der Verantwortung. Auch sie dürfen nur Modelle vorschlagen, bei denen sie Kosten und Nutzen mit Augenmaß abwägen.

Der BFFS unterstellt, dass die Vorlagen von SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen unter diesem verantwortungsvollen Vorsatz entstanden sind, und appelliert an diese Parteien, ihre heutigen Positionen auch dann noch ernst zu nehmen, wenn sie eines Tages an einer Regierung beteiligt seien sollten.

Der BFFS wird sie gegebenenfalls gerne beim Wort nehmen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)851neu**

18. April 2012

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln BT-Drs. 17/8574

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern BT-Drs. 17/8586

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern BT-Drs. 17/8579

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG) BT-Drs. 17/8986

hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

**Prof. Dr. Gerhard Bosch, Duisburg**

**1. Zusammenfassung**

Der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse (ohne Auszubildende) ist seit 1996 um rund 50% von 6% auf rund 9% aller abhängigen Beschäftigten gestiegen. Besonders hoch sind die Befristungsanteile in den öffentlichen und privaten Dienstleistungen und bei hochqualifizierten Beschäftigten. Mittlerweile erhalten fast 50% aller Neueingestellten nur einen befristeten Vertrag. Die Übernahmewahrscheinlichkeit in ein festes Arbeitsverhältnis sinkt mit dem Anstieg der Befristungsquote. Die sozialen Risiken der Befristung haben somit zugenommen. Zu beachten ist schließlich, dass auch Beschäftigte mit einem festen Arbeitsvertrag durch Kündigungen ihren Arbeitsplatz verlieren können und die Probleme von mehrfacher Kurzzeitbeschäftigung sich nicht auf befristet Beschäftigte beschränken.

Mehr Flexibilität für die Unternehmen soll nach dem Konzept der Flexicurity in der Europäischen

Beschäftigungsstrategie durch verbesserten Schutz der Beschäftigten ausgeglichen werden. Durch die Hartz-Gesetze wurde die Rahmenfrist, in der Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben werden können jedoch herabgesetzt und somit die Balance zu Ungunsten der Sicherheit verschoben.

Die vom 1. August 2009 bis zum Sommer 2012 befristete Sonderregelung, die kurz befristeten Beschäftigte einen erleichterten Zugang zum Arbeitslosengeld I verschaffen sollte, ist nach dem zweiten Bericht des BMAS (2011) über die Inanspruchnahme dieser Sonderregelung nur von 242 Personen in Anspruch genommen worden. Sie ist zu bürokratisch ausgestaltet. Es ist daher davon abzuraten, diese Vorschrift mit marginalen Korrekturen zu verlängern, wie es die Bundesregierung vorschlägt.

Sinnvoller als Korrekturen an der genannten Sonderregelung ist es daher, die Rahmenfrist, in der Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben werden

kann, von 24 auf 36 Monate zu erhöhen, wie es in den Vorlagen der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke vorgeschlagen wurde. Der Arbeitslosengeldanspruch wäre dann nach den Vorbeschäftigungszeiten zu differenzieren und auch Beschäftigungszeiten mit einer Dauer von schon vier oder sechs Monaten mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld auszustatten.

Durch die Verlagerung von Kosten auf die Bundesagentur für Arbeit können zudem Kommunen mit hohen Anteilen prekär Beschäftigter und Langzeitarbeitsloser finanziell entlastet werden, was angesichts der hohen Verschuldung vieler Kommunen ein vermutlich kleiner, aber sehr sinnvoller Beitrag zur Reform der Gemeindefinanzen ist.

## 2. Befristete Beschäftigung in Deutschland – Ein Überblick

Befristungen (ohne Auszubildende) haben in Deutschland in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Bei Neueinstellungen werden zunehmend nur befristete Verträge angeboten. Der Anteil der Befristungen an den Neueinstellungen ist nach Daten des Betriebspanels des IAB von 32% im Jahr 2001 auf 45% im Jahr 2007 angestiegen (Bellmann et.al. 2009). Die Befristungsquote ist um 50% von etwas weniger als 6% Anfang der 90er Jahre auf rund 9% 2008 gestiegen (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Abhängig und befristet Beschäftigte (in 1000) sowie Befristungsquote 1996 - 2010 in Deutschland**

Jahr <sup>2)</sup>	Befristet Beschäftigte <sup>3)</sup>	Abhängig Beschäftigte	Befristet Beschäftigte in % aller Erwerbstätigen
1996	1770	29523	6,00
1997	1822	29116	6,26
1998	1887	29001	6,51
1999	2165	29451	7,35
2000	2130	29643	7,19
2001	2085	29726	7,01
2002	1931	29463	6,55
2003	1969	28963	6,80
2004	1953	28438	6,87
2005	2394	28831	8,30
2006	1619	29582	5,47
2007	2659	30175	8,81
2008	2731	30650	8,91
2009	2640	30582	8,63
2010	2761	30904	8,93

**Quelle:** Statistisches Bundesamt <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Arbeitskraefterhebung/Tabellen/AtypischeBeschaeftigungZeit.html>

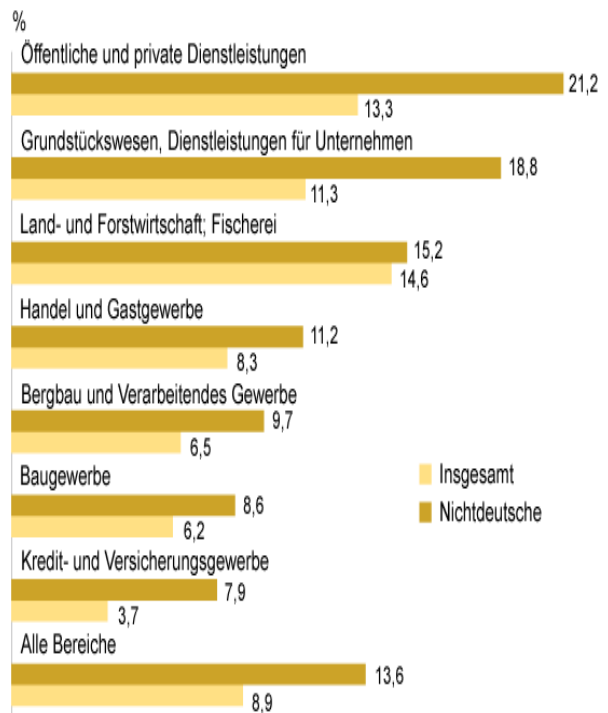
Etwas mehr als ein Drittel der befristeten Verträge wird für eine Laufzeit von unter einem Jahr abgeschlossen (Schaubild 2). Die Befristungsquote in öffentlichen und privaten Dienstleistungen ist über-

durchschnittlich hoch, darunter auch Dienstleistungen für Unternehmen, die die Leiharbeit einschließen (Schaubild 1).

In diesen Bereichen liegt auch der Anteil der Befristungen an den Neueinstellungen besonders hoch. Gerade in den Bereichen mit hoher Befristungsquote sind die Übernahmechancen besonders niedrig. Die Übernahmechancen lagen 2007 insgesamt bei 48%. Besonders niedrig waren sie mit 39% in den sozialen Dienstleistungen (Anteil der befristeten Neueinstellungen 64%), mit 25% in Betrieben im öffentlichen Eigentum (Anteil der befristeten Neueinstellungen 70%) und mit 31% in gemeinnützigen Betrieben (Anteil der befristeten Neueinstellungen 76%) (Hohendanner/Gerner 2010: 37). Der negative Zusammenhang zwischen Befristungsquote und Übernahmewahrscheinlichkeit lässt darauf schließen, dass eine Zunahme befristeter Beschäftigung mit wachsenden Beschäftigungsrisiken verbunden ist.

Besonders betroffen von Befristungen sind hochqualifizierte Beschäftigte, was vermutlich auf den hohen Anteil von Befristungen in den Bereichen Kultur sowie Wissenschaft und Forschung zurückzuführen ist (Schaubild 3).

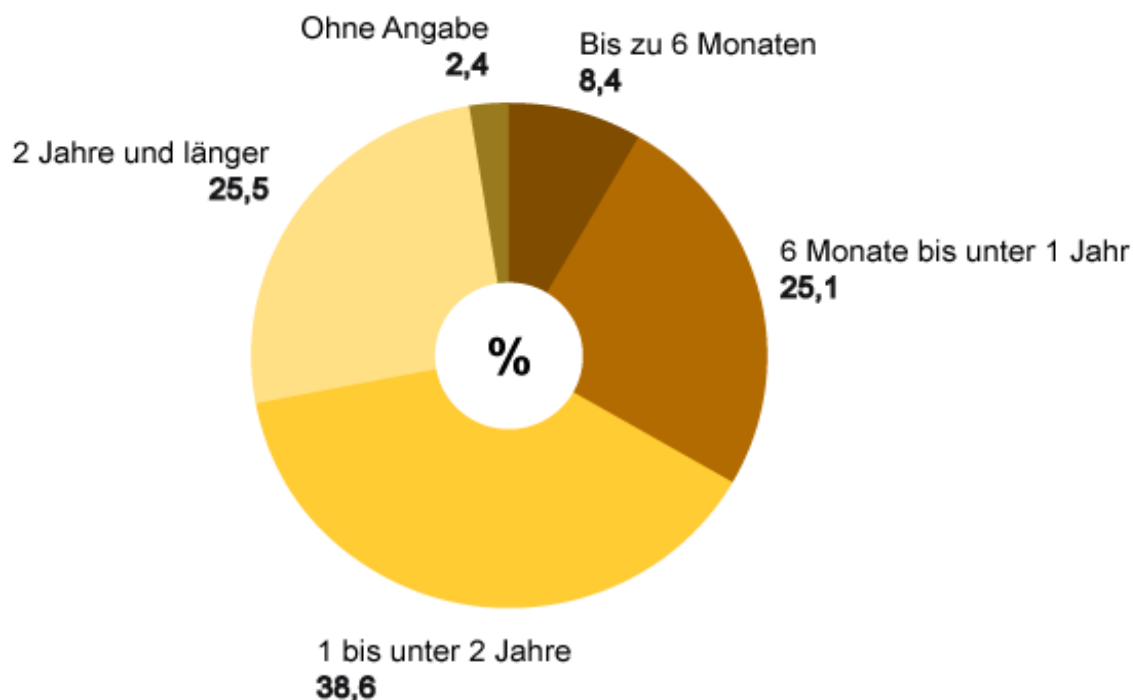
**Schaubild 1: Befristungsquoten für Beschäftigte nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen**



Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003, Fassung für den Mikrozensus.  
Quelle: Mikrozensus.

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010

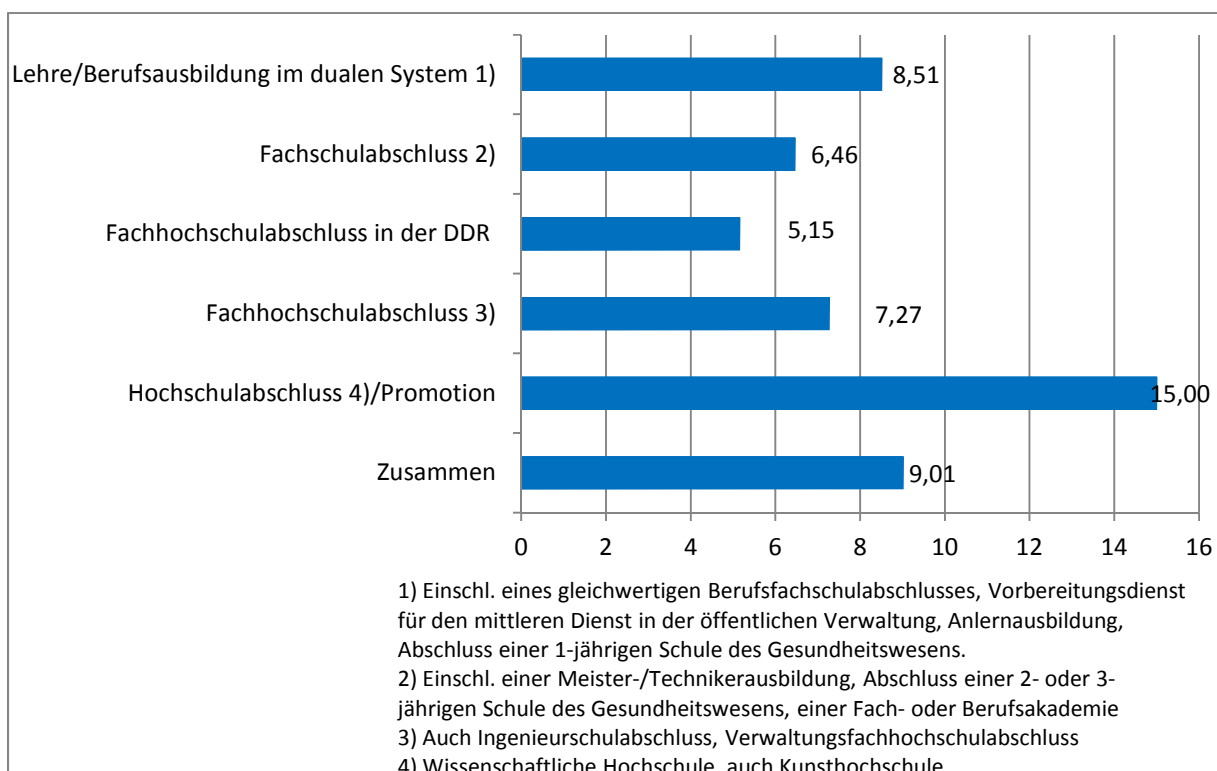
**Schaubild 2: Befristete Beschäftigte nach Vertragsdauer**



Quelle: Mikrozensus.

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010

**Schaubild 3: Befristet Beschäftigte in % aller Erwerbstätigen mit Angabe zur Art eines beruflichen Bildungsabschlusses 2010**



Quelle: Eigene Auswertung von Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1. (2010), Tabelle 2.14.1

### 3. Flexicurity - Mehr Sicherheit bei mehr Flexibilität

Ein wesentlicher Pfeiler der europäischen Beschäftigungsstrategie ist das Konzept der Flexicurity. **Flexibilität und Sicherheit** auf dem Arbeitsmarkt sollen gleichzeitig gestärkt werden. Sie soll den Bedarf der Arbeitgeber an flexiblen Arbeitskräften mit den Anforderungen der Arbeitnehmer an die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes vereinen, so dass diese keine langen Phasen der Arbeitslosigkeit fürchten müssen. Dabei wird ausdrücklich auf eine verbesserte soziale Absicherung hingewiesen. In der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Flexicurity aus dem Jahr 2007 wird auf die Notwendigkeit „moderner Systeme der sozialen Sicherheit“ verwiesen, „die eine angemessene Einkommenssicherung bieten, die Beschäftigung fördern und die Arbeitsmarktmobilität erleichtern. Dazu gehört eine umfassende Abdeckung durch Sozialschutzleistungen (Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Renten und Gesundheitsfürsorge), die den Menschen dazu verhelfen, einen Beruf mit privaten und familiären Aufgaben zu verbinden, wie zum Beispiel der Kinderbetreuung.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007)

Diese geforderte Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit ist mit den Hartz-Gesetzen auf Kosten der sozialen Sicherheit verschoben worden. Auf der einen Seite wurde der Ausbau unsicherer Beschäftigungsverhältnisse gefördert, auf der anderen Seite wurde der soziale Schutz verringert, nicht zuletzt durch die Verkürzung der Rahmenfrist, in der ein Anspruch auf das Arbeitslosengeld I erworben werden kann.

Korrekturen wurden bereits mehrfach vorgeschlagen. So wurde u.a. vorgeschlagen die Rahmenfrist, in der die Anwartschaftszeit auf das ALG I erfüllt sein muss, wieder von zwei auf drei Jahre zu erweitern, um Beschäftigte mit unstetigen und nur kurzfristigen Arbeitsverhältnissen besser abzusichern (Bäcker u.a. 2011: 78).

Ziel dieser Reformvorschläge ist es, den faktischen Geltungsbereich der Arbeitslosenversicherung wieder auszubauen. Denn mittlerweile befinden sich fast 70% aller Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II. Es zeigt sich also, dass dem SGB II hinsichtlich der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit eine (quantitativ) erheblich größere Bedeutung zukommt als dem SGB III (Bäcker u.a. 2011: 21), was dem Leitgedanken der Flexicurity widerspricht.

### 4. Die soziale Absicherung von flexibel Beschäftigten

Die vom 1. August 2009 bis zum Sommer 2012 befristete Sonderregelung, die kurz befristeten Beschäftigte einen erleichterten Zugang zum Arbeitslosengeld I verschaffen sollte, ist nach dem zweiten Bericht des BMAS (2011) über die Inanspruchnahme dieser Sonderregelung nur von 242 Personen in Anspruch genommen worden. Der Bericht enthält keine Aussagen zu den Gründen der geringen Inanspruchnahme. Man kann vermuten, dass die restriktive Gestaltung und die Komplexität dieser Regelung eine geringe Inanspruchnahme geradezu bedingen.

Die zunehmenden sozialen Risiken kurzfristiger Beschäftigung konnten damit nicht entscheidend abgemildert werden. Nach Angaben der Bundesagentur sind 2011 738 832 Personen aus dem ersten Arbeitsmarkt direkt in Hartz IV gelandet. Das sind rund 116 000 mehr als 2008, also vor Inkrafttreten der Sonderregelung.

Es ist daher davon abzuraten, diese Vorschrift mit marginalen Korrekturen zu verlängern wie es die Bundesregierung vorschlägt (Vorlage d)). Es ist auch nicht erkennbar, welchen Wert eine zusätzliche Wirkungsforschung zu so kleinen Fallzahlen haben sollte. Sinnvoller wäre es, eine größere Studie zur sozialen Absicherung von befristet Beschäftigten und Beschäftigten mit mehrfacher Arbeitslosigkeit, die ja auch durch Kündigungen aus einem nicht-befristeten Arbeitsverhältnis entstehen können, durchzuführen, um genauere Aufschlüsse über die Auswirkungen von Rahmenfristen zu gewinnen. Der Vorschlag zu wissenschaftlichen Evaluation in der Vorlage der SPD-Fraktion (Vorlage a)) sollte um eine solche umfassendere Perspektive erweitert werden.

Sinnvoller als Korrekturen an der genannten Sonderregelung ist es daher, die Rahmenfrist, in der der Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben werden kann, von 24 auf 36 Monate zu erhöhen, wie es in den Vorschlägen der Fraktionen von SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen (Vorlagen a), b) und c)) vorgeschlagen wurde. Der Arbeitslosengeldanspruch wäre dann nach den Vorbeschäftigungszeiten zu differenzieren und auch Beschäftigungszeiten mit einer Dauer von schon vier oder sechs Monaten mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld auszustatten. In den Vorschlägen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen (Vorlagen a) und c)) sind sinnvolle Staffellungen genannt worden. Zur Bewertung der unterschiedlichen Staffellungen fehlen leider genaue Zahlen zur Größe der Anspruchsberechtigten. Die Grundregel, eines Verhältnisses von Beitrags- zu Anspruchszeiten (2:1), sollte dabei beibehalten werden, wie es von Bündnis 90/Die Grünen (Vorlage c)) vorgeschlagen wurde.

Ebenfalls sinnvoll ist es, die nicht genutzten Ansprüche, wie im Arbeitslosengeld üblich, bis zu vier Jahre mitzunehmen und mit neuen Ansprüchen zu kombinieren (Bündnis 90/Die Grünen). Die in Vorlage c) vorgeschlagene Vermittlungspause für bestimmte Beschäftigtengruppen sollte nicht gesetzlich geregelt werden. Angesichts der Heterogenität der Arbeitslosen kann dies individuell in den Eingliederungsvereinbarungen ausgehandelt werden.

Durch die Verlagerung von Kosten auf die Bundesagentur für Arbeit können zudem Kommunen mit hohen Anteilen prekär Beschäftigter und Langzeitarbeitsloser finanziell entlastet werden, was angesichts der hohen Verschuldung vieler Kommunen ein kleiner, aber sehr sinnvoller Beitrag zur Reform der Gemeindefinanzen ist.

### Literatur

Bäcker, Gerhard / Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2011): Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik: integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifi-

kation ([http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2011/iaq-gutachten\\_baecker\\_bosch\\_weinkopf.pdf](http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2011/iaq-gutachten_baecker_bosch_weinkopf.pdf))

Bellmann, Lutz / Fischer, Gabriele / Hohendanner, Christian (2009): Betriebliche dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: Möller, Joachim / Walwei, Ulrich (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, IAB Bibliothek 314, S. 359-401

BMAS (2011): Zweiter Bericht über die Inanspruchnahme der Sonderregelung für überwiegend kurz befristet Beschäftigte nach § 123 Absatz 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, SGB III, 10. November 2011

Hohendanner, Christian / Gerner, Hans-Dieter (2010): Die Übernahme befristet Beschäftigter aus dem Kontext betrieblicher Personalpolitik, in: Soziale Welt 61, S. 27-50

Destatis (2011): Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 4.1.1 Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 2010, Wiesbaden

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der

Regionen, Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, KOM(2007) 359 endgültig, Brüssel den 27.6.2007  
BMAS (2011): Zweiter Bericht über die Inanspruchnahme der Sonderregelung für überwiegend kurz befristet Beschäftigte nach § 123 Absatz 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, SGB III, 10. November 2011

Hohendanner, Christian / Gerner, Hans-Dieter (2010): Die Übernahme befristet Beschäftigter aus dem Kontext betrieblicher Personalpolitik, in: Soziale Welt 61, S. 27-50

Destatis (2011): Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 4.1.1 Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 2010, Wiesbaden

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, KOM(2007) 359 endgültig, Brüssel den 27.6.2007