

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum  
Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" -  
BT-Drs. 18/7425  
und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung  
gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

### Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V. ....	4
Prof. Dr. Frank Wießner .....	6
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	9
Bundesagentur für Arbeit .....	12
Wuppertaler Kreis e.V. Bundesverband betriebliche Weiterbildung .....	19
Arbeitnehmerkammer Bremen .....	23
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung .....	29
Zentralverband des Deutschen Handwerks .....	45
Prof. Dr. Gerhard Bosch .....	50
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände .....	57
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ....	62

## Mitteilung

Berlin, den 16. März 2016

**Die 70. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 11. April 2016, 14:00 bis ca. 15.10 Uhr  
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1  
MELH, Sitzungssaal: 3.101**

Sekretariat  
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87  
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal  
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87  
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

**Achtung!**  
**Abweichender Sitzungsort!**

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

- a) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, Susanna Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Federführend:**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

**Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken**

**BT-Drucksache 18/7425**

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Federführend:**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern**

**BT-Drucksache 18/5386**

Kerstin Griese, MdB  
Vorsitzende

### **Liste der Sachverständigen**

#### **Verbände und Institutionen:**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände  
Zentralverband Deutsches Handwerk  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
Bundesagentur für Arbeit  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Arbeitnehmerkammer Bremen  
Wuppertaler Kreis e. V. - Bundesverband betriebliche Weiterbildung  
Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V.  
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

#### **Einzelsachverständige:**

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Duisburg  
Frank Wießner, Eichstätt

**DEUTSCHER BUNDESTAG**Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)567

04. April 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" - BT-Drs. 18/7425

und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

**Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V.**

### Zum Antrag Bündnis 90/ Die Grünen 18/5386

Der Antrag wird mit dem Wandel der Arbeitswelt und dadurch bedingt dem Wandel der Arbeitsverhältnisse begründet. Das „Normalarbeitsverhältnis“ ist für immer weniger Menschen Realität. Teilzeitarbeit, befristete und unsichere Beschäftigungsformen, auch neue Formen und Phasen der Selbständigkeit nehmen stark zu. Um diesen verschiedenartigen Flexibilitäten gerecht zu werden, sollen die starren und beschränkten Zugänge zur Arbeitslosenversicherung verbessert werden, die vielen Sonderregelungen sollen durch ein transparentes System abgelöst werden, das alle Versicherten gleich behandelt. Die Arbeitslosenversicherung soll zu einer Arbeitsversicherung umgebaut werden, die bei Weiterbildung und Qualifizierung unterstützt, bevor Arbeitslosigkeit eintritt.

#### Zu dem vorgeschlagenen Gesetzentwurf:

II, 1: Die Vorschläge zur Verbesserung der Zugänge zur Arbeitslosenversicherung halten wir für sinnvoll.

II, 2: Die vorgeschlagenen Regelungen der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbständige halten wir ebenfalls für sinnvoll und notwendig, insbesondere angesichts des Anwachsendens von Selbständigkeit (Stichwort Startups...).

II, 3: Starre und ungerechte Regelungen sollen abgebaut werden, auch das befürwortet der Bildungsverband.

II, 4: Insbesondere diesen Punkt hält der Bildungsverband für begrüßenswert und unterstützt ihn: Qualifizierungsangebote der Bundesagentur für Arbeit vor Beginn einer Phase von Arbeitslosigkeit machen

in jedem Fall Sinn. Investitionen in Beschäftigungsfähigkeit, gerade bei Langzeitarbeitslosen, sind sinnvoll angelegte Mittel. Auch der Ausbau der Beratungsleistung der Bundesagentur ist wichtig und notwendig (Punkt a).

Ein Weiterbildungs-BAföG macht Sinn, weil es auch die Weiterbildungsteilnehmer in die Verantwortung nimmt und aktiviert, der Bildungsverband befürwortet auch dies (Punkte b und c).

### Zum Antrag Die Linke 18/7425

Der Antrag stellt fest, dass die Arbeitslosenversicherung durch die Schaffung zweier konkurrierender, weitgehend unabhängig voneinander agierender Rechtskreise (SGB II und SGB III), verursacht durch das Gesetz zur Grundsicherung für Arbeitsuchende in der Folge der Hartz-Gesetze, geschwächt wurde und ihrer Aufgaben zur Vermeidung des Risikos von Erwerbslosigkeit nicht mehr ausreichend gerecht werden kann.

Diese nicht mehr ausreichend gegebene Schutzfunktion wird noch dadurch geschwächt, dass sie den neuen Formen der Arbeit (Befristungen, Teilzeit, Selbständigkeit), die nicht mehr dem überkommenen "Normalarbeitsverhältnis" entsprechen, nicht mehr gerecht werden kann, „Aufstocker“ und Altersarmut sind die Folgen.

#### Zu dem vorgeschlagenen Gesetzentwurf:

II 1: Zugangsvoraussetzungen für die Arbeitslosenversicherung verbessern: der Bildungsverband kann die hier vorgeschlagenen Verbesserungen in vollem Umfang unterstützen.

II 2: Vermeidung von Hartz-IV-Bedürftigkeit: die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld kann nach Auffassung des Bildungsverbandes schwerwiegenden Fehlern im aktuellen SGB II Abhilfe schaffen. Auch die Einführung eines Mindest-Arbeitslosengeldes wird befürwortet. Im Hinblick auf eine Absicherung im Alter und auf die Vermeidung einer Aufstockung durch Hartz-IV-Bezug macht dies Sinn.

Die Zumutbarkeitsregelungen müssen ebenfalls verbessert werden, um eine Abwärtsspirale bei Arbeitsangeboten unterhalb der Qualifikationen und des Lohnniveaus zu vermeiden.

II, 3: die Wiedereinführung der Defizithaftung des Bundes halten wir für sinnvoll und zielführend. Eine Sonderabgabe der Arbeitgeber zur Beteiligung an den Kosten der Arbeitslosigkeit halten wir nicht für sinnvoll. Die Pflicht zur Erstattung des Arbeitslosengeldes durch den Arbeitgeber (Punkt c) halten wir für richtig. Auch die Erstattung weitergehender Kosten der Arbeitslosenversicherung durch Steuermittel sehen wir als sinnvoll an.

#### **Gesamtbewertung:**

Die Teilhabe am Arbeitsleben ist ein wichtiger Faktor zur gesellschaftlichen Integration von Menschen. Diese Teilhabe am Arbeitsleben wird heute auf vielfältige Weise umgesetzt, durch Start-up Unternehmen mit jungen/ älteren Selbstständigen, Teilzeitarbeit, Freelancer mit Beschäftigung in mehreren Unternehmen, geringfügig Beschäftigte etc. Das derzeitige Modell der Arbeitslosenversicherung mit den starren Berechnungsgrundlagen, fokussiert auf Vollzeitbeschäftigung in einem einzigen Betrieb über das ganze Berufsleben hinweg, verursacht bei den neuen Formen/Modellen der Beschäftigung eine Benachteiligung/soziale Ungleichheiten durch niedrigere Arbeitslosengeldzahlungen im Falle einer Arbeitslosigkeit. Aus Sicht des Bildungsverbandes sollte nie-

mand dafür „sanktioniert“ werden, wenn er/sie andere Modelle zur Teilhabe für sich als gut und richtig empfindet und einen anderen Weg geht, als die klassische 38,5 Stunden Woche in Festanstellung in einem Betrieb. Deshalb befürwortet der Bildungsverband auch eine Flexibilisierung der Arbeitslosenversicherung mit einer Anpassung an und Berücksichtigung von neuen Formen der Beschäftigung.

Gleichwohl sprechen wir uns deutlich für eine Bemessung der Arbeitslosengeldhöhe nach Höhe der gezahlten Beiträge aus. Es kann nicht sein, dass Kürzungen des Arbeitslosengelds vorgenommen werden, nur weil eine Neubeschäftigung angestrebt wird, deren Umfang nicht den identischen Wochenstunden beim alten Arbeitgeber umfasst. Hier muss soziale Gerechtigkeit geschaffen werden, mit Anpassungen an die Bedürfnisse der Leistungsempfänger, denn die Wahl eines Jobs mit weniger Wochenstunden liegt oft nicht an Unwillen oder Desinteresse, sondern an individuellen Bedarfen und Möglichkeiten (z.B. Betreuung der Kinder, gesundheitliche Gründe etc.)

Wir befürworten ebenfalls die angestrebte Zusammenlegung der beiden Bereiche Berufsberatung und Weiterbildungsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit. Den Weg von einer „Problemgruppenberatung“ hin zu einer proaktiven Beratung für Menschen, die noch im Beschäftigungsverhältnis sind, aber sich aufgrund von anderen Interessen, gesundheitlichen Voraussetzungen oder dem drohenden Verlust von Arbeitslosigkeit verändern wollen, halten wir für dringend notwendig. Ein solcher positiver Effekt muss dann natürlich von einer Ausweitung des Eingliederungstitels flankiert werden.

Dabei wären die Jobcenter und Arbeitsagenturen in die Pflicht zu nehmen, individuell angepasste Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote zu ermöglichen und nicht die Vergabe von Bildungsgutscheinen mit der Begründung fehlender Mittel zu verwehren.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)568

04. April 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" - BT-Drs. 18/7425 und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

**Prof. Dr. Frank Wießner**

### 1. Allgemeines

Der Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konstatiert eine zunehmende Heterogenität von Beschäftigungsverhältnissen und Erwerbstätigkeiten, so dass die normative Orientierungsfunktion des so genannten „Normalarbeitsverhältnisses“ zunehmend in Frage steht. Stattdessen sind immer öfter unstete und perforierte Erwerbsverläufe zu beobachten, in denen befristete Beschäftigung, Teilzeit, temporäre Selbstständigkeit und andere Formen unsicherer und teils auch prekärer Erwerbstätigkeit abwechseln. Daraus ergeben sich individuelle Lebenslagen und Erwerbs-situationen, in denen die gegenwärtigen Regelungen der Arbeitslosenversicherung den Flexibilitätsanforderungen der heutigen Arbeitswelt nicht immer hinreichend gerecht werden. Der Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt darauf ab, diese Lücken möglichst zu schließen und die Leistungen gerechter zu gestalten. Darüber hinaus sollen derzeit geltende Sonderregelungen von einem transparenteren System abgelöst werden. Der Antrag DIE LINKE thematisiert ähnliche Gerechtigkeitsprobleme.

Vor diesem Hintergrund formulieren die beiden Fraktionen eine Reihe von Änderungsvorschlägen für die Arbeitslosenversicherung. In dieser Stellungnahme wird auf die Vorschläge der beiden Fraktionen bezüglich der freiwilligen Arbeitslosenversicherung (§ 28a SGB III) eingegangen.

### 2. Diskussion der Vorschläge zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbstständige

Im Antrag DIE LINKE wird gefordert, den Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung (Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag nach § 28a SGB III) auch für Personen zu ermöglichen, die eine selbstständige Haupterwerbstätigkeit nach einem

Studium oder aus dem Bezug von Hartz IV aufnehmen. Im Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird zusätzlich gefordert, die Antragsfrist von gegenwärtig drei auf sechs Monate nach Beginn der Selbstständigkeit auszuweiten. Weiterhin postuliert dieser Antrag die Einführung von Wahlтарifen anstelle der bisher festgelegten Beiträge. Entsprechend soll sich die Höhe des Arbeitslosengeldes dann nach der Höhe der gezahlten Beiträge richten und nicht mehr wie bisher an Qualifikationsstufen orientieren.

Wie bereits eingangs erwähnt, ist das „Normalarbeitsverhältnis“ auf dem Rückzug und mithin als Blaupause für eine „normale“ Erwerbsbiographie und die entsprechende soziale Absicherung nur noch bedingt geeignet. Stattdessen lässt sich oft ein Wechsel zwischen individuellen Erwerbs- und Nichterwerbsphasen beobachten, in dem auch immer wieder Episoden beruflicher Selbstständigkeit auftreten. Die am Arbeitsmarkt geforderte Flexibilität sollte jedoch nicht ausschließlich auf Kosten der Erwerbstätigen realisiert werden. Vielmehr sollten die sozialen Sicherungssysteme ebenfalls so flexibel ausgestaltet sein, dass ein Wechsel zwischen verschiedenen Erwerbsformen ohne Lücken in der sozialen Absicherung möglich ist. Im Zuge der „Hartz-Reformen“ wurde zum 01.02.2006 die Möglichkeit der freiwilligen Arbeitslosenversicherung geschaffen. Neben den ebenfalls zugangsberechtigten Pflegepersonen und Auslandsbeschäftigten wird sie bis heute vor allem von Selbstständigen genutzt.

Nach anfangs positivem Zuspruch, insbesondere durch Gründerinnen und Gründer, die sich mit Unterstützung der Arbeitslosenversicherung selbstständig machten, ist die Zahl der freiwillig Versicherten nun seit Jahren kontinuierlich rückläufig. Zum Stichtag Ende Februar 2015 wurde ein Bestand von

weniger als 100.000 versicherten Selbstständigen berichtet. Es ist mithin zu befürchten, dass die freiwillige Arbeitslosenversicherung die intendierte Schutzfunktion nicht mehr erfüllt bzw. die Zielgruppe nicht mehr richtig erreicht. Als eine mögliche Ursache für die rückläufige Inanspruchnahme der Versicherungsoption werden die Beiträge genannt. Aus einer Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht hervor, dass gut drei Jahre nach der Existenzgründung rund die Hälfte der freiwillig Versicherten trotz weiter bestehender Selbstständigkeit aus der Versicherung ausgeschieden war. Dabei handelte es sich um so genannte „kalte Kündigungen“. Eigentlich ist eine Kündigung der Versicherung erst nach fünf Jahren möglich. Doch das Versicherungsverhältnis erlischt automatisch, wenn die Versicherten drei Monate keine Beiträge zahlen.

Für das Jahr 2016 beträgt der Beitragssatz 3,0 v.H. (wie bei einem Versicherungspflichtverhältnis). Als Basis für die Berechnung der Beiträge dient die Bezugsgröße (2.905,- Euro West, 2.520,- Euro Ost). Für das Jahr 2016 ergibt sich für die Selbstständigen ein Beitrag von 87,15 Euro (West) bzw. 75,60 Euro (Ost). In der zweijährigen Startphase nach der Existenzgründung wird der halbe Beitrag (43,58 Euro (West) und 37,80 Euro (Ost)) veranlagt. Für einen Gutteil der Gründerinnen und Gründer, insbesondere Solo-Selbstständige, dürfte es allerdings fraglich sein, ob nach zwei Jahren in Selbstständigkeit bereits regelmäßige Einkünfte in Höhe der Bezugsgröße realisiert werden. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass die Option der freiwilligen Arbeitslosenversicherung von Gründerinnen und Gründern wahrgenommen wird, die eher ein Scheitern ihrer Unternehmung befürchten. Typischerweise sind dies ältere, weniger qualifizierte Personen, die ihre Gründung mit weniger Startkapital realisieren. Solche Gründungen werden oft auch mangels anderer Beschäftigungsalternativen getätigt. Auch ist zu bedenken, dass bei abhängig Beschäftigten die Hälfte des Versicherungsbeitrages vom Arbeitgeber übernommen wird (§ 346 (1) SGB III).

Der Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN greift diese Problematik auf. Der Vorschlag eines Wahltarifs mit der Möglichkeit, zwischen halbierten und vollen Beiträgen zu wählen, dürfte den situativen Gegebenheiten und finanziellen Möglichkeiten der Gründerinnen und Gründer besser entgegen kommen als die bisherige Regelung. Der Vorschlag sollte aufgegriffen werden, damit die freiwillige Weiterversicherung der Zielgruppe die vorgesehene Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit wieder besser bieten kann.

Der Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht weiterhin vor, die Höhe des Arbeitslosengeldes anhand der Höhe der gezahlten Beiträge zu bemessen. Freiwillig Versicherte könnten so entsprechend der Selbsteinschätzung ihres Risikos des Scheiterns und der ggf. dann benötigten sozialen Absicherung eine Versicherungsoption auswählen, die sowohl den individuellen Bedarf und auch die individuellen Möglichkeiten hinsichtlich der Beiträge besser berücksichtigt. In der Begründung zum Antrag BÜNDNIS

90/DIE GRÜNEN wird zurecht kritisiert, dass die gegenwärtige Regelung die Höhe des Arbeitslosengeldes für Selbstständige von der formalen Qualifikation des Versicherten bzw. der Zuordnung zu einer von vier Qualifikationsstufen abhängig macht. So erhält ein Versicherter der Q-Gruppe 1 (Hoch-/Fachhochschule) gegenwärtig 1.415,40 Euro (Ost: 1.249,50 Euro) pro Monat, ein Versicherter der Q-Gruppe 4 (keine Ausbildung) hingegen nur 806,10 Euro (Ost: 687,00 Euro). Die Ungleichbehandlung innerhalb der freiwillig Versicherten im Hinblick auf die Versicherungsleistung ist eklatant: Die Q-Gruppe 1 erhält im Westen die 64 Prozent mehr Leistung als Q-Gruppe 4, im Osten sind es sogar 81 Prozent. Ebenso schafft die gegenwärtige Regelung eine weitere Ungleichbehandlung im Vergleich zu versicherungspflichtigen Beschäftigten: Deren monatliche Lohnersatzleistung bewegt sich in etwa auf dem Niveau des Arbeitslosengeldes der Q-Gruppe 1. Freiwillig Versicherte, die den Q-Gruppen 2 bis 4 zugeordnet werden, wären trotz gleicher Beitragszahlung also auch hier im Nachteil.

#### Fazit:

Die gegenwärtige Ungleichbehandlung der verschiedenen Versichertengruppen (freiwillig Versicherte – Pflichtversicherte, sowie innerhalb der freiwillig Versicherten in verschiedenen Q-Gruppen) ist durch nichts gerechtfertigt und sollte deshalb abgeschafft werden. Der im Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schafft Beitrags- bzw. Leistungsgerechtigkeit.

Die beiden Anträge fordern außerdem, den Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung auch Personen zu ermöglichen, die eine selbstständige Haupterwerbstätigkeit nach einem Studium oder aus dem Bezug von Hartz IV aufnehmen. Im Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird darüber hinaus gefordert, die Zeit, in der die Aufnahme in die freiwillige Arbeitslosenversicherung beantragt werden kann, von gegenwärtig drei auf künftig sechs Monate auszuweiten.

Es gibt keinen plausiblen Grund, bestimmte Gruppen von Gründerinnen und Gründern von der Möglichkeit der freiwilligen Arbeitslosenversicherung auszuschließen, sofern es sich bei den Unternehmungen um Neugründungen handelt und die Selbstständigkeit im Haupterwerb ausgeübt wird. Die Versicherungsoption sollte beispielsweise auch Personen offenstehen, die sich unmittelbar nach einem Studium oder aus dem Bezug von Leistungen der Grundsicherung selbstständig machen. Die Kopplung des Zuganges zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung an ein vorangegangenes Versicherungsverhältnis, den Bezug einer Entgeltersatzleistung nach dem SGB III oder die Beschäftigung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme erscheint nicht gerechtfertigt.

Der Vorschlag zur Ausweitung der Antragsfrist thematisiert die Probleme und Bedarfslagen der Zielgruppe dieser Versicherungsoption und berücksichtigt insbesondere die spezielle Situation in den ersten Wochen und Monaten der beruflichen Selbstständigkeit. Die im Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN genannte Begründung, dass Selbstständige gerade in den ersten Monaten nach der Gründung viele

Dinge gleichzeitig zu erledigen haben, ist absolut nachvollziehbar. Eine Ausweitung der Antragsfrist trägt der Realität der Gründerinnen und Gründer besser Rechnung. Eine informierte Entscheidung

über die Inanspruchnahme der Versicherungsoption mit weniger Zeitdruck kann dazu beitragen, soziale Risiken im Falle des Scheiterns der Unternehmung zu mindern.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)570

05. April 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" - BT-Drs. 18/7425

und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

### Deutscher Gewerkschaftsbund

#### Einleitung

Der DGB unterstützt die Diskussion um die Fortentwicklung der Arbeitslosenversicherung. Es ist notwendig, die Funktionsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung regelmäßig zu überprüfen, wenn sich die Risiken für die Beschäftigten ändern. Dabei darf es nicht nur darum gehen, die Kosten für die Arbeitslosenversicherung niedrig zu halten. Die Arbeitslosenversicherung muss so ausgestaltet sein, dass es zu einer fairen Risikoverteilung zwischen den Beschäftigten, den Arbeitgebern und der Versicherung kommt.

Die Risiken für die Beschäftigten haben sich insofern verändert, weil immer mehr Arbeitsverhältnisse atypisch sind. D. h., sie sind befristet, in Leiharbeit und zunehmend sind Beschäftigte als Soloselbstständige tätig, oft auch unfreiwillig.

So hat sich die Zahl der befristet Beschäftigten von 2004 bis 2014 von 1,8 auf 2,7 Mio. erhöht, die Zahl der Leiharbeiter/innen rund 400 000 auf 900 000, die Zahl der Minijobber/innen von 6,4 auf 7,8 Mio., die Zahl der sozialversicherten Teilzeitbeschäftigten von 4,3 auf 7,4 Mio. und die Zahl der Soloselbstständigen von 1,8 auf 2,2 Mio. Obwohl für diese Beschäftigtengruppen das Arbeitsrecht in vollem Umfang gilt, ist jedoch unstrittig, dass ihre Risiken arbeitslos zu werden, deutlich höher sind als bei anderen Beschäftigtengruppen. Diese Beschäftigungsform haben sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Regel nicht selbst ausgesucht, sondern vielfach sind sie gezwungen, sich auf derartige Arbeitsverhältnisse einzulassen. Hinzu kommt, dass die sogenannte Aufwärtsmobilität – also die Chance, diese

typischen Arbeitsverhältnisse wieder zu verlassen – in Deutschland ausgesprochen niedrig ist.

Die Arbeitslosenversicherung muss den Schutz dieser Personengruppen verbessern, ohne dass den Arbeitgebern Spielräume eingeräumt werden, ihre Risiken auf die Beitragszahlergemeinschaft abzuwälzen.

Der DGB hat deswegen in einem umfangreichen Papier „Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik“<sup>1</sup> selbst Vorschläge zur Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung vorgelegt. Einige dieser Vorschläge finden sich auch in den vorliegenden Anträgen wieder.

#### Im Einzelnen:

##### 1. Absicherung von Soloselbstständigen

Die Zahl der in der Arbeitslosenversicherung versicherten Soloselbstständigen hat sich mit Einführung der erhöhten Beiträge im Jahre 2011 praktisch halbiert, während die Zahl der Leistungsbezieher sich nur wenig verändert hat. Die Anhebung des Beitrages hat dazu geführt, dass die Ausgaben und Einnahmen der Arbeitslosenversicherung sich in etwa die Waage halten, allerdings werden diese Beiträge jetzt von einem deutlich kleineren Versichertenkreis aufgebracht.

Die Klage, dass die Beiträge von vielen als zu hoch empfunden werden, teilt der DGB. Andererseits müssen die Einnahmen in einem einigermaßen angemessenen Verhältnis zu den Ausgaben stehen. Eine dauerhafte Quersubventionierung von Selbstständigen ist aus Gründen der Wettbewerbsneutralität gegenüber der sozialversicherungspflichtigen Beschäf-

<sup>1</sup> Volltext hier: <http://www.dgb.de/-/7ib>

tigung problematisch. Um die Attraktivität der Arbeitslosenversicherung zu verbessern, wird vorgeschlagen, **die Gründungsphase auf 5 Jahre zu verlängern, gleichzeitig aber auch eine Mindestversicherungszeit einzuführen.** In der Gründungsphase werden nur die halben Beiträge fällig, so dass die besonderen Belastungen in der Gründungsphase berücksichtigt werden. Durch die Einführung einer Mindestversicherungszeit werden die Risiken gleichmäßiger verteilt.

Auf der Leistungsseite werden die Leistungen nach der sog. fiktiven Bemessung berechnet. D. h., die Höhe des Arbeitslosengeldes ist letztendlich abhängig von der Qualifikation des Selbständigen. Dieses Verfahren ist für die Personengruppe der Selbständigen nicht nachvollziehbar. **Deswegen sollte einem einheitlichen Beitrag auch eine einheitliche Leistung gegenüberstehen.** Auch dies würde die Arbeitslosenversicherung attraktiver machen. Derzeit können die Leistungen schwanken zwischen 530 Euro und 1.580 Euro. Dies hat zur Folge, dass Personen mit einer geringen oder mittleren Qualifikation sich vermutlich nicht in der Arbeitslosenversicherung versichern, weil sie noch nicht einmal existenzsichernde Leistungen erwarten können. Die Einnahmesituation von Selbständigen ist nicht nur von der Qualifikation abhängig, sondern auch von dem Geschäftsfeld, dem persönlichen Engagement und dem geschäftlichen Umfeld. Insofern besteht kein direkter Zusammenhang zwischen der Zahlung des Arbeitslosengeldes und der Qualifikation.

Darüber hinaus sollte die Arbeitslosenversicherung **für weitere Selbständigegruppen geöffnet werden.** Bei einer wie vom DGB vorgeschlagenen Mindestlaufzeit ist die Risikoabwägung für die Arbeitslosenversicherung darstellbar.

## 2. Erweiterung der Rahmenfrist

Der DGB unterstützt die Vorschläge der beiden Fraktionen zur Erweiterung der Rahmenfrist. Dies Thema war bereits Gegenstand der Beratungen in der letzten Legislaturperiode. Hier muss jetzt endlich eine wirksame und dauerhafte Regelung beschlossen werden. Gerade prekär Beschäftigte erreichen seit Verkürzung der Rahmenfrist auf zwei Jahre oft keinen Leistungsanspruch in der Arbeitslosenversicherung.

Spezialregelungen für bestimmte Beschäftigtengruppen zu schaffen, ist keine Lösung. **Der DGB unterstützt deswegen den Vorschlag, erstens die Rahmenfrist auf drei Jahre zu erweitern und zweitens schon bei kürzeren Erwerbszeiten unter 12 Monaten ein verkürztes Arbeitslosengeld nach dem Stufenverfahren einzuführen.** So könnte nach sechs Monaten Beschäftigung bereits ein Arbeitslosengeld von drei Monaten gewährt werden, nach acht Monaten vier Monate, usw. bis nach 12 Monaten der derzeitige Leistungsanspruch von sechs Monaten erreicht wird.

Darüber hinaus unterstützt der DGB die Einführung eines **Mindestarbeitslosengeldes** in Höhe des individuellen Hartz-IV-Anspruchs. Die Differenz zur Versicherungsleistung muss aus Steuermitteln finanziert werden. Durch Einführung des Mindestarbeitslosengeldes bleibt der Arbeitslose in der Betreuung der

Arbeitslosenversicherung und erhält auch die arbeitsfördernden Leistungen aus einer Hand. Die bürokratische Doppelbetreuung würde entfallen und die Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung gestärkt werden.

## 3. Anpassung des Teilarbeitslosengeldes

Neue Strategien der Arbeitgeber sind darauf ausgerichtet, Beschäftigte oftmals nur in Teilzeit zu beschäftigen. Dieses Geschäftsmodell ist insbesondere in den Dienstleistungsbranchen weit verbreitet. Die Teilzeitarbeit ist dabei für den Versicherten oft unfreiwillig. Viele Beschäftigte sind deswegen auf einen Zweitjob ebenfalls in Teilzeit angewiesen. Für beide Arbeitsverhältnisse werden gleichermaßen Sozialversicherungsbeiträge gezahlt. Es ist deswegen konsequent, diese Beiträge auch gleich zu behandeln und nicht nach einem Erst- bzw. Zweitjob zu unterscheiden. **Wenn eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer in einem Teilzeitjob arbeitslos wird, muss für diese bezahlten Beiträge auch Arbeitslosengeld analog der gezahlten Beiträge gezahlt werden.** Gleichzeitig muss den Arbeitsuchenden arbeitsmarktpolitische Hilfe angeboten werden und es muss ihnen geholfen werden, eine Ersatzbeschäftigung für die Teilzeitarbeit oder auch alternativ eine Vollzeitbeschäftigung zu finden.

## 4. Das Hartz-IV-System entlasten

Es ist arbeitsmarktpolitisch eine unbefriedigende Situation, wenn zwei Drittel der Arbeitsuchenden im Hartz-IV-System betreut werden. Das Hartz-IV-System ist von seinem Charakter ein Sozialhilfesystem, das subsidiär eintreten sollte und kein Regelinstrument für die überwiegende Anzahl der Arbeitslosen ist. Das Hartz-IV-System ist damit überlastet und kann sich nur unzureichend auf die wirklich Bedürftigen und schwierigen Förderfälle konzentrieren.

Vor diesem Hintergrund setzen Überlegungen des DGB an, das Hartz-IV-System strukturell zu entlasten. Die Jobcenter sollten sich mehr und besser mit ihren Kernaufgaben befassen können, insbesondere mit Langzeitarbeitslosen und Menschen, denen keine ausreichende soziale Teilhabe möglich ist.

**Vorgelagerte Probleme sollten in anderen, vorgelagerten Politikfeldern gelöst werden.** Deshalb fordert der DGB, neben dem Prinzip guter Arbeit mit existenzsichernden Löhnen, einen Ausbau der vorgelagerten Leistungen wie der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, beim Kindergeld/Kinderzuschlag sowie beim Wohngeld. Wer nur wegen seiner Kinder und/oder hohen Wohnkosten hilfebedürftig ist, sollte nicht Hartz-IV-bedürftig sein. Diese Problemlagen gehören nicht ins Jobcenter. Eine Einengung der auf Hartz IV angewiesenen Personengruppen auf Kernproblemlagen würde die Effizienz der Jobcenter erhöhen und gleichzeitig eine Konzentration auf die wirklich Hilfebedürftigen ermöglichen.

Der DGB unterstützt deswegen Vorschläge, um das Hartz-IV-System zu entlasten und gleichzeitig die Arbeitslosenversicherung zu stärken.

- **So sollten Arbeitslosengeld-Aufstocker/innen generell durch die Arbeitsagenturen betreut werden.** Die Finanzierung der passiven Leistungen

muss aus Steuermitteln erfolgen. Hierfür wird ein geeignetes Abrechnungsverfahren entwickelt, so dass der Arbeitslosenversicherung die passiven Leistungen intern erstattet werden. Die Versicherten erhalten lediglich einen Bescheid über die gesamten Leistungen. Die Finanzierung der aktiven Leistungen erfolgt aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung.

- **Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit ergänzendem Hartz-IV-Anspruch sollten ebenfalls von den Arbeitsagenturen betreut und gefördert werden.** Diese Personengruppe ist bereits beschäftigt. Gleichzeitig können die Arbeitsagenturen die Beschäftigten beraten und ihnen Hilfen geben, damit sie eine besser bezahlte Tätigkeit erreichen und so hilfeunabhängig werden.
- **Die Ausbildungsstellenvermittlung sollte einheitlich für alle Jugendlichen** durch die Arbeitslosenversicherung übernommen werden, auch für Jugendliche aus Hartz-IV-Haushalten. Es gibt kein Zweiklassen-Vermittlungssystem.
- **Darüber hinaus sollte für alle Rehabilitanden das Versicherungssystem zuständig sein.**

Durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollte der Übergang von Versicherungsleistungen zum Hartz-IV-System vermieden werden. Personen, die bisher keine Arbeit gefunden haben und deren Versicherungsleistung ausläuft, sollten deswegen gezielt mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gefördert werden.

##### 5. Stärkung der präventiven Arbeitsmarktpolitik

Der DGB unterstützt Überlegungen, die Arbeitslosenversicherung weiter zu entwickeln und präventive Maßnahmen zu stärken. Dies sind in erster Linie Maßnahmen der Weiterbildung, die sich auch an Beschäftigte richten. Die zunehmend komplexe Arbeitswelt erfordert eine ständige Anpassung des Wissens und der Qualifikation. Diese Weiterentwicklung im Sinne von lebenslangem Lernen ist in Deutschland noch unterentwickelt. Die Arbeitslosenversicherung kann hier eine starke Rolle einnehmen, wenn die Weiterbildungsleistung in andere gesellschaftliche Rahmenbedingungen eingebettet ist.

Auch die Arbeitgeber, die Tarifvertragsparteien und die öffentliche Hand müssen ihre Verpflichtung übernehmen. Überlegungen, die Arbeitslosenversicherung im Sinne einer Arbeitsversicherung weiterzuentwickeln, werden deswegen vom DGB unterstützt, ohne dass wir derzeit ein geschlossenes Konzept anbieten können. In einer ersten Stufe könnte die Arbeitslosenversicherung verstärkt Weiterbildungsberatung anbieten. Diese Weiterbildungsberatung wird derzeit in verschiedenen Modellprojekten erprobt. Falls diese Modellprojekte erfolgreich sind, sollten sie bundesweit ausgeweitet werden.

Als weitere präventive **Maßnahme müssen auch die Maßnahmen des Beschäftigtentransfers weiterentwickelt werden.** Beschäftigtentransfer setzt ein in einer Phase, wo ohnehin Arbeitslosigkeit droht und eine neue berufliche Perspektive erforderlich ist. Es ist sinnvoll, gerade in dieser Phase bestehende Qualifikationsdefizite zu beseitigen und gezielt Weiterbildung zu fördern.

Das derzeitige System des Beschäftigtentransfers setzt zu sehr auf schnelle Vermittlung und vernachlässigt die Weiterbildung und die Anpassung der Qualifikation. Dies führt dazu, dass insbesondere Personen im höheren Lebensalter oft in prekäre oder atypische Beschäftigung ausweichen müssen und nicht mehr stabil in den beruflichen Alltag zurückfinden. In der Arbeitslosenversicherung sollte deswegen ein **festes Budget für die Weiterbildung in Transfermaßnahmen** zur Verfügung stellen, das Teilnehmern nach einem individuellen Profiling zur Verfügung steht.

Der DGB bedauert in diesem Zusammenhang auch, dass die Förderung durch ESF-Mittel beendet wurde. Zentraler Auftrag des Europäischen Sozialfonds ist es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beim Strukturwandel zu begleiten. Der Beschäftigtentransfer ist geradezu idealtypisch für diese Situation. Insofern sollten spätestens in der nächsten Förderperiode erneut **ESF-Mittel für die Förderung von Weiterbildung in Transfermaßnahmen** bereitgestellt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)571

05. April 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" - BT-Drs. 18/7425 und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

### Bundesagentur für Arbeit

**Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Matthias W. Birkwald, Susanna Karawanskij, Katja Kipping, Jutta Krellmann, Thomas Lutze, Thomas Nord, Dr. Petra Sitte, Azize Tank, Dr. Axel Troost, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Birgit Wöllert, Pia Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.**

#### Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken

Die unter Punkt I. widergegebenen Feststellungen betreffen Fragen der Sozialpolitik, so dass die Bundesagentur für Arbeit (BA) hierzu keine Stellungnahme abgibt.

#### Zu den konkret benannten Zielen nimmt die BA wie folgt Stellung:

##### Antrag:

*II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zur Stärkung der Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung vorzulegen, in dem folgende Regelungsgegenstände enthalten sind:*

*1. Die Zugangsvoraussetzungen für die Arbeitslosenversicherung sind wie folgt zu verbessern*

*a) Die Rahmenfrist in § 143 SGB III, innerhalb der die Anwartschaftszeiten für den Bezug von Arbeitslosengeld erworben werden muss, wird von zwei auf drei Jahre heraufgesetzt.*

*b) Die Anwartschaftszeiten in § 142 Absatz 1 Satz 1 SGB III werden generell auf vier Monate verkürzt und die Regelungen des § 142 Absatz 2 SGB III werden aufgehoben.*

##### BA:

Werden Erleichterungen beim Zugang zur Arbeitslosenversicherung angestrebt, sollten diese vorrangig über eine Erweiterung der Rahmenfrist realisiert werden. Hierdurch kann eine angemessene Absicherung mit Blick auf die angestrebte Erleichterung des Zugangs und eine angemessene Dauer der Absicherung am ehesten erreicht werden. In dieser Form begrüßt die BA grundsätzlich die von der Bundesregierung vorgesehene Erweiterung des Versicherungsschutzes. Der Arbeitslosenversicherung würden dadurch jährliche Mehrausgaben zwischen 350 und 370 Millionen Euro entstehen (270 bis 290 Millionen Euro für Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und 80 Millionen Euro für aktive Arbeitsförderung). Entlastende Effekte für die Grundsicherung von schätzungsweise 50 Millionen Euro jährlich, davon 15 Millionen für Leistungen für Unterkunft und Heizung, wären zu erwarten.

Eine Verkürzung der allgemeinen Anwartschaftszeit auf vier Monate wird aufgrund des daraus folgenden Harmonisierungsbedarfes des übrigen Leistungsrechts und aus grundsätzlichen Erwägungen hingegen kritisch bewertet. Eine Reduzierung der Anwartschaftszeit bei unveränderter oder gar erweiterter Rahmenfrist stellt eine Aushöhlung des Prinzips einer Risikoversicherung dar.

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. Der Verzicht wäre auch bereits bei einer isolierten Erweiterung der Rahmenfrist gerechtfertigt.

Letztlich ist die Frage, wie weit oder eng der Zugang zur Versicherungsleistung Arbeitslosengeld gestaltet

werden soll, eine politische. Die BA weist jedoch darauf hin, dass eine gleichzeitige Erweiterung der Rahmenfrist und Reduzierung der Anwartschaftszeit voraussichtlich hohe Zusatzkosten verursachen würde. Bei einer Rahmenfristerweiterung auf 3 Jahre bei gleichzeitiger Reduzierung der Anwartschaftszeit auf 4 Monate, wie im Antrag vorgeschlagen, könnte die Arbeitslosenversicherung mit schätzungsweise 1,3 Milliarden Euro jährlich belasten. Diese Mehrausgaben wären auf geeignete Weise zu kompensieren.

**Antrag:**

*c) Der Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung (Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag nach § 28a SGB III) wird auch für Selbständige ermöglicht, die nach einem Studium oder aus dem Bezug von Hartz IV eine selbständige Tätigkeit aufnehmen.*

**BA:**

Arbeitslose, die sich selbständig machen, können mit einem Gründungszuschuss von der BA gefördert werden. Seit dem 01.02.2006 besteht die Möglichkeit als Selbständiger, sich über die freiwillige Weiterversicherung (jetzt: Antragspflichtversicherung) gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit zu versichern.

Es war Wille des Gesetzgebers, dass nur solche Selbständige den Schutz der Arbeitslosenversicherung weiter aufrecht erhalten können, die schon zum Personenkreis der nach dem SGB III Versicherten gehört haben (Vorversicherungszeit). Dazu ist es erforderlich, dass sie innerhalb von 24 Monaten mindestens 12 Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben oder unmittelbar vor der Aufnahme der selbständigen Tätigkeit eine Leistung nach dem SGB III (i.d.R. Arbeitslosengeld) bezogen haben.

Durch den Antrag würde eine bisher nicht versicherte Personengruppe in den Schutz der Arbeitslosenversicherung einbezogen. Für die BA wäre das versicherungsrechtlich ein sog. „schlechtes Risiko“, weil im Falle der Arbeitslosigkeit Leistungen gewährt werden müssten, ohne dass die Selbständigen dafür einen Beitrag gezahlt haben. Einer solchen Fallgestaltung, namentlich Leistungsgewährung ohne vorausgehende Beitragszahlung, sollte mit der Hartz-Gesetzgebung entgegen gewirkt werden.

Dieser Teil des Antrags verfolgt eine Abkehr vom Versicherungsprinzip und wird durch die BA nicht befürwortet.

**Antrag:**

*2. Vermeidung von Hartz-IV-Bedürftigkeit*

*a) Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld*

*Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld gemäß § 147 Absatz 2 SGB III ist dahingehend zu erweitern, dass nach Versicherungspflichtverhältnissen ab einer Dauer von vier Monaten ein Anspruch auf ALG I für zwei Monate besteht. Jede weitere Beschäftigungsdauer von 2 Monaten begründet einen weiteren Anspruch von einem Monat bis nach 24*

*Monaten eine Anspruchsdauer von 12 Monaten Arbeitslosengeld erreicht wird.*

*Darüber hinaus ist die Dauer des Bezuges des Arbeitslosengeldes wie folgt zu erweitern und zu verlängern:*

*Für jedes Beitragsjahr, welches über die Dauer der Versicherungspflicht von 24 Monaten hinausgeht, entsteht ein Anspruch auf einen zusätzlichen Monat Arbeitslosengeld.*

*Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die innerhalb der Rahmenfrist mindestens 24 Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben, gelten darüber hinaus folgende Mindestansprüche:*

*- 18 Monate für über 50jährige Erwerbslose,*

*- 24 Monate für über 55jährige Erwerbslose und erwerbslose Menschen mit Behinderungen sowie*

*- 36 Monate für über 60jährige Erwerbslose.*

*Die Bezugsdauer des Teilarbeitslosengeldes gem. § 162 Absatz 2 Ziffer 3 SGB III wird der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gemäß § 147 SGB III angepasst.*

**BA:**

Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld mit einer Anspruchsdauer ab zwei Monaten aufwärts nach vorheriger Versicherungspflicht von mindestens vier Monaten würde die Gemeinschaft der Beitragszahler unverhältnismäßig hoch belasten. Bei Beibehaltung der Rahmenfrist von 2 Jahren würde die Arbeitslosenversicherung in diesem Fall mit schätzungsweise 900 Millionen Euro jährlich belastet werden. Darüber hinaus könnte bereits nach zwei Monaten ein Trägerwechsel erforderlich werden, wodurch ein hoher Verwaltungsaufwand verursacht würde.

Eine Verlängerung der Bezugsdauer für langjährig Versicherte sowie ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würde nur bei einem Teil der Leistungsempfänger/-innen eine (ggf. frühere) Inanspruchnahme von Leistungen zur Grundsicherung verhindern. Bereits jetzt ist es schon so, dass über 60jährige Erwerbslose mehr als doppelt so lange im Bezug von Arbeitslosengeld verharren, als der Durchschnitt aller Erwerbslosen. Die Verlängerung der Bezugsdauer älterer Arbeitslosengeldempfänger birgt das Risiko von Fehlanreizen für den Übergang in Rente auf Kosten der Arbeitslosenversicherung. Der arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte Verbleib älterer Arbeitnehmer in Beschäftigung bzw. deren Beschäftigungsaufnahme auch zur Fachkräftesicherung wird mit Fehlanreizen belastet. Jeder Monat Leistungsbezug von Personen über 50 Jahren kostet die Arbeitslosenversicherung mehr als eine halbe Milliarde Euro. Studien des IAB von 2015 haben ergeben, dass die um drei Monate steigende maximale Anspruchsdauer beim Erreichen der Altersgrenze von 50 Jahren zu fünf bis zehn Tagen zusätzlicher Arbeitslosigkeit führt. Demgegenüber steht, dass die betroffene Altersgruppe in den letzten Jahren einer hohen Dynamik am Arbeitsmarkt unterlegen hat (z.B. höhere Erwerbsneigung, Altersrente nach 67 und 63 Jahren). Insofern können diese monatlichen Ausgaben nicht

1:1 hochgerechnet werden. Angesichts der zu erwartenden finanziellen Mehrbelastungen für die Arbeitslosenversicherung werden in einer Verlängerung der Bezugsdauer für langjährig Versicherte sowie ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine positiven Aspekte gesehen.

Studien des IAB von 2014 zufolge, führen längere Anspruchsdauern grundsätzlich zu sinkenden Löhnen. So fanden die Forscher heraus, dass jeder zusätzliche Monat in Arbeitslosigkeit dazu führt, dass der Einstiegslohn um etwa 0,8 Prozent sinkt. Vor diesem Hintergrund und dem Ziel, dass auch ältere Arbeitslose in eine existenzsichernde und (lohn-)adäquate Beschäftigung vermittelt werden sollen, wird der Vorschlag von der Bundesagentur für Arbeit nicht befürwortet.

Vollarbeitslosigkeit und Teilarbeitslosigkeit stellen unterschiedliche Lebenssachverhalte dar. Die unterschiedliche Behandlung ist u. a. vor dem Hintergrund berechtigt, dass bei Teilarbeitslosigkeit weiterhin Einnahmen aus Teilzeitbeschäftigung(-en) erzielt werden. Darüber hinaus wird ein Zeitraum von sechs Monaten als angemessen angesehen, für die verlorene Beschäftigung einen gleichwertigen Ersatz zu finden.

**Antrag:**

*b) Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes*

*Es wird ein Mindestarbeitslosengeld eingeführt, damit bei Bedarf ein ergänzender Hartz-IV-Bezug und der damit verbundene Verwaltungsaufwand vermieden werden. Die Erhöhung des Arbeitslosengeldes auf das aktuelle Grundsicherungsniveau wird vom Bundeshaushalt über Steuern finanziert.*

**BA:**

Das Arbeitslosengeld ist ein vom Solidaritätsgedanken geprägter sozialversicherungsrechtlicher Anspruch. Es soll im Versicherungsfall das Arbeitsentgelt teilweise ersetzen, dass die oder der Arbeitslose wegen der Arbeitslosigkeit aktuell bei Aufnahme einer Beschäftigung erzielen könnte. Die Höhe der Leistung orientiert sich dabei am Arbeitsentgelt und der damit verbundenen Beitragszahlungen.

Bei einer Mindestleistung würde sich die Höhe des Arbeitslosengeldes durch Gewährung eines versicherungsfremden Aufstockungsbetrages nicht mehr nach der Höhe des Arbeitsentgelts und der geleisteten Beiträge richten. Wegen fehlender Äquivalenz würde dies eine Abkehr vom Solidaritätsgedanken bedeuten und wäre mit dem Versicherungsprinzip nicht vereinbar.

Mit der Gewährung des steuerfinanzierten Aufstockungsbetrages erfolgt eine Verlagerung von Grundsicherungsleistungen auf das Arbeitslosengeld. Die Aufstockungsleistung knüpft jedoch nicht an die geleisteten Beitragszahlungen an, sondern wäre von der Allgemeinheit zu tragen, so dass eine Gewährung ohne zusätzliche Bedürftigkeits-/Vermögensprüfung kaum denkbar sein dürfte.

Die Ermittlung des Aufstockungsbetrages wäre daher verwaltungsaufwändig. Ferner wäre es nicht effi-

zient, wenn die BA von Personen, die bereits während der Beschäftigung aufstockende Leistungen vom SGB II-Träger erhalten haben, die erforderlichen Daten zur Berechnung der aufstockenden Leistungen erneut erheben müsste.

Darüber hinaus ist bereits durch den Mindestlohn auch ein Arbeitslosengeld in einer Mindesthöhe gewährleistet.

**Antrag:**

*c) Vermeidung von Übergang in Hartz IV*

*Ist absehbar, dass drei Monate vor dem Auslaufen des Arbeitslosengeldbezuges der Übergang in den Leistungsbezug des SGB II droht, ist durch die Arbeitsagentur zwingend ein Weiterbildungsangebot oder ein Beschäftigungsangebot im öffentlich geförderten Bereich zu unterbreiten.*

**BA:**

Grundlegende Förderphilosophie des SGB III ist, dass jeweils das für eine Integration in Arbeit am besten geeignete Förderinstrument für die arbeitslose Person zu identifizieren. Inwieweit im Einzelfall die Voraussetzungen für die Förderung beruflicher Weiterbildung vorliegen, prüfen und entscheiden die Agenturen für Arbeit vor Ort unter Berücksichtigung des individuellen Förderbedarfs, der Fördervoraussetzungen sowie der regionalen Arbeitsmarktsituation im Rahmen ihrer dezentralen Entscheidungskompetenz. Die Notwendigkeit der Teilnahme an einer Weiterbildung ist dabei für jeden Einzelfall zu prüfen. Die zwingende Unterbreitung eines Weiterbildungsangebotes drei Monate vor Auslaufen des Arbeitslosengeldbezuges würde dieser Herangehensweise auch mit Blick auf die motivationale Grundlage bei der zu fördernden Person zuwider laufen und die Suche nach alternativen Integrations- und Fördermöglichkeiten sowie deren erfolgreiche Umsetzung deutlich erschweren.

Die öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB III im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) wurde mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt zum 1.4.2012 abgeschafft. Dies war eine Folge der stark gesunkenen praktischen Relevanz von ABM. Hinzu kam, dass die Arbeitsmarktforschung eine negative Wirkung von ABM in Form eines verzögerten Übergangs in ungeforderte Beschäftigung festgestellt hat. Der Schwerpunkt der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung soll auf der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt liegen.

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird die öffentlich geförderte Beschäftigung auf einen arbeitsmarktfernen Personenkreis zur Aufrechterhaltung und (Wieder-) Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit fokussiert. Damit sollen auch für diesen Personenkreis die Chancen auf eine schrittweise Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden. Die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung sollen jedoch auch im SGB II nur dann in Betracht gezogen werden, wenn eine unmittelbare Integration in den Ausbildungs- oder Ar-

beitsmarkt weder durch Vermittlung noch durch Ermessensleistungen zur Eingliederung erreicht werden kann.

**Antrag:**

*d) Die Zumutbarkeit von Arbeit muss neu geregelt werden, indem der Qualifikationsschutz gewahrt, der Verlauf des Berufslebens berücksichtigt und Tarife bzw. das Mindestlohniveau eingehalten, die Regelungen zu Flexibilität und Fahrzeiten verbessert werden und die politische und religiöse Gewissensfreiheit berücksichtigt wird. Jede und Jeder hat das Recht auf Arbeit und das Recht, konkrete Arbeitsangebote abzulehnen, ohne Sperrzeiten oder andere Sanktionen fürchten zu müssen.*

**BA:**

Eine Neuregelung der Zumutbarkeitskriterien im Sinne des § 140 SGB III ist aus Sicht der BA nicht zweckmäßig. Die aktuelle Regelung enthält diverse allgemeine sowie personenbezogene Schutzbestimmungen, die den Interessen der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers hinreichend Rechnung tragen ohne vermittlungshemmend zu wirken. Insbesondere beinhaltet die aktuelle gesetzliche Regelung eine Schutzbestimmung im Hinblick auf die Höhe des Entgelts bei Arbeitsangeboten. Dem Schutz der erworbenen beruflichen Qualifikation wird damit indirekt bereits Rechnung getragen.

Wird ein Vermittlungsangebot abgelehnt, das nicht zumutbar im Sinne des Gesetzes ist, tritt bereits nach aktueller Rechtslage keine Sperrzeit ein. Sofern der Antrag intendiert, die Sperrzeiten als solche abzuschaffen, weist die BA auf folgendes hin:

Durch die Sperrzeitregelungen soll die Versicherten-gemeinschaft davor geschützt werden, dass Versicherung ohne wichtigen Grund Arbeitslosigkeit herbeiführen oder an deren Behebung nicht mitwirken. Von der Bundestagsfraktion „DIE LINKE“ wird vielfach die Verhängung von Sperrzeiten wegen verspäteter Arbeitsuchendmeldung kritisiert. Hintergrund dieser Regelung ist die Erkenntnis, dass die Integration von Noch-Beschäftigten in eine Folgebeschäftigung schneller gelingt, als die Integration von Arbeitslosen (sogenannte Job-to-Job-Vermittlung). Meldet sich der Arbeitnehmer also nicht unverzüglich nach Kenntnis über die Beendigung, so wirkt er nicht ausreichend bei der Vermeidung des Versicherungsfalls mit. Diese Risikoerhöhung ist deshalb als Obliegenheitsverletzung zu qualifizieren.

Aus Sicht der BA wäre eine Modifizierung / Lockerung des Sperrzeitsystems nicht grundsätzlich auszuschließen. Dies dürfte allerdings eine Harmonisierung des übrigen Leistungsrechts erfordern. Die Bundesagentur für Arbeit bezweifelt jedoch, dass der gänzliche Verzicht auf Sperrzeitregelungen, Menschen dem Ziel der Verbesserung ihrer Beschäftigungsstruktur und ihrer Integration in Ausbildung oder Arbeit näherbringt. Ein gänzlicher Verzicht auf jegliche Verbindlichkeit würde auf dem Rücken der Versichertengemeinschaft ausgetragen. Personen, die sich nach Kräften bemühen, den Leistungsfall zu vermeiden bzw. zu beenden, dürfte dies nur schwer zu vermitteln sein. Die Arbeitslosenversicherung

wurde bewusst als ein System der Risikoversicherung ausgestaltet. Diesem ist immanent, dass gerade kein voraussetzungsloser Leistungsanspruch besteht.

**Antrag:**

*3. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ausbauen*

*a) Zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung in einer konjunkturellen Krise wird die Defizithaftung des Bundes wieder eingeführt.*

**BA:**

Der Wegfall der Defizithaftung des Bundes in Form eines Zuschusses zum 1. Januar 2007 erfolgte vor dem Hintergrund der verbesserten Finanzlage der Arbeitslosenversicherung. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise und der damit einhergehenden Belastung der Finanzen der BA gewährte der Bund 2010 über eine gesetzliche Sonderregelung einmalig einen Zuschuss zum Ausgleich des Haushaltsdefizits. Diese Praxis zeigt den verantwortungsvollen Umgang mit der gegenwärtigen Gesetzeslage.

Der Wegfall der Defizithaftung fördert den verantwortungsvollen Umgang mit den Mitteln der Versicherungsgemeinschaft und stärkt die Autonomie der Selbstverwaltung der BA. Für eine Veränderung sieht die BA gegenwärtig keine Veranlassung.

**Antrag:**

*b) Arbeitgeber werden wieder stärker an den Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt, indem befristet eine eigenständige Sonderabgabe von 0,5% der Lohnsumme zur Förderung von Langzeiterwerbslosen erhoben wird. Die Sonderabgabe wird reduziert oder komplett erlassen, wenn Langzeiterwerbslose eingestellt werden. Die Mittel stehen rechtskreisübergreifend zur Verfügung.*

**BA:**

Es handelt sich damit um ordnungspolitische Regelungen, zu denen die Bundesagentur für Arbeit keine Stellungnahme abgibt. Dies obliegt der politischen Willensbildung.

**Antrag:**

*c) Die Pflicht zur Erstattung des Arbeitslosengeldes durch den Arbeitgeber im Falle einer Kündigung von älteren Beschäftigten (§ 147a SGB III alt) wird wieder eingeführt. Von der Erstattungspflicht umfasst ist das an den Arbeitslosen für die Zeit nach Vollendung des 57. Lebensjahres gezahlte Arbeitslosengeld I, und zwar inklusive der Beiträge zur Kranken-, Pflege-, und Rentenversicherung. Längstens kann die Erstattungspflicht für 32 Monate andauern.*

**BA:**

Mit der Einführung einer Erstattungspflicht (1982) sollte der damals zunehmenden Tendenz der „Frühverrentung“ und den damit verbundenen Belastungen der Arbeitslosen- und Rentenversicherung entgegengewirkt werden.

§ 147a SGB III beinhaltet aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Vorgängerregelung zahlreiche Tatbestände, bei deren Vorliegen eine Erstattungspflicht nicht eintrat bzw. wegfiel. Die Administration war infolge dieser Ausgestaltung mit beträchtlichem Aufwand belegt.

Die Regelung des § 147a SGB wurde zum 1. April 2012 aufgehoben. Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands bei der Bundesagentur für Arbeit und den vergleichsweise geringen Einnahmen aus den Arbeitgebererstattungen ergab sich ein nachteiliger Kosten-Nutzen-Effekt. Darüber hinaus wurde über deren Auslegung laufend juristisch zwischen Arbeitgebern und Verwaltung gestritten.

Die vorgeschlagene Pflicht zur Erstattung des Arbeitslosengeldes bei Kündigung von älteren Beschäftigten müsste die o.g. Befreiungstatbestände ebenfalls berücksichtigen. Die damit einhergehenden Bürokratiekosten (Aufwand bei BA und bei Arbeitgebern) stehen in keinem Verhältnis zu den erzielten Einnahmen oder potenziell verhinderten Kündigungen. Dies belegen auch die Fallzahlen zu dem zum 01.04.2012 aufgehobenen § 147a SGB III.

Die Wiedereinführung einer Erstattungspflicht des Arbeitgebers analog zu § 147a SGB III wird daher aus Sicht der BA nicht empfohlen.

#### **Antrag:**

*d) Aufgaben, die über Versicherungsleistungen hinausgehend gesamtgesellschaftliche Ziele verfolgen - wie etwa Aufwendungen der Bundesagentur für Arbeit für Werkstätten für Menschen mit Behinderung, Berufsberatung für alle, Finanzierung des Schulabschlusses - werden der Arbeitslosenversicherung aus Steuermitteln erstattet.*

#### **BA:**

Begrüßt würde eine gesetzliche Klarstellung und Anerkennung, in welchem Umfang die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung gesamtgesellschaftlicher Natur sind. Auf einer solchen Basis wäre eine finanzielle Kompensation für die Belastung der Beitragszahlergemeinschaft anzustreben. Eine Erstattung, beispielsweise aus Steuermitteln, sollte möglichst verwaltungsarm ausgestaltet sein, z.B. durch pauschalierte, jährliche Zuteilungen aus dem Bundeshaushalt.

Der Anteil der gesamtgesellschaftlichen Leistungen an den Gesamtausgaben der Arbeitslosenversicherung beläuft sich nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit seit 2013 auf rund 9 Prozent. Dies entspricht rund 3 Milliarden Euro jährlich.

**Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Corinna Rüffer, Beate Walter-Rosenheimer, Katharina Dröge, Kai Gehring, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

#### **Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern**

##### **[Konkrete Forderungen:]**

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Arbeitslosenversicherung gerechter gestaltet, die Zugänge verbessert und sie zukunftstauglich macht. Hierfür gilt es:

1. den Zugang zur Arbeitslosenversicherung an die sich wandelnde Arbeitswelt anzupassen. Dazu sollen die Beitrags- und Anwartschaftszeiten in der Arbeitslosenversicherung grundlegend verändert werden. In Zukunft soll schon nach viermonatiger Beitragszeit ein zweimonatiger Bezug von Arbeitslosengeld möglich sein. Die Anspruchsdauer steigt mit der Dauer der Beitragszahlung an, das Verhältnis von Beitrags- zu Anspruchszeiten (2:1) soll beibehalten werden. Die neuen Anspruchszeiten münden in die bereits geltende Regelung ein, die ab einer Anwartschaft von zwölf Monaten zu einer Anspruchszeit von sechs Monaten führt. Die bürokratische Sonderregelung für befristet Beschäftigte (§ 142 Abs. 2 SGB III) wird so überflüssig;

*Erleichterungen beim Zugang zur Arbeitslosenversicherung sollten durch eine Erweiterung der Rahmenfrist realisiert werden. So kann auch bei unterbrochenen Beschäftigungszeiten der Zugang zu der Versicherungsleistung leichter ermöglicht werden. Damit würde in gewissem Umfang auch die Grundsicherung entlastet. Bei einer Verringerung der Anwartschaftszeit auf 4 Monate wäre eine Verfestigung der Arbeitnehmereigenschaft noch nicht eingetreten, was dem Versicherungsprinzip widerspräche.*

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

2. die freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbstständige wieder erschwinglich zu machen, für alle Selbstständigen zu öffnen und gerechter auszugestalten. Wahltarife sollen dabei mehr Flexibilität für Selbstständige ermöglichen.

- a. In Zukunft sollen Selbstständige zwischen zwei Möglichkeiten wählen können. Halbierte Beiträge erleichtern ihnen künftig den Zugang und den Verbleib in der Arbeitslosenversicherung. Im Falle der Arbeitslosigkeit haben sie Anspruch auf Arbeitslosengeld entsprechend ihrer gezahlten Beiträge. Entscheiden sie sich, die vollen Beiträge zu zahlen, haben sie Anspruch auf ein entsprechend höheres Arbeitslosengeld.

*Die finanzielle Belastung ist bei Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit regelmäßig hoch. Dem ist mit der 2-jährigen Startphase mit halbierten Beiträgen zur BA Rechnung getragen worden. Volle Beiträge*

würden zumeist nicht der Lebenswirklichkeit entsprechen und nach dem Vorschlag zu im Verhältnis zum Einkommen überhöhten Leistungen führen.

b. Auch für Selbstständige richtet sich die Höhe des Arbeitslosengeldes künftig nach der Höhe der gezahlten Beiträge und nicht mehr nach ihrer Zuordnung in Qualifikationsstufen. Das ist fair und unbürokratisch.

Der Vorschlag entspricht dem Äquivalenzprinzip, lässt aber offen, wie die Beiträge zu bemessen wären. Die bestehende Regelung knüpft pauschal an die Bezugsgröße an. Dies vermeidet aufwändige Prüfungen jedes Einzelfalls und zumindest bei sehr geringen Einnahmen unbillige Ergebnisse. Könnten andererseits die Selbstständigen die Beitragshöhe selbst bestimmen, könnten sie nach dem Vorschlag auch die Höhe Leistungen frei gestalten. Dies ist der Arbeitslosenversicherung fremd.

c. Die freiwillige Arbeitslosenversicherung wird für alle Selbstständigen im Haupterwerb geöffnet. So bekommen auch Hochschulabsolventen die Möglichkeit sich für den Fall der Arbeitslosigkeit abzuschließen.

Die freiwillige Arbeitslosenversicherung ist als Weiterversicherung konzipiert. So müssen auch die Selbstständigen zuvor einen nachhaltigen Bezug zur Arbeitslosenversicherung haben. Die prinzipielle Absicherung Selbstständiger durch die Arbeitslosenversicherung wäre systemfremd.

d. Gründer bekommen künftig mehr Zeit, um einen Antrag auf freiwillige Arbeitslosenversicherung zu stellen. Dazu wird die Frist von drei auf sechs Monate nach Beginn der Selbstständigkeit erweitert;

Die Ausschlussfrist bei Antragspflichtversicherung ist bereits von anfänglich einem Monat auf drei Monate verlängert worden. Dies wird als ausreichend angesehen. Eine Verlängerung auf sechs Monate mit der Folge einer rückwirkenden Versicherung stünde in einem Missverhältnis zur Dauer der Anwartschaftszeit (12 Monate).

3. die bestehenden Ungerechtigkeiten in der Arbeitslosenversicherung zu beenden.

a. Die Höhe des Arbeitslosengeldes soll sich stets an der Höhe der gezahlten Beiträge orientieren. Arbeitslosen darf das Arbeitslosengeld nicht länger gekürzt werden, weil sie nach einem Job suchen, der weniger Wochenstunden hat als ihre alte Stelle.

Das Äquivalenzprinzip sollte beibehalten werden. Danach führen höhere Beiträge zu höheren Alg-Leistungen, wenn auch in Zukunft mit gleicher Wochenstundenzahl gearbeitet werden soll. Wird die Zahl der zukünftig zu leistenden Wochenstunden vermindert, reduzieren sich auch zukünftige Arbeitsentgelte und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entsprechend. Dann erscheint es gerechtfertigt, entsprechend der Quote auch die Alg-Leistung zu vermindern.

b. Die Laufzeit des Teilarbeitslosengeldes, das Mehrfachbeschäftigte beim Verlust einer ihrer Arbeitsstelle beziehen, wird an die normalen Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes angepasst. Der bisher vorgesehene

sechsmontatige Anspruch auf Teilarbeitslosengeld wird gestrichen;

Die 6-monatige Anspruchsdauer beruht auf der früheren Regelung, nach der beim Alg nach Teilzeitbeschäftigung eine Beschränkung der Verfügbarkeit auf Teilzeitbeschäftigungen nur für 6 Monate zulässig war. Eine Anspruchsdauer von 6 Monaten erscheint auch ausreichend, weil im Teilzeitsegment höhere Fluktuation vorliegen wird.

4. die Arbeitslosenversicherung schrittweise umzubauen, mit dem Ziel Investitionen in Beschäftigungsfähigkeit in jeder Lebenslage zu ermöglichen. Arbeitslosigkeit oder drohender Arbeitsplatzverlust darf nicht länger Voraussetzung sein, um Qualifizierungsangebote der Arbeitsförderung in Anspruch zu nehmen. So wird lebenslanges Lernen vom Lippenbekenntnis zum Leitbild. Zunächst gilt es drei zentrale Punkte umzusetzen:

a. Die Beratungsleistung der Bundesagentur für Arbeit wird durch eine Weiterbildungsberatung ergänzt, die allen Versicherten und auch Unternehmen bei der Ausgestaltung ihrer Weiterbildungsangebote offen steht.

Digitalisierung und Automatisierung werden die Arbeitswelt tiefgreifend verändern. Dies betrifft sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer.

So stehen die Unternehmen vor der Herausforderung, ihre Personalplanung zukunftsfest zu gestalten. Die Beschäftigten wiederum müssen ihre beruflichen Qualifikationen während des gesamten Erwerbslebens an die sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes anpassen. Lebenslanges Lernen ist damit die zentrale Herausforderung der Arbeitswelt 4.0.

Im Bewusstsein dieser Entwicklung baut die Bundesagentur für Arbeit (BA) ihr Beratungsangebot aus und entwickelt es kontinuierlich weiter.

So erprobt die BA mit der „Weiterbildungsberatung“ (WBB) seit Frühjahr 2015 ein professionelles Beratungsangebot für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Die Pilotierung erfolgt in drei Modellen an insgesamt 15 Standorten. Hauptzielgruppe sind Arbeitslose bzw. Arbeitssuchende und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Rahmen des gesetzlichen Beratungsauftrags (§ 29 SGB III) steht das Angebot aber grundsätzlich allen Kundinnen und Kunden offen.

Im Zuge der Erprobung werden aktuell Erkenntnisse zur inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung des Angebots einer Weiterbildungsberatung gewonnen. Die Erprobungsphase ist auf ein Jahr angelegt und wird wissenschaftlich durch das IAB sowie das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) begleitet. Die Entscheidung über eine Fortführung ist für Mitte 2016 vorgesehen.

Neben der Weiterbildungsberatung bietet die BA mit der „Qualifizierungsberatung“, Arbeitgebern ebenfalls ein Beratungsangebot an, um die Potenziale ihrer Beschäftigten zu identifizieren, diese einzusetzen

und systematisch weiter zu entwickeln. Seit Juli 2013 ist dieses Angebot fest implementiert.

b. Die bestehenden Programme, die Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote auch für Beschäftigte beinhalten, werden ausgebaut.

c. Ergänzend dazu wird ein Weiterbildungs-BAföG eingeführt, das in einem individuellen Mix aus Zuschuss und Darlehen die Kosten für Bildungsangebote und den Lebensunterhalt während einer Bildungsphase

Die berufliche Weiterbildungsförderung ist seit vielen Jahrzehnten Kernstück der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit diesem Instrument kann auf die besonderen Anforderungen, die aus den Megatrends auf dem Arbeitsmarkt resultieren (demographischer Wandel, sich ändernde Qualifikationsanforderungen, Fachkräftebedarf), flexibel reagiert werden. Ihre Bedeutung für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik hat die berufliche Weiterbildungsförderung in den letzten Jahrzehnten vor dem Hintergrund unterschiedlichster Anforderungen mehrfach unter Beweis stellen können. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der Einsatz des Instruments während der letzten Konjunkturkrise. Und auch im Hinblick auf den Fachkräftebedarf ist die Nutzung beruflicher Weiterbildung unabdingbar.

Die Förderung fokussiert auf die Personengruppen, für die Qualifizierung zur beruflichen Eingliederung notwendig ist. Sie umfasst deshalb Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit unmittelbar Bedrohte und Personen, die nicht über einen anerkannten Berufsabschluss verfügen. Neben arbeitslosen Arbeitnehmerinnen

und Arbeitnehmern können daher also auch Beschäftigte in die Förderung einbezogen werden. Im Bereich der Beschäftigtenförderung bestehen darüber hinaus besondere Angebote für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten.

Auch bei den förderungsfähigen Weiterbildungen werden alle arbeitsmarktpolitisch bedeutsamen Maßnahmenformen erfasst. Die Förderpalette reicht von Lehrgängen, die berufliche Kenntnisse erweitern bzw. der technischen Entwicklung anpassen über Maßnahmen, die zu einem Abschluss führen (Umschulungen) bis hin zu Qualifizierungen, die einen beruflichen Aufstieg ermöglichen.

Das Förderportfolio umfasst damit sowohl hinsichtlich des förderungsfähigen Personenkreises als auch der zu fördernden Maßnahmen alle arbeitsmarktrelevanten Aspekte.

Ein Blick auf die Inanspruchnahme des arbeitsmarktpolitischen Instruments der beruflichen Weiterbildungsförderung zeigt, dass ein Einsatz bei Vorliegen der personen- und arbeitsmarktbezogenen Voraussetzungen in großem Umfang erfolgt. So haben alleine in den letzten zehn Jahren über 3,6 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Förderleistungen profitiert. Etwa 10 Prozent dieser Personen nahmen dabei an Weiterbildungen teil, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen.

Aus Sicht der BA ist vor diesem Hintergrund der Umbau der Weiterbildungsförderung hin zu einem Weiterbildungs-BAföG nicht erforderlich.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)572

05. April 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum  
Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" -  
BT-Drs. 18/7425  
und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung  
gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

### Wuppertaler Kreis e.V. Bundesverband betriebliche Weiterbildung

#### Antrag der Fraktion DIE LINKE.: Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken

##### I. Vorbemerkungen

Der Wuppertaler Kreis – Bundesverband betriebliche Weiterbildung – als der Verband der Weiterbildungseinrichtungen der Wirtschaft setzt sich dafür ein, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu erhalten und zielgerecht für den Zweck einzusetzen, für den sie gedacht sind, nämlich zur Übernahme eines Teils des Arbeitslosigkeitsrisikos von Beschäftigten.

Die Arbeitslosenversicherung ist keine Versicherung gegen Armut und kann und sollte die soziale Grundversicherung nicht ersetzen. Eine Ausweitung der paritätisch finanzierten Arbeitslosenversicherung zur Entlastung der Grundversicherung ist aus ordnungspolitischen Gründen zu vermeiden.

Ebenso sollte – um den Anreiz zur möglichst schnellen Reintegration in den Arbeitsmarkt zu erhalten – immer ein Teil des Einkommensrisikos vom einzelnen Beschäftigten getragen werden. Eine Ausweitung der Leistungen ist deshalb immer daraufhin zu betrachten, ob sie diesen Anreiz verringert und damit in der Summe zu einer Verlängerung von Arbeitslosigkeitszeiten und damit einer Erhöhung der Arbeitslosenzahlen beiträgt.

Der Wuppertaler Kreis nimmt als Verband der Weiterbildungseinrichtungen der Wirtschaft zu diesen Forderungen Stellung.

##### II. Zu den geforderten Änderungen im Einzelnen

1. Erleichterung der Zugangsvoraussetzungen
  - a. Verlängerung der Rahmenfrist nach § 143 SGB III
  - b. Verkürzung der Anwartschaftszeiten nach § 142 SGB III
  - c. Verbessertes Zugang für Selbstständige zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung

##### Anmerkungen des Wuppertaler Kreises

Es ist ein berechtigtes Ziel, die Regelungen der Arbeitslosenversicherung an die realen Bedingungen am Arbeitsmarkt anzupassen, um damit den Zweck der Versicherung – die Absicherung des Risikos von Beschäftigten arbeitslos zu werden – besser zu erfüllen. Neben den individuellen Interessen müssen allerdings bei einer Neuregelung immer zwei gesellschaftliche Aspekte mit berücksichtigt werden, nämlich einerseits die Frage der Finanzierbarkeit und andererseits die Frage der Anreizwirkungen. Vor einer Neuregelung sollte deshalb eine Abschätzung der Kosten und der gesellschaftlichen Wirkungen vorgenommen werden.

Eine Ausweitung der Leistungen muss entweder durch Einsparungen an anderer Stelle innerhalb der Arbeitslosenversicherung oder durch entsprechende Mehreinnahmen durch positive Beschäftigungswirkungen kompensiert werden. Eine Beitragserhöhung und damit Erhöhung der Sozialausgabenlast der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber ist zu vermeiden.

2. Vermeidung von Hartz-IV-Bedürftigkeit
  - a. Verlängerter Bezug des Arbeitslosengeldes
  - b. Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes auf Hartz IV Niveau
  - c. Vermeidung des Übergangs in Hartz IV durch verpflichtende Weiterbildungs- oder Arbeitsangebote im öffentlich geförderten Bereich
  - d. Neuregelung der Zumutbarkeitsregelung, Verzicht auf Sperrzeiten und Sanktionen

#### Anmerkungen des Wuppertaler Kreises

Die hier geforderten Änderungen zielen in die Richtung, einen Teil der sog. Hartz-IV-Reformen rückgängig zu machen. Zur individuellen oder sozialen Wirkung der Änderungen kann der Wuppertaler Kreis keine qualifizierte Prognose abgeben. Grundsätzlich weist er aber darauf hin, dass die Wirkung der Hartz-IV-Regelungen und der dort enthaltenen Anreize zur Beschäftigung auf die derzeit sehr positive Arbeitsmarktsituation berücksichtigt werden sollte.

Individuell ist nachvollziehbar, dass viele bestehende Regelungen unter dem Motto „Fördern und Fordern“ – vor allem von Menschen mit Arbeitsmarkthindernissen und Langzeitarbeitslosen – als ungerecht und belastend erlebt werden. Für den Arbeitsmarkt insgesamt haben die Reformen jedoch positive Wirkungen gezeigt, die in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden sollten.

Der Vorschlag, vor einem Übergang in Hartz IV verpflichtend Weiterbildungs- bzw. Arbeitsangebote im öffentlich geförderten Bereich anzubieten, ist aus Sicht des Wuppertaler Kreises ausgesprochen kritisch zu sehen. Es würde zur Vermeidung von Hartz IV ein „Auffangbecken“ öffentlich geförderter Arbeit für Arbeitslose geschaffen, das einen neuen Beschäftigungssektor darstellt. Es handelt sich dabei offenbar nicht um eine zielgerichtete Maßnahme mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme, sondern um eine Ausweitung der Arbeit im öffentlich geförderten Sektor. Dies ist aus Sicht des Wuppertaler Kreises wirtschaftspolitisch bedenklich.

Auch Weiterbildung sollte nicht primär der Vermeidung von Hartz IV dienen, sondern das klare Ziel der Qualifizierung zur Verbesserung der Chancen zur Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt verfolgen. Weiterbildung als Selbstzweck ist nicht sinnvoll und dient auch nicht der Motivation.

3. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ausbauen
  - a. Wiedereinführung der Defizithaftung des Bundes
  - b. Sonderabgabe für Arbeitgeber für Langzeitarbeitslose, die durch Einstellung von Langzeitarbeitslosen verringert werden kann
  - c. Wiedereinführung der Pflicht zur Erstattung des Arbeitslosengeldes durch die

Arbeitgeber bei Kündigung älterer Arbeitnehmer (ab 57 J.)

- d. Steuerfinanzierung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung, die gesamtgesellschaftliche Ziele verfolgen

#### Anmerkungen des Wuppertaler Kreises

Hier geht es darum, die Finanzierungsgrundlage der Arbeitslosenversicherung dadurch zu erweitern, dass mehr Leistungen durch Steuern finanziert werden und darüber hinaus die Arbeitgeber stärker durch Beiträge herangezogen werden. Letztlich geht es um eine Umverteilung, indem mehr soziale Leistungen von den Steuerzahlern (Arbeitnehmer und Unternehmen) bezahlt werden sollen.

Die Höhe der Steuern und Sozialabgaben sind Wettbewerbsfaktoren im internationalen Wettbewerb um Arbeitsplätze. Ausgaben aus Steuermitteln sind letztlich aus den Haushalten zu tragen und konkurrieren auch mit anderen Zielen wie z.B. Innovationsförderung, Forschungsförderung oder auch dem Schuldenabbau. Der Wuppertaler Kreis spricht sich dafür aus, den Anteil der Sozialausgaben nicht zu erhöhen, sondern stattdessen die Rahmenbedingungen für wirtschaftlichen Erfolg zu verbessern und damit den erreichten Stand der Beschäftigung zu erhalten bzw. zu steigern.

Für den Vorschlag der Wiedereinführung der Erstattung von Arbeitslosengeld durch die Arbeitgeber bei Kündigung älterer Arbeitnehmer gibt der Wuppertaler Kreis zu bedenken, dass dadurch ein Vermittlungshindernis für ältere Arbeitnehmer in den letzten 10 Jahren vor dem gesetzlichen Rentenalter entstehen könnte, der dem Ziel einer Beschäftigung bis zum 67. Lebensjahr widerspricht.

#### **III. Fazit**

Der Wuppertaler Kreis als Verband der Weiterbildungseinrichtungen der Wirtschaft spricht sich dagegen aus, die Vorschläge der Fraktion DIE LINKE umzusetzen.

Die Sozialsysteme müssen finanzierbar bleiben. Eine verstärkte Übernahme von Sozialleistungen aus Steuermitteln lehnt der Wuppertaler Kreis ab. Die – auch mit Hilfe der Reformen im Bereich der sozialen Sicherung – erreichten Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit dürfen nicht gefährdet werden. Verbesserungen und Abbau individueller Härten und möglicher sozialer Ungerechtigkeiten im Bereich der Arbeitslosenversicherung sind wünschenswert, erfordern aber immer eine Gegenfinanzierung innerhalb des Systems der Arbeitslosenversicherung. Beitragserhöhungen für Arbeitgeber oder Arbeitnehmer lehnt der Wuppertaler Kreis ab.

**Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:  
Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und  
Zugänge verbessern**

**I. Vorbemerkungen**

Die Arbeitslosenversicherung hat als Teil der Sozialversicherung als Pflichtversicherung für abhängig Beschäftigte die Aufgabe, Risiken des Einkommensausfalls infolge von Arbeitslosigkeit oder sonstiger nicht in der Person des Versicherten liegender Arbeitsausfälle abzumildern. Das wichtigste finanzielle Instrument ist das Arbeitslosengeld, das – wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind – für eine Bezugsdauer von bis zu 24 Monaten gezahlt wird.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzt sich mit dem vorliegenden Antrag dafür ein, die Arbeitslosenversicherung an die laufende Flexibilisierung am Arbeitsmarkt (Patchwork-Karrieren) anzupassen. Dazu fordern sie, einige Regelungen zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung zu verbessern.

Neben diesen Regelungen, die im Wesentlichen Anpassungen des bestehenden Systems darstellen, ist in der Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein deutlich weitergehender Vorschlag aufgenommen mit dem Ziel, die Arbeitslosenversicherung in eine „Arbeitsversicherung“ umzuwandeln, die im Sinne des lebenslangen Lernens auch für die Weiterbildung und Qualifizierung von Beschäftigten Leistungen erbringen soll.

Der Wuppertaler Kreis – Bundesverband betriebliche Weiterbildung – nimmt als Verband der Weiterbildungseinrichtungen der Wirtschaft zu diesen Forderungen Stellung.

**II. Zu den Vorschlägen für Änderungen in der Arbeitslosenversicherung im Einzelnen**

1. Veränderung der Beitrags- und Anwartschaftszeiten
2. Verbesserung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbstständige
3. Beseitigung von Ungerechtigkeiten bei einzelnen Regelungen

Anmerkungen des Wuppertaler Kreises

Die Überlegungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu einer Anpassung der Regelungen in der Arbeitsmarktpolitik an reale Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sind zu begrüßen. Vor einer politischen Entscheidung für oder gegen eine Veränderung sollten allerdings immer zwei Aspekte mit betrachtet werden:

- a) Werden durch eine Neuregelung Anreize geschaffen, die negative Folgen für die soziale Sicherung haben, z.B. indem unsichere Arbeitsverhältnisse entstehen, Mitnahmeeffekte für Personen oder Unternehmen ermöglicht werden oder der Anreiz zur schnellen Aufnahme einer regulären Beschäftigung sinkt? Die Anreizwirkung der einzelnen vorgeschlagenen Änderungen kann man nur abschätzen. Bei der Regelung für Teilarbeitslosenversicherung ist ein Anreiz auf Mitnahme vorstellbar.

- b) Sind die Kosten, die für eine Leistungsverbesserung aufgebracht werden müssen, aus den bestehenden Einnahmen zu finanzieren? Welche Leistungen müssen abgebaut werden, wenn andere Leistungen erhöht werden? Eine Forderung für Leistungserhöhungen sollte deshalb auch immer einen Vorschlag für eine Finanzierung oder Möglichkeiten der Einsparung an anderer Stelle enthalten. Ein solcher Vorschlag ist in dem vorliegenden Antrag nicht aufgenommen.

4. Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht hier sehr weit. Der Vorschlag lautet, die Arbeitslosenversicherung umzuwandeln und nicht mehr nur das Risiko der Arbeitslosigkeit finanziell und durch Qualifizierungsangebote abzusichern, sondern die Arbeitslosenversicherung auch als Finanzierungsinstrument für die berufliche Qualifizierung von Beschäftigten heranzuziehen.

Dazu soll der Grundsatz aufgegeben werden, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte eingesetzt werden sollen.

In einem ersten Schritt sollen drei Maßnahmen umgesetzt werden, nämlich

- (a) eine Weiterbildungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit auch für Beschäftigte und Unternehmen,
- (b) der Ausbau der bestehenden Programme, die sich auch an Beschäftigte richten (z.B. Programm WeGebAU) und schließlich
- (c) Einführung eines Weiterbildungs-BAföG, das für Beschäftigte in einem Mix von Zuschuss und Darlehen die Finanzierung von Bildungsangeboten und Unterhalt während einer Bildungsphase übernimmt.

Anmerkungen des Wuppertaler Kreises

Der Wuppertaler Kreis sieht die grundsätzliche Richtung dieser Überlegungen, d.h. die Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches der Arbeitslosenversicherung auf die berufliche Weiterbildung im Allgemeinen, kritisch.

Der Erhalt der eigenen Berufsfähigkeit (Employability) liegt in der Eigenverantwortung jedes Einzelnen. Dieses Prinzip gilt es zu stärken und durch Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen zu unterstützen.

Die berufliche Weiterbildung ist in Deutschland durch ein breites Angebot mit einem pluralen Anbieterspektrum gekennzeichnet. Der Markt deckt den Bedarf an individuell bezahlter Weiterbildung und den Weiterbildungsbedarf der Unternehmen in guter Qualität ab und es besteht keine Notwendigkeit für eine staatliche Regulierung. Staatliche Vorgaben, wie sie mit einer Ausweitung des Tätigkeitsfeldes des regulierten Segments der öffentlich geförderten Weiterbildung zwangsläufig einhergehen würden, wür-

den nicht nur die individuelle Freiheit einschränken, sondern unverhältnismäßig in den Wettbewerb des Bildungsmarktes eingreifen.

Eine gesetzgeberische Zuständigkeit des Bundes für die berufliche Weiterbildung ist zurzeit nicht gegeben, so dass das Vorhaben auch aus diesem Grund nicht umsetzbar erscheint.

- (a) Die Bildungs- und Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit kann bereits jetzt auch von Beschäftigten wahrgenommen werden. Auch das Angebot der Bundesagentur für Arbeit für Berufsberatung in Schulen ist ein wichtiger und wertvoller Beitrag zur Berufsorientierung und für die Fachkräftesicherung. Die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, liegt im unmittelbaren Interesse und der individuellen Verantwortung jedes Einzelnen. Das Informations- und Beratungsangebot für individuelle Weiterbildung wird von Bildungsunternehmen, Berufsverbänden, Hochschulen, Volkshochschulen und auch im Rahmen der Verbraucherberatung wahrgenommen. Auch Portale im Internet und Datenbanken sowie Fachmedien leisten hier Unterstützung. Ein ergänzendes öffentliches Angebot ist deshalb aus Sicht des Wuppertaler Kreises nicht erforderlich.

Auch die Ausweitung der Weiterbildungsberatung auf Unternehmen aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung ist weder erforderlich noch sinnvoll.

Grundsätzlich sind Unternehmen in der Lage ihre Qualifizierungsprozesse und ihre Personalentwicklung eigenverantwortlich zu gestalten und, wenn Informationsbedarf besteht, dazu auch Beratung in Anspruch zu nehmen. Es existiert ein breites Spektrum an Beratungsmöglichkeiten für Unternehmen, z.B. durch Verbände, Kammern und Bildungseinrichtungen.

In besonderen Lagen (z.B. aktuell bei der beruflichen Integration von Flüchtlingen oder bei der Beschäftigung besonderer Zielgruppen wie z.B. ehemals Langzeitarbeitsloser) kann eine Beratung zu öffentlich geförderten Maßnahmen sinnvoll sein, diese ist allerdings auch heute schon möglich.

- (b) Bei dem Ausbau bestehender Programme für Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote auch für Beschäftigte muss der Grundsatz, nämlich die Zuständigkeit der Arbeitslosenversicherung für Arbeitslose oder in Ausnahmefällen und eng begrenzten Programmen für Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, eingehalten werden. Ein schleichender Übergang in eine Übernahme der gesamten beruflichen Weiterbildung in staatliche Verantwortung sollte schon aus ordnungspolitischen Gründen vermieden werden.

- (c) Ein Weiterbildungs-BAföG auf Darlehensbasis, das den Individuen die Finanzierung von Bildungsphasen für ihre berufliche Weiterbildung ermöglicht – z.B. im Zusammenhang mit tariflich oder betrieblich vereinbarten Sabbatical-Regelungen – ist ein sinnvolles Instrument, das die Eigenverantwortung für die berufliche Beschäftigungsfähigkeit stärkt, und wird vom Wuppertaler Kreis deshalb begrüßt.

Zuschüsse sind aus zwei Gründen kritisch zu sehen: Mittel der Arbeitslosenversicherung für die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten einzusetzen, um Unternehmen zu entlasten, ist kein sinnvoller Zweck. Für die individuelle Weiterbildung von Arbeitslosen sind bereits ausreichende Instrumente vorhanden. Bei Beschäftigten sollte der effiziente Einsatz der Mittel im Vordergrund stehen, d.h. öffentliche Förderung nur subsidiär und mit dem klaren Ziel der Arbeitsmarktorientierung gewährt werden. Zuschüsse an Beschäftigte sollten deshalb auf besondere Zielgruppen in von Arbeitslosigkeit bedrohten Situationen beschränkt sein.

### III. Fazit

Der Wuppertaler Kreis spricht sich dafür aus, die vorgeschlagenen Verbesserungen und Anpassungen beim Zugang zur Arbeitslosenversicherung und zum Leistungsbezug daraufhin zu prüfen, welche Anreizwirkungen damit verbunden sein könnten und nur diejenigen Änderungen vorzunehmen, bei denen eine Abwägung der individuellen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einen positiven Gesamteffekt erzielt. Grundsätzlich müssen Leistungserhöhungen durch Leistungseinsparungen oder Einnahmenerhöhungen gegenfinanziert sein, ein Ausgleich aus Steuermitteln ist abzulehnen.

Die Überlegungen zur Ausweitung des Einsatzfeldes der Arbeitslosenversicherung auf Beschäftigte lehnt der Wuppertaler Kreis nicht nur aus ordnungspolitischen Erwägungen ausdrücklich ab. Er sieht die Gefahr, dass dadurch ein unzulässiger staatlicher Eingriff in die unternehmerische Eigenverantwortung bei der Gestaltung der Personalentwicklung und der betrieblichen Qualifizierungsarbeit geschaffen wird. Die Unternehmen sind für den Erhalt der Leistungsfähigkeit ihres Personals selbst verantwortlich und in diese Verantwortung sollte nicht durch staatliche Regelungen eingegriffen werden.

Negative Auswirkungen auf den Weiterbildungsmarkt und den Wettbewerb sind unvermeidbar. Aufgrund der Bürokratisierung und Vereinheitlichung, die mit der quasi-öffentlichen Finanzierung notwendigerweise verbunden sind, sind negative Auswirkungen auch auf das Angebotsspektrum und die Qualität der Angebote mögliche Folgen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 18(11)573**

06. April 2016

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" - BT-Drs. 18/7425

und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

**Arbeitnehmerkammer Bremen****Zusammenfassung**

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer muss die Reichweite der Arbeitslosenversicherung wieder deutlich erhöht und dabei die Statussicherung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wieder leitendes Grundprinzip werden. Dafür gilt es insbesondere, die Zugangshürden für atypisch Beschäftigte zu senken, die Dauer des Leistungsbezugs auszuweiten, die strukturelle Armutsfestigkeit zu stärken sowie die Förderung auch für Beschäftigte zu intensivieren. Auf diesem Weg würde sowohl dem Schutzinteresse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als auch dem Ziel einer guten Anpassung von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage Rechnung getragen. Die Finanzierungsstrukturen sind unter anderem durch einen regelgebundenen Bundeszuschuss weiterzuentwickeln.

**Vorbemerkung**

Bis zum Jahr 2005 gab es in der Bundesrepublik zum einen das Arbeitslosengeld, das als Lohnersatzleistung aus der Arbeitslosenversicherung über Beiträge finanziert wird. Die daran anschließende steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe sollte die Statussicherung auf niedrigerem Niveau ermöglichen. Für Personen ohne Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe wurde Sozialhilfe gezahlt. Im Zuge der Reformen nach dem ‚Hartz‘-Konzept wurde die Arbeitslosenhilfe als Bestandteil der Arbeitslosenversicherung abgeschafft. Neu eingeführt wurde das Arbeitslosengeld II, das im Unterschied zur alten Arbeitslosenhilfe nur noch das Existenzminimum sichert.

Durch die Reform hat sich eine fundamentale Verschiebung zwischen statusorientierten und Mindestsicherungsleistungen ergeben. Während bis 2004 70 Prozent der Bezieherinnen und Bezieher Leistungen

erhalten haben, die auf ihr vorheriges Einkommen bezogen waren (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe), sind es aktuell nur noch knapp 30 Prozent (Arbeitslosengeld). Mit anderen Worten: Während vor den Reformen der Bezug von einkommensbezogenen Leistungen dominierte, nehmen jetzt die Fürsorgeleistungen eine herausragende Position ein. Eine ähnliche Verteilung zeigt sich, wenn nicht auf den Tatbestand des Leistungsbezugs, sondern auf den Status Arbeitslosigkeit fokussiert wird. So werden knapp 70 Prozent der Arbeitslosen in der Grundsicherung nach SGB II betreut (bei einer breiten Variation im Ländervergleich von 82 Prozent in Bremen bis zu 49 Prozent in Bayern). Die Arbeitslosenversicherung kann daher im Grunde nur noch als Sonderfall der Risikoabsicherung gegen das soziale Risiko Arbeitslosigkeit gelten, es dominiert das Fürsorgesystem des SGB II (Rosenthal 2012).

Doch nicht nur die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, sondern Veränderungen innerhalb des Systems der Arbeitslosenversicherung selbst wie die erhöhten Hürden beim Zugang, die reduzierte Dauer des Leistungsbezugs, die Verschärfungen beim Zumutbarkeits- und Sperrzeitenrecht sowie Veränderungen bei der Ausgestaltung und Nutzung des einstigen Herzstücks aktiver Arbeitsmarktpolitik – der Förderung beruflicher Weiterbildung – bilden weitere Elemente, die zu einer Schwächung der etablierten sozialversicherungsförmigen Risikobearbeitung führen. Im Ergebnis wurde die Statussicherung als konstitutives Grundprinzip der sozialversicherungsförmigen Absicherung bei Arbeitslosigkeit unterminiert und es kommt zu einer Abkehr von dem zentralen Ziel der auf die Statussicherung orientierten Sozialversicherung: dem Schutz und Erhalt von sozialen Anspruchsrechten der Mittelschicht (Bothfeld/Rosenthal 2014). Dies ist nicht nur aus normativer Perspektive problematisch, da die Entwicklung mit in der

Bevölkerung fest verankerten Gerechtigkeitsvorstellungen (Nüchter/Schmid 2012) bricht und damit die Akzeptanz in Frage steht. Diese Entwicklung bricht sich auch an den Spezifika und den Erfordernissen des deutschen Produktionsmodells (Spezialisierung auf hochwertige Produktion auf der Basis von Facharbeit und kooperativer Arbeitsbeziehungen). Daher muss es aus Sicht der Arbeitnehmerkammer darum gehen, die Reichweite der Arbeitslosenversicherung deutlich zu erhöhen und die Statussicherung als Zielperspektive wieder in den Mittelpunkt zu rücken. Dafür finden sich sowohl in dem Antrag der Fraktion Die Linke als auch im Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen wichtige Hinweise.

### **Bewertung der Vorschläge im Einzelnen**

#### *Zugang*

Sowohl die Fraktion Die Linke als auch die Fraktion Bündnis90/Die Grünen schlagen in ihren Anträgen erleichterte Zugänge zum System der Arbeitslosenversicherung vor. Dabei sind die Rahmenfrist und die Anwartschaftszeit entscheidende Stellschrauben. Seit 2006 müssen zwölf Beitragsmonate nunmehr innerhalb der letzten zwei Jahre nachgewiesen werden. Um die Zugangshürden abzusenken, soll nach beiden Anträgen die Anwartschaftszeit von zwölf auf vier Monate reduziert werden. Die Fraktion Die Linke schlägt zudem eine Erweiterung der Rahmenfrist von 24 auf 36 Monate vor. Nach beiden Anträgen soll das Verhältnis von Beitrags- zu Leistungsmonaten von 2:1 beibehalten werden, die Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte entfallen.

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt grundsätzlich jeden Vorschlag, der darauf abzielt, Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern auch Zugang zu Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit einzuräumen. Der Handlungsbedarf wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass mittlerweile mehr als ein Fünftel der Zugänge aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt an der Arbeitslosenversicherung vorbei direkt in SGB-II-Arbeitslosigkeit übergeht. Bedeutende Voraussetzung für die Verbesserung der sozialen Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung ist die Ausweitung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre. IAB-Berechnungen belegen, dass durch die Reduzierung der Rahmenfrist allein im Jahr 2010 50.000 Personen weniger Ansprüche auf Arbeitslosengeld gehabt haben (Jahn/Stephan 2012). Auch die Absenkung der Anwartschaftszeit ist ein wichtiger Schritt. Die Kombination dieser beiden Maßnahmen würde einerseits die Inklusion von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit prekären Beschäftigungsbiografien erhöhen und andererseits ohne den Rückgriff auf die komplizierte und bis heute nahezu wirkungslose Sonderregelung nach § 142 Absatz 2 SGB III die soziale Absicherung von kurzfristig Beschäftigten garantieren. Die Sonderregelung sieht eine verkürzte Anwartschaftszeit von sechs Monaten vor, wenn sich die in der Rahmenfrist zurückgelegten Beschäftigungstage überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen ergeben, die auf nicht mehr als zehn Wochen (vor Juli 2012 sechs Wochen) im Voraus durch Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind, und das in den letzten

zwölf Monaten vor der Beschäftigungslosigkeit erzielte Arbeitsentgelt die zum Zeitpunkt der Anspruchsentstehung maßgebliche Bezugsgröße nicht übersteigt. Diese Sonderregelung hat sich nicht bewährt (Werner u.a. 2012): es haben deutlich weniger Beschäftigte profitiert als angenommen, zudem wurde eine hohe Zahl von Anträgen abgelehnt, was für die Intransparenz der Sonderregelung spricht (IAB 2012). Auch führen die systemfremden Elemente und darunter insbesondere die Entgeltgrenze zu erhöhtem Ressourcenaufwand und einer Fehleranfälligkeit im Handeln der Arbeitsverwaltung (Bundesagentur für Arbeit 2012). Darüber hinaus haben nicht nur im Kulturbereich, auf den die Sonderregelung zugeschnitten sein sollte, sondern auch in anderen Wirtschaftszweigen unsichere Beschäftigungsbiografien an Bedeutung gewonnen, so dass eine universelle Lösung für alle Versichertenkreise jenseits einer spezifischen Branchenzugehörigkeit geschaffen werden muss.

In den Anträgen der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen wird nicht nur der Zugang von abhängig Beschäftigten, sondern auch von Selbstständigen in die Arbeitslosenversicherung adressiert. Die Fraktion Die Linke plädiert dafür, den Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung auch für Selbstständige zu ermöglichen, die nach einem Studium oder aus dem SGB-II-Bezug eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen. Die Fraktion Bündnis90/Die Grünen favorisiert eine generelle Öffnung für alle Selbstständigen, die Einführung von Wahlтарifen und die Einführung eines Entsprechungsverhältnisses von Beiträgen und Leistungen.

Selbstständige Tätigkeit ist kein traditioneller Anwendungsbereich des SGB III. Dennoch hat der Gesetzgeber Selbstständige als schutzbedürftig in Bezug auf das Risiko der Arbeitslosigkeit erkannt, die Gefahr des Verlustes erworbener Ansprüche auf Arbeitslosengeld im Falle eines Scheiterns der Selbstständigkeit soll vermindert werden (Scheidt 2013). Wer also noch nicht zum Versichertenkreis gehört, kann keine Pflichtversicherung auf Antrag begründen. Die Beitragsberechnung erfolgt nicht einkommensabhängig, sondern wird auf Basis der Bezugsgrößen (West/Ost) bemessen. Für das Jahr 2015 ergab sich ein monatlicher Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von 85,06 Euro (West) bzw. 72,46 Euro (Ost). Eine Sonderregelung gibt es für Neugründerinnen und Neugründer: Ab dem Zeitpunkt der Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit plus dem folgenden Kalenderjahr (sog. Startphase) müssen pro Monat nur die Hälfte der Beiträge entrichtet werden. Für die Leistungshöhe ist entscheidend, dass Arbeitslose einen Bestandsschutz im Falle vorherigen ALG-Bezugs bzw. durch Rückgriff auf einen vorherigen Bemessungszeitraum mit mind. 150 Tagen ALG-Restanspruch genießen. Nach langjähriger selbstständiger Tätigkeit erfolgt in der Regel eine fiktive Bemessung. Zugrunde gelegt werden vier Qualifikationsgruppen (Hochschul- oder Fachschulausbildung; Fachschulabschluss bzw. Meisterqualifikation; abgeschlossene Ausbildung in anerkanntem Ausbildungsberuf; keine Ausbildung erfordern). Die Leistungshöhe steht damit in keinem direkten Verhältnis

zu den geleisteten Beiträgen, da das Äquivalenzprinzip keine Anwendung findet.

Die in beiden Anträgen erkennbare Auffassung, die Inklusionskraft der Arbeitslosenversicherung zu stärken und damit auch Selbstständige zu integrieren, trifft auf die Zustimmung der Arbeitnehmerkammer. Diese Zustimmung speist sich aus zwei Gründen: Einerseits bliebe die soziale Risikoteilung in Bezug auf Arbeitslosigkeit nicht mehr auf die Gruppe der abhängig Beschäftigten beschränkt, andererseits würde der Einbezug von Selbstständigen die Absicherung von Erwerbsbiografien ermöglichen, die von zumeist unfreiwilligen, (un)regelmäßigen Wechseln zwischen abhängigen und unabhängigen Erwerbsformen geprägt sind. Zudem würde der Einbezug in solidarische Sicherungssysteme von Personen (insbesondere Solo-Selbstständigen) ermöglicht, deren reale Arbeitssituation oftmals eher abhängig Beschäftigten als Selbstständigen gleichkommt. Zukünftig ist auch aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung und damit aufkommender Arbeitsformen wie Crowd-, Cloud- und Clickworking von einer Zunahme entsprechender Risikoprofillagen auszugehen. Der schrittweise Einbezug von Selbstständigen wäre ein wichtiger Baustein auf dem Weg zur Etablierung einer universellen Erwerbstätigen- bzw. Arbeitsversicherung. Die Arbeitnehmerkammer schlägt für den Regelungsbereich der Arbeitslosenversicherung aufgrund von Transparenz und Bürokratiereduzierung eine Ausgestaltung analog der Regelung zu beitragspflichtigen Einnahmen selbständig Tätiger in der Gesetzlichen Rentenversicherung vor (§ 165 Satz 1 Absatz 1 und Absatz 2 SGB VI). Als beitragspflichtige Einnahme wird die einheitliche Bezugsgröße in Höhe des Durchschnittsentgelts gesetzt. Versicherte können bei der Vorlage von Einzelnachweisen auch das tatsächliche Arbeitseinkommen, mindestens aber 450 Euro, verbeitragen. Zudem hätten Selbstständige die Wahlfreiheit, im Zeitraum bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach dem Jahr der Aufnahme der selbständigen Tätigkeit zu entscheiden, ob sie bereits den vollen oder den hälftigen Beitragssatz entrichten wollen. Beiträge und Leistungen stünden zukünftig im gewohnten Äquivalenzverhältnis, das Modell der Lohnersatzleistungen nach Qualifikationsstufen würde entfallen und damit die „Quersubventionierung zugunsten der Höherqualifizierten“ (Evers u.a. 2013) im Vergleich zu geringer Qualifizierten und zu Lasten der Solidargemeinschaft abgeschafft. Zudem müsste der Eintritt in die Arbeitslosenversicherung eine Pflichtversicherung für die Dauer der Selbstständigkeit auslösen, um individuelle Kosten-Nutzen-Kalküle zu Lasten der Solidargemeinschaft zu vermeiden - aktuell verbleiben insbesondere nach der beitragsreduzierten Startphase durch adverse Selbst-Selektion der Versicherten vor allem die „schlechten“ Risiken in der freiwilligen Weiterversicherung (Evers u.a. 2013). Eine Übertragung der Regelungen nach SGB VI auf das SGB III hätte zudem den Vorteil der Einheitlichkeit der Ausgestaltung der Sozialversicherungsmitgliedschaft für Selbstständige und könnte mit einem einheitlichen Beitragseinzugsverfahren verknüpft werden.

#### *Dauer*

Die Fraktion Die Linke schlägt vor, dass für jedes Beitragsjahr, welches über die Dauer von 24 Monaten hinausgeht, ein Anspruch auf einen zusätzlichen Monat Arbeitslosengeld entsteht. Für Ältere, die innerhalb der Rahmenfrist mindestens 24 Beitragsmonate aufweisen, sollen zudem Mindestansprüche eingeführt werden (Ü 50 → 18 Monate; Ü 55/Schwerbehinderte → 24 Monate; Ü 60 → 36 Monate).

Neben dem Aspekt des Zugangs zu Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung stellt sich auch die Frage nach der angemessenen Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld. Die Bezugsdauer wurde in der Reformphase Anfang der 2000er Jahre verkürzt. Aktuell sind im Regelfall zwölf Monate Leistungsbezug möglich. Für ältere langjährig Beschäftigte gelten spezifische Bestimmungen, nach denen für 58-jährige und ältere langjährig Versicherte ein maximaler Leistungsanspruch von 24 Monaten möglich ist.

Die Arbeitnehmerkammer teilt die Auffassung, dass eine maximale Bezugsdauer von 12 Monaten unzureichend ist. Mit einer Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes würden nicht nur die Sicherungsinteressen der Beschäftigten verfolgt. Lohnersatzleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit fungieren auch als Suchhilfe. Damit sind sie ein wichtiges Element der Regulierung von Arbeitsbedingungen und einer hohen qualifikatorischen Passgenauigkeit („matching“) auf dem Arbeitsmarkt (Neubauer/Bäcker 2003). Denn erst durch hinreichende Lohnersatzleistungen entstehen Spielräume für eine effektive und effiziente Anpassung von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage. Arbeitslose müssten – auch aufgrund der Angst vor dem sozialen Abstieg in die Grundsicherung - nicht die erstbesten Stellen annehmen, sondern hätten größere Möglichkeiten beim Suchen einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung. Dieser Aspekt ist besonders vor dem Hintergrund geführter Debatten über Fachkräftesicherung bei einem gleichzeitig bedeutenden Anteil unterwertiger Beschäftigung von 15 Prozent (Reichelt/Vicari 2014) relevant, um Fehlallokationen zu vermeiden. Die negativ nachhaltigen Wirkungen der Aufnahme einer unterwertigen Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit ist jüngst noch einmal in einer Studie deutlich gezeigt worden. Danach erreichen nur die wenigsten über den Zwischenschritt einer unterwertigen Beschäftigung wieder einen qualifikationsadäquaten Job (Voßemer/Schuck 2015). Die Arbeitnehmerkammer plädiert daher für eine Ausweitung des Leistungsanspruchs generell auf 24 Monate (bei gleichzeitig intensivierter Förderung, siehe unten) bei einem Verhältnis von zwei Beitragsmonaten zu einem Anspruchsmonat. Darüber hinaus gehende Sonderregelungen für bestimmte Alters- und Personengruppen sowie langjährig Beschäftigte wären dann noch analog der Vorschläge der Fraktion Die Linke vor dem Hintergrund der Wahrung des Äquivalenzprinzips und einer Ungleichbehandlung im Sinne des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) zu diskutieren.

Sowohl die Fraktion Die Linke als auch die Fraktion Bündnis90/Die Grünen schlagen eine Abschaffung

der spezifischen Regelung der maximalen Bezugsdauer beim Teilarbeitslosengeld vor.

Nach aktueller Rechtslage ist die Dauer des Bezugs von Teilarbeitslosengeld auf maximal sechs Monate begrenzt (§ 162 Absatz 2 Ziffer 3 SGB III).

Damit werden Mehrfachbeschäftigte bei Verlust eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses ohne sachlichen Grund schlechter gestellt als Einfachbeschäftigte, indem die maximale Bezugsdauer der Lohnersatzleitung halbiert (bzw. bei älteren langjährig Versicherten mehr als halbiert) wird. Die Arbeitnehmerkammer unterstützt die Vorschläge der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, die Bezugsdauer des Teilarbeitslosengeldes mit der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zu synchronisieren. Aufgrund der geringen Inanspruchnahme des Teilarbeitslosengeldes teilt die Arbeitnehmerkammer die im Antrag der Fraktion Die Linke geäußerte Einschätzung, dass das Teilarbeitslosengeld als Bestandteil des Leistungskatalogs des SGB III noch zu wenig bekannt ist. Um einen breiteren Nutzungsgrad sicherzustellen, sollte das Teilarbeitslosengeld bekannter gemacht werden. So muss sichergestellt werden, dass die Agenturen für Arbeit und die Träger der Grundsicherung in der Beratung und Antragstellung diese Leistung kennen und darauf hinweisen.

#### Höhe

Vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Vermeidung von Bedürftigkeit nach SGB II schlägt die Fraktion Die Linke die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes vor, damit „bei Bedarf ein ergänzender Hartz-IV-Bezug und der damit verbundene Verwaltungsaufwand vermieden werden“ kann. Die Fraktion Bündnis90/Die Grünen plädiert für eine Abschaffung der Minderung des Arbeitslosengeldes, wenn Arbeitslose weniger Wochenstunden arbeiten wollen als in ihrem bisherigen Beschäftigungsverhältnis.

Nach aktueller Rechtslage beträgt das Arbeitslosengeld für Menschen, die ein steuerlich zu berücksichtigendes Kind haben, 67 Prozent des Nettoentgelts, ohne Kind 60 Prozent. Eine gesockelte Leistung ist nicht vorgesehen.

Die Arbeitnehmerkammer teilt die im Antrag der Fraktion Die Linke definierte Zielsetzung der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach SGB II. Für die Erreichung dieses Ziels favorisiert die Arbeitnehmerkammer Elemente, die die *strukturelle* Armutsfestigkeit des Systems der Arbeitslosenversicherung verbessern: Dazu zählt erstens die im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes von 1984 und im Rahmen des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms aus dem Jahr 1994 beschlossene Reduzierung des Leistungssatzes auf 60 Prozent für Arbeitslose ohne Kinder rückgängig zu machen. Aufgrund des hohen Anteils von 44 Prozent von Single-Bedarfsgemeinschaften unter den Parallelbeziehenden von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II (Aufstockende) könnte auf diesem Weg die ‚Hartz-IV-Bedürftigkeit‘ reduziert werden. Zweitens sollte das Arbeitslosengeld nicht

gemindert werden, wenn Arbeitslose weniger Wochenstunden arbeiten wollen als in ihrem bisherigen Beschäftigungsverhältnis, da dies dem Äquivalenzprinzip nicht entspricht. Drittens regt die Arbeitnehmerkammer an, bei einer bis zu 24 Monaten oder noch längeren maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes die im Jahr 1997 entfallene Dynamisierung des Bemessungsentgeltes wieder einzuführen, um das Ziel der Statussicherung über die gesamte Bezugsdauer zu gewährleisten und auch damit einen Beitrag zur strukturellen Armutsfestigkeit des Systems zu leisten. Darüber hinaus sieht die Arbeitnehmerkammer weiterhin Potenziale in der Ausgestaltung der vorgelagerten Leistungen wie dem Wohngeld, um ‚Hartz-IV-Bedürftigkeit‘ zu reduzieren.

Perspektivisch könnte über die Einführung einer Mindestbemessungsgrundlage als weiteres Element nachgedacht werden. Eine Stärkung der versicherungsförmigen Bearbeitung des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit hat die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf „Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung“ auf den Weg gebracht. Personen, die neben Arbeitslosengeld oder Teilarbeitslosengeld auch Arbeitslosengeld II beziehen, sollen demnach zukünftig Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vom Träger der Arbeitsförderung nach dem SGB III erhalten. Dies verhindert zwar keine Bedürftigkeit, sorgt aber dafür, dass beitragsbezogenen Leistungen sozialversicherungsförmige Regelungen zur Zumutbarkeit und Förderung gegenüberstehen.

#### Förderung

Zur Vermeidung von Hartz-IV-Bedürftigkeit schlägt die Fraktion Die Linke vor, dass die Agenturen für Arbeit drei Monate vor Auslaufen des Arbeitslosengeldbezugs zwingend ein Weiterbildungs- oder Beschäftigungsangebot unterbreiten müssen. Zudem soll bei der Zumutbarkeit wieder ein Qualifikationsschutz eingeführt werden. Die Fraktion Bündnis90/Die Grünen möchte die Weiterbildungsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit und Förderangebote für Beschäftigte ausbauen.

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt auch diese Vorschläge zur Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung, weil sie einen Beitrag zur Statussicherung der Versicherten leisten. Insbesondere der Qualifikationsschutz ist aus Sicht der Arbeitnehmerkammer ein unverzichtbares Element. Von großer Bedeutung ist es auch, die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) – insbesondere mit Berufsabschluss – wieder zu stärken. Anstelle der Verpflichtung der Unterbreitung eines entsprechenden Angebots von Seiten der Agenturen für Arbeit drei Monate vor Auslaufen des Arbeitslosengeldbezugs präferiert die Arbeitnehmerkammer, diese Verpflichtung nach drei Monaten Leistungsbezug zu setzen und mit Rechtsansprüchen der Leistungsbeziehenden zu verknüpfen. Eine Stärkung der Weiterbildung und der Beratung für alle Versichertengruppen würde dazu beitragen, nicht nur auf Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu fokussieren, sondern unterwertige Beschäftigung insgesamt zu vermeiden und Aufstiegsmobilität am Arbeitsmarkt auszulösen (Knuth 2011).

*Finanzierung*

Für die Finanzierungsstruktur der Arbeitslosenversicherung macht die Fraktion Die Linke verschiedene Vorschläge. Dazu zählt unter anderem, die Defizithaftung des Bundes wieder einzuführen sowie die Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung über Steuermittel zu erstatten.

Beide Vorschläge werden von der Arbeitnehmerkammer unterstützt. Die Wiedereinführung der Defizithaftung des Bundes anstelle der aktuell geltenden Darlehensregelung würde dazu führen, Schwankungen am Arbeitsmarkt und damit einhergehende Finanzierungslasten und –risiken nicht einseitig den Beitragszahlern – also Versicherten und Betrieben – aufzuerlegen. Durch eine Defizithaftung des Bundes würden die Risiken der Arbeitsmarktentwicklung auf alle Bevölkerungsgruppen verteilt. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer sollte zudem ein regelgebundener antizyklischer Bundeszuschuss zur Schaffung einer verlässlicheren Finanzierungsgrundlage der Arbeitslosenversicherung eingeführt werden, um der Bundesagentur für Arbeit eine mittelfristige Planungsgrundlage zu sichern (Hausner u.a. 2015). Ansonsten ist der Spielraum für eine antizyklische Stabilisierung nämlich gering: Die Möglichkeiten für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen werden gerade in den Phasen des Beschäftigungsrückgangs dadurch verringert, dass die sinkenden (Beitrags-)Einnahmen zunehmend für die Deckung der gesetzlich vorgesehenen Ausgaben (unter anderem Lohnersatzleistungen) aufgewendet werden müssen. Die Kapazitäten zur Bewältigung eines Einbruchs am Arbeitsmarkt sind erheblich geschrumpft. Aber auch im Normalbetrieb wird die Antizipation von Beschäftigungsrückgängen auch in Jahren mit günstiger Arbeitsmarktlage zu einer zurückhaltenden Förderpolitik führen.

Ebenso ist der Vorschlag zu unterstützen, durch die Arbeitslosenversicherung wahrgenommene gesamtgesellschaftliche Aufgaben wie zum Beispiel die Berufsberatung aus Steuermitteln zu finanzieren. Die Finanzierung solcher gesamtgesellschaftlichen Aufgaben sollte nicht den Beitragszahlenden aufgebürdet werden und damit zu Lasten von Leistungen für Versicherte gehen.

**Literatur**

Bothfeld, S./Rosenthal, P. (2014): Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung? In: WSI-Mitteilungen 3 (67), S. 199-206.

Bundesagentur für Arbeit (2012): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012. In: Deutscher Bundestag (2012e): Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012: Antrag der Fraktion der SPD ‚Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken – Rahmenfrist verlängern – Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln‘, Antrag der Fraktion Die Linke ‚Arbeitslosengeld statt Hartz IV – Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern‘, Antrag

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ‚Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern‘, Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845. Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 17(11)854.

Evers, K./Schleinkofer, M./Wießner, F. (2013): Freiwillige Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer: Etwas mehr Sicherheit. IAB-Kurzbericht 12. Nürnberg.

Hausner, K. H./Simon, D./Spitznagel, E. (2015). Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit im Spannungsfeld von konjunkturellen Risiken und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen. In: Sozialer Fortschritt 3 (64), S. 54-63.

IAB (2012): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012. In: Deutscher Bundestag (2012e): Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012: Antrag der Fraktion der SPD ‚Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken – Rahmenfrist verlängern – Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln‘, Antrag der Fraktion DIE LINKE ‚Arbeitslosengeld statt Hartz IV – Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern‘, Antrag der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN ‚Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern‘, Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845. Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 17(11)854.

Jahn, E./Stephan, G. (2012): Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten: Arbeitslosengeld - wie lange man dafür arbeiten muss. IAB-Kurzbericht 19. Nürnberg.

Klinger, S./Rothe, T./Weber, E. (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. IAB-Kurzbericht 11. Nürnberg.

Knuth, M. (2011): Widersprüchliche Dynamiken im deutschen Arbeitsmarkt. In: WSI-Mitteilungen 64 (11), S. 580-587.

Neubauer, J./Bäcker, G. (2003): Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau der Arbeitslosenversicherung? In: Sozialer Fortschritt 52 (9), S. 233-239.

Nüchter, O./Schmid, A. (2012): Eine subjektive Dimension der Arbeitsmarktpolitik. Einstellungen zur Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 160-176.

Reichelt, M./Vicari, B. (2014): Ausbildungsinadäquate Beschäftigung in Deutschland: Im Osten sind vor allem Ältere für ihre Tätigkeit formal überqualifiziert. IAB-Kurzbericht, Nürnberg.

Rosenthal, P. (2012): Der Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung. Eine Analyse von Zugängen in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten

Arbeitsmarkt nach Rechtskreisen im Land Bremen.  
Bremen: Arbeitnehmerkammer.

Scheidt, Jürgen (2013): Kommentierung zu § 28a  
SGB III. In: Bernd Mutschler, Raimund Schmidt-De-  
Caluwe und Pablo Coseriu (Hg.): Sozialgesetzbuch III  
– Arbeitsförderung. Großkommentar. 5. Aufl. Baden-  
Baden: Nomos.

Voßemer, J./Schuck, B. (2015): Better overeducated  
than unemployed? The short- and long-term effects

of an overeducated labour market re-entry. In: Euro-  
pean Sociological Review, [http://esr.oxfordjournals.org/content/early/2015/10/27/esr.jcv093.ab-  
stract](http://esr.oxfordjournals.org/content/early/2015/10/27/esr.jcv093.abstract)

Werner, D./Ramos Lobato, P./Dietz, M. (2012): Eva-  
luation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäf-  
tigte in der Arbeitslosenversicherung. IAB-For-  
schungsbericht 9, Nürnberg.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)574

06. April 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" - BT-Drs. 18/7425

und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

### Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

#### 1. Einleitung

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

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

Hieraus leiten die beiden Fraktionen eine Reihe von Änderungsvorschlägen im Bereich der Arbeitslosenversicherung ab. Soweit zu den einzelnen Punkten

wissenschaftliche Befunde vorliegen, stellt das IAB diese im Folgenden dar und zieht aus wissenschaftlicher Sicht Schlussfolgerungen.<sup>1</sup>

#### 2. Anspruchsvoraussetzungen auf Arbeitslosengeld

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die LINKE fordern, dass in Zukunft schon nach viermonatiger Beitragszeit ein zweimonatiger Bezug von Arbeitslosengeld möglich sein soll. Das Verhältnis von Beitragszu Anspruchszeiten (2:1) soll beibehalten werden. Hierdurch würde auch die bisherige Sonderregelung nach § 142 Abs. 2 SGB III überflüssig. Jede weitere Beschäftigungsdauer von zwei Monaten soll einen weiteren Anspruch von einem Monat begründen, bis nach 24 Monaten eine Anspruchsdauer von 12 Monaten Arbeitslosengeld erreicht wird. Die LINKE fordert zudem, dass die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre heraufgesetzt werden soll.

##### 2.1. Internationaler Vergleich

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

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

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

	Anwart- schaftszeit (Monate) (1)	Rahmen- frist (Monate) (2)	(1)/(2)		Anwart- schaftszeit (Monate) (1)	Rahmen- frist (Monate) (2)	(1)/(2)
Frankreich	4	28	0.1	Luxem- burg	6	12	0.5
Spanien	12	72	0.2	Österreich	12	24	0.5
Malta	5	24	0.2	Portugal	12	24	0.5
Finnland	6	28	0.2	Rumänien	12	24	0.5
Großbritan- nien	6	24	0.3	Schweden	6	12	0.5
Griechen- land	6,6	24	0.3	Tsche- chien	12	24	0.5
Dänemark	12	36	0.3	Belgien	15,4	27	0.6
Estland	12	36	0.3	Bulgarien	9	15	0.6
Ungarn	12	36	0.3	Nieder- lande	6	9	0.7
Kroatien	9	24	0.4	Polen	12	18	0.7
Slowenien	9	24	0.4	Slowakei	24	36	0.7
Deutsch- land	12	24	0.5	Lettland	9	12	0.8
Italien	12	24	0.5	Irland	9,7	12	0.8
Litauen	18	36	0.5	Zypern	6	6	1.0

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

Bei einer Senkung der Anwartschaftszeit auf vier Monate würde *ceteris paribus* der Regulierungsindikator auf 0,17 sinken, bei einer gleichzeitigen Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre würde er auf 0,11 zurückgehen. Im internationalen Vergleich wäre es in Deutschland damit vergleichsweise einfach, Anspruch auf Arbeitslosenversicherung zu erwerben. Länder mit einer Anwartschaftszeit unter 12 Monaten haben meist auch eine kürzere Rahmenfrist. In Zypern betragen beispielsweise sowohl Rahmenfrist als auch Anwartschaftszeit sechs Monate, so dass Arbeitnehmer vorher ohne Unterbrechung beschäftigt gewesen sein müssen, um einen Anspruch auf Lohnersatzleistung zu erhalten.

## 2.2. Empirische Abschätzung

Hofmann/Stephan (2015) schätzen auf Basis von Individualdaten die direkten kurzfristigen Effekte einer Veränderung von Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten. Für die hochgerechnet 3,2 Mio. Personen, die im Zeitraum Oktober 2012 bis September 2013 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren, zeigen die Auswertungen: Eine Anwartschaftsdauer von vier Monaten hätte zur Folge gehabt, dass zusätzlich knapp 200.000 Personen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld eingelöst hätten (für die Berechnung wurde die Einlösewahrscheinlichkeit individuell auf Basis der persönlichen Merkmale vorhergesagt). Wäre zeitgleich die Rahmenfrist auf drei

Jahre ausgeweitet worden, so wären es voraussichtlich etwa 210.000 Personen gewesen. Mögliche Verhaltens- und längerfristige Effekte sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.

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

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

**2.3. Pro und Contra**

Aus versicherungsökonomischer Sicht sollen Anwartschaftszeit und Rahmenfrist Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit absichern, die in zeitlicher Nähe zum Eintreten des Versicherungsfalles eine Mindestdauer versicherungspflichtig beschäftigt waren. Derzeit muss ein Arbeitnehmer in den beiden Vorjahren im Schnitt sechs Monate pro Jahr arbeiten, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben. Bei einer Anwartschaftszeit von vier Monaten und einer Rahmenfrist von zwei bzw. drei Jahren würden 2,0 bzw. 1,3 Monate pro Jahr ausreichen. Die kürzeren Anwartschaftszeiten hätten dann (kurzfristige) positive Effekte auf die finanzielle Lage Arbeits-

loser, die den hierdurch entstandenen Anspruch einlösen, wenn entweder der Arbeitslosengeldanspruch über dem Grundsicherungsniveau der Bedarfsgemeinschaft liegt oder kein Anspruch auf Grundsicherung besteht.

Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es Gründe für sowie gegen eine Verkürzung der Anwartschaftszeit bzw. eine Verlängerung der Rahmenfrist. Tabelle 2 fasst die wichtigsten Argumente für und gegen eine Ausweitung der Rahmenfrist bzw. eine Verkürzung der Anwartschaftszeit zusammen (für eine ausführliche Diskussion s. Jahn/Stephan 2012). Die Gewichtung der Argumente ist eine politische Entscheidung.

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

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

**3. Selbständige in der Arbeitslosenversicherung**

Selbständige haben die Möglichkeit, ein Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag einzugehen und sich so gegen Arbeitslosigkeit zu versichern. Der Auffassung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zufolge soll sich die Höhe des Arbeitslosengeldes aus der Versicherung auf Antrag künftig nach der Höhe der gezahlten Beiträge und nicht mehr nach der Zuordnung in Qualifikationsstufen berechnen. Außerdem

sollen Selbständige zwischen zwei Tarifen wählen können: Bei halbierten Beiträgen sollen sie Anspruch auf Arbeitslosengeld entsprechend ihrer gezahlten Beiträge haben, bei vollen Beiträgen auf ein entsprechend höheres Arbeitslosengeld. Die Frist zur Antragstellung soll von drei auf sechs Monate nach Beginn der Selbstständigkeit erweitert werden. Die Arbeitslosenversicherung für Selbständige – und

dies fordert auch DIE LINKE – soll für alle Selbstständigen im Hauptwerb geöffnet werden (auch Hochschulabsolventen).

### 3.1 Entscheidung für ein Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag

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

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

Die geringe Verbreitung kann mehrere Ursachen haben. Rationale und perfekt informierte Personen könnten die für sie (im Erwartungswert) optimale Entscheidung getroffen haben. Denkbar ist aber auch, dass das wahrgenommene Risiko der Arbeitslosigkeit aufgrund der guten Arbeitsmarktentwick-

lungen niedrig ist, die Versicherung dem unternehmerischen Selbstverständnis vieler Personen widerspricht, Antragsfristen nicht eingehalten werden, die Versicherungsbeiträge schlicht als zu hoch empfunden werden oder aber der Kenntnisstand über die Versicherungsmöglichkeit unzureichend ist (Evers et al. 2013; Evers und Schleinkofer 2015).

Wie qualitative Befunde<sup>2</sup> zeigen, verfolgen Selbständige mit einer Versicherung unterschiedliche Motive: Der Versicherungsschutz gegen Arbeitslosigkeit produziert bei Gründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus bei den untersuchten Selbständigen in der von Unsicherheit geprägten Startphase ein Gefühl von Sicherheit für einen anfangs geringen Beitragsatz. Dieses Motiv der Sicherheit dominiert auch dann in den ersten Jahren, wenn die Einnahmen aus der Selbständigkeit als gut bewertet werden. Zudem kann der Abschluss eines Versicherungspflichtverhältnisses auf Antrag geeignet sein, um nach einem möglichen Scheitern der Selbständigkeit den sofortigen Bezug von Arbeitslosengeld II zu vermeiden. Hier können vergangene, biographisch erlebte Grundsicherungsperioden eine Rolle spielen, die mit gesellschaftlicher Stigmatisierung in Verbindung gebracht werden. Schließlich bietet die Antragspflichtversicherung Zugang zu Beratung, Vermittlung und Fördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und fungieren somit als „Eintrittskarte zum Club „Arbeitslosenversicherung““. Die Möglichkeit, ein Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag eingehen zu können, wird von den interviewten Solo-Selbständigen prinzipiell als positiv bewertet und trägt den veränderten Arbeitswelten, die Phasen der Selbständigkeit enthalten können, Rechnung.

### 3.2 Höhe des Arbeitslosengeldes aus der Versicherung auf Antrag

Die Höhe des Arbeitslosengeldes wird – falls in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit nicht mindestens 150 Tage Arbeitsentgelt aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung erzielt wurde – anhand eines fiktiven Entgelts ermittelt. Diese Konstellation führt wohl auch dazu, dass bei den interviewten Solo-Selbständigen aus der qualitativen Studie die Konditionen der Antragspflichtversicherung im Leistungsfall nur in Ausnahmefällen bekannt sind. In der Regel wird davon ausgegangen, dass die Höhe des Arbeitslosengeldes im Vergleich zur letzten Arbeitslosenperiode gleich bleibt. Dies ist aber nur unter der oben genannten Bedingung der Fall. Ansonsten wird die Höhe des Arbeitslosengeldes nach einem fiktiven Arbeitsentgelt berechnet, das a) von der Beschäftigung, auf die sich die Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit für den Arbeitslosen richten, b) von der für die Ausübung dieser Beschäftigung erforderlichen Qualifikation des Kunden (keine Ausbildung, abgeschlossener

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

Ausbildungsberuf, Fachschule/Meister, Hoch-/Fachhochschule), und c) von der Region (Ost/West) bestimmt wird. Diejenigen, die diese Versicherungsbedingungen kennen, sind in der Regel Akademiker, die von der Regelung aufgrund der Eingruppierung in die höchste Qualifikationsgruppe profitieren.

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

Tabelle 3: Richtwerte für monatliches Arbeitslosengeld nach Selbständigkeit

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

Richtwerte für Westdeutschland für Personen in Steuerklasse III ohne Kinder.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2015)

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

Die vorgeschlagene Berechnung des Arbeitslosengeldes anhand des Beitrags führt zu einem monatlichen Arbeitslosengeld in Höhe von 1.252,20 Euro (Bundesagentur für Arbeit, 2016). Damit steigt das Arbeitslosengeld für Personen ohne Ausbildung (Qualifikationsgruppe 4) um über 50 Prozent und für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (Qualifikationsgruppe 3) um über 20 Prozent. Für Personen mit Fachschul- oder Meisterabschluss (Qualifikationsgruppe 2) ergibt sich eine Erhöhung um etwa zwei Prozent. Demgegenüber steht eine Verringerung des Arbeitslosengeldes für Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss (Qualifikationsgruppe 1) um über 10 Prozent. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die vergleichsweise geringfügige Erhöhung des

Arbeitslosengeldes für Personen mit Fachschul- oder Meisterabschluss nicht zu wesentlichen Verhaltensänderungen führt, und daher werden nur die erwarteten Effekte bei den anderen Qualifikationsgruppen diskutiert.

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

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

Nach Abschluss der Versicherung sind zusätzlich Verhaltensänderungen sowohl beim Eintritt in Arbeitslosigkeit als auch während einer Arbeitslosigkeitsepisode zu erwarten. Für Selbständige der Qualifikationsgruppen 3 und 4 steigt das Arbeitslosengeld im Verhältnis zum Einkommen aus Selbständigkeit. Dies erhöht für diese Gruppe den Anreiz, die Selbständigkeit zu beenden und stattdessen Arbeitslosengeld zu beziehen. Im Fall von Arbeitslosigkeit steigt durch das höhere Arbeitslosengeld der Lohn, der in einer angebotenen neuen Beschäftigung gezahlt werden muss, damit ein Jobangebot angenommen wird. Gleichzeitig verringert der Vorschlag – bei gegebenen Verdienstmöglichkeiten – den Unterschied zwischen Arbeitslosengeld und möglichem Erwerbseinkommen. Somit können Arbeitssuchende bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung wählerischer sein; die Anreize, intensiv nach einer neuen Beschäftigung zu suchen und schnell wieder Arbeit aufzunehmen, nehmen ab. Insgesamt ist für Selbständige der Qualifikationsgruppen 3 und 4 mit einem häufigeren Eintritt in Arbeitslosigkeit und einem anschließenden längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit zu rechnen. Spiegelbildlich sind bei Selbständigen mit (Fach-)Hochschulabschluss weniger Eintritte in Arbeitslosigkeit und ein kürzerer Verbleib zu erwarten. Allerdings dürften die Effekte bei Selbständigen mit (Fach-)Hochschulabschluss geringer ausfallen als bei Selbständigen aus den Qualifikationsgruppen 3 und 4: Das Arbeitslosengeld I sinkt bei Selbständigen mit (Fach-)Hochschulabschluss weniger (sowohl absolut als auch relativ) als es bei den Qualifikationsgruppe 3 und 4 steigt. Aus versicherungsökonomischer Sichtweise könnten die vorgeschlagenen Änderungen die Arbeitslosenversicherung damit finanziell erheblich belasten.

### 3.3 Variierender Beitragssatz zur Versicherung auf Antrag

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

Zu fragen wäre jedoch, ob bei halbierten Beitragssätzen die späteren Leistungen aus der Antragspflichtversicherung ausreichend sind. Bei den bisherigen Leistungssätzen führt eine Halbierung zu monatlichen Arbeitslosengeldzahlungen zwischen 403,05 und 707,70 Euro. Bei der im Antrag vorgeschlagenen

Berechnungsart ergeben sich Zahlungen von 655,80 Euro (für Beiträge bezogen auf die halbe bisherige Bezugsgröße von 2.905,00 Euro, Bundesagentur für Arbeit, 2016). Das Arbeitslosengeld liegt in all diesen Fällen bei einer Halbierung des Beitragssatzes demnach kaum über dem Grundsicherungsniveau (im Extremfall sogar unter dem Regelbedarf). Daher ist davon auszugehen, dass die Halbierung der Beitragssätze aus individueller Perspektive wenig Anreize setzt, sich zu versichern. Aus versicherungsökonomischer Sicht sind keine wesentlichen Auswirkungen der Einführung einer solchen Option zu erwarten.

### 3.4 Frist für den Antrag auf die freiwillige Versicherung

Bisher müssen Selbständige den Antrag zur Arbeitslosenversicherung innerhalb von drei Monaten ab Beginn ihrer selbständigen Tätigkeit stellen. Im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird gefordert, diese Frist auf sechs Monate auszuweiten. Eine solche Ausweitung ist aus versicherungsökonomischer Perspektive kritisch zu beurteilen. Es ist davon auszugehen, dass Selbständige nach Beginn ihrer Tätigkeit zunehmend besser einschätzen können, wie groß die Erfolgsaussichten ihrer Gründungen sind. Die Erfolgsaussichten beeinflussen die Entscheidung über den Abschluss der Arbeitslosenversicherung. Hierbei erhöhen schlechtere Erfolgsaussichten unter sonst gleichen Bedingungen die Neigung zum Versicherungsabschluss, da schlechtere Erfolgsaussichten eine höhere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, implizieren. Dadurch kommt es zu einer systematischen Selbstselektion von Gründern mit schlechteren Erfolgsaussichten in die Arbeitslosenversicherung. Aus Perspektive der Versicherung ist diese Selektion problematisch, da sie dazu führt, dass Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko unter den Versicherten überrepräsentiert sind. Dies führt zu höheren Ausgaben pro Versichertem als in einer Situation, in der sich alle Personen versichern. Die vorgeschlagene Verlängerung der Antragsfrist könnte dieses Problem verschärfen, da Selbständige mehr Zeit hätten, um Informationen über die Erfolgsaussichten ihrer Gründung zu sammeln und sich entsprechend für oder gegen eine Versicherung zu entscheiden.

### 3.5 Öffnung der Versicherung auf Antrag für weitere Personengruppen

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

Bei der Einführung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige wurde beabsichtigt, Gründern durch eine Weiterversicherung den Verbleib in der Versicherung zu ermöglichen (BT-Drs. 15/1515). Dadurch sollten Existenzgründungen ermöglicht werden,

ohne eine bestehende Absicherung gegen Arbeitslosigkeit zu verlieren. Die vorherige Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft wird durch die in § 28a Abs. 2 SGB III genannten Voraussetzungen, insbesondere Vorversicherungszeiten, nachgewiesen (BT-Drs. 15/1515 und BT-Drs. 17/1945). Beide Anträge implizieren, dass der Charakter einer Weiterversicherung zugunsten einer ausgeweiteten Zugangsmöglichkeit in die Versicherung aufgegeben wird. Dabei handelt es sich letztlich um eine politische Entscheidung.

Es liegen keine Studien dazu vor, ob bisher nicht berechnete Personengruppen der Versicherung beitreten möchten, was eine Abschätzung der Folgen der vorgeschlagenen Änderung erschwert. Problematisch erscheint die Möglichkeit, auch bei vorherigem ALG-II-Bezug nach einer Unternehmensgründung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige beizutreten. Hier eröffnet sich durch eine selbständige Tätigkeit – unter Umständen bei gleichzeitig fortgesetztem ALG-II-Bezug – die Möglichkeit, Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben.<sup>3</sup> Dabei ist entscheidend, ob bei einem geplanten späteren ALG-I-Bezug die Beiträge zur Versicherung geringer sind als der Unterschied zwischen dem später ausgezahlten Arbeitslosengeld I und II. Während dies derzeit von der individuellen Qualifikation abhängt, dürfte bei der vorgeschlagenen Änderung der Berechnung des Arbeitslosengeldes I dieses deutlich über dem Arbeitslosengeld II liegen. In diesem Fall ist nicht auszuschließen, dass sich Personen mit schlechten Arbeitsmarktaussichten, die Arbeitslosengeld II beziehen, mit dem Ziel selbständig machen, möglichst schnell Arbeitslosengeld I statt Arbeitslosengeld II zu beziehen. Neben der dadurch entstehenden finanziellen Belastung für die Arbeitslosenversicherung widerspricht ein solches Verhalten dem Versicherungsgedanken.

#### 4. Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und Mindestarbeitslosengeld

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

Die Höhe des Arbeitslosengeldes soll sich – so BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN – stets an der Höhe der gezahlten Beiträge orientieren; auch bei der Suche nach einem Teilzeitjob. Die LINKE fordert, ein Mindestarbeitslosengeld einzuführen, damit bei Bedarf

ein ergänzender ALG-II-Bezug und der damit verbundene Verwaltungsaufwand vermieden werden. Die Erhöhung soll über Steuern finanziert werden.

#### 4.1 Zusätzliche Ansprüche und Mindestbezugsdauern

Die Vorschläge der LINKEN implizieren, dass sich anrechenbare Versicherungspflichtzeiten in Zukunft nicht mehr auf die erweiterte Rahmenfrist beschränken sollen, sondern im Lebensverlauf immer längere Anspruchsdauern begründen können. Gleichzeitig wird eine Untergrenze bei der Bezugsdauer eingezeichnet. Damit lassen sich sogenannte Drehtüreffekte (Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug) nicht ausschließen, und Personen können teilweise länger Arbeitslosengeld beziehen als sie zuvor in der letzten erweiterten Rahmenfrist erwerbstätig waren.

Ein Beispiel kann dies verdeutlichen. Angenommen, eine Person tritt mit 18 Jahren in das Berufsleben ein und ist bis Mitte des 50. Lebensjahres sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Diese Person hätte nach dem vorliegenden Vorschlag – je nach konkreter Ausgestaltung der Regelungen – eine Anspruchsdauer von 45 bis 48 Monaten (statt wie derzeit 15 Monaten). Personen ab einem Alter von 50 Jahren wäre es theoretisch möglich, zwischen zweijährigen Erwerbsphasen und einem – aufgrund der Mindestbezugsdauer – mindestens 18-monatigen Arbeitslosengeldbezug (derzeit wären es 12 Monate) zu wechseln. Falls frühere Erwerbsphasen bei erneuten Arbeitslosigkeitsepisoden weiterhin (bzw. immer wieder) berücksichtigt würden, entstünde bei jedem neuen Erwerb eines Anspruchs eine deutlich längere mögliche Bezugsdauer.

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

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

#### 4.2 Effekte der Verkürzung der Anspruchsdauern im Jahr 2006

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

In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die damalige rot-grüne Bundesregierung tiefgreifende Arbeitsmarktreformen. So verkürzte sie für alle Personen ab 45 Jahren, die seit Februar 2006 arbeitslos wurden, die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Diese Reform ist ein natürliches Experiment, da sie nur bestimmte Altersgruppen betraf, andere jedoch nicht. Lo et al. (2013) betrachten die Abgänge von Männern aus Arbeitslosigkeit. Sie vergleichen Männer, bei denen die Bezugsdauer um sechs Monate verkürzt wurde (Alter 45 bis 46), mit solchen, bei denen sich die Bezugsdauer sich nicht veränderte (Alter 40 bis 44). Letztere können daher als Maßstab beziehungsweise Kontrollgruppe dafür dienen, was in der älteren Gruppe ohne Reform geschehen wäre.

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

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

### 4.3 Effekte von mit dem Alter steigenden Anspruchsdauern

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

Der Befund, dass die Verweildauer in Arbeitslosigkeit dann (und nur dann) sprunghaft ansteigt, wenn sich an der Altersgrenze die Anspruchsdauer verlängert, weist auf einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Anspruchsdauer und Verweildauer in Arbeitslosigkeit hin. Um auszuschließen, dass andere Faktoren für den Anstieg in der Verweildauer verantwortlich sind, wurde eine Reihe weiterer Tests durchgeführt. Diese Tests geben keinen Anlass, an der Verlässlichkeit der Kausalaussage zu zweifeln. Eine frühere Studie des IAB für den Zeitraum 1987 bis 2004 (Schmieder et al. 2012) kommt trotz der damals anderen Voraussetzungen (wie anderen Altersgrenzen und längeren erweiterten Rahmenfristen) zu ähnlichen Ergebnissen.

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

Neben dem Effekt, den eine Verlängerung der Anspruchsdauer auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit hat, ist auch relevant, wie sich diese auf die Qualität der Arbeit, insbesondere die Wiedereinstiegsgehälter nach Arbeitslosigkeit auswirkt. Aus theoretischer Sicht ist der Effekt hier unklar: Auf der einen Seite kann eine längere Anspruchsdauer dazu führen, dass Arbeitslose bei der Arbeitssuche selektiver sind und nur besser bezahlte Arbeiten annehmen. In diesem Fall sind die Betroffenen länger arbeitslos, da sie weniger Arbeitsangebote annehmen; gleichzeitig steigen aber der Lohn und die Beschäftigungstabilität. Auf der anderen Seite kann eine längere Anspruchsdauer dazu führen, dass Arbeitslose (zunächst) weniger intensiv nach einer Arbeit suchen. Durch die reduzierte Suchanstrengung brauchen Arbeitslose ebenfalls länger um eine Beschäftigung zu finden, ohne jedoch höhere Löhne zu erhalten. Im Gegenteil können hier die Löhne sogar sinken, wenn mit zunehmender Arbeitslosendauer die Qualität der angebotenen Beschäftigung sinkt. In einem aktuellen Forschungsartikel zeigen Schmieder et al. (2016), dass für Deutschland der negative Effekt auf die Löhne dominiert. Dabei vergleichen sie die Wiedereinstiegsgehälter von Arbeitslosen im Zeitraum 1987 und 1999, die zum Zeitpunkt des Eintritts in Arbeitslosigkeit zwischen 40 und 46 Jahre alt sind. In diesem Zeitraum gab es an der Altersgrenze 42 einen sprunghaften Anstieg der Anspruchsdauer von 12 auf 18 Monate sowie an der Altersgrenze 44 von 18 auf 22 Monate. An diesen Stellen sinkt der Lohn sprunghaft um etwa 0,1 Prozent pro Monat, um den die Anspruchsdauer steigt, und um 0,8 Prozent pro Monat, um den sich die Dauer in Arbeitslosigkeit erhöht. Auch die Wahrscheinlichkeit, Vollzeit zu arbeiten, sinkt um ca. 0,1 Prozent, während die Wahrscheinlichkeit, in einem anderen Beruf zu arbeiten als vor der Arbeitslosigkeit, um

knapp 0,2 Prozent ansteigt. Insgesamt zeigen sich damit leicht negative Effekte einer längeren Anspruchsdauer auf Löhne und Beschäftigungsqualität. Diese Befunde können zwar nicht ohne weiteres auf andere Zeiträume und Altersgruppen übertragen werden. Sie geben jedoch Anlass zur Vermutung, dass auch bei einer hier diskutierten Ausweitung der Anspruchsdauer nicht automatisch positive Effekte auf Löhne und Beschäftigungsqualität zu erwarten sind.

#### 4.4 Mindestarbeitslosengeld

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

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

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

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

#### 5. Arbeitsversicherung und obligatorische Förderangebote

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

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

##### 5.1 Finanzierung von Qualifikationsmaßnahmen, auch für Beschäftigte

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

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

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

Der Gedanke der Prävention hat seit längerem Einzug in die Arbeitsmarktpolitik der BA gehalten, etwa mit der Orientierungshilfe bereits vor Ende der Schullaufbahn, mit der Förderung von Qualifizierung bei Kurzarbeit sowie mit Qualifizierungsberatern (Kruppe 2011). Seit der Einführung des Sonderprogramms WeGebAU im Jahr 2007 fördert die BA

darüber hinaus die Weiterbildung von geringqualifizierten Beschäftigten (§§ 81 (2) und (5) SGB III) und von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU, §§ 82 und 131a SGB III). Das Programm WeGebAU wuchs zwischen 2007 und 2010 von anfänglich knapp 15.000 Zugängen stetig bis auf knapp 90.000 Zugänge pro Jahr an. Nach Ende der Aufstockung des Programms durch das Konjunkturpaket II in den Jahren 2009 und 2010 sowie der Fokussierung auf längere und abschlussorientierte Weiterbildungen nahm die Zahl der Zugänge drastisch ab. Im Jahr 2011 fielen die Programmzugänge im Vorjahresvergleich um etwa 75 Prozent auf rund 20.000 Fälle. Im Jahr 2014 gingen zuletzt knapp 15.000 Beschäftigte in das Programm über. Im Zeitverlauf stellten Geringqualifizierte (nach §§ 81 (2) und (5) SGB III) zahlenmäßig die wichtigste Fördergruppe.

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

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

Prävention umfasst zudem wesentlich mehr als Arbeitsmarktpolitik – bzw. die BA – leisten kann und leisten sollte. Teils übernehmen hier die Länder bzw. der Bund Verantwortung: So bieten verschiedene Länderprogramme in Kooperation mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) über Bildungsschecks die (anteilige) Finanzierung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen an. Zusätzlich zu den einzelnen Länderförderungen stellt das BMBF mit der Bildungsprämie eine bundeseinheitlich gleiche Förderung für berufliche Weiterbildung bereit. Gemeinsam ist der bisherigen Förderung, dass sie die soziale Ungleichheit beim Weiterbildungszugang nicht abbaut (Kruppe 2012, S. 18). Jene Personengruppen, die am

stärksten auf eine Förderung angewiesen sind – neben Geringqualifizierten gehören dazu z.B. auch Migrantinnen und Migranten – sind bei Beteiligungs- und Finanzierungsmöglichkeiten am stärksten beschränkt (Rahner 2014).

Den Zugang zu geförderter Qualifizierung und Weiterbildung auch ohne Vorbedingung einer drohenden oder bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit zu ermöglichen, findet sich auch im Ansatz einer Arbeitsversicherung (z.B. Schmid 2011). Hierbei sollen gesellschaftlich erwünschte Übergänge am Arbeitsmarkt gefördert werden – darunter auch Übergänge in berufliche Weiterbildung, die der heutigen Logik der Förderung durch die BA (s.o.) nicht entsprechen (ebd.). Eine Umwandlung der Arbeitslosen- in eine Arbeitsversicherung steht jedoch noch vor vielen unbeantworteten Fragen, die unter anderem die Aspekte Finanzierung, soziale Ungleichheit und Weiterbildungsberatung betreffen. Als ein erster Schritt wäre eine stärkere Abstimmung der Bildungspolitik für Erwachsene insgesamt angeraten; dies gilt insbesondere für Fragen der Finanzierung. Auch ein Weiterbildungs-BAföG, das zumindest zum Teil als Darlehen vergeben werden soll, löst sozial ungleich verteilte Zugangschancen nicht auf, da dieser Anreiz für einige Personengruppen nicht wirkt. Wichtiger wäre es – anstatt Verschuldung durch ein Darlehen – den Zugang zu Weiterbildung niedrigschwellig zu gestalten und dies ggf. durch unmittelbare finanzielle Anreize zu unterstützen (Oslander/Dietz 2015).

## 5.2 Weiterbildungsberatung

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

## 5.3 Obligatorische Arbeitsförderungsangebote

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

Eine Pflicht, allen Arbeitslosen zu einem bestimmten, individuellen Zeitpunkt ein Teilnahmeangebot bei gleichzeitiger Beschränkung auf nur zwei Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu machen, kann dazu führen, dass Probleme, die Personen beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht (mehr) zielgenau adressiert werden können. Darüber hinaus

kann sie dazu führen, dass eine schon vorher absehbare, notwendige Förderung nicht schnellstmöglich durchgeführt würde und zunächst der Eintritt der Pflicht abgewartet wird.

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

Für die bisher untersuchten Gruppen von arbeitslosen Teilnehmenden an Maßnahmen geförderter beruflicher Weiterbildung ermitteln empirische Studien überwiegend positive Effekte auf die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten. Während der ersten Monate nach Beginn einer beruflichen Weiterbildung haben die Teilnehmenden zwar noch geringere Beschäftigungschancen und einen geringeren Durchschnittslohn als die Vergleichsgruppe. Dieser Effekt ergibt sich, weil sie sich auf die Weiterbildung konzentrieren und ihre Aktivitäten zur Arbeitsuche eingeschränkt sind während die Weiterbildung andauert (bspw. Dörr et al. 2016; Bernhard/Kruppe 2012). Positiv lässt sich diese Verschiebung der Prioritäten weg von der Arbeitsuche hin zum Abschluss der Weiterbildung als Investitionseffekt interpretieren. Je länger die Weiterbildung dauert, desto stärker fällt der Investitionseffekt aus und desto länger dauert er an. Einige Monate nach Beginn der beruflichen Weiterbildung verschwindet der Investitionseffekt und es zeigt sich ihre signifikant positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden sowie auf ihre Lohnentwicklung. Die positive Wirkung der beruflichen Weiterbildung bleibt über mehrere Jahre nach ihrem Beginn bestehen (Bernhard 2016, Lang/Kruppe 2014) und überkompensiert damit vermutlich die Nachteile des Investitionseffekts.

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

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

Wirksamkeit von Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung haben gezeigt, dass öffentlich geförderte Beschäftigung nicht grundsätzlich die Beschäftigungschancen von Erwerbslosen verbessert, sondern vor allen Dingen Personen mit eher schlechten Chancen auf dem Arbeitsmarkt mittelfristig hilft (z.B. Caliendo et al. 2005, 2008, Wolff/ Hohmeyer 2008) und damit Personen, an die sich diese Förderung auch hätte richten sollen. Hierzu gehören beispielsweise ältere Leistungsbezieher und insbesondere Personen, die länger nicht erwerbstätig waren. So wurde gezeigt, dass Ein-Euro-Jobs die Beschäftigungschancen von Personen erhöhen, deren letzte ungeforderte Erwerbstätigkeit über drei bis zwölf Jahre zuvor endete, jedoch nicht die von Personen, die im letzten Jahr noch erwerbstätig waren (Wolff/Hohmeyer 2008). Der Umstand der Langzeiterwerbslosigkeit dürfte in der Regel auf die ALG-I-Bezieher nicht zutreffen. Es ist daher nicht zu erwarten, dass sie im Durchschnitt von der Teilnahme an einer Maßnahme der öffentlich geförderten Beschäftigung mittelfristig profitieren können. Zudem haben verschiedene Studien gezeigt, dass Teilnehmende während und kurz nach der Teilnahme geringere Beschäftigungschancen haben als vergleichbare Nicht-Teilnehmende, weil ihnen weniger Zeit und/oder Motivation bleibt, nach einer regulären Beschäftigung zu suchen (die sogenannten Lock-In- oder Einbindungseffekte; siehe z.B. Caliendo et al. 2005, 2008, Wolff/Hohmeyer 2008). Diese Einbindungseffekte fallen bei arbeitsmarktnahen Personen höher aus, da ihre Beschäftigungschancen ohne die Maßnahme größer sind als bei arbeitsmarktfremden Personen. Es ist daher insgesamt zu erwarten, dass sich Beschäftigungschancen der Teilnehmenden aus oben genannter Gruppe im Schnitt kurzfristig verschlechtern, ohne sich mittelfristig zu verbessern. Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung sollten sich daher gezielt an Personen mit sehr ungünstigen Eingliederungsperspektiven richten, für die der Erhalt und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zentral sind, was drei Monate vor Auslaufen des Arbeitslosengeldbezuges nicht der Fall sein muss.

Die Unterbreitung eines Beschäftigungsangebots für alle Personen, deren Arbeitslosengeldbezug in den nächsten drei Monaten endet, kann zudem negative Auswirkungen auf die Anzahl ungeförderter Beschäftigungsverhältnisse haben. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn es sich wie hier um einen Kreis von eher arbeitsmarktnahen Personen handelt und wenn die geförderten Tätigkeiten unter Umständen nicht unbedingt zusätzlich, gemeinnützig und wettbewerbsneutral sein müssen. Dann besteht besonders die Gefahr, dass die geförderte Beschäftigung reguläre Beschäftigung verdrängt. Die Anzahl der Personen, denen ein Übergang in öffentlich geförderte Beschäftigung ermöglicht werden müsste, wäre auch zudem hoch, dass es wahrscheinlich wird, dass reguläre Beschäftigung verdrängt wird: Im Jahr 2014 (Zahlen für das Jahr 2015 insgesamt liegen noch nicht vor) befanden sich unter den mehr als 1,7 Mio. Zugängen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten rund 190 Tsd. Personen, die in den drei Monaten zuvor SGB-III-Leistungen bezogen haben, und

knapp 111 Tsd. ALG-I-Aufstocker (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2016).

Die Beschäftigungswirkungen von öffentlich geförderter Beschäftigung hängen jedoch nicht nur von der Teilnehmergruppe ab, sondern auch von der Ausgestaltung. So ist davon auszugehen, dass die Einbindungseffekte umso größer sind, je attraktiver die Maßnahme ausgestaltet ist (zum Beispiel wenn ein Lohn gezahlt wird statt einer Mehraufwandsentschädigung), weil die Teilnehmenden dann einen geringeren Anreiz haben, nach einer ungeforderten Beschäftigung zu suchen und diese aufzunehmen. Kontraproduktiv wäre es außerdem, wenn der Lohn auch den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung einschließen würde und so eine Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ermöglichen würde. Dadurch könnten sogenannte Drehtüreffekte zwischen Arbeitslosengeldbezug und Maßnahmenteilnahme auftreten. Bei einer besonders attraktiven Ausgestaltung könnte die Einrichtung des Beschäftigungsangebots außerdem dazu führen, dass Arbeitslosengeldbezieher bereits vor dem Beschäftigungsangebot ihre Arbeitsuche zurückschrauben, da sie um das Angebot wissen und die Teilnahme herbeiführen möchten.

## 6. Zumutbarkeit von Arbeit

Die LINKE fordert in Hinsicht auf die Zumutbarkeit von Arbeit u.a. einen Qualifikationsschutz; berücksichtigt werden soll der Verlauf des Berufslebens. Konkrete Arbeitsangebote sollen abgelehnt werden können, ohne Sperrzeiten oder andere Sanktionen fürchten zu müssen.

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

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

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

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

## 7. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

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

### 7.1 Defizithaftung

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

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

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

## 7.2 Sonderabgabe zur Förderung der Langzeitarbeitslosen

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

Sinnvoll ist es, die Beschäftigungsaufnahme von Langzeitarbeitslosen gezielt auch finanziell zu begünstigen. Dies kann durch geeignet ausgestaltete Instrumente der Förderung geschehen, wie sie prinzipiell bereits existieren. Die Einführung einer Abgabe, die bei Einstellung von Langzeitarbeitslosen erlassen wird, ist dafür nicht erforderlich.

## 7.3 Erstattungspflicht bei Kündigung älterer Arbeitnehmer

Bezüglich einer Erstattungspflicht des Arbeitgebers für das Arbeitslosengeld bei Kündigung älterer Arbeitnehmer sind verschiedene Argumente abzuwägen:

Grundsätzlich kann ein Fehlanreiz bestehen, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer zulasten der Arbeitslosenversicherung auf eine Kündigung verständigen, und der Arbeitnehmer das Arbeitslosengeld als Übergang in die Rente nutzt. Auch haben ältere Arbeitslose besonders niedrige Chancen, wieder in Arbeit zu kommen. Insofern kann argumentiert werden, dass es sinnvoll sein kann, finanzielle Anreize speziell gegen Entlassung von älteren Arbeitnehmern zu setzen.

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

## 7.4 Versicherungsfremde Leistungen

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

## 8. Zusammenfassung

- **Verkürzung der Anwartschaftsdauer bzw. Ausweitung der Rahmenfristen:** Für die Vorschläge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bzw. der LINKEN sprechen unter anderem ein niedrigeres Armutsrisiko, eine höhere Attraktivität kurzer Arbeitsverhältnisse und eine Chance auf eine bessere Passung von Arbeitslosen und Arbeitsplätzen. Dagegen sprechen u.a. eine eventuell höhere Arbeitslosenquote, steigende Kosten durch mehr Anspruchsberechtigte, steigende Suchdauern und mögliche Mitnahmeeffekte. Berechnungen des IAB für den Zeitraum Herbst 2012 bis Herbst 2013 zeigen: Wäre zu Beginn des betrachteten Zugangszeitraums die Anwartschaftszeit auf vier Monate verringert worden, hätten bei einer Rahmenfrist von zwei (drei) Jahren etwa 200.000 (210.000) Personen zusätzlich einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I eingelöst. Von diesen wären 78.000 (85.000) bisherige ALG-II-Empfänger gewesen. Dabei wäre es aber nur einem Teil von ihnen gelungen, infolge des ALG-I-Bezugs die Hilfebedürftigkeit zu verlassen.
- **Einheitliches Arbeitslosengeld für vormals Selbständige:** Der Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gleicht auf der einen Seite Beiträge zur und Auszahlungen aus der Versicherung an – gleich hohen monatlichen Beiträgen stehen im Fall der Arbeitslosigkeit gleich hohe monatliche Auszahlungen für alle Personengruppen gegenüber. Aus versicherungsökonomischer Perspektive ist damit zu rechnen, dass bei Umsetzung des Vorschlags Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung und insbesondere Personen ohne Berufsausbildung häufiger eine Versicherung abschließen. Gleichzeitig erhöht der Vorschlag für diese Personen die Anreize, ihre Selbständigkeit aufzugeben und Arbeitslosengeld zu beziehen, und senkt die Anreize, schnell wieder Arbeit aufzunehmen. Außerdem wird die Versicherung für Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss unattraktiver, die Anreize zur Aufgabe der Selbständigkeit werden reduziert und die Anreize zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung erhöht. Insgesamt ist eine Verschlechterung des Verhältnisses von Einnahmen aus der Arbeitslosenversicherung für Selbständige zu den damit verbundenen Ausgaben zu erwarten.
- **Verlängerung der Antragsfrist bei Arbeitslosenversicherung für Selbständige:** Der Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN führt dazu, dass Gründer mehr Informationen über die Erfolgsaussichten ihrer Gründung sammeln können, bevor sie entscheiden, ob sie sich versichern. Dadurch könnten sich Gründer mit geringen Erfolgsaussichten vermehrt in die Versicherung selektieren, was aus Sicht der Arbeitslosenversicherung zu einer Verschlechterung des Verhältnisses von Einnahmen aus der Arbeitslosenversicherung für Selbständige zu den damit verbundenen Ausgaben führen würde.
- **Verlängerung der Bezugsdauern des Arbeitslosengelds und sprungweise Erhöhung mit dem Alter:** Bei dem durch die LINKE vorgeschlagenen

Modell lassen sich Drehtüreffekte nicht ausschließen. Außerdem sinkt aus ökonomischer Sicht der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Studien zur Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld bei der Gruppe der Personen, die knapp unter bzw. über 50 Jahre alt sind, zeigen: Personen mit einer um drei Monate höheren Anspruchsdauer sind circa fünf bis zehn Tage länger arbeitslos. Die Tatsache, dass sich für frühere Zeiträume und andere Altersschnittstellen vergleichbare Effekte finden, legt nahe, dass auch bei anderen Bevölkerungsgruppen die Ausweitung der Anspruchsdauer zu einer Verlängerung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

- **Mindestarbeitslosengeld in Höhe der SGB-II-Leistungen:** Allgemein erscheint es sinnvoll, die Zuständigkeiten für Personen, die Arbeitslosengeld I durch Arbeitslosengeld II aufstocken, klar zu regeln und mehrfache Zuständigkeiten zu vermeiden. Zudem könnte der Bezug eines Mindestarbeitslosengeldes und eine Betreuung durch die Arbeitsagentur als weniger stigmatisierend wahrgenommen werden. Eine Bedürftigkeitsprüfung und eine Kopplung der Höhe des Mindestarbeitslosengeldes an den Haushaltskontext würden den Verwaltungsaufwand aus den Jobcentern in die Arbeitsagenturen verlagern. Der Vorschlag bedeutet darüber hinaus, dass bedürftige ALG-I-Bezieher nicht weiter in das Aktivierungsregime der Jobcenter einbezogen werden.
- **Arbeitsversicherung und obligatorische Förderangebote:** Das Modell einer Arbeitsversicherung sieht vor, den Zugang zu geförderter Qualifizierung und Weiterbildung auch ohne Vorbedingung einer drohenden oder bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit zu ermöglichen. Eine Umwandlung der Arbeitslosen- in eine Arbeitsversicherung steht jedoch noch vor vielen unbeantworteten Fragen, die unter anderem die Aspekte Finanzierung, soziale Ungleichheit und Weiterbildungsberatung betreffen. Als ein erster Schritt wäre eine stärkere Abstimmung der Bildungspolitik für Erwachsene insgesamt angeraten; dies gilt insbesondere für Fragen der Finanzierung. Ein Weiterbildungs-BAföG, das zumindest zum Teil als Darlehen vergeben werden soll, löst sozial ungleich verteilte Zugangschancen nicht auf, da dieser Anreiz für einige Personengruppen nicht wirkt. Stattdessen sollte der Zugang zu Weiterbildung möglichst niedrigschwellig gestaltet sein. Dies ließe sich durch unmittelbare finanzielle Anreize unterstützen. Vor einer Ausweitung des bestehenden Programms zur Weiterbildungsförderung Beschäftigter sollten zunächst freie Kapazitäten genutzt werden. Generell ist eher anzuraten, Betriebe und Beschäftigte für die Bedeutung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen zu sensibilisieren. Dies sollte durch eine verstärkte, unabhängige und niedrigschwellige Beratung sowohl von Betrieben als auch von Personen geschehen. Obligatorische alternative Beschäftigungsangebote im öffentlich geförderten Bereich sind generell kritisch zu sehen: Öffent-

lich geförderte Beschäftigung sollte nur sehr zielgenau unter Berücksichtigung der individuellen Situation eingesetzt werden.

- **Zumutbarkeit von Arbeit:** Eine Abschaffung der Sperrzeiten bei der Ablehnung von Arbeitsangeboten – ein Vorschlag der LINKEN – dürfte im Mittel zu längeren Arbeitslosigkeitsdauern führen.
- **Finanzierung der Arbeitslosenversicherung:** Eine generelle Defizithaftung des Bundes widerspricht dem Versicherungsgedanken; allerdings muss über die Beitragsatzgestaltung eine hinreichende Rücklage der Versicherung sichergestellt werden. Eine ständige Sonderabgabe zur Förderung von Langzeiterwerbslosen erscheint nicht notwendig, da bereits andere Fördermöglichkeiten existieren und aus Steuermitteln finanziert werden können. Die Pflicht zur Erstattung des Arbeitslosengeldes durch den Arbeitgeber im Falle einer Kündigung von älteren Beschäftigten bringt gewichtige Nachteile mit sich, die gegen die möglicherweise zurückgehende Kündigungseigung und geringere Fehlanreize aufgewogen werden müssen. Leistungen der BA, die über die Aufgaben der Versicherung hinausgehen, sind sachgemäß aus Steuermitteln zu finanzieren.

## 9. Literatur

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

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

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

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

[https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/web-datei/mdaw/mjvz/~edisp/l6019022dst-bai739095.pdf?\\_ba.sid=L6019022DSTBAI739098](https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/web-datei/mdaw/mjvz/~edisp/l6019022dst-bai739095.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI739098) [abgerufen am 30.03.2016]

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

[https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/web-datei/mdaw/mjez/~edisp/l6019022dst-bai615776.pdf?\\_ba.sid=L6019022DSTBAI615771](https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/web-datei/mdaw/mjez/~edisp/l6019022dst-bai615776.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI615771) [abgerufen am 30.03.2016]

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

[https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/web-datei/mdaw/mjez/~edisp/l6019022dst-bai615776.pdf?\\_ba.sid=L6019022DSTBAI615771](https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/web-datei/mdaw/mjez/~edisp/l6019022dst-bai615776.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI615771)

[tur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdk5/-edisp/16019022dst-bai392135.pdf?\\_ba\\_sid=L6019022DSTBAI392138](http://www.bun.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdk5/-edisp/16019022dst-bai392135.pdf?_ba_sid=L6019022DSTBAI392138) [abgerufen am 24.03.1016].

Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (2015): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Ältere am Arbeitsmarkt, Nürnberg. Verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/StatistischerContent/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Aeltere-amArbeitsmarkt-2014.pdf> [abgerufen am 01.04.1016].

Bundesagentur für Arbeit (2016), Selbstberechnung Arbeitslosengeld I (Kalenderjahr 2016). Verfügbar unter: <http://www.pub.arbeitsagentur.de/selbst.php?jahr=2016#ergebnisse> [abgerufen am 24.03.2016].

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

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

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

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

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

Evers, Katalin; Schleinkofer, Michael (2015): Der Gründungszuschuss vor und nach der Reform – same same, but different: Ein Vergleich der Teilnehmerstrukturen, IAB-Forschungsbericht 05/2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Osiander, Christopher; Dietz, Martin; (2015): What could all the money do? Ergebnisse eines faktoriel- len Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen. IAB-Discussion Paper 04/2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Van den Berg, Gerhard J.; Hofmann, Barbara; Uhlen-dorff, Arne (2016): The role of sickness in the evaluation of job search assistance and sanctions, IAB-Discussion Paper 02/2016

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

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr, IAB-Kurzbericht 02/2008.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)575

06. April 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" -  
BT-Drs. 18/7425und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung  
gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

### Zentralverband des Deutschen Handwerks

#### Keine Ausweitung der Rahmenfrist und keine Verkürzung der Anwartschaftszeiten

Mit einer wie in den vorliegenden Anträgen geforderten **Verlängerung der Rahmenfrist** von zwei auf drei Jahre, insbesondere bei gleichzeitig deutlicher **Verkürzung der Anwartschaftszeiten** von derzeit 12 auf vier Monate, wäre eine massive Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten mit deutlich höheren Leistungsausgaben verbunden.

Die **Rahmenfrist** gem. §143 SGB III lag bis 2006 bei drei Jahren. Ein wesentliches Motiv für die Verkürzung auf zwei Jahre war, dass hiermit der Verwaltungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) 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.

Die Rahmenfrist von zwei Jahren hat nicht nur die Verwaltung und Haushaltsplanung bei der BA vereinfacht, sondern ist auch sachlich angemessen, da Arbeitslosigkeit und Anspruch auf Arbeitslosengeld in einen zeitlich und somit sachlich engeren Zusammenhang gestellt werden. So war es bis 2006 möglich, dass trotz einer versicherungsfreien Zeit von bis zu 24 Monaten vor Antrag auf Arbeitslosengeld keine Versicherung vorlag und somit auch keine Beiträge entrichtet wurden. Durch die Verkürzung der Rahmenfrist wurde entsprechend die zeitliche und finanzielle Kausalität zwischen Beitragszahlung und Leistungsanspruch erhöht.

Derzeit beträgt die minimale Leistungsdauer (gem. § 147 Abs. 2) außerhalb der Sonderregelungen für überwiegend kurzfristig Beschäftigte (§ 147 Abs. 3) sechs Monate bei einer **Anwartschaftszeit** von 12 Monaten innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist. Diese steigt sukzessive auf 12 Monate bei einer Versicherungsdauer ab 24 Monaten.

Begründet wird der Vorschlag zur **Verkürzung der Anwartschaftszeit** in den vorliegenden Anträgen u.a. mit der Tatsache, dass "nur" 30 Prozent der leistungsbeziehenden Arbeitssuchenden Leistungen nach dem SGB III erhalten und 70 Prozent Leistungen nach dem SGB II. Dem muss entgegen gehalten werden, dass ein höherer Anteil an Arbeitslosengeldempfängern (z.B. 50 Prozent oder mehr im SGB III) zwischen den Systemen mitnichten per se eine "gerechtere" oder eine zielführende Aufteilung darstellen würde.

Der höhere Anteil der SGB-II-Leistungsempfänger ist vor allem auf den hohen Anteil der in diesem System befindlichen Langzeitarbeitslosen zurückzuführen. Mit anderen Worten: Die Fluktuation im SGB-III-System ist deutlich höher und die gute Arbeitsmarktlage schlägt sich spürbarer im Bereich der Arbeitslosenversicherung nieder, weniger deutlich im Bereich der Grundsicherung. So sind folglich die Bestandszahlen im SGB III deutlich niedriger, dafür liegen die Zugangszahlen (aus Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt) in der Arbeitslosenversicherung drei Mal so hoch wie im SGB II. Damit sind die geringeren Bestandszahlen an Empfängern von Arbeitslosengeld vor allem auf die sehr viel höhere Dynamik in diesem System zurückzuführen (s. nachfolgende Tabelle):

Zugänge 2015		
	Insgesamt	Davon aus Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt
<b>SGB III</b>	3,474 Mio.	1,926 Mio.
<b>SGB II</b>	4,042 Mio.	0,610 Mio.
<b>Gesamt</b>	7,516 Mio.	2,573 Mio.

Mitnichten erhält also nur ein kleiner Anteil der Versicherten bei Eintritt von Arbeitslosigkeit (aus Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt) Leistungen nach dem SGB II.

Mit Blick auf diese Zahlen muss auch darauf hingewiesen werden, dass ab 2017 Personen/Bedarfsgemeinschaften, die Arbeitslosengeld bzw. Teilarbeitslosengeld und gleichzeitig aufgrund ihrer Bedürftigkeit Grundsicherungsleistungen beziehen (so genannte "Arbeitslosengeld I-Aufstocker") gem. § 5 Abs. 4 SGB II (neu)<sup>1</sup> nicht mehr durch die Jobcenter, sondern durch die Arbeitsagenturen betreut werden sollen. Damit dürfte schon ein Teil der Beschäftigten, die nach Verlassen des 1. Arbeitsmarktes ergänzend Anspruch auf Grundsicherung haben, künftig dem SGB III zugerechnet werden.

Von den dann verbleibenden zuvor am 1. Arbeitsmarkt Beschäftigten, die bei Arbeitslosigkeit in die Grundsicherung fallen, würde ein erheblicher Teil die von Linken und Grünen geforderte Voraussetzung der versicherten Beschäftigungsdauer von vier Monaten innerhalb einer ggf. sogar verlängerten Rahmenfrist erfüllen.

Es wäre aber keineswegs sinnvoll, diesen Versicherten für extrem kurze Dauern von zwei, drei oder nur vier Monaten Arbeitslosengeld zu gewähren und durch die Arbeitsagenturen betreuen zu lassen. Ein erheblicher Anteil dieser Arbeitslosen würde bereits nach nur sehr kurzer Zeit in die Jobcenter-Betreuung wechseln. Dieser Betreuungswechsel würde die Eingliederung in Arbeit mehr behindern als fördern. Die Verwaltung von solchen kurzen Anwartschaften würde einen unverhältnismäßig hohen Bürokratieaufwand und Verwaltungskosten auf Seiten der Arbeitsagenturen verursachen.

Die Zahlung von Arbeitslosengeld bei entsprechend kurzen Versicherungsdauern ist schließlich auch mit Blick auf die Höhe der Beitragszahlungen nicht zu rechtfertigen. Die in derart kurzen Zeiträumen von nur vier 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 vier Monaten Versicherungsdauer bei einem Durchschnittsverdiener (mit einem Einkommen von 2.835 Euro brutto monatlich, Höhe der Bezugsgröße West) etwa 340 Euro. Die Leistungen für eine solche alleinstehende Person

würden in der Summe jedoch mit etwa 3.858 Euro in zwei Monaten bei mehr als dem Zehnfachen der Beiträge liegen (Annahme: 1.079 Euro Arbeitslosengeld zzgl. ca. 850 Euro Sozialversicherungsbeiträge pro Monat).

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 nur wenigen Monaten können einen Leistungsanspruch in dieser Höhe nicht begründen.

Die zusätzlichen Lasten durch höhere Zahlungen an Arbeitslosengeld würden zudem die Beitragsstabilität der Arbeitslosenversicherung bei 3,0 Prozent gefährden.

#### **Kein Aufbau aufwändiger Parallelstrukturen bei der Arbeitsagentur**

Derzeit wird das Arbeitslosengeld für Bedarfsgemeinschaften durch die Grundsicherung aufgestockt, wenn eine entsprechende Bedürftigkeit vorliegt. Dieser Personenkreis, der bislang in einem solchen Fall auch durch die Jobcenter bei der Arbeitsvermittlung betreut wurde, soll ab 2017 durch die Arbeitsagenturen bei der Vermittlung in Arbeit unterstützt werden.

Davon abgesehen fordert die Fraktion DIE LINKE, dass die ergänzenden Grundsicherungsleistungen für diesen Personenkreis nicht mehr durch die Jobcenter gewährt werden sollen, sondern durch die Arbeitsagenturen selbst, denen diese Kosten allerdings sachgerecht als versicherungsfremde Leistungen durch Steuermittel erstattet werden sollen. Die Linke bezeichnet diese Leistung in ihrem Antrag als **Mindestarbeitslosengeld**.

Dies würde jedoch zum Aufbau umfangreicher neuer und paralleler Verwaltungsstrukturen bei den Arbeitsagenturen führen, die nunmehr auch Prüfungen der Bedürftigkeit vornehmen müssten. Dies ist mit Nachdruck abzulehnen.

#### **Gleiche und faire Grundlagen für das Arbeitslosengeld**

In den Anträgen wird u. a. kritisiert, dass Teilarbeitslosengeld bei mehrfach sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die eine der Beschäftigungen verlieren, nur für maximal sechs Monate gezahlt wird, auch wenn die Voraussetzungen für einen 12-monatigen Anspruch im Sinne der Erfüllung der Anwartschaftszeit vorliegen.

Ebenfalls wird bemängelt, dass Versicherten, die im Zuge einer Arbeitslosigkeit nach einer Vollzeitbeschäftigung nur noch in Teilzeit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, auch nur ein Teilarbeitslosengeld gewährt wird, während zuvor Teilzeitbeschäftigte, die nun in Vollzeit arbeiten wollen, weiterhin nur ein Arbeitslosengeld in Abhängigkeit ihrer Teilzeitbeschäftigung erhalten.

Beide gesetzliche Regelungen können isoliert betrachtet für sich begründet werden – vor allem mit

<sup>1</sup> Siehe 9. SGB-II-Änderungsgesetz.

finanziellen Aspekten – gleichwohl stellen sie eine gewisse Ungleichbehandlung dar. Der ZDH setzt sich für eine Gleichbehandlung der Versicherten ein und unterstützt daher, diese Sachverhalte zu prüfen hinsichtlich des Kreises der Betroffenen und der Kosten einer Rechtsänderung.

Die gesellschaftliche Akzeptanz des Systems der Arbeitslosenversicherung hängt auch maßgeblich davon ab, ob Versicherte sich "gleich" behandelt fühlen. Selbst wenn die hinter diesen Konstellationen stehenden Fallzahlen gering sein dürften, ist es wichtig zu verhindern, dass der Eindruck einer willkürlichen Ungleichbehandlung von Versicherungsansprüchen entsteht.

Vor diesem Hintergrund fordert der ZDH auch eine Abschaffung der Sonderregelungen für ältere Versicherte, die schrittweise ab dem 50., 55. bzw. 58. Lebensjahr einen verlängerten Anspruch auf Arbeitslosengeld von 15, 18 bzw. 24 Monaten haben. Die Dauer der Zahlung von Arbeitslosengeld sollte für alle Versicherten einheitlich auf 12 Monate begrenzt und nicht sogar noch, wie im Antrag der Fraktion DIE LINKE gefordert, auf bis zu 36 Monate für über 60jährige Erwerbslose ausgeweitet werden.

Wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass Arbeitslosigkeit umso länger dauert, je länger der Anspruch auf das höhere Arbeitslosengeld besteht. Mit lange andauernder Arbeitslosigkeit ist aber auch eine geringere Wahrscheinlichkeit für die Wiederaufnahme einer Beschäftigung verbunden. Ziel muss aber eine möglichst schnelle Rückkehr in den Arbeitsmarkt sein.

Zudem sind die Sonderregelungen für Ältere auch aus Kostengründen abzulehnen: Berechnungen<sup>2</sup> haben ergeben, dass die längere Bezugsdauer von bis zu 15, 18 oder 24 Monaten für ältere Arbeitslose ab dem 50., 55. oder 58. Lebensjahr damals bereits zusätzliche Ausgaben in Höhe von ca. 1,65 Mrd. Euro verursachten.<sup>3</sup>

#### **Sonderform des Arbeitslosengeldes für überwiegend kurzfristig Beschäftigte abschaffen**

Beide vorliegenden Anträge fordern eine Verkürzung der Anwartschaftszeit auf Arbeitslosengeld auf vier Monate, aus der dann ein Anspruch auf Arbeitslosengeld auf zwei Monate resultieren würde. Damit würde die aktuelle **Sonderregelung für überwiegend kurzfristig Beschäftigte**, die derzeit eine höhere Anwartschaftsdauer von mindestens sechs Monaten vorsieht, laut Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN obsolet.

Die Zahl der Anträge auf dieses Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen war seit Einführung der Regelung 2009 gering. So wurden z. B. 2012/2013 nur 222 Anträge bewilligt. Die Bewilligungsquote wurde für die Jahre 2011/2012 und

2012/2013 erfasst und lag relativ stabil bei ca. 70 Prozent.<sup>4</sup>

Dies ist vermutlich teilweise damit zu erklären, dass die ursprünglich im Referentenentwurf zum damaligen Gesetz genannte Zielgruppe der Kulturschaffenden (im Antrag vor allem Beschäftigte in der Film- und Fernsehbranche), wie in der damaligen Begründung beschrieben, in den Zeiträumen nach den Beschäftigungsverhältnissen oft noch an den Projekten weiterarbeiten. Bei der Bezahlung für diese Projekte würde die längere Arbeit durchaus berücksichtigt. Für eine Tätigkeit von z.B. sechs Wochen Dauer würde also eine Nachbearbeitung von zwei bis vier Wochen in der Entlohnung bereits berücksichtigt. Entsprechend hoch liegen bei diesem Personenkreis die Monatsverdienste.

Ein Hinweis auf die durchschnittlich hohe Entlohnung dieser Zielgruppe ist, dass das gezahlte Arbeitslosengeld gem. § 147 Abs. 3 in den entsprechenden Jahren im Durchschnitt über 1.100 Euro lag. Im Vergleich hierzu lag der durchschnittliche Arbeitslosengeldanspruch aller Versicherten deutlich darunter (z.B. 875 Euro Dezember 2014).

Folglich ist ein Teil der Zielgruppe in diesen Nachvertragsphasen nicht nur finanziell versorgt. Faktisch stehen sie in den Phasen der Projektnachbearbeitung auch gar nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, was für eine Arbeitslosmeldung aber notwendig 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 anderen Versicherten – von diesem 'lex specialis' Abstand genommen und die Sonderregelung ersatzlos gestrichen werden.

#### **Arbeitslosenversicherung für Selbstständige**

In beiden vorliegenden Anträgen wird gefordert, den **Zugang für Selbstständige** (Versicherungspflicht auf Antrag gem. § 28a SGB III) in die Arbeitslosenversicherung zu erweitern. So wird vorgeschlagen, die Bedingung der Vorversicherung aufzugeben und damit auch den Zugang für Gründer, die zuvor studiert haben, Grundsicherungsleistungen bezogen oder z. B. Familienarbeit getätigt haben, zu erleichtern.

Es ist jedoch fraglich, ob bei dem Personenkreis der Gründer (bzw. Selbstständigen allgemein) tatsächlich ein entsprechender Bedarf zur Öffnung der Arbeitslosenversicherung besteht. Daher sollten im Vorfeld der tatsächliche Bedarf und Auswirkungen möglicher Änderungen sorgfältig geprüft werden.

<sup>2</sup> Hier leider nur für das Jahr 2008.

<sup>3</sup> Dem hätten rein rechnerisch bei einer Verkürzung der maximalen Bezugsdauer auf 12 Monate für alle Arbeitslosen zusätzliche Ausgaben im Bereich der Grundsicherung lediglich in Höhe von lediglich ca. 660 Mio. Euro gegenübergestanden.

<sup>4</sup> Insgesamt ist die Zahl der Antragssteller und Bewilligungen aber weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Aus der Anfrage (BT-Drs. 18/1381) geht hervor, dass in Deutschland insgesamt ca. 610.000 Personen überwiegend kurzfristig beschäftigt sind.

Der Zugang zur Arbeitslosenversicherung ist für Selbstständige derzeit restriktiv gestaltet.<sup>5</sup> Insofern ist die Versicherung nur einem kleinen Kreis an Gründern möglich. Gleichzeitig können sich die Selbstständigen durch Stopp der Beitragszahlungen de facto von der Versicherung "befreien". Ein Umstand, der grundsätzlich dem Charakter einer Risikoversicherung widerspricht und Anreize für Mitnahmeeffekte setzt.

Um derartige Mitnahmeeffekte in größerem Umfang zu verhindern, wäre es bei Ausweitung der Arbeitslosenversicherung auf weitere Selbstständige dringend geboten, eine Art Sperrzeit bzw. eine höhere Vorversicherungsdauer für den Leistungsfall festzulegen. Neugründungen unterliegen einem sehr viel höheren Risiko des Scheiterns als bereits viele Jahre am Markt befindliche Unternehmen. Daher sollte für diese neu versicherten Selbstständigen möglichst eine Anwartschaftsdauer von deutlich mehr als 12 Monaten ab Beginn der Versicherung der selbstständigen Tätigkeit gelten.

Unter der Bedingung einer verlängerten Anwartschaftszeit ist außerdem auch eine verlängerte Frist zur Antragsstellung (z. B. von derzeit drei auf sechs Monate), wie von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen, denkbar.

Die Möglichkeit der Versicherung in der Arbeitslosenversicherung für diesen Personenkreis bei gleichzeitiger Absenkung der Anwartschaftszeit ist hingegen unbedingt abzulehnen.

Um weitere Mitnahmeeffekte zu verhindern, muss eine Ausweitung des freiwillig versicherten Personenkreises auf weitere Selbstständige allerdings auch an anderer Stelle restriktivere Regelungen zur Folge haben. Derzeit können Selbstständige gem. § 147 Abs. 5 Nr. 3 SGB III ihr Versicherungsverhältnis jederzeit beenden, indem sie keine Beiträge mehr entrichten. Mit dem Solidargedanken der Arbeitslosenversicherung und deren Eigenschaft als Risikoversicherung ist diese Möglichkeit aber nicht vereinbar, zumal der eigentliche Kreis der Versicherten – sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und ihre Arbeitgeber – keine Möglichkeit der Befreiung oder des Austritts hat. Nach einem rein unternehmerischen Kalkül ist es jedoch sinnvoll, bei einer langfristigen guten Auftragslage und unternehmerischen Perspektive auf die Versicherung zu verzichten und die Beitragszahlung einzustellen. In diesem Sinne müsste bei Öffnung der Arbeitslosenversicherung für weitere Selbstständige auch die Möglichkeit des Verlassens der Versichertengemeinschaft gem. § 147 Abs. 5 Nr. 3 ausgeschlossen werden.<sup>6</sup>

Die Arbeitslosenversicherung ist ein solidarisch angelegtes System mit einem hohen Anteil an Umverteilung. Daher existiert für den Kreis der Pflichtversicherten auch keine Möglichkeit der Befreiung. Es kann aber nicht sein, dass ein spezifischer Kreis an Versicherten freiwillig Mitglied werden, dann aber

die Versicherung wieder verlassen kann. Es ist bekannt, dass derartige Versicherungskonstruktionen vor allem negative Risiken anziehen. Der solidarischen Gemeinschaft der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung (hier Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber) darf aber nicht systematisch das finanzielle Risiko von Gründern aufgebürdet werden.

Insofern müsste konsequenterweise eine Öffnung der Arbeitslosenversicherung für alle Gründer zur Folge haben, dass die Versicherung dauerhaft und ohne Austrittsmöglichkeit erfolgt, was aber rechtlich für die BA problematisch wäre, da bei Selbstständigen die Durchsetzung von Beitragsforderungen schwierig sein kann.

Und letztlich müssten mit Blick auf die Risikostruktur von Gründern konsequenterweise auch alle versicherungspflichtig werden, da sich ansonsten tendenziell "die hohen Risiken"<sup>7</sup> unter den Gründern in der Arbeitslosenversicherung sammeln würden. Ob aber eine Pflichtversicherung für alle Gründer im Interesse dieser ist, ist zu bezweifeln.

Bei einer Öffnung der Arbeitslosenversicherung für einen weiteren Kreis von Selbstständigen müssten auch die Leistungsvoraussetzungen für diese stärker geprüft werden. So gilt bei abhängig Beschäftigten in der Regel eine Sperrzeit bei Eigenkündigung bzw. selbst verschuldeter Kündigung. Dies müsste analog auch auf Leistungsansprüche bei Selbstständigen übertragen werden. Nicht jede beliebige selbstverschuldete Beendigung der Selbstständigkeit dürfte unmittelbar zu einem Leistungsanspruch führen. Dies wäre aber mit einem möglicherweise unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Arbeitsagenturen verbunden.

Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einer Aufgabe der derzeitigen Orientierung an Qualifikationsstufen zur Beitrags- und Leistungsbemessung sollte geprüft werden. Tatsächlich ist die aktuelle Regelung unbefriedigend.

Die vorgeschlagene Zahlung von Beiträgen wahlweise in Höhe des vollen oder halben Regelbeitrags ist plausibel, insbesondere auch vor dem Hintergrund der halbierten Leistungshöhe bei halbem Beitrag. Zu bedenken ist allerdings, dass das Leistungsportfolio der Arbeitslosenversicherung einen größeren Umfang hat als nur die Zahlung des Arbeitslosengeldes, nämlich zahlreiche Integrationsangebote, Weiterbildung etc. Diese Leistungen sind nicht beitragsabhängig und würden bei einem Wahltarif in gleichem Umfang für einen niedrigeren Preis "erkauft".

"Fair" im Vergleich zu den versicherten Arbeitnehmern in Bezug auf die Beitragshöhe wäre ohne Zweifel ein einkommensgerechter Beitrag, der bei Selbstständigen allerdings schwierig zu ermitteln wäre. Insofern könnten Anleihen bei der gesetzlichen Rentenversicherung genommen werden. Dort zahlen z.B.

<sup>5</sup> Z.B. die Voraussetzung, dass die Person über entsprechende Vorversicherungszeiten in der Arbeitslosenversicherung verfügen muss und sich innerhalb von drei Monaten nach Gründung für eine Versicherung entscheiden muss.

<sup>6</sup> Wenn nicht dauerhaft, dann aber zumindest für einen so langen Zeitraum, dass die Entscheidung für oder gegen eine Versicherung nicht von kurz- oder mittelfristigen Erwartungen geprägt ist.

<sup>7</sup> Und besonders risikoaverse Gründer.

pflichtversicherte Handwerker in den ersten drei Jahren den halben Regelbeitrag und danach den vollen. Alternativ können sie höhere oder niedrigere einkommensabhängige Beiträge zahlen. Bemessungsgrundlage ist hierbei der ermittelte Gewinn aus der versicherten selbstständigen Tätigkeit, der sich nach den allgemeinen Gewinnermittlungsvorschriften des Einkommenssteuerrechts ergibt.

Es zeigt sich, dass die Ausweitung des Personenkreises auf weitere Selbstständige umfangreiche zusätzliche Änderungen erforderlich machen würde und auch mit erheblichen bürokratischen Lasten für die BA einhergehen würde.

#### **Ausbau der Arbeitsagenturen zu Agenturen für Arbeit und Weiterbildung**

Es ist geboten, dass sich die BA weiterhin auf ihre Kernaufgaben – die Vermittlung von Arbeitslosen, die Unterstützung der Betriebe bei der Suche nach Auszubildenden und Arbeitnehmern und die Zahlung von Leistungen – konzentriert.

Eine Ausweitung auf weitere Tätigkeitsfelder wie die Weiterbildungsberatung wird mit Nachdruck abgelehnt. Weiterbildung, vor allem von abhängig Beschäftigten, ist originäre Aufgabe von Arbeitgebern und von den Beschäftigten selbst. Beitragsmittel der Arbeitsagentur dürfen weder für Weiterbildungsberatung noch für Weiterbildung selbst (außer in den bestehenden eng gesteckten Grenzen) verwendet werden.

Die entsprechende Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN steht stellvertretend für eine grundsätzlich abzulehnende Tendenz zur Ausweitung der Aufgaben der BA. So wird in der öffentlichen Diskussion vorgeschlagen, dass sich die BA zu einem Weiterbildungsberater entwickeln soll (Stichwort "Bundesagentur für Arbeit und Weiterbildung"). Dieser problematischen Entwicklungstendenz darf – zumindest ohne ein entsprechendes politisches Mandat – nicht unnötig Vorschub geleistet werden. Dies ist umso kritischer zu bewerten, als hier Beitragsmittel verwendet würden, um eine individuelle berufliche Verwirklichung zu ermöglichen oder persönliche Versäumnisse in der beruflichen Entwicklung der Arbeitnehmer zu korrigieren.

#### **Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen**

Der ZDH fordert stets und nachdrücklich die Steuerfinanzierung jeglicher versicherungsfremder Leistungen in allen Zweigen der Sozialversicherung. Die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge als Lohnzusatzkosten stellt insbesondere im arbeitsintensiven

Handwerk einen maßgeblichen Faktor für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung dar.

Leider ist in den vergangenen Jahren wieder ein politischer Trend erkennbar, gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus Mitteln der Sozialversicherung zu finanzieren, z. B. die Mütterrente in der Rentenversicherung oder Aufwendungen für Menschen mit Behinderung ohne Vorversicherung in der Arbeitslosenversicherung. Insofern begrüßt und unterstützt das Handwerk die Forderung im Antrag der Fraktion DIE LINKE nach einer Steuerfinanzierung sämtlicher versicherungsfremder Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, wie den Aufwendungen für Werkstätten für Menschen mit Behinderung, Berufsberatung für alle, Finanzierung des Schulabschlusses etc.

#### **Weitere Vorschläge**

Die Erstattungspflicht des Arbeitgebers für an ältere Arbeitnehmer gezahlte Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeleistungen bei Kündigung galt bis zum 31.3.1997 und wurde vorübergehend wieder eingeführt. Sie wurde 2004 endgültig gestrichen, da sie nicht die gewünschte Wirkung entfaltete. Notwendig sind bei einer solchen Erstattungspflicht Ausnahmetatbestände, z. B. für Kleinstunternehmen oder bei Selbstkündigungen, bei Kündigungen aus einem wichtigen Grund oder wenn durch die Erstattungspflicht das Unternehmen so belastet würde, dass weitere Arbeitsplätze gefährdet werden.

Tatsächlich ist die Beschäftigung Älterer in den letzten Jahren spürbar angestiegen – ohne eine solche Arbeitslosengeld-Erstattungsregel. Dies zeigt, dass andere Faktoren, vor allem die Rahmenbedingungen für Beschäftigung und die wirtschaftliche Lage der Unternehmen entscheidend sind. Frühverrentungsregeln haben einen gegenteiligen Effekt – so auch im Übrigen die längeren Bezugsdauern von Arbeitslosengeld für Ältere, die dann mitunter in gegenseitigem Einvernehmen zum Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand genutzt werden können.

Die erwähnte Sonderabgabe für Arbeitgeber in Höhe von 0,5 Prozent in dem Antrag der Fraktion DIE LINKE ist nicht zielführend und widerspricht dem Ansatz an anderer Stelle in dem Antrag, dass gesamtgesellschaftliche Leistungen steuerfinanziert sein sollen. Langzeitarbeitslosigkeit einseitig Arbeitgebern anzulasten ist absurd und nicht hilfreich. Auch die Absenkung dieser "Strafabgabe" bei Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen ist mit Blick auf die unterschiedliche Größe von Unternehmen, deren wirtschaftlicher Lage und Personalbedarf undurchdacht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)576

06. April 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" -  
BT-Drs. 18/7425und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung  
gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386**Prof. Dr. Gerhard Bosch**

### 1. Einleitung

Wenn sich die Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt ändern, muss auch die Arbeitsmarktpolitik reagieren, um adäquat intervenieren zu können. Dabei reicht es nicht aus, nur im Nachhinein zu reagieren, sondern es müssen auch künftige Arbeitsmarktrisiken antizipiert werden. Ohne Zweifel wird in den nächsten Jahren die präventive Arbeitsmarktpolitik und dabei insbesondere die Förderung beruflicher Weiterentwicklung eine stärkere Rolle als im vergangenen Jahrzehnt spielen müssen. Durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeiten (Rente 67 und raschen strukturellen Wandels mit wachsenden Qualifikationsanforderungen (z.B. durch Industrie 4.0) wird die Auffrischung, Weiterentwicklung erworbener Qualifikationen oder auch das Erlernen neuer Berufe eine größere Bedeutung als in der Vergangenheit haben. Zweitens entstehen durch steigende Anteile prekärer Erwerbsverläufe soziale Sicherungslücken, die geschlossen werden müssen. Drittens ist das Gleichgewicht zwischen den beiden Regelkreisen verloren gegangen. Mittlerweile befinden sich rund 70 % der Erwerbslosen im Rechtskreis des SGB II, die Arbeitslosenversicherung verliert ihre gesellschaftliche Legitimität, wenn die Grundsicherung die Regel und die Arbeitslosenunterstützung die Ausnahme wird.

Beide Anträge enthalten wichtige Bausteine zur Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung. Allerdings können die genannten Herausforderungen nicht alleine durch die Arbeitsmarktpolitik gelöst werden, die damit hoffnungslos überfordert wäre.

Bei der Förderung des lebenslangen Lernens sind die Unternehmen und die Tarifpartner z.B. in der Verantwortung für die Weiterbildung der Beschäftigten, und die Arbeitsmarktpolitik sollte hier nicht Aufgaben der Unternehmen und der Sozialpartner übernehmen. Im

Antrag von Bündnis/Die Grünen wurde auf die Rolle der Bildungspolitik verwiesen, die über ein Erwachsenen-BAFöG, das über Steuermittel finanziert werden soll, Eigeninitiativen zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung bedarfsgerecht unterstützen soll. Oder: Bei der sozialen Sicherung der Selbständigen können zwar die Sozialversicherungen eine wichtige Aufgabe übernehmen, allerdings müssen auch in den Produktmärkten – etwa auf den Plattformen für Crowdworker - angemessene Preise festgelegt werden, die auch, wie in der Künstlersozialkasse, Abgaben der Auftraggeber für Sozialbeiträge enthalten.

### 2. Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

#### 2.1 Steigende Qualifikationsanforderungen und Förderung der beruflichen Weiterbildung

Unser Bildungssystem hält nicht Schritt mit der steigenden Nachfrage nach Fachkräften und „produziert“ stattdessen am Markt vorbei zu viele Personen ohne Berufsabschluss. Das Bundesinstitut für berufliche Bildung (BiBB) und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) haben in einer Langfristprognose berechnet, dass bei Fortschreibung der gegenwärtigen Bildungstrends das Angebot an gering Qualifizierten zum Jahre 2025 um rund 1,3 Millionen über der erwarteten Nachfrage der Wirtschaft liegen wird (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 161).

Der Politik ist das Problem seit längerem bekannt. Der Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit der Bundesregierung von 2006 sprach sogar schon von „Rissen im Fundament“ (BMBF 2006: IV). Nicht zuletzt deshalb einigten sich die Regierungschefs des Bundes und den Ländern 2008 auf dem Dresdener Bildungsgipfel auf sehr anspruchsvolle Ziele. So sollte der Anteil der jungen Erwachsenen (20 bis 29jährige) ohne Berufsabschluss bis 2015 von rund 17

% auf 8,5 % halbiert werden. Von diesem Ziel sind wir noch weit entfernt. 2013 lag der Anteil immer noch auf dem zu hohen Niveau von 13,8 %. Das bedeutet, dass rund 1,4 Millionen junge Erwachsene keinen Berufsabschluss haben und auch nicht dabei sind, einen zu erwerben.

Wenn sich nichts ändert, wird sich am unteren Rande der Qualifikationshierarchie der Sockel Langzeitarbeitslosen verfestigen, während auf der anderen Seite Fachkräfte fehlen. Diese Lücke wird man nicht alleine durch Zuwanderung schließen können. Vor allem ist Langzeitarbeitslosigkeit über viele Jahrzehnte erheblich teurer als eine präventive Bildungspolitik, die im Übrigen die beste Arbeitsmarktpolitik ist. Eine Trendwende ist nur durch ein Paket von Maßnahmen zu erreichen. Dazu gehören der Ausbau der vorschulischen Erziehung, damit die sprachlichen Voraussetzungen für schulischen Erfolg gelegt werden, eine Verringerung der Zahl der Schulabbrecher, eine Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze und schließlich auch von einer zweiten Chance im Erwachsenenalter einen Berufsabschluss nachholen zu können.

Für die Arbeitsmarktpolitik ist ein Paradigmenwechsel notwendig. Sie muss einen stärkeren Beitrag zur Qualifizierung von Arbeitslosen leisten, da der Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten immer enger geworden ist und Arbeitslose ohne Berufsausbildung aufgrund des „Überangebotes“ von gering qualifizierten Arbeitskräften ohne zusätzliche Qualifikation geringe Integrationschancen haben. Durch den Fokus auf eine schnelle Vermittlung wurde die Zahl der abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen sowohl im SGB II als auch im SGB III bis 2007/08 auf ein historisch tiefes Niveau zurückgefahren. Besonders hoch waren die Einbrüche bei den abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen (Tabelle 1). Sie waren zudem – wenn man die Weiterbildungsmaßnahmen pro Kopf berechnet, im Regelkreis des SGB III viel ausgeprägter als im Regelkreis des SGB II. Adamy (2016) hat berechnet, dass un- und angelernte Arbeitslose in der Arbeitslosenversicherung eine fünfmal höhere Chance auf eine Weiterbildungsmaßnahme haben als im Hartz-IV-System (Adamy 2016: 348).

**Tabelle 1: Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (2000 – Juni 2015)**

Zeitraum	insgesamt		darunter			
	FbW insgesamt	darunter FbW mit Abschluss in %	SGB III		SGB II	
			FbW insgesamt	darunter FbW mit Abschluss in %	FbW insgesamt	darunter FbW mit Abschluss in %
2000	357.809	144.031 (40,3)	357.809	144.031 (40,3)	-	-
2001	352.443	151.812 (43,1)	352.443	151.812 (43,1)	-	-
2002	339.918	153.750 (45,2)	339.918	153.750 (45,2)	-	-
2003	259.922	146.028 (56,2)	259.922	146.028 (56,2)	-	-
2004	184.418	115.597 (62,7)	184.418	115.597 (62,7)	-	-
2005	114.350	72.080 (63,0)	95.714	68.832 (71,9)	18.636	3.248 (17,4)
2006	118.762	45.289 (38,1)	72.070	32.774 (45,5)	46.692	12.515 (26,8)
2007	123.651	33.856 (27,4)	64.731	14.360 (22,2)	58.919	19.496 (33,1)
2008	145.221	34.192 (23,6)	72.414	11.200 (15,5)	72.807	22.992 (31,6)
2009	187.279	41.760 (22,3)	105.363	16.311 (15,5)	81.917	25.448 (31,1)
2010	178.512	57.351 (32,1)	96.805	29.459 (30,4)	81.707	27.892 (34,1)

<b>2011</b>	153.277	61.197 (39,9)	88.598	35.821 (40,4)	64.679	25.377 (39,2)
<b>2012</b>	118.794	51.036 (43,0)	64.554	32.364 (50,1)	54.239	18.673 (34,4)
<b>2013</b>	127.530	53.534 (42,0)	75.050	34.810 (46,4)	52.480	18.724 (35,7)
<b>2014</b>	132.740	61.402 (46,3)	81.632	41.278 (50,6)	51.108	20.124 (39,4)
<b>Jul. 2014 – Jun. 2015</b>	137.299	64.504 (47,0)	83.626	43.213 (51,7)	53.673	21.291 (39,7)

Quelle: BA (Oktober 2015), Datenzentrum Statistik

Seit 2007 haben sich die Zahlen vor allem der abschlussbezogenen Weiterbildung wieder erhöht, ohne jedoch ein bedarfsgerechtes Niveau erreicht zu haben. Ein Grund für den geringen Anstieg des Teilnehmerbestandes in der beruflichen Weiterbildung liegt auch in der unzureichenden finanziellen Ausstattung des Unterhalts, die viele Arbeitslose veranlasst, eine Weiterbildungsmaßnahme – vor allem eine längere, abzubrechen oder erst gar nicht aufzunehmen. So stellt das IAB in einer Befragung von Arbeitslosen fest: „Am häufigsten nennen die Befragten monetäre Aspekte als Grund, keine Weiterbildung aufzunehmen. Beispielsweise äußern 44 % von ihnen, nicht längere Zeit auf ein reguläres Einkommen verzichten zu können. Demzufolge könnten bessere finanzielle Rahmenbedingungen während einer Maßnahme die Teilnahmebereitschaft und die Erfolgchancen erhöhen“ (Dietz/Osiander 2014: 1).

Die jüngste Generation der Evaluation von abschlussbezogener Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik nahm auch Mittel- und Langfristwirkungen dieser Maßnahmen in den Blick (z.B. Kruppe/Lang 2015 oder Fitzenberger 2009). Diese Untersuchungen rehabilitierten die berufliche Weiterbildungspolitik der Bundesanstalt für Arbeit in den 1990er Jahren und dabei insbesondere die vielfach kritisierten abschlussbezogenen Umschulungsmaßnahmen. Während der Laufzeit der Maßnahmen wurde, was eigentlich trivial ist, ein Lock-in-Effekt diagnostiziert. Weiterbildung ist geradezu in den Verdacht geraten, Arbeitslose von der Suche nach vorhandenen Arbeitsplätzen abzuhalten. Mittel- (1-3 Jahre) und langfristig (4-6 Jahre) zeigten sich aber positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gegenüber den Vergleichsgruppen.

Auch in anderen Ländern haben längerfristige Untersuchungen die Bewertung von beruflicher Weiterbildung verändert. Neuere schwedische Langfriststudien zeigen signifikant positive Auswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen auf Beschäftigung und auf Löhne sogar 10 Jahre und mehr nach Abschluss der Maßnahmen (Olsson/Storrie 2007; Strandh/Norlund 2008). Die genannten deutschen und schwedischen Evaluationsstudien untersuchen die Reintegration von Absolvent/innen beruflicher Weiterbil-

dungsmaßnahmen unter ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen. Die Wirkungen könnten noch positiver sein bei Arbeitskräfteknappheit und Fachkräftemangel. Zudem war der Beitrag beruflicher Bildung zum wirtschaftlichen Wachstum durch Vermeidung von Fachkräftemangel bislang noch nicht Thema der immer nur auf Einzelpersonen konzentrierten Evaluationsforschung. So ist bis heute nicht untersucht worden, in welchem Umfang die erheblichen Investitionen der BA in die berufliche Weiterbildung im Bereich neuer Technologien (z.B. Informationstechnologien in den 1990er Jahren) Fachkräftengpässe vermieden haben.

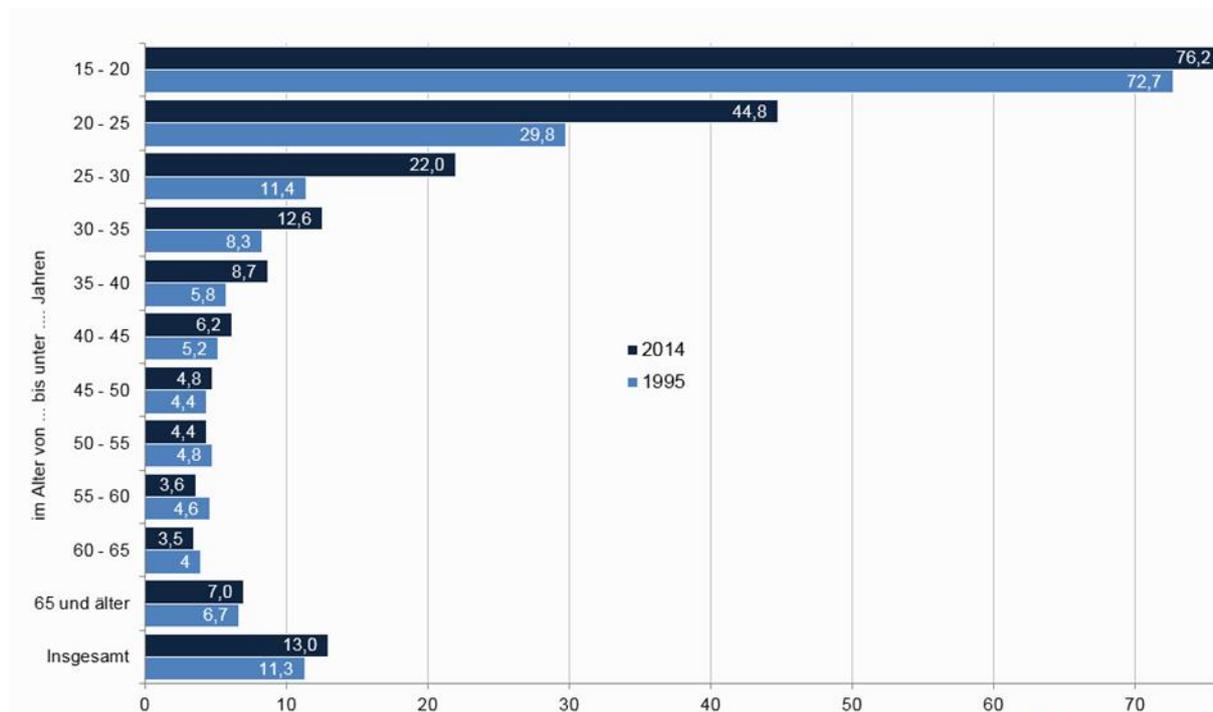
## 2.2 Zunahme prekärer Arbeit

Die zur Diskussion stehenden Anträge thematisieren insbesondere die Probleme von Selbstständigen und befristet Beschäftigten, die aufgrund der Instabilität ihrer Beschäftigungsverhältnisse nicht die nötige Rahmenfrist zum Erwerb eines Anspruches auf ALG I erreichen (Hohendanner u.a. 2015). Beide Beschäftigungsformen haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Zwischen 1993 und 2014 hat sich der Anteil der befristet Beschäftigten von 3 % 1993 auf 7,4 % 2014 mehr als verdoppelt (Bundesregierung 2015: Tabelle 1.1). Seit 2008 wächst dieser Anteil kaum noch. Weiter zugenommen hat allerdings der Anteil der Befristungen bei Neueinstellungen, der von 34 % 1997 auf 45 % 2014 zwischen 2002 (35 %) und 2014 (45 %) sprunghaft angestiegen ist (ebenda: Tabelle 2.1). Etwas mehr als ein Drittel der Befristeten wird in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen. In den Bundesländern mit schlechterer Beschäftigungssituation liegt der Anteil jedoch deutlich niedriger. Die Wahrscheinlichkeit unterschiedlich langer Perioden der Übergangsarbeitslosigkeit ist damit hoch. Dies betrifft zudem vor allem jüngere Beschäftigte, die besonders hohe Anteile befristet Beschäftigter aufweisen und auf die die Gesellschaft in hohem Maße die Kosten einer wachsenden Flexibilisierung des Arbeitsmarktes abwälzt (Abbildung 1). Die jüngeren Alterskohorten weisen heute deutlich instabilere Erwerbsverläufe auf. Dies betrifft insbesondere die gering Qualifizierten und die Jüngeren mit einer Berufsausbildung (Rhein/Stüber 2014).

**Abbildung 1: Anteil der befristet Beschäftigten<sup>1</sup> an allen abhängig Beschäftigten 1995 und 2014**

(in % der abhängig Beschäftigten der jeweiligen Altersgruppe)



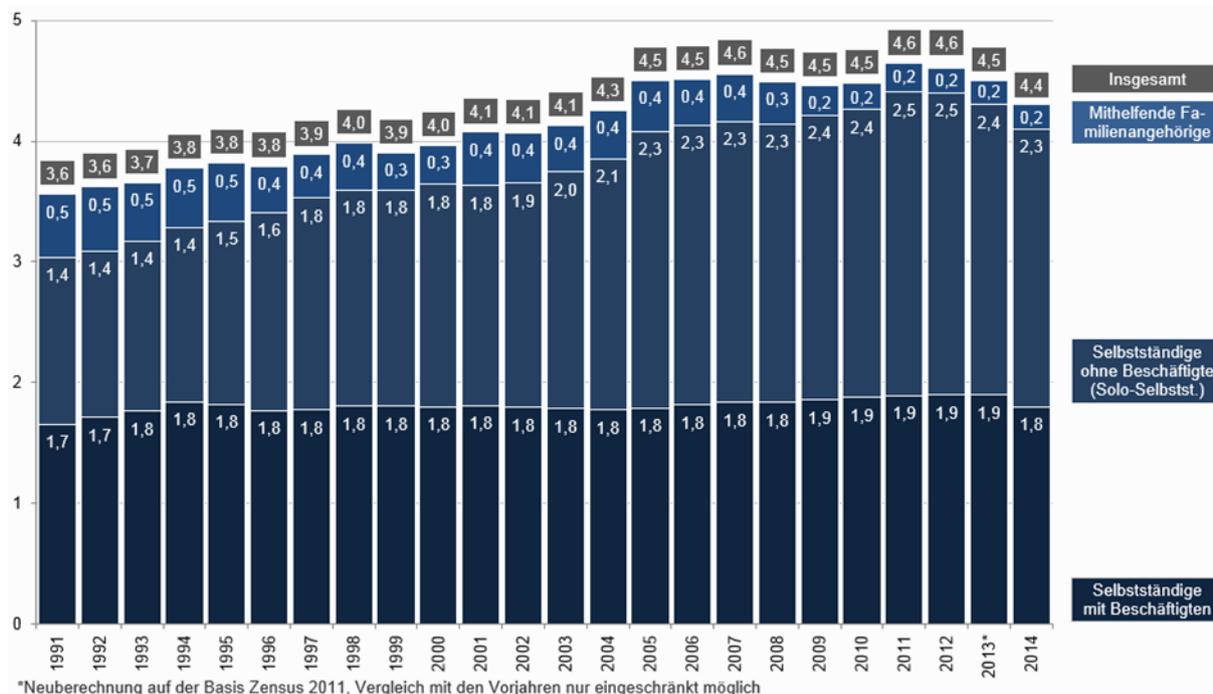
1) Einschließlich Beschäftigte in einem Ausbildungsverhältnis



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015), Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Stand der Entwicklung der Erwerbstätigkeit

Die Zahl der Selbstständigen ist zwischen 1991 und 2014 um 800.000 angestiegen (Abbildung 2), die der Soloselbstständigen ohne eigene Beschäftigte nahm im gleichen Zeitraum nur leicht von 1,7 auf 1,8 Millionen zu. In den letzten Jahren nimmt die Zahl der Selbstständigen wieder leicht ab. Hinzu kommt, dass die Förderung der Selbstständigkeit durch die Arbeitsmarktpolitik deutlich abgenommen hat und von 322.000 geförderten Personen im Jahresdurchschnitt 2005 auf 27.000 im Jahr 2013 zurückgegangen ist (BA 2015). Die Situation der Selbstständigen, auch der Soloselbstständigen, ist sehr heterogen. Dies

zeigt sich u.a. an der hohen Einkommensspreizung, die von sehr hohen Einkommen bis hin zu Niedrig-einkommen, die durch ALG II aufgestockt werden müssen, reicht. Im Jahresdurchschnitt 2014 wurden die Einkommen von 119.000 Selbstständigen durch ALG II aufgestockt. Seit 2007 hat sich diese Zahl um 77 % erhöht (BA 2015). Der Wechsel zwischen abhängigiger und selbstständiger Tätigkeit ist verbreitet. Es ist zu vermuten, dass die gute Arbeitsmarktlage der letzten Jahre vor allem prekäre Existenzen mit geringer Ertragskraft veranlasst hat, eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen (Brenke 2013).

**Abbildung 2: Selbstständige mit und ohne Beschäftigte und mithelfende Familienangehörige 1991 – 2014 (in Mio.)**

Quelle: Statistisches Bundesamt (zuletzt 2015), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.1

### 3. Zu ausgewählten Vorschlägen

#### 3.1 Stärkere präventive Orientierung

Die im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene Stärkung der beruflichen Weiterbildung ist angesichts der Veränderung der Arbeitsmärkte und der wachsenden Kosten unzureichenden Investitionen in die Weiterbildung der Arbeitslosen und der von Arbeitslosigkeit Bedrohten notwendig. Dies kann nur gelingen, wenn die Teilnahme an einer Weiterbildung finanziell attraktiver wird. Es ist geradezu absurd, dass heute 1-Euro-Jobs finanziell lukrativer sind als die anspruchsvolleren Weiterbildungsmaßnahmen, die im Übrigen auch mit zum Teil erheblichem Mehraufwand verbunden sind. Bei einem 1-Euro-Job mit einer Mehraufwandsentschädigung von durchschnittlich 1,50 € pro Stunde und einer monatlichen Arbeitszeit von 120 Stunden wird das ALG II um 180 € aufgestockt, während vergleichbare Anreize bei einer Weiterbildung fehlen. Heute können sich viele Arbeitslose eine längere Weiterbildung nicht leisten. Sinnvoll wären eine Kombination von einer Aufstockung des Arbeitslosengeldes I und II und zusätzliche Prämien für den erfolgreichen Abschluss von Zwischen- und Endprüfungen. Die Vorschläge im „Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz“ (Bundesrat Drucksache 65/12 vom 5.2.2015) gehen in die richtige Richtung.

Unterstützungswert ist auch der Vorschlag, ein Erwachsenen-BAFöG zur Finanzierung des Lebensunterhaltes bei selbstgewählten Weiterbildungsmaßnahmen einzuführen. Ein detaillierter Vorschlag zu

einem solchen Gesetz wurde schon 2004 von der Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ entwickelt (Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens 2004). In Anlehnung an das erfolgreiche schwedische Vorbild sollten Maßnahmenkosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen gefördert werden. Dieser Vorschlag hat an Aktualität gewonnen, da die Altersgrenzen den Studenten-BAFöG's mittlerweile infolge der Entkoppelung des Bachelor vom Masterstudium auf 35 Jahre angehoben wurde. Es ist kaum noch nachzuvollziehen, dass das Nachholen eines Schul- oder eines Berufsabschlusses hingegen nur im Jugendalter gefördert wird. Sinnvoll ist auch der Vorschlag des Ausbaus der Weiterbildungsberatung, die am besten bei der Bundesagentur für Arbeit, die flächendeckend aktiv ist, angesiedelt werden könnte.

#### 3.2 Stärkung der Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung

##### a) Erweiterung der Rahmenfrist für Kurzzeitbeschäftigte

Für eine Erweiterung der Rahmenfrist, die Rahmenfrist, in der Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben werden kann, von 24 auf 36 Monate habe ich mich angesichts der Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse schon in der Bundestagsanhörung vom 23.4. 2012 in der vorherigen Legislaturperiode ausgesprochen. 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 (Bosch 2012). Im Übrigen haben sich die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag auf diesen Vorschlag geeinigt. Es wäre angebracht, diese Regelung noch „Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz“ (Bundesrat Drucksache 65/12 vom 5.2. 2015) einzubringen.

#### b) Absicherung von Selbständigen

Sinnvoll sind die Vorschläge zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung von Selbständigen. Durch einen Wahlbeitrag kann ihnen der Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtert werden. Die Konsequenz ist natürlich eine Absenkung des Sicherungsniveaus im Leistungsfall entsprechend dem Äquivalenzprinzip. Dieses Prinzip muss allerdings auch durchgängig gelten, so dass die bisherige Differenzierung des Leistungsniveaus nach Qualifikationsstufen nicht nachvollziehbar ist. Auch die Öffnung für Selbständige im Haupterwerb und eine längere Entscheidungsfrist für Gründer sind sinnvoll. Zu überlegen ist eine Mindestversicherungszeit, um ein „Rosinenpicken der Selbständigen“, also eine Versicherung nur in der kritischen Phase der Existenzgründung, zu verhindern und eine eigene Solidargemeinschaft unter den Selbständigen zu schaffen.

#### c) Äquivalenz auch beim Teilzeitarbeitslosengeld und bei der Suche nach einem Teilzeitjob

Das Äquivalenzprinzip sollte durchgängig das Leistungsniveau bestimmen. Insofern ist den Vorschlägen zuzustimmen, dass erstens das Arbeitslosengeld nicht gekürzt wird, wenn ein neuer Job mit weniger Arbeitsstunden gesucht wird, und zweitens ein Teilzeitarbeitslosengeld an die Laufzeit des Arbeitslosengeldes insgesamt angepasst wird. Die Kosten dürften gering sein, da in der Praxis die meistens Personen, die einen Job mit weniger Arbeitsstunden suchen, dies wegen der dann erfolgenden Kürzung des ALG I vermutlich nicht angeben würden. Das Teilzeitarbeitslosengeld wird nur wenig in Anspruch genommen, da es kaum bekannt ist und die Beschäftigten oft bei Verlust eines Nebenjobs eine Aufstockung im Hauptjob suchen.

#### cd) Verlagerung der Verantwortungen in das SGB III

Die in den Anträgen genannten Vorschläge sollten um folgende zwei Punkte ergänzt werden:

- 1) Die arbeitsmarktpolitische Verantwortung für die ALG I-Aufstocker sollte in das SGB III verlagert werden. Damit haben auch Beziehende des Arbeitslosengelds I Anspruch auf die aktive Förderung im SGB III.
- 2) Die Zuständigkeit für Jugendliche sollte in das SGB III verlagert werden. Damit kann ein Konstruktionsfehler der Hartz-Gesetze, die Jugendliche nach dem Status ihrer Eltern auf zwei Rechtskreise aufteilt, beseitigt werden (Bäcker/Bosch/Weinkopf 2011). An vielen Orten sind inzwischen gemeinsame Jugendagenturen zusammen mit den Ju-

gendämtern der Kommunen gegründet worden, die für alle Jugendlichen Leistungen aus einer Hand anbieten. Damit werden Kräfte bei der Vermittlung in Ausbildungsstellen und der Berufsvorbereitung konzentriert, Warteschleifen verringert und Stigmatisierungen der Jugendlichen im SGB II abgebaut (BA 2012).

#### Literatur

**Adamy, Wilhelm** (2016), In Menschen investieren – Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss als arbeitsmarktpolitische Schlüsselfrage, in: Bäcker, G., Lehdorff, S., Weinkopf, C. (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten, Festschrift für Gerhard Bosch, Wiesbaden: Springer VS, S. 341-365

**Autorengruppe Bildungsberichterstattung** (2010), Bildung in Deutschland. Ein indikatorengeleiteter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin

**BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2012), Chancen ergreifen im Arbeitsbündnis Jugend und Beruf. Sozialleistungsträger kooperieren – Junge Menschen profitieren, Nürnberg

**BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2015), Arbeitsmarkt in Zahlen – Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Empfänger, Juni, Nürnberg

**Bäcker, Gerhard / Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** (2011), Arbeitsmarktpolitik bis 2020: integrativ, investiv, innovativ, in: Machnig, M. (Hg.): Welchen Fortschritt wollen wir? Neue Wege zu Wachstum und sozialem Wohlstand, Frankfurt [u.a.]: Campus Verl., S. 114-131

**BMBF** (2006), Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2006, Berlin.

**Bosch, Gerhard** (2012), Kurzzeitbeschäftigte in der Arbeitsmarktpolitik besser absichern. Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschuss für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag vom 23. April 2012. Internet-Dokument, Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation, IAQ-Standpunkt Nr. 2012-01

**Brenke, Karl** (2013), Allein tätige Selbständige: starkes Beschäftigungswachstum, oft nur geringe Einkommen, DIW-Wochenbericht, Jg. 80, H. 7 (2013), S. 3-16

**Bundesregierung** (2015), Aktuelle Daten zu befristeter Beschäftigung, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Susanna Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE Linke, Deutscher Bundestag Drucksache 18/5800 vom 20.3.2015 <http://dip21.bundes-tag.de/dip21/btd/18/058/1805800.pdf> (Zugriff 5.4.2016)

**Dietz, Martin / Osiander, Christopher** (2014), Weiterbildung bei Arbeitslosen: Finanzielle Aspekte sind

nicht zu unterschätzen, IAB-Kurzbericht, 14/2014, Nürnberg, S. 8

**Kruppe, Thomas / Lang, Julia** (2015), Weiterbildungen mit Berufsabschluss: Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen, IAB-Kurzbericht, 22/2015, Nürnberg, S. 8

**Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens** (2004), Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft, Bielefeld: Bertelsmann, Schriftenreihe Bd. 6

**Fitzenberger, Bernd** (2008), „Perspektiven aktiver Arbeitsmarktpolitik“ – Evaluationsergebnisse zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Diskussion – Die durch die BA geförderte berufliche Weiterbildung.

[http://doku.iab.de/veranstaltungen/2008/Spitzengesprach\\_2008\\_BerndFitzenberger.pdf](http://doku.iab.de/veranstaltungen/2008/Spitzengesprach_2008_BerndFitzenberger.pdf), (Zugriff 5.4.2016)

**Hohendanner, Christian / Ostmeier, Esther / Ramos Lobato, Philipp** (2015), Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst - Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung, IAB-Forschungsbericht, 12/2015, Nürnberg, S. 178

**Ohlsson, Henry / Storrie, Donald** (2007), Long-term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North, No 2007:19. Working paper series from Uppsala University, Department of Economics

**Rhein, Thomas / Stüber, Heiko** (2014), Beschäftigungsdauer im Zeitvergleich: Bei Jüngeren ist die Stabilität der Beschäftigung gesunken, IAB-Kurzbericht, 03/2014, Nürnberg

**Strandh, Mattias / Nordlund, Madelene** (2008), Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study, Jnl.Soc.Pol, No. 37 (3): S. 357-382

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)577

06. April 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" - BT-Drs. 18/7425

und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

### Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### An den Ursachen ansetzen und nicht Symptome bekämpfen

##### Zusammenfassung

Die Anträge „Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken“ (BT-Drs. 18/7425) der Fraktion die LINKE und „Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern“ (BT-Drs. 18/5386) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthalten Forderungen die Fehlanreize setzen, der Arbeitslosenversicherung gesamtgesellschaftliche Aufgaben zuweisen oder bei den Arbeitgebern zu weiteren Belastungen führen. Dies gilt insbesondere für die folgenden Forderungen:

- Vorschläge, wie eine Verkürzung der Anwartschaftszeiten in § 142 SGB III oder abgestufte kürzere Beitrags- und Anwartschaftszeiten setzen Fehlanreize zu kurzzeitigen Beschäftigungen. Hierdurch werden Diskontinuität in Erwerbsverläufen eher noch verstärkt und Anreize gesenkt, nach Eintritt der Arbeitslosigkeit zügig wieder eine neue und dauerhafte Beschäftigung aufzunehmen. Zielführender ist es, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Betroffenen nachhaltig in Beschäftigung zu bringen und an den Ursachen und nicht an den Symptomen unterbrochener Erwerbsverläufe anzusetzen, insbesondere bei einer passgenauen und arbeitsmarktnahen Qualifizierung von Arbeitslosen und Geringqualifizierten.
- Auch von einer Erweiterung der Rahmenfrist können entsprechende Fehlanreize ausgehen und der Verwaltungsaufwand der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Identifizierung der individuellen Versicherungsverläufe würde sich erheblich erhöhen. Unbedingt erforderlich wäre bei einer

Verlängerung der Rahmenfrist eine Übergangsregelung, da eine Überprüfung von „Altfällen“ unvermeidbaren Aufwand und Kosten bei der BA verursachen würde.

- Die Forderung nach einem Mindestarbeitslosengeld, mit dem niedrige Arbeitslosengeldansprüche von den Arbeitsagenturen auf Grundsicherungsniveau aufgestockt werden sollen, führt zu Doppel- und Parallelstrukturen in einem ohnehin komplexen Rechtsgebiet und bringt keinen erkennbaren Mehrwert.
- Eine Öffnung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Gründer bzw. Selbständige muss Missbrauchsgefahren, die z. B. aus der jederzeitigen grundlosen Beendigung der Beitragszahlung oder aus dem Eintritt des Leistungsfalls durch jede beliebige selbstverschuldete Beendigung der Selbständigkeit resultieren können, berücksichtigen. Zudem müssen die Vorversicherungszeiten erfüllt sein und ist der damit verbundene Verwaltungsaufwand zu prüfen.
- Die Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld sollte einheitlich auf zwölf Monate festgelegt werden. Längere Bezugsdauern verringern in der Regel auch die Eingliederungschancen, weil keine Anreize gesetzt werden, Arbeitslosigkeit schnellstmöglich zu überwinden und sich Arbeitslosigkeit so eher verfestigt.
- Die Weiterbildungsförderung und -beratung von Beschäftigten sollte nicht zentrale Aufgabe der Arbeitslosenversicherung sein. Die Qualifizierung von Beschäftigten muss Aufgabe von Arbeitgebern und Beschäftigten selbst bleiben.
- Eine Sonderabgabe für Arbeitgeber zur Förderung von Langzeitarbeitslosen würde keinen Beitrag

zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit leisten. Damit würden die Bemühungen konterkariert, die Arbeitgeber von den Vorteilen einer Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen zu überzeugen, da sie diese mit Zwang in Verbindung bringen würden.

- Die geforderte Erstattungspflicht für an ältere Arbeitnehmer gezahlte Arbeitslosengeldleistungen wurde zu Recht abgeschafft und sollte nicht wieder eingeführt werden, da sie die Einstellung Älterer eher hindern, als verbessern würde.

### **Im Einzelnen**

#### **Anwartschaftszeit keinesfalls verkürzen**

Eine Verkürzung der Anwartschaftszeiten in § 142 SGB III oder abgestufte kürzere Beitrags- und Anwartschaftszeiten als die derzeit geltende Anwartschaftszeit von zwölf Monaten mit einer Anspruchsdauer von sechs Monaten setzt Fehlanreize zu kurzfristiger Beschäftigung. Hierdurch werden Diskontinuität in Erwerbsverläufen eher noch verstärkt und Anreize gesenkt, nach Eintritt der Arbeitslosigkeit zügig wieder eine neue und dauerhafte Beschäftigung aufzunehmen.

Die Anträge unterstellen, dass die Beschäftigungssicherheit gesunken sei, dass angeblich immer weniger Arbeitnehmer Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung geltend machen könnten und somit im Falle der Arbeitslosigkeit direkt in den SGB-II-Bereich fallen würden. Diese Grundannahme ist falsch: Die Zahl der Personen, die aus einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt in die SGB-II-Arbeitslosigkeit übergehen, ist seit 2011 stetig gesunken und lag 2015 mit knapp 611.000 auch unter dem Vorkrisenniveau.<sup>1</sup> Angesichts der zunehmenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist auch das monatliche Risiko, aus dem ersten Arbeitsmarkt in SGB-II-Arbeitslosigkeit zu fallen, stetig auf unter 0,2 % gesunken.

Grundsätzlich gilt ohnehin, dass alle, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben, also auch arbeitslose Nichtleistungsempfänger, alle Instrumente der aktiven Arbeitsförderung in Anspruch nehmen können. Denn diese stehen unabhängig vom Leistungsbezug zur Verfügung. Insofern besteht das Solidarprinzip der Arbeitslosenversicherung – mit Ausnahme der passiven Leistungen – schon bei den bisherigen gesetzlichen Regelungen.

Insbesondere eine Verkürzung der Anwartschaftszeiten, mit der die derzeit geltende Sonderregelung in § 142 Abs. 2 SGB III abgelöst werden soll, würde genauso wie die derzeit geltende Sonderregelung für überwiegend kurz befristete Beschäftigte Fehlanreize setzen, sich nicht unmittelbar um eine neue, möglichst längerfristige Beschäftigung zu bemühen, sondern sich ggf. sogar vorschnell in einem ständigen Wechsel von Kurzezeitbeschäftigung und Arbeitslosengeldbezug einzurichten. Die Sonderregelung muss daher nicht ausgeweitet, sondern abgeschafft

werden. An dem Prinzip der Arbeitslosenversicherung, dass für den Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld innerhalb der Rahmenfrist mindestens ein Jahr gearbeitet worden sein muss, muss festgehalten werden. Allein die Tatsache, dass die Sonderregelung in § 142 Abs. 2 SGB III bisher nur von wenigen potenziell Anspruchsberechtigten in Anspruch genommen wurde, zeigt eher den fehlenden Bedarf dieser Regelung, als dass sie nach einer Ausweitung verlangt.

Den vorzeitigen Anspruch auf Arbeitslosengeld insbesondere mit der Berufswirklichkeit Kulturschaffender und von Künstlern zu begründen, bedeutet für diesen Personenkreis das Prinzip der Risikoversicherung auszuhebeln. Denn die Solidargemeinschaft der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung würde auf diesem Weg nicht nur für das unerwartete, unabwendbar eingetretene Risiko der Arbeitslosigkeit, sondern auch dafür in Anspruch genommen, um typische Berufsverläufe, bei denen von vornherein Arbeitslosigkeitszeiten bewusst und planmäßig in Kauf genommen werden, mit Arbeitslosengeld durchzufinanzieren. Die Arbeitslosenversicherung ist gerade keine individuelle Versicherung, sondern basiert auf dem Solidaritätsprinzip.

Allein eine Verkürzung der Anwartschaftszeit auf 4 Monate bei Beibehaltung der Rahmenfrist von 2 Jahren würde die Zahl der Leistungsempfänger im SGB III um rd. 200.000 erhöhen und jährlich Mehrkosten in Höhe von rd. 740 Mio. € verursachen. Zur Gegenfinanzierung müsste der Beitragssatz um 0,1 Prozentpunkte erhöht werden (entspricht rund 950 Mio. €). Bei einer gleichzeitigen Verlängerung der Rahmenfrist wären die Auswirkungen noch drastischer. Die Kosten würden schätzungsweise 1,3 Mrd. € betragen. Mit einem erheblichen zusätzlichen Personalbedarf der Arbeitsagenturen wäre zu rechnen.

#### **Rahmenfrist beibehalten**

Mit einer Ausweitung der Rahmenfrist wird versucht die Symptome von unstetigen Erwerbsverläufen zu bekämpfen. Sinnvoller wäre es, an den Ursachen für kurzfristige Beschäftigungen anzusetzen und alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Betroffenen nachhaltig in Beschäftigung zu bringen. Der zentrale Schlüssel zur dauerhaften Beschäftigung ist eine Qualifikation, die den individuellen Stärken und den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts entspricht. Daher müssen die bestehenden Förderinstrumente weiterentwickelt werden, um eine passgenaue, individuelle und nachhaltige Beratung, Förderung und Vermittlung von Arbeitslosen zu ermöglichen und die Anstrengungen für eine passgenaue, möglichst betriebsnahe Aus- und Weiterbildung intensiviert werden. Dabei ist die stärkere Nutzung von Teilqualifikationen gerade für Geringqualifizierte, für die das Absolvieren einer vollständigen Ausbildung am Stück schwierig ist, ein wichtiges und zielführendes Instrument, um eine kontinuierliche Annäherung an einen Abschluss zu ermöglichen. Auch die nachgehende Betreuung nach Antritt einer Beschäftigung sollte zukünftig stärker genutzt werden.

<sup>1</sup> Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslose nach Rechtskreisen – Jahreszahlen, 2016.

Selbst wenn man die Rahmenfrist ausweiten würde, müssten dennoch einige Leistungsberechtigte weiterhin mit Arbeitslosengeld II aufstocken, weil Personen, die nur sehr kurz beschäftigt sind, regelmäßig ein eher niedriges Einkommen und auch nur einen Arbeitslosengeldanspruch haben, der allein nicht ausreicht, um bei größeren Bedarfsgemeinschaften das sozio-kulturelle Existenzminimum damit abzudecken.

Schließlich wurde die Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre deshalb verkürzt, um den Verwaltungsaufwand bei der BA zur Identifizierung der individuellen Versicherungsabläufe zu reduzieren. Eine Verlängerung würde daher für die BA wieder zusätzliche Bürokratie bedeuten.

Wollte man die Rahmenfrist auf drei Jahre verlängern, wäre es zwingend notwendig, dass entsprechende ausreichende Übergangsregelungen festgelegt werden. Hierzu sagen die Anträge leider nichts. Gerade jetzt, wo die BA mit Blick auf die Integration von Flüchtlingen neue Aufgaben in erheblichem Umfang zu stemmen hat, müssen bürokratische Mehrbelastungen von der BA ferngehalten werden. Eine Ausweitung der Rahmenfrist sogar für „Altfälle“ wäre für die BA mit unvermeidbarem Aufwand und Risiko verbunden. Zum potenziell überprüfungsbedürftigen Personenkreis unter Einschluss von Altfällen würden zählen: erfolgte Ablehnungen mangels erfüllter Anwartschaftszeit, Weiterbewilligungen laufender Leistungsfälle bzw. nicht laufender Leistungsfälle (jeweils bei Inkrafttreten des Gesetzes), Personen aus der sog. Stillen Reserve sowie Empfänger von Arbeitslosengeld II, die Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit mangels ausreichender Versicherungszeiten nicht beantragt hatten.

#### **Keine unnötigen Doppelstrukturen einführen**

Die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes wie sie die Fraktion DIE LINKE fordert, würde den Betroffenen nicht helfen, sondern lediglich zu mehr Bürokratie und unnötigen Doppelstrukturen führen. Schon jetzt erfolgt eine Aufstockung von niedrigen Arbeitslosengeldansprüchen aus Steuermitteln auf das aktuelle Grundsicherungsniveau im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II.

Ein neues Mindestarbeitslosengeld, um ergänzenden Bezug von SGB-II-Leistungen und in Folge die Zahl der Aufstocker in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu reduzieren, würde lediglich zu einer Veränderung finanzieller und administrativer Strukturen führen, ohne dabei den Betroffenen auf dem Weg zu einer eigenständigen Existenzsicherung mehr zu helfen als ihnen ohnehin an Unterstützung zukommt. Bei ergänzendem Arbeitslosengeld-II-Bezug kann ebenso eine gezielte Vermittlungs- und Eingliederungsunterstützung durch die Jobcenter erfolgen, um die Chancen zu erhöhen, Hilfebedürftigkeit vollständig und dauerhaft zu überwinden. Die Fraktion DIE LINKE trägt mit ihrem Versuch, bedürftige Menschen aus dem SGB II herauszudefinieren, allein zur Stigmatisierung von SGB-II-Leistungsbeziehern bei.

Wenn die Fraktion DIE LINKE anführt, dass mit einem Mindestarbeitslosengeld der damit verbundene

Verwaltungsaufwand vermieden würde, so ist dies nur für die Grundsicherungsträger zutreffend. Der Verwaltungsaufwand würde stattdessen bei den Arbeitagenturen anfallen, die eine Bedürftigkeitsprüfung durchführen müssten, was wegen des Subsidiaritätsprinzips und bei einer Finanzierung aus Steuermitteln unabdingbar, in der Arbeitslosenversicherung hingegen nicht notwendig ist.

#### **Bei Öffnung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige Missbrauchsmöglichkeiten prüfen**

Eine Kultur, die Unternehmensgründungen und Selbständigkeit befördert, ist richtig und wichtig. Wenn man hierfür eine Öffnung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung (Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag nach § 28a SGB III) für Studienabsolventen oder ehemalige Grundsicherungsempfänger nach SGB II für notwendig erachtet, muss bei einer derartigen Öffnung eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden. Insbesondere muss sichergestellt sein, dass der Solidargemeinschaft der Beitragszahler nicht systematisch die finanziellen Risiken von Gründern aufgebürdet werden.

Insofern ist es richtig, dass die Fraktion von Bündnis90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag grundsätzlich die freiwillige Arbeitslosenversicherung an die Pflichtversicherung angleichen will, dass deshalb künftig auch bei Selbständigen die gezahlten Beiträge Grundlage für die Höhe des Arbeitslosengeldes im Falle der Arbeitslosigkeit sein sollen und dass die Höhe des Arbeitslosengeldes nicht mehr einkommensunabhängig nach Qualifikationsstufen berechnet werden soll. Wichtig ist, dass bei Selbständigen nicht wieder ein Missverhältnis zwischen Beitrag und Leistungsanspruch eingeführt wird, wie es vor der Korrektur im Rahmen des Beschäftigungschancengesetzes 2010 bestand.

Wenn man die Arbeitslosenversicherung für mehr Selbständige öffnen möchte, müsste in jedem Fall über restriktivere Regelungen nachgedacht werden, insbesondere was das Ausscheiden aus der Arbeitslosenversicherung betrifft. Derzeit können Selbständige gem. § 28a Abs. 5 Nr. 3 SGB III ihr Versicherungsverhältnis jederzeit beenden, indem sie keine Beiträge mehr entrichten. Denn hiernach endet das Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag, wenn der Beitragszahler oder die Beitragszahlerin mit der Entrichtung der Beiträge drei Monate im Verzug ist. Mit dem Solidar- und Versicherungsgedanken der Arbeitslosenversicherung ist diese Möglichkeit aber nicht vereinbar, zumal der eigentliche Kreis der Versicherten – sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und ihre Arbeitgeber – keine Möglichkeit der Befreiung oder des Austritts haben. In diesem Sinne muss bei Öffnung der Arbeitslosenversicherung für weitere Selbständige diese einfache Möglichkeit des Ausscheidens ausgeschlossen werden und nach freiwilligem Eintritt in die Arbeitslosenversicherung der dauerhafte Verbleib in der Arbeitslosenversicherung verpflichtend sein. Zudem muss auch bei Selbständigen eine Sperrfrist eingeführt werden, damit nicht jede beliebige selbstverschuldete Beendigung der Selbständigkeit zum Arbeitslosengeldbezug führt.

Zudem müssen auch die neu einbezogenen Selbständigen die notwendigen Anwartschaftszeiten innerhalb der Rahmenfrist erfüllen, um den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erwerben, mit anderen Worten, die erforderlichen Vorversicherungszeiten aufweisen.

Entscheidend ist auch, dass der Verwaltungsaufwand bei den Arbeitsagenturen mit einer weiteren Öffnung der Arbeitslosensicherung für Selbständige nicht unverhältnismäßig erhöht wird, also ggf. auch hier Übergangsregelungen geschaffen werden.

#### **Einheitliche Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld**

Die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld muss einheitlich auf höchstens zwölf Monate festgelegt werden. Damit wären sowohl Gleichbehandlung als auch mehr Beschäftigungsanreize für ältere Arbeitslose geschaffen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass längere Bezugsdauern die Eingliederungschancen in Beschäftigung verschlechtern: Die 2008 in Kraft getretene erneute Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für über 58-jährige auf bis zu 24 Monate hat dazu geführt, dass Ältere wieder länger arbeitslos bleiben.<sup>2</sup> Grundsätzlich gilt, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt, je länger der Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht. Sinnvoll und notwendig ist es daher, die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld wieder für alle Altersgruppen einheitlich auf maximal zwölf Monate festzusetzen, wie dies bis zum Jahr 1985 der Fall war. Damit ist für die typische Sucharbeitslosigkeit ein ausreichend langer Zeitraum materieller Absicherung gegeben, ohne dass ein Anreiz besteht, länger als zwingend erforderlich im Transferbezug zu verbleiben. Insofern ist die Forderung der Fraktion DIE LINKE, nach einer Staffelung und Verlängerung der Bezugsdauern von Arbeitslosengeld, entschieden abzulehnen.

#### **Keine Agentur für Arbeit und Weiterbildung schaffen**

Die Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt ist eine der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen und gesellschaftlichen Herausforderungen in Deutschland. Dies gilt insbesondere für Menschen mit geringen und fehlenden Qualifikationen. Die Beschäftigungsperspektiven von Geringqualifizierten sind deutlich schlechter als die von qualifizierten Fachkräften. Es ist daher entscheidend, gerade auch die passgenaue und bedarfsgerechte Weiterbildung Geringqualifizierter voranzubringen.

Zwar ist richtig, dass es insoweit auch zentrales Anliegen sein muss, Menschen nach Verlust einer Beschäftigung so frühzeitig wie möglich wieder in Arbeit zu bringen. Allerdings ist eine zwingende und damit pauschale Vorgabe zur Unterbreitung eines Weiterbildungsangebotes bzw. einer öffentlich geförderten Beschäftigung vor Auslaufen des Arbeitslosengeldes und einem drohenden Leistungsbezug nach dem SGB II, wie sie die Fraktion DIE LINKE

fordert, nicht der richtige Weg. Auch an den bestehenden Sanktionsmöglichkeiten und Zumutbarkeitsregelungen muss festgehalten werden.

Einige der Forderungen der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN unter Punkt 4, die insbesondere einen Ausbau der Weiterbildungsförderung und -beratung durch die Arbeitslosenversicherung zum Gegenstand haben, werden bereits im Rahmen des Gesetzentwurfes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (AWStG) aufgegriffen, insbesondere der Ausbau der Weiterbildungsförderung. Grundsätzlich darf eine flächendeckende Weiterbildungsförderung insbesondere Beschäftigter nicht zentrale Aufgabe der Arbeitslosenversicherung sein. Eine Umgestaltung der BA in eine „Bundesagentur für Arbeit und Weiterbildung“ ist daher abzulehnen. Ihre wesentliche Aufgabe bleibt die Integration in Ausbildung und Beschäftigung und die Qualifizierung von Arbeitslosen, um sie wieder fit für den Arbeitsmarkt zu machen. Auch eine Weiterbildungsberatung der BA muss sich auf eine klare Verweisberatung im Sinne einer Lotsenfunktion auf Angebote etablierter Anbieter beschränken.

Weiterbildung von Beschäftigten muss im Wesentlichen Aufgabe von Beschäftigten und Arbeitgebern am Arbeitsplatz bleiben. Qualifizierungsbedarf entsteht am Arbeitsplatz; hier muss sich der Lernerfolg niederschlagen. Berufliche Weiterbildung sollte deshalb zunehmend in den Arbeitsprozess integriert werden. Außerdem gilt es, die Verantwortlichkeit je nach Nutzen und Interessen zu verteilen. Beschäftigte und Unternehmen profitieren in der Regel von Weiterbildung und sollten sich daher beide am Aufwand beteiligen und Verantwortung übernehmen. Schon im Kindergarten und in der Schule müssen Lernfähigkeit und -motivation gestärkt und damit die Basis für das lebenslange Lernen gelegt werden.

#### **Finanzierung der Arbeitslosenversicherung sinnvoll gestalten**

Es ist richtig, dass die Arbeitslosenversicherung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben entlastet bzw. diese Aufgaben durch Steuermittel zu finanzieren sind. Die Tendenz, immer mehr gesamtgesellschaftliche Aufgaben auf die Arbeitslosenversicherung zu übertragen, muss gestoppt werden.

Die Einführung einer Sonderabgabe für Arbeitgeber in Höhe von 0,5 % der Lohnsumme zur Förderung von Langzeitarbeitslosen, wie sie die Fraktion DIE LINKE vorschlägt, ist hingegen entschieden abzulehnen. Gesamtgesellschaftliche Aufgaben sind, wie die Fraktion DIE LINKE selbst fordert, aus Steuermitteln zu finanzieren. Eine derartige „Strafabgabe“ würde nur zu einer sinnlosen Mehrbelastung der Unternehmen führen und zudem suggerieren, dass Langzeitarbeitslose per se ökonomisch unproduktiv sind, da eine Einstellung von Langzeitarbeitslosen staatlich verordnet erzwungen werden muss. Arbeitgeber wird man im Gegenteil dann für eine Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen gewinnen, wenn die Stärken eines Arbeitssuchenden in den Vordergrund

<sup>2</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Arbeitslosengeld-I-Bezug von Älteren – Zugänge, Bestand und Abgänge 2005 bis 2013, Aktuelle Berichte, 3/2016.

gerückt und sie auch dem Arbeitgeber vermitteln werden. Die mit einer solchen Strafabgabe verdeutlichte Defizitorientierung ist hingegen kontraproduktiv. Menschen nach langen Phasen von Arbeitslosigkeit benötigen sowohl vor als auch nach Aufnahme der Erwerbstätigkeit tiefergehende Unterstützung durch Fachleute. Ein richtiger Weg zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit ist daher z. B. die (mit dem 9. SGB II-Änderungsgesetz geplante) Einführung einer nachgehenden Betreuung auch im SGB II.

#### ***Hürden für die Beschäftigung Älterer vermeiden***

Die Pflicht zur Erstattung des Arbeitslosengeldes durch den Arbeitgeber im Falle einer Kündigung von älteren Beschäftigten (§ 147a SGB III alt) ist aus gutem Grund abgeschafft worden. Die Wiedereinführung der Erstattungspflicht, wie sie die Fraktion DIE LINKE fordert, wäre ein Hindernis für die Einstellung Älterer und würde Beschäftigungschancen von Älteren verschlechtern. Hinzu kommt, dass die Fraktion DIE LINKE mit der Wiedereinführung der Erstattungspflicht offenbar allein die Erschließung zusätzlicher Finanzmittel für die Arbeitslosenversicherung im Auge hat.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 18(11)578**

06. April 2016

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 11. April 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken" - BT-Drs. 18/7425

und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern" - BT-Drs. 18/5386

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.**

Als gemeinsames Forum der kommunalen Spitzenverbände und der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege unterstützt der Deutsche Verein das grundsätzliche Ansinnen beider Entschließungsanträge, das den Existenzsicherungssystemen des SGB II und SGB XII vorgelagerte System der Arbeitslosenversicherung in seiner Schutzfunktion zu stärken, wozu auch eine Verbesserung der Zugangsvoraussetzungen gehört.

**Zusammenfassung der fachlichen Positionen:**

- Es bedarf veränderter gesetzlicher Rahmenbedingungen, damit die Arbeitslosenversicherung ihre Funktion als primäre soziale Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit wirksamer wahrnehmen kann.
- Eine Verlängerung der Rahmenfrist von derzeit zwei auf künftig drei Jahre stellt eine sinnvolle Maßnahme dar, um in Zeiten zunehmender Diskontinuität von Erwerbsverläufen den Versicherungsschutz in der Arbeitslosenversicherung zu stärken.
- Die Verkürzung der derzeit geltenden regulären Anwartschaftszeit von zwölf Monaten würde eine zusätzliche Absenkung der Zugangshürde zum Bezug von Arbeitslosengeld darstellen. Um den hiervon begünstigten Personen gleichwohl eine konsistente Betreuung gewährleisten zu können und den mit Rechtskreiswechseln verbundenen Verwaltungsaufwand nicht ausufern zu lassen, sollte eine Anwartschaftszeit von sechs Monaten nicht unterschritten werden. Ein damit einhergehender Wegfall der kompliziert ausgestalteten Regelung in § 142 Abs. 2 SGB III ist aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zu begrüßen.

- Eine Öffnung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für alle Selbstständigen im Haupterwerb ist mit der derzeitigen Struktur des SGB III nicht vereinbar. Selbstständig Tätigen soll die Aufrechterhaltung eines bereits erworbenen Versicherungsschutzes ermöglicht, nicht jedoch eine originäre freiwillige Versicherung angeboten werden. Hinsichtlich der Ausgestaltung der freiwilligen Weiterversicherung ist kein sachlich begründeter Änderungsbedarf erkennbar.
- Die Regelungen zur Minderung des Arbeitslosengeldes bei Teilzeitsuche stehen im Widerspruch zum Versicherungsprinzip. Sachgerechter ist es, das Bemessungsentgelt ausschließlich anhand des im Bemessungszeitraum tatsächlich erzielten Arbeitsentgelts zu ermitteln.
- Die Begrenzung der Laufzeit des Teilarbeitslosengeldes für mehrfach Teilzeitbeschäftigte auf sechs Monate ist sachlich nicht nachvollziehbar und eine Anpassung an die normalen Bezugszeiten von Arbeitslosengeld geboten.

**I. Ausgangssituation**

Die Arbeitslosenversicherung als primäres Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit setzt zur Überwindung der Zugangsschwelle das sogenannte Normalarbeitsverhältnis voraus. Die sozialversicherungspflichtige, unbefristete Vollzeitbeschäftigung mit auskömmlicher Vergütung bei einem Unternehmen, mit dem der Arbeitsvertrag geschlossen wurde, stellt jedoch für viele Beschäftigte nicht mehr den Regelfall dar. Die politisch gewollte Deregulierung des Arbeitsmarktes hat zu einer Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse geführt, die ihrerseits das Entstehen von Sicherungslücken im Falle der Arbeitslosigkeit begünstigen. Problematisch sind nicht nur Beschäftigungsverhältnisse, die gar nicht der

Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung unterliegen, wie die geringfügig entlohnte Beschäftigung (nach vorläufiger Statistik der Bundesagentur für Arbeit waren im Januar 2016 4,76 Millionen Personen ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigt) oder die öffentlich geförderte Beschäftigung des zweiten Arbeitsmarktes. Teilzeitarbeit kann dazu führen, dass keine existenzsichernden Arbeitslosengeldansprüche erworben werden. Bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen müssen häufig Phasen der Arbeitslosigkeit überbrückt werden, sodass das Erreichen der Anwartschaftszeiten in der Arbeitslosenversicherung zum Problem werden kann. Dies gilt auch für Leiharbeitsverhältnisse, die zudem durch ein niedriges Lohnniveau geprägt sind, wenn durch Tarifvertrag vom Equal-Pay-Grundsatz des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes abgewichen wird.

Ist die vorangegangene Beschäftigungszeit zu kurz, um Arbeitslosengeldansprüche zu erwerben oder das erzielte Arbeitsentgelt zu niedrig, um Arbeitslosengeld in einer im Haushaltskontext bedarfsdeckenden Höhe zu beziehen, wechseln betroffene Personen aus der Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt unmittelbar in das Fürsorgesystem des SGB II. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit macht das Ausmaß dieses Problems deutlich: Von den rund 2,8 Millionen Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2015 wurden 69,3 % (1.936.055 Arbeitslose) im Rechtskreis SGB II und lediglich 30,7 % (858.610 Arbeitslose) im Rechtskreis SGB III betreut.<sup>1</sup> Demnach bezog weniger als ein Drittel aller Arbeitslosen eine bedarfsdeckende Lohnersatzleistung aus der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung (SGB III). Mehr als zwei Drittel der Personen waren ergänzend oder vollumfänglich auf existenzsichernde Leistungen aus der von Bund und Kommunen getragenen Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) angewiesen.

Dieses Zahlenverhältnis lässt sich nicht ausschließlich mit dem Auslaufen der Versicherungsleistung nach mehr als zwölfmonatiger Arbeitslosigkeit erklären. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit lässt erkennen, dass in 2015 bundesweit durchschnittlich jeden Monat rund 51.000 Personen aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt direkt in das Fürsorgesystem des SGB II gewechselt sind.<sup>2</sup> Damit lag der prozentuale Anteil des direkten Zugangs in das SGB II-System bei knapp einem Viertel aller Arbeitslosmeldungen (23,7 %).<sup>3</sup> Dieses Verhältnis ist in den Jahren 2012 bis 2015 weitestgehend konstant geblieben.

Ein weiterer Aspekt geht aus der Statistik hervor: Von den genannten 51.000 Personen kamen im Monatsdurchschnitt rund 44.000 Personen aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.<sup>4</sup> Demnach haben 86 % der Neuzugänge in das Fürsorgesystem SGB II keine oder keine ausreichenden Ansprüche auf die Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld (Alg I) erworben, obwohl sie zuvor in das Versicherungssystem eingezahlt hatten.

Die Zahlen offenbaren einen Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung nach SGB III gegenüber dem Fürsorgesystem SGB II. Es besteht politischer Handlungsbedarf, um das vorrangige soziale Sicherungssystem im Fall der Arbeitslosigkeit zu stärken. Hierbei gilt es insbesondere, den Drehtüreffekt für Bezieher von Arbeitslosengeld II (Alg II) zu begrenzen. Nur einer Minderheit der Arbeitslosen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gelingt es, ihre Bedürftigkeit durch Aufnahme eines sogenannten Normalarbeitsverhältnisses zu überwinden. Von 80.449 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die im August 2014 eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen konnten, standen mehr als die Hälfte (53,5 %) nach drei Monaten weiterhin im Leistungsbezug SGB II.<sup>5</sup> Lediglich ein Drittel von ihnen (33,1 %)<sup>6</sup> bezog zu keinem Zeitpunkt nach drei, sechs oder zwölf Monaten SGB II-Leistungen. Für die Betroffenen wechseln sich kurzfristige und teilweise niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse immer wieder mit Phasen des Alg II-Bezugs ab. Trotz Einzahlung in die Arbeitslosenversicherung gelingt es Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien häufig nicht, Ansprüche auf ein bedarfsdeckendes Alg I zu erwerben.

## II. Bewertung der Anträge

### 1. Veränderung des Zugangs zur Arbeitslosenversicherung

Beide Anträge enthalten Forderungen, die auf eine Absenkung der Zugangshürden für den Bezug von Alg I abzielen:

#### a) Verlängerung der Rahmenfrist in § 143 SGB III

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucks. 18/7425) sieht einer Verlängerung der Rahmenfrist, innerhalb derer die Versicherungspflichtzeiten für den Erwerb eines Anspruchs auf Alg I liegen müssen, von derzeit zwei auf drei Jahre vor.

<sup>1</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslose nach Rechtskreisen (Jahreszahlen 2015), S. 8.

<sup>2</sup> Ebd., S. 40: Zugang aus Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in den Rechtskreis SGB II insgesamt: 610.530 ./ 12 Monate.

<sup>3</sup> Ungleich höher ist das Risiko des direkten Übergangs in das Fürsorgesystem für Leiharbeitsbeschäftigte: 38,7 % derer, die in 2015 aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung neu in Arbeitslosigkeit eintraten, wechselten direkt in die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

<sup>4</sup> Ebd., S. 40: Zugang aus Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in den Rechtskreis SGB II, davon aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung: 527.341 ./ 12 Monate.

<sup>5</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Integrationen und Verbleib von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, Düsseldorf und Nürnberg, März 2016 – Tabelle 2.1: Integrationen von eLb und der nachfolgende Verbleib im Leistungsbezug SGB II (Berichtsmonat: August 2014, Datenstand: Februar 2016).

<sup>6</sup> Betrachtet man ausschließlich Alleinstehende, die nicht mit weiteren zu versorgenden Personen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, so waren 42,1 % an keinem der drei Zeitpunkte im Leistungsbezug SGB II. Weit mehr als die Hälfte sogenannter Single-Bedarfsgemeinschaften war trotz Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf SGB II-Leistungen angewiesen.

b) Verkürzung der Anwartschaftszeit nach § 142 Abs. 1 SGB III und Wegfall der Sonderregelung des § 142 Abs. 2 SGB III für befristet Beschäftigte

Übereinstimmend fordern die Anträge der Fraktionen DIE LINKE (BT-Drucks. 18/7425) sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 18/5386), die erforderlichen Zeiten der Versicherungspflicht zur Begründung einer Anwartschaft auf Alg I von derzeit zwölf auf vier Monate zu verkürzen. Bereits nach viermonatiger Beitragszeit soll ein zweimonatiger Bezug von Alg I möglich sein. Dabei soll die Anspruchsdauer (§ 147 Abs. 2 SGB III) unter Beibehaltung des Verhältnisses 2:1 mit der Dauer der Beitragszahlung ansteigen, bis sie in die bereits geltende Regelung einmündet, die ab einer Anwartschaft von 24 Monaten zu einer Anspruchsdauer von zwölf Monaten führt. Beide Anträge gehen von einer Streichung der jetzigen Zugangsvoraussetzungen des § 142 Abs. 2 SGB III aus.

Sowohl eine Verlängerung der Rahmenfrist als auch eine Verkürzung der Anwartschaftszeit hätte zur Folge, dass die Zahl arbeitsloser Menschen mit einem Anspruch auf Alg I zunimmt. Dies wäre mit Mehrausgaben in der Arbeitslosenversicherung verbunden, die bei einer Gegenfinanzierung durch Anhebung des Beitragssatzes einen Anstieg der Sozialabgaben (Arbeitnehmerseite) und der Lohnnebenkosten (Arbeitgeberseite) nach sich zögen. Dem gegenüber zu stellen ist allerdings die mit den Vorschlägen einhergehende Entlastung der von Bund und Kommunen getragenen Grundsicherung für Arbeitssuchende. Unter der Voraussetzung, dass die Alg I-Ansprüche über dem Grundsicherungsniveau liegen, führt ein verbesserter Zugang zur Arbeitslosenversicherung zu einer Verringerung des Armutsrisikos arbeitsloser Personen.

**Zu den Forderungen im Einzelnen:**

- Zu a) Eine Verlängerung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre stärkt den Versicherungsschutz von Personen mit instabilen und fragmentierten Beschäftigungsverhältnissen. Sie erhalten einen erleichterten Zugang zum Versicherungssystem, indem sie die notwendige Anwartschaftszeit innerhalb eines verlängerten Zeitraumes erfüllen können. Eine Verlängerung der Rahmenfrist stellt einen sinnvollen und begrüßenswerten Vorschlag zur Stärkung des Versicherungsschutzes dar.
- Zu b) Eine Verkürzung der Anwartschaftszeit wäre eine zusätzliche Maßnahme, um den Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu verbessern. Allerdings sind für eine umfassende Bewertung neben der oben angesprochenen Kostenfrage noch weitere Aspekte zu berücksichtigen: Sehr kurze Anwartschaftszeiten können Fehlanreize hinsichtlich des Bemühens um eine unmittelbare Anschlussbeschäftigung setzen. Modelle eines ständigen Wechsels von Kurzzeitbeschäftigung und Alg I-Bezug gewinnen an Attraktivität. Derzeit erwirbt einen Anspruch auf sechs Monate Arbeitslosengeld, wer innerhalb der Rahmenfrist zwölf Monate Versicherungspflichtzeiten

nachweisen kann. Eine viermonatige Anwartschaftszeit – wie es die Entschließungsanträge vorsehen – ergäbe eine zweimonatige Betreuung durch die Agentur für Arbeit. Dies stellt einen sehr kurzen Zeitraum für die Entwicklung einer nachhaltigen Eingliederungsstrategie dar. Lohnersatzleistungen würden nur für einen relativ kurzen Zeitraum bezogen. Gelingt die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt in diesem kurzen Zeitraum nicht, wechseln die Betroffenen bei Bedürftigkeit in die Zuständigkeit des Jobcenters. Bei länger andauernder Arbeitslosigkeit käme es somit zu häufigeren Rechtskreiswechseln in die Grundsicherung für Arbeitssuchende. Dies wäre mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, ohne dass für die betroffenen Personen eine konsistente Betreuung aus einer Hand gewährleistet wäre.

Wird eine Verkürzung der Anwartschaftszeit angestrebt, um Zugangshürden für den Bezug von Alg I abzusenken, so sollte eine durchgängige Betreuung durch die Agentur für Arbeit für mindestens ein Vierteljahr möglich sein. Dies setzt (unter Beibehaltung des Verhältnisses 2:1) eine sechsmonatige Vorversicherungszeit als Untergrenze voraus. Eine Verkürzung der Anwartschaftszeit auf sechs Monate sieht bereits jetzt § 142 Abs. 2 SGB III vor. Diese wiederholt befristete Sonderregelung, derzeit bis zum 31. Dezember 2016, sieht einen erleichterten Zugang zum Alg I für Beschäftigte vor, die aufgrund der Besonderheiten ihres Berufes oder des Wirtschaftszweiges, in dem sie beschäftigt sind, überwiegend nur kurzzeitig beschäftigt sind. Voraussetzung ist allerdings, dass die restriktiv ausgestalteten Tatbestandsmerkmale des § 142 Abs. 2 SGB III zu befristeten Beschäftigungszeiten und begrenzten Arbeitsentgelten erfüllt werden. Damit erleichtert die derzeitige Regelung den Zugang zum Arbeitslosengeld nur für bestimmte Personengruppen, die zwar nicht über ihren Beruf oder Wirtschaftszweige, jedoch über die Erfüllung der Beschäftigungskomponente und einer (im Rahmen der Risikoversicherung systemfremden) Arbeitsentgeltgrenze definiert werden. Eine generelle Verkürzung der Anwartschaftsdauer auf sechs Monate würde indessen die in der Anwendung komplizierte Regelung des § 142 Abs. 2 SGB III entbehrlich machen und den Versicherungsschutz für alle kurzfristig Beschäftigten verbessern.

**2. Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbstständige erweitern**

Beide Entschließungsanträge fordern übereinstimmend eine Öffnung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für alle Selbstständigen im Haupterwerb. Damit sollen auch Hochschulabsolventen oder Personen, die aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende heraus eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen, die Möglichkeit erhalten, sich für den Fall der

Arbeitslosigkeit abzusichern. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 18/5386) zielt zudem auf eine „gerechtere“ Ausgestaltung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbstständige und fordert die Einführung von Wahlтарifen, die Entkoppelung der Arbeitslosengeldhöhe von der formalen Qualifikation sowie eine Verlängerung der Frist zur Antragstellung.

Selbstständig Tätige, deren Tätigkeit mindestens 15 Stunden wöchentlich umfasst, haben nach § 28a SGB III die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen ein Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag in der Arbeitslosenversicherung zu begründen. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung Existenzgründern die Möglichkeit eröffnen, sich freiwillig weiterzuversichern und damit ihren Versicherungsschutz aufrechtzuerhalten (vgl. BT-Drucks. 15/1515, S. 78). Deshalb setzt die Regelung eine in der Vergangenheit erworbene Zugehörigkeit zur Versicherungsgemeinschaft voraus, die alternativ durch Vorversicherungszeiten, durch den Bezug von Entgeltersatzleistungen oder durch Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme unmittelbar vor Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit zum Ausdruck kommt. Wer bislang unter dem Schutz der Arbeitslosenversicherung stand, kann weiterhin arbeitslosensichert bleiben. Eine originäre freiwillige Versicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit sieht das SGB III nicht vor, daher ist die mit den Entschließungsanträgen geforderte Öffnung der freiwilligen Weiterversicherung „für alle Selbstständigen“ nicht sachgerecht.

Der bei Einführung der freiwilligen Weiterversicherung im Jahr 2006 von Existenzgründern zu zahlende monatliche Beitrag belief sich auf 39,81 €. Mittlerweile liegt der Beitragssatz bei 3 % der Bezugsgrößen, d.h. im Jahr 2016 sind 87,15 € (West) bzw. 75,60 € (Ost) zu zahlen. Existenzgründer/innen zahlen bis zu zwei Jahre nach Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit lediglich den halben Betrag. Ziel der Beitragsanhebung war es, Beitragsgerechtigkeit mit den abhängig Beschäftigten und ihren Arbeitgebern zu erreichen. Vor diesem Hintergrund erscheint die vorgeschlagene Privilegierung Selbstständiger durch die Gewährung von Wahlтарifen fachlich nicht gerechtfertigt. Gleiches gilt für die Erweiterung der Antragsfrist. Es ist nicht erkennbar, warum eine Frist von drei Monaten nach Beginn der Selbstständigkeit nicht ausreichend sein soll, um einen Antrag auf freiwillige Weiterversicherung in der Arbeitslosenversicherung zu stellen.

Um die Höhe des Arbeitslosengeldes zu bestimmen, wird bei abhängig Beschäftigten auf das durchschnittlich auf den Tag entfallende beitragspflichtige Arbeitsentgelt zurückgegriffen, das die oder der Arbeitslose im Bemessungszeitraum erzielt hat (Bemessungsentgelt). Ist ein solches Arbeitsentgelt, das die Versicherungspflicht begründet, im Bemessungsrahmen nicht für die Mindestdauer von 150 Tagen erzielt worden, ist nach § 152 SGB III ein gesetzlich bestimmtes fiktives Arbeitsentgelt zu bilden. Dies gilt sowohl für Selbstständige als auch für Pflichtversicherte, die in ihrer Vorversicherungszeit nicht die erforderliche Anzahl von Tagen mit Arbeitsentgelt erreicht haben. Die Typisierung und Pauschalierung

nach Qualifikationsstufen dient der Verwaltungvereinfachung und ist nicht zu beanstanden. Von diesem Prinzip bei Selbstständigen abzuweichen, ist fachlich nicht geboten. Vielmehr erfordert die Entgeltersatzfunktion des Arbeitslosengeldes, ein Bemessungsentgelt zu ermitteln, das Indizfunktion für den mutmaßlichen Ausfall von Arbeitseinkommen hat.

### 3. Keine Minderung des Arbeitslosengeldes bei Teilzeitsuche

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 18/5386) sieht eine ersatzlose Streichung der Regelung in § 151 Abs. 5 SGB III vor, wonach für die Berechnung des Arbeitslosengeldes ein anteilig vermindertes Bemessungsentgelt zugrunde gelegt wird, wenn Arbeitslose künftig nicht mehr bereit oder in der Lage sind, die zuvor geleisteten und der Bemessung zugrunde gelegten Wochenarbeitsstunden weiterhin in der gleichen Höhe zu erbringen. Die Norm basiert auf dem Grundgedanken, das Bemessungsentgelt habe Indizfunktion für das Arbeitsentgelt, welches die/der Arbeitslose mutmaßlich verdienen könnte, wäre sie/er nicht arbeitslos. Die Entgeltersatzfunktion des Arbeitslosengeldes wird somit auf das während der Arbeitslosigkeit erzielbare Arbeitsentgelt beschränkt. Dieses Prinzip wird allerdings durchbrochen bei Arbeitslosen, die eine Beschäftigung mit einem höherem Stundenumfang als bisher suchen. Wer zuvor in Teilzeit tätig war und nun eine Vollzeitstelle sucht, erhält kein am Vollzeiteinkommen orientiertes Arbeitslosengeld. Die quantitative Erweiterung der Verfügbarkeit findet in dem Fall keine Berücksichtigung durch eine anteilige Anhebung des Bemessungsentgelts. Sachgerechter erscheint es daher, das Bemessungsentgelt in beiden Fällen ausschließlich anhand des im Bemessungszeitraum tatsächlich erzielten Arbeitsentgelts zu ermitteln.

### 4. Anpassung der Anspruchsdauer Teilarbeitslosengeld an die reguläre Anspruchsdauer

Beide Entschließungsanträge fordern eine Anpassung der Laufzeit des Teilarbeitslosengeldes an die normalen Bezugszeiten von Arbeitslosengeld. Das Teilarbeitslosengeld ist eine eigenständige Leistung der Arbeitslosenversicherung, die einen Teil des Arbeitsentgelts ersetzen soll, das Beschäftigten wegen des Verlusts einer von mehreren versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungen nicht mehr zur Verfügung steht. Voraussetzungen, Umfang und Verfahren zum Bezug von Teilarbeitslosengeld orientieren sich an den Regelungen zum Alg I, jedoch begrenzt § 162 Abs. 2 Nr. 3 SGB III die Dauer des Anspruchs auf sechs Monate. Die Regelung soll Teilarbeitslosen für eine angemessene Zeit die Möglichkeit eröffnen, einen der verlorenen Beschäftigung gleichwertigen Ersatz zu finden. Wird innerhalb von sechs Monaten eine entsprechende Beschäftigung nicht gefunden, geht der Gesetzgeber davon aus, dass der Arbeitsmarkt für entsprechende Tätigkeiten verschlossen ist (vgl. BT-Drucks. 13/4941, S. 181). Die ungleiche Behandlung von Teil- und Vollarbeitslosigkeit hinsichtlich der Anspruchsdauer ist sachlich nicht

nachvollziehbar. Teilzeitkräfte, die ihren Lebensunterhalt aus mehreren parallelen Beschäftigungsverhältnissen bestreiten, werden hierdurch schlechter gestellt gegenüber Vollzeitarbeitnehmern mit einem Arbeitgeber.

#### 5. Vermeidung von „Hartz-IV-Bedürftigkeit“

Der Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucks. 18/7425) enthält darüber hinaus eine Reihe von Regelungsgegenständen, die darauf abzielen „Hartz-IV-Bedürftigkeit“ zu vermeiden. Hierzu zählen eine Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld bei langjährig bestehenden Versicherungspflichtverhältnissen und eine Ausweitung der Ansprüche für Erwerbslose über 50 Jahren. Des Weiteren wird gefordert, ein Mindestarbeitslosengeld in Höhe des Grundsicherungsniveaus einzuführen, Übergänge in das Fürsorgesystem zwingend durch Angebote auf Weiterbildung oder öffentlich geförderte Beschäftigung abzuwenden und die Zumutbarkeit von Arbeit neu zu regeln.

Die Frage, ob und welche Anstrengungen unternommen werden, um bestimmte Personengruppen länger im Versicherungssystem zu halten und vor einem Wechsel in das Fürsorgesystem zu schützen, verlangt politische Wertentscheidungen des Gesetzgebers.

Aus fachlicher Sicht wäre es zu begrüßen, wenn diejenigen Personen, deren bestehender Arbeitslosengeldanspruch nach dem SGB III nicht bedarfsdeckend ist und durch entsprechende Leistungen des SGB II „aufgestockt“ werden muss, gleichwohl durch die Agenturen für Arbeit betreut würden. Diese Personengruppe ist nah am Arbeitsmarkt und gehört eigentlich in die Betreuung des Versicherungssystems. Die Forderung nach Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes in Höhe des aktuellen Grundsicherungsniveaus zielt in diese Richtung. Die Ermittlung und Ausgestaltung eines Mindestarbeitslosengeldes, mit dem ein ergänzender Alg II-Bezug vermieden werden kann, dürfte aber im Detail äußerst schwierig sein, da die Hilfebedürftigkeit Arbeitsloser stets im Haushaltskontext unter Berücksichtigung weiterer zu versorgender Personen in einer Bedarfsgemeinschaft zu sehen ist.

#### 6. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ausbauen

Mit ihrem Antrag begehrt die Fraktion DIE LINKE (BT-Drucks. 18/7425) auch Regelungen zum Ausbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung. Benannt werden die Wiedereinführung der Defizithaftung des Bundes, eine stärkere Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten der Arbeitslosigkeit und die Wiedereinführung einer Erstattungspflicht für Arbeitgeber bei Kündigung älterer Beschäftigter. Ferner sollen Aufwendungen der Arbeitslosenversicherung für gesamtgesellschaftliche Ziele aus Steuermitteln erstattet werden.

Aus fachlicher Sicht sind Maßnahmen zu begrüßen, die dafür Sorge tragen, dass die Funktionsfähigkeit der stark konjunkturabhängigen Arbeitslosenversicherung sichergestellt ist und gewahrt bleibt. Ein Schwerpunkt ist dabei auf die Entlastung der Arbeitslosenversicherung von der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben zu setzen. Die nicht beitragsgedeckten gesamtgesellschaftlichen Leistungen, wie beispielsweise die individuelle Förderung von Maßnahmen in Werkstätten für behinderte Menschen, die nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden können, sollten aus Steuermitteln finanziert werden. Es handelt sich hierbei um sozialstaatliche Leistungen, die durch die Allgemeinheit und nicht allein durch die Arbeitslosenbeiträge aus sozialversichertem Erwerbseinkommen zu tragen sind.

#### 7. Umbau der Arbeitslosenversicherung; Förderung von Weiterbildungen und Qualifizierungen

Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 18/5386) sieht eine schrittweise Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung für Weiterbildung und Qualifizierung in jeder Lebenslage vor und fordert hierfür konkret eine Weiterbildungsberatung der Bundesagentur für Arbeit, den Ausbau bestehender Programme sowie die Einführung eines Weiterbildungs-BAföG.

Aus fachlicher Sicht sind Maßnahmen zu begrüßen, die die individuelle Beschäftigungsfähigkeit vor allem gering qualifizierter Menschen erhöhen. Dies gilt sowohl für die Qualifizierung Arbeitsloser als auch Beschäftigter.