

Gerhard Bosch

## Kurzzeitbeschäftigte in der Arbeitsmarktpolitik besser absichern

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschuss  
für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag vom 23.  
April 2012 zu:

2012  
01

- Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann sowie weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD (a)  
**Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln**  
BT-Drs. 17/8574
- Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen sowie weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (b)  
**Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern**  
BT-Drs. 17/8586
- Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede sowie weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (c)  
**Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern**  
BT-Drs. 17/8579
- Gesetzentwurf der Bundesregierung (d)  
**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG)**  
BT-Drs. 17/8986  
hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(11)845

## 1. Zusammenfassung

Der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse (ohne Auszubildende) ist seit 1996 um rund 50% von 6% auf rund 9% aller abhängigen Beschäftigten gestiegen. Besonders hoch sind die Befristungsanteile in den öffentlichen und privaten Dienstleistungen und bei hochqualifizierten Beschäftigten. Mittlerweile erhalten fast 50% aller Neueingestellten nur einen befristeten Vertrag. Die Übernahmewahrscheinlichkeit in ein festes Arbeitsverhältnis sinkt mit dem Anstieg der Befristungsquote. Die sozialen Risiken der Befristung haben somit zugenommen. Zu beachten ist schließlich, dass auch Beschäftigte mit einem festen Arbeitsvertrag durch Kündigungen ihren Arbeitsplatz verlieren können und die Probleme von mehrfacher Kurzzeitbeschäftigung sich nicht auf befristet Beschäftigte beschränken. Nach Angaben der Bundesagentur sind 2011 738 832 Personen aus dem ersten Arbeitsmarkt direkt in Hartz IV gemündet. Das sind rund 116 000 mehr als 2008.

Mehr Flexibilität für die Unternehmen soll nach dem Konzept der Flexicurity in der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch verbesserten Schutz der Beschäftigten ausgeglichen werden. Durch die Hartz-Gesetze wurde die Rahmenfrist, in der Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben werden können jedoch herabgesetzt und somit die Balance zu Ungunsten der Sicherheit verschoben.

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

Sinnvoller als Korrekturen an der genannten Sonderregelung ist es daher, die Rahmenfrist, in der Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben werden kann, von 24 auf 36 Monate zu erhöhen, wie es in den Vorlagen der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke vorgeschlagen wurde. Der Arbeitslosengeldanspruch wäre dann nach den Vorbeschäftigungszeiten zu differenzieren und auch Beschäftigungszeiten mit einer Dauer von schon vier oder sechs Monaten mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld auszustatten.

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

## 2. Befristete Beschäftigung in Deutschland – Ein Überblick

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

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

Quelle: Statistisches Bundesamt Volltext

Etwas mehr als ein Drittel der befristeten Verträge wird für eine Laufzeit von unter einem Jahr abgeschlossen (Schaubild 2). Die Befristungsquote in öffentlichen und privaten Dienstleistungen ist überdurchschnittlich hoch, darunter auch Dienstleistungen für Unternehmen, die die Leiharbeit einschließen (Schaubild 1).

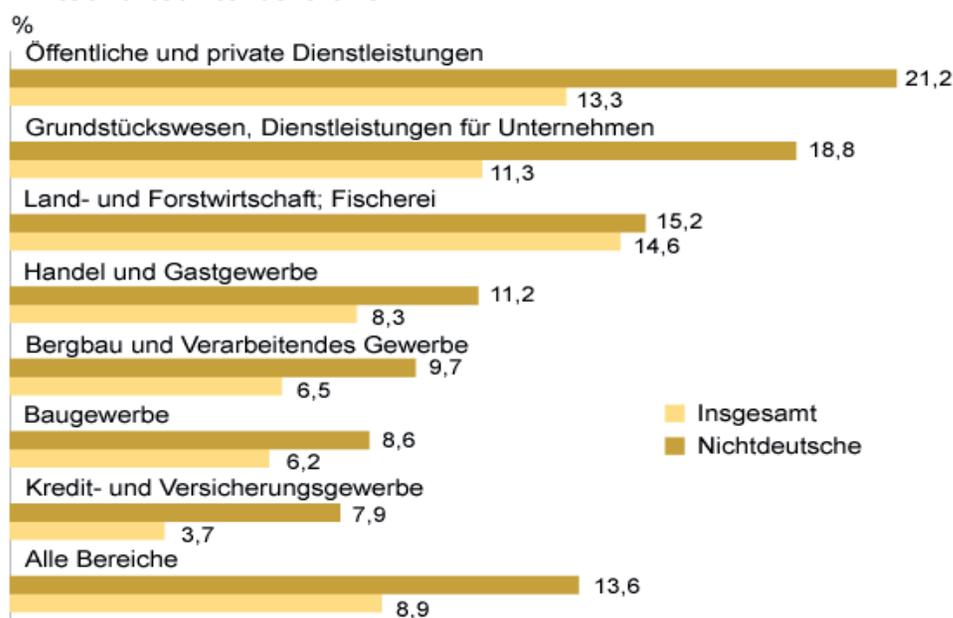
In diesen Bereichen liegt auch der Anteil der Befristungen an den Neueinstellungen besonders hoch. Gerade in den Bereichen mit hoher Befristungsquote sind die Übernahmechancen besonders niedrig. Die Übernahmechancen lagen 2007 insgesamt bei 48%. Besonders niedrig waren sie mit 39% in den sozialen Dienstleistungen (Anteil der befristeten Neueinstellungen 64%), mit 25% in Betrieben im öffentlichen Eigentum (Anteil der befristeten Neueinstellungen 70%) und mit 31% in gemeinnützigen Betrieben (Anteil der befristeten Neueinstellungen 76%) (Hohendanner / Gerner 2010: 37).

Der negative Zusammenhang zwischen Befristungsquote und Übernahmewahrscheinlichkeit lässt darauf schließen, dass eine Zunahme befristeter Beschäftigung mit wachsenden Beschäftigungsrisiken verbunden ist.

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

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

#### Befristungsquoten für Beschäftigte nach ausgewählten Wirtschaftsunterbereichen

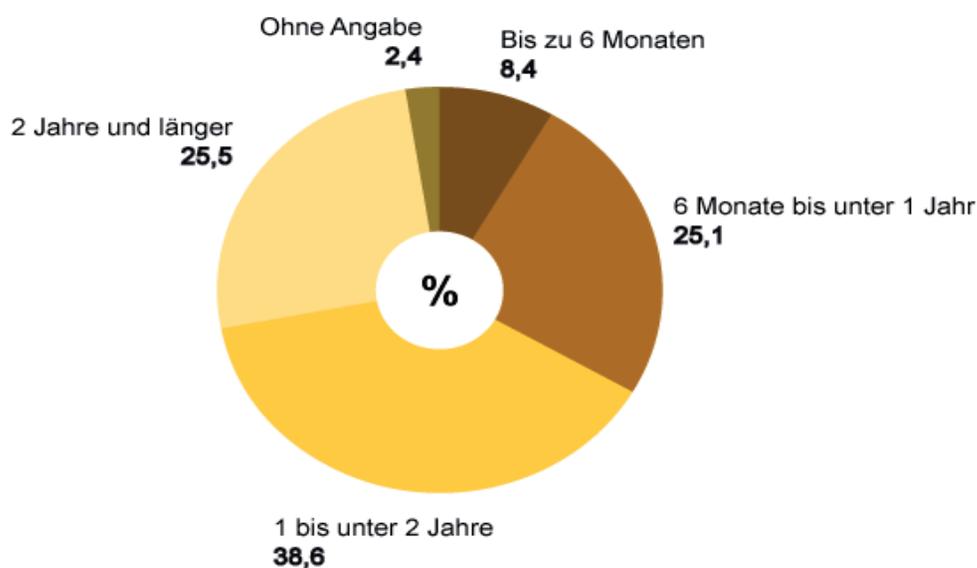


Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003, Fassung für den Mikrozensus.  
Quelle: Mikrozensus.

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010

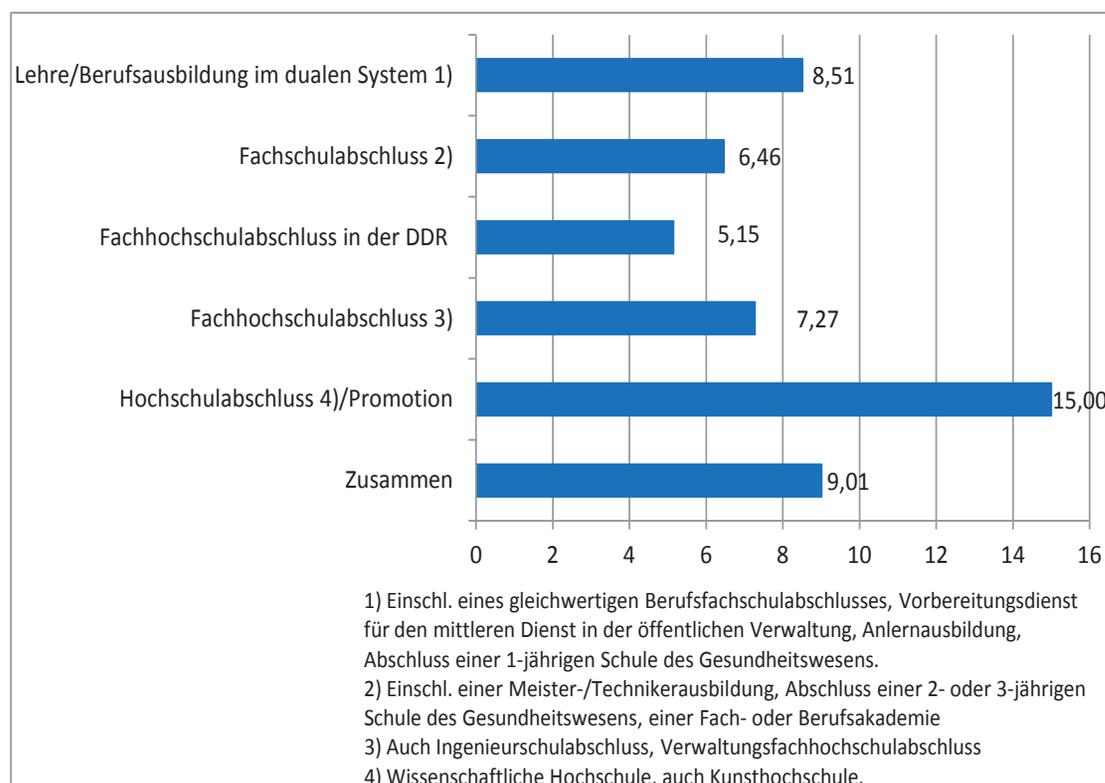
Schaubild 2: Befristete Beschäftigte nach Vertragsdauer

**Befristete Beschäftigte nach Vertragsdauer**



Quelle: Mikrozensus.  
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010

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



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

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

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

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

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

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

#### 4. Die soziale Absicherung von flexibel Beschäftigten

Die vom 1. August 2009 bis zum Sommer 2012 befristete Sonderregelung, die kurz befristeten Beschäftigte einen erleichterten Zugang zum Arbeitslosengeld I verschaffen sollte, ist nach dem zweiten Bericht des BMAS (2011) über die Inanspruchnahme dieser Sonderregelung nur von 242 Personen in Anspruch genommen worden. Der Bericht enthält keine Aussagen zu den Gründen der geringen Inanspruchnahme. Man kann vermuten, dass die restriktive Gestaltung und die Komplexität dieser Regelung eine geringe Inanspruchnahme geradezu bedingen. Die zunehmenden sozialen Risiken kurzfristiger Beschäftigung konnten damit nicht entscheidend abgemildert werden. Nach Angaben der Bundesagentur sind 2011 738 832 Personen aus dem ersten Arbeitsmarkt direkt in Hartz IV gelandet. Das sind rund 116 000 mehr als 2008, also vor Inkrafttreten der Sonderregelung.

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

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

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

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

## Literatur

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

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

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales**, 2011: Zweiter Bericht über die Inanspruchnahme der Sonderregelung für überwiegend kurz befristet Beschäftigte nach § 123 Absatz 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, SGB III, 10. November 2011

**Hohendanner, Christian / Gerner, Hans-Dieter**, 2010: Die Übernahme befristet Beschäftigter aus dem Kontext betrieblicher Personalpolitik. In: Soziale Welt 61 (1), S. 27-50 Abstract

**Destatis**, 2011: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 4.1.1 Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 2010. Wiesbaden Volltext

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



**Gerhard Bosch**

ist Geschäftsführender Direktor des IAQ.

*Kontakt:* gerhard.bosch@uni-due.de

**IAQ-Standpunkt 2012-01**

Redaktionsschluss: 23.04.2012

Institut Arbeit und Qualifikation  
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften  
Universität Duisburg-Essen  
47048 Duisburg

**IAQ im Internet**

<http://www.iaq.uni-due.de>

**IAQ-Standpunkte:**

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/index.php>

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>