



Arbeitnehmerkammer
Bremen

Der Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung

**Eine Analyse von Zugängen in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am
ersten Arbeitsmarkt nach Rechtskreisen im Land Bremen**

Peer Rosenthal

Referent der Geschäftsführung und für Arbeitsmarktpolitik

Bremen, Juli 2012

Kurzfassung

Das Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit: Aus drei mach zwei

Ein Blick zurück: Bis zum Jahr 2005 gab es in der Bundesrepublik für Arbeitslose zum einen das ‚klassische‘ Arbeitslosengeld, das als Lohnersatzleistung aus der Arbeitslosenversicherung über Beiträge finanziert wird. Die daran anschließende steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe sollte den Erhalt des individuellen Lebensstandards 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, umgangssprachlich ‚Hartz IV‘ genannt. Das Arbeitslosengeld II soll im Unterschied zur alten Arbeitslosenhilfe nur noch das Existenzminimum sichern. Das ‚klassische‘ Arbeitslosengeld – also der Lohnersatz als Leistung der Arbeitslosenversicherung – wird seitdem als Arbeitslosengeld I bezeichnet.

Lebensstandardsicherung: Von der Regel zur Ausnahme

Bis zur Abschaffung der Arbeitslosenhilfe haben rund 70 Prozent der Bezieherinnen und Bezieher Leistungen erhalten, die auf ihr vorheriges Einkommen bezogen waren – also entweder Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Aktuell können bundesweit nur noch 28 Prozent der Arbeitslosen Ansprüche auf das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld I geltend machen. Im Land Bremen trifft dies sogar nur noch auf 18 Prozent der Arbeitslosen zu. Das bis 2005 leitende Prinzip der Lebensstandardsicherung hat demnach mit der Einführung von ‚Hartz IV‘ eine massive Schwächung erfahren – zugunsten des Mindestsicherungssystems ‚Hartz IV‘. Die Arbeitslosenversicherung kann im Grunde nur noch als Sonderfall der Risikoabsicherung gegen das soziale Risiko Arbeitslosigkeit gelten.

Aus dem Job direkt in ‚Hartz IV‘: Der kurze Weg in die Grundsicherung

Der deutliche Anstieg der Empfängerinnen und Empfänger von Fürsorgeleistungen im Verhältnis zu den Bezieherinnen und Beziehern der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I wird in der Öffentlichkeit häufig mit einer steigenden Zahl beziehungsweise einem steigenden Anteil von Arbeitslosen erklärt, die länger als 12 Monate ohne Beschäftigung sind und daher nach dem Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I in die Grundsicherung wechseln. Diese Erklärung spiegelt das allgemeine Verständnis wieder, wonach die Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II automatisch als langzeitarbeitslos eingestuft werden. Das ist allerdings falsch! Natürlich rutscht ein Teil der Arbeitslosen nach dem Auslaufen der Versicherungsleistung aufgrund längerer Arbeitslosigkeit in das Fürsorgesystem. Allerdings gehen beinahe doppelt so viele Menschen *direkt* aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in das ‚Hartz-IV‘-System über. Es gelingt diesen Menschen trotz vorangegangener Beschäftigung nicht, entweder die Zugangshürden zur Arbeitslosenversicherung zu überwinden oder aber einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erzielen, der den parallelen Bezug der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II nicht nötig macht. Die Bundesagentur für Arbeit hat Ende letzten Jahres darauf hingewiesen, dass im Monatsdurchschnitt bundesweit rund 61.000 Personen aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt unmittelbar in die Grundsicherung wechseln – obwohl sie größtenteils

Beiträge zum Versicherungssystem entrichtet haben. Das sind mit steigender Tendenz gut ein Viertel aller Arbeitslosmeldungen aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt.

Warum direkt ‚Hartz IV‘: Zu hohe Hürden oder ein zu niedriges Arbeitslosengeld I

Um die Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld I aus dem Versicherungssystem in Anspruch nehmen zu können, muss eine Arbeitnehmerin beziehungsweise ein Arbeitnehmer mindestens 12 Monate innerhalb von zwei Jahren sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein. Das Arbeitslosengeld I beträgt dann bei kinderlosen Arbeitslosen 60 Prozent des vorherigen Einkommens und 67 Prozent bei Arbeitslosen mit Kindern. Ist die Höhe des Arbeitslosengeldes bedarfsdeckend, wird der oder die Arbeitslose bei der für das Versicherungssystem zuständigen Agentur für Arbeit betreut. Der Lebensstandard wird für eine Übergangszeit auf niedrigerem Niveau gesichert. Ist das Arbeitslosengeld I aber im Haushaltskontext nicht bedarfsdeckend – liegt also inklusive weiterer vorgelagerter Sozialleistungen wie Kindergeld, Unterhaltsgeld oder Wohngeld – und damit unter dem ‚Hartz-IV-Regelsatz‘, entsteht die Notwendigkeit, parallel zum Arbeitslosengeld I die ‚Hartz-IV-Leistung‘ Arbeitslosengeld II zu beziehen. Dem Einwand, dass Arbeitslose im Fürsorgesystem häufig in einer Bedarfsgemeinschaft mit weiteren zu versorgenden Personen leben und deshalb parallel Fürsorgeleistungen bezogen werden müssen, ist nur teilweise Recht zu geben. Im Land Bremen liegt der Anteil sogenannter Single-Bedarfsgemeinschaften, deren Arbeitslosengeld I das Existenzminimum nicht deckt, bei 48 Prozent. Das heißt: Fast jeder zweite Parallelbezieher beziehungsweise jede zweite Parallelbezieherin ist alleinstehend und kann trotzdem mit dem Bezug von Arbeitslosengeld I das Existenzminimum nicht decken.

Die Personen, die keine oder keine ausreichenden Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben haben, wechseln also mit Jobverlust direkt ins ‚Hartz-IV-System‘. Damit unterliegen sie auch den strengeren Kriterien der Grundsicherung zum Beispiel hinsichtlich der Zumutbarkeit bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung. Zusammenfassend kann es also zwei Gründe dafür geben, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer direkt in das Fürsorgesystem wechseln: Durch die ausgeübte Tätigkeit konnten die erforderlichen Beitragszeiten für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I nicht erreicht werden oder aber das Arbeitslosengeld I ist so niedrig, dass Ansprüche auf parallelen Bezug von Arbeitslosengeld II bestehen. Zu welchen Anteilen die direkten Übergänge in das Fürsorgesystem entweder in fehlenden oder nicht bedarfsdeckenden Arbeitslosengeld-I-Ansprüchen begründet liegt, kann aktuell weder für Deutschland noch das Land Bremen beantwortet werden.

Land Bremen: Überdurchschnittlich viele direkte Übergänge in ‚Hartz IV‘

Im Land Bremen ist der Anteil der Menschen, die aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt direkt ins Fürsorgesystem wechseln, deutlich höher als im Bundesdurchschnitt. Im Jahr 2011 gingen im Land Bremen 8.303 zuvor auf dem ersten Arbeitsmarkt abhängig beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer direkt in das Fürsorgesystem ‚Hartz IV‘ über. Dies entspricht einem Anteil von 35 Prozent. Anders gesagt: Mindestens jede beziehungsweise jeder dritte Beschäftigte wechselt im Land Bremen direkt in ‚Hartz IV‘. Dieser Anteil variiert deutlich zwischen Bremen-Stadt und Bremerhaven: In der Stadt Bremen wechselten 34 Prozent in das Fürsorgesystem, in Bremerhaven sogar 41 Prozent. Bundesweit liegt der Anteil der direkten Zugänge in ‚Hartz IV‘ dagegen bei 26 Prozent. Es wird also deutlich, dass Bremerinnen

und Bremer einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, bei Jobverlust direkt in das Fürsorgesystem zu rutschen. Eine zentrale Funktion der Arbeitslosenversicherung, die Sicherung des Lebensstandards, wird bei über einem Drittel der im Land Bremen arbeitslos gewordenen Menschen nicht mehr erfüllt.

Besonders hohes Risiko in der Leiharbeit und im Gastgewerbe

Das Risiko des direkten Übergangs aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in ‚Hartz IV‘ ist in einigen Branchen besonders hoch. So geht jede beziehungsweise jeder zweite Leiharbeitsbeschäftigte bei Eintritt in Arbeitslosigkeit direkt in das Fürsorgesystem über. Dies ist vor allem auch deshalb alarmierend, weil der Leiharbeit für die Dynamik auf dem Bremer Arbeitsmarkt eine große Bedeutung zukommt. So entfielen im Jahr 2011 knapp 18 Prozent aller Zugänge in Arbeitslosigkeit auf zuvor in der Leiharbeit beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – obgleich der Anteil der in der Leiharbeit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lediglich bei rund 4 Prozent liegt. Zudem ist mittlerweile jede dritte bei der Arbeitsverwaltung im Land Bremen gemeldete Stelle eine Leiharbeitsbeschäftigung. Aber auch im Gastgewerbe ist der Anteil der direkten Zugänge in das ‚Hartz-IV-System‘ mit 37 Prozent überdurchschnittlich.

Drehtüreffekt: Raus aus ‚Hartz IV‘, rein in ‚Hartz IV‘

Das Risiko bestimmter Personen- beziehungsweise Berufsgruppen, direkt aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in das Fürsorgesystem überzugehen, spiegelt eine aktuelle Entwicklung am Arbeitsmarkt wieder. So gelingt nur einem kleinen Teil der ‚Hartz-IV-Empfängerinnen‘ und ‚Hartz-IV-Empfängern‘ die Bedürftigkeit durch die Aufnahme eines Normalarbeitsverhältnisses zu überwinden. Deutlich überproportional sind sowohl Übergänge in Leiharbeit, befristete Beschäftigung als auch Jobs mit geringen Stundenlöhnen vertreten. Nur knapp die Hälfte der Arbeitsverhältnisse, die aus dem Hilfebezug aufgenommen werden, führt zu einem bedarfsdeckenden Einkommen. In den anderen Fällen sind die Beschäftigten trotz Erwerbstätigkeit auf aufstockende ‚Hartz-IV-Leistungen‘ angewiesen. Zudem endet fast die Hälfte der Arbeitsaufnahmen aus dem ‚Hartz-IV-Bezug‘ bereits innerhalb von sechs Monaten.

In Konsequenz entsteht ein Drehtüreffekt zwischen kurzfristiger und teilweise niedrig entlohnter Beschäftigung auf der einen und ‚Hartz-IV-Bezug‘ auf der anderen Seite. Den Betroffenen gelingt es nicht, ausreichendes soziales Eigentum im Sinne des Versicherungssystems aufzubauen. In Folge dessen kann die Arbeitslosenversicherung in zunehmendem Umfang nur noch für diejenigen ihre Schutz- und Brückenfunktion erfüllen, die vor ihrer Arbeitslosigkeit dauerhaft und mit ausreichendem Einkommen beschäftigt waren. Die Arbeitsmarktforschung spricht vor diesem Hintergrund schon von einer „Exklusivleistung für einen privilegierten Teil von Arbeitslosen“.

Die Entwicklung in den Sicherungssystemen für Arbeitslose macht deutlich: Durch die im Rahmen der ‚Hartz-Gesetze‘ verschärften Regelungen des Zugangs zur Arbeitslosenversicherung und damit zum Arbeitslosengeld I einerseits und durch die politisch geförderte Ausdehnung atypischer Beschäftigung wie Leiharbeit und Minijobs andererseits werden die Sicherungslücken im Fall von Arbeitslosigkeit größer. So unterliegen zum Beispiel Minijobs keiner Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung. Bei der Teilzeitarbeit droht abhängig von Entlohnung und Arbeitszeit das Arbeitslosengeld I so gering auszufallen, dass keine existenzsichernden Ansprüche

entstehen. Auch die befristete Beschäftigung erweist sich als problematisch, weil oftmals kein nahtloser Übergang in ein neues Arbeitsverhältnis gelingt und die notwendigen Anwartschaftszeiten für den Bezug von Arbeitslosengeld I nicht erreicht werden. Gleiches gilt für die Leiharbeit, bei der sich neben einer geringen Beschäftigungsdauer zusätzlich das geringe Lohnniveau negativ auswirkt.

Politischer Handlungsbedarf: Stärkung der Arbeitslosenversicherung

Wie kann nun die soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit gestärkt werden? Die zentralen Punkte sind hier in einem verbesserten *Zugang* zum Versicherungssystem zu sehen, um auch Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien in einem höheren Umfang in den Geltungsbereich der Arbeitslosenversicherung zu integrieren. Die wichtigste Voraussetzung für die Verbesserung beim Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung besteht in der Ausweitung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre. In Kombination sollte die Anwartschaftszeit von zwölf auf sechs Monate reduziert werden.

Ungelöst bliebe auch bei diesen Verbesserungen das Problem des direkten Zugangs in ‚Hartz IV‘ aufgrund nicht-existenzsichernder Arbeitslosengeld-I-Bezüge. Zu unterstützen ist daher der Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes, dass diese Personengruppe im Versicherungssystem verbleibt, von den Agenturen für Arbeit und nicht den Jobcentern betreut wird und für sie damit auch die generöseren Zumutbarkeitsbestimmungen des Versicherungssystems und nicht des Fürsorgesystems Anwendung finden. Zudem sollte die Absenkung des Arbeitslosengeldes I für Kinderlose auf 60 Prozent des letzten Einkommens rückgängig gemacht werden und wieder auf 67 Prozent erhöht werden. Aufgrund des hohen Anteils von Single-Bedarfsgemeinschaften unter den Parallelbeziehern von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II könnte auf diesem Weg die ‚Hartz-IV-Bedürftigkeit‘ reduziert werden.

Ein weiteres wichtiges Element, um das Versicherungssystem gegenüber dem restriktiveren und der Qualität von Beschäftigung blindem ‚Hartz-IV-System‘ zu stärken, besteht zudem in einer verlängerten *Dauer* des Arbeitslosengeld-I-Bezugs. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer sollte die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I auf 24 Monate angehoben werden. Dies würde die Bedeutung der sozialen Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken und gleichzeitig die Funktion der Arbeitslosenversicherung als Suchhilfe bei Arbeitslosigkeit betonen. Dieser Aspekt ist besonders vor dem Hintergrund geführter Debatten über Fachkräftesicherung von Bedeutung, da Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht gezwungen wären, sofort unterwertige und nicht ihrer Qualifikation entsprechende Arbeitsangebote annehmen zu müssen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
2	Ausgestaltungsprinzipien der Arbeitslosenversicherung.....	11
4	Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung.....	15
5	Zugänge in Arbeitslosigkeit im Land Bremen und in den Städten Bremen und	19
5.1	Die Situation im Land Bremen	19
5.2	Auffälligkeiten im Städtevergleich zwischen Bremen und Bremerhaven.....	24
5.3	Parallelbezug von Arbeitslosengeld I und SGB-II-Leistungen.....	27
6	Zusammenfassende Interpretation.....	31
7	Politischer Handlungsbedarf.....	34
8	Literatur	39

1 Einleitung

Die Arbeitslosenversicherung hat in den letzten Jahren einen massiven Bedeutungsverlust erlitten. Sie spielt im zweistufigen Sicherungssystem aus Arbeitslosenversicherung (SGB III) und dem Fürsorgesystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) nur noch eine untergeordnete Rolle. So beziehen bundesweit nur noch 28 Prozent der Arbeitslosen das beitragsfinanzierte und am vorherigen Einkommen orientierte Arbeitslosengeld I. Im Land Bremen trifft dies sogar nur noch auf 18 Prozent der Arbeitslosen zu.

Diese Überlagerung der Arbeitslosenversicherung durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird in öffentlichen Debatten oftmals mit einer steigenden Zahl von Arbeitslosen erklärt, die länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung sind und daher nach dem Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I in die Grundsicherung wechseln. Diese vereinfachende Betrachtung ist darauf zurückzuführen, dass Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II automatisch als langzeitarbeitslos eingestuft werden. Das ist allerdings falsch. So sind Zugänge in Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II nicht primär auf Übergänge aus dem Versicherungs- ins Fürsorgesystem zurückzuführen, sondern erfolgen nahezu doppelt so häufig direkt aus einer Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt.¹ Diesen Personen gelingt es damit nicht, trotz einer vorangegangenen Beschäftigung die Zugangshürden zur Arbeitslosenversicherung zu überwinden. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat Ende des vergangenen Jahres in einer Analyse darauf hingewiesen, dass monatsdurchschnittlich rund 61.000 Personen aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt unmittelbar in Arbeitslosigkeit nach dem SGB II übergehen – das ist mit steigender Tendenz gut ein Viertel aller Arbeitslosmeldungen aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt.² Im Land Bremen waren es im Jahr 2011 8.300 Personen, die aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt direkt in das SGB-II-System übergegangen sind. Dies sind 35 Prozent aller Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt.

Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitnehmerkammer Bremen beim Statistiksservice der Bundesagentur für Arbeit eine Sonderauswertung zu Zugängen in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven in Auftrag gegeben. Bevor die zentralen Erkenntnisse aus dieser Sonderauswertung dargestellt werden, wird zunächst in die Ausgestaltungsprinzipien der Arbeitslosenversicherung in Deutschland eingeführt und es werden die zentralen Stellschrauben für den Leistungszugang zur Arbeitslosenversicherung benannt (Kapitel 2). Im nachfolgenden Abschnitt werden die institutionellen Veränderungen im System der Arbeitslosenversicherung im Zuge der programmatischen Orientierung auf eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik seit 2002 skizziert und darauf aufbauend die möglichen Zugangswege in Arbeitslosigkeit aus einer Erwerbstätigkeit aufgezeigt (Kapitel 3). Der Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung und damit auch der ihr zugrunde liegenden Zielstellungen wie Lebensstandardsicherung und Stuserhalt werden im Folgenden anhand ausgewählter Indikatoren für Deutschland, das Land Bremen und die Städte Bremen und Bremerhaven aufgearbeitet (Kapitel 4). Daran anschließend stehen die Ergebnisse

¹ Vgl. Bach/Gartner/Klinger/Rothe/Spitznagel 2008.

² Vgl. BA 2011: 1.

der Sonderauswertung im Mittelpunkt. Dabei wird nicht nur dargestellt, wie sich die Zugänge in Arbeitslosigkeit im Land Bremen insgesamt entwickelt haben, sondern es werden auch Branchen identifiziert, in denen das Risiko eines direkten Übergangs in SGB-II-Arbeitslosigkeit besonders hoch ist. Zudem wird auf auffällige Unterschiede zwischen Bremen und Bremerhaven hingewiesen (Kapitel 5). Die Ergebnisse der Sonderauswertung werden unter den Fragestellungen der besonderen Betroffenheit im Land Bremen sowie der gesetzlichen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik interpretiert (Kapitel 6). Abschließend werden politische Handlungsmöglichkeiten mit dem Ziel aufgezeigt, die soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit durch eine Stärkung der Arbeitslosenversicherung zu verbessern (Kapitel 7). Zentrale Ansatzpunkte bestehen in einem verbesserten Zugang zur Arbeitslosenversicherung für Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien und in einer generell verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I. Auf diesem Weg könnte eine Neujustierung der in den letzten Jahren einseitig an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer adressierten Verantwortungslasten am Arbeitsmarkt befördert werden. Dies hätte nicht nur positive Effekte für von Arbeitslosigkeit betroffene oder direkt bedrohte Beschäftigte, sondern würde auch dazu beitragen, die bis in die Mitte der Gesellschaft getragene Angst vor Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

2 Ausgestaltungsprinzipien der Arbeitslosenversicherung

Grundlegendes Strukturmerkmal der Arbeitslosenversicherung ist ihre dreifache Lohnarbeitszentrierung. Erstens ist die Integration in die beziehungsweise der Zugang zur Arbeitslosenversicherung an ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis geknüpft. Zweitens bestimmt sich die Leistungshöhe nach der Höhe des Erwerbseinkommens. Und drittens ist der Leistungsbezug an die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gebunden.³ Die Ausgestaltung dieser dreifachen Lohnarbeitszentrierung ist für den Umfang der Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung von zentraler Bedeutung:

Beim Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind neben der Beitragszahlung die Ausgestaltung der Rahmenfrist und der Anwartschaftszeit zentral: Innerhalb eines festgelegten Zeitraums (Rahmenfrist) müssen für eine festgelegte Dauer (Anwartschaftszeit) Beiträge entrichtet werden.⁴ Der Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung bei Eintritt des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit erfolgt also nicht automatisch, sondern unterliegt einer Prüfung, ob gesetzlich definierte Zugangsbedingungen individuell erfüllt sind.

Die Höhe der Leistungszahlungen folgt dem Äquivalenzprinzip, da für die Höhe des Arbeitslosengeldes die Höhe der geleisteten Beiträge ausschlaggebend ist, zur Berechnung wird das vorherige Nettoeinkommen herangezogen.⁵ Die Höhe der Leistungen folgt damit dem Ziel der temporären Lebensstandardsicherung. Die Dauer der Leistungszahlungen (Anspruchszeitraum) richtet sich wiederum nach der Dauer der Beitragszahlungen und wurde später durch die Berücksichtigung des Lebensalters der Versicherten ergänzt. Es besteht also ein Entsprechungsverhältnis zwischen erbrachten Beiträgen und den zu erwartenden Leistungen.

Die Verknüpfung der Leistungszahlungen aus der Arbeitslosenversicherung an die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zeigt sich in einer Kopplung von Rechten und Pflichten der Versicherten. So stehen dem Anspruch auf Leistungszahlungen spezifische Gegenleistungsverpflichtungen gegenüber. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung sind in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung von Zumutbarkeitskriterien bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die Ausgestaltung der Verfügbarkeit sowie der Sanktionsregelungen entscheidend.⁶

³ Vgl. Nullmeier/Vobruba 1995: 12.

⁴ Vgl. Rosenthal 2012 i.E.: 145.

⁵ Vgl. Steffen 2012: 1.

⁶ Vgl. Rosenthal 2012 i.E.: 146.

3 Wandel der Arbeitslosenversicherung durch Aktivierungsreformen seit 2002

Mit den Arbeitsmarktreformen seit 2002 wurde das Arbeitslosensicherungssystem insgesamt starken Veränderungen unterworfen. Die institutionellen Veränderungen folgten dabei dem Paradigma aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist dadurch gekennzeichnet, dass auf den drei Ebenen der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, der Arbeitsförderung und der Regulierung des Beschäftigungssystems Veränderungen eingeleitet werden.⁷

Die Umsetzung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist stark von angebotsorientierten beziehungsweise neoklassischen Grundannahmen geprägt.⁸ So sollen vermeintliche ökonomische Fehlanreize im Sozial-, Steuer- und Abgabensystem reduziert werden, womit auch die Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen zur Disposition stehen.⁹ Zudem sollen Lohnersatzleistungen in stärkerem Umfang an Pflichten zur Arbeitsaufnahme beziehungsweise zur Teilnahme an einer Arbeitsfördermaßnahme geknüpft werden. Durch diese zunehmende „Konditionalisierung“ von Leistungen¹⁰ in Kombination mit veränderten Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen verschiebt sich die staatliche Intervention zunehmend auf die Ebene des individuellen Verhaltens, da hier und nicht in der Angebots- und Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt die entscheidende Variable gesehen wird, die einer Arbeitsmarktintegration entgegensteht. Darüber hinaus ist auch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – zum Beispiel durch die explizite Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse – ein Kernbestandteil des Paradigmas aktivierender Arbeitsmarktpolitik.¹¹

Im Folgenden werden die mit der Hinwendung zur Aktivierung verbundenen Veränderungen hinsichtlich des Zugangs zur Arbeitslosenversicherung dargestellt.¹² Dabei können als die entscheidenden Variablen die Ausgestaltung von Rahmenfrist und Anwartschaftszeit identifiziert werden. Diese Zugangsvoraussetzungen wurden mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz III“) entscheidend verändert. Seit Februar 2006 gilt eine verkürzte Rahmenfrist von zwei anstatt drei Jahren.¹³ Möglichkeiten für die Verlängerung der Rahmenfrist sind entfallen, dafür können sich Selbstständige und Pflegende freiwillig versichern, sofern Selbstständigkeit beziehungsweise Pflegezeit direkt an eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder den Bezug von Lohnersatzleistungen anschließen.¹⁴ Die Anwartschaftszeit wird übergreifend auf zwölf Monate festgesetzt. Somit entfallen die Sonderregelungen einer sechsmonatigen Anwartschaftszeit für Saisonarbeitskräfte

⁷ Vgl. Betzelt/Bothfeld 2011a.

⁸ Vgl. Dingeldey 2007.

⁹ Vgl. Konle-Seidl 2008 und Buhr 2009.

¹⁰ Vgl. Clasen/Clegg 2007.

¹¹ Vgl. Betzelt/Bothfeld 2011a.

¹² Für eine Gesamtbetrachtung der institutionellen Veränderungen vgl. unter anderen Betzelt/Bothfeld 2011b und Baethge-Kinsky/Bartelheimer/Wagner/Aust/Müller-Schoell 2008 sowie Koch/Kupka/Steinke 2009.

¹³ Vgl. Deutscher Bundestag 2003: 84.

¹⁴ Vgl. Bothfeld/Gronbach/Seibel 2005: 8.

sowie Wehr- und Zivildienstleistende.¹⁵ Infolgedessen ist der Zugang zur Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld an ein mindestens zwölfmonatiges Versicherungspflichtverhältnis innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist geknüpft.

Befristet für die Zeit vom 1.8.2009 bis 1.8.2012 gilt für einen eng begrenzten Kreis der unstetig Beschäftigten eine verkürzte Anwartschaftszeit von sechs Monaten.¹⁶ Voraussetzung ist, dass sich die in der Rahmenfrist zurückgelegten Beschäftigungstage überwiegend aus im Voraus auf nicht mehr als sechs Wochen zeit- oder zweckbefristeten Beschäftigungen zusammensetzen. Zudem darf das in den letzten zwölf Monaten vor der Beschäftigungslosigkeit erzielte Arbeitsentgelt eine festgelegte Bezugsgröße nicht übersteigen. Diese Einkommensgrenzen lagen im Jahr 2011 bei 30.660 Euro in Westdeutschland und 26.040 Euro in Ostdeutschland.¹⁷ Somit wird über verkürzte Anwartschaftszeiten versucht, den Geltungsbereich der Arbeitslosenversicherung auszudehnen. Dabei wird allerdings auf zwei eigentlich systemfremde Ausgestaltungsprinzipien zurückgegriffen, indem einerseits die Beschäftigungsdauer nicht *länger* als sechs Wochen sein darf und zudem eine *Einkommensobergrenze* für den Leistungsbezug definiert wird.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich verschiedene individuelle Übergangsszenarien aus einer Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit. Diese Übergangsszenarien sind in Abbildung 1 dargestellt. Bei einem Übergang aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit ist zunächst entscheidend, ob die Anwartschaftsvoraussetzungen für den Bezug der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld erfüllt sind. Ist dies der Fall, erfolgt eine Festsetzung der Höhe der Lohnersatzleistung in Abhängigkeit des vorangegangenen Einkommens. Die Lohnersatzrate beträgt 60 Prozent des vorherigen Einkommens bei kinderlosen Arbeitslosen und 67 Prozent bei Arbeitslosen mit Kindern. Ist die Höhe des Arbeitslosengeldes im Haushaltskontext bedarfsdeckend, erfolgt der Zugang in Arbeitslosigkeit in den Rechtskreis der Arbeitslosenversicherung nach SGB III. Ist das Arbeitslosengeld niedriger als der im Haushaltskontext relevante Regelsatz nach SGB II und damit nicht bedarfsdeckend, ergibt sich parallel zum Arbeitslosengeldbezug ein Leistungsanspruch nach SGB II („Hartz IV“). Diese Parallelbezieher zählen aufgrund des zu niedrigen Arbeitslosengeldes und gleichzeitigem Leistungsbezug aus der Grundsicherung als Zugänge in Arbeitslosigkeit nach SGB II.

Sind die Anwartschaftsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld nicht erfüllt, ist in einem nächsten Schritt zu fragen, ob eine Leistungsberechtigung nach SGB II gegeben ist. Während es sich beim Arbeitslosengeld um eine durch geleistete Beitragszahlungen individuell ‚verdiente‘ Leistung handelt, werden Leistungen nach SGB II nur gewährt, wenn im Haushaltskontext (Bedarfsgemeinschaft) Bedürftigkeit vorliegt. Dabei gelten strenge Regelungen zum Beispiel hinsichtlich der Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen. Ist eine Leistungsberechtigung nach SGB II nicht gegeben, erfolgt ein Zugang in Arbeitslosigkeit nach SGB III als sogenannter Nicht-Leistungsempfänger beziehungsweise Nicht-Leistungsempfängerin. Ist eine Berechtigung zum Bezug von Fürsorgeleistungen nach SGB II gegeben, werden der Regelsatz und die angemessenen Kosten der Unterkunft erstattet und es erfolgt der direkte

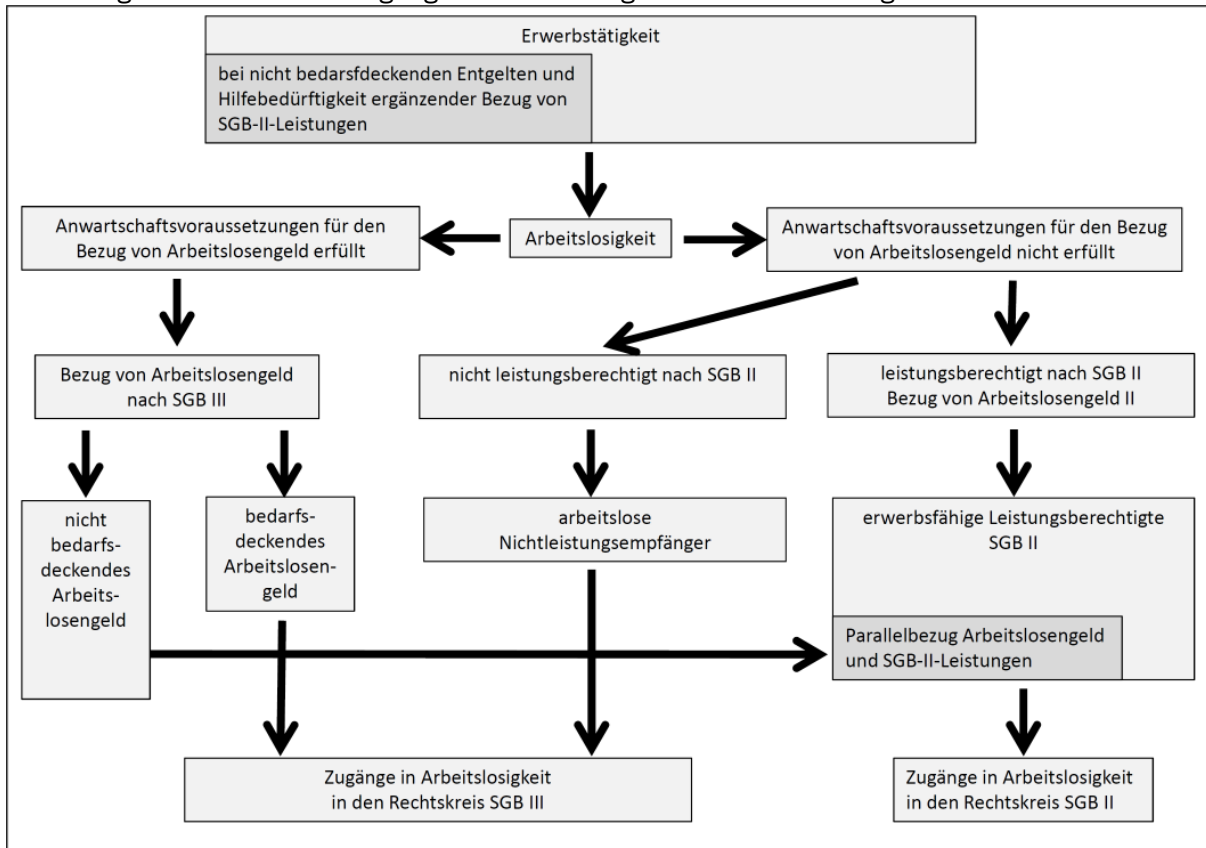
¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag 2003: 84.

¹⁶ Vgl. Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) § 142 II.

¹⁷ Vgl. IAB 2012: 10.

Zugang aus einer Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit nach SGB II. Zusammenfassend können also zwei Gründe dazu führen, dass ein direkter Zugang aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit nach SGB II erfolgt: Das Arbeitslosengeld ist so niedrig, dass Ansprüche auf einen parallelen Bezug von Grundsicherungsleistungen nach SGB II bestehen. Oder aber durch die ausgeübte Erwerbstätigkeit konnten keine (ausreichenden) Anwartschaften für den Bezug von Arbeitslosengeld aufgebaut werden.

Abbildung 1: Szenarien für Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit nach Rechtskreisen



Quelle: eigene Darstellung.

4 Bedeutungungsverlust der Arbeitslosenversicherung

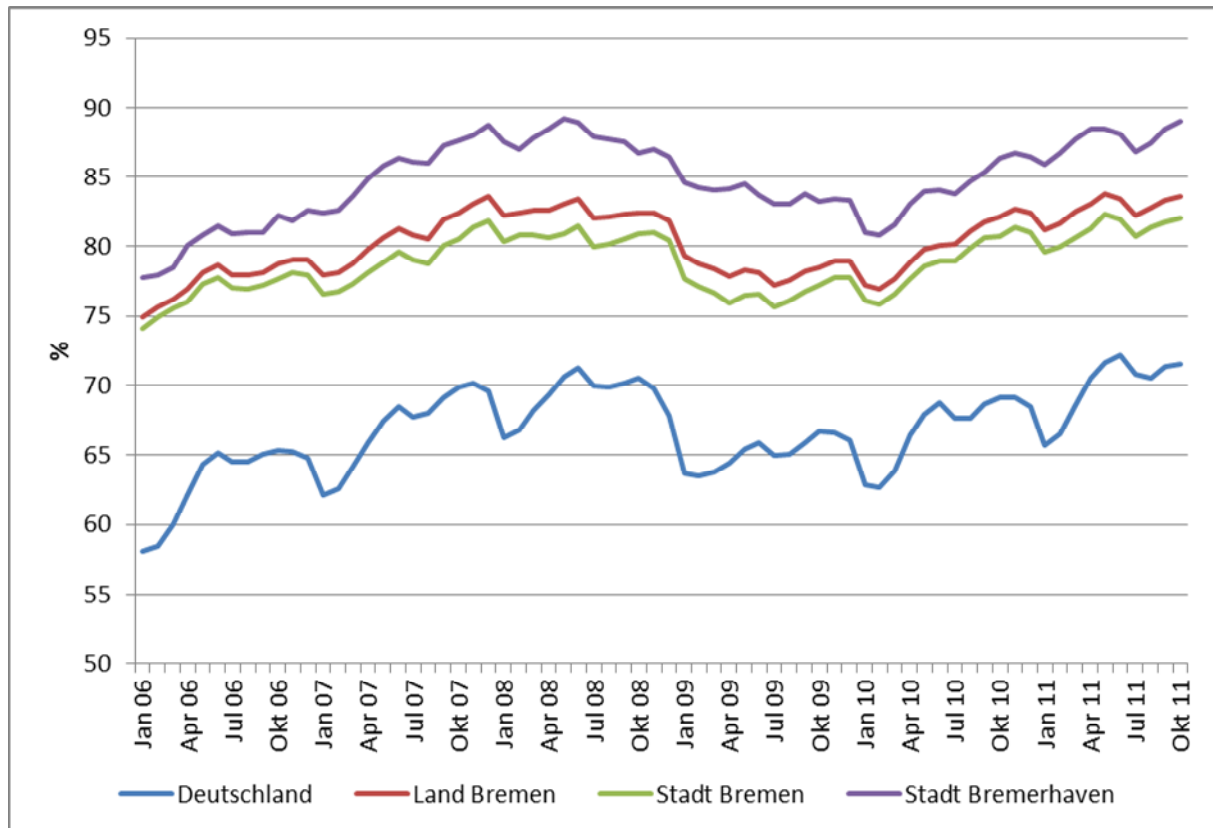
In den letzten Jahren ist ein kontinuierlicher Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung als primäres Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit zu erkennen. Dieser Bedeutungsverlust kann exemplarisch an ausgewählten Indikatoren nachvollzogen werden.

Für die unterschiedliche Gewichtung des Arbeitslosenversicherungssystems nach SGB III auf der einen Seite und dem Fürsorgesystem nach SGB II auf der anderen Seite kann die Verteilung der Arbeitslosen auf diese beiden Rechtskreise herangezogen werden. Mit der Verteilung der Arbeitslosen auf die Rechtskreise des Versicherungssystems und des Fürsorgesystems wird abgebildet, in welchem Umfang als arbeitslos registrierte Personen im Versicherungssystem oder im Fürsorgesystem betreut werden. Diese Differenzierung ist unter anderem deshalb von Bedeutung, weil mit der Rechtskreiszuordnung unterschiedlich generös beziehungsweise streng formulierte Anforderungen an Arbeitslose zum Beispiel hinsichtlich der Zumutbarkeitsdefinition bei der Aufnahme einer Erwerbsarbeit verknüpft sind.

Bei der Interpretation der Daten ist zu beachten, dass sich aus diesen Zahlen keine direkten Rückschlüsse über den Bezug von Transferleistungen ziehen lassen, da im Arbeitslosenversicherungssystem auch die sogenannten Nichtleistungsbezieher/innen betreut werden. Dies sind Personen, die zwar als arbeitslos registriert sind, aber erstens über keine finanziellen Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung (mehr) verfügen und bei denen zweitens auch keine Hilfebedürftigkeit nach SGB II aufgrund von Partnereinkommen und Vermögensanrechnung vorliegt.¹⁸ Abbildung 2 zeigt den Anteil der SGB-II-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland, im Land Bremen und in den Städten Bremen und Bremerhaven von Januar 2006 bis Oktober 2011. Es wird deutlich, dass dieser Anteil im Land Bremen und seinen Städten Bremen und Bremerhaven deutlich über den Bundesdurchschnittswerten liegt. Während in Deutschland der höchste im Untersuchungszeitraum gemessene Anteil bei 72 Prozent im Juni 2011 liegt, wird für das Land Bremen der höchste Anteil mit 83,6 Prozent im Oktober 2011, in der Stadt Bremen mit 82,3 Prozent im Mai 2011 und in der Stadt Bremerhaven mit 89,2 Prozent im Mai 2008 ausgewiesen.

¹⁸ Zur Entwicklung und Situation von Nichtleistungsbezieher/innen vgl. Betzelt/Schmidt 2010.

Abbildung 2: Anteil der SGB-II-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland, im Land Bremen und in den Städten Bremen und Bremerhaven von Januar 2006 bis Oktober 2011 in Prozent

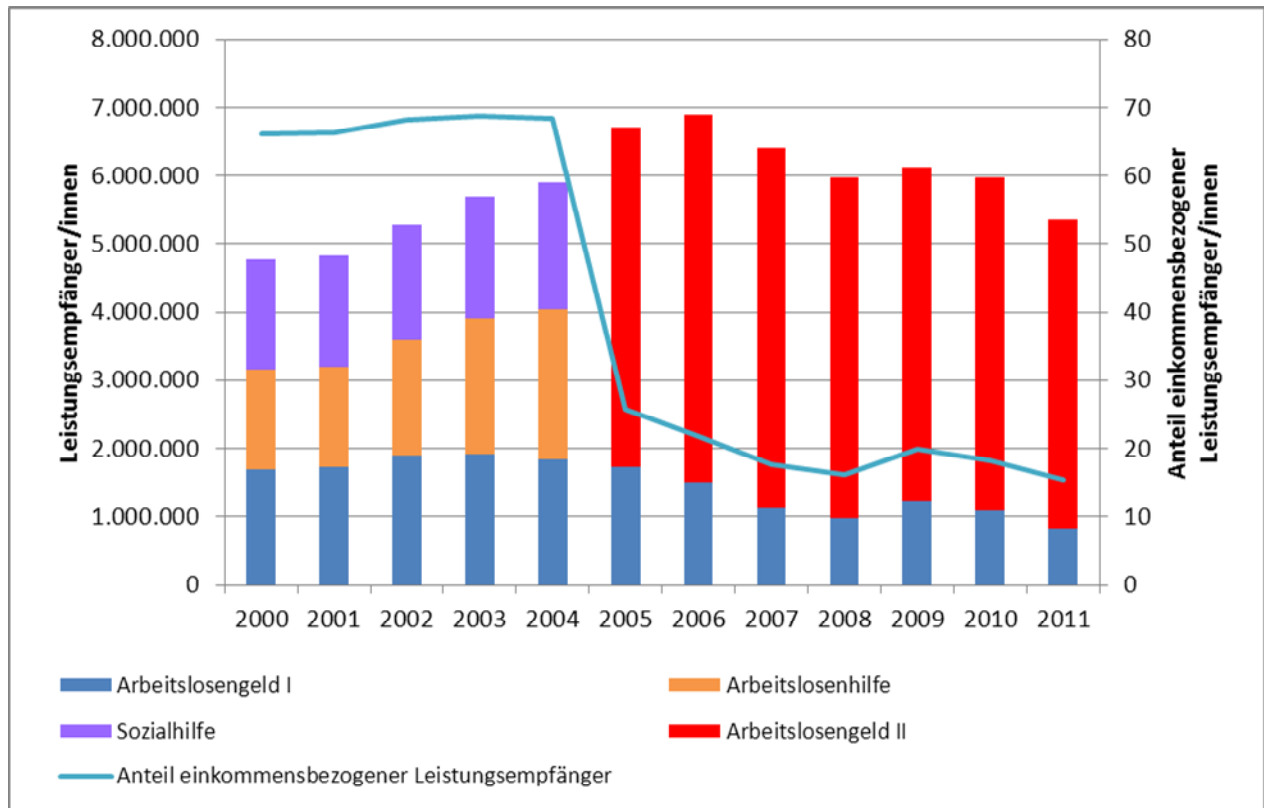


Quelle: Datenaufbereitung durch das BIAJ; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Neben der Verteilung auf die Rechtskreise zeigen auch die Verteilung der Bezieher von Lohnersatzleistungen nach einkommensbezogenen Leistungen auf der einen und Mindestsicherungsleistungen auf der anderen Seite eine deutliche Strukturverschiebung auf. Abbildung 3 macht deutlich, dass bis zur Abschaffung der Arbeitslosenhilfe als integraler Bestandteil der Arbeitslosenversicherung¹⁹ auf das vorherige Einkommen bezogene Leistungen mit einem Anteil von knapp 70 Prozent dominiert haben. Infolge der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ist dieser Anteil im Jahr 2005 deutlich auf 25 Prozent eingebrochen und bis zum Jahr 2008 weiter auf 16 Prozent gesunken. Im Zuge einer steigenden Anzahl von Arbeitslosengeld-I-Bezieherinnen und Arbeitslosengeld-I-Beziehern im Jahr 2009 ist der Anteil einkommensbezogener Leistungsempfänger/innen auf 20 Prozent gestiegen, bis zum Jahr 2011 allerdings wieder auf 16 Prozent abgesunken. Es wird noch einmal deutlich, dass mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe das Versicherungssystem massiv geschwächt und infolgedessen das Prinzip der Lebensstandardsicherung durch eine am vorherigen Einkommen orientierten Leistungsbemessung zugunsten des Mindestsicherungsprinzips massiv zurückgedrängt worden ist.

¹⁹ Vgl. Knuth 2006.

Abbildung 3: Bezieher von Arbeitslosengeld I, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II sowie der Anteil der Leistungsbezieher mit einkommensbezogenen Leistungen in Deutschland von 2000 bis 2011²⁰



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Datenaufbereitung durch das BIAJ; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

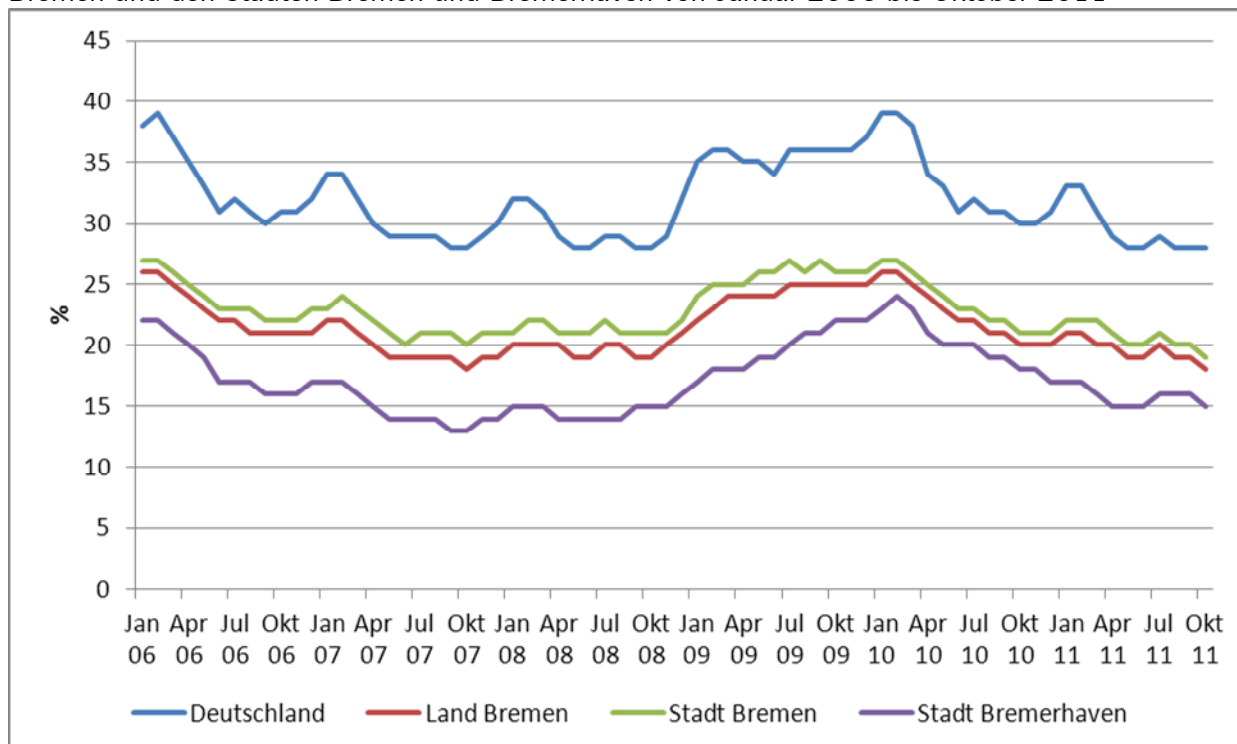
Die rückläufige Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung wird zudem deutlich, wenn die sinkende Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld I in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt wird. Um diese Entwicklung aufzuzeigen, wurde eine Leistungsempfängerquote für Deutschland, das Land Bremen und die Städte Bremen und Bremerhaven berechnet. Diese Leistungsempfängerquote bildet den Anteil der Arbeitslosengeldbezieher an allen Arbeitslosen ab.

Abbildung 4 macht deutlich, dass bundesweit im Betrachtungszeitraum immer weniger als 40 Prozent der Arbeitslosen Arbeitslosengeld beziehen. Der Anteil schwankt im Zeitverlauf zwischen 39 und 28 Prozent. Lag der jahresdurchschnittliche Anteil 2009 noch bei 35,7 Prozent, ist er im Schnitt der Monate Januar bis Oktober 2011 auf 29,5 Prozent gesunken. In der Stadt Bremen, aber vor allem in Bremerhaven liegen die Leistungsempfängerquoten deutlich unter den für das gesamte Bundesgebiet ermittelten Werten. In der Stadt Bremen ist die höchste Leistungsempfängerquote mit 27 Prozent letztmalig im Februar 2010 gemessen worden und

²⁰ Bei der Darstellung von Sozialhilfeempfängern bis 2004 handelt es sich um erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger; Doppelbezieher von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe beziehungsweise Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe können nicht herausgerechnet werden. Vor diesem Hintergrund ist der Rückgang beim Anteil einkommensbezogener Leistungsempfänger/innen von 2004 auf 2005 tendenziell überzeichnet.

seitdem kontinuierlich gesunken. Im Oktober 2011 lag sie nur noch bei 19 Prozent und damit neun Prozentpunkte unterhalb des Bundeswertes. Im Durchschnitt der Monate Januar bis Oktober 2011 bezogen 19,6 Prozent der Arbeitslosen in der Stadt Bremen das Arbeitslosengeld I. In der Stadt Bremerhaven ist die Leistungsempfängerquote noch niedriger. Sie lag nur in zwölf der betrachteten 58 Monate über 20 Prozent und nie über 24 Prozent (Februar 2010). Seitdem ist sie noch einmal deutlich gesunken und lag im Schnitt der Monate Januar bis Oktober 2011 bei 15,8 Prozent.

Abbildung 4: Leistungsempfängerquote Arbeitslosengeld I in Prozent in Deutschland, dem Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven von Januar 2006 bis Oktober 2011



Quelle: Statistiksservice der Bundesagentur für Arbeit; Datenaufbereitung des BIAJ; eigene Berechnungen; eigene Darstellungen.

Das Arbeitslosengeld I ist damit eine „Exklusivleistung für einen privilegierten Kreis von Arbeitslosen geworden“.²¹ Bei längerfristiger Betrachtung von Ende der 1990-er Jahre bis heute wird die sinkende Deckungsquote noch deutlicher.²² Vor diesem Hintergrund wird die abnehmende Bedeutung der Arbeitslosenversicherung auch schon als deren „Marginalisierung“ bezeichnet.²³ Im Ergebnis kann die Arbeitslosenversicherung nur noch als Sonderfall der Absicherung gegen das soziale Risiko Arbeitslosigkeit betrachtet werden.²⁴

²¹ Vgl. Bäcker/Naegele/Bispinck/Hofemann/Neubauer 2008: 532.

²² Vgl. Rosenthal 2012 i.E.: 151-152.

²³ Vgl. Knuth 2011: 582-583.

²⁴ Vgl. Betzelt/Bothfeld 2011b: 121.

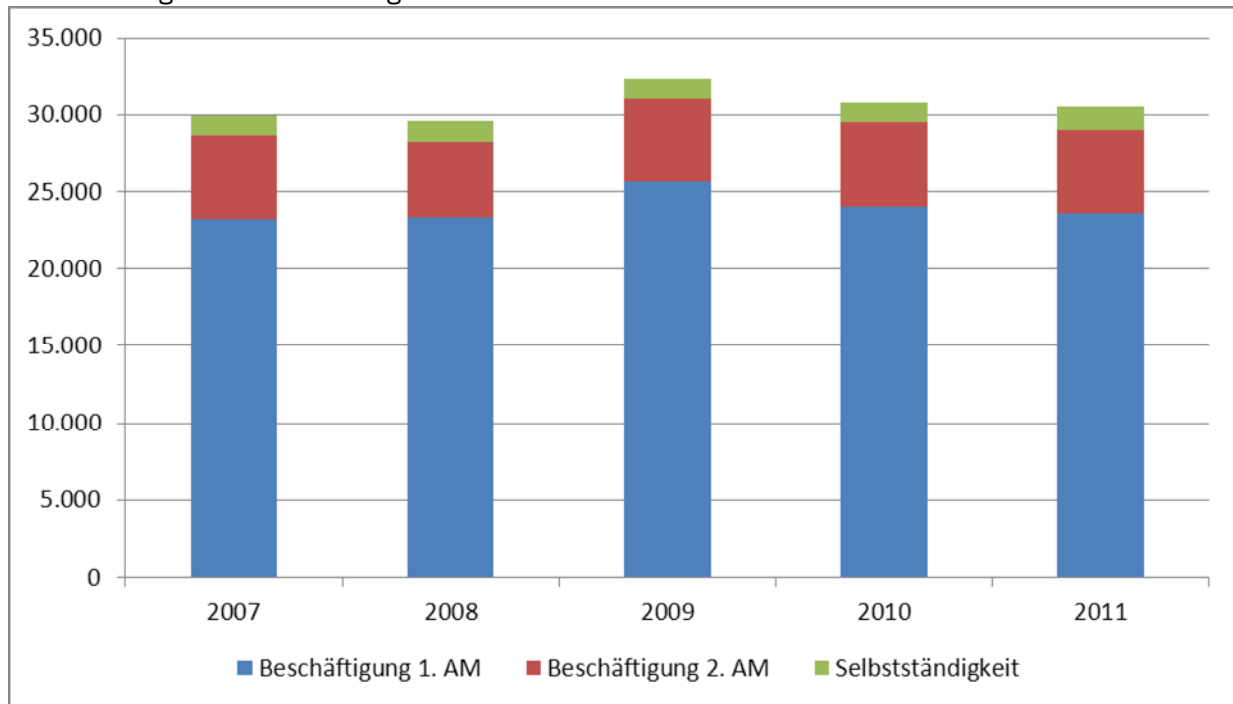
5 Zugänge in Arbeitslosigkeit im Land Bremen und in den Städten Bremen und Bremerhaven

Für den Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung können zwei Komponenten ausschlaggebend sein. Erstens ist es möglich, dass beim Übergang von Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit keine ausreichenden Anwartschaften an das Versicherungssystem aufgebaut werden konnten beziehungsweise das Arbeitslosengeld I zu niedrig ausfällt, um das soziokulturelle Existenzminimum im Haushaltskontext zu decken und infolgedessen ein aufstockender Parallelbezug von SGB-II-Leistungen erfolgt. Zweitens ist auch denkbar, dass individuelle Phasen der Arbeitslosigkeit über die Dauer von Arbeitslosengeld-I-Bezug hinausreichen und nach dem Ausschöpfen der Ansprüche an das Versicherungssystem der Übergang in SGB-II-Arbeitslosigkeit eintritt. In der vorliegenden Analyse konzentrieren wir uns auf den ersten Aspekt, nämlich den Zugang in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit. Die im Weiteren präsentierten Befunde basieren im Wesentlichen auf einer von der Arbeitnehmerkammer Bremen beim Statistiks-service der Bundesagentur für Arbeit in Auftrag gegebenen Sonderauswertung.

5.1 Die Situation im Land Bremen

In der Arbeitslosenstatistik können Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit nach Art der Erwerbstätigkeit differenziert werden. Diese Differenzierung erfolgt zwischen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt, Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt und Selbstständigkeit. Abbildung 5 bildet die Zugänge in Arbeitslosigkeit anhand dieser drei Kategorien von 2007 bis 2011 ab. Bei den dargestellten Werten handelt es sich um die für die einzelnen Jahre addierten Monatswerte. Dies spiegelt damit eine Seite der Medaille der Dynamik am bremischen Arbeitsmarkt, die durch den ritualisierten Blick auf die Bestandsdaten in der monatlichen Arbeitsmarktberichterstattung häufig unberücksichtigt bleibt. Es wird deutlich, dass im Land Bremen in jedem Jahr um die 30.000 Personen aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit übergehen. Im Betrachtungszeitraum wurde im Jahr 2008 mit 29.636 Zugängen in Arbeitslosigkeit der geringste und im Jahr 2009 mit 32.374 Zugängen der höchste Wert registriert. Dabei entfallen die meisten Zugänge auf die Kategorie Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt: Zwischen 77 und 79 Prozent aller Zugänge gingen aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit über. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Auszubildende nicht berücksichtigt werden. Enthalten sind allerdings Zugänge aus geringfügiger Beschäftigung (Minijobs). Diese dürften aber eher eine untergeordnete Rolle spielen, da die Aufnahme eines Minijobs mit weniger als 15 Wochenstunden den Status Arbeitslosigkeit nicht unterbricht und in Konsequenz nur zuvor nicht als arbeitslos registrierte geringfügig Beschäftigte erfasst werden.

Abbildung 5: Zugänge aus Beschäftigung am ersten und zweiten Arbeitsmarkt und aus Selbstständigkeit in Arbeitslosigkeit im Land Bremen 2007 bis 2011



Quelle: Statistikservice der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

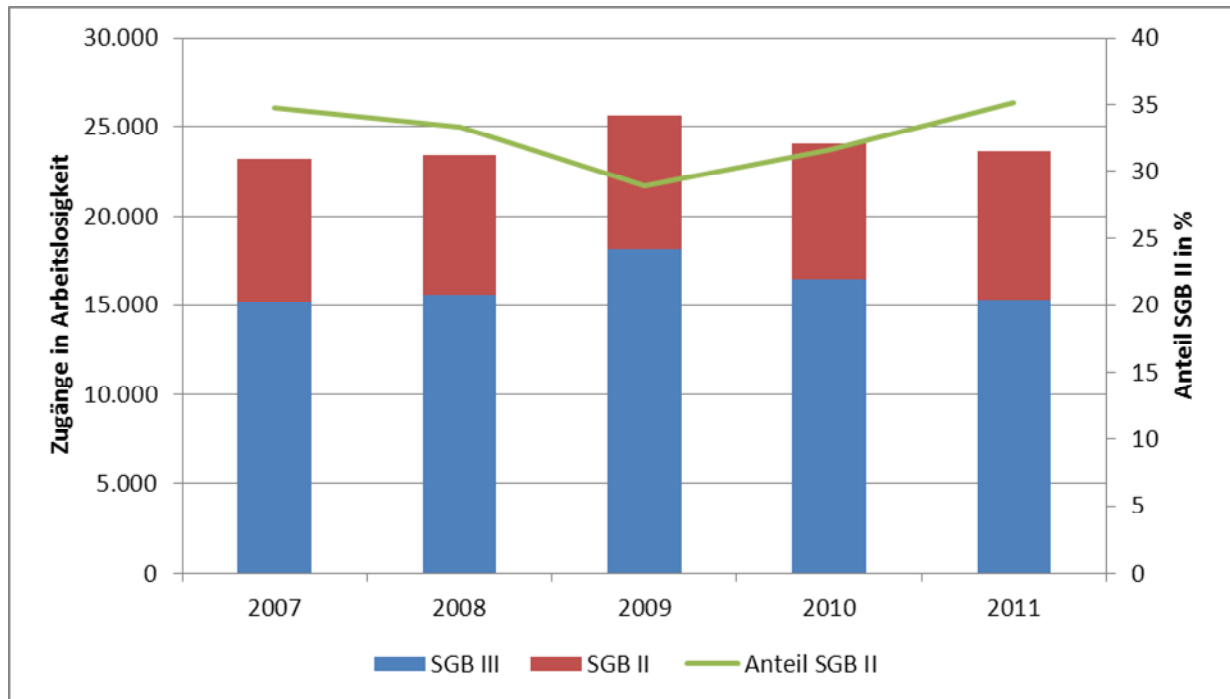
Im Folgenden stehen die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt im Mittelpunkt, um auf dieser Grundlage die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung im Land Bremen näher betrachten zu können. Dies ist damit zu begründen, dass Förderinstrumente des zweiten Arbeitsmarktes seit dem Jahr 2009 vollständig von der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung befreit sind und damit die Geförderten selbst bei eigentlich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung keine neuen Anwartschaften aufbauen können. Das Hauptinstrument der Beschäftigungsförderung im zweiten Arbeitsmarkt, die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (auch ein Euro-Jobs oder in Bremen In-Jobs genannt), begründen ohnehin kein Arbeitsverhältnis. In Konsequenz gehen die geförderten Beschäftigten nach Auslaufen der Förderung und im Falle des Neueintritts in Arbeitslosigkeit wieder direkt in das SGB II über, sofern Bedürftigkeit vorliegt. Dies traf im Jahr 2011 mit 99,5 Prozent auf nahezu alle Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt zu. Auch die Zugänge aus Selbstständigkeit in Arbeitslosigkeit werden im Weiteren nicht näher analysiert, da Selbstständige in der Regel keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichten.

Werden die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt im Land Bremen im Zeitraum Januar 2007 bis Dezember 2011 differenziert nach Rechtskreisen betrachtet, lässt sich erkennen, inwieweit Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in das System der Arbeitslosenversicherung nach SGB III oder direkt in das Fürsorgesystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) nach SGB II erfolgen. Dabei variiert im Betrachtungszeitraum der monatliche Anteil der direkten Übergänge ins SGB II

erheblich, liegt aber in allen Monaten bei über 25 Prozent. Mit anderen Worten: Mindestens jeder oder jede vierte Beschäftigte geht beim Zugang in Arbeitslosigkeit direkt ins SGB-II-System über. Seit Mai 2010 waren es in jedem Betrachtungsmonat über 30 Prozent und im letzten Betrachtungsmonat Dezember 2011 sogar 40 Prozent aller Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Dieser Anteil liegt im Land Bremen deutlich über den bundesweiten Werten. Der Anteil der direkten Zugänge ins SGB II ist deutschlandweit geringer: Der höchste Anteil wurde im November 2011 mit 29 Prozent erreicht, der niedrigste Anteil im Januar 2009 mit 14 Prozent.

Dies verdeutlicht, dass im Land Bremen aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit übergehende Personen in einem deutlich größeren Umfang von einem direkten Fall ins Fürsorgesystem betroffen sind. Im Folgenden blicken wir nun nicht auf die Monatswerte, sondern auf die auf der Basis der Monatswerte hochgerechneten Jahreswerte. Diese Verdichtung auf Jahreswerte soll dazu beitragen, in dem hier gewählten mittelfristigen Betrachtungszeitraum nicht auf monatliche „Ausreißer“ zu fokussieren, sondern Jahresvergleiche anstellen zu können. Diese Entwicklung ist in Abbildung 6 dargestellt. Es wird deutlich, dass jährlich immer über 23.000 Personen im Land Bremen aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit einmünden. Die meisten Zugänge (25.600) wurden im Jahr 2009 infolge der Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf den Arbeitsmarkt registriert. Der Anteil der direkten Zugänge ins SGB II ist in den Krisenjahren 2008/2009 von 33,3 Prozent auf 28,9 Prozent gesunken. Diese Entwicklung ist auf die in diesem Zeitraum überproportional gestiegenen Zugänge in das SGB III zurückzuführen. Seitdem ist der Anteil der SGB-II-Zugänge wieder angewachsen und lag im Jahr 2011 auf dem bisherigen Höchstwert von 35,1 Prozent. Dies bedeutet in absoluten Zahlen, dass von 23.622 Zugängen in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt 8.303 Personen direkt in das ‚Hartz-IV-System‘ einmünden. Das heißt: Bei insgesamt sinkenden Zugängen in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt seit 2010 ist der Anteil, aber auch die absolute Zahl der direkten Zugänge in Arbeitslosigkeit ins Fürsorgesystem wieder gestiegen.

Abbildung 6: Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit im Land Bremen nach Rechtskreisen in den Jahren 2007 bis 2011



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Die von der Arbeitnehmerkammer beim Statistiksservice der Bundesagentur für Arbeit in Auftrag gegebene Sonderuntersuchung umfasst auch eine Analyse der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt nach Wirtschaftsabschnitten. Auf diesem Wege können Branchen identifiziert werden, bei denen ein Übergang in Arbeitslosigkeit mit einem hohen Risiko verbunden ist, direkt in das Fürsorgesystem überzugehen.

Die Darstellung der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt direkt in das SGB II für die Jahre 2008 bis 2011 in Tabelle 1 zeigt deutliche Unterschiede nach Branchen auf. Die meisten Zugänge weist die Leiharbeit (Arbeitnehmerüberlassung) auf. Es folgen die wirtschaftlichen Dienstleistungen, aber auch der Wirtschaftsabschnitt Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz sowie der Bereich Verkehr und Lagerei sind stark vertreten. Bei einem großen Teil der Zugänge ist aber auch keine Branchenzuordnung möglich.

Tabelle 1: Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II im Land Bremen nach Klassifikation der Wirtschaftszweige von 2008 bis 2011

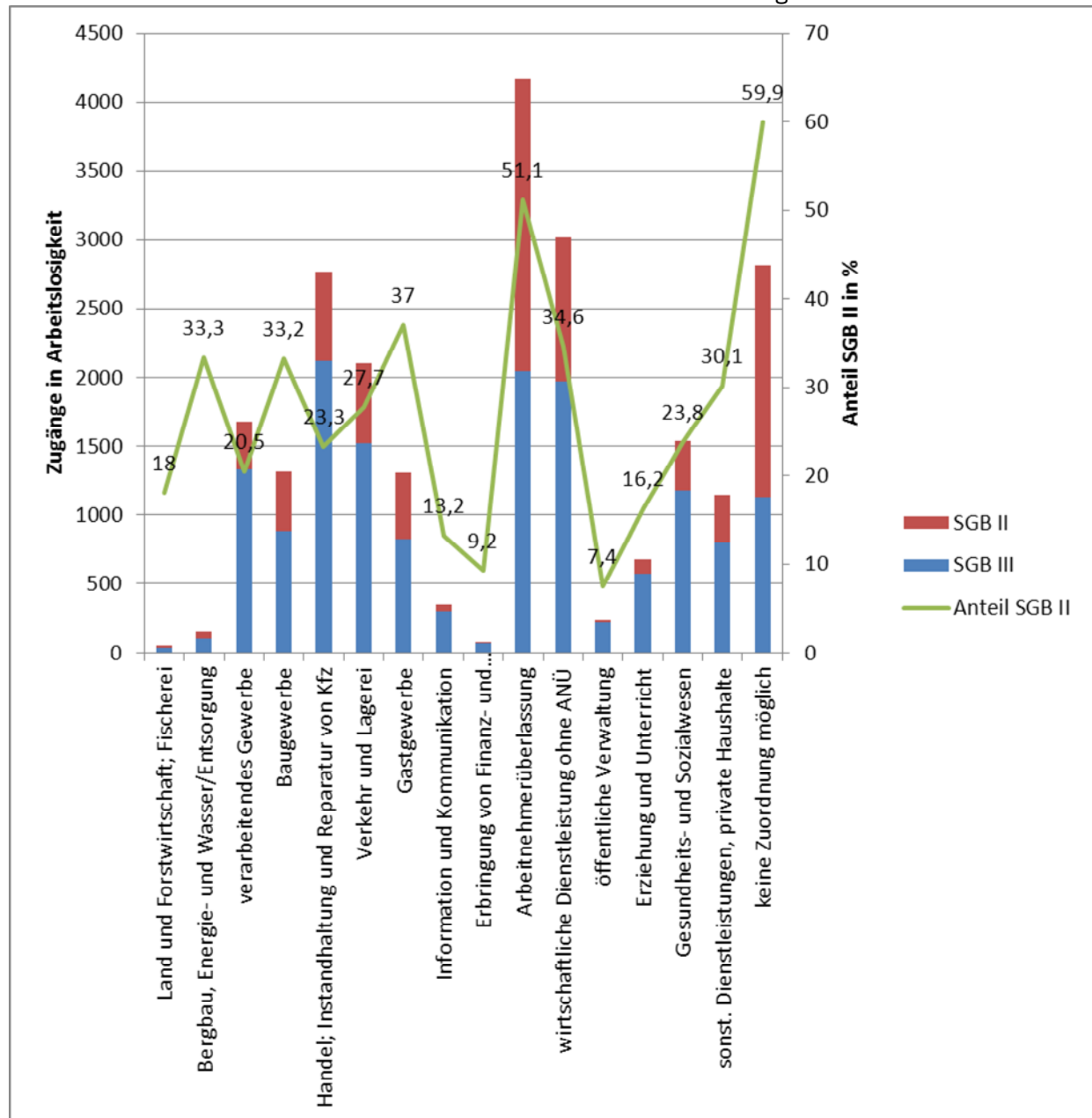
	2008	2009	2010	2011
Land und Forstwirtschaft; Fischerei	*	13	8	9
Bergbau, Energie- und Wasser/Entsorgung	34	32	47	50
verarbeitendes Gewerbe	484	387	340	343
Baugewerbe	364	331	369	435
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kfz	596	665	686	645
Verkehr und Lagerei	626	527	418	539
Gastgewerbe	396	467	467	484
Information und Kommunikation	78	46	49	46
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	*	6	7	7
Arbeitnehmerüberlassung	1.970	1.789	1.653	2.130
wirtschaftliche Dienstleistung ohne Arbeitnehmerüberlassung	832	921	934	1.046
öffentliche Verwaltung	44	41	52	17
Erziehung und Unterricht	101	136	120	110
Gesundheits- und Sozialwesen	295	302	341	367
sonst. Dienstleistungen, private Haushalte	301	234	356	343
keine Zuordnung möglich	1.619	1.454	1.700	1.683

*anonymisierte Werte

Quelle: Statistikservice der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

In einem zweiten Schritt interessieren aber nicht nur die absoluten Zahlen der Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in das SGB II nach Wirtschaftszweigen, da diese Daten noch keine Aussagen über das Risiko eines direkten Übergangs aus Beschäftigung in das SGB II zulassen. Vor diesem Hintergrund sind in Abbildung 7 für das Jahr 2011 die Übergänge differenziert nach Rechtskreisen dargestellt. Zusätzlich ist der Anteil der direkten Zugänge ins Fürsorgesystem gemessen an allen Zugängen berechnet worden. Dieser Anteil der SGB-II-Zugänge in Prozent ist bei den Personen am höchsten, für die keine Zuordnung nach Wirtschaftszweigen vorgenommen werden konnte. Wenn eine Zuordnung möglich ist, ist der Anteil der direkten Übergänge ins SGB II bei der Leiharbeit mit 51,1 Prozent am höchsten. Dies bedeutet, dass mehr als jeder zweite in der Leiharbeit beschäftigte Arbeitnehmer im Falle von Arbeitslosigkeit direkt in das SGB-II-System übergeht. Nach der Leiharbeit folgen mit deutlichem Abstand das Gastgewerbe mit 37 Prozent, die wirtschaftlichen Dienstleistungen ohne Arbeitnehmerüberlassung mit 34,6 Prozent und das Baugewerbe mit 33,2 Prozent. Das geringste Risiko beim Zugang in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hartz IV überzugehen, haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung und aus dem Bereich der Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Allerdings sind in diesen beiden Wirtschaftszweigen auch die absoluten Zugänge in Arbeitslosigkeit sehr gering. Diese Übergänge spielen damit für die Gesamtbilanz der Zugänge in Arbeitslosigkeit nur eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 7: Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Land Bremen und Klassifikation der Wirtschaftszweige im Jahr 2011



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

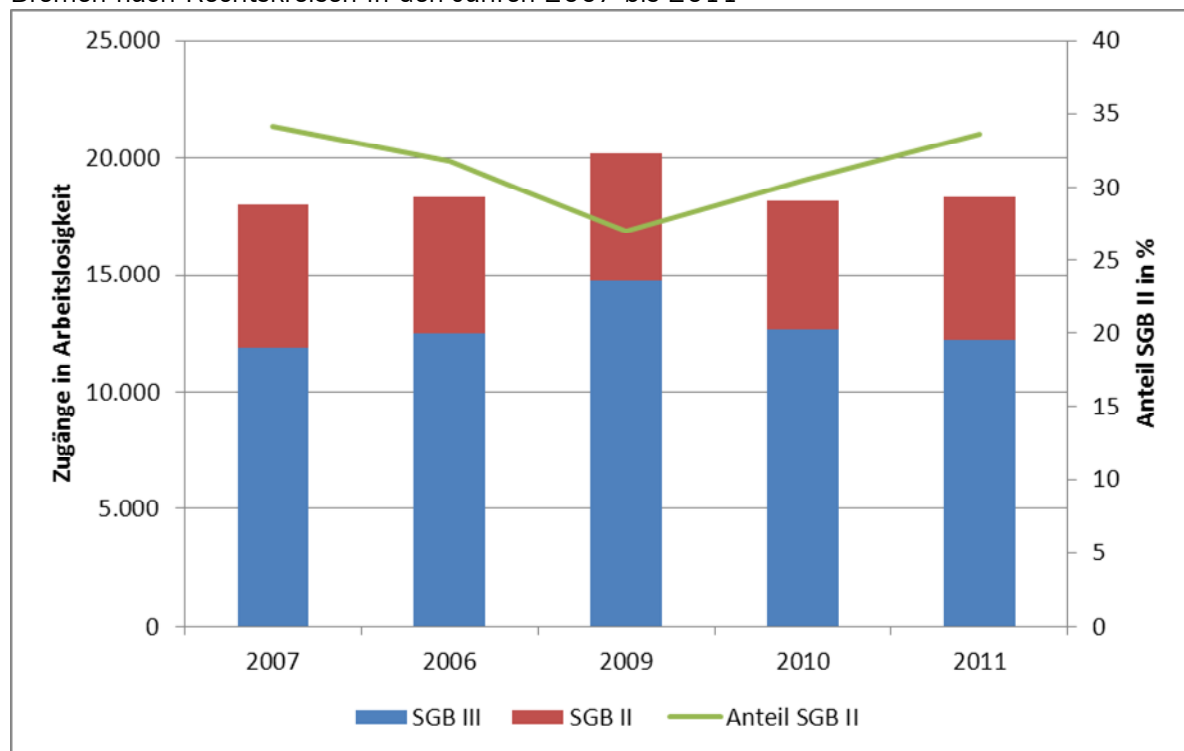
5.2 Auffälligkeiten im Städtevergleich zwischen Bremen und Bremerhaven

Im Folgenden soll nun analysiert werden, wie sich die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in den Städten Bremen und Bremerhaven darstellen und ob auf Städteebene spezifische Besonderheiten zu erkennen sind.

Abbildung 8 weist die Zugänge aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen für die Stadt Bremen sowie den Anteil der direkten

Übergänge aus Beschäftigung in das SGB II von 2007 bis 2011 auf Basis der hochgerechneten Monatswerte aus. Bezogen auf die absolute Zahl an Zugängen wird im Jahr 2009 mit 20.193 Zugängen der höchste Wert ausgewiesen. Die Anzahl der Zugänge ist im Jahr 2010 auf 18.175 zurückgegangen und im Jahr 2011 wieder leicht auf 18.358 gestiegen. Der Anteil der direkten Zugänge in SGB-II-Arbeitslosigkeit schwankt zwischen 34,1 Prozent im Jahr 2007 und 26,9 Prozent im Jahr 2009. In den Jahren 2010 und 2011 ist der Anteil von 30,4 Prozent auf 33,6 Prozent gestiegen. Damit liegt der Anteil der direkten Übergänge ins SGB II in jedem betrachteten Jahr unterhalb der ermittelten Landeswerte.

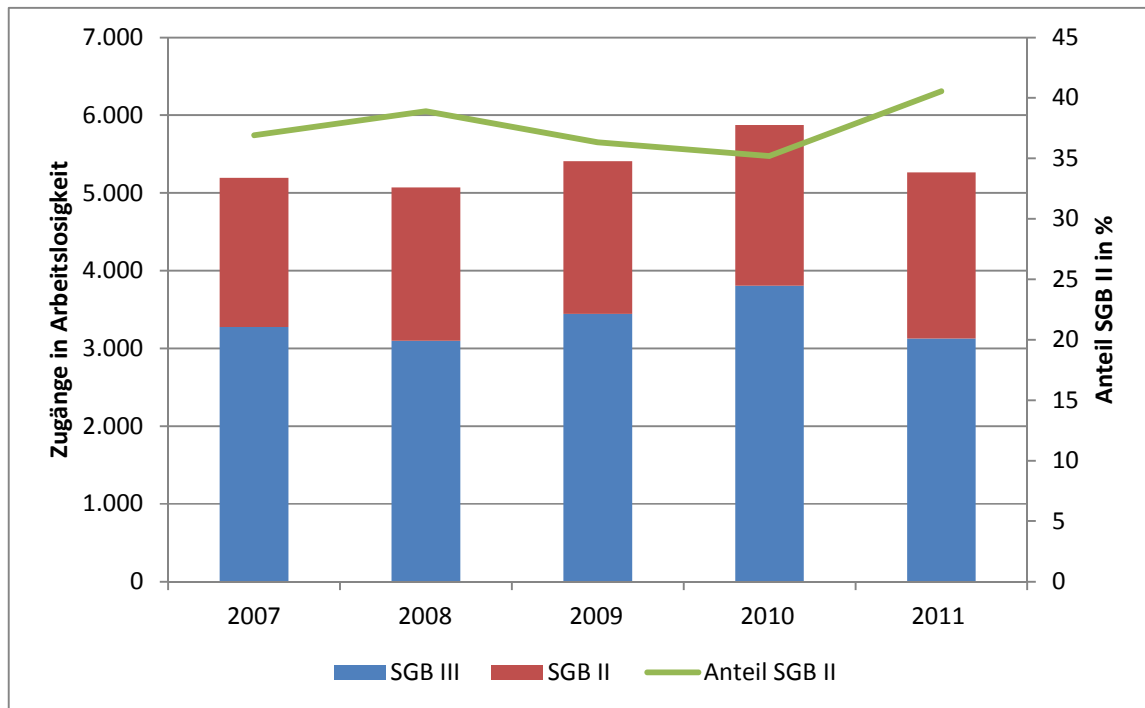
Abbildung 8: Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit in der Stadt Bremen nach Rechtskreisen in den Jahren 2007 bis 2011



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

In Bremerhaven zeigt sich ein anderes Bild (Abbildung 9): Die Zugänge in Arbeitslosigkeit sinken von 2007 auf 2008 geringfügig von 5.196 auf 5.073 und steigen dann bis zum Jahr 2010 auf 5.873 an. Dies verdeutlicht noch einmal die verzögerten Krisenwirkungen auf den Arbeitsmarkt in Bremerhaven im Vergleich zu Bremen. Im Jahr 2011 sind die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt auf 5.264 zurückgegangen. Der Anteil der direkten Zugänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit im SGB II liegt in allen betrachteten Jahren über 35 Prozent und damit deutlich über den stadtbremischen Werten. Der höchste Anteil direkter Zugänge wurde für das Jahr 2011 mit 40,1 Prozent berechnet, der niedrigste Anteil im Jahr 2010 mit 35,2 Prozent.

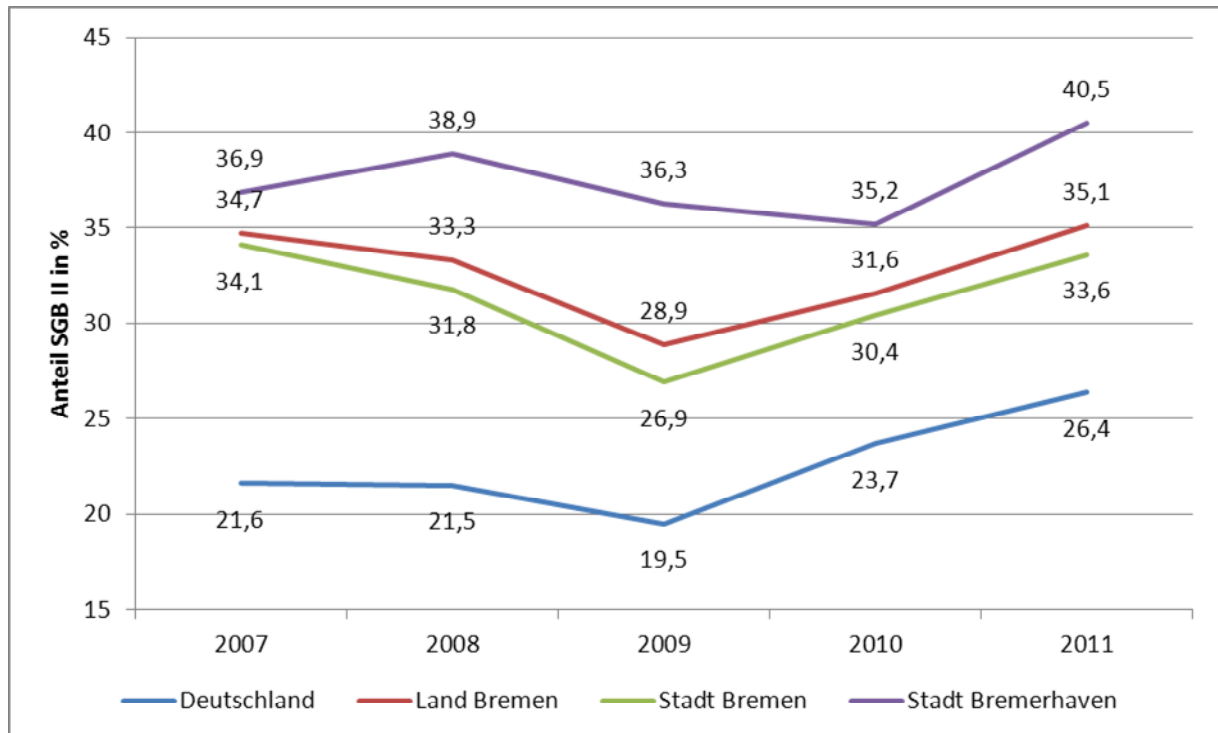
Abbildung 9: Zugänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit in der Stadt Bremerhaven nach Rechtskreisen in den Jahren 2007 bis 2011



Quelle: Statistiksservice der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Für einen besseren Vergleich der Anteilswerte ist in Abbildung 10 die Entwicklung in Deutschland, dem Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven noch einmal in einer Grafik zusammengefasst. Es wird deutlich, dass die Anteile der direkten Zugänge aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in SGB-II-Arbeitslosigkeit im Land Bremen deutlich über den Bundeswerten liegen. Dabei verläuft die Entwicklung in Deutschland, dem Land Bremen und der Stadt Bremen auf unterschiedlichem Niveau parallel: Sinkenden Anteilen von 2007 bis 2009 stehen steigende Anteile in den Jahren 2010 und 2011 gegenüber. Dagegen steigt der Anteil der direkten Zugänge in SGB-II-Arbeitslosigkeit in Bremerhaven von 2007 auf 2008, sinkt dann bis 2010 ab und steigt im Jahr 2011 auf den bisher höchsten Anteil von über 40 Prozent.

Abbildung 10: Anteil der Zugänge in Arbeitslosigkeit nach SGB II in Deutschland, im Land Bremen und in den Städten Bremen und Bremerhaven von 2007 bis 2011 in Prozent



Quelle: Statistikservice der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

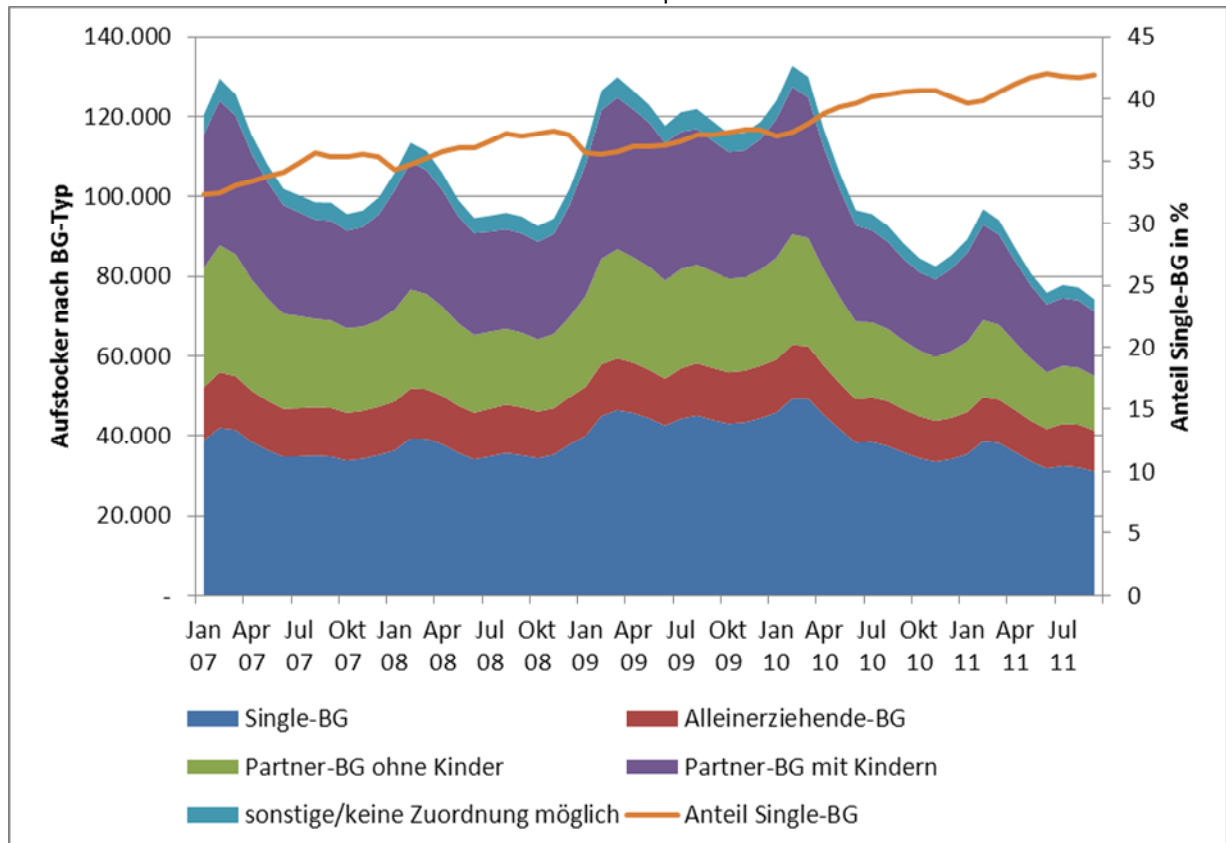
5.3 Parallelbezug von Arbeitslosengeld I und SGB-II-Leistungen

In der Arbeitsmarktstatistik kann nicht differenziert werden, ob der Zugang in SGB-II-Arbeitslosigkeit in fehlenden Anwartschaftsvoraussetzungen oder in einem zu niedrigem Arbeitslosengeld-I-Bezug begründet liegt und daher parallel SGB-II-Leistungsberechtigung entsteht. Allerdings können *Bestandsdaten* über die Anzahl von Parallelbezieher ausgewiesen werden. Bei der Analyse der Bestandsdaten ist von Interesse, ob die Größe der Bedarfsgemeinschaft Hinweise dafür liefert, warum neben der Versicherungsleistung parallel Fürsorgeleistungen bezogen werden müssen. Daher werden im Folgenden die Parallelbezieher nach Bedarfsgemeinschaftstyp dargestellt.

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Parallelbezieher von Januar 2007 bis September 2011 für Deutschland. Es wird deutlich, dass die Zahl der Parallelbezieher im Betrachtungszeitraum stark schwankt und von Februar 2010 bis September 2011 deutlich von 132.647 auf 74.273 zurückgegangen ist. Die größte Gruppe unter den Parallelbezieher bilden die Single-Bedarfsgemeinschaften. Ihr Anteil liegt im gesamten Betrachtungszeitraum immer über 30 Prozent und ist im Zeitverlauf auf knapp 42 Prozent im September 2011 gestiegen. Das bedeutet, dass die Zahl der Parallelbezieher zwar rückläufig ist, diese Entwicklung aber bei den Single-Bedarfsgemeinschaften deutlich weniger ausgeprägt ist als bei den Partner-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und mit Kindern. Aktuell sind über 31.000 Personen in Single-Bedarfsgemeinschaften im Parallelbezug, obgleich mit der Versicherungsleistung

Arbeitslosengeld I keine weiteren Personen im Haushalt versorgt werden müssen. Es bestehen somit zwar individuelle Ansprüche auf Arbeitslosengeld I, die Leistung fällt aber so niedrig aus, dass das Existenzminimum nicht gesichert werden kann.

Abbildung 11: Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld I mit parallelem Leistungsbezug nach SGB II nach Typ der Bedarfsgemeinschaft sowie Anteil von Single-Bedarfsgemeinschaften an allen Parallelbeziehern in Prozent von Januar 2007 bis September 2011 in Deutschland

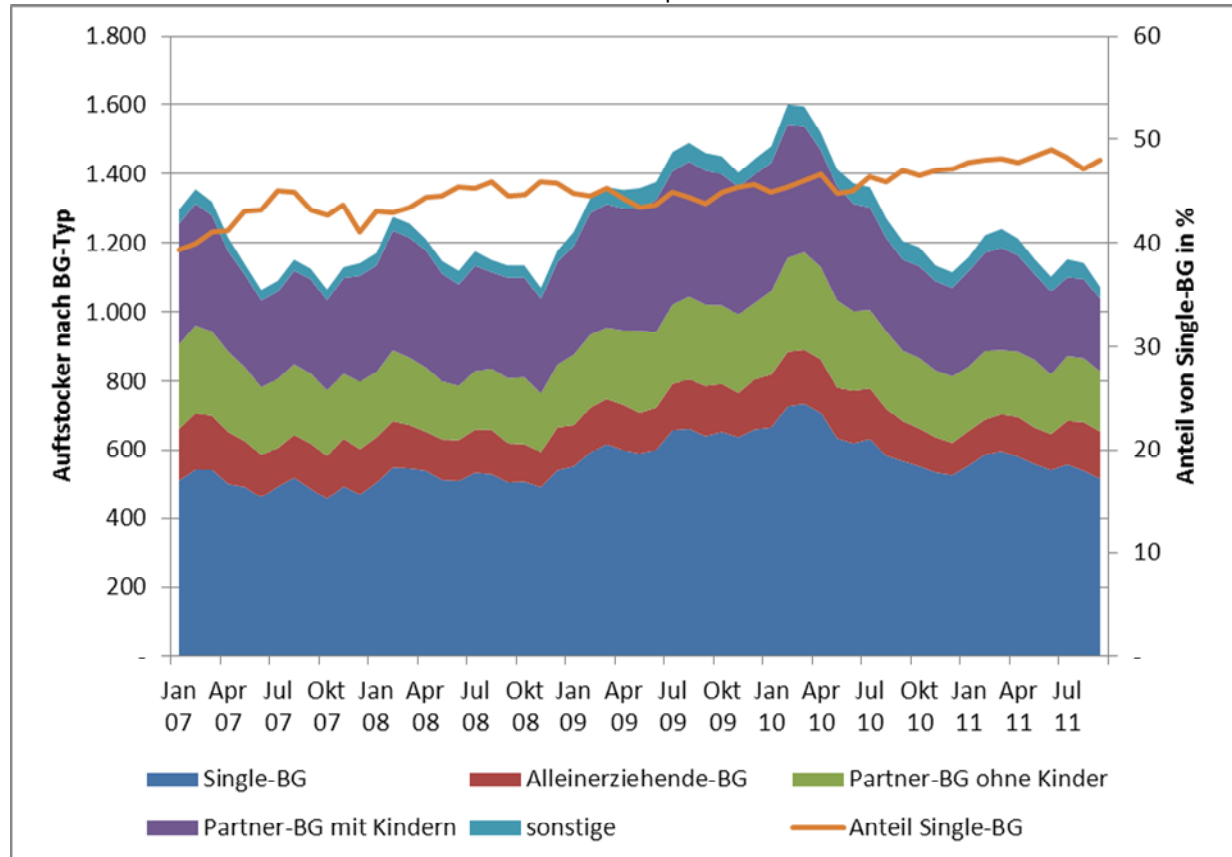


Quelle: Statistikservice der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

In Abbildung 12 ist die Entwicklung für das Land Bremen dargestellt. Auch im Land Bremen schwankt die Anzahl der Parallelbezieher im Zeitverlauf stark und ist von 1.601 im Februar 2010 auf 1.073 im September 2011 gesunken. Dabei verläuft auch hier der Rückgang nach Bedarfsgemeinschaftstyp sehr unterschiedlich: Der Rückgang seit Februar 2010 ist bei den Partner-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder mit einem Rückgang von 46 Prozent und bei den Partner-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern mit einem Rückgang von 36 Prozent überdurchschnittlich und bei den Single-Bedarfsgemeinschaften (-29 Prozent) und vor allem den Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften mit einem Rückgang von 13 Prozent unterdurchschnittlich ausgeprägt. In Konsequenz ist der Anteil von Single-Bedarfsgemeinschaften im Land Bremen von 39 Prozent im Januar 2007 auf 48 Prozent im September 2011 angestiegen. Das heißt, fast jeder zweite Parallelbezieher ist alleinstehend und kann trotzdem

mit dem Bezug von Arbeitslosengeld I das Existenzminimum nicht decken. Dabei liegt der Anteil der Single-Bedarfsgemeinschaften in der Stadt Bremen leicht über dem Anteil in Bremerhaven.

Abbildung 12: Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld I mit parallelem Leistungsbezug nach SGB II nach Typ der Bedarfsgemeinschaft sowie Anteil von Single-Bedarfsgemeinschaften an allen Parallelbeziehern in Prozent von Januar 2007 bis September 2011 im Land Bremen

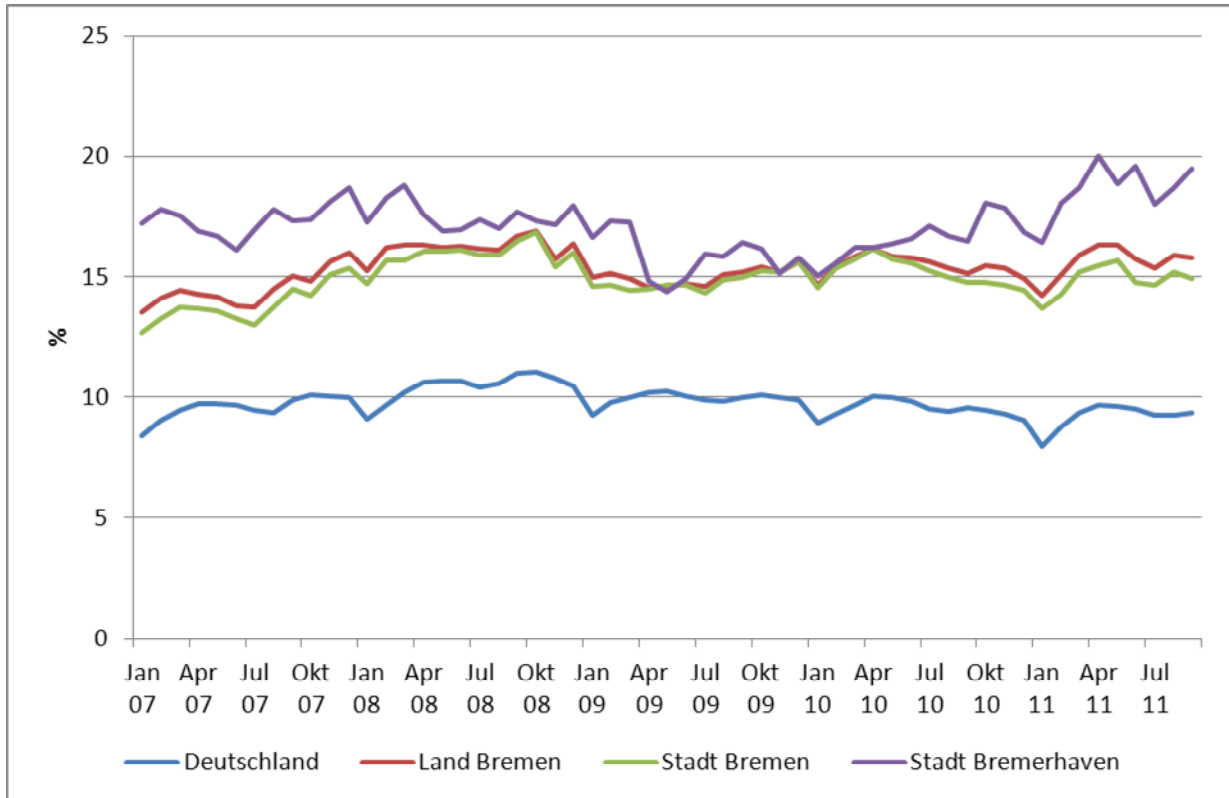


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Neben den absoluten Zahlen nach Bedarfsgemeinschaftstyp unter der besonderen Berücksichtigung von Single-Bedarfsgemeinschaften ist von Interesse, wie hoch der Anteil der Parallelbezieher an allen Arbeitslosengeldempfängern ist. Diese Quote wurde für Deutschland, das Land Bremen und die Städte Bremen und Bremerhaven berechnet und ist in Abbildung 13 dargestellt. Es wird deutlich, dass der Anteil von Parallelbeziehern an allen Arbeitslosengeld-I-Empfängern im Land Bremen und in den Städten Bremen und Bremerhaven deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt. Während deutschlandweit im Beobachtungszeitraum maximal 11 Prozent der Arbeitslosengeld-I-Bezieher parallel SGB-II-Leistungen bezogen haben, waren es im Land Bremen zwischen 13 und 16,3 Prozent. Dabei bestehen noch einmal deutliche Unterschiede zwischen Bremen-Stadt und Bremerhaven zu Beginn und am Ende des gewählten Beobachtungszeitraums. Während sich die Anteilswerte von Mitte 2009 bis Mitte 2010 nahezu angeglichen hatten, lagen sie in Bremerhaven davor und danach deutlich über den stadtbremsischen Anteilen. Im April 2011 wurde für die Stadt Bremerhaven mit 20 Prozent der höchste Anteil gemessen. Dieser Wert ist bis September 2011 nur leicht auf 19,5 Prozent

abgesunken. Damit muss jeder fünfte Arbeitslosengeld-I-Bezieher in Bremerhaven parallel aufstockende Grundsicherungsleistungen beziehen, weil das Arbeitslosengeld I nicht bedarfsdeckend ausfällt.

Abbildung 13: Anteil der Arbeitslosengeld-I-Empfänger mit parallelem Leistungsbezug nach SGB II an allen Arbeitslosengeld-I-Empfängern von Januar 2007 bis September 2011 in Deutschland, im Land Bremen und in den Städten Bremen und Bremerhaven



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

6 Zusammenfassende Interpretation

Es ist deutlich geworden, dass im neuen zweistufigen Sicherungssystem aus Arbeitslosenversicherung nach SGB III und Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II die Arbeitslosenversicherung nur noch eine untergeordnete Rolle spielt. Der Großteil der Arbeitslosen wird im Fürsorgesystem nach SGB II betreut. Bestehen Ansprüche auf Lohnersatzleistungen, dominiert aufgrund der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe der Bezug von Leistungen auf Höhe des Mindestsicherungsniveaus. Die Verknüpfung zwischen vorherigem Einkommen und der Höhe von Lohnersatzleistungen ist damit geschwächt worden und es „erfolgt eine Nivellierung von Lebenslagen auf einem Mindestsicherungsniveau.“²⁵ Dies spiegelt sich auch in einem sinkenden Anteil von Arbeitslosengeld-I-Beziehern an allen Arbeitslosen wider.

Ein Grund für den Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung und der Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld I ist in der im Zuge der ‚Hartz-Gesetze‘ vollzogenen Verkürzung der Bezugsdauer der Versicherungsleistung zu finden. Die im Rahmen dieser Studie vorgenommene Analyse von Zugängen aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit zeigt allerdings auch auf, dass die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung schon direkt bei Risikoeintritt nur noch unzureichend greift: Ein steigender Anteil von Zugängen aus einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt führt direkt in SGB-II-Arbeitslosigkeit und damit ‚Hartz-IV‘-Bedürftigkeit. Dieser Anteil liegt im Land Bremen deutlich über dem Anteil im gesamten Bundesgebiet und ist in Bremerhaven besonders hoch.

Das Risiko des direkten Übergangs aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in das ‚Hartz-IV‘-System ist in einigen Branchen besonders ausgeprägt. Jeder zweite Leiharbeitsbeschäftigte geht bei Eintritt von Arbeitslosigkeit sofort in das Grundsicherungssystem über. Aber auch im Gastgewerbe ist der Anteil weit überdurchschnittlich. Zu welchen Anteilen diese direkten Übergänge in das Fürsorgesystem entweder in *fehlenden Arbeitslosengeld-I-Ansprüchen* oder aber in *nicht bedarfsdeckenden Arbeitslosengeld-I-Bezügen* begründet liegen, kann aktuell weder für Deutschland noch für das Land Bremen und die Städte Bremen und Bremerhaven beantwortet werden.

Es dürften aber beide theoretischen Möglichkeiten praktische Relevanz besitzen.²⁶ So ist in den letzten Jahren ein Beschäftigungssegment gewachsen, dass durch hohe Beschäftigungsunsicherheit, dauerhaft geringe Einkommenschancen und einem ständigen

²⁵ Vgl. Bothfeld/Sesselmeier/Bogedan 2012 i.E.: 347-348.

²⁶ Die hohen Zugangsquoten aus einer Beschäftigung im Gastgewerbe in SGB-II-Arbeitslosigkeit deuten darauf hin, dass nicht nur fehlende Anwartschaften, sondern auch zu geringe Arbeitslosengeld-I-Bezüge von Relevanz sind, da Beschäftigungsverhältnisse in diesem Wirtschaftszweig hohe Niedriglohnquoten aufweisen. So wurde im Rahmen einer Arbeitnehmerkammerstudie im Jahr 2010 in einem Branchenvergleich für das Gastgewerbe der zweithöchste Anteil von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ergänzendem Arbeitslosengeld-II-Bezug ermittelt (vgl. Rosenthal/Farke/von den Berg 2010). Dahingegen dürfte bei Beschäftigten in der Leiharbeit neben den geringen Löhnen auch die Erfüllung der Anwartschaftsvoraussetzungen aufgrund kurzer Beschäftigungsdauern problematisch sein. Eine Analyse der Arbeitnehmerkammer hat aufgezeigt, dass im Land Bremen 60 Prozent der Arbeitsverhältnisse in der Leiharbeitsbranche weniger als drei Monate bestehen (vgl. Arbeitnehmerkammer 2011).

Wechsel zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit mit parallelem Leistungsbezug oder nur kurzzeitigem Verlassen des SGB II gekennzeichnet ist. Bundesweit sind 40 Prozent der Personen, die den Leistungsbezug nach SGB II verlassen, innerhalb der nächsten zwölf Monate wieder bedürftig.²⁷ Und nur ein Drittel der arbeitsmarktinduzierten Abgänge aus dem SGB II ist durch die Aufnahme eines Normalarbeitsverhältnisses gekennzeichnet, während Übergänge in befristete und Leiharbeitsbeschäftigungen sowie geringe Stundenlöhne überproportional vertreten sind.²⁸ Zudem endet knapp die Hälfte der Arbeitsaufnahmen aus dem SGB-II-Leistungsbezug bereits innerhalb von sechs Monaten und nur knapp über die Hälfte der Arbeitsverhältnisse führt zu einem bedarfsdeckenden Einkommen, so dass keine ergänzenden Grundsicherungsleistungen mehr bezogen werden müssen.²⁹ Bildlich gesprochen ist ein Kreislauf zwischen prekärer Beschäftigung und Hartz IV beziehungsweise deren Kombination entstanden, auf den immer mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verwiesen werden.³⁰

Dem betroffenen Personenkreis gelingt es (teilweise) nicht mehr, ausreichendes soziales Eigentum im Sinne des Versicherungssystems aufzubauen. Infolgedessen kann die Arbeitslosenversicherung in zunehmendem Umfang nur noch für vor Eintritt in Arbeitslosigkeit dauerhaft Beschäftigte mit ausreichendem Einkommen eine erfolgreiche Kompensations- und Brückenfunktion übernehmen, während andererseits Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit instabilen Erwerbsbiografien sofort auf das Fürsorgesystem verwiesen werden.³¹

Warum die Werte im Land Bremen signifikant vom Bundesdurchschnitt abweichen, könnte in der hohen Bedeutung atypischer Beschäftigungsverhältnisse auf dem regionalen Arbeitsmarkt begründet sein. So ist die sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung im Land Bremen zwischen 2000 und 2009 um fünf Prozent zurückgegangen.³² Zudem ist der Anteil von Niedriglohnbeschäftigten unter den Vollzeitbeschäftigten im Land Bremen besonders ausgeprägt.³³ Die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung hat mit einem Wachstum von 24,5 Prozent seit dem Jahr 2000 stark an Bedeutung gewonnen. Inzwischen arbeitet mehr als jeder fünfte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Teilzeit – dieser Anteil liegt über dem Bundesdurchschnitt.³⁴ Auch der Anteil der Leiharbeit an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung liegt in Bremen mit 4,1 Prozent deutlich über dem Bundesdurchschnitt (2,8 Prozent). Und in keinem anderen Bundesland nach Baden-Württemberg ist die Anzahl von Minijobbern pro Tausend Einwohnern so hoch wie in Bremen.³⁵ Aktuell sind knapp 46.000 bremische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausschließlich in Minijobs tätig.³⁶ Daten des IAB-Betriebspanels verweisen zudem auf die gestiegene Bedeutung von Befristungen bei Neueinstellungen. Ein Viertel der bremischen Betriebe stellt ausschließlich befristet ein, so dass die Befristungsquote bei Neueinstellungen inzwischen bei 45 Prozent liegt. Infolgedessen ist der

²⁷ Vgl. Graf/Rudolph 2009: 7.

²⁸ Vgl. Achatz/Trappmann 2009: 1-2.

²⁹ Vgl. Koller/Rudolph 2011: 2-3.

³⁰ Vgl. Hirsland/Ramos-Lobato 2010: 3 und Dingeldey 2011: 18.

³¹ Vgl. Rosenthal 2012 i.E.: 154.

³² Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2010: 50-51.

³³ Vgl. Strüßmann 2009a.

³⁴ Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2010: 50-51.

³⁵ Vgl. Die Minijobzentrale 2011: 23.

³⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012a: Tabelle 1.

Anteil der befristet Beschäftigten auf zehn Prozent angestiegen, während er in anderen westdeutschen Großstädten zuletzt wieder gesunken ist und bei sieben Prozent liegt.³⁷

Die hohe Bedeutung atypischer Beschäftigung ist auch problematisch, da die Gefahr von Sicherungslücken im Falle von Arbeitslosigkeit zunimmt. So unterliegen Minijobber keiner Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung. Bei der Teilzeitarbeit droht abhängig von Entlohnung und Arbeitszeit das Arbeitslosengeld so gering auszufallen, dass keine existenzsichernden Ansprüche entstehen. Auch die befristete Beschäftigung erweist sich als problematisch, weil oftmals kein nahtloser Übergang in ein neues Arbeitsverhältnis gelingt, Arbeitslosigkeitsphasen überbrückt werden müssen und Anwartschaftszeiten nicht erreicht werden können.³⁸ Dies gilt auch für die Leiharbeit, wo sich zusätzlich das niedrige Lohnniveau – die Löhne liegen oftmals deutlich unter den Vergleichslöhnen der Stammbeschäftigten von Entleihbetrieben – negativ auswirkt.³⁹

Die Marginalisierung der Arbeitslosenversicherung ist durch die Ausgestaltung der Aktivierungsreformen deutlich vorangetrieben worden, da die Reformen eine Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen auf der einen Seite mit einer Flexibilisierungsstrategie des Beschäftigungssystems durch die Erleichterung ‚atypischer‘ Beschäftigungsformen wie Leiharbeit und Minijobs sowie einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien bei der Aufnahme von Erwerbstätigkeit aus Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite kombiniert haben. Während also die Zugangsvoraussetzungen der Arbeitslosenversicherung noch stärker auf das Normalarbeitsverhältnis ausgerichtet worden sind, wird das Normalarbeitsverhältnis durch die Flexibilisierungsstrategie zurückgedrängt.⁴⁰ Hier treten zentrale Widersprüche der Arbeitsmarktpolitik hervor, indem mit dem eingeschlagenen Aktivierungspfad (bewusst oder unbewusst) die Passförmigkeit der institutionellen Ausgestaltung des Beschäftigungssystems und des Systems sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit in Bezug auf die Regulierung des Leistungszugangs, der Dauer von Leistungszahlungen und der an die Leistungszahlungen geknüpften Gegenseitigkeitsverpflichtungen reduziert worden ist.

³⁷ Vgl. SÖSTRA 2012: 22-23 und 28-29.

³⁸ Vgl. Klammer/Leiber 2006: 288-290.

³⁹ Vgl. Strüßmann 2009b: 60-65.

⁴⁰ Vgl. Rosenthal 2009: 124.

7 Politischer Handlungsbedarf

Aktuell steht die Frage der Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung wieder im Blickpunkt der Bundespolitik. Während die drei Oppositionsfraktionen SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen eine umfassende Reform beim Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung formuliert haben, streben die Regierungsfaktionen CDU/CSU und FDP eine modifizierte und erneut befristete Ausgestaltung der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte an.⁴¹ Damit werden von Regierungs- und Oppositionsfraktionen zwei unterschiedliche Strategien verfolgt: Während die Regierungsfaktionen eine Sonderregelung für bestimmte Zielgruppen favorisieren, sprechen sich die Oppositionsfraktionen für generelle Veränderungen bei den Zugangsmöglichkeiten zum Versicherungssystem aus, indem Rahmenfrist und Anwartschaftszeit verändert werden sollen.

Dabei verlangen die skizzierten Entwicklungen zum Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung und der Risikozunahme, beim Zugang in Arbeitslosigkeit in das ‚Hartz-IV-System‘ abzustürzen, aus Sicht der Arbeitnehmerkammer nach weitreichenden Verbesserungen hinsichtlich des Geltungsbereichs der Arbeitslosenversicherung. Dies wird insbesondere vor dem Hintergrund deutlich, dass sich die Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte nicht bewährt hat. Von dieser Sonderregelung haben deutlich weniger Beschäftigte profitiert als angenommen. Zudem wurde eine hohe Zahl von Anträgen abgelehnt, was für die Intransparenz der Sonderregelungen spricht.⁴² Auch führen die systemfremden Elemente der Sonderregelung und darunter insbesondere die Entgeltgrenze zu erhöhtem Ressourcenaufwand und einer Fehleranfälligkeit im Handeln der Arbeitsverwaltung.⁴³ Darüber hinaus haben nicht nur im Kulturbereich, auf den die Sonderregelung zugeschnitten sein sollte, sondern auch in anderen Wirtschaftszweigen unetwete Beschäftigungsbiografien an Bedeutung gewonnen, so dass eine universelle Lösung für alle Versichertenkreise jenseits einer spezifischen Branchenzugehörigkeit geschaffen werden muss.

Die wichtigste Voraussetzung für die Verbesserung der sozialen Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung ist die Ausweitung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre. Parallel sollte die Anwartschaftszeit von zwölf auf sechs Monate reduziert werden. Die Kombination dieser beiden Maßnahmen würde einerseits die Inklusion von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit prekären Beschäftigungsbiografien erhöhen und andererseits ohne den Rückgriff auf komplizierte und bis heute nahezu wirkungslose Sonderregelungen die soziale Absicherung von kurzfristig Beschäftigten garantieren. Die Verkürzung der Anwartschaftszeit auf sechs Monate hätte zur Konsequenz, dass in diesen Fällen ein Leistungsanspruch von drei Monaten entstehen würde, wenn am Verhältnis zwei zu eins von Vorbeschäftigungszeit und Dauer des Leistungsanspruchs festgehalten werden würde.

Zweifelsohne wäre eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Arbeitslosenversicherung durch die dargelegten Veränderungen beim Leistungszugang mit einer finanziellen Mehrbelastung des

⁴¹ Vgl. Deutscher Bundestag 2012a, Deutscher Bundestag 2012b, Deutscher Bundestag 2012c und Deutscher Bundestag 2012d.

⁴² Vgl. IAB 2012.

⁴³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012b: 8.

Haushalts der Bundesagentur für Arbeit verbunden. Für das vorgeschlagene Modell geht die Bundesagentur für Arbeit davon aus, dass sich der Kreis der jahresdurchschnittlichen Leistungsempfänger um circa 200.000 bis 250.000 Personen vergrößern würde und damit Mehrkosten im BA-Haushalt von 1,4 bis 1,7 Milliarden Euro jährlich verbunden wären. Dies entspricht 0,2 Beitragspunkten.⁴⁴ Allerdings sind diese Berechnungen durch zwei diskussionswürdige Annahmen beeinflusst. Zum einen beruhen die Berechnungen auf Durchschnittskosten pro Leistungsempfänger. Die Leistungshöhe dürfte beim avisierten Personenkreis aber wohl unter den Durchschnittskosten liegen, da die Entgelte von befristet Beschäftigten und Leiharbeitnehmern deutlich unter denen von Normalarbeitnehmern liegen und daher auch geringere Leistungsansprüche entstehen.⁴⁵ Zum anderen wird mit negativen Verhaltensanreizen argumentiert, indem auf eine vermeintlich steigende Suchdauer abgestellt wird. Mögliche positive Effekte durch eine verbesserte Suchhilfe und eine höhere Attraktivität des Arbeitnehmerstatus im Vergleich zur Soloselbstständigkeit bleiben dagegen unberücksichtigt.⁴⁶ Neben der Mehrbelastung des BA-Haushaltes würden nach diesem Modell andere Kostenträger aber auch entlastet. Dazu zählen der Bundeshaushalt, aber auch die Haushalte der Kommunen. Diese Entlastung ist auf sinkende Ausgaben für das Fürsorgesystem SGB II zurückzuführen, an dem auch die Kommunen im Rahmen ihres Anteils an den Kosten der Unterkunft beteiligt sind. Insgesamt erscheint vor diesem Hintergrund eine moderate Beitragssatzsteigerung zur Arbeitslosenversicherung angemessen.

Nicht gelöst würden durch diese Verbesserungen bei der Rahmenfrist und der Anwartschaftszeit die direkten Zugänge aus einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt in SGB-II-Arbeitslosigkeit aufgrund nicht bedarfsdeckender Leistungsansprüche an das Versicherungssystem. In einem ersten Schritt könnte – so wie es der Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes vorschlägt – die Betreuung dieses Personenkreises von den Grundsicherungsträgern zu den Arbeitsagenturen wechseln. Diese Veränderung hätte zur Folge, dass Ansprüche an das Versicherungssystem auch zu einer versicherungsförmigen Risikoabsicherung führen und nicht „das restriktivere, gegenüber der Qualität von Beschäftigung gleichgültige Aktivierungsregime des SGB II“ bei der Betreuung, Förderung und Zumutbarkeit dominiert.⁴⁷ Administrative Koordinierungsprobleme an der Schnittstelle zwischen Versicherungssystem und Grundsicherung insbesondere bei Mehrpersonenhaushalten blieben aber bestehen. Hier offenbart sich wieder einmal die „Achillesferse“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik, die in einer zersplitterten Betreuungsinfrastruktur mit Agenturen für Arbeit auf der einen und Grundsicherungsträgern (Jobcentern) auf der anderen Seite besteht und durch den Verzicht auf Leistungen der Arbeitsförderung aus einer Hand bewusst in Kauf genommen wurde.⁴⁸

⁴⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012b.

⁴⁵ Vgl. Kalina/Weinkopf 2008.

⁴⁶ Zudem scheinen Kostenabschätzungen in diesem Bereich sehr risikobehaftet zu sein. Für die Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte ging die Bundesagentur für Arbeit vor Inkrafttreten der Regelung von Mehrkosten in Höhe von 50 Millionen Euro aus, tatsächlich waren es 1,7 Millionen Euro. Dies veranlasste Brigitte Pothmer (MdB) in der Sachverständigenanhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales zu der Nachfrage, ob die potenziellen Kosten bewusst hoch angesetzt sind, um einen politisch nicht gewollten Vorschlag auf diesem Weg „abzuwürgen“ (Deutscher Bundestag 2012f: 11).

⁴⁷ Vgl. Knuth 2011: 583.

⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag 2006: 159.

Einen weitreichenderen Reformvorschlag hat Der Paritätische vorgelegt. Der Wohlfahrtsverband fordert die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes, das „deutlich über der Hartz-IV-Schwelle liegen“ müsse.⁴⁹ Als Mindestbetrag werden 750 Euro im Monat vorgeschlagen.⁵⁰ Dieser Vorschlag würde dazu beitragen, alleinstehende Arbeitslosengeld-I-Empfänger vor dem Absturz in die Grundsicherung zu schützen. Bei Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften würde dieses Ziel verfehlt. Zudem bricht dieser Vorschlag mit dem Äquivalenzprinzip zwischen Beitragshöhe und Leistungshöhe in der Arbeitslosenversicherung - insbesondere wenn der Fehlbetrag durch Beiträge und nicht durch Steuern aufgebracht werden würde. Das Äquivalenzprinzip der Arbeitslosenversicherung ist aber in der Bevölkerung fest verankert und scheint einen hohen Beitrag zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung zu leisten.⁵¹ Um zu verhindern, dass Alleinstehende parallel zum Bezug von Arbeitslosengeld I auf Fürsorgeleistungen nach dem SGB II angewiesen sind, sollte die Kürzung des Arbeitslosengeldes für Kinderlose auf 60 Prozent des vormaligen Nettoentgelts rückgängig gemacht werden und der Prozentsatz auf 67 Prozent angehoben werden.⁵² Durch ausgeweitete Rahmenfristen und verkürzte Anwartschaftszeiten wäre zudem beim Leistungszugang das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit generöser ausgestaltet.

Neben dem Aspekt des Zugangs zu Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung stellt sich auch die Frage nach der angemessenen Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld I. Die Bezugsdauer wurde im Rahmen der Aktivierungsreformen verkürzt. Aktuell sind im Regelfall zwölf Monate Leistungsbezug möglich. Für ältere langjährig Beschäftigte gelten Sonderregelungen, nach denen für 58-Jährige und ältere langjährig Versicherte ein maximaler Leistungsanspruch von 24 Monaten möglich ist. Die aktuelle Regelung erscheint auch im internationalen Vergleich unzureichend. Während die Arbeitslosenversicherung vor den ‚Hartz-Reformen‘ insbesondere durch die Möglichkeit des unbefristeten Arbeitslosenhilfebezugs im europäischen Vergleich als relativ generöses System gelten konnte, gehört sie aktuell „zu den in Westeuropa knauserigsten Systemen“.⁵³ Daher scheint eine Ausweitung des Leistungsanspruchs generell auf 24 Monate angemessen zu sein. Die Sonderregelungen für ältere Beschäftigte könnten entfallen. Danach würde sich die in Tabelle 2 dargestellte Staffelung von Anspruchsdauern auf Arbeitslosengeld I ergeben.⁵⁴ Bei einer bis zu 24 Monaten ausgestalteten Bezugsdauer sollte parallel die im Jahr 1997 entfallene Dynamisierung des Bemessungsentgeltes wieder eingeführt werden.⁵⁵ Dadurch würde die Anpassung des Arbeitslosengeldes I an die

⁴⁹ Vgl. Der Paritätische Gesamtverband 2012.

⁵⁰ Vgl. Beitzer 2011.

⁵¹ Vgl. Nüchter/Schmid 2009.

⁵² Die Reduzierung des Leistungssatzes für Arbeitslose ohne Kinder geht zurück auf das Haushaltsbegleitgesetz von 1984 und das Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms aus dem Jahr 1994 (vgl. Steffen 2011).

⁵³ Vgl. Brussig/Knuth 2011: 43.

⁵⁴ Verschiedentlich wird vorgeschlagen, die Ausweitung der Leistungsdauer mit einer degressiven Ausgestaltung ab dem zwölften Bezugsmonat zu kombinieren. Bei einer maximalen Bezugsdauer von nur 24 Monaten und einer im internationalen Vergleich eher gering bemessenen Höhe des Arbeitslosengeldes von 60 beziehungsweise 67 Prozent des vorherigen Einkommens ist eine degressive Ausgestaltung allerdings nur schwer darstellbar.

⁵⁵ Vgl. Steffen 2011: 13.

allgemeine Lohnentwicklung garantiert und die Zielsetzung einer temporären Lebensstandardsicherung sichergestellt.

Tabelle 2: Vorbeschäftigungszeit und Dauer des Leistungsanspruchs

Vorbeschäftigungszeit	Dauer des Leistungsanspruchs
6 Monate	3 Monate
8 Monate	4 Monate
10 Monate	5 Monate
12 Monate	6 Monate
16 Monate	8 Monate
20 Monate	10 Monate
24 Monate	12 Monate
30 Monate	15 Monate
36 Monate	18 Monate
48 Monate	24 Monate

Quelle: eigene Darstellung.

Mit einer Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes würden nicht nur die Sicherungsinteressen der Beschäftigten bedient. 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.⁵⁶ Erst durch hinreichend generöse Lohnersatzleistungen entstehen Spielräume für eine effiziente Anpassung von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage.⁵⁷ Dieser Aspekt ist besonders vor dem Hintergrund geführter Debatten über Fachkräftesicherung von Bedeutung, da so Fehlallokationen durch erzwungene Übergänge in unterwertige, nicht qualifikationsadäquate Beschäftigung reduziert werden können.

Darüber hinaus muss es perspektivisch darum gehen, die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitslosensicherungssystems und des Beschäftigungssystems wieder passförmiger zu gestalten. Bestandteile eines solchen Ansatzes wären eine Re-Flexibilisierung des Arbeitsmarktes insbesondere bei Leiharbeit, Minijobs und befristeter Beschäftigung und die Eingrenzung von Niedriglohnbeschäftigung durch Mindestlohnregelungen. Einbezogen werden müsste neben der Frage der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit aber auch die Ausgestaltung der Arbeitsförderung und der Zumutbarkeitskriterien. Im Bereich der Arbeitsförderung bedarf es einer Rückbesinnung auf die (abschlussbezogene) Qualifizierungsförderung von Arbeitslosen und Beschäftigten bei gleichzeitigem sozialrechtlichen Schutz des erreichten beruflichen Status und entsprechender Definition von zumutbarer Beschäftigung (Qualifikationsschutz). Durch solche Maßnahmen in Kombination mit einem wieder ausgeweiteten Sicherungsversprechen der Arbeitslosenversicherung könnte die infolge der Arbeitsmarktreformen gesunkene Aufwärtsmobilität am Arbeitsmarkt insgesamt wieder erhöht werden.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. Neubauer/Bäcker 2003.

⁵⁷ Vgl. Bothfeld/Sesselmeier/Bogedan 2012 i.E.: 344.

⁵⁸ Vgl. Knuth 2011.

8 Literatur

Achatz, J./Trappmann, M. (2009): Wege aus der Grundsicherung: Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern. IAB-Kurzbericht 28/2009, Nürnberg.

Arbeitnehmerkammer Bremen (2010): Statistisches Jahrbuch 2010. Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialstatistik, Bremen: Arbeitnehmerkammer.

Arbeitnehmerkammer (2011): Kammer-Kompakt: Boombranche Leiharbeit. Bremen: Arbeitnehmerkammer.

Bach, H.-U./Gartner, H./Klinger, S./Rothe, T./Spitznagel, E. (2008): Projektion 2009: Der Arbeitsmarkt tritt auf der Stelle. IAB-Kurzbericht 13/2008. Nürnberg.

Bäcker, G./Naegele, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Neubauer, J. (2008): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Baethge-Kinsky, V./Bartelheimer, P./Wagner, A./Aust, J./Müller-Schoell, T. (2008): Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren? Anstöße zu einer überfälligen Debatte. Projektbericht für die Otto-Brenner-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main und Düsseldorf.

Beitzer, H. (2011): Ohne Umweg in Hartz IV. In: Süddeutsche Zeitung vom 29. Dezember 2011.

Betzelt, S./Bothfeld, S. (2011a): Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship – Introduction. In: Betzelt, S./Bothfeld, S. (Hrsg.): Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to Social Citizenship. Houndsmills: Palgrave, S. 3-14.

Betzelt, S./Bothfeld, S. (2011b): The Erosion of Social Status: The Case of Germany. In: Betzelt, S./Bothfeld, S. (Hrsg.): Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to Social Citizenship. Houndsmills: Palgrave, S. 103-124.

Betzelt, S./Schmidt, T. (2010): Die Fallstricke der „Bedarfsgemeinschaft“: Arbeitslose ohne Leistungsbezug. In: Jaehrling, K./Rudolph, C. (Hrsg.): Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Wirkungen von ‚Hartz IV‘. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 180-197.

Bothfeld, S./Gronbach, S./Seibel, K. (2005): Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen. WSI-Diskussionspapier Nr. 134. Düsseldorf.

Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (2012 i.E.): Arbeitsmarktpolitik – ein emanzipatorisches Projekt in der sozialen Marktwirtschaft. In: Bothfeld, S./Bogedan, C./Sesselmeier, W. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 338-350.

Brussig, M./Knuth, M. (2011): Die Zukunft der Grundsicherung - Individualisieren, konzentrieren, intensivieren: Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES. WISO Diskurs, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Unmittelbare Zugänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit SGB II. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2012): Arbeitsmarkt in Zahlen: Beschäftigungsstatistik. Länderreport Bremen. Stichtag 30. Juni 2011. Hannover: Bundesagentur für Arbeit, Tabelle 1.

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.

Buhr, P. (2009): Zwischen Armutsvermeidung und Aktivierung: Sozialhilfesysteme in westlichen Ländern. In: Obinger, H./Rieger, E. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, S. 545-575.

Clasen, J./Clegg, D. (2007): Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change Within Welfare States. In: Clasen, J./Siegel, N. A. (Hrsg.): Investigating Welfare State Change. The ‘Dependent Variable Problem’ in Comparative Perspective. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 166-197

Der Paritätische Gesamtverband (2012): Arm und arbeitslos: Paritätischer fordert Mindestarbeitslosengeld I. Pressemeldung vom 10. Januar 2012.

Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bundestagsdrucksache 15/1515.

Deutscher Bundestag (2006): Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 16/3982.

Deutscher Bundestag (2012a): Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken – Rahmenfrist verlängern – Regelung für kurzfristig Beschäftigte weiterentwickeln. Antrag der Fraktion der SPD. Drucksache 17/8574.

Deutscher Bundestag (2012b): Arbeitslosengeld statt Hartz IV – Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern. Antrag der Fraktion Die Linke. Drucksache 17/8586.

Deutscher Bundestag (2012c): Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Drucksache 17/8579.

Deutscher Bundestag (2012d): Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG). Ausschuss für Arbeit und Soziales, Drucksache 17(11)845.

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.

Deutscher Bundestag (2012f): Ausschuss für Arbeit und Soziales: Wortprotokoll 100. Sitzung vom 23. April 2012, Protokoll 17/100.

DGB (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.

Die Minijobzentrale (2011): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. IV. Quartal 2011. Essen: Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See / Minijob-Zentrale.

Dingeldey, I. (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen "Arbeitszwang" und "Befähigung". Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien. In: Berliner Journal für Soziologie (17) 2, S. 189-209.

Dingeldey, I. (2011): Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2010, S. 18-25.

Graf, T./Rudolph, H. (2009): Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht 5/2009. Nürnberg.

Hirseland, A./Ramos-Lobato, P. (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit. IAB-Forschungsbericht 3/2010. Nürnberg.

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.

Kalina, T./Weinkopf, C. (2008): Konzentriert sich die steigende Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland auf atypisch Beschäftigte? In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 41 (4), S. 447-469.

Klammer, U./Leiber, S. (2006): Atypische Beschäftigung und soziale Sicherheit. In: WSI-Mitteilungen (59) 5, S. 287-292.

Knuth, M. (2006): ‚Hartz IV‘ – die unbegriffene Reform. In: Sozialer Fortschritt (55) 7, S. 160-168.

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

Koch, S./Kupka, P./Steinke, J. (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bielefeld: Bertelsmann.

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

Konle-Seidl, R. (2008): Hilfreformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht 7/2008. Nürnberg.

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

Nüchter, O./Schmid, A. (2009): Eine subjektive Dimension der Arbeitsmarktpolitik. Einstellungen zur Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland. In: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 127-146.

Nullmeier, F./Vobruba, G. (1995): Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs. In: Döring, D./Nullmeier, F./Pioch, R./Vobruba, G. (Hrsg.): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Marburg: Schüren Verlag, S. 9-66.

Rosenthal, P. (2009): Arbeitslosenversicherung im Wandel. In: Bothfeld, S./Bogedan, C./Sesselmeier, W. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 112-126.

Rosenthal, P. (2012 i.E.): Der Wandel der Arbeitslosenversicherung: Selektivität, Einkommenssicherung und Reziprozitätsnormen von 1969 bis heute. In: Bothfeld, S./Bogedan, C./Sesselmeier, W. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 143-159.

Rosenthal, P./Farke, J./von den Berg, T. (2010): Aufstocker im Land Bremen. Entwicklung, Struktur, Branchenanalyse und Haushaltsbelastung. Bremen: Arbeitnehmerkammer.

SÖSTRA (2012): Beschäftigungstrends. Entwicklung von Beschäftigung nach der Krise. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels Bremen 2010. Bremen: Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen.

Steffen, J. (2011): Sozialpolitische Chronik. Arbeitslosenversicherung (seit 1969). Bremen: Arbeitnehmerkammer.

Steffen, J. (2012): Die ‚kleine Anwartschaftszeit‘ für's Arbeitslosengeld. Hintergrund Sozialpolitik. Bremen: Arbeitnehmerkammer.

Strüßmann, B. (2009a): Arbeitsverdienste in Bremen. Zwischenbericht. Kooperation Arbeitnehmerkammer Bremen und Statistisches Landesamt Bremen. Bremen: Arbeitnehmerkammer.

Strüßmann, B. (2009b): Zeitarbeit in Bremen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Zeitarbeit in Bremen. Bremen: Arbeitnehmerkammer, S. 9-92.