

Stephan, Gesine

Research Report

Anspruchsvoraussetzungen beim Arbeitslosengeld: Längere Rahmenfrist hat überschaubare Auswirkungen

IAB-Kurzbericht, No. 9/2019

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Stephan, Gesine (2019) : Anspruchsvoraussetzungen beim Arbeitslosengeld: Längere Rahmenfrist hat überschaubare Auswirkungen, IAB-Kurzbericht, No. 9/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/216700>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

9|2019

In aller Kürze

- Menschen haben einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie sich arbeitslos melden und innerhalb der Rahmenfrist mindestens zwölf Monate als Beschäftigte oder aus sonstigen Gründen versicherungspflichtig waren (Anwartschaftszeit). Die Rahmenfrist umfasst aktuell die letzten zwei Jahre vor der Arbeitslosmeldung. Ab dem Jahr 2020 verlängert sie sich auf 30 Monate.
- Mögliche Effekte veränderter Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten lassen sich retrospektiv abschätzen. Dieser Beitrag untersucht Personen, bei denen im Jahr 2017 ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis endete und die dann mindestens einen Monat keinen neuen Job aufnahmen.
- Wäre die Rahmenfrist im betrachteten Zeitraum auf 30 Monate verlängert worden, hätten in der untersuchten Gruppe etwa 54.000 Personen, die zuvor keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten, zusätzlich die Zugangsbedingungen erfüllt. Ihren Anspruch hätten 22.000 Personen voraussichtlich auch geltend gemacht.
- Unter den Personen mit einem zusätzlichen Anspruch wären 11.000 Arbeitslosengeld-II-Empfänger gewesen. Von diesen hätte gut die Hälfte den Bezug von Arbeitslosengeld II neu aufgenommen; der Rest bezog bereits während der Beschäftigung ergänzend Leistungen der Grundsicherung.

Anspruchsvoraussetzungen beim Arbeitslosengeld

Längere Rahmenfrist hat überschaubare Auswirkungen

von Gesine Stephan

Wer einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben sollte, ist immer wieder Gegenstand kontroverser Debatten. Für Personen mit kurzen Beschäftigungsverhältnissen kann es schwierig sein, die Anspruchsvoraussetzungen zu erfüllen. Dieser Beitrag beschreibt, wie viele Personen einen zusätzlichen Anspruch gehabt hätten, wenn im Jahr 2017 die Zugangsbedingungen zum Arbeitslosengeld gelockert geworden wären – also die Rahmenfrist länger und die Anwartschaftszeit kürzer gewesen wären.

Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist es, Menschen während der Zeiten der Arbeitslosigkeit finanziell abzusichern und damit sicherzustellen, dass sie genügend Zeit für die Suche nach einem passenden Arbeitsplatz haben. Nach dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) haben Personen bei Arbeitslosigkeit Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos melden und die sogenannte Anwart-

schaftszeit erfüllen (§ 137 und § 142 SGB III). Letztere hat erfüllt, wer in der sogenannten Rahmenfrist mindestens zwölf Monate in einem Versicherungsverhältnis¹ gestanden hat (§ 143 und § 24 SGB III). Die Rahmenfrist umfasst aktuell die letzten zwei Jahre vor der Arbeitslosmeldung. Das Qualifizierungschancengesetz aus dem Jahr 2018 verlängert die Rahmenfrist für Personen, die nach dem 31.12.2019 in einem Versicherungsverhältnis gestanden haben, auf 30 Monate.

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld sind immer wieder Gegenstand politischer Kontroversen: Personen mit kurzen Beschäftigungsverhältnissen zahlen zwar Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, erwerben aber eventuell nie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Gründe für kurze Beschäftigungsverhältnisse können dabei schlechte Arbeitsmarkt-

¹ Dazu zählen neben sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auch andere Zeiten nach §§ 24 bis 28a SGB III, z. B. des Krankengeldbezugs.

chancen aufgrund persönlicher Merkmale oder der regionalen Arbeitsmarktlage, aber auch aufgrund von Saisontätigkeiten oder bestimmter Berufe (z. B. Schauspieler) sein. Findet sich nicht bald ein Anschlussjob, sind sie eventuell auf ihre Ersparnisse oder auf Arbeitslosengeld II angewiesen. Unter bestimmten Bedingungen sieht das Gesetz zwar eine verkürzte Anwartschaftszeit von sechs Monaten vor (§ 142 Abs. 2 SGB III); diese Regel nutzt aber nur ein geringer Teil der kurzfristig Beschäftigten (Werner et al. 2012).

Um den Zugang zum Arbeitslosengeld für Kurzzeitbeschäftigte zu erleichtern, ist daher immer wieder in der Diskussion, die Rahmenfrist zu verlängern oder die Anwartschaftszeit zu verkürzen. Aus theoretischer Sicht gibt es Gründe sowohl für wie auch gegen erleichterte Anspruchsbedingungen (vgl. auch Jahn/Stephan 2012). Großzügigere Zugangsregeln haben zur Folge, dass mehr Personen Arbeitslosengeld beziehen und daher das Armutsrisiko sinkt und die Ausgaben der Grundsicherung zurückgehen. Dies entlastet den Steuerzahler. Dem

stehen zusätzliche Ausgaben der Arbeitslosenversicherung gegenüber, die über (ggf. steigende) Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren sind. Hinzu kommen Verhaltenseffekte: Auf der einen Seite können verlängerte Rahmenfristen und kürzere Anwartschaftszeiten kurze Beschäftigungsverhältnisse für Arbeitslose attraktiver machen. Auf der anderen Seite können erleichterte Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung höhere Anspruchslöhne und damit mehr Arbeitslosigkeit bewirken. Zudem kann die Hemmschwelle für arbeitgeberseitige Entlassungen bei einer besseren Absicherung bei Arbeitslosigkeit sinken. Die Gewichtung dieser Argumente ist letztlich eine politische Entscheidung. Aufgabe der Wissenschaft ist es, mit Informationen zu einer fundierten Entscheidung beizutragen.

Dieser Beitrag schätzt empirisch ab, wie viele Personen in der Vergangenheit bei veränderten Zugangsvoraussetzungen und unverändertem Verhalten zusätzlich einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hätten und wie viele diesen voraussichtlich auch genutzt hätten.

1

Datengrundlage

Das Vorgehen orientiert sich – auf Basis der am aktuellen Rand verfügbaren Daten – an Jahn/Stephan (2012) und Hofmann/Stephan (2015). Die Auswertungen basieren auf einer 2-Prozent-Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB in der Version 13.01.00-181010 mit dem Datenrand 31.12.2017. Die IEB umfassen Episoden gemeldeter abhängiger Beschäftigung, registrierter Arbeitsuche, des Bezugs von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II sowie der Teilnahme an Maßnahmen. Einschränkend ist anzumerken: Neben sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gibt es weitere anspruchrelevante Zeiten (§§ 24 bis 28a SGB III), z.B. des Krankengeldbezugs, die aus den Daten nicht ersichtlich sind. Seit dem Jahr 2010 sind in den IEB auch Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs in Deutschland bei Arbeitsuche im Ausland erfasst. Aus den Daten ist aber nicht ersichtlich, ob zuvor in Deutschland erwerbstätige Grenzgänger oder Saisonarbeiter mit Wohnsitz im Ausland in ihrem Wohnsitzland Arbeitslosengeld bezogen haben (vgl. auch Infobox 3 auf Seite 4).

Die Analyse bezieht sich auf Personen, die im Zeitraum 10/2016 bis 9/2017 eine versicherungspflichtige Beschäftigung beendet haben, für die eine Beschäftigungsmeldung abgegeben wurde. Pro Person wird nur die erste Meldung im Beobachtungszeitraum untersucht. Dies unterscheidet sich vom Fallkonzept der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, bei dem eine Person im Jahresverlauf durchaus mehrmals gezählt werden kann. Für die Analysen wird folgende Auswahl getroffen: Berücksichtigt werden nur Abgänge aus Beschäftigung, bei denen für den Folgemonat kein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gemeldet wurde. Die Auswertung beschränkt sich auf Personen, die zum Zeitpunkt der jeweils interessierenden Meldung zwischen 15 und 64 Jahre alt waren. Von Interesse sind nur Meldungen aufgrund der Beendigung einer Beschäftigung (also z. B. keine Jahresmeldungen mit Anschlussmeldung). Zudem werden Meldungen mit einem Tagesentgelt von Null nicht berücksichtigt, da diese i. d. R. Unterbrechungsmeldungen kennzeichnen. Davon abgesehen gehen auch Meldungen sehr kurzer und sehr gering entlohnter Beschäftigungsverhältnisse in die Auswertungen ein.

Differenzen zu Zahlen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit sind darauf zurückzuführen, dass kurze Leistungsbezüge infolge der mindestens einmonatigen Unterbrechung aus dieser Analyse ausgeschlossen sind, Personen auch später als 90 Tage nach dem Ende ihrer Beschäftigung den Bezug von Arbeitslosengeld aufnehmen können und Personen mehr als einmal pro Jahr in den Leistungsbezug gehen können.

Stichprobe, Vorgehen und Einschränkungen

Die Analyse nutzt administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Infobox 1). Im Fokus stehen Personen, die im Zeitraum 10/2016 bis 9/2017 ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren. Hochgerechnet sind dies etwa 3,3 Millionen Personen. Für sie wird zunächst überprüft, wie viele Personen nach dem Ende ihrer Beschäftigung Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II bezogen haben. Im Anschluss werden die Effekte einer Veränderung von Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten auf Basis der für Deutschland verfügbaren Daten abgeschätzt. Weitere Informationen zum Vorgehen finden sich in der Infobox 2 (Seite 3). Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten:

- Der Untersuchungsansatz identifiziert mechanische Erstrundeneffekte – die hier ermittelten Größenordnungen ergeben sich rein rechnerisch aus den veränderten Bezugsdauern. Mögliche Verhaltenseffekte und längerfristige Entwicklungen bildet der Ansatz nicht ab.

- Pro Person wird nur die erste Abmeldung aus Beschäftigung im Beobachtungszeitraum untersucht. Die ermittelten Personenzahlen können nicht mit den Auswirkungen auf den Jahresdurchschnittsbestand gleichgesetzt werden, da die Personen im Schnitt nicht ein ganzes Jahr Leistungen beziehen und zudem mehrmals jährlich Leistungen erhalten könnten.
- Unschärfen ergeben sich dadurch, dass aus den Daten nicht alle Arten von Versicherungspflichtverhältnissen ersichtlich sind. Zudem zeigen die Daten nur, wer in Deutschland gearbeitet und hier Arbeitslosengeld bezogen hat (vgl. Infobox 3 auf Seite 4).

Wie viele der Personen, deren Beschäftigung endet, beziehen Arbeitslosengeld?

Ein Drittel der untersuchten Personengruppe erwarb bis zum Abgang aus Beschäftigung keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Zwei Drittel hätten den Ergebnissen nach einen Anspruch gehabt, den gut die Hälfte von ihnen innerhalb von 90 Tagen nach dem Beschäftigungsende in Deutschland auch nutzte.

Abbildung A1 zeigt, wie sich die Zugänge in Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II über die Zeit entwickeln.² Innerhalb von 90 Tagen nach Ende der Beschäftigung bezogen 34 Prozent der untersuchten Personen Arbeitslosengeld und 15 Prozent Arbeitslosengeld II. Dabei erhielten 7 Prozent – knapp die Hälfte der letzten Gruppe – bereits mehr als einen Monat vor dem Ende der Beschäftigung Arbeitslosengeld II (berücksichtigt wurden nur Bezugsphasen, die nach dem Austritt aus Beschäftigung endeten). Diese Personen sind also keine Neuzugänge in den Arbeitslosengeld-II-Bezug. Sie haben bereits zuvor das Erwerbseinkommen mit Arbeitslosengeld II aufgestockt oder haben aus anderen Gründen Grundsicherungsleistungen bezogen.

Wie wirken veränderte Zugangsbedingungen auf die Zahl der Arbeitslosengeldbezieher?

Abbildung A2 zeigt, wie viele Personen bei verschiedenen Regelungen im untersuchten Zeitraum zusätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt

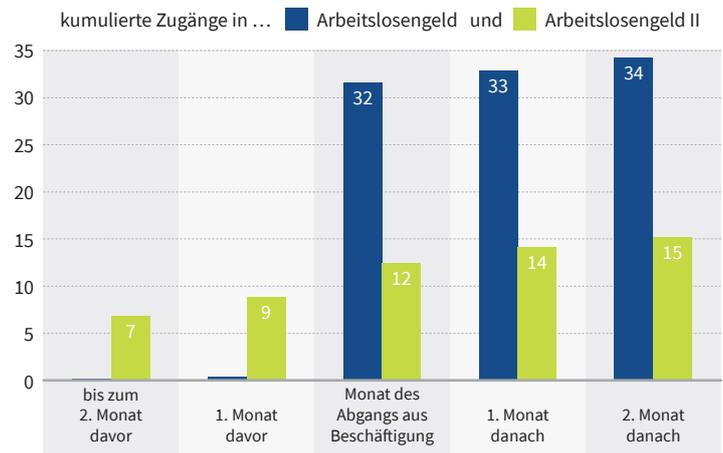
² Personen, die ihr Arbeitslosengeld mit Arbeitslosengeld II aufstocken, sind in beiden Gruppen ausgewiesen.

hätten. Die Darstellung kombiniert hypothetische Rahmenfristen von 30 und 36 Monaten mit hypothetischen Anwartschaftszeiten von 4, 6, 8, 10 und 12 Monaten – in der Diskussion um Veränderungen

A1

Anteil der Zugänge in den Leistungsbezug an den Personen, deren Beschäftigungsverhältnis im Zeitraum 10/2016 bis 9/2017 endete

Kumulierte Anteile an allen Abgängen aus Beschäftigung in Prozent



Anmerkung: Personen, die im Zeitraum 10/2016 bis 9/2017 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren. Betrachtet wird nur der erste Abgang aus Beschäftigung.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB V13.01.00-181010, 2-Prozent-Stichprobe, eigene Auswertungen, hochgerechnete Punktschätzer. © IAB

2

Methodik

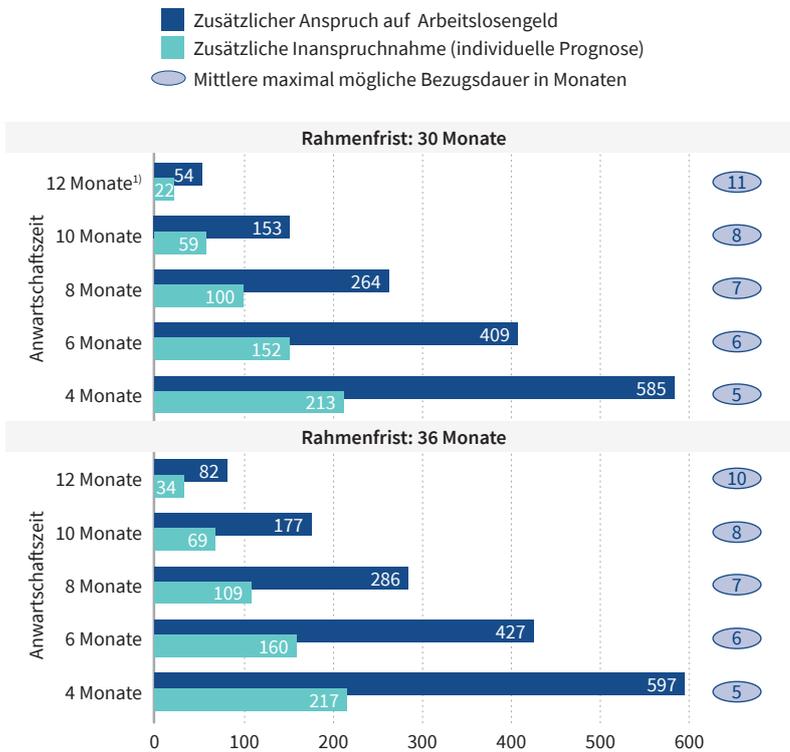
Für die verbleibende Stichprobe wird zunächst ermittelt, wie viele Tage Personen innerhalb der Rahmenfrist in versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen gemeldet waren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Rahmenfrist nicht in eine vorangegangene Rahmenfrist hineinragen kann. Hat eine Person innerhalb der letzten 30 bzw. 36 Monate Leistungen bezogen, wird hier unterstellt, dass die Rahmenfrist mit der letzten Leistungsperiode beginnt. Dabei werden Lücken von nicht mehr als einer Woche zwischen Leistungsperioden überbrückt. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld kann zudem nicht mehr geltend gemacht werden, wenn nach seiner Entstehung vier Jahre verstrichen sind. Bei der Ermittlung der Ansprüche werden auch bestehende Restansprüche berücksichtigt. Kriterien für die sogenannte verkürzte Anwartschaft werden bei den Auswertungen nicht berücksichtigt. Allerdings nutzten in der Vergangenheit auch deutlich weniger als 1.000 Personen pro Jahr diese Regelung (Werner et al. 2012).

Für die Berechnung der Anspruchsdauern wird unterstellt, dass die sogenannte erweiterte Rahmenfrist, die für die maximale Bezugsdauer maßgeblich ist, stets fünf Jahre beträgt. Zudem wird – je nach der unterstellten Änderung der Anwartschaftszeit – davon ausgegangen, dass erfüllte Anwartschaftszeiten von 4, 6, 8 oder 10 Monaten Anspruchsdauern von 2, 3, 4 oder 5 Monaten auslösen, also das bisherige Verhältnis von Beitragszu Anspruchszeiten (2:1) erhalten bleibt.

Auf Basis der ermittelten Ansprüche unter unterschiedlichen Zugangsbedingungen werden dann die mechanischen Erstrundeneffekte einer Veränderung von Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten abgeschätzt. Hierfür werden die auf Basis der 2-Prozent-Stichprobe ermittelten Zahlen mit 50 multipliziert. In den Auswertungen sind die Punktschätzer auf Basis der hochgerechneten Stichprobe ausgewiesen, aber keine Konfidenzintervalle. Beispielhaft sei hier erwähnt, dass das 90-Prozent-Konfidenzintervall für die 54.000 zusätzlichen Anspruchsberechtigten bei einer Verlängerung der Rahmenfrist auf 30 Monate den Bereich von 52.000 bis 57.000 Personen umfasst. Das 90-Prozent-Konfidenzintervall für die ermittelten 6.000 zusätzlichen Anspruchsberechtigten, die erst nach dem Ende ihrer Beschäftigung Arbeitslosengeld II bezogen, reicht von 5.000 bis 7.000 Personen.

Zusätzlicher Anspruch auf Arbeitslosengeld und geschätzte Inanspruchnahme bei veränderten Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten

Geschätzte Werte in 1.000



¹⁾ Die Werte bei einer Rahmenfrist von 30 Monaten und einer Anwartschaftszeit von 12 Monaten entsprechen der Gesetzesänderung durch das Qualifizierungschancengesetz.

Anmerkung: Personen, die im Zeitraum 10/2016 bis 9/2017 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren. Betrachtet wird nur der erste Abgang aus Beschäftigung.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB V13.01.00-181010, 2-Prozent-Stichprobe, eigene Auswertungen, hochgerechnete Punktschätzer. © IAB

der Zugangsbedingungen wurden alle diese Größenordnungen bereits genannt. Um zu schätzen, wie viele Personen den Anspruch voraussichtlich auch genutzt hätten, wird jede Person im Datensatz zudem mit einer individuell vorhergesagten Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme gewichtet. Details zur Vorgehensweise finden sich in der Infobox 4 auf Seite 5.

Insgesamt lassen die hochgerechneten Zahlen erwarten, dass eine Rahmenfrist von 30 Monaten anstelle von zwei Jahren im betrachteten Zeitraum dazu geführt hätte, dass zusätzlich etwa 54.000 Personen nach ihrem ersten Austritt aus Beschäftigung einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hätten. Den Erfahrungen nach hätten 22.000 Personen diesen Anspruch in Deutschland eingelöst; dies entspricht etwa 3 Prozent des Durchschnittsbestands der Leistungsbezieher im Jahr 2017. Die mittlere maximal mögliche Anspruchsdauer – die natürlich nicht immer ausgeschöpft worden wäre – hätte bei diesen zusätzlichen Leistungsbeziehern rund elf Monate betragen (vgl. Abbildung A2).

Bei dem am weitesten gehenden Politikvorschlag – einer Rahmenfrist von 36 Monaten und einer Anwartschaftszeit von 4 Monaten – hätten 597.000 Personen zusätzlich einen Anspruch erworben, den voraussichtlich 217.000 auch genutzt hätten. Da keine Verhaltenseffekte berücksichtigt werden, ist davon auszugehen, dass die genannten Zahlen Untergrenzen darstellen.

Im Vergleich zu früheren Auswertungen für die Jahre 2010 und 2013 (Jahn/Stephan 2012; Hofmann/Stephan 2015) ergeben sich für längere Rahmenfristen keine auffälligen Veränderungen. Hingegen würden sich kürzere Anwartschaftszeiten inzwischen stärker auf die Zahl der Anspruchsberechtigten auswirken als in früheren Jahren. Dies weist darauf hin, dass es mehr kürzere versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse als in früheren Jahren gibt, die bei verkürzten Anwartschaftszeiten einen Anspruch begründen können. Bezogen auf die Zahl der Personen, die ihren Arbeitslosengeld-Anspruch vermutlich auch nutzen würden, sind die Veränderungen hingegen sehr gering. Offenbar nahmen gerade die Personengruppen, auf die der Zuwachs bei kürzeren Beschäftigungsverhältnissen zurückgeht, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung in der Vergangenheit unterproportional in Anspruch (vgl.

Arbeitslosengeld im Ausland

Personen, die sozialversicherungspflichtig in Deutschland gearbeitet haben, arbeitslos werden und ihren Wohnsitz in Deutschland haben, müssen sich in ihrer Arbeitsagentur in Deutschland arbeitslos melden, um Arbeitslosengeld zu beantragen. Wer im Anschluss in einem anderen EU-Mitgliedstaat, Island, Liechtenstein, Norwegen oder der Schweiz nach Arbeit sucht, kann das Arbeitslosengeld dort unter bestimmten Voraussetzungen für einen begrenzten Zeitraum weiterbeziehen. Wer seinen Wohnsitz in einem der genannten Länder hat und täglich oder mindestens einmal wöchentlich dorthin zurückkehrt („Grenzgänger“), muss sich grundsätzlich bei der dortigen Arbeitsverwaltung melden und Arbeitslosengeld beantragen. Die Leistungen werden dann aktuell nach den Regelungen des Heimatlandes berechnet und ausgezahlt. Der Wohnortstaat hat jedoch in gewissem Umfang einen Anspruch auf Erstattungen durch das Beschäftigungsland. Wer weniger als einmal wöchentlich dorthin zurückkehrt (z. B. Saisonarbeiter), kann durch die Wahl seines Aufenthaltsortes festlegen, ob er in Deutschland oder im anderen Mitgliedsstaat Arbeitslosengeld beantragen möchte. Hier dürfte die Entscheidung auch davon abhängen, in welchem Land die Leistungen großzügiger ausfallen.

Ein Überblick über die aktuellen Regelungen zum Bezug von Arbeitslosengeld im Ausland findet sich unter <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=862>. Am 15. Januar 2019 haben die Trilogverhandlungen zur Reform des Rechtsrahmens zur Koordinierung der sozialen Sicherung in der EU (EU-VO 883/2004 und 987/2009) begonnen. In der Diskussion ist unter anderem, ob Leistungen für Grenzgänger in Zukunft nach bestimmten Beschäftigungszeiten durch das Beschäftigungsland (nicht durch das Wohnsitzland) erbracht werden sollen.

hierzu auch den Abschnitt zu den Merkmalen der Leistungsempfänger).

Wie viele Arbeitslosengeld-II-Bezieher hätten Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt?

Durch die Verlängerung der Rahmenfrist auf 30 Monate hätten im betrachteten Jahr rund 11.000 Personen, die unter den aktuellen Regelungen Arbeitslosengeld II bezogen, einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben (vgl. Tabelle T1).³ Dabei waren 6.000 bzw. 56 Prozent von ihnen Neuzugänge in die Grundsicherung, das heißt, sie bezogen einen Monat vor dem Beschäftigungsende noch kein Arbeitslosengeld II. Bei ihnen wäre der Haushaltskontext entscheidend dafür gewesen, ob der Arbeitslosengeld-Bezug zur Deckung des Lebensunterhalts ausgereicht hätte. Voraussichtlich wäre es nur einem Teil dieser 6.000 Personen gelungen, die Hilfebedürftigkeit durch die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld zu vermeiden.

Der am weitesten gehende Politikvorschlag mit einer Rahmenfrist von 36 Monaten und einer Anwartschaftszeit von 4 Monaten hätte zur Folge gehabt, dass 154.000 Arbeitslosengeld-II-Bezieher zusätzlich einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hätten. Von diesen waren 86.000 unter den aktuellen Regelungen Neuzugänge in den Arbeitslosengeld-II-Bezug. Sie hätten die Hilfebedürftigkeit dann verlassen können, wenn das Arbeitslosengeld bedarfsdeckend gewesen wäre.

Merkmale der untersuchten Personengruppen

Tabelle T2 (Seite 8) zeigt die Merkmalsverteilungen für verschiedene Gruppen. Aus Platzgründen sind dabei nur die Varianten mit 30 und 36 Monaten Rahmenfrist sowie mit 12 und 6 Monaten Anwartschaftszeit aufgeführt.

Bei einer längeren Rahmenfrist oder kürzeren Anwartschaftszeit hätten – im Vergleich zu den tatsächlichen Leistungsempfängern im Jahr 2017 – mehr jüngere Arbeitnehmer, Teilzeitbeschäftigte,

Personen ohne Ausbildungsabschluss, Ausländer (insbesondere aus den Staaten der EU-Osterweiterung) sowie Personen mit relativ niedrigem Einkommen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt. Überproportional hätten zudem Personen einen zusätzlichen Anspruch nutzen können, die zuvor in der Landwirtschaft oder in der Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften tätig waren. Offenbar kamen in den letzten Jahren insbe-

T1

Arbeitslosengeld-II-Bezieher, die bei veränderten Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt hätten

Geschätzte Werte in 1.000

Anwartschaftszeit in Monaten	Bisherige ALG-II-Bezieher					Darunter: Einen Monat vor Beschäftigungsende noch kein ALG II				
	12	10	8	6	4	12	10	8	6	4
Rahmenfrist										
30 Monate	11	35	66	104	150	6	21	38	61	84
36 Monate	18	43	73	110	154	10	25	42	63	86

Anmerkung: Personen, die im Zeitraum 10/2016 bis 9/2017 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren. Betrachtet wird nur der erste Abgang aus Beschäftigung. Die Werte bei einer Rahmenfrist von 30 Monaten und einer Anwartschaftszeit von 12 Monaten entsprechen der Gesetzesänderung durch das Qualifizierungschancengesetz.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB V13.01.00-181010, 2-Prozent-Stichprobe, eigene Auswertungen, hochgerechnete Punktschätzer. © IAB

4

Prognose der Inanspruchnahme

Ein Teil der Personen, für die auf Basis ihrer Erwerbsbiografie ein Anspruch vorhergesagt wird, nimmt trotz der mindestens einmonatigen Unterbrechung bis zum nächsten Beschäftigungsverhältnis keine Leistungen in Anspruch. Daher wird für jede Person, die unter veränderten Zugangsbedingungen zusätzlich Arbeitslosengeld bezogen hätte, geschätzt, mit welcher Wahrscheinlichkeit sie innerhalb von 90 Tagen den Bezug von Arbeitslosengeld aufgenommen hätte. Hierfür wird eine Probit-Schätzung durchgeführt, in der die folgenden Variablen die Inanspruchnahme erklären: Geschlecht, Nationalität, Alter, Ausbildung, Region des Wohnorts während der letzten Beschäftigung (Ostdeutschland, Westdeutschland, Ausland), Arbeitszeit (Voll- und Teilzeit), Branche und Tagesentgelt im letzten Job, das Vorhandensein eines Restanspruchs sowie ein Arbeitslosengeld-II-Bezug vor beziehungsweise nach Ende der Beschäftigung. Wird für eine Person z. B. eine Wahrscheinlichkeit von 0,6 vorhergesagt, wird diese geschätzte Wahrscheinlichkeit für sie als Gewicht verwendet. Durch dieses Vorgehen lässt sich berücksichtigen, dass bestimmte Gruppen die Leistung mit unter- beziehungsweise überproportionaler Wahrscheinlichkeit tatsächlich einlösen. So fällt die Inanspruchnahme etwa bei Personen unter 25 Jahren beziehungsweise ab 55 Jahren relativ niedriger aus als bei Personen mittlerer Altersgruppen. Auch Personen, die aus Ländern der EU-Osterweiterung kommen, nutzen einen erworbenen Anspruch in Deutschland unterproportional.

Warum jemand seinen Anspruch (in Deutschland) nicht nutzt, lässt sich auf Basis der hier verwendeten administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit nicht weiter untersuchen. Ein Grund kann zum Beispiel sein, dass die Personen bereits eine neue Tätigkeit in Aussicht haben, sich (zeitweilig) aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen oder das zu erwartende Arbeitslosengeld sehr niedrig wäre. Möglicherweise ist ihnen ihr Anspruch aber auch gar nicht bekannt oder ihnen sind die bürokratischen Hürden zu hoch. Personen könnten sich während Beschäftigungslücken in Deutschland teilweise auch im Ausland aufhalten. Falls sie dort ihren Wohnsitz haben und dort Arbeitslosengeld beziehen, ist dies aus den Daten nicht zu erkennen. Personen, deren Wohnsitz während der letzten Beschäftigung im Ausland war, machen 3 Prozent der Stichprobe aus (vgl. Tabelle T2 auf Seite 8).

³ Grundsätzlich gilt, dass Arbeitslosengeld-II-Empfänger einen Anspruch auf Arbeitslosengeld nutzen müssen (§ 12a SGB II). Daher wird hier keine Gewichtung mit der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme vorgenommen.

sondere aus den osteuropäischen EU-Staaten mehr Personen für kurze Beschäftigungsverhältnisse nach Deutschland. Den Daten nach haben die genannten Personengruppen das Arbeitslosengeld in Deutschland aber bisher unterproportional in Anspruch genommen – möglicherweise, weil sie nach ihrer Beschäftigung wieder im Ausland lebten.

Eine Anmerkung zu den Kosten für die Arbeitslosenversicherung

Natürlich wäre jede der veränderten Regelungen mit unterschiedlichen Kosten für die Arbeitslosenversicherung sowie mit gewissen Einsparungen im Bereich der Grundsicherung verbunden. Selbst wenn mögliche Verhaltenseffekte ignoriert werden, erfordert eine Abschätzung der fiskalischen Kosten aber zusätzliche – starke – Annahmen darüber, wie lange die zusätzlich Anspruchsberechtigten das Arbeitslosengeld bezogen hätten und wie hoch ihr Arbeitslosengeld gewesen wäre.

Dennoch sei hier beispielhaft dargestellt, wie solche Berechnungen aussehen könnten. So könnte man unterstellen, dass die zusätzlichen Leistungsbezieher bei einer auf 30 Monate erweiterten Rahmenfrist im Schnitt 4 Monate ihrer maximalen Anspruchsdauer von 11 Monaten genutzt hätten

und die Ausgaben der Arbeitsagentur pro Person im Schnitt pro Monat 1.000 Euro betragen hätten.⁴ Wenn die Hälfte der zusätzlich Anspruchsberechtigten ihren Anspruch eingelöst hätte, hätten die Kosten der Verlängerung 108 Millionen Euro betragen. Hierbei handelt es sich um mechanische Erstrundeneffekte. In Abhängigkeit davon, wer wie schnell neue Ansprüche erwirbt und einlöst, können entsprechende Ausgaben selbst ohne Verhaltenseffekte seltener oder öfter als jährlich anfallen. Den Kosten gegenüberzustellen wären eingesparte Ausgaben beim Arbeitslosengeld II, die sich auf Basis der hier genutzten Daten jedoch nicht kalkulieren lassen.

Zudem wären weitere Kosten für Personen angefallen, die unter den aktuellen Regelungen nur Restansprüche hätten einlösen können, durch die veränderten Regelungen aber einen längeren Anspruch erwerben würden. Dies wird im folgenden Abschnitt kurz angesprochen.

Für wie viele Personen hätte sich ein vorhandener (Rest-)Anspruch auf Arbeitslosengeld verlängert?

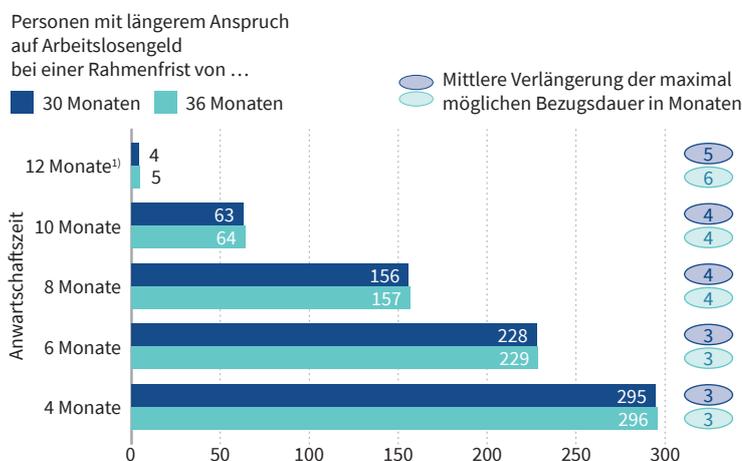
Veränderte Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung hätten nicht nur zur Folge, dass – wie bisher untersucht wurde – mehr Personen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben. Zusätzlich würde sich bei einem Teil der Personen, die bisher nur Restansprüche auf Arbeitslosengeld geltend machen konnten, die mögliche Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verlängern.⁵

Abbildung A3 zeigt, dass die kommende Verlängerung der Rahmenfrist in dieser Hinsicht keine starken Auswirkungen haben dürfte. Wäre im Jahr 2017 allerdings die Rahmenfrist auf 36 Monate verlängert und die Anwartschaftszeit auf 4 Monate verkürzt worden, hätten fast 300.000 anspruchsberechtigte Personen ihre maximal mögliche Bezugsdauer

A3

Personen mit einem Restanspruch auf Arbeitslosengeld, die bei veränderten Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten eine längere mögliche Bezugsdauer gehabt hätten

Geschätzte Werte in 1.000



¹⁾ Die Werte bei einer Rahmenfrist von 30 Monaten und einer Anwartschaftszeit von 12 Monaten entsprechen der Gesetzesänderung durch das Qualifizierungschancengesetz.

Anmerkung: Personen, die im Zeitraum 10/2016 bis 9/2017 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren. Betrachtet wird nur der erste Abgang aus Beschäftigung.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB V13.01.00-181010, 2-Prozent-Stichprobe, eigene Auswertungen, hochgerechnete Punktschätzer. © IAB

⁴ Der Median des Bruttomonatseinkommens hätte in der Gruppe 1.546 Euro betragen (vgl. Tabelle T2). Das Arbeitslosengeld kann aber auch bei gleichem Bruttoeinkommen unterschiedlich hoch ausfallen. Es beträgt 60 bzw. 67 Prozent (mit Kindern) des letzten Nettoeinkommens (das wiederum auch durch den Familienstand beeinflusst wird), zudem übernimmt die Arbeitsagentur die Sozialversicherungsbeiträge.

⁵ Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld erlischt mit der Entstehung eines neuen Anspruchs (§ 161 SGB III). Wenn dabei seit der Entstehung des erloschenen Anspruchs noch keine fünf Jahre verstrichen sind, verlängert sich die neu erworbene Anspruchsdauer um die Restdauer des erloschenen Anspruchs, längstens bis zu dem dem Lebensalter zugeordneten Höchstdauer (§ 147 Abs. 4 SGB III).

(die sie natürlich nicht immer voll ausschöpfen) um durchschnittlich drei Monate verlängern können.

Fazit

Die Anpassungslasten auf flexiblen Arbeitsmärkten tragen häufig atypisch Beschäftigte, Geringqualifizierte und Niedriglohnbezieher. Sie zahlen Beiträge in die Arbeitslosenversicherung. Bei kurzen Beschäftigungsverhältnissen kann es aber schwierig sein, Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu erwerben. Daher liegt es nahe zu fragen, wie viele Personen infolge längerer Rahmenfristen oder kürzerer Anwartschaftsdauern zusätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hätten.

Die hier präsentierten Abschätzungen lassen vermuten, dass die kommende Verlängerung der Rahmenfrist um sechs Monate kurzfristig überschaubare Auswirkungen haben dürfte: Im Jahr 2017 hätten bei einer Rahmenfrist von 30 Monaten zusätzlich etwa 54.000 Personen einen Anspruch erworben, den etwa 22.000 von ihnen auch eingelöst hätten. Unter den 54.000 Personen wären 11.000 Personen gewesen, die unter den bisherigen Zugangsbedingungen Arbeitslosengeld II erhielten; 6.000 von ihnen bezogen vor dem Beschäftigungsende noch kein Arbeitslosengeld II. Bei ihnen wäre der Haushaltskontext entscheidend dafür gewesen, ob sie mithilfe des Arbeitslosengeldes den Arbeitslosengeld-II-Bezug hätten vermeiden können. Ein weiterer Effekt erleichterter Zugangsbedingungen wäre gewesen, dass die möglichen Bezugszeiten bei Personen gestiegen wären, die bisher nur Restansprüche hätten einlösen können.

Kürzere Anwartschaftszeiten würden die Zahl der zusätzlichen Anspruchsberechtigten deutlich stärker beeinflussen, für viele Personen aber auch nur zu relativ kurzen Anspruchsdauern führen. Ihr potenzieller Beitrag dazu, dass Menschen dauerhaft den Bezug von Arbeitslosengeld II vermeiden können, dürfte daher ebenfalls begrenzt sein. Gleichzeitig dürften die administrativen Kosten

aufgrund von Wechseln zwischen den Rechtssystemen steigen. Aus einer Gerechtigkeitsperspektive würden kürzere Anwartschaftszeiten auch solchen Personen den Zugang zum Arbeitslosengeld eröffnen, die sonst nie eine Gegenleistung für ihre Beitragszahlungen erhalten. Auf der anderen Seite würden Personen, die nur temporär beschäftigt sind und dann regelmäßig erworbene Ansprüche einlösen, überproportional von der Arbeitslosenversicherung profitieren.

Die Entwicklungen im Jahr 2020 sollten genau beobachtet und bewertet werden, bevor weitere gesetzliche Änderungen erfolgen. Die hier vorliegende Analyse zeigt lediglich mechanische Erstrundeneffekte auf. Großzügigere Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung könnten aber auch Verhaltenseffekte haben. Im Vergleich zum Jahr 2017 sind die Arbeitslosenzahlen weiter gesunken. Hieraus lässt sich jedoch noch nicht direkt folgern, dass die verlängerte Rahmenfrist im Jahr 2020 kleinere Erstrundeneffekte haben wird, als sie dies im Jahr 2017 gehabt hätte. Entscheidend ist, ob es weniger oder mehr Personen gibt, die den Anspruch erst unter den großzügigeren Voraussetzungen erfüllen.

Literatur

- Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine (2015): Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug: Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit (erweiterte Fassung), [Aktuelle Berichte Nr. 12](#).
- Jahn, Elke; Stephan, Gesine (2012): Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten: Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss, [IAB-Kurzbericht Nr. 19](#).
- Werner, Daniel; Ramos Lobato, Philipp; Dietz, Martin (2012): Evaluation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung, [IAB-Forschungsbericht Nr. 9](#).



Prof. Dr. Gesine Stephan
ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB und Professorin für Empirische Mikroökonomie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
gesine.stephan@iab.de

Merkmale der Personen in der Gesamtstichprobe und der Leistungsbezieher sowie der zusätzlich Anspruchsberechtigten und der Personen mit erwarteter Inanspruchnahme

in Prozent beziehungsweise in Euro

Rahmenfrist in Monaten Anwartschaftsdauer in Monaten		Zusätzlicher Anspruch				Zusätzliche prognostizierte Inanspruchnahme				Alle ¹⁾	ALG II ²⁾
		30		36		30		36			
		12	6	12	6	12	6	12	6		
Mann		54	60	56	60	51	57	53	57	60	58
Frau		46	40	44	40	49	43	47	43	40	42
Alter	16–24 Jahre	17	25	19	25	13	19	15	19	20	11
	25–34 Jahre	33	34	36	34	34	35	36	35	29	28
	35–44 Jahre	19	19	19	19	20	21	21	21	19	21
	45–54 Jahre	15	15	14	15	19	20	18	20	18	24
	55–64 Jahre	16	7	12	7	13	6	10	6	15	15
Letzte Beschäftigung in Vollzeit		62	59	62	59	63	61	63	61	66	71
Letzte Beschäftigung in Teilzeit		38	41	38	41	37	39	37	39	34	29
Berufsausbildung und/oder Abitur		52	38	50	38	59	49	57	49	54	70
Ohne Ausbildung		23	28	24	28	21	28	22	28	18	11
Universitäts-/Fachhochschulabschluss		15	15	16	15	16	19	18	19	16	18
Keine Ausbildungsinformation		10	19	10	18	3	5	3	5	12	1
Deutsche Staatsangehörigkeit		67	57	67	57	73	66	73	66	70	83
Staatsangehörigkeit EU-Osterweiterung ³⁾		20	24	19	24	13	16	13	15	15	6
Sonstige Staatsangehörigkeit ⁴⁾		13	19	13	19	13	19	14	18	15	12
Wohnort zuletzt in Westdeutschland		77	79	77	79	75	78	76	78	78	77
Wohnort zuletzt in Ostdeutschland		21	18	20	18	24	21	23	21	19	22
Wohnort zuletzt im Ausland		2	4	2	4	0	1	0	1	3	0
Verarbeitendes Gewerbe		9	8	9	8	9	8	10	8	14	15
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau		8	5	7	5	6	3	5	3	3	2
Energie, Wasser, Abfall		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baugewerbe		6	8	6	7	7	8	7	8	8	10
Handel und Reparatur Kraftfahrzeuge		11	12	12	12	13	13	13	13	13	15
Verkehr und Lagerei		6	6	5	6	5	6	5	6	6	6
Gastgewerbe		9	11	9	11	9	10	9	10	9	8
Information und Kommunikation		2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Finanzen und Versicherungen		1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Grundstücks- und Wohnungswesen		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Freiberufl. wissensch. und techn. Dienstleistungen		4	4	3	4	4	4	4	4	5	5
Vermittlung und Überlassung Arbeitskräfte		13	15	14	15	13	16	14	16	13	10
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen		9	10	8	10	9	11	9	11	8	8
Öffentliche Verwaltung		2	1	2	1	1	1	1	1	2	2
Erziehung und Unterricht		4	4	5	4	3	4	4	4	3	3
Gesundheits- und Sozialwesen		9	6	9	6	9	7	9	7	8	8
Kunst, Unterhaltung und Erholung		2	3	3	2	2	2	2	2	2	2
Sonstige Dienstleistungen und private Haushalte		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Nach Beschäftigungsende ALG-II-Bezug ²⁾		20	25	22	26	22	30	24	31	15	11
Darunter: Einen Monat vor Beschäftigungsende noch kein ALG II		11	15	13	15	13	19	15	19	8	7
20. Perzentil Monatsentgelt (in Euro)		921	827	881	823	919	842	884	839	1.002	1.296
50. Perzentil Monatsentgelt (in Euro)		1.546	1.447	1.539	1.446	1.544	1.458	1.539	1.457	1.702	1.962
80. Perzentil Monatsentgelt (in Euro)		2.400	2.074	2.383	2.081	2.516	2.143	2.453	2.146	2.723	2.903
Beobachtungen (ungewichtet)		1.089	8.179	1.645	8.535	445	3.049	670	3.194	65.619	22.542
Beobachtungen in Tsd. (gewichtet)		54	409	82	427	22	152	34	160	3.281	1.127

¹⁾ Personen, die im Zeitraum 10/2016 bis 9/2017 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren.

²⁾ Innerhalb von 90 Tagen nach Abgang aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

³⁾ EU-Erweiterung seit 2004: Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

⁴⁾ Der Anteil der Personen aus Asylherkunftsländern ist gering und liegt für die Gesamtstichprobe bei 2 Prozent aller Beobachtungen.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB V13.01.00-181010, 2-Prozent-Stichprobe, eigene Auswertungen, hochgerechnete Punktschätzer. © IAB