

Werner, Daniel; Ramos Lobato, Philipp; Dietz, Martin

Research Report

Evaluation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung

IAB-Forschungsbericht, No. 9/2012

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Werner, Daniel; Ramos Lobato, Philipp; Dietz, Martin (2012) : Evaluation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung, IAB-Forschungsbericht, No. 9/2012, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84906>

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.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht 9/2012

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Evaluation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung

Daniel Werner
Philipp Ramos Lobato
Martin Dietz

Evaluation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung

Daniel Werner (IAB)

Philipp Ramos Lobato (IAB)

Martin Dietz (IAB)

Unter Mitarbeit von:

Ulrike Büschel

Volker Daumann

Detlef Güttler

Christine Hense

Barbara Knapp

Christian Sprenger

Alfons Voit

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	6
Abstract.....	7
1 Einleitung	8
2 Der Arbeitsmarkt für Kunst- und Kulturschaffende	9
2.1 Beschäftigung.....	10
2.2 Unterbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	16
2.2.1 Arbeitsmarktsituation vor und nach Beginn der Unterbeschäftigung	17
2.2.2 Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld	22
3 Wer stellt einen Antrag auf Bezug von Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung?	24
3.1 Datengrundlage, Datenaufbereitung und Plausibilitätsprüfung	24
3.2 Anträge und Antragsteller.....	27
3.3 Strukturelle Analyse der Antragsteller	29
3.3.1 Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Ausbildung	29
3.3.2 Regionale Verteilung der Antragsteller	32
3.3.3 Berufe und Wirtschaftszweige.....	34
3.4 Strukturelle Analyse der Kunst- und Kulturschaffenden	37
3.5 Beschäftigungssituation vor Eintritt der Arbeitslosigkeit.....	42
3.6 Änderung der Anspruchsvoraussetzungen	43
3.7 Fazit.....	48
4 Die Implementation der Sonderregelung – Verwaltungsaufwand und Vermittlungshandeln	48
4.1 Forschungsfrage und methodische Umsetzung	49
4.2 Empirische Befunde im Überblick	52
4.2.1 Verwaltungsaufwand.....	53
4.2.2 Vermittlungshandeln	56
5 Fazit	67
Literatur.....	70
Anhang	71

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Beschäftigungstage in den 24 Monaten vor dem Ende der Beschäftigung, Beschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)	11
Tabelle 2 Beschäftigungstage in den 24 Monaten vor dem Ende der Beschäftigung, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)	12
Tabelle 3 Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse, Beschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent).....	12
Tabelle 4 Anzahl Beschäftigungsverhältnisse Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent).....	13
Tabelle 5 Beschäftigungsverhältnisse nach Dauer, Beschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent).....	13
Tabelle 6 Beschäftigungsverhältnisse nach Dauer, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent).....	14
Tabelle 7 Beschäftigungstage nach vorwiegender Dauer der zugrundeliegenden Beschäftigungsverhältnisse, Beschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)...	15
Tabelle 8 Beschäftigungstage nach vorwiegender Dauer der zugrundeliegenden Beschäftigungsverhältnisse, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent).....	16
Tabelle 9 Tage in Unterbeschäftigung und Beschäftigung in den zwei Jahren vor Beginn der Unterbeschäftigung, Unterbeschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent).....	18
Tabelle 10 Tage in Unterbeschäftigung und Beschäftigung im Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung, Unterbeschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent).....	19
Tabelle 11 Tage in Unterbeschäftigung und Beschäftigung in den zwei Jahren vor Beginn der Unterbeschäftigung, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent).....	20
Tabelle 12 Tage in Unterbeschäftigung und Beschäftigung im Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent).....	21
Tabelle 13 Beschäftigungstage nach vorwiegender Dauer der zugrundeliegenden Beschäftigungsverhältnisse, Unterbeschäftigte mit 180 bis 365 Beschäftigungstage im Zweijahreszeitraum.....	23
Tabelle 14 Beschäftigungstage nach vorwiegender Dauer der zugrundeliegenden Beschäftigungsverhältnisse, Kunst- und Kulturschaffende mit 180 bis 365 Beschäftigungstage im Zweijahreszeitraum	23
Tabelle 15 Antragsteller und Anträge auf Arbeitslosengeld nach § 123 Abs. 2 SGB III	28
Tabelle 16 Antragsteller nach Geschlecht (Anteile in Prozent)	29
Tabelle 17 Antragsteller nach Altersklassen (Anteile in Prozent).....	30
Tabelle 18 Antragsteller nach Staatsangehörigkeit (Anteile in Prozent)	31
Tabelle 19 Antragsteller nach Qualifikation (Anteile in Prozent)	32
Tabelle 20 Antragsteller nach ausgewählten Berufsgruppen (erste Kohorte)	34
Tabelle 21 Antragsteller nach ausgewählten Berufsgruppen (zweite Kohorte).....	35

Tabelle 22 Kunst- und Kulturschaffende nach Geschlecht (Anteile in Prozent)	38
Tabelle 23 Kunst- und Kulturschaffende nach Altersklassen (Anteile in Prozent)	39
Tabelle 24 Kunst- und Kulturschaffende nach Staatsangehörigkeit (Anteile in Prozent).....	40
Tabelle 25 Kunst- und Kulturschaffende nach Qualifikation (Anteile in Prozent)	41
Tabelle 26 Vorwiegende Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Zweijahreszeitraum von Antragstellern, bei denen die Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war.....	44
Tabelle 27 Vorwiegende Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Zweijahreszeitraum von Kunst- und Kulturschaffenden, bei denen die Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war.....	46
Tabelle 28 Vorwiegende Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Dreijahres- zeitraum von Antragstellern, bei denen die Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war	47
Tabelle 29 Vorwiegende Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Dreijahres- zeitraum von Kunst- und Kulturschaffenden, bei denen die Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war.....	47
Tabelle 30 Übersicht der geführten Experteninterviews.....	50
Tabelle 31 Zusammensetzung der Stichprobe (VerBIS-Recherche)	52
Tabelle 32 Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen (in Prozent)	64
Tabelle 33 Abschluss von Eingliederungsvereinbarung nach Antragstatus im gesamten Berichtszeitraum (in Prozent)	64
Tabelle 34 Einsatz von Vermittlungsvorschlägen (in Prozent)	65
Tabelle 35 Arbeitsmarktsituation in den zwei Jahren vor Beginn der Unterbeschäftigung, Unterbeschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)	71
Tabelle 36 Arbeitsmarktsituation im Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung, Unterbeschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)	71
Tabelle 37 Arbeitsmarktsituation in den zwei Jahren vor Beginn der Unterbeschäftigung, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)	72
Tabelle 38 Arbeitsmarktsituation im Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)	72
Tabelle 39 Antragsteller nach Berufsgruppe, Antragsstatus und Geschlecht	73
Tabelle 40 Antragsteller nach Geschlecht und Antragsstatus.....	74

Zusammenfassung

Im Jahr 2009 wurden die Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung mit der Einführung der Sonderregelung nach § 123 (seit 01. April 2012 § 142) Abs. 2 des Dritten Sozialgesetzbuches (SGB III) reformiert. Die auf drei Jahre befristete Regelung sieht eine verkürzte Anwartschaftszeit von sechs anstelle der sonst erforderlichen zwölf Monate vor, wenn Personen überwiegend kurzfristig beschäftigt waren. Zweck der Regelung ist es, jener Gruppe von Beschäftigten den Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu erleichtern, die aufgrund von häufigen, lediglich kurzfristigen Arbeitsverhältnissen Schwierigkeiten beim Erwerb von Anwartschaftszeiten innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist haben. Der vorliegende Forschungsbericht präsentiert zentrale Ergebnisse der am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchgeführten Evaluationsstudie. Untersucht wurde insbesondere die Struktur der bisherigen Antragsteller entlang zentraler soziodemographischer Merkmale. Die Zahl der (analysierbaren) Antragsteller für den Zeitraum August 2009 bis März 2010 beläuft sich für das gesamte Bundesgebiet auf 583 Personen. Im Zeitraum April 2010 bis Dezember 2010 haben 356 Personen einen Antrag gestellt. Bei mehr als der Hälfte der Antragsteller handelt es sich um Kunst- und Kulturschaffende. Bei 36,4 Prozent der Personen, die zwischen August 2009 und März 2010 einen Antrag gestellt haben, wurde mindestens ein Antrag bewilligt. Für die Antragsteller des Zeitraums April 2010 bis Dezember 2010 beträgt dieser Wert 55,3 Prozent. Am häufigsten wurden Anträge abgelehnt, da die Beschäftigungsverhältnisse der Antragsteller nicht überwiegend eine Dauer von sechs Wochen oder weniger hatten. Hätte diese Beschäftigungsbedingung zehn anstatt sechs Wochen betragen, dann hätte etwa die Hälfte der Antragsteller die Bedingung erfüllt, deren Antrag aufgrund der gegenwärtigen Regelung abgelehnt wurde. Unter den Kunst- und Kulturschaffenden fallen diese Anteile noch etwas höher aus. Darüber hinaus wurde auch die Implementation der Sonderregelung in ausgewählten Agenturen für Arbeit explorativ erschlossen. Die Auswertung qualitativer Expertenbefragungen zeigt, dass die Sonderregelung über die verschiedenen Organisationseinheiten hinweg eine höchst unterschiedliche Bedeutung im Arbeitsalltag der befragten Fach- und Führungskräfte aufweist und daher ebenso unterschiedlich bewertet wird. So ist die Sonderregelung im Bereich der Leistungsabteilung zwar von arbeitspraktischer Relevanz, wird in ihrer seit August 2009 gültigen Fassung jedoch tendenziell als wenig zielführend bewertet. Im Kontext der Arbeitsvermittlung spielt sie hingegen eine untergeordnete Rolle und entzieht sich damit der fachlichen Bewertbarkeit. Hier offenbart die Befragung vielmehr eine Reihe anderer – externer wie organisationsinterner – Faktoren und Bedingungen, die die Handlungsmöglichkeiten der Fachkräfte bei der Betreuung und Vermittlung von Kurzfristbeschäftigten strukturieren und sich in der täglichen Arbeit als deutlich relevanter erweisen.

Abstract

In 2009, with the introduction of the special regulation according to Section 123 (as of 1 April 2012, Section 142), Sub-section 2 of Book III of the Social Code (SGB III), the eligibility conditions for unemployment insurance were reformed. The regulation, which is restricted to a period of three years, provides for a shortened qualifying period of six instead of the usually necessary twelve months, if persons had predominantly been in short-term employment. The purpose of the regulation is to facilitate access to unemployment insurance benefits for the group of employees who, on account of frequent, often short-term working contracts, have difficulty accruing qualifying periods within the two-year framework period. The current Research Report presents central findings of the evaluation study carried out at the Institute for Employment Research. What was examined in particular was the structure of applicants to date in accordance with central socio-demographic characteristics. The number of (analysable) applicants for the period August 2009 to March 2010 amounted for the entire Federal Republic to 583 persons. In the period April 2010 to December 2010, 356 persons submitted an application. In the case of more than half of the applications, it was a question of artists and creative artists (Kunst- und Kulturschaffende). With 36.4 per cent of the persons who submitted an application between August 2009 and March 2010, at least one application was granted. For the applicants in the period April 2010 to December 2010, this figure came to 55.3 per cent. Applications were most frequently rejected when the employment relationships of the applicants predominantly did not have a duration of six weeks or less. If these employment conditions had amounted to ten, instead of six, weeks, then roughly half of the applicants would have fulfilled this condition, but their application was rejected on account of the current regulation. Amongst artists and creative artists these shares are somewhat higher. In addition to this, the implementation of the special regulation was extrapolated at selected employment offices in an exploratory manner. The evaluation of qualitative expert questionnaires shows that the special regulation exhibits a highly differentiated significance in the day-to-day work of the specialised staff and managers asked throughout various different organisational units and was hence evaluated in just as diverse a way. While in the domain of the benefits department, the special regulation was seen as relevant in the sense of working practices, in its version valid since August 2009 it is evaluated as being tendentially little expedient. Within the context of job placement on the other hand, it plays a subordinate role and cannot thus be evaluated in a functional way. Here, instead, the survey reveals a series of different factors and conditions – both external and inner-organisational ones – that structure the possibilities for action which these specialised staff have when supervising and placing short-term employees and that show themselves to be clearly more relevant to day-to-day work.

1 Einleitung

Neben der Höhe des Arbeitslosengeldes und dessen Bezugsdauer gehören Anwartschaftszeiten und Rahmenfrist zu den konstituierenden Elementen der Arbeitslosenversicherung.¹ Mit Hilfe der Anwartschaftszeit wird festgelegt, wie lange eine Person innerhalb eines bestimmten Zeitraumes – der Rahmenfrist – sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein muss, um einen Anspruch auf Entgeltersatzleistungen zu erwerben. Bis Februar 2006 war dafür eine Mindestbeschäftigungsdauer von zwölf Monaten erforderlich, die innerhalb einer Rahmenfrist von drei Jahren erbracht werden musste. Im Zuge der Hartz-Reformen wurde diese Frist bei unveränderten Anforderungen an die Anwartschaftszeiten auf zwei Jahre verkürzt. Im Jahr 2009 wurden die Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung mit der Einführung der Sonderregelung nach § 123 (seit 01. April 2012 § 142) Abs. 2 des Dritten Sozialgesetzbuches (SGB III) erneut reformiert.² Die bis 1. August 2012 befristete Regelung sieht eine *verkürzte Anwartschaftszeit* von sechs anstelle der sonst erforderlichen zwölf Monate vor. Voraussetzung ist jedoch, dass die betreffenden Arbeitnehmer³ überwiegend in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren, die im Voraus nicht länger als sechs Wochen durch einen Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind und bei denen das in den letzten zwölf Monaten erzielte Arbeitsentgelt die maßgebliche Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV nicht übersteigt. Im Jahr 2011 betrug diese in Westdeutschland 30.660 Euro, in den neuen Bundesländern 26.040 Euro. Diese Regelung soll insbesondere jener Gruppe von Beschäftigten den Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung erleichtern und deren soziale Absicherung gegen Arbeitslosigkeit verbessern, die aufgrund von häufigen, lediglich kurzfristigen Arbeitsverhältnissen Schwierigkeiten beim Erwerb von Anwartschaftszeiten innerhalb der nur noch zweijährigen Rahmenfrist haben. Im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags (§ 282 SGB III) hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die Sonderregelung in ihrer ab August 2009 rechtsgültigen Form evaluiert.

Mit Blick auf den Personenkreis, für den kurze Beschäftigungszeiten bei wechselnden Arbeitgebern charakteristisch sind, werden häufig die Kunst- und Kulturschaffenden genannt. Sie wären daher eine wichtige Zielgruppe für die Sonderregelung, so dass dieser Personenkreis im Fokus der Untersuchung steht. Daher beginnt der Forschungsbericht mit einer Analyse des Arbeitsmarktes für Kunst- und Kulturschaffende und einem Vergleich mit den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt (Kapitel 2). In Kapitel 3 wird der Analyserahmen enger gefasst – die Analyse

¹ Wir danken Florian Lehmer, Frank Sowa und Marie-Therese Stärk für ihre wertvollen Anmerkungen zu einer Vorfassung des vorliegenden Forschungsberichts.

² Da die Untersuchung den Zeitraum abdeckt, in dem die Regelung noch in § 123 Abs. 2 SGB III abgefasst war, wird im weiteren Verlauf des Berichts auf diese Rechtsquelle verwiesen.

³ Im vorliegenden Forschungsbericht wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit i.d.R. auch bei nicht geschlechtsneutralen Bezeichnungen die männliche Form verwendet.

bezieht sich nun auf die Gruppe der Personen, die einen Antrag auf den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld gestellt haben. Untersucht wurde die Zusammensetzung der Antragsteller entlang zentraler soziodemographischer Merkmale, wie etwa Geschlecht, Alter, Ausbildung und Beruf. Dabei wird auch untersucht, wie sich Variationen der rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Bewilligungszahlen der Antragsteller ausgewirkt hätten. In Kapitel 4 werden schließlich die Befunde der begleitenden Implementationsstudie vorgestellt, in der auf Grundlage qualitativer Befragungen mit Fach- und Führungskräften die Umsetzung der Sonderregelung in ausgewählten Agenturen für Arbeit untersucht wurde. Hier standen der Verwaltungsaufwand der Sonderregelung sowie deren Relevanz im Bereich der Arbeitsvermittlung im Vordergrund. Der Bericht schließt mit einem Fazit (Kapitel 5).

2 Der Arbeitsmarkt für Kunst- und Kulturschaffende

Die Sonderregelung für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld soll Personen, die nur für kurze Zeiträume Beschäftigung finden und deren Erwerbsbiografien daher durch häufige Wechsel und Unterbrechungen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gekennzeichnet sind, im Fall von Arbeitslosigkeit besser absichern. Aber welches Ausmaß hat kurzfristige Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt? Insbesondere die Kunst- und Kulturschaffenden gelten als eine Gruppe am Arbeitsmarkt, für die kurze und häufig wechselnde Beschäftigungsverhältnisse charakteristisch sind. Dass unter den Personen, die einen Antrag auf Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung stellen, Kunst- und Kulturschaffende besonders stark vertreten sind, kann als wichtiger Hinweis darauf gelten, dass in diesem Segment das Phänomen fragmentierter Erwerbsverläufe gehäuft auftritt.

Das vorliegende Kapitel liefert eine detaillierte Darstellung des Anteils der Personen am Arbeitsmarkt, deren Erwerbsbiografie von kurzen und häufig wechselnden Beschäftigungsverhältnissen gekennzeichnet ist. Weiterhin gehen die folgenden Darstellungen darauf ein, inwieweit sich Dauer und Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse von Kunst- und Kulturschaffenden von den übrigen Personen am Arbeitsmarkt unterscheidet.⁴

Auch wenn im Fall von kurzen und häufig wechselnden Beschäftigungsverhältnissen die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, höher als im Fall stabiler Erwerbsbeteiligung ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass alle Personen mit kurzen Beschäftigungszeiten unweigerlich arbeitslos werden und die Sonderregelung in

⁴ Üblicherweise wird zur Analyse der Beschäftigung (und auch der Arbeitslosigkeit) ein Stichtagansatz gewählt. Auf diese Weise gehen alle Person in die Analyse ein, die zu einem bestimmten Stichtag beschäftigt sind. Bei diesem Vorgehen ist die Wahrscheinlichkeit deutlich höher, Personen mit langen als mit kurzen Beschäftigungsdauern zu erfassen. Damit wäre gerade die Zielgruppe der Sonderregelung bei einer Stichtagbetrachtung tendenziell unterrepräsentiert. Um dies zu vermeiden, werden daher alle Personen betrachtet, die innerhalb eines Jahres mindestens an einem Tag sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und nicht nur die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an einem bestimmten Stichtag.

Anspruch nehmen. Daher werden in diesem Kapitel zusätzliche Analysen der Arbeitslosen (oder genauer der Unterbeschäftigten) durchgeführt. Hierzu wird die Arbeitsmarktsituation in den zwei Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit untersucht. Weiterhin wird die Arbeitsmarktsituation in dem Jahr nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit aufgezeigt.

Auf Basis dieser Ergebnisse können Angaben darüber gemacht werden, wie viele der tatsächlich arbeitslos gewordenen Personen aufgrund der überwiegenden Dauer ihrer Beschäftigungsverhältnisse die Sonderregelung in Anspruch nehmen könnten und welche dagegen auch ohne die Sonderregelung Arbeitslosengeld bezogen hätten. Weiterhin lässt sich aufzeigen, welche Auswirkungen Veränderungen in den Rahmenbedingungen für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld auf die Größe des Personenkreises haben, der die Sonderregelung in Anspruch nehmen könnte.

Für die hierzu erforderlichen Analysen sind insbesondere Angaben zur Dauer und Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen erforderlich, um jenen Personenkreis einzugrenzen, den die Sonderregelung adressieren soll. Hierfür ist die Beschäftigungsstatistik als Datenbasis ungeeignet. Stattdessen wird für die Analysen auf eine 2-Prozent-Stichprobe der integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB zurückgegriffen.

2.1 Beschäftigung

Dieses Kapitel liefert eine Übersicht zu den Beschäftigungsdauern gemessen in Tagen und den Beschäftigungsverhältnissen der ungefördert sozialversicherungspflichtig Beschäftigten⁵ im Alter von 15 bis 64 Jahren in Deutschland. Dazu werden alle Personen betrachtet, die in einem Jahr mindestens einen Tag ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Ungefördert bedeutet in diesem Zusammenhang, dass es sich nicht um eine Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt in Verbindung mit einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik handelt (wie beispielsweise Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten).

Ausgehend vom Ende der letzten Beschäftigungsepisode in einem Jahr, wurde für diese Personen die Beschäftigungssituation in den vorangegangenen 24 Monaten betrachtet. Die 24 Monate entsprechen der gesetzlichen Rahmenfrist für den Bezug von Arbeitslosengeld. Geht ein Beschäftigungsverhältnis über den 31. Dezember eines Jahres hinaus, dann wird die Beschäftigungssituation in den 24 Monaten vor dem 31. Dezember betrachtet. Die Beschäftigungszeiten im Folgejahr finden hingegen (noch) keine Berücksichtigung.

Besondere Aufmerksamkeit widmet diese Analyse der Situation der Kunst- und Kulturschaffenden. Personen, die im Kunst- und Kulturbereich tätig sind, werden mit

⁵ Geringfügig entlohnte Beschäftigte werden hier nicht berücksichtigt.

Hilfe der Berufsklassifikation identifiziert. Personen werden dem Kunst- und Kulturbereich zugeordnet, wenn sie sich mindestens an einem Tag innerhalb der vorangegangenen 24 Monate der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ zuordnen lassen.

Nach dieser Abgrenzung handelt es sich bei etwa 206.000 der 29,53 Mio. Beschäftigten im Jahr 2008 um Kunst- und Kulturschaffende. Das entspricht einem Anteil von 0,7 Prozent. Die Zahl der Beschäftigten im Jahr 2009 beträgt 29,48 Mio. und 29,54 Mio. im Jahr 2010. Der Anteil der Kunst- und Kulturschaffenden unter den Beschäftigten ist im Betrachtungszeitraum stabil und beträgt ebenfalls für die Jahre 2009 und 2010 etwa 0,7 Prozent.

Für die Beschäftigten in den einzelnen Jahren wurde die kumulierte Zahl der Beschäftigungstage in den vorangegangenen 24 Monaten berechnet. Tabelle 1 liefert für die Jahre 2008 bis 2010 einen Überblick zu den Beschäftigungszeiten aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den 24 Monaten vor dem Ende der Beschäftigung. Hinsichtlich der Zahl der kumulierten Beschäftigungstage zeigen sich nur sehr geringe Abweichungen zwischen den einzelnen Jahren. Etwas weniger als 90 Prozent der Beschäftigten waren im betrachteten Zweijahreszeitraum vor dem Ende der Beschäftigung ein Jahr oder länger sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Etwa sechs Prozent der Beschäftigten kommen auf Beschäftigungszeiten von weniger als 180 Tagen. Etwa fünf Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren zwischen einem halben Jahr und einem Jahr in Beschäftigung.

Tabelle 1
Beschäftigungstage in den 24 Monaten vor dem Ende der Beschäftigung, Beschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)

	2008	2009	2010
weniger als 180 Tage	6,2	5,6	6,1
180 Tage und weniger als 365 Tage	4,9	4,5	5,0
365 Tage und mehr	88,9	89,9	88,9

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Auch bei den Künstlern sind die Ergebnisse für die kumulierte Zahl der Beschäftigungstage im Zweijahreszeitraum relativ stabil, wenn die Jahre 2008 bis 2010 betrachtet werden (vgl. Tabelle 2). Es zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede im Vergleich zu den Beschäftigten insgesamt. Der Anteil von Personen, die im Zweijahreszeitraum an 365 Tagen und mehr sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, liegt etwa um zehn Prozentpunkte unter dem Wert für die Beschäftigten insgesamt. Entsprechend fällt der Anteil von Personen, die weniger als 365 Beschäftigungstage erreichen, deutlich höher aus. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden liegt der Anteil von Personen mit weniger als 180 Beschäftigungstagen ebenso wie der Anteil mit 180 bis 365 Beschäftigungstagen etwa doppelt so hoch wie bei den Beschäftigten insgesamt.

Tabelle 2**Beschäftigungstage in den 24 Monaten vor dem Ende der Beschäftigung, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)**

	2008	2009	2010
weniger als 180 Tage	12,1	12,1	12,9
180 Tage und weniger als 365 Tage	9,5	8,2	9,4
365 Tage und mehr	78,5	79,7	77,6

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Eine hohe Zahl an Beschäftigungstagen kann dadurch zustande kommen, dass eine Person über lange Zeit bei einem Arbeitgeber beschäftigt ist. Ebenso kann eine hohe Zahl von Beschäftigungstagen aus vielen kurzen Beschäftigungsverhältnissen bei verschiedenen Arbeitgebern resultieren. Daher soll im nächsten Schritt die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse in den zwei Jahren vor dem Ende der Beschäftigung genauer betrachtet werden. Die IEB beinhaltet keine Informationen zu der im Arbeitsvertrag festgelegten Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses. Es ist nur die tatsächlich realisierte Beschäftigungsdauer eines Beschäftigungsverhältnisses bei einem Arbeitgeber ersichtlich.⁶

Tabelle 3 liefert einen Überblick zur Zahl der Beschäftigungsverhältnisse aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Auch hier erweisen sich die Ergebnisse über die betrachteten Jahre hinweg als sehr stabil. Etwa drei Viertel der Beschäftigten haben im Zweijahreszeitraum genau ein Beschäftigungsverhältnis. Bei etwa 18 Prozent der Beschäftigten lassen sich zwei Beschäftigungsverhältnisse nachweisen. Nur ein vergleichsweise geringer Anteil von etwa 2,4 Prozent der Beschäftigten in den drei betrachteten Jahren durchläuft vier oder mehr Beschäftigungsverhältnisse

Tabelle 3**Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse, Beschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)**

	2008	2009	2010
Ein Beschäftigungsverhältnis	74,1	74,1	74,1
Zwei Beschäftigungsverhältnisse	18,0	18,1	17,7
Drei Beschäftigungsverhältnisse	5,5	5,5	5,7
Vier und mehr Beschäftigungsverhältnisse	2,4	2,3	2,4

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Wie Tabelle 4 zeigt, weisen die Kunst- und Kulturschaffenden im Vergleich zur Gesamtzahl der Beschäftigten in denselben Zeiträumen im Durchschnitt mehr Beschäftigungsverhältnisse auf. Im Jahr 2008 liegt der Anteil der Beschäftigten mit vier oder mehr Beschäftigungsverhältnissen unter den Kunst- und Kulturschaffenden bei

⁶ Beschäftigungsepisoden beim gleichen Arbeitgeber wurden zu einem Beschäftigungsverhältnis zusammengefasst, wenn die Lücken zwischen den einzelnen Beschäftigungsepisoden sieben Tage oder kürzer waren.

12,2 Prozent und damit fast zehn Prozentpunkte höher als bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt. Für die Jahre 2009 und 2010 ist diese Differenz ähnlich hoch. Der Anteil der Beschäftigten mit zwei Beschäftigungsverhältnissen fällt bei den Kunst- und Kulturschaffenden etwa zwei Prozentpunkte höher aus, der Anteil der Beschäftigten mit drei Beschäftigungsverhältnissen um drei Prozentpunkte. Entsprechend liegt der Anteil der Beschäftigten mit einem Beschäftigungsverhältnis bei den Kunst- und Kulturschaffenden deutlich niedriger als bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt.

Tabelle 4
Anzahl Beschäftigungsverhältnisse Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)

	2008	2009	2010
Ein Beschäftigungsverhältnis	58,9	59,1	59,6
Zwei Beschäftigungsverhältnisse	20,8	20,1	20,0
Drei Beschäftigungsverhältnisse	8,2	8,3	8,5
Vier und mehr Beschäftigungsverhältnisse	12,2	12,5	12,0

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Tabelle 5 liefert eine Übersicht zur Dauer der einzelnen Beschäftigungsverhältnisse. Es wird deutlich, dass kurze Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von weniger als zwölf Wochen nicht die Regel sind. Etwa 85,5 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse im Zweijahreszeitraum der Beschäftigten in den Jahren 2008 und 2009 dauerte zwölf Wochen und länger. Im Jahr 2010 fällt dieser Wert mit 84,7 Prozent nur leicht niedriger aus.

Tabelle 5
Beschäftigungsverhältnisse nach Dauer, Beschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)

Beschäftigungsverhältnisse, die	2008	2009	2010
Bis zu 6 Wochen andauern	9,1	9,1	9,6
Länger als 6 und bis zu 8 Wochen andauern	1,5	1,5	1,6
Länger als 8 und bis zu 9 Wochen andauern	2,3	2,2	2,4
Länger als 9 und bis zu 10 Wochen andauern	0,5	0,5	0,5
Länger als 10 und bis zu 11 Wochen andauern	0,7	0,6	0,7
Länger als 11 und bis zu 12 Wochen andauern	0,6	0,6	0,6
Länger als 12 Wochen andauern	85,5	85,5	84,7

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

In allen drei betrachteten Jahren dauerten etwa neun Prozent der Beschäftigungsverhältnisse im Zweijahreszeitraum der Beschäftigten sechs Wochen oder weniger. Unter den Beschäftigungsverhältnissen mit einer kurzen Dauer nehmen die Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von acht bis neun Wochen den zweiten Platz ein. 2,2 Prozent bis 2,4 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse lassen sich dieser Klasse zuordnen. Es folgen Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von

sechs bis acht Wochen, die etwa 1,5 Prozent bis 1,6 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse ausmachen.

Tabelle 6 verdeutlicht, dass die Beschäftigungssituation der Kunst- und Kulturschaffenden hinsichtlich der Dauer der Beschäftigungsverhältnisse eine ganz andere ist. Bei dieser Gruppe dominieren eindeutig Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von bis zu sechs Wochen. Bei den Beschäftigten aus dem Kunst- und Kulturbereich variiert der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit einer solch kurzen Dauer zwischen 53,8 Prozent und 57,1 Prozent. Damit liegt dieser Anteil bei den Kunst- und Kulturschaffenden um mehr als das fünffache höher als bei den Beschäftigten insgesamt. Der Anteil von Beschäftigungsverhältnissen, die länger als zwölf Wochen andauern, beträgt mit Ausnahme des Jahres 2008 immer weniger als 40 Prozent. Auch der Anteil der weiteren hier betrachteten Beschäftigungsverhältnisse mit einer kurzen Dauer an allen Beschäftigungsverhältnissen fällt bei den Kunst- und Kulturschaffenden höher aus als bei der Gesamtzahl der Beschäftigten. Die Unterschiede sind aber deutlich geringer.

Tabelle 6
Beschäftigungsverhältnisse nach Dauer, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)

Beschäftigungsverhältnisse, die	2008	2009	2010
Bis zu 6 Wochen andauern	53,8	55,6	57,1
Länger als 6 und bis zu 8 Wochen andauern	2,3	2,0	2,0
Länger als 8 und bis zu 9 Wochen andauern	1,9	2,0	1,9
Länger als 9 und bis zu 10 Wochen andauern	0,6	0,7	0,7
Länger als 10 und bis zu 11 Wochen andauern	0,8	0,7	0,7
Länger als 11 und bis zu 12 Wochen andauern	0,7	0,6	0,5
Länger als 12 Wochen andauern	40,0	38,4	37,2

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Bisher wurden für die Beschäftigten die Zahl der Beschäftigungstage im Zweijahreszeitraum betrachtet sowie die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse. Nun sollen diese Informationen miteinander verknüpft werden, um zu prüfen, wie hoch der Anteil der Beschäftigten ist, bei denen Beschäftigungsverhältnisse nur kurz andauern und die Beschäftigungstage *vorwiegend* das Ergebnis kurzer Beschäftigungen von nur wenigen Wochen Dauer sind. Dies bedeutet, dass sich mehr als 50 Prozent der erreichten Beschäftigungstage aus kurzen Beschäftigungsverhältnissen mit einer bestimmten Anzahl von Wochen ergeben. Tabelle 7 gibt hierzu einen detaillierten Überblick. Hierbei ist zu beachten, dass es sich bei den Anteilswerten um kumulierte Werte handelt. Zu den Beschäftigungsperioden, die nicht mehr als acht Wochen dauern, zählen auch die Beschäftigungsverhältnisse, die nicht mehr als sechs Wochen dauern.

Tabelle 7
Beschäftigungstage nach vorwiegender Dauer der zugrundeliegenden Beschäftigungsverhältnisse, Beschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)

Beschäftigungstage ergeben sich vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen, die	2008	2009	2010
Bis zu 6 Wochen andauern	1,2	1,1	1,2
Bis zu 8 Wochen andauern	1,6	1,4	1,6
Bis zu 9 Wochen andauern	2,1	1,9	2,2
Bis zu 10 Wochen andauern	2,3	2,1	2,3
Bis zu 11 Wochen andauern	2,5	2,3	2,5
Bis zu 12 Wochen andauern	2,7	2,4	2,8

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Bei 1,2 Prozent der Beschäftigten im Jahr 2010 war die Zahl der Beschäftigungstage im Zweijahreszeitraum das Ergebnis von Beschäftigungsverhältnissen, die vorwiegend nicht länger als sechs Wochen andauerten.⁷ Der Anteil der Beschäftigten, bei denen sich die Beschäftigungstage überwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen zusammensetzen, die nicht mehr als acht Wochen andauern, fällt zwischen 0,3 und 0,4 Prozentpunkten höher aus. Der Anteil von Beschäftigten, bei denen sich die Beschäftigungstage vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen ergeben, die zwölf Wochen oder kürzer dauern, ist im Jahr 2010 mit 2,8 Prozent am höchsten. Es folgen das Jahr 2008 mit 2,7 Prozent sowie das Jahr 2009 mit 2,4 Prozent.

Die bisherigen Ergebnisse lassen vermuten, dass unter den Kunst- und Kulturschaffenden Personen mit überwiegend kurzen Beschäftigungsverhältnissen überdurchschnittlich stark repräsentiert sind. Tabelle 8 bestätigt die Vermutung. Für alle betrachteten Gruppen kurzer Beschäftigungsverhältnisse fällt der Anteil bei den Kunst- und Kulturschaffenden deutlich höher aus als bei der Gesamtzahl der Beschäftigten.

Der Anteil der Kunst- und Kulturschaffenden bei denen sich die Beschäftigungstage vorrangig aus Beschäftigungsverhältnissen ergeben, die zwölf Wochen oder weniger andauern, liegt für das Jahr 2008 bei 10,7 Prozent. Damit liegt dieser Anteilswert um acht Prozentpunkte höher als bei der Gesamtzahl der Beschäftigten. Auch der Anteil der Beschäftigten, bei denen sich die Beschäftigungstage im Zweijahreszeitraum überwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen ergeben, die nicht mehr als sechs Wochen dauern, fällt unter den Kunst- und Kulturschaffenden etwa fünf- bis sechsmal höher aus als bei den Beschäftigten insgesamt.

⁷ Eine Möglichkeit, den potenziellen Personenkreis am Arbeitsmarkt zu identifizieren, welcher von der Sonderregelung profitieren könnte, besteht darin, die Analysen allein für die Personen durchzuführen, die im Zweijahreszeitraum zwischen einem halben Jahr und einem Jahr beschäftigt waren. Dietz et al. (2012) folgen dieser Strategie und liefern bereits ausführliche Ergebnisse. Dieses Kapitel hat hingegen zum Ziel, einen Überblick zu den Beschäftigungsdauern und Beschäftigungsverhältnissen der Beschäftigten zu liefern. Mit der Frage nach dem potentiellen Personenkreise, welcher die Sonderregelung in Anspruch nehmen könnte, beschäftigt sich eingehend Kapitel 2.2.

Tabelle 8**Beschäftigungstage nach vorwiegender Dauer der zugrundeliegenden Beschäftigungsverhältnisse, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)**

Beschäftigungstage ergeben sich vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen, die	2008	2009	2010
Bis zu 6 Wochen andauern	6,7	6,7	6,8
Bis zu 8 Wochen andauern	8,1	7,6	7,9
Bis zu 9 Wochen andauern	9,1	9,0	9,1
Bis zu 10 Wochen andauern	9,5	9,4	9,6
Bis zu 11 Wochen andauern	10,2	9,9	10,1
Bis zu 12 Wochen andauern	10,7	10,5	10,4

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Die Analysen in diesem Kapitel zeigen, dass die Kumulation vieler kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse nicht den Normalfall darstellt. Nur gut zwei Prozent der Beschäftigten weisen im Zweijahreszeitraum vier oder mehr Beschäftigungsverhältnisse aus. Für etwa zwei bis drei Prozent der Beschäftigten in den betrachteten drei Jahren gilt, dass sich die Beschäftigungszeiten überwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen zusammen setzen, die zwölf Wochen oder weniger andauerten.

Im Vergleich zur Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist die Situation der Kunst- und Kulturschaffenden von einem geringeren Maß an Stabilität gekennzeichnet. Im Zweijahreszeitraum waren die Kunst- und Kulturschaffenden im Durchschnitt an weniger Tagen beschäftigt und wechselten häufiger die Beschäftigungsverhältnisse. Der Anteil unter den Kunst- und Kulturschaffenden, bei denen sich die Beschäftigungstage überwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen mit einer Dauer von zwölf Wochen und weniger ergeben, ist deutlich höher.

2.2 Unterbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Verliert eine Person ihre Arbeit und nimmt anschließend an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teil, dann zählt sie im statistischen Sinne nicht zur Gruppe der Arbeitslosen. Dieses Beispiel zeigt, dass das Konzept der Arbeitslosigkeit die Problemlagen am Arbeitsmarkt nur mit Einschränkungen erfasst. Daher wird in diesem Kapitel auf das breitere Konzept der Unterbeschäftigung zurückgegriffen. Zu den Unterbeschäftigten werden hier alle Personen gezählt, die arbeitslos gemeldet sind oder an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen.

Im ersten Teil dieses Kapitels wird für alle Personen, bei denen in einem Jahr eine Periode der Unterbeschäftigung beginnt, die Arbeitsmarktsituation vor und nach dem Beginn der Unterbeschäftigung dargestellt. Dabei wird immer der Zweijahreszeitraum vor dem Beginn der ersten Unterbeschäftigungsepisode in einem Jahr betrachtet. Der zweite Teil des Kapitels setzt sich mit der Frage auseinander, wie groß der Anteil der Unterbeschäftigten ist, welche die Voraussetzungen für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung erfüllt hätten. Weiterhin

wird dargestellt, wie sich dieser Anteil verändert hätte, wenn die Rahmenbedingungen andere gewesen wären.

2.2.1 Arbeitsmarktsituation vor und nach Beginn der Unterbeschäftigung

Für die Personen, bei denen in einem Jahr eine Unterbeschäftigungsepisode beginnt, liefert dieses Kapitel einen Überblick zur Arbeitsmarktsituation in den zwei Jahren vor und dem Jahr nach dem Eintritt der Unterbeschäftigung. Dazu werden für diese Zeiträume vor und nach dem Beginn der Unterbeschäftigung die Tage in Arbeitslosigkeit, in einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik und in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung betrachtet. Hierbei ist zu beachten, dass diese Betrachtungsweise keine Aussage darüber erlaubt, wann und wie die ausgewiesenen Tage in (Unter-)Beschäftigung im Beobachtungszeitraum zustande kommen. Wenn eine Person beispielsweise in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung an 365 Tagen arbeitslos war, dann bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass diese Personen durchgehend ein Jahr arbeitslos gewesen ist. Die 365 Tage können sich auch durch mehrere Episoden der Arbeitslosigkeit im Zweijahreszeitraum ergeben. Gleiches gilt für die Tage in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Bei etwa 4,71 Mio. Personen beginnt im Jahr 2008 (mindestens) eine Episode der Unterbeschäftigung. Im Jahr 2009 sind es 5,31 Mio. Personen und im Jahr 2010 sind es 4,93 Mio. Personen. Bei etwa 35.000 oder 0,7 Prozent der Unterbeschäftigten aus dem Jahr 2008 handelt es sich um Kunst- und Kulturschaffende. Im Jahr 2009 beläuft sich die Zahl der Kunst- und Kulturschaffenden unter den Arbeitslosen auf etwa 39.000 und auf etwa 37.000 im Jahr 2010. Der Anteil der Kunst- und Kulturschaffenden unter den Unterbeschäftigten verbleibt damit in den beiden Folgejahren in etwa auf dem Niveau des Jahres 2008. Somit entspricht der Anteil der Kunst- und Kulturschaffenden unter den Unterbeschäftigten in etwa dem Anteil der Kunst- und Kulturschaffenden unter den Beschäftigten.

In allen drei Jahren zählten mehr als 50 Prozent der Personen, bei denen in einem Jahr die Unterbeschäftigungsepisode beginnt, bereits in den vorangegangenen zwei Jahren zur Gruppe der Unterbeschäftigten (vgl. Tabelle 9). 22,8 Prozent der Personen, bei denen im Jahr 2008 eine Episode der Unterbeschäftigten beginnt, waren in den vorangegangenen zwei Jahren an 365 Tagen oder länger unterbeschäftigt. Für das Jahr 2009 fällt dieser Anteil mit 19,6 Prozent etwas niedriger aus und erreicht im Jahr 2010 wieder das Niveau von 2008.

Tabelle 9

Tag in Unterbeschäftigung und Beschäftigung in den zwei Jahren vor Beginn der Unterbeschäftigung, Unterbeschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)

	Unterbeschäftigung	Beschäftigung
2008		
Keinen Tag	44,8	38,4
Bis 180 Tage	18,3	11,1
180 bis 365 Tage	14,2	9,3
365 Tage und länger	22,8	41,1
2009		
Keinen Tag	48,7	35,0
Bis 180 Tage	18,6	9,4
180 bis 365 Tage	13,2	9,0
365 Tage und länger	19,6	46,6
2010		
Keinen Tag	44,3	36,2
Bis 180 Tage	18,3	10,8
180 bis 365 Tage	14,7	9,9
365 Tage und länger	22,7	43,2

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Zwischen 61 und 65 Prozent der Unterbeschäftigten in den betrachteten drei Jahren waren in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung zumindest an einem Tag sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Ein Vergleich mit Tabelle 1 zeigt sehr deutlich, dass Personen mit mehr als 365 Beschäftigungstagen im Zweijahreszeitraum bei den Unterbeschäftigten deutlich schwächer vertreten sind als unter den Beschäftigten. Der Anteil der Personen, die ein Jahr oder länger in Beschäftigung waren, variiert über die Jahre zwischen 41,1 Prozent und 46,6 Prozent. Mehr als ein Drittel der Unterbeschäftigten waren in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung nie sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Von den Unterbeschäftigten in den Jahren 2008 und 2009 waren etwa 51 Prozent in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung an mindestens einem Tag arbeitslos (vgl. Tabelle 35 im Anhang des Berichts). Für das Jahr 2009 fällt dieser Wert mit 47,2 Prozent um etwa vier Prozentpunkte niedriger aus. 27,2 Prozent der Personen aus dem Jahr 2008 nahmen an mindestens einem Tag im Zweijahreszeitraum an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teil (vgl. Tabelle 35 im Anhang des Berichts). Für das Jahr 2009 liegt dieser Anteil mit 26,4 Prozent etwas niedriger, für das Jahr 2010 mit einem Anteil von 28,9 Prozent etwas höher.

Weiterhin zeigt Tabelle 35, dass nicht alle Unterbeschäftigten in den vorangegangenen zwei Jahren arbeitslos, in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Dabei handelt es sich beispielsweise um Personen, die zuvor geringfügig entlohnt beschäftigt waren oder bisher nicht am Arbeitsmarkt in Erscheinung getreten sind.

Tabelle 10 stellt die Arbeitsmarktsituation im Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung für die Jahre 2008 und 2009 dar. Da hier alle Personen betrachtet werden, bei denen im Jahr 2008 bzw. 2009 eine Episode der Unterbeschäftigung beginnt, müssen sie an mindestens einem Tag unterbeschäftigt gewesen sein. Wie Tabelle 10 zeigt, ist dies auch tatsächlich der Fall. Keine Person ist an keinem Tag unterbeschäftigt.

Tabelle 10

Tage in Unterbeschäftigung und Beschäftigung im Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung, Unterbeschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)

	Unterbeschäftigung	Beschäftigung
2008		
Keinen Tag	-	51,1
Bis 90 Tage	26,4	10,5
90 bis 180 Tage	18,1	9,3
180 Tage und länger	55,6	29,2
2009		
Keinen Tag	-	50,8
Bis 90 Tage	25,3	10,7
90 bis 180 Tage	18,2	9,3
180 Tage und länger	56,5	29,2

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Es zeigt sich auch, dass es vergleichsweise schwierig ist, die Unterbeschäftigung dauerhaft zu verlassen. Etwas mehr als ein Viertel der Unterbeschäftigten in den Jahren 2008 und 2009 ist innerhalb eines Jahres nach dem Beginn der Unterbeschäftigungsepisode 90 Tage oder weniger in Unterbeschäftigung. Bei 18,1 Prozent sind es 90 bis 180 Tage. Bei mehr als der Hälfte summieren sich die Tage in Unterbeschäftigung auf ein halbes Jahr oder länger. Weiterhin zeigt Tabelle 10, dass es etwas mehr als der Hälfte der Personen nicht gelingt, innerhalb eines Jahres die Unterbeschäftigung durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu beenden oder zumindest zu unterbrechen. Für das Jahr 2008 liegt der Anteil der Personen, die in dem Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung an keinem Tag beschäftigt sind, bei 51,1 Prozent und für das Jahr 2009 bei 50,8 Prozent. Aber ein knappes Drittel der Personen ist in dem Jahr nach dem Be-

ginn der Unterbeschäftigung an 180 Tagen oder mehr sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Etwa 46 Prozent der Personen nehmen innerhalb dieses Zeitraums an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teil (vgl. Tabelle 36 im Anhang des Berichts). Für das Jahr 2008 liegt der Anteil der Personen, die an 90 Tagen oder weniger in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind, bei 21,7 Prozent. Für das Jahr 2009 liegt der Anteil bei 22,8 Prozent. Etwa 15 Prozent der Personen aus dem Jahr 2008 und 14,1 Prozent der Personen aus dem Jahr 2009 kommen auf 180 Tage oder mehr in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Tabelle 11 und Tabelle 12 präsentieren die Ergebnisse für die Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden unter den Personen, bei denen eine Episode der Unterbeschäftigung beginnt. Hier werden die Personen den Kunst- und Kulturschaffenden zugeordnet, die vor dem Beginn der Unterbeschäftigung in der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ tätig waren.⁸

Tabelle 11

Tag in Unterbeschäftigung und Beschäftigung in den zwei Jahren vor Beginn der Unterbeschäftigung, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)

	Unterbeschäftigung	Beschäftigung
2008		
Keinen Tag	41,3	32,7
Bis 180 Tage	25,9	13,1
180 bis 365 Tage	15,3	11,2
365 Tage und länger	17,6	43,0
2009		
Keinen Tag	44,9	30,2
Bis 180 Tage	23,6	11,3
180 bis 365 Tage	15,0	11,4
365 Tage und länger	16,5	47,1
2010		
Keinen Tag	42,7	32,9
Bis 180 Tage	20,4	9,5
180 bis 365 Tage	19,3	10,7
365 Tage und länger	17,6	46,9

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

⁸ Der Abgrenzung der Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden in Kapitel 3 liegt eine breitere Definition zugrunde und es werden zusätzlich Personen einbezogen, die zuletzt in einer drei Wirtschaftszweige „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik“, „Rundfunkveranstalter“ sowie „Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten“ beschäftigt waren. Die Informationen zum Wirtschaftszweig der letzten Beschäftigung, lassen sich in dem hier verwendeten Datensatz erst ab dem Jahr 2006 ermitteln, da er nur die Jahre 2006 bis 2010 umfasst. Daher erfolgt hier die Abgrenzung ausschließlich nach dem letzten Beruf vor Beginn der Unterbeschäftigung.

Tabelle 11 liefert einen Überblick zur Arbeitsmarktsituation in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung. Im Vergleich zur Analyse der Beschäftigten in Kapitel 2.1 zeigen sich bei den Unterbeschäftigten insgesamt und den Kunst- und Kulturschaffenden unter den Unterbeschäftigten kaum Unterschiede. Im Vergleich zur Gesamtzahl der Unterbeschäftigten scheint die Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden in den vorangegangenen zwei Jahren tendenziell etwas häufiger unterbeschäftigt und etwas seltener beschäftigt gewesen zu sein.

Tabelle 12 zeigt, dass sich auch die Arbeitsmarktsituation der Kunst- und Kulturschaffenden in dem Jahr nach Beginn der Unterbeschäftigung im Hinblick auf die Tage in Unterbeschäftigung und Beschäftigung nur wenig von derjenigen aller Unterbeschäftigten unterscheidet. Der Anteil von Personen, die 180 Tage oder länger unterbeschäftigt sind, fällt bei den Kunst- und Kulturschaffenden tendenziell etwas niedriger aus. Auch wenn es etwas mehr Kunst- und Kulturschaffenden zu gelingen scheint, die Unterbeschäftigung durch eine Beschäftigung zu unterbrechen, fällt der Anteil der Personen unter den Kunst- und Kulturschaffenden mit 180 und mehr Beschäftigungstagen sowohl für das Jahr 2008 mit 28,5 Prozent als auch für das Jahr 2009 mit 27,5 Prozent immer ein wenig niedriger aus als die Werte für alle Unterbeschäftigten.

Tabelle 12

Tage in Unterbeschäftigung und Beschäftigung im Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung, Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)

	Unterbeschäftigung	Beschäftigung
2008		
Keinen Tag	-	48,6
Bis 90 Tage	25,5	11,1
90 bis 180 Tage	19,9	11,8
180 Tage und länger	54,7	28,5
2009		
Keinen Tag	-	50,1
Bis 90 Tage	24,1	11,4
90 bis 180 Tage	21,1	11,0
180 Tage und länger	54,8	27,5

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Wie Tabelle 38 im Anhang des Berichts zeigt, ist der deutlichste Unterschied, dass unter den Kunst und Kulturschaffenden der Anteil der Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterdurchschnittlich ausfällt (vgl. hierzu auch Kapitel 4.2.2). Dies gilt insbesondere für das Jahr 2009.

2.2.2 Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld

In diesem Kapitel soll der Personenkreis unter den Unterbeschäftigten in den Jahren 2008 bis 2010 genauer eingegrenzt werden, der hypothetisch von der Sonderregelung hätte profitieren können. Personen, die in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung zwölf Monate beschäftigt waren, hätten auch ohne die Sonderregelung die Anspruchsvoraussetzungen für den regulären Bezug von Arbeitslosengeld erfüllt und wären nicht auf die Sonderregelung angewiesen gewesen. Von den Personen, die im Zweijahreszeitraum weniger als zwölf Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, können hingegen nur diejenigen die Sonderregelung in Anspruch nehmen, die an mehr als 180 Tagen sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sind. Tabelle 9 zeigt, dass in den drei Jahren etwa zehn bis elf Prozent der Unterbeschäftigten diese Bedingung erfüllen. Unter den Kunst- und Kulturschaffenden fällt dieser Anteil ähnlich hoch aus (vgl. Tabelle 11). Diese Gruppe der Unterbeschäftigten, die in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung zwischen 180 Tagen und 365 Tagen sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, wird im Folgenden genauer betrachtet.

Eine der Bedingungen für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld lautet, dass sich diese Beschäftigungstage im Zweijahreszeitraum überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen ergeben, die auf nicht mehr als sechs Wochen im Voraus per Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind. Für die Gruppe der Unterbeschäftigten, die in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung zwischen 180 und 365 Tagen sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, wurde geprüft, ob sich deren Beschäftigungstage vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen ergeben, die nicht länger als sechs Wochen andauern.⁹ Die Ergebnisse für alle Unterbeschäftigten sind in Tabelle 13 dargestellt, für die Kunst- und Kulturschaffenden in Tabelle 14.

Tabelle 13 zeigt, dass im Jahr 2008 etwa 1.700 Personen aus dieser Gruppe oder 0,4 Prozent die Beschäftigungsbedingung erfüllen. Die Beschäftigungstage ergeben sich vorrangig aus Beschäftigungen, die sechs Wochen oder weniger andauern. Die Anzahl der Personen ebenso wie deren Anteil an den Unterbeschäftigten mit 180 bis 365 Beschäftigungstagen variiert im Beobachtungszeitraum. Für das Jahr 2009 beträgt er 0,5 Prozent und für das Jahr 2010 liegt er bei 0,3 Prozent. Wie Tabelle 13 weiterhin zeigt, würde eine Lockerung der Beschäftigungsbedingung, bei der auch Beschäftigungen, die länger als sechs Wochen dauern, zur Anrechnung kommen, den Anteil der Personen, welche die Beschäftigungsbedingung erfüllen, teils deutlich steigern. Hätte im Jahr 2008 beispielsweise schon die geplante Neuregelung gegolten und alle Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von bis zu 10 Wochen

⁹ Wie bereits erwähnt, lassen sich mit Hilfe der IEB nur die tatsächlich realisierten Beschäftigungsverhältnisse beobachten. Daher muss für die folgenden Analysen die Annahme getroffen werden, dass die durchschnittlichen Beschäftigungszeiten das Ergebnis entsprechend befristeter Arbeitsverträge sind.

wären zur Anrechnung gekommen, dann hätten 11.700 Personen oder 2,7 Prozent die Bedingung erfüllt. Im Jahr 2009 wären es 14.400 Personen oder 4,6 Prozent gewesen und im Jahr 2010 wären es 11.400 Personen oder 2,3 Prozent gewesen. Müssten sich die Beschäftigungstage aus Beschäftigungen ergeben, die vorwiegend nicht länger als zwölf Wochen dauern sollten, dann würden zwischen 3,9 Prozent und 4,6 Prozent der betrachteten Gruppe diese Beschäftigungsbedingung erfüllen.

Tabelle 13

Beschäftigungstage nach vorwiegender Dauer der zugrundeliegenden Beschäftigungsverhältnisse, Unterbeschäftigte mit 180 bis 365 Beschäftigungstagen im Zweijahreszeitraum

Beschäftigung ergibt sich vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen die:	2008		2009		2010	
	Anzahl	Anteil (in %)	Anzahl	Anteil (in %)	Anzahl	Anteil (in %)
Bis zu 6 Wochen andauern	1.700	0,4	2.400	0,5	1.600	0,3
Bis zu 8 Wochen andauern	5.100	1,1	5.900	1,2	4.400	0,9
Bis zu 10 Wochen andauern	11.700	2,7	14.400	3,0	11.400	2,3
Bis zu 12 Wochen andauern	19.900	4,5	22.100	4,6	19.200	3,9

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Unter den Kunst- und Kulturschaffenden erfüllen deutlich mehr Personen die Beschäftigungsbedingung (Tabelle 14). Für das Jahr 2008 ergeben sich bei 300 Person oder 7,7 Prozent der Kunst- und Kulturschaffenden in der betrachteten Gruppe die Beschäftigungstage überwiegend aus Beschäftigungen, die nicht länger als sechs Wochen dauern. Damit liegt der Anteil deutlich höher als bei allen Unterbeschäftigten. Deutliche Unterschiede zwischen den Kunst- und Kulturschaffenden und allen Unterbeschäftigten zeigen sich auch für die Jahre 2009 und 2010.

Tabelle 14

Beschäftigungstage nach vorwiegender Dauer der zugrundeliegenden Beschäftigungsverhältnisse, Kunst- und Kulturschaffende mit 180 bis 365 Beschäftigungstagen im Zweijahreszeitraum

Beschäftigung ergibt sich vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen die:	2008		2009		2010	
	Anzahl	Anteil (in %)	Anzahl	Anteil (in %)	Anzahl	Anteil (in %)
Bis zu 6 Wochen andauern	300	7,7	500	11,2	400	8,8
Bis zu 8 Wochen andauern	500	12,8	900	19,1	600	13,8
Bis zu 10 Wochen andauern	700	17,9	1.000	22,5	700	17,5
Bis zu 12 Wochen andauern	1.100	26,9	1.200	25,8	800	20,0

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Von einer großzügigeren Ausgestaltung der Beschäftigungsbedingung scheinen die Kunst- und Kulturschaffenden besonders profitieren zu können, insbesondere für das Jahr 2008. Könnten sich die Beschäftigungstage vorrangig aus allen Beschäftigungen ergeben, die zwölf Wochen oder kürzer dauern, dann würden für die Jahre

2008 und 2009 etwa ein Viertel der Kunst und Kulturschaffenden in der betrachteten Gruppe die Beschäftigungsbedingung erfüllen. Für das Jahr 2010 fällt dieser Anteil mit 20 Prozent niedriger aus als in den vorangegangenen beiden Jahren, ist aber immer noch höher als bei den Unterbeschäftigten insgesamt.

3 Wer stellt einen Antrag auf Bezug von Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung?

Im Fokus des dritten Kapitels stehen nun die Personen, die zwischen August 2009 und März 2011 einen Antrag auf den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld nach § 123 Abs. 2 SGB III gestellt haben. Dabei werden zwei Gruppen gebildet. Die erste Kohorte umfasst den Zeitraum zwischen August 2009 und März 2010, die zweite Kohorte bezieht sich auf den Zeitraum April 2010 bis März 2011.

Kapitel 3.1 stellt zunächst die Datenbasis vor und erläutert die Aufbereitung und Prüfung der Daten. Anschließend werden Zahlen zu Anträgen und Antragstellern präsentiert (Kapitel 3.2) und die strukturellen Merkmale der Antragsteller aufgezeigt (Kapitel 3.3). Wie bereits angemerkt, sind die Kunst- und Kulturschaffenden unter den Antragstellern besonders stark vertreten. Ihnen wird daher in Kapitel 3.4 besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Kapitel 3.5 untersucht die Beschäftigungssituation vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit und Kapitel 3.6 setzt sich schließlich mit der Frage auseinander, welche Auswirkung eine Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen auf die Antragsteller gehabt hätte.

3.1 Datengrundlage, Datenaufbereitung und Plausibilitätsprüfung

Die folgenden Analysen stützen sich zunächst auf dezentral in den Agenturen für Arbeit vorliegende Angaben zu allen Personen, die einen Antrag auf Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung für überwiegend kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung (§ 123 Abs. 2 SGB III) stellen. Sie dienen Dokumentationszwecken und bilden die Basis für ein fortlaufendes Monitoring. Die in den Agenturen für Arbeit erhobenen Daten beinhalten unter anderem Informationen zur Zahl der Anträge sowie der Antragsteller, zur Bewilligung von Anträgen sowie zur Ablehnung samt Ablehnungsgründen. Dieser Datengrundgrundlage zufolge haben im Zeitraum vom 1. August 2009 bis zum 31. März 2010 deutschlandweit 616 Personen einen oder mehrere Anträge auf den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung gestellt (erste Kohorte). Im Zeitraum vom 1. April 2010 bis zum 31. März 2011 waren es 406 Personen (zweite Kohorte). Darunter befinden sich 97 Personen, die in beiden Zeiträumen einen oder sogar mehrere Anträge gestellt haben und sich somit beiden Kohorten zurechnen lassen. Die *Gesamtzahl der Antragsteller* zwischen August 2009 und März 2011 belief sich damit auf 923 Personen.

Die von den Agenturen für Arbeit erhobenen Daten beinhalten keine Informationen zu den Zeiten in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Antragsteller. Fragen zur Arbeitsmarktsituation der Antragsteller vor und nach der Antragstellung lassen sich mit dieser Datenbasis nicht beant-

worten. Daher wurden die vorliegenden Daten mit den Integrierten Erwerbsbiographien des IAB (IEB) zusammengeführt. Die IEB beinhaltet Informationen zu den Zeiten in sozialversicherungspflichtiger und geringfügig entlohnter Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie dem Bezug von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II. Durch die Verknüpfung der beiden Datenquellen ist es möglich, die Erwerbsbiografie der Antragsteller zu betrachten.

Im Zuge der Datenzusammenführung und Datenaufbereitung wurden Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Aufgrund inkonsistenter oder fehlender Daten mussten in einigen Fällen Informationen angepasst werden, da ein Datenfehler nicht auszuschließen war. Zunächst wurden die von den Agenturen für Arbeit erhobenen Daten im Hinblick auf ihre Stimmigkeit geprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass bei einer Person der ersten Kohorte die Informationen hinsichtlich der Antragsbewilligung und dem Ablehnungsgrund nicht konsistent sind. Einerseits wurde der Antrag als bewilligt ausgewiesen, andererseits war ein Ablehnungsgrund vermerkt. Bei einem bewilligten Antrag liegen jedoch zusätzlich Informationen zur Anspruchsdauer und der Höhe des täglichen Arbeitslosengeldsatzes vor. Das war hier nicht der Fall. Es wurde daher angenommen, dass der Antrag abgelehnt wurde und die Informationen für diese Person entsprechend angepasst. Anschließend wurden die von den Agenturen für Arbeit erhobenen Daten mit der IEB zusammengeführt. Vier der Personen aus der ersten Kohorte und drei Personen aus der zweiten Kohorte lassen sich nicht in der IEB identifizieren. Sie werden daher in der weiteren Analyse nicht berücksichtigt.

Plausibilitätsprüfungen wurden weiterhin auf Basis des im Ausgangsdatensatz und der IEB vermerkten Geschlechts durchgeführt. Bei 14 Personen stimmt das im Ausgangsdatensatz vermerkte Geschlecht nicht mit dem Merkmal Geschlecht in der IEB überein. Bei einer Person, die beiden Kohorten angehört, war in den zu Dokumentationszwecken erhobenen Daten die Geschlechtsangabe einmal „männlich“ und einmal „weiblich“. In diesem Fall wurde die Ausprägung des Geschlechtsmerkmals aus der IEB übernommen und die Informationen entsprechend angepasst. Bei den übrigen Personen ist ein Datenfehler hingegen nicht auszuschließen. Daher wurden sie von der Analyse ausgeschlossen.

Eine Voraussetzung für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld ist nach § 123 Abs. 2 SGB III, dass sich die in der Rahmenfrist zurückgelegten Beschäftigungstage überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen ergeben, die auf nicht mehr als sechs Wochen im Voraus durch einen Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind. Nach § 124 Abs. 1 SGB III beträgt die Rahmenfrist zwei Jahre.

Für jede Person mit einem bewilligten Antrag sollte daher in den zwei Jahren vor der Bewilligung zumindest ein Beschäftigungsverhältnis vorliegen. Dies ist die Grundvoraussetzung für die Erfüllung der gesetzlichen Bestimmungen für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld im Hinblick auf die Beschäftigung. Daher wurde zusätz-

lich geprüft, inwieweit die Erwerbsbiografien der Antragsteller mit diesen gesetzlichen Bestimmungen übereinstimmen. Dazu wurde für die Antragsteller mit Bewilligung aus der ersten Kohorte ermittelt, ob in den Jahren 2007 bis 2009 ein Beschäftigungsverhältnis vorlag. Bei den Antragstellern mit Bewilligung aus der zweiten Kohorte erfolgte diese Abfrage für die Jahre 2008 bis 2010.

Bei vier Antragstellern ist die Antragsbewilligung nicht konsistent mit dem Erwerbsverlauf nach den Einträgen in der IEB. Eine der vier Personen scheint sich bereits im Jahr 2003 aus dem Erwerbsleben zurückgezogen zu haben. Nach den Informationen aus der IEB war sie seit dem Jahr 2003 weder arbeitslos noch beschäftigt. Zwei der Antragsteller gingen zuletzt im Jahr 2001 beziehungsweise 2005 einer Beschäftigung nach. Für einen der Antragsteller liefert die IEB keine Beschäftigungsinformationen. Dies widerspricht den gesetzlichen Bestimmungen für die Antragsbewilligung. Daher wurden diese vier Personen von der Analyse ausgeschlossen.

Um die Arbeitsmarktsituation der Antragsteller vor der Antragstellung analysieren zu können, ist das Datum der Antragsstellung erforderlich. Die von den Agenturen für Arbeit bereitgestellten Daten liefern nur Informationen darüber, in welchem Zeitraum ein Antrag gestellt wurde. Der entsprechende Stichtag, an dem ein Antrag eingegangen ist bzw. an dem der Antrag bewilligt oder abgelehnt wurde, ist in diesen Daten nicht erfasst. War eine Person in einem Jahr mehrmals arbeitslos, dann lässt sich auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten nicht ermitteln, welches die passende Episode der Arbeitslosigkeit zum Antrag ist. Einige Personen stellen in einem Jahr mehrere Anträge, was dieses Problem weiter verstärkt. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn nur ein Teil der Anträge bewilligt wurde. Daher ist es notwendig, zusätzliche Annahmen zu treffen, um diesen Stichtag zu bestimmen.

Wenn bei einer Person der Antrag auf erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld I bewilligt wurde, dann ist davon auszugehen, dass diese Person auch Arbeitslosengeld I bezieht. Daher wurde bei den Antragstellern mit Bewilligung aus der ersten Kohorte davon ausgegangen, dass die Antragstellung mit dem ersten Bezug von Arbeitslosengeld im Zeitraum 1. August 2009 bis 31. März 2010 zusammenfällt.

Bei Personen, deren Antrag auf Arbeitslosengeld abgelehnt wurde, wurde zunächst geprüft ob sie arbeitslos gemeldet waren. In diesem Fall wurde für die Antragsteller in der ersten Kohorte davon ausgegangen, dass die Antragstellung mit der ersten Arbeitslosigkeitsepisode im Zeitraum 1. August 2009 bis 31. März 2010 zusammenfällt.

Erhält eine Person weder Leistungen von den Agenturen für Arbeit noch von den Trägern der Grundsicherung, dann ist es fraglich, ob sie sich überhaupt arbeitslos meldet. Daher wurde für die Antragsteller ohne Bewilligung, bei denen keine Arbeitslosigkeitsmeldung vorlag, zusätzlich geprüft, ob sie auf andere Weise bei den Agenturen für Arbeit oder den Trägern für Grundsicherung gemeldet war. Für die

Antragsteller ohne Bewilligung aus der ersten Kohorte wurde in einem zweiten Schritt geprüft, ob zwischen dem 1. August 2009 und dem 31. März 2010 eine Arbeitsuchendmeldung vorlag und der Stichtag mit dem Datum der ersten Arbeitsuchendmeldung in diesem Zeitraum gleichgesetzt. War dies nicht der Fall, dann wurde geprüft, ob für die Antragsteller ohne Bewilligung der ersten Kohorte zwischen dem 1. August 2009 und dem 31. März 2010 eine andere Meldung (Ratsuchend, ohne Status) bei den Agenturen für Arbeit oder den Trägern der Grundversicherung vorlag und der Stichtag mit der ersten dieser Meldungen in diesem Zeitraum gleichgesetzt. Die Ermittlung des Stichtags für die Antragsteller mit Bewilligung und die Antragsteller ohne Bewilligung aus der zweiten Kohorte erfolgte analog für den Zeitraum 1. April 2010 bis 31. März 2011.

Konnte für eine Person auf diese Weise kein Stichtag ermittelt werden, dann ist es nicht möglich, die Arbeitsmarktsituation vor der Antragstellung zu betrachten. Sie muss daher von der weiteren Analyse ausgeschlossen werden. Dies war bei insgesamt 17 Personen der Fall.

Nach der Datenaufbereitung und der Plausibilitätsprüfung verbleiben 583 Personen aus der ersten Kohorte und 356 Personen aus der zweiten Kohorte für die Untersuchungen. 85 Personen gehören beiden Kohorten an. Somit verbleiben im Datensatz insgesamt 854 Personen, die im Zeitraum 1. August 2009 bis 31. Dezember 2010¹⁰ einen Antrag auf den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld I gestellt haben. Diese 854 Personen bilden die Ausgangsbasis der in diesem Kapitel durchgeführten Analysen.¹¹

3.2 Anträge und Antragsteller

Aus der ersten Kohorte stellten genau 556 Personen einen Antrag. Von 21 Personen gingen insgesamt zwei und von sechs Personen insgesamt drei Anträge ein. Damit belief sich die Gesamtzahl der gestellten Anträge im ersten Beobachtungszeitraum auf 616 (vgl. Tabelle 15). Von diesen wurden 404 abgelehnt. Das bedeutet, dass bei 212 Personen mindestens ein Antrag bewilligt wurde, während bei

¹⁰ Da die IEB nur Beschäftigungsinformationen bis zum 31.12.2010 beinhaltet, kann die Erwerbsbiographie vor der Antragstellung von Personen aus der zweiten Kohorte, die ihren Antrag im ersten Quartal 2011 gestellt haben, nicht komplett betrachtet werden. Dies ist bei 30 Personen der Fall. Daher gehen nur die Personen in die weiteren Analysen ein, die bis zum 31. Dezember 2010 einen Antrag auf Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung gestellt haben.

¹¹ Einige Personen, für die sich kein Stichtag ermitteln lässt, gehören beiden Kohorten an. Diese Personen werden nur dann komplett von der Analyse ausgeschlossen, wenn sich für den gesamten Zeitraum August 2009 bis März 2011 kein Stichtag ermitteln lässt. Kann für solch eine Person ein Stichtag für den Zeitraum August 2009 bis März 2010 ermittelt werden, aber nicht für den Zeitraum April 2010 bis März 2011, dann wird sie nur noch der ersten Kohorte zugeordnet. Im umgekehrten Fall wird sie nur noch der zweiten Kohorte zugeordnet.

371 Personen alle Anträge abgelehnt wurden.¹² Die Bewilligungsquote, welche hier als Anteil der Antragsteller mit einem bewilligten Antrag an allen Antragstellern definiert ist, entspricht somit 36,4 Prozent.

Tabelle 15

Antragsteller und Anträge auf Arbeitslosengeld nach § 123 Abs. 2 SGB III

	Kohorte 1	Kohorte 2
Antragsteller insgesamt:	583	356
Antragsteller mit Bewilligung:	212	197
Antragsteller ohne Bewilligung:	371	159
Bewilligungsquote	36,4%	55,3%
Anträge insgesamt:	616	386
Anträge bewilligt:	212	209
Anträge nicht bewilligt:	404	177
Ablehnungsgrund: kurzfristige Beschäftigung	356	151
Ablehnungsgrund: Jahresentgelt	58	29

Quelle: Von den Arbeitsagenturen erhobene Daten, eigene Auswertungen

Die Zahl der Antragsteller lag im zweiten Zeitraum von April 2010 bis Dezember 2010 mit 356 Personen deutlich niedriger. Wie auch bei der ersten Kohorte stellte der Großteil der Personen einen Antrag (331 Personen). Von 22 Personen gingen zwei Anträge ein, von drei Personen drei Anträge und mehr. Bei 197 Personen aus der zweiten Kohorte wurde mindestens einer der gestellten Anträge bewilligt. Somit liegt in der zweiten Kohorte die Bewilligungsquote mit 55,3 Prozent deutlich höher als in der ersten Kohorte. Bei zwölf Personen wurden zwei Anträge, bei 159 Personen keiner der Anträge bewilligt.

Die Bewilligung von Arbeitslosengeld nach § 123 Abs. 2 SGB III ist an zwei wesentliche Bedingungen geknüpft. Zum einen müssen sich die Beschäftigungstage in den zwei Jahren vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen ergeben, die auf nicht mehr als sechs Wochen im Voraus per Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind. Zum anderen darf das in den letzten zwölf Monaten vor der Beschäftigungslosigkeit erzielte Arbeitsentgelt die zum Zeitpunkt der Anspruchsentstehung maßgebliche Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV nicht übersteigen.

Am häufigsten wurden in beiden Kohorten Anträge abgelehnt, da die gesetzliche Anforderung zur kurzfristigen Beschäftigung nicht erfüllt war, die Beschäftigungsta-

¹² Bei den 21 Personen, die insgesamt zwei Anträge gestellt haben, wurde bei fünf Personen einer der Anträge bewilligt. Bei den sechs Personen, die insgesamt drei Anträge gestellt haben, wurde bei zwei Personen einer der Anträge bewilligt.

ge in den zwei Jahren vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit also nicht überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen entfallen, die auf nicht mehr als sechs Wochen im Voraus per Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind. Dies war bei 356 Anträgen aus der ersten Kohorte und bei 151 Anträgen aus der zweiten Kohorte der Fall. Demgegenüber wurden 58 Anträge aus der ersten Kohorte und 29 Anträge aus der zweiten Kohorte aufgrund eines zu hohen Jahresentgelts abgelehnt (vgl. Tabelle 15). Bei zehn Anträgen aus der ersten und bei drei Anträgen aus der zweiten Kohorte waren demnach beide Bedingungen nicht erfüllt.

3.3 Strukturelle Analyse der Antragsteller

Dieses Kapitel liefert einen Überblick zur Struktur der Antragsteller hinsichtlich Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Qualifikation. Weiterhin wird dargelegt, wie sich Antragsteller mit einem bewilligten Antrag im Hinblick auf diese Merkmale von den Antragstellern unterscheiden, bei denen der Antrag abgelehnt wurde. Außerdem zeigt dieses Kapitel auf, in welchen Regionen die Antragsteller beheimatet sind und in welchen Berufen und Wirtschaftszweigen sie vor Beginn der Arbeitslosigkeitsperiode zuletzt tätig waren.

3.3.1 Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Ausbildung

Hinsichtlich des Geschlechts lassen sich kaum Unterschiede erkennen. Etwa die Hälfte der 583 Antragsteller aus der ersten Kohorte sind Männer und die andere Hälfte Frauen (vgl. Tabelle 16). Dies gilt in gleicher Weise für die Antragsteller mit bzw. ohne Bewilligung. Bei den Antragstellern mit Bewilligung ist der Anteil der Frauen zwar etwas niedriger als bei den Antragstellern ohne Bewilligung. Aber mit knapp einem Prozentpunkt ist der Unterschied sehr gering.

Tabelle 16
Antragsteller nach Geschlecht (Anteile in Prozent)

	Kohorte 1	Kohorte 2
Alle Antragsteller:		
Weiblich	48,9	44,9
Männlich	51,1	55,1
Antragsteller bewilligt		
Weiblich	48,1	48,7
Männlich	51,9	51,3
Antragsteller nicht bewilligt		
Weiblich	49,3	37,1
Männlich	50,7	62,9

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Bei den 356 Antragstellern der zweiten Kohorte fällt der Anteil der Männer mit 55,1 Prozent im Vergleich zur ersten Kohorte etwas höher aus. Im Hinblick auf das

Geschlecht zeigen sich bei der Personengruppe mit bewilligtem Antrag kaum Unterschiede zwischen beiden Kohorten. Deutliche Unterschiede lassen sich hingegen bei der Gruppe von Antragstellern beobachten, deren Antrag abgelehnt wurde. Während es sich bei 50,7 Prozent aller Antragsteller ohne Bewilligung aus der ersten Kohorte um Männer handelt, liegt dieser Wert bei den Antragstellern aus der zweiten Kohorte um mehr als zwölf Prozentpunkte höher. Die weiblichen Antragsteller haben damit höhere Bewilligungsquoten zu verzeichnen.

In beiden Kohorten sind Antragsteller aus der Altersklasse der 35- bis 44-Jährigen am stärksten vertreten. So lassen sich 30,5 Prozent der Antragsteller aus der ersten Kohorte und 31,5 Prozent der Antragsteller aus der zweiten Kohorte dieser Altersklasse zuordnen. Es folgt die Altersklasse der 45- bis 54-Jährigen, auf die 27,8 Prozent der Antragsteller der ersten Kohorte und 28,4 Prozent der Antragsteller aus der zweiten Kohorte entfallen (vgl. Tabelle 17). Jedoch scheinen die Antragsteller aus der zweiten Kohorte im Durchschnitt etwas älter zu sein als die Antragsteller aus der ersten Kohorte. In der zweiten Kohorte finden sich geringere Anteile an Antragstellern in den beiden unteren Altersklassen und höhere Anteile in der mittleren und den oberen Altersklassen.

Tabelle 17
Antragsteller nach Altersklassen (Anteile in Prozent)

	Kohorte 1	Kohorte 2
Antragsteller insgesamt:		
unter 25 Jahre	4,3	3,1
25 bis 34 Jahre	23,2	19,4
35 bis 44 Jahre	30,5	31,5
45 bis 54 Jahre	27,8	28,4
55 Jahre und älter	14,2	17,7
Antragsteller bewilligt:		
unter 25 Jahre	3,8	2,5
25 bis 34 Jahre	22,6	14,2
35 bis 44 Jahre	32,6	32,0
45 bis 54 Jahre	27,8	30,0
55 Jahre und älter	13,2	21,3
Antragsteller nicht bewilligt:		
unter 25 Jahre	4,6	3,8
25 bis 34 Jahre	23,5	25,8
35 bis 44 Jahre	29,4	30,8
45 bis 54 Jahre	27,8	26,4
55 Jahre und älter	14,8	13,2

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Im Hinblick auf das Alter zeigen sich bei der ersten Kohorte kaum Unterschiede zwischen den Antragstellern mit Bewilligung und den Antragstellern ohne Bewilligung. Unter den Antragstellern mit Bewilligung sind Personen aus der Gruppe der 35- bis 44-Jährigen etwas stärker vertreten als unter den Antragstellern ohne Bewilligung (vgl. Tabelle 17). Dafür fällt bei diesen der Anteil der 45- bis 54-Jährigen etwas höher aus. Deutlichere Unterschiede hinsichtlich des Alters zwischen den Antragstellern mit Bewilligung und ohne Bewilligung sind hingegen bei der zweiten Kohorte zu beobachten. In dieser Kohorte sind die Antragsteller mit Bewilligung im Durchschnitt älter als die Antragsteller ohne Bewilligung. Unter den Antragstellern mit Bewilligung fällt der Anteil der in der Altersklasse der 45- bis 54-Jährigen um mehr als drei Prozentpunkte höher aus als bei den Antragstellern ohne Bewilligung. Bei der Altersklasse der 55-Jährigen und Älteren beträgt die Differenz sogar mehr als acht Prozentpunkte.

Sowohl in der ersten Kohorte als auch in der zweiten Kohorte besitzen etwa 92 Prozent der Antragsteller die deutsche Staatsbürgerschaft. Bei knapp acht Prozent der Antragsteller handelt es sich um Ausländer. Für die Antragsteller mit Bewilligung und die Antragsteller ohne Bewilligung ergibt sich für beide Kohorten ein sehr ähnliches Bild wie bei der Gesamtzahl der Antragsteller (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 18
Antragsteller nach Staatsangehörigkeit (Anteile in Prozent)

	Kohorte 1	Kohorte 2
Alle Antragsteller		
Deutsche	92,5	92,1
Ausländer	7,6	7,9
Antragsteller bewilligt		
Deutsche	92,5	92,9
Ausländer	7,6	7,1
Antragsteller nicht bewilligt		
Deutsche	92,5	91,2
Ausländer	7,6	8,8

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Auffällig ist in beiden Kohorten der hohe Anteil von Personen ohne Berufsausbildung. In beiden Kohorten haben mehr als ein Drittel der Antragsteller keine abgeschlossene Berufsausbildung (vgl. Tabelle 19). Der hohe Anteil der Antragsteller ohne Berufsausbildung ist aber deshalb nicht weiter verwunderlich, da eine relativ unstete Beschäftigung sowie das Risiko arbeitslos zu werden bei Personen ohne Berufsabschluss überdurchschnittlich hoch ist. Am stärksten sind in beiden Kohorten Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung vertreten (46,7 Prozent bzw. 48,3 Prozent).

Tabelle 19
Antragsteller nach Qualifikation (Anteile in Prozent)

	Kohorte 1	Kohorte 2
Alle Antragsteller:		
Unbekannt	2,7	3,9
ohne Berufsausbildung	37,4	35,7
mit Berufsausbildung	46,7	48,3
mit (Fach-) Hochschulabschluss	13,2	12,1
Antragsteller bewilligt		
Unbekannt	2,4	3,6
ohne Berufsausbildung	37,3	32,0
mit Berufsausbildung	45,3	52,3
mit (Fach-) Hochschulabschluss	15,1	12,2
Antragsteller nicht bewilligt		
Unbekannt	3,0	4,4
ohne Berufsausbildung	37,5	40,3
mit Berufsausbildung	47,4	43,4
mit (Fach-) Hochschulabschluss	12,1	12,0

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Unterscheidet man wiederum nach Antragstellern mit und ohne Bewilligung, so sind bei der ersten Kohorte die Anteile von Personen ohne Berufsausbildung in beiden Gruppen nahezu identisch. Bei den Antragstellern mit einer Bewilligung fällt der Anteil der Hochqualifizierten etwas höher aus. Entsprechend sind bei den Antragsstellern ohne Bewilligung Personen mit Berufsausbildung etwas stärker vertreten. Hingegen zeigen sich bei der zweiten Kohorte deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Qualifikation zwischen den Antragstellern mit Bewilligung und den Antragstellern ohne Bewilligung. Der Anteil von Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung fällt bei den Antragstellern mit Bewilligung um mehr als zehn Prozentpunkt höher aus als bei den Antragstellern ohne Bewilligung. Hingegen liegt der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei den Antragstellern mit Bewilligung um etwa acht Prozentpunkte niedriger als bei den Antragstellern ohne Bewilligung.

3.3.2 Regionale Verteilung der Antragsteller

Die Verteilung der Antragsteller innerhalb Deutschlands variiert kaum zwischen der ersten und der zweiten Kohorte. So wohnen 54,4 Prozent der Antragsteller aus der ersten Kohorte in West- und 45,6 Prozent in Ostdeutschland. Von den Antragstellern der zweiten Kohorte sind 53,1 Prozent in Westdeutschland beheimatet, 46,9 Prozent leben in Ostdeutschland. Die Unterschiede der Bewilligungsquote in beiden Landesteilen sind bei der zweiten Kohorte deutlicher ausgeprägt als bei der ersten Kohorte. Bei der ersten Kohorte liegt die Bewilligungsquote in Westdeutsch-

land bei 38,2 Prozent und damit um vier Prozentpunkte höher in Ostdeutschland. Bei der zweiten Kohorte beträgt die westdeutsche Bewilligungsquote 51,3 Prozent. Die ostdeutsche Bewilligungsquote fällt diesmal mit 59,9 Prozent fast neun Prozentpunkte höher aus als die westdeutsche.

Die bekannten regionalen Muster sind hier nicht zu erkennen, welche den deutschen Arbeitsmarkt typischerweise prägen, wie beispielsweise der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland und das Nord-Süd-Gefälle innerhalb Westdeutschlands. Die mit Abstand meisten Antragsteller aus der ersten Kohorte kommen aus Bayern (26,9 Prozent). Es folgen Berlin mit 16,8 Prozent und Nordrhein-Westfalen mit 12,3 Prozent. Aus Baden-Württemberg kommen hingegen nur 1,5 Prozent der Antragsteller und aus Hessen nur 1,0 Prozent.

Auch von den Antragstellern der zweiten Kohorte kommen die meisten aus Bayern (25,6 Prozent) und Berlin (23,9 Prozent). Der Abstand zwischen diesen beiden Bundesländern ist bei der zweiten Kohorte damit deutlich geringer. Vergleichsweise viele Antragsteller kommen weiterhin aus Nordrhein-Westfalen (11,0 Prozent). In der zweiten Kohorte sind auch Antragsteller aus Sachsen stark vertreten (12,9 Prozent).

Bei der Zahl der Antragsteller nimmt Bayern unter den Bundesländern sowohl bei der ersten Kohorte als auch bei der zweiten Kohorte den Spitzenplatz ein. In Bayern wird aber nur ein vergleichsweise geringer Anteil der Anträge bewilligt. Die Bewilligungsquote in Bayern liegt für die erste Kohorte mit 29,9 Prozent unter dem Durchschnitt von 36,4 Prozent. Damit nimmt Bayern unter den Bundesländern den vorletzten Platz ein. Nur in Thüringen fällt die Bewilligungsquote noch niedriger aus. Für die zweite Kohorte liegt die bayerische Bewilligungsquote bei 47,3 Prozent. Sie ist zwar deutlich höher als bei der ersten Kohorte, verbleibt aber weiterhin unter dem deutschen Durchschnitt von 55,3 Prozent. Die Bewilligungsquote in Berlin fällt ebenfalls unterdurchschnittlich aus (erste Kohorte: 30,6 Prozent, zweite Kohorte: 52,2 Prozent).

Trotz der vergleichsweise niedrigen Bewilligungsquote ist in Bayern aufgrund der hohen Zahl von Antragstellern auch die Zahl der Antragsteller mit Bewilligung aus der ersten Kohorte in Bayern mit 46 Personen am höchsten. Erst mit deutlichem Abstand folgen Nordrhein-Westfalen (31 Personen), Berlin (30 Personen) und Sachsen (30 Personen). Bei der zweiten Kohorte ist die Zahl der Antragsteller in Berlin mit 46 am höchsten und Bayern nimmt mit 43 Personen den zweiten Platz ein. Berlin liegt hier in erster Linie aufgrund einer höheren Bewilligungsquote vor Bayern. Es folgen Sachsen (35 Personen), Nordrhein-Westfalen (28 Personen) und Niedersachsen (10 Personen).

Die 583 Antragsteller der ersten Kohorte verteilen sich auf insgesamt 149 Kreise und kreisfreie Städte in Deutschland. Allerdings konzentrieren sie sich insbesondere in den Städten Berlin, Hamburg, Köln und München, wo zusammengekommen 41,4

Prozent aller Antragsteller und etwas mehr als ein Drittel aller Antragsteller mit Bewilligung leben. Die Antragsteller der zweiten Kohorte sind regional weniger weit gefächert. Sie verteilen sich nur noch auf 98 verschiedene Kreise und kreisfreie Städte. Die regionale Konzentration der Antragsteller in Berlin, Hamburg, Köln und München bleibt jedoch bestehen. 45,7 Prozent aller Antragsteller und 42,1 Prozent aller Antragsteller mit Bewilligung kommen aus diesen vier Städten.

3.3.3 Berufe und Wirtschaftszweige

Tabelle 20 liefert einen Überblick, in welchen Berufen die Antragsteller der ersten Kohorte zuletzt tätig waren. Personen aus der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ sind – wie bereits aufgrund der Analyse in Kapitel 2 zu erwarten war – unter den Antragstellern mit einem Anteil von gut 40 Prozent am stärksten vertreten. Erst mit deutlichem Abstand folgt die Berufsgruppe „Warenprüfer, Versandfertigmacher“ mit 8,6 Prozent. Vergleichsweise hohe Anteile weisen auch die Berufsgruppen „Warenkaufleute“ (5,8 Prozent), „Bürofach-, Bürohilfskräfte“ (4,8 Prozent) und „Lagerverwalter, Lager-, Transportarbeiter“ (4,6 Prozent) auf.

Tabelle 20
Antragsteller nach ausgewählten Berufsgruppen (erste Kohorte)

Berufsgruppen	Antragsteller insgesamt	Antragsteller Bewilligt	Bewilligungsquote (in Prozent)
Künstler und zugeordnete Berufe	235	65	27,7
Warenprüfer, Versandfertigmacher	50	16	32,0
Warenkaufleute	35	18	51,4
Bürofach-, Bürohilfskräfte	28	13	46,4
Lagerverwalter, Lager-, Transportarbeiter	27	10	37,0
Gästebetreuer	19	15	78,9
Gartenbauer	18	3	16,7
Montierer und Metallberufe, a.n.g.	17	8	47,1
Andere Dienstleistungskaufleute und zugehörige Berufe	16	13	81,3
Berufe des Landverkehrs	15	5	33,3
Insgesamt	583	212	36,4

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Bei der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ ist die Bewilligungsquote mit 27,7 Prozent unterdurchschnittlich. Daher fällt der Anteil von Personen aus dieser Berufsgruppe an den Antragstellern mit Bewilligung mit 29,2 Prozent geringer aus als der Anteil an allen Antragstellern. Trotzdem sind Personen aus dieser Berufsgruppe auch unter den Antragstellern mit Bewilligung am stärksten vertreten.

Bei den Berufsgruppen „Warenkaufleute“ und „Gästebetreuer“ ist die Bewilligungsquote mit 51,4 Prozent bzw. 78,9 Prozent überdurchschnittlich hoch (vgl. Tabelle 20). Aus diesem Grund sind sie unter den Antragstellern mit Bewilligung vergleichsweise stark vertreten. Mit einem Anteil von 8,5 Prozent belegen „Warenkaufleute“ den zweiten Platz. Bei der Berufsgruppe „Gästebetreuer“ beträgt der Anteil unter den Antragstellern mit Bewilligung 7,1 Prozent, obwohl nur 3,3 Prozent aller Antragsteller dieser Berufsgruppe angehören.

Für die Antragsteller aus der zweiten Kohorte zeigen sich keine großen Änderungen. Die zehn Berufsfelder, in denen die meisten der Antragsteller zuletzt beschäftigt waren, entsprechen mit einer Ausnahme der ersten Kohorte (vgl. Tabelle 21). Bei der zweiten Kohorte ist in dieser Gruppe die Berufsgruppe „Gartenbauer“ nicht mehr vertreten dafür findet sich dort die Berufsgruppe „Berufe des Landverkehrs“. Weiterhin waren die meisten der Antragsteller zuletzt in der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ beschäftigt (45,2 Prozent). Bei der Rangfolge der übrigen Berufe ergaben sich aber einige Änderungen. Den zweiten Platz nehmen „Lagerverwalter, Lager-, Transportarbeiter“ (6,7 Prozent) ein, gefolgt von „Bürofach-, Bürohilfskräften“ (6,2 Prozent) und „Gästebetreuern“ (5,6 Prozent). „Warenkaufleute“ folgen erst auf dem fünften Platz (4,8 Prozent).

Tabelle 21
Antragsteller nach ausgewählten Berufsgruppen (zweite Kohorte)

Berufsgruppen	Antragsteller insgesamt	Antragsteller Bewilligt	Bewilligungsquote (in Prozent)
Künstler und zugeordnete Berufe	162	80	49,4
Lagerverwalter, Lager-, Transportarbeiter	25	11	44,0
Bürofach-, Bürohilfskräfte	22	12	54,5
Gästebetreuer	20	15	75,0
Warenprüfer, Versandfertigmacher	19	16	84,2
Warenkaufleute	17	14	82,4
Montierer und Metallberufe, a.n.g.	9	4	44,4
Berufe des Nachrichtenverkehrs	9	(*)	(*)
Andere Dienstleistungskaufleute und zugehörige Berufe	8	8	100,0
Berufe des Landverkehrs	7	0	0,0
Insgesamt	356	197	55,3

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen, (*) Werte werden wegen zu geringer Fallzahl nicht ausgewiesen.

Auch bei der zweiten Kohorte fällt die Bewilligungsquote bei der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ mit 49,4 Prozent unterdurchschnittlich aus. Überdurchschnittlich hohe Bewilligungsquoten verzeichnen abermals „Warenkaufleute“ (82,4 Prozent) und „Gästebetreuer“ (75,0 Prozent). Auch bei Berufen des Nachrichtenverkehrs ist die Bewilligungsquote mit 88,9 Prozent hoch. „Andere

Dienstleistungskaufleute und zugehörige Berufe“ erreichen sogar eine Bewilligungsquote von 100 Prozent. Bei Antragstellern aus der Berufsordnung „Berufe des Landverkehrs“ wurde hingegen keiner der Anträge bewilligt.

Wie Tabelle 20 und Tabelle 21 zeigen, sind unter den Antragstellern Personen aus der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ besonders stark vertreten. Auch eine Betrachtung nach Wirtschaftszweigen unterstreicht nochmals, dass ein großer Teil der Antragsteller aus dem Kunst- und Kulturbereich kommt.

Aus der ersten Kohorte waren 49,6 Prozent der Antragsteller zuletzt in den Wirtschaftszweigen „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik“, „Rundfunkveranstalter“ und „Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten“ tätig. Mit einem Anteil von 37,9 Prozent ist der Bereich „Film/Fernsehen/Musik“ am stärksten vertreten, sowohl unter den „Kulturbranchen“ als auch unter allen Wirtschaftszweigen.

Hohe Anteile verzeichnen neben den Wirtschaftszweigen, die sich dem Kunst- und Kulturbereich zuordnen lassen, der „Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)“ (9,4 Prozent), die „Gastronomie“ (4,8 Prozent) und der Bereich „Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten“ (4,1 Prozent).

Für die zweite Kohorte zeigt sich ein sehr ähnliches Bild. Von den 356 Antragstellern waren 123 Personen zuletzt im Wirtschaftszweig „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik“ tätig, 30 im Wirtschaftszweig „Rundfunkveranstalter“ und 19 im Wirtschaftszweig „Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten“. Somit kommen 48,3 Prozent der Antragsteller aus der zweiten Kohorte aus diesem Wirtschaftszweig. Vergleichsweise hohe Anteile entfallen wieder auf die Wirtschaftszweige „Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)“ (6,7 Prozent) und „Gastronomie“ (6,4 Prozent). Neben diesen Wirtschaftszweigen finden sich bei der zweiten Kohorte aber auch in den Wirtschaftszweigen „Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften“ (7,6 Prozent) und „Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden (4,8 Prozent) nennenswerte Anteile.

Die Bewilligungsquote bei Antragstellern aus dem Wirtschaftszweig „Rundfunkveranstalter“ fällt sowohl bei der ersten Kohorte mit 48,4 Prozent als auch bei der zweiten Kohorte mit 74,1 Prozent überdurchschnittlich hoch aus. Ansonsten liegen die Bewilligungsquoten in den Wirtschaftszweigen aus dem Kunst- und Kulturbereich unter dem Durchschnitt.

Bei den Antragstellern der ersten Kohorte aus dem Bereich Film/Fernsehen/Musik beträgt die Bewilligungsquote 31,2 Prozent, bei den Antragstellern aus der zweiten Kohorte 37,9 Prozent. Bei den Antragstellern aus dem Wirtschaftszweig „Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten“ liegt die Bewilligungsquote bei 16,7 Prozent im Fall der ersten Kohorte und bei 36,8 Prozent bei der zweiten Kohorte.

Aufgrund der unterdurchschnittlichen Bewilligungsquoten fällt der Anteil der Antragsteller mit Bewilligung, die zuletzt in den Wirtschaftszweigen aus dem Kunst- und Kulturbereich tätig waren, an allen Antragstellern mit Bewilligung in beiden Kohorten mit 42,3 Prozent bzw. 38,7 Prozent deutlich geringer aus als der entsprechende Anteil an allen Antragstellern. Etwa ein Drittel der Antragsteller mit Bewilligung war zuvor im Bereich Film/Fernsehen/Musik tätig.

In den Wirtschaftszweigen „Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)“ und „Gastronomie“ fallen hingegen die Bewilligungsquoten für beide Kohorten überdurchschnittlich hoch aus (Erste Kohorte: 37,5 Prozent bzw. 78,6 Prozent, zweite Kohorte: 66,7 Prozent bzw. 82,6 Prozent). Dies hat zur Folge, dass der Anteil von Antragstellern mit Bewilligung aus diesen Wirtschaftszweigen an allen Antragstellern mit Bewilligung höher als der entsprechende Anteil an allen Antragstellern ist. So beläuft sich beim Wirtschaftszweig „Gastronomie“ die Differenz zwischen diesen beiden Anteilswerten auf 5,6 Prozentpunkte bei der ersten Kohorte und auf 3,2 Prozentpunkte bei der zweiten Kohorte.

3.4 Strukturelle Analyse der Kunst- und Kulturschaffenden

Das vorangegangene Kapitel hat gezeigt, dass insbesondere Personen aus dem Kunst- und Kulturbereich unter den Antragstellern zu finden sind. So konnten 235 Personen der ersten Kohorte und 162 Personen der zweiten Kohorte der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ zugeordnet werden. 289 Personen der ersten Kohorte und 172 Personen der zweiten Kohorte waren zuvor in den drei Wirtschaftszweigen „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik“, „Rundfunkveranstalter“ und „Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten“ tätig. Die Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden soll in diesem Kapitel ausführlicher betrachtet werden.

Fast 90 Prozent der Antragsteller aus der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ waren zuletzt in einer der drei „Kulturbranchen“ tätig. Umgekehrt handelte es bei einem Großteil der Antragsteller, die zuvor in den drei „Kunstbranchen“ beschäftigt waren, um Personen aus der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“. Somit arbeiten viele – aber nicht alle – Antragsteller der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ in einer der „Kulturbranchen“. Umgekehrt lassen sich nicht alle Antragsteller aus den drei „Kulturbranchen“ der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“ zuordnen. Unter den Antragstellern aus dem Bereich Film/Fernsehen/Musik waren beispielsweise auch Personen zu finden, die zuletzt in den Berufsfeldern „Bürofach-, Bürohilfskräfte“, „Berufe des Landverkehrs“ oder „Lagerverwalter, Lager-, Transportarbeiter“ tätig waren. Ebenso sind unter den Antragstellern aus dem Wirtschaftszweig „Rundfunkveranstalter“ einige Antragsteller aus der Berufsgruppe „Publizisten, Dolmetscher, Bibliothekare“ vertreten.

Den Kunst- und Kulturschaffenden werden daher für die nachfolgenden Analysen alle Antragsteller zugeordnet, welche entweder zuletzt in einer der drei „Kulturbranchen“ tätig waren und/oder der Berufsgruppe „Künstler und zugeordnete Berufe“

angehörten. Nach dieser weiten Definition beläuft sich die Zahl der Kunst- und Kulturschaffenden unter den Antragstellern der ersten Kohorte auf 305 Personen. Dies entspricht einem Anteil von 52,3 Prozent. Aus den Antragstellern der zweiten Kohorte lassen sich 209 Personen oder 58,7 Prozent dem Kunst- und Kulturbereich zuordnen. Mehr als zwei Drittel aller Kunst- und Kulturschaffenden wohnen in den vier Städten Berlin, Hamburg, Köln und München.

Bei 97 Kunst- und Kulturschaffenden aus der ersten Kohorte wurde der Antrag bewilligt, bei 208 abgelehnt. Bei den 209 Kunst- und Kulturschaffenden aus der zweiten Kohorte wurde bei 102 Antragstellern ein Antrag bewilligt und bei 107 Personen wurden alle Anträge abgelehnt. Im Vergleich zur Gesamtzahl der Antragsteller fällt bei den Kunst- und Kulturschaffenden das Verhältnis von bewilligten und abgelehnten Anträgen ungünstiger aus. Die Bewilligungsquote bei den Kunst- und Kulturschaffenden der ersten Kohorte beträgt 31,8 Prozent und bei den Kunst- und Kulturschaffenden der zweiten Kohorte 48,8 Prozent. Die Bewilligungsquote der Kunst- und Kulturschaffenden liegt somit für beide Kohorten unter dem Durchschnitt.

Unter den Antragstellern der Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden sind die Männer deutlich stärker vertreten als in der Grundgesamtheit aller Antragsteller und in der Vergleichsgruppe der übrigen oder sonstigen Antragsteller. Ihr Anteil beträgt 64,6 Prozent in der ersten und 70,3 Prozent in der zweiten Kohorte (vgl. Tabelle 22). Deutliche Unterschiede hinsichtlich des Geschlechts zeigen sich in der ersten Kohorte bei den Kunst- und Kulturschaffenden mit und ohne Bewilligung. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden mit Bewilligung liegt der Anteil der Männer um 8,1 Prozentpunkte höher als bei den Kunst- und Kulturschaffenden ohne Bewilligung. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden der zweiten Kohorte zeigen sich hingegen nur sehr geringe Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen.

Tabelle 22
Kunst- und Kulturschaffende nach Geschlecht (Anteile in Prozent)

	Kohorte 1	Kohorte 2
Kunst- und Kulturschaffende:		
Männlich	64,6	70,3
Weiblich	35,4	29,7
Kunst- und Kulturschaffende bewilligt:		
Männlich	70,1	70,6
Weiblich	29,9	29,4
Kunst- und Kulturschaffende nicht bewilligt:		
Männlich	62,0	70,1
Weiblich	38,0	29,9
Sonstige Antragssteller:		
Männlich	36,3	33,3
Weiblich	63,7	66,7

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Im Vergleich zu den übrigen Antragstellern scheinen die Kunst und Kulturschaffenden im Durchschnitt etwas jünger zu sein. Die oberen beiden Altersklassen sind bei den Kunst- und Kulturschaffenden deutlich schwächer besetzt (vgl. Tabelle 23). Den höchsten Anteil verzeichnet in beiden Kohorten die Gruppe der 35- bis 44-Jährigen (32,5 Prozent bzw. 35,4 Prozent) gefolgt von der Altersklasse der 25- bis 34-Jährigen (30,8 Prozent bzw. 24,9 Prozent).

Tabelle 23

Kunst- und Kulturschaffende nach Altersklassen (Anteile in Prozent)

	Kohorte 1	Kohorte 2
Kunst- und Kulturschaffende:		
unter 25 Jahre	3,9	1,9
25 bis 34 Jahre	30,8	24,9
35 bis 44 Jahre	32,5	35,4
45 bis 54 Jahre	21,6	23,9
55 Jahre und älter	11,2	13,9
Kunst- und Kulturschaffende bewilligt:		
unter 25 Jahre	5,2	2,0
25 bis 34 Jahre	34,0	21,6
35 bis 44 Jahre	35,1	37,3
45 bis 54 Jahre	16,5	23,5
55 Jahre und älter	9,3	15,7
Kunst- und Kulturschaffende nicht bewilligt:		
unter 25 Jahre	3,4	1,9
25 bis 34 Jahre	29,3	28,0
35 bis 44 Jahre	31,3	33,6
45 bis 54 Jahre	24,0	24,3
55 Jahre und älter	12,0	12,2
Sonstige Antragsteller:		
unter 25 Jahre	4,7	4,8
25 bis 34 Jahre	14,8	11,6
35 bis 44 Jahre	28,4	25,9
45 bis 54 Jahre	34,5	34,7
55 Jahre und älter	17,6	23,1

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Ein Vergleich der Kunst- und Kulturschaffenden aus der ersten Kohorte mit denen der zweiten Kohorte hinsichtlich der Altersstruktur liefert ein ähnliches Bild wie bei der Betrachtung aller Antragsteller in beiden Kohorten. Die Kunst- und Kulturschaffenden der zweiten Kohorte scheinen im Durchschnitt älter zu sein als die Kunst- und Kulturschaffenden der ersten Kohorten. Unterschiede ergeben sich zwischen den beiden Kohorten bei den Kunst- und Kulturschaffenden mit und ohne Bewilli-

gung. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden der ersten Kohorte scheinen die Antragsteller mit Bewilligung im Durchschnitt jünger zu sein als die Antragsteller ohne Bewilligung. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden der zweiten Kohorte fällt hingegen der Anteil der unter 35-Jährigen bei den Antragstellern mit Bewilligung deutlich geringer aus. Die oberste Altersklasse ist hingegen stärker besetzt als bei den Antragstellern ohne Bewilligung.

Etwa 91 Prozent der Kunst- und Kulturschaffenden besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. Tabelle 24). Der Anteil der Ausländer ist damit unter den Kunst- und Kulturschaffenden mit etwa neun Prozent etwas höher als bei den übrigen Antragstellern. Bei diesen beläuft sich der Anteil der Ausländer auf 5,7 Prozent in der ersten Kohorte und auf 6,5 Prozent in der zweiten Kohorte. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden mit und ohne Bewilligung ergibt sich für die beiden Kohorten kein einheitliches Bild. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden mit Bewilligung der ersten Kohorte fällt der Anteil der Ausländer höher aus als bei den Kunst- und Kulturschaffenden ohne Bewilligung. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden der zweiten Kohorte ist der umgekehrte Fall zu beobachten.

Tabelle 24
Kunst- und Kulturschaffende nach Staatsangehörigkeit (Anteile in Prozent)

	Kohorte 1	Kohorte 2
Kunst- und Kulturschaffende:		
Deutsche	90,8	91,2
Ausländer	9,2	8,8
Kunst- und Kulturschaffende bewilligt:		
Deutsche	89,7	91,9
Ausländer	10,3	8,1
Kunst- und Kulturschaffende nicht bewilligt:		
Deutsche	91,4	90,2
Ausländer	8,7	9,8
Sonstige Antragsteller:		
Deutsche	94,3	93,5
Ausländer	5,7	6,5

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Im Hinblick auf die Qualifikation ergibt sich kein einheitliches Bild (vgl. Tabelle 25). Einerseits scheinen die Kunst- und Kulturschaffenden deutlich schlechter qualifiziert zu sein als die übrigen Antragsteller. In beiden Kohorten fallen der Anteil der Personen ohne Berufsausbildung höher und der Anteil der Personen mit Berufsausbildung niedriger aus als bei den übrigen Antragstellern. Diese Unterschiede sind in beiden Kohorten ausgeprägt, treten aber insbesondere bei der ersten Kohorte sehr deutlich zutage. Hier ist unter den Kunst- und Kulturschaffenden der Anteil der Personen

ohne Berufsausbildung 11,7 Prozentpunkte höher und der Anteil der Personen mit Berufsausbildung um 20,1 Prozentpunkte niedriger als bei den übrigen Antragstellern. Andererseits fällt bei den Kunst- und Kulturschaffenden beider Kohorten der Anteil der Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss höher aus als bei den übrigen Antragstellern (vgl. Tabelle 25).

Tabelle 25

Kunst- und Kulturschaffende nach Qualifikation (Anteile in Prozent)

	Kohorte 1	Kohorte 2
Kunst- und Kulturschaffende (Antragsteller):		
Unbekannt	3,3	4,3
ohne Berufsausbildung	43,0	37,3
mit Berufsausbildung	37,1	45,0
mit (Fach-) Hochschulabschluss	16,7	13,4
Kunst- und Kulturschaffende bewilligt:		
Unbekannt	3,1	4,9
ohne Berufsausbildung	40,2	37,3
mit Berufsausbildung	43,3	46,1
mit (Fach-) Hochschulabschluss	13,4	11,8
Kunst- und Kulturschaffende nicht bewilligt:		
Unbekannt	3,4	3,7
ohne Berufsausbildung	44,2	37,4
mit Berufsausbildung	34,1	43,9
mit (Fach-) Hochschulabschluss	18,3	15,0
Sonstige Antragssteller:		
Unbekannt	2,2	3,4
ohne Berufsausbildung	31,3	33,3
mit Berufsausbildung	57,2	53,1
mit (Fach-) Hochschulabschluss	9,4	10,2

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Werden die Antragsteller mit und ohne Bewilligung unter den Kunst- und Kulturschaffenden im Hinblick auf ihre Qualifikationsstruktur verglichen, dann ergibt sich für beiden Kohorten ein ähnliches Bild. Unter den Antragstellern mit Bewilligung sind Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung stärker vertreten als bei den Antragstellern ohne Bewilligung. Hingegen fällt bei den Antragstellern ohne Bewilligung sowohl der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung als auch der Anteil von Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss höher aus (vgl. Tabelle 25).

3.5 Beschäftigungssituation vor Eintritt der Arbeitslosigkeit

Die Beschäftigungssituation vor Eintritt der Arbeitslosigkeit ist ein zentrales Merkmal für den Zugang zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Dabei wird Beschäftigung im Folgenden wie in Kapitel 2.1 als eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung definiert. Es wird die Beschäftigungssituation in den zwei Jahren vor der Antragstellung betrachtet.

Der Median der kumulierten Beschäftigungsdauer in den zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit liegt bei den Antragstellern aus der zweiten Kohorte bei 311 Tagen. Das bedeutet, dass 50 Prozent der Antragsteller in diesem Zeitraum weniger als 311 Tage und die übrigen 50 Prozent an mehr als 311 Tagen beschäftigt waren. Im Hinblick auf die kumulierten Beschäftigungstage zeigen sich nur wenige Unterschiede zwischen den Antragstellern mit Bewilligung und den Antragstellern ohne Bewilligung aus der ersten Kohorte. Bei den Antragstellern mit Bewilligung liegt der Median bei 310 Beschäftigungstagen, bei den Antragstellern ohne Bewilligung liegt er bei 313 Beschäftigungstagen.

Die Antragsteller aus der zweiten Kohorte kommen im Zweijahreszeitraum im Durchschnitt auf eine höhere Zahl von Beschäftigungstagen. Bei dieser Gruppe liegt der Median bei 323,5 Tagen. Weiterhin zeigen sich bei der zweiten Kohorte deutlichere Unterschiede zwischen den Antragstellern mit Bewilligung und den Antragstellern ohne Bewilligung. Der Median der kumulierten Beschäftigungsdauer liegt bei den Antragstellern mit Bewilligung bei 345 Tagen, bei den Antragstellern ohne Bewilligung liegt er nur bei 303 Tagen.

Die Erwerbsbiografie der Antragsteller ist durch häufig wechselnde Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet. Bei 87,6 Prozent der Antragsteller aus der ersten Kohorte und 89,2 Prozent der Antragsteller der zweiten Kohorte lassen sich im Zweijahreszeitraum vier oder mehr Beschäftigungsverhältnisse identifizieren. Der Median liegt bei den Antragstellern der ersten Kohorte bei neun Beschäftigungsverhältnissen und bei den Antragstellern der zweiten Kohorte bei zehn. Insbesondere die Gruppe der Antragsteller mit Bewilligung ist durch eine Vielzahl unterschiedlicher Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet. Bei der ersten Kohorte liegt der Median bei den Antragstellern mit Bewilligung bei 14 Beschäftigungsverhältnissen und bei den Antragstellern ohne Bewilligung bei sieben. Bei der zweiten Kohorte liegt der Median bei den Antragstellern mit Bewilligung bei 13 Beschäftigungsverhältnissen und bei den Antragstellern ohne Bewilligung bei sieben.

Hinsichtlich der kumulierten Beschäftigungsdauern zeigen sich bei den Kunst- und Kulturschaffenden deutliche Unterschiede zu Gesamtzahl der Antragsteller. Sowohl bei den Kunst- und Kulturschaffenden der ersten Kohorte wie auch bei denen der zweiten Kohorte fällt der Median der kumulierten Beschäftigungsdauer niedriger aus als bei der Gesamtzahl der Antragsteller (308 Tage bzw. 309 Tage). Desweiteren ist unter den Kunst- und Kulturschaffenden die kumulierte Beschäftigungsdauer bei den Antragstellern mit Bewilligung niedriger als bei den Antragstellern ohne Bewilli-

gung. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden der ersten Kohorte beträgt der Median der kumulierten Beschäftigungsdauer bei den Antragstellern mit Bewilligung 295 Tage und bei den Antragstellern ohne Bewilligung 316 Tage. Bei denen aus der zweiten Kohorte betragen die Werte 297 Tage bzw. 323 Tage.

Die Kunst- und Kulturschaffenden scheinen häufiger die Beschäftigungsverhältnisse zu wechseln als die Gesamtzahl der Antragsteller. Aus der ersten Kohorte kommen 93,4 Prozent der Kunst- und Kulturschaffenden im Zweijahreszeitraum auf vier oder mehr Beschäftigungsverhältnisse. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden der zweiten Kohorte beträgt dieser Anteil 92,8 Prozent. Der Median der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse zeigt hingegen kaum Unterschiede. Für die erste Kohorte liegt der Median bei zehn Beschäftigungsverhältnissen (mit Bewilligung: 14, ohne Bewilligung: 7). Bei der zweiten Kohorte fällt er sogar etwas niedriger aus. Für die Kunst- und Kulturschaffenden der zweiten Kohorte liegt der Median bei neun Beschäftigungsverhältnissen. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden mit Bewilligung liegt er bei elf und für die Kunst und Kulturschaffenden ohne Bewilligung bei acht Beschäftigungsverhältnissen.

3.6 Änderung der Anspruchsvoraussetzungen

In Kapitel 2.2.2 wurde bereits der Personenkreis eingegrenzt, welcher hypothetisch von der Sonderregelung profitieren könnte und aufgezeigt, wie sich Änderungen der Rahmenbedingungen auf diese Gruppe auswirken würden. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass nicht von allen der dort identifizierten Personen auch ein entsprechender Antrag gestellt wurde. Daher liefert dieses Kapitel für die Personen, die auch tatsächlich einen Antrag auf Arbeitslosengeld gestellt haben, einen Überblick wie sich die potentielle Inanspruchnahme der Sonderregelung und der Kreis der Leistungsberechtigten geändert hätten, wenn man die Rahmenbedingungen für die Anspruchsberechtigung bei der Beschäftigungsdauer anders gesetzt hätte.

Wie bereits erwähnt, ist bei der Analyse eine gewisse Unschärfe zu berücksichtigen. Die IEB liefert Informationen zur Beschäftigungsdauer und nicht zur Gestalt des zugrundeliegenden Arbeitsvertrages. Die Dauer des Arbeitsvertrages ist aber für den Bezug von Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung eine der entscheidenden Bedingungen. Laut § 123 Abs. 2 SGB III hat der Antragsteller nachzuweisen, dass sich die Beschäftigungen während der Rahmenfrist „überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen ergeben, die auf nicht mehr als sechs Wochen im Voraus durch Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind“. Es ist anhand der IEB jedoch nicht möglich, zu unterscheiden, ob eine kurze Beschäftigungsdauer das Resultat einer Kündigung oder eines kurzen (befristeten) Vertrages ist. Ebenso kann eine lange Beschäftigungsdauer bei einem Arbeitgeber aus mehreren Arbeitsverträgen mit einer kurzen Laufzeit resultieren.

Die Rahmenbedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung für überwiegend kurzfristig Beschäftigte könnten beispielsweise dadurch gelockert werden, dass die Beschäftigungsbedingung auf mehr als sechs Wochen

erhöht oder die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre ausgedehnt wird.¹³ Von diesen erleichterten Zugangsbedingungen können nur die Antragsteller profitieren, bei denen der Antrag abgelehnt wurde, da die Beschäftigungen in den vorangegangenen zwei Jahren nicht überwiegend eine Dauer von bis zu sechs Wochen hatten. Lag hingegen das Entgelt über der Jahresentgeltgrenze, so bleibt der Ablehnungsgrund von diesen Änderungen unberührt. Zum einen da nur das Entgelt zwölf Monate vor Beginn der Arbeitslosigkeit berücksichtigt wird. Zum anderen da das gesamte Entgelt ausschlaggebend ist und nicht nur das Entgelt aus Beschäftigungsverhältnissen von bis zu sechs Wochen Dauer. Die nachfolgenden Analysen beziehen sich daher nur auf Antragsteller, bei denen der Antrag allein deswegen abgelehnt wurde, da die Beschäftigungsverhältnisse nicht überwiegend von kurzfristiger Dauer waren.

Bei 331 Antragstellern der ersten Kohorte und bei 137 Personen der zweiten Kohorte wurde der Antrag abgelehnt, da sich die Beschäftigung im Zweijahreszeitraum nicht überwiegend aus kurzen Beschäftigungen von weniger als sechs Wochen Dauer zusammensetzt. Das bedeutet, dass bei diesen Personen weniger als 50 Prozent der kumulierten Beschäftigungstage aus solch kurzen Beschäftigungsverhältnissen resultieren. Tabelle 26 zeigt, wie viele der 331 Personen der ersten Kohorte und den 137 Personen der zweiten Kohorte die Beschäftigungsbedingung erfüllen würden, wenn auch Beschäftigungsverhältnisse von mehr als sechs Wochen berücksichtigt worden wären.

Tabelle 26

Vorwiegende Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Zweijahreszeitraum von Antragstellern, bei denen die Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war

Beschäftigung ergibt sich vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen die:	Kohorte 1		Kohorte 2	
	Anzahl	Anteil (in Prozent)	Anzahl	Anteil (in Prozent)
Bis zu 6 Wochen andauern	45	13,6	31	22,6
Bis zu 8 Wochen andauern	107	32,3	52	38,0
Bis zu 9 Wochen andauern	140	42,3	64	46,7
Bis zu 10 Wochen andauern	164	49,6	72	52,6
Bis zu 11 Wochen andauern	187	56,5	79	57,7
Bis zu 12 Wochen andauern	202	61,0	83	60,6
Bis zu 12 Wochen oder länger	331	100,0	137	100,0

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Wie Tabelle 26 zeigt, sind unter den Antragstellern der ersten und der zweiten Kohorte Personen zu finden, bei den sich die kumulierten Beschäftigungstage über-

¹³ Es wäre auch möglich die Rahmenfrist auf drei Jahre zu verlängern und auf die Beschäftigungsbedingung zu verzichten, entsprechend dem gesetzlichen Rahmen vor den Hartz-Reformen. Dies wäre aber mit der Abschaffung der Sonderregelung gleichzusetzen und nicht mehr mit einer Modifikation der selbigen. Aus diesem Grund wurde hier auf eine solche Analyse verzichtet.

wiegend aus Beschäftigungen ergeben, die nicht länger als sechs Wochen dauern. Wie bereits erwähnt können hier nur die tatsächlich realisierten Beschäftigungszeiten beobachtet werden. Für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld ist hingegen die vertraglich festgelegte Dauer des Beschäftigungsverhältnisses entscheidend. Daher kann es dazu kommen, dass Personen die Beschäftigungsbedingung zwar im Hinblick auf die tatsächlichen Beschäftigungszeiten erfüllen, aber nicht im Hinblick auf die vertraglich vereinbarten. Die Ergebnisse in diesem Kapitel sind daher nur unter der Annahme gültig, dass die durchschnittlichen Beschäftigungszeiten das Ergebnis entsprechend befristeter Arbeitsverträge sind.

Es ist weiterhin zu beachten, dass es sich bei den Ergebnissen in Tabelle 26 um kumulierte Werte handelt. Wenn beispielsweise die Beschäftigungsbedingung lautet, dass sich die Beschäftigungszeiten überwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen ergeben sollen, die nicht mehr als neun Wochen dauern, dann wird diese Bedingung immer auch von all denen Personen erfüllt, bei denen sich die Beschäftigungszeiten überwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen ergeben, die nicht mehr als acht Wochen oder sechs Wochen gedauert haben.

Würden die Beschäftigungsbedingungen soweit gelockert werden, dass Beschäftigungsverhältnisse von bis zu acht Wochen zur Anrechnung kommen könnten, dann würden also 107 der betrachteten Antragsteller aus der ersten Kohorte diese Bedingung erfüllen. Dies entspricht etwa einem Drittel der Antragsteller, bei denen die aktuell geltende Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass zu diesen Personen auch die 45 Antragsteller gerechnet werden, bei denen sich die Beschäftigungszeiten überwiegend aus Beschäftigungen ergeben, die nicht länger als sechs Wochen dauern. Werden diese nicht berücksichtigt, dann hätten von einer Erweiterung der Beschäftigungsbedingung nur 62 Personen profitiert.

Würden auch Beschäftigungsverhältnisse von zehn Wochen oder weniger berücksichtigt wie es der aktuelle Gesetzesentwurf der Bundesregierung vorsieht (vgl. Ausschussdrucksache 17(11)845 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen, Bundestagsdrucksache 17/8986), dann hätten 164 Personen oder 49,6 Prozent die Beschäftigungsbedingung erfüllt, welche sie bisher nicht erfüllt haben. Bei einer Beschäftigungsdauer von zwölf Wochen hätten 202 Personen oder 61,0 Prozent die Beschäftigungsbedingung erfüllt. Wird für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld die Beschäftigungsbedingung vollständig aufgehoben, dann würden natürlich alle diese Personen die Beschäftigungsbedingung „erfüllen“.

Für die zweite Kohorte sind die Ergebnisse ähnlich. Auch hier finden sich Personen, bei denen sich die Beschäftigungszeiten überwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen ergeben, die nicht länger als sechs Wochen andauern. Dieser Anteil fällt mit 22,6 Prozent aber höher aus als bei der ersten Kohorte mit 13,6 Prozent. Wenn Be-

beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von bis zu zehn Wochen berücksichtigt worden wären, dann hätten 52,6 Prozent der betrachteten Antragsteller die Beschäftigungsbedingung erfüllt. Wären auch Beschäftigungsverhältnisse von bis zu zwölf Wochen Dauer berücksichtigt worden, dann hätten 83 Personen oder 60,6 Prozent aus dieser Gruppe die Beschäftigungsbedingung erfüllt (vgl. Tabelle 26).

Tabelle 27 zeigt die entsprechenden Ergebnisse für die Kunst- und Kulturschaffenden, bei denen der Antrag abgelehnt wurde, da die Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war. Im Vergleich zu allen Antragstellern der ersten Kohorte hätten die Kunst- und Kulturschaffenden etwas mehr von einer Lockerung der Beschäftigungsbedingung profitieren können. Wären Beschäftigungsverhältnisse von einer Dauer bis zu acht Wochen zur Anrechnung gekommen, hätten 39,7 Prozent der Kunst- und Kulturschaffenden die Beschäftigungsbedingung erfüllt, hingegen nur 32,3 Prozent aller Antragsteller. Von einer Erweiterung auf bis zu zwölf Wochen hätten 67,8 Prozent der Kunst- und Kulturschaffenden, aber nur 61,0 Prozent aller Antragsteller profitiert. Hingegen zeigen sich kaum Unterschiede zwischen den Kunst- und Kulturschaffenden und allen Antragstellern der zweiten Kohorte.

Tabelle 27

Vorwiegende Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Zweijahreszeitraum von Kunst- und Kulturschaffenden, bei denen die Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war

Beschäftigung ergibt sich vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen die:	Kohorte 1		Kohorte 2	
	Anzahl	Anteil (in Prozent)	Anzahl	Anteil (in Prozent)
Bis zu 6 Wochen andauern	25	14,4	16	18,4
Bis zu 8 Wochen andauern	69	39,7	33	37,9
Bis zu 9 Wochen andauern	87	50,0	41	47,1
Bis zu 10 Wochen andauern	103	59,2	48	55,2
Bis zu 11 Wochen andauern	110	63,2	52	59,8
Bis zu 12 Wochen andauern	118	67,8	56	64,4
Bis zu 12 Wochen oder länger	174	100,0	87	100,0

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Bei einer Ausweitung der Rahmenfrist auf drei Jahre hätte sich hingegen kein Effekt auf die betrachtete Gruppe der Antragsteller ergeben. Ausschlaggebend für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung ist, dass sich die Beschäftigungszeiten überwiegend aus kurzen Beschäftigungen ergeben. Das bedeutet, bei einer längeren Rahmenfrist würde die Wahrscheinlichkeit für den Bezug von Arbeitslosengeld nach § 123 Abs. 2 SGB III nur dann zunehmen, wenn damit gleichzeitig ein Rückgang der durchschnittlichen Dauer der einzelnen Beschäftigungsverhältnisse einhergehen würde. Tabelle 28 und Tabelle 29 zeigen, dass dies nicht der Fall ist.

Tabelle 28

Vorwiegende Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Dreijahreszeitraum von Antragstellern, bei denen die Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war

Beschäftigung ergibt sich vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen die:	Kohorte 1		Kohorte 2	
	Anzahl	Anteil (in Prozent)	Anzahl	Anteil (in Prozent)
Bis zu 6 Wochen andauern	38	11,5	23	16,8
Bis zu 8 Wochen andauern	98	29,6	44	32,1
Bis zu 9 Wochen andauern	126	38,1	61	44,5
Bis zu 10 Wochen andauern	154	46,5	69	50,4
Bis zu 11 Wochen andauern	179	54,1	76	55,5
Bis zu 12 Wochen andauern	194	58,6	81	59,1
Bis zu 12 Wochen oder länger	331	100,0	137	100,0

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Werden für die Antragsteller der ersten und zweiten Kohorte die Beschäftigungszeiten im Dreijahreszeitraum betrachtet, dann geht die Zahl der Personen, deren Beschäftigung sich überwiegend aus kurzen Beschäftigungszeiten ergeben, zurück. Dies gilt unabhängig davon, wo die Grenze gezogen wird (vgl. Tabelle 28). Würde der Dreijahreszeitraum anstelle des Zweijahreszeitraums berücksichtigt werden, dann gelänge es also weniger Antragstellern, die Beschäftigungsbedingung zu erfüllen.

Wie Tabelle 29 zeigt, ergibt sich für die Kunst- und Kulturschaffenden das gleiche Bild. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine Verlängerung der Rahmenfrist keine Alternative darstellt, um die Chancen für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld zu erhöhen.

Tabelle 29

Vorwiegende Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Dreijahreszeitraum von Kunst- und Kulturschaffenden, bei denen die Beschäftigungsbedingung nicht erfüllt war

Beschäftigung ergibt sich vorwiegend aus Beschäftigungsverhältnissen die:	Kohorte 1		Kohorte 2	
	Anzahl	Anteil (in Prozent)	Anzahl	Anteil (in Prozent)
Bis zu 6 Wochen andauern	23	13,2	13	14,9
Bis zu 8 Wochen andauern	67	38,5	28	32,2
Bis zu 9 Wochen andauern	82	47,1	39	44,8
Bis zu 10 Wochen andauern	98	56,3	46	52,9
Bis zu 11 Wochen andauern	107	61,5	52	59,8
Bis zu 12 Wochen andauern	115	66,1	57	65,5
Bis zu 12 Wochen oder länger	174	100,0	87	100,0

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Es ist aber zu berücksichtigen, dass die Analyse der beiden Kohorten nur eine eingeschränkte Aussage zu den Effekten einer Ausweitung der Rahmenfrist ermöglicht. So dürfte die allgemeine Arbeitsmarktlage einen gewissen Einfluss auf den Effekt haben. So ist anzunehmen, dass die durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses bei günstiger Arbeitsmarktlage höher ausfällt. Die Jahre 2006 bis 2008 kennzeichnet eine sehr positive Arbeitsmarktentwicklung, was zu der beobachtbaren Stabilität der durchschnittlichen Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses beigetragen haben könnte. Bei einer ungünstigen Arbeitsmarktlage könnte sich möglicherweise ein anderes Bild ergeben.

3.7 Fazit

Die Auswertungen zeigen, dass nur in geringem Umfang Anträge auf Leistungsbezug nach § 123 Abs. 2 SGB III gestellt wurden. Die Zahl der (analysierbaren) Antragsteller zwischen August 2009 und März 2010 beläuft sich für das gesamte Bundesgebiet auf 583 Personen. Bei 212 Personen wurde mindestens einer der gestellten Anträge bewilligt. Die Bewilligungsquote für diesen Zeitraum beträgt 36,4 Prozent. Im Zeitraum April 2010 bis Dezember 2010 wurde nur noch von 356 Personen ein Antrag gestellt. Die Bewilligungsquote für diesen Zeitraum fällt mit 55,3 Prozent deutlich höher aus. Viele der Antragsteller sind in Berlin, Hamburg, Köln oder München beheimatet.

Analysen nach Berufen und Branchen zeigen, dass unter den Antragstellern insbesondere Personen aus dem Kunst- und Kulturbereich stark vertreten sind. Bei über 50 Prozent der Antragsteller in beiden Kohorten handelt es sich um Kunst- und Kulturschaffende. Deren Bewilligungsquote liegt jedoch unter dem Durchschnitt.

Am häufigsten wurden Anträge abgelehnt, da sich die Beschäftigungstage in den zwei Jahren vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit nicht überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen ergeben haben, die auf nicht mehr als sechs Wochen im Voraus durch Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet waren. Hätte die Beschäftigungsbedingung zwölf anstatt sechs Wochen betragen, dann hätten 61,0 Prozent der Personen der ersten Kohorte und 60,6 Prozent der Personen aus der zweiten Kohorte diese Bedingung erfüllt, die sie bisher nicht erfüllen. Unter den Kunst- und Kulturschaffenden fallen diese Anteile mit 67,8 Prozent bzw. 64,4 Prozent sogar noch etwas höher aus. Eine Ausweitung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre würde nach den vorliegenden Ergebnissen dagegen nicht dazu führen, dass mehr Antragsteller die Beschäftigungsbedingung erfüllen. Eine solche Variation würde den Zugang sogar eher erschweren.

4 Die Implementation der Sonderregelung – Verwaltungsaufwand und Vermittlungshandeln

Ergänzend zur strukturellen Analyse der Antragsteller wurde im Rahmen der Evaluation der Sonderregelung deren Umsetzung in fünf ausgewählten Agenturen für

Arbeit exemplarisch untersucht.¹⁴ Das folgende Kapitel enthält neben Hinweisen zur erkenntnisleitenden Forschungsperspektive Informationen zur methodischen Umsetzung der Implementationsstudie (Kapitel 4.1). In Kapitel 4.2 werden die zentralen Forschungsergebnisse präsentiert.

4.1 Forschungsfrage und methodische Umsetzung

Ziel der qualitativen Implementationsstudie ist es, die organisationsinterne Umsetzung der Sonderregelung in ausgewählten Agenturen für Arbeit aufzuzeigen. Dazu wurden zum einen Einschätzungen zum *Verwaltungsaufwand* erhoben, den die Sonderregelung in ihrer Anwendung nach sich zieht. Im Vordergrund steht hier die Frage, inwieweit mit der Umsetzung erhöhte Arbeitsaufwände für die Fachkräfte der Leistungsabteilung verbunden sind und wie diese die Regelung bewerten. Zum anderen wurde das *arbeitnehmerorientierte Vermittlungshandeln* im Bereich der Kurzfristbeschäftigten explorativ erschlossen. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, ob und inwieweit die Sonderregelung im Bereich der Arbeitsvermittlung von arbeitspraktischer Relevanz ist und sich im Umgang mit und der Betreuung von kurzfristig beschäftigten Arbeitnehmern niederschlägt. Mit dieser absichtlich weitgefassten Formulierung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Tätigkeit der Vermittlungsfachkräfte keineswegs in Vermittlung¹⁵ – verstanden als Abgleich und Zusammenführung des Angebots an und der Nachfrage nach (verfügbaren) Arbeitskräften – aufgeht, sondern zudem die Beratung der Arbeitslosen und Arbeitsuchenden auf der Grundlage eines Profilings, ihre Belehrung und Kontrolle im Sinne von ordnungspolitischem Handeln sowie deren Unterstützung durch individuelles Coaching (z.B. in Gestalt der gemeinsamen Verbesserung von Bewerbungsunterlagen) und durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umfasst.

¹⁴ An dieser Stelle möchten wir uns herzlich bei Ulrike Büschel, Volker Daumann, Detlef Güttler, Christine Hense, Barbara Knapp, Christian Sprenger und Alfons Voit für ihre Unterstützung bei der Datenerhebung und -aufbereitung bedanken.

¹⁵ Für dieses Verständnis von Arbeitsvermittlung ist die Berücksichtigung beider Seiten des Arbeitsmarktes konstitutiv. Entsprechend oblag den Vermittlerinnen und Vermittlern bereits in der Vergangenheit die Betreuung von Arbeitslosen und Arbeitgebern, sie sollten im wörtlichen Sinne zwischen beiden ‚Kundengruppen‘ vermitteln. Faktisch dominierte bis zu Beginn der 2002er Jahre jedoch die sogenannte bewerberorientierte, d.h. auf die Gruppe der Arbeitslosen konzentrierte Vermittlung (Sowa/Theuer 2010: 3), während der arbeitgeber- oder stellenorientierten Vermittlung „lange Zeit eine untergeordnete Rolle in der täglichen Arbeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung“ (ebd.) zukam. Seither ist eine organisationsinterne Ausdifferenzierung zu beobachten gewesen, die eng mit der Einführung und Weiterentwicklung des Arbeitgeber-Service (AG-S) verbunden ist. So ist die Arbeitsvermittlung in den Agenturen für Arbeit mittlerweile von einer grundsätzlich arbeitsteiligen Organisation der Vermittlungsprozesse nach Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorientierung gekennzeichnet. Während die arbeitgeberorientierte Vermittlung insbesondere Kontakte und Netzwerke zu regionalen Arbeitgebern aufbauen und somit verbesserte Integrationsoptionen für Arbeitslose erschließen soll, konzentrierten sich die arbeitnehmer- oder bewerberorientierten Vermittler darauf, „die Arbeitsuchenden und Arbeitslosen [zu] beraten und [zu] betreuen, ihre spezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten auf[zunehmen] und einen dem erfassten Fähigkeitsprofil entsprechenden Arbeitsplatz“ (ebd.) zu finden.

Zur Beantwortung der genannten Forschungsfragen wurden vornehmlich *qualitative Expertenbefragungen* (klassisch: Meuser/Nagel 1991; vgl. auch Gläser/Laudel 2006) in ausgewählten Arbeitsagenturen durchgeführt. Die Befragung fand zwischen November 2011 und März 2012 statt. Für die Auswahl der Untersuchungseinheiten war ausschlaggebend, dass dort vergleichsweise viele Anträge auf Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung gestellt wurden. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass die befragten Fach- und Führungskräfte über entsprechende Erfahrung in der Bearbeitung von Anträgen bzw. in der Vermittlung und Betreuung der Zielgruppe verfügen. Unter den schließlich ausgewählten Einheiten befinden sich zwei großstädtische Agenturen (A1 und A2 in Tabelle 30) mit einer hohen regionalen Konzentration von Antragstellern aus dem Kunst- und Kulturbereich sowie drei in mittelgroßen Städten angesiedelte Arbeitsagenturen (B1 bis B3 in Tabelle 30), in denen vergleichsweise viele Anträge von Kurzfristbeschäftigten in gewerblichen Beschäftigungsfeldern gestellt wurden. Die für die Auswahl relevanten Angaben zur regionalen Konzentration von Antragstellern nach der Sonderregelung wurden teils den IEB-Auswertungen entnommen, teils über VerBIS-Recherchen¹⁶ erschlossen.

Tabelle 30
Übersicht der geführten Experteninterviews

	„Leistung“	Vermittlung (AA)		Vermittlung (ZAV)	Gesamt
	Teamleitung	Teamleitung	Fachkraft	Fachkraft	
Agentur A1	2	2	2	2	8
Agentur A2	1	1	2	2	6
Agentur B1	1	1	1		3
Agentur B2	1	1	1		3
Agentur B3	1	1	1		3
Gesamt	6	6	7	4	23

Quelle: Eigene Darstellung. Aus datenschutzrechtlichen Gründen werden die gewählten Untersuchungsregionen anonymisiert dargestellt. Bei den mit „A1“ bzw. „A2“ bezeichneten Agenturen für Arbeit handelt es sich um die beiden großstädtischen Agenturbezirke, wobei im Falle von „A1“ zwei Geschäftsstellen einbezogen wurden. Bei den Agenturen „B1“ bis „B3“ handelt es sich um jene Agenturen für Arbeit, die vorwiegend Kurzfristbeschäftigte in gewerblichen Kontexten betreuen.

Insgesamt wurden 23 Fachkräfte und Teamleiter der Leistungsabteilung sowie der Arbeitsvermittlung in den Agenturen für Arbeit und bei der Zentralen Auslandsvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit befragt. Der Feldzugang erfolgte zunächst per zentralem postalischen Anschreiben an die Geschäftsführung der jeweiligen Agentur für Arbeit, in dem das Forschungsprojekt kurz vorgestellt, um Unterstützung bei der Durchführung gebeten und – unter Rückgriff auf Informationen ei-

¹⁶ Die Abkürzung *VerBIS* steht für „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem“. Es handelt sich um eine IT-Plattform, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern zur Erfassung und Dokumentation von Beratungs- und Vermittlungsleistungen nutzen.

ner Vorrecherche in VerBIS – als geeignet erachtete Interviewpartner benannt wurden. In einem anschließenden Telefongespräch mit einer Führungskraft der jeweiligen Agentur für Arbeit wurde die Eignung der vorab recherchierten Interviewpartner erörtert. Mit den schließlich benannten Personen wurden daraufhin Gesprächstermine vereinbart. Da sich im Falle der Leistungsabteilungen die Bearbeitung der Anträge mehrheitlich auf eine größere Zahl von Fachkräften verteilte, wurden aus forschungsökonomischen Gründen lediglich die Teamleiter in die Befragung einbezogen. Anders dagegen im Falle der ZAV. Hier wurden hingegen ausschließlich Fachkräfte befragt, da Fragen der konkreten Betreuungs- und Vermittlungspraxis im Vordergrund standen. Da die Befragungen in der Agentur A1 in zwei Dienststellen stattfanden, wurde jeweils eine Führungskraft der Leistungsabteilung und je eine Führungs- und eine Fachkraft aus der Arbeitsvermittlung einbezogen. Einen Überblick über die Zusammensetzung des Untersuchungssamples gibt Tabelle 30.

Gegenstand der leitfadengestützten Interviews war – je nach Zuständigkeit und Hierarchie – vor allem der mit der Sonderregelung verbundene Aufwand bei der Leistungsgewährung sowie die Betreuungs- und Vermittlungspraxis von Kurzfristbeschäftigten. In diesem Zusammenhang standen Besonderheiten des Vermittlungshandelns bei Kunst- und Kulturschaffenden sowie die Zusammenarbeit mit der Künstlervermittlung der ZAV im Fokus. Die Interviews, die durchgängig am Arbeitsplatz der Befragten stattfanden und durchschnittlich knapp 40 Minuten dauerten, wurden elektroakustisch aufgezeichnet, anschließend protokolliert und inhaltsanalytisch ausgewertet (vgl. Mayring 2002). Aufgrund der vergleichsweise geringen Fallzahlen haben die Analysen explorativen Charakter und sind daher in ihrer Reichweite und Verallgemeinerbarkeit begrenzt.

Ergänzt wurde die Expertenbefragung um die Recherche von *VerBIS-Kundenhistorien*¹⁷ einer Stichprobe von insgesamt 200 Personen (für die Zusammensetzung der Stichprobe vgl. Tabelle 31). Gezogen wurde die Stichprobe aus der Grundgesamtheit der Personen, die zwischen August 2009 und März 2010 (1. Berichtszeitraum) sowie April 2010 und März 2011 (2. Berichtszeitraum) einen Antrag auf Arbeitslosengeld gemäß § 123 Abs. 2 SGB III gestellt haben.¹⁸ Aufgenommen wurden jeweils 100 Antragsteller pro Berichtszeitraum. Im ersten Berichtszeitraum befanden sich darunter 43 Kunst- und Kulturschaffende, im zweiten waren es dagegen 60 (vgl. Tabelle 39 im Anhang des Berichts). Für das Merkmal ‚Berufsgruppe‘ – unterschieden nach ‚Kunst- und Kulturschaffenden‘ sowie ‚anderen Berufen‘ – entspricht das Verhältnis weitgehend der Stichprobe dem der jeweiligen Grundgesamt-

¹⁷ Die Abkürzung *VerBIS* steht für „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem“. Es handelt sich um eine IT-Plattform, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern zur Erfassung und Dokumentation von Beratungs- und Vermittlungsleistungen nutzen.

¹⁸ Bei den gewählten Betrachtungszeiträumen handelt es sich um jene, die auch den Berichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zugrundeliegen.

heit. Gleiches gilt ebenfalls für das Merkmal Geschlecht (vgl. Tabelle 40 im Anhang des Berichts).

Tabelle 31

Zusammensetzung der Stichprobe (VerBIS-Recherche)

	Berichtszeitraum 1 (08.2009 – 03.2010)	Berichtszeitraum 2 (04.2010 – 03.2011)	Gesamtzeitraum (08.2009 – 03.2011)
Antragsteller (gesamt)	100	100	200
Antragsteller (Antrag bewilligt)	48	40	88
Antragsteller (Antrag abgelehnt)	52	60	112
Ablehnungsgrund: Dauer der Beschäf- tigung	51	55	106
Ablehnungsgrund: Jahresentgelt	1	5	6

Quelle: Eigene Darstellung; Angabe in Personenanzahl

Bei der VerBIS-Recherche wurden insbesondere Angaben zu Vermittlungsaktivitäten im Zeitraum von jeweils sechs Monaten nach erfolgter Antragstellung gemäß § 123 Abs. 2 SGB III erfasst. Im Einzelnen wurde die Anzahl von Beratungsvermerken, Eingliederungsvereinbarungen, Vermittlungsvorschlägen und Maßnahmeteilnahmen erfasst. Auf diese Weise sollten stärker quantifizierende Informationen zu den Vermittlungsaktivitäten bei Antragstellern nach der Sonderregelung erhoben werden. Die in VerBIS recherchierten Individualdaten wurden zusammengeführt, anschließend aggregiert und deskriptiv ausgewertet.

4.2 Empirische Befunde im Überblick

Zusammengefasst zeigen die vorliegenden Ergebnisse, dass die Sonderregelung über die verschiedenen Organisationseinheiten hinweg eine höchst unterschiedliche Bedeutung im Arbeitsalltag der befragten Fach- und Führungskräfte aufweist und von ihnen daher ebenso unterschiedlich bewertet wird. So ist die Sonderregelung im Bereich der *Leistungsabteilung* von arbeitspraktischer Relevanz und wird in ihrer seit August 2009 gültigen Fassung tendenziell als wenig zielführend bewertet. Im Kontext der *Arbeitsvermittlung* von Agenturen und ZAV spielt sie hingegen eine untergeordnete Rolle und entzieht sich damit der fachlichen Bewertbarkeit. Hier offenbart die Befragung vielmehr eine Reihe anderer – externer wie organisationsinterner – Faktoren und Bedingungen, die die Handlungsmöglichkeiten der Fachkräfte bei der Betreuung und Vermittlung von Kurzfristbeschäftigten strukturieren und sich in der täglichen Arbeit als deutlich relevanter erweisen. Neben der Struktur des regionalen Arbeitsmarktes, der Beschäftigungspraxis regional bedeutender Arbeitgeber und den allgemeinen Arbeitsmarktchancen der Kurzfristbeschäftigten zählen hierzu weiterhin berufsbezogene Spezifika im Bereich der Kunst- und Kulturschaffenden. Mit Blick auf die organisationsinternen Aspekte nimmt bei der Betreuung der letzt-

genannten Gruppe zudem die Arbeitsteilung zwischen den Agenturen für Arbeit und der Künstlervermittlung der ZAV einen hohen Stellenwert ein. Die Auswertungsergebnisse legen daher die Schlussfolgerung nahe, dass es sich für das Vermittlungshandeln tendenziell als unerheblich erweist, ob es sich um Antragsteller nach der Sonderregelung handelt oder nicht. Dies gilt zumal in den drei Agenturen, die Kurzfristbeschäftigte im gewerblichen Bereich betreuen, und ohnehin nur wenige, teils überhaupt keine Fälle vorliegen, in denen der Antrag bewilligt wurde.

Entsprechend der hier zunächst nur knapp skizzierten Differenz zwischen der Bedeutung, die der Sonderregelung im Arbeitsalltag der befragten Fach- und Führungskräfte in Leistungs- und Vermittlungsabteilungen zukommt, ist auch die folgende Ergebnisdarstellung anhand dieser organisationalen Unterscheidung orientiert. So wird zunächst die Frage des Verwaltungsaufwands der Sonderregelung diskutiert (Kapitel 4.2.1), bevor anschließend der vermittlerische Umgang mit den Antragstellern bzw. den Kunst- und Kulturschaffenden sowie den gewerblich Kurzfristbeschäftigten im Blickpunkt steht (Kapitel 4.2.2).

4.2.1 Verwaltungsaufwand

Mit Blick auf die leistungsrechtliche Umsetzung der Sonderregelung sind zusätzlich zu den Beschäftigungstagen auch die durchschnittliche Dauer der Beschäftigungsverhältnisse sowie das erzielte Jahresentgelt bei der Antragsprüfung zu berücksichtigen. Um die adäquate Umsetzung dieser Anforderungen zu gewährleisten, war die Regelung in den befragten Agenturen für Arbeit wiederholt Gegenstand von Dienstbesprechungen, in die neben den Mitarbeitern der Leistungsabteilung auch teilweise Personal aus der Eingangszone einbezogen wurde, da häufig bereits hier Informationen zur Möglichkeit der Beantragung von Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung ausgehändigt werden sollten. Unterstützend fertigten in manchen Fällen die befragten Teamleiter entsprechende Arbeitshilfen an, bzw. stellten ihren Mitarbeitern die anderer Agenturen zur Verfügung. Neben den Darstellungen des erforderlichen Arbeitsablaufes bei der Prüfung von Anträgen nach der Sonderregelung umfassten diese Hinweise teils auch Berechnungshilfen, um die Ermittlung etwaiger Ansprüche zu erleichtern. Während die Anträge in den von uns befragten Agenturen mehrheitlich von allen Mitarbeitern der jeweiligen Teams bearbeitet werden und damit alle gleichermaßen mit den Rechtsvorschriften der Sonderregelung vertraut sind, wurde in der Agentur A2 – eine der beiden größeren Agenturen für Arbeit des Untersuchungssample – ein stärker arbeitsteiliges Vorgehen implementiert. Hier bekam ein Mitarbeiter des Teams die Zuständigkeit für die Sonderregelung übertragen und war fortan allein für die Bearbeitung der entsprechenden Anträge verantwortlich. Den Produktivitätsgewinnen, die ein derartiges Vorgehen ermöglichen kann, steht jedoch das Risiko des Verlusts von fachspezifischem Wissen im Falle des Ausfalls oder Weggangs des Mitarbeiters gegenüber. In der betreffenden Agentur trat dieser Fall auch tatsächlich ein, so dass der befragte Teamleiter gezwungen war, weitere Fachkräfte seines Teams in die Bearbeitung der Sonderregelung einzubeziehen.

Ungeachtet dieser Differenzen in der Arbeitsorganisation wird die leistungsrechtliche Umsetzung der Sonderregelung aus fachlicher Perspektive als weitgehend unproblematisch eingeschätzt, zumal im Bedarfsfalle die jeweils zuständige Regionaldirektion als Ratgeber zur Verfügung steht. Einem der befragten Teamleiter zufolge hat die Umsetzung der Regelung daher eher den Charakter einer ‚Rechenübung‘. Allenfalls zu Beginn der Einführung waren im Zusammenhang mit spezifischen Beschäftigungspraktiken mancher Arbeitgeber im Bereich der Kunst- und Kulturschaffenden in einer der befragten Einheiten Unklarheiten aufgetaucht. So war in Einzelfällen strittig, ob die Beschäftigungszeiten von Antragstellern als durchgängig zu interpretieren sind und eine Anwendung der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte demnach nicht in Betracht käme. Hintergrund dieser Problemstellung ist das bei Sendeanstalten teils zu beobachtende Phänomen der sogenannten ‚freien-festen-Mitarbeiter‘. Diese Mitarbeiter – einem der befragten Teamleiter zufolge vielfach Kameraleute – verfügen nicht über einen unbefristeten Arbeitsvertrag, sondern werden auftragsbezogen eingestellt. Sie erhalten aber trotz fehlender Vertragsgrundlage vielfach die mündliche Zusage von ihrem Arbeitgeber, dauerhaft berücksichtigt zu werden. Angesichts dieser Konstellation war den Mitarbeitern der betreffenden Arbeitsagentur unklar, ob diese Personen zwischen zwei Einsätzen als arbeitslos gelten, also dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, oder ob sie wie dauerhaft Beschäftigte zu behandeln sind. Während im ersten Fall die Anwendung der Sonderregelung grundsätzlich in Frage käme, wäre dies im zweiten hingegen ausgeschlossen. Mittlerweile wurde diese Frage durch eine Entscheidung des Sozialgerichts dahingehend geklärt, dass es sich bei der geschilderten Konstellation nicht um eine dauerhafte Anstellung handelt und die Sonderregelung somit Anwendung finden kann.

Der weitgehend unproblematischen fachlichen Einschätzung steht jedoch eine kritische Haltung hinsichtlich des Aufwands gegenüber, den die Bearbeitung von Anträgen nach der Sonderregelung in den Leistungsabteilungen verursacht. Diesen teils als „Mehrbelastung“ (Agentur B1) beschriebenen Aufwand bei der leistungsrechtlichen Umsetzung der Sonderregelung führen die befragten Teamleiter nicht zuletzt auf die anfänglich vergleichsweise hohe Zahl eingereichter – aber kaum bewilligter – Anträge zurück.¹⁹ Mittlerweile seien die Antragszahlen jedoch rückläufig, berichten die befragten Teamleiter der Leistungsabteilung, so dass sich die entstehenden Aufwände relativiert hätten (zur bundesweiten Entwicklung der Zahl nach § 123 Abs. 2 SGB III gestellter Anträge auf Arbeitslosengeld vgl. Tabelle 15). Den Rückgang der Antragszahlen führen sie vor allem darauf zurück, dass die Details der Regelung nun besser bekannt sind und die – eher geringen – Bewilligungschancen

¹⁹ Ob diese Einschätzung von den unmittelbar mit der Antragsprüfung betrauten Fachkräften geteilt wird oder inwieweit hier womöglich abweichende Deutungen zum Tragen kommen, kann auf der vorliegenden Datengrundlage nicht beantwortet werden. Hierzu wären zusätzlich auch Interviews mit den jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich. Im Falle zukünftiger Untersuchungen zur Implementation der Sonderregelung könnte dies gegebenenfalls berücksichtigt werden.

von potenziellen Antragstellern daher realistischer eingeschätzt werden können. In Übereinstimmung mit der statistischen Auswertung der Ablehnungsgründe wird insbesondere die Beschäftigungsdauer für die hohe Zahl an Ablehnungen verantwortlich gemacht (vgl. hierzu Tabelle 15 sowie Tabelle 31). Mit Verweis auf die Entlohnungsbedingungen im Bereich der Kunst- und Kulturschaffenden wird von dem Teamleiter der Agentur A2 auch das Überschreiten der Entgeltbezugsgröße als ausschlaggebender Grund für die Ablehnung benannt. In den drei Agenturen für Arbeit (B1 bis B3), die überwiegend Kurzfristbeschäftigte in gewerblichen Beschäftigungsfeldern betreuen, fällt die Bewilligungsquote noch deutlich geringer aus. So gab es in der Agentur B3 zum Zeitpunkt des Interviews lediglich eine Person, die aufgrund der Sonderregelung Arbeitslosengeld bezog, in der Agentur B2 gab es sogar überhaupt keinen entsprechenden Fall. Verantwortlich hierfür sind jedoch nicht ausschließlich die mit der zum Zeitpunkt der Befragung gültigen rechtlichen Ausgestaltung der Sonderregelung verbundenen Zugangsvoraussetzungen. Die geringen Bewilligungszahlen sind auch darauf zurückzuführen, dass teils die erforderlichen 180 Beschäftigungstage nicht erreicht werden (insbesondere in der Agentur B2) oder aber die kurzzeitig beschäftigten Arbeitnehmer aufgrund der hohen Zahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse einen regulären Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben können (insbesondere in der Agentur B1). Neben der – zumindest in der Anfangszeit – erhöhten Zahl gestellter Anträge erklärt sich der hohe Aufwand zudem mit einer grundsätzlich aufwändigeren Prüfung und Bearbeitung der Anträge nach der Sonderregelung. Der Einschätzung der befragten Teamleiter zufolge nimmt die Prüfung in diesen Fällen erheblich mehr Zeit in Anspruch als bei der regulären Beantragung von Arbeitslosengeld. Mitverantwortlich hierfür ist, dass hier sowohl der reguläre Anspruch auf Arbeitslosengeld als auch die Anspruchsberechtigung nach der Sonderregelung geprüft wird. Entscheidend aber ist ihrer Einschätzung zufolge, dass nicht der gesamte Auswertungsvorgang softwareunterstützt erfolgt. Angesichts der mittlerweile stark gesunkenen Zahl gestellter Anträge ist deren Prüfung und Bearbeitung jedoch weit davon entfernt, eine hohe Belastung der Arbeitsagenturen darzustellen.

Insgesamt bewerten die Fach- und Führungskräfte der Leistungsabteilung die Sonderregelung zurückhaltend-skeptisch. In der Kritik steht insbesondere das Missverhältnis zwischen dem – vor allem in der Anfangszeit – erhöhten Bearbeitungsaufwand und der geringen Bewilligungsquote und dem damit geringen Nutzen für die betroffenen Arbeitnehmer. Beispielhaft sei dazu auf die Äußerung einer befragten Teamleiterin verwiesen, die aufgrund dieser Sachlage die Sinnhaftigkeit der Sonderregelung insgesamt bezweifelt:

„Wenn zwei Drittel der Anträge abgelehnt werden, weil die Voraussetzungen einfach nicht vorliegen, dann weiß ich nicht, ob so eine Regelung Sinn macht“ (Agentur A1, TL ‚Leistung‘).

Zumindest in ihrer gegenwärtig gültigen Form wird die Sonderregelung daher als wenig zielführend, in den Worten eines anderen Teamleiters sogar als „überflüssig“ (Agentur A2) bewertet. Aus Sicht der Befragten besteht daher teils Zweifel daran, ob

die Fortführung der derart ausgestalteten Sonderregelung erforderlich und zweckmäßig sei. Weiterentwicklungsbedarf sehen sie insbesondere bei der rechtlichen Ausgestaltung der Regelung, die besser an die vorherrschenden Beschäftigungsbedingungen angepasst werden und somit einer größeren Zahl von Arbeitnehmern Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung ermöglichen sollte. Dies gilt vor allem für den Teil der Sonderregelung, dem zufolge die Beschäftigungsverhältnisse überwiegend nicht länger als sechs Wochen dauern dürfen. Mit Blick auf die arbeitspraktische Umsetzung wäre aus ihrer Sicht die Entwicklung einer geeigneten computertechnischen Lösung wünschenswert, um den Prüfungsaufwand von Anträgen nach der Sonderregelung zukünftig zu minimieren.

4.2.2 Vermittlungshandeln

Neben dem Verwaltungsaufwand bildete die arbeitspraktische Relevanz der Sonderregelung im Bereich der Arbeitsvermittlung das zweite zentrale Erkenntnisinteresse der vorliegenden Implementationsstudie. Im Vordergrund stand hierbei die Frage, ob und ggf. inwieweit die Sonderregelung einen Einfluss auf den Umgang mit und die Vermittlung von kurzfristig Beschäftigten hat. So konnte vorab nicht ausgeschlossen werden, dass mit deren Zugang in den Leistungsbezug sich auch verstärkt Fragen des vermittlerischen Umgangs mit jenen Personen stellen, die wiederkehrend arbeitslos sind und daher nur schwer nachhaltig vermittelt werden können. Die Auswertung der Expertenbefragung zeigt jedoch, dass die arbeitspraktische Bedeutung der Sonderregelung von den befragten Fach- und Führungskräfte in der Arbeitsvermittlung der Agenturen für Arbeit und der ZAV durchgängig als gering eingeschätzt wird. Diese Einschätzung erklärt sich vor allem aus der Zielsetzung und der seit August 2009 gültigen Ausgestaltung dieser Regelung heraus. So ist die Sonderregelung explizit darauf ausgerichtet, Arbeitnehmern mit wiederholten kurzfristigen Beschäftigungsdauern den Zugang zu den passiven Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu erleichtern, nicht aber deren Integration in Arbeit zu unterstützen. Dementsprechend deuten und behandeln die befragten Arbeitsvermittler die Sonderregelung als eine ausschließlich *leistungsrechtlich relevante Regelung*, die im Kontext der Arbeitsvermittlung keine handlungsleitende Rolle spielt und allenfalls in Gestalt eines entsprechenden Hinweises an möglicherweise betroffene Bewerber thematisiert wird. Weitergehende Beratungsleistungen erfolgen weisungsgemäß ausschließlich durch die Leistungsabteilung. Demgegenüber konnten jedoch eine Reihe anderer – externer wie organisationsinterner – Faktoren identifiziert werden, die sich für das Beratungs- und Vermittlungshandeln der Fachkräfte im Umgang mit kurzfristig Beschäftigten als deutlich relevanter erweisen.

Kurzfristbeschäftigte in gewerblichen Beschäftigungsfeldern

Im Bereich der Kurzfristbeschäftigten in gewerblichen Beschäftigungsfeldern gehören zu diesen Faktoren vor allem die allgemeinen Arbeitsmarktchancen der kurzfristig Beschäftigten, die die befragten Fach- und Führungskräfte überwiegend als gering einschätzen. Verantwortlich dafür ist ihnen zufolge ein meist gering ausgeprägtes formales Qualifikationsniveau, aber auch die geringe regionale Mobilität der

betreffenden Beschäftigtengruppe. Über diese individuellen Gründe hinaus werden die Handlungsmöglichkeiten der hier befragten Vermittlungsfachkräfte von der Struktur des regionalen Arbeitsmarktes bestimmt, d.h. dem allgemeinen Angebot an verfügbaren Beschäftigungsmöglichkeiten oder der Beschäftigungspraxis der Arbeitgeber, die überwiegend mit kurzen Einsatzdauern operieren. Im Falle der drei Agenturen für Arbeit (B1 bis B3) ist es dabei jeweils ein Arbeitgeber, der in den verschiedenen Regionen überwiegend auf den Einsatz von Kurzfristbeschäftigten zurückgreift.

Im Bezirk der Agentur B1 handelt es sich um einen Industriebetrieb, der im Rhythmus des Produktionszyklus einen Teil seiner Arbeitskräfte für rund drei Wochen beschäftigt, sie anschließend in eine meist einwöchige Arbeitslosigkeitsphase entlässt, um diese dann erneut kurzfristig zu beschäftigen. Aus der Perspektive der Arbeitsvermittlung handelt es sich bei diesen Beschäftigten um „klassische Wiedereinsteller“, so einer der befragten Teamleiter, die nach meist kurzen Arbeitslosigkeitsphasen erneut vom gleichen Arbeitgeber beschäftigt werden.²⁰ Diese Beschäftigten sind eher gering qualifiziert und regional wenig mobil, so dass sie der Einschätzung des befragten Teamleiters zufolge ohne größere Förderleistungen der Agentur kaum Aussichten auf eine (unbefristete) Anstellung bei einem anderen Arbeitgeber haben. Auch wegen der ohnehin meist nur kurzen Arbeitslosigkeitsphasen werden intensive Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten daher als wenig zielführend eingeschätzt. Dementsprechend wird in diesen Fällen von kurztaktigen Einladungen zu Beratungsgesprächen abgesehen und der Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen wird tendenziell zurückhaltend gehandhabt. Für geeignete unbefristete Stellen werden zwar Vermittlungsvorschläge ausgehändigt, dies kommt aufgrund der eher schlechten Arbeitsmarktlage und dem von geringer Qualifikation und Mobilität gekennzeichneten Arbeitsmarktprofil der betreffenden Personen aber vergleichsweise selten vor. Erst bei einer längeren Phase der Arbeitslosigkeit von ein bis zwei Monaten würden diese, so die befragte Fachkraft der Agentur B1, häufiger eingeladen und die Vermittlungsbemühungen intensiviert. Im Falle weiterführender Untersuchungen wäre jedoch zu klären, ob sich derartige Arrangements auch in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage beobachten lassen oder ob und inwieweit in diesen der Einsatz von Vermittlungsvorschlägen anders gehandhabt wird.

Auch im Bezirk der Agentur B2 operiert maßgeblich ein Arbeitgeber mit kurzfristigen Befristungsdauern, wobei es sich hier eher um saisonale denn um kurzfristige Beschäftigung handelt. Das Unternehmen ist im Bereich der Kommissionierung tätig und verpackt zweimal jährlich in großem Umfang Süßwaren. Hierzu werden in Hochphasen bis zu 600 Personen befristet beschäftigt, wobei es sich um sachliche

²⁰ Im Falle dieser Beschäftigtengruppe, die den Angaben der Teamleitung der Leistungsabteilung zufolge etwa 60 Personen umfasst, profitieren allenfalls ‚Neueinsteiger‘ von der Sonderregelung, indem sie schneller einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben. Nach einer gewissen Beschäftigungszeit liegt jedoch mehrheitlich ein regulär erworbener Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung vor.

Befristungen handelt, der Arbeitsvertrag also nicht nach Ablauf einer bestimmten Zeitdauer, sondern mit der Erfüllung des jeweiligen Arbeitsauftrags endet. Hierüber werden die Mitarbeiter den Angaben der befragten Fach- und Führungskräfte zufolge rund eine Woche vor Einsatzende benachrichtigt. Demzufolge variiert die Beschäftigungsdauer und reicht von rund sechs Wochen bis zu wenigen Monaten. In der Regel werden mit den beiden Einsätzen pro Jahr die mindestens erforderlichen 180 Beschäftigungstage jedoch nicht erreicht, so dass die betreffenden Beschäftigten in Arbeitslosigkeitsphasen mehrheitlich keine Entgeltersatzleistungen erhalten. Bei diesen handelt es sich vorwiegend um Frauen in höherem Erwerbsalter, die geringe formale Qualifikationen und eine eingeschränkte regionale Mobilität aufweisen und deren allgemeine Arbeitsmarktchancen daher als eher niedrig eingeschätzt werden. Entsprechend der durchaus unterschiedlichen Beschäftigungssituation der wiederholt befristet beschäftigten Personen lassen sich in den Darstellungen der befragten Fach- und Führungskräfte auch mit Blick auf die Betreuungs- und Vermittlungspraxis deutliche Unterschiede feststellen. Anders als im Falle der Kurzfristbeschäftigten in der Agentur B1 werden die in der Kommissionierung tätigen Saisonbeschäftigten während der vermutlich längeren Arbeitslosigkeitsphase zwischen den beiden Einsätzen im Jahr ohne Abstriche in die Vermittlungsbemühungen der Agentur einbezogen. So wird ausdrücklich hervorgehoben, dass zwischen der Betreuung und Vermittlung dieser Personengruppe und anderen Arbeitslosen keinerlei Unterschiede gemacht werden. Die erneute (nachhaltige) Integration in den ersten Arbeitsmarkt bleibe auch in deren Falle die zentrale Zielsetzung des Vermittlungshandelns. Diese Differenz folgt den Vorgaben des „Vier-Phasen-Modells“ der Vermittlung, das im Falle der zwischen kurzfristiger Beschäftigung und ebenso kurzfristiger Arbeitslosigkeit wechselnden Gruppe der ‚Wiedereinsteller‘ in der Agentur B1 durchaus deren zeitweiliger Ausgliederung aus dem Vermittlungsprozess vorsieht. Im Falle der Saisonbeschäftigten der Agentur B2 sieht das „Vier-Phasen-Modell“ hingegen vor, diesen Kreis von Arbeitsuchenden in den Vermittlungsprozess zu integrieren, um so die Arbeitslosigkeitsdauer nach Möglichkeit zu reduzieren. Anders als im Falle der Agentur B1 findet in der Agentur B2 daher auch das Kontaktdichtekonzept Anwendung und auch der Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsvorschlägen ist dem in Fällen mit ähnlicher Profillage, aber ohne Saisonbeschäftigung, vergleichbar. Entsprechend werden die betreffenden Personen zwischen den beiden Einsätzen aufgefordert, nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten zu suchen, etwa im Bereich anderer Saisonbeschäftigungen. Gleichzeitig werden sie angehalten, Kontakt zu ihrem alten Arbeitgeber zu halten, um den nächsten Beschäftigungsbeginn besser abschätzen zu können. Dies sei zwar nicht in jedem Fall erfolgreich, so eine der befragten Fachkräfte, aber gelegentlich könnten so längerfristige Beschäftigungszeiten summiert werden.

Auch im Bezirk der Agentur B3 konzentrieren sich die kurzfristig Beschäftigten bei einem Arbeitgeber. Hier handelt es sich um ein international operierendes Versandhaus, dessen befristet beschäftigte Mitarbeiter meist einen auf drei Monate angelegten Arbeitsvertrag erhalten. Die Löhne gehören der Einschätzung des befragten

Vermittlers zufolge zu den höchsten in der Region. So fällt der Bruttostundenlohn für vergleichbare Tätigkeiten bei anderen Arbeitgebern – vielfach handelt sich dabei um Zeitarbeitsfirmen – bis zu 30 Prozent niedriger aus. Mit Blick auf die Arbeitsvermittlung handelt es sich hierbei um einen durchaus handlungsrelevanten Faktor. Zwar betont der befragte Teamleiter, dass im Bereich der Kurzfristbeschäftigten die Vermittlungsaktivitäten an einer möglichst nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt orientiert sind, die geschilderte Vermittlungspraxis scheint diesem Anspruch jedoch teils nicht gerecht werden zu können.

„Weil ja unser Ziel eigentlich sein soll, eine möglichst nachhaltige Integration. Mit kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen kann ich eine nachhaltige Integration nicht realisieren.“

In der Aussage des befragten Teamleiters kommt ein Zielkonflikt zum Ausdruck, mit dem sich die Fach- und Führungskräfte – nicht nur in der Agentur B3 – bei der Betreuung und Vermittlung von Kurzfristbeschäftigten in gewerblichen Beschäftigungsfeldern konfrontiert sehen. Auf der einen Seite wird hier die Anforderung benannt, die Vermittlungsbemühungen an einer „möglichst nachhaltigen“, d.h. längerfristigen Eingliederung Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt auszurichten. Dieser Grundsatz des Vermittlungshandelns, den der Teamleiter in der hier zitierten Äußerung hervorhebt, ist jedoch nicht durchgängig und in jedem Fall anwendbar. Mit Blick auf die Vermittlungsfachkräfte kann dies insofern Handlungsdilemmata nach sich ziehen, als dass kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse zu einer dauerhaften Erscheinung auf dem Arbeitsmarkt geworden sind, sich mit ihnen jedoch eine nachhaltige Vermittlung nur schwerlich realisieren lässt.

Jenseits des darin begründeten grundsätzlichen Handlungsproblems sind im Falle der Agentur B3 hierfür nicht zuletzt die Zumutbarkeitsbestimmungen des SGB III verantwortlich, die sich strukturierend auf die Handlungsmöglichkeiten der Vermittlungsfachkräfte auswirken. So ist während der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit eine Vermittlung der Kurzfristbeschäftigten in andere Beschäftigungsverhältnisse zumeist bereits deshalb ausgeschlossen, da das Lohnniveau anderer in Frage kommender Arbeitgeber der Region deutlich niedriger ausfällt und gegenüber dem vormaligen Arbeitsentgelt eine nicht zumutbare Reduktion um mehr als 20 Prozent darstellen würde (vgl. § 140 Abs. 3 SGB III). Verfügen die betreffenden Personen zudem über eine Wiedereinstellungszusage ihres ehemaligen Arbeitgebers, werden seitens der Vermittlungsabteilung rund zwei Monate lang keinerlei Aktivitäten eingeleitet. Erst wenn innerhalb dieses Zeitraums keine erneute Wiedereinstellung erfolgt, lädt die Vermittlungsfachkraft die betreffenden Personen zu einem Gesprächstermin in die Agentur ein. Vermittlungsbemühungen im engeren Sinne beginnen jedoch erst bei länger als drei Monate andauernder Arbeitslosigkeit. Im Zuge der sich dann absenkenden Zumutbarkeitsbedingungen wird anschließend eine Vermittlung bei anderen Arbeitgebern mit niedrigerem Lohnniveau möglich. Tatsächlich tritt dieser Fall jedoch meist nicht ein, da es der Erfahrung des zuständigen Arbeitsvermittlers zufolge gegen Ende des dritten Arbeitslosigkeitsmonats meist zur erneuten Einstellung beim ehemaligen Arbeitgeber kommt.

In der Zusammenschau illustrieren die Ausführungen die eingangs formulierte Beobachtung, dass Beratungs- und Vermittlungshandeln im Kontext der Arbeitsverwaltung von einer Vielzahl an Faktoren beeinflusst werden und somit die Möglichkeiten und Handlungsbedingungen der Vermittlungsarbeit strukturieren. In den hier dargestellten Konstellationen offenbarte sich dabei ein spezifisches Zusammenspiel zwischen externen Faktoren auf der einen und organisationsinternen Faktoren auf der anderen Seite. So erwiesen sich im Falle der Agenturen B1 bis B3 die Struktur des regionalen Arbeitsmarktes, die Beschäftigungschancen der betreffenden Arbeitsuchenden sowie die Beschäftigungspraxis der maßgeblichen Arbeitgeber für die Handlungsmöglichkeiten der Vermittlungsfachkräfte als maßgeblich. Die jeweilige Profillage, die zu erwartende Dauer der Arbeitslosigkeit und damit eng zusammenhängend die Aussichten auf eine baldige Wiedereinstellung beim ehemaligen Arbeitgeber ziehen gemäß der organisationsinternen Vorgaben entsprechende Vermittlungspraxen nach sich.

Kunst- und Kulturschaffende

Eine ähnliche Situation – wenn auch mit anderer Gewichtung und wegen anderer Gründe – findet sich auch im Bereich der *Kunst- und Kulturschaffenden* operierenden Vermittlungsfachkräfte. Auch hier ist die alltägliche Arbeit von äußeren Einflussfaktoren mitbestimmt. Dazu gehören insbesondere berufsbezogene Spezifika der Kunst- und Kulturschaffenden, aber auch die organisationsinterne Arbeitsteilung zwischen den Agenturen für Arbeit und der auf die Künstlervermittlung spezialisierten ZAV. Hinter der weitgefassten Bezeichnung der Kunst- und Kulturschaffenden verbirgt sich dabei eine durchaus heterogene Gruppe von Beschäftigten: Zum einen gehören dieser Kategorie jene Personen an, die wie Schauspieler oder Musiker selbst künstlerisch tätig sind und entsprechende Ausbildungen oder Engagements aufweisen. Zum anderen werden aber auch Personen mit gewerblichen Berufsqualifikationen, die wie beispielsweise Kameralleute oder Tontechniker im Bereich der Kunst- und Kulturproduktion, bei Theater, Film und Fernsehen tätig sind, der Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden zugeordnet. Über die agenturinterne Zuordnung entscheidet daher nicht wie ansonsten üblich die Berufsqualifikation, sondern der Arbeits- und Einsatzort der jeweiligen Personen.

Im Unterschied zu den Kurzfristbeschäftigten in gewerblichen Tätigkeitsfeldern stellt sich im Falle der Kunst- und Kulturschaffenden daher zudem und zunächst die Frage, wie diese im Prozess der Betreuung und Vermittlung identifiziert und als solche anerkannt werden. Den durchgeführten Befragungen zufolge geschieht dies in einem mehrstufigen Verfahren, an dem verschiedene Abteilungen der Agenturen für Arbeit sowie die ZAV beteiligt sind. Die erste Zuordnung wird dabei von der Eingangszone oder dem Service-Center der Agenturen vorgenommen, deren Mitarbeiter sich zumeist an der zuletzt ausgeübten Beschäftigung und den Ausbildungsbescheinigungen orientieren, im Zweifelsfall werden zur Einordnung auch Zeugnisse und Lebensläufe hinzugezogen. Der jeweiligen Zuordnung entsprechend werden die Arbeitsuchenden in die allgemeine oder die auf Kunst- und Kulturschaffende spezia-

lisierte Arbeitsvermittlung überstellt. In einigen Fällen ergibt sich die Zuordnung erst im Beratungs- und Vermittlungsgespräch oder wird dort revidiert. Handelt es sich nach Einschätzung der Arbeitsvermittlung der Agentur für Arbeit um eine der Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden zugehörige Person, wird diese zumeist an die Künstlervermittlung der ZAV verwiesen. Hierbei kann es sich den Darstellungen der Befragten zufolge um einen Ratschlag der zuständigen Vermittlungsfachkraft handeln, dem zu folgen dem betreffenden Arbeitsuchenden überlassen würde. Andere Fachkräfte berichten hingegen, dass sie die Vorsprache bei der ZAV als verbindliche Auflage – wie in der entsprechenden Weisung vorgesehen – in die Eingliederungsvereinbarung aufnehmen. Die Künstlervermittlung der ZAV wiederum übernimmt die Betreuung nur unter der Voraussetzung, dass der Status des Kunst- und Kulturschaffenden durch eine abgeschlossene Ausbildung oder entsprechende Berufserfahrung belegt werden kann. Darüber hinaus erfolgt beim Erstkontakt in der Regel eine Art Aufnahmeprüfung, in der die erforderlichen Fähigkeiten unter Beweis gestellt werden müssen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass nur fachlich geeignete Personen mit realistischen Marktchancen in der Kunst- und Kulturproduktion in die Betreuung der ZAV übernommen werden. Im Falle einer Aufnahme in die Künstlervermittlung der ZAV fungiert – in Übereinstimmung mit der entsprechenden Weisung – den Darstellungen der Befragten zufolge die Vermittlungsfachkraft der Agentur für Arbeit als Hauptvermittler, dem zusätzlich ein auf den Kunst- und Kulturbereich spezialisierter Vermittler der ZAV zugeordnet wird. Letzterer ist für die Beratung und Vermittlung im engeren Sinne zuständig, während die zuständige Vermittlungsfachkraft der Agentur vorrangig verwaltungsbezogene Aufgaben, wie etwa die Erfassung von Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitszeiten, übernimmt. Das Erstgespräch findet aber auch in diesem Fall bei der Vermittlungsfachkraft der Agentur für Arbeit statt. Im Falle einer Ablehnung eines Bewerbers durch die ZAV erfolgt die Rücküberstellung an die allgemeine Arbeitsvermittlung der jeweils zuständigen Agentur für Arbeit, die daraufhin die weitere Betreuung und Vermittlung des Arbeitsuchenden alleine übernimmt.

Während die Darstellung des formalen Ablaufs der organisationsinternen Zuordnung von Kunst- und Kulturschaffenden keine nennenswerten Differenzen aufwies, schätzen die Befragten die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsvermittlung der Agentur und der ZAV hingegen teils deutlich unterschiedlich ein. So zeichnen ihre Darstellungen mitunter ein gegensätzliches Bild des stattfindenden fachlichen (Informations-)Austausches zwischen beiden Abteilungen. Unterschiede werden dabei keineswegs nur zwischen der Seite der Agentur und der ZAV offenkundig, sondern finden sich auch innerhalb der jeweiligen Organisationseinheiten. Relevant ist hierbei meist der für Vermittlungsarbeit zentrale Aspekt, ob und inwieweit den Fach- und Führungskräften der Agenturen die jeweils eingeleiteten Vermittlungsaktivitäten und -maßnahmen ihrer Kollegen der ZAV zugänglich sind. Zum Teil scheint dies der Fall zu sein, indem mittels der entsprechenden Eintragungen in VerBIS für die Mitarbeiter der agenturseitigen Arbeitsvermittlung abrufbar ist, ob ein Bewerber von der ZAV betreut wird und welche Maßnahme zu dessen (Wieder-)Eingliederung ergriffen

wurden. Dem stehen die Darstellungen anderer Befragter gegenüber, die den Dokumentationsstand in VerBIS als vergleichsweise schlecht bezeichnen. Sie berichten, dass aus den VerBIS-Einträgen nicht immer hervorging, welchen Betreuungsstand ein Bewerber hat, so dass dessen Angaben nicht selten die einzige Informationsquelle darstellen würden (Agentur A1). Ähnliche Schwierigkeiten werden auch von einer der Vermittlungsfachkräfte der Agentur A2 thematisiert, die das Informationsdefizit vor allem auf die Nutzung eines ZAV-eigenen Dokumentationssystems zurückführt. Anstatt die benötigten Angaben in VerBIS abzurufen, wird auch in diesem Fall der Bewerber als maßgebliche Informationsquelle genannt.

In Teilen widersprechen die Fachkräfte der ZAV den Berichten ihrer Kollegen und berichten, dass sie die Ablehnung eines Bewerbers in VerBIS dokumentieren und diese für ihre Kollegen in der Agentur somit einsehbar sei. Teils finden sich jedoch auch Hinweise, die die berichtete Problemsicht der Fach- und Führungskräfte der Agenturen erhärten. So berichtet die Fachkraft der ZAV im Bezirk der Agentur A1, dass die Ablehnung von Bewerbern nicht dokumentiert würde und aus ihrer Sicht auch keine Veranlassung dazu bestünde. Stattdessen wird hier betont, dass es wünschenswert wäre, wenn die Kollegen der Arbeitsagenturen mehr über die Aufnahmekriterien wüssten und Fehlzusweisungen mit der Konsequenz von Ablehnungen durch die ZAV dadurch zukünftig verhindert werden könnten. Ungeachtet dieser Differenzen wird offenkundig, dass der Frage der softwaregestützten Erfassung und Erfassung vermittlungsrelevanter Angaben eine entscheidende Bedeutung zukommt. Während VerBIS im Bereich der Agenturen durchgängig zum Einsatz kommt, arbeiten die Mitarbeiter der ZAV teils mit anderen, offenbar nicht verknüpften Softwareanwendungen. Begründet wird diese Entscheidung von den befragten Fachkräften der ZAV mit Verweis auf die spezifischen Dokumentationsanforderungen, die sich aus der Vermittlung von Kunst- und Kulturschaffenden ergeben. So stellt sich VerBIS aus ihrer Sicht als wenig ‚alltagstauglich‘ dar, da mit diesem Programm etwa für den schauspielerischen Bereiche zentrale Informationen wie Körpergröße und -gewicht, die Haarfarbe oder die dialektale Prägung eines Bewerbers schlicht nicht erfasst werden können.²¹ Gleichwohl sind auch die Mitarbeiter der ZAV gehalten, ihre Arbeit in VerBIS zu dokumentieren, was sich aus deren Sicht als arbeits- und zeitaufwändige „doppelte Buchführung“ (ZAV Agentur A2) darstellt und zeitliche Verzögerungen in der Übertragung etwa von Vermittlungsbemühungen oder erfolgten Integrationen zur Folge hat. Unterstrichen wird jedoch das Bemühen, Vermittlungen und Kundenkontakte in VerBIS zu erfassen und diese Informationen den zuständigen Arbeitsvermittlern in den Agenturen zukommen zu lassen.

Zusammengenommen legen die Darstellungen der befragten Mitarbeiter von Agentur und ZAV nahe, dass die Zusammenarbeit zwischen den beiden Einheiten von

²¹ Diese Probleme werden von den befragten Fachkräften benannt, obgleich nach Auskunft der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit im August 2010 Anpassungen in VerBIS vorgenommen wurden, die die Alltagstauglichkeit der Software für den Einsatz in der Künstlervermittlung der ZAV entscheidend verbessert haben sollte.

gewissen Schwierigkeiten gekennzeichnet ist, die insbesondere den (fachlichen) Informationsaustausch betreffen. Dies lässt den Eindruck entstehen, dass die organisationsinterne Umsetzung der – fachlich ja durchweg sinnvollen – Arbeitsteilung zwischen allgemeiner und der auf Kunst- und Kulturschaffende spezialisierten Vermittlung der ZAV Verbesserungsbedarf aufweist. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung könnte bereits darin bestehen, stärker für die unterschiedlichen Erfordernisse an Dokumentation und Information zu sensibilisieren und auf diesem Wege die Schnittstelle zwischen beiden Einheiten im Interesse einer größeren Informationstransparenz zu verbessern. Allerdings kann auf der vorliegenden Datengrundlage keine begründete Entscheidung darüber getroffen werden, ob es sich bei den berichteten Schwierigkeiten um eher singuläre Phänomene handelt oder ob diese auch die Zusammenarbeit von Agentur und ZAV in anderen Agenturbezirken betreffen. Diese Einschränkung trifft auch auf die nicht minder relevante Frage zu, worin die berichteten Schwierigkeiten ursächlich begründet liegen, ob sie etwa auf persönliche Differenzen zwischen den beteiligten Fachkräften zurückzuführen sind oder ob es sich um ein strukturelles Problem der organisationsinternen Arbeitsteilung handelt.

Blickt man auf die jeweilige Vermittlung und Betreuung der Kunst- und Kulturschaffenden, zeigt sich ein weiterer interessanter Befund der Untersuchung. Bei den befragten Fach- und Führungskräften der Arbeitsvermittlung der Agenturen A1 und A2 dominiert die Einschätzung, dass im Bereich der Kunst- und Kulturschaffenden arbeitnehmerorientierte Vermittlungsarbeit im engeren Sinne eher selten stattfindet. Zurückgeführt wird dies maßgeblich darauf, dass die Zuständigkeit hierfür ausschließlich in den Tätigkeitsbereich der Kollegen der ZAV falle und durch Rückgriff auf persönliche Netzwerke und privatwirtschaftlich organisierte Agenturen vielfach von den ‚Künstlern‘ selbsttätig übernommen würde. Das Aufgabenprofil der Fachkräfte in den Arbeitsagenturen beschränkt sich ihrer Darstellung zufolge daher vorrangig auf die korrekte Erfassung von Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitszeiten der Bewerber sowie anderer Verwaltungstätigkeiten. Seinen Niederschlag findet diese Ausrichtung in einer Reihe von Unterschieden im Vergleich zu den üblichen Mindeststandards der Arbeitsvermittlung. So findet das Kontaktdichtekonzept teils nicht die vorgesehene Anwendung, so dass Kunst- und Kulturschaffende seltener zu Vermittlungsgesprächen eingeladen werden, wie in dem folgenden Zitat beschrieben wird.

„Die Künstler sind nicht so eingebunden in das normale Kundenkontaktdichtekonzept, wo es bei bestimmten Profillagen so ist, dass sie monatlich erscheinen müssen. Das handhaben wir bei den Künstlern schon etwas lockerer.“ (Agentur A1, Teamleitung Arbeitsvermittlung)

Überdies findet die Kommunikation zwischen Vermittler und Kunde vorrangig per E-Mail statt. Auch Nachweise über Bewerbungsaktivitäten werden den befragten Vermittlungsfachkräften zufolge seltener als bei Arbeitssuchenden anderer Berufsgruppen eingefordert. Ähnliche Tendenzen werden ebenfalls hinsichtlich des Einsatzes von Eingliederungsvereinbarungen, Vermittlungsvorschlägen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen berichtet.

Erhärten lässt sich die Darstellung der befragten Fach- und Führungskräfte auch mit Blick auf die ergänzend durchgeführten Recherchen von Vermittlungsaktivitäten bei Antragstellern nach der Sonderregelung. So erhalten von den insgesamt 103 Kunst- und Kulturschaffenden der untersuchten Stichprobe gut 45 Prozent im gesamten Berichtszeitraum eine Eingliederungsvereinbarung, bei Antragstellern aus dem gewerblichen Bereich sind es hingegen 69 Prozent (vgl. Tabelle 32). Vergleicht man die beiden Berichtszeiträume zeigt sich, dass sich der Einsatz der Eingliederungsvereinbarung bei den Antragstellern aus dem gewerblichen Bereich kaum geändert hat. Dagegen liegt der Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen bei den Kunst- und Kulturschaffenden knapp 15 Prozentpunkte über dem ersten Berichtszeitpunkt.

Tabelle 32
Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen (in Prozent)

	Berichtszeitraum 1 (08.2009 – 03.2010)	Berichtszeitraum 2 (04.2010 – 03.2011)	Gesamtzeitraum (08.2009 – 03.2011)
Kunst- und Kulturschaffende	37,2	51,7	45,6
Sonstige Antragsteller	68,4	70,0	69,1

Quelle: Eigene Darstellung; Angaben sind auf eine Nachkommastelle gerundet

Lesebeispiel/Erläuterung: Im ersten Berichtszeitraum haben 37,2 Prozent aller Kunst- und Kulturschaffenden der Stichprobe eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen. Die Referenz bildet in diesem Lesebeispiel die Gesamtzahl der Kunst- und Kulturschaffenden im ersten Berichtszeitraum. Demzufolge haben die verbleibenden 62,8 Prozent im angegebenen Zeitraum *keine* Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen (nicht in der Tabelle angegeben).

Ein weiterer interessanter Unterschied hinsichtlich des Einsatzes von Eingliederungsvereinbarungen zeigt sich mit Blick auf den jeweiligen Status der beiden Gruppen von Antragstellern. Während bei den Kunst- und Kulturschaffenden eine solche Vereinbarung bei den Personen häufiger zum Einsatz kommt, deren Antrag auf Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung bewilligt wurde, ist dies im Falle der sonstigen Antragsteller genau umgekehrt. Hier erhalten Personen mit abgelehntem Antrag deutlich häufiger eine Eingliederungsvereinbarung (Tabelle 33).

Tabelle 33
Abschluss von Eingliederungsvereinbarung nach Antragstatus im gesamten Berichtszeitraum (in Prozent)

	Kunst- und Kulturschaffende	Sonstige Antragsteller
Antrag bewilligt	56,8	56,9
Antrag abgelehnt	39,4	82,6

Quelle: Eigene Darstellung; Angaben sind auf eine Nachkommastelle gerundet

Lesebeispiel/Erläuterung: Im gesamten Berichtszeitraum haben 56,8 Prozent der Kunst- und Kulturschaffenden der Stichprobe eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen, deren Antrag auf Arbeitslosengeld nach § 123 Abs. 2 SGB III bewilligt wurde. Die Referenz bildet in diesem Lesebeispiel die Gesamtzahl der Kunst- und Kulturschaffenden im gesamten Berichtszeitraum deren Arbeitslosengeldantrag nach der Sonderregelung bewilligt wurde. Demzufolge haben die verbleibenden 43,2 Prozent im angegebenen Zeitraum *keine* Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen (nicht in der Tabelle angegeben).

Eine weitere Differenz zwischen der Gruppe der Kunst- und Kulturschaffenden und den sonstigen Antragstellern zeigt sich mit Blick auf die Aushändigung von Vermittlungsvorschlägen. Im Falle der erst genannten Gruppe erfolgt dies nur in rund fünf Prozent der Fälle, während immerhin 36,1 Prozent der sonstigen Antragsteller mindestens einen Vermittlungsvorschlag erhalten haben. In beiden Gruppen liegt der Anteil derjenigen, die einen Vermittlungsvorschlag erhalten haben, höher. Die deutliche Differenz zwischen Kunst- und Kulturschaffenden und den sonstigen Antragstellern bleibt jedoch erhalten (vgl. Tabelle 34). Interessant ist weiterhin, dass die an Kunst- und Kulturschaffende ausgehändigten Vermittlungsvorschläge durchgängig berufsgerecht waren. Im Falle der sonstigen Antragsteller war der Anteil berufsgerechter Vermittlungsvorschläge mit über 90 Prozent ebenfalls hoch, erreichte aber nicht die Werte der Kunst- und Kulturschaffenden. Für beide Segmente zeigt sich jedoch, dass die Vermittlungsfachkräfte – wohl auch in Anbetracht der durchaus vorhandenen Arbeitsmarktintegration im individuellen Berufssegment – umsichtig mit den Vermittlungsangeboten umgehen.

Tabelle 34
Einsatz von Vermittlungsvorschlägen (in Prozent)

	Berichtszeitraum 1 (08.2009 – 03.2010)	Berichtszeitraum 2 (04.2010 – 03.2011)	Gesamtzeitraum (08.2009 – 03.2011)
Kunst- und Kulturschaffende	2,3	6,7	4,9
Sonstige Antragsteller	31,6	42,5	36,1

Quelle: Eigene Darstellung; Angaben sind auf eine Nachkommastelle gerundet

Lesebeispiel/Erläuterung: Im ersten Berichtszeitraum haben 2,3 Prozent der Kunst- und Kulturschaffenden der Stichprobe mindestens einen Vermittlungsvorschlag erhalten. Die Referenz bildet in diesem Lesebeispiel die Gesamtzahl der Kunst- und Kulturschaffenden im ersten Berichtszeitraum. Demzufolge haben die verbleibenden 97,7 Prozent im angegebenen Zeitraum *keinen* Vermittlungsvorschlag erhalten (nicht in der Tabelle angegeben).

Gering fällt auch der Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus. So nehmen im gesamten Berichtszeitraum 3,8 Prozent aller Kunst- und Kulturschaffenden der Stichprobe an einer entsprechenden Maßnahme teil. Während im ersten Berichtszeitraum 4,6 Prozent der Kunst- und Kulturschaffenden eine Maßnahme erhalten, sind es im zweiten nur noch 3,3 Prozent. Im Vergleich zum Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsvorschlägen fällt im Falle der Maßnahmenbeteiligungen die Differenz zu den sonstigen Antragstellern jedoch nicht so deutlich aus. Auch im Falle letzterer nehmen nur gut sechs Prozent im gesamten Berichtszeitraum an einer Maßnahme teil.

Diese offenkundigen Unterschiede – sieht man einmal von der Maßnahmeteiligung ab – zwischen den Vermittlungsaktivitäten der Agenturen für Arbeit bei Kunst- und Kulturschaffenden und sonstigen Antragstellern lassen sich jedoch erklären, wenn man die Befunde der Expertenbefragung berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund stellen sich diese Differenzen als wenig überraschend dar, berichten die befragten Fach- und Führungskräfte der Agenturen A1 und A2 doch, dass Vermittlungsaktivi-

täten seitens der Arbeitsagentur erst dann eingeleitet werden, wenn die betreffenden Personen auch nach längerer Zeit kein neues Engagement finden können und weiterhin arbeitslos sind. Diese Situation läge aber vergleichsweise selten vor, berichten die befragten Vermittler und führen dies nicht zuletzt auf die hohe Eigenmotivation der Kunst- und Kulturschaffenden bei der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten zurück. Die Fach- und Führungskräfte in den Agenturen geben den maximalen Zeitraum, der den Künstlern für die Suche nach einem neuen Engagement eingeräumt wird, mit sechs bis neun Monaten an, wenngleich diese Zeit selten in Gänze ausgeschöpft würde.

Da die organisationsinterne Zuständigkeit für die Betreuung und Vermittlung der Kunst- und Kulturschaffenden nicht allein bei der Künstlervermittlung der Arbeitsagenturen liegt, sondern maßgeblich von der eigens darauf spezialisierten ZAV übernommen wird, wurden im Rahmen der Evaluation auch dort Experteninterviews durchgeführt. Im Vergleich zur Vermittlungspraxis der Agenturen zeigt sich hier ein anderes Bild. Die Betreuung der Kunden basiert den Angaben der befragten Vermittlungsfachkräfte zufolge auf der intensiven Beratung und der Vermittlung von Kunst- und Kulturschaffenden, wobei meist auf Schauspieler bei Film, Fernsehen und Theater verwiesen wird. Die Beratungsleistungen konzentrieren sich vorrangig auf Strategien der erfolgreichen Selbstvermarktung, umfassen im fortgeschrittenen Erwerbsalter aber teils auch Fragen der beruflichen Um- beziehungsweise Neuorientierung. Im Kern, so formuliert dies einer der befragten Vermittlungsfachkräfte sinngemäß, hat die Vermittlungsarbeit der ZAV primär beratenden Charakter. Im Vordergrund stünde die Information der Kunst- und Kulturschaffenden darüber, bei welchen Stellen sie sich bewerben können und auf welche Weise sie dies tun sollten.

Mit Blick auf die Vermittlungsaktivitäten ist zunächst hervorzuheben, dass die Fachkräfte der ZAV im Unterschied zu denen der Arbeitsagenturen gleichermaßen für bewerber- und stellenorientierte Vermittlung zuständig sind. Die Vermittlungsfachkräfte in der ZAV schildern ihren Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich daher als eine Art „Schnittstelle“ zwischen Arbeitgebern – beispielsweise Produktionsfirmen und Casting-Agenturen – und den bei ihnen registrierten arbeitssuchenden Künstlern. Auf Anfrage von Arbeitgebern vermitteln sie als geeignet erachtete Bewerber. Von den so vermittelten Kunden wird eine entsprechende Rückmeldung eingefordert. Zudem werden die neben dem etwaigen Übergang in Beschäftigung zugleich wesentlichen Aspekte des erzielten Verhandlungsergebnisses dokumentiert, darunter die Höhe der Gage und mit Blick auf die zukünftige Verfügbarkeit auch Drehtermine. Den erhobenen Angaben zufolge spielt der Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen in der Vermittlungspraxis der ZAV keine ausgeprägte Rolle. Die Verpflichtung der Kunden auf bestimmte Aktivitäten, wie sie im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen festgehalten wird, schätzen die Vermittlungsfachkräfte der ZAV aufgrund der vergleichsweise hohen Motivation der Kunst- und Kulturschaffenden als nicht zwingend erforderlich ein. Die Auswertung der Interviews mit den Vermittlungsfachkräften der ZAV legt die Einschätzung nahe, dass es sich um eine vorrangig

kooperative Arbeitsbeziehung zwischen den Vermittlungsfachkräften und den betreuten ‚Kunden‘ handelt, die auf einem weitgehend gleichgerichteten Interesse beider Parteien beruht. Im Sinne der angestrebten Dienstleistungsbeziehung kann sich dies nur vorteilhaft auf das Verhältnis zwischen der Arbeitsverwaltung, ihren Mitarbeitern und den Arbeitsuchenden auswirken. Für weitergehende Aussagen hierzu müsste jedoch die Perspektive der betreuten Personen einbezogen werden, die in der aktuellen Untersuchung nicht berücksichtigt wurde.

5 Fazit

Die Analysen zu Beschäftigungstagen und Beschäftigungsdauern für die Jahre 2008 bis 2010 zeigen, dass häufig wechselnde und kurze Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von weniger als zwölf Wochen nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme sind. Die Kunst- und Kulturschaffenden unter den Beschäftigten scheinen jedoch deutlich häufiger den Arbeitgeber zu wechseln. Bei dieser Gruppe dominieren Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von sechs Wochen und weniger. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass unter den Kunst- und Kulturschaffenden häufiger unstete Erwerbsverläufe vorzufinden sind und ihre Erwerbsbiografien öfter von Brüchen gekennzeichnet sind als bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt.

Bei den Untersuchungen zur Unterbeschäftigung zeigen sich hingegen nur geringe Unterschiede zwischen der Gesamtzahl der Unterbeschäftigten und den Kunst- und Kulturschaffenden unter ihnen. Hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation in den zwei Jahren vor und dem Jahr nach Beginn einer Unterbeschäftigungsepisode lassen sich kaum Unterschiede erkennen. Ein deutlich höherer Anteil unter den Kunst- und Kulturschaffenden scheint jedoch die Anforderungen für den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld nach der Sonderregelung im Hinblick auf die Beschäftigung zu erfüllen. In allen drei betrachteten Jahren sind 0,3 Prozent bis 0,5 Prozent aller Unterbeschäftigten in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung zwischen 180 und 365 Tagen sozialversicherungspflichtig beschäftigt und gleichzeitig ergeben sich diese Beschäftigungstage vorwiegend aus Beschäftigungen, die nicht länger als sechs Wochen dauern. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden hingegen liegt dieser Anteil für die Jahre 2008 bis 2010 immer über sieben Prozent.

Die geplante Neuregelung sieht vor, dass alle Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von bis zu zehn Wochen berücksichtigt werden, nicht nur Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von bis zu sechs Wochen. In den drei betrachteten Jahren erfüllen deutlich mehr Personen unter den Unterbeschäftigten, die in den zwei Jahren vor dem Beginn der Unterbeschäftigung zwischen 180 und 365 Tage sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, diese Bedingung. Für das Jahr 2010 sind es etwa 1.700 Personen aus dieser Gruppe oder 0,3 Prozent, bei denen sich die Beschäftigungstage vorrangig aus Beschäftigungen ergeben, die nicht länger als sechs Wochen dauern. Bei 11.400 Personen oder 2,3 Prozent ergeben sich die Beschäfti-

gungstage vorrangig aus Beschäftigungsverhältnissen mit einer Dauer von bis zu zehn Wochen. Bei 19.200 Personen aus dieser Gruppe oder 3,9 Prozent sind die Beschäftigungstage vorwiegend das Ergebnis von Beschäftigungen, die nicht länger als zwölf Wochen dauern. Die Berechnungen für die Jahre 2008 und 2009 führen zu ähnlichen Ergebnissen.

Die Auswertungen zeigen weiterhin, dass angesichts dessen nur in geringem Umfang Anträge auf Leistungsbezug nach § 123 Abs. 2 SGB III gestellt wurden. Die Zahl der (analysierbaren) Antragsteller für den Zeitraum August 2009 bis März 2010 beläuft sich für das gesamte Bundesgebiet auf 583 Personen. Im Zeitraum April 2010 bis Dezember 2010 haben nur noch 356 Personen einen Antrag gestellt. Die meisten Anträge wurden in Bayern und Berlin gestellt. Über 40 Prozent der Antragsteller sind in den Städten Berlin, Hamburg, Köln oder München beheimatet.

Zwischen der ersten und der zweiten Zugangskohorte ist die Zahl der Antragsteller zurückgegangen, es wurde aber ein größerer Anteil der gestellten Anträge bewilligt. Für die erste Kohorte beträgt die Bewilligungsquote 36,4 Prozent, für die zweite Kohorte 55,3 Prozent. Analysen nach Berufen und Branchen zeigen, dass unter den Antragstellern insbesondere Personen aus dem Kunst- und Kulturbereich stark vertreten sind. Bei über 50 Prozent der Antragsteller handelt es sich um Kunst- und Kulturschaffende. Die Bewilligungsquote fällt bei dieser Gruppe jedoch nur unterdurchschnittlich aus. Am häufigsten wurden Anträge abgelehnt, da die Beschäftigungsbedingung des § 123 Abs. 2 SGB III nicht erfüllt wurde, bei denen also die Beschäftigungstage in den zwei Jahren vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit überwiegend aus mehr als sechswöchigen Beschäftigungen bestanden. Hätte die Beschäftigungsbedingung zehn anstatt sechs Wochen betragen, dann hätten 164 Personen oder 49,6 Prozent aus der ersten Kohorte und 72 Personen oder 52,6 Prozent aus der zweiten Kohorte diese Bedingung erfüllt, bei denen sie in der noch geltenden Regelung nicht erfüllt war. Unter den Kunst- und Kulturschaffenden fallen diese Anteile mit 59,2 Prozent bzw. 54,2 Prozent sogar noch etwas höher aus. Werden Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von bis zu zwölf Wochen betrachtet, dann erfüllen 202 Personen oder 61,0 Prozent aus der ersten Kohorte und 83 Personen oder 60,6 Prozent aus der zweiten Kohorte die Beschäftigungsbedingung. Bei den Kunst- und Kulturschaffenden fällt der Anteil wieder etwas höher aus (67,8 Prozent bzw. 64,4 Prozent). Demgegenüber fanden sich keine Hinweise darauf, dass die Ausweitung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre dazu geführt hätte, dass eine höhere Zahl an Antragstellern die Beschäftigungsbedingung erfüllt hätte. Vielmehr deuten die Ergebnisse daraufhin, dass im Dreijahreszeitraum die Zahl der Personen zurückgeht, bei denen sich die Beschäftigungstage vorwiegend aus kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen ergeben und somit weniger Personen in der Lage wären, die Beschäftigungsbedingung zu erfüllen.

Mit Blick auf die Evaluation der Umsetzung der Sonderregelung kann zusammenfassend festgehalten werden, dass der Sonderregelung in den verschiedenen Organisationseinheiten eine differente Rolle im Arbeitsalltag der befragten Fach- und

Führungskräfte zukommt. Arbeitspraktische Konsequenzen hat die Sonderregelung dabei – wenig überraschend – im Bereich der Leistungsabteilung. Hier hat die Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosengeld gemäß § 123 Abs. 2 SGB III teils zu erhöhten Arbeitsaufwänden geführt. Nach einer anfänglichen Hochphase ist die Zahl gestellter Anträge mittlerweile jedoch deutlich zurückgegangen, was auch zu einer Reduktion der erforderlichen Zeit- und Arbeitsaufwände geführt hat. Im Zuge des jüngst von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten Änderungsantrags, der eine Erhöhung der bisher festgelegten überwiegenden Beschäftigungsdauer von sechs auf zehn Wochen vorsieht, könnte die Zahl der Anträge und damit die Prüfungsaufwände jedoch erneut zunehmen. Demgegenüber stellte sich die Sonderregelung im Bereich der Arbeitsvermittlung als weitgehend bedeutungslos heraus. Sie wird hier von den befragten Fach- und Führungskräften vor allem als leistungsrechtlich relevante Regelung interpretiert. In der Arbeitsvermittlung spielt es dagegen kaum eine Rolle, auf welcher gesetzlichen Grundlage Leistungen bezogen werden. Ungeachtet dessen konnte die Implementationsstudie hinsichtlich der Betreuung und Vermittlung von kurzfristig Beschäftigten einige interessante Einsichten liefern. So konnten eine Reihe von Faktoren herausgearbeitet werden, die sich strukturierend auf das Vermittlungshandeln in diesem Bereich auswirken. Bei Kurzfristbeschäftigten in gewerblichen Einsatzkontexten gehören dazu vor allen die als gering eingeschätzten Arbeitsmarktchancen der betreffenden Personengruppe sowie die jeweilige regionale Arbeitsmarktlage. Konkret hatte dies zur Folge, dass vermittlerische Interventionen nur als bedingt sinnvoll eingeschätzt und dementsprechend dosiert eingesetzt werden. Hinsichtlich der Vermittlung von Kunst- und Kulturschaffenden wurde – neben einigen interessanten Hinweisen zur Zusammenarbeit von Agentur und ZAV – deutlich, dass dieser Gruppe von Bewerbern vielfach Freiräume bei der Arbeitssuche eingeräumt werden. Insbesondere bei den Kunst- und Kulturschaffenden erfolgen Vermittlungsvorschläge berufsgerecht. Dieses Vorgehen verstehen die befragten Fach- und Führungskräfte jedoch nicht als (illegitime) Bevorzugung, die geschilderte Betreuungspraxis folge lediglich den Spezifika des Arbeitsmarktes im Bereich der Kunst- und Kulturproduktion.

Insgesamt betrachtet konnte die vorliegende Evaluationsstudie bereits einige wesentliche Befunde zur Inanspruchnahme der Sonderregelung, zu maßgeblichen Ablehnungsgründen, zur strukturellen Zusammensetzungen der Antragsteller sowie zur Implementation der Regelung in ausgewählten Agenturen für Arbeit liefern. Mit Blick auf die bevorstehende Verlängerung und die gleichzeitige Änderung der Sonderregelung müssen zukünftige Untersuchungen zeigen, wie sich die Zahl der gestellten Anträge und damit auch der Verwaltungsaufwand in den Agenturen für Arbeit sowie die Struktur der Antragsteller weiter entwickelt.

Literatur

Dietz, Martin; Jahn, Elke; Kupka, Peter; Lehmer, Florian; Ramos Lobato, Philipp; Sowa, Frank; Stephan, Gesine; Werner, Daniel (2012): Reformvorschläge der Bundestagsparteien zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 23. April 2012. (IAB-Stellungnahme, 04/2012), Nürnberg, 23 S.

Gläser, Jochen; Laudel, Gritt (2006): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken. Weinheim/Basel: Beltz Verlag.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur Methodendiskussion. In: D. Garz; K. Kraimer (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441–471.

Sowa, Frank; Theuer, Stefan (2010): Vom Subjekt zum Objekt? Die Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung und ihre Konsequenzen für Arbeitslose in Deutschland. In: H.- G. Soeffner (Hrsg.), Unsichere Zeiten: Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen. Verhandlungen des 34. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anhang

Tabelle 35

Arbeitsmarktsituation in den zwei Jahren vor Beginn der Unterbeschäftigung, Unterbeschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)

	Unterbe- schäftigung	Arbeits- losigkeit	Maßnahmen	Beschäftigung
2008				
Keinen Tag	44,8	48,6	72,9	38,4
Bis 180 Tage	18,3	21,2	16,7	11,1
180 bis 365 Tage	14,2	14,2	7,5	9,3
365 Tage und länger	22,8	16,0	3,0	41,1
2009				
Keinen Tag	48,7	52,8	73,6	35,0
Bis 180 Tage	18,6	21,3	16,3	9,4
180 bis 365 Tage	13,2	12,8	7,0	9,0
365 Tage und länger	19,6	13,0	3,0	46,6
2010				
Keinen Tag	44,3	48,5	71,1	36,2
Bis 180 Tage	18,3	21,2	18,0	10,8
180 bis 365 Tage	14,7	15,0	7,5	9,9
365 Tage und länger	22,7	15,3	3,3	43,2

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Tabelle 36

Arbeitsmarktsituation im Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung, Unterbeschäftigte insgesamt (Anteile in Prozent)

	Unterbe- schäftigung	Arbeits- losigkeit	Maßnahmen	Beschäftigung
2008				
Keinen Tag	-	9,2	53,3	51,1
Bis 90 Tage	26,4	30,4	21,7	10,5
90 bis 180 Tage	18,1	21,3	10,0	9,3
180 Tage und länger	55,6	39,1	15,0	29,2
2009				
Keinen Tag	-	11,3	53,5	50,8
Bis 90 Tage	25,3	27,5	22,8	10,7
90 bis 180 Tage	18,2	21,8	9,6	9,3
180 Tage und länger	56,5	39,5	14,1	29,2

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Tabelle 37

**Arbeitsmarktsituation in den zwei Jahren vor Beginn der Unterbeschäftigung,
Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)**

	Unterbe- schäftigung	Arbeits- losigkeit	Maßnahmen	Beschäftigung
2008				
Keinen Tag	41,3	45,9	76,3	32,7
Bis 180 Tage	25,9	27,6	14,7	13,1
180 bis 365 Tage	15,3	16,0	5,2	11,2
365 Tage und länger	17,6	10,5	3,9	43,0
2009				
Keinen Tag	44,9	48,1	75,8	30,2
Bis 180 Tage	23,6	27,4	13,8	11,3
180 bis 365 Tage	15,0	13,6	7,2	11,4
365 Tage und länger	16,5	10,9	3,2	47,1
2010				
Keinen Tag	42,7	45,8	75,6	32,9
Bis 180 Tage	20,4	23,9	14,2	9,5
180 bis 365 Tage	19,3	19,9	7,4	10,7
365 Tage und länger	17,6	10,5	2,8	46,9

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Tabelle 38

**Arbeitsmarktsituation im Jahr nach dem Beginn der Unterbeschäftigung,
Kunst- und Kulturschaffende (Anteile in Prozent)**

	Unterbe- schäftigung	Arbeits- losigkeit	Maßnahmen	Beschäftigung
2008				
Keinen Tag	-	5,2	58,1	48,6
Bis 90 Tage	25,5	31,7	17,4	11,1
90 bis 180 Tage	19,9	24,5	9,2	11,8
180 Tage und länger	54,7	38,7	15,3	28,5
2009				
Keinen Tag	-	3,3	63,6	50,1
Bis 90 Tage	24,1	30,4	15,1	11,4
90 bis 180 Tage	21,1	26,1	9,0	11,0
180 Tage und länger	54,8	40,2	12,3	27,5

Quelle: IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V09.01, Nürnberg 2011, eigene Berechnungen.

Tabelle 39**Antragsteller nach Berufsgruppe, Antragsstatus und Geschlecht**

	Berichtszeitraum 1		Berichtszeitraum 2	
	Anzahl	Anteil (in Prozent)	Anzahl	Anteil (in Prozent)
Kunst- und Kulturschaffende:	43	43,0	60	60,0
davon:				
Weiblich	12	27,9	18	30,0
männlich	31	72,1	42	70,0
Kunst- und Kulturschaffende be- willigt:	17	39,5	20	33,3
davon:				
weiblich	4	23,5	6	30,0
männlich	13	76,5	14	70,0
Kunst- und Kulturschaffende nicht bewilligt:	26	60,5	40	66,7
davon:				
weiblich	8	30,8	12	30,0
männlich	18	69,2	28	70,0
Sonstige Antragsteller:	57	57,0	40	40,0
davon:				
weiblich	35	61,4	27	67,5
männlich	22	38,6	13	32,5
Sonstige Antragsteller bewilligt:	31	54,4	20	50,0
davon:				
weiblich	18	58,1	15	75,0
männlich	13	41,9	5	25,0
Sonstige Antragsteller nicht bewil- ligt:	26	45,6	20	50,0
davon:				
weiblich	17	65,4	12	60,0
männlich	9	34,6	8	40,0

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 40
Antragsteller nach Geschlecht und Antragsstatus

	Berichtszeitraum 1		Berichtszeitraum 2	
	Anzahl	Anteil (in Prozent)	Anzahl	Anteil (in Prozent)
Alle Antragsteller:	100	100,0	100	100,0
davon:				
weiblich	47	47,0	45	45,0
männlich	53	53,0	55	55,0
Antragsteller bewilligt	48	48,0	40	40,0
davon:				
weiblich	22	45,8	21	52,5
männlich	26	54,2	19	47,5
Antragsteller nicht bewilligt	52	52,0	60	60,0
davon:				
weiblich	25	48,1	24	40,0
männlich	27	51,9	36	60,0

Quelle: Eigene Darstellung

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
8/2011	Tisch, A. Tophoven, S.	Erwerbseinstieg und bisheriges Erwerbsleben der deutschen Babyboomerkohorten 1959 und 1965 * Vorarbeiten zu einer Kohortenstudie	11/11
9/2011	Hoffmann, J. Schulz, F. Damelang, A.	Strukturmerkmale von Berufen: Einfluss auf die berufliche Mobilität von Ausbildungsabsolventen	12/11
1/2012	Koch, S. Fertig, M.	Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München	01/12
2/2012	Steinke, J., Koch, S., Kupka, P., Osiander, C., Dony, E., Güttler, D., Hesse, C., Knapp, B.	Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik	02/12
3/2012	Zapf, I.	Flexibilität am Arbeitsmarkt durch Überstunden und Arbeitszeitkonten	2/12
4/2012	Bleninger, P. Kettner, A. Pausch, S. Szameitat, J.	Können offene Stellen als Vorlaufindikator für Neueinstellungen dienen?	3/12
5/2012	Bartelheimer, P. Henke, J. Kotlenga, S. Pagels, N. Schelkle, B.	Es lässt sich mit allen arbeiten“ – Qualitative Evaluation der neuen Arbeitsmarktdienstleistung PRIMUS im SGB II	3/12
6/2012	Doerr, A. Kruppe, T.	Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung	4/12
7/2012	Klinger, S. Spitznagel, E. Alatalo, J. Berglind, K. Gustavsson, H. Kure, H. Nio, I. Salmins, J. Skuja, V. Sorbo, J.	The labour markets in Finland, Germany, Latvia, Norway, and Sweden 2006 – 2010 Developments and challenges for the future	4/12
8/2012	Dietz, M. Kettner, A. Kubis, A. Leber, U. Müller, A. Stegmaier, J.	Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt	6/12

Stand: 25.06.2012

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 9/2012

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Gertrud Steele

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise –
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb0912.pdf>

Rückfragen zum Inhalt an:

Daniel Werner
Telefon 0911.179 3913
E-Mail daniel.werner2@iab.de

Philipp Ramos Lobato
Telefon 0911.179 7656
E-Mail philipp.ramos-lobato@iab.de