

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Göring-Eckardt, Grietje Bettin, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/1494 –

Auswirkungen der Hartz-Gesetze auf Künstler und Kulturschaffende

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze) haben die Arbeitsverwaltung grundlegend reformiert. Sie sind mit weitreichenden Änderungen im Leistungsrecht und bei der Vermittlung verbunden. Von den Änderungen betroffen sind auch Künstler und Kulturschaffende. Berichte von Betroffenen und der Medienberichterstattung weisen darauf hin, dass die Hartz-Gesetze für diese Berufsgruppe zu besonderen Problemen geführt haben. Beispielsweise erschwert die Verkürzung der Rahmenfrist von 3 auf 2 Jahre den Aufbau der Anspruchsvoraussetzung für ALG I für Kulturschaffende im Vergleich zu anderen Beschäftigten aufgrund ihrer überwiegend kurzfristigen und mit Pausen unterbrochenen Projektengagements. Auch werden die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (sog. Ein-Euro-Jobs), Existenzgründungen durch die Ich-AG und die Praxis der Vermögens- und Einkommensberücksichtigung im SGB II gelegentlich in ihren Folgen als besonders nachteilig für Künstler und Kulturschaffende bezeichnet.

Systematische Erkenntnisse und belastbare Daten liegen allerdings bislang nicht vor.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Ob und inwieweit sich die Arbeitsmarktreformen, insbesondere die Verkürzung der Rahmenfrist in der Arbeitslosenversicherung, tatsächlich auf die soziale Sicherung der in der Kultur- und Filmbranche Tätigen auswirken oder die Rechtsänderungen lediglich Anlass für die Betroffenen und ihre Interessenvertreter sind, auf die besonders schwierige Situation in den Kulturberufen hinzuweisen, lässt sich aufgrund der Vielschichtigkeit der Tätigkeiten dieses Personenkreises und mangels Daten, die derartige konkrete Auswirkungen belegen könnten, nicht feststellen. Die Forderungen aus der Kultur- und Filmbranche, spezielle Sonderregelungen für Kulturschaffende in der Arbeitslosenversiche-

rung einzuführen, gehen jedenfalls über die Rechtslage hinaus, die vor den Arbeitsmarktreformen bestanden hat.

Es erscheint allerdings naheliegend, dass die einjährige Vorversicherungszeit („Anwartschaftszeit“), die für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erforderlich ist, in einer zweijährigen Rahmenfrist schwerer zu realisieren ist als bei der bislang geltenden dreijährigen Rahmenfrist. Eine hohe Zahl von Kulturschaffenden dürfte jedoch auch nach der bisher geltenden Rechtslage häufig keine ausreichenden Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erreicht haben. Vielmehr hat eine große Zahl von Film- und Kulturschaffenden nach der Rechtslage vor den Arbeitsmarktreformen beschäftigungsfreie Zeiten mittels der Arbeitslosenhilfe überbrückt. Diese Möglichkeit besteht seit Einführung des SGB II nicht mehr.

Darüber hinaus gehen die Probleme zu einem nicht genau quantifizierbaren Teil auch auf eine absichtliche Komprimierung von Beschäftigungszeiten („Anstellung nur für Drehtage“) zurück, mit dem Ziel, möglichst wenig Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen. Es werden an wenigen Tagen – häufig mit erheblichen Überstunden – relativ hohe Gagen erzielt, die jedoch nur zu einem kleineren Teil (unter Anwendung der täglichen Beitragsbemessungsgrenze) verbeitragt werden. Der „Preis“ dieser Gestaltung liegt in der geringen Anzahl von „Sozialversicherungstagen“ für die Beschäftigten. Sie fehlen den Betroffenen insbesondere bei den Leistungsansprüchen in der Arbeitslosenversicherung.

Zwischenzeitliche Bemühungen der Tarifvertragsparteien im Filmbereich, dem Problem über Arbeitszeitkonten und ähnliche Maßnahmen zu begegnen, haben nur in sehr begrenztem Umfang Abhilfe schaffen können.

Ein erheblicher Teil von Kulturschaffenden ist auch zeitweilig selbstständig tätig, um daran wieder kürzere Zeiten abhängiger Beschäftigung anzuschließen und erreicht deshalb keine hinreichenden versicherungspflichtigen Zeiten.

Im Rahmen einer sozialen Pflichtversicherung, wie der Arbeitslosenversicherung, ist es gegenüber der Gemeinschaft der Beitragszahler geboten, sowohl das versicherte Risiko zu begrenzen (kurze Beschäftigungsverhältnisse, bei denen nachfolgend längere Zeiten der Arbeitslosigkeit bereits absehbar sind, sind in dieser Form nicht versicherbar) als auch Missbrauchsmöglichkeiten zu verhindern.

Der Gesetzgeber hat mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Anspruchsvoraussetzungen für alle Arbeitnehmer einheitlich gefasst; dies gerade ohne Bevorzugungen für Beschäftigte einzelner Branchen.

1. Liegen der Bundesregierung Zahlen vor, die über die aktuelle Anzahl von ALG I- und ALG II-Empfängern (Aufteilung nach Geschlecht, Alter und künstlerischem Genre) aus dem Kunst- und Kulturbereich Auskunft geben?

Zahlen, die über die aktuelle Anzahl von Arbeitslosengeld- und ALG-II-Empfängern (Aufteilung nach Geschlecht, Alter und künstlerischem Genre) aus dem Kunst- und Kulturbereich insgesamt Auskunft geben, liegen der Bundesregierung – mangels genauer Definition des Personenkreises der Kunst- und Kulturschaffenden – nicht vor. Allerdings liegen Zahlen über denjenigen Personenkreis vor, der bei der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) gemeldet ist.

Für April 2006 liegen – aufgeteilt nach künstlerischem Genre – folgende Zahlen vor:

April 2006

Ziel BKZ	SGB II		SGB III	
	Gesamtzahl Kunden		Gesamtzahl Kunden	
	männlich	weiblich	männlich	weiblich
Instrumental-, Orchestermusiker	1 120	294	346	229
Toningenieur, -techniker	1 120	89	985	100
Schauspieler	892	834	553	493
Redakteure	715	495	1 330	1 429
Media-Fachleute	535	317	286	329
Bildingenieur, -techniker	499	138	411	130
Kameraleute	380	60	390	98
Direktionsassistenten	323	588	484	2 301
technische Bühnenleiter, -inspektoren	381	141	419	256
Regisseure	315	216	199	197
Beleuchter	239	12	231	12
Produktionsleiter	151	26	791	90
Sänger	187	293	135	205
Filmvorführer	164	14	81	7
Cutter	166	109	140	170
Bühnen-, Filmausstatter	158	183	101	152
Vortragskünstler	147	15	38	6
Tänzer	138	246	94	200
technische Bühnen- und Studiohilfsberufe	102	10	34	3
Dirigenten	74	37	40	14
Komponisten	69	5	8	3
Kreativ-Fachleute	44	23	147	131
andere techn. Bühnen- und Studioberufe	46	275	54	372
Ballettvorstände	32	88	16	51
Bildberichterstatter	34	2	14	8
Kleindarsteller, Statisten, Komparsen	34	20	10	0
andere darstellende Künstler	24	28	19	15
künstlerische Bühnen- und Studiohilfsberufe	23	14	9	16
andere Musiker	21	3	9	2
andere künstlerische Hilfsberufe	11	10	3	4
Mannequins, Dressmen, Photomodelle	7	10	1	4
Bühnenleiter	5	4	18	2

2. a) Beabsichtigt die Bundesregierung Maßnahmen zu ergreifen, welche den Aufbau eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld für Künstler und Kulturschaffende verbessern?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, Sonderregelungen zugunsten des Personenkreises der Künstler und Kulturschaffenden in der Arbeitslosenversicherung einzuführen. Sie wird vielmehr im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten darauf hinwirken, dass eine Verstärkung der Beschäftigung von Künstlern und Kulturschaffenden derart erreicht wird, dass hierdurch in größerem Umfang als bislang Anwartschaften auf Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung erworben werden können.

- b) Hält die Bundesregierung diesbezüglich das Schweizer Modell (andere Ermittlung der Beitragszeiten, die ersten dreißig Kalendertage eines befristeten Arbeitsverhältnisses werden doppelt angerechnet) oder das Französische Modell (spezielle staatliche Arbeitslosenversicherung für Künstler und Techniker mit Werksverträgen; die Mindestanwartschaftszeit wird nicht in Tagen sondern in Stunden berechnet) sowie andere Modelle im Europäischen Ausland für tragfähige Lösungskonzepte?

Die Bundesregierung sieht weder die in der Schweiz bestehende Rechtslage noch die in Frankreich bestehende Sondersicherungszeit auf Stundenbasis als ein auf die deutsche Arbeitslosenversicherung übertragbares Modell an.

Die in Frankreich vorgenommene Stundenbetrachtung ist mit der im deutschen Recht geltenden durchgängigen Tagesbetrachtung systematisch grundsätzlich nicht vereinbar. Eine Stundenbetrachtung (die z. B. in der Filmbranche wegen der vielfach erheblichen Überstunden vorteilhaft wäre, wobei bei der Bemessung der Höhe des Arbeitslosengeldes Überstunden bereits nach geltendem Recht berücksichtigt werden) würde zu einer Benachteiligung von Teilzeitkräften in der Arbeitslosenversicherung führen. Eine stundenweise Betrachtung ist auch gegenüber Manipulationen sehr viel anfälliger als eine tageweise Betrachtung und würde für die Arbeitsverwaltung, aber auch für die Arbeitgeber, zu einem unverhältnismäßig hohen Prüf- und Dokumentationsaufwand führen.

Gegen die Aufnahme einer Sonderregelung in die Arbeitslosenversicherung, die befristete Arbeitsverhältnisse in der Kulturbranche besonders begünstigt, indem die ersten 30 Tage eines Arbeitsverhältnisses bei der Ermittlung der Beitragszeit doppelt gezählt werden (Modell Schweiz), bestehen ebenfalls grundlegende Bedenken: Eine solche Regelung würde insbesondere die Arbeitgeber weiterhin geradezu dazu anreizen, die Verträge – zu Lasten der Gemeinschaft der Beitragszahler – so kurz wie möglich (z. B. Beschränkung auf Drehtage) zu gestalten. Für dieses Vorgehen würden die Betroffenen dann „belohnt“, indem sie für geringe Beiträge volle Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhielten. Es entstünden darüber hinaus erhebliche praktische Abgrenzungsprobleme, wer zum begünstigten Personenkreis gehören sollte. Nicht zuletzt wegen der problematischen Abgrenzungen sind im Zuge der Arbeitsmarktreformen Sonderregelungen für andere Personengruppen mit häufig befristeten Arbeitsverhältnissen, z. B. Saisonarbeiter, gerade abgeschafft worden. Es kann nicht sein, dass Personen in bestimmten Branchen in wenigen Monaten, zum Teil mit erheblichen Überstunden, ein Einkommen erzielen, für das andere Arbeitnehmer eine erheblich längere Zeit beschäftigt sein müssen, und letztere dann mit ihren Beiträgen (zusätzlich) das aus den Überstunden resultierende höhere Arbeitslosengeld der Betroffenen in den beschäftigungsfreien Zeiten finanzieren. Die Bundesregierung hält die bestehende verwaltungspraktische Regelung zur Anwartschaftszeit, die allen Arbeitnehmern unter den gleichen Bedingungen Zugang zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung gewährt, für sachgerecht.

- c) Welche anderen Berufsgruppen neben den Künstlern und Kulturschaffenden sind nach Ansicht der Bundesregierung von der Verkürzung der Rahmenfrist betroffen und müssten evtl. unter Gleichbehandlungsgrundsätzen von solchen Maßnahmen ebenfalls umfasst werden?

Personengruppen, die aufgrund fragmentierter Vertragsverhältnisse (z. B. Wechsel zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung) Schwierigkeiten haben, die Anwartschaftszeit in der Arbeitslosenversicherung zu erfüllen, gibt es in vielen Branchen. Arbeitnehmer in saisonabhängigen Branchen, wie in der Bau- und Tourismusbranche, sind hierfür typische Personengruppen. Aber auch in anderen Bereichen, z. B. für einzelne Projekte angestellte Architekten, Übersetzer, Werbetexter, Messe- oder Callcenter-Mitarbeiter, nehmen Beschäftigungsverhältnisse zu, die nicht längerfristig angelegt sind.

3. Hält die Bundesregierung es im Falle der Arbeitslosenversicherung von Künstlern und Kulturschaffenden für sinnvoll, eine einheitliche europäische Lösung anzustreben – gerade im Hinblick auf die internationalen Produktionsverflechtungen?

Die Systeme der Arbeitsförderung und die tatsächlichen Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten in den Mitgliedstaaten der EU sind so unterschiedlich, dass für die Frage der Anspruchsvoraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld von Künstlern und Kulturschaffenden eine einheitliche europäische Regelung nicht erstrebenswert ist. Unabhängig davon ist die Ausgestaltung der passiven Leistungen bei Arbeitslosigkeit ohnehin Sache des nationalen Gesetzgebers. Im Hinblick auf auch in der Film- und Kulturbranche teilweise bestehende Produktionsverflechtungen koordiniert das europäische Gemeinschaftsrecht zur sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer „gemischtnationale Versicherungsstatbestände“ (d. h. wenn versicherungspflichtige Zeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten zurückgelegt werden) abschließend in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 und der Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 574/72 vom 21. März 1972. Ziel dieser Regelungen ist es, der wachsenden Verflechtung des europäischen Binnen- und Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen und sozialversicherungsrechtliche Nachteile, die sich aus der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ergeben können, weitgehend auszuschließen.

4. Sieht die Bundesregierung im Falle der Künstler und Kulturschaffenden Änderungsbedarf bezüglich der persönlichen Meldepflicht (nach § 37b SGB III)?

Sind hier bereits Alternativen geplant?

Die Bundesregierung sieht keinen Änderungsbedarf bezüglich der persönlichen Meldepflicht. Gemäß § 37b SGB III sind Personen, deren Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis endet, verpflichtet, sich spätestens drei Monate vor dessen Beendigung persönlich bei der Agentur für Arbeit zu melden. Liegen zwischen der Kenntnis des Beendigungszeitpunktes und der Beendigung des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses weniger als drei Monate, hat die Meldung innerhalb von drei Tagen nach Kenntnis des Beendigungszeitpunktes zu erfolgen.

Sofern Künstler und Kulturschaffende Beschäftigungsverhältnisse eingegangen sind, die auf Projekt- bzw. Produktionsdauer geschlossen sind, handelt es sich in der Regel um zweckbefristete Arbeitsverträge. Bei solchen zweckbefristeten Arbeitsverhältnissen muss sich der Arbeitnehmer innerhalb von drei Tagen nach Unterrichtung über den Zeitpunkt der Zweckerreichung bei der Agentur für Arbeit arbeitsuchend melden.

Kann der Meldung wegen eines wichtigen Grundes nicht nachgekommen werden, zum Beispiel weil eine Freistellung durch den Arbeitgeber nicht erfolgt oder die Arbeitsleistung im Ausland erbracht wird, so ist die Meldung am Tag nach dem Wegfall des Hinderungsgrundes vorzunehmen.

Da die Regelung der frühzeitigen Meldepflicht ausreichend Flexibilität bietet, auch den Besonderheiten der Künstler und Kulturschaffenden Rechnung zu tragen, bedarf es keiner gesetzlichen Änderung.

5. a) Liegen der Bundesregierung Zahlen und Daten vor, wie viele Künstler und Kulturschaffende einen Ein-Euro-Job ausüben?

Nach Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit liegen keine Angaben dazu vor, wie viele Künstlerinnen und Künstler und Kulturschaffende in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – tätig sind. Die Bundesregierung bezeichnet die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung als Zusatzjobs.

- b) Wie bewertet die Bundesregierung den Ein-Euro-Job im Hinblick auf den beruflichen Wiedereinstieg von Künstlern und Kulturschaffenden?

Zusatzjobs sowie alle weiteren arbeitsmarktpolitischen Instrumente nach dem SGB II sollen gemäß § 1 Abs. 1 SGB II u. a. dazu beitragen, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die öffentlich geförderte Beschäftigung und sind auch die Zusatzjobs nur die letzte Alternative zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und insbesondere nachrangig gegenüber Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung, Qualifizierung und anderen Instrumenten zur Eingliederung.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Zusatzjobs in erster Linie nicht der direkten Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt, sondern dem Erhalt und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dienen. Zusatzjobs bilden die erste Stufe einer Eingliederungsleiter, der weitere Schritte wie z. B. eine Berufsausbildung, eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme oder ein Eingliederungszuschuss, soweit notwendig, folgen sollen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Förderung durch einen Zusatzjob nur dann sinnvoll, wenn unmittelbar auf die Eingliederung eine in den Arbeitsmarkt ausgerichtete Fördermaßnahme nicht möglich ist. Insofern können auch Zusatzjobs im Kunst- und Kulturbereich – bei Vorliegen der Kriterien des öffentlichen Interesses und der Zusätzlichkeit gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II – einen Beitrag zur beruflichen (Wieder-)Eingliederung leisten.

- c) Wie viele Ein-Euro-Jobs sind im Bereich von Kunst/Kultur angesiedelt und welcher Art sind sie mehrheitlich?

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit gibt es bei den Zusatzjobs derzeit keine validen statistischen Auswertungen zum Bereich Kunst und Kultur.

6. a) Sieht die Bundesregierung Probleme bei der Anrechnung von Arbeits- und Produktionsmittel als Vermögen im Rahmen des SGB II im Fall der Künstler und Kulturschaffenden?

Nein. Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind bestimmte Vermögensgegenstände privilegiert mit der Folge, dass sie bei der Prüfung der Hilfebedürftigkeit nicht als Vermögen zu berücksichtigen sind. Neben den Ver-

mögensgegenständen, die gemäß § 12 Abs. 3 SGB II privilegiert sind, sind dies auch Gegenstände, die für die Aufnahme oder Fortsetzung einer Berufsausbildung oder der Erwerbsfähigkeit unentbehrlich sind (§ 4 Abs. 1 Alg II-VO). Arbeits- und Produktionsmittel eines Künstlers sind damit grundsätzlich geschützt.

Es gilt jedoch die Einschränkung, dass es dem Träger zur Vermeidung von Missbrauchstendenzen möglich ist, bei mangelnder Tragfähigkeit der künstlerischen Tätigkeit vom Leistungsbezieher (wie bei Selbstständigen) die Aufnahme einer anderweitigen Erwerbstätigkeit bzw. entsprechende Bemühungen zu verlangen. In diesem Fall würden auch die Arbeits- und Produktionsmittel von der Privilegierung ausgenommen und als Vermögen anzurechnen sein.

- b) Besteht nach Ansicht der Bundesregierung die Gefahr, dass durch die Anrechnung von Arbeits- und Produktionsmitteln als Vermögen die Hilfebedürftigkeit verlängert statt so kurz wie möglich gehalten wird?

Nein. Vergleiche Antwort zu Frage 6a.

7. a) Wie viele Ich-AGs wurden seit der Einführung der Hartz-Gesetze im Kunst- und Kulturbereich gegründet?

Die geförderten Unternehmensgründungen werden von der Bundesagentur für Arbeit nach ausgewählten Wirtschaftsabschnitten erfasst. Die Untergruppe Kultur, Sport und Unterhaltung zählte im Januar 2006 bei der „Ich-AG“ 10 054 Bestandsfälle (Gesamtbestand: 226 622) und lag somit unter 5 Prozent. Die genaue Anzahl der im Bereich Kunst und Kultur geförderten Existenzgründungen ist nicht bekannt.

- b) Welche Kenntnisse besitzt die Bundesregierung über die bisherige Erfolgsquote dieser Ich-AGs im Vergleich zu solchen aus anderen Bereichen?

Den bisherigen Ergebnissen der wissenschaftlichen Evaluierung zufolge liegt die Verbleibswahrscheinlichkeit in der Selbstständigkeit bei „Ich-AG“-Gründungen bei ca. 80 Prozent. Spezifische Erkenntnisse zu Erfolgsquoten von „Ich-AGs“ im Kunst- und Kulturbereich liegen der Bundesregierung nicht vor.

8. a) Beabsichtigt die Bundesregierung die Beratungs- und Vermittlungsangebote für Künstler und Kulturschaffende auszubauen?

Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen – speziell auch für den künstlerischen Nachwuchs – sind hierfür vorgesehen?

Die Beratung und Vermittlung von Künstlern und Kulturschaffenden obliegt der Bundesagentur für Arbeit (BA), die als selbstständige Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht der Weisungsbefugnis der Bundesregierung untersteht. Die BA beabsichtigt nicht, das bereits bestehende breite Beratungs- und Vermittlungsangebot für Künstler und Kulturschaffende noch weiter auszubauen.

Ein Schwerpunkt der vermittlerischen Tätigkeit der zur Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) der BA gehörenden Zentralen Bühnen- und Filmvermittlung (ZBF) liegt seit jeher in der Nachwuchsarbeit. Die ZBF betreut die Abschlussjahrgänge der staatlichen Hochschulen, um den künstlerischen Nachwuchs auf die Besonderheiten des Arbeitsmarktes für Künstler vorzubereiten.

- b) Soll nach Meinung der Bundesregierung die Zentrale Bühnen-, Fernseh- und Filmvermittlung (ZBF) hierfür in ihrer Funktion gestärkt werden?

Im Rahmen der zurzeit in der ZAV stattfindenden Weiterentwicklung des Bereichs der Künstlervermittlung ist eine Optimierung des Dienstleistungsangebots durch Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation geplant. Dieser Prozess wird bis Ende 2006 abgeschlossen sein. Die ZBF wird dadurch in ihrer Funktion insgesamt gestärkt werden.