

Die »kleine Anwartschaftszeit« für's Arbeitslosengeld

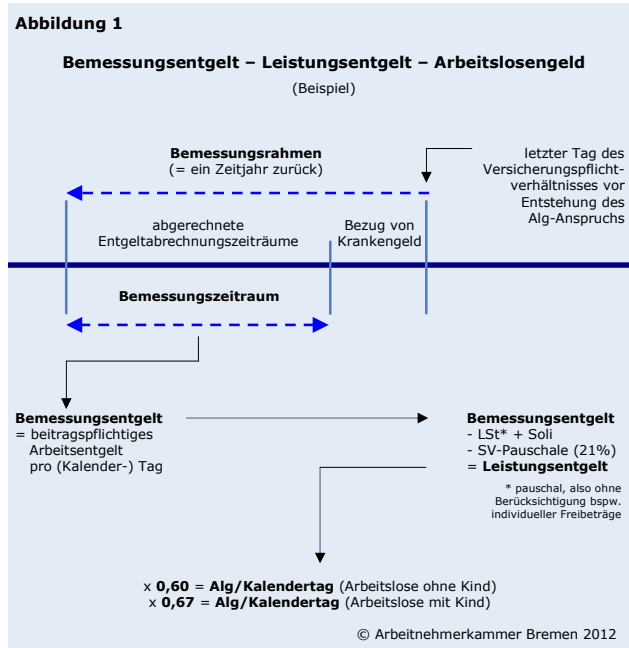
»Immer mehr Arbeitslose rutschen direkt in Hartz IV«, meldete die *Süddeutsche Zeitung* Ende Dezember. »Immer mehr neu arbeitslos Gewordene bekommen kein oder zu wenig Geld aus der Arbeitslosenversicherung. Betroffen sind vor allem Geringqualifizierte – knapp ein Drittel war zuvor als Leiharbeiter tätig. (...) Nach Angaben der Bundesagentur verloren in den vergangenen zwölf Monaten bis Ende November 2011 etwa 2,8 Millionen Beschäftigte ihren Job. 737.000 wanderten danach sofort ins Hartz-IV-System, pro Monat waren dies 61.000. Vor drei Jahren, im November 2008, waren es monatlich noch 51.000.«¹

Einer der Gründe für verweigerte Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit liegt in den seit Februar 2006 verschärften Zugangsvoraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld (ALG). Verantwortlich hierfür ist »Hartz III«, schon im Jahr 2003 unter der damaligen rot-grünen Koalition verabschiedet.² Seither zahlen vor allem unstetig Beschäftigte zwar Beiträge zur Bundesagentur für Arbeit (BA) – im Risikofall erhalten sie aber oft keine Lohnersatzleistung. Diese schon frühzeitig absehbare Fehlentwicklung wollen die ehemaligen Regierungs- und heutigen Oppositions-Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nun mit jeweils eigenen Anträgen im Bundestag stoppen.³ Auch die Fraktion DIE LINKE hat einen entsprechenden Antrag eingebracht.⁴ Formaler Anlass ist eine zum August 2009 eingeführte und auf drei Jahre befristete Sonderregelung, die das Problem allerdings nicht beheben konnte. Pünktlich zum Auftakt der 62. Berlinale greift die Opposition damit ein Thema auf, das nicht nur Kunst- und Kulturschaffende seit sechs Jahren beschäftigt.

Die ALG-Höhe

Bei Arbeitslosigkeit sowie Erfüllung aller weiteren Anspruchsvoraussetzungen erbringt die BA als Versicherungsleistung Arbeitslosengeld nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Die Höhe des ALG beträgt 60 Prozent (Kinderlose) bzw. 67 Prozent (Arbeitslose mit Kind) des so genannten Leistungsentgelts.

Das Leistungsentgelt wird aus dem so genannten Bemessungsentgelt berechnet. Bemessungsentgelt ist das beitragspflichtige Arbeitsentgelt, das der Arbeitslose im Bemessungszeitraum erzielt hat und das durchschnittlich auf den Kalendertag entfällt. Der Bemessungszeitraum⁵ umfasst die beim Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis abgerechneten Entgeltabrechnungszeiträume im Bemessungsrahmen; der Bemessungsrahmen beträgt ein Jahr⁶ und endet mit dem letzten Tag des letzten Versicherungsverhältnisses vor der Entstehung des ALG-Anspruchs (Abbildung 1).



Das pauschal – also ohne Berücksichtigung evtl. individueller Freibeträge – um die Lohnsteuer und den Solidaritätszuschlag sowie eine Sozialversicherungspauschale von 21% reduzierte tägliche Bemessungsentgelt ergibt das Leistungsentgelt. Als tägliches Arbeitslosengeld erhalten Arbeitslose ohne Kind 60 Prozent und Arbeitslose mit Kind 67 Prozent des Leistungsentgelts.⁷

Die Vorversicherungszeit

Der Anspruch auf Arbeitslosengeld setzt die Erfüllung der Anwartschaftszeit (»Vorversicherungszeit«) voraus. Zum Zeitpunkt der Erfüllung aller sonstigen Voraussetzungen

¹ Th. Öchsner, Bericht der Bundesagentur für Arbeit - Immer mehr Arbeitslose rutschen direkt in Hartz IV, *Süddeutsche Zeitung* v. 29.12.2011.

² Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003, BGBl I, S. 2848.

³ Vgl. Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelung für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln, Antrag der Fraktion der SPD, BTDRs 17/8574 v. 07.02.2012 sowie Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BTDRs 17/8579 v. 08.02.2012.

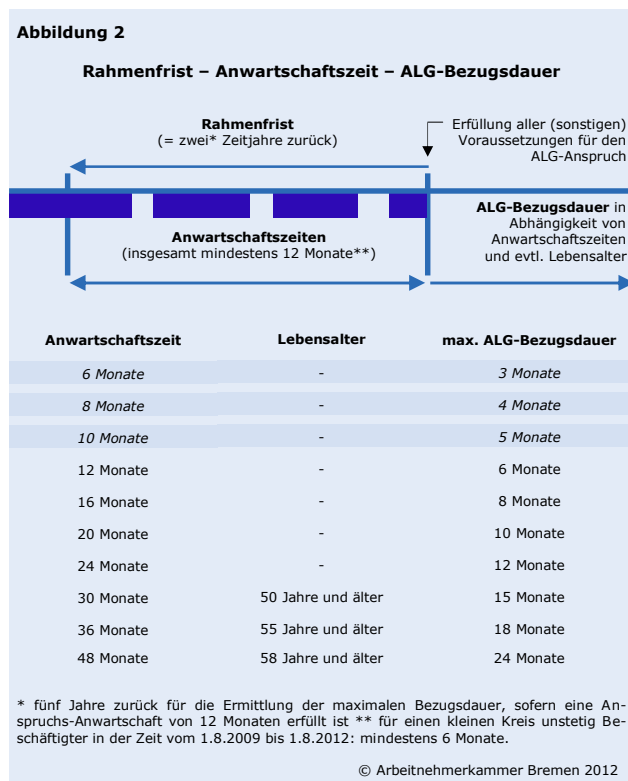
⁴ Vgl. Arbeitslosengeld statt Hartz IV – Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern, Antrag der Fraktion DIE LINKE, BTDRs 17/8586 v. 07.02.2012

⁵ In den Bemessungszeitraum gehen bspw. Zeiten des Elterngeldbezugs oder eine Pflegezeit nicht ein.

⁶ Der einjährige Bemessungsrahmen wird in den Fällen auf zwei Jahre erweitert, in denen der Bemessungszeitraum weniger als 150 Tage mit Anspruch auf Arbeitsentgelt enthält oder es unter Berücksichtigung des Bemessungsentgelts im erweiterten Bemessungsrahmen unbillig hart wäre, vom Bemessungsentgelt im Bemessungsrahmen auszugehen.

⁷ Für ALG-Bezieher zahlt die BA Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung auf der Basis von 80 Prozent des Bemessungsentgelts.

für einen ALG-Anspruch muss innerhalb der Rahmenfrist ein Versicherungspflichtverhältnis von insgesamt mindestens einem Jahr (12 Monate) vorgelegen haben; die Rahmenfrist reicht von diesem Zeitpunkt an zwei Zeitjahre zurück. Vor allem Saisonbeschäftigte scheitern häufig an dieser seit Februar 2006 verschärften Zugangsvoraussetzung für einen ALG-Anspruch – oder die Anspruchsdauer wird gekappt, weil mehr als zwei Jahre zurück liegende Versicherungszeiten keine Berücksichtigung finden.



Befristet für die Zeit vom 1.8.2009 bis 1.8.2012 gilt für einen eng begrenzten Kreis unstetig Beschäftigter eine verkürzte Anwartschaftszeit von sechs Monaten.⁸ Die Sonderregelung erfasst allerdings nur Arbeitslose, bei denen der *überwiegende* Teil der Beschäftigungstage aus im Voraus durch Arbeitsvertrag befristeten Beschäftigungen von nicht mehr als sechs Wochen Dauer stammt⁹ (mindestens aber mit einer Dauer von jeweils einer Woche, da ansonsten Versicherungsfreiheit aufgrund einer unständigen Beschäftigung vorliegt). Im Falle von bspw. insgesamt 180 Beschäftigungstagen (= sechs Monate) müssen dies mindestens 91 derartige Beschäftigungstage sein; die weiteren Beschäftigungstage können aus längeren Beschäftigungsverhältnissen stammen. Bei mehr als 180 (aber weniger als 360) Beschäftigungstagen erhöht sich die erforderliche

⁸ Vgl. Art. 2b des Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze v. 15.07.2009, BGBl I Nr. 42 S. 1939. – Die Regelung will laut Gesetzesbegründung v.a. Künstlern zu einem ALG-Anspruch verhelfen.

⁹ »Dauert die jeweilige Beschäftigung tatsächlich länger als sechs Wochen, wird sie (als kurz befristete Beschäftigungsverhältnisse entsprechend dem »Überwiegend-Prinzip«, J. St.) nicht mitgezählt, auch wenn sie ursprünglich auf sechs Wochen befristet war.« Arbeitslosenprojekt TuWas (Hrsg.) Leitfaden für Arbeitslose. Der Rechtsratgeber zum SGB III, Frankfurt a.M. 2010, S. 119.

derliche Zahl der Tage aus nur kurzer Befristung entsprechend (»Überwiegend-Prinzip«). Die Regelung ist zudem begrenzt auf Personen, deren Jahresarbeitsentgelt die zum Zeitpunkt der Anspruchsentstehung geltende jährliche Bezugsgröße (West) nicht übersteigt¹⁰. Diese Regularien sind insgesamt völlig unzureichend; erforderlich wäre die Rückkehr zum status-quo-ante, also die Erweiterung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre sowie die generelle und unbefristete Wiedereinführung einer auf sechs Monate verkürzten Anwartschaftszeit auch für Saisonarbeitnehmer und unstetig Beschäftigte.

Sind alle Voraussetzungen für den ALG-Anspruch erfüllt, wird Arbeitslosengeld im Verhältnis 2 zu 1 (Anwartschaftszeit zu Leistungsdauer) für maximal 12 Monate geleistet. Bei älteren Versicherten beträgt die maximale ALG-Anspruchsdauer – in Abhängigkeit von der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses innerhalb der um drei Jahre erweiterten Rahmenfrist¹¹ – bis zu 24 Monate (Abbildung 2).

Abbildung 3
Aus dem Antrag der SPD-Fraktion

»Die Monitoring-Berichte an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Inanspruchnahme der Regelung weisen deutlich auf Änderungsbedarf hin.

So wurden im Betrachtungszeitraum für den ersten Bericht (01.08.2009 bis 31.03.2010) im Verlauf von neun Monaten lediglich 883 Anträge gestellt, von denen nur 221 Anträge (rund 25 Prozent) bewilligt wurden. In dem Betrachtungszeitraum für den zweiten Bericht (01.04.2010 bis 31.03.2011) waren es nur 436 Antragsteller. In 242 Fällen waren die Voraussetzungen für den erleichterten Zugang zum Arbeitslosengeld erfüllt. In der ganz überwiegenden Zahl der Fälle wurde der Antrag abgelehnt, weil die in der zweijährigen Rahmenfrist liegenden Beschäftigungstage nicht überwiegend aus bis zu sechswöchigen Beschäftigungen stammten, wie es die genannte Regelung erfordert. Nach dem aktuellen Monitoring-Bericht (01.04.2010 bis 31.03.2011) wurden 167 von insgesamt 194 Ablehnungsfällen so begründet. Im ersten Monitoring-Bericht war dies in 573 von insgesamt 662 Fällen der Grund für die Ablehnung des Antrages.

Diese Ergebnisse werden von einem Gutachten bestätigt, das speziell die Situation der Beschäftigten in der Filmbranche beleuchtet. Nach den Ergebnissen der Studie der Forschungsgruppe BEMA an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (...) erfüllen nur 4,6 Prozent der beschäftigungslosen Schauspielerinnen und Schauspieler die Bedingungen für einen erleichterten Zugang zum Arbeitslosengeld I.«

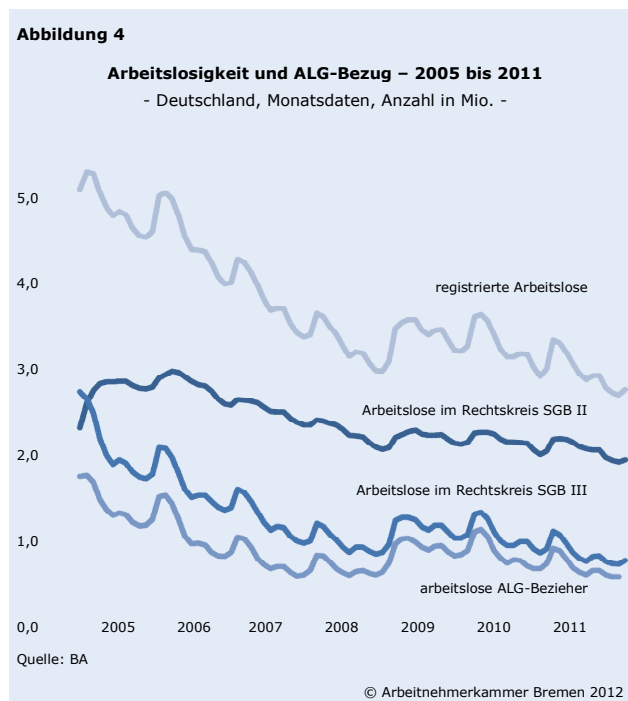
Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken - Rahmenfrist verlängern - Regelung für kurz befristete Beschäftigte weiterentwickeln, Antrag der Fraktion der SPD, BT Drs 17/8574 v. 07.02.2012.

Bei in den vergangenen Jahren insgesamt rückläufiger (registrierter) Arbeitslosigkeit hat auch die Zahl, vor allem aber der Anteil der Arbeitslosen, die durch das Versicherungssystem (SGB III) betreut werden, stark zu Gunsten der Betreuung durch das Fürsorgesystem (SGB II) abge-

¹⁰ 2012 beträgt die Bezugsgröße 31.500 €. Diese Voraussetzung bedeutet die Aufhebung des Zusammenhangs zwischen Beitrag und Leistung. Eine Beitragszahlung oberhalb der Bezugsgröße (Durchschnittsentgelt) findet sich auf der Leistungsseite nicht nur nicht wieder – sie schließt eine Leistung im Risikofall sogar gänzlich aus.

¹¹ Ist die Anwartschaftszeit für einen ALG-Anspruch erfüllt, so werden zur Ermittlung der Dauer des Anspruchs alle Anwartschaftszeiten innerhalb der auf fünf Jahre erweiterten Rahmenfrist berücksichtigt.

nommen. Fielen zu Beginn des Jahres 2005 (Wechsel zum »Hartz-IV«-System) noch rd. 50 Prozent aller registrierten Arbeitslosen in den Rechtskreis des SGB III, so waren es zur Jahresmitte 2008 nur noch knapp 30 Prozent. Mit dem Anstieg der Arbeitslosenzahlen in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise erhöhte sich dieser Anteil leicht – liegt aber mittlerweile bei unter 30 Prozent (Abbildung 4).



Parallel zur Verlagerung des Arbeitslosenbestandes vom SGB III zum SGB II nahm der Anteil der arbeitslosen ALG-Bezieher an allen registrierten Arbeitslosen von rd. einem Drittel (Anfang 2005) auf inzwischen nur noch gut 20 Prozent ab. Das heißt: Nur ein Fünftel aller Arbeitslosen erhält gegenwärtig Lohnersatzleistungen aus dem Versicherungssystem.

Die Anträge der Oppositions-Fraktionen

Der Antrag der SPD-Fraktion zielt ab auf die Verlängerung der gegenwärtig zwei Jahre umfassenden Rahmenfrist auf künftig drei Jahre. Zur Erfüllung der Anwartschaftsvoraussetzung – bzw. als Schutz vor dem Verfall von einmal erworbenen Anwartschaften – stünden damit allen Versicherten zwölf Monate mehr zur Verfügung. Zudem soll für einen verkürzten ALG-Anspruch von drei, vier bzw. fünf Monaten generell und alleine eine Anwartschaftszeit von sechs, acht bzw. zehn Monaten innerhalb der dann verlängerten Rahmenfrist ausreichen. Die übrigen Voraussetzungen der noch bis Ende Juli 2012 geltenden Sonderregelung sollen dagegen entfallen. Diese betreffen vor allem das »Überwiegend-Prinzip« von kurz befristeten Beschäftigungen sowie die Begrenzung des Jahresarbeitsentgelts auf die Höhe der jährlichen Bezugsgröße. Die so modifizierte Sonderregelung soll wiederum nur befristet um drei Jahre verlängert werden – verbunden mit einer wissenschaftlich begleiteten Evaluation, »die feststellt, ob die Zielgruppe erreicht wird, welche finanziellen Auswirkungen

die Regelungen haben, ob es Anhaltspunkte für Fehlansätze gibt und ob die neuen Regelungen nachvollziehbar und einfach anwendbar sind.«

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lassen demgegenüber die auf zwei Jahre verkürzte Rahmenfrist unangetastet. Anders als im SPD-Antrag vorgesehen und anders als nach geltendem Recht möglich (vgl. Abbildung 2) soll künftig aber bereits eine viermonatige Anwartschaftszeit innerhalb dieser zwei Jahre ausreichen, um für den Fall der Arbeitslosigkeit einen ALG-Anspruch für zwei Monate zu erwerben. Versicherte, die die »kleine Anwartschaftszeit« innerhalb der Rahmenfrist erfüllen, sollen denselben Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben, wie alle anderen Beziehenden und Bezieher von ALG. »Nicht genutzte Ansprüche sollen wie im Arbeitslosengeld üblich bis zu vier Jahre mitgenommen und mit neu erworbenen Ansprüchen kombiniert werden können.« Zudem fordert der Antrag die Bundesregierung auf, zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie unständig Beschäftigte¹², die gegenwärtig keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung einzahlen und damit auch keine Ansprüche erwerben, besser abgesichert werden können.

Auch die Fraktion DIE LINKE fordert, wie der SPD-Antrag, eine Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre. Das »Überwiegend-Prinzip« von kurz befristeten Beschäftigungen soll als Zugangsvoraussetzung ebenso entfallen wie die geltende Verdienstgrenze. »Die neue Sonderregelung gilt vorerst drei Jahre und ist einer wissenschaftlichen Evaluierung zu unterziehen.« Regelungsinhaltlich stimmen die Anträge von SPD und DIE LINKE demnach überein.

Aus Koalitionskreisen vernahm man bislang lediglich die Absicht, die bestehende Sonderregelung dahingehend modifiziert verlängern zu wollen, dass die maximale Befristungsdauer der einzelnen Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen des »Überwiegend-Prinzips« von derzeit sechs auf künftig zehn Wochen erhöht wird.¹³

Fazit

Soll die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung gestärkt werden, so muss vorrangig die Rahmenfrist für den Anwartschaftserwerb des ALG-Anspruchs wieder auf drei Jahre verlängert werden. Denn für die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit ist nicht alleine der möglichst schnelle Zugang zum ALG, also eine weitere Verkürzung der Vorversicherungszeit auf vier Monate, ausschlaggebend, sondern v.a. die realisierbare Anspruchsdauer; die aber wird in Folge der seit 2006 gekürzten Rahmenfrist in vielen Fällen gekappt. Von einer Verlängerung der Rahmenfrist würden grundsätzlich alle Versicherten profitieren, also auch (aber eben nicht nur) der Personenkreis überwiegend kurz befristet Beschäftigter.

¹² Unständig ist eine Beschäftigung, die auf weniger als eine Woche der Natur der Sache nach beschränkt zu sein pflegt oder im Voraus durch Arbeitsvertrag beschränkt ist.

¹³ So der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Bundestag, Max Straubinger (CSU), gegenüber der taz. Vgl. B. Dribbusch, Ein Herz für Künstlerinnen, taz v. 06.02.2012.