

Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Arbeit und Soziales

Berlin, 23. April 2012

zu den Vorlagen

a) Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

**Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken -
Rahmenfrist verlängern - Regelungen für kurz befristet
Beschäftigte weiterentwickeln**

BT-Drs. 17/8574

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Arbeitslosengeld statt Hartz IV - Zugang zur
Arbeitslosenversicherung erleichtern**

BT-Drs. 17/8586

c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Kunert, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser
absichern**

BT-Drs. 17/8579

d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines
pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und
psychosomatische Einrichtungen (Psych-EntgeltG)**

BT-Drs. 17/8986

**hier: Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf
Ausschussdrucksache 17(11)845**

Voraussetzung für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld ist unter anderem, dass Arbeitslose zuvor mindestens 12 Monate innerhalb einer Rahmenfrist von 24 Monaten in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben (§§ 142, 143 SGB III). Das Gesetz definiert damit eine auch in anderen Sozialversicherungen übliche Wartezeit. Versicherungsbeginn und Anspruchsbeginn fallen auseinander. Von dem Grundsatz der zwölfmonatigen Wartezeit schuf der Gesetzgeber im Jahr 2009 eine Ausnahme. Für Arbeitslose, deren Beschäftigungsdauer innerhalb der Rahmenfrist sich „überwiegend“ aus kurzfristigen, d.h. höchstens 6 Wochen andauernden Beschäftigungsverhältnissen zusammensetzte und die eine Einkommensgrenze in Höhe der Bezugsgröße gemäß §18 Abs. 1 SGB IV nicht überschreitet, gilt eine auf die Hälfte verkürzte Anwartschaftszeit von 6 Monaten. Die Ausnahmeregelung verfolgte das Ziel, die soziale Absicherung von Arbeitnehmern zu verbessern, die wegen der Besonderheiten des Wirtschaftszweiges überwiegend nur auf kurze Zeit befristet beschäftigt sind. Gemeint waren insbesondere die besonderen Bedingungen, mit denen „Kulturschaffende“ konfrontiert seien. Die Einkommensgrenze wurde eingeführt, weil das Privileg einer verminderten Anwartschaftszeit, für deren Kosten die Versichertengemeinschaft aufkommen muss, nur dann gerechtfertigt werden könne, wenn die Betroffenen nicht bereits einen durchschnittlichen Lebensunterhalt durch ihre ausgeübten kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse erreichen können. Die Regelung war auf drei Jahre befristet und soll im Rahmen der Wirkungsforschung evaluiert werden (vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/13424, S. 32).

Diese im Rahmen des „Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und zur Änderung anderer Gesetze“ im Jahr 2009 beschlossene Ausnahmeregelung ist ökonomisch schlecht begründet. Die Frage, ob die Anwartschaftszeit innerhalb der Rahmenfrist erfüllt werden kann, hängt nicht davon ab, ob ein langfristiges oder viele kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse vorliegen. Bei kurzfristig Beschäftigten ist vielmehr entscheidend, die beschäftigungslose Zeit zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen zu minimieren. Wenn dies bei „Kulturschaffenden“ aufgrund von Besonderheiten des Wirtschaftszweiges nicht möglich erscheint, wäre es verfehlt, die Kosten dieser Sonderstellung der Versichertengemeinschaft aufzubürden. In der Verantwortung stehen vielmehr jene, die die Arbeitsleistung der „Kulturschaffenden“ in Anspruch nehmen. Wenn solche Beschäftigungsverhältnisse ihrer Natur nach nur kurzfristig sind und es darüber hinaus – aus welchen Gründen auch immer – nicht möglich ist, mehrere kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse ausreichend schnell aufeinander folgen zu lassen, muss die Entlohnung für die Zeit der Beschäftigung die scheinbar unvermeidliche beschäftigungslose Zeit im Anschluss entsprechend berücksichtigen. Zudem hat es der Gesetzgeber seinerzeit versäumt darzulegen, dass es sich um ein quantitativ relevantes oder zumindest wachsendes sozialpolitisches Problem handelt.

Obwohl Ergebnisse der Evaluation der Sonderregelung noch nicht vorliegen, wird in mehreren Anträgen eine „Weiterentwicklung“ gefordert. Diese Modifikationen resultieren – mit Ausnahme des Antrags der CDU/CSU und FDP (Ausschussdrucksache 17(11)845) – in einer Ausweitung der Rahmenfrist und/oder einer Absenkung der Anwartschaftszeit (siehe Übersicht). Die Abschaffung der Sonderregel für kurzfristig Beschäftigte wird zwar nicht explizit gefordert. Im Gegenteil, die Anträge der SPD-Fraktion (Drucksache 17/8574) und der Linken (Drucksache 17/8686) fordern einerseits explizit die Beibehaltung der Sonderregelung, wollen aber andererseits die Zugangsbedingungen abschaffen. Die Abschaffung jeglicher Voraussetzungen zur Inanspruchnahme einer „Sonderregel“ führt letztlich dazu, dass alle die vermeintliche Ausnahme in Anspruch nehmen können.

Übersicht: Vorschläge zur Reform der Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld
Angaben in Monaten

	Grüne (Drs. 17/8579)	SPD (Drs. 17/8574)	CDU/CSU und FDP (Ausschussdrucksache 17(11)845)	Linke (Drs. 17/8586)
Rahmenfrist	24	36	24	36
Anwartschaftszeit (mind.)	4	6	12	6
Sonderregel für kurzfristig Be- schäftigte	entfällt	entfällt	Erhöhung der definito- rischen Grenze kurzfris- tiger Beschäftigung von 6 auf 10 Wochen	entfällt

Eigene Zusammenstellung

Die Forderung nach Verlängerung der Rahmenfrist bzw. Verkürzung der Anwartschaftszeit wird im Wesentlichen mit drei Aspekten begründet:

- Rund ein Viertel aller Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt erfolge in den Rechtskreis SGB II. Dies belege, dass die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung für eine „erhebliche“ Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht mehr greife (Drs. 17/8574, S. 1). Abgesehen davon, dass der Zugang in SGB II statt dem SGB III eine ganze Reihe von Gründen haben kann, von denen das Verfehlen der Anwartschaftszeit nur einer ist, ist dem entgegenzuhalten, dass der Anteil von einem Viertel für sich genommen weder positiv noch negativ zu werten ist. Im Zeitvergleich zeigt sich seit dem Jahr 2008 zwar ein Anstieg, der mutmaßlich aber stark konjunkturell beeinflusst ist, da er im Krisenjahr 2009 rückläufig war. Je besser sich die Arbeitsmarktlage darstellt, desto häufiger sind es Beschäftigte mit unsteten Erwerbsbiographien, die bei Eintritt von Arbeitslosigkeit auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass der Anteil der Abgänge von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt aus dem Rechtskreis SGB II mit 37 Prozent höher ist als der Anteil der Zugänge. Auch dieser Anteil nimmt zu. Die gestiegene Anzahl von Eintritten aus Erwerbstätigkeit in ALG II kann somit Folge eines arbeitsmarktpolitischen Erfolges sein, nämlich der zunehmend gelungenen Eingliederung von Arbeitslosengeld II-Empfängern in den Arbeitsmarkt. Die im Zuge dieser Eingliederung begründeten Beschäftigungsverhältnisse sind oft nur von kurzer Dauer.¹ Die Stabilisierung dieser Beschäftigungsverhältnisse bleibt eine arbeitsmarktpolitische Aufgabe, die aber nicht durch eine Ausweitung von Lohnersatzleistungen erfüllt werden kann. Im Übrigen ist der (implizit enthaltenen) Auffassung zu widersprechen, dass die Sozialversicherungssysteme grundsätzlich so auszugestalten seien, dass eine Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung nicht mehr erforderlich ist. Grundsicherungsleistungen sind vielmehr genau dafür gedacht, in solchen Fällen das Existenzminimum zu gewährleisten, wo es nicht von anderen Sozialleistungen abgedeckt werden kann.
- Hinzu komme, dass ein großer Anteil des Beschäftigungszuwachses der letzten Jahre in Form von atypischen Erwerbsformen erfolgt sei. Insbesondere der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an den neu abgeschlossenen Beschäftigungsverhältnissen betrage „inzwischen“ nahezu die Hälfte (Drs. 17/8579, S. 1). Zwar trifft es zu, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse wesentlich zum Arbeitsmarkterfolg der letzten Jahre beigetragen haben. Die befristete Beschäftigung hatte daran jedoch

¹ Vgl. Koller, L./Rudolph, H., 2011, Viele Jobs von kurzer Dauer, IAB Kurzbericht Nr. 14, Nürnberg

keinen wesentlichen Anteil. Vielmehr ist der Anteil befristet Beschäftigter seit Jahren weitgehend stabil. Das trifft auch für die jüngeren Altersgruppen zu, die einen besonders hohen Anteil von Berufseinsteigern aufweisen. Ein deutlicher Anstieg ist allenfalls dann festzustellen, wenn eine Umstellung der Erfassungsweise des Mikrozensus als solcher fehlinterpretiert wird (vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 17(11)275, S. 6).

- Die 2009 eingeführte Sonderregelung zur Begünstigung kurzfristig Beschäftigter ist bislang in weit geringerem Umfang in Anspruch genommen worden, als dies beim Beschluss des Gesetzes erwartet worden war. Das sei ein Beleg dafür, dass die Regelung ihren Zweck nicht erfülle. Insbesondere bei „Beschäftigten der Filmbranche“, Schauspielern, „Theater- und Tanzschaffenden“ und „Kulturschaffenden“ im Allgemeinen scheitere die Gewährung von Arbeitslosengeld häufig daran, dass die Bedingung einer überwiegenden Beschäftigung von höchstens 6 Wochen Dauer nicht erfüllt werde. Deutlich länger als 6 Wochen dauernde Engagements seien „die Regel“. Vor diesem Hintergrund ist zu hinterfragen, warum für die genannten Gruppen eine Ausnahmeregelung gelten sollte, obwohl sie dem ursprünglich für schützenswert befundenen Personenkreis der kurzfristig Beschäftigten offenkundig gar nicht angehörig sind. Bevor eine Modifikation der Ausnahmeregelung erfolgt, muss die wissenschaftlich fundierte Evaluation belastbare Hinweise dafür finden, warum die erwartete und die tatsächliche Inanspruchnahme weit auseinanderfallen. Denkbar sind eine ganze Reihe von Gründen – darunter auch der, dass die Erwartungshaltung beim Beschluss des Gesetzes von unrealistischen Annahmen ausging.

Die vorgeschlagene Verlängerung der Rahmenfrist bei gleichzeitiger Verkürzung der Anwartschaftszeit wird zu mehr Berechtigten mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld führen. Dadurch entstehen Kosten, die von der Versicherungsgemeinschaft mit ihren Beiträgen finanziert werden müssen. Die Regelungen verursachen somit Opportunitätskosten entweder durch eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung. Dadurch erhöhen sich die Arbeitskosten, die Schaffung neuer Arbeitsplätze rentiert sich aus Sicht der Unternehmen in geringerem Maße und es werden ceteris paribus Arbeitsplätze wegfallen. Oder es erfolgt eine Umfinanzierung im Rahmen des Budgets der Arbeitslosenversicherung. Die Mehrausgaben bei der passiven Arbeitsmarktpolitik müssten dann durch Minderausgaben bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenfinanziert werden. Unter der Annahme, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik effektiv ist, wird damit die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt erschwert.

Darüber hinaus wird der Moral Hazard verstärkt, der in der Arbeitslosenversicherung aufgrund ihres Charakters als Sozialversicherung immanent ist. Das geltende Verhältnis von 2 Beitragsmonaten zu einem Leistungsmonat (§147 SGB III) bewirkt, dass bei Ausschöpfung der jeweiligen Zeiträume die Leistungen durch Arbeitslosengeld rund 7-mal so hoch ausfallen wie die Beitragszahlungen. Denn der Beitragssatz ist mit 3 Prozent des Bruttolohns erheblich niedriger als das Arbeitslosengeld, das 60 Prozent vom Nettolohn beträgt. Dieses Missverhältnis kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn durch eine entsprechende Anwartschaftszeit sichergestellt wird, dass Versicherte eine möglichst lückenlose Beschäftigung anstreben. Die Ausweitung der Rahmenfrist und Verkürzung der Anwartschaftszeit schafft aber einen Anreiz, kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse mit anschließender Nicht-Beschäftigung zu kombinieren. Potenziert wird dieser Fehlanreiz noch durch die Idee, die Betroffenen von der Pflicht zu entbinden, den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen zur Verfügung zu stehen (vgl. Drs. 17/8579, S. 2). Diese Fehlanreize resultieren in einer weiteren Steigerung der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld. Da für die Ansprüche der kurzfristig beschäftigten keinerlei Voraussetzungen mehr vorgesehen sind, kommt zu einer verteilungspolitischen Fehlallokation: Es kann nicht sichergestellt werden, dass die Begünstigten der modifizierten Regelung der Unterstützung durch die Finanzierenden überhaupt bedürfen.