

Antrag

der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, Martin Dörmann, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Gabriele Hiller-Ohm, Josip Juratovic, Lars Klingbeil, Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Gabriele Lösekrug-Möller, Katja Mast, Petra Merkel (Berlin), Thomas Oppermann, Anton Schaaf, Silvia Schmidt, Ulla Schmidt (Aachen), Ottmar Schreiner, Peer Steinbrück, Dr. h.c. Wolfgang Thierse, Brigitte Zypries, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Veränderungen der letzten Jahre auf dem Arbeitsmarkt haben dazu geführt, dass die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung für eine erhebliche Anzahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht mehr greift, weil sie u. a. wegen Nichterfüllung der Anwartschaftszeit innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist (§ 124 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – SGB III –, bis 31. März 2012, bzw. § 143 Absatz 1 SGB III, ab 1. April 2012), d. h. der Zeitraum innerhalb dessen die Anwartschaftszeit (Mindestzeit von zwölf Monaten, für die ein oder mehrere Versicherungspflichtverhältnisse bestanden haben müssen) erfüllt werden muss, keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben konnten. Rund ein Viertel derjenigen, die arbeitslos werden, fallen sofort in das SGB II (vgl. Arbeitsmarktberichterstattung der Bundesagentur für Arbeit vom 22. Dezember 2011). Das hat zur Konsequenz, dass die Betroffenen trotz Zahlung von Beiträgen an die Arbeitslosenversicherung im Falle eines Arbeitsplatzverlustes kein Arbeitslosengeld I erhalten. Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung greift in ihrem Fall nicht. Sie erhalten, soweit Bedürftigkeit vorliegt, lediglich Arbeitslosengeld II. Nach einer Analyse der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Arbeitsmarktbericht vom 22. Dezember 2011 werden monatsdurchschnittlich rund 61.000 Personen aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt heraus unmittelbar im SGB II arbeitslos. Nach Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) sind hiervon vor allem Personen mit instabilen Beschäftigungsverhältnissen betroffen, sei es beispielsweise wegen Befristung des Arbeitsverhältnisses, einer Saisonbeschäftigung oder weil es sich um ein Leiharbeitsverhältnis handelt.

Nach den Daten der BA vom 22. Dezember 2011 entfällt jede zweite Arbeitslosmeldung von zuvor Beschäftigten im SGB II auf geringqualifizierte Personen. Jeder Zweite mit geringer Qualifikation erhält damit sofort Leistungen der staatlichen Grundsicherung statt Arbeitslosengeld I. Des Weiteren ist nach Angabe des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) auch die Gruppe der Studienabgänger betroffen, die häufig Praktika absolvieren oder nur befristet eingestellt werden.

Um die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung zu stärken, ist es notwendig, die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre zu verlängern. Eine Rahmenfrist von drei Jahren erleichtert es den genannten Personen, mit ihrer Beitragszahlung auch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben.

Darüber hinaus besteht im Hinblick auf die besonderen Regelungen für kurz befristet Beschäftigte nach § 123 Absatz 2 SGB III (bis 31. März 2012) bzw. § 142 Absatz 2 SGB III (ab 1. April 2012) dringender Handlungsbedarf, da diese nur bis zum 1. August 2012 gilt. Die Gültigkeit der Regelung muss zeitlich verlängert und gleichzeitig fortentwickelt werden. 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 (1. August 2009 bis 31. März 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 (1. April 2010 bis 31. März 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 (1. April 2010 bis 31. März 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 (Andrea D. Bührmann u.a.: „Viel Ehre, aber kaum Verdienst. Erhebung zur Arbeits- und Lebenssituation von Schauspielerinnen und Schauspielern in Deutschland“, Januar 2011) erfüllen nur 4,6 Prozent der beschäftigungslosen Schauspielerinnen und Schauspieler die Bedingungen für einen erleichterten Zugang zum Arbeitslosengeld I.

Wie bereits in der Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2009 von den Experten seinerzeit formuliert, geht die Voraussetzung einer im Voraus auf nicht mehr als sechs Wochen zeit- oder zweckbefristeten versicherungspflichtigen Beschäftigung für die Bestimmung der Zahl der notwendigen Beschäftigungstage zur Erfüllung der Anwartschaftszeit an der Berufswirklichkeit vieler Beschäftigungsgruppen vorbei. Insbesondere in der Film- und Fernsehbranche sind deutlich länger als sechs Wochen dauernde Engagements die Regel.

Als ein weiterer Hinderungsgrund für die Inanspruchnahme der besonderen Regelung für kurz befristet Beschäftigte hat sich die komplizierte Ausgestaltung dieser Regelung erwiesen. Das „Überwiegend-Prinzip“ beispielsweise, welches besagt, dass die Beschäftigungstage überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen stammen müssen, die auf nicht mehr als sechs Wochen befristet sind, bedeutet nicht nur für die Betroffenen selbst eine Verkomplizierung, sondern auch für die Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit stellt diese Bestimmung eine besondere Herausforderung dar, wie in einer Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes festgestellt wird. Die Fortentwicklung muss daher u. a. mit der Schaffung einer einfachen und nachvollziehbaren Regelung verbunden werden, die auf das „Überwiegend-Prinzip“ verzichtet.

Übrigens haben sich die seinerzeitigen Kostenschätzungen für die besondere Regelung für kurz befristet Beschäftigte als deutlich zu hoch erwiesen. Entgegen den Erwartungen fielen jährlich lediglich Ausgaben in Höhe von 992.000 Euro statt der prognostizierten 50 Mio. Euro (vgl. Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 15. Mai 2009 an die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD) an.

Um die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung für Menschen mit kurz befristeten Arbeitsverhältnissen zu stärken, ist es daher über die Erweiterung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre hinaus notwendig, eine zeitlich befristete Regelung einzuführen, die für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I von mindestens drei Monaten voraussetzt, dass mindestens sechs Monate Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt wurden. Um mehr Beitragsgerechtigkeit - wer Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlt, der soll auch Arbeitslosengeld I erhalten und nicht auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende verwiesen werden - zu erreichen und eine verwaltungstechnisch einfach handhabbare Regelung zu schaffen, wird auf die bisherigen Anspruchsvoraussetzungen zur Länge der Beschäftigungsverhältnisse und zur Höhe des Arbeitsentgeltes verzichtet.

Die Neuregelungen sind wissenschaftlich zu evaluieren, und dem Deutschen Bundestag ist ein Bericht vorzulegen, um diese wissenschaftlich bewerten und weiterentwickeln zu können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, der folgende Änderungen vorsieht:

1. Verlängerung der Rahmenfrist nach § 124 Absatz 1 SGB III (bis 31. März 2012) bzw. § 143 Absatz 1 SGB III (ab 1. April 2012), innerhalb derer die Anwartschaftszeit für den Bezug von Arbeitslosengeld I erfüllt werden muss, von zwei auf drei Jahre,
2. Verlängerung der Regelung für kurz befristet Beschäftigte nach § 123 Absatz 2 SGB III (bis 31. März 2012) bzw. § 142 Absatz 2 SGB III (ab 1. April 2012) um drei Jahre mit der Maßgabe, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld I mindestens drei Monate beträgt, wenn innerhalb der Rahmenfrist nach § 124 Absatz 1 SGB III (bis 31. März 2012) bzw. § 143 Absatz 1 SGB III (ab 1. April 2012) Versicherungspflichtverhältnisse von insgesamt mindestens sechs Monaten vorliegen und damit die Anwartschaftszeit von sechs Monaten erfüllt wird. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld I entsprechend der Regelung des § 127 Absatz 3 SGB III (bis 31. März 2012) bzw. § 147 Absatz 3 SGB III (ab 1. April 2012) beträgt vier bzw. fünf Monate, wenn Versicherungspflichtverhältnisse mit einer Dauer von insgesamt mindestens acht oder zehn Monaten vorliegen. Die übrigen Anspruchsvoraussetzungen der bisherigen Regelung für kurzfristig Beschäftigte entfallen.
3. Durchführung einer wissenschaftlich begleiteten Evaluation, die feststellt, ob die Zielgruppe erreicht wird, welche finanziellen Auswirkungen die Regelungen haben, ob es Anhaltspunkte für Fehlanreize gibt und ob die neuen Regelungen nachvollziehbar und einfach anwendbar sind. Die Ergebnisse der Evaluierung sollen dem Deutschen Bundestag zum 31. Dezember 2014 als Bericht vorgelegt werden.

Berlin, den 7. Februar 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion