

Bundesvorstand

Berlin, 16.04.2012

Positionspapier:

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung ausbauen

1. Die soziale Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung nimmt stetig ab

Wurden 2010 noch 33,2 % des Arbeitslosenbestandes vom Versicherungssystem (Arbeitslosengeld I) betreut, waren es im März 2012 nur noch 31,5 %. Doch längst nicht alle erhalten Arbeitslosengeld, da auch Nichtleistungsempfänger vom Versicherungssystem betreut werden müssen. **Lediglich gut 27 % aller Arbeitslosen erhalten noch Arbeitslosengeld.**

Die Lücken im Versicherungssystem werden insbesondere bei Eintritt der Arbeitslosigkeit nach Job-Verlust sichtbar. Trotz guter Konjunktur sind in 2011 immer noch 2,79 Mio. Menschen nach einer Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt arbeitslos geworden. In 736.832 Fällen sind die Betroffenen direkt in Hartz IV gerutscht, weil sie noch nicht lange genug gearbeitet haben oder so niedriges ALG erhielten, dass dies durch Hartz IV aufgestockt werden musste.

Besonders hoch ist der Anteil im Verleihgewerbe. Hier haben in 2011 immer noch 375.400 Leiharbeitskräfte den Job verloren und sind arbeitslos geworden, dh. Fast die Hälfte der Belegschaft wurde über Arbeitslosigkeit ausgetauscht. In 170.000 Fällen sind die arbeitslos gewordenen Leiharbeitskräfte direkt auf Hartz IV angewiesen. Dies entspricht einem Anteil von 45,2 % aller Leiharbeitskräfte, die in 2011 aus einer Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt arbeitslos wurden.

Trotz guter Konjunkturlage nimmt die Zahl derjenigen, die aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit wechseln zu. Alarmierend ist insbesondere, dass in den letzten Jahren immer mehr Arbeitskräfte nach Job-Verlust direkt in Hartz IV rutschen. Während im Krisenjahr 2008 noch 621.000 Menschen aus Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt bei Eintritt der Arbeitslosigkeit auf Fürsorgeleistungen angewiesen waren, so stieg ihre Zahl kontinuierlich auf 736.800 in 2011. Dies entspricht einer Steigerung um 18,7 % von 2.008 bis 2011.

Die Zugänge aus Erwerbstätigkeit ins Versicherungssystem (Arbeitslosengeld I) liegen hingegen 2011 um 9,5 % unter dem Niveau von 2008. Ein absolut wie prozentual steigender Anteil der Beschäftigten hat unmittelbar bei Eintritt der Arbeitslosigkeit keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld, auch wenn sie zuvor Beiträge gezahlt haben. Voraussetzung für den Anspruch auf Arbeitslosengeld ist eine Erwerbstätigkeit von mindestens 12 Monaten in einem Zeitraum von zwei Jahren. Für Viele sind diese Hürden zu hoch. Der steigende Anteil befristeter Beschäftigung und von Leiharbeit begünstigt diese negative Entwicklung.

Die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus vorangehender Beschäftigung lagen 2011 insgesamt um rd. 100.000 unter dem Niveau von 2008. Der Anteil der Hartz IV-Empfänger am

gesamten Zugang lag 2011 bereits bei 26,4 %, 2.008 hingegen bei 21,5 %. Die Instabilität vieler Arbeitsverhältnisse führen dazu, dass eine steigende Zahl von Beschäftigten nach Job-Verlust durch die Maschen des Versicherungssystem durchfällt und direkt auf staatliche Fürsorge angewiesen ist.

2. Zugangsvoraussetzungen zur Arbeitslosenversicherung müssen erleichtert werden

Angesichts der Änderungen auf dem Arbeitsmarkt tritt der DGB dafür ein, dass der Versicherungsschutz bei Eintritt der Arbeitslosigkeit für vorherige Beitragszahler ausgebaut und die für viele hohen Eintrittsbarrieren verringert werden. Einer der Gründe für verweigerte Versicherungsleistungen bei eintretender Arbeitslosigkeit liegt in den seit Februar 2006 verschärften Zugangsvoraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Seither zahlen vor allem unstetig Beschäftigte zwar Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, im Risikofall erhalten sie aber oft keinen Versicherungsschutz. Beitragszeiten von bis zu 12 Monaten in den letzten zwei Jahren werden gekappt, weil mehr als zwei Jahre zurück liegende Versicherungszeiten keine Berücksichtigung mehr finden.

Der DGB hält es für notwendig, die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung bei Eintritt der Arbeitslosigkeit zu stärken. Deswegen sollen die Beitragszeiten nicht nur in der letzten zwei sondern der letzten drei Jahren berücksichtigt werden. Angesichts der Instabilität auf dem Arbeitsmarkt sollte die Anwartschaftszeit zugleich von 12 auf 6 Monate verringert werden. Wer 6 Monate innerhalb der Rahmenfrist Beiträge geleistet hat, könnte so für maximal 3 Monate Arbeitslosengeld erhalten. Das Hartz IV-System könnte so deutlich entlastet werden und vormalige Beitragszahler stärker vom Versicherungssystem betreut werden.

Doch längst nicht alle ALG-Empfänger erhalten eine Lohnersatzleistung, die zumindest das Hartz IV-Niveau erreicht. Fast ein Zehntel aller ALG-Empfänger erhält so niedrige Versicherungsleistungen, dass ergänzend Hartz IV in Anspruch genommen werden muss. Dieser Personenkreis wird aktuell gleichfalls vom Hartz IV-System betreut, obwohl sie die Eingangshürden des Versicherungssystems überwunden haben. Auch dieser Personenkreis sollte künftig vom Versicherungssystem betreut und die ergänzenden Hartz-IV-Leistungen des Bundes direkt vom Versicherungssystem ausgezahlt werden.

3. Bewertung von Gesetzentwurf und parlamentarischen Anträgen

Bisher gab es unter bestimmten Voraussetzungen einen erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld für Personen, die berufsbedingt immer wieder kurzzeitig beschäftigt sind. Mit der im Jahre 2009 eingeführten Regelung sollten Sicherungslücken für einen eng gefassten Personenkreis geschlossen werden, die insbesondere durch die Verkürzung der sogenannten Rahmenfrist entstanden sind. Hiervon sind auch Beschäftigte in kulturschaffenden Berufen betroffen, die häufig über nur kurze Beschäftigungszeiten verfügen. Sicherungslücken gibt es aber nicht nur für Beschäftigte im Kulturbereich, sondern auch bei anderen Beschäftigten.

Mit dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen von CDU, CSU und FDP und den Anträgen der Oppositionsparteien soll die am 1. August 2012 auslaufende Regelung zum erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld verlängert bzw. modifiziert werden.

Der DGB hält die bisherige Regelung für misslungen. Eine Verlängerung sollte deswegen nicht angestrebt werden. Auf spezielle Regelungen sollte verzichtet werden.

Notwendig ist eine generelle Regelung, um den Schutz von prekär Beschäftigten insgesamt zu verbessern.

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde die Rahmenfrist, in der ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben werden kann, von 36 Monate auf 24 Monate verkürzt. Gleichzeitig gab es eine starke Ausweitung sogenannter prekärer und befristeter Arbeitsverhältnisse. Insbesondere diese Beschäftigten, aber auch Berufsgruppen, in denen ohnehin unständige Arbeitsverhältnisse angeboten werden (z.B. Kulturschaffende sowie Saisonarbeitskräfte), werden dadurch zunehmend vom Schutz der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. Derzeit haben bereits 25 bis 30 % derjenigen, die neu aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit eintreten, keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung, sondern lediglich auf Hartz-IV- Leistungen oder keinen Leistungsanspruch. Die Sicherungslücken der Arbeitslosenversicherung haben sich deutlich erhöht. Dies macht deutlich, dass Handlungsbedarf besteht.

Eine Verbesserung des Schutzes in der Arbeitslosenversicherung würde im Versicherungssystem Mehrkosten verursachen, aber gleichzeitig zu Entlastungen des Bundes und der Kommunen im Hartz IV- System führen. Im Gegenzug sollte das Versicherungssystem von der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben (z.B. allgemeinbildende Aufgaben) entlastet werden (wie berufsvorbereitende Maßnahmen für jugendliche Hartz IV-Empfänger).

Mit den Regelungen zur verkürzten Anwartschaftszeit wurde 2009 versucht, insbesondere den unständig Beschäftigten und nur kurzfristig Beschäftigten durch komplizierte Sonderregelungen entgegenzukommen. Diese Regelung hat sich nicht bewährt.

Die Bundesregierung hat in einem Bericht an den Bundshaushaltsausschuss die Zahlen der Inanspruchnahme der Leistung erhoben. So wurden im ersten Berichtszeitraum 221 Anträge bewilligt, im zweiten Berichtszeitraum 242 Anträge. Anstatt wie erwartet 50 Mio. Euro, sind im zweiten Berichtszeitraum lediglich 1,7 Mio. Euro an Leistungen abgeflossen. Gleichzeitig hat sich die Bedürftigkeit auf Leistungen der Grundsicherung erhöht. Auffällig ist, dass eine ungewöhnlich hohe Zahl von Anträgen abgelehnt wird. Das zeigt, dass entweder die Regelungen nicht greifen oder von den Betroffenen nicht verstanden werden. Hierdurch wird deutlich, dass die vorgesehene Regelung den Schutzzweck nicht erfüllt.

Der DGB rät deswegen davon ab, die bestehende Regelung noch einmal zu verlängern, wie es der Änderungsantrag der Regierungsparteien vorsieht. Auch die in dem Antrag vorgesehene Erweiterung der Beschäftigungsdauern von sechs auf zehn Wochen wird zu keiner wesentlichen Verbesserung führen. Aus Sicht des DGB sind die vorliegenden Evaluierungsergebnisse aussagekräftig. Eine Verlängerung der Evaluierungszeit bis 2014 wird nicht zu wesentlich anderen Ergebnissen führen.

Es ist nicht sinnvoll, Regelungen der Arbeitslosenversicherung auf bestimmte Zielgruppen zuzuschneiden, vielmehr ist es notwendig, den Schutz für alle kurzfristig Beschäftigten zu verbessern. Die Instabilität der Arbeitsverhältnisse hat zugenommen, dem muss die Arbeitslosenversicherung Rechnung tragen.

Entscheidend ist die Verlängerung der **Rahmenfrist**. Die Rahmenfrist sollte aus Sicht des DGB dringend wieder von 24 Monate auf 36 Monate verlängert werden, wie dies im Antrag der SPD Fraktion gefordert wird. Dies würde den Betroffenen einen längeren Zeitraum einräumen, um die notwendigen Ansprüche zu erwerben.

Aber auch nach einer Verlängerung der Rahmenfrist schaffen es unständig Beschäftigte und überwiegend kurz befristete Beschäftigte, aber auch prekär Beschäftigte wie Leiharbeiter häufig nicht, in den Schutz der Arbeitslosenversicherung zu gelangen.

Gerade mit Blick auf diese Gruppen sollten deswegen erleichterte Voraussetzungen für den Erwerb von Arbeitslosengeld eingeführt werden.

Der DGB schlägt deshalb vor, die bestehende Staffelung, die derzeit den Anspruch auf ALG nach einer Beschäftigungszeit zwischen 12 und 24 Monate regelt, nach vorne zu verlängern.

Derzeit erhalten Arbeitslose mit einer Vorbeschäftigungszeit

von 12 Monaten einen Anspruch auf 6 Monate Arbeitslosengeld,
nach 16 Monaten Beschäftigung 8 Monate,
nach 20 Monaten Beschäftigung 10 Monate
nach 24 Monaten Beschäftigung 12 Monate.

Der Vorschlag lautet, auch bei kürzerer Beschäftigung unterhalb von 12 Monaten bereits einen ALG Anspruch zu ermöglichen, der dann allerdings entsprechend kürzer ist. So könnte nach

6-monatiger Beschäftigung 3 Monate Arbeitslosengeld gezahlt werden,
nach 8 Monaten Beschäftigung 4 Monate
und nach 10 Monaten Beschäftigung 5 Monate.

Dieser Vorschlag entspricht dem Antrag der SPD Fraktion und deckt sich weitgehend auch mit dem Antrag von Bündnis 90/die Grünen. Bedauerlicherweise verzichtet der Vorschlag von Bündnis 90/ Die Grünen allerdings auf die Änderung der Rahmenfrist, die aus gewerkschaftlicher Sicht gleichfalls notwendig ist, um den Sozialversicherungsschutz für besonders gefährdete Personengruppen wirksam verbessern zu können.

Der Vorschlag in Verbindung mit der Verlängerung der Rahmenfrist verzichtet darauf, für bestimmte Zielgruppen komplizierte Sonderregelungen einzuführen. Prekär und unständig Beschäftigte müssen unter gleichen Voraussetzungen Arbeitslosengeld beziehen können.

Dennoch bleibt das Problem, dass viele Beschäftigte vor allem in der Kulturbranche nicht von ihren Einkommen leben können. Hier besteht Reformbedarf in der Branche selbst. Die Arbeitsverhältnisse müssen so gestaltet werden, dass auch die abhängig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den Einkommen leben können und ihre soziale Sicherung gewährleisten können.

So sollten in Zukunft Förderungen davon abhängig gemacht werden, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschaffen wird und die Arbeitsverträge so ausgestaltet werden, dass Ansprüche in der Sozialversicherung tatsächlich realisiert werden können und ergänzende Leistungen der Grundsicherung möglichst vermieden werden.

Die Arbeitslosenversicherung ist eine solidarische Risikoversicherung zum Schutz vor Arbeitslosigkeit. Wenn die Produktionsbedingungen so gestaltet werden, dass ein erheblicher Teil der Beschäftigten dauerhaft nur mit Hilfe der Arbeitslosenversicherung auskommen kann, widerspricht dies dem Sinn der Arbeitslosenversicherung und geht zu Lasten der beitragszahlenden Unternehmen und ihrer Beschäftigten. Falls der Gesetzgeber der Auffassung ist, dass Branchen z.B. aus kulturpolitischen Gründen unterstützt werden sollen, muss dies aus Steuermitteln geschehen und nicht aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung.