

Ute Winkler

Zwischen ABM und Bedürftigkeitsprüfung – Frauen im Arbeitslosenrecht

Das Arbeitsförderungsgesetz beschäftigt sich einerseits mit Hilfen für die Aufnahme einer Beschäftigung durch Vermittlung, Unterstützung von Berufsbildungsmaßnahmen, Lohnzuschüssen etc., andererseits gewährt es als Versicherungsleistungen Ersatz für die fehlenden Erwerbsmöglichkeiten. Als Erwerbstätige schützt das Arbeitslosenrecht Männer und Frauen gleichermaßen, gibt damit aber die Benachteiligungen der Frauen im Arbeitsleben wieder. Nachfolgend soll dargestellt werden, welche speziellen Benachteiligungen für Frauen und welche gesetzlichen Kompensationsbemühungen das Arbeitslosenrecht enthält.

I. Der Befund

Im Westen waren 1994 unter den 2.555.967 Arbeitslosen 1.094.328 Frauen, in den neuen Bundesländern dagegen betrug die Gesamtzahl der Arbeitslosen 1.142.090, die der arbeitslosen Frauen 740.644, die Arbeitslosigkeit der Frauen lag damit in den alten Bundesländern bei 42,8 %, in den neuen Bundesländern bei 64,9 %.¹ Das Arbeitslosengeld betrug durchschnittlich 1.676 DM bei Männern und 1.062 DM bei Frauen im Westen und 1.244 DM bzw. 1.025 DM im Osten;² interessanterweise lagen die Arbeitslosengeldbeträge bei verheirateten Männern deutlich höher, nämlich bei 1.864 DM bzw. 1.348 DM, während verheiratete Frauen im Westen geringere Leistungen erhielten als unverheiratete, nämlich 1.023 DM gegenüber 1.130 DM, im Osten bezogen dagegen die verheirateten Frauen geringfügig mehr als die unverheirateten, nämlich 1.028 DM gegenüber 1.019 DM.³ Der Familienstand hat also im Osten, anders als im Westen, keinen nennenswerten Einfluß auf die Erwerbsbeteiligung. Dagegen sind bei der Arbeitslosenhilfe, die u.a. von ehelichen Unterhaltsansprüchen abhängig ist, die Frauen im Osten in gleicher Weise benachteiligt wie die Frauen in den alten Bundesländern. Im Westen bekamen verheiratete Männer durchschnittlich 1.190 DM, nicht verheiratete 1.028 DM, verheiratete Frauen 721 DM, nicht verheiratete 900 DM; im Osten lagen die Beträge bei verheirateten Männern bei 968 DM, bei nicht verheirateten bei 895 DM, bei verheirateten Frauen bei 650 DM, bei nicht verheirateten bei 831 DM.⁴

Im Westen wurden 1994 750.595 Frauen gegenüber 1.605.582 Männern in Arbeit vermittelt, im Osten war der Abstand nicht so groß, hier wurden 378.466 Frauen und 446.711 Männer vermittelt.⁵ Da aber die Erwerbslosenquote bei Frauen im Osten wesentlich höher ist als im Westen, entspricht die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit auch hier nicht dem Anteil der arbeitssuchenden Frauen. 1994 waren im Westen nur 20.410 Frauen an allgemeinen Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung beteiligt gegenüber 37.031 Männern, im Osten wurden dagegen 115.893 Frauen und nur 76.599 Männer gefördert.⁶ Dies entsprach im Osten knapp ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit, der doppelt so hoch ist wie der der Männer. An Maßnahmen der beruflichen Bildung nehmen Frauen im Westen deutlich seltener teil als Männer, 1994 waren es 124.816 Frauen und 173.796 Männer, die Maßnahmen, an denen Frauen teilnahmen, waren außerdem kürzer.⁷ Interessant ist, daß für 6.123 Männer und nur für 2.792 Frauen Einarbeitungszuschüsse gezahlt wurden, weil diese Leistungen nach § 49 AFG insbesondere bei Rückkehr in das Arbeitsleben nach Zeiten der Kindererziehung vorgesehen sind; es verwundert, daß mehr Männer als Frauen diese Voraussetzung zu erfüllen scheinen.⁸ Im Osten traten 1994 168.030 Frauen und 99.783 Männer in Berufsbildungsmaßnahmen ein, aber auch hier waren Frauen an Maßnahmen, die länger als 12 Monate dauern, unterdurchschnittlich beteiligt; Einarbeitungszuschüsse wurden für 12.598 Männer und nur für 6.617 Frauen gezahlt.⁹

Seit 1993 ist die Bundesanstalt für Arbeit nach § 2 Nr. 5 AFG mit einer Sollvorschrift verpflichtet, Frauen entsprechend ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit zu fördern. Die neue Bestimmung steht im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, der jetzt den Staat verpflichtet, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. § 2 Nr. 5 AFG gilt für alle Tätigkeitsbereiche der Bundesanstalt, auch die Beratung und die Vermittlung, vor allem aber für den Bereich der Arbeitsförderung einschließlich der beruflichen Bildung, der keine Ansprüche der Arbeitslosen be-

1 Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 1994, S. 36, 128.

2 ANBA, a.a.O., S. 44, 133.

3 a.a.O., Anm. 2.

4 a.a.O., Fn 2.

5 ANBA, Arbeitsmarktstatistik 1994 – Jahreszahlen S. 132 f., 256 f.

6 ANBA, Arbeitsmarktstatistik 1994 – Jahreszahlen S. 171, 273.

7 ANBA, Arbeitsmarktstatistik 1994 – Jahreszahlen S. 175, 195.

8 ANBA, Arbeitsmarktstatistik 1994 – Jahreszahlen S. 175.

9 ANBA, Arbeitsmarktstatistik 1994 – Jahreszahlen S. 276.

gründet. Die Vorschrift ersetzt nicht zugunsten von Frauen die gesetzlich normierten Leistungsvoraussetzungen, sie bindet aber das Ermessen der Bundesanstalt bei der Entscheidung über Leistungen.

Die Bundesanstalt hat in einem Erlaß vom 8. April 1993¹⁰ Grundsätze zur Frauenförderung aufgestellt. Danach haben die Arbeitsämter Stellenangebote geschlechtsneutral entgegenzunehmen und entsprechend zu vermitteln.¹¹ Zur Abschaffung des nach Geschlechtern aufgeteilten Arbeitsmarktes haben sie neue Erwerbsmöglichkeiten für Frauen in traditionell von Männern geprägten Berufsbereichen zu erschließen. Durch die Förderung von Teilzeitarbeit soll die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht werden; leider ist hier nicht daran gedacht, durch Teilzeitgelegenheiten für Männer auch diesen die Haus- und Familienarbeit zu erleichtern. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollen speziell für Frauen initiiert, Berufsbildungsmaßnahmen gezielt für Frauen eingerichtet und Hilfen für die Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt werden. Die Bundesanstalt für Arbeit kommt ihrer anteiligen Förderungsverpflichtung bisher noch nicht durchgehend nach. Immerhin hat § 2 Nr. 5 AFG einen deutlichen Anstieg der Förderung von Frauen bewirkt.

II. Arbeitsförderung

1. Berufliche Bildung für Berufsrückkehrerinnen (§§ 41 ff. AFG)

Für Personen, die nach der Zeit der Kindererziehung ins Erwerbsleben zurückkehren wollen, enthält das Recht der beruflichen Bildung spezielle Vorschriften. Das AFG unterscheidet zwischen der Erstausbildung¹² und Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung für Personen, die schon im Erwerbsleben stehen oder gestanden haben.

Förderungsleistungen für die Teilnahme an einer Maßnahme der Fortbildung oder Umschulung kann nach § 42 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AFG nur beanspruchen, wer arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht ist oder wer keine abgeschlossene Berufsausbildung hat und eine berufliche Qualifikation erwerben will. Als Förderungsleistungen gewährt die Bundesanstalt Unterhaltsgeld (§ 44 AFG) und ganz oder teilweise die Sachkosten für die Bildungsmaßnahme (§ 45 AFG).

Fortbildung und Umschulung setzen eine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine Berufstätigkeit von drei Jahren voraus (§ 42 Abs. 1 AFG). Die

Berufstätigkeit muß nicht in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis ausgeübt worden sein. Als berufliche Tätigkeit gilt hier auch eine Tätigkeit im eigenen Haushalt,¹³ selbst wenn sie nicht mit Kinderbetreuung und Pflegeleistungen verbunden ist; dadurch können Frauen die Förderungsvoraussetzungen leichter erfüllen. Auch die Erwerbstätigkeit als Prostituierte hat das SG Berlin als Berufstätigkeit im Sinne des Berufsförderungsrechts genügen lassen.¹⁴ Der Anspruch auf Unterhaltsgeld setzt allerdings eine zweijährige beitragspflichtige Beschäftigung voraus, durch die Anerkennung anderer Tätigkeiten kann aber der Drei-Jahres-Zeitraum erfüllt werden. In Einzelfällen kann auch eine Förderung nur mit Sachkosten in Betracht kommen und z.B. einer Prostituierten beim Ausstieg helfen.

Anspruch auf Unterhaltsgeld hat nach § 46 Abs. 1 AFG, wer in den letzten drei Jahren vor Beginn der Maßnahme mindestens zwei Jahre eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt oder Arbeitslosengeld oder im Anschluß daran Arbeitslosenhilfe bezogen hat. Die Rahmenfrist von drei Jahren verlängert sich um je fünf Jahre für Personen, die wegen der Erziehung eines Kindes oder der nicht erwerbsmäßigen Pflege von Personen an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gehindert waren. Für die Mutter von zwei Kinder gilt also eine Rahmenfrist von 13 Jahren. Sie sollte diese aber möglichst nicht ausschöpfen, weil nach so vielen Jahren die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben schwierig ist. Die Rahmenfrist von drei Jahren soll sich nach der Rechtsprechung des BSG nicht verlängern, wenn die Mutter während der Erziehungszeit eine wegen Kurzzzeitigkeit nach § 169 a AFG geringfügige Beschäftigung ausgeübt hat.¹⁵ Dagegen steht die Arbeitslosmeldung während der Erziehungszeit der Verlängerung der Rahmenfrist nicht entgegen.¹⁶

Überhaupt keine Frist gilt nach § 46 Abs. 1 Satz 2 AFG für Personen, die überwiegend wegen der Kindererziehung oder der nicht erwerbsmäßigen Betreuung von pflegebedürftigen Personen nicht erwerbstätig waren und zur Sicherung des Lebensunterhalts eine Beschäftigung aufnehmen müssen. Das wird wohl häufig nach einer Ehescheidung vorkommen, wenn die Arbeitslose keinen oder nur unzureichenden Unterhalt bezieht, dasselbe kann beim Tod

10 DBI.-RdErl. 39/93, ANBA 1993, S. 770.

11 Vgl. Vera Slupik/Barbara Holpner, RdA 1990, S. 24.

12 Wegen der Benachteiligung der Frauen durch die Bedingungen der Ausbildungsförderung sei auf Renate Jaeger, Keine Berufsausbildungsbeihilfe für Nesthocker, info also 1993, S. 167, verwiesen.

13 § 4 Abs. 4 der Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung – AFuU.

14 Urteil vom 12.9.1991 – 66 Ar 923/90 – info also 1992, S. 16; vgl. hierzu Sabine Gieß, Liebe als Arbeit, NZA 1992, S. 638.

15 Urteil vom 14.2.1985 – 7 RA 70/84 – SozR 4100 § 46 AFG Nr. 5.

16 BSG, Urteil vom 18.10.1991 – 9b RA 11/90 – SozR 3 – 4100 § 46 AFG Nr. 8.

oder bei Invalidität des „Ernährers“ eintreten. Hier genügt es, daß die Arbeitslose irgendwann in ihrem Leben die notwendige zweijährige Beschäftigung ausgeübt hat.

Unterhaltsgeld kann auch erhalten, wer innerhalb der Rahmenfrist Arbeitslosengeld oder Anschluß-Arbeitslosenhilfe bezogen hat oder unmittelbar vor der Maßnahme Arbeitslosenhilfe bezieht (§ 46 Abs. 2 AFG). Der Verlust des Arbeitslosenhilfeanspruchs wegen der Anrechnung von Partnereinkommen kann sich also für das Unterhaltsgeld anspruchsverrichtend auswirkend.

Unterhaltsgeld wird grundsätzlich nur während des Besuchs einer Bildungsmaßnahme mit ganztägigem Unterricht gezahlt (§ 44 Abs. 1 AFG); für Personen, die aufsichtsbedürftige Kinder oder pflegebedürftige Personen betreuen, ist bis zum 31.12.2000 die Förderung einer Maßnahme mit Teilzeitunterricht möglich, der Unterricht muß mindestens zwölf Wochenstunden umfassen (§ 44 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 2 b AFG). Das Teil-Unterhaltsgeld ist entsprechend niedriger.

Das Unterhaltsgeld beträgt 60 % bzw. 67 % des Bemessungsentgelts für Personen mit Kindern (§ 44 Abs. 2 Satz 1 AFG). Das Bemessungsentgelt richtet sich nach dem zuletzt erzielten Arbeitsentgelt, wenn die Beschäftigung nicht mehr als drei Jahre zurückliegt, andernfalls nach dem erzielbaren Entgelt, d.h. nach dem Entgelt, das die Arbeitslose nach ihren beruflichen Kenntnissen und Fähigkeiten und den Verhältnissen auf dem regionalen Arbeitsmarkt im Falle einer Arbeitsvermittlung erzielen könnte, also dem „Marktwert“ der Person vor der Bildungsmaßnahme (§ 44 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 112 Abs. 7 AFG). Hierbei ist aber darauf zu achten, daß Kindererziehung eine anspruchsvolle Tätigkeit ist, die Geduld, Konzentration, Phantasie, Umstellungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Organisation verlangt.¹⁷ Auch die Bundesanstalt für Arbeit erkennt die im Rahmen der Familienarbeit erworbene und vertiefte soziale Kompetenz und Lebenserfahrung von Frauen an.¹⁸

Das Unterhaltsgeld ist nach § 107 Nr. 5 Buchst. d AFG anwartschaftsbegründend, d.h. nach einer Bildungsmaßnahme, während der für wenigstens 150 bzw. 360 Kalendertage Unterhaltsgeld gezahlt worden ist, kann Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld beansprucht werden.

Zu den Sachkosten, die die Bundesanstalt nach § 45 AFG ganz oder teilweise trägt, gehören Lehr-

gangskosten, Kosten für Lernmittel, Fahrkosten, Kosten für Arbeitskleidung, der Kranken- und Unfallversicherung, Kosten der Unterkunft und Mehrkosten für Verpflegung bei auswärtiger Unterbringung und für die Kinderbetreuung bis zu 120 DM, angesichts der Kindergartenkosten absolut unzureichende Beträge, die die Bundesanstalt nach § 45 Satz 2 AFG auch nur in Härtefällen zahlen muß. In welchem Umfang die Bundesanstalt die genannten Kosten übernimmt, liegt in ihrem Ermessen und richtet sich nach dem Förderungsgrund (Arbeitslosigkeit oder fehlender beruflicher Abschluß) und nach der jeweiligen Haushaltslage.

Die Sachkosten kann die Bundesanstalt auch ohne vorherige beitragspflichtige Beschäftigung übernehmen, wenn sich die Arbeitslose verpflichtet, im Anschluß an die Maßnahme für drei Jahre eine beitragspflichtige Beschäftigung auszuüben (§ 46 Abs. 3 AFG); tut sie dies ohne wichtigen Grund nicht, muß sie die Leistungen zurückzahlen.

Behinderte können nach den §§ 56 ff. AFG im Einzelfall höhere Leistungen für berufliche Bildungsmaßnahmen erhalten. Das richtet sich nach der Art der Behinderung und der Notwendigkeit besonderer Hilfen. Die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für das Übergangsgeld entsprechen den Voraussetzungen für das Unterhaltsgeld mit der Besonderheit, daß die Rahmenfrist fünf Jahre beträgt (§ 59 Abs. 1 Satz 2 AFG); für die behinderte Arbeitslose, die zwei Kinder erzogen hat, gilt also eine Rahmenfrist von 15 Jahren.

2. Weitere Hilfen

Das AFG kennt noch weitere Hilfen für die Aufnahme von Arbeit, in deren Genuß auch Frauen

17 Sozialgericht Fulda, Urteil vom 8.11.1990 – 1c Ar 88/90 – info also 1992, S. 13.

18 Arbeitsmarktreport der Bundesanstalt, Januar 1994, S. 21.

kommen können und im Verhältnis zu ihrer Arbeitslosigkeit auch kommen müssen.

So können Arbeitgeber Einarbeitungszuschüsse erhalten, wenn sie Arbeitslose einstellen, die erst nach einer Einarbeitungszeit am Arbeitsplatz voll leistungsfähig sind (§ 49 AFG). Auf diesen Zuschuß besteht ein Rechtsanspruch, wenn der Arbeitgeber Personen beschäftigt, die nach Zeiten der Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen ins Erwerbsleben zurückkehren. Daß dennoch mehr Einarbeitungszuschüsse für die Beschäftigung von Männern als für die von Frauen gezahlt werden, wurde bereits erwähnt.

Anspruch auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 91 ff. AFG) haben neben den Personen, die akut arbeitslosengeld- oder arbeitslosenhilfeberechtigt sind, auch Personen, die einen Anspruch auf Unterhaltsgeld haben können. Für das Unterhaltsgeld verlängert sich nach § 46 Abs. 1 Satz 3 AFG die Grundrahmenfrist von drei Jahren um je fünf Jahre pro Kind, unter Umständen entfällt die Rahmenfrist ganz (§ 46 Abs. 1 Satz 2 AFG). Die Mutter von drei Kindern kann also 16 Jahre nach ihrer letzten beitragspflichtigen Beschäftigung eine ABM-Förderung bekommen.

Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitslose (§§ 99 ff. AFG) und die Leistungen zur Produktiven Arbeitsförderung in Ost und West (§§ 242s, 249h AFG) sind gleichfalls von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld abhängig. Frauen gelten bereits nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit als langzeitarbeitslos, wenn sie zuvor wegen der Betreuung von Kindern oder von Pflegebedürftigen drei Jahre nicht erwerbstätig waren. Bei der Förderung von Arbeit durch Lohnkostenzuschüsse im Osten sind Frauen allerdings deutlich unterrepräsentiert; ihr Anteil betrug im August 1995 nur 39,2 % bei einer Arbeitslosenquote von 63,8 %, wohl weil der Schwerpunkt im Bereich der Umweltsanierung liegt.¹⁹

Die Bundesanstalt kann nach § 53 AFG die Aufnahme von Beschäftigungen finanziell fördern. Die Arbeitslose kann für den Antritt der Arbeit Fahr- und Umzugskosten, Überbrückungsbeihilfe, Zuschüsse für Arbeitskleidung und Arbeitsgeräte erhalten, außerdem kann sie die Übernahme von Bewerbungskosten verlangen. M.E. muß die BA im Einzelfall Kosten für die Kinderbetreuung übernehmen, z.B. wenn nicht gleich ein Kindergartenplatz gefunden wird und deshalb zunächst eine kostspieligere Einzelbetreuung bezahlt werden muß.

3. Ergänzende Förderungsmöglichkeiten

Neben den Förderungen nach dem AFG gibt es in allen Bundesländern Programme zur Förderung von Arbeitslosen, zum Teil auch spezielle Frauenförderungsprogramme, die die Leistungen des AFG aufstocken oder ergänzen.²⁰ Die Programme werden meist von der Bundesanstalt durchgeführt. Auch die Europäische Union hat ein Programm aufgelegt, das über das AFG hinaus Förderungen für Frauen vorsieht (AFG-Plus).²¹ Danach kann z.B. Unterhaltsgeld an Personen gezahlt werden, die die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen nach dem AFG nicht erfüllen. Vorgesehen sind hier einheitliche Beträge für Teilnehmerinnen mit Kindern in Höhe von 1.250 DM im Westen und 1.050 DM im Osten, Teilnehmerinnen ohne Kinder erhalten 1.050 DM im Westen und 900 DM, wenn sie in den neuen Bundesländern leben.²²

III. Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Anspruch auf Arbeitslosengeld hat nach § 100 Abs. 1 AFG

- wer arbeitslos ist
- der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht,
- die Anwartschaftszeit erfüllt,
- sich arbeitslos gemeldet und
- Arbeitslosengeld beantragt hat.

Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe setzt nach § 134 AFG zusätzliche Bedürftigkeit voraus.

1. Arbeitslosigkeit

Arbeitslos ist nach § 101 AFG eine Arbeitnehmerin, die vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht oder nur eine kurzzeitige Beschäftigung ausübt. Kurzzeitig ist eine Beschäftigung von weniger als 18 Stunden wöchentlich (§ 102 AFG). Frauen arbeiten häufiger in kurzzeitigen Beschäftigungen als Männer.²³ Zur Feststellung der Arbeitslosigkeit werden mehrere kurzzeitige Beschäftigungsverhältnisse zusammengerechnet. Hat also eine Frau zwei Putzstellen mit je zehn Wochenstunden, ist sie nicht arbeitslos. Auch Selbständige und mithelfende Familienmitglieder sind bei einer mehr als kurzzeitigen Tätigkeit nicht arbeitslos. Fünf von sechs mithelfenden Familienangehörigen sind Frauen.²⁴

20 Eine Auflistung der aktuellen Programme der Länder und der Europäischen Union enthält der Handlungsleitfaden der Gewerkschaft ÖTV zur Umsetzung öffentlich geförderter Beschäftigung, S. 62 ff.

21 Vgl. Werner Petzold, Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch den Europäischen Sozialfonds im Rahmen von „AFG-Plus“, info also 1995, Heft 2, S. 76.

22 Petzold, a.a.O., S. 78.

23 Vgl. Friedrich, Sozialversicherungsfreie Beschäftigungen, ISG-Studie, 1993, S. 21 ff.

24 Bundesarbeitsblatt 1993, Heft 10, S. 95.

19 Roswitha Hammer/Martin Wieland, BArbBl. 1995, Heft 11, S. 17, 20.

2. Anwartschaft

Die Anwartschaft für das Arbeitslosengeld hat nach § 104 AFG erfüllt, wer in der Rahmenfrist von drei Jahren an 360 Kalendertagen eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat. Beitragspflichtig ist die Beschäftigung nach § 168 AFG nur, wenn sie wenigstens 18 Wochenstunden umfaßt, bei der Errechnung der 18 Wochenstunden werden mehrere Beschäftigungen nicht zusammengerechnet (§ 169b Abs. 2 AFG). Die Putzfrau, die an zwei Arbeitsstellen je zehn Stunden wöchentlich arbeitet, ist nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert. Das gilt nur für die Arbeitslosenversicherung; in der Kranken- und Rentenversicherung werden zur Erfüllung der Versicherungspflicht alle Zeiten abhängiger Beschäftigung zusammengerechnet (§ 8 Abs. 2 Satz 1 SGB IV). Kurzzeitig Beschäftigte²⁵ ohne Beitragspflicht sind überwiegend Frauen. Der Europäische Gerichtshof hat inzwischen eine mittelbare Diskriminierung von Frauen durch die Regelung über die Versicherungsfreiheit geringfügiger Beschäftigungen verneint.²⁶ Damit ist die Entscheidung über die Frage, ob § 169 a Abs. 1 AFG Arbeiten von fünfzehn bis unter achtzehn Wochenstunden von der Anwartschaftsbegründung ausschließen darf, noch nicht gefallen, die Aussichten, daß der Europäische Gerichtshof die Kurzzeitigkeitsgrenze als gemeinschaftsrechtswidrig verwerfen wird, sind jedoch ungünstiger geworden. Da das Bundessozialgericht²⁷ und das Sozialgericht Hannover²⁸ die Beitragsfreiheit einer Beschäftigung zwischen fünfzehn und unter achtzehn Wochenstunden wegen Diskriminierung von Frauen als Verstoß gegen die EG-Gleichstellungs-Richtlinie angesehen haben, wird es wohl zu einer weiteren Anrufung des Europäischen Gerichtshofes kommen.

Beitragspflichtig, als anwartschaftsbegründend, sind nur abhängige Beschäftigungen als Arbeitnehmerinnen. Selbständige und mithelfende Familienangehörige sind nicht versichert. In Familienbetrieben mitarbeitende Frauen können durch Begründung eines Arbeitsverhältnisses arbeitslosenversichert werden.

Die Einschränkungen der Versicherungspflicht wirken sich in der Arbeitslosenversicherung besonders dramatisch aus, weil es keine freiwillige Versiche-

rung gibt, auch nicht für Selbständige, übrigens auch keine private Versicherung.²⁹ Der Zugang zur Arbeitslosenversicherung wird nur durch ein beitragspflichtiges Beschäftigungsverhältnis eröffnet.

Auch die Gleichstellungssachverhalte des § 107 AFG setzen überwiegend ein vorangegangenes Beschäftigungsverhältnis voraus. Für Frauen wichtig sind die Mutterschutz- und Erziehungsgeldzeiten einschließlich des Bezugs von Landeserziehungsgeldern, die dann eine Anwartschaft für das Arbeitslosengeld begründen können, wenn sie sich unmittelbar an ein Beschäftigungsverhältnis oder an eine Lohnersatzleistung nach dem AFG anschließen (§ 107 Nr. 5 Buchst. b und c AFG). Das sind im wesentlichen Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld und Übergangsgeld. Bei der Arbeitslosenhilfe ergibt sich die Besonderheit, daß sie vom Einkommen der Arbeitslosen und ihres Ehe- oder sonstigen Partners abhängig ist; erhält die Arbeitslose während des Bestehens der Partnerschaft wegen des Einkommens des Partners vor dem Mutterschutz oder der Erziehungszeit mangels Bedürftigkeit keine Arbeitslosenhilfe, ist die nachfolgende Erziehungszeit nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht anwartschaftsbegründend. Die Zeiten einer nicht erwerbsmäßigen Pflege begründen keine Anwartschaft. Frauen können aber auch im familiären Bereich auf der Grundlage eines Arbeitsverhältnisses Pflegeleistungen erbringen.

Wie immer gestaltet sich die soziale Sicherung für Männer problemloser, durch den Wehr- und Zivildienst können sie ohne vorherige Beschäftigung Ansprüche nach dem AFG erwerben (§ 168 Abs. 2 AFG).

Als nachteilig erweist sich für Frauen die kurze Rahmenfrist von drei Jahren. Nach der Erziehungszeit muß innerhalb von zwei Jahren ein Antrag auf Arbeitslosengeld gestellt werden, sonst liegen die Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld schon nicht mehr vor, für den ungekürzten Anspruch ist sogar ein Antrag innerhalb von einem Jahr nach dem Ende der Erziehungszeit notwendig. Da jedoch die Rückkehr in den Beruf mit jedem Jahr der Unterbrechung schwieriger wird, ist es wohl nicht unproblematisch, Frauen durch lange Fristen zur Verlängerung der Berufsunterbrechung zu verlocken.³⁰ Die Zahlung von Unterhaltsgeld während einer Berufsbildungsmaßnahme begründet einen Anspruch auf Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe; da nach längeren Berufsunterbrechungen wegen der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftiger Personen regel-

25 Nach der Untersuchung von Friedrich, a.a.O., gingen 1992 4,452 Millionen Personen einer sozialversicherungsfreien Beschäftigung nach, davon waren 2,014 Millionen Frauen und 966.00 Männer, unter den 1,230 Millionen Haushaltsführenden befanden sich lediglich 5.000 Männer.

26 Urteil vom 14.12.1995 – C-444/93 – NZA 1996, Heft 3, S. 131.

27 Urteil vom 14.11.1995 – 7 RAr 98/94.

28 Urteil vom 10.10.1995 – S 31 Ar 1465/94 – info also 1996, Heft 1 mit Anm. von Ute Winkler; das Sozialgericht Hannover hat eine Anrufung des Europäischen Gerichtshofes für entbehrlich gehalten, weil die EG-Richtlinie inzwischen im Inland unmittelbar geltendes Recht sei.

29 Die Volksfürsorge bietet zwar inzwischen eine private Arbeitslosenversicherung an, diese setzt aber eine beitragspflichtige Beschäftigung voraus, ist also nur eine Zusatzversicherung.

30 So auch Maximilian Fuchs, Gutachten zum 60. Deutschen Juristentag, S. F 116.

mäßig Bildungsmaßnahmen erforderlich sein werden, für diese Fälle aber eine Verlängerung der Rahmenfrist bzw. deren Wegfall vorgesehen ist, erscheint die Rahmenfrist von drei Jahren ausreichend.³¹

Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hat nur, wer innerhalb des letzten Jahres vor der Antragstellung wenigstens für einen Tag Arbeitslosengeld bezogen hat oder einen Ersatztatbestand (Beschäftigung von 150 Tagen usw.) zurückgelegt hat (§ 134 AFG). Die hier Vorfrist genannte Rahmenfrist verkürzt sich also auf ein Jahr. An die Zahlung von Arbeitslosenhilfe kann nur innerhalb eines Jahres angeknüpft werden. Der Anspruch erlischt, wenn der Bezug für ein Jahr unterbrochen worden ist (§ 135 Abs. 1 Nr. 2 AFG).³² Die Regelungen über die Entstehung und den Verlust der Arbeitslosenhilfe bedrohen die Ansprüche von Frauen wegen ihres diskontinuierlicheren Erwerbslebens und wegen der Abhängigkeit des Anspruchs vom Einkommen eines Partners gleich zweifach.³³

3. Stolperstein Verfügbarkeit

Ein schwieriges Hindernis auf dem Weg zum Arbeitslosengeld ist für Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern die Verfügbarkeit.

Der Arbeitsvermittlung steht nach § 103 AFG zur Verfügung, wer

- eine zumutbare Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes ausüben kann und darf,
- bereit ist, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen und an Maßnahmen der Berufsbildung teilzunehmen,
- das Arbeitsamt täglich aufsuchen kann und für das Arbeitsamt erreichbar ist.

Jede Arbeitslose muß objektiv imstande und subjektiv bereit sein, eine mehr als kurzzeitige Beschäftigung auszuüben. Wer aufsichtsbedürftige Kinder bis zu 16 Jahren oder pflegebedürftige Personen betreut, darf sich auf Teilzeitarbeit von mindestens 18 Stunden beschränken (§ 103 Abs. 1 Satz 2 AFG).³⁴ Für den Anspruch auf Arbeitslosengeld wird ein Teilzeitarbeitsmarkt fingiert.³⁵ Die Beschränkung auf Teilzeitarbeit schließt entgegen einer weitverbreiteten Vorstellung unter Frauen und trotz Regelung des § 134 Abs. 4 Satz 2 AFG auch den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nicht aus, weil für Frauen ein Teilzeitarbeitsmarkt existiert.³⁶ Lage und Verteilung der Arbeitszeit müssen allerdings arbeitsmarktüblich sein.³⁷ So darf sich eine Krankenschwester auf Nachtarbeit beschränken, eine Buchhalterin dagegen nicht. Diese kann aber eventuell Heimarbeit suchen, weil es solche Formen von Heimarbeit dank EDV inzwischen gibt und die Bereitschaft zur Heimarbeit die Verfügbarkeit für das Arbeitslosengeld begründet (§ 103 Abs. 3 AFG). Dagegen erhält die Frau, die nur für Heimarbeit zur Verfügung steht, keine Arbeitslosenhilfe, auch wenn die Beschränkung auf Heimarbeit durch die Betreuungsbedürftigkeit von Kindern verursacht ist.³⁸ Bei der Arbeitsmarktüblichkeit der Arbeitszeit sind alle vorkommenden Arbeitszeitgestaltungen zu berücksichtigen, insbesondere alle innerbetrieblichen Arbeitszeitflexibilisierungen, die die Aufnahme einer Beschäftigung ermöglichen, z.B. Gleitzeit, besondere Formen von Teilzeit, Hausfrauenschichten etc.

Die Arbeitslose muß nur bereit sein, eine ihr zumutbare Beschäftigung aufzunehmen. Die Zumutbarkeit richtet sich nach den Kenntnissen und

31 Die Benachteiligung von Frauen durch die Anwartschaftsvoraussetzungen wird nicht dadurch widerlegt, daß der Anteil der arbeitslosen Frauen, die Arbeitslosengeld beziehen, teilweise höher ist als der der Männer (vgl. Christiane Ochs/Hartmut Seifert, Frauenförderung durch Arbeitsmarktpolitik? in: Gerhard Bäcker/Brigitte Stolz-Willig, Kind, Beruf, Soziale Sicherung, 1994, S. 130), das kann sich zum einen aus dem Meldeverhalten der Frauen ergeben, zum anderen geht aus einer älteren Untersuchung der Bundesanstalt hervor, daß die Ausschöpfungsquote bei Frauen größer ist als bei Männern, sie also länger arbeitslos sind (ANBA 1989, S. 946).

32 Hier ist eine Änderung beabsichtigt; die unschädliche Zwischenzeit soll bei Wegfall der Arbeitslosenhilfe wegen der Anrechnung von Partnereinkommen um zwei Jahre verlängert werden.

33 Frauen erhalten deutlich seltener Arbeitslosenhilfe als Männer (vgl. BT-Dr. 13/1712 S. 4 ff.).

34 Stolzenberg hält die Beschränkung der Ausnahmeregelung auf Eltern mit Kindern bis zum 16. Lebensjahr für einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2, 6 und 20 Abs. 3 GG, siehe Arbeit und Beruf 1994, S. 232.

35 BSG, Urteil vom 19.6.1979 – 7 RAr 12/78 – SozR 4100 § 103 AFG Nr. 23.

36 BSG, Urteil vom 21.7.1977 – 7 RAr 132/75 – SozR 4100 § 134 AFG Nr. 3; Urteil vom 17.10.1990 – 11 RAr 59/89 – SozR 3 – 4100 § 134 Nr. 5.

37 BSG, Urteil vom 19.6.1979, a.a.O.

38 BSG, Urteil vom 24.5.1984 – 7 RAr 38/83 – SozR 4100 § 103 AFG Nr. 35.

beruflichen und sonstigen Fähigkeiten der Arbeitslosen, ihrem Gesundheitszustand, ihrem Wohnort, der Verkehrssituation, ihrem Alter und ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen. Frauen können z.B. Arbeit in den Abendstunden ablehnen, wenn der Arbeitsweg gefährlich ist, insbesondere wenn sie kein eigenes Fahrzeug haben und der Arbeitgeber nicht für die sichere Heimkehr sorgt. Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern müssen keine Arbeit annehmen, die mit häufigen Überstunden, unregelmäßiger Arbeitszeit, langer Abwesenheit wegen schlechter Verkehrsverbindungen u.ä. verbunden ist. Die Beschäftigung darf es einer Mutter nicht unmöglich machen, ihr Kind zu stillen.³⁹

Während der Arbeitslosigkeit steht die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Personen der Verfügbarkeit nicht entgegen. Die Aufnahme einer Beschäftigung muß jedoch jederzeit möglich sein, so daß für den Fall der Arbeitsaufnahme eine andere Betreuungsperson vorhanden sein muß.⁴⁰ Sind beide Eltern arbeitslos, müssen sie nicht die Betreuung ihrer Kinder im Falle der Arbeitsvermittlung sicherstellen, auch wenn beide eine Vollzeitbeschäftigung suchen.⁴¹ Arbeitslose Frauen mit Kindern können sich auch zusammentun und sich für den Fall der Arbeitsvermittlung gegenseitig die Betreuung der Kinder zusagen. Es genügt, wenn sich die Zusage auf die Zeit der Suche nach einem Kindergartenplatz beschränkt.

Der Arbeitsvermittlung muß eine Frau für zehn Tage während der Erkrankung eines Kindes nicht zur Verfügung stehen, wenn das Kind das zwölfte Lebensjahr noch nicht vollendet hat und nicht von einer im Haushalt lebenden Person betreut werden kann, für Alleinerziehende verlängert sich die Zeit auf 20 Tage, im Jahr können nur 25 Tage bzw. 50 Tage zur Betreuung erkrankter Kinder in Anspruch genommen werden (§ 105 b Abs. 1 Satz 2 und 3 AFG).

Während des Bezugs von Erziehungsgeld kann die Arbeitslose Arbeitslosenhilfe beziehen; während dieser Zeit verzichtet § 2 Abs. 4 BErzGG auf die Möglichkeit und die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme. Allerdings muß Bedürftigkeit vorliegen; hierbei wird das Erziehungsgeld nicht angerechnet (§ 8 Abs. 1 BErzGG). Interessant ist das für einkommenslose Frauen, wenn der Arbeitslosenhilfeanspruch höher ist als ein möglicher Sozialhilfeanspruch.⁴² Der Bezug

von Arbeitslosenhilfe neben dem Erziehungsgeld steht der Anwartschaftsbegründung während der Erziehungszeit nach § 107 Nr. 5 Buchst. c AFG nicht entgegen.⁴³

Arbeitslose, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen wollen, müssen in dem beschriebenen Sinne der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, weil die genannten Leistungen nur den wegen des Fehlens eines freien Arbeitsplatzes entgehenden Lohn ersetzen wollen; die Einkommenslosigkeit wegen mangelnder Arbeitsgelegenheit ist der Versicherungsfall der Arbeitslosenversicherung,⁴⁴ nicht die Einkommenslosigkeit, der andere Ursachen zugrunde liegen. Die Verfügbarkeit von Arbeitslosen wird allgemein nur überprüft, wenn Anhaltspunkte für Einschränkungen erkennbar sind. Das gilt auch für Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern. Nach ihren Dienstanweisungen darf die Bundesanstalt die Verfügbarkeit von Frauen wegen der Betreuungsbedürftigkeit der Kinder nur überprüfen, wenn

- die Arbeitslose eine Beschäftigung aufgegeben hat, weil sie diese mit der Versorgung ihres Kindes nicht vereinbaren konnte,
- sie nach der Geburt des Kindes noch nicht gearbeitet hat,
- sie eine Beschäftigung ablehnt, weil die Kinderbetreuung nicht gesichert ist,
- sie selbst Einschränkungen hinsichtlich Lage, Dauer und Verteilung der Arbeitszeit macht; das gilt nicht, wenn sie vorher eine entsprechende Arbeit ausgeübt hat und diese arbeitsmarktüblich ist.

Das Erfordernis der Verfügbarkeit ist keine Diskriminierung von Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern, weil – wie oben dargelegt – Arbeitslosengeld wegen des Fehlens eines Arbeitsplatzes, nicht wegen anderer Erwerbshindernisse gezahlt wird.⁴⁵ Diskri-

42 Wegen des Rangverhältnisses von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe vgl. BSG, Urteil vom 30.9.1992 – 11 RA 11/91 – NZS 1993, S. 176.

43 BSG, Urteil vom 3.8.1995 – 7 RA 62/94.

44 BSG, Urteil vom 21.4.1988 – 7 RA 45/86 – SozR 4100 § 103 AFG Nr. 40.

45 A.A. Ute Gerhard, Die Verfügbarkeit von Frauen, Arbeitspolitik gegen Frauen, in: Gerhard/Schwarzer/Slupik, Auf Kosten der Frauen, S. 39 ff., die sich allerdings grundsätzlich gegen das Tatbestandsmerkmal der Verfügbarkeit wendet, das aber mit dem Sicherungszweck der Arbeitslosenversicherung eng verknüpft ist; Fuchs, a.a.O., S. F 117, der die Überwachung der Erfüllung familienrechtlicher Pflichten nicht zu den Aufgaben der Bundesanstalt zählt.

Die eigentliche Frage hinter dem Streit über die Prüfung der Verfügbarkeit, ob die Kindererziehung über das Erziehungsgeld und die Sozialhilfe hinaus aus öffentlichen Mitteln finanziert werden soll, muß außerhalb des AFG und seines begrenzten Versicherungszwecks beantwortet werden. Zu denken ist an steuerfinanzierte Leistungen oder eine Elternversicherung (vgl. Ellen Kirner, Sozialleistungen, Einkommensausgleich und erziehungsbedingte Teilzeitarbeit, in: Bäcker/Stolz-Willig, a.a.O.).

39 Sozialgericht Reutlingen, Urteil vom 18.7.1984 – 8 Ar 1901/84 – info also 1985, S. 10; Sozialgericht Dortmund, Urteil vom 18.2.1987 – S 13 Ar 298/86 – STREIT 1987, S. 93.

40 BSG, Urteil vom 12.12.1990 – 11 RA 137/89; Urteil vom 25.4.1991 – 11 RA 9/90 – NZA 1992 S. 48.

41 BSG, Urteil vom 25.4.1991, a.a.O.; Sozialgericht Fulda, Urteil vom 31.1.1991 – 1c Ar 152/90 – STREIT 1991, S. 123.

minierend ist die selbstverständliche und ausschließliche Verantwortlichkeit der Frauen für die Kinderbetreuung bei einem Elternpaar.⁴⁶ Die Bundesanstalt prüft immerhin auch die Verfügbarkeit alleinerziehender Väter. Solange das Gesetz von der Verfügbarkeit als Anspruchsvoraussetzung für Frauen mit Kindern nicht absieht, ergeben sich im Fall des Vermittlungsangebotes, das wegen der fehlenden Betreuungsmöglichkeit scheitert, dieselben Probleme wie bisher bei der Praxis der anfänglichen Überprüfung. Jede gesetzliche Neuregelung sollte deshalb klarstellen, ob auf die Verfügbarkeit oder nur deren Überprüfung verzichtet wird, ob sie widerleglich oder unwiderleglich vermutet wird bzw. welchen Einfluß die tatsächliche Unmöglichkeit, wegen der Betreuungsbedürftigkeit der Kinder eine angebotene Beschäftigung aufzunehmen, auf den Leistungsanspruch haben soll. Die Überprüfung, ob die Arbeitslose tatsächlich jederzeit zumutbare Arbeit aufnehmen kann und will, darf nicht der Kontrolle familienrechtlicher Pflichterfüllung dienen.⁴⁷ Verfügbarkeit im Sinne des § 103 AFG liegt auch vor, wenn die Arbeitslose ihr Kind nicht für betreuungsbedürftig hält, z.B. weil es besonders selbständig sei.

4. Höhe der Leistungen

Das Arbeitslosengeld beträgt 60 % bzw. für Arbeitslose mit Kindern 67 % des letzten Nettoentgelts, regelmäßig des Arbeitsentgelts im Durchschnitt der letzten sechs Monate, evtl. des erzielbaren Entgelts (§§ 111, 112 AFG). Bisher wurde das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt um Überstundenvergütung und einmalige oder wiederkehrende Zuwendungen gemindert (§ 112 Abs. 1 und 3 AFG). Das ist nach einer neuen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr zulässig, soweit für diese Leistungen Beiträge zu entrichten sind; das BVerfG hat dem Gesetzgeber für die Neuregelung allerdings eine Frist bis zum 31.12.1996 eingeräumt.⁴⁸ Bei Teilzeit-Verfügbarkeit nach einer Vollzeitbeschäftigung verkürzt sich das Bemessungsentgelt entsprechend, nach einer Teilzeitbeschäftigung mit Vollzeit-Verfügbarkeit kann sich das Bemessungsentgelt nach einer früheren Vollzeitbeschäftigung richten (§ 112 Abs. 4 a AFG). Hat sich eine Arbeitslose zunächst nur für eine Teilzeitbeschäftigung zur Verfügung gestellt und kann sie später – z.B. weil die Kinder nicht mehr betreut werden müssen – vollzeitig arbeiten, kommt eine Höherbemessung der Arbeitslosenhilfe, nicht des Arbeitslosengeldes in Betracht, auch wenn sie aus

einer Teilzeitbeschäftigung kam (§ 136 Abs. 2 b AFG).

Überhöhte Entgelte aus einer Beschäftigung beim Ehegatten oder bei Verwandten gerader Linie werden auf die ortsüblichen Entgelte für vergleichbare Beschäftigungen herabgesetzt (§ 112 Abs. 5 Nr. 3 AFG). Das Nettoentgelt richtet sich u.a. nach der Steuerklasse (§ 111 Abs. 2 Satz 2 AFG). Das ist für Frauen, die häufig die Steuerklasse V wählen, ungünstig, liegt aber auch in ihrer Entscheidung.

5. Das Nadelöhr der Bedürftigkeitsprüfung

Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe ist zusätzlich von der sogenannten Bedürftigkeitsprüfung abhängig. Die Bedürftigkeitsprüfung trägt ihren Namen allerdings zu Unrecht. Es wird nämlich kein Bedarf geprüft, sondern lediglich vorhandenes Einkommen und Vermögen auf den nach dem früheren Einkommen oder einem fiktiven Einkommen berechneten Arbeitslosenhilfesatz angerechnet ohne Rücksicht darauf, ob der Arbeitslosenhilfebetrug zur Sicherung des Lebensunterhalts überhaupt ausreicht. Der Arbeitslosenhilfesatz beträgt 53 % oder für Arbeitslose mit Kindern 57 % des maßgeblichen Nettoeinkommens. Darauf wird Nebeneinkommen aus einer kurzzeitigen Beschäftigung teilweise, alle sonstigen Einkommen werden ganz angerechnet (§ 137 AFG); das Vermögen wird abzüglich eines Freibetrages von 8.000 DM ganz angerechnet.

Das besondere Problem für Frauen ergibt sich daraus, daß nicht nur ihr eigenes Einkommen und Vermögen angerechnet wird, sondern auch das ihres Ehe- oder Lebenspartners, solange sie nicht dauernd getrennt leben (§ 138 Abs. 1 Nr. 2 AFG). Die Regelung gilt natürlich für beide Partner, trifft aber überwiegend Frauen.⁴⁹ Das Einkommen des Partners wird voll angerechnet, abzüglich eines Freibetrages in Höhe der fiktiven Arbeitslosenhilfe des Partners bzw. eines Mindestfreibetrages von derzeit 1.007,90 DM monatlich bzw. 232,60 DM wöchentlich. Dieser Freibetrag ist das Ergebnis einer Entscheidung des BVerfG;⁵⁰ dennoch liegt er unterhalb der durchschnittlichen Sozialhilfeleistungen pro Person und kann deshalb die vom BVerfG postulierte Lebensstandardsicherung durch die Arbeitslosenhilfe nicht garantieren. Der Freibetrag erhöht sich um den Unterhaltsbedarf der Kinder und anderer unterhaltsberechtigter Personen; die Höhe des Unterhaltsbedarfs

46 BSG, Urteil vom 25.4.1991, a.a.O.; Sozialgericht Fulda, Urteil vom 31.1.1991, a.a.O.

47 Fuchs, a.a.O.

48 Beschluß vom 11.1.1995 – 1 BvR 892/88 – NZS 1995, Heft 7, S. 312.

49 Nach einer vom BMA veröffentlichten Untersuchung leben Frauen in Haushalten mit deutlich höherem Einkommen als Männer; Frauen geraten deshalb objektiv wie subjektiv durch Arbeitslosigkeit seltener in finanzielle Nöte als Männer (vgl. Bernhardt von Rosenblatt, Arbeitslose in einer prosperierenden Wirtschaft, MittAB 1991, Heft 1, S. 146, 149). Sie geraten aber vermehrt in Abhängigkeit von ihrem Partner.

50 Urteil vom 18.11.1992 – 1 BvL 8/87 – info also 1992, S. 173.

orientiert sich an der Düsseldorfer Tabelle und der Sächsischen Tabelle.

Einkommen und Vermögen eines eheähnlichen Partners werden in gleicher Weise angerechnet. Allerdings hat das BVerfG die eheähnliche Partnerschaft sehr einschränkend definiert.⁵¹ Die Bundesanstalt geht von einer eheähnlichen Gemeinschaft aus, wenn geschlechtsverschiedene nicht miteinander verwandte Personen wenigstens drei Jahre zusammenleben, wenn sie gemeinsam Kinder erziehen oder wenn sie gemeinsame Konten führen bzw. jeder/jede über die Konten des/der anderen verfügen kann.

Auf die Arbeitslosenhilfe werden auch sonstige Einkünfte, auch die Unterhaltszahlungen des geschiedenen Mannes, angerechnet. Wird der Unterhalt tatsächlich nicht gezahlt, wird die Bundesanstalt vorleisten müssen (§ 140 AFG). Unterhaltsvergleiche im Zusammenhang mit der Scheidung akzeptiert die Bundesanstalt regelmäßig. Nicht auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet werden die Leistungen, die die Arbeitslose für die nicht erwerbsmäßige Pflege, vor allem also die Pflege im familiären Bereich, erhält (§ 11 Satz 1 Nr. 7 Arbeitslosenhilfe-Verordnung).

Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe geht verloren, wenn er ein Jahr nicht besteht. Hat also die Arbeitslose wegen der Anrechnung des Einkommens ihres Ehemannes für ein Jahr keine Arbeitslosenhilfe bekommen, erlischt der Anspruch (§ 135 Abs. 1 Nr. 2 AFG). Wird sie nun z.B. nach der Scheidung bedürftig, kann sie nicht mehr auf die Arbeitslosenhilfe zurückgreifen. Da in diese Situation vorwiegend Frauen geraten, erscheint der endgültige Verlust des Arbeitslosenhilfeanspruchs wegen der Anrechnung von Partnereinkommen auch für den Fall späterer Bedürftigkeit verfassungswidrig. Bis 1981 konnte eine Frau ohne jede Vorversicherung Arbeitslosenhilfe erhalten, wenn sie im Jahr vor der Scheidung wenigstens sechs Monate Unterhaltsleistungen erhalten hatte (§ 4 Nr. 2 der Alhi-VO). Die Vorschrift war nicht sehr wirksam, weil sie weitgehend unbekannt war, sie konnte aber die Rückkehr ins Erwerbsleben nach der Scheidung erleichtern. In zwei jüngeren ministeriumsinternen Gesetzentwürfen war vorgesehen, den Verlust des Anspruchs auf Arbeitslosenhilfe bei Anrechnung von Partnereinkommen für die Zukunft auszuschließen.⁵² Das ist aber nicht weiter verfolgt worden.

Der Verlust des Arbeitslosenhilfeanspruchs verursacht weitere Nachteile. So setzen manche Leistungen den Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe voraus, Mutterschafts- und Erziehungsgeldzei-

ten sind anwartschaftsbegründend, wenn sie sich an eine Beschäftigung oder eine Lohnersatzleistung nach dem AFG unmittelbar anschließen (§ 107 Nr. 5 Buchst. b und c AFG). Wird die Arbeitslosenhilfe mangels Bedürftigkeit nicht gezahlt, entfällt auch die anwartschaftsbegründende Wirkung der nachfolgenden Erziehungszeiten. Hier erscheint eine verfassungskonforme Auslegung mit dem Ergebnis, den Wegfall der Arbeitslosenhilfe wegen der Anrechnung des Partnereinkommens als unschädliche Überbrückungszeit anzusehen, zulässig.⁵³ Dieselben Probleme ergeben sich bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 93 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AFG), bei Leistungen der beruflichen Bildung (§ 46 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 AFG) und bei Rehabilitationsleistungen (§ 59 Abs. 1 Satz 3 AFG).

Das Arbeitslosengeld wird für mindestens 156 Tage und für höchstens 832 Tage gezahlt (§ 1016 AFG), also für sechs bis 32 Monate; die Dauer der Leistungen richtet sich nach der vorangegangenen Versicherungszeit in den letzten sieben Jahren und dem Alter der Arbeitslosen bei Beginn des Anspruchs. Immer muß aber innerhalb der Rahmenfrist von drei Jahren eine Beitragszeit von 360 Kalendertagen vorhanden sein, sonst entsteht gar kein Anspruch.

51 Urteil vom 18.11.1992, a.a.O.

52 info also 1990, S. 180, 1991, S. 210. Derzeit ist eine Verlängerung des Anknüpfungszeitraums um zwei Jahre geplant.

53 Vgl. Sozialgericht Fulda, Urteil vom 15.6.1994 – 1c Ar 404/91 – info also 1994, S. 204.

Anschluß-Arbeitslosenhilfe wird unbefristet gezahlt, die Anwartschafts-Arbeitslosenhilfe, auch originäre Arbeitslosenhilfe genannt, nur noch für ein Jahr (§ 135 a AFG).⁵⁴

Neben dem Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe ist eine Beschäftigung bis zu 17 (unter 18) Wochenstunden zulässig; allerdings wird nach § 115 AFG das Nebeneinkommen teilweise angerechnet. Bei niedrigem Bemessungsentgelt für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe kann es zu relativ weitergehenden Anrechnungen kommen als bei höherem Bemessungsentgelt.⁵⁵ Dadurch sind Frauen sicherlich in stärkerem Maße von der Einkom-

54 Geplant ist derzeit der Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe.

55 Vgl. Tabelle in Stascheit/Turk, Leitfaden für Arbeitslose, 12. Aufl. 1994, S. 110 ff.

mensanrechnung betroffen als Männer. Soweit das Nebeneinkommen angerechnet wird, wird der Anspruch auf Arbeitslosengeld und Anwartschafts-Arbeitslosenhilfe nicht verbraucht (§ 110 Satz 1 Nr. 1, § 134 Abs. 4 Satz 1 AFG). Für Frauen kann die Kombination von geringfügiger Beschäftigung und Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe günstiger sein, als es die Versicherungspflicht für geringfügige Beschäftigungen wäre, zumal sie daneben kostenlos in der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung versichert sind, in der Rentenversicherung sogar mit einem höheren Wert, als dem Entgelt aus der geringfügigen Beschäftigung entspricht (§§ 166 Nr. 2, 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, 71 Abs. 1, 74, 263 Abs. 3 SGB VI); im Krankheitsfall kann sie Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe oder Krankengeld in Höhe dieser Leistungen bekommen, nicht nur Krankengeld aus geringfügigen der Beschäftigung.

Anne Breuer

Die rentenversicherungsrechtliche Absicherung der nichtprofessionellen Pflegekräfte – ein Beitrag zur Aufwertung der familialen Pflegeleistungen oder eine Mogelpackung?

Die Einführung der Pflegeversicherung mit dem SGB XI vom 26.5.94 wurde allseits als überfällige Maßnahme begrüßt und vom Bundesminister für Arbeit und Soziales als Jahrhundertwerk gefeiert. Doch wie so oft liegt der Teufel im Detail und obwohl von Berufsverbänden, Interessenvereinigungen, Alten- und Behindertenverbänden Diskussionsgrundlagen und Gesetzentwürfe teilweise bereits seit mehreren Jahren vorgelegt wurden, ist es nicht gelungen, ein in sich geschlossenes, dem Sozialversicherungssystem angepaßtes Gesetz zu gestalten.

Die Brüche und Widersprüche werden zunehmend sichtbar; es besteht Nachbesserungsbedarf und es folgen bereits erste Änderungsgesetze. Zur Zeit steht die Anpassung der Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem SGB XI im Vordergrund. Im Juni 1995 hatte der Bundestag die Verwaltungspraxis der Sozialhilfeträger für rechtswidrig erklärt, die darin bestand, Sozialhilfeempfängern unter Hinweis auf bestehende Leistungen nach dem SGB XI kein Pflegegeld mehr auszuzahlen. Z.B. für behinderte oder alte Menschen, die einen Pflegesatzbedarf haben, der die Pauschalen des Pflegeversicherungsgeldes übersteigt und nach dem Bedarfsdeckungsprinzip des BSHG von den Sozialhilfeträgern geleistet wird, bedeutet dies eine Einbuße an finanziellen und pflegerischen Mitteln. Eine entsprechende Beschlußempfehlung der GRÜNEN (BT Drs.

13/1845) soll die Einhaltung der Besitzstandsgarantie bei einem Wechsel von Leistungen der Sozialhilfe zur Pflegeversicherung garantieren (vgl. zu dieser Problematik Walter Schellhorn, Notwendige Änderungen des BSHG im Zusammenhang mit dem PflegeVG in: Nachrichtendienst des Deutschen Verein 10/1995, S. 393-397).

Abgesehen von diesen offenkundigen Friktionen, die auch anlässlich der 27. Richterwoche des Bundessozialgerichtes moniert wurden, soll im Folgenden die Effektivität der rentenversicherungsrechtlichen Absicherung der nichtprofessionellen Pflegepersonen im Vordergrund stehen.

Über 50 % der Pflegeleistungen (manche Schätzungen gehen sogar von 80 % aus) für die ca. 1,1 Mio. Pflegebedürftigen, die zu Hause leben, werden von Frauen, nämlich den Töchtern, Müttern, Schwiegertöchtern und Ehefrauen bzw. Lebensgefährtinnen erbracht. Bislang wurden diese Leistungen nicht als Arbeitsleistungen entlohnt, so daß dafür auch keine Anwartschaften in der Rentenversicherung begründet wurden.

Im Zuge der Diskussion über Gleichberechtigung und Emanzipation wurde von Feministinnen immer wieder darauf hingewiesen, daß typischerweise Hausarbeit und Familienpflege unbezahlte Arbeit bleibe. Neben der Entwertung dieser Arbeit in der gesell-