

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Stefan Sell, Remagen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. November 2020 um
14:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie
(Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG) - BT-Drucksache 19/23480
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias
W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Neben der Sonderregelung für Kurzarbeit auch Sonderregelung für Arbeitslosengeld I
verlängern und ein Weiterbildungsgeld einführen - BT-Drucksache 19/23169

siehe Anlage

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 16.11.2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG) - BT-Drucksache 19/23480

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Neben der Sonderregelung für Kurzarbeit auch Sonderregelung für Arbeitslosengeld I verlängern und ein Weiterbildungsgeld einführen - BT-Drucksache 19/23169

Prof. Dr. Stefan Sell, Remagen

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG) ist vorgesehen, bestehende Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld, die ansonsten zum Jahresende 2020 auslaufen würden, bis Ende 2021 zu verlängern:

1. Die Regelung zur Erhöhung des Kurzarbeitergeldes (auf 70/77 Prozent ab dem vierten Monat und auf 80/87 Prozent ab dem siebten Monat) wird bis zum 31. Dezember 2021 verlängert für alle Beschäftigten, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31. März 2021 entstanden ist.
2. Die bestehenden befristeten Hinzuverdienstregelungen werden insoweit bis zum 31. Dezember 2021 verlängert, als Entgelt aus einer geringfügig entlohnten Beschäftigung, die während der Kurzarbeit aufgenommen wurde, anrechnungsfrei bleibt.¹
3. Zudem wird der Anreiz, Zeiten des Arbeitsausfalls für berufliche Weiterbildung zu nutzen, dadurch weiter gestärkt, dass die für diese Fälle geregelte hälftige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr daran geknüpft wird, dass die Qualifizierung mindestens 50 Prozent der Zeit des Arbeitsausfalls betragen muss.

Keine Verlängerung der Sonderregelung beim Arbeitslosengeld I:

4. Eine Verlängerung der ebenfalls bis zum 31.12.2020 befristeten Vorübergehenden Sonderregelung zum Arbeitslosengeld (§ 421d SGB III)², ist hingegen nicht vorgesehen, sie würde wie derzeit vorgesehen zum Jahresende 2020 auslaufen.

¹ Beide Punkte beziehen sich auf den § 421c SGB III (Vorübergehende Sonderregelungen im Zusammenhang mit Kurzarbeit).

² Für Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld sich in der Zeit vom 1. Mai 2020 bis zum 31. Dezember 2020 auf einen Tag gemindert hat, verlängert sich die Anspruchsdauer einmalig um drei Monate.

Zur vorgesehenen Verlängerung der Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld hinsichtlich der Erhöhung des Kurzarbeitergeldes in Abhängigkeit von der Bezugsdauer

Angesichts der immer noch unklaren Perspektiven die vor uns liegende Arbeitsmarktentwicklung betreffend ist die Verlängerung der Sonderregelungen – um „eine beschäftigungssichernde Brücke in das Jahr 2022“ zu bauen (so der Gesetzentwurf) – nachvollziehbar. Diese grundsätzliche Zustimmung ändert nichts an der Ambivalenz des Instruments der Kurzarbeit vor allem hinsichtlich der arbeitsmarktlichen (nicht personenbezogenen) Problematik einer „angemessenen“ Laufzeit dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments.³

Allerdings ist die dem aktuellen Gesetzentwurf vorgelagerte Fehlstellung zu beklagen, die mit dem nun zur Verlängerung anstehenden Stufenmodell einer Erhöhung des Kurzarbeitergeldes (auf 70/77 Prozent ab dem vierten Monat und auf 80/87 Prozent ab dem siebten Monat) implementiert wurde. Die mit dem Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutz-Paket II) vorgenommene befristete Erhöhung des Kurzarbeitergeldes nach dem Überschreiten definierter Bezugsdauern muss weiterhin gerade aus sozialpolitischer Sicht als ungenügend bewertet werden. Die Entscheidung aus dem Frühjahr 2020 hat sich vereinfachend gesagt zwischen den damals dominanten Polen Beibehaltung des Status quo mit der generellen Ersatzrat von 60/67 Prozent Nettolohnersatz (in einigen Branchen angereichert um tarifvertragliche Aufstockungsregelungen)⁴ versus einer generellen Anhebung des Kurzarbeitergeldes auf 80 Prozent⁵ bewegt. Die sozialpolitisch höchst relevante zentrale Frage wurde bereits im damaligen Gesetzgebungsverfahren aufgerufen und sie sollte weiterhin auf der Tagesordnung bleiben: Wo bleibt die dringend erforderliche Aufstockung des Kurzarbeitergeldes für die vielen Betroffenen im Niedriglohnsektor?⁶ Eine gezielte Anhebung des Kurzarbeitergeldes für die vielen, die in diesen Einkommensbereichen unterwegs sein

³ Es geht hier um den „klassischen“ Charakter der Kurzarbeit: „Wir haben es ... gleichsam mit einem „Wettmodell“ auf einen nur temporären Einbruch der Konjunktur zu tun, den es zu überbrücken gilt, in der Hoffnung, dass mit einem irgendwann wieder beginnenden Aufschwung die gleiche Zahl (und die gleiche Qualität) an Beschäftigten in den Unternehmen gebraucht wird. In diesem Kontext macht die massive Nutzung der Überbrückungsfunktion der Kurzarbeit durchaus Sinn, vermeidet sie doch die mit Entlassungen (und später wieder notwendigen Einstellungen) verbundenen Kosten, sowohl auf der betrieblichen wie auch auf der volkswirtschaftlichen Ebene. Damit keine Missverständnisse aufkommen – hier wird ausdrücklich die volks- und betriebswirtschaftlich innovative Doppelfunktionalität der Kurzarbeit gesehen und betont, die zudem die einzelnen Betroffenen zumindest eine Zeit lang vor dem Sturz in die formale Arbeitslosigkeit bewahrt. Insofern handelt es sich um ein wichtiges und sinnvolles Instrument der Arbeitsmarktpolitik zur Vermeidung von (offener) Arbeitslosigkeit mit der durchaus selten anzutreffenden Kombination, dass die Wirkungsvorzeichen positiv sind sowohl auf Seiten der Betriebe wie auch bei den betroffenen Arbeitnehmern.“ Vgl. Stefan Sell (2009): „Wo gehobelt wird, fallen auch Späne“. Zur Ambivalenz der Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 05-2009, Remagen 2009, S. 3.

⁴ Vgl. dazu die Übersicht bei Stefan Sell (2020): Die Kurzarbeit als Sicherheitsnetz gegen einen Absturz in die Arbeitslosigkeit – mit einigen Löchern, in: Aktuelle Sozialpolitik, 14.04.2020.

⁵ Vgl. dazu beispielsweise DGB (2020): Ohne Absturz durch die Krise – Kurzarbeitergeld jetzt anheben, 31.03.2020.

⁶ Das wird auch daran erkennbar, dass sich die gegebenen Ungleichheitsstrukturen auch beim Kurzarbeitergeld spiegeln und sie sich dort zugleich potenzieren. Denn schaut man auf diejenigen, die bereits jetzt eine Aufstockung ihrer Kurzarbeitergelder seitens des Arbeitgebers bekommen, dann sind das überwiegend Beschäftigte, die im mittleren oder oberen Lohnbereich unterwegs sind. Aber die vielen Niedriglohnbeschäftigten, die dann auch noch überdurchschnittlich von Kurzarbeit betroffen sind, arbeiten in Branchen, in denen es zumeist keine tarifvertraglich vereinbarten Aufstockungen gibt, weil dort die Tarifbindung nicht oder nur geringfügig vorhanden ist.

müssen, wäre eine Minimalerwartung, die auch heute noch an den Gesetzgeber gerichtet werden muss.

Entsprechende Modelle liegen vor. In einigen europäischen Ländern gibt es eine absolute Untergrenze für das Kurzarbeitergeld, die durch den gesetzlichen Mindestlohn fixiert wird. Bei der krisenbedingten Regelung des Kurzarbeitergeldes hat man in Österreich den Ansatz gewählt, die Höhe des Kurzarbeitergeldes (90 – 85 – 80 Prozent) an die Einkommenshöhe der betroffenen Arbeitnehmer zu knüpfen. Durch die Einkommensstaffelung enthält das österreichische Modell eine solidarische Komponente, da die Beschäftigten im Niedriglohnssektor ein prozentual höheres Kurzarbeitergeld erhalten.⁷ In der deutschen Diskussion gab es den Vorschlag der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA), ein „Mindestkurzarbeitergeld“ einzuführen, was greifen würde, wenn der oder die Beschäftigte mit dem Kurzarbeitergeld kein Einkommen über dem Mindestlohn erzielen kann. Es würde sich hierbei auch keineswegs um eine „Besserstellung“ der Geringverdiener handeln – wenn man denn die bestehenden Umverteilungsaspekte berücksichtigt, da der Staat für jeden Euro, der mehr verdient wird, auch höhere Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers ausgleicht. Je höher das Einkommen liegt, desto mehr zahlt der Staat.

Aus der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist der Vorschlag gekommen, ein „Kurzarbeitergeld Plus“ einzuführen (vgl. dazu den Antrag „Kurzarbeitergeld Plus einführen“ auf BT-Drs. 19/18704 vom 21.04.2020).

→ Zum „Kurzarbeitergeld Plus“: Das Kurzarbeitergeld soll für kleine bis mittlere Einkommensbereiche angehoben werden. Wer Vollzeit mit Mindestlohn gearbeitet hat, soll den maximalen Zuschlag erhalten. Dieser Zuschlag sinkt dann mit zunehmendem Einkommen ab. Konkret heißt das: Bei Beschäftigten mit einem Nettoeinkommen unter 2.300 Euro wird das Kurzarbeitergeld erhöht und zwar umso stärker, von 60 Prozent auf 90 Prozent, je geringer das Einkommen ist. Den Höchstsatz von 90 Prozent erhalten Beschäftigte bis zu einem Nettoentgelt von 1.300 Euro. Für Beschäftigte mit einem Nettoeinkommen unter 2.300 Euro erhöht sich der Prozentsatz des Kurzarbeitergeldes – umso stärker je geringer das Einkommen. Den Höchstsatz von 90 Prozent erhalten Beschäftigte mit einem Nettoentgelt von bis zu 1.300 Euro. Wie beim jetzigen Kurzarbeitergeld erhalten Beschäftigte mit Kindern jeweils 7 Prozentpunkte mehr.⁸

Die Forderung, bei der Ausgestaltung des Kurzarbeitergeldes eine Fokussierung auf die Niedriglohn-Beschäftigten vorzunehmen, kann auch durch aktuelle Forschungsbefunde gestützt werden: „Kurzarbeitergeld soll Betrieben in Krisenzeiten helfen, Entlassungen zu vermeiden, und den Lohn von Beschäftigten vorübergehend sichern. Anlässlich der Covid-19-Pandemie wurden die Konditionen beim Bezug von Kurzarbeitergeld vorübergehend großzügiger ausgestaltet. Das IAB hat Menschen, die zum Befragungszeitpunkt im Mai 2020 überwiegend sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, danach gefragt, welche Höhe des Kurzarbeitergeldes sie in bestimmten Situationen als angemessen erachten. Dabei zeigt sich, dass die als adäquat eingeschätzte Lohnersatzquote vom Einkommen abhängt und für

⁷ Vgl. zu diesen Punkten Thorsten Schulten und Torsten Müller (2020): Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa. Policy Brief WSI Nr. 38, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), April 2020.

⁸ Mit Blick auf die mittlerweile eingetretenen Verwerfungen in Teilbereichen des Ausbildungsmarktes besonders relevant ist immer noch das von den Grünen geforderte Kurzarbeitergeld für Auszubildende: Für Auszubildende soll zu jedem Zeitpunkt Kurzarbeitergeld in Höhe von 100 Prozent beantragt werden können. Die Pflicht vor Antragstellung sechs Wochen lang die Ausbildungsvergütung zu tragen, soll gleichzeitig entfallen.

Geringverdienende höher ist als für Personen mit einem höheren Verdienst. Bei längerem Arbeitsausfall würden die Befragten allerdings kein höheres Kurzarbeitergeld gewähren als in den ersten drei Monaten. Wenn dagegen die Betroffenen hohe Lebenshaltungskosten haben oder vom Unternehmen keinen Zuschuss zum Kurzarbeitergeld bekommen, sehen die Befragten eine höhere Lohnersatzquote als angemessen an.“⁹

Fazit: Das hinsichtlich der für alle geltenden und wie dargelegt an sich umstrittene Stufenmodell einer Anhebung des Kurzarbeitergeldes wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nur verlängert – die angesprochenen strukturellen Defizite bei der Ausgestaltung der Leistung bleiben und werden nicht angegangen.

Zur beabsichtigten Verlängerung der bestehenden befristeten Hinzuverdienstregelungen

Hier geht es um die Regelung im § 421c Abs. 1 SGB III, nach der wird „Entgelt aus einer anderen, während des Bezugs von Kurzarbeitergeld aufgenommenen Beschäftigung dem Ist-Entgelt nicht hinzugerechnet, soweit das Entgelt aus der neu aufgenommenen Beschäftigung zusammen mit dem Kurzarbeitergeld und dem verbliebenen Ist-Entgelt aus der ursprünglichen Beschäftigung die Höhe des Soll-Entgelts aus der Beschäftigung, für die Kurzarbeitergeld gezahlt wird, nicht übersteigt.“ Hinzu kommt eine weitere spezielle Ausnahmeregelung: „Handelt es sich bei der nach Satz 1 aufgenommenen Beschäftigung um eine geringfügige Beschäftigung nach § 8 Absatz 1 Nummer 1 des Vierten Buches, wird das Entgelt aus dieser Beschäftigung dem Ist-Entgelt nicht hinzugerechnet.“

Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Verlängerung betrifft nun aber nicht die derzeit im § 421c Abs. 1 SGB III normierte und hier zitierte Regelung, sondern man spricht von einer „modifizierten Verlängerung“:

„Von den bestehenden, bis zum 31. Dezember 2020 befristeten Hinzuverdienstregelungen wird die Regelung bis zum 31. Dezember 2021 verlängert, nach der das Entgelt aus einer während der Kurzarbeit aufgenommenen geringfügig entlohnten Beschäftigung nach § 8 Absatz 1 Nummer 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (sogenannte Minijobs bis 450 Euro) nicht auf das Kurzarbeitergeld angerechnet wird.“

Die hier nun offensichtlich vorgenommene Privilegierung der geringfügigen Beschäftigung und damit einhergehend die Begrenzung der Zuverdienstmöglichkeiten auf 450 Euro ist nicht nur mit Blick auf die ansonsten immer gerne eingeforderte Flexibilität der Arbeitnehmer und deren Eigenanstrengungen, wie aber auch der faktischen Anreize für die Betroffenen, eine Tätigkeit in benachbarten oder ganz neuen Bereichen aufzunehmen, wo Arbeitskräfte-Bedarf besteht, zurückzuweisen. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten werden eben nicht verlängert, sondern beschnitten und dann auch noch auf die generell mehr als umstrittenen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse begrenzt. Der Sinn dieser Regelung erschließt sich nicht, außer es geht um eine Förderung dieser Beschäftigungsverhältnisse durch die Hintertür.

Wenn schon, dann sollte die bisherige Regelung verlängert werden.

⁹ Christopher Osiander et al. (2020): Befragung zum Kurzarbeitergeld in Corona-Zeiten: Bei niedrigen Einkommen wird eine höhere Erstattungsquote als angemessen erachtet. IAB-Kurzbericht, 17/2020, Nürnberg, 2020.

Verstärkte Anreize für Qualifizierungen während der Kurzarbeit

Dazu aus dem Gesetzentwurf: „Mit dem Verzicht auf die Voraussetzung, dass eine Weiterbildungsmaßnahme während der Kurzarbeit mindestens 50 Prozent der Zeit des Arbeitsausfalls umfassen muss, damit die Sozialversicherungsbeiträge für den jeweiligen Monat hälftig erstattet werden (§ 106a Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III), wird die Verknüpfung von Kurzarbeit und Weiterbildung deutlich erleichtert und somit ein stärkerer Anreiz für Weiterbildungen in Kurzarbeit gesetzt. Weil nach Verordnungsrecht Betrieben aktuell die Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit voll erstattet werden, hat die gesetzliche Erstattungsregelung derzeit keine Wirkung.“

Hier ist nun vorgesehen, dass die Erstattung ab dem 1. Juli 2021 auf die Hälfte reduziert werden soll (durch eine entsprechende Änderung der Verordnung). „Durch die dann mögliche zusätzliche Erstattung von 50 Prozent der auf das Kurzarbeitergeld entfallenden Beiträge bei beruflicher Qualifizierung können Unternehmen, die mit der Kurzarbeit bis zum 30. Juni 2021 begonnen haben und ihren Beschäftigten nach § 82 SGB III geförderte Weiterbildungen anbieten auch nach dem 1. Juli 2021 von einer 100-prozentigen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge profitieren.“

Hier müssen zwei zentrale kritische Anfragen gestellt werden:

1. Warum erst ab dem Juli 2021? Ganz offensichtlich ist man Gefangener der vollen und „ohne Gegenleistung“ zu erbringenden Erstattung der gesamten Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitgeber. Hier wäre heute schon Handlungsbedarf, denn wir haben die noch im Frühjahr gegebene Ausnahmesituation verlassen und gerade jetzt wäre es wichtig, bei den langlaufenden Fällen von Kurzarbeit eine für beide Seiten des Arbeitsmarktes sinnvolle Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung (die übrigens auch nicht an den § 82 SGB III geknüpft werden muss, wenn man flexible Lösungen eröffnen und sich entwickeln lassen will).

2. Gerade wenn im vorliegenden Entwurf vorgesehen ist, „dass die für diese Fälle geregelte hälftige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr daran geknüpft wird, dass die Qualifizierung mindestens 50 Prozent der Zeit des Arbeitsausfalls betragen muss“, stellt sich die Frage, warum nicht konsequent ein „Weiterbildungsgeld“ (so die Forderung im Antrag der Fraktion DIE LINKE auf BT-Drucksache 19/23169)¹⁰ oder ein „Weiterbildungsbonus“, wie von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gefordert,¹¹ eingeführt wird.

Zur beabsichtigten Nicht-Verlängerung der ebenfalls bis zum 31.12.2020 befristeten Vorübergehenden Sonderregelung zum Arbeitslosengeld (§ 421d SGB III)

Angesichts der derzeit bestehenden nachweislich deutlich schlechteren Bedingungen für Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III, eine neue Beschäftigung finden zu können (und

¹⁰ Die Fraktion DIE LINKE fordert „ein Weiterbildungsgeld für Kurzarbeiterinnen und Kurzarbeitern einzuführen, das für die Zeit der Weiterbildung einheitlich 90 Prozent des vorherigen Nettoarbeitsentgelts beträgt und sicherzustellen, dass eine während der Kurzarbeit begonnene Weiterbildung auch nach Beendigung der Kurzarbeit mit dem Weiterbildungsgeld unterstützt wird und beendet werden kann.“

¹¹ Die Grünen fordern einen Aufschlag in Höhe von 200 Euro auf das Arbeitslosengeld oder Kurzarbeitergeld, wenn eine Weiterbildung gemacht wird. Das wäre ein sofort wirksamer Anreiz.

auch angesichts der beabsichtigten Verlängerung der Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld) erscheint der vorgesehene Wegfall der einmaligen dreimonatigen Verlängerung der Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld I zum Jahresende 2020 nicht angemessen und sollte korrigiert werden. Das auch vor dem Hintergrund, dass diejenigen, die gerade in der Krise arbeitslos geworden sind, damit von dieser überschaubaren Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes – wir sprechen hier von drei Monaten – abgeschnitten werden. Insofern wird hier dafür plädiert, mindestens eine Synchronisation mit den geplanten Verlängerungen der Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld vorzunehmen.