

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Zweite Verordnung über die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld

(Zweite Kurzarbeitergeldbezugsdauerverordnung)

A. Problem und Ziel

Die COVID-19-Pandemie führte zu einem historischen Einbruch der Wirtschaftsleistung in Deutschland. Mit den zeitlich befristeten Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld, darunter auch die Verlängerung der höchstmöglichen Bezugszeit des Kurzarbeitergeldes, ist es gelungen, die Schockwirkung der COVID-19-Pandemie insbesondere auch für die Betriebe abzufedern, die schon vor Auftreten der COVID-19-Pandemie in Kurzarbeit gegangen waren. Ohne diese Erleichterungen wäre der Anstieg der Arbeitslosigkeit erheblich höher ausgefallen. Zwar hat sich der Arbeitsmarkt im Sommer 2020 stabilisiert, von einer Entspannung kann aber derzeit noch nicht ausgegangen werden.

Nach Einschätzung der Bundesregierung wird es noch bis in das Jahr 2022 dauern, ehe das Niveau vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie wieder erreicht wird. Die derzeit noch geltende Verordnung über die Verlängerung der höchstmöglichen Bezugszeit des Kurzarbeitergeldes tritt jedoch mit Ablauf des 31. Dezember 2020 außer Kraft. Die Beschäftigung bedarf aber auch über den Jahreswechsel 2020/2021 hinaus schützender Maßnahmen, um den Anstieg von Arbeitslosigkeit auch weiter erfolgreich zu begrenzen. Denn die wirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in den kommenden Monaten sind mit erheblicher Unsicherheit behaftet, da weder der Verlauf der Pandemie im Winterhalbjahr 2020/2021 vorhergesagt werden kann noch der Zeitpunkt, ab dem ein Impfstoff eingesetzt werden kann.

Vor allem Arbeitgeber, deren Betriebe zugleich den Herausforderungen der Transformation in der Arbeitswelt - ausgelöst durch Anstrengungen zum Klimaschutz, insbesondere Nachhaltigkeit und Dekarbonisierung, und durch die Digitalisierung - ausgesetzt sind, stehen zum Jahresende 2020 vor der Entscheidung, wie sie mit dem Ausschöpfen der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes umgehen. Sie müssen wegen einzuhaltender Kündigungsfristen entscheiden, ob den betroffenen Beschäftigten gekündigt oder ein Sozialplan mit dem Betriebsrat vereinbart werden soll. Wählen sie keine der beiden Alternativen, müssen sie die betroffenen Beschäftigten für mindestens drei Monate zu vollen Lohn- und Lohnnebenkosten weiter beschäftigen, bevor sie erneut Kurzarbeit anzeigen können (§ 104 Absatz 3 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch). Angesichts der aktuellen Situation und der Ungewissheit über die weitere Entwicklung werden viele Arbeitgeber hierzu nicht in der Lage sein. Für die betroffenen Beschäftigten wäre Arbeitslosigkeit die Folge. Die Maßnahmen zum Schutz von Arbeitsplätzen liefen für diesen Personenkreis ins Leere, wenn das Instrument der Kurzarbeit nicht verlängert würde.

B. Lösung

Die höchstmögliche Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld wird ein weiteres Mal verlängert: für Betriebe, die mit der Kurzarbeit bis zum 31. Dezember 2020 begonnen haben, auf bis zu 24 Monate, längstens bis zum 31. Dezember 2021. Den Arbeitgebern, die in diesem Zeitraum im Vertrauen auf eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation keine Entlassungen vornehmen, wird durch die verlängerte Bezugsdauer Planungssicherheit gegeben.

Somit wird für die betroffenen Betriebe und ihre Beschäftigten eine beschäftigungssichernde Brücke bis zum Jahr 2022 gebaut. Nach derzeitiger Einschätzung der Bundesregierung ist zu erwarten, dass es noch bis zum Jahr 2022 dauern wird, bis die Wirtschaftsleistung wieder das Niveau vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie erreichen wird.

C. Alternativen

Ohne Erlass einer erneuten Verordnung würde die verlängerte Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld am 31. Dezember 2020 auslaufen. Dies hätte zur Folge, dass für alle Betriebe, die bereits im Jahr 2019 mit Kurzarbeit begonnen haben, die verlängerte Bezugsdauer zum Jahreswechsel beendet sein würde. Vor allem für die Betriebe, die im Jahr 2020 - insbesondere mit Ausbruch der COVID-19-Pandemie in der Zeit von März bis Mai - Kurzarbeit aufgenommen haben, stünden dann nur zwölf Monate Kurzarbeitergeld zur Verfügung, so dass ihnen nach dem kommenden, weiter von der COVID-19-Pandemie geprägten Winter kaum Zeit bliebe, ihre Aktivitäten wieder auszuweiten und die Kurzarbeit so abzubauen, dass Entlassungen möglichst vermieden werden können.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Verlängerung der Bezugsdauer des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes auf bis zu 24 Monate führt im Jahr 2021 zu Mehrausgaben zulasten des Haushaltes der Bundesagentur für Arbeit (BA) von schätzungsweise 2,22 Milliarden Euro. Dem stehen Minderausgaben in nicht bezifferbarer Höhe im Haushalt der BA für andernfalls fälliges Arbeitslosengeld und im Bundeshaushalt und in den Haushalten der Kommunen für andernfalls fällige ergänzende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende gegenüber.

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt der BA

Mehreinnahmen/Minderausgaben (-), Mehrausgaben/Mindereinnahmen (+) in Mio. EUR

	2020	2021	2022	2023	2024
Verlängerung Kurzarbeitergeld auf 24 Monate	0	2.220	0	0	0

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht durch die Regelungen dieses Verordnungsentwurfs kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 3,1 Millionen Euro durch die notwendigen Verlängerungsanzeigen und die zusätzlichen Antragstellungen während der verlängerten Bezugsdauer.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Informationspflichten für die Wirtschaft werden über die oben genannten Verlängerungsanzeigen und zusätzlichen Antragstellungen mit dieser Verordnung weder eingeführt noch geändert.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Regelungen des Verordnungsentwurfs führen in der Verwaltung durch Umstellungen in den Publikationen und den Fachlichen Weisungen zum Kurzarbeitergeld zu einem einmaligen geringfügigen Umstellungsaufwand für die BA in Höhe von 5 000 Euro.

Darüber hinaus resultiert aus der Rechtsverordnung für die BA für die Bearbeitung der Folgeanzeigen und für die Prüfung und Bearbeitung der zusätzlichen Antragstellungen während der verlängerten Bezugsdauer ein einmaliger Aufwand in Höhe von 13,5 Millionen Euro.

F. Weitere Kosten

Keine.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Zweite Verordnung über die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld

(Zweite Kurzarbeitergeldbezugsdauerverordnung)

Vom ...

Auf Grund des § 109 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung -, der zuletzt durch Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe a des Gesetzes vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S.1044) geändert worden ist, verordnet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales:

§ 1

Bezugsdauer

Die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld wird für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31. Dezember 2020 entstanden ist, über die Bezugsdauer nach § 104 Absatz 1 Satz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch hinaus auf bis zu 24 Monate, längstens bis zum 31. Dezember 2021, verlängert.

§ 2

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2021 in Kraft. Sie tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2021 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die deutsche Wirtschaft durch Beeinträchtigungen in den weltweit vernetzten Lieferketten, durch Schließungen von Betrieben und durch den Ausfall von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern insbesondere infolge von Quarantäneanordnungen und Erkrankungen haben zu historisch einmaligen Verhältnissen auf dem gesamten Arbeitsmarkt geführt. In der Folge stieg die Arbeitslosigkeit seit März 2020 um rund 620 000 Personen auf rund 2,96 Millionen Personen im August 2020 an. Im Vergleich zu anderen Ländern ist dieser Anstieg moderat, was auf die außergewöhnlich hohe Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld zurückzuführen ist: Im April erreichte die Kurzarbeit eine historische Höchstmarke: rund 6 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhielten Kurzarbeitergeld. Viele Branchen sind von massiven Arbeitsausfällen betroffen. Viele Unternehmen geraten zudem verstärkt unter den von Digitalisierung und der Klimanachhaltigkeit, insbesondere der Dekarbonisierung, getriebenen Druck zur Transformation. Es ist davon auszugehen, dass die Unwägbarkeiten der pandemischen Entwicklung noch deutlich über das Winterhalbjahr 2020/2021 wirken werden, solange kein Impfstoff entwickelt worden ist und zur Verfügung steht. Durch die mit dieser Verordnung erfolgende Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld sollen Arbeitgeber, die in den nächsten Wochen und Monaten die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes ausschöpfen, Planungssicherheit für das Jahr 2021 erhalten.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dieser Verordnung wird von der Ermächtigung nach § 109 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) Gebrauch gemacht und die nach § 104 Absatz 1 Satz 1 SGB III grundsätzlich auf zwölf Monate begrenzte, gesetzliche Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld auf bis zu 24 Monate, längstens bis zum 31. Dezember 2021 verlängert. Dies gilt für alle Beschäftigten, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31. Dezember 2020 entstanden ist.

III. Alternativen

Ohne Erlass einer Verordnung würde die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld nach Außerkrafttreten der Kurzarbeitergeldbezugsdauerverordnung vom 16. April 2020 für alle in 2019 in Kurzarbeit gegangenen Betriebe am 31. Dezember dieses Jahres enden und für alle anderen Betriebe längstens zwölf Monate betragen. Bei Ausschöpfen der Bezugsdauer wären Arbeitgeber in vielen Fällen gezwungen, Beschäftigte zu entlassen.

IV. Verordnungsermächtigung

Gemäß § 109 Absatz 1 SGB III ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermächtigt, die Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld auf bis zu 24 Monate zu verlängern, wenn außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt vorliegen. Diese Voraussetzung ist erfüllt: Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie haben die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt Deutschlands sowohl regionen- als auch branchenübergreifend schockartig in eine Krise gestürzt mit historisch einmaliger Inanspruchnahme von Kurzarbeit. Auch angesichts der Ungewissheit, welche Entwicklungen die Pandemie im Winterhalbjahr 2020/2021

nehmen wird und wann ein Impfstoff zur Verfügung steht, liegen nach wie vor außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt vor.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Verordnungsentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

VI. Verordnungsfolgen

Mit der Verlängerung der Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld wird Arbeitgebern sowie Beschäftigten, die angesichts der anhaltenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auch nach Ausschöpfen der bis 31. Dezember 2020 befristet verlängerten Bezugszeit hinaus von Arbeitsausfällen betroffen sein werden, eine Alternative zur Entlassung geboten. Den Arbeitgebern, die im Vertrauen auf eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation keine Entlassungen vornehmen, wird durch die Verlängerung der Gesamtbezugsdauer auf bis zu 24 Monate Planungssicherheit bis zum Jahresende 2021 gegeben und eine beschäftigungssichernde Brücke bis zum Jahr 2022 gebaut.

Kurzarbeit kann mit der Verlängerung der Bezugsdauer auch bei längeren Arbeitsausfällen neben der notwendigen Flexibilität der Unternehmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beitragen. Beschäftigte behalten ihren Arbeitsplatz und ihr Einkommensverlust wird - auch durch die vorgesehene Verlängerung der Erhöhung des Kurzarbeitergelds in Abhängigkeit von der Bezugsdauer und dem Umfang des Arbeitsausfalls - überwiegend kompensiert. Arbeitgeber können ihre eingearbeitete Belegschaft halten. Zudem kann die Zeit des Arbeitsausfalls zur Qualifizierung der von Arbeitsausfall betroffenen Beschäftigten genutzt und so den Herausforderungen der Transformation begegnet werden. Bei Verbesserung der wirtschaftlichen Situation kann kurzfristig die Arbeitszeit erhöht oder zur Normalarbeitszeit zurückgekehrt werden.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung ist mit den Regelungen nicht verbunden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Verordnung steht im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und den Zielen der Fachkräftesicherung. Durch die Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld wird Arbeitslosigkeit vermieden, indem die Beschäftigten im Betrieb gehalten werden können.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die verschiedenen Krisenregelungen zum Kurzarbeitergeld, die sich zum Teil in diesem Verordnungsentwurf finden und darüber hinaus in einem weiteren Verordnungsentwurf und im Entwurf eines Beschäftigungssicherungsgesetzes, entstehen im Jahr 2021 insgesamt Mehrausgaben im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) von schätzungsweise rund 5 Milliarden Euro. Zusammen mit ohnehin anfallenden Ausgaben ist im Jahr 2021 mit Gesamtausgaben für Kurzarbeitergeld und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von gut 6 Milliarden Euro zu rechnen. Dem stehen Minderausgaben in nicht bezifferbarer Höhe im Haushalt der BA für andernfalls fälliges Arbeitslosengeld und im Bundeshaushalt und in den Haushalten der Kommunen für andernfalls fällige ergänzende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende gegenüber, die höher sein dürften als die Ausgaben für Kurzarbeitergeld.

Die Regelung dieses Verordnungsentwurfs zur Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes führt im Jahr 2021 im Haushalt der BA zu Mehrausgaben von 2,22 Milliarden Euro für Kurzarbeitergeld zum normalen Satz. Die Schätzung erfolgt unter Berücksichtigung der verlängerten Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen und der abgesenkten Anspruchsvoraussetzungen zum Kurzarbeitergeld und der Regelung zur Verlängerung des erhöhten Kurzarbeitergeldsatzes, die in einem weiteren Verordnungsentwurf bzw. im Entwurf eines Beschäftigungssicherungsgesetzes geregelt werden und zeitgleich in Kraft treten. Es wird von durchschnittlich 450 000 zusätzlichen Fällen von Kurzarbeit im Jahr 2021 ausgegangen, die auf die verlängerte Bezugsdauer zurückzuführen sind.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Für die Wirtschaft entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 750 000 Euro durch die notwendigen Verlängerungsanzeigen. Für die Bearbeitung der Folgeanzeige wird von einer Dauer von 20 Minuten bei einer Fallzahl von 70 000 ausgegangen. Darüber hinaus entsteht der Wirtschaft einmaliger Erfüllungsaufwand für die zusätzlichen monatlichen Abrechnungen während der verlängerten Bezugsdauer in Höhe von rund 2,3 Millionen Euro im Jahr 2021. Für die Bearbeitung eines Antrags werden 10 Minuten und 420 000 Abrechnungen während der verlängerten Bezugsdauer geschätzt. Insgesamt ergibt sich daher für die Wirtschaft ein einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 3,1 Millionen Euro. Weitere Informationspflichten für die Wirtschaft werden mit dieser Verordnung weder eingeführt noch geändert.

Der Erlass der Verordnung führt zu einem einmaligen geringfügigen Umstellungsaufwand für die BA in Höhe von rund 5 000 Euro, weil die Publikationen und die Fachlichen Weisungen zum Kurzarbeitergeld geringfügig angepasst werden müssen. Darüber hinaus resultiert aus der Rechtsverordnung für die Bearbeitung der Folgeanzeigen ein einmaliger Aufwand für die BA in Höhe von 4,5 Millionen Euro. Dabei wird eine Bearbeitungsdauer für die Prüfung und Bescheidung von 60 Minuten, ein Lohnsatz von 1,06 Euro je Minute und eine Fallzahl von 70 000 angenommen. Zudem entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand für die Prüfung und Bearbeitung der zusätzlichen Antragstellungen während der verlängerten Bezugsdauer in Höhe von rund 9 Millionen Euro im Jahr 2021. Für die Prüfung und Bearbeitung eines Antrags werden 20 Minuten, ein Lohnsatz von 1,06 Euro je Minute und 420 000 Abrechnungen während der verlängerten Bezugsdauer zugrunde gelegt. Insgesamt ergibt sich für die Verwaltung ein einmaliger Erfüllungsaufwand von 13,5 Millionen Euro.

5. Weitere Kosten

Der Wirtschaft entstehen durch den Erlass der Verordnung keine Kosten, sie wird von Lohnkosten entlastet. Auswirkungen auf die Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Verordnungsfolgen

Die durch die Verordnung veranlassten Änderungen haben keine weiteren Auswirkungen.

VII. Befristung; Evaluierung

Die Regelung ist bis zum 31. Dezember 2021 befristet.

Die Untersuchung der Wirkungen der Arbeitsförderung ist als Schwerpunkt der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung gesetzlich normiert und nach § 280 in Verbindung mit § 282 SGB III ständige Aufgabe der BA. Eines gesonderten Evaluationsauftrages bedarf es daher in dieser Verordnung nicht.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Bezugsdauer)

Die Vorschrift regelt die Verlängerung der gesetzlichen Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld von zwölf auf bis zu 24 Monate. Die verlängerte Bezugsdauer gilt bis zum 31. Dezember 2021, sofern der Betrieb bis spätestens 31. Dezember 2020 mit der Kurzarbeit begonnen hat und damit der Anspruch der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Kurzarbeitergeld entstanden ist. Durch die inhaltliche und zeitliche Beschränkung der Verlängerung soll sie in den Fällen Wirkung entfalten, in denen eine Verlängerung jetzt geboten erscheint. Das sind die Betriebe, die bereits seit letztem Jahr Kurzarbeit durchführen bzw. Anfang dieses Jahres einführen mussten und die Bezugsdauer nunmehr ausschöpfen würden.

Zu § 2 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und das Außerkrafttreten dieser Verordnung. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 2021 wird eine nahtlose Verlängerung der Bezugsdauer im Anschluss an den Monat Dezember 2020 gewährleistet, da die bislang geltende Verordnung über die Bezugsdauer vom 16. April 2020 am 31. Dezember 2020 außer Kraft tritt.