

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz – Drucksache 17/1945 –
- b) Antrag der Abgeordneten Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, Hubertus Heil (Peine), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD: Arbeitsmarktpolitik erfolgreich umsetzen und ausbauen – Drucksache 17/2321 –<sup>1)</sup>

A. Mitteilung .....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen .....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger.....	4
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	4
IG Metall.....	12
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände .....	17
Arbeitgeberverband Gesamtmetall .....	24
Deutscher Journalisten-Verband e. V. ....	30
Bundesagentur für Arbeit .....	36
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.....	40
Institut der deutschen Wirtschaft Köln.....	44
Bundesrechnungshof .....	46
Prof. Dr. Matthias Knuth .....	48

---

1) Der Antrag der Fraktion der SPD lag den Sachverständigen nicht rechtzeitig vor und ist daher in den Stellungnahmen nicht berücksichtigt.<sup>40</sup>

**Deutscher Bundestag**  
**17. Wahlperiode**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
(11. Ausschuss)

**1. Juli 2010**  
Sekretariat des Ausschusses:  
☎ 32487  
Fax: 36030  
Sitzungssaal: ☎ 30269  
Fax: 36295

## Mitteilung

### Tagesordnung

**28. Sitzung des**  
**Ausschusses für Arbeit und Soziales**  
**am Montag, dem 05. Juli 2010, 12:00 bis 13.30 Uhr**  
**10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal E 200**

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

#### **Einzigter Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt -  
Beschäftigungschancengesetz**

(BT-Drucksache 17/1945)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)219, 17(11)220,  
17(11)222, 17(11)223, 17(11)224, 17(11)225, 17(11)226, 17(11)228

b) Antrag der Abgeordneten Gabriele Lösekrug-  
Möller, Anette Kramme, Hubertus Heil (Peine),  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

**Arbeitsmarktpolitik erfolgreich umsetzen und  
ausbauen**

(BT-Drucksache 17/2321)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Haushaltsausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Rechtsausschuss*  
*Haushaltsausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*  
*Ausschuss für Gesundheit*  
*Ausschuss für Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung*

**Katja Kipping**  
Vorsitzende

*Sachverständigenliste*

Deutscher Gewerkschaftsbund  
IG Metall  
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände  
Gesamtmetall  
Deutscher Journalisten-Verband e. V.  
Bundesagentur für Arbeit  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Bundesrechnungshof  
Prof. Dr. Matthias Knuth  
Roland Kohsiek

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)219**

1. Juli 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)****Zusammenfassung**

Der DGB begrüßt, dass der Gesetzgeber gewerkschaftliche Anregungen aufgreift und sowohl das Kurzarbeitergeld als auch die freiwillige Arbeitslosenversicherung verlängern bzw. entfristen möchte. Beide Änderungen sind notwendig, um den Beteiligten Planungssicherheit zu geben und damit dem Entstehen von Arbeitslosigkeit vorzubeugen.

Die Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld sollten allerdings **bis zum 30.6.2012** verlängert werden. Auch sollte die sogenannte **Konzernklausel** beibehalten werden, damit es nicht zu einer Ungleichbehandlung von Unternehmen kommt.

Bei der Gesetzesänderung sollte die Gelegenheit genutzt werden, die Übergangsregelung hinsichtlich der vollständigen Einbeziehung des **Gerüstbauerhandwerks** in das System des Saison-Kurzarbeitergeldes zu entfristen. Dies ist ein gemeinsamer Wunsch der Tarifvertragsparteien dieser Branche.

Die Beitragserhöhung bei der freiwilligen Versicherung könnte viele Selbstständige von der Versicherung abhalten, bzw. viele werden die Beiträge nicht bezahlen können. Damit besteht das Risiko, dass gerade die Gruppe, die die Versicherung besonders benötigt, nicht erreicht wird. Der DGB schlägt deswegen vor, die **Übergangszeit für Neugründer zu verlängern**. Die Leistungsunterschiede bei der Zahlung von Arbeitslosengeld nach der Qualifikation sind bei Selbstständigen nicht begründbar. **Bei gleichen Beiträgen sollten deswegen einheitlich gleiche Leistungen gezahlt werden.**

Die vorgesehenen Regelungen zum **Transfer** könnten dazu führen, dass die Maßnahmen sich verzögern. Die Neuregelungen zum Profiling und zur Kostenkontrolle sind wenig praxistauglich. Der DGB unterbreitet deswegen alternative Vorschläge.

Die Fördermöglichkeiten für die **Ausbildung in der Altenpflege** sollten verlängert werden. Gleichzeitig muss die Bundesregierung den Druck auf die Branche erhöhen, die Erstausbildung zu verstärken und sich angemessen an der Aus- und Weiterbildung von lebensälteren Erwerbspersonen zu beteiligen. In der derzeitigen wirtschaftlich schwierigen Situation ist es richtig und wichtig, die Arbeitskräfte auszubilden, für die der Arbeitsmarkt aufnahmefähig ist. Zugleich muss aber verhindert werden, dass die Beitragszahler Sonderregelungen für diese Branche dauerhaft finanzieren.

Darüber hinaus regt der DGB an, zur **Abmilderung der Krisenfolgen** die Rahmenfrist für den Anspruch auf Arbeitslosengeld wieder auf drei Jahre zu verlängern und ein befristetes Überbrückungsgeld nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes einzuführen.

**Zu den einzelnen Regelungen:****§ 28a Freiwillige Arbeitslosenversicherung**

Die Regelungen zur freiwilligen Weiterversicherung auf Antrag entsprechen im Wesentlichen dem bisherigen Recht. Der DGB begrüßt, dass die Antragsfrist auf drei Monate ausgeweitet wurde und damit praxistauglicher gestaltet werden soll.

In dem Gesetzentwurf sind durch die neue Formulierung „Pflichtversicherung auf Antrag“ sowie über die Einführung einer Bindungsfrist die Weichen gestellt, dass alle Selbstständigen den Antrag stellen können. Doch der entscheidende Schritt, dass tatsächlich alle Selbstständigen diesen Antrag stellen können, ist nicht umgesetzt worden, systematisch ist es bei der Weiterversicherung geblieben. Bei der Einführung des Gesetzes war ein Beitritt nur mit kurzer Frist möglich war. Der DGB hält deswegen eine erneute Öffnung der Versicherung für notwendig. Alle – auch die langjährig Selbstständigen – sollten die Chance haben, den Antrag zu stellen. Das Risiko der Versichertengemeinschaft wird durch die

vorgesehene Bindungsfrist, die vom DGB unterstützt wird, gemindert. Zumindest sollte der Antrag für alle Selbstständigen für einen begrenzten Zeitraum erneut ermöglicht werden.

### **Beiträge (§ 345b) und Leistungen für freiwillig Versicherte**

Im § 345b wird der Beitragssatz für die freiwillige Weiterversicherung geändert. Der **Monatsbeitrag**, der sich bisher aus einem fiktiven Einkommen in Höhe eines Viertels der monatlichen Bezugsgröße errechnet, bemisst sich ab 2011 an der halben und ab 2012 sogar an der vollen Bezugsgröße. Nach heutigen Zahlen bedeutet das eine Beitragserhöhung von derzeit 17,89 € West / 15,19 € Ost auf zunächst 38,33 / 32,55 € und ab 2012 auf sogar 76,65 / 65,10 €.

**Existenzgründer/innen** zahlen auch nach 2012 in den ersten zwölf Monaten ihrer Selbstständigkeit lediglich den halben Beitrag von 38,33 / 32,55 €.

Wer bereits heute versichert ist, erhält ein Sonderkündigungsrecht zum 31.12.2010.

Es ist nach Auffassung des DGB nachvollziehbar, dass für die Risikogruppe der freiwillig Versicherten ein einigermaßen angemessenes Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben bestehen muss, weil ansonsten eine Quersubventionierung durch die übrigen Versicherten erfolgen würde. Doch die Beitragsanhebung ist beachtlich. Der höhere Beitrag könnte vor allem Geringverdiener/innen von der Mitgliedschaft in der ALV abhalten bzw. sie könnten nicht in der Lage sein, die Beiträge aufzubringen. Es muss deswegen weiter beobachtet werden, ob die Ausgestaltung der Versicherung tatsächlich die Zielgruppe erreicht.

Nach dem im Gesetzentwurf aufgeführten Kostentableau führt die Anhebung des Beitrages zu einer Überkompensation von Einnahmen und Ausgaben. Nach einer Übergangszeit sind die kalkulierten Einnahmen höher als die Ausgaben. Diese Mittel sollten genutzt werden, um vor allem Existenzgründern den Einstieg zu erleichtern.

### **Der DGB regt deswegen an,**

- die Halbierung des Beitrags in der Gründungsphase **auf 24 Monate** zu verlängern und erst nach Ablauf dieser Zeit den vollen Beitrag zu erheben,
- **die Leistungen bei Arbeitslosigkeit für alle Versicherungsnehmer einheitlich zu gestalten und nicht nach dem Qualifikationsniveau zu staffeln.**

Es ist eine Besonderheit der Arbeitslosenversicherung auf Antrag, dass die Höhe des Arbeitslosengeldes nicht nach der Höhe des Beitrages berechnet wird, sondern von der jeweiligen Qualifikation abhängig ist. Dies führt dazu, dass höher Qualifizierte eine höhere Leistung (bei gleichen Beiträgen) erhalten, als Selbstständige mit formal geringerer Qualifikation. (Die Regelungen entsprechen der „Fiktiven Bemessung“ nach § 132 SGB III)

Die Fiktive Bemessung ist für andere Beschäftigtengruppen zum Teil nachvollziehbar, macht für Selbstständige aber keinen Sinn. Es besteht nur ein geringer Zusammenhang zwischen der formalen Qualifikation und dem Einkommen der Selbstständigen. So kann ein erfolgreicher Verkaufsfahrer oder eine Handwerkerin unter Um-

ständen ein deutlich höheres Einkommen erzielen als zum Beispiel eine Grafikerin oder ein Journalist. Dies ist mehr von den Marktgegebenheiten als von der Qualifikation abhängig.

Angesichts der deutlichen Steigerung der Beiträge stellt sich die Frage, warum bei gleichem Beitrag nicht die gleiche Leistung gezahlt wird. Ideal wäre, wie bei anderen Beschäftigten auch, die Bemessung der Beiträge und Leistungen am realen Einkommen auszurichten. Da dies bei Selbstständigen jedoch zu einem unvermeidbaren Verwaltungsaufwand führt, sollten deswegen sowohl Beiträge als auch Leistungen auf gleichem Niveau pauschaliert werden.

**Der DGB schlägt ein einheitliches Arbeitslosengeld vor**, das einem Einkommen in Höhe des Durchschnittseinkommens der Beitragszahler (also der Bezugsgröße in der Sozialversicherung) entspricht. Für diese Leistungen wurden analog Beiträge entrichtet.

### **§ 216a und 216b Neuordnung der Transfergesellschaften**

Um den Strukturwandel zu begleiten, müssen die Möglichkeiten des Transfer-Kurzarbeitergeldes (Transfer-Kug) in ihrer zeitlichen Nutzbarkeit erweitert werden. Die Bezugsdauer des Transfer-Kug sollte deshalb befristet für die Dauer der Krise auf 24 Monate ausgeweitet werden. Dies sollte zumindest für Sektoren und Regionen, in denen eine besondere strukturelle Belastung des Arbeitsmarktes vorliegt, per Verordnung ermöglicht werden.

Unbedenklich ist aus Sicht des DGB die Statuierung einer Beratungspflicht der Betriebsparteien zum Transfersozialplan nur dann, wenn damit kein umfassender **Bewertungsvorbehalt durch die BA mit einer Verletzung ihrer Neutralitätspflicht verknüpft ist.**

### **Beratung bei Einführung der Transfergesellschaft:**

Generell sind die Schnittstellen und die Zusammenarbeit der am Transferprozess Beteiligten zu verbessern. Die verbindliche Beratung der Betriebsparteien während der Vereinbarung über den Interessenausgleich bzw. Sozialplan ist grundsätzlich sinnvoll und wird unterstützt. Allerdings sieht der DGB Risiken, die nur bei einer optimalen Zusammenarbeit und gegenseitiger Unterstützung vermieden werden können. **Es darf nicht dazu kommen, dass die BA ihre Neutralitätspflicht verletzt und Einfluss auf die Auswahl des Trägers nimmt.**

Die Beratung der BA als Leistung der aktiven Arbeitsförderung soll der Unterstützung der Betriebsparteien im Rahmen ihrer durch § 112 BetrVG zugewiesenen Aufgaben dienen, insbesondere, die wirtschaftlichen Nachteile der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu kompensieren. Durch die vorgesehene Beratungspflicht darf die BA daher nicht in die Entscheidungsautonomie der Betriebsparteien über das betriebsverfassungsrechtliche Gestaltungsinstrumentarium für den Sozialplan eingreifen.

### **Der DGB schlägt folgendes Verfahren vor:**

- Unmittelbar nach der Beauftragung des Transfer-Unternehmens erörtern die BA und das Transferunternehmen die Transfer-Maßnahmen vor dem Hinter-

grund des regionalen Arbeitsmarktes. Die Ergebnisse dieser Beratung sowie Einzelheiten der Zusammenarbeit, wie die Gestaltung des Profiling, Ansprechpartner auf beiden Seiten und Meilensteine, werden in einer Vereinbarung festgehalten. Diese Vereinbarung bildet die Grundlage für die weitere Zusammenarbeit der beiden Institutionen während der Transfermaßnahme.

- Zur Betreuung einer Transfergesellschaft wird bei der jeweiligen Agentur eine Clearingstelle eingerichtet. Die Transfergesellschaft ist verpflichtet, mit ihr regelmäßig die Transferaktivitäten zu beraten, Stellenangebote abzugleichen sowie über Strukturveränderungen zu informieren (im aktuellen Entwurf u.a. §216b (9)).
- Das Transferunternehmen ist für die Zeit der Transfermaßnahme der zentrale Ansprechpartner der Beschäftigten. Die Stellenangebote und alle Vereinbarungen mit dem Transferbeschäftigten werden jeweils durch das Transferunternehmen umgesetzt. Der rechtliche Rahmen für die Durchsetzung der Maßnahmen ist das Arbeitsrecht.
- Spätestens zwei Wochen vor Abschluss der Transfermaßnahme wird in einem Abschlussgespräch zwischen dem Transferunternehmen und der BA die Zusammenarbeit ausgewertet. Die Auswertung wird zum Bestandteil des Qualitätssicherungsprogramms der beiden Institutionen. Die Umstände, die eine berufliche Eingliederung der bis zu diesem Zeitpunkt nicht vermittelten Beschäftigten erschweren, werden erörtert und dokumentiert. Außerdem wird die Übergabe der Nichtvermittelten an die BA vereinbart.

#### Profiling:

Die Gesetzesänderung sieht vor, dass in Zukunft das Profiling ausschließlich durch die BA durchgeführt werden soll. Dies ist nur dann sinnvoll, wenn die BA über die nötigen Kapazitäten verfügt, um das Profiling zeitnah und qualitativ angemessen umzusetzen. Dies **wird vom DGB bezweifelt**, vor allem wenn eine große Gruppe gleichzeitig ihren Arbeitsplatz zu verlieren droht. Verzögerungen beim Beginn der Maßnahmen, dürfen durch die Übernahme des Profiling durch die BA nicht entstehen.

Das Profiling umfasst mehr, als das Ausfüllen eines Profiling-Bogens. Im Profiling-Prozess muss die intensive Auseinandersetzung mit den Beschäftigungschancen und Möglichkeiten des Teilnehmers der Transfergesellschaft sichergestellt werden. Das Profiling ist zugleich eine gute Möglichkeit, dass die Beschäftigten sich über die Arbeit der Transfergesellschaft informieren.

Heute werden Profilingmaßnahmen zumeist in Maßnahmen von zweitägiger Dauer vorgenommen. Dies hat für die Betroffenen viele Vorteile. Sie können sich intensiv über die Arbeit in einer Transfergesellschaft informieren, und sie lernen ihre Projektleiter kennen. Im Rahmen dieser zwei Tage werden wichtige Informationen zum beruflichen Werdegang aufgenommen, die in einem ein- bis zweistündigen Gespräch bei der BA gar nicht erhoben werden können. Zudem ist es erforderlich, dass die Informationen zu den Personen in der Transfermaßnahme vorhanden sind. **Der DGB spricht sich dafür aus, dieses Verfahren beizubehalten.**

Falls es dennoch dabei bleiben sollte, dass die BA das Profiling durchführt, muss die Übergabe der gewonnenen Daten an die Transfergesellschaft gesetzlich geregelt werden. Dies ist derzeit nicht der Fall.

Außerdem muss sichergestellt sein, dass schwer vermittelbar Beschäftigte nicht vom Transfer-Kurzarbeitergeld-Bezug durch die Agentur für Arbeit ausgeschlossen werden können.

#### Vermittlung und persönliche Voraussetzungen:

Wesentlicher erscheint die Verpflichtung der Transfergesellschaft auf eine enge Zusammenarbeit mit der jeweiligen Agentur zur Ausgestaltung der Transferaktivitäten. Es erscheint wenig sinnvoll, wenn sowohl der Transferträger als auch die jeweilige Agentur unabhängig voneinander im Markt Arbeitsplätze akquirieren und den Transferbeschäftigten Vermittlungsangebote unterbreiten. Dies ist aber im jetzt neu beschriebenen Verfahren angelegt: der Transfer-Kug-Bezieher muss sich bei der Agentur arbeitsuchend melden (§216b (4) 4), die Agentur hat die Arbeitsvermittlung durchzuführen (§38), obwohl doch hierzu gleichfalls der Arbeitgeber den geförderten Arbeitnehmern Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten hat (§216b (6)). Selbstverständlich soll die BA den Transferträger bei der Stellensuche unterstützen, indem zum Beispiel der BA gemeldete Stellen den Trägern zur Verfügung gestellt werden. **Es sollte aber klar gestellt werden, dass die Vermittlung in einer Hand bleibt.**

Der Entwurf sieht weiterhin vor, dass sich der Arbeitnehmer vor Übertritt in die Transfergesellschaft bei der jeweiligen Agentur arbeitsuchend melden muss (§216b (4) 4). Die Agentur hat dann die Arbeitsvermittlung durchzuführen (§38). Ablehnungen von Beschäftigungsangeboten führen zu Sperrzeiten. Diese Neuregelung hätte zur Folge, dass Transferaktivitäten gemäß §216b weitgehend nicht mehr stattfinden. **Der DGB lehnt daher diese Regelung ab.**

Bei Wechsel in eine Transfergesellschaft wird der bestehende Arbeitsvertrag aufgelöst und mit dem Transferunternehmen wird ein neuer Arbeitsvertrag geschlossen. In der Transfergesellschaft hat der Arbeitnehmer ein befristetes Arbeitsverhältnis besonderer Art, in das er zudem in erheblichem Umfang Eigenleistungen in Gestalt seines Auslaufentgelts einbringt. Der Wechsel in die Transfergesellschaft ist freiwillig und erfolgt zwingend nur mit Zustimmung des Arbeitnehmers.

Von besonderer Art ist das Arbeitsverhältnis deshalb, weil die Arbeitnehmer arbeitsvertraglich verpflichtet sind, an Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen. Die Teilnahme an einer Transfergesellschaft ist daher nicht auf die maximale Verweildauer angelegt. In der Regel gibt es zudem erheblich materielle Anreize für die Teilnehmer, während der Laufzeit einen neuen Arbeitsplatz zu suchen und anzutreten.

Die Zustimmung des Arbeitnehmers erfolgt unter der Maßgabe, dass die vertraglichen und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Zeitdauer seines befristeten Vertrages stabil sind und bleiben. Sowohl die Arbeitnehmer als auch die Transfergesellschaft haben ein Interesse daran, möglichst schnell einen möglichst ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz zu finden. Vermittlungsaktivitäten der Agentur, die unter den gleichen Zumutbar-

keitskriterien stehen wie im SGB II-Bereich, können diese Stabilität gefährden.

#### **Zuständigkeit der BA für die Transfer-Maßnahme klarstellen:**

Es ist möglich, dass Teilnehmer von Transfer-Maßnahmen auch ergänzendes ALG II erhalten. In diesem Fall ist unklar, ob die BA oder die ARGE für die Betreuung der Transfergesellschaft zuständig ist. Es sollte klar gestellt werden, dass auch diese Teilnehmer an Transfer-Maßnahmen ausschließlich durch die BA betreut werden.

#### **Maßnahmekosten und Qualitätskontrolle:**

Die Absicht, den Erfolg der Maßnahmen durch ein System der Qualitätssicherung zu verbessern, wird vom DGB unterstützt. Die Mitgliedgewerkschaften des DGB haben bereits Kriterien für Qualitätssicherung im Bereich der Transfergesellschaften entwickelt.

Es ist verständlich, dass es bezüglich der Kostenhöhe unterschiedliche Auffassungen geben kann. Die Preisgestaltung erfolgt in der Regel zwischen dem Träger und dem Arbeitgeber. Vor diesem Hintergrund kann die BA nur einen Rahmen vorgeben. Grundlage muss eine detaillierte Beschreibung (Pflichtenheft) sein, in dem alle Leistungen nachprüfbar beschrieben werden. Nur ein solches Pflichtenheft kann gewährleisten, dass die Qualität nicht aufgrund eines zu niedrigen Preises verloren geht.

#### **Qualitätskriterien**

Die DGB Gewerkschaften sind sehr daran interessiert, die Qualität der Maßnahmen zu verbessern. In diesem Zusammenhang wurden **Kriterien für die Qualitätssicherung** im Bereich der Transfer-Gesellschaften entwickelt. Diese können eine Grundlage sein für die Erarbeitung praxistauglicher gesetzlicher Regulierungen.

1. Die Errichtung einer Beschäftigungsgesellschaft/ Transfergesellschaft (BQG/TG) darf nicht zu Lasten der Dotierung des Sozialplanes gehen. Die Errichtung der BQG/TG ist ein zusätzliches Verhandlungsergebnis aus den Interessenausgleich und Sozialplanverhandlungen und sollte nicht von den Betroffenen selbst finanziert werden.
2. Die mögliche Verweildauer eines entlassenen Arbeitnehmers in der BQG / TG sollte mindestens doppelt so lang sein, wie seine eigene Kündigungsfrist. Das derzeitige Maximum beträgt gemäß 12 Monate.
3. Die Errichtung eines Beirates ist notwendig. Dieser muss über alle verwendeten Mittel informiert werden und im Zweifel jede Qualifizierungsmaßnahme über den gesamten Zeitraum überprüfen können. Der Beirat sollte mit Vertretern der Arbeitnehmer und des ehemaligen Arbeitgebers paritätisch besetzt sein. Die Standards hinsichtlich Vermittlungsrelevanz der Maßnahmen sind einzuhalten und durch den Beirat zu überwachen.
4. Bei der Einsetzung der Transfergesellschaft sollte das Budget so ausgestaltet werden, dass neben den Mitteln, die von der Bundesagentur für Arbeit auf Antrag zur Verfügung gestellt werden, auch eigene Mittel des ehemaligen Arbeitgebers der Transfergesellschaft zur

Verfügung stehen. Im Einzelnen sollte das entlassende Unternehmen einen monatlichen Zuschuss zum Transfer-KuG in Höhe von mindestens 10% des fortgeschriebenen Arbeitnehmerbruttos übernehmen, ein zweckgebundenes Aktivitätenbudget für Beratung, Betreuung, Coaching Mobilitätszuschüsse etc. in Höhe von mindestens 10% der entstehenden Remanenzkosten sowie ein zusätzliches Qualifizierungsbudget von mindestens 1000 Euro pro Arbeitnehmer zur Verfügung zu stellen.

5. Der Verwaltungsaufwand einer solchen BQG/TG sollte möglichst nicht zu Lasten der Betreuung der Arbeitnehmer gehen. Daher sollte eine Betreuungsquote durch tatsächliche Betreuer von mindestens einem Verhältnis 1 zu 50 oder besser zustande kommen.
6. Bei der Auswahl der Beschäftigungsgesellschaft sollen verschiedene Angebote einholt werden. Der Betreiber der Beschäftigungsgesellschaft sollte jedoch im Regelfall nicht der Verhandlungsführer von Interessenausgleich und Sozialplanverhandlungen sein. Dies vermeidet von vornherein die Gefahr von Interessenkollisionen.
7. Bei der Errichtung der Transfergesellschaft muss das Budget so ausgestaltet sein, dass die Mittel für Betreuungs- und Qualifizierungsmaßnahmen bereits beim Start komplett zur Verfügung stehen und nicht aus durch Vermittlung eingesparten Geldern bezahlt werden. Ansonsten ist die bereits mit dem Start zwingend erforderliche Betreuungs- und Qualifizierungsarbeit nicht möglich, da die Beschäftigungsgesellschaft erst abwarten muss, ob es Einsparungen durch Vermittlung gibt. Wenn nicht gleich in der Anfangsphase die Betroffenen ordentlich betreut und qualifiziert werden, entsteht eine nicht zunehmende Warteschleife. Die Kontrolle des Treuhänders durch den Beirat ist im Sozialplan festzulegen.
8. Im Interessenausgleich und Sozialplan sollte vereinbart werden, dass neben dem verpflichtenden Profiling immer ein individueller Qualifizierungsplan aufzustellen ist. Dieser sollte für jeden einzelnen Arbeitnehmer in der Transfergesellschaft eine Qualifizierung in eine neu angestrebte Tätigkeit vorsehen, um so das sogenannte Parken in Beschäftigungsgesellschaften zu verhindern.

#### **Weitere Anregung**

§131 Abs. 3 u.4 SGB III sollten geändert werden. Das Ziel ist, Teilnehmer an Transfergesellschaften bei Eintritt von Arbeitslosigkeit nicht schlechter zu stellen, als hätten sie unmittelbar Arbeitslosengeld in Anspruch genommen.

#### **Hintergrund:**

Arbeitnehmer, die in Folge von Restrukturierungsmaßnahmen im Betrieb ihren Arbeitsplatz verlieren, wechseln zur Verbesserung ihrer Vermittlungschancen häufig in eine Beschäftigungsgesellschaft, um möglichst Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Dadurch verhalten sie sich in höchstem Maße sozialadäquat und verzichten auch in der Regel auf Sozialplanleistungen zu Gunsten der Finanzierbarkeit einer Beschäftigungsgesellschaft. Sollte aus Finanzierungsgründen das Arbeitsentgelt in der Beschäftigungsgesellschaft niedriger festgelegt werden wie

im abgebenden vorhergehenden Beschäftigungsbetrieb, erhalten die Arbeitnehmer **bei eintretender Arbeitslosigkeit** nach Ende der Beschäftigungsgesellschaft seit 6/2006 weniger Arbeitslosengeld als Arbeitnehmer, die unmittelbar aus dem Unternehmen in die Arbeitslosigkeit ausgeschieden sind. Diese erhalten darüber hinaus meist noch in erheblichem Umfang Abfindungszahlungen.

Aus dieser Erkenntnis hatte die Bundesagentur in ihren Dienstanweisungen bis zum Mai 2006 geregelt, dass als Arbeitsentgelt nach § 131 Abs. 3 Nr. 1 SGB III nach dem Bezug von Transfer- Kurzarbeitergeld das Arbeitsentgelt einschließlich Einmalzahlungen zu Grunde zu legen war, das der Arbeitnehmer ohne Arbeitsausfall beim ehemaligen Arbeitgeber - und nicht bei der Transfergesellschaft - erhalten hatte (siehe Durchführungsanweisung 1.3.1 Abs. 4 zu § 131 in der bis Mai 2006 geltenden Fassung). Seit Juni 2006 erhalten Arbeitnehmer/innen nach der Teilnahme an einer Transfergesellschaft Arbeitslosengeld nur auf der Berechnungsbasis des während der Transfergesellschaft vereinbarten Entgelts.

Auch im § 131 Abs. 4 werden Transfer-Kurzarbeitergeld-Bezieher, **die eine schlechter bezahlte Tätigkeit aus der TG heraus aufnehmen**, schlechter gestellt, als Personen, die dies aus dem Arbeitslosengeldbezug heraus tun. Sie bekommen bei erneuter Arbeitslosigkeit deutlich weniger Arbeitslosengeld, als wenn sie diese Tätigkeit aus der Arbeitslosigkeit heraus aufgenommen und wieder beendet haben. Diese ungleiche Behandlung führt dazu, dass sich viele TG Teilnehmer erst nach Ende ihrer TG-Laufzeit ernsthaft auch nach schlechter bezahlten Tätigkeiten umsehen. Auch hier sollte eine Gleichbehandlung hergestellt werden. **Die bis Mai 2006 geltende Rechtslage sollte deswegen dringend wieder eingeführt werden und Absatz 4 um „Transfer-KuG Bezieher“ ergänzt werden.**

#### § 417, Satz 1 Nr. 6 (Förderung beschäftigter Arbeitnehmer)

Dieser Teil des Programms WeGebAU sollte **für fünf Jahre und nicht nur für ein Jahr** verlängert werden. Das Instrument hat sich bewährt und ist inzwischen erfolgreich. Auch das Interesse der Unternehmen an der Weiterbildung ihrer Beschäftigten steigt. Vor allem geringqualifizierte benötigen häufig längere Weiterbildungsmaßnahmen. Die Verlängerung um fünf Jahre ermöglicht den Beteiligten eine längerfristige Planung und erhöht damit die Effizienz des Programms.

#### §§ 421f, 421i, 421j, 421q

Die Verlängerung des Eingliederungszuschusses für Ältere, der Entgeltsicherung für Ältere und die Förderung von Berufsorientierungsmaßnahmen wird vom DGB unterstützt. Die Maßnahmen sollten allerdings weiter beobachtet werden.

Außerdem sollte die Entgeltsicherung für Ältere für Transfer-KuG Bezieher geöffnet werden, um auch dort Vermittlungshemmnisse abzubauen.

Darüber hinaus sollten auch Existenzgründer in der Transfer-Gesellschaft wie früher wieder den Arbeitslosen gleichgestellt werden und Anspruch auf einen Eingliederungszuschuß nach §421L haben.

#### § 421r (Ausbildungsbonus)

Der Ausbildungsbonus soll nach dem Gesetzentwurf nur für den Fall verlängert werden, dass die Ausbildung wegen Insolvenz oder Stilllegung des Betriebes beendet werden musste und die Auszubildenden in andere Unternehmen vermittelt werden sollen. Für die übrigen Fälle ist eine Förderung nach dem 31.12.2010 nicht mehr möglich. Das gesamte Programm hingegeben wird bis zum 31.12.2013 evaluiert. Der DGB erwartet nicht, dass die Evaluierung zu dem Ergebnis kommt, dass dieses Programm wirkungslos ist.

**Der DGB regt an**, die gesamte Förderung bis zu diesem Zeitpunkt aufrecht zu erhalten, die Ergebnisse der Evaluierung abzuwarten und dann über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Ansonsten ist die Evaluierung weitgehend sinnlos.

#### § 421t, Absätze 1 bis 3 (Sonderregelungen Kurzarbeit)

Der DGB teilt die Einschätzung, dass die Krise am Arbeitsmarkt noch nicht überwunden ist. Insofern ist eine Fortsetzung der Kurzarbeit bis Ende März 2012 unter erleichterten Bedingungen und unter Beibehaltung der Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen notwendig.

#### Der DGB regt an,

- die Sonderregelungen, wie ursprünglich beabsichtigt, **bis zum 30.6.2012** zu verlängern. Dies ist vor allem deswegen sinnvoll, damit Unternehmen, die bis Ende des Jahres 2010 mit der Kurzarbeit beginnen, noch im vollen Förderzeitraum von 18 Monaten die erleichterten Bedingungen in Anspruch nehmen können.
- die sogenannte **Konzernklausel** für die Dauer der Krise beizubehalten. Ein Wechsel in den Fördervoraussetzungen im Laufe der Maßnahmen ist nicht sinnvoll und würde zu einer Ungleichbehandlung führen.

Die Kurzarbeit ermöglicht den Unternehmen eine flexible Personalanpassung bei Auftragschwankungen, dies stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und verhindert Entlassung von Fachkräften.

Den Aufwendungen, die durch die Kurzarbeit entstehen, müssen die Kosten gegenüber gestellt werden, die entstehen würden, wenn die BA anstatt Kurzarbeit Arbeitslosigkeit finanzieren müsste. Berechnungen haben ergeben, dass ohne Kurzarbeit die Arbeitslosigkeit in Deutschland um mindestens 300.000 höher wäre. Die Kosten der Kurzarbeit insgesamt sind nicht höher sondern eher niedriger als wenn das Volumen der Kurzarbeit sich in Arbeitslosigkeit niederschlagen würde. Für die Unternehmen entstehen Kosten durch den Verlust von Fachkräften und Kosten der Neurekrutierung. Auch die übrigen sozialen Sicherungssysteme werden durch steigende Arbeitslosigkeit belastet.

Trotz der Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge verbleiben bei den Unternehmen hohe Remanenzkosten. Das IAB hat errechnet, dass auch bei Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge die Remanenzkosten 24

Prozent betragen, so dass die Unternehmen daran interessiert sind, Kurzarbeit schnell zu beenden.

Der DGB geht davon aus, dass die Zahl der Kurzarbeiter im Jahre 2010 und 2011 deutlich zurückgehen wird und damit die finanziellen Lasten der Arbeitslosenversicherung sinken. Nach Einschätzung des DGB werden sich die Kosten im Jahre 2010 auf 3,5 Mrd. Euro belaufen. Wenn man das Gesamtvolumen des Konjunkturpaketes für die Jahre 2009 und 2010 betrachtet, ist dies eher ein kleiner Betrag, der aber eine große Wirkung auslöst.

**Ferner regt der DGB an**, die Übergangsregelung hinsichtlich der vollständigen Einbeziehung des **Gerüstbauerhandwerks** in das System des Saison-Kurzarbeitergeldes (§ 434n Abs. 2 SGB III) zu entfristen. Diese Übergangsregelung gewährte den weiteren von der Winterbeschäftigungs-Verordnung erfassten Branchen (Dachdeckerhandwerk, Garten- und Landschaftsbau, Gerüstbauerhandwerk) ursprünglich nur noch bis Ablauf des Schlechtwetterzeitraumes 2006/2007 die Möglichkeit der Beibehaltung der bis zum In-Kraft-Treten des Saison-Kurzarbeitergeldes geltenden Winteraufförderung. Für das Gerüstbauerhandwerk wurde diese Übergangsfrist in 2007 bis zum 31. März 2010 verlängert.

Für das Gerüstbauerhandwerk ist eine weitere deutliche Verlängerung der Übergangsregelung notwendig. Da die für eine Anpassung der Tarifregelungen erforderliche Zeitspanne derzeit seriös nicht angegeben werden kann, wird vorgeschlagen, dass der Gesetzgeber nunmehr in § 434n Abs. 2 SGB III auf einen Endtermin verzichtet. Da die Tarifvertragsparteien des Gerüstbauerhandwerks gemeinsam der Auffassung sind, dass eine vollständige Anwendung der Saison-Kurzarbeitergeldregelungen im Gerüstbauerhandwerk wünschenswert wäre, werden sie im eigenen Interesse die Tarifverträge ändern, sobald die Voraussetzungen dazu geschaffen wurden.

Die im Winter 2006/2007 erstmals angewendeten gesetzlichen Regelungen zum Saison-Kurzarbeitergeld und flankierenden ergänzenden Regelungen haben sich nach bisherigen, durch eine seitens des BMAS in Auftrag gegebene wissenschaftliche Evaluation untermauerten Erkenntnissen sehr positiv auf die Beschäftigungssituation in den teilnehmenden Baubranchen ausgewirkt. Die Zahlen der in der Winterzeit entlassenen Arbeitnehmer sind in allen einbezogenen Branchen stark zurückgegangen. Eine vollständige Einbeziehung der gesamten Baubranche, und damit auch des Gerüstbauerhandwerkes, erscheint daher sinnvoll.

Der wünschenswerten vollständigen Einbeziehung des Gerüstbauerhandwerkes in das System des Saison-Kurzarbeitergeldes stehen aber noch einige tarifbedingte Schwierigkeiten entgegen, deren Überwindung nicht abzusehen sind.

Da die noch geltende tarifliche Schlechtwetterzeit im Gerüstbauerhandwerk bereits am 1. November diesen Jahres beginnt und die gesetzliche Übergangsregelung bereits am 31. März 2010 ausgelaufen ist, besteht hinsichtlich der Verlängerung der Übergangsregelung in § 434n SGB III **dringender Handlungsbedarf**.

#### **§ 421t Abs. 6 (Qualifizierung in der Kranken- und Altenpflege)**

Der DGB kritisiert, dass in der Altenpflege zu wenig ausgebildet wird. Die Branche muss sich auch angemessen

an der Ausbildung von älteren Fachkräften beteiligen. In der Alten- und Krankenpflege können WiedereinsteigerInnen und auch ältere Arbeitslose eine Chance erhalten. Bisher muss die BA diese Ausbildungsdefizite aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung ausgleichen. Dies ist auf Dauer nicht vertretbar. Die Weiterbildung ist zudem für die BA kostenintensiv, weil die Ausbildung nicht, wie in anderen Branchen üblich, auf zwei Jahre verkürzt werden kann. Der Bund sollte deswegen auf eine gesetzliche Regelung hinwirken.

Die Ausbildung in der Alten- und Krankenpflege ist zurzeit nur in dreijähriger Form möglich. Diese Ausbildung kann deswegen ohne eine besondere gesetzliche Regelung nicht vollständig von der BA gefördert werden. Trotz hoher Nachfrage nach Fachkräften besteht das Risiko, dass diese Ausbildung durch die BA nicht mehr durchgeführt werden kann. Zurzeit stehen bundesweit 4200 Arbeitslosen Fachkräften 8600 offene Stellen gegenüber. Regional ist das Ungleichgewicht zum Teil noch größer.

Es ist deswegen sinnvoll, die Ausbildung mit Mitteln der Arbeitslosenversicherung zu fördern, wenn nicht andere Formen der Finanzierung gefunden werden. **Die Sonderregelung sollte deswegen über den 31. Dezember 2010 hinaus verlängert werden**, wie dies im Referentenentwurf noch vorgesehen war. In der Gesetzesbegründung hieß es: „Um weiterhin mehr Menschen eine Beschäftigungschance im Pflegebereich zu eröffnen, wird die befristete Sonderregelung zur Alten- und Krankenpflegeumschulung verlängert... Die Verlängerung der befristeten Sonderregelung ist mit den Erwartungen verbunden, dass auch die Anstrengungen in der Erstausbildung verstärkt werden, um den mittel- und langfristig wachsenden Bedarf an Fachkräften zu decken“.

Im vergangenen Jahr haben rund 14.200 Menschen mit Erfolg eine von der Arbeitsagentur geförderte Ausbildung zum/r Altenpfleger/in abgeschlossen. Auffällig ist, dass mehr als die Hälfte der Absolvent/innen aus dem Rechtskreis des SGB II waren. Die dortige Erfolgsquote nach angefangener Altenpflegeausbildung lag bei 87 Prozent. Die Chancen, anschließend eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden, sind sehr gut. Es kann nicht hingenommen werden, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige diese Chance nicht mehr erhalten und in vielen Fällen dauerhaft auf Hartz IV angewiesen bleiben, während die Unternehmen Arbeitskräfte im Ausland anwerben müssen.

Die Bundesregierung muss den Druck auf die Branche erhöhen, damit endlich bedarfsgerecht ausgebildet wird. Da sich Ausbildung auf dem umkämpften Gesundheitsmarkt aber immer noch finanziell nachteilig auswirkt, sind die Anreize insbesondere für privatwirtschaftliche Unternehmen gering. Diese Fehlanreize müssen beseitigt werden und es müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden.

#### **Zur Bewältigung der Folgen der Finanzkrise schlägt der DGB zusätzlich folgende Maßnahmen vor:**

1. Die Tarifvertragsparteien gehen davon aus, dass die Beschäftigungskrise mindestens bis Mitte 2012 andauern wird. Sie haben deswegen zum Beispiel in der Metall- und Elektroindustrie tarifliche Regelungen getroffen, die die Kurzarbeit begleiten. Es ist deswe-

gen notwendig, die erleichterten Bedingungen bis zu diesem **Zeitpunkt (30.6.2012) fortzusetzen**.

2. Die Tarifvertragsparteien der Metall- und Elektroindustrie haben in der aktuellen Tarifrunde ein neues Instrument zur Beschäftigungssicherung geschaffen: die „tarifliche Kurzarbeit“. Bei diesem Instrument bekommen die Beschäftigten für die Arbeitszeit, die krisenbedingt ausfällt, einen Teilentgeltausgleich. Der DGB regt an, dass dieser Teilentgeltausgleich **sozialversicherungsfrei** gestellt wird. Die „tarifliche Kurzarbeit“ ist ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Arbeitsplätze, das die Instrumente Kurzarbeit nach dem SGB III und die tariflichen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung ideal ergänzt und hilft, zukunftsfähige Arbeitsplätze auch über die Krise hinweg zu sichern.
3. Darüber hinaus regt der DGB an, die Qualifizierung während Kurzarbeit weiter zu vereinfachen. Die Unternehmen, die bisher Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt haben, berichten überwiegend von positiven Ergebnissen. Aber der administrative Aufwand für die Umsetzung beider Programme ist nach wie vor groß.

Insbesondere die Zulassung der Qualifizierungsmaßnahmen nach der „Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung“ (AZWV) wird von vielen Unternehmen als kompliziert und langwierig angesehen.

Der DGB regt an, auf die Zulassung der Maßnahme nach AZWV zu verzichten, wenn von den Unternehmen ein **angemessener Eigenanteil** für die Weiterbildung geleistet wird. Dabei müssen betroffene Arbeitnehmer und Beitragszahler davor wirksam geschützt werden, dass aktuell bestehende Einschränkungen bei der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen, die rein betriebsspezifische Kenntnisse vermitteln, umgangen werden.

Das Bildungsgutscheinverfahren, welches dem Arbeitnehmer die Wahlmöglichkeit gegenüber einer nach der AZWV zugelassenen Maßnahme eröffnet, hat sich vor allem für Klein- und Mittelbetriebe bewährt, weil es den Beschäftigten ermöglicht, sich auf eigene Initiative weiterzubilden. Das ist uneingeschränkt zu begrüßen.

Gleichzeitig führte dieses Verfahren in größeren Betrieben jedoch gelegentlich dazu, dass Arbeitgeber nicht auf Bildungsträger zurückgreifen konnten, mit denen eine langjährige und aus Sicht der Arbeitgeber bewährte Zusammenarbeit bestanden hat. Insbesondere zu Beginn des Förderzeitraumes ist es deswegen zu Verzögerungen gekommen.

## Weitere Anregungen:

### 1. Ausweitung der Rahmenfrist

Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003 wurde die Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre verkürzt. Das hatte zur Folge, dass Arbeitslose nur dann einen Anspruch auf Leistung der Arbeitslosenversicherung haben, wenn sie innerhalb von zwei Jahren mindestens 12 Monate versicherungspflichtig beschäftigt waren. Angesichts der zunehmenden

Instabilität der Arbeitsverhältnisse, wachsender Prekariisierung von Arbeitsverhältnissen und der Zunahme von Leiharbeit schaffen es jedoch immer weniger Beschäftigte, innerhalb eines Zweijahreszeitraums 12 Monate sozialversicherungspflichtig zu arbeiten. Um den Schutz dieser Personengruppe zu verbessern, regt der DGB an, zur **alten Rahmenfrist von drei Jahren zurückzukehren**.

### 2. Einführung eines Überbrückungsgeldes:

Das Verarmungsrisiko der entlassenen Arbeitskräfte wird sich mit der Länge der Krise deutlich erhöhen.

Viele Beschäftigte kommen bei eintretender Arbeitslosigkeit nicht mehr in den Schutz der Arbeitslosenversicherung oder werden schnell an das Hartz IV-System weitergereicht. In der Regel wird das Arbeitslosengeld 12 Monate gezahlt.

Um das Risiko der Verarmung bei längerer Arbeitslosigkeit zumindest zu verringern, schlägt der DGB für die Dauer der Finanz- und Wirtschaftskrise eine **befristete Einführung eines Überbrückungsgeldes** vor. Das Überbrückungsgeld in Höhe des bisherigen Arbeitslosengeldes soll für 12 Monate an alle vorherigen Arbeitslosengeldbezieher gezahlt werden. Das heißt, wenn Arbeitslose durch die Arbeitsagentur innerhalb der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nicht vermittelt werden konnten, erhalten sie ein Überbrückungsgeld, um den Hartz IV-Bezug in der aktuellen Krise möglichst zu vermeiden oder zumindest zu verzögern. Die Finanzierung soll zur Hälfte aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung und zur Hälfte aus Mitteln des Bundes erfolgen.

Dies macht auch arbeitsmarktpolitisch Sinn, weil damit die **Aktionszeit** der Bundesagentur für Arbeit verlängert und Bürokratie abgebaut wird. Denn bisher sind die Arbeitsagenturen nur während des Bezugs von Arbeitslosengeld von in der Regel 12 Monaten für die Beratung und Vermittlung der Arbeitslosen zuständig.

### 3. Arbeitslosengeld nach Altersteilzeit:

In das Gesetz sollte ein Artikel 4 eingefügt werden, in dem **§ 7 Abs. 1a SGB IV geändert wird**

Zielsetzung:

Arbeitnehmer in Altersteilzeit, deren Arbeitgeber zahlungsunfähig wird, können in der Freistellungsphase nur dann Arbeitslosengeld beanspruchen, wenn sie ihr Arbeitsverhältnis kündigen. Dies entspricht der Rechtsauffassung der Bundesagentur für Arbeit unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundessozialgerichts vom 21.07.2009 - B 7 AL 6/08 R (DA zu § 119 Randnummer 119.17 Blatt C ff).

Damit werden im Falle der Verhandlung um eine Betriebsnachfolge wegen Insolvenz des Arbeitgebers Beschäftigte in Altersteilzeit schlechter gestellt als sonstige Arbeitnehmer ohne Altersteilzeitvertrag. Während Arbeitnehmer ohne Altersteilzeit bei eingestellter Lohnzahlung des Arbeitgebers Beschäftigungslosigkeit geltend machen können, somit beschäftigungslos im Sinne von § 119 SGB III sind, trotz eines bestehenden Arbeitsverhältnisses, verlangt die Bundesagentur Aufkündigung des Altersteilzeitvertrages der Altersteilzeitbeschäftigten in der Freistellungsphase, um das Tatbestandsmerkmal

der Beschäftigungslosigkeit zu erfüllen.

Sie beruft sich dabei auf § 7 Abs. 1 a SGB IV in Verbindung mit der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (siehe oben). Um gerade in Fällen einer sich anbahnenden Betriebsübernahme den Altersteilzeitbeschäftigten die gleichen Chancen zur Betriebsübernahme zu eröffnen, bedarf es der nachfolgenden gesetzlichen Änderung in § 7 Abs. 1 a SGB IV:

**Formulierungsvorschlag:**

Nach § 7 Abs. 1a Satz 1 SGB IV wird folgender Satz angefügt:

Beschäftigung in einem Beschäftigungsverhältnis besteht nicht mehr fort, wenn der Arbeitgeber wegen Zahlungsunfähigkeit die Auszahlung des Wertguthabens nach § 7 b SGB IV einstellt.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)226**

1. Juli 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Industriegewerkschaft Metall (IG-Metall)****Zusammenfassung**

Kurzarbeit hat sich in den Jahren 2009 und 2010 als das zentrale Instrument zur beschäftigungspolitischen Bewältigung der Wirtschaftskrise erwiesen. Daher ist eine Verlängerung der hierfür wesentlichen Erstattungsregelungen bis zum 31.03.2012 ausdrücklich zu begrüßen. Zu prüfen wäre, ob hier nicht auch eine generelle Entfristung sinnvoll ist.

Regelungen zum Transfer werden aufgrund der Kombination aus Krisenfolgen und Strukturwandel in den kommenden Jahren deutlich an Bedeutung gewinnen. Hier sind die Regelungen für höhere Qualität, mehr Transparenz und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Transferträgern zu begrüßen.

Abzulehnen ist die geplante parallele Durchführung der Vermittlung durch die jeweilige Agentur. Hierdurch würden die schon heute erfolgreich praktizierten Transferinstrumente so stark verändert, dass Transfermodelle in Zukunft praktisch keine Rolle mehr spielen dürften – zu Lasten der Beschäftigten, der Betriebe und der regionalen Arbeitsmärkte.

Fraglich ist die Durchführung der Potentialanalyse durch die Agenturen; nachvollziehbar ist jedoch, die Förderung der Potentialanalysen im Regelfall zu streichen.

**1. Allgemeines**

Kurzarbeit hat sich in den Jahren 2009 und 2010 als das zentrale Instrument zur beschäftigungspolitischen Bewältigung der Wirtschaftskrise und der damit einhergehenden massiven Unterauslastung insbesondere in den exportorientierten Industriesektoren erwiesen. So waren z. B. in Baden-Württemberg in der Spitze knapp 330.000 Beschäftigte aus 12.000 Betrieben in Kurzarbeit. Diese hatte eine durchschnittliche Intensität von 40 %; somit konnten durch Kurzarbeit für dieses Bundesland über 120.000 Arbeitsplätze gesichert werden (vgl. Folie im Anhang).

Untypisch für die Krise war und ist nicht nur ihre Geschwindigkeit und Tiefe, sondern auch die Dauer des Einbruchs. Es ist keine Ausnahme, dass Betriebe für 12, 18 oder auch 24 Monate Kurzarbeit auch tatsächlich nutzen. Die IG Metall hat in vielen Fällen entsprechende Vereinbarungen mit ermöglicht, damit die gesetzlichen Bezugsfristen auch betrieblich genutzt werden können. Oft beteiligt sich die gesamte Belegschaft durch Kürzungen bei Urlaubs- und Weihnachtsgeld an den Kosten solcher Regelungen; die Stabilität der Kurzarbeit hat viele Väter, nicht der kleinste dabei ist die große solidarische Verteilung der Lasten zwischen den Beschäftigten.

IG Metall und Metallarbeitgeber haben auch tarifpolitisch auf die tiefste Krise seit 1945 reagiert, in dem sie Anreize geschaffen haben, wenn Betriebe Kurzarbeit über lange Zeiträume und mit hoher Intensität nutzen (Reduzierung der Remanenzkosten). In die gleiche Richtung zielt das neu vereinbarte Instrument tariflicher Kurzarbeit.

Letztlich entscheidend für den arbeitsmarktpolitischen Erfolg war allerdings die Neufassung der Erstattungsregelungen der SV-Beiträge. Hierdurch wurde für viele Betriebe erst die Möglichkeit geöffnet, trotz Unterauslastung von z. T. über 80 % die Belegschaft weitgehend stabil zu halten.

Aktuell nimmt die Zahl der Kurzarbeitenden in Folge der anziehenden Aufträge deutlich ab. Dennoch waren im 1. Quartal in Baden-Württemberg immer noch 161.000 Beschäftigte in Kurzarbeit, der Arbeitsausfall lag im Schnitt bei 30 %. Das Volumen hat sich in Summe mehr als halbiert; jedoch konzentriert es sich im Gegenzug immer stärker auf diejenigen Branchen (Maschinenbau, Nutzfahrzeuge), bei denen auf der Kundenseite eher größere Investitionsvolumen erforderlich sind. Angesichts der nach wie vor vorhandenen ökonomischen Unsicherheiten wird es in diesen Marktsegmenten länger dauern als üblich, bis die Niveaus vor der Krise auch nur

annähernd wieder erreicht werden. Gerade in Regionen mit einer Konzentration solcher Branchen sind die arbeitsmarktpolitischen Risiken für 2011 und 2012 enorm.

Vor diesem Hintergrund soll hier vor allem zu zwei Aspekten des Gesetzentwurfs Stellung bezogen werden: zur Verlängerung der Erstattungsregelungen bei der Sozialversicherung (Ziff. 2) und zum gesamten Bereich der Transferregelungen (Ziff. 3). Im Übrigen sei auf die ausführliche Stellungnahme des DGB verwiesen, der mit den Einzelgewerkschaften abgestimmt ist und der insofern auch für die Position der IG Metall steht.

## 2. Verlängerung der Erstattungsregelungen

Die Erstattung der SV-Beträge bei langer Kurzarbeit größer 6 Monaten hat sich bewährt und war der entscheidende Schlüssel zur Stabilisierung des Arbeitsmarkts. Vergleicht man die Situation mit der Krise 1993/94, so zeigt sich dort, dass spätestens nach 6 Monaten Kurzarbeit in den Unternehmen der Druck auf eine abschließende Regelung von Kapazitätsüberhängen erheblich zugenommen hat. Auch im letzten Jahr gab es nach der ersten Kurzarbeitsphase entsprechende Diskussionen, nicht zuletzt auch durch Unsicherheiten in der Finanzierung befördert.

Mit der Regelung konnte so in vielen Fällen eine Weichenstellung für eine längere Inanspruchnahme der Kurzarbeit statt der Umstellung auf Entlassungen (mit allen daran hängenden Konflikten und Kosten) erreicht werden. Wichtig ist dabei, dass hierfür die Rahmenbedingungen für die Unternehmen stabil und planbar waren.

Mit der Verlängerung der Erstattungsregelungen bis zum 31.03.2012 wird diesem Problem auch für die Zukunft Rechnung getragen. Dies ist uneingeschränkt zu begrüßen, insbesondere da das Instrument Kurzarbeit auch in den kommenden Jahren seine Bedeutung behalten wird. Da es in vielen Betrieben der M+E-Industrie längerfristige Vereinbarungen gibt, auch künftig bei betrieblicher Unterauslastung auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten und die Fachkräfte zu halten, wird so die erforderliche Planungssicherheit für die nächsten 21 Monate geschaffen.

Aus Sicht der IG Metall wäre auch eine generelle Entfristung dieser Regelung sinnvoll gewesen, wie dies im entsprechenden Antrag der SPD formuliert wird. Da die Unternehmen zunächst 6 Monate Kurzarbeit genutzt haben müssen und zudem die Durchführung von Kurzarbeit eine Vereinbarung mit dem Betriebsrat voraussetzt, ist das Risiko von Mitnahmeeffekten äußerst gering. Da aufgrund der Volatilität gerade der Exportmärkte auch für die Zukunft sektoral tiefe Einschnitte nicht ausgeschlossen werden können, spricht vieles für eine solche generelle Entfristung.

## 3. Transferregelungen

### 3.1 Transfergesellschaften als Brücke von und in Beschäftigung

Transfergesellschaften sind ein bewährtes Instrument um strukturelle Umbrüche sozialverträglich zu gestalten. Sie erlauben, stichtagsbezogen und unabhängig von individuellen Kündigungsterminen, Strukturveränderungen umzusetzen. Ihr Ziel ist es, die Betroffenen für eine weitere, der Qualifikation entsprechende oder auf ihr auf-

bauende Tätigkeit zu qualifizieren und in eine entsprechende Tätigkeit zu vermitteln.

Transfergesellschaften haben daher eine dreifache Funktion:

- die arbeitsmarktpolitische, insbesondere durch Weiterbildung und Vermittlung in eine qualifizierte Tätigkeit;
- die betriebswirtschaftliche, durch ein schnell wirkendes Instrument laufende Personalaufwendungen zu kürzen und als Einmalaufwand für Restrukturierungskosten darzustellen. Dies ist gerade angesichts ausgedünnter Eigenkapitaldecken und damit großer Abhängigkeit von Fremdfinanzierung aktuell von hoher praktischer Bedeutung;
- die sozialpolitische, die es dem Arbeitnehmer erlaubt, aus einem fortbestehenden sozialversicherten Arbeitsverhältnis bei der Transfergesellschaft heraus sich beruflich neu zu orientieren und weiterzuentwickeln und damit die Phase einer möglichen Arbeitslosigkeit nach hinten zu verschieben.

Die Einrichtung von Transfergesellschaften ist Modell für einen Beschäftigungsabbau ohne massive juristische Auseinandersetzungen, die immer verbunden sind mit hohen Abfindungszahlungen. Solche Abfindungssozialpläne haben sich vielfach als Sackgasse für die Betroffenen herausgestellt. Zudem war und ist es vielfach mit betrieblichen Kollateralschäden verbunden; hier soll nur das Problem des betrieblichen Streits um Fragen der Sozialauswahl angesprochen werden.

Transfergesellschaften sind dabei aktuell die einzig gängige Form, dem Konzept des Transfersozialplans auch einen stabilen organisatorischen Rahmen zu geben. Denn eine betriebsinterne „betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit (beE)“ als Träger funktioniert aus vielen Gründen nicht. Zu nennen sind etwa der Vertrauensverlust zwischen Beschäftigtem und altem Arbeitgeber, wenn eine Kündigung droht; die Notwendigkeit gerade für mittelgroße Betriebe, tatsächlich in neuen Strukturen zu denken und zu planen; oder auch das Erfordernis einer gewissen spürbaren biografischen Änderung für den Transferbeschäftigten zur Flankierung von Aktivitäten zur Neuorientierung.

Diese Funktionen sind unter den arbeitsmarktpolitischen Akteuren im Grunde auch unbestritten. So heißt es z. B. auf der Internetplattform des Netzwerkes Beschäftigten-transfer, welches auf Initiative und unter Federführung der Regionaldirektion zu Stande gekommen ist und arbeitet:

**„Der Transfersozialplan eröffnet den Betriebsparteien eine umfangreiche Palette von Möglichkeiten, den vom Arbeitsplatzverlust betroffenen Arbeitnehmern Hilfestellungen zu leisten und ihre Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.“**

Die Anforderungen des Arbeitsmarktes an die Arbeitnehmer hinsichtlich der Qualifikation und Flexibilität erhöhen sich ständig.

Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen ist es deshalb wünschenswert und notwendig, dass eine Schwerpunktverschiebung stattfindet vom bisher gängigen Abfindungssozialplan, der ausschließlich geldliche Gesichtspunkte für den Verlust der Arbeitsplätze in

den Mittelpunkt stellt, hin zum Transfersozialplan, der den Transfer der Arbeitnehmer in eine neue Beschäftigung oder in die Selbständigkeit fördert.“

(aus: Netzwerk Beschäftigtertransfer Baden-Württemberg, Homepage der Regionaldirektion Baden-Württemberg)

Soll also dem Konzept Transfersozialplan gerade mit Blick auf die zu erwartenden strukturellen Veränderungen Rechnung getragen werden, muss gleichzeitig geprüft werden, ob und inwieweit das organisatorische Gerüst – die Transfergesellschaften – diesem Anspruch auch gerecht wird bzw. gerecht werden kann.

Insoweit greift der Gesetzentwurf mit seinen Themen, die in den §§ 38 und 216 aufgeworfen sind, relevante Fragestellungen auf. Die geplanten Änderungen, insbesondere unter § 38 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und unter § 216b Absatz 4 Satz 1 Nummer sind in diesem Zusammenhang jedoch als hoch problematisch zu bewerten. Sie werden in ihrer Wirkung dazu führen, das Instrument Transfersozialplan derartig zu entwerten, dass sowohl die Betriebe wie die Beschäftigten wieder auf das klassische Modell des Abfindungssozialplans zurückgeworfen werden.

### 3.2 Transfergesellschaften als Arbeitgeber: Arbeitsverhältnis besonderer Art

Mit der Transfergesellschaft geht der Beschäftigte, dem ansonsten eine Kündigung droht, ein Arbeitsverhältnis ein. Es handelt sich dabei zum einen um ein von vornherein befristetes Arbeitsverhältnis, in das die Beschäftigten zudem in erheblichem Umfang Eigenleistungen in Gestalt ihres Auslaufentgelts einbringen. Der Wechsel in die Transfergesellschaft ist freiwillig.

Das Arbeitsverhältnis ist zum anderen von besonderer Art, weil der Beschäftigte verpflichtet ist, an Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Vermittlung in ein neues und möglichst dauerhaftes Arbeitsverhältnis teilzunehmen. Es hat also einen klar definierten Hauptinhalt: berufliche Neuorientierung.

Diese berufliche Neuorientierung findet allerdings eben für den begrenzten Zeitraum (maximal 12 Monate) der Laufzeit unter zumindest in sozialer Hinsicht und bezogen auf den beruflichen Hintergrund / Werdegang stabilen Rahmenbedingungen statt. Hierdurch erhalten Transferaktivitäten einschließlich der Qualifizierungsmaßnahmen eine deutlich höhere Akzeptanz bei den Betroffenen.

Die Zustimmung der Beschäftigten für die Zeitdauer dieses freiwilligen befristeten Arbeitsvertrages als Kern des Transfersozialplans erfolgt unter der Maßgabe, dass die vertraglichen und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen stabil sind und bleiben. Das bedeutet keineswegs, dass die Vereinbarungen heute auf eine maximale Verweildauer hin ausgerichtet sind. Im Gegenteil, die Vereinbarungen in der M+E-Industrie weisen schon heute überwiegend Anreize zur schnellen Aufnahme einer neuen Arbeit auf. Dabei sind jedoch die Transfergesellschaften bestrebt, neue Angebote nach Möglichkeit unter Wahrung der Qualifikation und des sozialen Status zu akquirieren und den Teilnehmern zu unterbreiten.

Die geplanten Neuregelungen jedoch hebeln die Stabilität und die Berechenbarkeit des Modells der Transferge-

lungen von vorneherein aus. Mit der gewollten doppelten Vermittlung durch den Transferträger und die jeweilige Agentur, die ja im gleichen regionalen Arbeitsmarkt agieren, werden zum einen die Beschäftigten überfordert. Sie brauchen gerade aufgrund der notwendigen Neuorientierung einen Ansprechpartner für Profiling, Beratung und Unterstützung für die berufliche Neuorientierung, ggf. Konzeption, Organisation und Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen oder die Teilnahme an „Kennenlernpraktika“ bei potentiellen neuen Arbeitgebern mit dem Recht zur Rückkehr in die Transfergesellschaft. Dies muss der Transferarbeitgeber sein, zumal es hier durch die Beteiligung der Betriebsräte an der Aushandlung der Rahmenbedingungen und der Auswahl der Träger einen gewissen Vertrauensvorschuss gibt.

Zum zweiten dürfte weder die doppelte Vermittlung noch die Akquirierung von Arbeitsplätzen effizient und zielführend sein. Hinzu kommt: Da für die jeweilige Arbeitsagentur die gleichen Vermittlungskriterien für Transferkurzarbeiter wie für SGB II oder SGB III-Bezieher gelten, würde sie für die Vermittlung der Transferkurzarbeiter auch die entsprechenden Zumutbarkeitsregeln anwenden – einschließlich der Möglichkeit, z. B. durch die Verhängung von Sperrzeiten die Aufnahme eines neuen Arbeitsverhältnisses faktisch zu erzwingen.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die vielfach gängige und von Seiten der IG Metall deutlich kritisierte Vermittlung der Agenturen in Zeitarbeit hinzuweisen. Wenn zum Beispiel ein Facharbeiter im Maschinenbau sich freiwillig auf Maßnahmen im Rahmen eines Transfersozialplans einlässt, um die Chance auf berufliche Neuorientierung wahrzunehmen, und statt dessen wenige Tage später mit kurzfristigem beruflichen und sozialem Abstieg konfrontiert werden kann, gibt es keine sachliche Begründung mehr für seine Bereitschaft zur Teilnahme an Transferaktivitäten. Die geplante Neuregelung macht im Ergebnis das Instrument Transfergesellschaften nicht besser, sondern für die betroffenen Arbeitnehmer vollständig unattraktiv. Damit wird das eigentlich sinnvolle Konzept des Transfersozialplans praktisch kaum mehr anwendbar.

### 3.3 Potentialanalyse durch Agentur oder Transfergesellschaft?

In Folge der Änderung in § 38 – Arbeitssuchendmeldung und Durchführung der Vermittlung – erhält die jeweilige Agentur auch die Durchführung der Potentialanalyse zur Aufgabe. In der Folge soll gemäß § 216 a eine entsprechende Förderung entfallen.

Diese Veränderung erfordert eine differenzierte Bewertung. Die Durchführung der Potentialanalyse durch die Agenturen erscheint aus Sicht der IG Metall nicht gesichert. So werden z. B. allein in Esslingen zum Jahreswechsel 2010/11 ca. 1.500 Beschäftigte des Maschinenbaus in eine Transfergesellschaft wechseln, sollte es bei der heute niedrigen Auslastung der Betriebe bleiben. Die zuständige Agentur dürfte personell nicht in der Lage sein, in kurzer Zeit die erforderlichen Potentialanalysen in eigener Regie durchzuführen.

Hinzu kommen die oben benannten Vorteile der Betreuung aus einer Hand. Liegt die Durchführung jedoch beim jeweiligen Transferträger, kann die Bereitstellung ent-

sprechender Ressourcen zur notwendigen Voraussetzung für die Übertragung der Aufgabe gemacht werden.

Nachvollziehbar ist es aus gesetzgeberischer Sicht hingegen, die Durchführung dieser Profilingmaßnahmen nicht mehr durch die Agentur für Arbeit zu fördern und zu finanzieren. Hier sollten – ähnlich wie bei der Bereitstellung von Mitteln für Qualifizierung – die bisherigen Arbeitgeber für die Finanzierung dieses Instruments herangezogen werden. Zumal belastbare Transferaktivitäten auch ihnen helfen, den betrieblichen Konflikt um Entlassungen zu entschärfen und zu versachlichen. Lediglich für Insolvenzfälle sollte mangels verfügbarer Masse eine Ausnahmeregelung vorgehalten werden.

Ergänzend könnte die Überprüfung der Qualität des Profiling verstärkt werden; dieses könnte ggf. auch noch im Zuge eines späteren Arbeitslosengeldantrags erfolgen und mit Sanktionsmöglichkeiten bzgl. der Zulassung der Transfergesellschaft („neue betriebliche Voraussetzung“) verknüpft werden.

**3.4 Frühzeitige Beratung durch die Arbeitsagentur**

Die frühzeitige Beratung der Betriebsparteien durch die Agentur vor Abschluss eines Transfersozialplans wird begrüßt; sie entspricht schon heute häufig der Praxis in der M+E-Industrie. Allerdings bleibt unklar, inwieweit der von der Agentur gegebene Rat von den Betriebsparteien berücksichtigt werden muss. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den betroffenen Personenkreis (z. B. Auswahlkriterien), die zugehörigen betrieblichen Vereinbarungen oder für diesbezügliche tarifliche Regelungen. Hier muss klargestellt sein, dass die Entscheidungshoheit weiter bei den Betriebs- bzw. Tarifparteien liegt.

Neben der frühzeitigen Beratung, aber anstelle der vorgesehenen praxisfernen monatlichen Meldepflicht gegenüber der Agentur (§216b Absatz 9), hält es die IG Metall jedoch für dringend erforderlich, eine fallbezogene enge

angebote abzugleichen sowie über Strukturveränderungen zu informieren.

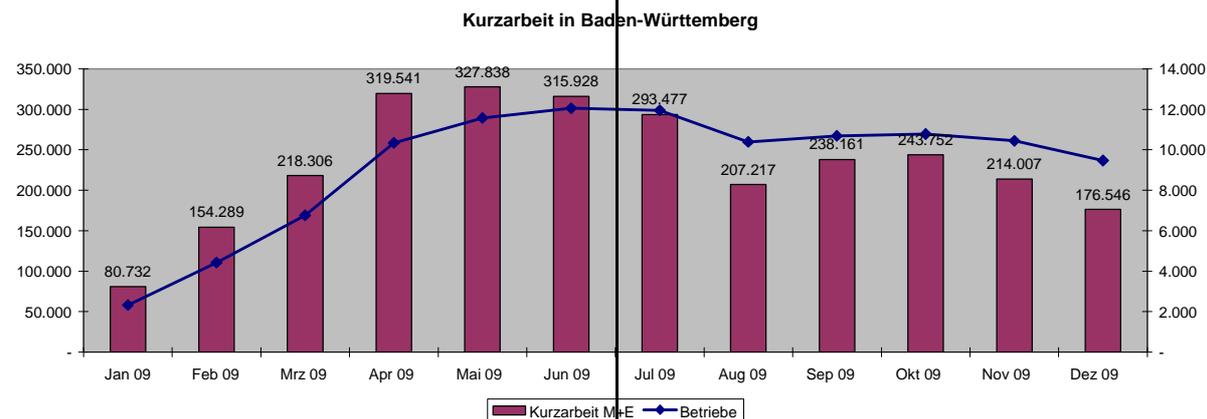
- Das Transferunternehmen kann so für die Zeit der Transfer-Maßnahme einziger Ansprechpartner der Beschäftigten bleiben, ohne dass die Agentur vom Transferverlauf abgekoppelt wäre. Die Stellenangebote und alle Vereinbarungen mit dem Transferbeschäftigten werden jedoch während der Laufzeit der Transfermaßnahme jeweils durch die Transfergesellschaft durchgeführt.
- Spätestens zwei Wochen vor Abschluss der Transfer-Maßnahme wird in einem Abschlussgespräch zwischen dem Transferunternehmen und der BA die Zusammenarbeit ausgewertet. Die Auswertung wird zum Bestandteil des Qualitätssicherungsprogramms der beiden Institutionen. Die Umstände, die eine berufliche Eingliederung der bis zu diesem Zeitpunkt nicht vermittelten Beschäftigten erschweren, werden erörtert und dokumentiert. Außerdem wird die Übergabe der Unvermittelten an die BA vereinbart.

**3.5 Regelungen zu Qualitätsstandards**

Die Regelungen zur Organisation, Mittelausstattung und Systeme zur Sicherung der Qualität sind gut und sehr begrüßenswert.

Die Vermittlungserfolge von gut arbeitenden Transfergesellschaften sind qualitativ und quantitativ hoch und insbesondere in der Kombination der Bewertung von qualitativen und quantitativen Kriterien oft deutlich höher als die von Arbeitsagenturen. Dies ist auch nicht verwunderlich, da sich gut geführte Transfergesellschaften im berufsfachlich regionalen Arbeitsmarkt deutlich näher bewegen, als der Vermittler der Arbeitsagentur es kann.

Hier würde sich vorab eine Evaluierung der Vermitt-



Zusammenarbeit zwischen der Transfergesellschaft und der jeweiligen Agentur gesetzlich vorzuschreiben. Dies könnte folgendermaßen ausgestaltet werden: Zur Betreuung einer Transfergesellschaft wird bei der jeweiligen Agentur eine Task-force (Clearingstelle) eingerichtet. Mit ihr sind durch die Transfergesellschaft regelmäßig (z. B. monatlich) die Transferaktivitäten zu beraten, Stellen-

lungserfolge und die Installierung eines transparenten Berichtssystems über qualitative und quantitative Vermittlungserfolge anbieten. Auch dies wäre ein Teil verbesserter Qualitätskriterien.

**3.6 Dauer des Transferkurzarbeitergeldbezugs**

In vielen Fällen erweist sich die maximal 12-monatige Bezugsdauer als nicht ausreichend. Notwendig wäre eine Verlängerung des Transferkurzarbeitergeldbezugs vor allem dort, wo die regionale und sektorale Arbeitsmarktsituation es unwahrscheinlich macht, dass eine Vermittlung in eine der Qualifikation entsprechende neue Beschäftigung in den nächsten 12 Monaten erfolgen kann (vgl. u. a. Maschinenbau, Nutzfahrzeugbau). Eine Verlängerung auf 24 Monate könnte zeitlich befristet solange erfolgen, solange im heutigen Umfang diese Transfermaßnahmen wirkungsvoll den Arbeitsmarkt entlasten.

Transferkurzarbeit ist auch für die Beitragskassen nicht teurer als der ALG I Bezug, sondern durch die Beteiligung der Unternehmen an den Regiekosten eher billiger für die BA.

Notwendig wäre eine Verlängerung des Transferkurzarbeitergelds auch dort, wo Beschäftigte die Chance ergreifen, die Transferzeit zum Nachholen eines Berufsabschlusses oder eines anderen anerkannten Abschlusses zu nutzen, dafür aber ein längerer Zeitraum zwingend ist.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)229**

1. Juli 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)****Zusammenfassung**

Die Lage am deutschen Arbeitsmarkt ist in der größten Wirtschafts- und Finanzkrise in der Geschichte der Bundesrepublik erstaunlich stabil geblieben. Im Jahr 2009 waren trotz Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um ca. 5 Prozent mit 3,4 Mio. Arbeitslosen lediglich 155.000 mehr Menschen ohne Job als im Vorjahr. Dies ist vor allem den intensiven Bemühungen der Unternehmen zu verdanken, trotz massiver Auftrags- und Absatzeinbrüche an ihren Beschäftigten so weit wie möglich festzuhalten.

Dass dies in einem solchen Umfang möglich war, ist vor allem der funktionierenden Verantwortungspartnerschaft von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Politik zu verdanken. So haben die Unternehmen und Beschäftigten mit betrieblichen Maßnahmen vor allem zur Flexibilisierung der Arbeitszeit mit Abstand den größten Beitrag zur Krisenbewältigung selbst geleistet. Hierfür haben vernünftige und vorausschauende Öffnungsklauseln und flexible Regelungen zur Arbeitszeit- und Lohngestaltung den Betrieben den nötigen Gestaltungsspielraum geschaffen. Allein durch Maßnahmen zur Arbeitszeitflexibilisierung konnten im letzten Jahr nach Schätzungen des Forschungsinstituts bei der Bundesagentur für Arbeit (IAB) etwa 1,2 Mio. Jobs gesichert werden. Fast 2/3 der gesamtwirtschaftlichen Arbeitszeitreduzierung geht dabei auf die Reduzierung der regulären Arbeitszeit, den Abbau von Überstunden und den Abbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten zurück.

Ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Beschäftigungsstabilisierung durch Arbeitszeitflexibilisierung hat das Instrument Kurzarbeit geleistet. Rund 1,1 Millionen Arbeitnehmer haben im Jahresdurchschnitt 2009 Kurzarbeitergeld bezogen. Bei einem durchschnittlichen Arbeitszeitausfall von knapp einem Drittel entspricht dies allein rechnerisch 330.000 Arbeitsplätzen. Dass sich Kurzarbeit als Instrument zur Beschäftigungssicherung in der Krise vor allem auch in kleinen und mittleren Unter-

nehmen - bei denen mindestens 60 Prozent der Kurzarbeiter beschäftigt sind – bewähren konnte, ist nicht zuletzt den schnellen Erleichterungen zur Nutzung von Kurzarbeitergeld zu verdanken, die die Politik mit dem Konjunkturpaket II und dem „Kurzarbeitergeld Plus“ im letzten Jahr eingeführt hat.

Der Entwurf eines „Gesetzes für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz“ beinhaltet, die Erleichterungen zur Nutzung von Kurzarbeit bis März 2012 zu verlängern. Dies ist die richtige und angemessene Maßnahme, um auch den Unternehmen, bei denen die Krise erst später ankommt, in ähnlich wirksamer Weise zu helfen, wie denen, die sofort vom Überschlagen der Finanzkrise auf die Realwirtschaft erfasst worden waren. Vor dem Hintergrund der Feststellungen des IAB, dass die interne Flexibilität in Form von Arbeitszeitverkürzungen und des Abbaus von Arbeitszeitguthaben weitgehend ausgeschöpft scheint, ist es zudem nur sachgerecht, auch Betrieben, die bisher durch innerbetriebliche Flexibilität die Krisenbelastung selbst schulterten, mit Kurzarbeit eine Maßnahme zur Krisenbewältigung unter den geltenden erleichterten Bedingungen zur Verfügung zu stellen.

Dass das Instrument der Kurzarbeit auch jetzt noch benötigt wird, zeigt sich insbesondere daran, dass sich zuletzt noch fast 700.000 Beschäftigte (letzte verfügbare Zahlen der Bundesagentur für Arbeit vom März 2010) in konjunktureller Kurzarbeit befanden, wenn die Neuanmeldungen auch erfreulicherweise deutlich zurückgegangen sind. Allein die im März 2010 registrierten ca. 700.000 konjunkturell bedingten Kurzarbeiter bedeuten bei einem durchschnittlichen Arbeitszeitausfall von 33 Prozent rechnerisch ca. 226.000 gesicherte Vollzeitstellen (vgl. Monatsbericht Mai 2010 der Bundesagentur für Arbeit). Die weitere Entwicklung der Wirtschaft und am Arbeitsmarkt wird momentan zwar von vielen Forschungsinstituten positiv gesehen, allerdings gehen von den Turbulenzen an den Finanzmärkten und den Wäh-

rungsproblemen einiger EU-Mitgliedsstaaten nach wie vor große und kaum vorhersehbare Risiken für die deutsche Wirtschaft aus. Es ist daher keineswegs gesichert, dass die zuletzt zu beobachtende leichte Entspannung am Arbeitsmarkt dauerhaft anhält. Zudem liegt die Kapazitätsauslastung der Betriebe nach wie vor deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt und dem Vorkrisenniveau. Der Arbeitsmarkt hat die Krise also noch nicht hinter sich.

Der Gesetzentwurf wird deshalb hinsichtlich der Verlängerung der Erleichterungen beim Kurzarbeitergeld von der BDA nachdrücklich unterstützt.

Bedauerlich ist, dass im Zusammenhang mit der Verlängerung der Erleichterungen zum Kurzarbeitergeld die in der Öffentlichkeit als "Konzernklausel" diffamierte Regelung nicht fortgesetzt wird. Danach konnten bisher Arbeitgeber mit mehreren Betriebsstätten die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für alle kurzarbeitenden Betriebe beantragen, wenn zuvor in einem Betrieb sechs Monate Kurzarbeit durchgeführt wurde. Diese Regelung gilt aber gerade nicht für alle Tochterunternehmen einer Konzern-Holding, sondern nur für Betriebe des gleichen Arbeitgebers. Sie war und ist zielführend, weil sie nicht Konzerne, sondern vor allem mittelständische Arbeitgeber mit mehreren Betriebsstätten unterstützt, die so Kurzarbeit an allen Standorten flexibel einsetzen können.

Abzulehnen ist der Vorschlag des Bundesrates in seiner am 4. Juni 2010 beschlossenen Stellungnahme, einmalig auf die mindestens dreimonatige Unterbrechung zwischen zwei Bezugszeiten von Kurzarbeitergeld zu verzichten und so einen nahtlosen Bezug über 42 Monate zu ermöglichen. Dies wäre eine nicht zu rechtfertigende Belastung der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung, die dann nicht mehr nur bei einem vorübergehenden Arbeitsausfall sondern auch bei einer dauerhaften Verminderung des Arbeitsvolumens erheblich mit den Kosten der Betriebsfortführung belastet wären.

Die mit den Änderungen beim Beschäftigtentransfer verbundene Zielrichtung, den Einsatz von Transferkurzarbeitergeld und Transfermaßnahmen im Sinne der Kriterien von Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu verbessern, wird von der BDA unterstützt. Diese Steuerung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente entspricht der langjährigen Grundposition und Forderung der BDA im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und hat nicht nur zu einem verbesserten Instrumenteneinsatz zu Gunsten der Betroffenen, sondern auch zu den hohen Entlastungen der Beitragszahler beigetragen. Allerdings darf der Beschäftigtentransfer nicht unnötig bürokratisiert und beschädigt werden. Entschieden abzulehnen und unnötig ist deshalb eine Verpflichtung, die Bundesagentur für Arbeit immer an Sozialplanverhandlungen zu beteiligen. Ausreichend, aber auch notwendig ist dagegen eine Beratungs- und notfalls auch sehr kurzfristige Vorabentscheidungspflicht für die Bundesagentur, um den Verhandlungspartnern rechtzeitig darzulegen, ob die ins Auge gefasste Transfergesellschaft die für das Transferkurzarbeitergeld maßgeblichen Kriterien erfüllt. Aufgrund der vollkommen unterschiedlichen Qualität des Profiling durch die Bundesagentur und des Profiling bei qualitativ hochwertig arbeitenden Trägern von Transfermaßnahmen sowie des Zeitaufwandes bei größeren Transferfällen –

hierauf weist der Bundesrat in seiner am 4. Juni 2010 beschlossenen Stellungnahme zu Recht hin – sollten Profilingmaßnahmen weiterhin gerade auch durch den Transferträger durchgeführt werden können.

Die Verlängerung der freiwilligen Weiterversicherung in der Arbeitslosenversicherung für Selbständige und für Auslandsbeschäftigte nach § 28 a SGB III ist als Ausnahmeregelung akzeptabel, weil das bisherige Missverhältnis zwischen Beitrag und Leistungsanspruch bei Selbständigen und Auslandsbeschäftigten beseitigt werden soll. In Anbetracht der erheblichen Neustrukturierung der freiwilligen Weiterversicherung sollte das Instrument zunächst aber nur befristet und in Anbetracht der fortbestehenden Möglichkeit, den Versicherungsfall freiwillig herbeizuführen, mit einem Prüfvorbehalt versehen werden.

Die Arbeitsförderungsinstrumente sind insgesamt zu bürokratisch, intransparent und unflexibel ausgestaltet und schon allein aufgrund ihrer Zahl zu unübersichtlich. Sie bedürfen – wie von der Koalition vereinbart – einer umfassenden Reform. Erfreulicherweise deutet die Gesetzesbegründung zur Verlängerung der im Gesetzentwurf aufgegriffenen Arbeitsmarktinstrumente insoweit auf eine grundlegende Instrumentenreform hin, als eine „ganzheitliche Überprüfung aller Arbeitsmarktinstrumente“ im Jahr 2011 in Aussicht gestellt wird. Die jetzt geplante Verlängerung einzelner Arbeitsmarktinstrumente „bis zum Abschluss der Überprüfung“ erhält deshalb zu Recht den Charakter einer kurzfristigen Übergangslösung. Ziel muss neben einer grundlegenden Vereinfachung mehr Handlungsspielraum für Vermittler vor Ort sein. Im Rahmen der von der Bundesagentur für Arbeit erfolgreich praktizierten Steuerung der Arbeitsmarktförderung nach den Kriterien von Wirkung und Wirtschaftlichkeit müssen durch die Erweiterung der Spielräume bei den Instrumenten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Unterstützung im Einzelfall noch besser auf die individuellen Bedarfe ausgerichtet werden kann.

Ausdrücklich zu begrüßen ist die Verlängerung der Regelung zur erweiterten Berufsorientierung gemäß § 421q SGB III bis 2013. Obgleich die Berufsorientierung als Element der Ausbildungsreife in und von den Schulen geleistet werden muss und sich daher hier die Länder stärker auch finanziell engagieren müssen, hat die BDA sich frühzeitig für eine Verlängerung der befristeten Förderung durch die Bundesagentur eingesetzt, um zu gewährleisten, dass die erst durch den Einsatz der Bundesagentur für Arbeit angestoßene Entwicklung hin zu flächendeckender Kooperation mit den Länderregierungen nicht abbricht, sondern ihr Momentum behält und verstärkt. Es geht nicht um einige gute Modellprojekte, sondern darum, möglichst alle weiterführenden Schulen in die Berufsorientierung einzubinden. Mit der jetzigen Verlängerung haben die zuständigen Akteure Planungssicherheit und können rechtzeitig vor allem auch die nötigen haushalterischen Vorkehrungen treffen.

Ebenfalls richtig ist die vom Bundesrat in seiner am 4. Juni 2010 beschlossenen Stellungnahme angeregte Verlängerung des Vermittlungsgutscheins bis zum 31. Dezember 2011. Durch eine vertiefte Einbindung privater Arbeitsvermittler kann spezielles Vermittlungswissen, hohe Flexibilität und Schnelligkeit für einen besseren

Ausgleich von offenen Stellen und Bewerbern am Arbeitsmarkt genutzt werden. Dies erfordert inhaltliche Änderungen, die – wie angekündigt – mit der Instrumentenreform 2011 umgesetzt werden müssen.

Qualifizierung von Beschäftigten ist unternehmerische und individuelle Zukunftsinvestition und als solche Kernaufgabe für die Betriebe und jeden einzelnen Beschäftigten. Sie darf nicht in großem Stil auf die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung abgewälzt werden. Deshalb ist die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Aufhebung der durch die Arbeitslosenversicherung geförderten Weiterbildung qualifizierter Beschäftigter zu begrüßen. Die Verlängerung der Weiterbildungsförderung älterer Beschäftigter in Betrieben mit weniger als 250 Arbeitnehmern durch die Bundesagentur für Arbeit ist nur als zeitlich befristetes Instrument akzeptabel, um einen Anstoß zu mehr Beschäftigung Älterer zu geben, zu der viele Unternehmen aufgrund der demografischen Entwicklung zu Recht aus eigenem Antrieb übergehen.

## Im Einzelnen

### 1. Verlängerung der Erleichterungen zu den gesetzlichen Voraussetzungen für Kurzarbeitergeld (Art. 1 Nr. 22, Art. 2 Beschäftigungschancengesetz)

#### Sachverhalt

Der Entwurf sieht eine Verlängerung der erleichterten Bedingungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld vom 31. Dezember 2010 bis zum 31. März 2012 vor, das aufgrund der seit 2010 geltenden kürzeren Bezugsfrist im Extremfall allerdings nicht mehr bis zu 24 Monate, sondern jetzt nur bis maximal 18 Monate in Anspruch genommen werden kann. Eingeführt durch das Konjunkturpaket II und ergänzt durch "Kurzarbeitergeld plus" betreffen diese Erleichterungen insbesondere die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ab dem 7. Monat der Kurzarbeit durch die Bundesagentur für Arbeit. Weitere wesentliche Regelungen sind u.a., dass von einem Entgeltausfall von mind. 10 Prozent nicht mehr ein Drittel des Betriebs betroffen sein muss, keine Minusstunden auf Arbeitszeitkonten aufgebaut werden müssen und Kurzarbeit für Zeitarbeiter wie für alle anderen Arbeitnehmer Anwendung findet.

#### Bewertung

Trotz zuletzt positiver Prognosen einer konjunkturellen Entwicklung aus der tiefgreifenden Wirtschafts- und Finanzkrise dürfen die Augen nicht davor verschlossen werden, dass die Auswirkungen dieser Krise gerade auch bei kleinen und mittelständischen Betrieben oft erst jetzt ankommen und viele Betriebe noch weit von einer Wieder-Auslastung ihrer Produktionskapazitäten entfernt sind. Eine aktuelle Studie des Bundeswirtschaftsministeriums zeigt, dass der Auslastungsgrad im Verarbeitenden Gewerbe im Juni 2010 nur 79,9 Prozent betrug (vgl. "Schlaglichter der Wirtschaftspolitik" Monatsbericht Juli 2010). Damit liegt der Auslastungsgrad aber immer noch mehr als sieben Prozentpunkte unterhalb des Vorkrisenniveaus vom Juni 2008 (vgl. "Schlaglichter der Wirtschaftspolitik" Monatsbericht Juli 2009). Wie dringend das Instrument der Kurzarbeit auch im sich abzeichnenden Aufschwung noch benötigt wird, zeigt sich insbesondere daran, dass sich zuletzt noch fast 700.000 Beschäftigte in konjunktureller Kurzarbeit befanden.

Deshalb ist die Beschäftigungssicherung auch über den Einsatz von Kurzarbeit weiterhin erforderlich und kann nur gelingen, wenn die Sonderregelungen für den erleichterten Zugang zum Kurzarbeitergeld gemäß § 421 t SGB III über den 31. Dezember 2010 hinaus verlängert werden. Dies gilt um so mehr, als das IAB in einem aktuellen Bericht (3/2010) feststellt, dass die interne Flexibilität in Form von Arbeitszeitverkürzungen und des Abbaus von Arbeitszeitguthaben, die bisher wesentlich zur Sicherung von Arbeitsplätzen beigetragen haben, weitgehend ausgeschöpft ist. Die Beschäftigungssicherung wird sich also noch stärker als bisher auf die Kurzarbeit konzentrieren. Deshalb ist die Verlängerung der Erleichterungen zur Nutzung von Kurzarbeit bis maximal Ende März 2012 richtig und konsequent.

Die Erleichterungen sind notwendig und wirksam. Dies verdeutlichen die Berechnungen des IAB zur Kostenlast bei Kurzarbeit. Danach bestehen beim Arbeitgeber im verarbeitenden Gewerbe ohne die 2009 in Kraft getretenen Erleichterungen für Zeiten der Nichtarbeit Remanenzkosten von rund 50 Prozent der vollen Lohnkosten. Das ist für Unternehmen mit extremen Auftragsverlusten nicht verkraftbar. Selbst bei vollständiger Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, die es nach der jetzigen Rechtslage grundsätzlich auch erst ab dem 7. Monat des Einsatzes von Kurzarbeit im Unternehmen gibt, ist Kurzarbeit für den Arbeitgeber immer noch sehr teuer. Auch dann bestehen noch durchschnittliche Remanenzkosten in Höhe von 24 Prozent vor allem in Form von Urlaubszeiten, Feiertagen und sonstigen Freistellungsansprüchen der Arbeitnehmer. Hierin sind ggfs. anfallende tarifliche Aufstockungsverpflichtungen nicht enthalten.

Für 2009 berechnete das IAB eine Verteilung der finanziellen Lasten der Kurzarbeit auf die Bundesagentur für Arbeit in Höhe von ca. 5 Mrd. Euro, auf die Arbeitnehmer durch Einkommensverlust in Höhe von ca. 3 Mrd. Euro und auf die Unternehmen durch Remanenzkosten in Höhe von ca. 5 Mrd. Euro. Tatsächlich hat die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2009 4,6 Mrd. Euro für Kurzarbeitergeld verausgabt, davon allein ca. 1,6 Mrd. Euro für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Würde dieser Kostenfaktor zukünftig zusätzlich bei den Betrieben zu Buche schlagen, könnten sich die wohl weitestens meisten den Einsatz von Kurzarbeit nicht mehr leisten.

Können vor allem kleine und mittlere Unternehmen wegen dieser Kosten die Arbeitsplätze ihrer Beschäftigten nicht mehr erhalten, verlöre die Kurzarbeit damit auch ihren Hauptanwendungsbereich. Denn nach den Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren im Dezember 2009 von den 890.000 Kurzarbeitern 38 Prozent in Betrieben mit bis zu 99 Mitarbeitern und 28 Prozent in Betrieben mit 100 bis 499 Arbeitnehmern beschäftigt. Lediglich 34 Prozent der Kurzarbeiter entfielen auf Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten. Selbst dabei handelt es sich vor allem in der Metall- und Elektroindustrie weitgehend auch noch um mittelständische Betriebe.

Die mit dem Konjunkturpaket II eingeführten Verfahrenserleichterungen sollen parallel zu den bereits oben beschriebenen Regelungen verlängert werden, weil die gesetzgeberischen Motive nach wie vor Bedeutung haben. Dies gilt namentlich für den Verzicht auf das Erfordernis, dass ein Drittel des Betriebs von einem Entgelt-

ausfall von mindestens 10 Prozent betroffen sein muss sowie dafür, dass die im Betrieb zulässigen Schwankungen der Arbeitszeit nicht durch den Aufbau von negativen Arbeitszeitsalden (Minusstunden) genutzt werden müssen. Dies ist in der fortdauernden wirtschaftlich angespannten Situation weiterhin notwendig, um Arbeitgeber nicht mit Liquiditätsabflüssen zur Vorfinanzierung von noch gar nicht geleisteter Arbeit zu belasten. Solch eine Belastung passt grundsätzlich nicht in eine Krisensituation und würde die anderen auf Beschäftigungssicherung ausgerichteten Hilfsmaßnahmen geradezu konterkarieren

Eine wichtige beschäftigungssichernde Funktion kommt der Kurzarbeit in der Zeitarbeitsbranche zu. Die Verminderung der Beschäftigtenzahl in der Zeitarbeit in der Krise vom Spitzenwert im Juli 2008 von über 800.000 auf ca. 580.000 im April 2009 zeigt, dass sich ein konjunktureller Abschwung in erster Linie in dieser Branche auswirkt. Um hierauf nicht allein mit Entlassungen reagieren zu müssen, ist es wichtig, dass Kurzarbeit über 2010 hinaus in der Zeitarbeitsbranche Anwendung finden muss. Denn trotz der deutlichen Verringerung der Zahl der Zeitarbeitnehmer wurden aufgrund der zum 1. Februar 2009 eingeführten Regelung des § 11 Abs. 4 S. 3 AÜG durch Kurzarbeit zahlreiche Arbeitsplätze gesichert. So befanden sich im Dezember 2009 über 15.000 Arbeitnehmer der Zeitarbeitsbranche in konjunktureller Kurzarbeit; zur Zeit der stärksten Inanspruchnahme von Kurzarbeit im Mai 2009 waren es sogar über 25.000. Im Vergleich hierzu haben Zeitarbeitsunternehmen Kurzarbeit wegen des weitgehenden Ausschlusses vom Kurzarbeitergeld im Mai 2008 nur für 34 und im Dezember 2008 für lediglich 1.500 Arbeitnehmer genutzt. Es ist deshalb richtig und notwendig, dass die verbesserte Möglichkeit von Kurzarbeitergeld auch in der Zeitarbeitsbranche – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – bestehen bleibt.

Bedauerlicherweise soll im Zusammenhang mit der Verlängerung der Erleichterung zum Kurzarbeitergeld die in der Öffentlichkeit als "Konzernklausel" diffamierte Regelung nicht fortgesetzt werden. Danach können Arbeitgeber bisher mit mehreren Betriebsstätten die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für alle kurzarbeitenden Betriebe beantragen, wenn zuvor in einem Betrieb sechs Monate Kurzarbeit durchgeführt wurde. Diese Regelung gilt aber gerade nicht für alle Tochterunternehmen einer Konzern-Holding, sondern nur für Betriebe des gleichen Arbeitgebers. Indem nicht mit jedem Betrieb die sechsmonatige Karenzzeit durchlaufen werden muss, sollen Entscheidungen zu Lasten der Arbeitnehmer in den bisher noch nicht kurzarbeitenden Betrieben, in denen bei Engpässen dann vorrangig entlassen werden müsste, vermieden werden. Aus diesen Gründen spricht sich die BDA für eine Fortgeltung dieser Regelung aus.

Abzulehnen ist hingegen das Begehren des Bundesrats, ohne die heute notwendige dreimonatige Unterbrechung des Bezugs von Kurzarbeitergeld nach Ausschöpfen der 24monatigen Bezugsfrist eine neue Bezugsfrist beginnen zu können. Die dreimonatige Unterbrechung – also das Auskommen ohne Kurzarbeitergeld – ist ein notwendiges Indiz dafür, dass der Arbeitsausfall vorübergehend ist und mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit von

einer dauerhaften Sicherung der Arbeitsplätze durch Kurzarbeitergeld ausgegangen werden kann. Wird hierauf verzichtet und damit im Ergebnis ein durchgehender dreieinhalbjähriger Bezug von Kurzarbeitergeld ermöglicht, besteht die Gefahr, dass die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung nicht nur temporäre Arbeitsausfälle sondern dauerhafte Beschäftigungsprobleme und die Verzögerung bzw. Unterlassung notwendiger struktureller Anpassungen in einzelnen Unternehmen längerfristig finanzieren.

## **2. Änderungen beim Beschäftigtertransfer (Art. 1 Nr. 10, 11 Beschäftigungschancengesetz)**

### *a) Sachverhalt*

Die Betriebsparteien sollen sich im Vorfeld der Entscheidung über die Einführung von Transfermaßnahmen und die Inanspruchnahme von Transferkurzarbeitergeld im Rahmen von Interessenausgleichen und Sozialplanverhandlungen von der Bundesagentur für Arbeit beraten lassen müssen. Bei Transfergesellschaften sollen die Arbeitsagenturen prüfen, ob Organisation und Mittelausstattung den Integrationserfolg erwarten lassen. Ist dies nicht der Fall, soll Transferkurzarbeitergeld zukünftig versagt werden. Die Kriterien für diese Prüfung sollen durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Bundesagentur abgestimmt und in einer Geschäftsanweisung konkretisiert werden.

Das Profiling, mit dem Eingliederungsaussichten, Fähigkeiten und Defizite der zu vermittelnden Person festgestellt werden, soll zukünftig allein die Bundesagentur durchführen. Dass dies bei größeren Transferfällen zeitnah durch die Arbeitsagenturen erfolgen kann, wird von Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 4. Juni 2010 bezweifelt.

Die Bundesagentur ist während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld vom Transferträger bei der Auswahl von Qualifizierungsmaßnahmen zu beteiligen. Der Arbeitgeber hat monatlich der Arbeitsagentur die Namen der Bezieher von Transferkurzarbeitergeld, die Dauer des Bezugs, die Altersstruktur in der Transfergesellschaft sowie die Abgänge in Erwerbstätigkeit mitzuteilen.

Bei Transfermaßnahmen werden nur noch die erforderlichen und angemessenen Kosten und nicht mehr alle anfallenden bzw. aufgewendeten Kosten erstattet.

### *b) Bewertung*

Die Verpflichtung, die Arbeitsagenturen immer an Sozialplanverhandlungen zu beteiligen, ist abzulehnen. Ausreichend, aber auch notwendig ist dagegen eine Beratungs- und notfalls auch sehr kurzfristige Vorabentscheidungspflicht für die Bundesagentur, um den Verhandlungspartnern rechtzeitig darzulegen, ob die ins Auge gefasste Transfergesellschaft die für die Gewährung von Transferkurzarbeitergeld maßgeblichen Kriterien erfüllt. Anderenfalls ist die Planungssicherheit der Betriebsparteien beeinträchtigt, wenn diese Prüfung erst im Anschluss an einen abgeschlossenen Sozialplan erfolgt. Genauerer Prüfung bedürfen zudem noch die Maßstäbe dafür, wann Mittelausstattung und Organisation der Transfergesellschaft den Integrationserfolg erwarten lassen. Hierzu werden in der Gesetzesbegründung beispielhaft ein Betreuungsschlüssel von mindestens

1:50, der Einsatz qualifizierter Berater oder die Anwendung von Anreizsystemen zur frühzeitigen Arbeitsaufnahme genannt. Diese Kriterien sind durchaus geeignet, eine höhere Integrationsquote abzusichern.

Falsch ist es, das sog. Profiling zukünftig ausschließlich den Arbeitsagenturen zuzuweisen. Aufgrund der vollkommen unterschiedlichen Qualität des BA-Profiling und des Profiling bei qualitativ hochwertig arbeitenden Trägern von Transfermaßnahmen sollte das Profiling weiterhin gerade auch beim Transferträger durchgeführt werden können. Dafür spricht auch, dass Transfergesellschaften nach dem Abschluss von Sozialplänen sehr schnell starten und die Arbeitsagenturen an den Standorten nicht in der benötigten Geschwindigkeit das Profiling durchführen können; dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Zeitaufwand bei größeren Transferfällen. Insoweit sind die Zweifel des Bundesrats absolut berechtigt.

Soweit die Arbeitsagenturen bei der Auswahl der Qualifikationsmaßnahmen während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld einzubeziehen sind, muss unbedingt sichergestellt sein, dass dies unbürokratisch gehandhabt wird und nicht zu einer Einschränkung der Transferinstrumente (z. B. nur noch AZWV zertifizierte Weiterbildungen statt Trainingsmaßnahmen bei anderen Arbeitgebern) führt. Eine unnötige Bürokratisierung des Beschäftigtentransfers wäre es auf jeden Fall, die bisher halbjährigen Meldungen der Arbeitgeber in eine monatliche Informationspflicht umzuwandeln.

Hingegen ist die Neuregelung, nur die angemessenen Kosten bei Transfermaßnahmen zu erstatten, ein notwendiger Schritt, um auch in diesem Bereich – der Grundforderung der BDA entsprechend – den Einsatz der Gelder der Beitragszahler stärker nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu steuern.

### **3. Verlängerung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung (Art. 1 Nr. 4, 14-16, 23 Beschäftigungschancengesetz)**

#### *a) Sachverhalt*

Mit dem Gesetzentwurf wird die Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung in der Arbeitslosenversicherung für Selbständige, für Auslandsbeschäftigte und für Pflegepersonen nach § 28 a SGB III unbefristet verlängert und inhaltlich neu ausgestaltet. Dabei sollen für Auslandsbeschäftigte und Selbständige als beitragspflichtige Einnahmen nicht wie bisher 25 sondern 100 Prozent der monatlichen Bezugsgröße gelten. Für Existenzgründer wird innerhalb des ersten Jahres lediglich ein hälftiger Beitrag fällig. Die erneute Aufnahme in die freiwillige Weiterversicherung sollen ausgeschlossen werden, wenn der Antragsteller bereits als Selbständiger in der freiwilligen Weiterversicherung versichert war, er diese Tätigkeit zwei mal unterbrochen hat und in den Unterbrechungszeiten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld geltend gemacht hat. Schließlich ist eine Mindestzugehörigkeitsdauer von fünf Jahren vorgesehen.

#### *b) Bewertung*

Die BDA hat die derzeitige Regelung der freiwilligen Weiterversicherung bisher abgelehnt, da ihr ein krasse Missverhältnis zwischen Beitrag und Arbeitslosengeldanspruch zugrunde liegt und damit eine Privilegierung

der freiwillig Versicherten zu Lasten der Versicherten-gemeinschaft begründet wird.

Für die Regelung der freiwilligen Weiterversicherung spricht allerdings, dass sie als flankierende Hilfe für Existenzgründer den Übergang in die Selbständigkeit attraktiv macht, indem sie den bereits erworbenen Versicherungsschutz durch Weiterversicherung aufrecht erhält und so im Falle des Scheiterns eine Absicherung gewährt. Diese Brückenfunktion kann gerade mit Blick auf die veränderten Erwerbsbiographien vieler junger Menschen von besonderer Bedeutung sein. Auch mit Blick auf eine vorübergehende Beschäftigung im Ausland ist die Absicherung nach § 28a SGB III sinnvoll.

Es muss aber vollkommen klar sein, dass es sich dabei lediglich um eine Ausnahmeregelung in der Arbeitslosenversicherung handelt. Schon allein deshalb kann eine Privilegierung der Anspruchsberechtigten der freiwilligen Weiterversicherung im Rahmen der solidarischen Arbeitslosenversicherung zu Lasten der anderen Beitragszahler auf keinen Fall akzeptiert werden. Mindestvoraussetzung muss daher sein, dass die freiwillig Versicherten den Pflichtversicherten gleichgestellt werden, insbesondere muss das Verhältnis zwischen Beitrag und Leistungsanspruch dem der Pflichtversicherten angepasst werden. Erfreulicherweise greift der Gesetzentwurf – mit Blick auf die Gruppe der Selbständigen und Auslandsbeschäftigten – dies auf und beseitigt das bisher bestehende krasse Missverhältnis zwischen Beitrag und Leistungsanspruch, indem als beitragspflichtige Einnahmen nicht mehr 25 Prozent sondern 100 Prozent der monatlichen Bezugsgröße gelten. Darüber hinaus muss aber auch der nach Qualifikationsniveau differenzierende Leistungsanspruch (vgl. § 132 SGB III) an die einheitliche Beitragshöhe angepasst werden. Kritisch anzumerken ist, dass es bei Pflegepersonen bei einem fast schon symbolischen Beitrag bleiben soll. Diese Finanzierung der Arbeitslosenversicherung für Pflegepersonen ist jedenfalls nicht Aufgabe der Beitragszahler, sondern muss als gesamtgesellschaftliche Aufgabe in jedem Fall steuerfinanziert werden.

Wichtig ist auch, dass Vorkehrungen getroffen werden, die es den Entscheidungsträgern vor Ort ermöglichen, frühzeitig erkannte Missbrauchsfälle sofort von Leistung und einer weiteren Versicherungsmöglichkeit auszuschließen.

In Anbetracht der erheblichen Neustrukturierung der freiwilligen Weiterversicherung sollte das Instrument zunächst aber nur befristet und wegen der bei Selbständigen inhärent bestehenden Möglichkeit, den Versicherungsfall freiwillig herbeizuführen, zwingend mit einem Prüfvorbehalt versehen werden. Insbesondere muss genau geprüft werden, ob die jetzt vorgesehenen Sicherungen gegen einen Missbrauch (Anspruchsausschluss und Mindestzugehörigkeitsdauer) sich in der Praxis als ausreichend erweisen.

### **4. Verlängerung einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Art. 1 Nr. 18 – 21 Beschäftigungschancengesetz)**

#### *a) Sachverhalt*

Vorgesehen ist die Verlängerung einzelner Arbeitsmarktinstrumente, die nach dem derzeitigen Gesetzestext Ende

dieses Jahres auslaufen würden. Im Hinblick auf ältere Arbeitnehmer sollen die Instrumente der Entgeltsicherung (§ 421 j SGB III) und der spezielle Eingliederungszuschuss (§ 421 f SGB III) ohne inhaltliche Änderungen für ein Jahr verlängert werden. Außerdem sollen die Instrumente der Erweiterten Berufsorientierung (§ 421 q SGB III) und des Ausbildungsbonus in Insolvenzfällen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung eine dreijährige Verlängerung erfahren.

#### b) Bewertung

Zur Vorbereitung junger Menschen auf den Übergang in Ausbildung und Beruf gehört eine fundierte Berufsorientierung, die fest an allen allgemein bildenden Schulen verankert und gemeinsam mit externen Partnern umgesetzt werden sollte. Angesichts der hier fortbestehenden Defizite in der Schulpolitik der Länder, zu deren Aufgabenspektrum auch ein verstärktes Engagement in der Berufsorientierung als Element der Ausbildungsreife gehört, wurden Mitte 2007 die Fördermöglichkeiten der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der vertieften Berufsorientierung nach SGB III erweitert. Damit wird als Anschubfinanzierung seitens der Bundesagentur ein präventiver Ansatz verfolgt, der dazu beitragen soll, spätere teure Reparaturmaßnahmen zu vermeiden bzw. zu minimieren. Viele gute Initiativen zur Berufsorientierung sind auf dieser Basis in den Ländern entstanden. Die Regelung gilt bisher allerdings nur bis Ende 2010. Dies ist ein zu kurzer Zeitraum, um nachhaltige Wirkung bei den Projekten zu generieren und gegenüber den Ländern nachzuweisen, dass Investitionen in diesem Bereich notwendig und lohnenswert sind. Die nun vorgesehene Verlängerung der Maßnahmeförderung durch die Bundesagentur ist daher sehr zu begrüßen und wichtig, damit die zuständigen Akteure insbesondere in den Ländern Planungssicherheit haben, rechtzeitig vor allem die haushalterischen Vorkehrungen treffen können und die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt ist.

Der aus der Entgeltsicherung (§ 421j SGB III) entstandene „Kombilohn“ für ältere Arbeitslose ab 50 Jahren, die eine niedriger bezahlte Beschäftigung annehmen, beruht auf der sinnvollen Grundidee, durch die Abfederung von Lohnverlusten durch die Arbeitslosenversicherung, Anreize zur Arbeitsaufnahme zu geben. Allerdings ist der „Kombilohn“ für Ältere bisher teilweise sogar kontraproduktiv ausgestaltet. Sinnvoll notwendig – auch um eine faktische Doppelförderung aus Beitragsmitteln zu vermeiden – ist eine Anrechnung der Lohnzuschüsse auf den noch bestehenden Arbeitslosengeldanspruch einerseits und eine zeitliche Begrenzung auf den verbleibenden Arbeitslosengeld-Restanspruch andererseits. In der jetzigen Fassung hält der „Kombilohn“ für Ältere aber sogar regelrecht von einer schnellen Arbeitsaufnahme ab, weil er auch dann noch gewährt wird, wenn der Arbeitslosengeldanspruch zunächst nahezu voll ausgeschöpft wird. Die mit der Entgeltsicherung verbundene Zielsetzung, Ältere so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt – notfalls auch zu einer schlechteren Bezahlung – zu integrieren, weil sich gerade ihre Arbeitsmarktchancen mit zunehmender Arbeitslosigkeit immer mehr verschlechtern, wird damit verfehlt. Denn es ist attraktiv, den Arbeitslosengeldanspruch zunächst weitgehend auszuschöpfen.

Im Zusammenhang mit der Verlängerung einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Arbeitsförderungsinstrumente insgesamt zu bürokratisch, intransparent und unflexibel ausgestaltet und schon allein aufgrund ihrer Zahl zu unübersichtlich sind. Daher kann die Verlängerung einzelner Arbeitsmarktinstrumente nur als Übergangslösung hin zu der notwendigen bereits im Koalitionsvertrag vereinbarten grundlegenden Reform dienen. Am Beispiel der Eingliederungszuschüsse wird deutlich, dass eine Zusammenfassung in flexible Tatbestände sinnvoll ist. Der Eingliederungszuschuss für Ältere, der durch den Gesetzentwurf um 12 Monate verlängert werden soll (Art. 1 Nr. 18), kann mit den verschiedenen weiteren Eingliederungszuschüssen zu einer Leistung zusammengelegt werden und so eine flexible Förderung nach Vermittlungshemmnis und erforderlichem Aufwand ermöglichen.

Erfreulicherweise deutet die Gesetzesbegründung zur Verlängerung der genannten Arbeitsmarktinstrumente auf das Verständnis einer Übergangslösung hin. Danach sollen zunächst einzelne Instrumente der Arbeitsförderung verlängert werden, um im Jahr 2011 eine „ganzheitliche Überprüfung aller Arbeitsmarktinstrumente“ zu ermöglichen. Dieser Überprüfung muss dann die grundlegende Reform der Arbeitsmarktinstrumente folgen, bei der alle Maßnahmen, die nicht wirksam und ineffizient sind, abgeschafft, die Gesamtzahl der Arbeitsförderungsinstrumente zu einigen wenigen, überschaubaren Fördergeneralklauseln zusammengefasst und die gesetzlichen Vorgaben gestrafft werden.

#### **5. Verlängerung des Vermittlungsgutscheins bis 31. Dezember 2011 (Stellungnahme des Bundesrates zu Art. 1 Nr. 18 a -neu-)**

Die Bundesagentur für Arbeit muss private Dritte noch stärker als Partner und nicht als abzuwehrende Konkurrenten bei der Erarbeitung noch besserer Lösungen für ihre Kunden erkennen und nutzen. Der Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III) hat sich hier als gutes Einstiegsinstrument erwiesen. Die Erfahrungen in diesem Bereich müssen nun gezielt genutzt werden und systematisch durch die verstärkte und vertiefte Einbindung privater Arbeitsvermittler aufgebaut werden. So kann spezielles Vermittlungswissen, hohe Flexibilität und Schnelligkeit für einen besseren Ausgleich von offenen Stellen und Bewerbern am Arbeitsmarkt eingesetzt werden.

Die Verlängerung der Regelung zum Vermittlungsgutschein vom 31. Dezember 2010 bis zum 31. Dezember 2011 kann dabei nur ein erster Schritt sein. Im Rahmen der für 2011 angekündigten Instrumentenreform müssen dann die inhaltlichen Vorgaben des Vermittlungsgutscheines im Sinne einer zielgerichteten Ausgestaltung überarbeitet werden:

Es bedarf der Änderung der heute geltenden zweimonatigen starren Wartefrist, da diese einer zügigen Vermittlung entgegen steht und die notwendige Flexibilität beim Einsatz des Vermittlungsgutscheines vermindert. Überdies ist die Befristung der Gültigkeitsdauer des Vermittlungsgutscheines auf drei Monate nicht zielführend und kann ebenfalls sogar als Vermittlungshemmnis wirken. Eine mindestens sechsmonatige Gültigkeitsdauer halten wir daher für sachgerecht. Darüber hinaus ist ein Ans-

pruch auf den Vermittlungsgutschein auch für Bezieher von Arbeitslosengeld II jedenfalls für eine Übergangszeit notwendig, um auch in diesem Bereich die Marktkräfte für die Vermittlung besser zu nutzen. Des Weiteren sollte das derzeitige Vergütungssystem für die Arbeitsvermittlung verbessert werden. Da die Vergütung für die Arbeitsvermittlung zurecht grundsätzlich abhängig von den Integrationsschwierigkeiten von Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen oder dem erforderlichen Vermittlungsaufwand ist, sollte nicht wie bisher lediglich auf zwei Vermittlungskategorien abgestellt werden, sondern eine Staffelung der Höhe nach der für den Arbeitssuchenden erforderlichen Vermittlungsintensität eingeführt werden. In diesem Kontext sollte auch die gesetzliche Höchstgrenze für die Vergütung privater Arbeitsvermittler gestrichen werden, damit der Arbeitssuchende nicht daran gehindert wird, sich durch Aufstockung des Vermittlungsgutscheins oder auch ohne Vermittlungsgutschein eine bessere bzw. noch intensivere Vermittlungsleistung einzukaufen.

#### **6. Aufhebung der durch die Arbeitslosenversicherung geförderten Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmer (Art. 1 Nr. 22 d Beschäftigungschancengesetz)**

##### *a) Sachverhalt*

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitnehmern, bei denen der Erwerb der beruflichen Qualifikation vier Jahre zurückliegt und die in den letzten vier Jahren an keiner beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben, wird aufgehoben. Die Förderung der Weiterbildung älterer Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 250 Arbeitnehmern wird bis Ende 2011 verlängert.

##### *b) Bewertung*

Qualifizierung von Beschäftigten ist unternehmerische und individuelle Zukunftsinvestition und als solche Kernaufgabe für die Betriebe und jeden einzelnen Beschäftigten. Während der Arbeitgeber die Fortbildungsmaßnahme finanziert, bringt sich der Arbeitnehmer mit seiner Freizeit ein. Wer die Qualifizierung Beschäftigter in großem Stil auf die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung abwälzt und damit Betriebe und Arbeitnehmer aus ihrer Verantwortung entlässt, öffnet ein Fass ohne Boden für die Arbeitslosenversicherung und Beitragszahler. Deshalb ist die Aufhebung der Weiterbildungsförderung beschäftigter Arbeitnehmer in § 421 t Abs. 4 SGB III zu begrüßen. Mit der durch das Konjunkturpaket II im Februar 2009 eingeführten Regelung wird eine Qualifizierung für Arbeitnehmer gefördert, wenn der Erwerb der beruflichen Qualifikation vier Jahre zurückliegt und der Arbeitnehmer in den letzten vier Jahren an keiner beruflichen Weiterbildung teilgenommen hat. Mit dieser ausufernden Regelung wurde sogar die Weiterbildung für erstklassige Akademiker durch den Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung finanziert. Eine derartige pauschale Öffnung der Arbeitslosenversicherung für Weiterbildung hebt den Grundsatz der vorrangigen Verantwortung von Betrieben und Arbeitnehmern für die Weiterbildung aus. Zu Recht wird deshalb in der Gesetzesbegründung zur Aufhebung dieser Weiterbildungsförderung herausgestellt, dass damit "auch der Tatsache Rechnung getragen wird, dass die berufliche Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

vorrangig Aufgabe der Arbeitgeber, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beziehungsweise der Sozialpartner ist".

Die Verlängerung der Weiterbildungsförderung älterer Beschäftigter in Betrieben mit weniger als 250 Arbeitnehmern durch die Bundesagentur für Arbeit ist nur als zeitlich befristetes Instrument akzeptabel, um einen Anstoß zu mehr Beschäftigung Älterer zu geben, zu der viele Unternehmen aufgrund der demografischen Entwicklung zu Recht aus eigenem Antrieb übergehen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)230**

1. Juli 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Arbeitgeberverband Gesamtmetall****1. Zusammenfassung**

Gesamtmetall setzt sich nach wie vor für gesetzliche Rahmenbedingungen zur Kurzarbeit ein, die auch weiterhin die Entscheidung der Unternehmen für Beschäftigungssicherung unterstützen.

Die Metall- und Elektro-Industrie scheint sich zwar vom Konjunkturabsturz im Winterhalbjahr 2008/ 2009 schneller zu erholen, als vor einem Jahr erwartet werden konnte. Diese Entwicklung bietet aber je nach Branche und Unternehmer ein sehr differenziertes Bild. Demnach ist die tiefste Wirtschafts- und Finanzkrise seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland noch nicht überstanden.

Daher ist die Verlängerung der Regelungen zur erleichterten Inanspruchnahme von Kurzarbeit von entscheidender Bedeutung, um die bislang erreichte allgemeine Stabilität am Arbeitsmarkt und im Besonderen die erfolgreiche Beschäftigungssicherung durch Kurzarbeit in der Metall- und Elektro-Industrie bis in das Jahr 2012 zu erhalten.

Für die Nutzung der Kurzarbeit in diesem Zeitraum ist vor allem der Gleichlauf zwischen Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes und der Erstattung der auf das Kurzarbeitergeld entfallenden Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit unerlässlich. Hierbei sind folgende Kernpunkte maßgeblich:

- Die Metall- und Elektro-Industrie wurde wie kaum eine andere Branche von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise getroffen.
- Zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und der Technologieführerschaft setzten die M+E-Unternehmen in dieser Krise auf den Erhalt ihres hochqualifizierten Fachkräftepotenzials. Deshalb haben die M+E-Unternehmen erhebliche Anstrengungen zur Beschäftigungssicherung unternommen. Hierbei haben sie häufig auf das Instrument der Kurzarbeit zurückgegriffen.

- Trotz der positiven Gesetzesänderungen zur Kurzarbeit im Jahr 2009 ist die Beschäftigungssicherung über das Instrument der Kurzarbeit für die Unternehmen immer noch teurer, als eine sofortige Strukturanpassung. Ein Auslaufen der Erstattungsregelungen würde diese Kosten in einem Umfang erhöhen, der ein weiteres Festhalten an der Beschäftigungssicherung in Frage stellt. In diesem Fall bestünde die Gefahr, die bisherigen Erfolge der Beschäftigungssicherung im weiteren Verlauf des Erholungsprozesses aus der Krise zu verspielen.
- Sowohl einzelne Branchen als auch einzelne Unternehmen sind von der Finanz- und Wirtschaftskrise höchst unterschiedlich betroffen. Während einige Unternehmen und Branchenteile die Talsohle bereits hinter sich lassen konnten, werden andere erst jetzt von den Folgen der Krise erfasst. Deshalb muss das Instrument der Kurzarbeit mit den derzeit gültigen Konditionen auch den Unternehmen zugänglich gemacht werden, die erst jetzt von den Folgen der Krise erfasst werden.

Gesamtmetall unterstützt daher den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 7. Juni 2010 für ein Gesetz für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz. Er ermöglicht eine situationgerechte Reaktion auf die differenzierte Betroffenheit der M+E-Unternehmen. Dafür ist es sachgerecht, dass auch in Unternehmen, in denen die Krise erst später ankommt, die Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit bis ins Jahr 2012 erstattet werden.

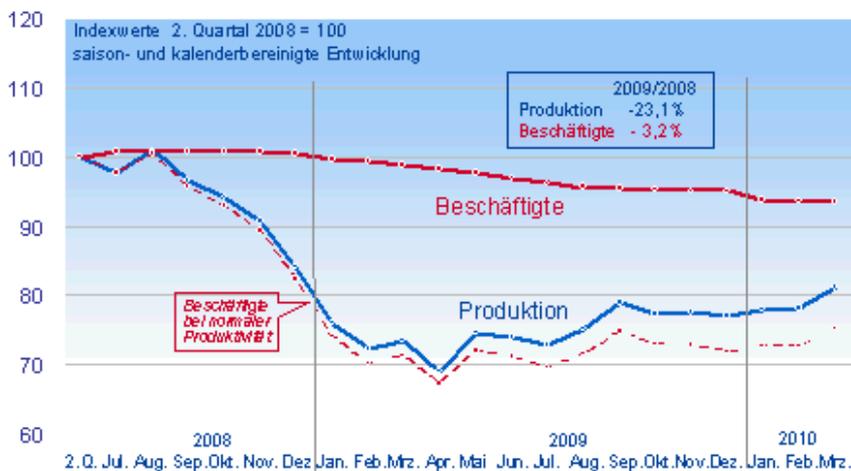
**2. Die Krise ist noch nicht überwunden**

**Die Metall- und Elektro-Industrie hat die schwerste Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland erlebt. Die Krise stellte die Unternehmen, Beschäftigten und Tarifvertragsparteien der Metall- und Elektro-Industrie vor große Herausfor-**

## Beschäftigungssicherung

**GESAMTMETALL**  
 Die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie

## Unternehmen halten die Stammbeschäftigten



Quelle: Statistisches Bundesamt, Gesamtmetall-Berechnung

derungen. Die Nachfrage nach M+E-Erzeugnissen brach in 2009 massiv ein und zog die Produktion mit nach unten. Nicht weniger dramatisch war der Absturz bei den Gewinnen. Die weltweiten Erschütterungen trafen die exportorientierten Unternehmen und die mit ihnen verflochtenen Wirtschaftsbereiche mit voller Wucht. Zwar hat sich die wirtschaftliche Situation wieder belebt, aber die Rückstände gegenüber dem Niveau vor der Krise sind nach wie vor erheblich. Für einzelne M+E-Unternehmen wird 2010 vor allem in finanzieller Hinsicht noch schwieriger als 2009.

- Die Nachfrage nach M+E-Erzeugnissen hatte ihren tiefsten Stand im 1. Quartal 2009. Die Bestelleingänge des Auslandes waren gegenüber dem Niveau des ersten Halbjahres 2008 um 40 Prozent abgestürzt, die der inländischen Kundschaft um 30 Prozent. Insgesamt sind die Auftragseingänge um 35 Prozent zurückgegangen. Keine der Branchen der M+E-Industrie blieb von dem Einbruch verschont. Fast überall lagen die Orderausfälle zwischen 25 und 35 Prozent. Im Maschinenbau waren es sogar fast 50 Prozent.
- Die M+E-Produktion erreichte ihren tiefsten Stand im 2. Quartal 2009. Das Fertigungsvolumen war um fast 30 Prozent abgesackt. Die Produktionsanlagen waren im Juli nur noch zu 69 Prozent ausgelastet – ein historischer Tiefpunkt. Anfang 2008 waren es noch fast 92 Prozent gewesen. Die Situation hat sich inzwischen zwar verbessert und die Auslastung ist wieder auf 79 Prozent (Stand April 2010) gestiegen. Aber damit sind die Produktionsanlagen immer noch weit unter dem Normalwert von rund 88 Prozent ausgelastet.
- Auch wenn sich Auftragseingänge und Produktion ausgehend von diesen Tiefstständen im Laufe des Jahres 2009 aufwärts entwickelt haben, ist der Weg zurück auf das Vorkrisenniveau noch sehr weit. Die

Auftragseingänge müssen bis dahin noch um ca. 18 Prozent und die Produktion um ca. 23 Prozent zulegen (Stand April 2010).

- Zwar lassen die Geschäftserwartungen der Unternehmen hoffen, dass sich die Aufwärtsentwicklung der letzten Monate fortsetzen wird, doch überstanden ist die Krise damit noch lange nicht. Niemand weiß, ob die Besserungen nachhaltig sind. Die Risiken sind groß: Staatliche Konjunkturprogramme laufen aus, die Staatsfinanzen müssen konsolidiert werden, und der Einbruch der Gewinne belastet die Konjunktur. Für viele M+E-

Unternehmen wird 2010 schwieriger werden als 2009, weil ihre Reserven an Eigenkapital und Liquidität nach über einem Jahr Krise mit geringeren Einnahmen und hohen Ausgaben für die Beschäftigungssicherung schmelzen. Gleichzeitig bekommen die Unternehmen aufgrund dieser Situation Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

### 3. Die M+E-Unternehmen setzen weiter auf Beschäftigungssicherung

**Die M+E-Unternehmen haben – gemessen am Produktionsrückgang - in beispielloser Weise Arbeitsplätze gesichert. Sie haben dies nicht getan, um konfliktträchtige Strukturanpassungen zu vermeiden. Vielmehr ist die Beschäftigung gesichert worden, weil qualifizierte Fachkräfte für den Erfolg der technologieorientierten M+E-Industrie nach der Krise unerlässlich sind und viele Unternehmen ihre langfristigen wirtschaftlichen Perspektiven positiv einschätzen.**

- Die M+E-Unternehmen haben deutlich mehr getan als ihre Konkurrenten in Europa: In der EU27 (ohne Deutschland) war der Personalabbau 2009 bei gleichem Produktionsminus doppelt so groß wie in Deutschland.
- Hätten die Betriebe wie in früheren Rezessionen reagiert, dann hätte die Beschäftigtenzahl mindestens ebenso stark wie die Produktion zurückgeführt werden müssen. Wäre zudem der normale Produktivitätsfortschritt (durch technische Neuerungen und Rationalisierung) von etwa 3,5 Prozent pro Jahr realisiert worden, hätte das niedrigere Produktionsvolumen mit erheblich weniger Personal bewältigt werden können. Anders ausgedrückt: Gemessen an dem für die Produktion benötigten Personalbedarf hätten rund 940.000 Mitarbeiter entlassen werden können. Tatsächlich haben die M+E-Unternehmen ihre Beschäftigtenzahl im Vergleich zum Vorjahr

aber nur um 125.000 verringert. Das ist ein Minus von 3,2 Prozent. Die Differenz – das sind rund 815.000 Mitarbeiter, die trotz fehlender Produktion weiter beschäftigt wurden – zeigt den ganzen Umfang der Beschäftigungssicherung.

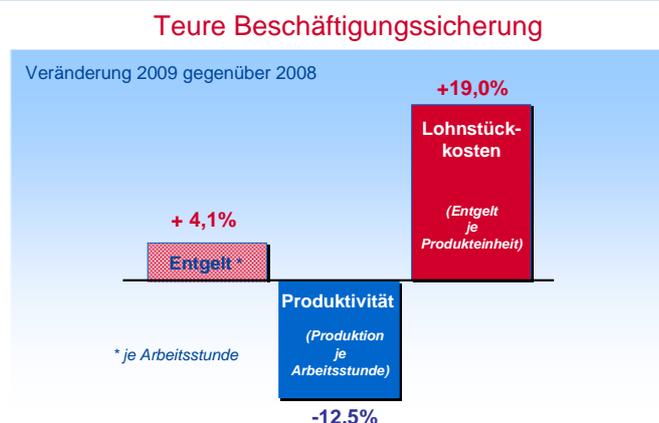
- Die Unternehmen haben die Beschäftigten trotz dieser massiven Unterauslastung in der festen Überzeugung gehalten, dass das betriebliche Know-how gut ausgebildeter Fachkräfte zwingende Voraussetzung dafür ist, am und vom Standort Deutschland aus erfolgreich zu sein. Hinzu kommt, dass viele Unternehmen grundsätzlich sehr gute langfristige

**durch seine rasche und angemessene Reaktion auf die Krise unterstützt. Dies gilt vor allem für die krisenbedingten Gesetzesänderungen zur Kurzarbeit. Der Gesetzgeber steht aber auch über das Jahr 2010 hinaus in dieser Verantwortung. Nur so können die bisherigen Erfolge am Arbeitsmarkt abgesichert werden.**

- Zu Beginn der Krise haben die Unternehmen zunächst Überstunden und Zeitguthaben abgebaut und Betriebsurlaube vorgezogen. Zusätzlich haben sie eine erhebliche Einbuße bei der Arbeitsproduktivität (z. B. Effizienzverluste durch gestörte Betriebsabläufe, nicht produktive Arbeiten, (z.B. Aufräumarbeiten)) hingenommen und damit Beschäftigung gesichert. Die finanziellen Lasten dieser

### Entgeltkosten in der M+E-Industrie

**GESAMT METALL**  
Die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Perspektiven für ihre Produkte und Dienstleistungen am Weltmarkt sehen. Die M+E-Industrie steht in wesentlichen Kernbereichen für wettbewerbsfähige Hochtechnologie und ist bei den so genannten wirtschaftlichen Megatrends, wie z. B. Gesundheit, Energieerzeugung, Ressourcenschonung, Energieeffizienz und Klimaschutz, führend.

- Diese Motive werden zweifellos auch in den kommenden Monaten das Handeln der M+E-Unternehmen leiten. Eine weitere Beschäftigungssicherung setzt jedoch gesetzliche Rahmenbedingungen voraus, die entsprechende Anstrengungen unterstützen und fördern. Eine Synchronisation von Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes und Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit ist hierfür entscheidend.

#### 4. Kurzarbeit ist ein zentrales Element zur Beschäftigungssicherung

Die M+E-Unternehmen haben die Beschäftigung zu einem großen Teil dadurch gesichert, dass sie eine geringere Arbeitsproduktivität vorübergehend hingenommen haben. Zusätzlich haben sie alle zur Verfügung stehenden tariflichen und arbeitsmarktpolitischen Werkzeuge zur Beschäftigungssicherung genutzt. Hierbei hat der Gesetzgeber die Unternehmen

Betriebsparteien bislang die Möglichkeit, per Betriebsvereinbarung die Arbeitszeit um fünf bzw. sechs Stunden pro Woche und in entsprechendem Umfang das Entgelt zu senken. Diese begrenzte Entlastungswirkung ist den betrieblichen Bedürfnissen im Jahr 2009 nach weiter gehender Arbeitszeitab-senkung und Kostenentlastung nicht gerecht geworden.

- Die Nutzung der Kurzarbeit in der M+E-Industrie erreichte im Mai 2009 ihren Höhepunkt. Von den insgesamt rund 3,5 Millionen M+E-Beschäftigten waren 974.530 in Kurzarbeit, d.h. mehr als ein Viertel aller M+E-Beschäftigten. Im Jahr 2009 waren im Durchschnitt 700.000 M+E-Beschäftigten in Kurzarbeit, also etwa jeder Fünfte. Geht man, wie die Bundesagentur für Arbeit, für die Gesamtzahl der Kurzarbeiter davon aus, dass der Arbeitsausfall im Durchschnitt pro Kurzarbeiter etwa ein Drittel beträgt, entspricht dies einem Äquivalent von rund 230.000 Vollzeitstellen, die allein durch Kurzarbeit gesichert wurden. Dabei waren alle Qualifikationsebenen unterhalb der Firmenleitung etwa ihrem Anteil entsprechend einbezogen.
- Der Gesetzgeber hat durch die krisenbedingte Anpassung der gesetzlichen Regelungen zur Kurzarbeit durch das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung

und Stabilität vom 2.3.2009 und der Gesetzesänderung zum „Kurzarbeitergeld plus“ vom 21.7.2009 wesentlich dazu beigetragen, dass das Instrument der Kurzarbeit in diesem Umfang zur Beschäftigung genutzt werden konnte. Dies gilt für die Erleichterungen bei den Voraussetzungen und der Durchführung der Kurzarbeit, die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes und vor allem für die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit ab dem 7. Monat der Kurzarbeit.

- Gesamtmetall hat diese krisenbedingten Gesetzesänderungen von Anfang an als verantwortungsvolle und angemessene Reaktion auf die Krise begrüßt. Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge hat wesentlich dazu beigetragen, die gesetzlichen Remanenzkosten bei der Kurzarbeit zu senken und damit den Unternehmen die Entscheidung erleichtert, trotz der Krise die Arbeitsplätze zu erhalten.
- Im Zuge des Erholungsprozesses haben die M+E-Unternehmen den Einsatz von Kurzarbeit zurückgefahren: Im März 2010 waren noch rund 418.000 M+E-Mitarbeiter in Kurzarbeit. Wenn sich der Erholungsprozess weiter fortsetzt, wird die Kurzarbeit in der zweiten Jahreshälfte weiter zurückgeführt werden können. Allerdings gibt es weiterhin Unternehmen, die mit Hilfe der Kurzarbeit ihre Stammbeschaftungen sichern müssen, auch über das Jahr 2010 hinaus. Die Kapazitäten in der M+E-Industrie sind noch deutlich unterausgelastet. Einzelne Branchen, wie zum Beispiel der Maschinenbau, sind später vor der Krise erfasst worden und werden deshalb auch noch länger für die Bewältigung der Krise brauchen. Andere Unternehmen sind von ausländischen Kunden abhängig, die noch nicht so schnell aus der Krise herausgefunden haben.

##### **5. Beschäftigungssicherung ist für die Unternehmen nicht zum Nulltarif zu haben**

**Beschäftigungssicherung hat einen hohen Preis, den die Unternehmen nur eine gewisse Zeit tragen können. Die Arbeitskosten und Lohnstückkosten erhöhen sich massiv. Wenn die Kurzarbeit genutzt wird, kommen die damit verbundenen Remanenzkosten hinzu. Der Gesetzgeber hat die Unternehmen durch die krisenbedingten Änderungen der Regelungen zur Kurzarbeit von gesetzlichen Remanenzkosten teilweise entlastet. Gesamtmetall hat dies ausdrücklich als Beitrag zur Beschäftigungssicherung begrüßt.**

- Die Beschäftigungssicherung hat die Arbeitskosten der Unternehmen dramatisch erhöht und die Produktivität einbrechen lassen. 2009 lagen die Entgeltkosten je Arbeitsstunde im durchschnitt um 4,1 Prozent über Vorjahr. Der Anstieg resultiert aus den Tarifierhöhungen sowie aus dem Abbau von Zeitguthaben, vorgezogenen Betriebsurlauben und den Kosten der Kurzarbeit. Die Arbeitsstunden (-7,3%) wurden längst nicht so stark zurückgefahren wie die Produktion (-23 %). Daher sackte die Produktivität um 12,5 Prozent unter Vorjahr. Für die Lohnstückkosten (*Entgelte jeProdukteinheit*) errechnet sich daraus ein Anstieg von 19 Prozent. Höhere Stückkosten

entstanden den Betrieben auch dadurch, dass sie ungenutzte Kapazitäten in Betriebsbereitschaft hielten.

- Die massive Erhöhung der Lohnstückkosten verdeutlicht, dass die Unternehmen die Beschäftigung nicht gesichert haben und weiterhin sichern, um Auseinandersetzungen um streitige, aber eventuell notwendige Strukturanpassungen aus dem Weg zu gehen. Hiermit könnte ein solcher Anstieg der Lohnstückkosten nicht gerechtfertigt werden. Im Vordergrund steht nach wie vor eindeutig der Wille, qualifizierte Fachkräfte zu halten, die in der Zeit nach der Krise dringend erforderlich sind, um Wertschöpfung und Arbeitsplätze am Standort Deutschland zu halten.
- Eine Beschäftigungssicherung durch das Instrument der Kurzarbeit belastet die Unternehmen – ungeachtet ihrer positiven Effekte – mit erheblichen Kosten. Bei Kurzarbeit sinken die Arbeitskosten der Betriebe nicht proportional zur ausgefallenen Arbeitszeit. Ein erheblicher Teil der gesetzlichen und zum Teil tariflichen Lohn- und Lohnzusatzkosten läuft weiter. Hierzu zählen auf gesetzlicher Grundlage z. B. die Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit, die Feiertagsvergütung und der bezahlte gesetzliche Urlaub sowie auf tariflicher Grundlage z. B. Einmalzahlungen und der übergesetzliche tarifliche Urlaub.
- Umgekehrt unterstreichen die nach wie vor bei Kurzarbeit bestehenden Remanenzkosten, dass die Unternehmen die Beschäftigten nicht halten, um notwendige Strukturanpassungen zu vermeiden. Aufgrund der Remanenzkosten sind die Unternehmen bisher und auch in Zukunft bestrebt, Kurzarbeit nur im erforderlichen Umfang einzusetzen und nur die Arbeitsplätze zu erhalten, für die sie eine längerfristige Perspektive sehen.
- Die krisenbedingt eingeführte Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit hat die gesetzlichen Remanenzkosten bei der Kurzarbeit spürbar gesenkt und damit den Spielraum der Unternehmen zur weiteren Beschäftigungssicherung durch Kurzarbeit offen gehalten. Ein erneuter Anstieg der Remanenzkosten durch ein Auslaufen der Erstattungsregelung würde die Unternehmen massiv belasten und die bisherigen Erfolge der Beschäftigungssicherung durch die intensive Nutzung der Kurzarbeit nachdrücklich gefährden. Es bestehe die große Gefahr, dass die Unternehmen in diesem Fall ein Festhalten an der Beschäftigungssicherung finanziell nicht mehr verkraften könnten, nachdem sie häufig bereits über ein Jahr unter der Wirtschaftskrise gelitten haben. Dies gilt erst Recht, weil die Unternehmen einen großen Teil der Lasten der Beschäftigungssicherung allein getragen, indem sie geringere Produktivität hingenommen haben.
- Die verlängerte Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ermöglicht in der betrieblichen Praxis eine situationsgerechte Reaktion. Unternehmen mit ansteigender Betriebskonjunktur werden wegen der nach wie vor hohen Kosten der Kurzarbeit auf die Nutzung dieses Instruments verzichten. Unternehmen, die spät von der Krise betroffen wurden, behal-

ten die Möglichkeit, Beschäftigung über das Instrument der Kurzarbeit zu sichern.

## 6. Neue tarifliche Optionen zur Beschäftigungssicherung in der Metall- und Elektro-Industrie

**Eine Synchronisation von Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes und Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit ist wichtig für die Akzeptanz und Inanspruchnahme der neuen tariflichen Optionen zur Beschäftigungssicherung in der Metall- und Elektro-Industrie in der betrieblichen Praxis. Darüber hinaus ist es gerechtfertigt, Teilentgeltzahlungen während einer Arbeitszeitabsenkung von der Beitragspflicht freizustellen.**

- Die Tarifvertragsparteien der Metall- und Elektro-Industrie haben im Rahmen des Tarifabschlusses im Februar 2010 neue tarifliche Rahmenbedingungen zur Beschäftigungssicherung vereinbart. Auf der Grundlage einer tariflichen Öffnungsklausel können die Betriebsparteien eine anteilige Umlegung der tariflichen Sonderzahlung auf das laufende Monatsentgelt und damit eine Senkung der tariflichen Restanzenkosten bei Kurzarbeit vereinbaren. Darüber hinaus kann eine Absenkung der Arbeitszeit verbunden mit der Zahlung eines Teilentgeltausgleichs vereinbart werden.
- Die Tarifvertragsparteien der Metall- und Elektro-Industrie haben damit ihre Verantwortung als Sozialpartner der größten deutschen Industriebranche wahrgenommen und ihr gemeinsames Ziel zum Ausdruck gebracht, Unternehmen und Arbeitsplätze in größtmöglichem Umfang zu erhalten und die Ausbildung in der Metall- und Elektro-Industrie sicherzustellen.
- Diese Neuregelungen stehen auf der Geschäftsgrundlage, dass die derzeit gültige gesetzliche Regelung zur Erstattung der hälftigen bzw. vollen Sozialversicherungsbeiträge für die Ausfallstunden bei Kurzarbeit („Kurzarbeitergeld plus“ inklusive § 421t Abs. 7 SGB III) mindestens auf das Jahr 2011 verlängert wird. Sollte dies nicht gegeben sein, haben die Tarifparteien vereinbart, Verhandlungen über die Anpassung des Tarifvertrages „Zukunft in Arbeit“ aufzunehmen.
- Aus Sicht der Tarifvertragsparteien der Metall- und Elektro-Industrie ist es darüber hinaus gerechtfertigt, Teilentgeltzahlungen des Arbeitgebers, die im Rahmen einer Arbeitszeitabsenkung als Zuschuss zum abgesenkten Entgelt gewährt werden, wie die Zuschüsse zum gesetzlichen Kurzarbeitergeld von der Beitragspflicht in der Sozialversicherung freizustellen.
- Die Bundesregierung bleibt deshalb aufgefordert, die Maßnahmen zur Erleichterung der Kurzarbeit über das Jahr 2010 hinaus zu verlängern, damit Unternehmen, die erst jetzt auf die Kurzarbeit zurückgreifen müssen, nicht schlechter gestellt werden als diejenigen, die schon bisher Kurzarbeit genutzt haben. Bedauerlich ist die beabsichtigte Streichung der so genannten „Konzernklausel“. Danach könnten Arbeitgeber mit mehreren Betriebsstätten die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für alle

kurzarbeitenden Betriebe beantragen, wenn zuvor in einem Betrieb sechs Monate Kurzarbeit durchgeführt wurde. Diese Regelung hat für mittelständische Arbeitgeber mit mehreren Betriebsstätten die Nutzung der Kurzarbeit deutlich erleichtert.

- Es geht für die betroffenen Unternehmen auch darum, die lange durchgehaltene Stammebelegschaft nicht kurz vor dem Ziel doch zu verlieren. Nicht zuletzt geht es für die M+E-Industrie als Ganzes darum, die Wertschöpfungsketten funktionsfähig zu halten – und den Ausfall auch noch so kleiner Glieder in der Kette zu verhindern. Auch darum hat sich der deutsche Weg der Beschäftigungssicherung bisher bewährt: Während ausländische Betriebe die einsetzende Nachfrage mangels Kapazitäten teilweise nicht mehr bedienen konnten, waren die Unternehmen in Deutschland dank ihrer Beschäftigungssicherung rasch lieferfähig.

## 7. Dringender Handlungsbedarf für Synchronisation

**Gesammetall spricht sich für eine Synchronisation der bestehenden Regelungen zur Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes und Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit durch die Bundesagentur für Arbeit aus.**

- Eine Synchronisation ist gerechtfertigt, weil es die Unternehmen in der Krise gleich behandelt: Die Krise betrifft die Unternehmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Wer bisher ohne Kurzarbeit ausgekommen ist, aber jetzt auf Kurzarbeit angewiesen ist, darf dafür nicht bestraft werden.
- Die Bundesregierung weist in der Begründung des Gesetzesentwurfs für ein Beschäftigungschancengesetz vom 7. Juni 2010 zu Recht darauf hin, dass zwar in einigen Bereichen der Wirtschaft die Erholung bereits wieder eingesetzt hat, aber andere Unternehmen noch über das Jahr 2010 hinaus von Auftragsrückgängen betroffen sind. Die Bundesregierung führt richtigerweise weiter aus, dass auch diese Betriebe dabei unterstützt werden müssen, ihre nicht ausgelasteten Belegschaften über die Krise zu halten und damit anderenfalls notwendige Entlassungen zu vermeiden.
- Eine Synchronisation von Bezugsdauer und Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ist keine ungerechtfertigte Subvention durch die Beitragszahler: Wie kein anderes Instrument der Arbeitsmarktpolitik sichert Kurzarbeit in unmittelbarer Weise bestehende Jobs und verhindert damit ebenso teure Arbeitslosigkeit. Kurzarbeit ist daher unabhängig von der Kostenfrage in jedem Fall die bessere Alternative zur Arbeitslosigkeit. Deshalb ist es sachlich gerechtfertigt, den Einsatz dieses Instrumentes aus Beitragsmitteln zu fördern.
- Ohnedies erscheint es ordnungspolitisch bedenklich, dass Arbeitgeber überhaupt Sozialversicherungsbeiträge auch für Nichtarbeit zahlen müssen – also für Zeiten, in denen die Beschäftigten gar nicht im Betrieb sind.

**Die Unternehmen benötigen schnell Planungssicherheit hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingun-**

**gen der Kurzarbeit. Dies ist unerlässlich für ihre weitere Personalplanung.**

- Die Unternehmen, die teilweise bereits seit über einem Jahr unter einer Unterauslastung leiden und dennoch Beschäftigung in großem Umfang gesichert haben, müssen bei der Entscheidung, ob sie an der Beschäftigungssicherung festhalten oder ob ggf. eine Personalanpassung unvermeidbar wird, von vornherein ein gewisses Zeitfenster einkalkulieren.
- In der Praxis ist nach der Beratungserfahrung unserer Mitgliedsverbände ein zeitintensiver interner Abstimmungsprozess erforderlich, der in die eigentliche unternehmerische Entscheidung mündet, welche Maßnahmen tatsächlich durchgeführt werden. Hierbei müssen u. a. Fragen der zukünftigen Produktion, Arbeitsorganisation, Personalplanung o. ä. geprüft werden.
- Darüber hinaus müssen Fristen (z. B. für Kündigungen) sowie Informations- und Beratungspflichten einkalkuliert werden, die mit einer Betriebsänderung verbunden sein können. Hierzu gehören die gesetzlichen Unterrichtungspflichten sowie weitere Informationserfordernisse, denen Arbeitgeber aus betrieblichen oder politischen Gründen Rechnung tragen müssen. Hierfür muss ein Unternehmen im Vorfeld einer Betriebsänderung (also auch bei der Entscheidung über Beschäftigungssicherung oder Betriebsänderung) einen erheblichen zeitlichen Vorlauf und organisatorischen Aufwand einkalkulieren.
- Ein zusätzlicher Aspekt spricht für ein politisches Signal zur Synchronisation: Viele Unternehmen stehen in Verhandlungen mit ihren Banken zur weiteren Finanzierung. Die Wirtschaftskrise hat den Druck auf diese Verhandlungen massiv erhöht (u. a. wegen des Rückgangs bei Auftragseingängen und Produktion, sinkender Produktivität und der Kosten der Beschäftigungssicherung). Langfristig verlässliche Rahmenbedingungen, wie z. B. die Erstattung der SV-Beiträge bei Kurzarbeit sind eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Finanzierungsverhandlungen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)222**

1. Juli 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Deutscher Journalisten-Verband****1. Zusammenfassung**

Der Deutsche Journalisten-Verband sieht in der Verlängerung der Regelungen zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung (§ 28 a SGB III) einen wichtigen Schritt zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit von Selbständigen. Er hält allerdings hinsichtlich der neuen Beitragsregelungen die Belastungsgrenze sowohl für Existenzgründer als auch für die übrigen Versicherten für überschritten. Bei den Existenzgründern kommt hinzu, dass der ermäßigte Beitragssatz in einem zu kurzem Zeitraum gewährt wird. Darüber hinaus erscheint die Regelung, nach der ein Versicherter nur zweimalig Ansprüche geltend machen kann, als nicht zweckmäßig.

**2. Situation der Selbständigen****a) Selbständige im Journalismus**

Der Deutsche Journalisten-Verband (DJV), Gewerkschaft der Journalistinnen und Journalisten, organisiert rund 38.000 Mitglieder, von denen etwa ein Drittel als freie Journalisten tätig ist. 90 Prozent dieser Freien arbeiten nach einer Umfrage des DJV aus dem Jahre 2008 als Selbständige im sozialversicherungsrechtlichen Sinne (DJV-Umfrage 2008, S. 81 f.).

Das Einkommen der freien Journalisten beträgt durchschnittlich 2.150 Euro monatlich (Gewinn vor Steuern). Mehr als ein Drittel der freien Journalisten verdient unter 1.000 Euro monatlich (DJV-Umfrage 2008, S. 43 f.).

EINKOMMENSVERTEILUNG 2008		<i>Tabelle 7</i>
Einkommensgruppen	Prozent	
weniger als 1.000 €	<b>38,30</b>	
1.001 bis 2.000 €	<b>30,70</b>	
2.001 bis 3.000 €	<b>16,81</b>	
3.001 bis 4.000 €	<b>6,37</b>	
4.001 bis 5.000 €	<b>3,68</b>	
5.001 bis 6.000 €	<b>1,53</b>	
mehr als 6.000 €	<b>2,61</b>	

Die Beschäftigung von freien Journalisten erfolgt zu zwei Dritteln ohne feste Bindung mit Auftraggebern, nur ein Drittel der freien Journalisten bezeichnet sich als „fester freier Mitarbeiter“ (DJV-Umfrage 2008, S. 66).

Damit sind freie Journalisten besonders gefährdet, wenn es zu kurzfristigen Konjunkturschwankungen kommt. Zwar ist der Medienbereich nicht *unmittelbar* von Konjunkturzyklus im nationalen und internationalen Bereich

betroffen, wird aber über zurückgehende Werbebuchungen und Rückgänge im Kioskverkauf oder Abonnentenbezug *mittelbar* in Mitleidenschaft gezogen. Die daraus resultierenden Kürzungen der Budgets von Medienhäusern treffen als erste diejenigen, für die keinerlei Kündigungsfristen gelten. Dazu gehören insbesondere die „freien Freien“, die nicht fest gebundenen freien Mitarbeiter.

Für die freien Journalisten ist es im Fall des Verlusts wichtiger Auftraggeber nur begrenzt möglich, längere Zeiträume mit Eigenmitteln zu überbrücken. Das beruht darauf, dass sie auf Grund des geringen Einkommens meist keine größeren Ersparnisse bilden können. Wenn Überschüsse erwirtschaftet werden, fließen diese oft in Altersvorsorgeverträge. Die freien Journalisten folgen insoweit den Empfehlungen von Altersvorsorge-Experten und Sozialpolitikern, neben der gesetzlichen Rente eine Altersvorsorge aufzubauen.

Das bedeutet allerdings oft genug, dass freie Journalisten ihre eigene Altersvorsorge angreifen müssen, da der Gesetzgeber vor der Beanspruchung von Arbeitslosengeld II den Verbrauch von Vermögen verlangt. Das private Altersvorsorgevermögen der Selbständigen wird im Rahmen des Arbeitslosengeld II nur begrenzt (mit 750 Euro Freibetrag pro Lebensjahr) geschützt, sofern es vor dem Eintritt des Rentenalters nicht verwertet werden kann und soweit es nicht in Höhe der gesetzlich geförderten Beträge als „Riester“- oder „Rürup“-Vertrag angelegt ist. Damit sind gerade diejenigen freien Journalisten, die vernünftig - viel - vorgesorgt haben, im Falle der Arbeitslosigkeit zur Auflösung ihrer privaten Altersvorsorge gezwungen.

Viele freie Journalisten bedienen Kapitallebensversicherungen, weil sie auf eine reine und unwiderrufliche Verrentung ihrer Versicherungsansprüche durch den Abschluss privater Rentenversicherungen schon wegen der Unwägbarkeiten ihrer beruflichen Entwicklung verzichten müssen: Zur Altersvorsorge haben die freien Journalisten zu 70 Prozent eine Kapital-Lebensversicherung abgeschlossen, rund 20 Prozent eine Riester-Rente, 31 Prozent eine andere private Altersvorsorge, 7 Prozent eine Absicherung über die Pensionskasse Rundfunk (ARD/ZDF) rund 4 Prozent eine Basis-Rente (DJV-Umfrage 2008, Seite 81).

Die Möglichkeit der freiwilligen Arbeitslosenversicherung wurde ab dem 1. Februar 2006 zeitlich nur bis zum 31. Dezember 2006 begrenzt für „Altfälle“ geöffnet und anschließend lange vor dem ursprünglichen Termin am 1. Juni 2006 geschlossen, so dass nach diesem Datum nur noch Neugründer beitreten konnten. Die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung für die freien Journalisten ist aus diesem Grund übersichtlich geblieben:

Aus einer Umfrage des DJV aus dem Jahr 2009 ergab sich: Nur 1,3 Prozent aller Freien beziehen Arbeitslosengeld I. Wenig mehr, 2 Prozent aller freien Journalisten,

beziehen Arbeitslosengeld II bzw. Aufstockungsleistungen auf Grundlage der Regelungen zum Arbeitslosengeld II (DJV-Umfrage 2009, S. 4).

Nur **ein Viertel** aller Freien hat laut der Umfrage einen *Anspruch* auf Leistungen des Arbeitslosengeldes I auf Grund einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung; **drei Viertel** aller Freien (76 Prozent) würden einen Zugang aller Selbständigen zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung begrüßen. Bei Freien, die bereits ihren Hauptauftraggeber verloren haben, ist der positive Wert für die freiwillige Arbeitslosenversicherung noch höher: Hier votieren sogar **84 Prozent** für deren Einführung (DJV-Umfrage 2009, S. 4 f).

Der DJV sieht in der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbständige die Möglichkeit, den vorzeitigen Verbrauch der privaten Altersvorsorge zu vermeiden. Gleichzeitig verhindert sie für den größten Teil der Selbständigen auch die Notwendigkeit, Arbeitslosengeld II zu beziehen und im Alter Grundsicherungsrenten beanspruchen zu müssen. Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung (I) durch eigene Beiträge sorgt auch für mehr Beitragsgleichheit zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen: Heutzutage erhalten Selbständige, sofern sie kein Vermögen haben, ohne jeden eigenen Beitrag (abgesehen von Steuern, die sie selbstverständlich zu zahlen hatten) Ansprüche auf Arbeitslosengeld II und ggf. Grundsicherungsrente.

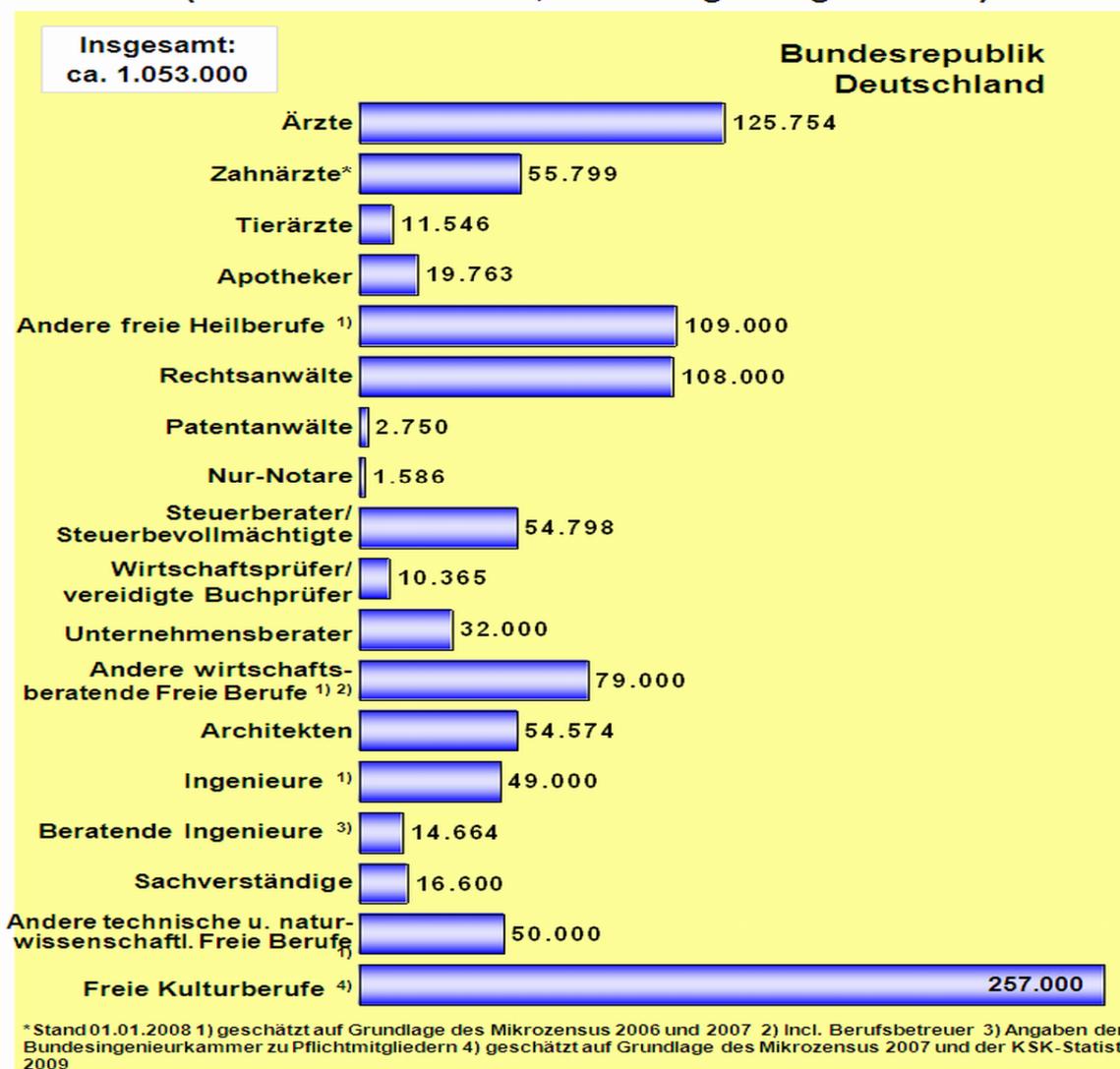
#### b) Selbständige im Kulturbereich

Im Bericht der Enquetekommission „Kultur in Deutschland“ wird die Lage der Kulturschaffenden als besonders dramatisch eingeschätzt:

„...die Einkommen vieler Künstler und Kulturschaffenden in Deutschland sind beschämend niedrig. Im Durchschnitt verdienen sie gerade 11 000 Euro pro Jahr, viele haben mit großen Schwankungen zu kämpfen. An die Bildung von Rücklagen für die Alterssicherung ist bei einem solchen Einkommen nicht zu denken. Trotz der geringen Verdienstaussichten nimmt die Zahl der selbstständigen Künstlerinnen und Künstler seit Jahren zu. Als Reaktion auf einen schwierigen Arbeitsmarkt bleibt häufig nur der Weg in eine ungewisse Selbständigkeit. Denn gleichzeitig ist es auf der Nachfrageseite zu keiner Steigerung gekommen. Zwar haben sich die Umsätze und Gewinne in der Branche positiv entwickelt. Doch nur wenige Künstlerinnen und Künstler haben daran auch teil. Aus ihrer Situation folgt eine Verantwortung des Staates, der besonderen Aufgabe und Lage von Künstlern und Kulturschaffenden gerecht zu werden.“ (Bericht Kultur in Deutschland, S. 7)

Die Beschäftigung mit den Kulturberufen ist schon von deswegen auch in der Frage der Absicherung von Selbständigen von Belang, weil sie unter den Freien Berufen die größte Berufsgruppe darstellen, wie das **Institut für Freie Berufe in Nürnberg** ermittelt hat.

## Zahlenmäßige Struktur der Selbstständigen in Freien Berufen (Stand: 1. 1. 2009; vorläufige Ergebnisse)



Quellen: Berufsorganisationen und amtliche Statistiken, eigene Erhebungen, z.T. geschätzt © IFB 2009

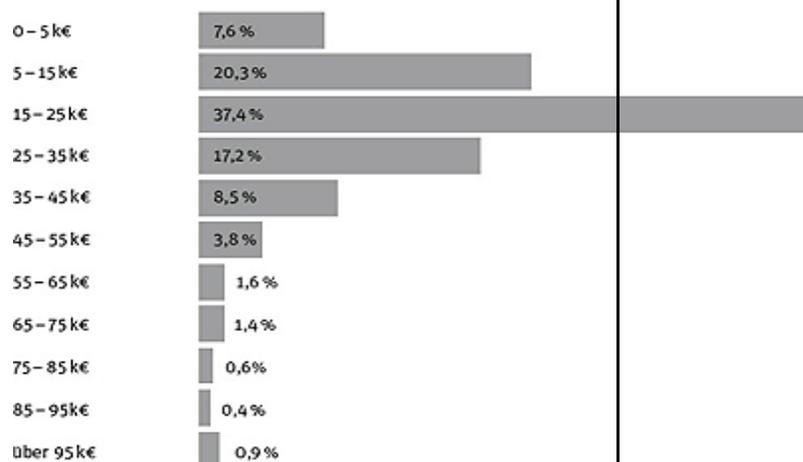
Ausführlich hierzu:

[http://www.institut-fuer-freie-berufe.de/fileadmin/ifb/doc/forschung-star/forschung\\_star\\_02.pdf](http://www.institut-fuer-freie-berufe.de/fileadmin/ifb/doc/forschung-star/forschung_star_02.pdf)

Werden spezielle Berufsgruppen betrachtet, so zeigt sich kein anderes Bild:

So haben Umfragen im Bereich der **Designer** außerordentlich geringe Einkünfte gezeigt:

Berlin, 9.2.2010. Gut ein Viertel der Kommunikationsdesigner lebt von weniger als 15.000 € Nettoeinkünften pro Jahr. Das ist die ernüchternde Bilanz einer Online-Umfrage, die der BDG Berufsverband der Deutschen Kommunikationsdesigner e.V. unter angestellten und freiberuflichen Kommunikationsdesignern vom 13.1. bis zum 19.1.2010 durchgeführt hat. 15.000 € pro Jahr, das sind 1.250 € monatlich für eine Berufsgruppe, die durchaus ein gewisses gesellschaftliches Ansehen genießt.



(Quelle: BDG Berufsverband der Deutschen Kommunikationsdesigner e.V., [www.bdg-designer.de](http://www.bdg-designer.de))

Noch dramatischer stellt sich die Situation im Bereich der **Künstler** dar: Nach einer Studie der Kulturökonomin Marlies Hummel im Auftrag des Bundesverbandes Bildender Künstlerinnen und Künstler (BBK) konnten die Künstler im Jahr 2007 im Mittelwert rund 8.450 Euro Erlösen, bei den Künstlerinnen waren es sogar nur 5.820 Euro im Jahr. Durch die geringen Einkommen kommt es der Studie zufolge auch zu geringen Ansprüchen bei der Altersversorgung: 56 % der Künstler und 71 % der Künstlerinnen müssen demnach mit einer monatlichen Rente/Pension von unter 1.000 Euro rechnen.

### c) Selbständige generell

Allerdings ist die Problematik von **niedrigen Durchschnittseinkommen** nicht auf selbständige Journalisten und Kulturschaffende begrenzt, sondern betrifft den größten Teil aller Selbständigen, wenn dort nicht abstrakte Durchschnittswerte betrachtet werden, sondern auf konkret Betroffene geachtet wird.

So heißt es in einer Studie des Forschungsinstitutes Freie Berufe (FFB):

So ist das **durchschnittliche jährliche Nettoeinkommen der Selbständigen mit 38.562 € um 43 % größer als das der abhängig Beschäftigten (26.975 €)**. Dagegen liegt der Median der Selbständigen bei 14.252 und ist damit um 38 % geringer als der der abhängig Beschäftigten (22.480 €). Dieses Ergebnis zeigt, dass Selbständige zwar über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügen, dass aber ein großer Teil der Selbständigen ein relativ geringes Einkommen haben. Die Einkommen der Selbständigen sind also schon damit wesentlich heterogener als die der abhängig Beschäftigten. Auffallend ist, dass der Median der Selbständigen mit 14.252 € nicht nur geringer sondern um fast ein Drittel geringer ist als der der abhängig Beschäftigten (22.480 €): die Hälfte der Selbständigen verdienen damit deutlich weniger als die Hälfte der abhängig Beschäftigten und verweist auf die vielen Selbständigen, die relativ wenig verdienen.

(Joachim Merz, Polarisierung der Einkommen von Selbständigen? Zur Dynamik der Einkommensverteilung und der hohen Einkommen von Selbständigen und abhängig Beschäftigten, Forschungsinstitut Freie Berufe (FFB), Oktober 2006, <http://mpr.a.u.b.uni-muenchen.de/5743/> MPRA Paper No. 5743, posted 13. November 2007 / 11:16)

Auch der Sozialbeirat der Bundesregierung hat die problematische Einkommenssituation vieler (gerade „neuer“) Selbständiger betont:

„Neben der Erwerbstätigenstruktur hat sich auch die Struktur innerhalb der Selbständigen im vergangenen Jahrzehnt verändert. So fand der zahlenmäßige Anstieg der Selbständigen nicht bei den „klassischen“ Selbständigen wie Handwerkern, Landwirten oder den Angehörigen der verkammerten Berufe statt, sondern bei den so genannten „neuen“ Selbständigen. Diese sind im Allgemeinen auf die Verwertung ihrer eigenen Arbeitskraft angewiesen, verfügen über keinen oder nur einen geringen Kapitalstock und beschäftigen in der Regel keine Mitarbeiter. Aus diesem Grund werden sie auch als Soloselbständige bezeichnet. Während die Zahl der Selbständigen mit Beschäftigten seit 2000 beinahe konstant geblieben ist und im Jahr 2005 bei knapp 1,8 Millionen lag, ist die Zahl der so genannten Soloselbständigen von 1,8 Millionen im Jahr 2000 auf knapp 2,3 Millionen im Jahr 2005 angewachsen und hat damit allein den Anstieg der Selbständigen in den letzten Jahren getragen. Diese Entwicklung hat zudem dazu geführt, dass heute über die Hälfte der Selbständigen keine Mitarbeiter mehr beschäftigen. 44. Besonders zu beachten ist, dass sich heute die Einkommenssituation insbesondere der Soloselbständigen nicht wesentlich von der der abhängig Beschäftigten unterscheidet. Im Jahr 2005 verfügten knapp 39 Prozent der Arbeiter und Angestellten und 37 Prozent der knapp 2,3 Millionen Soloselbständigen lediglich über ein Einkom-

men von unter 1.100 Euro, während es bei den Selbständigen mit Beschäftigten nur knapp 15 Prozent waren.“

(Gutachten des Sozialbeirats 2007, S.13 f, [http://www.sozialbeirat.de/files/sozialbeirat\\_gutachten\\_2007.pdf](http://www.sozialbeirat.de/files/sozialbeirat_gutachten_2007.pdf))

Die geringen Einkommen eines Großteils von Selbständigen führen dazu, dass diese für den Fall der Arbeitslosigkeit kaum eigene Reserven aufbauen können, sondern im Fall der Bedürftigkeit auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Das wiederum verlangt die Auflösung von Vermögen, auch Altersvorsorgevermögen, wenn sein Umfang oberhalb der vom Gesetzgeber festgelegten Höchstgrenze von 750 Euro pro Lebensjahr liegt. Durch deren Auflösung wiederum haben Selbständige dann häufig bei Erreichen des Rentenalters keine ausreichenden Rentenansprüche mehr.

Die **Problematik nicht ausreichend gesicherter Altersvorsorge** trifft alle Selbständigen. Nur knapp 10 Prozent *aller* Selbständigen sind durch Berufsständische Versorgungswerke abgesichert; hinzukommt, dass selbst dort auf Grund geringer Einzahlungen nicht von jedem Versicherten ausreichende Guthaben gebildet werden.

So heißt es in einer Studie des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA)

„... von 857.000 Selbständigen [in **freien** Berufen; also nicht etwa allen selbständigen Berufen] waren 335.375 in berufsständischen Versorgungswerken versichert, circa 39 Prozent...“

(Seite 8, [http://www.mea.uni-mannheim.de/mea\\_neu/paes/files/nopage\\_pubs/dcd8ya5tm645snk\\_komplett%20geschuetzt.pdf](http://www.mea.uni-mannheim.de/mea_neu/paes/files/nopage_pubs/dcd8ya5tm645snk_komplett%20geschuetzt.pdf) bzw. abgekürzter Link: <http://bit.ly/a7EyEq>)

Das ergibt bei rund 4 Millionen Selbständigen eine Zahl von unter 10 Prozent durch Versorgungswerke abgesicherte Personen.

Für diesen gesamten Personenkreis ist die freiwillige Arbeitslosenversicherung daher von hoher Bedeutung.

## 2. Position des DJV zur Reform der freiwilligen Arbeitslosenversicherung

### a) Sicherung des Status Quo, außerdem Zugang für alle Selbständigen

Der DJV hält die Fortsetzung der Regelungen zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung für einen wichtigen Schritt. Die Sicherung des Status der bereits Versicherten durch § 434 u Absatz 1 SGB III **Entwurf** ist hierbei besonders hervorzuheben.

Der DJV vertritt darüber hinaus aber die Ansicht, dass der die freiwillige Arbeitslosenversicherung ab 2011 nicht nur den bisher Versicherten und Existenzgründern möglich sein sollte, sondern auch denjenigen geöffnet werden sollte, die bereits selbstständig tätig sind und sich bisher nicht versichert haben.

In einem solchen generalisierten System der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbständige würden die Selbständigen ihren Anspruch auf Arbeitsgeld (dann Arbeitslosengeld I) selbst finanzieren und damit, weil sie häufig ihr Altersvorsorgevermögen nicht mehr vorzeitig

angreifen würden, auch keine Grundsicherungsrente im Alter). Das erscheint vom Grundsatz her schlüssiger als ein System, das die Selbständigen dazu zwingt, erst einmal alles wesentliche Vermögen aufzulösen, um damit langfristig zu beitragslosen Leistungsempfängern zu werden.

### b) Beitragshöhe am Eigenanteil der Versicherten orientieren

Gleichwohl muss ein System der freiwilligen Arbeitslosenversicherung die Leistungsfähigkeit der Einzahler im Blick haben. Der Beitragssatz liegt bei Arbeitnehmern derzeit mit einem Eigenanteil von 1,4 Prozent (insgesamt 2,8 Prozent) und ab 1. Januar 2011 bei 1,5 Prozent (insgesamt 3,0 Prozent).

Das entspräche übertragen auf den durchschnittlichen freien Journalisten mit einem Einkommen von 2.150 Euro einem Eigenanteil von rund 30 Euro. Bei dem Drittel der Versicherten, die unterhalb von 1.000 Euro verdienen, würden aber diese 30 Euro bereits einem Satz von 3,0 Prozent und höher entsprechen.

Nach der geplanten Reform der Regelungen zur Arbeitslosenversicherung würde der Beitrag hier ab 2012 für regulär Versicherte dagegen bei rund 80 bzw. 70 Euro im Monat liegen und damit sogar das Doppelte des Gesamtbeitrags der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Arbeitslosenversicherung entsprechen: Nach dem § 345 b Satz 1 Nummer 2 SGB **Entwurf** wird als beitragspflichtige Einnahme ein Arbeitsentgelt in Höhe der monatlichen Bezugsgröße berechnet, während es bis zum 31. Dezember 2010 bei 25 Prozent der Bezugsgröße lag. Hierbei handelt es sich um eine **Steigerung des Beitragssatzes um 400 Prozent**, auch wenn die Steigerung durch die Regelung des § 434 u Absatz 2 SGB III Entwurf in zwei Schritten erfolgt, mit einer Steigerung um 100 Prozent für das Jahr 2011 und einer weiteren Verdoppelung im Jahr 2012. Die Steigerung um das Vierfache ist den Versicherten kaum vermittelbar und erscheint als unverhältnismäßig hoch.

Es ist aus Sicht des DJV zu befürchten, dass ein Großteil der Versicherungsberechtigten (und zum Teil auch der bereits Versicherten) angesichts des Beitragsanstiegs spätestens im Jahr 2012 aus dem System austritt. Das dürfte insbesondere für Geringverdiener gelten und für solche Personengruppen, die zu den unteren Qualifikationsstufen zählen. Für diese Gruppen ist das Verhältnis von Einzahlung zu Leistung äußerst problematisch. **Hier droht das faktische Ende einer Regelung.**

Bei der Kalkulation eines angemessenen Beitrags der selbständigen Versicherten sollte nach Auffassung des DJV der **Eigenanteil der Arbeitnehmer** der Bezugspunkt der effektiven Belastung in der Beitragsbemessung sein. Die darüber liegende Belastung erscheint kaum darstellbar. Übertragen auf die Systematik der Bezugsgröße erscheint es daher allenfalls als vertretbar, als beitragspflichtige Einnahme ein Arbeitsentgelt in Höhe von 50 Prozent der Bezugsgröße für regulär Versicherte, für Existenzgründer in Höhe von 25 Prozent festzuschreiben.

Alternativ müsste überlegt werden, Beiträge zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung bei Selbständigen in Höhe von 50 Prozent (dem Arbeitgeberanteil insoweit

entsprechend) steuerlich als sofortig abziehbare Betriebsausgabe einzustufen. Gleichwohl würde bei dieser Lösung nachteilig, dass Einkommensbezieher mit geringem Einkommen in der Nähe der steuerlichen Freigrenzen von dieser Regelung mithin kaum profitieren würden, während in der Relation von Einkommens-/Beitragsituation ihre Belastung ohnehin schon außerordentlich stark ausfallen würde.

#### **c) Zeitraum für Existenzgründer verlängern**

Aus Sicht des DJV ist der vorgesehene Zeitraum von einem Jahr, in dem Existenzgründer einen ermäßigten Beitragssatz in Höhe von 50 Prozent der monatlichen Bezugsgröße zahlen sollen, zu kurz bemessen (§ 345b Satz 2 SGB III **Entwurf**). Der Mindestzeitraum für eine erfolgreiche Existenzgründung und für stabilisiertes Einkommen liegt nach den Erfahrungen im Schnitt bei drei Jahren. Daher sollte der Zeitraum des ermäßigten Beitragssatzes auf drei Jahre ausgedehnt werden. Dabei sollte, wie bereits erwähnt, angesichts der besonders schwierigen finanziellen Situation von Existenzgründern, ein Arbeitsentgelt in Höhe von 25 Prozent der Bezugsgröße für Existenzgründer festgeschrieben werden.

#### **d) Begrenzung auf zweifache Geltendmachung problematisch**

Mit Sorge nimmt der DJV zur Kenntnis, dass die Inanspruchnahme von Leistungen aus der freiwilligen Arbeitslosenversicherung auf zweimalige Geltendmachung begrenzt werden soll (§ 28 a Absatz 2 S. 2 SGB III **Entwurf**). Es entspricht gerade der häufigen Fluktuation von Aufträgen, dass es mehrmals zur Arbeitslosigkeit kommen kann. Nur das kann letztlich auch die Aufgabe dieser freiwilligen Arbeitslosenversicherung sein: die Selbständigen davor zu bewahren, wegen einiger kurzer Flaute gleich die gesamte Geschäftstätigkeit aufzugeben.

Es ist nicht zu erkennen, aus welchen Erfahrungssätzen die offenbare Ansicht hergeleitet wird, dass eine zweimalige Arbeitslosmeldung pauschal als „berechtigt“ einzustufen wäre, eine dreimalige aber irgendwie auf „Missbrauch“ schließen ließe. Die Arbeitsagenturen verfügen bereits heute über zahlreiche Möglichkeiten, von Arbeitssuchenden (zu denen jeder Versicherte, der sich arbeitssuchend meldet, gehört) eine aktive Teilnahme zu verlangen und befürchteten Missbrauch durch Maßnahmen wie verpflichtenden Seminarbesuch auszu-schließen. Aus Sicht des DJV ist das bestehende System der Kontrolle und Sanktionen im Arbeitsförderungsrecht vollkommen ausreichend, um einen Missbrauch auszu-schließen.

#### **Quellen (soweit nicht bereits im Text zitiert):**

*DJV-Umfrage 2008, abrufbar unter [http://www.djv.de/fileadmin/DJV/Journalismus\\_praktisch/Arbeitsfelder/Arbeitsfelder\\_Freie/Infos/Freienumfrage2008.pdf](http://www.djv.de/fileadmin/DJV/Journalismus_praktisch/Arbeitsfelder/Arbeitsfelder_Freie/Infos/Freienumfrage2008.pdf) bzw. verkürzter Link: <http://bit.ly/aTqna>*

*DJV-Konjunkturumfrage 2009, abrufbar unter [http://www.djv.de/fileadmin/DJV/Journalismus\\_praktisch/Arbeitsfelder/Arbeitsfelder\\_Freie/Infos/freienumfrage2009.pdf](http://www.djv.de/fileadmin/DJV/Journalismus_praktisch/Arbeitsfelder/Arbeitsfelder_Freie/Infos/freienumfrage2009.pdf) bzw. verkürzter Link: <http://bit.ly/MMalk>*

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)228**

1. Juli 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Bundesagentur für Arbeit (BA)****Zu Artikel 1, Nummern 4, 14, 15, 23 (Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag §28a SGB III)**

Die Entfristung der Regelung für die Personenkreise der Selbständigen und Auslandsbeschäftigten wird begrüßt. Die Regelung zur Vorversicherungszeit stellt die bisher ausgeübte Rechtsanwendung klar und gestaltet den Zugang flexibler. Mit dem Ruhen und der Kündigungsmöglichkeit der Antragspflichtversicherung wird die bisherige Verwaltungspraxis gesetzlich verankert und eine bestehende Gesetzeslücke geschlossen. Gegen die Ausweitung der Ausschlussfrist von einem auf 3 Monate bestehen keine Bedenken. Darüber hinaus werden bestimmte Mitnahmeeffekte ausgeschlossen.

Mit der Änderung der beitragspflichtigen Einnahme wird eine bessere Beitragsgerechtigkeit („Beitrag/Leistung“) erreicht.

Die Übergangsregelung stellt eine stufenweise Anhebung der beitragspflichtigen Einnahme/des Beitrags bei den Altfällen sicher.

**Ergänzungsvorschlag:**

In § 28a Abs. 1 Nr. 3 sollte auch die Verordnung (EG) Nr. 883/04 aufgenommen werden. Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 gilt nur noch in den EWR-Staaten und der Schweiz.

**Zu Artikel 1, Nummer 4, (Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag § 28a SGB III) – Stellungnahme aus Haushaltssicht**

Die Berechnung der erwarteten Mehreinnahmen für die BA ist vom Grundsatz her nachvollziehbar, allerdings rechnet die BA mit einer weniger starken Inanspruchnahme der freiwilligen Versicherung. Im Gesetzentwurf wird mit 210.000 Personen gerechnet; die BA geht davon aus, dass es rd. 50.000 weniger sind. Aus den derzeitigen Einnahmen lässt sich lediglich ein Bestand von ca.

160.000 freiwillig Weiterversicherten ableiten (dies bezieht sich auf die Gruppe der Selbständigen; die Auslandsbeschäftigten sind aufgrund der weitaus geringeren Nutzung des § 28a SGB III zu vernachlässigen). Der Bestand von 160.000 Personen wurde auch bei der Kalkulation der Mehreinnahmen von der BA zugrunde gelegt. Aufgrund der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Vervierfachung der Beiträge hält die BA einen Anstieg der freiwillig Weiterversicherten auf 210.000 eher für unwahrscheinlich. Entsprechend werden die Mehreinnahmen gegenüber 2009 in einer Größenordnung von rd. 100 Mio. EUR eingeschätzt (Freiwillige Beiträge der Selbständigen in 2009: 33,9 Mio. EUR). Insgesamt dürften die Einnahmen damit rund 135 Mio. EUR betragen. Der Gesetzentwurf geht implizit von 7.600 Leistungsempfängern und einem monatlichen Kopfsatz für Arbeitslosengeld von 1.700 EUR aus. Die BA sieht ein höheres Risiko der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld. Aufgrund der hohen Unsicherheit der Annahmen geht die BA davon aus, dass die Ausgaben für Arbeitslosengeld auf Basis einer mittleren Variante rund 245 Mio. EUR pro Jahr erreichen könnten (Leistungsempfänger: 12.000; Kopfsatz: 1.700 EUR). Dies würde dazu führen, dass die Ausgaben um rund 110 Mio. EUR über den erwarteten Einnahmen liegen. Insofern ist ein Finanzrisiko für die BA nicht auszuschließen.

**Zu Artikel 1, Nummer 10 (Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen § 216a SGB III)**

Die Verpflichtung des Arbeitgebers, die BA vor Abschluss der Interessenausgleichs- /Sozialplanverhandlungen anzuhören und Einführung der Kriterien „erforderliche und angemessene“ Maßnahmekosten entspricht den o.a. Rechtsänderungsvorschlägen der BA.

**Einschätzung/Hinweise**

Mit Wegfall der Förderung der Maßnahmen zur Feststellung der Eingliederungsaussichten in § 216a Abs. 1

Satz 2 SGB III wird die BA künftig zur Durchführung des Profiling verpflichtet. Um eine rechtlich nicht angreifbare Basis zu haben, bedarf es daher

a) einer eindeutigen gesetzlichen Regelung einer Verpflichtung zur Arbeitsuchendmeldung beim Wechsel des Arbeitnehmers vom personalabgebenden Betrieb zur Transfergesellschaft und ferner

b) der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Übermittlung der Profilingdaten der BA an die Transfergesellschaft.

Der im Gesetz enthaltene Lösungsansatz über die persönliche Einwilligung zur Datenübermittlung ist zu verwaltungsaufwändig und erscheint nicht ausreichend (z.B. bei Verweigerung in Einzelfällen). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der verfügbaren begrenzten Personalressourcen der BA das Profiling nicht in allen Fällen mit einem ggfs. mehrtägigen Profiling bei Dritten zu vergleichen ist.

Auf jeden Fall müsste in dem Gesetzentwurf klargestellt werden, dass unabhängig von einer ggfs. vorliegenden Aufstockereigenschaft des Arbeitnehmers die Zuständigkeit der Agentur für Arbeit für das Profiling und die Dauer der Beschäftigung in der Transfergesellschaft gegeben ist. Eine Verteilung auf Agenturen und mehrere Grundsicherungsträger nach dem Wohnortprinzip der Arbeitnehmer wäre nicht zielführend und bürokratiesteigernd.

#### **Stellungnahme aus Haushaltssicht**

Dass durch den Wegfall der Förderung von Maßnahmen zur Feststellung der Eingliederungsaussichten durch Dritte entsprechende (rd. 5 Mio. EUR p.a.) Minderausgaben realisiert werden, kann von der BA nicht eingeschätzt werden. Im Jahr 2009 wurden für die Förderung von Transfermaßnahmen insgesamt rd. 16 Mio. EUR ausgegeben.

Durch die Neufassung des §216b Abs. 9 wird die bisherige halbjährige Datenmeldung des Arbeitgebers auf eine monatliche Datenmeldung umgestellt, die nun Einzeldaten zu allen Beziehern von Transfer-Kug mit wirkungsrelevanten Informationen enthalten soll. Lt. Gesetzesbegründung ist eine Auswertung der Daten durch die BA erforderlich, um die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel zu steigern. In diesem Zusammenhang ist zu klären, wie die Auswertungsmöglichkeiten in die Statistik zu Beziehern von Transfer-Kug zu integrieren sind. Die statistischen Auswertungen auf Basis der von den Arbeitgebern monatlich zu übermittelnden Daten erfordern, sind neben den Anpassungen des Leistungsverfahrens (voraussichtlich ZerBerus), auch **umfangreiche Erweiterungen der Kug-Statistik**. Es ist damit zu rechnen, dass die Berichtsfähigkeit erst deutlich nach der Einführung des neu gestalteten Datentransfers vorliegen wird.

#### **Zu Artikel 1, Nummer 11 (Transferkurzarbeitergeld § 216b SGB III)**

Die Änderungen der Abs. 1, 3 und 4 entsprechen den Rechtsänderungsvorschlägen der BA. Positiv bewertet wird die Aufzählung eines Betreuungsschlüssels von mindestens 1 zu 50, der Einsatz von qualifizierten Beratern und die Anwendung von Anreizsystemen zur frühzeitigen Arbeitsaufnahme in der Gesetzesbegründung.

Ebenfalls positiv zu sehen ist die Festlegung bundeseinheitlicher Kriterien für die betrieblichen Voraussetzungen, ohne deren Erfüllung Transfer-Kug nicht gezahlt werden kann.

Der Hinweis auf § 38 SGB III in Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 wirft die Frage auf, inwieweit eine zweifache Arbeitsuchendmeldung während eines Transfervorgangs erforderlich/zweckmäßig ist.

Hinsichtlich des Übermittlungsgedankens von Profilingergebnissen wird auf die o.a. Ausführungen zu § 216a verwiesen. Hierzu muss eine eindeutige gesetzliche Übermittlungsbefugnis geschaffen werden.

Die vorgeschlagene Rechtsänderung zu § 216b Abs. 9 ist der erste Schritt zu einer Verbreiterung der Datenbasis. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse vermögen zu einen jedoch noch nicht den individuellen beruflichen Werdegang widerzuspiegeln, zum anderen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt darauf hinzuweisen, dass die erforderliche Anpassung der IT-Anwendungen der BA zum Zeitpunkt des Inkrafttretens zum 01.01.2011 nicht sichergestellt werden kann. Die für eine maschinelle Auswertung von diesbezüglichen Datensätzen erforderliche elektronische Datenübermittlung scheidet momentan auch an einem gesicherten Datenübertragungsweges im Sinne des Signaturgesetzes.

#### **Stellungnahme aus Haushaltssicht**

Ob durch die forcierte Unterbreitung von Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten bzw. von Vermittlungsvorschlägen eine Bezugsdauerverkürzung von einem Monat erreicht werden kann, wird nicht begründet und kann auch seitens der BA nicht eingeschätzt werden. Grundsätzlich wäre bei einer Verkürzung der Bezugsdauer um 1/6 ein Einsparvolumen von rd. 50 Mio. EUR p.a. jedoch realistisch.

#### **Zu Artikel 1, Nummer 17 (Verlängerung der Förderung beschäftigter Arbeitnehmer § 417 SGB III 12/2011)**

Die Mehrkosten können durch Gesamtdeckung des Eingliederungstitels insgesamt aufwandsneutral bleiben (Ist-Ausgaben 2009: rd. 34,4 Mio. EUR zzgl. 17,1 Mio. EUR im erweiterten Personenkreis).

#### **Zu Artikel 1, Nummer 18 (EGZ für Ältere § 421 f Absatz 5 SGB III)**

Die Verlängerung des Eingliederungszuschusses für Ältere wird nicht befürwortet.

Ein Eingliederungszuschuss für Ältere kann auch durch einen EGZ nach § 218 SGB III geleistet werden. Durch den Verzicht auf eine Verlängerung der Geltungsdauer des EGZ Ältere würde bereits jetzt ein Beitrag zur Straffung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente geleistet werden.

Die BA favorisiert nach wie vor die Zusammenlegung der verschiedenen Eingliederungszuschüsse zu einer Leistung mit variabler Förderhöhe und -dauer, so dass im Einzelfall das Vermittlungshemmnis und der erforderliche Aufwand maßgeblich sind.

Die angegebenen Mehrkosten des 4. SGB IV ÄndG-Entwurf (293 Mio. EUR) werden erwartet, können aber

durch Gesamtdeckelung des Eingliederungstitels insgesamt aufwandsneutral bleiben.

Das Programm Eingliederungszuschüsse SB (schwerbehinderte Menschen) nach § 421f SGB III wird jedoch außerhalb des Eingliederungstitels in Kapitel 3 des BA-Haushalts geführt. Die Ausgaben beliefen sich hierfür im Jahr 2009 bei rd. 36,7 Mio. EUR; eine Verlängerung wäre selbst bei Deckelung des Eingliederungstitels nicht aufwandsneutral.

**Zu Artikel 1, Nummer 19 (Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer § 421j SGB III)**

Die Einschätzung der Mehrkosten im Jahr 2011 (rd. 59 Mio. EUR) kann nachvollzogen werden, da es sich um die Ausgabenhöhe des Jahres 2009 handelt.

**Zu Artikel 1, Nummer 20 (Erweiterte Berufsorientierung § 421q SGB III)**

Eine befristete Verlängerung der Vorschrift ist von der Selbstverwaltung der BA gefordert worden und wird begrüßt.

Die Maßnahmen der vertieften Berufsorientierung sind entsprechend dem geschäftspolitischen Schwerpunkt „Prävention“ seit Inkrafttreten der Vorschrift Ende 2007 insbesondere in Kooperation mit den Ländern erheblich ausgeweitet und ausgebaut worden. Ein Auslaufen der Regelung Ende 2010 hätte die Gestaltungsspielräume für die Maßnahmen der vertieften Berufsorientierung deutlich reduziert und – nachdem im Jahre 2008 die Kooperationsstrukturen aufgebaut und 2009 weiterentwickelt wurden - spätestens in diesem Jahre einen deutlichen Rückzug der BA aus dem diesem Thema zur Folge gehabt. Noch notwendige Zeit für eine verbesserte Evaluation der Maßnahmen stünde damit nicht zur Verfügung.

Für die erweiterte Berufsorientierung nach § 421q SGB III wurden im vergangenen Jahr im Rechtskreis SGB III insgesamt 57,4 Mio. EUR (einschließlich Ausfinanzierung der vertieften Berufsorientierung für Jugendliche 2007) ausgegeben. Da die Leistung Teil des Eingliederungstitels ist, gehen Mehrausgaben zulasten anderer Leistungen.

Die Mehrkosten können durch Gesamtdeckelung des Eingliederungstitels insgesamt aufwandsneutral bleiben (Ist-Ausgaben 2009: 57,4 Mio. EUR).

**Zu Artikel 1, Nummer 21 (Ausbildungsbonus § 421r Absatz 11 SGB III)**

Eine teilweise Verlängerung des Ausbildungsbonus für einen einzelnen Personenkreis wird nicht befürwortet. Sofern eine Verlängerung des Ausbildungsbonus beabsichtigt ist, sollte dies für die gesamte Leistung geschehen, dann aber nicht für einen Zeitraum von 3 Jahren, sondern - mit Blick auf die noch nicht vorliegenden Ergebnisse der Evaluation - zunächst für ein Jahr.

Sofern nach 2010 ausschließlich Ausbildungen für einen einzelnen Personenkreis förderungsfähig wären, würden die operativen Kosten und der Aufwand pro Förderfall steigen, da die komplette Infrastruktur (coSachNT, Vordrucke, Statistik, etc.) und das Fachwissen auf allen Ebenen für eine vergleichsweise geringe Anzahl an Förderfällen weiterhin aufrechterhalten werden müsste.

Die Verlängerung der speziell für durch Insolvenzen betroffenen Förderfälle wurde in den Mehrausgaben des Gesetzentwurfes nicht berücksichtigt. Die Finanzsysteme der BA können im Ausbildungsbonus nicht nach Merkmalen der Leistungsempfänger differenzieren. Die angelegenen Mehrkosten von 18 Mio. EUR werden als Untergrenze eingeschätzt. Der Ausbildungsbonus ist nicht Teil des Eingliederungstitels und verursacht daher nicht durch andere Leistungen kompensierbare Mehrausgaben.

**Zu Artikel 1, Nummer 22 (Sonderregelungen zu Kurzarbeitergeld, Qualifizierung und Arbeitslosengeld § 421t SGB III)**

Mit der Übernahme der vollen Sozialversicherungsbeiträge in pauschalierter Form ab dem 7. Kug- Bezugsmonat wird der im Hinblick auf den absehbaren Fachkräftebedarf sinnvolle und notwendige Qualifizierungsimpuls deutlich abgeschwächt.

**Verlängerung der SV-Regelungen bei konjunkturellem und Saison-Kug**

Durch die Regelungen im Gesetzentwurf werden die derzeit befristeten Erstattungsregelungen durch die BA bei Kug vollständig beibehalten und bis März 2012 verlängert. Darüber hinaus wird die geltende Verordnung, die eine maximale Bezugsdauer von 18 Monaten vorsieht, nicht geändert. Der Gesetzentwurf berücksichtigt, dass im Jahr 2011 dadurch Mehrkosten in Höhe von 710 Mio. EUR (2012: 110 Mio. EUR) entstehen. Nach den derzeitigen Ausgabenverläufen würden 710 Mio. EUR an SV-Erstattungsausgaben eine Leistungsempfängerzahl von jahresdurchschnittlich knapp 2350 Tsd. Personen im Jahr 2011 unterstellen (Kopfsatz netto: 318 EUR; SV-Erstattungen: rd. 75 % der Nettoleistung). In diesem Jahr rechnet das IAB mit einem Bestand von rd. 650 Tsd. Personen (nur konj. Kug). Hier wird deutlich, dass in den Annahmen des Gesetzentwurfes ein hohes Mehrausgabenrisiko enthalten ist. Bis einschl. Mai 2010 wurden allein für SV-Erstattungen im Bereich konjunkturelles Kug bereits rd. 870 Mio. EUR verausgabt. Die BA rechnet unter Berücksichtigung der vorliegenden Gesetzesänderung damit, dass es im kommenden Jahr zu Ausgaben im Bereich konj. Kurzarbeitergeld von insgesamt knapp 1,9 Mrd. EUR (davon: 770 Mio. EUR für SV-Erstattungen) kommen wird.

**Nachrichtlich:**

Durch Tarifabschlüsse in der Metall- und Elektroindustrie werden darüber hinaus Bemessungsentgelte für die Kug-Bemessung um bis zu 15 % erhöht, da Jahressonderzahlungen in die monatlichen Entgelttabellen eingearbeitet wurden. Auch hierdurch steigen die Ausgaben im Bereich Kug.

**Zu Artikel 2 (Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes § 11 Abs. 4 Satz 3 AÜG)**

Aus Sicht der BA sollte die Regelung zur Einbeziehung der Zeitarbeitsfirmen in die Kug-Regelung dergestalt gelten, als die Gewährung von Kug im Gefolge des Entleihbetriebs möglich ist, ein eigenständiger Anspruch während der verleihfreien Zeit jedoch ausgeschlossen bleibt.

**Einschätzung/Hinweise**

Ein eigenständiger Anspruch auf Kurzarbeitergeld für Zeitarbeitnehmer auch für verleihfreie Zeiten ist unter den sich abzeichnenden normalen Wirtschaftsbedingungen praktisch nicht vom allgemeinen Geschäftsrisiko abzugrenzen.

#### **Grundsätzliche Anmerkung zu den finanziellen Auswirkungen**

Die BA geht auf Basis der Frühjahreseckwerte davon aus, dass im laufenden Jahr ein Defizit von rd. 14 Mrd. EUR (finanziert u.a. durch Liquiditätshilfen des Bundes in Höhe von 11,1 Mrd. EUR) im Haushalt der BA auftritt. Im Jahr 2010 wird der Bund nicht von der BA selbst finanzierbare Defizite durch Bundeszuschüsse begleichen. Ab dem kommenden Jahr ist die BA gezwungen, auch überjährig Darlehen aufzunehmen. Die Ausweitung von Leistungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung vergrößert das strukturelle Defizit der BA und somit eine sich abzeichnende Verschuldung zulasten künftiger Beitragszahler.

Im Gesetzentwurf wird **eine ganzheitliche Überprüfung aller Arbeitsmarktinstrumente für das Jahr 2011** angekündigt wird. Je nach Ergebnis der Überprüfung ist mit umfangreichen Änderungen der Fachverfahren, mit entsprechenden **Auswirkungen auf die Förder- und Arbeitsmarktstatistik in den Jahren 2011 / 2012** auszugehen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)225**

1. Juli 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung****0. Vorbemerkung zur wirtschaftlichen Entwicklung  
in den Jahren 2010 / 2011**

Im Jahr 2009 stagnierte die Erwerbstätigkeit und die Arbeitslosigkeit stieg um „nur“ 160 Tsd. Personen – trotz des Einbruchs der wirtschaftlichen Aktivität um 5 Prozent. Inzwischen ist eine leichte wirtschaftliche Erholung eingetreten, die jedoch risikobelastet bleibt. Damit stellt sich die Herausforderung, bislang erhaltene Beschäftigung möglichst zu sichern, aber auch Anpassungen zuzulassen, damit sich weder obsolekte Strukturen noch die entstandene Arbeitslosigkeit verfestigen.

Nach der Krise 2009 befindet sich die deutsche Wirtschaft 2010 in einer Phase der Belebung, in der der Vorausschau des IAB (vgl. Fuchs u.a. 2010) wird in der mittleren Variante der Arbeitsmarktprojektion ein Wachstum des realen BIP um 1¾ Prozent angenommen. Risiken, wie z.B. eine Kreditklemme, bestimmen die untere Variante mit 1 Prozent Wachstum, Chancen durch eine Erholung auf breiterer Basis die obere Variante mit 2 ½ Prozent.

Die Wachstumsprognosen für das Jahr 2011 liegen derzeit zwischen 1,2 und 2,1 Prozent. Dementsprechend würde sich die leichte Erholung fortsetzen. Ein weiterer kräftiger Beschäftigungsrückgang in der mittleren Frist ist unwahrscheinlich. Dasselbe gilt für einen starken Beschäftigungsaufbau: Die Spielräume bei der Arbeitszeit und der Produktivität je Stunde sind voraussichtlich auch im Jahr 2011 noch zu groß.

**1. Zu Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld (§§ 38, 216a, 216b SGB III)**

Die vorgeschlagenen Neuregelungen können die Qualität und Effizienz der Transferleistungen nach den §§ 216a und 216b SGB III steigern. Dafür sprechen die Erfahrungen der Praxis wie auch Forschungsergebnisse (vgl. Deeke/Ohlert 2009). Darüber hinaus scheinen sie auch für eine bisher nicht mögliche Erfolgskontrolle nutzbar.

Dazu sollte jedoch nicht auf Verbleibsangaben der Träger gesetzt werden, weil diese immer mit Problemen der Vergleichbarkeit und Validität verbunden sind. Stattdessen sollte der BA die Möglichkeit zur Ermittlung des Verbleibs bzw. der Eingliederung im Sinne der gesetzlichen Eingliederungsbilanz gegeben werden.

**2. Zu den Regelungen einer freiwilligen Weiterversicherung (§ 28a SGB III)**

Wie die Anträge auf freiwillige Weiterversicherung zeigen, stellen die Selbständigen den Großteil der Antragsteller. Ihr Anteil erhöhte sich dabei in den Jahren 2006 bis 2009 kontinuierlich von gut 80 auf über 90 Prozent an allen Antragstellern.

Für die Pflegepersonen gilt als beitragspflichtige Einnahme ein Arbeitsentgelt i.H. von 10 v.H. der monatlichen Bezugsgröße, für die selbständig Tätigen und die im Ausland Beschäftigten 25 v.H. der monatlichen Bezugsgröße. Der Beitragssatz für das Jahr 2010 beträgt 2,8 v.H.. Auf der Basis der Bezugsgröße (2.555 Euro West, 2.170 Euro Ost) errechnet sich für das Jahr 2010 ein Beitrag in Höhe von 7,15 Euro (West) und 6,08 Euro (Ost) für Pflegepersonen, 17,89 Euro (West) und 15,19 Euro (Ost) für selbständig Tätige und 17,89 Euro (West, Ost) für Auslandsbeschäftigte. Der Beitrag ist vom Versicherten allein zu tragen.

Tritt nach einer Zeit mit freiwilliger Weiterversicherung der Versicherungsfall ein, richtet sich die Höhe des Arbeitslosengeldes nach einem fiktiven Arbeitsentgelt, wenn der Betroffene in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit nicht mindestens 150 Tage Arbeitsentgelt aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung erzielt hat. Die Höhe dieses fiktiven Arbeitsentgelts ist u.a. von der Beschäftigung, auf die sich die Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit für den Arbeitslosen richten, und der für die Ausübung dieser Beschäftigung erforderlichen Qualifikation abhängig.

Die Höhe des monatlichen Arbeitslosengeldes reicht dabei von 607,20 Euro (keine Ausbildung, Bundesgebiet Ost) bis 1.266,00 Euro (Hoch-/Fachhochschule, Bundesgebiet West). Die Anspruchsdauer beträgt in Analogie zum Arbeitslosengeld I mindestens sechs Monate und kann unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 24 Monate betragen.

Aus der Statistik der BA ist lediglich eine Information zum aktuellen Bestand an Empfängern von Arbeitslosengeld aufgrund freiwilliger Weiterversicherung verfügbar. Im Lichte dieser Zahlen erscheint die Einschätzung der Bundesregierung, die in den nächsten Jahren von rund 7.600 Beziehern von Arbeitslosengeld bei einem monatlichen Kopfsatz von 1700 Euro ausgeht, als realistisch.

Dem IAB liegen keine eigenen Daten zu Empfängern von Arbeitslosengeld aufgrund freiwilliger Weiterversicherung, der Dauer der Vorversicherungszeiten, der Höhe und Dauer der Leistungen etc. vor. Eine belastbare Nachhaltung der im Gesetzentwurf genannten Mehreinnahmen bzw. -ausgaben ist mithin nicht möglich.

Das IAB verfügt auch über keine Information, inwieweit Personen, die mit dem Gründungszuschuss nach § 57 SGB III gefördert wurden, von der Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung Gebrauch machen. Gleichwohl ist dem in der Gesetzesbegründung vorgetragenen Argument, die Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung für Existenzgründer trage dazu bei, Hemmnisse für den Schritt in die Selbständigkeit zu überwinden und so eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, zuzustimmen.

Vorbehaltlich der beschriebenen Informationslücken dürften nach heutigem Kenntnisstand die Vorteile der freiwilligen Weiterversicherung überwiegen. Die unbefristete Fortführung dieser Regelung über den 31.12.2010 hinaus erscheint mithin als sinnvoll.

### **3. Zu den Regelungen zur Weiterbildungsförderung (§ 417 SGB III)**

Die Förderung der Weiterbildung älterer und geringqualifizierter Personen in Beschäftigung erscheint nach aktuellem Forschungsstand – auch unabhängig von der zu erwartenden wirtschaftlichen Erholung – empfehlenswert. Die Verlängerung der Anwendbarkeit der Regeln für die zur Verfügung stehenden Instrumente ist deshalb nachvollziehbar.

### **4. Zum Kurzarbeitergeld (§421t SGB III)**

Die Kurzarbeit wurde in der Vergangenheit in unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen. In den Rezessionen der 70er und 80er Jahre lagen die jahresdurchschnittlichen Kurzarbeiterquoten zwischen drei und vier Prozent (bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten). In den neunziger Jahren hat der Gesetzgeber die Hürden zur Einführung konjunktureller Kurzarbeit bzw. für das Kurzarbeitergeld höher gelegt. Ab dem Jahr 1989 fiel sukzessive die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für die Kurzarbeiter weg, und seit dem Jahr 1994 müssen die Betriebe diese Beiträge voll übernehmen. Zudem sind die Betriebe seit der Einführung des SGB III im Jahr 1997 verstärkt gehalten, zunächst möglichst alle Arbeitszeitpolster abzubauen und

Arbeitszeitflexibilitäten zu nutzen, bevor die Kurzarbeit in Anspruch genommen wird.

Mit den Regelungen des § 421t SGB III wurde im Jahr 2009 die Inanspruchnahme von konjunktureller Kurzarbeit und Saison-Kurzarbeit – zeitlich befristet bis Ende 2010 – wieder erleichtert. Die rechtlichen Änderungen erfolgten vor dem Hintergrund der außerordentlich schwierigen wirtschaftlichen Situation im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise und der negativen Aussichten für den Arbeitsmarkt. Es wurden die finanziellen Anreize verstärkt (Erstattung von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung), die Hürden zur Inanspruchnahme niedriger gelegt (Aussetzen der Drittel-Erfordernis; Minusstunden keine Voraussetzung; keine Auswirkungen von Beschäftigungssicherungsvereinbarungen) sowie der potenzielle Nutzerkreis ausgeweitet (Übertragung der Regelung von Konjunktur-KuG auf Saison-KuG sowie Kurzarbeit bei Leiharbeitnehmern). Durch die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge vom ersten Tag an wurden zusätzlich Anreize zur Qualifizierung der Kurzarbeiter gesetzt.

Die Attraktivität von Kurzarbeit ist dadurch deutlich gestiegen: Die Zahl der konjunkturell begründeten Kurzarbeiter erreichte im Mai 2009 mit 1,516 Mio. Personen ihren Höchststand und betrug im Jahresdurchschnitt 1,089 Mio. bei rund 50 Tsd. Betrieben. Der durchschnittliche Arbeitsausfall bei konjunktureller Kurzarbeit betrug 31 % der Normalarbeitszeit. Insgesamt wurde durch die Neuregelungen der Anstieg der Arbeitslosigkeit abgeschwächt. Wie hoch der Beitrag zur Beschäftigungsstabilisierung 2009 war, lässt sich nicht exakt quantifizieren, da wir nicht wissen, wie viele Kurzarbeiter ansonsten entlassen worden wären. Das rechnerische Äquivalent der konjunkturellen Kurzarbeit im Jahr 2009 betrug 340 Tsd. Beschäftigte.

Mitnahmeeffekte können bei diesen temporären Neuregelungen nicht ausgeschlossen werden. So kann vermutet werden, dass ein Teil der Betriebe auch ohne die zusätzlichen Anreize Kurzarbeit in Anspruch genommen hätte. Auch hätten Betriebe anstelle von Kurzarbeit für kollektivvertragliche Arbeitszeitverkürzungen zur Beschäftigungssicherung optieren können, sofern solche vereinbart worden wären. Allerdings gibt es deutliche Anzeichen dafür, dass die Betriebe über die Kurzarbeit hinaus in beträchtlichem Maße Beschäftigung halten. So ist die Arbeitszeit im Jahr 2009 auch auf anderen Wegen verkürzt worden (um insgesamt 2,8 %) und die Produktivität je Arbeitsstunde ist kräftig gefallen (um 2,2 %) (vgl. Fuchs u.a. 2010).

Die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld wurde zunächst auf 18 und dann auf 24 Monate verlängert. Sie beträgt für Neufälle seit Anfang 2010 wieder 18 Monate. Je länger die Krise und ihre Folgen für den Arbeitsmarkt andauern, desto weniger kann Kurzarbeit die Folgen abfedern. Konjunkturelle Kurzarbeit zielt darauf, einen voraussichtlich vorübergehenden Rückgang der Arbeitsnachfrage zu kompensieren, da der Leistungsbezug an die Bedingung eines vorübergehenden Nachfragerückgangs geknüpft ist. Kurzarbeit können auch Unternehmen mit strukturellen Problemen nutzen (vgl. Crimmann/Wießner 2009). Dies ist dann kritisch zu sehen, wenn Kurzarbeit in Arbeitslosigkeit oder in Verrentung mündet. Bislang gibt es dafür jedoch keine empirischen

Belege. Ohnehin lassen sich strukturelle Problemlagen im konjunkturellen Tal nicht ex-ante, sondern in der Regel nur ex-post empirisch belegen (vgl. Deeke 2009, S. 450). Bisher ist eher davon auszugehen, dass von der Krise insbesondere wachstumsstarke, exportorientierte Betriebe bzw. Branchen in prosperierenden Regionen betroffen waren, denen prinzipiell gute Wachstumschancen in der Zukunft zuerkannt werden können (vgl. Möller 2009, S. 330).

Hervorzuheben ist die Befristung der Neuregelungen im Bereich der Kurzarbeit mit Blick auf die bestehende Ausnahmesituation. In normalem konjunkturellem Fahrwasser erscheinen die vorher geltenden Regelungen als ausreichend, um Betriebe in einer temporären Notlage zu unterstützen. Denn bei zu starken und dauerhaft nutzbaren staatlichen Hilfsmaßnahmen besteht generell die Gefahr, nicht mehr marktfähige Arbeitsplätze künstlich zu erhalten und so den Wettbewerb in Branchen sowie den Strukturwandel zu bremsen. Allerdings dürften die nach wie vor beträchtlichen Remanenzkosten der Kurzarbeit solchen Entwicklungen entgegenwirken (vgl. Bach/Spitznagel 2009).

Durch die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit wurde ein zusätzlicher Anreiz für die Inanspruchnahme gesetzt. Grundsätzlich spricht vieles dafür, Betriebe und Beschäftigte dazu zu bewegen, die Phase der Kurzarbeit zur Qualifizierung zu nutzen. Die Regelung hat bisher jedoch nur langsam Wirkungen entfaltet. Dazu mag beigetragen haben, dass seit Mitte des Jahres nach sechs Monaten die volle Erstattung auch ohne Qualifizierung möglich ist. Im Jahr 2009 gab es bis Ende November mehr als 122 Tsd. Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen während konjunktureller Kurzarbeit (99 Tsd. vom ESF gefördert, 23 Tsd. gemäß § 77 Abs. 2 SGB III). Eine abschließende Beurteilung ist auf Basis der vorliegenden Informationen nicht möglich.

Unzweckmäßig ist die Verbindung der Förderung nach § 77 SGB III mit dem Bildungsgutscheinverfahren (§ 421 Abs. 4 i.V.m. § 417 Satz 2 SGB III). Der Bildungsgutschein sieht eine individuelle Auswahl eines zertifizierten Trägers und einer zertifizierten Maßnahme vor. Die Suche nach einer geeigneten Maßnahme gestaltet sich für die Arbeitnehmer insbesondere schwierig, da die Maßnahme zusätzlich noch zeitlich zum betrieblichen Ablauf passen muss. Eine Koordination von betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten durch den Arbeitgeber wird durch das Bildungsgutscheinverfahren zusätzlich erschwert. Da die Zertifizierung in den §§ 84 und 85 SGB III geregelt ist, bliebe – auch bei Verzicht auf das Angebot des Bildungsgutscheins – die Qualitätssicherung erhalten. Eine Einzelfallprüfung des Arbeitnehmers durch die Agentur für Arbeit wäre zudem entbehrlich, wenn die Teilnahme der Beschäftigten in Kurzarbeit an einer Qualifizierungsmaßnahme angezeigt werden müsste.

Nach einer Untersuchung des IAB führten von allen Betrieben mit Kurzarbeit im ersten Halbjahr 2003 nur fünf Prozent Qualifizierungsmaßnahmen für ihre Kurzarbeiter durch (Deeke 2005). Damals gab es allerdings keine zusätzlichen Anreize für solche Maßnahmen und auch nicht die Ende 2008 eingeführte Möglichkeit zur finanziellen Unterstützung bei den Maßnahmekosten aus Mitteln des ESF. Aufgrund der neuen Förderanreize

konnte eine Steigerung erwartet werden. Zumindest erhöhten sich die Chancen eines größeren Engagements von Betrieben bei der Weiterbildung ihrer Beschäftigten bzw. Kurzarbeiter während der arbeitsfreien Zeit. Wünschenswert wäre es, dass die erworbenen Qualifikationen zertifiziert werden und generell am allgemeinen Arbeitsmarkt verwertbar sind. Eine stärkere Nutzung der Qualifizierungsmöglichkeiten bei Kurzarbeit könnte ggf. durch eine Vereinfachung des Förderrechts erreicht werden.

Vor dem Hintergrund der weiter oben beschriebenen Beschäftigungsrisiken wird Kurzarbeit sicher auch 2010 einen Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung leisten. Im ersten Quartal 2010 befanden sich 781 Tsd. Beschäftigte in Kurzarbeit. Im Jahresdurchschnitt wird in der mittleren – auch aktualisierten – Variante der Vorausschau des IAB mit rd. 700 Tsd. Kurzarbeitern gerechnet. Das Potenzial für sonstige Verkürzungen der Arbeitszeit dürfte weitgehend ausgeschöpft sein – es sei denn, die Tarifpartner erschließen neue Möglichkeiten wie temporäre Verkürzungen der tariflichen Arbeitszeit.

Eine Verlängerung der Erstattung von Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter bis 31. März 2012 würde die bestehende Regelung zur erleichterten Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld erhalten. Insbesondere kleinere Betriebe könnten davon profitieren, da sich abzeichnet, dass diese zunehmend Unterstützung mit dem Kurzarbeitergeld benötigen. Auch bei voller Erstattung von Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter verbleiben den Betrieben Remanenzkosten, die weiterhin möglichen Mitnahmeeffekten und dem Risiko von Strukturverhärtungen entgegen wirken.

Nachvollziehbar ist, dass die zum 1.7.2009 eingeführte Privilegierung von Mehrbetriebsunternehmen bei der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nun gestrichen werden soll. Damit gelten auch diesbezüglich für alle Unternehmen unabhängig von der Zahl ihrer Standorte die gleichen Bedingungen.

Eine weitere Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit (und auch von Beschäftigten ohne Kurzarbeit nach § 417 SGB III) erscheint sinnvoll. Dabei sollte die Förderung gering qualifizierter Kurzarbeiter nach § 77 Abs. 2 SGB III vereinfacht werden. Daneben wäre eine Fortsetzung der bisher nur für 2009 und 2010 gültigen ESF-Richtlinie begrüßenswert. Auch die Fortsetzung der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ab dem ersten Monat für den Fall, dass berücksichtigungsfähige Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden, ist weiterhin ratsam.

##### **5. Zur Verlängerung der Geltungsdauer beim Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421 f SGB III)**

Forschungsbefunde legen nahe, dass Eingliederungszuschüsse grundsätzlich das Potenzial besitzen, ältere Arbeitslose erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zu dem im Jahr 2007 eingeführten EGZ für Ältere liegen zwar derzeit noch keine Evaluationsergebnisse vor. Mit Blick auf die besonderen Probleme, denen gerade ältere Arbeitslose in einer möglicherweise drohenden Phase eines wenig beschäftigungswirksamen Wachstums gegenüber stehen, erscheint eine Verlängerung derzeit trotzdem gerechtfertigt.

Das IAB bewertet das Vorhaben der Bundesregierung positiv, die erwarteten Evaluationsergebnisse in die Überprüfung des Instruments einfließen zu lassen. Derzeit untersucht das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) im Rahmen einer qualitativen Implementationsstudie im Auftrag des IAB die Einsatzbedingungen von Eingliederungszuschüssen und die Handlungsrationaltäten, Entscheidungslogiken und Interaktionsmuster der beteiligten Akteure. Im Rahmen der Studie werden Agenturen und ARGEN, Betriebe und Personen befragt, die mit einem Eingliederungszuschuss gefördert werden. Untersuchungsgegenstand sind dabei auch die seit den Hartz-Reformen neu eingeführten Varianten des Eingliederungszuschusses (u.a. für Ältere). Die Feldarbeit wird von März bis September 2010 durchgeführt und ist auf fünf Regionen konzentriert. Der Endbericht soll zum Jahreswechsel 2010/2011 an das IAB übergeben werden.

#### **6. Zur Verlängerung der Geltungsdauer bei der Entgeltsicherung (§ 421j SGB III)**

Die Entgeltsicherung setzt an einem spezifischen Anreizproblem an, das sich bei älteren Arbeitslosen in besonderer Weise stellt. Eine Fortführung des Instrumentes erscheint daher genau so sinnvoll wie der erklärte Wille der Bundesregierung, Erfahrungen mit dem Instrument systematisch auszuwerten.

#### **7. Zur Verlängerung der Regelung zur erweiterten vertieften Berufsorientierung (§ 421q SGB III)**

Die Verlängerung der erweiterten vertieften Berufsorientierung ist aus Forschungssicht sinnvoll, auch um noch mehr Informationen über ihre Wirkungen zu generieren. Es laufen bereits einzelne Evaluationsvorhaben – weitere sind in Vorbereitung.

#### **8. Zum Ausbildungsbonus bei Insolvenz (§ 421 r SGB III)**

Eine Verlängerung der befristeten Möglichkeit, bei Insolvenz, Stilllegung oder Schließung des ausbildenden Betriebs einen Ausbildungsbonus für das die Ausbildung fortführende Ausbildungsverhältnis zu gewähren, erscheint auch im Lichte der wirtschaftlichen Lage sinnvoll.

##### **Literatur:**

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2009): Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit - und haben was davon. (IAB-Kurzbericht, 17/2009), Nürnberg.

Crimmann, Andreas; Wießner, Frank (2009): Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschnaufpause dank Kurzarbeit. (IAB-Kurzbericht, 14/2009), Nürnberg.

Deeke, Axel (2005): Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003, IAB-Forschungsbericht Nr. 12/2005.

Deeke, Axel (2009): Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden? in: WSI-Mitteilungen 8/2009, S. 446-452.

Deeke, A.; Ohlert, C (2009): Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall, IAB-Forschungsbericht 3/2009.

Fuchs, Johann, Hummel, Markus, Klinger, Sabine, Spitznagel, Eugen, Wanger, Susanne, Zika, Gerd(2010): Die Spuren der Krise sind noch länger sichtbar, IAB-Kurzbericht Nr. 3/2010

Möller, Joachim (2009): The German labor market response in the world recession – demystifying a miracle, Zeitschrift für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 42 (4), 325-336.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)223**

1. Juli 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Institut der deutschen Wirtschaft, Köln**

**Zur Verlängerung der wesentlichen Erstattungsregelungen der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit**

Die umfangreiche Nutzung von Kurzarbeit war einer der Faktoren, die dazu beigetragen haben, dass trotz eines starken Produktionseinbruchs bisher wenig zusätzliche konjunkturbedingte Entlassungen beobachtet werden mussten. Die Erwerbstätigkeit verhält sich nahezu stabil, erforderliche Anpassungen im Faktoreinsatz sind in starkem Maße mit Instrumenten zur Variation der Arbeitszeit bewältigt worden. Dazu zählen neben der Kurzarbeit auch die Auflösung von Guthaben auf Arbeitszeitkonten sowie die Reduzierung von Überstunden.

Dass die Kurzarbeit dabei eine gewichtige Rolle spielen konnte, ist auch dem Gesetzgeber zu verdanken, der durch verschiedene Maßnahmen den Einsatz von Kurzarbeit für Betriebe attraktiver gemacht hat. So wurden Antragsvoraussetzungen gelockert und Kurzarbeit in der Arbeitnehmerüberlassung erlaubt. Vor allem aber übernimmt die Bundesagentur für Arbeit ab dem 7. Monat der Kurzarbeit die Sozialversicherungsbeiträge. Diese waren vor der Krise allein vom Arbeitgeber zu tragen. Diese finanzielle Erleichterung ermöglichte es vielen Betrieben überhaupt erst, Kurzarbeit zu nutzen.

Die in der bisherigen Krisenbewältigung ausgeprägte interne numerische Flexibilität hat zu einem starken Rückgang des betrieblichen Arbeitsvolumens geführt, der sich in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) niederschlägt. Nach VGR sank das Arbeitsvolumen im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 2,8 Prozent. Im gleichen Zeitraum ging die Zahl der Erwerbstätigen kaum merklich um 0,03 Prozent zurück. Eine solche asymmetrische Reaktion des Arbeitsvolumens führt allerdings angesichts verbreiteter Fixkosten eines Beschäftigungsverhältnisses zu erheblichen Remanenzkosten, die keineswegs nur bei Kurzarbeit anfallen. Dazu zählen Kosten für bezahlte Freistellungen, für bezahlten

Tarifurlaub, für Lohnfortzahlung sowie sonstige tarifvertraglich bezahlte Freistellungen. Hinzu kommen die gesetzlichen Sozialkosten für ein Beschäftigungsverhältnis.

In der Summe führt dies wegen der verminderten Auslastung des Produktionspotenzials zu steigenden Arbeitskosten, negativen Effekten auf die Arbeitsproduktivität und infolgedessen auch steigenden Lohnstückkosten. Der durch die Wirtschaftskrise hervorgerufene Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden führte in Deutschland im Jahr 2009 zu einem starken Anstieg der Arbeitskosten je geleisteter Stunde. Innerhalb der Europäischen Union verzeichnete Deutschland in der Privatwirtschaft mit 4,1 Prozent die siebthöchste Zuwachsrate bei den Arbeitskosten, im Verarbeitenden Gewerbe mit 5,1 Prozent die sechsthöchste.

Der Produktionseinbruch von 5 Prozent im Jahr 2009 wird auch in diesem Jahr noch seine Spuren hinterlassen. In vielen Unternehmen, die bisher noch nicht von der Krise betroffen waren, wird es zu Arbeitsausfällen kommen. Auch für die Betriebe, die unmittelbar von der Krise betroffen waren, ist es zum Teil noch zu früh, um zu einem Normalmodus zurückzukehren. Die Kurzarbeit als Instrument der Beschäftigungssicherung wird auch in diesem und im nächsten Jahr gebraucht werden. Eine Verteuerung der Kurzarbeit würde die Arbeitskosten der Unternehmen noch weiter erhöhen und es ihnen erschweren, den Lohnstückkostenanstieg durch eine Schließung der Outputlücke zu kompensieren. Daher ist die Initiative zu begrüßen, die bewährten erleichterten Regeln zur Nutzung von Kurzarbeit vorerst beizubehalten. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass sich das Kurzarbeitergeld nicht zu einer impliziten, dauerhaften Verlängerung von Lohnersatzleistungen entwickelt. Die zeitliche Befristung der Erstattungsregelungen bis März 2012 gibt ein klares Signal, dass nach Beendigung der Krise die Privilegierung der Kurzarbeit beendet werden wird.

**Zu den Änderungen beim Transferkurzarbeitergeld**

Die Notwendigkeit, eine hohe Qualität der Betreuung von Empfängern von Transfer-Kurzarbeitergeld durch Transfergesellschaften sicherzustellen, ist unstrittig. In dem Gesetzentwurf schießt der Gesetzgeber aber über das Ziel hinaus. Den Transfergesellschaften werden umfangreiche Auflagen gemacht, von denen vermutet werden muss, dass sie eher zu mehr Verwaltungsaufwand, aber nicht zwingend zu einer verbesserten Betreuung führen. Der Gesetzgeber weicht unnötig von dem Grundsatz ab, dass eine effektive Steuerung eher durch Zielvorgaben und Anreize bewerkstelligt werden kann als durch detaillierte gesetzliche Vorgaben.

**Zur Verlängerung der freiwilligen Weiterversicherung für Existenzgründer**

Mit der freiwilligen Weiterversicherung wird es Selbstständigen ermöglicht, in der Arbeitslosenversicherung weiterhin versichert zu bleiben. Daran ist kritikwürdig, dass Selbstständigkeit und Arbeitslosigkeit konzeptionell nicht zusammen passen. Das zeigt sich schon bei der Definition von Arbeitslosigkeit. Inwieweit ein Selbstständiger beschäftigt ist, liegt – im Gegensatz zum Arbeitnehmer – unter Umständen auch in der Dispositionsfreiheit des Selbstständigen. Da es in der Natur der Selbstständigkeit liegt, vorübergehend ohne Aufträge zu sein, müssen die Preise für selbstständig ausgeführte Tätigkeiten dementsprechend kalkuliert sein.

Im geltenden Recht kam hinzu, dass Beiträge und Leistungen für die freiwillig weiter Versicherten in einem groben Missverhältnis standen. Niedrigen Pauschalbeiträgen standen durchschnittliche Versicherungsleistungen gegenüber. Dieses Missverhältnis wird durch die Novelle immerhin ansatzweise bereinigt. Auch andere Missbrauchsmöglichkeiten wurden im Gesetzentwurf eingeschränkt. Die grundsätzliche Problematik dieser arbeitsmarktpolitischen Leistung löst sich dadurch allerdings nicht.

Existenzgründer, die zuvor sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, sind gegebenenfalls auch ohne die freiwillige Weiterversicherung noch vom Schutz der Arbeitslosenversicherung erfasst, soweit sie die Anwartschaftszeit in der gesetzlich vorgesehenen Rahmenfrist erfüllt haben.

**Zur Verlängerung experimenteller Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Die in Frage stehenden Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben sich zumindest zum Teil bewährt. Lohnkostenzuschüssen (im Allgemeinen) wurden von der wissenschaftlichen Evaluation eine positive Wirkung auf die Wiedereingliederung Arbeitsloser bescheinigt. Für die Entgeltsicherung liegt bislang keine Evaluation vor, sie wird allerdings bislang nur wenig in Anspruch genommen – was aber auch daran liegen kann, dass das Instrument von den Arbeitsvermittlern nur wenig beworben wird. Grundsätzlich ist die Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung sinnvoll. Insofern ist die Verlängerung der Befristung zu begrüßen, soweit sie dazu dient, eine wissenschaftlichen Maßstäben genügende Evaluation zu ermöglichen. Diese sollte dann allerdings auch zeitnah in Angriff genommen werden.

Verfehlt ist die Verlängerung der Befristung für die Weiterbildung beschäftigter älterer Arbeitnehmer – auch wenn die bisherige, sehr umfangreiche Förderkulisse für einen größeren Kreis von Arbeitnehmern reduziert wurde. Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur hat die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zum Ziel. Die Förderung von in Beschäftigung stehenden Arbeitnehmern zählt erst in zweiter Linie zu den Aufgaben der Arbeitslosenversicherung, zunächst haben die Arbeitnehmer selbst die Verantwortung für die Sicherung ihrer langfristigen Beschäftigungsfähigkeit.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)224**

1. Juli 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere  
Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Bundesrechnungshof****Im Ergebnis hat der Bundesrechnungshof keine Prüfungserkenntnisse, die gegen die beabsichtigten Neuregelungen sprechen.**

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erscheinen insbesondere folgende Neuregelungen als begrüßenswert (in der Nummerierung von Artikel 1 des Gesetzentwurfs):

- Nr. 4 (§ 28a)

Der in Absatz 2 Satz 2 SGB III vorgesehene Auschlussstatbestand kann Mitnahmeeffekte vermeiden. Zeiten der Selbständigkeit in einem Versicherungsverhältnis auf Antrag können nicht mehr wiederkehrend mit Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs verbunden werden.

- Nr. 10 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa (§ 216a)

Die neue Fördervoraussetzung einer frühzeitigen Beratung der Betriebsparteien durch die Agenturen für Arbeit dürfte zu mehr Transparenz bei den Transfermaßnahmen führen und ihre Wirksamkeit erhöhen (Absatz 1).

- Nr. 10 Buchstabe b (§ 216a)

Förderungsfähig sollen nur noch die erforderlichen und angemessenen Maßnahmekosten sein (Absatz 2). Darin sehen wir eine notwendige und wirksame Bremse gegen unwirtschaftliches Handeln bei Maßnahmen.

- Nr. 11 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 216b)

Als neue Fördervoraussetzung wird eine frühzeitige Beratung der Betriebsparteien durch die Agentur für Arbeit eingeführt (Absatz 1). Wir sehen darin einen Beitrag zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten der Arbeitnehmer und zu mehr Transparenz und Wirksamkeit des Instruments.

- Nr. 11 Buchstabe e (§ 216b)

Die Pflicht zur frühzeitigen Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit beim Bezug von Transferkurzarbeitergeld kann aus unserer Sicht sicherstellen, dass Qualifizierungsdefizite frühzeitig erkannt und durch gezielte Weiterbildungen beseitigt werden (Absatz 4). Zudem kann die Beteiligung dazu beitragen, einen möglichst zügigen Übergang in eine Weiterbeschäftigung zu erreichen.

- Nr. 22 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 421t)

Der Wegfall der Privilegierung von Unternehmen mit mehreren Standorten gegenüber Unternehmen mit (nur) einem Standort schafft für die vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge gleiche Bedingungen für alle Unternehmen (Absatz 1). Zugleich werden die Sonderatbestände bei Kurzarbeit reduziert. Dies kann zu mehr Rechtsanwendungssicherheit bei den Agenturen für Arbeit führen.

- Nr. 22 Buchstabe d (§ 421t)

Die Förderung einer beruflichen Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmer auch ohne erhöhtes Arbeitsmarktrisiko wird aufgehoben (Absatz 4). Dies verschafft wieder einem Prinzip der Arbeitslosenversicherung Geltung, wonach insbesondere die arbeitsplatzbezogene Anpassungsfortbildung beschäftigter Arbeitnehmer nicht zu Lasten der Versichertengemeinschaft gehen darf.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes begegnet es auch keinen Bedenken, die Geltungsdauer einzelner befristeter arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu verlängern. Dies erlaubt es, die Wirkung dieser Instrumente über einen längeren Zeitraum hinweg und unter unterschiedlichen konjunkturellen Rahmenbedingungen zu beobachten und zu beurteilen. Im Ergebnis der Bewertung sollte entschieden werden, ob die arbeitsmarktpolitischen Instrumente als Dauerregelung in das Gesetz übernommen werden sollen.

Bei der Entscheidung über die dauerhafte Regelung erprobter arbeitsmarktpolitischer Instrumente sollte der Gesetzgeber nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weiterhin darauf achten, die Zahl unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Instrumente zurückzuführen und nach Möglichkeit auf ein notwendiges Maß zu beschränken. Außerdem sollte der Gesetzgeber die Voraussetzungen (das „Ob“) der Instrumente möglichst klar und eindeutig fassen. Dadurch kann er erreichen, dass die Bundesagentur für Arbeit und ihre Dienststellen die Regelungen möglichst einheitlich auslegen und anwenden. Demgegenüber kann es angebracht sein, der Bundesagentur für Arbeit auf der Rechtsfolgenseite (dem „Wie“) einen Ermessensspielraum einzuräumen, um im Einzelfall z. B. abwägen zu können, in welchem Umfang und für welche Dauer eine Leistung zu gewähren ist.

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz

- Drucksache 17/1945 -

**Prof. Dr. Matthias Knuth**

### Vorbemerkung

Angesichts der kurzen Vorbereitungszeit für diese Anhörung sowie des „Sammelcharakters“ des zu beratenden Gesetzes nimmt diese Stellungnahme nur Bezug auf diejenigen Instrumente, zu denen Vorarbeiten des Autors bzw. aus seinem unmittelbaren Arbeitsumfeld vorliegen. Es wird auch nicht eingegangen auf diejenigen Instrumente, die zum Jahresende auslaufen und deren Verlängerung im Gesetzentwurf nicht vorgesehen ist.

### Zusammenfassung

- (1) Die Verlängerung der Sonderregelungen zum Konjunktur-Kurzarbeitergeld und die Gleichstellung des Saison-Kurzarbeitergeldes hinsichtlich dieser Regelungen werden befürwortet. Die Regelungen haben weit über ihre unmittelbare Inanspruchnahme hinaus dazu beigetragen, den Arbeitsmarkt in einem unerwarteten Ausmaß gegenüber der Wirtschaftskrise zu stabilisieren. Sollten diese Regelungen 2011 nicht mehr gebraucht werden, ist ihre Verlängerung unschädlich.
- (2) Die geplanten Neuregelungen zu den Transferleistungen (Beschäftigtentransfer) gehen überwiegend an der betrieblichen Verhandlungsrealität und an der Realität der Förderung in Transfergesellschaften vorbei. Sie sind rechtspolitisch fragwürdig, weil sie darauf hinauslaufen, dass die Arbeitsagenturen in die autonomen Verhandlungen der Betriebsparteien eingreifen sollen. Sie sind arbeitsförderungsrechtlich problematisch, weil im Ergebnis förderungsbedürftige Arbeitnehmer von der Förderung ausgeschlossen werden aufgrund von Umständen, die sie nicht beeinflussen können. Dadurch wird das Transfer-Kurzarbeitergeld implizit umgewandelt von einer Anspruchsleistung der Arbeitnehmer zu einer Ermessensleistung für Arbeitgeber. Viele der geplanten Detailregelungen würden den Beschäftigtentransfer für

Arbeitgeber wie für Arbeitnehmer weniger attraktiv machen, so dass bei ihrer Realisierung zu erwarten ist, dass die Teilnehmerzahlen weiter sinken.

Statt des Versuches, den Beschäftigtentransfer stärker aus den Arbeitsagenturen heraus zu kontrollieren und zu steuern und damit die Teilnehmer in eine potenzielle Konfliktsituation zwischen zwei Dienstleistern zu bringen, sollten die Fachkräfte der Agenturen sich unmittelbar an den Dienstleistungsprozessen in den Transfergesellschaften beteiligen und damit zu einer Abstimmung und einem Erfahrungsaustausch auf kollegialer Ebene kommen. Dazu bedarf es keiner gesetzlichen Regelung.

Die in ihnen zu erwartenden Auswirkungen letztlich restriktiven Regelungen zum Transfer-KuG, das der Bewältigung und Unterstützung des Strukturwandels dient, stehen in auffälligem Missverhältnis zu den Aufwendungen für den Strukturerehalt durch die Sonderregelungen beim Konjunktur- und Saison-KuG. Damit wird ein für die Anpassung des deutschen Erwerbssystems an die Erfordernisse der Zukunft falsches Signal gesendet.

- (3) Die Förderung der Weiterbildung älterer Arbeitnehmer in KMU sollte entfristet werden, bis der Weiterbildungsrückstand dieser Zielgruppe deutlich vermindert worden ist.
- (4) Die Eingliederungszuschüsse sollten entsprechend der mit den Hartz-Reformen schon einmal gemachten Ansätze konsolidiert werden. Die Beurteilungsmaßstäbe zur Bemessung der Förderkonditionen sollten vereinfacht und so gefasst werden, dass Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt wegen des Alters darin Berücksichtigung finden kann. Ein „Eingliederungszuschuss für Ältere“ als besonders gekennzeichnetes Instrument wirkt dagegen tendenziell eher altersdiskriminierend und sollte daher möglichst bald in der

vorgeschlagenen Konsolidierung des Instrumentes aufgehen.

- (5) Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer sollte in operativen Details verbessert und entfristet werden.

Generell sollten nur solche Instrumente befristet werden, die für einmalige Ausnahmesituationen von absehbarer Dauer eingeführt werden. Da der Evaluierungsvorbehalt grundsätzlich für alle Instrumente gilt, bedarf es keiner Befristung, um diesen Vorbehalt zum Ausdruck zu bringen. Vielmehr zeigt die Praxis, dass befristete Instrumente von vornherein hinsichtlich ihrer Implementation benachteiligt sind. Die Befristung und erst recht die Platzierung in einem Katalog von Sonderregelungen am Ende des Gesetzes stempelt diese Instrumente zu Provisorien, auf die kein Verlass ist und für deren Implementation die Arbeitsagenturen keine besonderen Anstrengungen unternehmen.

1. Konjunktur- und Saison-Kurzarbeitergeld (§ 421t SGB III)

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist bisher so glimpflich wie in keinem anderen Flächenland durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise gekommen – in keinem Land ist das Verhältnis zwischen dem (dramatischen) Rückgang der Wirtschaftsleistung und den (geringen) Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit so günstig.<sup>2</sup> Hierzu hat die Gewährung von Kurzarbeitergeld erheblich beigetragen, und zwar in einem Ausmaß, das weit über ihren rechnerischen Entlastungseffekt hinausgeht. Einerseits waren die Betriebe aus Gründen, die wohl noch nicht vollständig wissenschaftlich ausgeleuchtet sind – Erklärungsfaktoren sind demografischer Wandel, Erfahrung von Fachkräfteknappheit im letzten Aufschwung, erweiterte Möglichkeiten der langfristigen flexiblen Arbeitszeitgestaltung im Betrieb und die Erwartung einer raschen Erholung der Exportmärkte –, in weit höherem Maße als in den vorausgegangenen Abschwüngen darauf eingestellt, ihre Arbeitskräfte zu halten. Die betroffenen Arbeitnehmer waren bereit, für den Erhalt ihres Arbeitsplatzes vorübergehende finanzielle Opfer zu bringen. Die durch Kurzarbeitergeld angebotene Unterstützung fiel also in den Betrieben auf einen fruchtbaren Boden. Aktuelle Meldungen über eine wieder anspringende Exportkonjunktur in einigen Branchen deuten darauf hin, dass man sich nicht verschätzt hat: Durch das Festhalten an den eingearbeiteten Arbeitskräften mit Hilfe der Kurzarbeit können diese Unternehmen ohne Zeitverzögerung und ohne Einstellungs- und Einarbeitungskosten auf die wieder ansteigende Nachfrage reagieren.

Andererseits ist der psychologische Effekt nicht zu unterschätzen: In unsicheren Zeiten orientieren sich Manager an dem, was andere tun und was allgemein als richtig gilt. In den beiden vorausgegangenen Wirtschaftskrisen galten jene Unternehmen als vorausschauend, die Entlassungen ankündigten, und die Börse belohnte sie für derartige Entscheidungen. In der aktuellen Krise war der Trend umgekehrt – es gehört derzeit wie in den besten Zeiten des einstigen „Modell Deutschland“ zum guten Ton, Beschäftigung zu stabilisieren, und das zum Teil eben auch ohne Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld. Die Erweiterung der Regelungen zum Kurzarbeitergeld dürfte wesentlich zur Erzeugung dieses Beschäftigung stabilisierenden „Herden-Effekts“ in der betrieblichen Personalpolitik beigetragen haben. Es handelt sich hier um wünschenswerte Nebenwirkungen der erweiterten Kurzarbeitsregelung, die zumindest aus der Sicht des Haushaltes der Bundesagentur für Arbeit kostenlos erzeugt wurden.

Die Stabilisierung der Nachfrage in den vor allem von der Krise betroffenen exportorientierten Branchen zeigt sich in einem deutlichen Rückgang der Kurzarbeiter (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), dem weder ein Anstieg der Arbeitslosigkeit noch eine Zunahme der Zuströme in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung gegenübersteht: Es handelt sich hier also wirklich um einstweilen gesicherte Arbeitsplätze. Da die Zahlen der tatsächlich Kurzarbeitergeld Beziehenden immer nur mit einiger Zeitverzögerung zur Verfügung stehen, ist man am aktuellen Rand angewiesen auf die Anzeigen der Betriebe (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Diese spiegeln noch deutlicher den künftig zu erwartenden Abbau des Kurzarbeitergeldbezugs wider.

<sup>2</sup> Vgl. ausführlich Ausschussdrucksache 17(11)109, insbes. die Stellungnahme von Prof. Bosch.

