



MAX PLANCK INSTITUTE
FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

working papers law

Ulrich Becker

Linxin He

Eva Maria Hohnerlein

Anika Seemann

Nikola Wilman

Existenzsicherung in der Coronakrise:

Sozialpolitische Maßnahmen
zum Erhalt von Arbeit,
Wirtschaft und sozialem Schutz
im Rechtsvergleich

Volume 6
May / 2020

Cite as: MPISoc Working Paper 6/2020

© Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich 2020.

All rights reserved.

ISSN 2511-2635 (Print)

ISSN 2365-8290 (Internet)

Max Planck Institute for Social Law and Social Policy

Amalienstraße 33, D-80799 Munich, Germany

Tel.: +49 (0)89 38602-0 · Fax: +49 (0)89 38602-490 · E-mail: hagn@mpisoc.mpg.de

<http://www.mpisoc.mpg.de>

Vorwort

Die vorliegende Studie beschreibt, ordnet und bewertet aus einer systemischen Perspektive Krisenbekämpfungsmaßnahmen in fünf europäischen Ländern – und zwar Maßnahmen, die zumindest auch dem Sozialrecht zugerechnet werden können. In diesem Sinne geht es ihr zugleich darum zu zeigen, wie der Sozialstaat auf die Coronakrise reagiert.

Die dabei einbezogenen Maßnahmen zeichnen sich durch ihre große Zahl, ihre vielfältigen Erscheinungsformen und ihre schnelle Veränderbarkeit aus. Hier den Überblick zu behalten, ist schwierig. Er setzt voraus, sich auf bestimmte Gebiete zu beschränken. Und er erfordert, einen Schnitt zu machen. Wir haben ihn Ende April vollzogen. Die Untersuchung befindet sich auf diesem Stand.

Dabei soll es nicht bleiben. Da weitere Maßnahmen angekündigt und Änderungen der bestehenden zu erwarten sind, planen wir eine Aktualisierung, voraussichtlich im Sommer. Das wird erlauben, einen speziellen Ausschnitt des Prozesses der Krisenbewältigung besser nachvollziehen zu können.

Hilfreich sind hoffentlich dafür schon in einer ersten Phase die Hyperlinks. Sie wurden am 21.5. zuletzt kontrolliert.

München, im Mai 2020

Ulrich Becker
Linxin He
Eva Maria Hohnerlein
Anika Seemann
Nikola Wilman

Inhaltsverzeichnis

I. Sozialpolitik und Sozialrecht in Krisenzeiten <i>Ulrich Becker</i>	9
II. Die Übernahme gemeinschaftlicher Verantwortung in Deutschland <i>Ulrich Becker</i>	21
III. „Collective Agreement?“ – Dänische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in der Corona-Krise <i>Anika Seemann</i>	35
IV. Too little, too late? – Krisenbewältigung in England <i>Nikola Wilman</i>	47
V. Die Rückkehr der nationalen Solidarität in Frankreich <i>Linxin He</i>	59
VI. Italien: Im Dschungel sozialer Stoßdämpfer und fragmentierter Systeme <i>Eva Maria Hohnerlein</i>	69

I. Sozialpolitik und Sozialrecht in Krisenzeiten

1. Krisen in der sozialen Marktwirtschaft

Die Coronakrise verändert unsere Welt. Die zu ihrer Bekämpfung eingeleiteten Maßnahmen führen nicht nur zu Freiheitseinschränkungen und zur vorübergehenden sozialen Isolation. Sie stürzen auch die Wirtschaft weltweit in eine tiefe Rezession. Selbst wenn sich deren Ausmaß noch nicht absehen lässt¹ – sie wird tiefe Spuren hinterlassen.

Kurzfristig fallen Lieferungen aus, die Produktion stockt und die Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen reduziert sich schlagartig. Die einzelnen Unternehmen und Selbständigen sind davon unterschiedlich betroffen. Während – wie in den meisten Krisensituationen – einige sogar profitieren, stehen andere von heute auf morgen ohne produktive Tätigkeit und ohne Einkommen da. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie werden allerdings vorübergehend sein, Wirtschaft und Gesellschaft werden sich erholen. Welche Veränderungen mit dem zwischenzeitlichen Shutdown auf lange Sicht verbunden sein werden und wie eine neue Normalität aussehen wird, lässt sich heute kaum absehen. Dennoch ist es in Krisenzeiten eine nahe liegende Strategie, die Wirtschaft nicht sich selbst zu überlassen, Kapazitäten aufrecht zu erhalten und dafür zu sorgen, dass diese später wieder genutzt werden können. Allerdings kann sie auf unterschiedliche Weise und mit unterschiedlichem Nachdruck verfolgt werden. Insofern unterscheidet sich die Coronakrise nicht von anderen, durch externe Schocks ausgelösten konjunkturellen Einbrüchen.

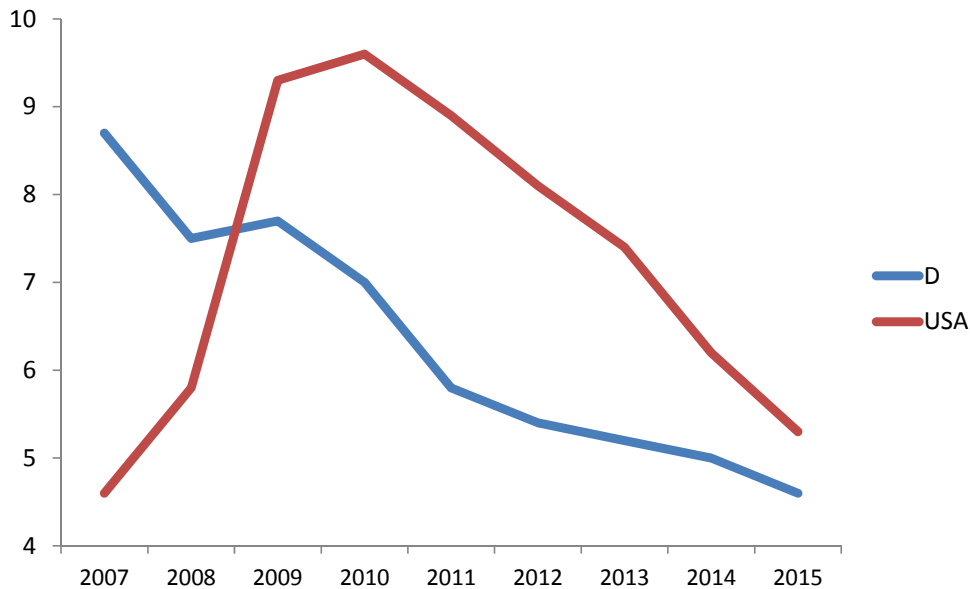
Aufschlussreich für verschiedene sozialpolitische Ansätze ist ein Blick auf die nachstehend wiedergegebene Entwicklung der Arbeitslosenquote vor, während und nach der Finanzkrise von 2008. Insbesondere in den Daten für Deutschland und den USA² spiegeln sich unterschiedliche Sozialmodelle wider. Während in Deutschland versucht wurde, mit arbeits- und sozialrechtlichen Maßnahmen die Arbeitslosigkeit gering zu halten,

1 In seinem [Sondergutachten](#) „Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie“ vom 22.3.2020 ging der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von zwei Szenarien und einem BIP-Wachstum von -2,8 % bzw. -5,4 % in 2020 mit nachfolgenden Aufholeffekten aus, S. 2, 24 ff. Die am 8.4.2020 vorgestellte Gemeinschaftsdiagnose von Wirtschaftsforschungsinstituten „Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält entgegen“ prognostizierte für 2021 im Vergleich zum Vorjahr ein Wachstum von -4,2 %. Letztendlich allerdings bleiben diese Vorhersagen schon deshalb unsicher, weil sie von politischen Reaktionen auf die Krise weltweit abhängig sind, die sich kaum modellhaft vorhersagen lassen. So verändern sich die Zahlen rapide. In seiner am 29.4.2020 vorgestellten [Frühjahrsprojektion 2020](#) rechnet das BMWi nun mit einem Rückgang des BIP um 6,3 %, und die Europäische Kommission in ihrer [Frühjahrsprognose 2020](#) mit einem entsprechenden Rückgang von 7,75 % im Euroraum, von 7,5 % in der EU und von 6,5 % in Deutschland.

2 [OECD Data](#).

setzten die USA auf „*hire & fire*“ bzw. nach Beginn der Krise auf „*fire & hire*“. Entscheidend ist allerdings auch, wie, d.h. in welcher Form und in welchem Umfang, diejenigen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, unterstützt werden.³ Großzügigere Entgeltsatzleistungen können unter Umständen diesen Verlust aufwiegen. In diesem Sinne wurde von der Europäischen Kommission im Rahmen der gemeinsamen Beschäftigungspolitik „*flexicurity*“ als ein Kombinationsmodell propagiert,⁴ d.h. eine Verlagerung der „Arbeitsplatzsicherheit“ hin zur einer „Beschäftigungssicherheit“. Das soll mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen und betont den Zusammenhang zwischen Kündigungsschutz und sozialer Sicherheit, ohne dafür ein einheitliches Modell vorzusehen. Im Rahmen des europäischen Semesters⁵ scheint dieses Ziel

an Bedeutung verloren. Es wird nur noch abgeschwächt verfolgt und durch andere Aspekte überlagert.⁶



In Zeiten krisenbedingter Rezessionen gewinnt es wieder an Bedeutung, verschieben sich die Ausgangspunkte: Zwar spielt weiterhin die Ausgestaltung von Entgeltsatzleistungen eine Rolle – höhere Ansprüche verstärken die soziale Sicherung. Jedoch geht es in deren Vorfeld nicht mehr um im Normalzustand bestehende Kündigungsmöglichkeiten, sondern darum, ob und wie über die Krise hinweg Arbeitsplätze durch sozialstaatliche Interventionen aufrechterhalten werden sollen und können. Mit anderen Worten stehen sich in Krisenzeiten nicht nur internalisierende (auf den Bestand von Ar-

3 Vgl. dazu auch *Quade*, [Verantwortung und ihre Zuschreibung im Recht der Arbeitsförderung](#), 2009.

4 [KOM\(2007\) 359 endg.](#)

5 Vgl. Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020, [COM\(2019\) 650 final](#).

6 Vgl. Vorschlag für einen gemeinsamen Beschäftigungsbericht der Kommission und des Rates (Begleitunterlage zur jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020), [COM\(2019\) 653 final](#), S. 132 f. (der Begriff wird auf 169 Seiten nur einmal erwähnt).

beitsverhältnissen setzende) und externalisierende (auf staatlich organisierte Leistungen setzende) Lösungsansätze⁷ gegenüber. Vielmehr ist die Frage, ob und wie externalisierende Maßnahmen zur Krisenbekämpfung eingesetzt werden.

Aufschlussreich für die Wohlfahrtsstaatlichkeit und das konkrete Funktionieren sozialer Marktwirtschaften sind solche Maßnahmen vor allem deshalb, weil sich bei ihnen sozialpolitische und andere wirtschaftspolitische Zielsetzungen miteinander verbinden. Für die Arbeitsmarktpolitik ist das schon betont worden: Hier werden Lohnersatzleistungen nicht nur eingesetzt, um Personen, die von einem Arbeitsausfall betroffen sind, in ihrem Unterhalt zu unterstützen, sondern auch, um Arbeitsplätze zu erhalten. Ähnlich verhält es sich, wenn Unternehmen durch Liquiditätshilfen in Form von Zuschüssen oder Subventionen in Gang gehalten werden sollen. Was hier als Wirtschaftspolitik oder genauer Strukturpolitik bezeichnet wird, hat in der Krise zumindest möglicherweise einen sozialpolitischen Kern. Leistungen an Unternehmen und Selbständige können vor allem dem Schadensausgleich dienen: Dann nämlich, wenn die Krankheitsbekämpfung Betriebsschließungen erforderlich gemacht und in der Folge zur Erwerbseinbußen geführt hat.

Wenn aber trotz dieser sozialpolitischen Interventionen Unternehmen schließen müssen und Arbeitsplätze entfallen, stellt sich die Frage, ob es bei den bestehenden Sozialleistungen zur Deckung des Entgeltausfalls und des Lebensunterhalts bleibt oder in der Krise Sonderregelungen eingeführt werden. Solche Veränderungen lassen weitere Rückschlüsse auf die Verteilung individueller, gesellschaftlicher und gemeinschaftlicher Verantwortung zu. Sie kann die bisher getroffene Verantwortungsteilung in Frage stellen, oder sie kann sie mit dem Argument, Ausnahmezustände benötigten eben auch sozialrechtliche Ausnahmen, bestätigen – je nach Begründung und systematischer Einordnung dieser Ausnahmen. In diesem Sinne hält die Krisensituation dem Normalzustand den Spiegel vor.

2. Krisenbekämpfung und Sozialleistungssysteme

Bei alledem ist auch zu beachten, dass die Konzeption und Implementierung aller Unterstützungsmaßnahmen vor besondere Herausforderungen gestellt sind. Erstens muss schnell gehandelt werden, nicht nur um die Finanzmärkte zu beruhigen, sondern vor allem auch um den Betroffenen wirksam zu helfen. Zweitens sind Tausende von Fällen zu erledigen. Das bedeutet neben der erhöhten Belastung von Behörden vor allem Handeln unter Unsicherheiten: Typisierung tritt an die Stelle von Individualisierung, weil Einzelfallprüfungen kaum oder gar nicht stattfinden können. Voraussetzungen und Verfahren müssen möglichst einfach ausgestaltet werden. Zu reagieren ist auf gegenwärtige Situationen, deren Entwicklung nicht abgewartet, aber auch angesichts fehlender Erfahrungen mit vergleichbaren Pandemien nicht prognostiziert werden kann.

⁷ Zu diesen Varianten der sozialen Sicherheit *Zacher*, Grundtypen des Sozialrechts, in: FS für Zeidler, S. 571, 579 f.

Korrigierende Maßnahmen müssen möglich bleiben, obwohl die in aller Eile zuvor getroffenen Entscheidungen neue Tatsachen geschaffen haben werden. Schließlich sind Krisenzeiten nicht nur Zeiten, in denen ein effektiver Staat gefragt ist, sondern auch Zeiten starker Regierungen. Zwar bleiben politische Entscheidungen essenziell: Freiheitsbeschränkungen müssen ebenso legitimiert werden wie der Ausbau der Umverteilung; die Gefahrenlage und das den Menschen Zumutbare stehen nicht objektiv fest, sondern bedürfen der Einschätzung und damit der Bewertung, für die eine politische Verantwortung zu übernehmen ist. Zugleich gewinnt jedoch die tatsächliche Durchführung der beschlossenen Maßnahmen an Gewicht, sowohl im Tatsächlichen wie auch deshalb, weil nur als wirksam wahrgenommene Maßnahmen auf Akzeptanz stoßen, was wiederum für die Legitimation der politischen Grundentscheidungen von maßgeblicher Bedeutung ist. Die Dringlichkeit dieser Maßnahmen aber erfordert flexibles wie effizientes Handeln, und exekutivische Rechtsetzung gewinnt Raum, nicht ohne rechtsstaatliche Errungenschaften zu gefährden.

Die krisenbedingten Besonderheiten der Rechtsetzung und Rechtsdurchführung treffen in den meisten Ländern auf komplexe institutionelle Arrangements des sozialen Schutzes. Diese Arrangements öffnen bestimmte Pfade sozialstaatlicher Interventionen, und sie versperren andere. Zudem sind sie in den meisten Ländern an vielen Stellen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt, weil sie jeweils eigenen Zwecken dienen und ihre Entstehung oft historischen Zufälligkeiten und politischen Kalkülen zu verdanken ist. Daraus folgt: Wenn einfache und schnell wirkende Maßnahmen gefordert sind, dürfte deren systematische Verortung nicht selten auf Schwierigkeiten stoßen; insbesondere kann es zu Koordinierungsproblemen kommen.

Unter Umständen werden darüber hinaus bisher bestehende Grundsätze einzelner Leistungssysteme außer Kraft gesetzt oder modifiziert. Das gilt in Deutschland vor allem für die Sozialhilfe. Erreicht die Bedürftigkeit tatsächlich – und nicht nur die Angst vor dem wirtschaftlichen Abstieg – die Mittelschicht, mag sie in einem neuen Licht erscheinen. Dabei finden zunächst semantische Umetikettierungen statt. Sollte gestern die Grundrente noch die Rentenversicherten, die trotz „Lebensleistung“ bedürftig bleiben, vor der offensichtlich kaum zumutbaren Inanspruchnahme der „Fürsorge“ bewahren,⁸ so wird heute dieselbe Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Coronakrise wieder als Grundsicherung bezeichnet und soll als gangbarer Ausweg in einer Notsituation dienen. Dessen Akzeptanz allerdings droht daran zu scheitern, dass die langjährige Abwertung der Sozialhilfe, die von vielen Seiten in der Öffentlichkeit aus guten wie aus schlechten Gründen betrieben wurde, ihre Spuren hinterlassen hat. Dann bleibt möglicherweise nur noch, verschiedene Formen von Bedürftigkeit zu konstruieren. Wollen wir, wie es sich vor allem im 19. Jahrhundert herausgebildet hat („*deserving and undeserving poor*“)⁹ und in der US-amerikanischen Wohlfahrtspolitik breit erörtert worden

8 Vgl. [Gesetzentwurf der Bundesregierung](#) zum Grundrentengesetz (Stand 19.2.2020), S. 1.

9 Die Unterscheidung gewann an Bedeutung durch die mit dem englischen [Poor Law Amendment Act von 1834](#) eingeführten Änderungen des elisabethanischen Armenrechts im Zeichen der industriellen Revolution, waren aber bereits im „*old poor law*“ angelegt, vgl. [1601 Poor Relief Act](#), Einführung:

ist¹⁰, zwischen mehr und weniger Unterstützung Verdienenden unterscheiden,¹¹ und wenn ja, wie? Wie verhält sich das zu dem egalitären Konzept der Menschenwürde, die den Staat zur Existenzsicherung verpflichtet?

Zugleich ist zu betonen, dass es im Arsenal sozialstaatlicher Interventionen verschiedene Typen von Sozialleistungen gibt, die sich voneinander unterscheiden und die nebeneinander zum Einsatz gebracht werden. Das ist nicht beliebig, vielmehr entsprechen unterschiedliche Interventionsformen unterschiedlichen Zwecken, werden auf verschiedene Weise finanziert und schreiben damit jeweils bestimmte Verantwortlichkeiten fest. Von der Einhaltung dieser Unterscheidungen hängt wesentlich die Legitimation einzelner Interventionsmaßnahmen ab – sowohl in ökonomischer und verfassungsrechtlicher Sicht wie auch im Sinne wahrgenommener Gerechtigkeit. Ändern kann sich aber die Bewertung von Umständen, an die Sozialleistungen angeknüpft werden. Das mag insbesondere die Bewertung von wirtschaftlichem Misserfolg betreffen, wenn sich in der Coronakrise die Konnotation von Einkommenseinbußen und selbst verschuldetem Schuldenberg lockert, weil existenzsichernde Leistungen unter erleichterten Bedingungen zur Verfügung gestellt werden.

Möglicherweise ist das nur der krisenbedingten Dringlichkeit zu verdanken. Möglicherweise geht es um die Nutzung spezieller Leistungssysteme. Schließlich kennt das Sozialrecht einen besonderen Leistungstyp, mit dem Schäden ausgeglichen werden, wenn die Geschädigten nicht aus eigener Schuld, sondern schicksalhaft betroffen werden. Gemeint sind Entschädigungsleistungen, die in Krisenzeiten immer wieder einmal aus ihrer Randständigkeit in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken.¹² Zwar dienen sie dem Ersatz und nicht der Existenzsicherung; beide Funktionen können sich aber praktisch überschneiden, insbesondere bei vorübergehenden Erwerbsausfällen. Insofern verlaufen die Grenzen zwischen Hilfe- und Entschädigungsleistungen durchaus fließend. Ihre nähere Bestimmung und damit die Abgrenzung von Eigenverantwortung,

„to set the Poor on Work: And also competent Sums of Money for and towards the necessary Relief of the Lame, Impotent, Old, Blind, and such other among them being Poor, and not able to work, and also for the putting out of such Children to be apprentices“. Ob allerdings die Arbeitshäuser entsprechend funktionierten, ist fraglich; vgl. dazu *Smith, A Letter to the People of England in Behalf of the Deserving Poor*, 1838, S. 3 (LSE Selected Pamphlets): „The deficiency of our Workhouse system is, that its classification has no x-eference to character, and the consequence is that there is little difference made between the good and the bad, the deserving and the undeserving ...“. Vgl. auch [Poor Law Commissioners' Report of 1834](#), II.1.5.: „But in no part of Europe except England has it been thought fit that the provision, whether compulsory or voluntary, should be applied to more than the relief of *indigence*, the state of a person unable to labour, or unable to obtain, in return for his labour, the means of subsistence. It has never been deemed expedient that the provision should extend to the relief of *poverty*; that is, the state of one, who, in order to obtain a mere subsistence, is forced to have recourse to labour.“

10 Vgl. *Moffit, The Deserving Poor, the Family, and the U.S. Welfare System, Demography* (2015) 52, S. 729-749.

11 Tatsächlich wird die Unterscheidung genutzt; vgl. im Zusammenhang mit einer normativen Begründung für den Mindestlohn *Blumkin/Danziger, Deserving poor and the desirability of a minimum wage, IZA Journal of Labour Economics* (2018) 7:6.

12 Vgl. *Becker, Soziales Entschädigungsrecht*, 2018, Vorwort (S. 5).

gemeinschaftlicher Verantwortung und Haftung ist schwierig. Dass sie derzeit nicht abstrakt diskutiert wird, ist verständlich. Die Krisenmaßnahmen sind aber gleichzeitig geeignet, diese Grenzziehungen zu klären oder zu verschieben. Damit sind wir zurück bei der Ausgangsfrage, nämlich was aus ihnen für die Grundanlage der Sozialstaatlichkeit gelernt werden kann.

3. Fragen und Fokusse

a) Um sie zu beantworten, soll im Folgenden gezeigt werden, mit welchen Maßnahmen und Strategien in ausgewählten Ländern auf die Coronakrise reagiert wird, um durch staatliche Interventionen wirtschaftlich gefährdete Existenzen zu sichern. Bestandsaufnahme und Analyse stehen vor einer doppelten Schwierigkeit: Zum einen ist die Bandbreite hoheitlicher Maßnahmen sehr groß; zum anderen verändern sich diese Maßnahmen innerhalb kürzester Zeit, weil fehlende Blaupausen und Erfahrungen ständige Anpassungen erforderlich machen.

aa) Zum ersten Punkt konzentriert sich die Untersuchung auf staatliche Transferleistungen. Sie geht von drei Schichten staatlicher Maßnahmen aus.

- Erstens der Arbeitsmarktpolitik, bei der sich Existenzsicherung und Arbeitsplatzertreue treffen. Zu entsprechenden Maßnahmen zählen auch arbeitsrechtliche Vorkehrungen einerseits und Reaktionen auf eine veränderte Nachfrage nach Arbeit andererseits. Nicht einbezogen werden vertrags- und insolvenzrechtliche Antworten auf krisenbedingt veränderte Umstände, die praktisch den Sozialleistungen vorgelagert sind; funktional äquivalente steuerrechtliche Lösungen werden erwähnt, ohne sie eigenständig zu analysieren. Ebenfalls nicht durchgängig erwähnt werden Sonderregelungen für Personengruppen, die in allen Ländern spezifischen sozialrechtlichen Vorschriften unterfallen, namentlich Studierende, Künstler und Menschen mit Behinderungen.
- In einer zweiten Schicht geht es um die Erhaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit im Allgemeinen durch Gewährung von Zuschüssen und Subventionen. Bei entsprechenden Maßnahmen stellt sich aus sozialpolitischer Sicht die Frage, inwieweit sie (auch) durch die Übernahme einer gemeinschaftlichen Verantwortung zum Schadensausgleich motiviert sind.
- Als dritte Interventionsform sollen Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zum sozialen Schutz und zu dessen gezieltem Ausbau einbezogen werden.

Alle genannten Leistungen werden auf zwei Fragestellungen hin analysiert: (1) Wie sie sich in die bestehende Sozialpolitik einordnen lassen, und (2) zu welchen Veränderungen sie nicht nur durch finanzielle Transfers an sich, sondern durch ihre Ausgestaltung im Kontext mit der Systematisierung, der Funktionalität und der Bewertung von sozialstaatlichen Interventionen führen.

bb) Was zweitens die Dynamik der Maßnahmen angeht, so bewegt sich die Bestandsaufnahme wegen deren Kurzlebigkeit und deren schnellen Veränderungen auf

einem schwankenden faktischen Boden. Deshalb ist sie zunächst auf einen festen Zeitpunkt begrenzt, nämlich auf Ende April 2020 unter Einbeziehung bis dahin konkreter Reformen. Sie soll später ergänzt werden und auf diese Weise auch Aufschluss über einen Prozess geben: Wie die sozialstaatlichen Maßnahmen implementiert und verändert werden, um die Krise zu bewältigen.

b) In die Untersuchung einbezogen werden mit Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich drei große europäische Staaten, die nicht nur jeweils unterschiedliche sozial-, beschäftigungs- und industriepolitische Ansätze verfolgen, sondern auch unterschiedlich schnell und intensiv auf die Coronakrise reagiert haben; für das Vereinigte Königreich konzentrieren sich die Ausführungen allerdings auf England, weil in den verschiedenen Regionen des Königreichs nach der *Devolution* Sonderregelungen bestehen, deren Erwähnung die Darstellung entweder überfrachten oder gesonderte Berichte erfordern würde. Daneben wird der Blick auf Dänemark gerichtet – das erlaubt die Einbeziehung von Aspekten des skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells, aber auch die Beantwortung der Frage, wie in dem Land, das lange Zeit als Vorreiter für „flexicurity“ stand,¹³ auf die Pandemie reagiert wird. Schließlich verdient Italien besondere Aufmerksamkeit. Hier, im ersten europäischen Hotspot der Corona-Ausbreitung, sind früh drastische Seuchenbekämpfungsmaßnahmen getroffen worden und wurde damit nicht nur der gesundheitspolitische, sondern auch der sozial- und wirtschaftspolitische Handlungsbedarf besonders schnell erkennbar.

Italien weist zugleich über den Rahmen des hier gezogenen Vergleichs nationaler Krisenbewältigungsmaßnahmen hinaus. Die dortige Situation hat eine Diskussion um europäische Solidarität ausgelöst und damit die Krisenbewältigung zugleich auf die Ebene der Europäischen Union gehoben: Wie soll, kann oder muss die Union reagieren, was schulden sich die EU-Mitgliedstaaten gegenseitig an Beistand? Solche Diskussionen sind aus den Krisen zuvor bekannt. Sie kreisten um einen Finanzausgleich und eine europäische Arbeitslosenversicherung,¹⁴ haben aber, insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzkrise 2008, zu keinem an die Wurzel gehenden Lösungsmechanismus geführt. Nun trifft die Pandemie in einigen Ländern auf eine noch von dieser Finanzkrise angeschlagene Wirtschaft, und obwohl ihr Ausbruch niemandem in den betroffenen Ländern zum Vorwurf gemacht werden kann, bleibt die Frage nach der nationalen Verantwortung für ihre Bekämpfung relevant. Immerhin scheint mittlerweile – bei allem Streit um die Ausgestaltung und den Umfang – in einem Punkt Konsens zwischen den Mitgliedstaaten zu bestehen: Nämlich dass sich die EU nicht gegenseitiger Hilfe verweigern kann, selbst wenn diese in die bestehenden vertraglichen Grundlagen eingepasst werden muss. Auch insofern steht die Teilung von Verantwortlichkeiten im Vor-

13 Nicht aber geht es um eine mögliche Vorbildrolle der dänischen Politik; dass sie sich nicht einfach auf Deutschland übertragen lässt, ist, ebenso wie die Frage, was denn im Einzelnen gelernt werden kann, Gegenstand zahlreicher sozialpolitischer Studien (vor allem im ersten Jahrzehnt dieses Jahrtausends) gewesen.

14 Vgl. nur die Beiträge von *Becker* und *Potacs*, in: Hatje (Hrsg.), *Verfassungszustand und Verfassungsentwicklung der Europäischen Union*, EuR Beih. 2/2015, S. 19, 31 ff. und S. 135, 143 ff.

dergrund, nämlich der unionalen und der nationalen. Das bedarf einer gesonderten Betrachtung und kann hier nicht vertieft werden. Hinzuweisen ist aber darauf, dass die Mitgliedstaaten der EU bei der von ihnen verantworteten Krisenbekämpfung in den unionsrechtlichen Rahmen eingebunden bleiben. Praktisch wichtig war und ist das auf zwei Feldern, dem Beihilferecht und der Freizügigkeit. Während die Europäische Kommission schnell und wirksam dafür gesorgt hat, dass Binnenmarktregeln der durch die Krise erforderlich gewordenen Unterstützung der Wirtschaft nicht im Wege stehen,¹⁵ ist der Union bei der Schließung der Binnengrenzen das Heft des Handelns weitgehend aus der Hand genommen worden. Welche Folgen das – im Zusammenhang mit der allgemeineren Debatte um die europäische Solidarität und der zunehmend schwieriger werdenden Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit – haben wird, bedarf der späteren Diskussion.

4. Vergleichende Perspektiven

a) Wendet man den Blick zurück auf die gegenwärtigen nationalen Krisenbekämpfungsmaßnahmen, so zeigen die nachfolgenden kurzen Landesberichte zunächst: Alle Länder befinden sich im Krisenmodus. Sie haben, zum Teil schneller, zum Teil etwas zögerlicher, erkannt, dass die Pandemie zu Herausforderungen eines bisher nicht gekannten Ausmaßes führt. Sie alle versuchen, diese Herausforderungen zu meistern und haben kurz nach Verhängung von Ausgangs- und Kontaktsperren sozialpolitische Programme aufgelegt. Marktmechanismen werden staatlich korrigiert, der soziale Schutz gegenüber negativen wirtschaftlichen Folgen, die offensichtlich als nicht zurechenbar bzw. unverdient eingestuft werden, nimmt zu. Dabei ist schnell das Bewusstsein gewachsen, dass diese Krise trotz aller Maßnahmen zu Insolvenzen und Arbeitslosigkeit führen und schwerer in den Griff zu bekommen sein wird als die letzte Finanzkrise – symptomatisch ist nicht zuletzt die Unschärfe ihrer begrifflichen Erfassung: Für ihre Bezeichnung hat sich schon innerhalb einzelner Länder kein durchgängig verwandter Begriff herausgebildet, weder im Alltagsgebrauch noch im Wortlaut von Gesetzen.¹⁶

Der außergewöhnlichen Situation entsprechen erstens Verfahren und Form staatlicher Interventionen: Gesetzgebungsverfahren wurden tatsächlich in vielen Ländern zum Teil wesentlich beschleunigt, die Möglichkeiten der exekutivischen Rechtsetzung ausgebaut, wenn auch immer auf dem vorgezeichneten nationalen Pfad der jeweils verfas-

15 Vgl. zu den von der Kommission auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärten Beihilfen Mitteilung über den befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 v. 19.3. 2020, C(2020) 1863 ([ABl. C 91I/1](#)), geändert durch Mitteilung v. 3.4.2020, [C\(2020\) 2215 final](#).

16 In den neu geschaffenen deutschen gesetzlichen Vorschriften ist zum Teil von „COVID-19-Pandemie“, zum Teil von der „durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ die Rede, vgl. etwa den Entwurf zum sog. Sozialschutz II-Paket v. 27.4.2020, [BT Dr. 19/18966](#).

sungsrechtlich gerahmten Rechtsetzungskultur. Dazu kommt die schiere Menge an mittlerweile erlassenen Regelungen zur Krisenbekämpfung.

Dem besonderen Handlungsdruck entspricht zweitens auch die Zusammenstellung der Instrumente. Überall handelt es sich um Kombinationen mit verschiedenen Ansatzpunkten: Kein Land kommt ohne neue Geldleistungen aus, keines ohne Subventionen in Form von Steuerverschonungen und durch die Einräumung besonderer Kreditbedingungen; weit verbreitet ist zudem eine Stundung von Sozialversicherungsbeiträgen. Spezifisch sozialpolitische Maßnahmen konzentrieren sich auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Soloselbständige und kleinere Unternehmen sowie auf Erwerbsuchende.

Drittens werden diese Instrumente nicht nur möglichst schnell, sondern auch vorübergehend eingesetzt – wobei in den meisten Ländern die dafür zunächst vorgesehenen Zeiträume bereits mindestens einmal verlängert worden sind.

b) Der sozialpolitische Instrumentenkasten enthält verschiedene pandemiespezifische Maßnahmen, die sich in leicht abgewandelter Form in allen Ländern finden. Ihre Ausgestaltung reagiert vor allem auf drei wesentliche Konsequenzen der Coronakrise: Ganze Branchen stehen komplett still, viele Selbständige haben durch Ausgangssperren jegliche Erwerbsmöglichkeiten verloren, Familien müssen sich wieder um sich selbst kümmern. Daraus folgen neue oder zumindest veränderte Bedarfe, auf die das Sozialrecht reagieren muss.

- Zu den wichtigsten Instrumenten mit dem Ziel, Arbeitsplätze zu erhalten, zählt ein Entgeltersatz bei Kurzarbeit oder teilweiser Arbeitslosigkeit. In Deutschland kommt das Kurzarbeitergeld seit längerem auch bei völligem Arbeitsausfall („Kurzarbeit null“) zum Einsatz. In Dänemark mussten Leistungen für diesen Fall neu geschaffen werden, und auch in England ist ein spezielles Programm vorgesehen, um Entlassungen zu vermeiden. Das führt in beiden Ländern nicht nur zu neuen Sozialleistungen, sondern auch zu einer teilweisen Abkehr von einer bislang betonten arbeitsmarktpolitischen Flexibilität mit in Normalzeiten gelockertem Kündigungsschutz.
- Wenige Gemeinsamkeiten bestehen im Hinblick auf eine arbeitsrechtliche Flankierung des Arbeitsplatzschutzes. Während in Deutschland und England darauf verzichtet wurde, haben Dänemark und Frankreich spezielle Urlaubsregelungen und Italien einen Sonderkündigungsschutz eingeführt. Überall reagiert worden ist aber auf den Umstand, dass es neben den vielen gefährdeten Tätigkeiten auch andere gibt, die in Krisenzeiten in besonderem Maße nachgefragt werden. So finden sich besondere Zuschüsse, Steuersubventionen und Gutscheine zur Unterstützung bestimmter Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.
- Selbständige und kleinere Unternehmen erhalten Geldleistungen, um den Verdienstaufschlag auszugleichen, wenn auch in sehr unterschiedlicher Höhe. Sie passen sich zum Teil in schon bestehende Systeme des sozialen Schutzes ein, wobei zu bedenken ist, dass sich dieser Schutz für selbständig Erwerbstätige je nach Land auf sehr unterschiedlichem Stand befindet.¹⁷ In England und in Italien ist die Einbet-

¹⁷ Vgl. dazu *Becker*, Die soziale Sicherung Selbständiger in Europa, ZESAR 2018, S. 307 ff.

tung sichtbar, wird aber jeweils ergänzt: in England durch ein neues Programm zur Unterstützung selbständig Erwerbstätiger, in Italien durch Sonderzahlungen. Spätestens mit diesen Zahlungen geht die soziale Sicherung in eine Entschädigung über. Dem Entschädigungsansatz folgt Frankreich mit der Errichtung eines Solidarfonds für kleine Unternehmen und Selbständige. Aber auch in Dänemark steht hier der Entschädigungsgedanke im Vordergrund. Während in Deutschland kaum Überlegungen ersichtlich sind, wie sich die Corona-Soforthilfen zum Staatshaftungsrecht und zu bestehenden Entschädigungstatbeständen verhalten, ist zu Beginn der Krise die Vorschrift, nach der in Dänemark seuchenrechtlich zu entschädigen ist, abgeschafft worden, um Raum für flexiblere Ausgleichsleistungen zu schaffen.

- Wiederum universell eingesetzt wird das Krankengeld – nicht, weil es wegen steigender Krankheitsfälle stärker nachgefragt würde, sondern weil es überall zum Ausgleich von Entgeltausfällen, die durch eine Quarantäne verursacht werden, zum Teil auch im Fall notwendiger Kinderbetreuung, eingesetzt wird. Und das bei gleichzeitiger Leistungsverbesserung: Wo Wartezeiten vorgesehen sind, fallen diese weg; Bezugszeiträume wurden in einigen Ländern ausgedehnt, Leistungsniveaus angehoben.
- Überall wird der Zugang zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit vereinfacht. Das gilt vor allem für die Verpflichtungen, sich der Arbeitsvermittlung zur Verfügung zu stellen oder bestimmte Such- und Arbeitsleistungen zu erbringen. Da der Arbeitsmarkt zusammengebrochen und der Kontakt zu Fallmanagern nur eingeschränkt möglich sind, laufen Aktivierungsmaßnahmen zeitweilig ins Leere. Dazu kommt, dass in einigen Ländern die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds verlängert worden ist.
- Schließlich finden sich verschiedene Maßnahmen mit Bezug auf Hilfeleistungen. Sie reichen vom Aussetzen besonderer Konditionalitäten (Dänemark) über Sonderleistungen für besonders Bedürftige (Frankreich) bis zu einem teilweisen (Italien) bzw. pauschalen Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung (Deutschland). Besonders sticht eine Reform in England hervor. Hier ist nämlich allgemein und in erheblichem Umfang der *Universal Credit*, die noch relativ junge Symbiose aus Hilfe- und Förderleistungen, angehoben worden. Das ist im Kontext zu sehen mit den Besonderheiten der dortigen Situation: einem stark fragmentierten Arbeitsmarkt mit vielen neuen Formen der Erwerbstätigkeit und einer relativ niedrigen, in der Tradition des *Beveridge*-Plans stehenden sozialen Absicherung.

c) Der letzte Punkt leitet über zu der Frage, auf welche landesspezifischen Arrangements die Krisenbekämpfungsmaßnahmen stoßen und wie sie auf diese Arrangements möglicherweise rückwirken werden. In *Deutschland* überschattet der Entschädigungsgedanke derzeit weitgehend die Gewährung aller Sozialleistungen und ebnet typenbedingte Unterschiede ein, ohne dass daraus angesichts der Besonderheit der Lage Schlüsse für künftige Anpassungen gezogen werden können. In *Dänemark* hat sich das Konsensmodell, und zwar nicht nur der Demokratie, sondern auch des Wohlfahrtsstaats, als Grundlage der Krisenbewältigung erwiesen und ermöglicht, selbst Grundprinzipien wie die schwache Bestandssicherung von Arbeitsplätzen zu modifizieren; weder die Abwei-

chungen noch die konsensuale Basis für sozial- und arbeitsmarktpolitische Entscheidungen werden allerdings von Dauer sein. In *England* greift nun ebenfalls massiv der Staat in das wirtschaftliche Geschehen ein, aber unverändert unter besonderen Vorzeichen: Dass hier – anders als in anderen Ländern – der Erhalt der Wirtschaft vor dem Erhalt von Arbeitsplätzen auf der Tagesordnung stand, ist kein Zufall, und es steht zu erwarten, dass der bestehende Arbeitsmarkt mit vielen schlecht geschützten Arbeitsverhältnissen zu einem Anstieg an sozialer Ungleichheit führen wird. Insofern passt der Versuch, mit dem *Universal Credit* ein universelles Instrument des sozialen Schutzes zu stärken, in das Bild.

Sozialpolitisch besonders gespannt sein darf man auf die Folgen der Pandemie in Frankreich und Italien. In *Frankreich* deshalb, weil zwar die bisher getroffenen Maßnahmen bei allen Schwierigkeiten, sie effektiv auszugestalten, die nationale Solidarität wieder aufleben lassen. Jedoch fragt sich zugleich, welche Auswirkungen sie auf die noch relativ jungen und in der Öffentlichkeit sehr umstrittenen Bestrebungen, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen anzugehen, haben werden. Auch in *Italien* trifft die Krise auf ein Land in sozialpolitischen Veränderungen. Es kämpft darum, die richtige Balance zwischen Flexibilität und Schutz von Arbeitsverhältnissen zu finden und die zersplitterten, oft wenig effektiven und vor allem auch lückenhaften Sozialleistungssysteme zu verbessern und zu universalisieren. Hier mag man sich Hilfe durch die Krise erwarten, weil sie den Reformdruck erhöht. Allerdings stimmt das nur dann, wenn bereits Einigkeit über Notwendigkeit und Inhalt von Reformen besteht. Das dürfte aber nirgendwo der Fall sein.

Deshalb gilt, was auch schon eine Lehre aus der letzten Finanzkrise war: Krisenzeiten sind, weil sie zu einfachen und schnellen Lösungen tendieren, wenig geeignet, um tragfähige und auf Dauer angelegte Kompromisse zu finden, ohne die Sozialstaaten nicht funktionieren können. Krisen decken aber Defizite auf: in der Ausgestaltung von und in der Abstimmung zwischen vielen Sozialleistungen. Sie bieten die Chance, daraus sozialpolitische Schlüsse zu ziehen und geben damit vielfältige Anstöße, um nach ihrer Bewältigung Grundfragen der Sozialstaatlichkeit neu zu diskutieren.

II. Die Übernahme gemeinschaftlicher Verantwortung in Deutschland

1. Einführung

Nach kurzem anfänglichem Zögern hat die Politik in Deutschland schnell auf die Coronakrise reagiert. Das öffentliche Leben wurde heruntergefahren, Publikumsveranstaltungen wurden untersagt und Ausgangsbeschränkungen erlassen. Nicht zu übersehen waren dabei Eigenheiten des Föderalismus: Das Infektionsschutzgesetz des Bundes (IfSG), das als rechtliche Grundlage für entsprechende Maßnahmen fungiert, ist durch die Länder auszuführen,¹ die ihrerseits verschiedene Behörden dafür einsetzen.² Dieser Hintergrund hat zunächst dazu geführt, dass bei den sicherheitsrechtlichen Maßnahmen unterschiedlich strenge Strategien der Krisenbewältigung verfolgt wurden. Der föderale Wettbewerb um die beste Praxis dauerte allerdings nur kurz an, wurde durch Absprachen zwischen Bund und Ländern eingeehrt³ und auch durch neue Bundeszuständigkeiten beschränkt⁴. Ganz offensichtlich zielte das weitgehend harmonisierte Vorgehen nicht zuletzt darauf, die Ernsthaftigkeit der Krisensituation zu betonen.

Seit Ende April werden schrittweise Lockerungsmaßnahmen verkündet und vollzogen.⁵ Dabei blieb zunächst die Frage, in welchem Umfang örtliche Differenzierungen sinnvoll oder gar geboten sind, offen. Dass sie gestellt und auch beantwortet werden muss, war allerdings immer klar. Denn die Aufhebung von Beschränkungen ist rechtlich und politisch ungleich schwieriger als deren Anordnung. Während ein schnelles und möglichst umfassendes Unterbinden zwischenmenschlicher Kontakte im ersten Moment der Krisenwahrnehmung ohne weiteres einleuchtet und ohnehin in einer Art von kollekt-

1 Bayern hat im Zuge der Krise ein eigenes Gesetz erlassen ([BayIfSG](#) v. 25.3.2020, GVBl. S. 174). Auch das Land NRW hat ein Infektionsschutz- und Befugnisgesetz erlassen ([IfSBG-NRW](#) v. 14.4.2020, GV. NRW. 2020. S. 218b). Zu klären bleibt, inwieweit das IfSG im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG Raum für Landesregelungen lässt (skeptische, aber auch kursorische Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages v. 9.4.2020, [WD 3-3000-081/20](#) zum BayIfSG).

2 Vgl. nur *Giesberts/Gayger/Weyand*, COVID-19 – Hoheitliche Befugnisse, Rechte Betroffener und staatliche Hilfen, NVwZ 2020, S. 419.

3 Durch mehrere Bund-Länder Vereinbarungen; vgl. [Leitlinien zum einheitlichen Vorgehen](#) zur weiteren Beschränkung von sozialen Kontakten im öffentlichen Bereich angesichts der Corona-Epidemie in Deutschland v. 16.3.2020.

4 Im Falle einer „epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ nach § 5 IfSG, eingeführt durch Art. 1 des [Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.3.2020](#) (BGBl. I, S.587).

5 Vgl. zu den Beschlüssen der Bund-Länder-Konferenz v. 30.4.2020 Informationen der [Bundesregierung](#). Ein guter Überblick über die Maßnahmen von Bund und Ländern findet sich auf den Seiten der [BRAK](#).

tivem Schockzustand alternativlos erscheint, ändert sich die Situation mit der Erkenntnis, dass eine schnelle Rückkehr zum zuvor geübten Lebensstil nicht möglich sein wird. Ab da wächst die Notwendigkeit, mit nachvollziehbarer Begründung Güterabwägungen vorzunehmen und Freiheitsbeschränkungen im Einzelfall unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebots zu rechtfertigen – zumal die vielen Umsetzungsmaßnahmen mittlerweile, wie in Deutschland nicht anders zu erwarten, intensiv rechtlich diskutiert und in großer Zahl Gerichten zur Überprüfung vorgelegt werden.⁶

Spürbar wurden bundesstaatlich begründete Unterschiede auch bei den wirtschafts- und sozialpolitischen Reaktionen. Schon ab Mitte März 2020 haben sowohl der Bund⁷ wie die Länder⁸ Nachtragshaushalte eingeführt, um zusätzliche Mittel bereit zu stellen: für die Virenbekämpfung und zum Ausgleich der Folgen, die durch diese Bekämpfung entstehen. Allein für den Bund wird damit eine zusätzliche Kreditaufnahme in Höhe von knapp 156 Mrd. Euro ermöglicht.⁹ Damit soll die Wirtschaft am Laufen gehalten werden, wobei Bundesmittel durch Landesmittel in unterschiedlicher Höhe ergänzt werden. Obwohl insgesamt durch den langen wirtschaftlichen Aufschwung in den letzten Jahren beachtliche Spielräume für entsprechende Stützungsmaßnahmen bestehen, wird die Pandemie zu Insolvenzen und zur Veränderung der Unternehmenslandschaft führen – und es ist ungewiss, wie effektiv und wie sinnvoll der Versuch staatlicher Rettungsbemühungen letztendlich sein wird. Absehbar ist auch, dass die Coronakrise die Arbeitslosigkeit ansteigen lassen wird¹⁰ – obwohl gleich zu ihrem Beginn nicht nur Schritte zum Erhalt der Liquidität von Unternehmen, sondern auch zum Erhalt von Arbeitsplätzen eingeleitet und in diesem Sinne auch unmittelbar arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfolgt worden sind.

6 So ist auch wenig überraschend, dass Verlage neue Handbücher, Leitfäden und Onlinemodule auflegen und sich Entscheidungen unter „Corona“-Seiten gesammelt nachlesen lassen; bei der Gründung einer eigenen Zeitschrift mag das anders sein, aber vielleicht gehört es zu den Lehren der Krise, dass selbst im Jahresabonnement angebotene Druckwerke nicht unbedingt viele Jahresgrenzen nehmen müssen.

7 Vgl. [Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 \(Nachtragshaushaltsgesetz 2020\) vom 27.03.2020](#), BGBl. I 2020, S. 556. Zu den haushaltsverfassungsrechtlichen Implikationen s. *Schwarz*, COVuR 2020, S. 74.

8 Vgl. für Bayern das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019/2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 – [NHG 2019/2020](#)) vom 19. März 2020, GVBl. 2020, S. 153 sowie das Zweite Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019/2020 (2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – [2. NHG 2020](#)), GVBl. 2020, S. 238; für NRW Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – [NHHG 2020](#)) vom 24. März 2020, GV. 2020, S. 189.

9 § 2 Abs. 1 Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (Fn. 7).

10 Dazu näher – und auch den Effekten einer verlängerten Arbeitslosigkeit und der statistischen Erfassung – BA, Auswirkungen der Corona-Krise (Fn. 29), S. 8 ff.

2. Erhaltung von Arbeitsplätzen

a) Kurzarbeitergeld

Dabei konnte vor allem auf ein Instrument zurückgegriffen werden, das sich bei der Bewältigung der letzten Finanzkrise vor rund zehn Jahren als äußerst erfolgreich erwiesen hatte: nämlich das Kurzarbeitergeld (Kug).¹¹ Dessen Gewährung erfolgt im Rahmen der Arbeitslosenversicherung, also nach den Regeln der Sozialversicherung. Das bedeutet zum einen, dass sie in eine Sonderform der Selbstverwaltung eingebettet ist und grundsätzlich durch Beiträge finanziert wird. Zum anderen schließt diese Grundlage Eigenheiten der Länder aus; Kug wird bundeseinheitlich gezahlt. Als Instrument zur Krisenbewältigung war es durch das sog. Konjunkturpaket I Ende 2008¹² ausgeweitet und ab 2012¹³ wieder zurückgefahren worden. Dass das Kug neben dem Entgeltersatz für die durch die Kurzarbeit betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis heute zugleich dem Erhalt von Arbeitsplätzen dienen soll, entspricht ganz seiner tradierten Ausrichtung, selbst wenn dessen Zweck in den Anspruchsvoraussetzungen des SGB III nicht mehr ausdrücklich erwähnt wird.¹⁴ Entsprechende Verbindungen arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Zielsetzungen¹⁵ sind für die deutsche Arbeitslosenversicherung schon immer prägend gewesen und führen nicht per se zu besonderen Problemen bei der Auslegung der Anspruchsvoraussetzungen.¹⁶

-
- 11 Das Kug des SGB III wird auch als „konjunkturelles Kug“ bezeichnet, in Angrenzung zu den Sonderformen (Saison-Kug und Transfer-Kug, vgl. §§ 101 und 111 SGB III). Zu den Leistungen und zur Verteilung der Kosten von Kurzarbeit IAB-Kurzbericht [14/2009](#) und [17/2009](#).
 - 12 [Maßnahmenpaket der Bundesregierung](#) „Beschäftigung durch Wachstumsstärkung“, November 2008.
 - 13 Mit dem [Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt](#) v. 20.12.2011 (BGBl. I, S. 2854).
 - 14 Anders als in § 63 Abs. 1 S. 1. letzter HS AFG: „...wenn zu erwarten ist, daß durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und dem Betrieb die eingearbeiteten Arbeitnehmer erhalten werden.“ In der Sache ebenso § 116 Abs. 1 S. 4 AVAVG (i.d.F. v. 3.4.1957, [BGBl. I, S. 322](#)), der allerdings noch vorsah, dass „die Bundesregierung nach Anhörung des Verwaltungsrats entsprechend der Arbeitsmarktlage durch eine RVO bestimmt, in welchen „Wirtschaftsgebieten und Wirtschaftszweigen die Gewährung von KuG zulässig ist“ (§ 116 Abs. 1 S. 2 AVAVG). Noch nicht erwähnt war dieser Zweck in der Regelung der „Kurzarbeiterunterstützung“ in § 130 AVAVG v. 16.7.1927 (RGBl. I; S. 187), die aber jeweils zugelassen oder angeordnet werden musste.
 - 15 Vgl. [BT Dr. V/2291](#), S. 55 zu den Zwecken des Kug: „Sein gesellschaftspolitischer Wert besteht darin, daß die den Arbeitnehmer belastende Unsicherheit seiner beruflichen Existenz vermindert wird. Wirtschaftspolitisch dient das Kurzarbeitergeld, das den Betrieben die eingearbeiteten Arbeitskräfte erhält, dem Ausgleich kurzfristiger konjunktureller Schwankungen und der Überbrückung betrieblicher, durch die wirtschaftliche Entwicklung verursachter Strukturveränderungen. Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Kurzarbeitergeldes besteht darin, daß die Arbeitsverhältnisse stabilisiert werden.“
 - 16 Fraglich sein kann nur die Kontrolldichte, wenn die Auslegung einzelner Tatbestandsvoraussetzungen wegen ihrer arbeitsmarktpolitischen Hintergründe besonderer Fachkunde bedürfen; allg. dazu [Schuler-Harms](#), Die gerichtliche Kontrolldichte sozialrechtlicher Entscheidungen, SDRV 62

Aufbauend auf den vor rund zehn Jahren gesammelten Erfahrungen und angespornt durch den Umstand, dass der Haushalt der BA durch das bald danach einsetzende Wirtschaftswachstum gut gefüllt war,¹⁷ brachten die Regierungsfaktionen bereits am 12.3.2020 den Entwurf eines Gesetzes zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld¹⁸ ein. Er wurde einen Tag später in drei Beratungen im Bundestag erörtert und angenommen.¹⁹ Noch am selben Tag stand das Gesetz im Bundesgesetzblatt²⁰ und trat am 15.3.2020 in Kraft. Die Geschwindigkeit, mit der das Verfahren betrieben wurde,²¹ ist bemerkenswert. Sie erklärt sich aber auch aus dem Umstand, dass das Gesetz in der Sache lediglich zwei Verordnungsermächtigungen enthält und damit die Anwendung von zuvor auf gesetzlicher Grundlage erprobten Instrumenten – neben dem Kurzarbeitergeld ist auch die Vergütung von Leiharbeitnehmern betroffen²² – in die Hand der Exekutive legt, wenn auch befristet bis Ende 2021.²³

Auf dieser Grundlage wurde am 25.3.2020 die Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit (KugV) erlassen.²⁴ Mit ihr werden zunächst zwei Voraussetzungen geändert: Es genügt für die Gewährung von Kug, wenn mindestens zehn Prozent der Beschäftigten einen Arbeitsentgeltausfall von mehr als zehn Prozent haben;²⁵ auf den Aufbau von (betrieblich vereinbarten) negativen Arbeitszeitkonten wird verzichtet, wenn auch ein bestehendes Guthaben nach wie vor abgebaut werden muss.²⁶ Dazu

(2012), S. 59, 77 ff. Anders wohl mit einer wenig überzeugenden Unterscheidung zwischen primären und sekundären Zwecken (aber keiner Unterscheidung von Normtext, Normprogramm und Normbereich in der Müllerschen Terminologie [Müller/Christensen, Juristische Methodik, Bd. I, 8. Aufl. 2002, S. 196 ff.]) Hase, Legitimation des Funktionswandels, in: Funktionswandel der Sozialversicherung – von der Arbeitnehmer- zur Unternehmenshilfe und zum Marktakteur, ZAAR Schriftenreihe 33 (2013), S. 37, 39 ff.; ausf. dagegen und differenzierend Bieback, in: Gagel, SGB II/SGB III (Stand 2020), vor § 95 SGB III, Rn. 4 ff.

17 Die prognostizierte Rücklage für 2019 lag bei 24,3 Mrd. Euro nach Angaben der BA. Auf die dahinterstehenden Probleme kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. zur Bedeutung der Haushaltsautonomie und den zurückliegenden Verschiebungen zwischen Sozialversicherungshaushalten nur Becker, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sozialversicherungsreformen, ZVersWiss. Bd. 99 (2010), S. 585, 599; zur grundsätzlichen (wenn auch im konkreten Fall zu sehr beschränkten) grundrechtlichen Kontrolle des Zusammenhangs zwischen Beitragspflicht und Sozialversicherungsaufgabe jetzt auch BVerfG v. 22.5.2018, 1 BvR 1728/12, Rn. 78.

18 [BT Dr. 19/17893](#).

19 [BT PIPr. 19/153](#).

20 [BGBl. I. S. 493](#).

21 Vgl. zu „Beschleunigungsphänomenen“, zu deren Einordnungen und Bewertungen *Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018, S. 27 ff., 156 ff.

22 Nach § 3 KugV (Fn. 24) wird das in § 11 Abs. 4 S. 2 AÜG geregelte Recht von Leiharbeitnehmern auf Vergütung bei Vereinbarung von Kurzarbeit für den Arbeitsausfall und für die Dauer, für die dem Leiharbeitnehmer Kurzarbeitergeld gezahlt wird, aufgehoben. Zum Hintergrund *Waltermann*, Kurzarbeit und Arbeitnehmerüberlassung, NZS 2020, S. 337.

23 § 109 Abs. 5 SGB III und § 11a AÜG in der Fassung durch Art. 1 und 2 des Gesetzes zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld v. 13.3.2020.

24 [Kurzarbeitergeldverordnung](#) (BGBl. I, S. 595).

25 § 1 Nr. 1 KugV; abweichend von § 96 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB III.

26 § 1 Nr. 2 KugV, abweichend von § 96 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 SGB III.

kommt, dass anfallende Sozialversicherungsbeiträge dem Arbeitgeber vollständig erstattet werden.²⁷ Eine weitere Verbesserung brachte die Verordnung über die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld (KugBeV) vom 16.4.2020²⁸: Mit ihr wird die Gewährung der Leistung rückwirkend ab dem 1.1.2020 bis auf einen Zeitraum von maximal 21 Monaten und (insofern unter Einbeziehung von Altfällen) längstens bis zum 31. Dezember 2020 verlängert, da absehbar wird, dass die wirtschaftliche Rezession länger anhalten wird.

Kurz nach Beschluss dieser Maßnahmen brach eine Debatte über die Höhe der Leistungen aus. Dahinter stehen mehrere Gründe. Erstens ist absehbar, dass in der nächsten Zeit so viele Menschen wie noch nie Kug in Anspruch nehmen werden.²⁹ Zweitens ist der Arbeitsausfall zumindest in den besonders stark von der Krise betroffenen Branchen³⁰ sehr hoch; Kug deckt zwar nur vorübergehende Mindestentgeltausfälle ab, begrenzt deren Höhe im Einzelfall aber nicht.³¹ Drittens wird die Erholung Zeit brauchen, selbst wenn nach Bewältigung der Pandemiefolgen relativ schnell Nachholeffekte eintreten sollten. Abgedeckt werden die Entgeltausfälle in einigen Branchen durch Tarifverträge, die eine Aufstockung des Kug vorsehen, mit zum Teil differenzierten Bedingungen und in Höhen zwischen 70 und 97 %.³² Mit dem Zweiten Sozialschutzpaket³³, das derzeit in der parlamentarischen Beratung ist,³⁴ soll das Kug bei einem Entgeltausfall von mindestens 50 % von derzeit 60 % (bzw. 67 % bei mindestens einem Kind)³⁵ auf 70 % (bzw. 77 %) nach dem vierten und auf 80 % (bzw. 87 %) nach dem siebten Bezugsmonat ansteigen.³⁶ Ferner soll die Möglichkeit, neben dem Bezug von Kug durch eine Nebenbeschäftigung einen Hinzuverdienst bis zur vollen Höhe des bisheri-

27 § 2 Abs. 1 KugV.

28 [Kurzarbeitergeldbezugsdauerverordnung](#) (BGBl. I, S. 801).

29 Im März und April gab es 751.000 Anzeigen (vgl. § 99 SGB III) für 10,1 Mio. Personen, eine noch nie erreichte Zahl, so BA, Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt, [Arbeitsmarkt kompakt, April 2020](#), S. 6. Dabei zu beachten ist, dass diese Zahl immer höherliegt als die der tatsächlichen Gewährungen; so haben 2009 bis zu rund 1,4 Mio. Personen Kug erhalten, das für 3,3 Mio. Personen angezeigt worden war, BA, Inanspruchnahme konjunkturelles Kurzarbeitergeld nach § 96 SGB III, [Arbeitsmarkt kompakt, April 2020](#), S. 8.

30 In der Gastronomie war für 93,4% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im April 2020 Kurzarbeit angezeigt worden, in der Beherbergungsbranche für 87,2 %, vgl. dazu und zu anderen Branchen BA, Inanspruchnahme konjunkturelles Kurzarbeitergeld (Fn. 29), S. 7.

31 Zum Entgeltausfall § 96 Abs. 1 S. 1 SGB III; er kann nach dessen Nr. 4 „auch jeweils 100 Prozent des monatlichen Bruttoentgelts betragen“. Zuvor (zur früheren Fassung des § 170 Abs. 1 SGB III) zweifelnd zur Möglichkeit einer „Kurzarbeit Null“ BSG v. 14.9.2010, B 7 AL 21/09 R, Rn. 12 ff.; zur klarstellenden Ergänzung [BT Dr. 17/6277](#), S. 86.

32 Vgl. Überblick des [DGB](#).

33 Informationen des [BMAS](#).

34 Vgl. [Formulierungshilfe](#) für die Koalitionsfraktionen für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Entwurf eines Gesetzes zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutz-Paket II) sowie den entsprechenden Entwurf v. 27.4.2020, [BT Dr. 19/18966](#).

35 § 105 SGB III; zu den Voraussetzungen der Erhöhung § 149 Nr. 1 SGB III i.V.m. § 105 Nr. 1 SGB III.

36 Geplanter § 421c Abs. 2 SGB III.

gen Monateinkommens erzielen zu können, bis Dezember verlängert und auf alle Beschäftigungen erweitert werden.³⁷ Bemerkenswert ist, dass mit der Realisierung der geplanten Maßnahmen das Kug nicht nur höher als bisher sein wird – mit dem Argument, öfter als in der Vergangenheit falle derzeit für viele die Arbeit vollständig aus.³⁸ Vielmehr führt eine längere Dauer des Ausfalls auch zu höheren Leistungen, was den sonst bei Entgeltersatzleistungen verfolgten Ansatz umkehrt. Das ist nur zum Teil aus dem Umstand zu erklären, dass die Leistungsausweitung relativ eng befristet ist. Tatsächlich klingt in der Begründung, man wolle die in außergewöhnlicher Form mittelbar durch die Pandemie betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer „gezielt unterstützen“,³⁹ ein Entschädigungsgedanke an – offensichtlich verbunden mit dem Ziel, die Betroffenen vor einer Inanspruchnahme der Grundsicherung zu schützen.⁴⁰

b) Sonstige Maßnahmen in einem gespaltenen Arbeitsmarkt

Zu den arbeitsplatzstützenden Maßnahmen ist auch die neue Regelung in § 56 Abs. 1a IfSG zu zählen, nach der Personen, die wegen der Schließung von Kinderbetreuungseinrichtungen oder Schulen Kinder selbst betreuen müsse und dadurch einen Verdienstaufschlag erleiden, eine Entschädigung in Höhe von 67 % für längstens sechs Wochen erhalten.⁴¹ Die zeitliche Begrenzung erinnert an den Entgeltfortzahlungsanspruch,⁴² ohne dass dafür eine sachliche Begründung gegeben worden wäre.⁴³

Etwas anders gelagert sind Bemühungen, pandemiebedingten Veränderungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften zu begegnen.⁴⁴ Dazu rechnen lassen sich zum einen die

37 Geplante Änderung des § 421c Abs. 1 S. 1 SGB III; die Lockerung der Hinzuverdienstgrenze bezog sich zunächst auf „systemrelevante Berufe und Branchen“; zur Auslegung dieser Begriffe BA, [Weisung 202003015 v. 30.3.2020](#), Punkt 2.1.8, und zu deren Unklarheit *Löwisch*, Das Gesetzespaket zum Sozialschutz, BB 2020, S. 948, 950; vgl. auch unten, Fn. 52. Vgl. zum Hinzuverdienst *Zieglmeier*, Corona-Schutzschirm: Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld, DStR 2020, S. 729, 733 f.

38 [BT Dr. 19/18966](#), S. 26.

39 [BT Dr. 19/18966](#), S. 27.

40 Zu diesem Motiv Blogbeitrag von *Bispinck/Schulte* des [WSI](#) v. 14.4.2020.

41 Bei monatlichem Höchstbetrag von 2.016 Euro, § 56 Abs. 2 S. 3 IfSG und mit Erhalt des Versicherungsschutzes nach § 57 Abs. 6 IfSG. Zum arbeitsrechtlichen Hintergrund *Hohenstatt/Krois*, Lohnrisiko und Entgeltfortzahlung während der Corona-Pandemie, NZA 2020, S. 413, 414 f.

42 § 3 Abs. 1 EntgFG. Zur Konstruktion und zu offenen Fragen *Fuhlrott/Fischer*, Arbeitsrecht und Corona 2.0 – Weitere gesetzliche Änderungen, NZA 2020, S. 409, 411.

43 Vielmehr enthält der Entwurf ([BT Dr. 19/18111](#), S. 26) den apodiktischen Satz: „Eine staatliche Entschädigungsleistung ist der Höhe nach zu begrenzen.“

44 Nur hingewiesen werden soll in diesem Zusammenhang auf die Regelungen im (zum Sozialschutzpaket gehörenden) Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise in Verbindung mit einem Sicherstellungsauftrag (Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – [SodEG](#)) v. 27.3.2020 (BGBl. I, S. 575, 578) und im Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen ([COVID-19-Krankenhausesentlastungsgesetz](#)) v. 27.3.2020 (BGBl. I, S. 580).

Ausdehnung der geringfügigen Beschäftigung durch das Sozialschutz-Paket,⁴⁵ die vor allem der Landwirtschaft zugutekommen soll,⁴⁶ die Ausweitung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Rentner⁴⁷ und die Veränderung der Anrechnung des Einkommens bei BAföG-Empfängern⁴⁸. Zum anderen gehört dazu eine erhöhte Flexibilisierung der Arbeitszeit.⁴⁹ Auf der Grundlage der COVID-19-Arbeitszeitverordnung⁵⁰ können die werktägliche Arbeitszeit verlängert, die Ruhezeiten verkürzt und eine Arbeit an Sonn- und Feiertagen vorgesehen werden.⁵¹ Das alles gilt für bestimmte Tätigkeiten, die in diesem Zusammenhang nicht mit dem Etikett der „Systemrelevanz“ versehen,⁵² sondern als in einem besonderen Allgemeininteresse stehend im Einzelnen aufgelistet werden.⁵³

Die Änderung ist eine Reaktion auf den Umstand, dass zwar durch die Pandemie viel Arbeit ausfällt, andere Tätigkeiten aber stärker nachgefragt werden als bisher und die Deckung dieser Nachfrage im öffentlichen Interesse liegen kann, insbesondere zur Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Gütern und Dienstleistungen. Arbeitgeber haben die Möglichkeit erhalten, steuerfreie Zuschüsse zu gewähren, für die aber grundsätzlich Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen sind;⁵⁴ eine Sonderzahlung für Pflegekräfte aus öffentlichen Kassen ist noch in der Planung.⁵⁵ Die arbeitsrechtlichen Möglichkeiten zur Anordnung von Mehrarbeit bleiben dadurch unverändert⁵⁶ – wie ganz

45 § 115 SGB IV i.d.F. durch Art. 3 des [Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 v. 27.3.2020](#) (BGBl. I, S. 575).

46 [BT Dr. 19/18107](#), S. 27.

47 § 34 Abs. 8 SGB VI i.d.F. durch das Sozialschutz-Paket (Fn. 45). Dazu *Schlegel*, Ausweitung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Rentner, NZS 2020, S. 336 f.

48 § 53 Abs. BaföG i.d.F. durch das Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen (COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz) v. 27.3.2020 ([BGBl. I, S. 580](#)).

49 Durch die Einfügung einer Verordnungsermächtigung in § 14 Abs. 4 ArbZG.

50 Verordnung zu Abweichungen vom Arbeitszeitgesetz infolge der COVID-19-Epidemie ([COVID-19-ArbZV](#)) v. 7.4.2020 (BAnz. AT v. 9.4.2020 V2).

51 §§ 1 Abs. 1 S. 1, 2 S. 1 und 3 Abs. 1 S. 1 COVID-19-ArbZV.

52 Vgl. dazu oben Fn. 37; allgemein auch *Hildebrandt/Schneider*, „Systemrelevanz“ und „Kritische Infrastruktur“ in den Corona-Verordnungen der Länder und ihre Konkretisierung durch die BSI-KritisV, COVuR 2020, S. 78 ff.

53 § 1 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 COVID-19-ArbZV.

54 Auf der Grundlage eines Schreibens des [BME](#). Krit. zu Inhalt und fehlender Rechtsgrundlage *Haupt*, Zusätzlicher steuerfreier Zuschuss für Arbeitnehmer wegen Corona per Verwaltungsanweisung – ein populistischer Schnellschuss, DStR 2020, S. 967, 968 ff.

55 Vgl. § 150a SGB XI in Art. 5 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, [BT Dr. 19/18967](#), S. 31 ff.

56 *Greiner*, Änderung des Arbeitszeitgesetzes, Erlass einer COVID-19-Arbeitszeitverordnung, NZS 2020, S. 338, 339; vgl. auch zu den Möglichkeiten *Sagan/Brockfeld*, Arbeitsrecht in Zeiten der Corona-Pandemie, NJW 2020, S. 1112, 1115. Offener zu den Möglichkeiten der Anordnung von „Betriebsferien“ *Dehmel/Hartmann*, Das Coronavirus (COVID-19) auf dem Vormarsch, BB 2020, S. 885, 888.

umgekehrt auch keine neuen Möglichkeiten geschaffen worden sind, durch die Anordnung von Urlaub bei anderen Tätigkeiten den Arbeitsausfall teilweise zu überbrücken.

3. Unterstützung der Wirtschaft

a) Aufspannen eines Schutzschirms

Die Beratungen zum Nachtragshaushalt hat der Bund unter anderem genutzt, um im Rahmen der von der Europäischen Kommission für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärten Beihilfen⁵⁷ ein Soforthilfe-Programm für Kleinunternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen, Soloselbständige und Angehörige der Freien Berufe bis zu zehn Beschäftigten sowie Landwirte aufzulegen. Es hat (zunächst) einen Umfang von 50 Mrd. Euro und sieht eine Einmalzahlung für drei Monate bei bis zu fünf Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) in Höhe von 9.000 Euro und bei bis zu zehn Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) in Höhe von bis zu 15.000 Euro vor. Voraussetzung ist in Übereinstimmung mit dem unionsrechtlichen Rahmen, dass Unternehmen bis März 2020 nicht in wirtschaftlichen Schwierigkeiten gewesen sind.⁵⁸ Gemäß einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern werden die Hilfen über Landesbehörden (zum Teil einschließlich von Kommunen) ausgezahlt.⁵⁹ Sie werden durch landeseigene Programme ergänzt, die zum Teil auch größere Unternehmen erfassen.⁶⁰ Dadurch, aber auch durch unterschiedliche Regelungen hinsichtlich Kumulierung bzw. Anrechnung, ergaben sich nicht nur in den ersten Tagen Umsetzungsprobleme. Vielmehr ist unter dem Strich auch die Förderung in der genauen Höhe vom Sitz der Betroffenen abhängig.⁶¹ Gemeinsam ist den Zuschüssen allerdings, dass sie dazu dienen, eine Unterdeckung laufender Sachkosten, aber nicht die von Personalkosten auszugleichen.⁶²

Für größere Unternehmen hat der Bund zeitgleich mit der Soforthilfe einen Wirtschaftsstabilisierungsfonds errichtet.⁶³ Er knüpft damit an die Maßnahmen an, die er im Zuge der letzten Finanzkrise zur Stützung von Finanzmarktunternehmen getroffen hatte.⁶⁴ Der neue Fonds soll Unternehmen der Realwirtschaft unterstützen, sofern diese

57 Vgl. oben, I.3.a). Dazu Bekanntmachungen des BMWi „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ und „Bundesregelung Bürgschaften 2020“ v. 26.3.2020, BAnz. v. 31.3.2020 B 1 und B2.

58 Vgl. die vom Kabinett beschlossenen [Eckpunkte](#) v. 23.3.2020.

59 Übersicht dazu in einer [gemeinsamen Pressemitteilung](#) von BMWi, BMF und BayStMWi v. 29.3.2020. Zu den Modalitäten Informationen der [Bundesregierung](#).

60 In [Baden-Württemberg](#) bis zu 50 Beschäftigte; in [Bayern](#) bis zu 250.

61 So beträgt der Maximalbetrag in [Bayern](#) 50.000 Euro (bei bis zu 250 Beschäftigten), in [NRW](#) 25.000 Euro (bei bis zu 50 Beschäftigten) und in [Baden-Württemberg](#) 30.000 Euro (bei bis zu 50 Beschäftigten).

62 Vgl. unten, Fn. 82.

63 Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – [WStFG](#)) v. 27.3.2020 (BGBl. I S. 543).

64 Mit dem Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetz ([FMSStG](#)) v. 17.10.2008 (BGBl. I S. 1982, 1986).

nicht bis Ende 2019 in wirtschaftlichen Schwierigkeiten waren⁶⁵. Er zielt auf den Erhalt von Arbeitsplätzen und Zulieferstrukturen unter der Annahme, dass Unternehmen „durch Maßnahmen zur Reduzierung der Ausbreitungsgeschwindigkeit des Coronavirus ... zunehmend unverschuldet in Liquiditätsengpässe geraten“ und „einer existenzbedrohenden Insolvenzgefahr ausgesetzt“ sind.⁶⁶ Voraussetzung für Stabilisierungsmaßnahmen⁶⁷ ist, dass anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen und durch diese „eine klare eigenständige Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie“ besteht.⁶⁸ Diesem Vorbild sind die Bundesländer gefolgt. So hat auch Bayern mit dem Gesetz über einen BayernFonds und eine Bayerische Finanzagentur (BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz – BayFoG)⁶⁹ einen sog. BayernFonds errichtet, welcher der „Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft in Bayern durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und durch Schaffung der Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Kapitalbasis von Unternehmen“ dient (Art. 2 Abs. 1 BayFoG). Das Land NRW hat mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz)⁷⁰ gleichfalls ein Sondervermögen bereitgestellt.

Die beiden hier hervorgehobenen Maßnahmen werden ergänzt durch weitere Programme der Kreditgewährung mit einer 80- oder 90-prozentigen Risikübernahme durch die KfW⁷¹, durch verschiedene Steuererleichterungen⁷² und ein Bürgschaftsprogramm für Landwirte⁷³. Insgesamt spricht die Bundesregierung von einem „Schutzschild“⁷⁴ bzw. einem „Schutzschirm für die Wirtschaft mit Zuschüssen, Bürgschaften, steuerlichen Erleichterungen sowie unbegrenzten Liquiditätshilfen“, den sie aufgespannt hat um denen zu helfen, die „in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten“ sind.⁷⁵

65 § 25 Abs. 1 S. 3 WStFG. Es gilt die unionsrechtliche Definition, vgl. Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten vom Juli 2014 ([ABl. C 249/1](#)).

66 [BT Dr. 19/18109](#), S. 22. Vgl. auch § 25 Abs. 2 S. 1 und 2 WStFG, wonach Unternehmen, „die Stabilisierungsmaßnahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds ... in Anspruch nehmen, die Gewähr für eine solide und umsichtige Geschäftspolitik bieten müssen“ und „insbesondere einen Beitrag zur Stabilisierung von Produktionsketten und zur Sicherung von Arbeitsplätzen leisten sollen“.

67 Das sind Garantien bis zur Höhe von 400 Milliarden Euro für Schuldtitel und begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen, um Liquiditätsengpässe zu beheben und die Refinanzierung am Kapitalmarkt zu unterstützen (§ 21 Abs. 1 WStFG) und die Beteiligung an der an der Rekapitalisierung von Unternehmen (§ 22 Abs. 1 WStFG).

68 § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 WStFG.

69 [GVBl. 2020, S. 230](#).

70 [GV 2020, S. 189](#).

71 Mit Differenzierungen nach Unternehmensalter, vgl. Informationen der [KfW](#).

72 Wie Anpassungen von Vorauszahlungen, Stundungen und Steuerfreiheit von Prämien für Arbeitnehmer, vgl. Informationen des [BMF](#).

73 Kombiniert mit Darlehen in Höhe von maximal drei Mio. Euro; vgl. Informationen der [Rentenbank](#).

74 Gemeinsame [Pressemitteilung](#) von BMWi und BMF v. 30.3.2020.

75 Mit Gesamtüberblick in den auf der Homepage veröffentlichten „[Informationen für Unternehmen und Selbstständige](#)“. Vgl. auch die Grafiken des [BMF](#).

Außerhalb dieses Schutzschirms und in Ergänzung zu den zuvor behandelten Verbesserungen zur Gewährung von Kurzarbeitergeld, die auch die Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) einschließen (unten, 3.a)), hat der Spitzenverband Bund der gesetzlichen Krankenkassen die Möglichkeit eingeräumt, die Zahlung von bereits geschuldeten Beiträgen zur Sozialversicherung unter erleichterten Voraussetzungen zu stunden. Vorausgesetzt wird aber, dass andere Unterstützungsmaßnahmen nicht reichen und die Einziehung der Beiträge ohne die Stundung „mit erheblichen Härten für den Arbeitgeber verbunden wäre“.⁷⁶

b) Unsicherheiten der systematischen Verortung

Weder die genannten Zuschüsse aus den Soforthilfe-Programmen von Bund und Ländern noch die Stabilisierungsmaßnahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds differenzieren nach der unmittelbaren Ursache für die mit der Pandemie zusammenhängenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten. In Frage kommen dafür allgemein auftretende Umsatzeinbußen, aber auch behördlich angeordnete Maßnahmen der Seuchenbekämpfung. So hatten sich Bund und Länder bereits Mitte März auf gemeinsame Leitlinien geeinigt, nach denen viele Einrichtungen (Bars, Diskotheken, Theater, Messen, öffentliche Sportanlagen etc.) für den Publikumsverkehr zu schließen waren; nach einer am 22. März beschlossenen Erweiterung sollte das auch für Gastronomiebetriebe und Dienstleistungsbetriebe im Bereich der Körperpflege gelten⁷⁷. In rechtlich verbindliche Form gegenüber den jeweils Betroffenen wurden die Beschränkungen durch Maßnahmen der Länder gebracht, etwa in Bayern zunächst durch eine Allgemeinverfügung⁷⁸ und dann durch eine Verordnung⁷⁹. Gestützt sind diese Akte wiederum auf relativ allgemein gefasste Ermächtigungen im IfSG⁸⁰ – was grundsätzlich derzeit (noch) akzeptiert wird.⁸¹

Die Zahlung von Zuschüssen knüpft aber nicht unmittelbar an solche sicherheitsrechtlichen Maßnahmen an. Für sie genügt eine Existenzbedrohung durch „Liquiditäts-

76 [Rundschreiben 2020/197](#) des GKV-Spitzenverbands v. 24.3.2020, S. 3.

77 Vgl. Informationen der [Bundesregierung](#).

78 [Allgemeinverfügung](#) des BayStMGP v. 16.3.2020, Az. 51-G8000-2020/122-67, geändert durch [Bek.](#) v. 17.3.2020, Az. Z6a-G8000-2020/122-83, betreffend Veranstaltungsverbote und Betriebsuntersagungen anlässlich der Corona-Pandemie; zur Aufhebung [Bek.](#) v. 3.4.2020 (BayMBI. Nr. 174).

79 Betriebsuntersagungen nach § 2 der Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung ([BayIfSMV](#)) v. 27.3.2020 (BayMBI. Nr. 158) und nach § 2 der [2. BayIfSMV](#) v. 16.4.2020 (BayMBI. Nr. 205). Vgl. jetzt auch § 4 der [3. BayIfSMV](#) v. 1.5.2020 (BayMBI. Nr. 239).

80 Die durch Gesetz v. 27.3.2020 (Fn. 4), in Kraft getreten am 28.3.2020, „angepasst wurde“, wenn auch nur aus Gründen der „Normenklarheit“, vgl. BT Dr. 19/18111, S. 25

81 Vgl. näher dazu, den Änderungen und den Handlungsformen *Rixen*, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020, S. 1097, 1098 ff. Allerdings hat der BayVGh darauf hingewiesen, es erscheine „zweifelhaft, ob der Vorbehalt des Gesetzes als wesentlicher Grundsatz einer parlamentarischen Staatsform ohne den Erlass eines Maßnahmegesetzes durch den parlamentarischen Bundesgesetzgeber als Rechtsgrundlage für mittelfristig und langfristig wirkende Maßnahmen gewahrt werden kann“, Beschluss v. [27.4.2020, 20 NE 20.793](#), Rn. 45.

engpässe in Folge der Corona-Krise“,⁸² nur näher abgegrenzt durch das zeitliche Auftreten. Besondere Kausalitätsnachweise sind nicht zu erbringen. Diese weite Fassung der Leistungsvoraussetzungen ist vor allem darauf zurückzuführen, dass möglichst schnell und unbürokratisch in einer Ausnahmesituation einem breiten Personenkreis Hilfe geleistet werden soll.

Sie ist aber auch Ausdruck der Annahme, es handle sich dabei nicht um die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung. Die Bezeichnung der Zuschüsse als freiwillige Zahlungen „in Form einer Billigkeitsleistung“⁸³ lässt das offensichtlich werden. Mit ihnen soll jedenfalls kein Tatbestand der Staatshaftung erfüllt werden. Zumindest ungenannt bleibt auch der früher in § 49 Abs. 1 S. 1 BSeuchG und nun in § 56 Abs. 1 S. 1 IfSG⁸⁴ gesetzlich geregelte Entschädigungstatbestand, der einer Person, die auf der Grundlage dieses Gesetzes „Verboten in der Ausübung seiner bisherigen Erwerbstätigkeit unterliegt oder unterworfen wird und dadurch einen Verdienstaufschlag erleidet“, „eine Entschädigung in Geld“ verspricht.⁸⁵ Die Entstehungshintergründe der „Corona-Soforthilfen“ und der seuchenrechtlichen Entschädigung entsprechen sich im Übrigen: Auch die Entschädigungsvorschrift war als „Billigkeitsregelung“ entworfen worden,⁸⁶ mit der allgemeine Aufopferungsansprüche verdrängt werden sollten.⁸⁷ Angesichts dessen und dem bisherigen Versäumnis, das Krisensonderentschädigungsrecht in bestehende Haftungs- und Entschädigungstatbestände einzuordnen, sind juristische Auseinandersetzungen um die nachholende Verortung vorprogrammiert.

82 Vgl. Nr. 1 der [Richtlinien](#) für die die Gewährung von Überbrückungshilfen des Bundes für die von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) geschädigten Unternehmen und Soloselbstständigen in Bayern, Bek. v. 3.4.2020 (BayMBl. Nr. 175); nach Nr. 2.2 muss ein Antragsteller „versichern, dass er durch die Corona-Pandemie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten ist, die seine Existenz bedrohen, weil die fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb voraussichtlich nicht ausreichen, um die Verbindlichkeiten in den auf die Antragstellung folgenden drei Monaten aus dem fortlaufenden erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwand (z.B. gewerbliche Mieten, Pachten, Leasingraten) zu zahlen (Liquiditätsengpass).“ Etwas allgemeiner heißt es in den [Eckpunkten von BMWi und BMF](#), Zuschüsse des Bundes sollten „zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Antragsteller und zur Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen, u.a. durch laufende Betriebskosten wie Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten u.ä. (auch komplementär zu den Länderprogrammen)“, dienen.

83 Vgl. etwa I.1 der entsprechenden Richtlinie in [Schleswig-Holstein](#) (ABl. 2020, S. 812).

84 Ganz offensichtlich nicht einschlägig die Entschädigungsregelung in § 65 IfSG; dazu näher *Cornils*, Corona, entschädigungsrechtlich betrachtet, [Verfassungsblog v. 13.3.2020](#).

85 Deren Umfang näher in § 56 Abs. 2-4 IfSG geregelt ist. Zur Einschlägigkeit bei der Anordnung von Quarantäne und bei Betriebsuntersagungen *Antweiler*, Betriebsuntersagung durch Covid-19-Rechtsverordnungen: Eigentumseingriff und Entschädigung, NVwZ 2020, S. 584, 588 f.

86 So ausdrücklich [BT Dr. III/1888](#), S. 27, mit dem Hinweis, die Regelung bezwecke „keinen vollen Schadensausgleich, sondern eine gewisse Sicherung der von einem Berufsverbot Betroffenen vor materieller Not“.

87 [BT Dr. 14/2530](#), S. 88 zur Neufassung durch das IfSG.

4. Sozialer Schutz

Teilweise zur Begleitung der vorstehend zusammengefassten wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen, teilweise zur Verbesserung der Situation von Personen, die trotzdem ihre Erwerbsmöglichkeiten bzw. ihren Arbeitsplatz verlieren, wird der Zugang zu verschiedenen Sozialleistungen vereinfacht oder werden Leistungen vorübergehend ausgebaut. Zu der ersten Gruppe gehören Änderungen beim Kinderzuschlag,⁸⁸ zu der zweiten Gruppe die im Sozialschutz-Paket II vorgesehene Verlängerung der Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld.⁸⁹ Damit soll verhindert werden, dass Arbeitslose in einer „Phase, in der die Möglichkeiten und Chancen, eine neue Beschäftigung zu finden und aufzunehmen, in gravierender Weise eingeschränkt sind, ... unmittelbar auf das Leistungssystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende verwiesen werden“.⁹⁰

Besonders umfassend und früh ist gleichzeitig der Zugang zu dieser Sozialhilfe erleichtert worden.⁹¹ Neben einer Reihe von Verfahrensvereinfachungen wird für einen Zeitraum von zunächst sechs Monaten⁹² die Prüfung, ob die Miete angemessen ist, ausgesetzt.⁹³ Vermögen bleibt unberücksichtigt, sofern der Antragssteller erklärt, dass er über kein erhebliches Vermögen verfügt.⁹⁴ Was als „erheblich“ anzusehen sein soll, blieb sowohl im Gesetzgebungsverfahren⁹⁵ wie in ersten Berichten⁹⁶ völlig offen. Der Gesetzgeber hatte vor allem das Ziel vor Augen, möglichst schnell und unbürokratisch Leistungen vorzusehen, damit „niemand aufgrund der wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise in existenzielle Not geraten“ muss.⁹⁷ Die BA hat sich für eine Anlehnung an die Richtlinien zum Wohngeld entschieden.⁹⁸ Das ist naheliegend angesichts des im

88 Durch Anknüpfung an das Einkommen im letzten Monat und erweiterte Bewilligungsmöglichkeiten, § 20 BKGG i.d.F. durch Art. 6 des Sozialschutz-Pakets (Fn. 45).

89 Um drei Monate durch einen neu einzufügenden § 421d SGB III.

90 [BT Dr. 19/18966](#), S. 27.

91 Durch Art. 1 und 5 des Sozialschutz-Pakets (Fn. 45).

92 Wenn der Bewilligungszeitraum zwischen dem 1.3. und dem 30.6.2020 beginnt. Der Zeitraum kann bis zum 31.12.2020 durch Verordnung ausgedehnt werden, § 67 Abs. 6 SGB II und § 141 Abs. 6 SGB XII. Zum Problem der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz, eine Bewilligungsentscheidung für zwölf Monate zu treffen (§ 41 Abs. 3 S. 1 SGB II) *Burkiczak*, „Hartz IV“ in Zeiten von Corona, NJW 2020, S. 1180, 1181.

93 § 67 Abs. 3 SGB II, § 141 Abs. 3 SGB XII.

94 § 67 Abs. 2 SGB II, § 141 Abs. 2 SGB XII.

95 [BT Dr. 19/18107](#), S. 25.

96 Ohne eigenen Definitionsversuch, aber mit dem Hinweis, es könne auf die Wesentlichkeit für das Bestehen eines Leistungsanspruchs nicht ankommen, *Burkiczak*, NJW 2020 (Fn. 92), S. 1180, 1181; mit dem Hinweis, die Verwaltungsträger müssten „leitende Richtlinien finden“, *Bittner*, Befristete Regelungen für den erleichterten Zugang zu Leistungen der Gewährung des Existenzminimums ..., NZS 2020, S. 332, 333.

97 [BT Dr. 19/18107](#), S. 24.

98 BA, [Weisungen](#) zum Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket) sowie ergänzende Regelungen, Stand 22.4.2020, 1.2. Abs. 4 und 5. Verwiesen wird dort auf 21.37 der [WoGVwV](#) v. 28.6.2017 (BAnz AT 10.07.2017 B5).

WoGG verwendeten Wortlauts, auch wenn dort die Inanspruchnahme von Wohngeld bei eigenem „erheblichen Vermögen“ als „missbräuchlich“ eingestuft wird⁹⁹ – jedenfalls wenn man dem BVerwG folgt, nach dessen Ansicht es alleine auf die Tatsachen und nicht auf eine darüber hinausgehende Vorwerfbarkeit ankommen soll.¹⁰⁰ Die Bezugnahme vertieft aber die Unklarheiten im Verhältnis zwischen Wohngeld und Grund-sicherung.¹⁰¹ In der Sache bedeutet die Regelung, dass für sechs bis neun Monate Sozialhilfe ohne Bedürftigkeitsprüfung gezahlt wird, zumal auch eine rückwirkende Überprüfung nur unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehen ist.¹⁰² Zwar wird als Grund dafür mehrfach auf den Verwaltungsaufwand hingewiesen, der mit einer solchen Prüfung verbunden ist. Jedoch gehen die Regelungen über eine Verwaltungsvereinfachung hinaus. Sie führen in der Sache eine neue temporäre Bedürftigkeitsschwelle ein. Auch insofern wird eine Sozialleistung, nämlich die Sozialhilfe, um einen Entschädigungsaspekt angereichert. Dennoch werden die erwähnten Soforthilfen (oben, 3.a) nicht als funktional äquivalente Leistungen angesehen und deshalb grundsätzlich auch nicht als Einkommen bei der Beantragung von Sozialhilfe berücksichtigt.¹⁰³

5. Ausblick

Als die Pandemie Deutschland traf, erlaubte die relativ günstige Haushaltssituation, schnelle und im Vergleich zu anderen Ländern relativ großzügige Unterstützungsmaßnahmen für den Erhalt von Arbeitsplätzen und Unternehmen zu treffen. Ganz offensichtlich stehen die vor allem auf drei Säulen beruhenden Maßnahmen im Zeichen der Übernahme einer gemeinschaftlichen Verantwortung: Die Zuschüsse dienen ebenso wie die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes und der Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung bei der Gewährung von Sozialhilfe auch einem Schadensausgleich. Dahinter dürfte die Annahme stehen, zumindest dieser Ausgleich könne für einen überschaubaren Zeitraum gelingen. Die Dominanz der sozialpolitischen Zielsetzung gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Zielen hängt sicher auch mit dem Umstand zusammen, dass der unmittelbare Auslöser der Rezession in der Krankheitsbekämpfung liegt. Zwar mag jeden eine Verantwortung zur Vorsorge treffen, die Unternehmen auch zu solidem Wirtschaften. Folgen einer Pandemie sind aber kaum individuell zurechenbar. Dazu kommt, dass allgemein in Krisenzeiten wirtschaftliche Strukturpolitik nur schwer zu verfolgen ist.

99 § 21 Nr. 3 WoGG.

100 Sondern auf tatsächliche Verhältnisse abstellt, BVerwG v. 18.4.2013, 5 C 21/12, wonach es auf die mangelnde Bedürftigkeit für die Unterstützung ankommt (Rn. 13) und Richtwerte nicht als feste Grenzen zu verstehen sind (Rn. 14); zum letzten Punkt auch Beck-OK SozR/Winkler, WoGG (Stand 1.3.2020), § 21 Rn. 9. A.A. und zum Erfordernis eines „subjektiven Elements“ Zimmermann, WoGG, 2014, § 21 Rn. 5.

101 Die durch den Ausschluss in § 7 WoGG keineswegs geklärt sind; vgl. dazu J. Becker, in: SRH, 6. Aufl. 2018, § 29 Rn. 13 ff.

102 Weisung der BA (Fn. 97), 1.2 Abs. 10 unter Hinweis auf §§ 45, 48 SGB X.

103 Weisung der BA (Fn. 97), 2.4 mit näheren Hinweisen.

Zunächst muss geflickt, dann erst kann aufgeräumt werden. Deshalb sind allgemeine Lehren nicht zu ziehen, bevor die Erfahrungen gesammelt worden sind. Entsprechende Debatten werden aber schon bald im Zusammenhang mit konjunkturpolitischen Programmen folgen, die Auseinandersetzungen über die Subventionierung der Auto- und Luftfahrtindustrie deuten das an.

Das Krisenonderentschädigungsrecht weist zwei Besonderheiten auf. Die erste betrifft seine Ausgestaltung. Nicht nur werden, der Tradition anderer Ad-hoc-Hilfen wie der Flutopferhilfe folgend, die mit ihm verbundenen Anreizwirkungen ausgeblendet; das erscheint in einer vermeintlichen Sondersituation hinnehmbar. Gravierender ist, dass sein Verhältnis zu bestehenden Entschädigungstatbeständen völlig ungeklärt bleibt. Möglicherweise steht dahinter die falsche Überlegung, eine sozialstaatlich begründete Verantwortungsübernahme stehe in einem Gegensatz zu rechtsstaatlichen Erfordernissen bei deren Durchführung.¹⁰⁴ Entscheidend dürfte jedoch etwas anderes sein: Eine Unsicherheit, in welchem Umfang ein Schadensausgleich sowohl leistbar als auch angemessen ist. Dafür fehlt es an vorgegebenen Maßstäben und an Modellen. Es sind mehr Menschen betroffen als bei Naturkatastrophen, und zwar durchaus existenziell; viele andere hingegen nicht oder kaum, zumindest unmittelbar. Hier muss eine typisierende und wirksame Lösung gefunden werden, die auch Gleichheitsfragen berücksichtigt. Zweitens verliert das Verhältnis zwischen verschiedenen Typen von Sozialleistungssystemen seine Ordnung. Sozialhilfe wird von ihrer wesentlichen Voraussetzung, der Bedürftigkeit weitgehend abgekoppelt – und dennoch soll es Kurzarbeitenden nicht zumutbar sein, sie überhaupt (ergänzend) in Anspruch nehmen zu müssen.¹⁰⁵

Die Einordnung der sozialpolitischen Reaktionen als besondere Entschädigungstatbestände bedeutet zugleich, dass der Leistungsausbau im Zusammenhang mit speziellen Schadensursachen steht und mit deren vorübergehendem Charakter sowie wohl auch mit der Erwartung einer bald wieder aufholenden Wirtschaftskraft verbunden ist. Über das Niveau künftiger Entgeltersatz- und Sozialhilfeleistungen sagt er zunächst wenig aus. Krisen sollten aber nicht nur nach Kassenlage möglichst schnell bewältigt werden. Sie sollten auch Anlass sein, die hinter der Krisenbewältigung aufscheinenden grundsätzlichen Fragen nach dem Verhältnis zwischen individueller und gemeinschaftlicher Verantwortung zu stellen und zu diskutieren.

104 Vgl. Becker, [Soziales Entschädigungsrecht](#), 2018, S. 90 ff.

105 Zu den Hintergründen oben, I.2.

III. „Collective Agreement?“ – Dänische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in der Corona-Krise

1. Einführung

Die Corona-Pandemie hat die dänische Wirtschaft in ähnlich dramatischer Weise einbrechen lassen wie andere Volkswirtschaften auch. Am 11. März 2020 verkündete Premierministerin *Mette Frederiksen* umfassende Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus, durch die das Wirtschafts- und Alltagsleben in Dänemark erheblich eingeschränkt wurde. Restaurants, Sportstudios und eine Vielzahl von Geschäften und Betrieben mussten schließen, die Einreise in das Land ist seither nur noch in bestimmten Ausnahmefällen möglich. Darüber hinaus wurden Schulen, Kindergärten und Universitäten geschlossen und sämtliche Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, die nicht in einer „kritischen“ Funktion am Arbeitsplatz benötigt wurden, in die Heimarbeit entsendet. Das öffentliche Leben in Dänemark kam weitgehend zum Erliegen.

Das dänische Arbeitsmarktmodell ist insbesondere für seinen geringen Kündigungsschutz, der zugleich aber relativ hohen sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit bekannt („flexicurity“). Angesichts der erheblichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die dänische Wirtschaft war eine erste zu erwartende Konsequenz deshalb eine schnell einsetzende und umfassende Entlassungswelle. Um einer solchen Entlassungswelle vorzubeugen, beschloss die dänische Regierung gemeinsam mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden am 14. März 2020 umfangreiche Lohnersatzzahlungen für Arbeitgeber.¹ Die vereinbarten Maßnahmen wurden mit Zusatzvereinbarungen vom 30. März 2020 und vom 18. April 2020 ausgebessert und teilweise in ihrer Laufzeit verlängert.² Diese „Dreiparteienvereinbarungen“ sind in ihrer Form einerseits typisch für das dänische Arbeitsmarktmodell, inhaltlich sind die beschlossenen Maßnahmen jedoch von historischen Dimensionen.

Um die negativen Folgen der Corona-Pandemie für die Wirtschaft insgesamt abzufedern, beschloss die dänische Regierung gemeinsam mit den Parteien des dänischen Parlaments (*Folketinget*) am 19. März 2020 u.a. umfassende Liquiditätshilfen, Kompensationsleistungen und öffentlich-rechtliche Zahlungerleichterungen für Unternehmen und

-
- 1 [Treparsaftale om midlertidig lønkomensation for lønmodtagere på det private arbejdsmarked](#) [Dreiparteienvereinbarung bezüglich der vorübergehenden Lohnkompensation für Arbeitnehmer auf dem privaten Arbeitsmarkt] vom 14. März 2020.
 - 2 [Aftale om styrkelse af trepartsaftalen om midlertidig lønkompenationsordning](#) [Vereinbarung zur Stärkung der vorübergehenden Lohnkompensationsordnung] vom 30. März 2020; [Aftale om forlængelse af trepartsaftalen om midlertidig lønkomensation](#) [Vereinbarung zur Verlängerung der Dreiparteienvereinbarung zur vorübergehenden Lohnkompensation] vom 18. April 2020.

Selbständige.³ Für Selbständige beinhaltet dies vor allem eine Einkommensersatzleistung, die an die Lohnersatzordnung für Arbeitgeber angelehnt ist. Am 18. April 2020 traf die dänische Regierung gemeinsam mit den Parteien des *Folketinget* eine weitere Grundsatzvereinbarung, mit der die im März beschlossenen Pakete zur Unterstützung der Wirtschaft ausgebessert und teilweise in ihrer Laufzeit verlängert wurden.⁴

Darüber hinaus ist vor dem Hintergrund der Corona-Krise insbesondere auch der soziale Schutz ausgeweitet worden. Am 19. März 2020 beschloss die dänische Regierung gemeinsam mit den Fraktionen des dänischen Parlaments eine Reihe von Maßnahmen, durch die für Sozialleistungsempfänger u.a. Leistungslaufzeiten verlängert und verschiedene Konditionalitäten für den Leistungsbezug an die Situation des „Shutdowns“ – allen voran die physische Schließung der Sozialbehörden und den Einbruch der Arbeitnehmernachfrage – angepasst wurden.⁵

Das dänische Parlament arbeitet angesichts der Corona-Krise teilweise mit einem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren und hat die im März 2020 beschlossenen Hilfsmaßnahmen sowie die Zusatzvereinbarungen vom April 2020 in einer Reihe von Gesetzen näher ausgestaltet.⁶ Ein Teil der Maßnahmen ist außerdem in Ministerialverordnungen näher geregelt.

Die Maßnahmen des Krisenmanagements vom März und April 2020 wurden ganz überwiegend von der Regierung mit den Arbeitsmarktparteien bzw. den Parteien des *Folketinget* gemeinsam verhandelt und von allen Parteien getragen. In der Bewertung des Erfolgs der verschiedenen Maßnahmen und der Frage nach ihrer Fortführung und ihrer Abwicklung werden jedoch zunehmend politische Differenzen erkennbar, die angesichts des prognostizierten Ausmaßes der Krise weiter wachsen dürften.

2. Erhaltung von Arbeitsplätzen

Gemeinsam mit den dänischen Arbeitsmarktparteien hat die dänische Regierung seit Ausbruch der Corona-Pandemie eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, die vor allem der Vermeidung von Entlassungen in privaten Unternehmen dienen sollen. Die Maßnahmen verfolgen zugleich aber weitere Ziele: Unternehmen sollen wirtschaftlich entlastet werden und die Gesamtwirtschaft soll in eine bestmögliche Position gebracht werden, um nach der Krise schnell wieder anlaufen zu können.

Wichtigster Bestandteil der Vereinbarung vom 14. März 2020 zwischen der dänischen Regierung, den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden ist eine umfas-

3 [Aftale om covid-19 initiativer](#) [Vereinbarung zu Covid-19 Maßnahmen] vom 19. März 2020.

4 [Aftale om hjælpepakker til lønmodtagere og virksomheder mv. i forbindelse med gradvis genåbning af Danmark](#) [Vereinbarung zu Hilfspaketen für Arbeitnehmer und Unternehmen in Verbindung mit der schrittweisen Wiederöffnung Dänemarks] vom 18. April 2020; [Aftale om forlængelse og udvidelse af kompensationsordning til arrangører](#) [Vereinbarung zur Verlängerung und Erweiterung der Kompensationsordnung für Veranstalter] vom 18. April 2020.

5 [Aftale om covid-19 initiativer](#) [Vereinbarung zu Covid-19 Maßnahmen] vom 19. März 2020.

6 Die Website des dänischen Parlaments enthält eine [Sonderseite](#) mit einer Übersicht zu sämtlichen Gesetzen im Zusammenhang mit Covid-19.

sende Lohnersatzordnung (*lønkompensationsordning*) für private Unternehmen. Die Lohnersatzordnung sieht vor, dass privaten Unternehmen der Lohn für Arbeitnehmer für einen Zeitraum von bis zu vier Monaten im Zeitraum vom 9. März bis zum 8. Juli 2020 (ursprünglich bis zum 8. Juni 2020, mit Vereinbarung vom 18. April 2020 verlängert) zu 75 % für monatlich vergütete Mitarbeiter und zu 90 % für stündlich vergütete Mitarbeiter von staatlicher Seite erstattet wird. Die Voraussetzung hierfür ist, dass ein Arbeitgeber angesichts der Corona-Krise ohne Intervention mindestens 30 % oder 50 seiner Mitarbeiter entlassen müsste. Die Mitarbeiter, für die Lohnersatz beantragt wird, müssen im entsprechenden Zeitraum freigestellt (unter Lohnfortzahlung von sämtlicher Arbeit befreit) werden. Im Zeitraum der Ausgleichszahlungen dürfen außerdem *keine* Mitarbeiter im Unternehmen aus wirtschaftlichen Gründen entlassen werden, auch nicht solche, die weiter ihre Arbeit verrichten. Eine weitere Bedingung für den Lohnersatz ist, dass Arbeitnehmer in einem Zeitraum von drei Monaten fünf (reguläre oder unbezahlte) Urlaubstage nehmen (bei abweichenden Zeiträumen sind diese anteilig zu berechnen). Mit gesonderter Vereinbarung vom 14. März 2020 wurden von der Lohnersatzordnung explizit auch Auszubildende umfasst.⁷ Die Rechtsstellung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Rahmen der Lohnersatzordnung ist durch ein Gesetz vom 24. März 2020 näher geregelt.⁸ Mit einer Zusatzvereinbarung vom 30. März 2020 wurden die monatlichen Höchstbeträge für alle Arbeitnehmer auf 30.000 DKK (4.023 Euro) angehoben.⁹ Ursprünglich waren es je nach Arbeitnehmergruppe 23.000 DKK (3.085 Euro) bzw. 26.000 DKK (3.487 Euro).¹⁰

Zusätzlich zu der neu eingeführten Lohnersatzordnung hat die Regierung die bereits vor der Krise existierenden Regeln zur Kurzarbeit (*hjemsendelse på grund af arbejdsfordeling*) flexibler ausgestaltet. Kurzarbeit besteht dann, wenn ein Mitarbeiter (gemäß Tarifvertrag oder kollektiver Vereinbarung im Unternehmen) für mindestens zwei Tage in der Woche bei anteilig reduziertem Lohn freigestellt wird (Durchschnittswert; auch alternierende Wochenmodelle sind möglich). In diesem Fall hat der Arbeitnehmer Anspruch auf ergänzendes Tagegeld (*supplerende dagpenge*), sofern er Mitglied einer Arbeitslosenversicherungskasse (*a-kasse*) ist, anderenfalls – abhängig von der individuellen Situation – auf Sozialhilfe (*kontanthjælp*). Der Satz für das ergänzende Tagegeld ist identisch mit dem Satz bei Arbeitslosigkeit und beträgt regulär 90 % des bisherigen Einkommens bis zu einem Höchstsatz von derzeit 19.083 DKK monatlich (2.559 Euro).

7 [Trepartsaftalen om midlertidig lønkompensationsordning til arbejdsgivere omfatter lærlinge og elever på nedenstående vilkår](#) vom 14. März 2020.

8 [Lov 2020-03-24 nr. 264](#) om arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling ved lønkompensation af virksomheder i forbindelse med covid-19 [Gesetz über die Rechtsstellung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Rahmen der Lohnkompensation von Unternehmen im Zusammenhang mit Covid-19]; darüber hinaus ist die Lohnkompensationsordnung in den Verordnungen [BKG 2020-03-25 nr. 267](#) und [BKG 2020-03-31 nr. 329](#) geregelt. Die Finanzierung wird in [Aktstykke nr. 108 \(FT 2019-20\)](#) vom 17. März 2020 geregelt.

9 Die umgerechneten Beträge wurden auf ganze Beträge gerundet. Berechnungsgrundlage ist der Wechselkurs vom 21. Mai 2020.

10 Siehe Fußnote 2.

Bei Kurzarbeit wird der Höchstsatz um die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden reduziert. Ergänzendes Tagegeld wird für höchstens 30 Wochen innerhalb eines Zeitraums von 140 Wochen ausgezahlt. Etwa 70 % der dänischen Arbeitnehmer sind Mitglied einer *a-kasse*.¹¹ Anders als vor der Krise ist die erforderliche Anmeldung der Kurzarbeit bei den Behörden vereinfacht worden, sodass diese insbesondere mit einer verkürzten Frist erfolgen kann.¹² Mit Gesetz vom 26. März 2020 hat der Gesetzgeber die Arbeitgeberpflicht, in den ersten zwei Tagen von Freistellung oder Kurzarbeit für Mitglieder einer *a-kasse* Tagegeld zu zahlen (sog. „G-Tage“) suspendiert.¹³ Die Regelung gilt vom 27. März 2020 bis zum 30. Juni 2020 (ursprünglich bis zum 31. Mai 2020, jedoch mit Vereinbarung am 18. April 2020 verlängert). Die Regelung gilt nicht bei einer Kündigung; in diesem Fall müssen die „G-Tage“ in den ersten zwei Tagen der Arbeitslosigkeit nach wie vor gezahlt werden. Die Regelung soll vor allem die Umsetzung von Freistellung und Kurzarbeit mit dem Ziel der Vermeidung von Entlassungen erleichtern.

Um in den besonders akut von der Corona-Krise betroffenen Branchen wie beispielsweise der Service-, Tourismus-, Hotel- und der Restaurantbranche Entlassungen zu vermeiden, haben die Gewerkschaft *3F*, der Arbeitgeberverband *Horesta* und das Beschäftigungsministerium einen 30-tägigen Online-Weiterbildungskurs entwickelt, den Angestellte in der Zeit absolvieren können, in der es für sie aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus keine Arbeit gibt. Bei Teilnahme an einem solchen Kurs erstatten der Staat und die Gewerkschaften den Arbeitgebern bis zu 100 % der Gehälter.¹⁴

Mit Gesetz vom 17. März 2020 hat der Gesetzgeber außerdem die Erstattungsregelungen für Lohnfortzahlung bei einer Covid-19-Erkrankung oder einer öffentlich angeordneten Quarantäne ausgeweitet. Während der Arbeitgeber im Normalfall in den ersten 30 Tagen einer Erkrankung eines Mitarbeiters Lohn oder Krankengeld (*sygedagpenge*) selbst zu zahlen hat, bevor ihm das Krankengeld von den Kommunen rückerstattet wird, wird bis zum 1. Januar 2021 eine Rückerstattung der Kommunen bereits ab dem ersten Tag des Ausfalls gewährt, wenn es sich um eine Covid-19-Erkrankung oder eine aufgrund von Covid-19 durch die Gesundheitsbehörden angeordnete Quarantäne handelt, die eine Ausübung der Tätigkeit unmöglich macht.¹⁵ Das Krankengeld wird regulär für

11 [Arbejdskraftundersøgelsen](#), 1. Quartal 2019; Danmarks Statistik; [A-kassernes afregning af medlemsbidrag](#), 1. Januar 2019, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

12 Siehe die [Mitteilung des Beschäftigungsministeriums vom 12. März 2020](#).

13 [Lov 2020-04-22 nr. 473](#) om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om sygedagpenge [Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die aktive Sozialpolitik und des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung]; [Lov 2020-03-26 nr. 274](#) om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling ved lønkomensation af virksomheder i forbindelse med covid-19 [Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung u.a. und des Gesetzes über die Rechtsstellung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Rahmen der Lohnkomensation von Unternehmen im Zusammenhang mit Covid-19].

14 [Pressemitteilung des Beschäftigungsministeriums vom 22. März 2020](#).

15 [Lov 2020-03-17 nr. 212](#) om ændring a lov om sygedagpenge [Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Krankengeld].

eine Höchstdauer von 22 Wochen gezahlt, bevor die Kommune eine Arbeitsfähigkeits-evaluation vornimmt. Das Krankengeld beläuft sich auf maximal 4.405 DKK (591 Euro) pro Woche.

3. *Unterstützung der Wirtschaft*

Die von der dänischen Regierung gemeinsam mit den Parteien des *Folketinget* vereinbarten Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft lassen sich in drei Bereiche untergliedern: a. Liquiditätshilfen und Innovationsförderung; b. Kompensationsleistungen; c. Erleichterungen in Bezug auf Steuern und Sozialabgaben.

a) *Liquiditätshilfen und Innovationsförderung*

Bereits am 11. März 2020 gab die dänische Regierung bekannt, dass der im Zuge der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 geschaffene antizyklische Kapitalpuffer der dänischen Banken freigegeben wird, sodass Banken in der Lage bleiben, Kredite zu vergeben. Am 12. März 2020 beschloss die dänische Regierung, dass Kredite, die private Unternehmen zum Ausgleich von Einkommensverlusten von mindestens 30 % für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 30. September 2020 aufnehmen, zu bis zu 70 % von staatlicher Seite garantiert werden.¹⁶ So soll sichergestellt werden, dass privaten Unternehmen die Aufnahme von Krediten weiter gelingt. Eine Verordnung regelt die Maßnahme näher.¹⁷

In der überparteilichen Vereinbarung vom 18. April 2020 wurde darüber hinaus festgehalten, dass kleine und mittelgroße Unternehmen, die zum 2. März 2020 bereits die Umsatzsteuer für das zweite Halbjahr 2019 (kleine Unternehmen) oder das vierte Quartal 2019 (mittelgroße Unternehmen) abgeführt hatten, die gezahlten Summen als zinsfreien Kredit ausgezahlt bekommen können. Die Kredite müssen bis zum 21. April 2021 zurückgezahlt werden. Für Unternehmen, die eine Lohnsummenabgabe zahlen, gilt entsprechendes für bereits getätigte Zahlungen im 1. Quartal 2020. Ein entsprechendes Gesetz trat am 5. Mai 2020 in Kraft.¹⁸

Um den privaten Kreditversicherungsmarkt (vor allem in Bezug auf Exporte) aufrecht zu erhalten, wurde in der überparteilichen Vereinbarung vom 18. April 2020 zudem festgelegt, dass der Staat einen Teil des Risikos privater Kreditversicherer über-

16 Siehe [Erläuterung vom 12. März 2020](#) auf der Website des Wirtschaftsministeriums.

17 [Bekendtgørelse 2020-04-06 nr. 384](#) om ændring af bekendtgørelse om garantiordning for udlån til store virksomheder [Verordnung über die Änderung der Garantieordnung für Darlehen größerer Unternehmen]; [Bekendtgørelse 2020-03-26 nr. 276](#) om garantiordning for udlån til store virksomheder [Verordnung über die Änderung der Garantieordnung für Darlehen größerer Unternehmen].

18 [Lov 2020-05-05 nr. 572](#) om rentefrie lån svarende til angivet moms og lønsumsafgift og fremrykket udbetaling af skattekreditter m.v. i forbindelse med covid-19 [Gesetz über zinslose Darlehen entsprechend der Höhe der Mehrwertsteuer und Lohnsummenabgabe und vorgezogene Auszahlung von Steuerekrediten u.a. in Verbindung mit covid-19].

nimmt im Gegenzug zu der Verpflichtung, dass diese eine gewisse Versicherungskapazität auf dem dänischen Markt aufrecht erhalten.

Am 18. April 2020 verständigte sich die dänische Regierung gemeinsam mit den Parteien des *Folketinget* zudem darauf, einen zusätzlichen Sonderbetrag von 350 Mio. DKK (ca. 47 Mio. Euro) für die Mittel des dänischen Innovationsfonds im Jahr 2020 bereitzustellen.

b) Kompensationsleistungen

Am 25. März 2020 stellte die dänische Regierung auf Grundlage der überparteilichen Vereinbarung vom 19. März 2020 eine Kompensationsordnung vor, nach der bei einem erwarteten Umsatzeinbruch von mindestens 35 % (ursprünglich 40 %, mit Vereinbarung vom 18. April 2020 jedoch herabgesetzt) oder bei einem Öffnungsverbot aufgrund der Covid-19-Pandemie die Festkosten von Unternehmen (prozentual gestaffelt nach Umsatzeinbußen) kompensiert werden. Hierzu zählen insbesondere Mieten, Zinsen und Leasingraten (nicht jedoch Lohn, Steuer oder Sozialabgaben). Der für die Kompensation in Betracht kommende Zeitraum ist vom 9. März bis zum 8. Juli 2020 (ursprünglich bis zum 8. Juni, mit Vereinbarung vom 18. April 2020 verlängert) und der maximale Auszahlungsbetrag beläuft sich auf 110 Mio. DKK (ca. 15 Mio. Euro) pro Unternehmen (mit Vereinbarung vom 18. April 2020 von 60 Mio. DKK erhöht). Die Kompensationsordnung ist durch Verordnung näher ausgestaltet.¹⁹

Auf Grundlage der überparteilichen Vereinbarung vom 19. März 2020 wurde in Anlehnung an die Lohnersatzordnung für private Unternehmer außerdem eine Einkommensersatzordnung für Selbständige eingeführt. Gemäß einer hierzu erlassenen Verordnung vom 1. April 2020 werden (erwartete) Umsatzeinbußen bei selbständigen Unternehmern im Zeitraum vom 9. März bis zum 8. Juli 2020 (ursprünglich bis zum 8. Juni, mit Vereinbarung vom 18. April 2020 verlängert) kompensiert, wenn diese sich aufgrund der Corona-Krise auf mindestens 30 % belaufen.²⁰ Die Kompensationsrate beträgt 90 % (ursprünglich 75 %, mit Vereinbarung vom 18. April 2020 erhöht) des zu erwarteten Umsatzverlustes, bis zu einer Höhe von 23.000 DKK (3.085 Euro) monatlich pro Antragsteller. Eine Bedingung für die Ersatzleistung ist es, dass das individuelle

19 [Bekendtgørelse 20-05-05 nr. 574](#) om kompensation for faste omkostninger til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19 [Verordnung bezüglich der Kompensation der festen Kosten von Unternehmen in der wirtschaftlichen Krise aufgrund von COVID-19], zuvor: [Bekendtgørelse 2020-04-08 nr. 398](#) om ændring af bekendtgørelse om midlertidig kompensationsordning for virksomheders faste omkostninger [Verordnung zur Änderung der Verordnung zur vorübergehenden Kompensationsordnung für die festen Kosten von Unternehmen]; [Bekendtgørelse 2020-04-02 nr. 350](#) om midlertidig kompensationsordning for virksomheders faste omkostninger [Verordnung zur Änderung der Verordnung zur vorübergehenden Kompensationsordnung für die festen Kosten von Unternehmen].

20 [Bekendtgørelse 2020-04-01 nr. 332](#) om en midlertidig kompensationsordning for selvstændige mv. i økonomisk krise som følge af Covid-19 [Verordnung zur vorübergehenden Kompensationsordnung für Selbständige in wirtschaftlicher Not in Folge von Covid-19].

Jahreseinkommen im laufenden Jahr 800.000 DKK (107.294 Euro) nicht übersteigt. Die Ordnung umfasst Selbständige, deren Unternehmen (unabhängig von der Rechtsform) spätestens am 9. März 2020 im dänischen Unternehmensregister (*Det Centrale Virksomhedsregister* = CVR) eingetragen waren und die maximal 25 Angestellte haben (mit Vereinbarung vom 18. April 2020 von 10 Angestellten erhöht), selbst in dem Unternehmen arbeiten und Anteile von mindestens 25 % an dem Unternehmen halten. Pro Unternehmen können mehrere Personen Einkommensersatz beantragen. Darüber hinaus sind unter bestimmten Bedingungen auch Personen ohne CVR-Eintragung, beispielsweise Freiberufler, von der Regelung mit umfasst. Das Bruttoeinkommen vor der Krise muss hierfür monatlich mindestens 10.000 DKK (1.341 Euro) betragen haben. Für seine Angestellten kann ein Selbständiger Lohnkompensation für Arbeitgeber beantragen (s.o., 1.).

Um Selbständige im Bereich des Krankengeldes ähnlich zu entlasten wie Arbeitgeber wurde für diese ebenfalls eine Ausweitung des Rechts auf Krankengeld vorgenommen. Gemäß Gesetz vom 17. März 2020 gilt für Selbständige, dass sie auch in den ersten zwei Wochen einer Erkrankung mit Covid-19 von der Kommune Krankengeld erhalten, wenn sie aufgrund der Erkrankung ihrer Tätigkeit nicht nachgehen können. Im Normalfall wird Krankengeld erst nach zwei Wochen Krankheit gezahlt. Ein Selbständiger, der aufgrund einer durch die Gesundheitsbehörden angeordneten Quarantäne seiner Tätigkeit nicht nachgehen kann, hat ein Recht auf Krankengeld für den gesamten Zeitraum, in dem er durch die Quarantäne an der Ausübung seiner Tätigkeiten verhindert ist.²¹

Für Veranstaltungen mit mehr als 350 Teilnehmern, die zwischen dem 6. März 2020 und dem 31. August 2020 (ursprünglich bis zum 31. März 2020, mit Vereinbarung vom 18. April 2020 verlängert) in Dänemark stattgefunden hätten und aufgrund der staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie abgesagt werden mussten, können wirtschaftliche Verluste kompensiert werden.²² Diese Kompensationsordnung hatte die dänische Regierung bereits am 10. März 2020 vorgestellt. Sie ist in einer Verordnung vom 18. März 2020 näher ausgestaltet.²³ Mit der überparteilichen Vereinbarung vom 18. April 2020 wurde die Kompensationsregelung auf wiederkehrende Veranstaltungen ausgeweitet, sofern sie höchstens jeden zweiten Tag stattgefunden hätten. Für einen Zeitraum von bis zu vier Wochen kann jedoch auch für Veranstaltungen, die täglich hätten stattfinden sollen, eine Kompensation gewährt werden. Diese Regelung zielt vor allem auf Sport- und Musikbranche.

Die öffentlichen Kompensationsordnungen, die im März und April 2020 eingeführt wurden, müssen im Lichte der vor der Covid-19-Pandemie geltenden sozialen Entschä-

21 § 43, Lov 2020-03-17 nr. 212 om ændring af lov om sygedagpenge.

22 Ursprünglich war eine Mindestteilnehmerzahl von 1000 Personen erforderlich (500 Personen, falls die Zielgruppe für Risiken von Covid-19 besonders anfällig war). Die Mindestteilnehmerzahl wurde mit Vereinbarung vom 18. April 2020 herabgesetzt.

23 [Bekendtgørelse 2020-03-18 nr. 233](#) om compensation for tab ved aflysning af større arrangementer som følge af COVID-19-afværgeforanstaltninger [Verordnung über die Kompensation für Verluste bei der Absage größerer Veranstaltungen in Folge von COVID-19-Abwehrmaßnahmen].

digungsregelungen gesehen werden. Der am 20. März 2020 abgeschaffte § 27 Epidemielov (*Epidemiloven*) sah vor, dass ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch für wirtschaftliche Konsequenzen besteht, die aus öffentlichen Maßnahmen zur Eindämmung einer Epidemie herrühren. Die Vorschrift wurde mit der Begründung, dass sich das wirtschaftliche Ausmaß einer solchen Entschädigungsordnung in Folge der Covid-19-Pandemie für den Staat nicht abschätzen ließe, mit einem sehr viel enger gefassten Anspruch auf Erstattung bei Enteignung ersetzt.²⁴ Die eingeführten Kompensationsordnungen müssen deshalb als teilweise Ersatz für die ausgeschiedene Bestimmung des § 27 Epidemielov gesehen werden. Die neuen Regelungen dürften jedoch zum Teil auch besser geeignet sein als die ausgeschiedene Bestimmung, in der aktuellen Situation zielgerichtet und schnell zu wirken und so die Grundlage für einen sozialen Ausgleich vor dem Hintergrund geringstmöglicher Wirtschaftseinbußen zu schaffen.

c) Erleichterungen in Bezug auf Steuern und Sozialabgaben

Die dänische Regierung verständigte sich im März 2020 gemeinsam mit den Parteien des *Folketinget* auf eine Reihe von Aufschiebungen bei öffentlich-rechtlichen Zahlungsfristen, die dem Liquiditätserhalt von Unternehmen dienen sollen. Mit Gesetz vom 17. März 2020 wurden die Abführungsfristen für Lohn-, Einkommens- und Mehrwertsteuer sowie die Zahlungsfrist des sog. „Arbeitsmarktbeitrages“ für Unternehmen verlängert.²⁵ Am 30. April 2020 verabschiedete das dänische Parlament ein Gesetz, mit dem auch die Zahlungsfristen von Lohnsummenabgaben aufgeschoben wurden.²⁶

4. Sozialer Schutz

Um soziale Härten abzuwenden, beschloss die dänische Regierung am 19. März 2020 gemeinsam mit den Parteien des *Folketinget* Anpassungen bei den Laufzeiten von Arbeitslosen- und Krankengeld sowie die Erweiterung der Kreditmöglichkeiten für Studierende. Andere sozialrechtliche Anpassungserfordernisse, vor allem im Bereich der Sozialhilfe und bei der „Seniorenprämie“, wurden erst später erkannt und im April 2020

24 §27, [Lov 2020-03-17 nr. 208](#) om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme.

25 [Lov 2020-03-17 nr. 211](#) om midlertidig udskydelse af betalingsfrister for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag, B-skat og foreløbigt arbejdsmarkedsbidrag samt midlertidig udskydelse af angivelses- og betalingsfrister og forlængelse af afgiftsperioder for moms m.v. [Gesetz über die vorübergehende Aufschiebung der Bezahlsfristen für einbehaltene A-Steuer und Arbeitsmarktbeiträge, B-Steuer und vorläufigen Arbeitsmarktbeiträge sowie vorübergehende Aufschiebung von Angaben- und Bezahlsfristen und Verlängerung von Zahlungszeiträumen für Mehrwertsteuer u.a.].

26 [Lov 2020-05-05 nr. 572](#) om rentefrie lån svarende til angivet moms og lønsumsafgift og fremrykket udbetaling af skatte kreditter m.v. i forbindelse med covid-19 [Gesetz über zinslose Darlehen entsprechend der Höhe der Mehrwertsteuer und Lohnsummenabgabe und vorgezogene Auszahlung von Steuerkrediten u.a. in Verbindung mit covid-19].

umgesetzt. Möglicherweise wird die Krise auch noch weitere Anpassungen in diesem Bereich erforderlich machen.

Die Arbeitslosenversicherung in Dänemark ist freiwillig („Genter System“) und über ein staatlich bezuschusstes System von gewerkschaftsnahen Arbeitslosenversicherungskassen (*a-kasser*) organisiert. Arbeitslosengeld wird in Dänemark durch die *a-kasser* regulär für einen Zeitraum von bis zu 24 Monaten gezahlt.²⁷ Angesichts der Corona-Krise wurde das Recht auf den Bezug von Arbeitslosengeld für einen Zeitraum von zunächst bis zu drei Monaten verlängert (1. März 2020 bis 31. Mai 2020). Dies erfolgte vor dem Hintergrund der überparteilichen Vereinbarungen vom 19. März 2020 mit Gesetz vom 26. März 2020.²⁸ Mit der überparteilichen Vereinbarung vom 18. April 2020 wurde eine Verlängerung um einen weiteren Monat bis zum 30. Juni 2020 beschlossen. Ein entsprechendes Gesetz wurde kurz darauf vom Parlament verabschiedet.²⁹

Nachdem die Regierung am 11. März 2020 weitreichende Einschränkungen des öffentlichen Lebens und des Wirtschaftslebens verkündet hatte, setzte die Behörde für Arbeitsmarkt und Rekrutierung (*Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*) alle an den Bezug von Arbeitslosengeld geknüpften Aktivierungsmaßnahmen (und korrespondierende Sanktionen bei Nichtbefolgung) durch Verordnung vom 20. März 2020 zunächst bis 30. März 2020 und durch Verordnung vom 30. März 2020 auf unbestimmte Zeit aus.³⁰

Auf Grundlage der überparteilichen Vereinbarung vom 19. März 2020 wurde durch Gesetz vom 26. März 2020 das Recht auf den Bezug von Krankengeld (*sygedagpenge*) um bis zu drei Monate verlängert (1. März 2020 bis 31. Mai 2020). In der überparteilichen Vereinbarung vom 18. April 2020 wurde festgehalten, dass dieser Zeitraum ebenfalls um einen Monat (bis zum 30. Juni 2020) verlängert wird und eine entsprechende gesetzliche Anpassung vorgenommen.³¹ Mit der Verlängerung soll vor allem vermieden werden, dass die Bezieher von Krankengeld in diesem Zeitraum an einer Arbeitsfähigkeitsevaluation der Kommune teilnehmen müssen, die nach 22 Wochen Bezugsdauer vorgesehen ist.

27 § 55, [Lov vom arbejdsløshedsforsikring](#) [Gesetz über die Arbeitslosenversicherung].

28 Lov 2020-03-26 nr. 27, siehe Fußnote 14.

29 Lov 2020-04-22 nr. 473 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om sygedagpenge [Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die aktive Sozialpolitik und des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung];

30 [Bekendtgørelse 2020-03-20 nr. 245](#) om delvis suspension af beskæftigelsesindsatsen som følge af Covid-19 [Verordnung zur teilweisen Suspendierung der Aktivierungspolitik in Folge von Covid-19]; [Bekendtgørelse 2020-03-30 nr. 309](#) om ændring af bekendtgørelse om delvis suspension af beskæftigelsesindsatsen som følge af Covid-19 [Verordnung zur Änderung der Verordnung zur teilweisen Suspendierung der Aktivierungspolitik in Folge von Covid-19].

31 [Lov 2020-04-22 nr. 473](#) om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om sygedagpenge [Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die aktive Sozialpolitik und des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung]; [Lov 2020-03-26 nr. 275](#) om ændring af lov om sygedagpenge [Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Krankengeld].

Als Teil der Vereinbarung vom 19. März 2020 wurden außerdem verbesserte Darlehensmöglichkeiten für Schüler und Studierende im Rahmen der staatlichen Ausbildungsförderung SU (*statens uddannelsesstøtte*) beschlossen. Dies erfolgte vor allem vor dem Hintergrund, dass viele Schüler und Studierende angesichts der Corona-Krise ihre Nebeneinkünfte durch Studienjobs verlieren dürften. Ein am 31. März 2020 verabschiedetes Gesetz enthält eine entsprechende Regelung, nach der Antragsteller neben ihren bestehenden Stipendien- und Darlehensoptionen ein Recht auf ein zusätzliches Darlehen für zwei Monate erhalten (zunächst für März und April 2020). Eine Bedingung für die Aufnahme eines solchen Darlehens ist es, dass die Person bereits SU erhält. Dies trifft jedoch auf fast alle Studierenden und Auszubildenden in Dänemark zu, da es sich bei SU um einen universellen, staatlichen Ausbildungszuschuss handelt. Das Gesetz erteilt dem zuständigen Ministerium die Befugnis, die Laufzeit für das Zusatzdarlehen zu verlängern, wovon dieses bereits Gebrauch gemacht hat um den Zeitraum auf Mai und Juni zu erweitern.³² Das Gesetz ist bis zum 1. März 2021 gültig.³³

Am 6. April 2020 beschloss das dänische Parlament, die „225-Stunden-Regel“ für Empfänger von Sozialhilfe (*kontanthjælp*) ab dem 9. März 2020 für drei Monate auszusetzen.³⁴ Die 225-Stunden-Regel legt fest, dass Sozialhilfeempfänger nachweisen müssen, dass sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, indem sie innerhalb eines Jahres mindestens 225 Stunden arbeiten. Mit der Änderung sollte eine Anpassung an die bereits geltenden Regeln zur Verlängerung der Laufzeit von Arbeitslosen- und Krankengeld erzielt werden. Aufgrund des zwischenzeitlichen überparteilichen Beschlusses vom 18. April 2020 zur Verlängerung dieser Maßnahmen wurde im Gesetz vom 21. April 2020 für die „225-Stunden-Regel“ ebenfalls eine Aussetzung von insgesamt vier Monaten bestimmt.³⁵

In der überparteilichen Vereinbarung vom 18. April 2020 wurde zudem festgehalten, dass die Mindeststundenzahl für die Erlangung der „Seniorenprämie“ (einer Sonderzahlung für Personen im Rentenalter, die die Anknüpfung an den Arbeitsmarkt behalten) herabgesetzt wird. Anstatt 1.560 Stunden Arbeit in einem Zeitraum von 12 Monaten sind für den Erhalt der „Seniorenprämie“ im aktuellen Rechnungsjahr nur 1.040 Stunden (entsprechend einer Herabsetzung von vier Monaten) erforderlich.

Gemäß der überparteilichen Vereinbarung vom 18. April 2020 sollen 200 Mio. DKK (26,82 Mio. Euro) bereitgestellt werden, um medizinisch besonders vulnerable Arbeitnehmer zu schützen. Eine Covid-19-Erkrankung, die auf eine berufliche Tätigkeit zurückzuführen ist, kann, je nach Konstellation des Einzelfalls, als Arbeitsunfall oder Be-

32 [Bekendtgørelse 2020-04-28 nr. 544](#) om udvidede muligheder for studielån som følge af covid-19 [Verordnung zur ausgeweiteten Möglichkeiten für Studienkredite in Folge von Covid-19].

33 [Lov 2020-03-31 nr. 328](#) om ændring af SU-love [Gesetz zur Änderung der SU-Gesetze].

34 [Pressemitteilung des Beschäftigungsministeriums vom 6. April 2020](#).

35 [Lov 2020-04-22 nr. 473](#) om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om sygedagpenge [Gesetz zur Änderung des Gesetzes über aktive Sozialpolitik, des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung u.a. und des Gesetzes über das Krankengeld].

rufskrankheit gewertet werden. Dies geht aus einer Richtlinie des Beschäftigungsministeriums vom 22. April 2020 hervor.³⁶

5. Ausblick

Die dänische Regierung hat, entsprechend der dänischen Tradition, gemeinsam mit den Arbeitsmarktparteien und den Parteien des *Folketinget* schnell umfassende und zielgerichtete Maßnahmen zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft sowie zur Abwendung sozialrechtlicher Härten angesichts der Corona-Krise beschlossen. Die im März geschnürten Hilfspakete wurden angesichts der sich verändernden Situation, aber auch zur Korrektur von Initialversäumnissen, seither mehrfach angepasst und inhaltlich ausgeweitet. Nachdem die dänische Regierung am 7. Mai 2020 ein baldiges Ende der landesweiten Einschränkungen des Alltags- und Wirtschaftslebens verkündet hat, richtet sich der Blick nun vor allem darauf, wie die großen Hilfspakete abgewickelt werden können und inwiefern sie vor dem Hintergrund der schrittweisen Lockerungen branchenspezifisch angepasst werden müssen.

Auch wenn Dänemark als eines der ersten europäischen Länder das Alltags- und Wirtschaftsleben nach einem umfassenden „Shutdown“ wieder ausweitete, sind die langfristigen Folgen der Krise für die dänische Wirtschaft und den dänischen Arbeitsmarkt noch nicht absehbar. Schon jetzt zeigt sich jedoch, dass die umfassenden Maßnahmen zum Schutz des Arbeitsmarktes nicht überall hinreichend Schutz bieten konnten. Insbesondere für Unternehmen, die vor der Krise kaum Rücklagen hatten, konnte durch die neuen Maßnahmen zum Teil nicht genügend Abhilfe geschafft werden, sodass es zu einem Anstieg der Entlassungen gekommen ist.³⁷ Von vielen Unternehmen und Selbständigen wurde zudem kritisiert, dass die Maßnahmen nicht weit genug gingen, an zu viele Bedingungen geknüpft seien und Auszahlungen teilweise zu spät erfolgten.

Zum Schutz des Einzelnen haben die dänischen Parteien schnell pragmatische Lösungen gefunden, die soziale Härten abwenden sollen. Doch dies kann nicht verhindern, dass die Krise die Menschen in unterschiedlicher Intensität trifft. Gerade der freiwillige Charakter der Arbeitslosenversicherung könnte sich im Zuge der Covid-19-Krise als Schwachpunkt des dänischen Arbeitsmarktmodells erweisen. Statt Lohnkompensation zu beantragen und um dennoch Entlassungen zu vermeiden, wird in einigen Branchen vermehrt das Modell der Freistellung ohne Lohnfortzahlungen genutzt.³⁸ In diesem Fall greifen – im Falle einer Mitgliedschaft – die Arbeitslosenversicherungskassen, anderenfalls Sozialhilfe. Bei der Freistellung ohne Lohn dürften deshalb insbesondere die

36 [Vejledning nr. 9210 af 21/04/2020](#) Vurdering af arbejdsskadesager om sygdom med COVID-19 [Anweisung zur Bewertung von Arbeitsschadenfällen in Bezug auf Covid-19-Erkrankungen].

37 Unter [jobindats.dk](#) sind tägliche Meldungen zu den Arbeitslosenzahlen verfügbar.

38 Siehe beispielsweise die Vereinbarung [Organisationsaftale Mellem DI og CO-industri Vedrørende force majeure og hjemsendelse efter Industriens Overenskomst grundet COVID-19](#) [Vereinbarung zwischen DI und CO-industrie bezüglich force majeure und der Freistellung nach der Tarifvereinbarung der Industrie aufgrund des Covid-19-Ausbruchs] vom 17. März 2020.

Schwächsten von der Krise am stärksten betroffen sein. Auch die wiederholten Kürzungen des Arbeitslosengeldes in den vergangenen Jahren stellen viele Menschen vor eine existenzielle Krise.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich das dänische Krisenmanagement auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – trotz der historischen Dimensionen der Hilfspakete – ganz überwiegend in bestehende rechtliche und politische Strukturen und Entscheidungsprozesse einfügt. Es wurden pragmatische ad-hoc-Lösungen gewählt, die keine tiefgreifende Systemveränderungen mit sich führen dürften. Viele der jüngst eingeführten Sonderregelungen sind zudem mit einer sog. „Sunset Clause“ versehen, wonach sie spätestens Anfang 2021 ihre Wirkung verlieren. Wenngleich einige Maßnahmen im Zuge der Corona-Krise (insbesondere mit Blick auf die Zentralisierung von Regierungsmacht und das beschleunigte Gesetzgebungsverfahren des *Folketinget*) von Rechtswissenschaftlern kritisiert werden³⁹, ist mit Hinblick auf die sozial- und arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen keine dauerhafte Systemveränderung im Recht zu erwarten.

Dennoch hat die Krise auch in einem so ausgebauten Sozialstaat wie dem dänischen die Debatte um Solidarität und soziale Gerechtigkeit neu entfacht. Die Schere zwischen Arm und Reich wird gerade in Krisenzeiten erkennbar. Es überrascht deshalb nicht, dass die erheblichen Kürzungen der letzten Jahre bei Höhe und Bezugsdauer von Sozialleistungen sowie die umfassenden Aktivierungsmaßnahmen in der dänischen Sozialpolitik in der Krise neu hinterfragt werden. Auch die Frage danach, wie eine gerechte Verteilung der wirtschaftlichen Krisenfolgen im dänischen Sozialstaat aussehen kann, ist zu einem zentralen Thema geworden. Wenngleich keine strukturellen Veränderungen zu erwarten sind, dürften Grundlage und Umfang der Solidarität im dänischen Sozialstaat auf dem Weg aus der Corona-Krise noch Gegenstand intensiver politischer Diskussionen werden.

39 Kristian Cedervall Lauta: „[Hasteloven er et brud med hele den måde Danmark normalt tackler store kriser. Var det nødvendigt - og klogt?](#)“, in: *Politiken*, 23. März 2020; Rasmus Hylleberg: „[Instanserne der ikke blev hørt: For komplekst til at blive hastebehandlet](#)“, in: *K-News*, 7. April 2020.

IV. Too little, too late? – Krisenbewältigung in England¹

1. Einführung

Wohlwollend könnte man den Umgang der britischen Regierung mit der Corona-Pandemie wohl als zögerlich bezeichnen: Zunächst schien im Fokus der Strategie die Aufrechterhaltung der Wirtschaft zu stehen, flankiert von der Abschottung Älterer und Vorerkrankter (sog. *cocooning*). Auch die Idee einer „Herdenimmunsierung“ als Schlüsselmaßnahme durch eine „kontrollierte“ Ansteckung des Rests der Bevölkerung schien der Regierung zunächst nicht abwegig.² Erst Mitte März brachte eine neue Studie des *Imperial College London*, nach deren Modellierungen bei einer weiterhin unkontrollierten Übertragung die Anzahl der Todesfälle im Vereinigten Königreich in die Hunderttausende gehen könnte, die Regierung zum Einlenken.³

Inzwischen steht das öffentliche Leben im Land weitgehend still: Seit dem 23. März sind nun auch im Vereinigten Königreich alle Schulen⁴ sowie weitestgehend alle *non-essential businesses*⁵, insbesondere des Einzelhandels sowie des Gast- und Freizeitgewerbes geschlossen. Es gelten zum Teil weitreichende Ausgangsbeschränkungen⁶. Insbesondere machen sich Arbeitnehmer strafbar, die zur Arbeit gehen, obwohl es Ihnen möglich ist (*reasonably possible*) von zu Hause zu arbeiten.⁷ Für Personen, mit potentiellen Covid-19-Symptomen wird eine 7-tägige, für im gleichen Haushalt lebende Personen eine 14-tägige häusliche Quarantäne angeordnet. Für besonders gefährdete (*extremely vulnerable*) Personen wird eine 14-wöchige freiwillige Selbst-Quarantäne empfoh-

-
- 1 Maßnahmen in Wales, Schottland und Nordirland können aufgrund der *devolution* (Übertragung legislativer und exekutiver Kompetenzen auf die Regionen) z.T. abweichen.
 - 2 Boseley, [Herd immunity: will the UK's coronavirus strategy work?](#), The Guardian, 13. März 2020. Siehe auch Hunter, Covid-19 and the stiff upper lip – the pandemic response in the United Kingdom, The New England Journal of Medicine, 20. März 2020.
 - 3 Grey/MacAskill, [Special Report: Johnson listened to his scientists about coronavirus – but they are slow to sound the alarm](#), Reuters, 7. April 2020. Zur Studie selbst siehe: Walker et al., Report 12: [The global impact of Covid-19 and strategies for mitigation and suppression](#), Imperial College Covid-19 Response team, 26. März 2020.
 - 4 Mit Ausnahme von Kindern sog. *critical workers* (systemrelevante Arbeitnehmer) sowie besonders gefährdeter (*vulnerable*) Kinder (definiert als jene, die kostenlose Schulverpflegung erhalten).
 - 5 *Government UK Guidance*, [Closing certain businesses and venues](#), 23. März 2020.
 - 6 Siehe hierzu im Einzelnen *Government UK Guidance*, [Coronavirus Outbreak FAQs: what you can and can't do](#), 1. Mai 2020. Der am 25. März verabschiedete [Coronavirus Act 2020](#) sowie die am 26. März erlassenen [Health Protection \(Coronavirus Restrictions\) \(England\) Regulations 2020](#) (SI 2020/350) stellen die Maßnahmen des Lockdown auf eine gesetzliche Grundlage.
 - 7 *Health Protection Regulations 2020*, reg. 6 (2) (f) (siehe Fn. 6).

len.⁸ Im Extremfall würden bis zu einem Fünftel aller UK-Arbeitnehmer ihrer Arbeit während der Corona-Krise fernbleiben.⁹

Trotz des *Lockdown* steigen die Fallzahlen weiter, der Höhepunkt der Entwicklung ist noch nicht erreicht¹⁰: Seit Beginn der Pandemie sind im Vereinigten Königreich (Stand 15. Mai 2020) 233.151 Menschen an Covid-19 erkrankt; 33.614 sind bis dato verstorben.¹¹

Besonderes Augenmerk gilt daher seit Beginn der Krise dem Nationalen Gesundheitsdienst (*NHS*). Dieser gilt als chronisch unterfinanziert und schlecht auf eine Pandemie vorbereitet¹²: „*The UK Government’s Contain–Delay–Mitigate–Research strategy failed. [...] The UK now has a new plan— Suppress–Shield–Treat–Palliate. But this plan, agreed far too late in the course of the outbreak, has left the NHS wholly unprepared for the surge of severely and critically ill patients that will soon come.*”

Neben der Gesundheitskrise droht jedoch auch eine Wirtschaftskrise von historischem Ausmaß. Noch fehlen statistische Indikatoren, die die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sowie der Ausgangsbeschränkungen konkret belegen.¹³ Laut ersten Schätzungen des *Institute for Fiscal Studies (IFS)* wird die Wirtschaft in diesem Jahr real um mindestens 5% schrumpfen, mehr als in Zeiten der Finanzkrise.¹⁴ Zudem wird mit einem Anstieg der Arbeitslosenquote auf 10% für das 2. Quartal 2020 gerechnet.¹⁵ Als Reaktion kündigte der Finanzminister des Vereinigten Königreichs, *Rishi Sunak*, ein umfangreiches wirtschaftliches Hilfspaket mit einem Gesamtvolumen von 330 Milliarden GBP (ca. 369 Mrd. Euro) an und versprach „*to do whatever it takes to support our economy through this crisis.*“¹⁶

Insbesondere das erhebliche finanzielle Volumen des Hilfspakets überrascht zunächst, scheint es doch die bisher neoliberal geprägte Ideologie der konservativen Regierung, gekennzeichnet durch wenig Staat, niedrige Verschuldung und das freie Walten der Marktkräfte, auf den Kopf zu stellen.¹⁷ Laut Schätzungen des *Institutes for Fis-*

8 Siehe *Government UK Guidance*, [Stay at home. Guidance for households with possible coronavirus \(COVID-19\) infection](#), 28. April 2020.

9 *BBC News*, [Up to fifth of UK workers could be off sick at same time](#), 3. März 2020.

10 Siehe hierzu: *Linton*, *When will the Covid-19 Pandemic peak?*, Cambridge-INET Working Paper Series, No. 2020/11.

11 *Government UK, Coronavirus (Covid-19) cases in the UK*. Aufgrund des niedrigen Testvolumens gehen Experten jedoch davon aus, dass die öffentlich bekanntgegebenen Infektionszahlen weit unter den tatsächlichen Zahlen liegen.

12 *Horton*, [COVID-19 and the NHS – “a national scandal”](#), *The Lancet* 2020, S. 1022.

13 Mit ersten offiziellen Zahlen der *Office for National Statistics (ONS)* ist nicht vor Juni 2020 zu rechnen. Siehe *Francis-Devine/Powell/Foley*, [Coronavirus: Impact on the labour market](#), House of Commons Library, 30. April 2020, S. 4.

14 *Emmerson/Stockton*, [The economic response to coronavirus will substantially increase government borrowing](#), *Institute for Fiscal Studies*, 26. März 2020.

15 *Office for Budget Responsibility (OBR)*, [Coronavirus Reference Scenario](#), 14. April 2020.

16 *Government UK*, [Chancellor of the Exchequer, Rishi Sunak on COVID19 response](#), 17. März 2020.

17 Siehe u.a. *Kettle*, [After coronavirus, Boris Johnson’s Tories will be a different party](#), *The Guardian*, 16. April 2020.

cal Studies wird die Corona-Krise die Staatsverschuldung von 55 auf mindestens 177 Mrd. GBP (ca. 198 Mrd. Euro), d.h. von 2,4% auf 8% des Volkseinkommens, anheben.¹⁸

Die Maßnahmen des Hilfspaketes zielten zunächst hauptsächlich auf die finanzielle Unterstützung von Unternehmen, insbesondere durch zinslose Kredite, Cash-Flow-stützende Maßnahmen wie Sofortkredite und Stundungen von Mehrwertsteuerzahlungen sowie sektorenbezogene Hilfen für die Tourismusbranche und den Einzelhandel.¹⁹ Erst nach heftiger Kritik durch eine Reihe von Abgeordneten²⁰, rückte auch die Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Fokus der Regierung und das Hilfspaket wurde dementsprechend um ein (auch wegen seines finanziellen Volumens) bemerkenswertes Lohnersatzprogramm (*Coronavirus Job Retention Scheme*) erweitert: „We have been working round the clock so that we can today confirm an unprecedented package of support to protect people’s jobs and wages. And we are strengthening our safety net at the same time.“²¹

2. Erhaltung von Arbeitsplätzen

Anfang des Jahres wies der britische Arbeitsmarkt mit 76,5% die höchste Beschäftigungsquote seit Beginn vergleichbarer Aufzeichnungen im Jahre 1971 auf.²² Die Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich lag im Februar 2020 bei 3,9%.²³ Doch hinter dieser zunächst positiv anmutenden Zahl steht ein stark fragmentierter Arbeitsmarkt mit einer zunehmenden Zahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse, die für viele Menschen kein Übergangsphänomen mehr darstellen. Kennzeichnend hierfür sind die in den letzten Jahren signifikant wachsende Zahl an Selbständigen (ca. 15% aller Arbeitskräfte²⁴) und Leiharbeiter/innen (ca. 5% aller Arbeitskräfte²⁵) sowie die stark abnehmende Zahl an Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst aufgrund von Privatisierungen.²⁶ Spiegelbildlich konzentrieren sich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eher auf Vermittlungs- und Beratungsmaßnahmen sowie finanzielle (steuerliche) Anreize,

18 Emmerson/Stockton, 2020, (siehe Fn.14).

19 Für eine Zusammenfassung der Maßnahmen: *Government UK*, [Financial support for businesses during coronavirus \(Covid-19\)](#), 27. April 2020.

20 [Urgent Question on coronavirus employment support](#), HC Deb 19 March 2020, cc1137-1153.

21 *Government UK*, [Chancellor announces workers` support package](#), 20. März 2020.

22 *Office of National Statistics (ONS)*, [Labour market overview, UK: March 2020](#), 17. März 2020.

23 *Office for National Statistics (ONS)*, [Unemployment Rate](#) (aged 16 and over, seasonally adjusted). Ende 2011 betrug die Arbeitslosenquote noch 8,5%.

24 Siehe *Office for National Statistics (ONS)*, [Labour Market Economic Commentary: March 2020](#), 17. März 2020.

25 Siehe *Office for National Statistics (ONS)*, [EMP01 SA: Full-time, part-time and temporary workers \(seasonally adjusted\)](#), 17. März 2020.

26 Siehe u.a. Meager, Self-employment: independent ‘enterprise’, or precarious low-skilled work? – The case of the UK, in: *Conen/Schippers*, Self-employment as precarious work, 2019, S. 64 ff.

um die Aufnahme gering entlohnter Beschäftigung im Sinne des *make work pay* zu fördern.²⁷

So scheint es wenig überraschend, dass seit dem *Lockdown* gerade junge Erwerbstätige sowie jene in prekären Beschäftigungsverhältnissen überproportional von Lohneinbußen bzw. Arbeitslosigkeit betroffen sind.²⁸

Nach Angaben der Britischen Handelskammer wollen etwa 37% der Unternehmen mindestens zwei Drittel ihres Personals entlassen.²⁹ Um diesen Massenentlassungen entgegenzuwirken und Arbeitsplätze in Unternehmen zu erhalten, deren Betrieb aufgrund der Corona-Krise erheblich eingeschränkt ist, kündigte die Regierung am 20. Mai ein Programm zur Lohnkompensation, das sog. *Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS)* an.³⁰

Im Rahmen des Programmes können Arbeitgeber im Vereinigten Königreich für zeitweise freigestellte Arbeitnehmer (sog. *furloughed employees*) Ersatz von 80% der monatlichen Gehaltskosten beantragen, begrenzt auf einen Höchstbetrag von 2.500 GBP (ca. 2.795 Euro). Dem Arbeitgeber steht es frei, diesen Betrag aufzustocken.³¹ Die vom Arbeitgeber geleisteten Sozialversicherungsbeiträge (*employer's National Insurance Contributions*) sowie die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung werden ebenfalls erstattet, so dass pro Arbeitnehmer eine Maximalförderung von 2.804 GBP (ca. 3.135 Euro) bezogen werden kann.³² Der Arbeitnehmer muss für mindestens drei Wochen (einvernehmlich³³) von der gesamten Arbeitszeit freigestellt werden, d.h. eine bloße Reduktion der Arbeitsstunden ist nicht möglich. Insofern ist die Maßnahme also nicht mit dem deutschen Kurzarbeitsmodell vergleichbar.³⁴ Der Be-

27 Hick/Lanau, Tax-credits and in-work poverty in the UK, Social Policy & Society, 2019, S. 220 ff.

28 Siehe Adams-Prassl et al., Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock, Cambridge-INET Working Paper Series, No. 2020/18. Hiernach verdienten 58% der Arbeiter unter 30 Jahren weniger als noch in der Woche zuvor, im Vergleich zu 36% der Arbeiter zwischen 40 und 55 Jahren. 10% der Arbeiter unter 30, die vor einem Monat noch beschäftigt waren, waren bereits arbeitslos, im Vergleich zu 6% der zwischen 40 und 55-Jährigen. Zudem berichteten 15% der Beschäftigten mit flexiblen bzw. Null-Stunden-Verträgen, dass sie aufgrund der Corona-Krise arbeitslos sind, im Vergleich zu 4% der Beschäftigten mit unbefristeten Verträgen.

29 British Chambers of Commerce, [BCC Coronavirus Business Impact Tracker](#), 8. April 2020.

30 Siehe die entsprechenden Regierungseleitlinien (in ihrer inzwischen 5. redigierten Fassung): *Government UK Guidance*, [Check if you can claim for your employees' wages through the Coronavirus Job Retention Scheme](#), 1. Mai 2020. Mit der [The Coronavirus Act 2020 Function of Her Majesty's Revenue and Customs \(Coronavirus Job Retention Scheme\) Direction](#) (kurz: *Treasury Direction*) vom 15. April 2020 (i.V.m. s. 76 *Coronavirus Act 2020*) wurde das Programm nun auch auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.

31 Nach geltendem Arbeitsrecht ist der Arbeitgeber grundsätzlich verpflichtet, dem Arbeitnehmer das volle Gehalt zu bezahlen, auch wenn er diesem keine Arbeit zur Verfügung stellen kann.

32 *Government UK Guidance*, [Check if you can claim for your employees' wages through the Coronavirus Job Retention Scheme](#), 1. Mai 2020.

33 Hierzu bedarf es einer schriftlichen Einigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (auch in elektronischer Form möglich). Siehe Treasury Direction (Fn. 30) para. 6.7.

34 Die im britischen Arbeitsrecht eher selten Anwendung findende Kurzarbeit (*short-time working*) ist geregelt in Chapter III, Part XI des [Employment Rights Act 1996](#) (ERA). Danach haben Arbeitnehmer erst dann Anspruch auf eine gesetzliche Garantiezahlung (*statutory guarantee pay*) wenn

schäftigte muss zudem ein Arbeitnehmer (*employee*) im Sinne des britischen Steuerrechts³⁵ sein, d.h. es können nur jene Arbeitnehmer freigestellt werden, die am oder vor dem 19. März 2020 für die Lohnabrechnung über das *Pay As You Earn Scheme*, *PAYE* angemeldet und deren Einkommensbeträge bis spätestens zum Tag der Gehaltszahlung an das *HMRC (HM Revenue & Customs)* gemeldet wurden (sog. *Real Time Information, RTI*).³⁶ Damit ist die Definition des Arbeitnehmers (*employee*) im Rahmen des *CJRS* um einiges weiter als die des britischen Arbeitsrechts.³⁷

Das Programm läuft zunächst für vier Monate, beginnend am 01.03.2020. Der Online-Service zur Anmeldung³⁸ steht jedoch erst seit dem 20.04.2020 zur Verfügung. Laut einer Ende April durchgeführten Umfrage der *British Chambers of Commerce*, gaben 74% der befragten Unternehmen an, zumindest einen Teil ihrer Belegschaft freigestellt zu haben (Stand 1. Mai 2020).³⁹ Schätzungen zu Folge könnten sich die Kosten für den Staat in drei Monaten auf bis zu 40 Mrd. GBP (ca. 45 Mrd. Euro) summieren.⁴⁰

Von Seiten der Regierung besonders hervorgehoben wird, dass das Programm neben Voll- und Teilzeitbeschäftigten auch Beschäftigte mit flexiblen oder Null-Stunden-Verträgen umfasst. Da die Entscheidung der Freistellung jedoch allein beim Arbeitgeber liegt, wird dies wohl faktisch kaum der Fall sein. Der Arbeitgeber kann die Arbeitszeit dieser Beschäftigten einfach auf null Stunden reduzieren, ohne sie im Rahmen des *CJRS* freustellen zu müssen.⁴¹ Zudem hat der Arbeitgeber weiterhin die Möglichkeit,

ihr Lohn um mind. 50 Prozent gekürzt wurde. Der Anspruch besteht für bis zu 5 Tage in einem Dreimonatszeitraum. Höhe der Garantiezahlung: 29 GBP (ab 6. April 2020: 30 GBP); maximaler Betrag: 145 GBP (150 GBP ab 6. April 2020) [Siehe auch hier](#).

35 Siehe *Treasury Direction* (Fn.30) paras. 13(1)(e), 13.2. und 13.3.

36 *Government UK Guidance, Check if you can claim for your employees' wages through the Coronavirus Job Retention Scheme*, 1. Mai 2020. Erfasst sind laut der Regierungslinie daher auch *office holders (including company directors), salaried members of Limited Liability Partnerships (LLPs), agency workers und limb(b) workers*, auch wenn diese keine *employees* nach arbeitsrechtlicher Definition sind.

37 Für die sehr komplexe Differenzierung von *worker* und *employee* sowie *self-employed* siehe (*ERA*), s. 230: In Abgrenzung zu den *self-employed* (selbständig Beschäftigten) kennt das britische Arbeitsrecht zwei Kategorien von abhängig Beschäftigten: *employees* (s. 230 (1) *ERA*) und sog. *limb (b) workers* (Sec. 230 (3) *ERA*). *Limb (b) worker* als arbeitnehmerähnliche Personen haben Anspruch auf bestimmte Arbeitnehmerrechte (insbesondere in Bezug auf Mindestlohn und Arbeitszeit), andere zentrale Rechte, wie Kündigungsschutz und das Recht auf Abfindung im Falle einer betriebsbedingten Kündigung, stehen ihnen jedoch nicht zu. In Abgrenzung zum selbständig Beschäftigten ist, stark vereinfacht dargestellt, insbesondere darauf abzustellen, ob die Person ihre Dienste aktiv der Allgemeinheit anbietet oder vielmehr von dem Auftraggeber eingestellt wurde und für diesen innerhalb dessen Organisation arbeitet. Siehe hierzu u.a. *Prassl, Who is a worker?*, *Law Quarterly Review*, 2017, S. 366 f.

38 [Siehe hier](#).

39 *British Chambers of Commerce, BCC Coronavirus Business Impact Tracker*, 7. Mai 2020.

40 *Office for Budget Responsibility (OBR), Coronavirus reference scenario*, 14. April 2020, para. 1.40.

41 So *Hendy, The Gaps in the Government's Coronavirus Income Protection Plans*, *Institute of Employment Rights*, 2020, S. 8 ff. Siehe hierzu auch *Ford/Bogg, Institute of Employment Rights*, 1. April 2020: "Unless it happens to be motivated by altruism, it is easier for it [the agency] to rely on its contractual provisions and do nothing at all."

den Arbeitnehmer statt einer Freistellung einfach zu entlassen, was grundsätzlich durch einen schwachen gesetzlichen Kündigungsschutz für den Arbeitgeber häufig die einfachere und rechtssicherere Lösung sein wird.⁴² Eine Reihe von Unternehmen, insbesondere der Luftfahrtbranche, haben daher signifikante Massenentlassungen angekündigt.⁴³

Zudem ist häufig unklar, wie sich das Programm zu anderen arbeitsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere betreffend die Zahlung von Krankengeld⁴⁴, Kündigungsschutz⁴⁵ sowie Urlaubsregelungen verhält. Bei Letzteren wird u.a. diskutiert, ob der Arbeitgeber vor bzw. während der Freistellung zwangsweise Urlaub anordnen kann. Diese Frage stellt sich insbesondere aufgrund einer Novellierung der Arbeitszeitbestimmungen⁴⁶, nach der unter bestimmten Voraussetzungen ein Übertrag des Urlaubsanspruchs auf die folgenden zwei Jahre gewährt werden kann.⁴⁷

3. Unterstützung der Wirtschaft

a) Das Self-Employed Income Support Scheme (SEISS)

Ein mögliches Auffangnetz für jene in prekären Beschäftigungsverhältnissen, die nicht unter das *Job Retention Scheme* fallen (s.o), ist das mit diesem bezüglich des Leistungsumfangs vergleichbare *Self-employed Income Support Scheme*⁴⁸, das Einkommensverluste Selbständiger in Höhe von 80% der vergangenen Gewinne kompensieren soll; ebenfalls begrenzt auf 2.500 GBP (ca. 2.795 Euro) pro Monat. Voraussetzung ist, dass der vergangene Gewinn 50.000 GBP (ca. 55.895 Euro)⁴⁹ nicht übersteigt. Die Auszahlung erfolgt als Einmalzahlung Ende Juni 2020 für März bis Juni, d. h., dass die Berechtigten zunächst für drei Monate keine finanzielle Unterstützung erhalten.⁵⁰ Zudem fallen jene nicht in den Kreis der Anspruchsberechtigten, deren Einkommen nicht mehrheitlich (mindestens 50%) aus selbständiger Tätigkeit resultiert sowie jene, die

42 Siehe zu dieser Problematik ausführlich: *Ford/Bogg* (Fn. 41).

43 Ende April kündigten *British Airways* und *Ryanair* die Entlassung von 12.000 bzw. 3000 Mitarbeitern an. Siehe hierzu: [The Guardian, 1. Mai 2020](#). *Virgin Air* plant die Entlassung von 3000 Mitarbeitern sowie die Einstellung des Betriebs am Flughafen Gatwick. Siehe hierzu: [The Guardian, 5. Mai 2020](#).

44 Siehe *Treasury Direction* para. (Fn. 30) para. 6.3.

45 Siehe hierzu: *Practical Law Employment*, COVID-19: [Coronavirus Job Retention Scheme \(furlough\)](#), Thomson Reuters.

46 [Working Time \(Coronavirus\) \(Amendment\) Regulations 2020](#) (SI 2020/365).

47 *Bogg /Ford*, [Furloughing and Fundamental Rights: The Case of Paid Annual Leave](#), UK Labour Law Blog, 6. April 2020.

48 *Government UK Guidance*, [Claim a grant through the coronavirus \(COVID-19\) Self-employment Income Support Scheme](#), 4. Mai 2020.

49 Ggf. im Jahresschnitt sei 2016.

50 *Hendy*, 2020, (Fn. 41), S. 13 ff.

nicht über die gesamten letzten drei Jahre selbständig tätig waren. Laut Berechnungen erfasst das Programm daher allenfalls 62% aller Selbständigen.⁵¹

Ersten Schätzungen zu Folge könnten sich die Kosten des Programms für drei Monate des *Lockdown* auf ca. 10 Mrd. GBP (ca. 11 Mrd. Euro) belaufen.⁵² Als Ausgleich für die Kosten des Programms kündigte der britische Finanzminister eine Angleichung der Sozialversicherungsbeiträge von Selbständigen und Arbeitnehmern an.⁵³ Aktuell zahlen Selbständige einen einkommensbezogenen Sozialversicherungsbeitrag von 9% (im Vergleich zu 12% für Arbeitnehmer); zudem zahlen sie kein Äquivalent für den Arbeitgeberbeitrag von aktuell 13,8 %.

b) Liquiditätshilfen

Im aktuellen von der *Bank of England* regelmäßig durchgeführten *Summary of Business Conditions* bewerten die befragten Firmen die wirtschaftliche Lage bedrohlicher als zur Finanzkrise 2009.⁵⁴

Die Regierung hat daher ein umfangreiches Maßnahmenpaket geschnürt, um die Liquidität der Unternehmen abzusichern. Diese angekündigten und zwischenzeitlich zum Großteil initiierten Liquiditätsprogramme umfassen insbesondere das *Coronavirus Business Interruption Loan Scheme (CBILS)*⁵⁵ sowie die *Covid-19 Corporate Financing Facility (CCFF)*.⁵⁶ Geplant sind weitere, insbesondere sektorenspezifische, Finanzierungshilfen (*cash grants*).

Das *CBILS*- Hilfsprogramm unterstützt kleine und mittelständische Unternehmen⁵⁷ mit Finanzierungen von bis zu 5 Mio.GBP (ca. 6 Mio. Euro) bei einer Laufzeit von 6 Jahren. Es ist zunächst auf 6 Monate befristet. Die Finanzierung erfolgt über private Banken, bei denen gleichzeitig auch die Anträge auf Finanzierung zu stellen sind. 80% der Finanzierung wird dabei von der *British Business Bank* gegenüber den Finanzierungsgebern garantiert. Geplant sind zudem weitere Entlastungen bezüglich Kreditzinsen und Gebühren.

Mit den *Coronavirus Bounce Back Loans*⁵⁸ hat die Regierung am 27. April 2020 ein weiteres Finanzierungsprogramm für kleinere und mittelständische Unternehmen für Darlehen zwischen 2.000 GBP (ca. 2.236 Euro) und 50.000 GBP (ca. 55.895 Euro) mit

51 Adam et al., [Fast choices by government provide generous income support to most workers, but leave some with nothing and others with too much](#), Institute for Fiscal Studies, 2. April 2020.

52 Institute for Fiscal Studies (IFS), [Help is coming for \(most of\) the self-employed](#), 26. März 2020.

53 HM Treasury, [Chancellor outlines new coronavirus support measures for the self-employed](#), 26. März 2020: “If we all want to benefit equally from state support, we must all pay equally in the future.”

54 Bank of England, [Agent’s summary of business conditions](#), 26. März 2020.

55 Government UK Guidance, [Apply for the Coronavirus Business Interruption Loan Scheme](#), 1. Mai 2020.

56 Bank for England, [Covid-19 Corporate Financing Facility](#), 20. März 2020.

57 Jahresumsatz von maximal 45 Millionen GBP.

58 Government UK Guidance, [Apply for a Coronavirus Bounce Back Loan](#), 4. Mai 2020.

einer Laufzeit von bis zu 6 Jahren angekündigt (Beginn: 4. Mai 2020). Dies war u.a. eine Reaktion auf Kritik an der eingeschränkten Garantieübernahme durch die britische Regierung im Rahmen des *CBILS*-Hilfsprogramms.⁵⁹ Im Rahmen des *Bounce Back Loan*-Programms garantiert die Regierung nun 100% des Darlehensbetrags. Zudem sollen für die begünstigten Unternehmen während der ersten 12 Monate keine Zinsen und Gebühren anfallen und keine Rückzahlungen fällig werden.

Seit dem 21. April 2020 können auch größere Unternehmen (mit Umsätzen zwischen 45 und 500 Mio. GBP = zwischen ca. 50 und 559 Mio. Euro) Unterstützung bei der Finanzierung von bis zu 25 Mio. GBP (ca. 28 Mio. Euro) beantragen (sog. *Coronavirus Large Business Interruption Loan Scheme, CLBILS*)⁶⁰.

Die *Covid-19 Corporate Financing Facility (CCFF)*, ein Förderprogramm der *Bank of England*, richtet sich an größere Unternehmen zur Überwindung kurzfristiger Liquiditäts- bzw. Finanzierungsengepässe. Grundsätzliche Voraussetzung für eine Finanzierung ist u.a., dass das Unternehmen einen wesentlichen Beitrag zur Wirtschaft des Vereinigten Königreichs leistet.

Zu weiteren (sektorenspezifischen) Finanzierungshilfen zählt beispielsweise das *Retail and Hospitality Grant Scheme*⁶¹, das Unternehmen im Einzelhandel, Gast- und Freizeitgewerbe mit Direktförderungen von bis zu 25.000 GBP (ca. 28.000 Euro) unterstützt. Zudem können kleinere Unternehmen Zuschüsse unter dem *Small Business Grant Funding*-Förderprogramm⁶² erhalten.

Am 20. April 2020 hat die britische Regierung zudem die Einrichtung eines speziellen Hilfsprogramms in Höhe von zunächst insgesamt 250 Mio. GBP (ca. 280 Mio. Euro) für innovative Unternehmen angekündigt. Der sog. *Coronavirus Future Fund* richtet sich insbesondere an solche Unternehmen, die auf Eigenkapitalinvestitionen angewiesen sind und keinen Zugang zum *CBILS* haben; typischerweise etwa Start-Ups.⁶³

c) Erleichterungen in Bezug auf Steuern und Sozialabgaben

Neben den obigen Finanzierungshilfen sollen eine Reihe von Erleichterungen bei öffentlich-rechtlichen Abgaben die Liquidität der Unternehmen erhalten: So werden beispielsweise die Grundsteuern auf gewerblich genutzte Immobilien (*business rates*) für Unternehmen im Einzelhandel, Gast- und Freizeitgewerbe für das Steuerjahr 2020/2021 ausgesetzt (sog. *business rates holiday*)⁶⁴. Zudem werden eine Reihe von Zahlungsaufschüben (*payment deferrals*) gewährt: die Fristen für die Abführung der Umsatzsteuer

59 Siehe u.a. *The Guardian*, [Just £ 1,1 bn of Covid-19 bailout loans have been issued to small UK firms](#), 15. April 2020.

60 *Government UK Guidance*, [Apply for the Coronavirus Large Business Interruption Loan Scheme](#), 4. Mai 2020.

61 *Government UK Guidance*, [Coronavirus: business support grant funding](#), 1. Mai 2020.

62 A.a.O.

63 *Government UK Guidance*, [Apply for the Coronavirus Future Fund](#), 20. April 2020.

64 *Government UK Guidance*, [Check if your retail, hospitality or leisure business is eligible for business rates relief due to coronavirus](#), 18. März 2020.

(*Value Added Tax, VAT*) werden um drei Monate verlängert⁶⁵; für Selbständige werden im Juli 2020 fällige Einkommenssteuerzahlungen (*income tax*) auf Januar 2021 verschoben.⁶⁶

Außerdem besteht die Möglichkeit der Erstattung von Zahlungen des gesetzlichen Krankengeldes (*statutory sick pay rebate*) für kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 250 Arbeitnehmern. Dabei soll die Ersatzleistung bis zu zwei Wochen der Krankengeldzahlung beinhalten, wenn der Arbeitnehmer aufgrund einer Covid-19-Infektion bzw. behördlich empfohlener Quarantäne nicht arbeiten konnte.⁶⁷

4. Sozialer Schutz

Konkrete Indikatoren hinsichtlich des Einflusses der Krise auf die finanzielle Situation privater Haushalte existieren noch nicht, jedoch weisen erste Zahlen auf einen schnellen Anstieg von Inaktivität und Arbeitslosigkeit, wobei gerade Beschäftigte in Niedriglohnssektoren besonders betroffen scheinen.⁶⁸ Diese haben beispielsweise keinen Anspruch auf gesetzliches Krankengeld. Eine rapide ansteigende Inanspruchnahme von sozialen Leistungen der Grundsicherung, scheint ebenfalls ein erstes Anzeichen für zunehmende finanzielle Schwierigkeiten von Privathaushalten und ihre vermehrte Angewiesenheit auf das System der sozialen Sicherung zu sein. In den ersten zwei Wochen des *Lockdown* gab es bereits fast eine Million Neuanträge auf *Universal Credit*.⁶⁹

Dies hängt insbesondere mit der rechtlichen Gestaltung der sozialen Absicherung im Krankheitsfall zusammen: Ein gesetzlicher Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall existiert im britischen Recht nicht. Jedoch hat der Arbeitnehmer Anspruch auf gesetzliches Krankengeld nach den Regeln des *statutory sick pay (SSP)*⁷⁰ für bis zu 28 Wochen. Allerdings ist das Leistungsniveau sehr niedrig (95,85 GBP = 107 Euro pro Woche seit 6. April 2020) und entspricht damit weniger als 30% des nationalen Mindestlohns.⁷¹ Insofern kann man hier kaum von einer Lohnersatzleistung im eigentlichen Sinne, sondern eher von einer sozialen Mindestabsicherung⁷² sprechen. Anspruchsbe-

65 *Government UK Guidance*, [Deferral of VAT payments due to coronavirus](#), 7. Mai 2020.

66 *Government UK Guidance*, [Defer your Self Assessment payment on account due to coronavirus](#), 15. Mai 2020.

67 *Government UK Guidance*, [Claim back Statutory Sick Pay paid to employees due to coronavirus](#), 27. April 2020. Siehe auch: *Coronavirus Act 2020* s. 39 (Fn. 6).

68 Siehe hierzu bereits Fn. 15 und Fn. 26.

69 *Booth/Rawlinson*, [950,00 apply for universal credit in two weeks of UK lockdown](#), *The Guardian* 1. April 2020.

70 *Social Security Contributions and Benefits Act 1992*, part XI, ss. 151-163; *Statutory Sick Pay (General) Regulations (SI 1983/894)*

71 *Hendy*, 2020, (Fn. 41), S. 1 ff.

72 Nach Art und Höhe pauschalierte Versorgungsleistungen (*flat-rate*), bei denen die Absicherung eines bestimmten Mindestbedarfs im Vordergrund steht und die typisch für soziale Sicherungssysteme des *Beveridge*-Typs sind.

rechtigt sind zudem nur *employees*⁷³ mit einem Mindesteinkommen von 120 GBP bzw. 134 Euro pro Woche (118 GBP bzw. 132 Euro vor dem 6. April 2020), was grundsätzlich jene in prekären Beschäftigungsverhältnissen ausschließen dürfte.⁷⁴ Der Anspruch besteht nun bereits ab dem ersten Tag der Arbeitsunfähigkeit (und nicht wie üblicherweise erst ab dem vierten aufeinanderfolgenden Krankheitstag) für an COVID-19 Erkrankte aber auch für jene, die sich aufgrund eines Infektionsverdachts in Quarantäne begeben.⁷⁵ Diese Ausdehnung des Krankheitsbegriffes gilt seit dem 16. April auch für ältere Arbeitnehmer oder Arbeitnehmer mit Vorerkrankungen, die sich auf Regierungsempfehlung in eine freiwillige 12-wöchige Quarantäne begeben.⁷⁶

Alle Personen ohne bzw. mit geringem Erwerbseinkommen, die noch nicht das gesetzliche Rentenalter erreicht und die keinen Anspruch auf *SSP* bzw. andere beitragsabhängige Unterstützungsleistungen⁷⁷ haben, können *Universal Credit*⁷⁸ beantragen. Dabei kann aktuell eine einmonatige Vorauszahlung beantragt werden, ohne persönlich im *Jobcentre* vorstellig werden zu müssen.⁷⁹ Der Regelsatz des sog. *Universal Credit* erhöht sich ab 6. April 2020 um 20 GBP bzw. 22 Euro pro Woche. Für einen alleinstehenden *Universal Credit*-Bezieher (über 25 Jahre) erhöht sich damit der monatliche Regelsatz von derzeit 317,82 GBP auf 409,89 GBP (von ca. 355 Euro auf ca. 458 Euro).⁸⁰ Zudem werden Mitwirkungspflichten des UC-Antragstellers zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt für drei Monate ausgesetzt.⁸¹

73 *Employees* in diesem Sinne sind all jene Arbeitnehmer, die *Class 1 National Insurance Contributions (NICs)* (Sozialversicherungsbeiträge) zahlen.

74 Novitz, COVID-19 and Labour Law: United Kingdom, Italian Labour Law e-Journal, 2020, S.3. Nach einer Erhebung der Regierung vom Juli 2019 schließt dies ca. 2 Millionen Arbeitnehmer vom gesetzlichen Krankengeldbezug aus. Siehe *Government UK*, [Health is everyone's business: proposals to reduce ill health-related job loss](#), CP 134, 15. Juli 2019, para. 97.

75 *Social Security Contributions and Benefits Act 1992*, Part XI, ss. 151-163; [Statutory Sick Pay \(Coronavirus\) \(Suspension of Waiting Days and General Amendment\) Regulations 2020 \(SI 2020/374\)](#) i.V.m. *Coronavirus Act 2020*, section 40(1) to (4).

76 [Statutory Sick Pay \(General\) \(Coronavirus Amendment\) \(No.3\) Regulations 2020 \(SI 2020/427\)](#).

77 ("new style") (*contribution-based*) *Job Seeker's Allowance* (beitragsabhängige Arbeitslosenunterstützung) bzw. ("new style") (*contributory*) *Contributory Employment and Support Allowance* (beitragsabhängige Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe). Letztere bietet finanzielle Unterstützung für Personen, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung arbeitsunfähig sind.

78 Der *Universal Credit* soll bis 2023 flächendeckend stufenweise im gesamten Vereinigten Königreich für Geringverdiener oder Arbeitssuchende eingeführt werden. Er führt alle bedürftigkeitsgeprüften Beihilfen und Steuergutschriften für Personen im arbeitsfähigen Alter und Kinder in einer Universalbeihilfe zusammen. Er ersetzt: die einkommensabhängige Arbeitslosenhilfe (*Income-based Jobseeker's Allowance*); die einkommensabhängige Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe (*Income-related Employment and Support Allowance*); die Einkommensbeihilfe (*Income Support*); den Steuerabsetzbetrag für Personen mit niedrigem Erwerbseinkommen (*Working Tax Credit*); den Steuerabsetzbetrag für Kinder (*Child Tax Credit*) und das Wohngeld (*Housing Benefit*). Siehe [Welfare Reform Act 2012](#), Part I.

79 *Department for Work & Pensions*, [Employment and benefits support](#).

80 [Social Security \(Coronavirus\) \(Further Measures\) Regulations 2020 \(SI 2020/371\)](#) Reg. 3(1) to (2).

81 A.a.O. Dies gilt auch für die "new style" *Job Seeker's Allowance* sowie *Employment and Support Allowance* (siehe Fn. 77). Bei letzterer wird zudem die Wartezeit von normalerweise acht Tagen

Für Selbständige, die *Universal Credit* beziehen, und aufgrund einer Covid-19-Infektion bzw. behördlich empfohlener Quarantäne nicht ihrer selbständigen Tätigkeit nachgehen können, wird zudem die Anrechnung eines fiktiven Mindesteinkommens (*minimum income floor*) für die Zeit ihrer Arbeitsunfähigkeit ausgesetzt.⁸² Dies bedeutet, dass damit der UC-Regelsatz für Selbständige dem Satz des gesetzlichen Krankengeldes für Arbeitnehmer entspricht.

Zudem kündigte der Schatzkanzler einen an die Kommunen auszahlenden sog. *hardship fund* in Höhe von 500 Mio. GBP (ca. 559 Mio. Euro) an, mit dem diese insbesondere eine Reduktion der *council tax*⁸³ bei besonders schutzwürdigen (*vulnerable*) Personen gegenfinanzieren sollen.⁸⁴ Auch gemeinnützige Organisationen (*charities*) sollen mit einem Hilfspaket von 750 Mio. GBP (ca. 838 Mio. Euro) in ihrer Arbeit unterstützt werden.⁸⁵

5. Ausblick

Während der Fokus der Liquiditätshilfen auf (zurückzahlbare), bei privaten Kreditinstituten zu beantragende, Notkredite noch ganz einem auf Eigenverantwortung setzenden neoliberalen Gesellschaftsbild entspricht, kann hiervon bei den umfangreichen Programmen zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes sowie zur Unterstützung Selbständiger kaum noch die Rede sein. Diese lassen sich fraglos als *one of the most remarkable announcements in the history of peacetime labour law*⁸⁶ bezeichnen. Doch kommen viele dieser Unterstützungsmaßnahmen nur *employees* bzw. Selbständigen mit einem gewissen Einkommenslevel zu Gute. Sowohl bei der Entwicklung des *Job Retention Schemes* als auch des *Self-employed Income Support Schemes* waren zwar die Sozialpartner in Form der Dachverbände *Trades Union Congress (TUC)* und *Confederation of British Industry (CBI)* laut Aussagen der Regierung beratend beteiligt.⁸⁷ Der jedoch wahr-

ausgesetzt. Keine Änderung ergibt sich bei den sonstigen Leistungsvoraussetzungen bzw. der Leistungshöhe.

82 *Department for Work & Pensions* (Fn. 79).

83 Die *council tax* ist eine Gemeindesteuer, die auf inländische Immobilien erhoben wird. Gezahlt wird diese von der Person, die im Zusammenhang mit der Immobilie als Verantwortlicher (*liable*) auftritt, was im Regelfall die im Haus lebende(n) Person(en) sind.

84 *Ministry of Housing, Communities & Local Government (MHCLG)*, [Council Tax: Covid-19 hardship fund 2020-21 – Local Authority Guidance](#), 24. März 2020, S. 4 f.

85 *Government UK*, [Chancellor sets out extra £750 million coronavirus funding for frontline charities](#), 8. April 2020.

86 *Bogg/Ford*, [Legislating in Times of Crisis: The Coronavirus Job Retention Scheme](#), UK Labour Law Blog, 23. März 2020.

87 So der [Finanzminister](#): “ [...] thanks to the Trade Union Congress, the CBI and other business groups, for our constructive conversations.”

scheinlich eher zu vernachlässigende Einfluss der Gewerkschaften⁸⁸ auf die konkrete Ausgestaltung der Programme zeigt sich gerade in deren geringer Fokussierung auf den Schutz der schwächsten Beteiligten des Arbeitsmarktes, insbesondere jenen in prekären Beschäftigungsverhältnissen.⁸⁹ Diese sind besonders intensiv und frühzeitig von den Folgen der Krise betroffen. Ihnen bleibt aber häufig nur die Mindestsicherung (*Universal Credit*), deren Leistungsniveau, trotz einer kürzlich erfolgten Erhöhung, weiterhin sehr niedrig ist. Auch erfolgt die Auszahlung vieler Unterstützungsleistungen mit erheblicher Verzögerung⁹⁰ oder ist als *lump-sum-payment* erst für die nächsten Monate geplant. Dieser geringe Fokus auf Arbeitende in prekären Beschäftigungsverhältnissen zeigt sich beispielsweise auch in Regelungen des Arbeitsschutzes: so haben nur *employees* das Recht, die Arbeit aus Gründen des Gesundheitsschutzes zu verweigern.⁹¹

Ob diesbezüglich Abhilfe geschaffen wird, wird sich in den nächsten Wochen zeigen.

88 Derzeit sind nach Angaben von [etui](#) etwas mehr als ein Viertel (26 %) der Arbeitnehmer in Großbritannien Mitglied einer Gewerkschaft, wobei der gewerkschaftliche Organisationsgrad im öffentlichen Sektor (55 %) wesentlich höher ist als in der Privatwirtschaft (14 %).

89 *Novitz*, 2020, S. 6 (Siehe Fn. 74).

90 Siehe hierzu z.B. *BCC Coronavirus Business Impact Tracker* (Fn. 29).

91 *Employment Rights Act 1996*, ss. 44 und 100. Siehe zu der angesprochenen Problematik: *Bales*, COVID-19 and the Future of Work, 2. April 2020; *Brittenden*, [The Coronavirus- Rights to Leave the Workplace and Strikes](#), UK Labour Law Blog, 27. März 2020.

V. Die Rückkehr der nationalen Solidarität in Frankreich

1. Einführung

„Wir sind im Krieg“, erklärte der französische Staatschef *Emmanuel Macron* bei seiner Fernsehansprache am 16. März 2020 anlässlich der Covid-19-Epidemie. In der EU wurden die ersten Fälle von Corona-Infektionen Ende Januar in Frankreich registriert. Nach einer Zusammenkunft von über 2.000 Menschen einer evangelischen Freikirche vom 17. bis 21. Februar 2020 in Mülhausen, bei der sich das Virus mutmaßlich verbreitet und die Versammlung zu einem Brandherd gemacht hatte, stieg die Zahl der Infektionen im Land rasant an. Kitas, Schulen und Universitäten sind seit dem 16. März 2020 per Dekret des Präsidenten geschlossen, eine flächendeckende Ausgangssperre besteht seit dem 17. März 2020 und wird voraussichtlich bis zum 11. Mai 2020 dauern.

Als das ganze Land herunterfuhr, wurde am 23. März 2020 vom Parlament ein Gesetz über den „*Etat d'urgence sanitaire*“ (Gesundheitsnotstand) im Eilverfahren (Art. 45 Abs. 2 der Verfassung) erlassen.¹ Dieses Gesetz dient als Grundlage für Krisenmaßnahmen der Regierung, weil es die Exekutive für die Dauer von zwei Monaten dazu ermächtigt, zur Bekämpfung der Epidemie in zahlreichen Bereichen durch „gesetzesvertretende Verordnungen“ (*Ordonnances*) oder einfache Verordnungen (*Décrets*) Regelungen zu erlassen.² Um dieses Gesetz hat sich bereits eine kaum überschaubare Anzahl von Regelungen gebildet (über 350 verschiedenartige Regelungen am 30. April 2020). Die arbeits- und sozialrechtlichen Interventionen lassen sich prinzipiell in drei Normenkonstellationen einordnen, nämlich die *Erweiterung* des Zugriffs auf staatliche Unterstützungen, die *Erhöhung* des Sozialleistungsniveaus und die *Verlängerung* auslaufender Leistungen. Die Grundidee dieser Maßnahmen liegt nahe: Die Pandemie hat das Wirtschaftsleben lahmgelegt und die Regierung geht von einer Schrumpfung des BIP um 8% im Jahre 2020 aus.³ Darum verlieren Einzelpersonen wie Unternehmen ihre „Lebens-Mittel“ und müssen deshalb durch staatliche Interventionen versorgt werden. Ein Hilfspaket von 45 Milliarden Euro wurde zunächst am 17. März 2020 von Wirt-

1 Den Entwurf legte die Regierung am 18. März 2020 vor. Der vollständige Name des endgültigen Gesetzes lautet: [Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19](#).

2 Im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, s. Art. 11 des Gesetzes n° 2020-290. Nach Art. 37 der Verfassung von 1958 können die Materien, die nicht einem Parlamentsvorbehalt (Art. 34) oder der Möglichkeit zum Erlass von *ordonnances* (Art. 38) unterfallen, durch Verordnung *Décrets* des Präsidenten oder Premierministers und *Arrêtés* der übrigen Verwaltung geregelt werden.

3 Den neusten [Angaben des französischen statistischen Amtes \(INSEE\) am 30. April](#) zufolge ist das französische BIP im ersten Quartal 2020 um 5,8% gesunken (demgegenüber sank das BIP im ersten Quartal 2009, also aufgrund der globalen Finanzkrise, um 1,9%).

schaftsminister *Bruno Le Maire* angekündigt, aber bereits am 9. April 2020 hat die Regierung ihre Unterstützung auf 110 Milliarden Euro erhöht.⁴ Wie in vielen anderen Ländern geht es im Wesentlichen um die Stabilisierung des Arbeitsmarkts (2), die Unterstützung von Unternehmen und Selbständigen (3) und die Sicherung des Einkommens von einzelnen Personen und Familien (4). Hinsichtlich der Existenzsicherung in Krisenzeiten kann man eine gewisse Annäherung von natürlichen und juristischen Personen feststellen, was auf die nationale Solidarität zurückzuführen ist (5).

2. Erhaltung von Arbeitsplätzen

Die erste sichtbare Folge der Pandemie ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit. Bevor die Corona-Krise die französische Wirtschaft traf, konnte für 2019 ein kontinuierlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit beobachtet werden.⁵ Die Corona-Pandemie beendete diese Tendenz. Die neuesten Angaben der französischen Arbeitsbehörde zeigen eine Steigerung der Arbeitslosenzahl um 0,8% im ersten Quartal 2020 (etwa 28.000 mehr als im letzten Quartal 2019).⁶ Allein im März haben über 24.000 Arbeitnehmer ihre Arbeitsstelle verloren (das bedeutet eine Steigerung um 7,1%).⁷ Trotz der Krise ist dieser Anstieg nicht leicht zu verstehen und deutet für die letzten Jahre eher auf eine gewisse Ausbreitung prekärer Arbeit hin, denn normalerweise besteht in Frankreich ein starker Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Arbeitsplätze.

Was etwa den Gesundheitsschutz betrifft, so erkennt der französische Gesetzgeber seit einem Gesetz aus dem Jahre 1982 das Recht der Arbeitnehmer auf Verweigerung der Arbeit (*droit de retrait*, wörtlich: Recht auf Rückzug von der Arbeit) in Situationen an, in denen eine gravierende Gefahr für das Leben oder die Gesundheit besteht.⁸ Arbeitnehmer, die dieses Recht in Anspruch nehmen, dürfen vom Arbeitgeber nicht bestraft werden, weder durch disziplinarische Sanktionen noch durch Lohn- oder Gehaltsabzug. Besonders hervorzuheben ist das Kündigungsverbot in solchen Fällen: Die Kammer für soziale Angelegenheiten des Kassationshofs (*Cour de cassation*) erklärt solche Kündigungen in ihrer Rechtsprechung stets für nichtig.⁹ Um die Arbeitnehmer trotz der

4 Das Versprechen der Regierung ist inzwischen Gesetz geworden. S. Art. 27, Gesetz n° 2020-473 vom 25 April 2020 ([Loi de finances rectificative pour 2020 II](#)).

5 Insgesamt 3,1% weniger Arbeitslose im Vergleich zum Vorjahr. Siehe die [Statistik der französischen Arbeitsagentur \(Pôle-Emploi\)](#).

6 Pôle-Emploi, [Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 1er trimestre 2020](#), 27 April 2020.

7 Dares, [Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi : statistiques mensuelles nationales](#), 27 April 2020.

8 Loi du 23 décembre 1982. Heute Art. L4131-1 ff. Arbeitsgesetzbuch (Code du travail).

9 Z. B. Soc. 28 Januar 2009, n° 07-44556. Mehr dazu s. Mouly, *Conditions du droit de retrait et impartialité du juge*, *Droit social*, 2015, S. 189. Eine interessante Ausübung dieses Recht in der jetzigen Corona-Krise findet man in einer Klage gegen Amazon (Frankreich). Das Unternehmen hatte offensichtlich unzulängliche Maßnahmen ergriffen, um die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen. Mehrere Arbeitnehmer haben ihr Rückzugsrecht ausgeübt, und ein Gewerkschaftsverband hat gegen das Unternehmen vor dem Gericht geklagt und am Ende eine Anordnung zur Reduzierung

Schließung des Betriebs halten zu können, greifen die Arbeitgeber meist auf „Teilarbeit“ zurück, für die in der Corona-Krise erleichterte Zugangsbedingungen geschaffen wurden. Ende April hat die Behörde mehr als 11 Millionen Teilarbeiter registriert – damit sind über 50% der Arbeitnehmer im Privatsektor betroffen.¹⁰ Zudem hat die Krise die Regierung gezwungen, weitere Förderungen oder Genehmigungen für eine entsprechende Arbeitsorganisation in Krisenzeiten, wie etwa Sonderprämien für Arbeitnehmer und flexible Planung des Urlaubs, vorzusehen.

a) *Teilarbeit („activité partielle“)*

Die sogenannte „Teilarbeit“¹¹ oder Kurzarbeit, wie ihr Pendant in Deutschland heißt, erlaubt den Unternehmen, die gesamte oder einen Teil der Belegschaft vorübergehend nicht zu beschäftigen, wenn das Unternehmen für eine bestimmte Zeit schließt oder seine Tätigkeiten wegen außerordentlicher Umstände reduziert.¹² Die Arbeitnehmer bekommen dann ein Teilarbeitergeld, das anteilig vom Staat und dem Träger der Arbeitslosenversicherung (*Unédic*) finanziert wird. Normalerweise beträgt diese Leistung 70% des Bruttolohns (sie wird auf 100% erhöht, wenn der/die Berechtigte eine Ausbildung absolviert)¹³ und wird nur mit Beiträgen für die Arbeitslosenversicherung belastet.¹⁴ Wie in Deutschland, wurde auf diesen Mechanismus bereits während der Finanzkrise 2008 zurückgegriffen.¹⁵ Die Inanspruchnahme der Teilarbeit setzt eine Verwaltungsgenehmigung voraus. Der Antrag des Arbeitgebers auf Genehmigung muss konkrete Angaben enthalten wie z.B. die Gründe für die Teilarbeit, die Namen der betroffenen Arbeitnehmer und die voraussichtliche Dauer.¹⁶ Dies soll die Möglichkeit von Missbrauch ausschließen. Mit dem Verfahren ist grundsätzlich ein erheblicher zeitlicher und materieller Aufwand für die betroffenen Unternehmen verbunden, der in Krisenlagen besonders schwer zu bewältigen sein kann.

In der Corona-Krise setzt die Regierung besonders auf Teilarbeit, um „Kündigungen zu vermeiden“ und „die wirtschaftlichen Folgen für die Unternehmen zu mildern“.¹⁷ Um eine bessere und effizientere Unterstützung dieser Unternehmen zu ermöglichen,

der Tätigkeiten erhalten. S. *Tribunal judiciaire de Nanterre*, Ordonnance am 14. April 2020, Nr. 20/00503. Das Berufungsgericht von Versailles hat die Anfechtung abgelehnt (24. April 2020, Nr. 20/01993).

10 France24, [Covid-19 en France : plus de 11 millions de salariés en chômage partiel](#), 29 April. 2020.

11 Dieser Begriff wurde erst im Jahre 2013 eingeführt. Früher sprach man eher von „Teilarbeitslosigkeit“ oder „technischer Arbeitslosigkeit“. 2013 wurden die verschiedenen Systeme vereinheitlicht und vereinfacht. Dazu *Baugard*, *L'indemnisation de l'activité partielle après la loi du 14 juin 2013 et le décret du 26 juin 2013*, *Droit social*, 2013, S. 798.

12 Art. L5122-1 ff. Code du travail.

13 Art. R5122-18 Code du travail.

14 Art. L5122-4 Code du travail.

15 *Calavrezo/Lodin*, *Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2010: forte augmentation de la fin 2008 à l'automne 2009, diminution ensuite*, *DARES analyses*, Januar 2012, n° 004.

16 Art. R5122-2, Code du travail.

17 Art. 11, I, 1), b) des Gesetzes n° 2020-290.

wurden exekutivische Regelungen in der Form eines *Décret*¹⁸ und einer *Ordonnance*¹⁹ erlassen, die zu folgenden Änderungen führen:

- Der personelle Anwendungsbereich wurde erweitert: Fast alle Beschäftigungsverhältnisse sind nun erfasst. So können jetzt auch Heimarbeiter und Heimarbeiterinnen, die bei einzelnen Arbeitgebern beschäftigt sind, Teilarbeiterstatus erhalten, wenn sie eine Arbeitszeitverkürzung in Kauf nehmen müssen.²⁰ Unternehmen, die keinen Betrieb in Frankreich haben, aber Arbeitskräfte in Frankreich beschäftigen, können ebenfalls Teilarbeitergeld beantragen.²¹
- In Bezug auf die Höhe der Leistung ändert sich für die Arbeitnehmer nichts – sie erhalten nach wie vor 70% ihres Lohns, aber die Kosten werden vollständig vom Staat übernommen. Normalerweise ist die Kostenerstattung durch den Staat auf einen Stundenlohn von ungefähr 7,50 Euro beschränkt,²² die Differenz zwischen der staatlichen Finanzierung und der tatsächlichen Leistung (also 70% des Bruttolohnes), die für die Arbeitnehmer entsteht, trägt der Arbeitgeber. Das Dekret vom 25. März 2020 sieht jedoch eine neue Regelung vor, wonach der Staat die Leistungen unter Berücksichtigung einer Obergrenze (maximal das 4,5-Fache des Mindestlohns) und einer Untergrenze (*i.e.* in Höhe des Mindestlohns) vollständig finanziert.²³
- Die Leistungshöchstdauer wird von 6 auf 12 Monate verlängert.²⁴ Die bezahlte Teilarbeit wird normalerweise auf 1.000 Stunden jährlich eingeschränkt. Dieses Volumen wurde im März für das Jahr 2020 auf 1.607 Stunden erhöht.²⁵
- Zur Beschleunigung und Vereinfachung wird vorübergehend auf das Genehmigungsverfahren verzichtet.²⁶ Grundsätzlich genügt es, wenn der Arbeitgeber innerhalb von 30 Tagen nach Beginn der Teilarbeit einen Antrag an die Verwaltung schickt. Aber selbst die damit ermöglichte 30-tägige Rückwirkung der Antragstellung wurde ausgedehnt: Das Arbeitsministerium hat am 9. April als Stichtag für die uneingeschränkte Rückwirkung von Anträgen den 30. April bestimmt.²⁷ Die Frist für die Antwort der Verwaltung wurde stark gekürzt, von 15 Tagen auf zwei Tage.²⁸ Eine fehlende Reaktion der Verwaltung gilt nach wie vor als Genehmigung.

Damit die Arbeitnehmer, deren Arbeitszeit schwer zu berechnen ist (z. B. Künstler, freie Journalisten, usw.), nicht von der Teilarbeit ausgeschlossen werden, hat die Regie-

18 [Décret n° 2020-325](#), 25. März 2020.

19 [Ordonnance n° 2020-346](#), 27. März 2020.

20 Art. 7 Ordonnance n° 2020-346.

21 Art. 9 *ibidem*.

22 Art. R5122-12 und D5122-13, Code du travail.

23 Art. 1, 7) [Décret n° 2020-325](#), 25. März 2020.

24 Art. 1, 6) *ibidem*.

25 S. [Arrêté du 31 mars 2020](#).

26 Art. 1, 2) *ibidem*.

27 Damit können alle Anträge, die bis zu diesem Stichtag gestellt werden, rückwirkend genehmigt werden. S. die Anweisungen auf der [Internet-Seite des Arbeitsministeriums](#).

28 Art. 2, 3) *ibidem*.

zung per Dekret vom 16. April 2020 mehrere Vereinfachungen beschlossen.²⁹

Über das Teilarbeitergeld hinaus steht es den Arbeitgebern frei, eine zusätzliche Zahlung zu gewähren. So hat beispielsweise PSA eine Vereinbarung mit den Gewerkschaften getroffen, die einen betrieblichen Solidaritätsfonds vorsieht.³⁰ Durch diese Initiative soll das Ziel einer vollständigen Zahlung des Bruttolohns erreicht werden.

b) Vorübergehende Änderung des Urlaubsrechts und der Regelung der Arbeitszeit

Außer durch Teilarbeit können Unternehmen versuchen, der Krise durch eine neue Urlaubsregelung oder eine Reduzierung der Arbeitszeit zu begegnen. Die Verordnung vom 25. März 2020 erlaubt den Arbeitgebern, auf Grundlage einer Betriebsvereinbarung, einseitig eine Beurlaubung der Beschäftigten anzuordnen.³¹ Die maximale Zahl dieser Urlaubstage darf sechs Werktage nicht überschreiten, und der Arbeitgeber muss die betroffenen Arbeitnehmer mindestens einen Tag vor der Beurlaubung über seine Entscheidung informieren. Eine ähnliche Regelung gilt für die Inanspruchnahme von betrieblichen Ruhetagen (*jours de repos*) wegen Reduzierung der Arbeitszeit (*réduction du temps de travail, RTT*). Der Arbeitgeber kann diese RTT-Tage unter bestimmten Bedingungen einseitig festlegen, maximal können es 10 Werktage sein.³² Das Bankhaus LCL hat z. B. diese Möglichkeit anstelle von Teilarbeit gewählt. Eine entsprechende Vereinbarung wurde am 7. April 2020 unterzeichnet und enthält eine neue Planung bezüglich der Arbeitsorganisation.³³ Am 15. April wurde diese Regelung auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst (einschl. Beamte) ausgedehnt.³⁴

Ferner sieht die Verordnung vom 25. März 2020 in wesentlichen Wirtschaftssektoren Sonderregelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit vor (z. B. beträgt die maximale Arbeitszeit nun 60 Stunden pro Woche).³⁵

c) Prämien für Arbeitnehmer in wesentlichen Wirtschaftssektoren

Um die Wirtschaft trotz der Pandemie aufrechterhalten zu können, bedarf es eines funktionierenden Versorgungssystems, zu dem unter anderem Lebensmittelgeschäfte und viele andere Unternehmen der Lebensmittel- und Getränkeindustrie gehören. Am

29 [Décret n° 2020-435](#) du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle.

30 PSA Automobiles, 7. April 2020, [Accord social et solidaire, protecteur de la santé des salariés et de l'entreprise du groupe PSA](#).

31 Art. 1, [Ordonnance n° 2020-323](#), 25 März 2020, portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos.

32 *Ibid.*, Art. 2 ff.

33 Es gibt natürlich alternative Methoden, wie z. B. eine neue Planung des Urlaubs und der Arbeitszeit. S. z. B. [eine Vereinbarung bei LCL](#).

34 Ordonnance n° 2020-430 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire.

35 Ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence.

Anfang der Krise kam es häufig zur Ausübung des Rechts auf Arbeitsverweigerung (*droit de retrait*). Die Regierung hat dazu Förderungsmaßnahmen vorgelegt, damit die Beschäftigten in systemrelevanten Betrieben besseren Bedingungen unterliegen. Konkret besteht diese Förderung in einer von Steuern und Sozialbeiträgen befreiten Prämie, die der Arbeitgeber pauschal bis zu 2.000 Euro gewähren kann.³⁶ Diese Prämie wurde anlässlich des Gelbwesten-Protests als Beschwichtigungsmaßnahme eingeführt (wegen sie „Prime Macron“ genannt wird). Ihre Gewährung setzte eine betriebliche Vereinbarung zur Gewinnbeteiligung voraus. Die Verordnung Nr. 2020-385 vom 1. April 2020 hat diese Voraussetzung aufgehoben. Gibt es im Unternehmen keine solche Vereinbarung, wird die Prämie auf 1.000 Euro beschränkt. Ihre Wirkung bleibt jedoch umstritten und ihre Rechtsnatur ist unklar.³⁷

d) Gewährung von Krankengeld in Fällen von „Arbeitsverhinderung“

Die Regierung hat bereits im Januar per Dekret beschlossen, den sich wegen Covid-19 in Quarantäne oder Isolation befindlichen Personen Krankengeld zu gewähren.³⁸ Der Anspruch auf diese Leistung besteht unabhängig davon, ob die Person bereits vor der Isolation von der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst war. Die beim normalen Krankengeld übliche Wartezeit von 3 Tagen wurde aufgrund der Pandemie aufgehoben. Das ursprüngliche Ziel dieser auf der nationalen Solidarität beruhenden Maßnahme war, die französischen Bürger, die aus dem Ausland zurückgeholt wurden, unmittelbar in die gesetzliche Krankenversicherung aufzunehmen.

Die Regelung wurde bereits zweimal revidiert: Bei der ersten Änderung³⁹ im März 2020 ging es um eine Ausweitung, die den Eltern erlaubt, Krankengeld zu beziehen, wenn sie ihre zu Hause bleibenden minderjährigen Kinder (bis zum Alter von 16 Jahren) betreuen müssen und deshalb nicht arbeiten können; bei der zweiten Änderung im April wurden die Eltern von behinderten Kindern ohne Altersbegrenzung eingeschlossen.⁴⁰ Die Dauer der Leistung wurde ebenfalls verlängert.⁴¹

In ähnlichen Situationen haben die Arbeitnehmer gleichzeitig einen Anspruch auf einen Zuschuss zum Krankengeld durch den Arbeitgeber.⁴² Die Leistung beträgt dann insgesamt 90% des Bruttolohns. Ab dem 1. Mai 2020 werden diese Leistungsberechtig-

36 [Ordonnance n° 2020-385](#) du 1er avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.

37 Besonders umstritten sind die Kriterien für eine differenzierte Gewährleistung von Prämien. Vgl. die [Erklärungen des Arbeitsministeriums am 17. April](#).

38 [Décret n° 2020-73](#) du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus.

39 [Décret n° 2020-227](#) du 9 mars 2020.

40 [Décret n° 2020-459](#) du 21 avril 2020.

41 Vorher wurde die Dauer auf 20 Tage beschränkt. Nun wird die Leistung bis zum Ende der Isolationsmaßnahme verlängert.

42 Art. L1226-1, Code du travail. S. auch, [Décret n° 2020-193](#) und [Décret n° 2020-434](#).

ten allerdings Teilarbeitergeld anstelle von Krankengeld bekommen, weil dies für die Arbeitnehmer günstiger ist.⁴³

3. Unterstützung der Wirtschaft

a) Stundung von Steuern und Sozialabgaben

Um den finanziellen Schwierigkeiten der Unternehmen zu begegnen, hat die Regierung zunächst im März eine Stundung von Steuern und Sozialbeiträgen gebilligt. Die Zahlung von Beiträgen wird z. B. um drei Monate verschoben.⁴⁴ Die Maßnahme wurde um zwei weitere Monate verlängert. Das heißt, alle Abgabenfristen bis Ende Mai werden um drei Monate verschoben. Eine Aufhebung von Abgaben gibt es bisher nicht, auch wenn Wirtschaftsminister *Bruno Le Maire* diese Möglichkeit nicht grundsätzlich ausschließt.⁴⁵

b) Finanzielle Unterstützungen für kleine Unternehmen und Selbständige

Gemäß dem Gesundheitsnotstandsgesetz (Art. 11 Abs. 1 S. 1 Buchst. a) richtete die Regierung einen Solidarfonds für die Dauer von mindestens drei Monaten ein.⁴⁶ Dieser Fonds dient der Unterstützung von kleinen Unternehmen mit höchstens 10 Arbeitnehmern, einem jährlichen Umsatz von höchstens einer Million Euro und einem zu versteuernden Gewinn von nicht mehr als 60.000 Euro, die von der Ausgangssperre stark betroffen sind, d.h. die wegen der Krise ihr Geschäft geschlossen halten müssen oder mehr als 50% ihres gewöhnlichen Umsatzes verloren haben. Darüber hinaus gibt es Maßnahmen zugunsten von Unternehmen in bestimmten Sektoren wie der Gastronomie und dem Tourismus. Sie erhalten zunächst eine pauschale Geldleistung von maximal 1.500 Euro. In einem zweiten Schritt können Unternehmen, die starke Verluste haben (besonders wenn sie der Zahlung ihrer Schulden nicht nachkommen können), erneut bis zu 5.000 Euro erhalten. Selbständige sind in diese Regelungen eingeschlossen. Zusätzlich zum neuen Arbeitslosengeld⁴⁷ wird ihnen eine weitere Hilfe von 1.500 Euro aus dem Solidarfonds gewährt, wenn sie mehr als 50% ihrer Einnahmen eingebüßt haben.⁴⁸ Der Fonds wird vor allem durch den Staat finanziert, die Regionen können sich jedoch frei-

43 Art. 20, Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

44 Siehe den [Beschluss der URSSAF](#).

45 *Hue*, [Coronavirus : les entreprises risquant la faillite pourraient être exonérées de charges](#), RTL, 8. April 2020.

46 [Ordonnance n° 2020-317](#) du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation. S. auch, [Décret n° 2020-371](#), 30 März 2020.

47 Art. L5424-25, Code du travail.

48 [Ordonnance n° 2020-317](#) du 25 mars 2020.

willig daran beteiligen. Eine solche Unterstützung durch nationale Solidarität kann als soziale Entschädigung verstanden werden. Die Technik scheint nicht neu, bietet hier aber ein Beispiel für die Annäherung zwischen natürlichen und juristischen Personen: Es geht um die Rettung und die Entschädigung der von der Corona-Krise stark betroffenen (juristischen) Personen. Die Frage bleibt nur, ob diese Entschädigung ausreichend ist. Nach den Angaben der Regierung vom 19. April 2020 wurden bereits mehr als eine Million Anträge eingereicht.⁴⁹

Im Übrigen bietet der Staat den Unternehmen eine Garantie für neue Anleihen, damit Unternehmen aller Größen sofortige Liquiditätshilfen bekommen können.⁵⁰ Die Regierung beschloss außerdem die Gewährung einer Hilfe für kleine Unternehmen (einschließlich der Selbständigen), die wegen der Corona-Epidemie ihre Miete, Wasser-, Gas-, und Elektrizitätskosten nicht mehr tragen können.⁵¹ Ihr Zugang zu den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge muss trotz einer verspäteten Zahlung gewährleistet bleiben. Man kann auch hier von einer Vergleichbarkeit zwischen natürlichen und juristischen Personen sprechen, deren „Existenz“ vor den Folgen des Virus zu schützen ist.

4. Sozialer Schutz

Durch die Krise sind nicht nur weiter bestehende Arbeitsverhältnisse betroffen. Außer den Personen, die sich in Quarantäne befinden und nicht mehr arbeiten können (s. oben 2.d)), finden Arbeitslose keinen Zugang zum Arbeitsmarkt mehr, und Leistungsberichtigte verlieren ihre Rechte, wenn sie Ihre Unterlagen nicht rechtzeitig einreichen können. Hinzu kommen Menschen, die eine Hilfe für medizinische Behandlungen brauchen. Alle diese Personen benötigen eine stärkere Sicherung ihres Einkommens.

a) Verlängerung des Arbeitslosengelds

Wie erwähnt, ist die Arbeitslosigkeit aufgrund der Corona-Krise stark angestiegen (s. oben 2.). Viele Arbeitslose laufen Gefahr, ihre Rechte zu verlieren, weil sie keine neue Beschäftigung finden können. Deshalb hat die Regierung zunächst auslaufende Arbeitslosengelder bis spätestens 31. Juli verlängert.⁵² Damit einhergehen kann eine Erhöhung des Leistungsniveaus: Die Einführung einer neuen Bemessungsgrundlage durch die Reform der Arbeitslosenversicherung im Jahre 2019, die zu einer Minderung der jetzi-

49 S. die [Pressekonferenz des Premiers Edouard Philippe am 19. April](#).

50 Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'Etat aux établissements de crédit et sociétés de financement.

51 [Ordonnance n° 2020-316](#) du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de covid-19.

52 [Ordonnance n° 2020-324](#) du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail.

gen Leistung führen könnte, wird bis September 2020 suspendiert.⁵³ Der degressive Mechanismus, der die Leistung nach 182 Tagen Arbeitslosigkeit kürzt, wird ebenfalls ausgesetzt.⁵⁴

Ein weiteres Dekret wurde am 16. April 2020 erlassen.⁵⁵ Es handelt sich um eine Konkretisierungsmaßnahme zur Dauer der Verlängerung. Die Verlängerungszeit variiert zwischen 30 und 91 Kalendertagen in Abhängigkeit von dem Datum, an dem die Leistungsansprüche enden. Das Dekret erleichtert gleichzeitig den Bezug des Arbeitslosengelds während der Krise, indem es z.B. hinsichtlich der Anwartschaft zugunsten der Arbeitslosen einige Änderungen vorsieht.

b) Sonderhilfe für Familien mit geringem Einkommen

Das Gesundheitsnotstandsgesetz nennt verschiedene Bereiche (wie Mindestsicherung, Familienleistungen und Wohngeld), in denen Personen besonders gefährdet sind.⁵⁶ In einer Pressemitteilung hat das Gesundheitsministerium eine Sonderhilfe für Familien mit geringem Einkommen angekündigt.⁵⁷ Diese Hilfe besteht in einer Pauschalsumme, die am 15. Mai von den Kassen für Familienleistungen (*Caisses d'allocations familiales*) automatisch überwiesen wird. Die Hilfe gilt für Personen und Familien, die bereits die Mindestsicherung beziehen (*Revenu de solidarité active* und *Allocation de solidarité spécifique*). Eine Familie soll grundsätzlich 150 Euro und zusätzlich 100 Euro pro Kind erhalten. Insgesamt werden diese Hilfen mehr als vier Millionen Familien bekommen. Personen, die Wohngeld (*Allocation pour logement*) beziehen, können ebenfalls eine Unterstützung erhalten, sofern sie Kinder haben. Es ist un schwer zu erkennen, dass die Regierung damit Familien bei der häuslichen Kinderbetreuung unterstützen will: Die Schließung von Schulen und Kitas hat Familien mit zusätzlichen Kosten belastet. Insgesamt wird der Staat für alle genannten Maßnahmen ungefähr 880 Millionen Euro aufbringen müssen.⁵⁸

c) Sonstige Maßnahmen

Auch in weiteren Punkten ist der soziale Schutz zeitlich erstreckt worden. So ist eine Verlängerung von auslaufenden Verträgen für die zusätzliche Krankenversicherung und

53 [Décret n° 2020-361](#) du 27 mars 2020 portant modification du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 modifié relatif au régime d'assurance chômage.

54 [Arrêté du 11 mars 2020](#) relatif à l'application du dispositif de dégressivité de l'allocation d'aide au retour à l'emploi en cas d'accomplissement d'une action de formation par l'allocataire.

55 [Décret n° 2020-425](#) du 14 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

56 Art. 11, I, 6), Loi n° 2020-290.

57 Ministère des solidarités et de la santé, 15. April 2020, [COVID-19: le Gouvernement annonce le versement d'une aide exceptionnelle de solidarité aux foyers les plus modestes](#).

58 Art. 27, Gesetz n° 2020-473 vom 25 April 2020 (Loi de finances rectificative pour 2020 II).

zusätzliche Krankenhilfe (*protection complémentaire santé*) vorgesehen.⁵⁹ Ferner sind die medizinischen Hilfen für Personen mit illegalem Aufenthalt um drei Monate⁶⁰ und die Leistungen für Behinderte, die eine Verwaltungsentscheidung voraussetzen, um sechs Monate verlängert worden.⁶¹ Hinzu kommen Erleichterungen des Zugangs zu medizinischer Hilfe, wie beispielsweise bei entsprechenden Anträgen von Personen mit illegalem Aufenthalt.⁶² Die konkreten Maßnahmen können nicht vollständig dargestellt werden, weil die fortlaufend weitere Vorschriften erlassen werden.

5. Ausblick

Durch die Covid-19-Epidemie sieht sich Frankreich mit ungewöhnlichen Herausforderungen konfrontiert. Gerade auch im Ausnahmezustand muss die Regierung ihr Bekenntnis und Engagement hinsichtlich der „sozialen Republik“ (Art. 1 Abs. 1 der Verfassung) erläutern und erklären. Angesichts der bisher getroffenen Vorkehrungen ist festzustellen, dass das traditionelle Verständnis der Arbeits- und Sozialrechtsordnung in Frankreich in der Krise grundsätzlich erhalten bleibt. Die Maßnahmen basieren auf der nationalen Solidarität (Art. 1 des Sozialgesetzbuchs). Der Schutz des Lebens und der Gesundheit (vor allem, aber nicht nur der Arbeitnehmer) geht dem wirtschaftlichen Kalkül vor, was nicht immer der Fall ist.⁶³ Durch die Erweiterung, Erhöhung und Verlängerung der Sozialleistungen werden die staatlichen Finanzen schwer belastet. Der Träger der Arbeitslosenversicherung rechnet bereits mit Aufwendungen von 800 Millionen bis zu 2 Milliarden Euro pro Woche allein aufgrund der Teilarbeit.⁶⁴ Die angestrebte Aufrechterhaltung des sozialen Schutzes hat zur Errichtung eines Solidarfonds – unter Anwendung der Technik der sozialen Entschädigung⁶⁵ – geführt. Auch wenn für die Bewältigung der Krise andere Formen der Solidarität eine Rolle spielen, steht die nationale Solidarität in Frankreich jedoch klar im Vordergrund. In diesem Sinne verdeutlicht der Notstand, wie stark dieses Prinzip die französische Gemeinschaft bis zum heutigen Tag prägt.

59 Art. 1, I, II, [Ordonnance n° 2020-312](#) du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux.

60 Art. 1 IV, *ibidem*.

61 Art. 2, *ibidem*.

62 Art. 1, III, Ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux.

63 Die Gesundheitspolitik (Organisation und Finanzierung der Krankenhäuser, Behandlung des medizinischen und Pflegepersonals, usw.) wurde im vorigen Jahr und während der jetzigen Krise stark kritisiert. Angesichts der Kritik kündigte E. Macron eben einen massiven Investitionsplan für das Gesundheitswesen in seiner Fernsehansprache vom 13. März 2020 an.

64 UNÉDIC, *Continuité et maîtrise du pilotage de l'Assurance chômage*, 26. März 2020.

65 Vgl. dazu *Knetsch*, *Haftungsrecht und Entschädigungsfonds*, 2012, S. 46 ff, 144 ff.

VI. Italien: Im Dschungel sozialer Stoßdämpfer und fragmentierter Systeme

1. Einführung

Italien ist eines der am stärksten von der Corona-Pandemie betroffenen Länder in Europa. Schon am 31. Januar 2020 verkündete die italienische Regierung den „Gesundheitsnotstand“ (*stato di emergenza sanitaria*), der für sechs Monate (vom 1.2. bis zum 31.7.2020) gelten soll. Inzwischen sind mehr als 27.900 Menschen mit oder an COVID-19 gestorben (Stand: 30.4.2020).

Seit Ende Februar hat die italienische Regierung mehrere Notverordnungen¹ sowie zahlreiche Verwaltungsverfügungen² und sonstige Regelungen erlassen, um das Infektionsgeschehen unter Kontrolle zu bringen.³ Die massiven Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der wirtschaftlichen Aktivitäten waren zunächst auf einige „rote Zonen“ in der Lombardei und in Venetien begrenzt, gestützt auf die erste Corona-Notverordnung Nr. 6 vom 23.2.2020.⁴ Auf die Verfügung des Präsidenten des Ministerrats (DPCM) vom 4.3.2020, welche u.a. sämtliche Kindertagesstätten, Schulen und Universitäten schloss, folgte die Stilllegung des sozialen und wirtschaftlichen Lebens im gesamten Staatsgebiet.⁵ Der landesweite *shut-down* aller nicht wesentlichen wirtschaftlichen Aktivitäten kam mit der Verordnung des Regierungschefs vom 22. März 2020.⁶

1 Bei einer solchen Eil- und Notverordnung handelt sich um einen provisorischen Normativakt der Exekutive mit Gesetzeskraft, welcher der parlamentarischen Bestätigung innerhalb von 60 Tagen bedarf. Das jeweilige Umwandlungsgesetz enthält häufig Modifikationen.

2 Die Verwaltungsanordnungen werden als Dekret des Präsidenten des Ministerrates (*Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri* – DPCM) erlassen und dienen der Umsetzung der Notverordnungen.

3 Nach einem Bericht der Tageszeitung „La Repubblica“ wurden innerhalb von 100 Tagen allein auf gesamtstaatlicher Ebene 160 Corona-bezogene Dekrete, Verfügungen, Ministerialrundschriften usw. produziert, wobei die nicht minder ergiebige Normenflut auf regionaler Ebene noch gar nicht mitgezählt ist, vgl. La Repubblica, 4. Mai 2020, S. 17.

4 [D.L. 23 febbraio 2020, n. 6](#). Die Verordnung wurde durch Gesetz Nr. 13 vom 5.3.2020 mit Änderungen vom Parlament genehmigt (GU n.61 del 9-3-2020).

5 Mit [DPCM vom 11.3.2020](#) wurden zunächst die wirtschaftlichen Aktivitäten mit den größten Ansteckungsgefahren ausgesetzt.

6 Das DPCM benennt die wirtschaftlichen Sektoren, die weiterhin tätig sein dürfen, weil sie zur Versorgung mit wesentlichen Gütern und Diensten (Gesundheit, Landwirtschaft, Ernährung) unverzichtbar sind.

Er wurde zuletzt bis zum 3. Mai 2020 verlängert.⁷ Nicht einmal in Kriegszeiten hatte es derart strikte Ausgangssperren und so drastische Beschränkungen der Wirtschaft gegeben.

Die zur Bekämpfung der Pandemie getroffenen Maßnahmen haben weitreichende Folgen für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und damit große Teile der Erwerbsbevölkerung: Mitte April standen 60 % der Industriebetriebe still, jeder zweite Betrieb (insgesamt 2,2 Mio. Betriebe) musste schließen.⁸ Besonders stark betroffen ist die Reiseindustrie.⁹ Vielen Bürgern ist mangels Einkünften sprichwörtlich das Geld ausgegangen, v.a. in den armen Regionen Süditaliens.¹⁰ Der wirtschaftliche Schock traf auf ein Land, das sich von den vorausliegenden Rezessionen in den Jahren 2009 und 2011 noch nicht erholt hatte, dessen Arbeitsmarkt stark fragmentiert und durch erhebliche regionale Disparitäten geprägt ist.

Die Beschäftigungsquote liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt, der Anteil der Selbständigen ist mit 22% vergleichsweise hoch, prekäre Beschäftigungsverhältnisse durch unfreiwillige Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (mit oft sehr kurzer Beschäftigungsdauer) haben zugenommen.¹¹ Die Arbeitslosenquote war Anfang 2020 auf knapp unter 10% gesunken, allerdings lag die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit schon vor der Coronakrise bei 27 Monaten. Der Anteil der Erwerbstätigen mit nicht existenzsichernden Einkünften (working poor) stagniert auf hohem Niveau.¹² Daneben blüht die Schattenwirtschaft, deren Anteil am BIP auf 12,1% geschätzt wird (2017) und in der im Frühjahr 2020 3,7 Mio. Arbeitskräfte beschäftigt sein sollen.¹³

Zwar konnte Italien im Laufe der Jahre einige Erfahrungen mit Interventionen zur Existenzsicherung in Krisenlagen sammeln. Die Wirtschaftskrisen von 2009 und 2011 führten zu grundlegenden Arbeitsmarktreformen, die auf eine Überwindung der Un-

7 Vgl. zuletzt [DPCM vom 26.4.2020](#), das während der „Phase 2“ ab dem 4. Mai 2020 eine schrittweise Lockerung der persönlichen Bewegungsfreiheit und Wiederaufnahme der Produktion bzw. Betriebstätigkeit für diverse von der Zwangsschließung betroffene Branchen in Aussicht stellt.

8 Zu einer Aufschlüsselung nach Wirtschaftssektoren vgl. INAPP, COVID-19: Misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione, Policy Brief Nr. 17/2020, April 2020.

9 Die Branche erwirtschaftet 13,2% des Sozialprodukts und umfasst 15% der Beschäftigten.

10 10 Mio. Einwohner sollen durch die Corona-Krise nur noch einen kleinen Schritt von absoluter Armut entfernt sein, wie La Repubblica am 23.4.2020 meldete.

11 Zu den Arbeitsmarktdaten vgl. *European Commission*, Commission Staff Working Document, Country Report Italy 2020, Brussels, 26.2.2020 SWD(2020) 511 final, S. 36 ff.

12 Zu den Ursachen und Ausprägungen prekärer Arbeit in Italien *Barbieri*, Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto, in: *Lavoro e Diritto*, 1/2019, S.5-27; das ganze Heft ist dem Thema „La povertà nonostante il lavoro“ (Armut trotz Arbeit) gewidmet. Erste statistische Analysen der Zentralen Forschungsabteilung des größten italienischen Sozialleistungsträgers, des *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (INPS – Direzione Centrale Studi e Ricerche) zu den Auswirkungen der Pandemie auf die erwerbsbiografischen Parameter der Arbeitskräfte in den sog. „blockierten“ Wirtschaftssektoren stützen die Vermutung, dass sie verstärkt von „Armut trotz Arbeit“ betroffen sein könnten, vgl. *Tridico*, L'impatto del COVID-19 sul sistema di sicurezza sociale e previdenza sociale, Universität Venedig Ca' Foscari, Economics Tuesday Talks, Präsentation am 28.4.2020.

13 *Melis*, Lavoro nero: 3,7 milioni senza tutela, in [Il Sole 24 Ore](#), 6.4.2020.

gleichheiten in den traditionellen Systemen zum Erhalt von Arbeitsplätzen im Rahmen der Lohnausgleichskassen (*Cassa integrazione guadagni*, CIG) abzielten und die Arbeitslosenversicherung zu einem System der Beschäftigungsförderung umgestalteten. Gleichwohl blieb es bei fragmentierten Sicherungssystemen in einem fragmentierten Arbeitsmarkt, in dem seither Beschäftigungsverhältnisse u.a. durch die Möglichkeit sachgrundloser Befristungen stark flexibilisiert wurden. Im Windschatten der Arbeitsmarktreformen wurde mit dem *Reddito di cittadinanza* 2019 erstmals ein allgemeines System der Mindestsicherung eingeführt, das allerdings in bestimmten Konstellationen nur begrenzten Schutz bietet.¹⁴ Auffällig bleibt die immer noch rudimentäre Entwicklung familienpolitischer Maßnahmen im italienischen Sozialschutzsystem, wodurch die Existenzsicherung bei erhöhtem familiärem Unterhaltsbedarf allein durch die sozialrechtlichen Lohnersatzleistungen gerade in Krisenzeiten nicht garantiert ist.

Zur Abfederung der zur Eindämmung der Pandemie angeordneten Krisenreaktionen hat die Regierung am 17. März 2020 eine „ökonomische“ Notverordnung mit einem detailreichen Maßnahmenpaket im Umfang von insgesamt 25 Mrd. Euro verkündet (D.L. Nr. 18 vom 17.3.2020, sog. *Cura Italia*-Dekret).¹⁵ Sie umfasst fünf Abschnitte mit 127 Artikeln und soll die Betriebe ebenso wie die Beschäftigten in ihrer wirtschaftlichen Existenz sichern und Familien unterstützen.¹⁶ Die Abschnitte gliedern sich in Maßnahmen zur Stärkung des staatlichen Gesundheitswesens, die hier nicht Gegenstand sind, Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeit und des Einkommens, Maßnahmen zur Unterstützung der Liquidität durch das Bankensystem, steuerliche und sozialabgabenrechtliche Maßnahmen zur Unterstützung der Liquidität der Familien und der Unternehmen sowie sonstige Maßnahmen.¹⁷ Für Sozialleistungen nach D.L. 18/2020 hatte der Sozialversicherungsträger INPS bis zum 23. April 2020 Leistungen für 11,5 Mio.

14 Art. 1-13 des [D.L. Nr. 4 vom 28.1. 2019](#), betreffend „Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni“, umgewandelt mit Modifikationen durch Gesetz Nr. 26 vom 28.3.2019; hierzu *Hohmerlein*, Eine historische Zäsur in der sozialen Sicherung Italiens: der lange Weg zu einer allgemeinen Mindestsicherung, in *ZIAS* 1/2019, 30-57.

15 Das ursprüngliche Dekret war am 17.3.2020 in Kraft getreten. Nach einem positiven Vertrauensvotum für die Regierung am 23.4.2020 wurde die Umwandlung in ein parlamentarisches Gesetz mit zahlreichen Modifikationen am 24.04.2020 von beiden Kammern beschlossen, vgl. [Decreto-Legge 17.3.2020, n. 18](#), coordinato con la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, recante: „Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi“ (Maßnahmen zur Stärkung des Staatlichen Gesundheitsdienstes und zur wirtschaftlichen Unterstützung für Familien, Erwerbstätige und Unternehmen im Kontext der epidemiologischen Notlage wegen COVID-19. Verlängerung der Fristen für gesetzvertretende Verordnungen), GU Serie Generale n.110 del 29-04-2020 Suppl. Ordinario n. 16, in Kraft seit 30.4.2020.

16 Für einen ersten Überblick vgl. *Gaglione/Purificato/Rymkevich*, COVID-19 and Labour Law: Italy, Italian [Labour Law e-Journal, Special Issue 1, vol 13 \(2020\)](#) (Zugriff 1.5.2020); *Tiraboschi*, Il caso italiano, in: [www.cielolaboral.com](#); ausführlich die Beiträge im Sammelband von *Pileggi* (a cura di), *Il Diritto del Lavoro dell'emergenza epidemiologica*, 2020.

17 Ökonomische Maßnahmen zur Existenzsicherung für Familien, Erwerbstätige und Unternehmen waren in ähnlicher Weise zuvor für die sog. roten Zonen in der Lombardei und Venetien getroffen worden, vgl. [D.L. 9 vom 2.3.2020](#) (Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19).

Menschen in Höhe von insgesamt 10,2 Mrd. Euro bewilligt und zum großen Teil auch ausgezahlt.¹⁸ Das erste Maßnahmenpaket wird durch das sog. Liquiditätsdekret vom 8. April 2020 (D.L. 23/2020) mit einem zusätzlichen Finanzvolumen von 400 Mrd. Euro ergänzt, welches sich angesichts der fortdauernden Gesundheitskrise auf finanzielle Maßnahmen v.a. für die Wirtschaft konzentriert.¹⁹

2. Erhaltung von Arbeitsplätzen

Bei Corona-bedingten Betriebsschließungen sind Kurzarbeitslösungen und ein temporäres Kündigungsverbot bevorzugte Mittel, um Betriebe zu erhalten und zugleich Entlassungen zu vermeiden. Weitere Instrumente zum Erhalt von Arbeitsplätzen sind arbeitsrechtliche Regelungen wie „flexibles Arbeiten“ (*lavoro agile* oder *smart working*)²⁰, wo dies möglich ist, aber auch die Ausschöpfung von Freistellungen und Urlaubstagen²¹ bis hin zur Einführung zusätzlicher Freistellungen bei fortbestehendem Arbeitsverhältnis. Bei befristeten Arbeitsverhältnissen von kurzer Dauer bieten diese Maßnahmen jedoch keine Sicherheit. Die genannten Schutzmaßnahmen laufen auch ins Leere, wenn ein Probearbeitsverhältnis während der Pandemie endet oder wenn ein Ausbildungsverhältnis unterbrochen wird.

a) Erleichterter Zugang zu Leistungen der ordentlichen Lohnausgleichskasse

Wie bei früheren Wirtschaftskrisen Italiens spielt auch 2020 das Instrument der lohnergänzenden Leistungen durch die ordentliche Lohnausgleichskasse (CIG-O)²² eine zentrale Rolle, denn es schützt die bestehenden Arbeitsverhältnisse in Phasen einer vorübergehenden, unverschuldeten Unternehmenskrise. Die gefährdeten Arbeitsverhält-

18 Vgl. *Tridico*, oben Fn. 12.

19 [Decreto-Legge 8 aprile 2020, n. 23](#), Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali, in Kraft seit 9.4.2020.

20 Art. 39, 75, 87 D.L. 18/2020. In Wirklichkeit handelt es sich in aller Regel um schlichte Telearbeit.

21 Nach italienischem Arbeitsrecht kann der Arbeitgeber seine Beschäftigten nicht zwangsweise für einen bestimmten Zeitraum in den Urlaub schicken. Eine Ausnahme gilt nur für den Fall von Resturlaub aus bereits abgelaufenen Kalenderjahren. Sonderregeln im Kontext einiger Lohnergänzungsmaßnahmen können vorsehen, dass die Genehmigung von Kurzarbeit voraussetzt, dass zuvor andere Flexibilisierungsinstrumente wie etwa Resturlaubstage ausgeschöpft sind. Die Notverordnungen verleihen dem Arbeitgeber keine weitergehenden Optionen, sondern belassen es bei Empfehlungen, nach Möglichkeit auf das Instrument Resturlaub zurückzugreifen. Vgl. Adapt, Scheda No. 4, Congedi retribuiti e utilizzo delle ferie durante la crisi da COVID-19.

22 Die CIG-O soll temporäre Probleme der Produktionstätigkeit für eine Dauer von 13 Wochen abfedern (verlängerbar auf insgesamt 52 Wochen). Bei schwerwiegenderen Problemen, etwa bei Umstrukturierungsprozessen, steht die außerordentliche Lohnausgleichskasse für die Dauer von 24 Monaten in einem mobilen Fünfjahreszeitraum zur Verfügung (*CIG straordinaria*, CIG-S), verlängerbar auf insgesamt bis zu 36 Monate. Zur Multifunktionalität der Lohnausgleichskasse und ihren unterschiedlichen Formen *Cinelli*, *Diritto della previdenza sociale*, 15. Aufl. 2020, S. 329 ff.

nisse werden teilweise oder vollständig ausgesetzt und die betroffenen Arbeitnehmer erhalten eine Lohnersatzleistung entsprechend den entfallenen Arbeitsstunden. Früher fungierte dieses System für die Beschäftigten einiger privilegierter Großunternehmen im Industrie- und Bausektor über viele Jahre als eine Art Ersatz-Arbeitslosenversicherung, während die eigentliche Arbeitslosenversicherung bei Verlust des Arbeitsplatzes nur eine geringe Leistung ohne jegliche Lohnersatzfunktion vorsah. Trotz jahrelanger Bemühungen, die Lohnausgleichskasse auf kleinere Betriebe auszuweiten, ist dieser Bereich bis heute einer der größten sozialrechtlichen Baustellen mit einem Dschungel voller fragmentierter Teilsysteme.²³

Während der Coronakrise wurde die Schutzfunktion der Lohnausgleichssysteme v.a. durch vereinfachten Zugang zur ordentlichen Lohnausgleichskasse (CIG-O) erheblich erhöht. Zentral für die Zugangserleichterung war die Einführung des neuen Leistungsgrunds „Notfall COVID-19“ (emergenza COVID-19 nazionale). Arbeitgeber, die im Kontext der Coronakrise ihre wirtschaftliche Tätigkeit aussetzen oder reduzieren müssen, erhalten hierdurch die Möglichkeit, das Leistungssystem der Lohnausgleichskasse²⁴ für den Zeitraum vom 23.2.2020 bis zum 31.8.2020 für maximal neun Wochen zu aktivieren.²⁵ Eine zusätzliche Bezugsdauer von bis zu drei Monaten ist allerdings für

23 Neben der traditionellen Lohnausgleichskasse entstanden weitere Systeme, die den Schutz für Kurzarbeiter auf bisher ausgeschlossene Sektoren ausdehnten, zum Teil unter Einbeziehung der regionalen Ebene, vor allem aber durch bilaterale Einrichtungen der Sozialpartner, den sog. *Fondi di solidarietà bilaterali* nach Art. 26 Decreto Legislativo (D.Lgs.) 148/2015. Nach der Wirtschaftskrise von 2008 wurde der Anwendungsbereich der Lohnausgleichskasse auf zweierlei Wegen erweitert: durch Einbeziehung zuvor ausgeschlossener Kategorien in eine „Lohnausgleichskasse in Sonderfällen“ (sog. *Cassa integrazione in deroga*, CIG-D), sowie durch Errichtung eines weiteren obligatorischen Lohnergänzungsfonds (*Fondo di integrazione salariale*, FIS) beim INPS, über den auch bislang nicht erfasste Kleinbetriebe mit einer durchschnittlichen Beschäftigtenzahl von über fünf geschützt werden können. Aus diesem Fonds werden je nach Größe des Betriebs zwei unterschiedliche Leistungen gezahlt: eine sog. ordentliche Leistung (*assegno ordinario*) für Arbeitnehmer, die in einem Betrieb mit durchschnittlich mehr als 15 Beschäftigten arbeiten; und eine sog. Solidaritätsleistung (*assegno di solidarietà*) für Arbeitnehmer, die in einem Betrieb mit durchschnittlich mehr als fünf Beschäftigten arbeiten (Art. 30, 31 D.Lgs. 148/2015). Zu Einzelheiten der sozialrechtlichen Maßnahmen der Arbeitsmarktreformgesetze von 2014/2015 siehe *Gaetani/Marrucci*, Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il *Jobs Act*, 2017; *Nicolini* (a cura di), Gli ammortizzatori sociali riformati, 2018; *Spattini*, Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità, in: *Tiraboschi* (a cura di), Le nuove regole del lavoro dopo il *Jobs Act*, 2016, S. 408-470.

24 Der Leistungsgrund „COVID-19“ gilt für Arbeitgeber, die unter die ordentliche Lohnergänzungskasse, unter einen bilateralen Solidaritätsfonds oder unter den *Fondo di Integrazione Salariale* (FIS) fallen, Art. 19 Abs. 1, 6, 7 D.L. 18/2020 i.d.F. durch das Umwandlungsgesetz. Dabei wird der Zugang zur ordentlichen Lohnausgleichsleistung aus dem FIS ausnahmsweise auch für Arbeitnehmer eröffnet, deren Arbeitgeber im Durchschnitt mehr als fünf (statt mehr als 15) Arbeitnehmer beschäftigt, Art. 19 Abs. 5 D.L. 18/2020. Auf Antrag des Arbeitgebers kann INPS in diesem Fall die Leistung direkt auszahlen.

25 Art. 19 D.L. 18/2020. Der Zugang zum Lohnausgleich steht nur unter der Bedingung, dass die Kurzarbeit bis zu einem bestimmten Stichtag angemeldet wurde, wobei der Stichtag durch D.L. 23/2020 (Liquiditätsdekret) auf den 17.3.2020 verschoben wurde. Nach Art. 41 des D.L. 23/2020

Arbeitgeber vorgesehen, deren Betriebsstätte innerhalb der roten Zonen gemäß DPCM vom 1.3.2020 liegen.²⁶ Arbeitgeber, die sich auf den Leistungsgrund COVID-19 berufen, müssen weder die temporäre Dauer der Krise noch das Nichtverschulden nachweisen. Weitere Erleichterungen ergeben sich aus dem Wegfall des Zusatzbeitrags zur Finanzierung des Instruments, dem Wegfall der sog. 1/3 Grenze für den Lohnausfall durch Kurzarbeit (was ausnahmsweise die Absicherung bei Kurzarbeit mit Null Arbeitsstunden erlaubt), sowie dem Wegfall zeitlicher Höchstgrenzen für die Inanspruchnahme der CIG-O innerhalb eines bestimmten Rahmenzeitraums. Auch das Erfordernis einer effektiven Vorbeschäftigungszeit der Arbeitnehmer von mindestens 90 Tagen entfällt. Entgegen den allgemeinen Regelungen ist es Arbeitgebern, die sich im Sicherungssystem der Kurzarbeit befinden, auch nicht verwehrt, einen befristeten Arbeitsvertrag zu verlängern.²⁷

Um den Arbeitgebern in der Coronakrise möglichst zügig zu helfen, sind sie zudem von der Einhaltung diverser verfahrensrechtlicher Verpflichtungen befreit. Es ist keine gewerkschaftliche Vereinbarung abzuschließen, es gilt eine längere Frist für die Vorlage des Antrags nach Beginn der Kurzarbeit, und vor allem entfällt die aufwändige Prüfung des Grundes für die Kurzarbeit. Eine Mitteilung an die Gewerkschaft ist bei Anträgen auf Lohnausgleich durch die CIG-O oder den *Fondo di Integrazione Salariale* (FIS) nicht mehr notwendig.²⁸ Durch die genannten Erleichterungen kann der Zeitraum bis zur Auszahlung der Leistungen von zwei bis drei Monaten auf vier bis fünf Wochen verkürzt werden.²⁹

Eine weitere Sondervorschrift für den Leistungsfall „COVID“ erlaubt es, die ordentliche Lohnausgleichskasse CIG-O auch Betrieben zugänglich zu machen, für welche bereits die außerordentliche Lohnausgleichskasse (CIG-S) aktiviert wurde (Art. 20); auch Arbeitgeber, die unter das Auffangsystem des FIS fallen, können Zugang zur analogen Leistung der ordentlichen Lohnergänzung (*assegno ordinario*) erhalten, selbst wenn für ihren Betrieb bereits Solidaritätsleistungen (*assegni di solidarietà*) ausgezahlt werden (Art. 21).

Hinsichtlich der Leistungshöhe gelten die allgemeinen Regeln. Danach übernimmt die Lohnausgleichskasse 80% des Gesamtlohns.³⁰ Die bisher vorgesehene Leistungs-

sind auch Beschäftigte geschützt, die erst zwischen dem 24.2. und dem 17.3.2020 eingestellt wurden, vgl. INPS, Messaggio Nr. 1607 vom 14.4.2020.

26 Art. 19 Abs. 10-*bis* D.L. 18/2020 in der Fassung durch das Umwandlungsgesetz.

27 Art. 19-*bis* D.L. in der Fassung durch das Umwandlungsgesetz. Es ist nicht auszuschließen, dass die zeitliche Grenze für sachgrundlose Befristungen wegen Corona über 12 Monate hinaus verlängert wird.

28 Diese Neuerung wurde durch das Umwandlungsgesetz eingefügt, sie gilt nicht für den Lohnausgleich in Sonderfällen.

29 Ein Großteil der Leistungen sollte daher bis Ende April überwiesen worden sein, vgl. INPS, Audizione *Pasquale Tridico* vor der Abgeordnetenkammer (Ausschuss für Arbeit) am 20.4.2020.

30 Die Leistungen sind gedeckelt: Der monatliche Nettobetrag liegt 2020 bei maximal 940 € wenn der Monatslohn bis zu 2.159,48 € beträgt, bei höherem Verdienst bei maximal 1.130 €. Bei einer Auszahlung über 12 Monate hinaus sollen die Beträge analog zum Arbeitslosengeld gekürzt werden, d.h. um 3% für jeden weiteren Monat.

dauer ist mit neun Wochen kürzer als im Regelfall. Allerdings werden die Lohnausgleichsleistungen bei Corona-bedingter Kurzarbeit nicht auf die gesetzliche Höchstdauer für die regulären Leistungen im Rahmen der CIG, des FIS oder der bilateralen Solidaritätsfonds angerechnet.

Um den raschen Zugang zu lohnergänzenden Leistungen in der Corona-Krise zu unterstützen, wurde am 30.3.2020 zwischen der Regierung, den Sozialpartnern und der italienischen Bankenvereinigung ABI ein Abkommen geschlossen, wonach die Banken die Auszahlung von bis zu 1.400 Euro (als Vorausleistung) übernehmen.³¹ In Wirklichkeit wurde das Versprechen rascher Hilfe vielfach nicht eingelöst, nicht zuletzt weil die Sozialverwaltungen von Anträgen überflutet, aber auch weil Fehler bei der Antragstellung gemacht wurden.

b) Lohnausgleichsleistungen für bis dato ausgeschlossene Arbeitgeber als neue corona-bedingte Sonderfälle (CIG-D)

Das Cura-Italia-Dekret verfügte außerdem eine bedeutsame Ausweitung im Anwendungsbereich der allgemeinen Lohnergänzung auf Kleinbetriebe der Privatwirtschaft und auf andere bislang ausgeschlossene Arbeitgeber (ausgenommen private Haushalte).³² Dabei autorisieren die Regionen und Autonomen Provinzen den Zugang zu Ausgleichsleistungen für den neuen Leistungsgrund COVID-19 im Rahmen der sog. „Lohnausgleichskasse in Sonderfällen“ (*CIG in deroga*, CIG-D) per Dekret, das an den Sozialversicherungsträger INPS zu übermitteln ist.³³ Voraussetzung ist der vorherige Abschluss einer Rahmenvereinbarung zwischen dem Arbeitgeber und einer landesweit repräsentativen Gewerkschaft über die corona-bedingte Aussetzung oder Reduzierung der betrieblichen Aktivitäten. Dieses Erfordernis entfällt bei Kleinbetrieben mit bis zu fünf Beschäftigten. Dies soll den Zugang zu Lohnausgleichsleistungen für die zahlreichen Mikrobetriebe in Italien erleichtern. Insoweit setzt sich in der Corona-Pandemie die bisherige Tendenz zur Universalisierung des Kurzarbeitersystems bei gleichzeitiger Fragmentierung fort.³⁴ Die Ausweitungsmaßnahme ist von einer komplexen Konstruk-

31 Für die allgemeine Lohnausgleichsleistung waren bis 23.4.2020 beim INPS insgesamt 7,35 Mio. berechnete Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen registriert.

32 Damit sind Haushaltshilfen explizit nicht abgesichert. De facto sind auch Personen mit Saisonarbeitsverträgen im Tourismus oder in der Landwirtschaft sowie Personen im Ausbildungs- oder Praktikantenverhältnis (*tirocinanti*) nicht über Lohnausgleichszahlungen abgesichert.

33 Art. 22 D.L. 18/2020. Die Regionen stellen den Antrag beim Sozialversicherungsträger INPS, der die Auszahlungen vornimmt. INPS hat bis zum 23.4.2020 4,3 Mio. Leistungsberechtigte für Lohnausgleichsansprüche in Sonderfällen verzeichnet. Die Leistungen sind begrenzt durch die jeder Region bzw. den Autonomen Provinzen zugeteilten Mittel (mit einem Gesamtvolumen von bis zu 3.293,2 Mio. €).

34 Unklar ist, ob die Krisenregelung auch den vorübergehenden Wegfall anderer arbeitsrechtlicher Bedingungen impliziert (etwa eine Vorbeschäftigungszeit von 12 Monaten oder die vorherige Ausschöpfung von Urlaubs- und Freistellungsansprüchen) und es sich damit tatsächlich um ein autonomes COVID-Sondersystem handelt.

tion mit teilweise widersprüchlichen Details, was in der Praxis eine rasche Auszahlung der Hilfen erschwert hat.

c) Temporäres Kündigungsverbot

Ab dem Datum des Inkrafttretens der Verordnung (17.3.2020) gilt für 60 Tage ein Verbot für kollektive Entlassungen sowie für Einzelentlassungen aus einem wichtigen objektiven Grund (Art. 3 Gesetz 604/1966). Bereits laufende Verfahren für kollektive Entlassungen, die nach dem 23.2.2020 eingeleitet wurden, werden ausgesetzt. Wer derzeit sein Unternehmen schließen möchte, darf demnach keine Kündigung aussprechen, sondern muss nach Alternativen suchen (Lohnausgleich). Lediglich verhaltensbezogene Kündigungen aus wichtigem Grund sind nach wie vor möglich.³⁵ Nach Auslaufen der Maßnahme könnte allerdings eine Entlassungswelle von „apokalyptischem Ausmaß“ drohen. Inwieweit die Regierung dies verhindern kann, indem sie etwa die Bewilligung von Bankdarlehen für Unternehmen daran knüpft, dass die Unternehmen sich in Absprache mit den Gewerkschaften um die Beschäftigungsniveaus kümmern, bleibt derzeit völlig offen.³⁶

d) Neue bezahlte Freistellungen für Eltern und pflegende Angehörige

Auch bezahlte (und unbezahlte) Freistellungen mit Arbeitsplatzgarantie dienen dem Erhalt von Beschäftigung, da der Zugang zu Lohnersatzleistungen in solchen Fällen die Betriebe entlastet. Im Hinblick auf die Schließung von Vorschuleinrichtungen und Schulen ab dem 5.3.2020 wurde eine neue bezahlte Elternzeit geschaffen. In der Privatwirtschaft beschäftigte Eltern von Kindern bis zu 12 Jahren haben ab dem Stichtag 5.3.2020 unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf eine bezahlte Elternzeit (*congedo parentale*) für bis zu 15 Tage.³⁷ Die finanzielle Absicherung durch den Sozialversicherungsträger INPS beläuft sich auf 50% des gewöhnlichen Verdienstes und ist damit höher als während der normalen Elternzeitperioden (nur 30%). Die bezahlte Freistellung steht beiden Eltern zu, allerdings nicht zeitgleich.³⁸ Eltern von Kindern im Alter zwischen 12 und 16 Jahren haben unter analogen Voraussetzungen Anspruch auf

35 Art. 46 D.L. 18/2020. Das Entlassungsverbot betrifft nicht Arbeitnehmer in der Probezeit ohne Kündigungsschutz.

36 Eine solche Vorgabe ist nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. 1) D.L. 23/2020 (Liquiditätsdekret) vorgesehen. Vgl. zur Frage des Kündigungsschutzes *Pileggi*, Una riflessione sul diritto del lavoro alla prova dell' emergenza epidemiologica, in: *Pileggi* (a cura di) *Il Diritto del Lavoro dell'emergenza epidemiologica*, 2020, S. 3-5.

37 Art. 23 D.L. 18/2020. Bei Kindern mit einer bestätigten schwerwiegenden Behinderung entfällt die Altersbegrenzung. Erfasst sind neben abhängig Beschäftigten in der Privatwirtschaft auch die selbstständigen Erwerbstätigen, die in den Sonderverwaltungen von INPS versichert sind. Eine analoge Freistellung für den öffentlichen Dienst ist nach Art. 25 D.L. 18/2020 vorgesehen.

38 Die Freistellung kann nicht genutzt werden, wenn der andere Elternteil Lohnergänzungsleistungen (oder Arbeitslosenleistungen) bezieht oder arbeitslos ist.

15 Tage unbezahlte Freistellung mit Schutz des Arbeitsplatzes. Für beide Altersgruppen können Eltern die Freistellung auch flexibel auf Stundenbasis in Anspruch nehmen.

Soweit Eltern in strategischen Berufen tätig sind und am Arbeitsplatz präsent sein müssen, können sie stattdessen einen Gutschein für Babysitter-Dienste in Höhe von 600 Euro erhalten. Der Gutschein gilt für die Betreuung von Kindern bis zu zwölf Jahren (ohne Altersgrenze für behinderte Kinder). Im Unterschied zum zusätzlichen Elternzeitanspruch sind auch selbständig Erwerbstätige, die nicht bei INPS versichert sind (d.h. auch die freien Berufe) anspruchsberechtigt.³⁹

Für Beschäftigte mit einer Schwerbehinderung sowie für pflegende Angehörige existiert nach dem Behindertengesetz (Gesetz 104/1992) ein gesetzlicher Anspruch auf bezahlte Freistellung von drei Tagen pro Monat.⁴⁰ Sofern die Arbeit während der Pandemie nicht im Home-Office möglich ist und die Beschäftigten auch nicht in Kurzarbeit zu Hause bleiben, haben sie Anspruch auf zusätzliche zwölf Tage bezahlter Freistellung, die flexibel im März oder April 2020 genommen werden können (auch auf Stundenbasis).⁴¹ Die Lohnersatzleistung entspricht 100% des effektiven Tages- oder Stundenverdienstes.

e) Krankengeld im Quarantänefall

Bei allen obligatorischen Quarantänemaßnahmen (in häuslicher Eigenverantwortung oder unter staatlicher Überwachung) ist die Quarantänezeit (14 Tage) für Beschäftigte in der Privatwirtschaft einer Krankheit gleichgestellt. Angestellte haben Anspruch auf eine dreimonatige Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber. Arbeiter haben Anspruch auf Krankengeld durch den Sozialversicherungsträger INPS für bis zu 180 Tage. Die Einkommensersatzleistung kann je nach Sektor variieren und beträgt regulär 50% des täglichen Durchschnittsverdienstes, ab dem 21. Tag 66,66%. Abweichend von der üblichen Regelung trägt im Corona-Fall der Staat die Kosten (nicht der Arbeitgeber oder die Sozialversicherung INPS). Bei öffentlichen Bediensteten, die wegen Zugehörigkeit zu einer medizinischen Risikogruppe (z.B. wegen onkologischer Behandlung) unter häuslicher Quarantäne stehen, wird diese mit einem Krankenhausaufenthalt gleichgesetzt.⁴²

39 Art. 23 Abs. 8 D.L. 18/2020. Für ärztliches und pflegerisches Personal, Labortechniker und weitere Beschäftigte der Gesundheits- und Sozialdienste im öffentlichen (und im akkreditierten privaten) Sektor erhöht sich diese Leistung auf 1.000 € Art. 25 Abs. 3 D.L. 18/2020. Dies gilt ebenso für bei Corona-Maßnahmen eingesetzte Sicherheits- und Verteidigungskräfte, Zivilschutz- oder Rettungsdienste.

40 Art. 33 Abs. 3 Gesetz Nr. 104 vom 5.2.1992 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

41 Art. 24 D.L. 18/2020; INPS Rundschreiben Nr. 45/2020.

42 Art. 26, Art. 87 D.L. 18/2020. Beim Zusammentreffen mit Lohnausgleichsleistungen gelten komplizierte Koordinierungsregeln, vgl. INPS, Messaggio Nr. 1822 vom 30.4.2020.

3. Unterstützung der Wirtschaft

Die Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft verfolgen unterschiedliche Ziele. Einerseits soll vermieden werden, dass Betriebe ihre Belegschaften entlassen oder die Lohnzahlungen aussetzen.⁴³ Andererseits sollen auch die Selbständigen, die keine Umsätze mehr machen und ihre Tätigkeit coronabedingt einstellen mussten, eine Entschädigung erhalten. Für kleine und mittlere Betriebe, die oft über keine oder nur geringe Rücklagen verfügen, stehen Interventionen zur Überbrückung von Liquiditätsgaps im Vordergrund. Insgesamt geht es für alle Unternehmen um den Zugang zu Krediten, die Aufschiebung von Zahlungsverpflichtungen und um die Sicherung des Fortbestandes der Geschäftstätigkeit in und nach der Notstandsphase. Viele der staatlichen Maßnahmen werden durch regionalgesetzliche Interventionen ergänzt.⁴⁴

a) Entschädigung für Selbständige

Eine neue steuerfreie Entschädigung (*indennità*) in Höhe von 600 Euro ist für selbständig Erwerbstätige zum pauschalierten Ausgleich von Verdienstaufschlag im März 2020 vorgesehen. Neben dem Kurzarbeitergeld handelt es sich um eine der wichtigsten Maßnahmen im fragmentierten System der Leistungen zur Existenzsicherung während der Coronakrise.⁴⁵ Sie wird zumeist von INPS ausgezahlt und liegt deutlich unter dem Höchstsatz für das Kurzarbeitergeld. Erfasst sind zunächst Selbständige (*lavoratori autonomi*), die einer der vier Sonderverwaltungen für Selbständige beim INPS angehören. Dazu gehören zum einen die Selbständigen mit einer Umsatzsteuernummer (*partita IVA*) und die koordiniert und kontinuierlich beschäftigten freien Mitarbeiter (*co.co.co.*) in der vierten Sonderverwaltung von INPS⁴⁶, zum anderen Handwerker, Kaufleute, Landwirte und Tagelöhner in den traditionellen Sonderverwaltungen von INPS. Die Leistung ist nicht kumulierbar mit einer eigenen Rente der gesetzlichen Rentenversicherung oder mit der neuen Mindestsicherung (RdC).⁴⁷ Eine Sonderregelung gilt für diejenigen Selbständigen, die am 23.2.2020 in einer der norditalienischen Gemeinden ansäs-

43 Das italienische Arbeitsrecht erlaubt es dem Arbeitgeber, die Entgeltzahlung auszusetzen, wenn die betrieblichen Aktivitäten aus nicht von ihm zu vertretenden Gründen "höherer Gewalt" eingestellt werden müssen (z.B. bei Naturkatastrophen, Ausfall der Stromversorgung oder bei einer amtlich verfügten Schließung), vgl. *Tiraboschi*, oben Fn. 16, S. 2.

44 Vgl. die Zusammenstellung der regionalen Maßnahmen durch ANFIA (Associazione Nazionale Filiera Industria), [Emergenza COVID-19. Misure regionali a sostegno delle imprese](#), in *Bollettino Adapt*, 6.4.2020.

45 Vgl. hierzu den tabellarischen Überblick mit elf Klassifizierungen in [Adapt, Scheda No. 5](#), *Misure di sostegno al reddito durante la crisi da COVID-19*, S. 8.

46 Diese Sonderverwaltung wurde durch Art. 2 Abs. 26 des Rentenreformgesetzes Nr. 335 vom 8.8.1995 eingeführt.

47 Art. 27, 28 D.L. Nr. 18/2020. Die Leistung ist mit einer Hinterbliebenenrente kumulierbar, vgl. INPS-Rundschreiben Nr. 49 vom 30.3.2020. Bis 17. April 2020 wurden knapp 4 Mio. Anträge nach diesen Vorschriften gestellt.

sig oder tätig waren, welche als frühe Hotspots der Pandemie vollständig abgeriegelt wurden. Je nachdem, wie lange sie ihre Geschäftstätigkeit einstellen mussten, können sie bis zu drei Monate lang eine steuerfreie Entschädigung von 500 Euro erhalten.⁴⁸

Ein Novum ist die Ausweitung der Entschädigungsleistung auf Unternehmer und Freiberufler, die am Stichtag, dem 23.2.2020, tätig waren, aber nicht im Rahmen der obligatorischen Rentenversicherung von INPS, sondern in einem der privatisierten Versorgungswerke für die freien Berufe pflichtversichert sind. Der Anspruch ist begrenzt auf jene Freiberufler, deren Einkünfte im Steuerjahr 2018 nicht über 35.000 Euro lagen und deren berufliche Aktivitäten aufgrund der corona-bedingten Restriktionen eingeschränkt wurden sowie auf Freiberufler mit Einkünften zwischen 35.000 Euro und 50.000 Euro im Steuerjahr 2018, die ihre selbständige oder freiberufliche Tätigkeit wegen Corona aufgegeben, reduziert oder ausgesetzt haben. Für diese Gruppe ist die Entschädigung an strengere Voraussetzungen gebunden als für sonstige Selbständige, und sie wird aus einem Sonderfonds (*Fondo per il reddito di ultima istanza*) zur Absicherung von COVID-19 bedingten Einkommenseinbußen finanziert.⁴⁹ Ebenfalls aus einem speziellen Sonderfonds wird die Einmalhilfe an Personen gezahlt, die als freie Mitarbeiter bei nationalen Sportverbänden und anderen Sportvereinigungen tätig sind.⁵⁰

Abweichend von den auf März 2020 beschränkten Sonderleistungen ist für ehrenamtliche Richter eine Zahlung (unter der Bezeichnung *contributo economico mensile*) bis zu 600 Euro für bis zu drei Monate vorgesehen, soweit sie wegen der seit dem 9.3.2020 verfügten Suspendierung aller verschiebbaren Gerichtsverfahren nicht zum Einsatz kommen.⁵¹ Für die übrigen Leistungsberechtigten ist eine Fortsetzung der Entschädigung unter der Bezeichnung *reddito di emergenza* (REM) geplant, die anders als die bisherige Leistung nach der Familiengröße differenzieren soll.

b) Entlastung bei Steuern und Sozialabgaben sowie durch Liquiditätshilfen

Ein wichtiger Baustein zur Entlastung bei Umsatzrückgang oder -ausfall ist der Aufschub von Steuerzahlungen und Sozialabgaben für Unternehmen, Selbständige und

48 Art. 44-*bis* D.L. 18/2020, in der Fassung durch Umwandlungsgesetz Nr. 27/2020. Die betroffenen Gemeinden sind in DPCM vom 1.3.2020 (Anhang 1) aufgelistet. Der Anspruch war ursprünglich durch Art. 16 D.L. Nr. 9/2020 eingeführt worden. Eine Kumulation mit der gesamtstaatlichen Entschädigung von 600 € aus Art. 27, 28 D.L. Nr. 18/2020 ist nicht ausgeschlossen.

49 Art. 44 D.L. Nr. 18/2020 in Verbindung mit dem interministeriellen Dekret vom 28.3.2020. Eine Aufgabe der Tätigkeit liegt vor, wenn die Umsatzsteuer-Nummer (*partita IVA*) zwischen 23.2. und 31.3.2020 abgemeldet wurde. Verringerung oder Aussetzung der Tätigkeit setzt voraus, dass die Einkünfte im 1. Quartal 2020 im Vergleich zum ersten Quartal 2019 um mindestens 33% geschrumpft sind. Das Gesetz verlangt zudem die Erfüllung der Beitragspflichten für das Jahr 2019 im jeweiligen Versorgungswerk. Eine Kumulation mit den analogen Soforthilfen aus D.L. 18/2020 oder mit dem Bürgergeld nach D.L. 4/2019 in der Fassung durch Gesetz 26/2019 ist ausgeschlossen.

50 Art. 96 D.L. 18/2020. Die *Sport e Salute s.p.a* erhält dafür zusätzliche Mittel von 50 Mio. € für 2020.

51 Art. 119 D.L. 18/2020.

Freiberufler, die Erträge unter 2 Mio. Euro verzeichnen.⁵² Die Fristen hierzu werden auf den 31. Mai verschoben, die Frist für die jährliche Umsatzsteuererklärung auf den 20. Juni. Ursprünglich galt der temporäre Aufschub der Steuervorauszahlungen und Zahlungen für Vorsorge- und Fürsorgebeiträge sowie der Versicherungsprämien der gesetzlichen Unfallversicherung nur für die Tourismusbranche. Das D.L. 23/2020 dehnt diese Entlastung auf die Bereiche Sport, Kunst und Kultur, Transport, Gastronomie, Erziehung und Betreuung aus.

Die Liquidität von Handwerksbetrieben und Kaufleuten unterstützen spezielle Steuergutschriften zur Kompensation von Mietkosten für Geschäftsräume (Art. 65 D.L. 18/2020) in Höhe von 60% der Mietkosten (für März 2020) und Steuergutschriften für die corona-bedingten besonderen Desinfektionsmaßnahmen⁵³. Einzelne Sektoren wie der Agrar- und Fischereisektor können vorgezogene Subventionen aus den Sonderfonds der Europäischen Agrarpolitik erhalten, wobei die Vorschüsse von 50% auf 70% erhöht werden (Art. 78 D.L. 18/2020). Hinzu kommen Hilfen beim Zugang zu Bankkrediten. Ein zentrales Instrument sind staatliche Garantien (Bürgschaften) für Unternehmenskredite in Höhe von insgesamt rund 200 Mrd. Euro und weitere staatliche Garantien in Höhe von 200 Mrd. Euro für Exporte und zur Aufstockung des Garantiefonds für KMU. Je nach Größe oder Umsatz des Betriebs deckt die Garantie zwischen 100% und 70% des finanzierten Betrags ab.⁵⁴ Die Maßnahmen sollen vor allem den Fortbestand jener Unternehmen sichern, die vor der Krise nicht gefährdet waren.

4. Sozialer Schutz

Neben den oben genannten Leistungen (insbes. Kurzarbeitergeld und die Entschädigung für Selbständige) und neben einer steuerfinanzierten Präsenzprämie für abhängig Beschäftigte im privaten und öffentlichen Sektor für März 2020⁵⁵ tragen diverse Interventionen dazu bei, die privaten Haushalten angesichts weggefallener Arbeitseinkünfte finanziell zu unterstützen und den Zugang zu Sozialleistungen zu erleichtern oder aufrecht zu erhalten.⁵⁶

52 Vgl. zum Aufschub Art. 61 und 62 D.L. 18/2020 sowie Art. 18 D.L. 23/2020. Privathaushalte als Arbeitgeber von Haushaltshilfen können die Zahlung der Sozialabgaben ebenfalls aufschieben, Art. 37 Abs. 1 D.L. 18/2020.

53 Nach Art. 64 D.L. 18/2020 erhalten Unternehmen und Freiberufler für Ausgaben zur Desinfektion des Arbeitsplatzes und der Arbeitsgeräte bis zu einem Höchstbetrag von 20.000 € eine Steuergutschrift von 50% der Kosten; die Steuergutschrift wurde durch Art. 30 D.L. 23/2020 auf die Aufwendungen für persönliche Schutzausrüstung, Mundschutz und Schutzbrillen ausgeweitet.

54 Zu Einzelheiten vgl. Art. 49-59 D.L. 18/2020 sowie [Adapt. Scheda No. 6](#), *Misure finanziarie e fiscali di sostegno alle imprese per far fronte all'emergenza da COVID-19*.

55 Es handelt sich um eine steuerfreie „Präsenzprämie“ von 100 € die Beschäftigten bis zu einer Einkommensgrenze von 40.000 € entsprechend den im März 2020 am regulären Arbeitsort tatsächlich gearbeiteten Tagen zusteht, Art. 63 D.L. 18/2020.

56 Z.B. durch Vorschriften, die den Ablauf von Ausschluss- und Verjährungsfristen hemmen (Art. 34, Art. 37 Abs. 2 und Art. 42 Abs. 1 D.L. 18/2020). Zum Zugang zu Leistungen der gesetzlichen Un-

a) *Entschädigung bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen*

Die für Selbständige eingeführte Entschädigung (*indennità*) von 600 Euro für den Monat März 2020 ist auch für sog. atypische Arbeitskräfte vorgesehen, die aufgrund der Eigenarten ihrer Beschäftigung keinen Zugang zu Lohnausgleichssystemen haben. Es handelt sich um die Angestellten mit saisonalem Arbeitsvertrag in der Tourismusbranche und in Thermalbädern, deren Arbeitsvertrag zwischen dem 1.1.2019 und dem 17.3.2020 unfreiwillig aufgelöst wurde, die keine Rente aus eigener Versicherung beziehen und zum Stichtag 17.3.2020 ohne Anstellung sind.⁵⁷ Eine zweite Kategorie sind landwirtschaftliche Arbeiter mit befristetem Arbeitsvertrag, die im Jahr 2019 mindestens 50 Tage lang in der Landwirtschaft gearbeitet haben.⁵⁸ Als dritte Kategorie sind Arbeitnehmer/innen geschützt, die im Rentenfonds für Bühnenkünstler (*Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo*) eingetragen sind, im Jahr 2019 mindestens 30 Tagesbeiträge entrichtet und aus der Tätigkeit keine Einkünfte über 50.000 Euro bezogen haben.⁵⁹ In keinem dieser Fälle darf am Stichtag des 17.3.2020 eine Anstellung vorliegen. Analog zur Regelung für die Selbständigen kann die Entschädigung nicht mit einer eigenen gesetzlichen Rente oder mit dem Bürgergeld (*reddito di cittadinanza*) kumuliert werden.⁶⁰ Der Vorteil dieser Leistung liegt v.a. in der raschen Verfügbarkeit im Vergleich zu den voraussetzungsvollen Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Mindestsicherung, selbst wenn der Zugang zu diesen Sicherungssystemen während der epidemiologischen Krise erleichtert wurde.

b) *Arbeitslosenversicherung*

Die allgemeine Arbeitslosenversicherung (*Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego – NASpI*)⁶¹, die Sonderform für arbeitnehmerähnliche Beschäftigte und freie Mitarbeiter (*Disoccupazione per collaboratori – DIS-COLL*)⁶² und die Arbeitslosenversicherung der Landwirtschaft⁶³ stehen auch in der Corona-Krise weiter zur Verfügung. Sie gewähren einen befristeten Schutz je nach Dauer der mit Versicherungsbeiträgen

fallversicherung für Menschen, die sich nachweislich bei der Arbeit mit dem COVID-19 Virus angesteckt haben, vgl. Art. 42 Abs. 2 D.L.18/2020.

57 Art. 29 D.L. 18/2020.

58 Art. 30 D.L. 18/2020.

59 Art. 38 D.L. 18/2020. Bis 17. April 2020 verzeichnete das INPS hierzu rund 81.000 Leistungsanträge.

60 Art. 31 D.L. 18/2020, Rundschreiben INPS Nr. 49 vom 30.3.2020 (Kumulation mit einer Hinterbliebenenrente ist möglich).

61 D.Lgs. 22/2015 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 183/2014).

62 Geschützt sind in dieser Form der Arbeitslosenversicherung die arbeitnehmerähnlichen freien Mitarbeiter ohne Mehrwertsteuer-Nummer, die ausschließlich in der vierten Sonderverwaltung von INPS (sog. *gestione separata*) versichert sind.

63 D.L. 338/1989 idF durch Gesetz 389/1989.

belegten Beschäftigung vor Eintritt der Arbeitslosigkeit.⁶⁴ Im Rahmen der NASpI wird die Leistung für die Hälfte der Zeit gewährt, für die in den vier Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit Versicherungsbeiträge gezahlt wurden, woraus sich eine Dauer von maximal 24 Monaten ergibt. Im Fall der DIS-COLL ist die Leistungsdauer auf maximal sechs Monate begrenzt.⁶⁵ In beiden Fällen gilt in der Coronakrise unverändert eine Karenzzeit von 7 Tagen. Auch bei der Bemessung der Leistung gelten die allgemeinen Regeln: Das Arbeitslosengeld beträgt 75% des durchschnittlichen Monatslohns bis zu einer festgelegten, dynamischen Verdienstgrenze (2020: 1.227,55 Euro). Entgeltanteile über dieser Grenze werden nur zu 25% angerechnet, wobei eine Obergrenze für die Lohnersatzleistung gilt. Die Leistung wird ab dem 4. Monat progressiv um 3% monatlich gekürzt.⁶⁶

Die Corona-Maßnahmen erleichtern die Bedingungen für die Bezieher von Arbeitslosengeld durch die Aussetzung der Konditionalitäten zur Arbeitsmarktintegration für die Dauer von zwei Monaten.⁶⁷ Ausgenommen ist die Teilnahme an berufsberatenden und –bildenden Maßnahmen, die im Homeoffice absolviert werden können, außerdem sind die Leistungsbezieher verpflichtet, zumutbare Stellenangebote innerhalb der eigenen Wohnsitzgemeinde anzunehmen.⁶⁸ Weitere Zugangserleichterungen ergeben sich durch den Aufschub der Antragsfristen für Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosensicherung im landwirtschaftlichen Sektor.⁶⁹ Am 1.4.2020 registrierte der Sozialversicherungsträger INPS 1,3 Mio. Zahlungsfälle wegen Arbeitslosigkeit sowie 180.000 Anträge auf Zahlung von Arbeitslosengeld.

64 Die NASpI setzt mindestens 13 Wochen an Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung in einer Rahmenfrist von vier Jahren sowie eine effektive Beschäftigung von mindestens 30 Tagen während der 12 Monate unmittelbar vor der Arbeitslosigkeit voraus. Für die DIS-COLL-Leistungen gelten erleichterte Voraussetzungen.

65 Die Leistungsdauer ergibt sich aus der Zahl von Monaten, die der Hälfte der Monate mit Beitragszahlungen entspricht, die im Zeitraum vom 1. Januar des Jahres vor Beendigung der Zusammenarbeit bis zum Datum der Beendigung geleistet wurden, begrenzt durch die Höchstdauer von 6 Monaten.

66 Art. 4 D.Lgs. 22/2015. Der monatliche Höchstbetrag liegt bei 1.335 €(2020) und wird jährlich angepasst.

67 Art. 40 D.L. 18/2020.

68 Art. 40 Abs. 1-*bis* D.L. 18/2020, eingefügt durch das Umwandlungsgesetz Nr. 27/2020.

69 Die Frist, nach der ein Anspruch auf Arbeitslosengeld verfällt, verlängert sich um 60 Tage (von 68 auf 128 Tage), Art. 33 D.L. 18/2020; beim Arbeitslosengeld in der Landwirtschaft wird die Frist bis zum 1.6.2020 verlängert, Art. 32 D.L. 18/2020.

c) Mindestsicherung

Der Zugang zum Bürgergeld (RdC nach D.L. 4/2019) ist weiter möglich.⁷⁰ Auch hier entfällt für zunächst zwei Monate die Pflicht zur Annahme eines Arbeitsangebots oder zur Teilnahme an aktivierenden Maßnahmen, da die Konditionalitäten einschließlich der Sanktionen bei Nichteinhaltung ausgesetzt sind.⁷¹ Außerdem sind bestimmte Mitteilungspflichten für den Zeitraum 23.2.-1.6.2020 ausgesetzt.⁷² Im April 2020 bezogen italienweit 947.698 Haushalte (2,4 Mio. Personen) das Bürgergeld in Höhe von durchschnittlich 552 Euro.

Im Zuge der Pandemie wurden zudem Soforthilfen in Form von Einkaufsgutscheinen für Lebensmittel und Medikamente zur Existenzsicherung der ärmsten Bevölkerungsgruppen vorbereitet, die über die Kommunen und den Zivilschutz verteilt werden. Hierfür erhielten die Kommunen vorzeitig 4,3 Mrd. Euro zugeteilt, während dem Zivilschutz weitere 400 Mio. Euro zur Verfügung gestellt wurden.⁷³ Auch wurde der Zugang zur sog. Familienkarte (*carta della famiglia*)⁷⁴ bis Ende 2020 auf bedürftige Familien mit nur einem Kind (statt mindestens drei Kindern) unter 26 ausgeweitet.⁷⁵

5. Ausblick

Durch die langjährigen Erfahrungen mit dem Lohnausgleich bei Kurzarbeit – zuletzt während der Finanzkrise 2009-2011 - war Italien zumindest auf den wirtschaftlichen Schock durch die Corona-Maßnahmen 2020 nicht völlig unvorbereitet. Die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reaktionen knüpften in weiten Teilen an die bestehenden, im-

70 Die Leistungsfälle der Mindestsicherung einschließlich der Mindestsicherung im Alter sind zwischen Ende Januar und Ende März um 9,8% angestiegen. Am 1.4.2020 bezogen 1,146 Mio. Haushalte eine allgemeine Mindestsicherung in Gestalt des Bürgergelds oder der Bürgerrente (oder der Vorgängerleistung *Reddito di Inclusione*); 59.000 Neuanträge waren registriert, vgl. INPS, Audizione *Pasquale Tridico*, 20.4.2020. Zwischen März und April 2020 wurden 1,2 Mio. Anträge auf Bürgergeld gestellt, von denen innerhalb eines Monats 1,12 Mio. bewilligt wurden. 60,7% der Anträge entfielen auf Südtalien.

71 Art. 40 D.L. 18/2020; es gelten die gleichen Ausnahmen wie beim Bezug von Arbeitslosengeld, vgl. Art. 40 Abs. 1-*bis* D.L. 18/2020, eingeführt durch das Umwandlungsgesetz Nr. 27/2020.

72 Art. 34 Abs. 1 D.L. 18/2020, INPS, Messaggio Nr. 1608 vom 14.4.2020. Normalerweise sind Beziehende der Mindestsicherung RdC verpflichtet, u.a. Änderungen bezüglich der im Haushalt lebenden Familienangehörigen, des Arbeitsentgelts oder des Vermögens innerhalb bestimmter Fristen mitzuteilen, bei Verstoß droht Entzug der Leistung.

73 Zu einer entsprechenden Zuweisung an den Kommunalen Solidaritätsfonds, eingeführt durch Gesetz 28/2012, vgl. DPCM vom 28.3.2020, recante „Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020“; Anordnung (ordonanza) des Präsidenten des Ministerrats Nr. 658 vom 29.3.2020.

74 Die digitale Karte zum Kauf von Gütern und Dienstleistungen mit Sonderrabatten wurde durch Gesetz 208/2015 zur Entlastung kinderreicher Familien eingeführt und seither durch die Haushaltsgesetze (zuletzt für 2020) jeweils erneuert.

75 Die Ausweitung der berechtigten Familien erfolgte bereits im Rahmen des D.L. 9/2020 (Art. 30).

mer noch stark fragmentierten Sicherungssysteme an. Das Ergebnis ist ein Dschungel an ad-hoc Interventionen und Mikromaßnahmen für Beschäftigte und Betriebe.

Die Krisengesetzgebung konzentrierte sich vor allem auf die Lohnausgleichsleistungen, um Entlassungen zu vermeiden, sowie auf Sonderzuwendungen für Erwerbstätige, die als Selbständige oder atypisch Beschäftigte keinen Zugang zu Lohnausgleichssystemen haben. Obwohl dem Krisengesetzgeber schnelle Hilfen für die Erwerbstätigen und damit die Stärkung der Nachfrage ein besonderes Anliegen war, stieß die Umsetzung der Maßnahmen auf einige bürokratische Hürden. Zahlreiche Maßnahmen verfolgten den Zweck, den persönlichen Anwendungsbereich der Sicherungsarrangements auszuweiten und keine Gruppe vom Schutz auszuschließen. Dies verweist auf die Notwendigkeit, die bestehende Fragmentierung im Sozialschutz zu überwinden und die Universalisierungsbemühungen zu verstärken. Solche Ansätze sind vor allem bei der Sonderzuwendung für die unterschiedlichen Formen selbständiger Erwerbstätigkeit und die oft vernachlässigten Formen atypischer Erwerbstätigkeit erkennbar. Eine Einordnung dieser Entschädigungsleistung in das italienische Sozialleistungssystem fällt schwer. Der kurzfristige Zugang aller Selbständigen zu einer pauschalen Entschädigung dient auch dazu, finanzielle Engpässe bis zum Zugang zu anderen Liquiditätshilfen und Transferleistungen zu überbrücken. Im Vordergrund steht der Gedanke einer kollektiven Verantwortung für unverschuldete Einkommensausfälle.

Die staatlichen Reaktionen zeigen einmal mehr, wie weit Italien vom Ziel eines möglichst universalisierten Schutzes durch Vorsorge- und Fürsorgesysteme entfernt ist. Die Schutzlücken infolge eines flexibilisierten und fragmentierten Arbeitsmarktes drohen sich gerade in der Corona-Krise dramatisch zu verschärfen. Sie zwingen die Regierung, die Intensivtherapien zum Schutz des Einkommens in großer Hast auf bisher ausgeschlossene Gruppen zu erstrecken. Dies gelingt nicht auf Anhieb. Problematisch bleiben v.a. befristete Beschäftigungsverhältnisse von kurzer Dauer, Ausbildungsverhältnisse, Gelegenheitsbeschäftigungen und Beschäftigung in der Schattenwirtschaft. Zu bedenken ist, dass der Zeitdruck kaum Raum für strukturelle Änderungen der institutionellen Systeme lässt. Gleichwohl ist das Bemühen erkennbar, einer solidarischen Kollektivverantwortung bei begrenzten Haushaltsmitteln in Krisenzeiten gerecht zu werden. Für den weiteren Pandemieverlauf wird über die Einführung eines Sondersystems für Notfalllagen (*Reddito di cittadinanza per l'emergenza*) diskutiert – einer Art Notfall-Bürgergeld ohne Vermögensprüfung, ohne Sanktionen, mit einfacheren Verfahren und Dokumentationspflichten.⁷⁶ Unklar ist, ob eine solche Weiterentwicklung an die bisherige Corona-Sonderentschädigung oder an die Mindestsicherung anknüpfen wird. Ob die getroffenen Maßnahmen am Ende ausreichen, um den sozialen Frieden zu wahren, oder ob es zu einer weiteren Dynamisierung der Ungleichheit in Italien kommt, ist derzeit offen.

76 Entsprechende Projekte haben das Forum „Disuguaglianze e Diversità“ von Exminister *Fabrizio Barca* und die Italienische Allianz für nachhaltige Entwicklung (ASVIS) des Exministers *Enrico Giovannini* vorgelegt.