



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

13|2020 Zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19- Pandemie

Enzo Weber, Bernd Fitzenberger

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestags am 16.11.2020

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie

Enzo Weber, Bernd Fitzenberger

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|---|
| Zusammenfassung | 4 |
| Abstract | 4 |
| 1 Vorbemerkung | 5 |
| 2 Zur Verlängerung von Höhe und Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes | 5 |
| 3 Zu Qualifizierung und Weiterbildungsgeld | 6 |
| 4 Zur Rückzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen | 7 |
| 5 Zur Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld | 8 |
| Literatur | 9 |

Zusammenfassung

Am 16.11.2020 fand die Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags zum „Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG)“ und zum Antrag „Neben der Sonderregelung für Kurzarbeit auch Sonderregelung für Arbeitslosengeld I verlängern und ein Weiterbildungsgeld einführen“ statt. Das IAB nimmt in seiner Stellungnahme Bezug zur Verlängerung von Höhe und Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes, zu Qualifizierung und Weiterbildungsgeld, zur Rückzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen sowie zur Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld.

Nach Auffassung des IAB leistet die Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes einen wichtigen Beitrag für die Stabilisierung der Rahmenbedingungen für Betriebe und Beschäftigte und ist es daher folgerichtig, die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes ebenfalls zu verlängern. Die Regelung an sich, das Kurzarbeitergeld bei langer und umfangreicher Kurzarbeit zu erhöhen, ist allerdings verteilungspolitisch wenig zielgenau und kann Fehlanreize auslösen. Empfehlenswert sei es, lange Kurzarbeit möglichst verbindlich mit Qualifizierung zu verknüpfen. Das IAB sieht keinen wesentlichen Fehlanreiz einer übermäßigen Inanspruchnahme von Kurzarbeit und Kündigung der Beschäftigten danach, der durch eine Rückzahlungspflicht beseitigt werden müsste. Zwar gäbe es Argumente für eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes, gleichwohl seien Maßnahmen zur Förderung von Neueinstellungen und zur Weiterqualifizierung von Arbeitnehmern vordringlich.

Abstract

On 16 November 2020, the hearing took place in the Committee for Labour and Social Affairs of the German Bundestag on the "Draft of an Act to Secure Employment in the wake of the COVID-19 pandemic (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG)" and on the motion "To extend the special provision for Unemployment Benefit I in addition to the special provision for short-time work and to introduce a further training allowance". In its statement, the IAB covers the extension of the amount and the entitlement period to the short-time work allowance, further training and the further training allowance, the reimbursement of social security contributions and the extension of the entitlement period to unemployment benefit.

In the opinion of the IAB, extending the period of entitlement to the short-time working allowance is instrumental in stabilising the general economic situation for companies and employees; it is therefore appropriate that the increase in the short-time working allowance also be extended. However, the provision for increasing the short-time working allowance in the case of lengthy, extensive short-time work would in itself serve little purpose from a distributional perspective and could lead to misguided incentives. It would be advisable to make obtaining further training during long periods of short-time work mandatory where possible. The IAB does not view any significant undue incentive in excessive recourse to short-time work, and subsequent termination of employees, that would have to be removed by a repayment obligation. There may be arguments in favour of extending unemployment benefits, yet measures to encourage further recruitment and employees' further training are, however, the primary concern.

1 Vorbemerkung

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags hat am 16. November 2020 eine öffentliche Anhörung zu den folgenden Themen durchgeführt:

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

Das IAB hat dazu die folgende Stellungnahme abgegeben.

2 Zur Verlängerung von Höhe und Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes (auf 70/77 Prozent ab dem vierten Monat und auf 80/87 Prozent ab dem siebten Monat) bis zum 31. Dezember 2021 zu verlängern.

Die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes ist in der Corona-Krise bereits auf 24 Monate verlängert worden, was ein wichtiger Beitrag für die Stabilisierung der Rahmenbedingungen für Betriebe und Beschäftigte ist. Deshalb ist es an sich folgerichtig, die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes ebenfalls zu verlängern. Ließe man eine Regelung, die gerade erst bei längerer Kurzarbeit greift, während der Krisenphase auslaufen, wäre das unplausibel und würde zu Verunsicherung führen. Gleiches gilt für die vorgesehene Verlängerung der Hinzuverdienstregelung, dass Entgelt aus einer geringfügig entlohnten Beschäftigung, die während der Kurzarbeit aufgenommen wurde, anrechnungsfrei bleibt.

Die Regelung zur Erhöhung des Kurzarbeitergeldes an sich ist aber ambivalent zu beurteilen. In der Corona-Krise sind viele Branchen wie das Gastgewerbe oder der Kulturbereich betroffen, die sonst konjunkturellen Schwankungen weniger ausgesetzt sind. Hier liegt das Lohnniveau deutlich niedriger als in der typischerweise schwankungsanfälligen Industrie. Da das Einkommen bei Kurzarbeit auf 60 beziehungsweise 67 Prozent (im Umfang des Arbeitsausfalls) sinkt, ist es grundsätzlich nachvollziehbar, dieses Niveau in der laufenden Krise zu erhöhen. Dies dient auch der Sicherung der individuellen Einkommen und der Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Die oben genannten Branchen sind aber erst seit Mitte März von der Krise betroffen und konnten im Zuge verschiedener Lockerungsschritte schnell wieder aufholen. Auch wenn es mit dem zweiten Lockdown noch einmal einen Rückschlag gibt, ist es fraglich, ob überhaupt vorwiegend die geringverdienenden Beschäftigten in diesen Branchen durch die Regelung erreicht werden. Wahrscheinlicher ist, dass Beschäftigte in der Industrie, die sich schon seit längerer Zeit im Abschwung befindet, von der Erhöhung profitieren. So stellen Gürtzgen et al. (2020) auf Basis der IAB-Stellenerhebung fest, dass größere Betriebe und das Verarbeitende Gewerbe Kurzarbeit besonders stark in Anspruch nehmen.

Aktuelle Zahlen aus der IAB-Studie „Betriebe in der Covid-19-Krise“ zeigen, dass im Oktober 2020 ein Drittel der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe, aber auch im Gastgewerbe weiterhin in Kurzarbeit sind (Aminian et al. 2020). Dabei ist zu vermuten, dass eher größere Betriebe und Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe Kurzarbeit auch über einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen.

Eine sofortige Erhöhung des Kurzarbeitergeldes, gegebenenfalls gestaffelt nach Einkommen, hätte eher Geringverdienern geholfen. Dies entspräche auch den Präferenzen der Befragten in der IAB-Studie „Leben und Erwerbstätigkeit in Zeiten von Corona“ (IAB-HOPP) (Osiander et al. 2020). Dass die Erhöhung an einen langen Bezug von Kurzarbeitergeld mit großem (mind. 50-prozentigen) Arbeitsausfall gekoppelt ist, kann Fehlanreize setzen. Wenn sich die Leistungen mit zunehmender Dauer erhöhen, sinkt der Anreiz, möglichst zügig wieder aus der Kurzarbeit auszusteigen (ein möglicher Lock-in-Effekt in Kurzarbeit). Wenn die Leistungen bei größerem Ausfall höher liegen, sinkt der Anreiz, den Arbeitsausfall zu begrenzen. Andererseits ließe sich argumentieren, dass ein höherer Einkommensausgleich bei längerem Einkommensausfall an Bedeutung gewinnt. Generell steigt bei höherem Kurzarbeitergeld das Risiko von Mitnahmeeffekten. Dabei ist auch die Hürde der Arbeitnehmerzustimmung niedriger. Aufstockende Leistungen in bestimmten Branchen und Betrieben (Kruppe/Osiander 2020) dürften verdrängt werden. Die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes erzeugt eine Ungleichbehandlung derjenigen, die in Beschäftigung bleiben und derjenigen, die zu Krisenbeginn keine Beschäftigung hatten oder diese in der Krise verlieren. Hier bleiben nur die geringeren passiven Leistungen des Arbeitslosengeldes beziehungsweise Arbeitslosengeldes II.

Trotz möglicher Fehlanreize ging der Bezug von Kurzarbeitergeld im Laufe des dritten Quartals 2020 deutlich zurück. Während im April 2020 mit knapp 6 Millionen Beschäftigten in Kurzarbeit und einem Arbeitszeitausfall von knapp 50 Prozent ein Höchststand erreicht wurde, lag die Zahl der Kurzarbeitenden nach vorläufigen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit im August bei noch knapp 2,6 Millionen, mit einem durchschnittlichen Arbeitsausfall von 36 Prozent. Mithin ging mit der Erholung im Sommer 2020 der Umfang der Kurzarbeit innerhalb weniger Monate auf ein knappes Drittel zurück – was die Höchstwerte aller vorigen Rezessionen allerdings immer noch übersteigt.

3 Zu Qualifizierung und Weiterbildungsgeld

Weiterhin sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung vor, die hälftige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr daran zu knüpfen, dass die Qualifizierung mindestens 50 Prozent der Zeit des Arbeitsausfalls beträgt.

Obwohl absehbar ist, dass viele Betriebe auf die verlängerte Kurzarbeit angewiesen sein werden, ist diese Änderung nicht ohne Risiken. Eine längerfristige Nutzung von Kurzarbeit kann in einem Teil der Betriebe einen notwendigen Wandel verzögern, wenn etwa Geschäftsmodelle oder Produktionsweisen überholt sind. Dazu kann es derzeit im Zuge der digitalen und ökologischen Transformation leicht kommen. Solchen Risiken lässt sich aber mit Investitionen in die Fortentwicklung der Kompetenzen der Beschäftigten entgegenwirken – und hiermit würde ebenfalls die Beschäftigungsfähigkeit im externen Arbeitsmarkt erhöht. Auch würde eine Qualifizierung der Beschäftigten in Kurzarbeit die Nettokosten der Kurzarbeit über höhere Steuer- und Beitragseinnahmen erheblich reduzieren (Kruppe et al. 2020). Deshalb ist es empfehlenswert, lange Kurzarbeit möglichst verbindlich mit Qualifizierung zu verknüpfen (Weber 2020). Die Regeln dafür sollten hinreichend flexibel

sein, um den organisatorischen Belangen in den Betrieben entgegenzukommen (ebenda). Der Verzicht auf einen Mindestumfang von 50 Prozent erhöht in diesem Sinne die Flexibilität, was an sich positiv zu bewerten ist. Allerdings dürfen die Anforderungen auch nicht zu niedrig angesetzt werden, wenn ein wesentlicher Effekt erreicht werden soll. Da die Qualifizierung ohnehin die Anforderungen des § 82 SGB III erfüllen muss, erscheint diese Gefahr aber gering.

Der Antrag der Fraktion Die Linke sieht ein Weiterbildungsgeld für Kurzarbeiter in Höhe von 90 Prozent des vorherigen Nettoarbeitsentgelts vor.

Wie oben argumentiert, ist es empfehlenswert, Qualifizierung während Kurzarbeit zu stärken. Neben einer Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen könnte dies auch durch Anreize für die Beschäftigten geschehen. So schlagen auch Kruppe et al. (2020) eine anrechnungsfreie Prämie zusätzlich zum jeweils geltenden Kurzarbeitergeld vor, die unterhalb der Höhe des ursprünglichen Einkommens gedeckelt ist. Zusätzlich wäre sicherzustellen, dass ein Paket „Kurzarbeit + Weiterbildungsgeld“ nicht eigens zur Finanzierung von betriebsspezifischen Qualifizierungen eingesetzt würde, die ohnehin vorgesehen wären. Dazu sollten hinreichend allgemeingültige Qualifizierungen verlangt werden. Mitnahmeeffekte dieser Art könnten auch reduziert werden, wenn der Bezug des Weiterbildungsgeldes erst nach einer bestimmten Dauer des Bezuges von Kurzarbeitergeld möglich ist. Allerdings ergeben sich dann mögliche Anreize, länger in Kurzarbeit zu verbleiben. Weiterhin führen Kruppe et al. (2020) aus, dass eine ähnliche Prämie dann auch bei Weiterbildung in der Arbeitslosigkeit gelten sollte, wie etwa der von Hutter/Weber (2020) vorgeschlagene Bildungsbonus.

4 Zur Rückzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen

Weiterhin sieht der Antrag der Fraktion Die Linke vor, dass Betriebe erstattete Sozialversicherungsbeiträge zurückzahlen müssen, wenn sie Beschäftigte bis zu einem Jahr nach Erhalt des Kurzarbeitergeldes kündigen.

Der Gedanke, Leistungen zurückzufordern, wenn der Zweck der Leistung am Ende nicht erreicht wird, ist an sich nachvollziehbar und kann Fehlanreize reduzieren, insbesondere, wenn gekündigte Beschäftigte längere Zeit Arbeitslosengeld beziehen. Eine Rückzahlungspflicht wäre jedoch nicht sinnvoll, wenn gekündigte Beschäftigte sofort eine Anschlussbeschäftigung finden. Zu bedenken ist weiterhin, dass Betriebe in Kurzarbeit – gerade unter Bedingungen der Corona-Krise – unter erheblicher Unsicherheit stehen. Wenn Betriebe über Kurzarbeit versuchen, Beschäftigte zu halten, erscheint es unbillig, Leistungen zurückzuverlangen, nur weil ein Betrieb am Ende mit dieser Strategie nicht erfolgreich ist. Treffen würde dies vor allem Betriebe in wirtschaftlichen Schwierigkeiten, schließlich müssten sie ja sogar zu Entlassungen greifen. Die Unsicherheit würde deutlich erhöht, was sich bereits bei anderen Nothilfemaßnahmen als kritisch herausgestellt hat. Möglicherweise werden dann von vornherein Entlassungen der Kurzarbeit vorgezogen, um das Risiko von Rückzahlungsforderungen zu vermeiden. Nur in Ausnahmefällen würde ein Betrieb einen Vorteil dadurch erlangen, erst kurzarbeiten zu lassen, nur um dann doch zu entlassen. In diesem Sinne ist also kein wesentlicher Fehlanreiz einer übermäßigen Inanspruchnahme von Kurzarbeit ersichtlich, der durch

eine Rückzahlungspflicht beseitigt werden müsste. Liegen ex post betriebsbedingte Gründe für eine Entlassung vor, ist unklar, warum diese dann erschwert werden sollte. Sind solche triftigen Gründe vorhanden, könnten Betriebe die Entlassung auch bis zur Jahresfrist verzögern, statt ganz darauf zu verzichten.

5 Zur Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld

Drittens sieht der Antrag der Fraktion Die Linke vor, die aktuelle Regelung zur Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld entsprechend der Regelung beim Kurzarbeitergeld fortzuführen.

In der aktuellen Lage ließe sich eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes angesichts der schwachen Nachfrage nach zusätzlichen Arbeitskräften und anhaltender Corona-Einschränkungen begründen. Nach aktuell geltender Regelung verlängert sich die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nur, wenn der Anspruch bis Jahresende 2020 erschöpft wäre. Das trifft auf die meisten Personen, die in den Krisenmonaten April und Mai arbeitslos geworden sind, nicht zu. Allerdings zeigt die empirische Evidenz, dass sich mit einer Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auch die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert (Schmieder et al. 2012; Schmieder/Trenkle 2016). Eine Verlängerung würde die schwache Neueinstellungsdynamik also weiter dämpfen. Denn Grund dafür ist nicht nur eine schwächere Suche der Betriebe nach Arbeitskräften, sondern auch eine deutlich geringere Suchintensität der Arbeitnehmer (Hartl et al. 2020). Länger andauernde Arbeitslosigkeit hat sich dabei in der Vergangenheit verfestigt (Klinger/Weber 2016). Während es einerseits Argumente für eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes gibt, sind gleichwohl Maßnahmen zur Förderung von Neueinstellungen und zur Weiterqualifizierung von Arbeitnehmern vordringlich.

Literatur

- Aminian, Armin; Bellmann, Lutz; Braun, Wolfgang; Fitzenberger, Bernd; Kagerl, Christian; Koch, Theresa; König, Corinna; Leber, Ute; Pohlen, Laura; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens (2020): Im Oktober war weiterhin ein Drittel der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe und im Gastgewerbe in Kurzarbeit. [IAB-Forum, 6.11.2020](#).
- Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Kufner, Benjamin (2020): Großbetriebe haben während des Covid-19-Shutdowns seltener als kleine Betriebe Beschäftigte entlassen. [IAB-Forum, 3.7.2020](#).
- Hartl, Tobias; Hutter, Christian; Weber, Enzo (2020): Neueinstellungen in der Krise. Makro-nom, 18.6.2020.
- Hutter, Christian; Weber, Enzo (2020): Corona-Krise: die transformative Rezession. Wirt-schaftsdienst, 100, Nr. 6, S. 429–431.
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2016): Detecting unemployment hysteresis: a simultaneous unobserved components model with Markov switching. *Economics Letters*, 144, S. 115–118.
- Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher (2020): Kurzarbeit in der Corona-Krise: Wer ist wie stark betroffen? [IAB-Forum, 30.6.2020](#).
- Kruppe, Thomas; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen (2020): Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit. [IAB-Forum, 24.8.2020](#).
- Osiander, Christopher; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine; Struck, Olaf; Wolff, Richard (2020): Befragung zum Kurzarbeitergeld in Corona-Zeiten: Bei niedrigen Einkommen wird eine höhere Erstattungsquote als angemessen erachtet. [IAB-Kurzbericht 17/2020](#).
- Schmieder, Johannes F.; Trenkle, Simon (2016): Disincentive effects of unemployment bene-fits and the role of caseworkers. IZA discussion paper, 9868.
- Schmieder, Johannes F.; Wachter, Till M. von; Bender, Stefan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle – evidence from regression disconti-nuity estimates over 20 years. *The Quarterly Journal of Economics* 127(2), 701–752.
- Weber, Enzo (2020): Kurzarbeit in der Corona-Krise: Längere Bezugsdauer bei Qualifizierung der Beschäftigten. [IAB-Forum, 6.7.2020](#).

Impressum

IAB-Stellungnahme 13|2020

Veröffentlichungsdatum

18. Dezember 2020

Weitere Informationen

Deutscher Bundestag Drucksache [19/23480](#) (Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie)

Deutscher Bundestag Drucksache [19/23169](#) (Antrag „Neben der Sonderregelung für Kurzarbeit auch Sonderregelung für Arbeitslosengeld I verlängern und ein Weiterbildungsgeld einführen“)

Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache [19\(11\)842](#) (Stellungnahme des IAB)

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2020/sn1320.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980