



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

# IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

---

## 8|2021 Der deutsche Arbeitsmarkt in der Covid-19-Pandemie

Christian Hutter, Elke J. Jahn, Michael Oberfichtner, Enzo Weber

Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 22.9.2021

# Der deutsche Arbeitsmarkt in der Covid-19-Pandemie

**Christian Hutter**

**Elke J. Jahn**

**Michael Oberfichtner**

**Enzo Weber**

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

<b>Zusammenfassung</b> .....	4
<b>Abstract</b> .....	4
<b>1 Vorbemerkung</b> .....	5
<b>2 Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts, insbesondere der Erwerbsformen</b> .....	5
<b>3 Maßnahmen zur Unterstützung von Neueinstellungen</b> .....	6
<b>4 Selbstständige in der Arbeitslosenversicherung</b> .....	7
<b>Literatur</b> .....	9

# Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2021/2022 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB um seine Expertise zur Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts in Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie und zu unterstützenden Maßnahmen für Neueinstellungen und zur besseren Absicherung von Selbstständigen gebeten. Die Erkenntnisse, die das IAB im Herbst 2021 hierzu vorgelegt hat, werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

## Abstract

In preparation for the Annual Report 2020/2021 of the German Council of Economic Experts, the IAB was asked to provide its expertise on the development of the German labour market during the Covid-19 pandemic and measures to increase firms' hiring and to improve entrepreneurs' protection against economic shocks. The findings presented by the IAB in autumn 2021 are summarised in this statement.

# 1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2021/2022 gehörte hierzu unter anderem die Einschätzung der Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts, insbesondere der Erwerbsformen in der Corona-Krise sowie von Maßnahmen zur Unterstützung von Neueinstellungen und zur Absicherung von Selbstständigen in der Arbeitslosenversicherung. Das IAB äußerte sich dazu im Herbst 2021 mit folgender Stellungnahme.

## 2 Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts, insbesondere der Erwerbsformen

Die Covid-19-Pandemie setzte den Arbeitsmarkt massiv unter Druck. Im ersten Lockdown stieg die Arbeitslosigkeit deutlich. Dennoch blieben die Entlassungszahlen vergleichsweise begrenzt, die Beschäftigung stürzte nicht ins Bodenlose. Im zweiten Lockdown konnten die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt sogar noch deutlich besser eingedämmt werden. Essenziell für die Entwicklung waren öffentliche Stützungsmaßnahmen, insbesondere die Kurzarbeit.

Dennoch kam es angesichts der enormen Wucht des wirtschaftlichen Schocks zu deutlichen Verschlechterungen bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Besonders stark brach die Wirtschaftstätigkeit in Bereichen ein, die Konjunkturschwankungen üblicherweise weniger ausgesetzt sind (z. B. personenbezogene Dienstleistungen, Gastronomie). Die hier oft betroffenen Minijobs gingen stark zurück, da das „Horten“ von Arbeitskräften bei ihnen – wegen fehlenden Anspruchs auf Kurzarbeitergeld – weniger praktiziert wird. Anders als die sozialversicherungspflichtige liegt die geringfügige Beschäftigung noch immer weit unter Vorkrisenniveau. Auch erstere ist aber noch deutlich von dem Wachstumspfad entfernt, der ohne Kriseneffekte erreicht worden wäre.

Für dieses und nächstes Jahr rechnen wir im Zuge des Aufholens aus dem Lockdown und der guten Konjunktur mit einer Erholung des Arbeitsmarkts. Corona-Einschränkungen werden den Arbeitsmarkt voraussichtlich nur noch in bestimmten Bereichen wie der Veranstaltungswirtschaft belasten. Bleiben wird aber die Herausforderung, die der strukturelle Wandel in Bereichen wie Automobilindustrie, Einzelhandel und Verkehr darstellt. Mit der digitalen und ökologischen Transformation der Wirtschaft dürften viele Arbeitsplätze nicht in derselben Form wieder entstehen.

Auch Engpässe am Arbeitsmarkt werden mit der sich erholenden Nachfrage nach Arbeitskräften wieder relevanter als zu Krisenzeiten. Das betrifft derzeit in Teilen auch Bereiche wie das Gastgewerbe, die während der Lockdowns viel Beschäftigung verloren haben und nun in kurzer Zeit wieder aufstocken müssen.

Die Spuren der Covid-19-Pandemie sind nach wie vor auch bei den Erwerbsformen sichtbar. Die Zahl der Selbstständigen geht weiter zurück, wohingegen die der Minijobber sich zumindest teil-

weise wieder erholen kann. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wurde dagegen nur vorübergehend ausgebremst und entwickelt sich in diesem und im nächsten Jahr wieder sehr günstig.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist seit elf Jahren überproportional gestiegen. Im vergangenen Jahr hatte die Pandemie den Wachstumstrend nur kurzzeitig gestoppt, seit Juni 2020 ist wieder eine Aufwärtsbewegung zu verzeichnen. Für 2021 und 2022 erwarten wir hier weitere Zuwächse und neue Rekordstände.

Anders als die Finanzkrise 2009 traf die Covid-19-Pandemie diesmal auch die Minijobber, wodurch der sowieso schon rückläufige Trend noch verstärkt wurde. Insbesondere im Sommer und Herbst dieses Jahres gehen wir aber von einer – obschon nicht vollständigen – Erholung aus.

Die Zahl der Selbstständigen ist seit neun Jahren rückläufig. Auch in der Covid-19-Pandemie hat die Selbstständigkeit an Attraktivität eingebüßt. Dagegen haben sich die Möglichkeiten, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, über die Jahre ausgeweitet. Für dieses und nächstes Jahr erwarten wir weitere Rückgänge bei der Zahl der Selbstständigen, womit der tiefste Stand seit 1996 erreicht wird. Insofern gehen wir davon aus, dass sich die strukturelle Verschiebung hin zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weiter fortsetzt.

### 3 Maßnahmen zur Unterstützung von Neueinstellungen

Im Falle beeinträchtigter Jobchancen in Rezessionen ist es wichtig, die Neueinstellungsdynamik zu stärken, bevor bleibende Schäden am Arbeitsmarkt entstehen. Dabei geht es um Verfestigungs- und Scarring-Effekte (Möller/Umkehrer 2015). Gartner/Weber (2021) zeigen, dass sich Arbeitslosigkeit in Rezessionen immer verfestigt hat, außer 2009/2010, als die Abgangschancen in Beschäftigung in der Erholung nach der Finanzkrise deutlich über das Vorkrisenniveau stiegen. Im Verlauf der Covid-19-Pandemie hat die Langzeitarbeitslosigkeit aber deutlich zugenommen. Obwohl die Zahl der offenen Stellen und die Zahl der Neueinstellungen inzwischen wieder deutlich gestiegen sind, sind temporäre Neueinstellungszuschüsse für Langzeitarbeitslose ein geeignetes Mittel, um die Jobchancen für diese Personengruppe möglichst schnell zu verbessern.

Nach der Einführung der breiteren „Restart-Prämie“ und der Ausbildungsprämie bietet es sich an, die Möglichkeiten von individuellen Lohnkostenzuschüssen vorübergehend auszuweiten (Bauer et al. 2021). Vor allem geht es darum, nicht nur wie üblich in der Person liegende Vermittlungshemmnisse zu berücksichtigen, sondern auch die individuelle Betroffenheit durch die seit Krisenbeginn anhaltende Einstellungsschwäche – insofern ein Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit vorliegt. So könnte drohender Verfestigung begegnet werden, auch wenn keine persönliche Minderleistung im eigentlichen Sinne vorliegt.

Zu besonders gefährdeten Gruppen gehören Langzeitarbeitslose und Berufseinsteiger. Ins Auge gefasst werden könnte etwa eine temporäre Ausweitung der Förderung im Rahmen des Teilhabechancengesetzes (§ 16e SGB II) und des Eingliederungszuschusses (§ 88 SGB III). Unerwünschte Nebenwirkungen von Lohnkostenzuschüssen lassen sich dadurch begrenzen, dass nur eine temporäre Ausweitung erfolgt und dass etwa Fälle ausgeschlossen werden, in denen nach Bekanntwer-

den der Förderung ein Beschäftigungsverhältnis der betreffenden Person beim selben Arbeitgeber beendet wurde oder Nachbeschäftigungszeiten nicht erreicht werden. Derartige Regeln haben sich beim Eingliederungszuschuss bewährt.

Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ist in der Krise wesentlich stärker als die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingebrochen und erholt sich bislang kaum. Generell sieht das IAB Reformbedarf bei den Minijobregelungen mit dem Ziel der Stärkung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Zudem gibt es weitergehende Vorschläge, Einstellungsförderung dafür einzusetzen, um die Erholung am Arbeitsmarkt in Richtung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu lenken und dadurch die Potenziale von geringfügig Beschäftigten besser zu nutzen (Weber 2021).

## 4 Selbstständige in der Arbeitslosenversicherung

Selbstständige erlitten in Folge der Covid-19-Pandemie deutlich stärkere finanzielle Einbußen als abhängig Beschäftigte (Kritikos et al. 2020) und vielen Selbstständigen, vor allem Kleinstunternehmerinnen und -unternehmern sowie Soloselbstständigen, fehlt eine Absicherung gegen unerwartete Einkommensverluste. Zwar können sich Gründerinnen und Gründer freiwillig gegen Arbeitslosigkeit versichern, sofern sie vor der Gründung als Beschäftigte in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung versichert waren. Diese Möglichkeit haben aber zuletzt nur noch wenige genutzt: Während 2011 noch 64.000 Gründerinnen und Gründer die Versicherung abschlossen, waren es in den Jahren 2019 und 2020 jeweils nur noch etwa 3.000. Wie Jahn und Oberfichtner (2020a) ausführen, lässt die Kombination von Einkommenseinbußen im Zuge der Covid-19-Pandemie und oft fehlender Absicherung gegen unerwartete Einkommensverluste einen Rückgang der Bereitschaft zur Selbstständigkeit erwarten.

Selbstständigen eine bessere soziale Sicherung zu ermöglichen, kann diesem Rückgang entgegenwirken. Hierzu könnte die bestehende Versicherung in verschiedenen Dimensionen weiterentwickelt werden, um eine bedarfsgerechte Absicherung bereitzustellen und die Attraktivität der Versicherung für Selbstständige zu steigern (Fitzenberger et al. 2020; Schoukens/Weber 2020a).

Um die Abdeckung zu erhöhen, wäre erstens entweder eine Versicherungspflicht (Schoukens/Weber 2020a) oder eine Lockerung der Zugangsvoraussetzungen denkbar. Bisher können Selbstständige die Arbeitslosenversicherung nur innerhalb von drei Monaten nach der Gründung abschließen. Da diese Frist für viele Selbstständige zu kurz ist (Jahn/Oberfichtner 2020b), sollte sie von derzeit drei auf sechs Monate verlängert werden. Zudem wäre zu überlegen, ob die Versicherungsmöglichkeit weiterhin eng an eine vorher bestehende Versicherung geknüpft werden muss.

Zweitens sollten sich Beiträge zur und Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung stärker am Äquivalenzprinzip orientieren. Bislang zahlen alle Selbstständigen die gleichen Beiträge – abgesehen von einer Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland. Die Höhe des Arbeitslosengelds hingegen variiert. Abhängig von der Dauer der Selbstständigkeit bemisst sich das Arbeitslosengeld entweder am früheren Lohn oder an einem Durchschnittslohn, der anhand der Beschäftigung ermittelt wird, auf die sich die Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit richtet. Bei Versicherungs-

abschluss besteht daher außerdem Unsicherheit über die Höhe des zu erwartenden Arbeitslosengelds. Eine stärkere Orientierung am Äquivalenzprinzip würde die Versicherung auch für Personen mit geringem erwarteten Einkommen interessanter machen.

Drittens sollten sich die Versicherungsbeiträge am Einkommen orientieren, sodass finanzielle Belastungen entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit entstehen. Die Leistungen anhand dieser Beiträge zu bemessen, sichert gleichzeitig das individuelle Einkommensniveau besser ab als die aktuelle Regelung.

Viertens ließe sich die Versicherung über geringere Beiträge attraktiver gestalten. Obwohl Gründerinnen und Gründer im Kalenderjahr der Gründung und im darauffolgenden Kalenderjahr nur die Hälfte des regulären Beitrags bezahlen, geben viele an, dass sie sich die Beiträge zu Beginn der Selbstständigkeit nicht leisten konnten (Jahn/Oberfichtner 2020b). Um die Versicherung attraktiver zu machen, wären neben dauerhaft niedrigeren Beiträgen auch eine länger andauernde Beitragsreduktion zu Beginn der Selbstständigkeit denkbar. Eine solche Förderung sollte aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, zu dem Selbstständige über ihre Steuerzahlungen beitragen.

Weitere Punkte betreffen die Frage der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt, eine Regelung für wiederholte Inanspruchnahme von Leistungen, die Definition von Arbeitslosigkeit, die Kombination verschiedener Aktivitäten, den Zugang zu Weiterbildungsleistungen und den Umgang mit vorübergehenden Einkommensausfällen über eine mögliche Parallele zum Kurzarbeitergeld (Schoukens/Weber 2020b). Letztendlich stellt sich die grundsätzliche Frage, welche Leistungen und Regelungen der jetzigen Arbeitslosenversicherung neben der Einkommenssicherung für Selbstständige passen.



# Literatur

- Bauer, A.; Hartl, T.; Hutter, C.; Weber, E. (2021): Search Processes on the Labor Market during the Covid-19 Pandemic. CESifo forum, Vol. 22, No. 4, S. 15–19.
- Fitzenberger, B.; Jahn, E.; Oberfichtner, M. (2020): Bessere Absicherung für Gründer! Gastbeitrag. In: Die Welt, 4.8.2020, S. 10.
- Fuchs, J.; Gartner, H.; Hummel, M.; Hutter, C.; Wanger, S.; Weber, E.; Zika, G. (2021): IAB-Prognose 2021/2022 – Arbeitsmarkt auf Erholungskurs. [IAB-Kurzbericht 20/2021](#).
- Gartner, H.; Weber, E. (2021): Ohne Einstellungsschub wird sich die Arbeitslosigkeit verfestigen. Makronom, 22.4.2021.
- Jahn, E.; Oberfichtner, M. (2020a): Mögliche Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Bereitschaft zur Selbstständigkeit – Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 8. Oktober 2020. [IAB-Stellungnahme 9/2020](#).
- Jahn, E.; Oberfichtner, M. (2020b): Freiwillige Arbeitslosenversicherung: Nur wenige Selbstständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit. [IAB-Kurzbericht 11/2020](#).
- Kritikos, A. S.; Graeber, D.; Seebauer, J. (2020): Corona-Pandemie wird zur Krise für Selbstständige. DIW aktuell 47.
- Merkel, C.; Weber, E. (2020): Raus aus der Neueinstellungskrise! Wirtschaftsdienst, 100, Nr. 7, S. 507–509.
- Möller, J.; Umkehrer, M. (2015): Are there long-term earnings scars from youth unemployment in Germany? Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 235, 474–498.
- Schoukens, P.; Weber, E. (2020a): Unemployment insurance for the self-employed: a way forward post-corona. [IAB-Discussion Paper 32/2020](#).
- Schoukens, Paul; Weber, Enzo (2020b): Lehre aus der Corona-Krise: Auch Selbstständige brauchen Kurzarbeit. SPIEGEL, 9.11.2020.
- Weber, E. (2021): Ein Sozialversicherungsbonus für den Neustart aus der Minijobkrise. Wirtschaftsdienst, 101, 10, online first.

# Impressum

## **IAB-Stellungnahme 8|2021**

### **Veröffentlichungsdatum**

25. November 2021

### **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/2021/sn0821.pdf>

### **Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“**

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

### **Webseite**

<http://www.iab.de>

### **ISSN**

2195-5980