

## RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 109

# **Corona-Pandemie: Stresstest für das System der sozialen Sicherung**

Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

**Holger Bonin (IZA)**

**Werner Eichhorst (IZA)**

**Annabelle Krause-Pilatus (IZA)**

**Ulf Rinne (IZA)**

MÄRZ 2021

## Kurzexpertise

# Corona-Pandemie: Stresstest für das System der sozialen Sicherung

Holger Bonin (IZA)

Werner Eichhorst (IZA)

Annabelle Krause-Pilatus (IZA)

Ulf Rinne (IZA)

*Die inhaltliche Ausarbeitung dieser Kurzexpertise wurde im November 2020 abgeschlossen.*

Diese Kurzexpertise wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erstellt.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

## ***Kurzbeschreibung***

Die COVID-19-Pandemie und die zu ihrer Eindämmung eingesetzten Maßnahmen haben die schwerste Rezession seit Ende des Zweiten Weltkriegs ausgelöst. Bestimmte Gruppen von Erwerbstätigen werden besser vom Regelsystem zur Einkommens- und Beschäftigungssicherung sowie den zusätzlich implementierten ad hoc-Maßnahmen aufgefangen als etwa Selbständige oder geringfügig Beschäftigte. Vor diesem Hintergrund befasst sich diese Kurzexpertise mit der übergeordneten Frage, welche Anpassungen sinnvoll sein könnten, damit künftig das System der sozialen Sicherung in Deutschland bei fundamentalen wirtschaftlichen Störungen, die nur selten und mit nicht bestimmbarer Wahrscheinlichkeit auftreten, eine bedarfsgerechtere und den sozialen Ausgleich besser bewahrende Stabilisierung der Erwerbseinkommen gewährleisten kann. Zu diesem Zweck wird analysiert, wie gut Deutschland diese Ziele im bisherigen Verlauf der COVID-19-Pandemie mit dem vorhandenen Regelsystem der sozialen Sicherung, den in dessen Rahmen vorgenommenen Anpassungen an die Krise sowie weiteren ad hoc-Maßnahmen erreicht hat, und ob andere Länder über soziale Sicherungssysteme und -instrumente verfügen oder diesbezügliche Anpassungen vorgenommen haben, die als zielführend bewertet werden können. Darüber hinaus werden Ansatzpunkte skizziert, wie die Einkommens- und Beschäftigungssicherung in Zukunft widerstandsfähiger gestaltet werden könnte, wenn ein gravierender globaler Schock die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt trifft.

## ***Abstract***

The COVID-19 pandemic and response measures have triggered the worst recession since World War II. Certain groups of employees are better supported by the system of regulations for income and employment security and additional ad hoc measures than, for example, the self-employed or marginally employed. Against this background, this report deals with the question of what adjustments might be appropriate to ensure that in future the social security system in Germany can guarantee a stabilization of earned income that is more appropriate to needs and better preserves social balance in the event of fundamental economic disruptions, which occur only rarely and with an indeterminable probability. To this end, the study analyzes how well Germany has achieved these goals in the course of the COVID-19 pandemic with its existing regulatory social security system, the adjustments made to it in response to the crisis, and additional ad hoc measures, and whether other countries have social security systems and instruments in place or have made adjustments to them that can be assessed as appropriate. In addition, it outlines starting points for making income and employment security more resilient in the future, should a severe global shock hit the economy and the labor market.

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Zusammenfassung	5
1. Einleitung	7
2. Krisenfestigkeit der Systeme zur sozialen Einkommenssicherung	9
2.1 Regelsystem und COVID-19-Maßnahmen in Deutschland	9
2.2 Internationaler Vergleich	11
2.2.1 Soziale Absicherung von Arbeitslosen	12
2.2.2 Kurzarbeit	13
2.2.3 Soziale Absicherung von Selbstständigen	16
2.2.4 Schlussfolgerungen	18
3. Ansatzpunkte für eine resilientere soziale Einkommenssicherung	20
3.1 Einleitung	20
3.2 Vermeidung von Ineffizienzen in den Regelsystemen	21
3.2.1 Statusneutrale Arbeitslosenversicherung	21
3.2.2 Niederschwelliger Zugang zu existenzsichernden Leistungen	27
3.3 Vorbereitung auf künftige Arbeitsmarktnotlagen	29
3.3.1 Einleitung	29
3.3.2 Notfallpläne für die soziale Einkommenssicherung	31
3.3.3 Stärkung der Informationsbasis	37
Literaturverzeichnis	39

## Abkürzungsverzeichnis

BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
COVID-19	Coronavirus-Krankheit-2019 ( <i>coronavirus disease 2019</i> )
CPB	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis ( <i>Centraal Planbureau</i> )
CPS	<i>Current Population Survey</i>
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ifo	ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München
IW Köln	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
LSE	London School of Economics
NOW	<i>Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging ten behoeve van behoud van Werkgelegenheid</i>
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SEISS	<i>Coronavirus Self-Employed Income Support Scheme</i>
SOEP-CoV	Sozio-ökonomische Faktoren und Folgen der Verbreitung des Coronavirus in Deutschland
TOZO	<i>Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers</i>

## Zusammenfassung

Der massive Wirtschaftseinbruch, der durch die COVID-19-Pandemie und die zu ihrer Eindämmung eingesetzten Maßnahmen ausgelöst wurde, hat seit dem Frühjahr 2020 deutliche Spuren auf dem deutschen Arbeitsmarkt hinterlassen. So lag gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Arbeitslosen im September 2020 ein gutes Viertel höher als ein Jahr zuvor. Gleichzeitig trägt das Instrument der Kurzarbeit erheblich zur Stabilisierung der Beschäftigung bei. Allerdings treten in der aktuellen Krise auch Probleme deutlicher hervor, die damit verbunden sind, dass einige Gruppen von Erwerbstätigen im Regelsystem der sozialen Einkommenssicherung systematisch schlechter abgesichert sind. Dies betrifft insbesondere Selbständige, aber etwa auch geringfügig Beschäftigte.

Im Verlauf der COVID-19-Pandemie wurden in Deutschland mit dem vorhandenen Regelsystem der sozialen Sicherung, den in dessen Rahmen vorgenommenen Anpassungen an die Krise sowie weiteren ad hoc-Maßnahmen drei Säulen zur Stabilisierung der Erwerbseinkommen und Beschäftigung genutzt. Insgesamt kann in der Zusammenschau dieser drei Säulen festgehalten werden, dass in Deutschland das in seinem Kern gut funktionierende System der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit auch unter dem Stresstest einer unerwarteten Pandemie leistungsfähig geblieben ist. Zudem konnten innerhalb der etablierten Strukturen auch Erweiterungen effektiv realisiert werden (etwa die krisenbezogene Erweiterung der Kurzarbeit oder der erleichterte Zugang zur sozialen Grundsicherung), auch wenn diese zu Beginn der Krise aufgrund hoher Fallzahlen zu administrativen Engpässen führten. Die Anlaufschwierigkeiten und Umsetzungsprobleme waren tendenziell dort am größten, wo erstmals ad hoc-Unterstützungsprogramme zur Stabilisierung von Einkommen ergriffen werden mussten, da die etablierten Sicherungssysteme (Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld) nicht griffen, also etwa bei Klein- und Kleinstunternehmen, Selbstständigen sowie geringfügig Beschäftigten.

Auch im internationalen Vergleich mit Ländern wie Frankreich oder Österreich zeigt sich eine relativ gute Funktionsfähigkeit der Regelsysteme aus Arbeitslosenversicherung, Grundsicherung und Kurzarbeit. Gleichzeitig sind auch im Ausland atypisch Beschäftigte und selbstständig tätige Personen weniger gut in die Regelsysteme der Sozialversicherung einbezogen. Gestaltungsalternativen, die aus dem internationalen Vergleich hervorgehen, bieten sich vor allem bei den Bemühungen um ein schrittweises Zurückfahren der Kurzarbeit in Verbindung mit Ansätzen einer stärkeren Verknüpfung mit Weiterbildungsaktivitäten oder bei einer (partiellen) Einbeziehung von Selbstständigen in die Arbeitslosenversicherung im Regelsystem an.

Um in Zukunft bei schweren gesamtwirtschaftlichen Störungen, die von seltenen globalen Schocks ausgehen, Erwerbseinkommen und Beschäftigung noch besser und sozial ausgewogener absichern zu können, gibt es verschiedene arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ansatzpunkte. Der Resilienz förderlich wäre einerseits die Beseitigung von Ineffizienzen innerhalb der vorhandenen Regelsysteme. Andererseits könnten die staatlichen Institutionen Vorkehrungen treffen, um im Krisenfall gegebenenfalls zusätzlich erforderliche soziale Einkommenssicherungsmaßnahmen agiler und besser informiert zu implementieren. Zum Abbau von Ineffizienzen in den Regelsystemen zur Einkommenssicherung zählt zum einen eine statusneutrale Arbeitslosenversicherung, die den Abbau der Privilegierung geringfügig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse sowie die Einbeziehung von Selbständigen berücksichtigt, und zum anderen ein niederschwelliger Zugang zu existenzsichernden Leistungen. Zur Vorbereitung auf künftige Arbeitsmarktnotlagen sollten Notfallpläne für die soziale Einkommenssicherung verschiedene Blaupausen für mögliche arbeitsmarkt- und

sozialpolitische Reaktionen umfassen. Dazu gehören verschiedene Anpassungen des Krisen-Kurzarbeitergeldes, die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie zusätzliche statussichernde Hilfen.

Darüber hinaus ist es für die informierte Entscheidungsfähigkeit in künftigen Krisensituationen wichtig, dass der Ausbau der Dateninfrastruktur in Deutschland weiter vorangetrieben wird. Für die adäquate Gestaltung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Krisenreaktionen kommt es neben der Bereitstellung aussagekräftiger makroökonomischer Kennziffern besonders darauf an, dass Individualdaten zur Entwicklung der Beschäftigungs- und Einkommenslage de facto in Echtzeit zur Verfügung stehen.

## 1. Einleitung

Die COVID-19-Pandemie setzt die deutsche Volkswirtschaft der schwersten Belastungsprobe seit Ende des Zweiten Weltkriegs aus. Gemäß dem Anfang Oktober 2020 veröffentlichten Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland im Jahresdurchschnitt um 5,4 Prozent zurückgehen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erwartet im Anfang November 2020 veröffentlichten Jahresgutachten einen Rückgang der Wirtschaftsleistung in Deutschland um 5,1 Prozent im Jahresdurchschnitt. Dieser Einbruch speist sich einerseits aus der pandemiebedingten schweren globalen Rezession und andererseits aus den Einschränkungen durch Maßnahmen zum Social Distancing, von denen auch einige international wenig verflochtene Branchen wie etwa das Gastgewerbe betroffen sind. Die Erwartungen, dass die deutsche Wirtschaftsleistung bereits im Jahresverlauf 2021 das Vorkrisenniveau wieder erreichen kann, haben sich dabei mit dem Beginn einer zweiten Pandemiewelle erheblich eingetrübt.

Der massive Wirtschaftseinbruch hinterlässt auch auf dem deutschen Arbeitsmarkt deutliche Spuren. Im September 2020 lag gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Arbeitslosen ein gutes Viertel höher als ein Jahr zuvor. Diese Zunahme beruht bisher primär auf niedrigeren Raten der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und einem schwächeren Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, während die Zugänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit seit Mai 2020 unterhalb der Vorjahreswerte liegen. Zur Stabilisierung der Beschäftigung trägt ganz erheblich das Instrument der Kurzarbeit bei. Nach Schätzungen des ifo Instituts war im September 2020 noch gut jeder zehnte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland von Kurzarbeit betroffen; auf dem Höhepunkt im April 2020 lag der Anteil der Kurzarbeitenden sogar bei gut 18 Prozent. Der Praxis-Stresstest durch die Anforderung, die Kurzarbeit in Reaktion auf die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie schnell und sehr massiv auszuweiten, hat allerdings administrative und finanzielle Grenzen dieses Instruments der Einkommenssicherung aufgezeigt.

In der aktuellen Krise treten auch Probleme deutlicher hervor, die damit verbunden sind, dass einige Gruppen von Erwerbstätigen im Regelsystem der sozialen Einkommenssicherung systematisch schlechter abgesichert sind. Dies betrifft insbesondere Selbstständige. Gemäß Ergebnissen der SOEP-CoV-Befragung hatten in der Anfangsphase der Pandemie drei von fünf Selbstständigen Einkommenseinbußen zu verkraften, von den abhängig Beschäftigten dagegen nur gut jeder siebte. Der durchschnittliche Einkommensverlust bei Selbstständigen war zudem dreimal höher als bei abhängig Beschäftigten. Zwar wurden auf Bundesebene in Reaktion auf die Krise verschiedene Soforthilfen für Unternehmer aufgelegt. Diese waren allerdings auf die Sicherung der Fortbestandsfähigkeit der Unternehmen ausgerichtet und nicht auf die Absicherung des laufenden Lebensunterhalts der Selbstständigen. Da insbesondere Solo-Selbstständige oft nur über begrenzte eigene Liquiditätsreserven verfügen, wurden Betroffene rasch auf die soziale Grundsicherung verwiesen.

Sichtbarer geworden sind auch erhöhte Risiken bei erwerbstätigen Frauen. Hier kommen bei den Familien nach wie vor substanzielle Unterschiede beim Nettoeinkommen der Elternteile, die fehlende Einkommenssicherung von oftmals geringfügig beschäftigten Müttern sowie die stark ungleiche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit in Verbindung mit pandemiebedingt wegbrechenden Betreuungsinfrastrukturen zum Tragen. Im Zuge der Pandemie ergriffene Maßnahmen wie die Soforthilfen für Eltern nach dem Infektionsschutzgesetz oder Erleichterungen beim Kinderzuschlag konnten die damit verbundenen Einkommensrisiken nur begrenzt ausgleichen.

Vor diesem Hintergrund befasst sich diese Kurzexpertise mit der übergeordneten Frage, welche Anpassungen sinnvoll sein könnten, damit das System der sozialen Sicherung in Deutschland bei künftigen schweren Schocks, die Wirtschaft und Arbeitsmarkt in der Breite erfassen, aber nur selten und mit nicht bestimmbarer Wahrscheinlichkeit auftreten, eine bedarfsgerechtere und den sozialen Ausgleich besser bewahrende Stabilisierung der Erwerbseinkommen gewährleisten kann. Zu diesem Zweck behandelt Abschnitt 2 zunächst systemisch, wie gut Deutschland diese Ziele im bisherigen Verlauf der COVID-19-Pandemie mit dem vorhandenen Regelsystem der sozialen Sicherung, den in dessen Rahmen vorgenommenen Anpassungen an die Krise sowie weiteren ad hoc Corona-Maßnahmen erreicht hat, und ob andere Länder über soziale Sicherungssysteme oder Sicherungsinstrumente verfügen, die bei einer schweren Rezession die Erwerbseinkommen besser absichern. Davon ausgehend skizziert Abschnitt 3 Ansatzpunkte, wie die soziale Einkommenssicherung in Zukunft widerstandsfähiger gemacht werden könnte, wenn ein gravierender globaler Schock die Wirtschaft und die Arbeitsmärkte trifft. Der Resilienz förderlich wäre einerseits die Beseitigung von Ineffizienzen innerhalb der vorhandenen Regelsysteme. Andererseits könnten die staatlichen Institutionen Vorkehrungen treffen, um im Krisenfall gegebenenfalls zusätzlich erforderliche soziale Einkommenssicherungsmaßnahmen agiler und besser informiert zu implementieren.

## 2. Krisenfestigkeit der Systeme zur sozialen Einkommenssicherung

### 2.1 Regelsystem und COVID-19-Maßnahmen in Deutschland

In diesem Abschnitt werden drei Ebenen der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie deren Fähigkeit, eine bedarfsgerechte und den sozialen Ausgleich bewahrende Stabilisierung der Erwerbseinkommen zu gewährleisten, analysiert: erstens das bereits vor der Krise etablierte Regelsystem, zweitens die während der Pandemie erfolgten Anpassungen des Regelsystems und drittens wesentliche ergänzende ad hoc-Maßnahmen. Im Mittelpunkt stehen hierbei drei wesentliche Kernelemente sozialstaatlicher Absicherung, die auch jenseits der Pandemie entscheidend für die Bewältigung von Wirtschaftskrisen sind: die Arbeitslosenunterstützung, die Kurzarbeit und die Absicherung der Selbstständigen. Diese Aspekte werden zunächst im nationalen Kontext beleuchtet und im dann folgenden Abschnitt international vergleichend reflektiert.

Das Arbeitslosengeld im Rahmen der Arbeitslosenversicherung stellt die erste Säule der Absicherung gegen Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit dar. Die Kerngruppe jener, die über die Arbeitslosenversicherung abgesichert sind, umfasst sozialversicherungspflichtig abhängig Beschäftigte mit vergleichsweise stabilen Erwerbsverläufen, insbesondere in Vollzeit, also sogenannte Normalarbeitsverhältnisse, wobei ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besonders lange Bezugsdauern erreichen können. Gegebenenfalls geringer ausgeprägt – in Abhängigkeit von Faktoren wie der Beschäftigungsdauer und Entgelthöhe – ist die Sicherungsleistung der Arbeitslosenversicherung dagegen etwa bei Teilzeitarbeit oder kurzfristigen, befristeten Arbeitsverträgen. Nicht erreicht durch das Modell der Arbeitslosenversicherung in Deutschland werden jene, deren Tätigkeit nicht versichert ist. Dies betrifft vor allem jene, die keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt hatten, etwa geringfügig Beschäftigte oder den Großteil der nicht abgesicherten Selbstständigen. Diese Gruppen werden auf das System der Grundsicherung (oder eigene Rücklagen im Haushaltskontext) verwiesen.

Ein weiteres Merkmal der Arbeitslosenversicherung ist die Einbettung in eine Strategie der Aktivierung zur möglichst raschen Beendigung der Arbeitslosigkeit, auch in Verbindung mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dieses Regelsystem wurde in der Pandemie dahingehend verändert, dass einerseits die Einkommensersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung pauschal länger bezogen werden konnten. Andererseits wurden die aktivierenden Anforderungen an Leistungsbeziehende und der Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen angesichts der geltenden Hygiene- und Abstandsregeln sowie Kontaktbeschränkungen vorübergehend reduziert.

Mit der zweiten Säule der sozialen Grundsicherung für Arbeitsuchende verfügt Deutschland über ein allgemeines Sicherungssystem für erwerbsfähige Personen mit geringem Einkommen. Es steht Personen offen, die über kein existenzsicherndes Arbeitseinkommen verfügen, keine ausreichenden Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben haben oder deren Ansprüche ausgelaufen sind. Für einen Leistungsanspruch müssen sie zudem die weiteren Voraussetzungen erfüllen. Im Zuge der Pandemie wurde der Zugang zur Grundsicherung erleichtert und damit ihre Rolle für die Einkommensstabilisierung betont – nicht zuletzt für die Selbstständigen, soweit sie ihren Lebensunterhalt nicht anderweitig sichern konnten. Hierzu wurden insbesondere Hürden der strikten Bedürftigkeits- und Vermögensprüfungen zeitweise abgebaut, um den Bezug zu erleichtern und den Zugang niedrigschwelliger zu gestalten. Es gibt mittlerweile Hinweise darauf, dass diese Anpassungen zu einem vermehrten Bezug von Leistungen der Grundsicherung durch Selbstständige beigetragen haben, allerdings in einer

quantitativ eher als gering einzustufenden Größenordnung.<sup>1</sup> Darüber hinaus wurde auch der Zugang zu ergänzenden und flankierenden Leistungen wie dem Kinderzuschlag oder dem Wohngeld angesichts kurzfristiger Einkommensrückgänge erleichtert.

In Deutschland existiert als zweites Kernelement mit dem Kurzarbeitergeld ein dauerhaftes gesetzliches Instrument zur Stabilisierung der Beschäftigung in Unternehmen, die von einem vorübergehenden und unabwendbaren Nachfrageeinbruch betroffen sind. Dieses Instrument hat in der Vergangenheit, zuletzt im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/09, erheblich zur Stabilisierung von Arbeitsplätzen, Unternehmen und individuellen Einkommen beigetragen. Kurzarbeit steht zwar als Regelinstrument dauerhaft zur Verfügung, jedoch wurde es in der Krise 2008/09 ebenso wie in der COVID-19-Pandemie durch krisenbezogene Erweiterungen diskretionär verändert, um die Sicherungsfunktion zu stärken und die Inanspruchnahme durch eine erleichterte Beantragung sowie eine großzügigere Gewährung zu erhöhen. Hierzu zählt auch die frühzeitige Verlängerung bis Ende 2021. Damit konnten unter Einsatz erheblicher Mittel aus den Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit bis dato Entlassungen in größerem Stil vermieden oder wenigstens verzögert werden. Administrativ konnte auf etablierte Zuständigkeiten und Routinen zurückgegriffen werden, aber dennoch entstanden insbesondere in der frühen Phase der Pandemie erhebliche Herausforderungen bei der Erfassung und Bearbeitung von Anträgen. Nach wie vor besteht ein erheblicher zeitlicher Rückstand bei der Verfügbarkeit von Statistiken über die tatsächliche Nutzung der Kurzarbeit. Entsprechende Daten werden nur mit einer beträchtlichen zeitlichen Verzögerung veröffentlicht und sind somit nur sehr eingeschränkt als Indikator für die Wirtschafts- und Arbeitsmarktdynamik nutzbar.<sup>2</sup>

Die Situation der Selbstständigen ist gesondert zu betrachten, da ihre Erwerbseinkommen im Sozialversicherungssystem in Deutschland traditionell nicht oder nur sehr partiell abgesichert sind. Unternehmensgründer haben zwar die Möglichkeit, sich zu Beginn ihrer Selbstständigkeit freiwillig in der Arbeitslosenversicherung weiter zu versichern, wenn sie davor abhängig beschäftigt oder arbeitslos waren, allerdings kommt dieser Regelung in der Praxis aufgrund der geringen Fähigkeit und Bereitschaft von Existenzgründerinnen und -gründern, sich zu den gegebenen Konditionen freiwillig abzusichern, nur eine sehr eingeschränkte und überdies rückläufige Bedeutung zu. Bei Einkommensrückgängen werden Selbstständige in Deutschland im Regelsystem auf eigene Rücklagen oder auf die Grundsicherung verwiesen.

Nach dem Ausbruch der Pandemie waren jedoch viele Selbstständige in starkem Maße von unerwarteten und massiven Einbrüchen bei Aufträgen und Einkommen betroffen. Deshalb wurden seitens des Bundes Soforthilfen, Überbrückungshilfen und Liquiditätshilfen für Unternehmen und Selbstständige außerhalb der Sozialpolitik bereitgestellt und auch steuerliche Erleichterungen gewährt. Die Bundesländer entwickelten jedoch teilweise eigene Programme. Im Bereich der Künstlersozialversicherung kam es unter anderem zu einer befristeten Stundung von Beiträgen.

Je nach Fallkonstellation und Bundesland ergaben sich unterschiedliche Unterstützungsformen. In der Öffentlichkeit sind gewisse Schwierigkeiten in der Handhabung der Soforthilfen für

---

<sup>1</sup> So steigt die schon seit längerer Zeit rückläufige Anzahl der selbstständig erwerbstätigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten wieder an: Von Februar 2020 bis Juli 2020 hat sich ihre Zahl um rund 18 Prozent erhöht; sie erreicht damit einen Wert, der zuletzt im vierten Quartal des Jahres 2018 verzeichnet wurde (Bundesagentur für Arbeit 2019; Bundesagentur für Arbeit 2020).

<sup>2</sup> Vorläufige (hochgerechnete) Werte zur tatsächlichen Nutzung der Kurzarbeit werden mittlerweile zumindest mit zweimonatiger Verzögerung von der Bundesagentur für Arbeit publiziert. Endgültige Werte liegen jedoch weiterhin erst nach einer fünfmonatigen Wartezeit vor, da die Abrechnungslisten der Unternehmen zur Erstattung des Kurzarbeitergelds von den einzelnen Agenturen für Arbeit erst erfasst, geprüft und abgerechnet werden müssen.

Selbstständige und Kleinunternehmen bekannt geworden. Dies lässt sich mit der Herausforderung einer sehr schnellen Reaktion und damit einer raschen Verabschiedung unterschiedlicher Fördermodelle auf Bundes- und Länderebene erklären, aus der divergierende Regelungen und administrative Schwierigkeiten resultierten. Gerade die Zielgruppe der Selbstständigen nahm unklare oder missverständliche Vorgaben wahr, etwa im Hinblick auf die aus ihrer Sicht schwierige Abgrenzung von Betriebs- und Lebenshaltungskosten. In der Ausgestaltung des Bundesprogramms wurde – bis zu den jüngsten Novemberhilfen – kein Ersatz für entgangenen Gewinn zur Finanzierung privater Lebenshaltungskosten gewährt.

Insgesamt kann in der Zusammenschau von Regelleistungen, deren krisenbezogenen Ergänzungen sowie weiteren ad hoc-Maßnahmen festgehalten werden, dass in Deutschland das in seinem Kern gut funktionierende System der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit auch unter dem Stresstest einer unerwarteten Pandemie leistungsfähig geblieben ist. Zudem konnten innerhalb der etablierten Strukturen auch Erweiterungen effektiv realisiert werden (etwa die krisenbezogene Erweiterung der Kurzarbeit oder der erleichterte Zugang zur sozialen Grundsicherung), auch wenn diese zu Beginn der Krise aufgrund hoher Fallzahlen zu administrativen Engpässen führten (etwa bei der Antragstellung zum Kurzarbeitergeld). Die Anlaufschwierigkeiten und Umsetzungsprobleme waren tendenziell dort am größten, wo ad hoc-Unterstützungsprogramme zur Stabilisierung von selbstständigen Existenzen ergriffen werden mussten, da die etablierten Sicherungssysteme (Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld) nicht griffen.

## 2.2 Internationaler Vergleich

Im internationalen Vergleich zählt Deutschland zu den OECD-Ländern, die vom Einbruch der Wirtschaftstätigkeit infolge der COVID-19-Pandemie überdurchschnittlich stark betroffen sind. Dies spiegelt die starke Exportabhängigkeit der deutschen Industrie wider. Im Hinblick auf die Branchen und Beschäftigungsgruppen, die von der pandemiebedingten Wirtschaftskrise besonders betroffen sind, unterscheidet sich die Lage in Deutschland aber kaum von derjenigen in Ländern mit einer ähnlichen wirtschaftlichen Position.

Im Hinblick auf die implementierten ad hoc-Maßnahmen zur Sicherung der Einkommen von Erwerbstätigen zeigt ein internationaler Vergleich ebenfalls eine große Übereinstimmung.<sup>3</sup> In der Regel beinhalten diese auch im Ausland

1. eine Ausweitung oder einen erleichterten Zugang bei Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder der sozialen Grundsicherung für Arbeitslose,
2. eine leichtere Nutzbarkeit von Kurzarbeit oder deren großzügigere Ausgestaltung in Form höherer Kostenentlastungen der Arbeitgeber, höherer Lohnersatzraten für Beschäftigte oder längere Bezugsdauern,
3. die Gewährung von betrieblichen Liquiditätshilfen für Selbstständige und Unternehmen (die im Folgenden nicht weiter betrachtet werden), sowie
4. Leistungen zur Stabilisierung der Einkommen von Selbstständigen.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch verschiedene Länderberichte des IZA Crisis Response Monitoring, deren jeweils aktuellste Versionen hier abrufbar sind: <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/>. Eichhorst et al. (2020) enthält diese Länderberichte sowie einen vergleichenden Übersichtsartikel mit Redaktionsschluss im Juni 2020, wobei für einige Länder bereits aktuellere Versionen vorliegen. Dieser Ausarbeitung deckt die Niederlande, Österreich, Frankreich, Schweden und Großbritannien ab. Hierzu wurden zusätzliche Informationen von Pierre Cahuc (SciencesPo, Paris), Oskar Nordström Skans (Universität Uppsala), René Böheim (Johannes Kepler Universität Linz), Egbert Jongen (CPB, Den Haag) sowie Rui Costa (LSE, London) im August und im November 2020 eingeholt.

Allerdings lassen sich im internationalen Vergleich bislang gleichwohl sehr unterschiedliche Veränderungen der Arbeitslosigkeit beobachten, die zudem mit einer unterschiedlichen Nutzung von Kurzarbeit einhergehen. Diesbezüglich deutet sich in einer Querschnittsbetrachtung verschiedener Länder wie erwartet ein negativer Zusammenhang an: In Ländern mit einer stärkeren Ausweitung der Kurzarbeit sind bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung eher geringere Anstiege der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen (Eichhorst, Marx und Rinne 2020; OECD 2020).

Derartige Länderunterschiede verweisen auf die Notwendigkeit, die verfügbaren Systeme der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit sowie die einzelnen Kurzarbeitsmodelle genauer zu untersuchen, wobei auch hier zwischen Regelsystemen und krisenbezogenen Anpassungen zu unterscheiden ist. Gleichzeitig müssen Selbstständige gesondert betrachtet werden, da diese in den meisten Ländern nicht oder nur sehr eingeschränkt etwa in die Arbeitslosenversicherung und Regelungen zur Kurzarbeit einbezogen sind (OECD 2018, 2020).

### 2.2.1 Soziale Absicherung von Arbeitslosen

Was die Unterstützung im Fall der Arbeitslosigkeit angeht, so unterhalten die meisten Sozialstaaten in Europa ein zweistufiges Sicherungssystem, welches sich aus einer beitragsfinanzierten, statusbezogenen Arbeitslosenversicherung und einer steuerfinanzierten, bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung zusammensetzt. Im internationalen Vergleich ist es wichtig, diese Systeme der Einkommensabsicherung sowohl einzeln als auch in ihrem Zusammenwirken zu betrachten.

Innerhalb der Regelsysteme bestehen im internationalen Umfeld erhebliche Unterschiede in der Leistungshöhe und -dauer sowie in der Ausgestaltung von Ober- und Untergrenzen der Transferzahlungen. Deutschland zeigt sich hierbei tendenziell als ein Land mittlerer Großzügigkeit innerhalb der Arbeitslosenversicherung. Eine moderate Obergrenze in Gestalt der Beitragsbemessungsgrenze begrenzt jedoch die Statussicherung bei höheren Einkommen, gleichzeitig gibt es keine Mindesthöhe des Arbeitslosengeldes oder veränderte Berechnungsformeln bei niedrigeren Verdiensten. **Frankreich** ist hierbei auffällig, da das dortige System eine im europäischen Vergleich hohe Beitragsbemessungsgrenze aufweist, die jedoch (vor der Krise) gesenkt wurde und gleichzeitig Mindestleistungen der Arbeitslosenversicherung vorgibt. Auch unterscheiden sich die Regelsysteme beim Einbezug von Beschäftigten mit durchbrochenen Erwerbsverläufen. Dies gilt etwa für den erleichterten Zugang von darstellenden Künstlern und verwandten Berufen zur Arbeitslosenversicherung in **Frankreich**, bei denen deutlich kürzere Dauern der Erwerbstätigkeit bereits einen substantiellen Leistungsanspruch entstehen lassen. Dies kann als eine Subvention des künstlerischen Sektors verstanden werden, geht jedoch auch mit einer stärkeren Nutzung von kurzfristigen Arbeitsverhältnissen in diesem Bereich einher – und zwar in deutlich größerem Umfang als bei der im Ansatz ähnlichen Regelung in Deutschland.

Arbeitslosenversicherung, Grundsicherung und weitere Leistungen müssen im Hinblick auf ihren Beitrag zur Einkommensstabilisierung jedoch auch als Gesamtsystem betrachtet werden. Allgemein weist Deutschland im Regelsystem im internationalen Vergleich einen hohen Abdeckungsgrad arbeitsloser oder arbeitssuchender Personen mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung in verschiedenen Verdienstkombinationen und Zeitpunkten der Arbeitslosigkeit auf. Dabei fällt nach gängigen Indikatoren die Großzügigkeit der Leistungen in den meisten Einkommenskombinationen nicht auffällig hoch oder niedrig aus. Das Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung sichert jedoch in Kombination mit der Grundsicherung nach vorliegenden Modellrechnungen in Deutschland Familien in besonders starkem Maße ab. Damit wird für diese Zielgruppe im Steuer- und Transfersystem eine substantielle und im internationalen Vergleich ausgeprägte automatische Stabilisierung gegenüber ökonomischen Schocks erreicht.

Als unmittelbare Krisenreaktion haben viele Länder im Frühjahr 2020 durch eher allgemeine Ausweitungen von Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung die Einkommensstabilisierung für breite Gruppen klar priorisiert. Dies gilt für die Lockerung der Bezugsbedingungen, längere oder höhere Transferzahlungen (insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen) und reduzierte Anforderungen der Aktivierung. Während der massiven Kontaktbeschränkungen und im Hinblick auf die angesichts des Wirtschaftseinbruchs nur sehr begrenzte Verfügbarkeit von offenen Stellen wurden insbesondere die Bezugsdauern von Arbeitslosengeld verlängert; dies lässt sich etwa in **Frankreich** ebenso beobachten wie in Deutschland. In **Österreich** wurde die „Notstandshilfe“ als bedarfsgeprüfte Leistung nach dem Auslaufen von Ansprüchen auf das Arbeitslosengeld (damit vergleichbar der früheren Arbeitslosenhilfe in Deutschland) auf das Niveau der Arbeitslosenversicherung erhöht. Dies gilt von Mitte März 2020 bis Ende Dezember 2020. In **Schweden** wurden Mindestversicherungszeiten reduziert und sowohl die minimale wie die maximale Leistungshöhe der Arbeitslosenunterstützung zeitlich befristet großzügiger gestaltet, um einerseits den Zugang zu Leistungen zu erleichtern und andererseits auch stärker statussichernd zu wirken. In den **Niederlanden** bestand im Frühjahr 2020 vorübergehend eine Sonderregelung für Arbeitslose in flexiblen Arrangements wie Null-Stunden-Verträgen oder Zeitarbeit (*TOFA, Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten*), die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hatten, aber etwa aufgrund von Partnereinkommen von Grundsicherung ausgeschlossen waren. In diesen Fällen wurden jeweils 550 Euro für drei Monate gewährt.

Insgesamt wird so deutlich, dass einige Erweiterungen der Regelsysteme für notwendig erachtet wurden, um die Einkommensstabilisierung für breitere Gruppen während der Krise zu verbessern.

### 2.2.2 Kurzarbeit

Kurzarbeit wird in der Corona-Krise im internationalen Umfeld deutlich stärker genutzt als während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/09, was einerseits mit der besonderen Natur des ökonomischen Schocks der COVID-19-Pandemie und andererseits mit der inzwischen stärkeren Etablierung von Kurzarbeit im Regelsystem europäischer Länder erklärt werden kann. Dies kann als Ergebnis der Erfahrungen aus der damaligen Krise gedeutet werden.

Die Regelsysteme der Kurzarbeit sind jedoch, ähnlich wie in Deutschland, in den meisten europäischen Ländern auf vergleichsweise kurze Anspruchsdauern ausgelegt und entlasten die Arbeitgeber nur teilweise von den Arbeitskosten. Allgemein wurde diese Regelstruktur, vergleichbar auch der Einschätzung in Deutschland, zu Beginn der aktuellen Krise als nicht ausreichend angesehen, um den noch nicht vollständig absehbaren Effekt der Pandemie auf Beschäftigung abzdämpfen und einen rapiden Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden (Konle-Seidl 2020; OECD 2020; Eichhorst et al. 2020).

In Erweiterung der jeweils bestehenden Regelsysteme wurde die Kurzarbeit in vielen Ländern bereits zu Beginn der Pandemie für Unternehmen und Beschäftigte (vorübergehend) großzügiger gestaltet und leichter zugänglich gemacht, um Arbeitslosigkeit nach Möglichkeit nicht entstehen zu lassen oder wenigstens zu verzögern (etwa in **Frankreich** oder **Italien**). In einigen Ländern wurden aus Anlass der Pandemie neue und großzügige Kurzarbeitssysteme geschaffen oder die bestehenden Modelle ersetzt (etwa **Schweden**, **Österreich**, **Niederlande** oder **Großbritannien**).

Ihrem Charakter nach bleibt die Kurzarbeit auch im Ländervergleich generell eine einkommensbezogene und damit statussichernde Leistung für Beschäftigte in einem langfristig bestehenden Arbeitsverhältnis. Einige Länder sehen höhere Leistungssätze bei geringen Verdiensten vor, was

auch als Reaktion auf die stärkere Betroffenheit von Dienstleistungssektoren mit tendenziell niedrigeren Gehältern im Vergleich zur Industrie interpretiert werden kann. So umfasste die Ausweitung der Kurzarbeitsregelungen in **Frankreich** (*Activité Partielle*) auch eine höhere Obergrenze der Lohnersatzrate, welche 100 Prozent bei einer Entlohnung zum Mindestlohn und 84 Prozent bei höheren Bruttolöhnen bis zu einem Maximum des 4,5-fachen des Mindestlohns beträgt. Außerdem wurde eine Kostenbeteiligung der Arbeitgeber ausgesetzt und eine rückwirkende Gewährung einer Frist von dreißig Tagen für die Antragstellung eingeräumt. Auch in **Österreich** ist die Corona-Kurzarbeit im Jahr 2020 mit nach Verdiensthöhe unterschiedlichen Bruttolohnersatzraten von bis zu 90 Prozent (dies ist bei geringen Verdiensten der Fall) verbunden. In einigen Ländern, darunter **Frankreich, Italien** oder die **Schweiz**, wurde Kurzarbeit auf atypisch Beschäftigte wie befristet Beschäftigte, Zeitarbeitskräfte, Hausangestellte sowie Auszubildende und mithelfende Familienangehörige ausgeweitet, in **Schweden** auch auf Selbstständige mit eigenem Unternehmen mit beschränkter Haftung (Hensvik und Skans 2020). In dieser frühen Krisenphase war der Einsatz von Kurzarbeit in vielen Ländern mit erheblichen administrativen Zusatzbelastungen und Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen verbunden.

Während die ersten Monate nach dem Ausbruch der Pandemie deutlich vom primären Ziel einer Stabilisierung bestehender Arbeitsverhältnisse geprägt waren, sind danach in einigen Ländern Veränderungen in Richtung eines allmählichen „Phasing Out“ von Kurzarbeit erkennbar geworden. Seit dem 1. Juni 2020 hat **Frankreich** den Arbeitgebern wieder Kosten für die Inanspruchnahme der überwiegend aus Steuerzuschüssen gespeisten *Activité Partielle* in Sektoren auferlegt, in denen die Wirtschaftstätigkeit allmählich wieder aufgenommen worden ist. Während die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer immer noch 70 Prozent ihres üblichen Bruttolohns für nicht geleistete Arbeitsstunden erhalten, zahlen die Unternehmen 15 Prozent dieses Betrags. Somit sind die Kosten, die einem Unternehmen bei Ausfallstunden entstehen, wieder deutlich gestiegen. Sektoren, die weiterhin Beschränkungen unterliegen (z.B. Tourismus, Gastgewerbe oder Kultur), bleiben davon ausgenommen. Die *Activité Partielle* sollte ab November 2020 sowohl den Unternehmen als auch den Beschäftigten generell gegenüber weniger großzügig werden. Die Bruttolohnersatzrate für nicht geleistete Arbeitsstunden sollte von 70 auf 60 Prozent sinken und Unternehmen werden für 40 Prozent dieses Betrags aufkommen müssen. Angesichts einer zwischenzeitlichen Verschärfung der Krise wurden diese Regelungen Ende Oktober 2020 auf Februar 2021 verschoben. In besonders von Schließungen betroffenen Branchen werden auch alle Kosten staatlicherseits übernommen. Auch gibt es mittlerweile in Frankreich eine stärkere Förderung der Arbeitgeber im Falle der Weiterbildung während der Dauer der Kurzarbeit. Im Gegenzug zur Erstattung der Weiterbildungskosten (zu 100 Prozent bis Ende Oktober, danach 70 bis 80 Prozent, mit einer Obergrenze von 6.000 Euro pro Jahr) müssen die Arbeitgeber zusichern, ihre Arbeitskräfte während der Phase der Kurzarbeit weiter zu beschäftigen und die Zustimmung der Beschäftigten zur Weiterbildung (außerhalb der geleisteten Arbeitszeit) einholen.

Gleichzeitig wurde jedoch für Unternehmen mit längerfristigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten ein neues Instrument geschaffen. Ab dem 1. Juli 2020 können sich diese Unternehmen um die *Activité Réduite de Maintien dans l'Emploi* bewerben, die bis zum Jahr 2022 befristet ist. Die Regelung sieht eine maximale Arbeitszeitverkürzung von 40 Prozent (in Ausnahmefällen von 50 Prozent) vor und stellt sicher, dass Beschäftigte 70 Prozent ihres üblichen Bruttolohns für nicht gearbeitete Stunden erhalten. Arbeitgeber müssen 15 Prozent dieser Zahlungen übernehmen, wenn diese auf vor Oktober 2020 erworbenen Ansprüchen basieren, und 20 Prozent bei später erworbenen Ansprüchen. Ansprüche können nur geltend gemacht werden, wenn es eine tarifvertragliche oder betriebliche Vereinbarung über die langfristige Kurzarbeit im jeweiligen Unternehmen oder der betreffenden Branche gibt (Cahuc 2020).

Auch in **Österreich** trat Kurzarbeit im Herbst 2020 in eine neue Phase ein („Kurzarbeit neu“). Die zunächst auf sechs (d.h. zwei Mal drei) Monate befristete und aus staatlichen Zuschüssen an die Arbeitslosenversicherung finanzierte österreichische „Corona-Kurzarbeit“ (Phase 1) wurde dabei um einen weiteren Monat bis Ende September 2020 verlängert (Phase 2), während das neue Kurzarbeitsmodell (Phase 3) ab 1. Oktober 2020 gilt und von Unternehmen für sechs Monate beantragt werden kann. Zwar blieben die Lohnersatzraten unverändert, die Mindestarbeitszeit wurde jedoch von zehn auf 30 Prozent angehoben; sie kann jedoch mit Zustimmung der Sozialpartner in Sonderfällen unterschritten werden, wobei Ende Oktober 2020 beschlossen wurde, dass von neuerlichen Schließungen betroffene Branchen auch Arbeitsausfälle von 90 bis 100 Prozent geltend machen können. Die Höchstarbeitszeit in der Kurzarbeit beträgt 80 Prozent (bisher mindestens 10 Prozent und maximal 90 Prozent der Arbeitszeit). Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen zusätzlich bereit sein, in der Kurzarbeitszeit eine Weiterbildung zu machen, wenn diese vom Unternehmen angeboten wird. Für kleine Betriebe sollen neue Angebote zur Weiterbildung in Kooperation mit dem Arbeitsmarktservice, also der österreichischen Arbeitsverwaltung, erstellt werden. Die Kosten der Weiterbildung teilen sich die Arbeitsverwaltung zu 60 Prozent und die Arbeitgeber zu 40 Prozent (Böheim und Leoni 2020).

In **Schweden** wurde Anfang 2020 ein Regelsystem der Kurzarbeit neu eingeführt und – bereits krisenbezogen – bis Ende 2020 großzügiger ausgestaltet als ursprünglich geplant. Zusätzlich zu diesem bereits krisenbedingt erweiterten Kurzarbeitsmodell konnten die schwedischen Arbeitgeber ab dem 1. Mai 2020 für drei Monate die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten um bis zu 80 Prozent (statt zuvor bis 60 Prozent, für maximal sechs Monate) reduzieren, wobei der Staat den größten Teil der Kosten trug. Die Lohnkosten wurden um über 70 Prozent (davor 50 Prozent) gesenkt, während die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während dieser Phase fast 90 Prozent ihres ursprünglichen Lohns behielten. In Verbindung mit den reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber konnten die Arbeitgeberkosten ab Mai 2020 bis Juli 2020 um bis zu 86 Prozent gesenkt werden. Bis März 2021 gilt das erweiterte krisenbezogene Kurzarbeitsmodell fort. Danach soll es für einige Monate, vorgesehen ist bis Juni 2021, nur noch eingeschränkt fortbestehen. Auch soll Weiterbildung während der Kurzarbeit stärker gefördert werden, was bislang nicht der Fall ist. Hierfür werden im Haushaltsentwurf für das Jahr 2021 zusätzliche Mittel bereitgestellt (Hensvik und Skans 2020).

In den **Niederlanden** wurde die Regelung zur Verkürzung der Arbeitszeit (unter Nutzung des Arbeitslosengeldes) zur Krisenbewältigung in eine staatlich finanzierte Regelung zum vorübergehenden Arbeitskostenausgleich mit dem Namen *Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging ten behoeve van behoud van Werkgelegenheid (NOW)* umgewandelt. Ein Arbeitgeber, der mit einem Umsatzverlust von mindestens 20 Prozent rechnet, kann für drei Monate (abhängig vom Umsatzverlust) einen Zuschuss zu den Lohnbeiträgen in Höhe von maximal 90 Prozent der Lohnsumme beantragen, solange keine Mitarbeiter aus wirtschaftlichen Gründen entlassen werden und ihre Löhne während des Zuschusszeitraums nicht gekürzt werden, was einer Bruttolohnersatzrate von 100 Prozent entspricht. Diese Regelung wurde zuletzt bis Mitte 2021 verlängert, wobei der maximale Zuschuss aber auf 60 Prozent gesenkt wurde. Gleichzeitig wurden für die Jahre 2020 und 2021 staatliche Mittel für die Qualifizierung bereitgestellt, um Übergänge auf andere Arbeitsplätze zu fördern. Konkret müssen Arbeitgeber, die *NOW* nutzen, Arbeitskräfte, die entlassen werden oder von Entlassung bedroht sind, bei der Stellensuche unterstützen. Dies umfasst eine Karriereberatung einerseits und (Online-) Weiterbildung andererseits (Jongen und Verstraten 2020).

Interessant erscheint auch das Modell des *furloughing* in **Großbritannien** im Rahmen des steuerfinanzierten *Corona Virus Job Retention Scheme*, welches die Entsendung von freigestellten Arbeitskräften in andere Unternehmen zulässt. Dieses Modell gilt zunächst bis März 2021

weiter. Die Lohnersatzrate beträgt in Großbritannien weiterhin 80 Prozent – mit einer Obergrenze von 2.500 GBP. Im Frühjahr 2021 soll dieses Modell durch ein *Job Support Scheme* ersetzt werden, eine auf kleinere und mittlere Unternehmen begrenzte Kurzarbeitsregelung, wobei mindestens ein Drittel der Arbeitszeit tatsächlich geleistet werden muss. Weiterbildung spielt in Großbritannien keine Rolle innerhalb der Kurzarbeit (Costa und Machin 2020).

Insgesamt wurden also die Systeme der Kurzarbeit zu Beginn der Krise im Hinblick auf einfachere Zugangsvoraussetzungen, höhere Lohnersatzraten, eine zum Teil längere Gewährung und stärkere arbeitgeberseitige Entlastungen zulasten des Staatshaushaltes kurzfristig ausgeweitet oder durch von vornherein großzügigere krisenbezogene Modelle ersetzt, die überwiegend aus Steuermitteln oder Zuschüssen an die Sozialversicherung finanziert wurden.

Mittlerweile wurden jedoch – im Gegensatz zur frühzeitigen und bemerkenswert langfristigen Verlängerung der Anspruchsdauer der Kurzarbeit in Deutschland – im Zuge der Verlängerung der krisenbezogenen Kurzarbeitsmodelle Schritte zur Einschränkung der arbeitgeberseitigen Entlastungen und verminderter Lohnersatzzahlungen eingeleitet. Allerdings wurden angesichts einer zwischenzeitlichen Zunahme des Infektionsgeschehens angekündigte Änderungen zum Teil aufgeschoben. Es zeichnet sich dennoch ab, dass der Einsatz von Kurzarbeit für Arbeitgeber auf Sicht, also innerhalb der nächsten Monate, schrittweise wieder teurer werden wird. Das mittelfristige Ziel ist in vielen Ländern der Übergang von einer eher passiven, stabilisierenden Phase der Kurzarbeit zu einer Phase, in der Weiterbildung während der Kurzarbeit intensiviert wird und in der Arbeitgeber die Perspektiven einer Weiterbeschäftigung der Personen in Kurzarbeit (aufgrund einer steigenden Kostenbeteiligung) stärker berücksichtigen müssen. Über die Wirkungen dieser Entwicklungen auf das betriebliche Verhalten, insbesondere eine vermehrte Weiterbildungsaktivität, ist jedoch wenig bekannt. Offen bleibt zum Zeitpunkt der Berichtslegung zudem die weitere Perspektive des „Phasing Out“ der Kurzarbeit, da in Abhängigkeit vom weiteren Krisenverlauf möglicherweise erneut der Stabilisierung von Arbeitsplätzen Priorität eingeräumt werden könnte.

### 2.2.3 Soziale Absicherung von Selbstständigen

Die Absicherung der Selbstständigen kann generell als Achillesferse der Sozialpolitik in vielen europäischen Ländern, insbesondere in Kontinentaleuropa, angesehen werden. Deren Sozialversicherungssysteme sind nach wie vor weit überwiegend auf abhängig Beschäftigte ausgerichtet, wobei der Statusabgrenzung von abhängiger und selbstständiger Tätigkeit eine entscheidende Rolle zufällt. Dies ist in der Situation vor der aktuellen Krise bereits angesichts neuer und wachsender Formen ökonomisch abhängiger Selbstständigkeit und vielen unterschiedlichen „Grauzonen“ der Erwerbstätigkeit virulent geworden. Der Regelfall ist, Selbstständige auf Systeme der Sozial- oder Arbeitslosenhilfe, also der Grundsicherung, zu verweisen, während in einigen der hier ausgewählten Ländern auch freiwillige Optionen zur Versicherung bei Selbstständigkeit, insbesondere zur Weiterversicherung bei Beginn einer selbstständigen Tätigkeit nach einer abhängigen Beschäftigung, bestehen.

In manchen der Länder besteht jedoch gleichwohl bereits im Regelsystem eine partielle Einbeziehung von bestimmten Gruppen von Selbstständigen in die Arbeitslosenversicherung (OECD 2018; Schoukens und Weber 2020; Spasova 2019). So wurde etwa Ende 2019 in **Frankreich**, also kurz vor dem Ausbruch der Pandemie, ein Anspruch auf Arbeitslosengeld für Freiberufler eingeführt, deren Gewerbe in die Insolvenz gegangen ist (*allocation travailleurs indépendants*). Hierbei müssen in den beiden Jahren vor der Insolvenz jeweils mindestens 10.000 Euro Einkünfte erzielt worden sein und die aktuellen Einkünfte unter die Bedürftigkeitschwelle gefallen sein, auch muss sich der Selbstständige arbeitsuchend melden. In diesem Fall werden aus Steuermitteln für bis zu sechs Monate Zahlungen von 800 Euro gewährt. Darüber

hinaus besteht auch eine Weiterversicherung von vormals abhängig Beschäftigten bei der Gründung oder Übernahme eines Betriebs als Selbstständige.

In **Österreich** besteht schon seit 2008 eine Beitragspflicht der Arbeitgeber für die Arbeitslosenversicherung so genannter „freier Dienstnehmer“, die als freie Mitarbeiter an der Grenze zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit angesiedelt sind und bezüglich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge wie abhängig Beschäftigte behandelt werden. Dies gilt jedoch nicht für Selbstständige in anderen Konstellationen, denn Selbstständige sind auch in Österreich nicht automatisch gegen Arbeitslosigkeit versichert (Fink und Nagl 2018). Selbstständige, die ihre selbstständige Tätigkeit nach 2008 aufgenommen haben, behalten den Anspruch auf Arbeitslosengeld für maximal fünf Jahre, wenn sie weniger als fünf Jahre vor ihrer selbstständigen Tätigkeit abhängig beschäftigt waren. Sie behalten ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld für einen unbegrenzten Zeitraum, wenn sie vor ihrer Selbstständigkeit fünf Jahre oder länger als abhängig Beschäftigte gearbeitet haben. Selbstständig Erwerbstätige können sich auch innerhalb von sechs Monaten nach Beginn ihrer selbstständigen Tätigkeit freiwillig bei der Sozialversicherung versichern, wobei diese Entscheidung für acht Jahre bindet. Insgesamt zeigt sich aber wie in Deutschland auch nur eine sehr geringe Bereitschaft zur freiwilligen Versicherung bei weniger als einem Prozent der Selbstständigen. Die Selbstständigen müssen zwar den kombinierten Beitragssatz von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichten, können aber die Bemessungsgrundlage wählen. Dies führt dazu, dass die wenigen freiwillig Versicherten überwiegend nur die geringstmöglichen Beiträge zahlen (Fink und Nagl 2018). In der aktuellen Krise wurde jedoch ein spezieller Härtefallfonds für die Sicherung der Lebenshaltungskosten von Selbstständigen eingerichtet, wobei sich die Auszahlungsmodalitäten über die Monate verändert haben. Derzeit werden 80 Prozent der weggefallenen Einkünfte, mindestens 500 Euro pro Monat ersetzt. Dieser Fonds ist bis Mitte März 2021 befristet (Böheim und Leoni 2020).

In Skandinavien ist die Integration der Selbstständigen in die freiwilligen Arbeitslosenkassen weiter fortgeschritten. So besteht etwa in **Schweden** für Selbstständige eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, sofern sie freiwillig der für Selbstständige zuständigen Arbeitslosenkasse beitreten, während Plattformbeschäftigte eine der anderen Arbeitslosenkassen beitreten können. Selbstständige erhalten im schwedischen Modell Zahlungen aus diesem Fonds, wenn sie ihr Gewerbe stilllegen, was als verlässlicher Nachweis einer unfreiwilligen Arbeitslosigkeit angesehen werden kann. Nach dieser Phase der Arbeitslosigkeit sind sie fünf Jahre nicht mehr anspruchsberechtigt. Etwa 60 Prozent der Selbstständigen (einschließlich der Angestellten in Kleinstbetrieben) sind auf diese Weise abgesichert. Dieser hohe Anteil lässt sich mit der starken staatlichen Subventionierung der Arbeitslosenkassen in Schweden, auch bei den Selbstständigen, erklären (Kolsrud 2018).

In der aktuellen Krise hatten jedoch gerade selbstständig erwerbstätige Personen teilweise große Einkommenseinbußen zu verzeichnen, die nicht durch eine Sozialversicherung abgedeckt waren. Eine wesentliche Krisenreaktion bestand deshalb auch außerhalb Deutschlands aus steuerfinanzierten, staatlichen ad hoc-Hilfen für Kleinbetriebe. Durchaus vergleichbar mit der Situation in Deutschland waren jedoch auch die damit verbundenen administrativen Schwierigkeiten und Verzögerungen. Hinzu kamen jedoch auch zeitlich befristete Unterstützungsprogramme zur Sicherung der Einkommen von selbstständigen Erwerbstätigen. Bemerkenswert erscheint insbesondere das Modell einer temporären Unterstützung von Selbstständigen in den **Niederlanden** (*Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers, TOZO*) auf dem Niveau der Grundsicherung, zunächst ohne, seit Juni 2020 mit einer Bedürftigkeitsprüfung unter Berücksichtigung von Partnereinkommen oder -vermögen. Diese Regelung ergänzt eine schon länger bestehende spezifische Sozialhilfe für Selbstständige, die jedoch schwieriger zugänglich ist. TOZO wurde auf dem Höhepunkt der Krise von etwa 25 Prozent der niederländischen

Selbstständigen in Anspruch genommen. Ende August 2020 wurde TOZO – wie auch die Kurzarbeit *NOW* – bis zum 1. Juli 2021 verlängert, die Einführung einer Vermögensprüfung aber von Oktober 2020 auf April 2021 verschoben (Jongen und Verstraten 2020).

Auch in **Schweden** bestand für Selbstständige ohne eigene Rechtsform temporär von März bis Juli 2020 ein Programm zum Ersatz von 75 Prozent der Einkünfte, die gegenüber 2019 weggefallen waren. In **Großbritannien**, wo Arbeitslose keinen Zugang zur Arbeitslosenversicherung haben, besteht mit dem *SEISS (Coronavirus Self-Employed Income Support Scheme)* ein ähnliches befristetes Programm zur Einkommensstabilisierung der Selbstständigen in Höhe von 80 Prozent der monatlichen Erträge bis zu 7.500 GBP innerhalb eines Quartals. *SEISS* wurde Mitte 2020 von etwa 60 Prozent der Zielgruppe genutzt und wurde bis April 2021 verlängert (Costa und Machin 2020).

Bei den zuletzt genannten Krisenmaßnahmen handelt es sich also durchweg um temporäre, steuerfinanzierte Programme. Derzeit sind noch keine Bestrebungen erkennbar, die Absicherung der Selbstständigen durch beitragsfinanzierte und verpflichtende oder aber freiwillige, jedoch stark subventionierte Arbeitslosenversicherungen auf Dauer herzustellen.

#### 2.2.4 Schlussfolgerungen

Insgesamt zeigt sich für Deutschland wie auch im internationalen Vergleich eine relativ gute Funktionsfähigkeit der Regelsysteme aus Arbeitslosenversicherung, Grundsicherung und Kurzarbeit. Gleichzeitig sind atypisch Beschäftigte und selbstständig tätige Personen weniger gut in die Regelsysteme der Sozialversicherung einbezogen.

Im Grunde standen im Frühjahr 2020 alle Sozialstaaten in Europa vor der identischen Herausforderung, die vorhandenen Regelsysteme durch die Anpassung wesentlicher Parameter auf eine unerwartete Krisenlage mit ungewisser Schwere, Breite und Dauer vorzubereiten. Die klar priorisierte Beschäftigungs- und Einkommensstabilisierung von abhängig Beschäftigten wurde durch erweiterte Regelungen zur Kurzarbeit einerseits und eine Ausweitung der Leistungen der Arbeitslosenunterstützung und der Grundsicherung andererseits erreicht. Diese kurzfristigen Änderungen an den Regelsystemen verliefen in Deutschland grundsätzlich ähnlich zu den Reaktionsmustern anderer Staaten. Bemerkenswert hierbei ist, neben der Ähnlichkeit der Anpassungen, auch das generelle Fehlen von „Krisenautomatismen“ jenseits automatischer Stabilisatoren. So manövrierte kein Land ohne krisenbezogene Anpassungen durch die Krise; dafür lagen jedoch – soweit bekannt – keine vorab ausgearbeiteten Pläne vor. Gleichwohl waren die untersuchten Länder kurzfristig zu erheblichen Anstrengungen in der Lage. Als größere Herausforderungen erwiesen sich die Implementation von ad hoc-Wirtschaftshilfen für Kleinunternehmen und die Einkommensunterstützung für Selbstständige, für die keine routineartigen Instrumente bereitstanden und die nicht in die Sozialversicherung einbezogen waren.

Von besonderer Bedeutung für die Diskussion in Deutschland dürften zum einen die Bemühungen um ein schrittweises Zurückfahren der Kurzarbeit in Verbindung mit Ansätzen einer stärkeren Verknüpfung mit Weiterbildungsaktivitäten sein. Hier zeigt der internationale Vergleich, dass andere Länder einerseits anstreben, die Arbeitgeber wieder stärker an den Kosten der Kurzarbeit zu beteiligen, und andererseits Weiterbildungsmaßnahmen vermehrt fördern.

Zum anderen könnten die beobachteten temporären und steuerfinanzierten Sicherungssysteme für Selbstständige, wie etwa in den Niederlanden, der Einstieg in institutionell stabilere Lösungen für diese Gruppe (außerhalb der Grundsicherung) sein. Ungelöst sind jedoch Fragen einer stärkeren Einbeziehung von Selbstständigen in beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherungen, damit durch deren eigene Vorsorge eine Abwälzung ihrer Einkommensrisiken auf den Staatshaushalt vermieden werden kann. Freiwillige Angebote zur Absicherung oder zur

Weiterversicherung im Fall der Existenzgründung erreichen hierbei aufgrund adverser Selektion nur eine begrenzte Abdeckung und bedürften für eine stärkere Bereitschaft zur Absicherung einer starken Subvention, wie etwa in Schweden. Alternativen hierzu sind obligatorische Systeme der Arbeitslosenversicherung auch für Selbstständige, wobei nach Gruppen von Selbstständigen differenziert und arbeitnehmerähnlichere Selbstständige eher einbezogen werden könnten als andere.

Da institutionelle Veränderungen zudem in den deutschen Kontext eingebettet werden müssen, können die Beobachtungen aus dem Ausland keine fertigen Blaupausen für Deutschland bieten. Wie institutionelle Veränderungen im deutschen Kontext konkret aussehen könnten, diskutiert der nächste Abschnitt.

### 3. Ansatzpunkte für eine resilientere soziale Einkommenssicherung

#### 3.1 Einleitung

Insgesamt hat in Deutschland die soziale Absicherung der Erwerbseinkommen im Verlauf der COVID-19-Wirtschaftskrise bisher sehr gut funktioniert. Ein entscheidender Grund hierfür ist, dass die große Mehrheit der Erwerbstätigen aufgrund ihres Beschäftigungsstatus regelhaft in das System der Arbeitslosenversicherung eingebunden ist und zudem über einen geregelten Zugang zu Lohnersatzleistungen bei Kurzarbeit, im Krankheitsfall oder bei vorübergehend kurzfristig zu leistender Sorgearbeit in der Familie verfügen, die in der Pandemielage an Bedeutung gewonnen haben. Darüber hinaus ist es der Politik gelungen, zügig Anpassungen innerhalb des Regelsystems wie die Ausweitung der Kurzarbeit oder erleichterte Zugangsvoraussetzungen in den Systemen der sozialen Grundsicherung vorzunehmen. Damit konnten in Reaktion auf die schwere, jedoch als vorübergehend erachtete Wirtschaftskrise die Einkommen der Betroffenen befristet großzügiger abgesichert werden. Diese Anpassungsreaktion wurde begünstigt durch besondere Umstände:

- die Vorerfahrungen mit der Ausweitung des Kurzarbeitergelds als Instrument der Beschäftigungsstabilisierung während der durch die globale Finanzkrise ausgelösten großen Rezession 2008/09;
- die in der Zeit vor Corona realisierten hohen Einnahmenüberschüsse in den öffentlichen Haushalten, durch die Schuldenlasten verringert und finanzielle Handlungsspielräume des Staates und der Sozialversicherungen vergrößert werden konnten.

In der Krise Anpassungen innerhalb statt außerhalb des Regelsystems vorzunehmen, ist dem Tempo und der Qualität der Implementation von notwendigen ergänzenden Hilfen förderlich. Dennoch konnte die deutsche Politik in Reaktion auf die pandemiebedingte Rezession nicht ohne zusätzliche ad hoc-Maßnahmen auskommen, um auch solche Erwerbstätige zu erreichen, die aufgrund ihres Beschäftigungsstatus aus den Regelsystemen herausfallen.

Zu diesen ad hoc-Maßnahmen zählen etwa die Überbrückungshilfen für Studierende in einer akuten pandemiebedingten Notlage. Ein größeres Finanzvolumen erreichen die diversen Soforthilfen für die Zielgruppe der Selbstständigen. Diese waren auf Bundesebene allerdings ausschließlich mit dem Ziel verbunden, die Fortbestandsfähigkeit der Unternehmen zu sichern. Ergänzende Unterstützungsangebote von Ländern und Kommunen waren teilweise auch darauf ausgerichtet, den Lebensunterhalt der Unternehmerinnen und Unternehmer – insbesondere von Solo-Selbstständigen – zu sichern. Die unterschiedlich gestalteten dezentralen Maßnahmen zur Einkommenssicherung von Selbstständigen erscheinen allerdings wenig transparent und lassen Sicherungslücken, so dass bedürftige Selbstständige gegebenenfalls auf das System der sozialen Grundsicherung angewiesen sind.

Auch wenn die soziale Einkommenssicherung in Deutschland in der Corona-Rezession alles in allem gut funktioniert hat, bleibt zu fragen, wie bei künftigen schweren gesamtwirtschaftlichen Störungen, die von seltenen globalen Schocks ausgehen, die Erwerbseinkommen noch besser und sozial ausgewogener abgesichert werden könnten.

Um die Widerstandsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme in dieser Hinsicht zu verbessern, gibt es verschiedene arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ansatzpunkte, die im Folgenden näher beleuchtet werden:

- die Vermeidung von Ineffizienzen in den bestehenden Regelsystemen zur Absicherung von Einkommensausfällen bei Arbeitslosigkeit, und
- die Vorbereitung von sozial- und arbeitsmarktpolitischen Handlungsplänen, um die Reaktionsfähigkeit der zuständigen Institutionen bei Eintritt einer schweren gesamtwirtschaftlichen Störung zu verbessern.

### **3.2 Vermeidung von Ineffizienzen in den Regelsystemen**

#### **3.2.1 Statusneutrale Arbeitslosenversicherung**

Der wirtschaftliche Einbruch durch die COVID-19-Pandemie trifft die deutsche Volkswirtschaft nicht nur stärker, sondern unterscheidet sich auch strukturell von der großen Rezession im Zusammenhang mit der globalen Finanz- und Schuldenkrise 2008/09. Die aktuelle Rezession betrifft nicht nur hauptsächlich das Verarbeitende Gewerbe, das durch einen hohen Anteil von sozial gut abgesicherten Fachkräften geprägt ist. Infolge von Kontaktbeschränkungen leiden nun auch Teile des Dienstleistungssektors ebenfalls unter gravierenden Nachfrageausfällen, insbesondere das Gast- und Beherbergungsgewerbe, das Veranstaltungsgewerbe und der Kultur- und Kreativsektor.

Diese Bereiche der Wirtschaft sind gekennzeichnet durch relativ hohe Beschäftigtenanteile sowohl (Solo-)Selbstständiger mit niedrigen Einkommen als auch geringfügig entlohnter abhängig Beschäftigter. Diese beiden Gruppen von Erwerbstätigen sind infolge ihres Arbeitsmarktstatus bislang nicht regelhaft sozialversichert und somit auch nicht in die Arbeitslosenversicherung einbezogen. Entsprechend sind das bei fehlenden Aufträgen ausfallende Einkommen, mit dem Selbstständige ihre laufenden Lebenshaltungskosten decken, und die Einkommenseinbußen von geringfügig Beschäftigten bei Verlust ihres Minijobs nicht sozial gesichert, sondern müssen durch andere Einkommen oder Rücklagen ausgeglichen werden. Wie in der Corona-Krise deutlich geworden ist, verfügen Betroffene jedoch häufig nicht über ausreichende Liquiditätsreserven, um ihren Lebensstandard abzusichern, sodass sie schon nach kurzer Zeit in kritische finanzielle Lagen kommen können. Im Bedarfsfall werden sie auf die soziale Grundsicherung verwiesen,<sup>4</sup> deren Inanspruchnahme aber mit einem Statusverlust einhergehen kann.

Hier wird ein Bedarf erkennbar, die soziale Einkommenssicherung im Fall eines Verlusts der Arbeit nicht nur auf das Normalarbeitsverhältnis auszurichten, sondern vielmehr möglichst neutral zu gestalten, also alle Gruppen von Erwerbstätigen unabhängig vom Arbeitsmarktstatus in das System der Arbeitslosenversicherung einzubeziehen. Statusneutralität kann helfen, Sicherungslücken zu schließen, und damit die horizontale Verteilungsgerechtigkeit stärken. Diese Vorteile greifen auch außerhalb des volkswirtschaftlichen Krisenfalls, etwa bei den Erwerbstätigen mit häufigen Statuswechseln oder mit mehreren parallelen Arbeitsverhältnissen.

---

<sup>4</sup> Bei Studierenden gibt es regelmäßig keinen Anspruch auf Grundsicherung, wenn die Ausbildung dem Grunde nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) förderfähig ist und sie außerhalb des Haushaltes der Eltern wohnen.

Wie die folgenden Ausführungen zeigen, unterscheiden sich die Ansatzpunkte, um ein effektiv weniger statusabhängiges System der Arbeitslosenversicherung in Deutschland zu entwickeln, im Hinblick auf Selbstständige und geringfügig entlohnte Beschäftigte deutlich.

### **Abbau der Privilegierung geringfügig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse**

Was die geringfügig entlohten Beschäftigten betrifft, ließe sich Statusneutralität formal recht einfach herstellen, indem die sozialversicherungsrechtliche Privilegierung von Minijobs gegenüber anderen abhängigen Beschäftigungsverhältnissen zurückgeführt wird.

Die Minimallösung wäre, auch bei geringfügig entlohten Beschäftigungsverhältnissen Pflichtbeiträge zur Arbeitslosenversicherung zu erheben.<sup>5</sup> Eine Lösung auf Basis von freiwilligen Beitragszahlungen, wie sie mit der Wahlmöglichkeit für geringfügig Beschäftigte besteht, die Rentenbeiträge der Arbeitgeber mit eigenen Mitteln aufzustocken, scheidet dagegen aus. Sie würde bevorzugt von Beschäftigten mit einem erhöhten Risiko der Arbeitslosigkeit in Anspruch genommen. Außerdem dürften die Beiträge in vielen Konstellationen nur geringe Erträge abwerfen, etwa weil Anwartschaftszeiten für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld wegen der hohen Instabilität von Minijobs eher selten erreicht werden. Dass Ertragsüberlegungen bei den Entscheidungen der geringfügig entlohten Beschäftigten über freiwillige Zusatzbeiträge eine Rolle spielen, zeigt sich an der seltenen Nutzung der Möglichkeit zur Aufstockung ihrer Rentenbeiträge.

Allerdings dürfte die Minimallösung einer Pflichtmitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung zu vergleichbaren Konditionen, wie sie für die übrigen abhängig Beschäftigten gelten, im Hinblick auf das Ziel der Einkommenssicherung von geringfügig entlohten Beschäftigten letztlich wenig effektiv sein. Diese Einschätzung begründet sich daraus, dass selbst nach einer solchen partiellen Reform die sozialversicherungs- und steuerrechtliche Privilegierung der Minijobs fortbesteht und einem Niedriglohnsektor im Arbeitsmarkt Vorschub leistet, der durch geringe Aufstiegschancen, häufig nicht qualifikationsadäquate Tätigkeiten und signifikant höhere Arbeitsplatzrisiken in wirtschaftlichen Schwächephase gekennzeichnet ist. Daher wäre ein umfassenderer systemischer Ansatz zu bevorzugen, der die (übrigens auch international gesehen) ausgeprägte Sonderstellung geringfügig entlohnter abhängiger Beschäftigung in Deutschland zur Disposition stellt, um die damit verbundene tiefe Spaltung des Arbeitsmarkts perspektivisch zu überwinden.

Die Maximallösung wäre, die Statusdifferenzierung bei abhängig Beschäftigten vollständig zu beseitigen, indem die Institution der Minijobs abgeschafft wird. Allerdings ist bei einem solchen Paradigmenwechsel mit erheblichen Widerständen zu rechnen – sowohl auf Seiten der betroffenen Beschäftigten, deren Nettoeinkommen zumindest kurzfristig zurückgeht, als auch auf Seiten der Unternehmen, die damit ein Instrument der flexiblen Arbeitsorganisation verlieren. Für einen weicheren Übergang gibt es verschiedene Ansätze.

So hat die Sachverständigenkommission in ihrem Gutachten zum zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung als ersten Schritt auf dem Weg zur Abschaffung der Minijobs vorgeschlagen, Einkommen aus geringfügig entlohten Beschäftigungsverhältnissen bei der Einkommensteuer genauso zu behandeln wie andere Erwerbseinkommen. Damit ändert sich für viele Angehörige relevanter Zielgruppen wie den Studierenden und den Rentnerinnen und Rentnern

---

<sup>5</sup> Der damit erworbene Leistungsanspruch würde bei einem Verlust des Minijobs greifen und wäre in der Höhe abhängig von dem mit der geringfügig entlohten Beschäftigung erzielten Entgelt. Anwartschaftszeiten wären für die geringfügig entlohten Beschäftigungsverhältnisse getrennt zu bestimmen. Diese Vorkehrungen sind erforderlich, um zu verhindern, dass die Annahme von Minijobs als günstiger und einfacher Zugangsweg zur sozialen Arbeitslosenversicherung genutzt werden kann.

verhältnismäßig wenig, weil diese relativ oft kein oder nur ein geringes positives zu versteuern- des Einkommen erzielen. Nach Schätzungen des IW Köln (Beznoska und Hentze 2017) zahlten im Jahr 2017 acht Millionen bzw. 43 Prozent der Personen im Ruhestand, die ihren Lebensunterhalt überwiegend mit Einkünften aus Renten oder Pensionen bestreiten, keine Einkommensteuer. Dies galt auch für rund 2,5 Millionen Erwachsene in Ausbildung und Studium.<sup>6</sup>

Dagegen würden bei einer Abschaffung des Einkommensteuerprivilegs zwei Konstellationen, aus denen sich derzeit ein Gutteil der Minijobs speist, deutlich an Attraktivität verlieren: die geringfügig entlohnte Beschäftigung als Nebenerwerb neben dem eigentlichen Beruf sowie die Ausübung von Minijobs durch Eheleute – de facto vor allem durch Frauen, insbesondere Mütter – in Zweitverdienenden-Position. Damit würde die Angebotsseite auf dem Markt für geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse stark ausgedünnt. Als Möglichkeit, Arbeit für eine flexible Arbeitsorganisation bei Auslastungsschwankungen oder zur Erledigung von Bagateltätigkeiten einzusetzen, würde die Institution des Minijobs aber grundsätzlich erhalten bleiben.

Andere Ansätze zielen auf eine inkrementelle Rückführung der Privilegierung geringfügig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse. Ein Weg dazu wäre, die monatliche Verdienstgrenze bei den Minijobs schrittweise nach einem vorzugebenden Plan bis zu einer Bagatellgrenze abzusenken. Ebenfalls lässt sich dies auf „kalte“ Weise erreichen, indem die nominale Verdienstgrenze nicht an die allgemeine Lohnentwicklung angepasst wird. So führen Steigerungen des gesetzlichen Mindestlohns, der bei einem hohen Anteil geringfügig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse zum Tragen kommt, zu einem allmählichen Rückgang der bei einem Minijob maximal möglichen Arbeitszeit.

Ein weiterer Weg wäre, die Einkommen aus geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen voll beitragspflichtig zu machen, also auch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung zu erheben, und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge in der Summe nach einem vorzugebendem Plan allmählich auf das reguläre Niveau bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu steigern. Prinzipiell ist dieser Ansatz mit Vorstellungen, Geringverdienende zur Stärkung der Erwerbsanreize bei den Sozialbeiträgen zu entlasten, kompatibel. Eventuelle Sonderregeln für die Zielgruppe der Beschäftigten mit niedrigen Löhnen (oder Einkommen) müssten dafür analog auf die Gruppe der beitragspflichtig werdenden geringfügig entlohnten Beschäftigten übertragen werden, um keine neuen Statusdifferenzen zu schaffen.

Diese Ansätze würden, anders als ein Abbau der einkommensteuerrechtlichen Privilegien, alle geringfügig entlohnten Beschäftigten im Ergebnis in gleicher Weise betreffen. Darum stellt sich hier eher die Frage, ob Ausnahmetatbestände für bestimmte Gruppen geschaffen werden sollen. Möchte man geringfügige Nebentätigkeiten aus gesellschaftlichen Gründen besonders fördern, bietet § 3 Nummern 26 und 26a Einkommensteuergesetz (EStG) einen bedenkenswerten Orientierungspunkt. Damit werden Übungsleiter und Ehrenamtliche, die nebenberuflich Einnahmen in begrenzter Höhe erzielen, unter bestimmten Voraussetzungen steuerfrei gestellt. Bei geringfügig beschäftigten Personen im Ruhestand wäre eine Befreiung von Beiträgen zur Renten- und Arbeitslosenversicherung begründet. Generell sollte mit Ausnahmetatbeständen aber sehr zurückhaltend verfahren werden, um einem Niedrigeinkommensbereich durch Privilegierung bestimmter Beschäftigungsverhältnisse keinen Vorschub zu leisten. Sofern Ausnahmen vorgesehen sind, sollten diese zudem an für die Akteure nicht oder nur schwierig zu verändernde Merkmale geknüpft werden, um Ineffizienzen durch strategische Verhaltensanpassungen zu vermeiden.

---

<sup>6</sup> In Relation zu den rund 1,3 Millionen Auszubildenden im Jahr 2017 und rund 2,8 Millionen eingeschriebenen Studierenden im Wintersemester 2017/18 entspricht der Anteil derjenigen in Ausbildung und Studium, die keine Einkommensteuer gezahlt haben, etwa 60 Prozent.

## **Einbeziehung von Selbstständigen in die Arbeitslosenversicherung**

Um bei einer unfreiwilligen, durch nicht zu beeinflussende externe Faktoren wie einer Pandemie ausgelösten Beendigung oder Einschränkung der selbstständigen Tätigkeit eine am bisherigen Einkommen orientierte soziale Absicherung statt nur eine soziale Grundsicherung zu gewährleisten, kommt die Einbeziehung von Selbstständigen in eine öffentlich organisierte Arbeitslosenversicherung in Betracht. Die Beendigung einer selbstständigen geschäftsführenden Tätigkeit als sozialen Versicherungsfall zu behandeln, wirft allerdings einige grundsätzliche konzeptionelle Fragen auf.<sup>7</sup> Traditionell sind Selbstständige nicht regelhaft in die Systeme für eine soziale Versicherung gegen Arbeitslosigkeit eingebunden. Dies begründet sich vor allem daraus, dass die Übernahme des Risikos, mit dem Geschäftsmodell zu scheitern (und die geschäftsführende Tätigkeit damit zu beenden), das zentrale Merkmal ist, das selbstständige und abhängige Beschäftigung voneinander unterscheidet. Die mit der Übernahme des unternehmerischen Risikos im Erfolgsfall verbundenen Erträge schaffen gerade einen Anreiz, als Entrepreneur tätig zu werden.

Allerdings hat dieses Argument an Bedeutung verloren, weil in der heutigen Arbeitswelt die Grenzen zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung, etwa bei Solo-Selbstständigen oder bei Plattformarbeit, zunehmend verschwimmen und im Erwerbsverlauf beide Formen der Beschäftigung häufiger parallel oder nacheinander ausgeübt werden. So gingen im Jahr 2018 der 6,2 Prozent der Solo-Selbstständigen einem Nebenerwerb nach (Bonin et al. 2020). Diese Quote war höher als bei anderen Erwerbstätigen Gruppen – und deutlich höher als zwei Jahrzehnte davor (3,9 Prozent). Andererseits gingen gemäß Auswertungen des Mikrozensus durch Kay und Suprinovic (2019) im Jahr 2017 700.000 Personen im Nebenerwerb einer selbstständigen Tätigkeit nach. Ihren Schätzungen zufolge hat sich sowohl die Zahl als auch der Anteil der sogenannten hybriden Selbstständigen, die parallel abhängig und selbstständig erwerbstätig sind, in einem Zeitraum von 20 Jahren in Deutschland mehr als verdoppelt.<sup>8</sup>

Allerdings ist eine effiziente Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung für Selbstständige nicht einfach. Ein wesentliches Problem ist, dass ein so genanntes moralisches Risiko besteht. Selbstständige sind in der Position, über die Beendigung (oder Verminderung) ihrer Tätigkeit selbst zu bestimmen. Sie können also sehr einfach Leistungen beanspruchen, obwohl der eigentliche Versicherungsfall der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit nicht gegeben ist. Ein anderes, praktisches Problem ist, dass bei Selbstständigkeit sowohl das abzusichernde Einkommen als auch das Arbeitsvolumen über die Zeit hinweg in der Regel deutlich größeren Schwankungen unterworfen sind als bei abhängiger Beschäftigung. So kann aus Arbeitszeit und Einkommen von Null nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass der Versicherungsfall der Arbeitslosigkeit eingetreten ist. Diesen Besonderheiten muss Rechnung getragen werden, wenn die Selbstständigen in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden sollen. Dabei sind im Sinne der Statusneutralität nach Möglichkeit die gleichen Gestaltungsprinzipien anzuwenden wie bei den abhängig Beschäftigten. Diese müssen jedoch modifiziert werden, um den spezifischen Charakteristika von selbstständiger Arbeit gerecht zu werden.

In Deutschland können sich Selbstständige unter bestimmten Voraussetzungen freiwillig in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung versichern. Dies beschränkt sich aber im Kern auf die

---

<sup>7</sup> Für eine ausführlichere Erörterung der relevanten konzeptionellen Probleme und umfassende, detaillierte Gestaltungsüberlegungen vgl. Schoukens und Weber (2020).

<sup>8</sup> Welskop-Deffaa (2018) dokumentiert, dass auch der Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit heute öfter vorkommt als früher und auch als „normaler“ empfunden wird. Für einen umfassenden, interdisziplinären Literaturüberblick über die Entwicklung neuer Arbeits- und Beschäftigungsformen in Deutschland vgl. Jansen (2020).

Möglichkeit der Weiterversicherung für Gründerinnen und Gründer, die zuvor ein Versicherungspflichtverhältnis als abhängig Beschäftigte hatten und so das Risiko absichern können, in der Startup-Phase mit ihrem Unternehmen zu scheitern. Diese Möglichkeit der freiwilligen Versicherung gegen Arbeitslosigkeit wird jedoch nur selten genutzt. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit vom April 2020 waren bundesweit nur rund 74.000 Selbstständige freiwillig in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung versichert.<sup>9</sup> Diese Beobachtung deckt sich mit den Erfahrungen aus anderen Ländern, die Selbstständigen Angebote zur Arbeitslosenversicherung auf freiwilliger Basis machen und damit effektiv nur niedrige Absicherungsraten erreichen, sofern die Mitgliedschaft nicht massiv subventioniert wird. Dazu können eine Reihe von Faktoren beitragen: unvollständige Information, Selbstüberschätzung („overconfidence bias“), Gegenwartsorientierung („presence bias“; „hyperbolic discounting“) oder nicht tragfähige Geschäftsmodelle, die nicht genug Erträge abwerfen, um die Versicherungsbeiträge zu finanzieren.

Angesichts dessen müsste eine zielführende und effiziente soziale Arbeitslosenversicherung für die Gruppe der Selbstständigen als Pflichtversicherung angelegt sein. Dafür spricht auch, dass bei einer freiwilligen Mitgliedschaft mit adverser Selektion zu rechnen ist. Es ist damit zu rechnen, dass bevorzugt Selbstständige von sich aus in die Versicherung eintreten, die ein hohes Risiko haben, darauf angewiesen zu sein. Darüber hinaus haben Selbstständige mit hohem Einkommen einen geringeren Anreiz, sich freiwillig zu versichern, weil bei ihnen das Risiko, dass der Versicherungsfall eintritt, unterdurchschnittlich ist und sie zudem auch die Ressourcen haben, auf andere Weise vorsorgen zu können. Auch Selbstständige mit niedrigem Einkommen dürften der Versicherung bevorzugt fernbleiben und Beiträge vermeiden, sofern die von ihnen erwartete Versicherungsleistung nicht deutlich über dem Niveau der steuerfinanzierten sozialen Grundsicherung liegt. Damit bleibt bei einer freiwilligen Lösung der für eine tragfähige Versicherungsfinanzierung notwendige Risikoausgleich unvollständig. Dass sich materiell besser gestellte Selbstständige wegen kleinerer Schadensrisiken seltener freiwillig in eine soziale Arbeitslosenversicherung begeben dürften, befördert zudem die vertikale Ungleichheit der Einkommen. Eine Pflichtversicherung hätte auch den Vorteil zu verhindern, dass der Verzicht auf eine Absicherung als Wettbewerbsparameter eingesetzt wird, sich Selbstständige also nicht freiwillig versichern, um einen Kostenvorteil gegenüber der Konkurrenz zu erhalten, die Beiträge abführt. Die Kosten einer verpflichtenden Sozialversicherung lassen sich andererseits leichter über die Preise überwälzen, da dann für alle Selbstständigen die gleichen Bedingungen herrschen.

Schließlich würde die Verpflichtung der Selbstständigen zur Mitgliedschaft in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung – sofern dafür keine Sonderkonditionen eingeräumt werden – helfen, Ineffizienzen vorzubeugen, die durch Anreize zur Schein-Selbstständigkeit zwecks Vermeidung von Sozialbeiträgen oder durch Unsicherheiten bei der Statusfeststellung in Grenzbereichen zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung entstehen.

Zentrale Festlegungen bei einer sozialen Arbeitslosenversicherung für Selbstständige betreffen die Beitragshöhe und die Voraussetzungen für eine Zahlung von Versicherungsleistungen. Der Statusneutralität des Gesamtsystems dienlich ist, bei der Bemessung der Sozialbeiträge ein Einkommenskonzept zugrunde zu legen, das dem Konzept des Bruttolohns bei abhängig Beschäftigten ähnelt. Dafür bieten sich etwa die Erlöse aus der unternehmerischen Tätigkeit nach Abzug der Betriebsabgaben, aber vor Steuern an. Anders als das Arbeitsentgelt von

---

<sup>9</sup> Anlässlich der COVID-19-Pandemie hat die Bundesagentur für Arbeit die Regeln zu den freiwilligen Beiträgen (durch die Möglichkeit eines Zahlungsaufschubs) und zum Arbeitslosengeldbezug (durch Ausnahmen von den normalerweise geltenden Ausschlussregeln) gelockert.

abhängig Beschäftigten lässt sich diese Einkommensgröße allerdings im Allgemeinen nicht exakt zeitnah beobachten, so dass man in der Praxis auch auf Schätzwerte zurückgreifen müsste. Wie bei abhängiger Beschäftigung sollte eine Beitragsbemessungsgrenze eingezogen werden, die sich an einem Jahreswert des beitragspflichtigen Einkommens orientiert. Damit würde auch den für selbstständige Tätigkeiten charakteristischen Schwankungen des laufenden Einkommens Rechnung getragen.

Um Statusneutralität herzustellen, sollte auch die Höhe des Beitragssatzes für Selbstständige und abhängig Beschäftigte möglichst einheitlich gewählt werden. Eine Abweichung von diesem Prinzip wäre allerdings sinnvoll, wenn sich das aggregierte Risiko, die Versicherungsleistung beanspruchen zu müssen, zwischen den beiden Gruppen markant unterscheidet. In diesem Fall könnte ein eigener, risikoäquivalenter Beitragssatz für jede Gruppe im Hinblick auf die gesellschaftliche Wohlfahrt und die nachhaltige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung(en) vorzuziehen sein. Ob die Voraussetzung eines starken Unterschieds der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisiken von selbstständig und abhängig Erwerbstätigen gegeben ist, ist eine empirisch zu klärende Frage.

Was die Anspruchsvoraussetzungen betrifft, können die erforderlichen Anwartschaftszeiten im Prinzip wie bei abhängig Beschäftigten gestaltet werden. Die Zahlung von Arbeitslosengeld würde demnach bestimmte Mindestversicherungszeiten in den zurückliegenden Jahren vor Eintritt des Versicherungsfalles erfordern. Hierbei sind allerdings besondere Vorkehrungen zu treffen, weil bei Selbstständigen häufig die Tätigkeit weiterläuft, ohne dass (substanzielle) laufende Einkünfte erzielt werden. Darum würden bei der Prüfung der Wartezeiten nur Monate zählen, in denen wenigstens ein festzulegender Mindestversicherungsbetrag gezahlt wurde. Dieser sollte nicht zu niedrig gewählt werden und sich an einer Einkommenshöhe orientieren, die zumindest einen elementaren Lebensunterhalt des Versicherten gewährleistet. Andernfalls könnten Selbstständige mit häufigen Einkommenslücken zu leicht ihre Anwartschaftszeiten füllen. Auch bei der Feststellung der Leistungsberechtigung sind bei Selbstständigen besondere Vorkehrungen notwendig, damit die Versicherungsleistung nicht unsachgemäß zur Überbrückung von umsatzschwachen Zeiten genutzt oder bei einer freiwillig herbeigeführten Beendigung der unternehmerischen Aktivität beansprucht wird. Dazu bieten sich etwa Nachweise der formalen Schließung des Unternehmens, standardmäßige Wartezeiten bis zur Zahlung der Leistung, die Pflicht zum Verbrauch eventueller Erlöse bei Verkauf des Unternehmens vor Zahlung von Arbeitslosengeld, sowie das Einfordern der Bereitschaft zu Mitwirkung an Vermittlungsaktivitäten und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an.

Bei Leistungsberechtigten sollte die Arbeitslosenversicherung das Einkommen der Selbstständigen zu denselben Prozentanteilen ersetzen wie bei abhängig Beschäftigten. Um die allgemein höheren Schwankungen der Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit und der bei einem geschäftlichem Misserfolg normalerweise ungünstigen Entwicklung der Deckungsbeiträge unmittelbar vor der Unternehmensschließung zu berücksichtigen, sollte bei der Bemessung jedoch das durchschnittliche Einkommen über eine längere Periode, etwa über den Zeitraum eines gesamten Jahres, zugrunde gelegt werden.

Nach einer Einbeziehung der Selbstständigen in die soziale Arbeitslosenversicherung könnten diese prinzipiell auch in Analogie zum Kurzarbeitergeld für abhängig Beschäftigte gegen vorübergehende Rückgänge ihres Einkommens aus der unternehmerischen Tätigkeit abgesichert werden. Allerdings müssten die Anspruchsvoraussetzungen streng gefasst werden, um zu vermeiden, dass die Leistung von Selbstständigen mitgenommen wird, die nur von einem Nachfragerückgang betroffen sind, der zum normalen Geschäftsrisiko gehört. Ein Kurzarbeitergeld für Selbstständige wäre an die Bedingung zu knüpfen, dass das Unternehmen von einer gravierenden externen Störung betroffen ist, die zudem unvermeidbar war und nur

vorübergehend sein wird. Darüber hinaus wäre der Nachweis zu erbringen, dass der partiell zu ersetzende Einkommensausfall tatsächlich auf diese Störung zurückgeht. Der Nachweis, dass diese Bedingungen erfüllt sind, dürfte für Selbstständige außerhalb einer so außergewöhnlichen Wirtschaftslage wie in der aktuellen Corona-Krise relativ schwer zu erbringen sein.

Die Pflichtmitgliedschaft von Selbstständigen in einer sozialen Arbeitslosenversicherung wäre ein Paradigmenwechsel, dessen praktische Umsetzung nicht einfach zu realisieren sein wird, zumal dabei mit Widerständen bei manchen Selbstständigen zu rechnen ist. Diese sind insbesondere bei den Betroffenen zu erwarten, die selbst leistungsfähig genug sind, um nicht auf die – auch vertikal umverteilende – öffentlich organisierte Absicherung im Rahmen der Sozialversicherung angewiesen zu sein, oder bei jenen, die ein Geschäftsmodell verfolgen, das eine angemessene Versicherung des Einkommensrisikos durch Arbeitslosigkeit nicht trägt. Strebt man eine inkrementelle Reform mit einem gleitenden Übergang in das neue System an, wäre, wie oben ausgeführt, eine großzügigere Öffnung für die freiwillige Mitgliedschaft von Selbstständigen in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, möglicherweise sogar flankiert durch finanzielle Anreize, nicht zielführend. Dies gilt auch für eine Pflichtversicherung lediglich zu Mindestbeiträgen oder mit frei wählbarem Sicherungsniveau. Hier wären ganz ähnliche Ineffizienzen und Verteilungsprobleme zu erwarten wie bei auf Freiwilligkeit setzenden Lösungen.

Ein überlegenswerter erster Reformschritt wäre dagegen, zunächst die gut abgrenzbare Gruppe der Solo-Selbstständigen zur Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung zu verpflichten. Beiträge, Leistungshöhe und Leistungsvoraussetzungen sollten sich dabei möglichst an den Bedingungen im Bereich der abhängig Beschäftigten orientieren; die Beiträge wären in voller Höhe von den Solo-Selbstständigen selbst zu entrichten. Verfolgt man einen inkrementellen Reformansatz, könnte man die Versicherungspflicht zunächst auf besonders schutzbedürftige Solo-Selbstständige beschränken, indem eine Einkommenshöchstgrenze zugrunde gelegt wird, die wegen der stark schwankenden Einnahmen von Selbstständigen am Jahreseinkommen zu bemessen wäre. Perspektivisch sollten jedoch, damit der Risikoausgleich voll funktioniert, alle Solo-Selbstständigen in die Versicherungspflicht einbezogen werden. Übermäßige Belastungen von gut verdienenden Versicherten mit niedrigem Arbeitslosigkeitsrisiko wären dabei wie bei abhängiger Beschäftigung durch die Beitragsbemessungsgrenze zu vermeiden.

### **3.2.2 Niederschwelliger Zugang zu existenzsichernden Leistungen**

Auch wenn der Kreis der Versicherten durch eine statusneutrale Arbeitslosenversicherung umfassend erweitert wird, bleiben die existenzsichernden Leistungen ein wichtiger Baustein im System der sozialen Einkommenssicherung. Sie müssen im Arbeitsmarktnotfall weiterhin Erwerbstätige auffangen, die arbeitslos werden, aber (etwa wegen zu kurzer Beitragszeiten) keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben, oder die zwar weiterhin beschäftigt sind, deren finanzielle Situation sich aber durch Kurzarbeit soweit verschlechtert, dass der elementare Lebensunterhalt ihrer Bedarfsgemeinschaft nicht mehr gesichert ist.

So hat während der Corona-Krise die Zahl der Neuanträge auf Leistungen der Grundsicherung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte deutlich zugenommen. Aus Rücksicht auf hilfebedürftig werdende Selbstständige und Kurzarbeitende wurde mit dem Sozial-Schutzpaket das Antragsverfahren befristet vereinfacht, insbesondere durch die Möglichkeit einer vorläufigen Bewilligung mit einer vereinfachten Vermögensprüfung und eine Übernahme der tatsächlichen Kosten der Unterkunft und Heizung in voller Höhe. Daneben wurde vorübergehend eine Corona-Sonderregelung für den Kinderzuschlag getroffen, der unter bestimmten Voraussetzungen das Kindergeld bei Eltern mit geringem Einkommen ergänzt. Auch diese Leistung sollte damit schneller und unbürokratischer zugänglicher werden.

Dennoch gibt es bei den Anspruchsberechtigten offenbar Vorbehalte, die existenzsichernden Leistungen in Anspruch zu nehmen. Es ist zu vermuten, dass hierdurch auch in der aktuellen Krise unerwünschte Sicherungslücken entstehen, wie sie für das Regelsystem der existenzsichernden Leistungen in Deutschland in der Zeit vor der Pandemie empirisch dokumentiert sind. Schätzungen zufolge hat seit Einführung von Arbeitslosengeld II im Durchschnitt nur etwa die Hälfte der anspruchsberechtigten Haushalte die Leistung im Bedarfsfall auch in Anspruch genommen (Harnisch 2019). Bei den hierzu komplementären Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld deutet die vorhandene Evidenz auf noch geringere Raten der Inanspruchnahme hin. Faktoren, die hierzu beitragen, sind die Intransparenz des komplexen Systems aus verschiedenen existenzsichernden Leistungen mit jeweils unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen, die damit verbundenen Ineffizienzen und Fehlanreize, aber auch erwartete Statusverluste und Stigmatisierung beim Bezug der Leistungen.

Angesichts dessen wird in Deutschland schon seit längerem darüber diskutiert, wie der Zugang zu existenzsichernden Leistungen niederschwellig gestaltet werden könnte. Das Spektrum der Vorschläge reicht hier bis zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. Ein aus volkswirtschaftlicher Sicht erheblich risikoärmerer umfassender Ansatz wäre, ein vollständig neues System für eine bedarfsgeprüfte soziale Grundsicherung aus einem Guss zu schaffen, welches die aktuell vorhandenen ineinander verschachtelten Systeme ablöst. Eine solche fundamentale Reform dürfte politisch auf absehbare Zeit allerdings kaum machbar sein. Darum wird auch die Einführung eines Teilsystems diskutiert: die Überführung der finanziellen existenzsichernden Leistungen für Kinder in eine Kindergrundsicherung. Hierbei handelt es sich dem Grunde nach um ein einkommensabhängiges Kindergeld, wodurch jedoch neue Schnittstellenprobleme mit den verbleibenden existenzsichernden Leistungen für Eltern entstehen würden.

Eine Alternative dazu ist, die bestehenden existenzsichernden Leistungen beizubehalten, aber die Teilsysteme besser aufeinander abzustimmen. Ein Ansatzpunkt hierfür ist, die den Leistungen zugrundeliegenden Bedarfs- und Einkommenskonzepte und die Transferentzugsraten bei Einkommensveränderungen möglichst zu vereinheitlichen. Ein Beispiel hierfür wäre, bei der Berechnung von sozialer Grundsicherung und Wohngeld jeweils die gleichen angemessenen Wohnkosten zugrunde zu legen. Allerdings ist eine solche Harmonisierung praktisch nicht einfach zu bewerkstelligen, weil das System der existenzsichernden Leistungen unterschiedliche Rechtskreise (Sozialrecht, Unterhaltsrecht, Steuerrecht) berührt. Zielführender wäre es wohl, die administrativen Schwellen beim Zugang zu den Leistungen zu verringern. Dazu würde es helfen, den Datenaustausch zwischen den für die Leistungen zuständigen Gebietskörperschaften zu verbessern. Auf längere Sicht sollten die für die Leistungsberechnung und gegebenenfalls erforderliche Günstigerprüfungen zwischen verschiedenen Systemen erforderlichen Daten möglichst automatisiert erfasst und zusammengeführt werden können. Dies wiederum setzt eine viel stärker Digitalisierung administrativer Abläufe und insbesondere deutliche Fortschritte beim datenschutzgerechten Austausch der bei unterschiedlichen Institutionen (Finanzämter, Sozialverwaltung, Versicherungsträger) bereits vorliegenden relevanten Daten voraus. Um die Antragsstellung für die Bürgerinnen und Bürgern zu vereinfachen, könnte unabhängig davon die Einrichtung von gemeinsamen Servicestellen helfen, die eine Lotsenfunktion übernehmen, und bei denen die Anträge zu verschiedenen Leistungen eingereicht werden können.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ein zentrales Antragsverfahren lässt sich dagegen nicht ohne Weiteres etablieren. Es würde sich um eine Mischverwaltung handeln, die grundsätzlich grundgesetzlich ausgeschlossen ist. Zudem würde ein zentrales Antragsverfahren voraussetzen, dass die zuständigen Gebietskörperschaften sich rechtsgebietsüberschreitend auf gemeinsame Auslegungen verständigen würden, womit kaum zu rechnen ist.

Ein kundenorientierteres zentrales, stärker digitalisiertes Gate-Keeping mit stark automatisierten Antragsverfahren könnte auch dabei helfen, Schwellenängste abzubauen, die Menschen vom Kontakt mit den Grundsicherungsstellen abhalten. Nicht zu lösen sind damit Probleme einer Nichtinanspruchnahme aus Sorge vor Statusverlusten. Diese entzündeten sich primär an den Regelungen zur Angemessenheit der Wohnkosten und zur Vermögensprüfung, die deswegen nicht von ungefähr in Reaktion auf die Corona-Krise befristet gelockert wurden. Gewisse Lockerungen in diesen Bereichen wären auch unter normalen Rahmenbedingungen denkbar, ohne die zur Vermeidung von Fehlanreizen notwendige Bedarfsprüfung bei existenzsichernden Leistungen gravierend zu schwächen. Im Hinblick auf die Wohnkosten könnte bei Erstanträgen auf Arbeitslosengeld II die Übernahme der vollen Kosten der Unterkunft sowie angemessener Wohnnebenkosten für einen festen Zeitraum – beispielsweise für zwölf Monate – garantiert werden. Diese Form der Statussicherung macht die Inanspruchnahme der Leistung vor allem für erwerbsfähige Arbeitslose und Selbstständige, die lediglich mit einem vorübergehenden Einkommensausfall rechnen, leichter.

Der größte Reformbedarf dürfte jedoch hinsichtlich der Schonvermögen bestehen. Die Grundfreibeträge sind mit 150 Euro pro Lebensjahr derzeit sehr niedrig angesetzt, und die notwendige private Altersvorsorge wird außerhalb der Riester-Anlageformen nicht angemessen geschützt. Die Freibeträge für die sonstige Altersvorsorge von 750 Euro pro Lebensjahr reichen in vielen Konstellationen nicht aus, um im Alter den Lebensstandard auf einem der (am Einkommen gemessenen) Lebensleistung im Erwerbsleben entsprechenden Niveau zu sichern. Außerdem muss die sonstige Altersvorsorge vorrangig liquidiert werden, falls eine Verwertung vor dem Ruhestand nicht ausgeschlossen ist; dies betrifft etwa private Anlagen in Aktien. Der Verwertungsvorrang kann gerade während einer schweren gesamtwirtschaftlichen Störung unwirtschaftlich sein, wie der teils massive vorübergehende Kurzsturz an den weltweiten Aktienmärkten während der COVID-19-Pandemie vor Augen geführt hat.

Verschiedene Ansatzpunkte für eine angemessenere Schonung des (Altersvorsorge-)Vermögens bei der Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosengeld II sollten einer näheren Prüfung unterzogen werden:

- die allgemeine Erhöhung der pauschalen Vermögensfreibeträge pro Jahr;
- die stärkere Staffelung der Vermögensfreibeträge nach dem Lebensalter, weil die Chancen, Vorsorgevermögen bei einem individuellen Einkommensschock im verbleibenden Erwerbsleben wieder aufzufüllen, mit zunehmender Nähe des Ruhestands sinken;
- die Abschaffung des Verwertungsvorrangs bei privater Altersvorsorge außerhalb der Riester-Anlageformen;
- die Festlegung spezifischer Vermögensfreibeträge für Selbstständige, die als bislang häufig nicht gesetzlich Rentenversicherte systematisch mehr private Altersvorsorge betreiben müssen; dabei sind vorhandene gesetzliche Rentenansprüche an die aus zurückliegenden Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung allerdings anzurechnen.

### **3.3 Vorbereitung auf künftige Arbeitsmarktnotlagen**

#### **3.3.1 Einleitung**

Die mit der COVID-19-Pandemie verbundenen historischen Einbrüche von Wertschöpfung und Beschäftigungsvolumen sind ein Beispiel für eine schwere gesamtwirtschaftliche Störung, die einen quasi pandemischen Charakter hat, weil sie neuartig ist, sich global schnell ausbreitet und

zeitlich begrenzt in Erscheinung tritt, bis der auslösende externe Schock mit geeigneten Mitteln bekämpft werden kann.<sup>11</sup> Ein anderes Beispiel für eine solche gesamtwirtschaftliche Störung ist die von der Immobilienkrise auf dem Subprime-Markt in den Vereinigten Staaten ausgelöste globale Wirtschaftskrise 2008/09.

Die Unterschiede im Verlauf und in der Struktur der beiden pandemieartigen Wirtschaftskrisen in diesem Jahrhundert machen deutlich, dass bei Eintritt solch schwerer Störungen jeweils spezifische Krisenreaktionen entwickelt werden müssen. Weder die Natur noch der Zeitpunkt der nächsten Krise lassen sich präzise vorhersehen. Wäre dies der Fall, ließen sich bereits im Vorfeld die Auslöser bekämpfen oder zumindest ganz spezifische Vorsorgemaßnahmen planen. Auch kann es ex ante keine effiziente Versicherung gegen diesen besonderen Typ von Krise geben. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass im Schadensfall der für eine tragfähige Versicherung erforderliche Ausgleich zwischen guten und schlechten Risiken nicht oder nur sehr unvollständig möglich ist. Daher muss der Staat die Versicherung ex post, also erst nach Eintritt der pandemieartigen wirtschaftlichen Störung, übernehmen.

Aus diesen Überlegungen folgt ebenfalls, dass ein spezieller Krisenfonds beziehungsweise der vorsorgliche Aufbau öffentlicher Finanzreserven, die für eine Verausgabung in einem mit einer nicht zu bestimmenden Wahrscheinlichkeit auftretenden künftigen pandemieartigen Krisenfall festgelegt sind, aus volkswirtschaftlicher Sicht ineffizient wäre und somit nicht zu empfehlen ist. Da sich weder die Eintrittswahrscheinlichkeit noch die Schadenssumme bei Eintritt der Notfallsituationen, für die der Fonds angelegt wird, beziffern lassen, wäre völlig unklar, welche Höhe die darin festgelegten Finanzreserven erreichen müssen. Angesichts dieser Ungewissheit möglichst hohe öffentliche Reserven aufzubauen, würde volkswirtschaftliche Kosten mit sich bringen. Sofern sich der Fonds nicht aus natürlichen Ressourcen speist, sind Wohlfahrtsverluste in Verbindung mit der dafür erforderlichen höheren Besteuerung zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist unklar, wie ein substanzieller Fonds effizient angelegt werden könnte, denn die darin gehaltenen Mittel müssten sich im Krisenfall kurzfristig liquidieren lassen, was die Renditen gegenüber anderen Anlageformen reduziert. Zudem besteht ein erhebliches Risiko, dass der pandemieartige Krisenfall – wie etwa während der globalen Finanzkrise 2008/09, aber auch am Anfang der Corona-Krise – mit substanziellen Einbrüchen an den Finanzmärkten einhergeht. Politökonomisch betrachtet schafft ein Krisenfonds zudem große Anreize, die darin gehaltenen Ressourcen auch für andere Zwecke einzusetzen oder vorschnell den pandemieartigen Krisenfall auszurufen.

Statt einen Krisenfonds anzulegen, sollten die öffentlichen Finanzmittel, die zur Bewältigung einer schweren globalen gesamtwirtschaftlichen Störung erforderlich sind, erst nach deren Eintritt ad hoc erschlossen werden. Dabei hilft, wenn der Staat über eine hohe Kreditwürdigkeit verfügt, weil die öffentlichen Finanzen in einer normalen Konjunkturlage in guten Zustand und die Ausgangsstaatsverschuldung niedrig sind.

Da es sich bei einem pandemieartigen Krisenfall per Definition um eine gesamtwirtschaftliche Störung handelt, wäre dabei die Verwendung von Beitragsmitteln der Sozialversicherungen – also etwa der Rückgriff auf Finanzreserven der Bundesagentur für Arbeit zur großzügigeren Ausgestaltung des Kurzarbeit wie in der aktuellen Krise – nicht sachgerecht; diese dienen nämlich dem Zweck der Sicherung gegen individuelle Risiken. Vielmehr müssten laufende Steuereinnahmen aufgewendet werden, oder – bei Überbrückung der Krise durch eine erhöhte Staatsverschuldung – künftige Finanzierungsbeiträge der Bürgerinnen und Bürger.

---

<sup>11</sup> Eine pandemieartige wirtschaftliche Störung hat in der Regel auch langfristige Nachwirkungen. So könnte die COVID-19-Krise den Verlauf der Digitalisierung beeinflussen oder ganze Branchen wie die Luftfahrt irreversibel auf einen anderen Entwicklungspfad führen. Die Anpassung an solche strukturellen Veränderungen liegt außerhalb des Fokus dieser Kurzexpertise.

Die Entscheidung über die Art der Finanzierung von Krisenreaktionsmitteln ist zugleich eine Entscheidung über die Verteilung der verfügbaren Einkommen nach der pandemieartigen Rezession. Dabei ermöglicht eine Schuldenaufnahme einen intertemporalen Ausgleich. Bei diesem Ausgleich kann der Staat zusätzlich umverteilend agieren und Bevölkerungsgruppen, die während der pandemieartigen Wirtschaftskrise besonders belastet wurden, bei der späteren Rückführung der Schuldenlast weniger stark belasten. Kommt es durch die Krise zu gesellschaftlich unerwünschten Veränderungen der horizontalen oder vertikalen Ungleichheit, lässt sich über einen geeigneten Mix von Anpassungen bei direkten Steuern, indirekten Steuern und Transferleistungen zumindest auf längere Sicht entgegenwirken.

Auch wenn sich, weil sich Auftreten und Eigenschaften künftiger pandemieartiger Krisen nicht vorhersehen lassen, keine konkrete Vorsorge für den Einzelfall ergreifen lässt, könnten Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass die verantwortlichen staatlichen Stellen nach Eintritt einer pandemieartigen schweren Störung der Volkswirtschaft schneller und besser informiert über die erforderlichen Maßnahmen entscheiden können. Dem dienen die Erstellung (und Einübung der Umsetzung) von Notfallplänen sowie die bessere Versorgung mit entscheidungsrelevanten Daten und Fakten. Die nächsten Abschnitte skizzieren mögliche Elemente eines auf diese Weise weiter entwickelten Notfallmanagements für den Bereich der sozialen Einkommenssicherung.

### **3.3.2 Notfallpläne für die soziale Einkommenssicherung**

Notfallpläne für die soziale Einkommenssicherung bei einer schweren volkswirtschaftlichen Störung sollten verschiedene Blaupausen für mögliche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reaktionen umfassen. Die Notwendigkeit, Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der einzelnen in den Notfallplänen enthaltenen Instrumente in einer konkreten Einsatzlage blieben trotzdem jeweils sorgfältig zu prüfen. Variabel gestaltete Parameter bei den Mustern für die im Notfall zu ergreifenden Einzelmaßnahmen helfen dabei, Anpassungen je nach Schwere und Dynamik der zu bewältigenden Situation vorzunehmen.

Im Folgenden werden allgemeine Vorlagen zur Stärkung der sozialen Einkommenssicherung im Hinblick auf drei Sicherungsziele skizziert, die bei einer unvorhergesehenen schweren, aber zeitlich begrenzten gesamtwirtschaftlichen Störung an Bedeutung gewinnen: der Erhalt von Arbeitsplätzen und Einkommen der Beschäftigten trotz Auftragsmangels der Unternehmen, die Absicherung von Arbeitslosen, die mit einer stark rückläufigen Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber konfrontiert sind, sowie die Statussicherung von Bedarfsgemeinschaften, die durch krisenbedingte Einbußen an Einkommen Probleme bekommen können, ihre laufenden regulären Ausgaben zu bedienen.

#### **Krisen-Kurzarbeitergeld**

Um die Beschäftigung von Fachkräften zu sichern, deren Arbeitgeber einen vorübergehenden Arbeitsausfall zu verkraften hat, spielt in Deutschland das Kurzarbeitergeld, das den Betroffenen bei einem vorübergehenden Arbeitsausfall einen partiellen Einkommensausgleich bietet, auch bei normalem Konjunkturverlauf eine wichtige Rolle. Angesichts der Corona-Krise wurden die Bedingungen für die Inanspruchnahme dieses Stabilisierungsinstruments aber, wie bereits vor gut einem Jahrzehnt während der globalen Finanzkrise, deutlich gelockert. Insbesondere wurde die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld um ein Jahr auf 24 Monate angehoben.

Diese Art der Krisenreaktion bringt verschiedene Vorteile. Zum einen stützt sie sich auf ein eingeübtes Regelinstrument. Dies beschleunigt die administrative Umsetzung und vermindert Ineffizienzen infolge von Informationsmängeln. Viele Arbeitgeber sind mit dieser Möglichkeit, Kündigungen bei einem vorübergehenden Arbeitsausfall zu vermeiden, und den Zugangswegen

bereits vertraut. Zum anderen stabilisiert die bei Bedarf mögliche längere Bezugsdauer die Einkommenserwartungen der Beschäftigten. Dies kann in einer Situation großer konjunktureller Unsicherheit die Binnennachfrage stärken und damit zur Eindämmung der wirtschaftlichen Krise beitragen. Dieser Mechanismus greift auch dann, wenn man die zeitliche Obergrenze für das Kurzarbeitergeld höher ansetzt als die zu erwartende Dauer der schweren Störung der Volkswirtschaft, wie es etwa in der Konstellation der globalen Finanzkrise der Fall war.

Andererseits birgt die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds Risiken. Sofern die schwere wirtschaftliche Störung über längere Zeit andauert und sich somit zu einer strukturellen Krise wandelt, könnten Unternehmen eigentlich obsoleete Arbeitsplätze zu lange erhalten. Zugleich werden die Anreize für die betroffenen Beschäftigten geschwächt, auf neue strukturelle Rahmenbedingungen mit beruflichen Veränderungen zu reagieren. Diese Anreizproblematik verschärft sich noch, wenn die Lohnersatzrate während einer langen Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds hoch bleibt.

Eine Blaupause für ein Krisen-Kurzarbeitergeld beziehungsweise eine wirksame und effiziente Anpassung der normalen Regeln für die konjunkturelle Kurzarbeit könnte demnach folgende Elemente umfassen:

- Unmittelbar nach Feststellung der Notfallsituation werden die Zugangsvoraussetzungen, die von den Unternehmen zu erfüllen sind, gelockert. Dazu eignet sich insbesondere die Senkung der Quote von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die durch einen erheblichen Arbeitsausfall infolge der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung betroffen sind. So wurde auch in der Eilverordnung zu krisenbedingten Erleichterungen der Kurzarbeit vom März 2020 verfahren. Anders als in dieser Verordnung geregelt, sollten vorhandene Guthaben auf Arbeitszeitkonten aber zunächst soweit abgebaut werden, wie dies auch im Rahmen einer normalen Rezession der Fall wäre, um auch die Akteure in den Betrieben angemessen an den gesamtwirtschaftlichen Risiken zu beteiligen.
- Bei Feststellung des Arbeitsmarktnotfalls wird die Lohnersatzrate, nicht aber die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld erhöht, beispielsweise auf 80 Prozent des bisherigen Lohns unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wie oben erläutert, nicht effizient für den Einkommensausfall bei einer pandemieartigen Störung vorsorgen können. Zugleich kann die verbesserte Einkommensabsicherung der Betroffenen die Binnennachfrage stabilisieren und damit der Rezession entgegenwirken. Sie hat in dieser Hinsicht eine ähnliche Funktion wie die in dieser und der letzten großen Rezession mit der Verlängerung der Kurzarbeit auf bis zu 24 Monate von der Politik gesendeten Signale.
- Über eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Krisen-Kurzarbeitergeld wird erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden, wenn auf besser fundierter Grundlage abgeschätzt werden kann, wie lange die schwere gesamtwirtschaftliche Störung noch andauern wird. Die Entscheidung über eine befristete Verlängerung sollte sich auf Evidenz stützen, dass die allgemeine Notlage am Arbeitsmarkt innerhalb der erweiterten Frist mit einer hohen Wahrscheinlichkeit beendet sein wird. Spätestens 24 Monate nach Feststellung der Krise sollte davon ausgegangen werden, dass ein strukturelles Problem vorliegt, und das Krisen-Kurzarbeitergeld auslaufen. Damit sich Unternehmen und Beschäftigte auf eventuelle Änderungen der Rahmenbedingungen für die Krisen-Kurzarbeit einstellen können, sollten diese rechtzeitig und zu einem klar definierten Zeitpunkt – etwa drei Monate vor dem Auslaufen der befristet geltenden Sonderregeln – festgelegt werden. Im zweiten Jahr nach Feststellung der Krise wäre, um eine hinreichend agile Anpassung an den Verlauf der schweren gesamtwirtschaftlichen

Störung zu gewährleisten, eine Verlängerung in zwei Stufen von je sechs Monaten sinnvoll.

- Die Ziehung der Verlängerungsoption(en) bei einem Krisen-Kurzarbeitergeld müsste zudem mit Maßnahmen verknüpft werden, um damit möglicherweise verbundenen strukturellen Verkrustungen vorzubeugen. Ein zentraler Ansatzpunkt hierfür ist, die anfänglich erhöhte Lohnersatzrate zu reduzieren, mindestens auf das Regelniveau bei einer normalen Konjunkturlage. Zum Ende der maximalen Bezugsdauer hin kann sogar ein niedrigeres Niveau sinnvoll sein, weil bei einem lange anhaltenden Arbeitsausfall das Risiko des Arbeitsplatzverlusts steigt. Absehbar sinkende Lohnersatzraten bei längerer Kurzarbeit würden die Bereitschaft der Betroffenen zu einer beruflichen Veränderung stärken. Flankierend kann die Möglichkeit eines längeren Bezugs von Kurzarbeitergeld im Arbeitsmarktnotfall an die Voraussetzung geknüpft werden, dass die ausfallende Arbeitszeit für vom Betrieb oder auch extern (etwa über die Bundesagentur für Arbeit) organisierte Maßnahmen zur Weiterbildung genutzt wird, die der Verbesserung der beruflichen Flexibilität von betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dienen.

Die aktuelle Pandemielage zeigt, dass die Kurzarbeit bei einer schweren gesamtwirtschaftlichen Störung sehr rasch ein enormes Ausmaß erreichen kann. Die zeitnahe Prüfung und Bewilligung der Anträge – auch dies zeigt die Corona-Krise – bedeutet für die Arbeitsverwaltung eine enorme organisatorische Herausforderung. Diese wurde durch spontane Konzentration der Ressourcen und Aktivierung zusätzlicher Kräfte in den letzten Monaten unter den gegebenen schwierigen Umständen zwar alles in allem befriedigend bewältigt. Ein Notfallplan müsste jedoch auch Blaupausen umfassen, wie die administrativen Kapazitäten im Krisenmodus so hochgefahren werden können, dass ein Krisen-Kurzarbeitergeld die Anspruchsberechtigten möglichst reibungslos und schnell erreicht.

### **Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld**

Ein Merkmal des deutschen Arbeitsmarkts ist, dass viele Arbeitgeber stark darauf bedacht sind, bei einem vorübergehenden Auftragsmangel die Kernbelegschaft in ihrem Unternehmen zu halten. Aus betrieblicher Sicht ist es rational, häufig stark spezialisierte und hoch produktive Beschäftigte auch über eine Schwächephase hinweg zu halten. Vor allem gesuchte Fachkräfte wären später nur mit einem erheblichen Ressourcenaufwand wieder neu zu rekrutieren. Die Transaktionskosten eines „Fire und Hire“ wären insbesondere in den seit längerem von Engpässen bis hin zum Fachkräftemangel geprägten Segmenten des deutschen Arbeitsmarkts sehr hoch. Die betriebliche Praxis wird durch Institutionen wie die inzwischen weit verbreiteten Arbeitszeitkonten, aber auch das Kurzarbeitergeld unterstützt. Die deutliche Zurückhaltung bei Kündigungen in Phasen unterausgelasteter Kapazitäten ist bislang auch im Verlauf der Corona-Rezession zu beobachten. Stattdessen halten sich die Arbeitgeber bei den Einstellungen stark zurück. So lagen die monatlichen Raten der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung von April 2020 bis September 2020 deutlich – zwischen 10 und gut 45 Prozent – unterhalb der Vorjahreswerte. Hieraus (sowie aus der pandemiebedingt erforderlichen Aussetzung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen) speist sich der Gutteil der bisher registrierten Zunahme der Zahl der Arbeitslosen.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitslose während einer schweren gesamtwirtschaftlichen Störung eine neue Beschäftigung finden, deutlich abnimmt. Dies geht mit einer Verlängerung der erwarteten Dauer der Arbeitslosigkeit bis zu einer Wiederbeschäftigung einher, die nicht auf das Verhalten der Arbeitslosen, sondern auf die allgemeine wirtschaftliche Lage zurückgeht. Einige Systeme der Arbeitslosenversicherung in anderen Ländern tragen dem Rechnung, indem sie die maximale Bezugsdauer von Leistungen in wirtschaftlichen Schwächephasen ausweiten. Das prominenteste Beispiel hierfür ist das US-amerikanische System. In den

Vereinigten Staaten erhalten Arbeitslose in einer normalen Konjunkturlage nur bis zu sechs Monate Leistungen der Arbeitslosenversicherung. In Reaktion auf die große Rezession nach der globalen Finanzkrise der Jahre 2008/09 wurde die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld jedoch auf bis zu 99 Monate ausgeweitet.

Grundsätzlich ist eine zeitlich nicht zu kurz bemessene Bezugsdauer von Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit sinnvoll, damit ausreichend Zeit für die Suche nach einem den eigenen Fähigkeiten adäquaten Arbeitsplatz ist und eine hohe Passgenauigkeit von Beschäftigten und vorhandenen Stellen bzw. ein gutes Matching erreicht wird. Zugleich gibt es aber auch Evidenz dafür, dass eine Verlängerung der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld dazu beitragen kann, dass Arbeitslose signifikant später eine Beschäftigung aufnehmen, ohne dass die verlängerte Dauer der Arbeitslosigkeit zu einer weiteren Verbesserung der Matching-Qualität beiträgt. Dieser allgemeine Befund lässt sich allerdings nicht unbedingt auf die spezielle Möglichkeit übertragen, bei einer schweren Rezession länger Einkommensleistungen der Arbeitslosenversicherung zu beziehen. In dieser Konstellation kommen nämlich die Anreize, sich angesichts des weiter entfernt liegenden Endes der Absicherung zunächst nicht so intensiv um eine neue Stelle zu bemühen, weniger zum Tragen. Wenn die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber rezessionsbedingt niedrig ist, sind die Erträge zusätzlicher Suchanstrengungen der Arbeitslosen nämlich ohnehin gering (Kroft und Notowidigdo 2016). Empirische Untersuchungen für den US-amerikanischen Kontext legen nahe, dass selbst die extreme Ausweitung der Bezugshöchstdauer von Arbeitslosengeld im Zuge der globalen Finanzkrise die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit nur geringfügig (wenn auch statistisch signifikant) verlängert hat. Dieser Effekt speist sich zudem weniger daraus, dass Arbeitslose seltener einen neuen Job finden, sondern vor allem daraus, dass sich Arbeitslose seltener vom Arbeitsmarkt zurückziehen (Farber et al 2015; Rothstein 2011).

Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengelds als Reaktion auf eine schwere Störung des Arbeitsmarkts zu verlängern, erscheint demnach durchaus als eine mögliche Handlungsoption. Eine diesbezügliche Blaupause in einem Notfallplan könnte folgende Elemente umfassen:

- Bei Feststellung einer schweren gesamtwirtschaftlichen Störung wird mit einem Monitoring begonnen, wie sich das Einstellungsverhalten der Unternehmen entwickelt. Sind die Arbeitslosen mit einem verschlossenen Arbeitsmarkt in dem Sinne konfrontiert, dass die Rate der Abgänge von Arbeitslosen in Beschäftigung und die Zahl der gesamten Neueinstellungen der Unternehmen über drei Monate hinweg deutlich unterhalb des in einer normalen konjunkturellen Schwächephase üblichen Niveaus liegen, wird die maximale Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung automatisch verlängert. Da auch in einer schweren Krise noch Wiederbeschäftigungschancen für die Arbeitslosen bestehen, sollte sich diese Verlängerung an der erwarteten Verlängerung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit orientieren, die sich aus dem beobachteten Rückgang der monatlichen Abgangsraten in Erwerbstätigkeit ergibt. Höhere Abgangsraten würden also zu einer kürzeren Verlängerung der maximalen Bezugsdauer führen.
- Solange der Arbeitsmarkt für die Arbeitslosen weiter verschlossen bleibt, wird dieser Vorgang alle drei Monate wiederholt. Durch eine schrittweise Verlängerung lässt sich verhindern, dass die bessere Einkommensabsicherung der Arbeitslosen noch zu lange nachwirkt, wenn der Arbeitsmarkt wieder anspringt. Diese Vorsichtsmaßnahme ist notwendig, weil in pandemieartigen Wirtschaftskrisen kaum vorhersehbar ist, wie lange die gravierende Störung anhält. Gelingt keine Erholung und die schwere Rezession geht in eine strukturelle Krise über, ist das Instrument der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds ungeeignet und sollte nicht länger eingesetzt werden. Davon ist

spätestens auszugehen, wenn der Arbeitsmarkt auch zwei Jahre nach Eintritt der Notfallsituation für Arbeitslose immer noch verschlossen ist.

- Um die Beschäftigungsfähigkeit der von einem verschlossenen Arbeitsmarkt Betroffenen zu sichern, aber auch potenziellen Fehlanreizen vorzubeugen, sollte die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds mit einem intensiveren Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere zur beruflichen Weiterbildung, verknüpft werden. Ein Notfallplan sollte hierfür regelhafte Vorkehrungen treffen, weil die finanziellen und administrativen Spielräume für zusätzliche Aktivierungsmaßnahmen unter dem Druck des Arbeitsmarktnotfalls leicht zu klein werden können. Bevorzugt einzusetzen wären Abfolgen von in sich abgeschlossenen kürzeren Einzelmaßnahmen, die aber sinnvoll aufeinander aufbauen. Dies hilft zu vermeiden, dass Lock-in-Effekte den Aufschwung nach Überwindung der Krise dämpfen, weil Arbeitslose den Unternehmen nicht zur Verfügung stehen, oder dass die Konjunkturerholung nur mit einer gedämpften Beschäftigungszunahme einhergeht („jobless growth“).

### **Ein 2-Säulen-Modell statussichernder Hilfen**

Bei pandemieartigen schweren gesamtwirtschaftlichen Störungen entstehen durch einen hohen Arbeitsausfall und plötzliche Arbeitslosigkeit individuelle Einkommensverluste, ohne dass Betroffene für diesen besonderen Schadensfall vorab ausreichend eigene Vorsorge betreiben können. Eventuell vorhandene finanzielle Rücklagen, die für erwartete persönliche Erwerbs- und Einkommensrisiken im Rahmen einer normalen wirtschaftlichen Entwicklung angelegt wurden, können schnell verbraucht sein. Zugleich kann der Risikoausgleich innerhalb von Bedarfsgemeinschaften bei einer Arbeitsmarktnotlage nur eingeschränkt funktionieren, weil diese die Erwerbs- und Einkommensrisiken definitionsgemäß in der Breite der im Erwerbsleben stehenden Bevölkerung erhöht.

Diese Argumente rechtfertigen die Ausweitung der sozialen Einkommenssicherung, wie sie oben für die individuelle Absicherung von Erwerbspersonen im Hinblick auf das Kurzarbeitergeld und das Arbeitslosengeld skizziert wurde. Allerdings könnten trotz solcher Sicherungsmaßnahmen Haushalte in finanzielle Schwierigkeiten geraten, weil der verbleibende Einkommensverlust so groß ist, dass neben den die soziale Existenz sichernden Mindestausgaben, etwa für Ernährung und eine gewisse Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, die Kosten von Verpflichtungen, die zu einer „normalen“, nicht unverhältnismäßigen Lebensführung der Bedarfsgemeinschaft gehören, nicht mehr gedeckt sind. Damit droht ein Statusverlust, der mit erheblichen Anpassungskosten verbunden sein kann, etwa weil die bisherige Wohnung geräumt werden muss, oder ein Altersvorsorgevertrag verlustreich beitragsfrei gestellt oder gekündigt oder ein Kredit nicht bedient werden kann. Diesen Statusverlust kann eine Bedarfsgemeinschaft, falls er sich materialisiert, nach dem Ende des Arbeitsmarktnotstands zudem nicht ohne Weiteres wieder ausgleichen.

Welche Art von Verpflichtungen zu einer normalen Lebensführung dazu gehören, lässt sich nicht eindeutig bestimmen. Zu denken ist jedoch insbesondere an die folgenden Positionen: die volle Miete inklusive aller Mietnebenkosten, die Zinszahlungen bei Darlehensverbindlichkeiten, eventuell auch Tilgungen, soweit diese nicht ohne nachhaltige Verluste ausgesetzt werden können, die Zahlungen zur Fortführung von Altersvorsorgeverträgen und auch andere Altersvorsorgekosten in angemessener Höhe, die Kosten der allgemeinen Krankenvorsorge und krankheitsbedingte Aufwendungen, die Grund- und Kfz-Steuer, Beiträge zu Versicherungen gegen elementare Risiken sowie gegebenenfalls der aktuell zu zahlende Angehörigenunterhalt.

Um in ihrem Status gefährdete Bedarfsgemeinschaften, die die Kosten von essenziellen Verpflichtungen der allgemeinen Lebensführung vorübergehend nicht aufbringen können, nicht allein auf das System der Grundsicherung oder der Hilfe zum Lebensunterhalt zu verweisen,

wurden während der Corona-Krise vereinzelt ad hoc-Maßnahmen ergriffen. Dazu zählen insbesondere die zeitlich befristeten zivilrechtlichen Sondervorschriften zum Kündigungsausschluss im Mietrecht sowie zum Zahlungsaufschub bei Verbraucherdarlehen und existenzsichernden Verträgen (etwa Telefon, Strom, Gas), de facto aber auch Stipendienprogramme zur Sicherung des Lebensunterhalts von freien Kunstschaffenden. Diese Art der Krisenreaktion erscheint jedoch wenig systematisch und es ist zu vermuten, dass trotzdem Haushalte erhöhten Risiken infolge zeitweiser Zahlungsunfähigkeit ausgesetzt gewesen sind.<sup>12</sup>

Angesichts dessen erscheint es sinnvoll, eine Blaupause dafür zu entwickeln, wie bei einem Arbeitsmarktnotstand statussichernde Hilfen für Bedarfsgemeinschaften bereitgestellt werden. Ein entsprechender Notfallplan könnte ein Zwei-Säulen-System vorsehen:

- Die erste Säule setzt auf der Ebene der Erwerbepersonen an. Nachweislich krisenbedingte Erwerbseinkommensausfälle werden zeitlich befristet ersetzt. Insbesondere greifen hier das Kurzarbeitergeld und das Arbeitslosengeld im Fall von Entlassungen. Auch für die Teile der Erwerbstätigen, die zu diesen Systemen gemäß den Regeln im Status quo vor Eintritt des Arbeitsmarktnotfalls keinen Zugang haben, kann ein Anspruch auf steuerfinanzierte soziale Leistungen für einen teilweisen Ausgleich nachweislich krisenbedingter Ausfälle an Erwerbseinkommen geschaffen werden, um Statusneutralität zu gewährleisten. Dies beträfe etwa bis zur Weiterentwicklung in Richtung einer statusneutralen Arbeitslosenversicherung, wie sie in Abschnitt 3.2.1 beschrieben wurde, in erster Linie (Solo-)Selbstständige und geringfügig entlohnte abhängig Beschäftigte. Die Lohnersatzraten sollten dabei für alle Gruppen von Erwerbstätigen gleich sein, können aber zwischen Beschäftigten in Kurzarbeit und Arbeitslosen differenziert werden.
- Die zweite Säule setzt auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaft an. Diese erhält auf Antrag ein zusätzliches „Krisengeld“, sofern das laufende Gesamteinkommen nicht ausreicht, um die zu einer normalen Lebensführung gehörenden Verpflichtungen zu bedienen. Bei der Feststellung des Leistungsanspruchs wird das gesamte aktuelle (Netto-)Einkommen der Bedarfsgemeinschaft zugrunde gelegt: Einkünfte aus abhängiger Beschäftigung, Gewinne aus selbstständiger Tätigkeit, Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, Einkünfte aus Kapitalvermögen sowie sämtliche staatliche Einkommenstransfers, gegebenenfalls inklusive anderer krisenbedingter Sonderhilfen von öffentlichen Stellen, die ausdrücklich für die Sicherung des Lebensunterhalts bestimmt sind. Dem so ermittelten Gesamteinkommen sind neben den Regelbedarfen der existenzsichernden Leistungen für die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft die Ausgaben gegenüberzustellen, die sich aus den zu ihrer normalen Lebensführung gehörenden Verpflichtungen ergeben. Übersteigen die anrechenbaren Ausgaben der Bedarfsgemeinschaft das laufende Gesamteinkommen, wird die Differenz durch das Krisengeld – voll oder zumindest teilweise – ausgeglichen.

Um im Rahmen der zweiten Säulen zu gewährleisten, dass die anrechenbaren Ausgaben nicht erst nach Eintritt der Krise erhöht werden, um ein höheres Krisengeld beanspruchen zu können, müssen die Bedarfsgemeinschaften Nachweise über ihre entsprechenden Aufwendungen in einer Zeitspanne vor Eintreten des Krisenfalls erbringen. Damit das System leistungsgerecht wird, sollte eine maximale Leistungshöhe in Abhängigkeit von der Größe und Struktur der Bedarfsgemeinschaft festgelegt werden. So können die Ansprüche auf Krisengeld von Haushalten, deren Ausgaben für die mit einer normalen Lebensführung verbundenen

---

<sup>12</sup> Systematische Erkenntnisse zur Effektivität der diesbezüglichen Maßnahmen fehlen bislang. Eine Evaluation wäre sehr wünschenswert.

Verpflichtungen vor der Krise besonders hoch waren, begrenzt werden. Diese Haushalte dürften vielfach auch über private Ressourcen verfügen, um die durch das Krisengeld nicht abgedeckte Bedarfslücke zu schließen. Darüber hinaus wäre denkbar, bei allen Bedarfsgemeinschaften nur einen gewissen Prozentsatz der Differenz zwischen den Ausgaben für die Verpflichtungen der normalen Lebensführung und dem laufenden Einkommen zu erstatten, so dass die Bedarfsgemeinschaften stets einen gewissen Eigenbeitrag durch Auflösung eigener Rücklagen leisten müssten. In Fällen, in denen keine ausreichenden Rücklagen dafür vorhanden sind, könnten unbürokratische (eventuell bezuschusste) öffentliche Darlehen zur Überbrückung dienen.

Zur Verwaltungsvereinfachung und Absenkung von Zugangshürden wird bei der Feststellung des Krisengelds auf eine Vermögensprüfung auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaft verzichtet. Da sich die Leistung im Anwendungsfall bei Haushalten mit niedriger bis mittlerer Einkommensposition konzentrieren dürfte, ist zu erwarten, dass diese Prüfung ohnehin weit überwiegend negativ ausfiele. Sinnvoll kann jedoch eine gewisse Wartezeit – beispielsweise drei Monate – nach Eintreten der krisenbedingten Einkommensverschlechterung sein. Schließlich sollten Haushalte motiviert sein, zumindest gewisse Liquiditätsreserven zu halten, um ihre fixen Lebenshaltungskosten weiter bedienen zu können, wenn ihr übliches Einkommen plötzlich für kurze Zeit teilweise ausfällt.

Bei den Bedarfsgemeinschaften sollte alle drei Monate geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Krisengelds noch vorliegen. Zuviel gezahlte Leistungen sind von den Haushalten zu erstatten.

Das Instrument des Krisengelds sollte unmittelbar mit Feststellung des Arbeitsmarktnotstands – sowohl auf individueller Ebene als auch auf Ebene der Bedarfsgemeinschaft – als Vertrauen schaffende Maßnahme aktiviert werden. Endet der Arbeitsmarktnotstand, ist es ebenso unmittelbar wieder zu deaktivieren, da das Instrument unter normalen konjunkturellen Umständen erhebliche Fehlanreize setzen kann. Dasselbe gilt für den Fall, dass sich die pandemieartige Störung zu einer lang andauernden Strukturkrise auswächst. Wie bei den oben skizzierten Notfallplänen für das Kurzarbeitergeld und das Arbeitslosengeld sollte auch das Krisengeld nicht länger als zwei Jahre nach Feststellung der schweren gesamtwirtschaftlichen Störung eingesetzt werden. Im zweiten Jahr der Anwendung ist zudem zu empfehlen, dass Leistungsniveau allmählich abzusenken, also einen immer kleiner werdenden Anteil der Differenz zwischen Fixkosten und Gesamteinkommen zu ersetzen. Dies signalisiert den Haushalten, dass sie sich bei einer länger anhaltenden Krise darauf einstellen müssen, ihren vor der Notlage gewohnten Lebensstandard nicht weiter aufrecht erhalten können und darum ihre fixen Ausgaben an die neue Lage anzupassen.

### **3.3.3 Stärkung der Informationsbasis**

Um bei einem Arbeitsmarktnotfall die unter den gegebenen Bedingungen am besten geeigneten Krisenmaßnahmen auszuwählen, benötigen die Entscheidungsträger zeitnah verlässliche Informationen. Die COVID-19-Pandemie hat jedoch deutlich vor Augen geführt, dass in Deutschland viele Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten, die für die Gestaltung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Reaktionen wesentlich sind, im Krisenfall nicht schnell genug zur Verfügung stehen. So mussten Entscheidungen über die Regeln zum Kurzarbeitergeld bei weitgehender Unkenntnis über das Ausmaß des pandemiebedingten Arbeitsausfalls in den Betrieben getroffen werden. Viele entscheidungsrelevante Informationen, etwa zur Entwicklung der individuellen Einkommen der Beschäftigten, wurden nur durch ad hoc angestoßene Umfragen gewonnen, die nicht die gewohnte Qualität der amtlichen Statistik erreichen.

Um in künftigen Krisensituationen besser informiert entscheiden zu können, müsste der von Seiten der Wissenschaft schon länger geforderte Ausbau der Wirtschaftsdateninfrastruktur in

Deutschland vorangetrieben werden. Für die adäquate Gestaltung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Krisenreaktionen kommt es neben der Bereitstellung aussagekräftiger makroökonomischer Kennziffern besonders darauf an, dass Individualdaten zur Entwicklung der Beschäftigungs- und Einkommenslage quasi in Echtzeit zur Verfügung stehen. Dafür gibt es zwei wesentliche Ansatzpunkte:

- die Beschleunigung des Reporting von laufend erhobenen administrativen Daten. Dafür braucht es nicht nur weitere Anstrengungen bei der allgemeinen Digitalisierung der Verwaltung. Vielmehr ist wegen vielfach zersplitterter Zuständigkeiten (föederal organisierte amtliche Statistik; Nebeneinander von gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Trägern im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende) auch eine Strategie erforderlich, um IT- und Erfassungssysteme zu harmonisieren und Reibungen an den Schnittstellen aufzulösen.
- die Etablierung eines hochfrequenten Arbeitsmarktsurveys. Dafür müsste in kurzem Abstand – im Idealfall monatlich – eine große Personenzahl zu arbeitsmarkt- und sozialpolitisch relevanten Größen, wie dem Erwerbs- und Beschäftigungsstatus, der Arbeitszeit und dem Lohn, befragt werden. Ein lange etabliertes Vorbild hierfür wäre der Current Population Survey (CPS) in den Vereinigten Staaten, in dessen Rahmen jeden Monat die Erwerbssituation der Mitglieder von rund 60.000 Haushalten erfasst werden. Wegen dieser Basis für eine laufende Arbeitsmarktstatistik stehen in den Vereinigten Staaten während der Corona-Krise sehr viel präzisere Daten zur Bewertung der aktuellen Arbeitsmarktentwicklung zur Verfügung als in Deutschland.

Ergänzend dazu gewinnen „unkonventionelle“ Daten für ein Arbeitsmarkt-Monitoring quasi in Echtzeit zunehmend an Bedeutung. Diese stützen sich beispielsweise auf kontinuierliche Internet-Umfragen oder die Auswertung großer, in der Privatwirtschaft anfallenden Datenmengen, etwa in den sozialen Netzwerken, bei Suchmaschinen-Diensten, Human Resources-Dienstleistern, Kreditrating-Agenturen oder Telekommunikations-Unternehmen. Validität, Reliabilität und Objektivität der mit diesen neuartigen Ansätzen zu gewinnenden Arbeitsmarkt-Kennziffern lassen sich aktuell noch schwer einschätzen. Sie sollten aber als eine Möglichkeit, die Informationsbasis für akute arbeitsmarkt- und sozialpolitische Anpassungen in Krisenzeiten zu verbessern, im Auge behalten werden.

Neben verlässlichen Informationen über die aktuelle Lage sollten bei den Entscheidungen über Krisenreaktionen auch die Erfahrungen hinsichtlich Wirksamkeit und Zielgenauigkeit von Maßnahmen einfließen, die in anderen schweren Rezessionen ergriffen wurden. Dies lässt sich unterstützen, indem regelmäßig aktualisierte Zusammenfassungen des Wissensstands der thematisch einschlägigen nationalen und internationalen Wirkungsforschung erstellt und mit den Blaupausen für im Krisenfall in Frage kommenden Instrumenten im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Notfallplan abgelegt werden.

Um sich in Zukunft auf mehr Erfahrungswissen stützen zu können, sollten wissenschaftliche Evaluationen von Notfallmaßnahmen zusammen mit dem Beschluss über die Maßnahmen angestoßen werden. Beginnt man damit nicht während der noch laufenden Krise, besteht ein großes Risiko, dass die für aussagekräftige Wirkungsanalysen benötigten Daten nicht erfasst werden. Während der COVID-19-Pandemie hat das Bundesministerium der Finanzen in diesem Sinne agiert und etwa eine wissenschaftliche Evaluierung des Kinderbonus, das heißt, der einmaligen Kindergeld-Sonderzahlung im ersten Corona-Konjunkturpaket, und die dafür erforderliche Befragung auf den Weg gebracht.

## Literaturverzeichnis

- Beznoska, M. und T. Hentze (2017). Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland. IW Trends 1/2017. Institut der deutschen Wirtschaft (IW Köln). Köln.
- Böheim, R. und T. Leoni (2020). Austria (Oktober 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn.  
[https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza\\_crisismonitor\\_countryreport\\_at\\_202010.pdf](https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_at_202010.pdf)  
(zuletzt aufgerufen am 25. November 2020).
- Bonin, H., A. Krause-Pilatus und U. Rinne (2020). Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland (Aktualisierung 2020). Kurzepertise im Auftrag des BMAS. BMAS Forschungsbericht Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2019). Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), Mai 2019. Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201905/ijia7/einkommen/einkommen-d-0-201905-xlsx.xlsx? blob=publicationFile&v=1> (zuletzt aufgerufen am 20. November 2020).
- Bundesagentur für Arbeit (2020). Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), Juli 2020. Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202007/ijia7/einkommen/einkommen-d-0-202007-xlsx.xlsx? blob=publicationFile&v=1> (zuletzt aufgerufen am 20. November 2020).
- Cahuc, P. (2020). France (November 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn.  
[https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza\\_crisismonitor\\_countryreport\\_fr\\_202011.pdf](https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_fr_202011.pdf)  
(zuletzt aufgerufen am 25. November 2020).
- Costa, R. und S. Machin (2020). United Kingdom (November 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn.  
[https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza\\_crisismonitor\\_countryreport\\_uk\\_202011.pdf](https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_uk_202011.pdf)  
(zuletzt aufgerufen am 25. November 2020).
- Eichhorst, W., P. Marx, U. Rinne, R. Böheim, T. Leoni, P. Cahuc, T. Colussi, E. Jongen, P. Verstraten, P. Ferreira, J. Cerejeira, M. Portela, R. Ramos, M. Kahanec, M. Martišková, L. Hensvik, O. Nordström Skans, P. Arni, R. Costa, S. Machin, S. Houseman (2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring: Short-Run Labor Market Impacts of COVID-19, Initial Policy Measures and Beyond. IZA Research Report No. 98. Bonn.
- Eichhorst, W., P. Marx, U. Rinne (2020). Maneuvering through the Crisis: Labor Market and Social Policies during the COVID-19 Pandemic. IZA Policy Paper No. 164. Bonn.
- Farber, H. S., J. Rothstein und R. G. Valetta (2015). The Effect of Extended Unemployment Insurance Benefits: Evidence from the 2012-2013 Phase-Out. American Economic Review 105 (5), 171-176.
- Fink M. und W. Nagl (2018). Austria: How social protection rules affect self-employed and independent contractors. In: OECD (2018). The Future of Social Protection. What Works for Non-Standard Workers? Paris. 75-97.
- Harnisch, M. (2019). Non Take-up of Means-Tested Benefits in Germany. DIW Discussion Paper Nr. 1793. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin.

- Hensvik, L. und O.N. Skans (2020). Sweden (Oktober 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn.  
[https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza\\_crisismonitor\\_countryreport\\_se\\_202010.pdf](https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_se_202010.pdf)  
(zuletzt aufgerufen am 25. November 2020).
- Kay, R. und O. Suprinovic (2019). Hybride Selbstständigkeit – Aktuelle Entwicklung und Politischer Handlungsbedarf. WISO Direkt. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Kolsrud, J. (2018). Sweden: Voluntary unemployment insurance. In: OECD (2018). The Future of Social Protection. What Works for Non-Standard Workers? Paris. 197-224.
- Konle-Seidl, R. (2020). Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise? IAB Forschungsbericht 4/2020. Nürnberg.
- Kroft, K. und M. J. Notowidigdo (2016). Should Unemployment Insurance Vary with the Unemployment Rate? Theory and Evidence. Review of Economic Studies 83(3), 1092-1124.
- Jansen, A. (2020). Wachsende Graubereiche in der Beschäftigung. Ein interdisziplinärer Forschungsüberblick über die Entstehung und Entwicklung neuer Arbeits- und Beschäftigungsformen in Deutschland. Working Paper Forschungsförderung Nr. 167. Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf.
- Jongen, E. und P. Verstraten (2020). Netherlands (November 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn.  
[https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza\\_crisismonitor\\_countryreport\\_nl\\_202011.pdf](https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_nl_202011.pdf)  
(zuletzt aufgerufen am 25. November 2020).
- Rothstein, J. (2011). Unemployment Insurance and Job Search in the Great Recession. Brookings Papers on Economic Activity (Fall), 143-213.
- OECD (2018). The Future of Social Protection. What Works for Non-Standard Workers? Paris.
- OECD (2020). OECD Employment Outlook 2020. Worker Security and the COVID-19 Crisis. Paris.
- Schoukens, P. und E. Weber (2020). Unemployment Insurance for the Self-Employed: A Way Forward Post-Corona. IAB Discussion Paper No. 32/2020. Nürnberg.
- Spasova, S., D. Bouget und D. Ghailani (2019). Self-employment and social protection: understanding variations between welfare regimes. Journal of Poverty and Social Justice 27(2), 157-175.
- Welskop-Deffaa, E. M. (2018). Erwerbsverläufe digitaler Nomaden. in: A. D. Bührmann, U. Fachinger und E. M. Welskop-Deffaa (Hrsg.). Hybride Erwerbsformen. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 107-129.