

## **Schriftliche Stellungnahme**

Prof. Dr. Peter Bofinger, Würzburg

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. November 2020 um  
14:30 Uhr zum

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

**siehe Anlage**

**Professor Dr. Peter Bofinger**

**Julius-Maximilians-Universität Würzburg**

**12. November 2020**

### **Schriftliche Stellungnahme**

zu a) Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG) 19/23480

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Neben der Sonderregelung für Kurzarbeit auch Sonderregelung für Arbeitslosengeld I verlängern und ein Weiterbildungsgeld einführen 19/23169

1. In dieser Stellungnahme soll nur die Frage diskutiert werden, ob es zweckmäßig ist, neben der Sonderregelung für Kurzarbeit auch die Sonderregelung für das Arbeitslosengeld I zu verlängern.
2. In der Formulierungshilfe des BMAS vom 24. April 2020 für ein Gesetz zur verbesserten sozialen Absicherung bei Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit infolge der COVID-19-Pandemie (Sozialschutz-Paket II) wird festgestellt:

„Die außergewöhnliche Krisensituation schränkt aber auch für Arbeitslose in gravierender Weise die Möglichkeiten und Chancen ein, eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Sie sind damit gerade in den kommenden Monaten auf die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit angewiesen. Auch für diesen Personenkreis, der vielfach lange Jahre Beiträge zur Arbeitsförderung gezahlt hat, muss die Arbeitslosenversicherung in dieser Ausnahmesituation eine erhöhte Verantwortung übernehmen.“<sup>1</sup>

Die Bundesagentur für Arbeit nahm hierzu wie folgt Stellung:

„Eine entsprechende Regelung wird seitens der Bundesagentur für Arbeit begrüßt. Durch die Regelung können die aktuellen Störungen des Arbeitsmarkts gemildert werden. Die Verlängerung der Anspruchsdauer wird in vielen Fällen dazu führen, dass Arbeitslose länger höhere Sozialleistungen zur Abmilderung der Folgen der Arbeitslosigkeit erhalten und für eine längere Zeit nicht auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen sind, deren Leistungshöhe in der Regel deutlich niedriger ist.“<sup>2</sup>

3. Im Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG) vom 25. September 2020 stellt die Bundesregierung fest:

---

<sup>1</sup> [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-sozialschutzpaket-ii-2020-04-24.pdf;jsessionid=A4724D61635E3AECD9F219F69B67D4CF.delivery1-master?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-sozialschutzpaket-ii-2020-04-24.pdf;jsessionid=A4724D61635E3AECD9F219F69B67D4CF.delivery1-master?__blob=publicationFile&v=1)

<sup>2</sup> [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Stellungnahmen/sozialschutz-paket-2-ba-2.pdf;jsessionid=A4724D61635E3AECD9F219F69B67D4CF.delivery1-master?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Stellungnahmen/sozialschutz-paket-2-ba-2.pdf;jsessionid=A4724D61635E3AECD9F219F69B67D4CF.delivery1-master?__blob=publicationFile&v=1)

„Die Beschäftigung bedarf aber auch über den Jahreswechsel 2020/2021 hinaus schützender Maßnahmen. Denn die wirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in den kommenden Monaten sind mit erheblicher Unsicherheit behaftet, da weder der Verlauf der COVID-19-Pandemie im Winterhalbjahr 2020/2021 vorhergesagt werden kann, noch der Zeitpunkt, ab dem ein Impfstoff eingesetzt werden kann. Die akute pandemiebedingte Krise findet zugleich vor dem Hintergrund einer Transformation der Arbeitswelt statt, die vor allem ausgelöst wird durch Anstrengungen zum Klimaschutz, insbesondere zur Nachhaltigkeit und Dekarbonisierung, und durch Digitalisierung. Diese Transformation verändert die Anforderungen an Qualifikationen und Kompetenzen der Beschäftigten.“<sup>3</sup>

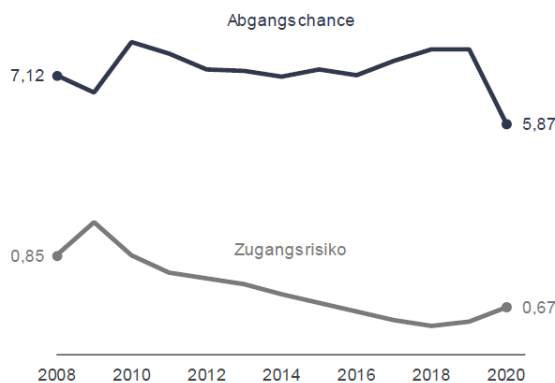
4. Die in der Stellungnahme vom April 2020 zum Ausdruck gebrachte Einschätzung des BMAS, dass die Krise die Chancen und Möglichkeiten der Arbeitslosen „in gravierender Weise“ einschränke, hat sich voll bewahrheitet. Im Monatsbericht Oktober 2020 der Bundesagentur für Arbeit zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt<sup>4</sup> wird dargelegt, dass die **Chancen von Arbeitslosen, die Arbeitslosigkeit zu beenden (Abgangschance)**, im Zeitraum von April bis Oktober mit monatsdurchschnittlich 5,87 Prozent den mit Abstand niedrigsten Wert auswies, der monatsdurchschnittlich in diesem Zeitraum gemessen wurde. Während der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise belief er sich auf 6,66 Prozent. Dabei haben sich die Abgangschancen im Oktober 2020 allerdings wieder etwas verbessert. Mit dem für den November erlassenen partiellen Lockdown dürften sich die Chancen jedoch wieder merklich verschlechtern.

### Zugangsrisiko und Abgangschance

Monatswerte in Prozent

Deutschland

2008 bis 2020 (jeweils Durchschnitt April bis Oktober)



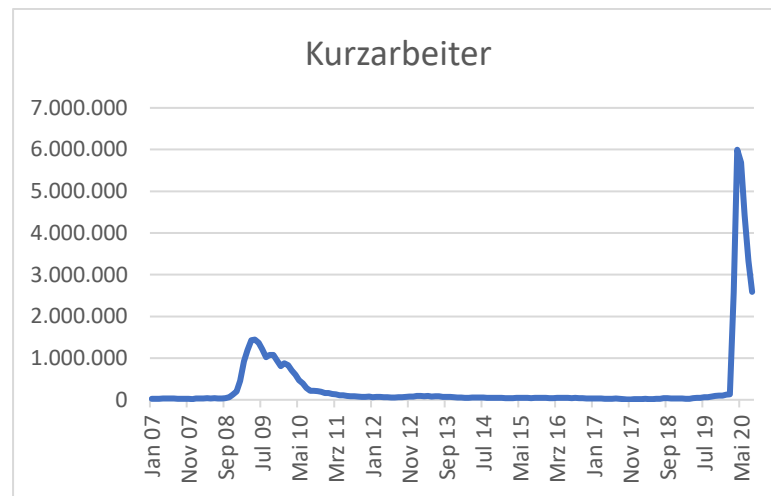
Zugangsrisiko: Zugang in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (einschl. betriebl./außerbetriebl. Ausbildung) eines Monats bezogen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung des Vormonats; letzter Monat vorläufiger Wert auf Basis des Vor-Vormonats.  
 Abgangschance: Abgang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (einschl. betriebl./außerbetriebl. Ausbildung) eines Monats bezogen auf die Arbeitslosen des Vormonats.  
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Oktober 2020

<sup>3</sup> <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2020/0558-20.pdf>

<sup>4</sup> [https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-oktober-2020\\_ba146702.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-oktober-2020_ba146702.pdf)

Demgegenüber hat sich das **Zugangsrisiko**, d.h. das Risiko, aus Beschäftigung heraus im nächsten Monat arbeitslos zu werden, im Zeitraum von April bis Oktober 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum vergleichsweise wenig erhöht. Dies dürfte vor allem der Kurzarbeit geschuldet sein, die im Vergleich zum Jahr 2009 immer noch ein sehr hohes Ausmaß aufweist.



Quelle: Deutsche Bundesbank

- Die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes („Extended Benefits“) in konjunkturell besonders schwierigen Situationen wurde in der **Vereinigten Staaten** bereits in der Finanzkrise der Jahre 2008/2009 praktiziert. Auch jetzt in der Corona-Krise wird diese Maßnahme nahezu flächendeckend eingesetzt. Eine Übersicht des Center on Budget and Policy Priorities zeigt, dass derzeit in 40 Bundestaaten sowie im District of Columbia, Puerto Rico und den Virgin Islands eine erweiterte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gilt (Tabelle).

TABLE 1

### Unemployment Rates and Weeks of Unemployment Insurance (UI) Available

State	Unemployment (3-month avg.)	Regular UI and extended benefits available*
Alabama	6.7	14 weeks
Alaska	8.7	26+20 weeks
Arizona	7.8	26+13 weeks
Arkansas	7.3	16 weeks
California	11.9	26+20 weeks
Colorado	6.8	26+13 weeks
Connecticut	8.7	26+20 weeks
Delaware	9.2	26+20 weeks
District of Columbia	8.6	26+13 weeks
Florida	8.7	12+6 weeks
Georgia	6.6	26+13 weeks
Hawaii	13.8	26+13 weeks
Idaho	5.1	22 weeks
Illinois	10.9	26+20 weeks
Indiana	6.8	26+13 weeks
Iowa	5.9	26+13 weeks
Kansas	6.7	26+13 weeks
Kentucky	5.9	26+13 weeks
Louisiana	8.4	26+13 weeks
Maine	7.7	26+13 weeks
Maryland	7.3	26+13 weeks
Massachusetts	12.4	26+13 weeks
Michigan	8.6	26+13 weeks
Minnesota	7.0	26+13 weeks
Mississippi	8.1	26+13 weeks
Missouri	6.2	20 weeks
Montana	5.8	28+13 weeks
Nebraska	4.1	26 weeks
Nevada	13.4	26+20 weeks
New Hampshire	6.9	26+13 weeks
New Jersey	10.8	26+20 weeks
New Mexico	11.1	26+13 weeks
New York	12.8	26+20 weeks
North Carolina	7.4	12+6 weeks
North Dakota	5.3	26 weeks
Ohio	8.7	26+20 weeks
Oklahoma	6.0	26+13 weeks
Oregon	9.0	26+20 weeks
Pennsylvania	10.4	26+13 weeks
Puerto Rico	8.4	26+13 weeks
Rhode Island	11.6	26+20 weeks
South Carolina	6.7	20+10 weeks
South Dakota	5.1	26 weeks
Tennessee	8.2	26+13 weeks
Texas	7.7	26+13 weeks
Utah	4.5	26 weeks
Vermont	5.8	26+13 weeks
Virgin Islands	11.1	26+13 weeks
Virginia	6.7	26+13 weeks
Washington	8.8	26+20 weeks
West Virginia	9.2	26+13 weeks
Wisconsin	6.3	26+13 weeks
Wyoming	6.6	26 weeks

\* 13 weeks of Pandemic Emergency Unemployment Assistance (PEUC) are available in all states before extended benefits become available; the maximum weeks of Pandemic Unemployment Assistance (PUA) for exhaustees equals 39 minus the number of weeks of regular UI and Extended Benefits (EB) received. No PEUC or PUA is available after December 31, 2020. A partial week in states with fewer than 26 weeks of regular benefits mean a partial payment.

<https://www.cbpp.org/research/economy/policy-basics-how-many-weeks-of-unemployment-compensation-are-available>

6. Die in der Finanzkrise der Jahre 2008/2009 in den Vereinigten Staaten praktizierte Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde auch mehrfach wissenschaftlich evaluiert. Dabei ist insbesondere von Interesse, ob eine solche Maßnahme dazu führt, dass die **Anreize für Arbeitslose, eine Beschäftigung aufzunehmen**, vermindert werden.

Die im American Economic Review veröffentlichte Studie von Farber et al. (2015) kommt zu dem Ergebnis, dass ein solcher Effekt nicht zu erkennen ist:

“A stronger implication of our results is that the UI extensions have not had large moral hazard effects on recipients’ job-finding rates, either during the worst period of the Great Recession or during the subsequent recovery. Our point estimates suggest a near-zero effect in each period, and confidence intervals are small enough to rule out any quantitatively important effect. This suggests that the UI extensions around the Great Recession had very limited impacts on labor market efficiency.”

Ein ähnliches Ergebnis findet man auch in der Studie von Marinescu (2016):

„Despite the fear that more generous unemployment insurance would increase aggregate unemployment, this effect was likely very small. Moreover, unemployment insurance had additional economic benefits that we have not previously discussed: it supported the consumption of the unemployed, especially as credit had dried up following the Global Crisis of 2007-08. Taking into account the impact on the labour market and the positive impact on consumption, there are good reasons to believe that extending unemployment benefits during a recession is a good policy choice.”

Zudem zeigt eine ebenfalls im American Economic Review veröffentlichte Studie von Nekoei and Weber (2017), dass Arbeitslose bei einer längeren Bezugsdauer von Arbeitslosengeld besser bezahlte Jobs bekommen:

“(…) we estimate that a nine-week increase in potential benefit duration causes workers to stay jobless two days (two percent) longer. But in contrast to previous studies, we find that the benefit extension also causes workers to obtain jobs that pay on average 0.5 percent higher wages. Moreover, the positive wage effect persists over time and does not substitute other desirable job characteristics. The evidence of the positive UI wage effect suggests that UI subsidizes search and not just leisure.”

7. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise sind von Anfang davon geprägt gewesen, **allen gesellschaftlichen Gruppen**, die von der Pandemie wirtschaftlich in besonderer Weise betroffen sind, angemessene finanzielle Hilfen zukommen zu lassen. Deshalb war es konsequent, dass im Frühjahr 2020 auch die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I verlängert wurde.

Aus dieser Perspektive ist es heute schwer nachvollziehbar, wieso die Bundesregierung jetzt von diesem Grundprinzip abweicht, zumal es durch den partiellen Lockdown **noch schwieriger für Arbeitslose** werden dürfte, wieder **einen neuen Arbeitsplatz zu finden**. Die Erfahrungen aus den Vereinigten Staaten zeigen zudem, dass davon **keine negativen Anreizeffekte** für die Beschäftigungsanstrengungen von Arbeitslosen zu erwarten sind.

## Literatur

Farber, H.S., Rothstein, J. und R G. Valletta (2015). The Effect of Extended Unemployment Insurance Benefits: Evidence from the 2012–2013 Phase-Out, *American Economic Review: Papers & Proceedings 2015*, 105(5): 171–176.

Marinescu, I. (2016). Why unemployment benefits should be extended in recessions: US evidence. *VoxEU*, 01 March 2016. <https://voxeu.org/article/why-unemployment-benefits-should-be-extended-recessions-us-evidence>

Nekoei, A. und A. Weber (2017). Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?’, *American Economic Review*, 107(2): 527–561.