

Bauer, Frank et al.

## Research Report

Zur Bewältigung von aktuellen Herausforderungen: Ausbildung und berufliche Weiterbildung fördern, Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen und Arbeitslosenversicherung stärken. Stellungnahme des IAB zur geplanten öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 23.3.2020

IAB-Stellungnahme, No. 3/2020

## Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Bauer, Frank et al. (2020) : Zur Bewältigung von aktuellen Herausforderungen: Ausbildung und berufliche Weiterbildung fördern, Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen und Arbeitslosenversicherung stärken. Stellungnahme des IAB zur geplanten öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 23.3.2020, IAB-Stellungnahme, No. 3/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/221796>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



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

# IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

---

**3|2020** Zur Bewältigung von aktuellen Herausforderungen: Ausbildung und berufliche Weiterbildung fördern, Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen und Arbeitslosenversicherung stärken

Frank Bauer, Mario Bossler, Kerstin Bruckmeier, Hans Dietrich, Christian Hohendanner, Elke Jahn, Thomas Kruppe, Julia Lang, Michael Oberfichtner, Gesine Stephan, Enzo Weber, Jürgen Wiemers, Joachim Wolff

Stellungnahme des IAB zur geplanten öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 23.3.2020

# Zur Bewältigung von aktuellen Herausforderungen: Ausbildung und berufliche Weiterbildung fördern, Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen und Arbeitslosenversicherung stärken

**Frank Bauer**

**Mario Bossler**

**Kerstin Bruckmeier**

**Hans Dietrich**

**Christian Hohendanner**

**Elke Jahn**

**Thomas Kruppe**

**Julia Lang**

**Michael Oberfichtner**

**Gesine Stephan**

**Enzo Weber**

**Jürgen Wiemers**

**Joachim Wolff**

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

---

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	5
<b>Abstract</b> .....	5
<b>1 Vorbemerkung</b> .....	7
<b>2 Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD</b> .....	7
2.1 Ausgangslage und Ziele .....	7
2.2 Kurzarbeit .....	7
Bewertung .....	8
2.3 Berufliche Weiterbildung .....	8
2.3.1 Weiterentwicklung des Qualifizierungschancengesetzes .....	8
Evaluationsergebnisse .....	8
Bewertung .....	9
2.3.2 Qualifizierung in Transfergesellschaften .....	11
Bewertung .....	11
2.3.3 Rechtsanspruch auf Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses ..	11
Bewertung .....	11
2.3.4 Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge .....	12
Bewertung .....	12
2.3.5 Verlängerung der Regelung zur Weiterbildungsprämie .....	12
Evaluationsergebnisse .....	12
Bewertung .....	13
2.3.6 Maßnahmenzulassung und Bundesdurchschnittskostensätze .....	13
Bewertung .....	13
2.4 Verstetigung der Assistierten Ausbildung .....	14
Bewertung .....	14
2.5 Arbeitsuchend- und Arbeitslosmeldung .....	14
Evaluationsergebnisse .....	15
Bewertung .....	15
2.6 Fazit .....	16
<b>3 Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE</b> .....	17
3.1 Weiterbildung .....	17
3.1.1 Rechtsanspruch auf Weiterbildung .....	17
3.1.2 Bildungsagentur .....	18

3.1.3	Weiterbildungsgeld .....	19
3.1.4	Entfristung der Weiterbildungsprämien.....	20
3.1.5	Arbeitslosengeld bei Weiterbildung.....	20
3.1.6	Transformationskurzarbeitergeld und Qualifizierung während Kurzarbeit .	21
3.2	Arbeitslosengeld .....	21
3.2.1	Anspruchsvoraussetzungen .....	21
3.2.2	Bezugsdauer .....	23
3.2.3	Arbeitslosengeld Plus .....	24
3.2.4	Lohnersatzquote .....	25
3.2.5	Arbeitslosenversicherung für Selbständige .....	25
	Höhe des Arbeitslosengeldes an der Höhe der Beiträge ausrichten.....	25
	Arbeitslosenversicherung mit halbem Beitragssatz ermöglichen .....	27
	Arbeitslosenversicherung für alle Selbständigen öffnen .....	27
3.2.6	Sperrzeiten .....	29
3.3	Sanktionsfreie Mindestsicherung .....	29
3.4	Konkurrenz am Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen .....	31
3.4.1	Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Mindestlohn .....	31
	Allgemeinverbindlichkeitserklärung erleichtern.....	31
	Erhöhung Mindestlohn .....	32
3.4.2	Befristete Beschäftigung .....	32
	Verbot sachgrundloser Befristungen.....	33
	Verbot von Kettenbefristungen .....	33
	Reduzierung von Sachgründen .....	34
3.4.3	Leiharbeit .....	34
	Leiharbeit abschaffen .....	34
	Equal Pay vom ersten Tag an .....	35
3.4.4	Minijobs .....	35
3.4.5	Arbeitszeit .....	36
	<b>Literatur</b> .....	<b>38</b>

# Zusammenfassung

Deutschland steht durch die schnelle Verbreitung des Corona-Virus, durch den Strukturwandel und die sich abzeichnenden (auch ökologischen) Transformationsprozesse vor Herausforderungen bislang unbekanntes Ausmaßes. Eine Reihe von Gesetzesänderungen sollen dazu beitragen, die nötigen Anpassungen zu bewältigen. Das IAB äußert sich in seiner Stellungnahme zu ausgewählten Aspekten der folgenden geplanten Gesetzesänderung und Anträge verschiedener Bundestagsfraktionen:

- „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ der Fraktionen von CDU/CSU und SPD
- Antrag von Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung weiterentwickeln“
- Anträge von Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE „Berufliche Weiterbildung stärken – Weiterbildungsgeld einführen“, „Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen“, „Arbeitslosenversicherung stärken – Arbeitslosengeld verbessern“ sowie „Arbeitslosenversicherung stärken – Arbeitslosengeld Plus einführen“.

Zu den einzelnen Themenbereichen diskutiert das IAB die Evaluationsergebnisse und stellt seine Bewertung vor. Die Ausführungen behandeln Anpassungen bei der Kurzarbeit, die Ausweitung der Weiterbildungs- und Ausbildungsförderung, die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung sowie weitere Themengebiete.

Die Stellungnahme des IAB erfolgte anlässlich der geplanten öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 23.3.2020. Die Anhörung wurde aufgrund der Corona-Krise kurzfristig abgesagt.

## Abstract

Due to the rapid spread of the corona virus, structural change and emerging (also ecological) transformation processes, Germany is facing challenges of an unprecedented extent. Several legal changes aim to support required adjustments. In its statement, the IAB comments on selected aspects of the following planned legislative changes and proposals from various parliamentary groups:

- "Draft law to promote occupational training during times of structural change and develop training support" of the CDU / CSU and SPD parliamentary groups
- Motion by members of the BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN parliamentary group to develop the unemployment insurance into an employment insurance
- Motions by members of the DIE LINKE parliamentary group: "Strengthening occupational training – introducing further training allowances", "Making work in transition fit for the future", "Strengthening the unemployment insurance – improving unemployment benefits" and "Strengthening the unemployment insurance – introducing unemployment benefits plus".

The IAB discusses evaluation results and presents its assessment on the subjects covered by the draft law and the proposals. The explanations deal with adjustments for short-time work, the

expansion of occupational education and training, the development of the unemployment benefit system as well as further areas.

The IAB commented on the occasion of the planned public hearing of the Committee on Labor and Social Affairs of the German Bundestag on March 23, 2020. The hearing was canceled due to the Corona crisis.

# 1 Vorbemerkung

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zu ausgewählten Aspekten des „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ der Fraktionen von CDU/CSU und SPD, zum Antrag von Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung weiterentwickeln“ sowie den Anträgen von Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE „Berufliche Weiterbildung stärken – Weiterbildungsgeld einführen“, „Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen“, „Arbeitslosenversicherung stärken – Arbeitslosengeld verbessern“ sowie „Arbeitslosenversicherung stärken – Arbeitslosengeld Plus einführen“.

## 2 Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD

### 2.1 Ausgangslage und Ziele

Deutschland steht durch die schnelle Verbreitung des Corona-Virus vor Herausforderungen bislang unbekanntes Ausmaßes. Bereits vor der aktuellen Krise zeichneten sich strukturelle und konjunkturelle Herausforderungen ab. Der Strukturwandel verändert zudem die Anforderungen an Qualifikationen und Kompetenzen der Beschäftigten; die Transformationsprozesse erfordern qualifikatorische Anpassungen. Die geplanten Gesetzesänderungen sollen dazu beitragen, in betroffenen Branchen und Regionen Arbeitslosigkeit zu vermeiden und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beim Übergang in neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterstützen. Eine zentrale Rolle kommt dabei der Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten zu. Vor diesem Hintergrund sieht der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung verschiedene Anpassungen bei der Kurzarbeit, der Weiterbildungs- und Ausbildungsförderung vor.

### 2.2 Kurzarbeit

Die geplante Ergänzung zu § 109 SGB III sieht eine bis Ende 2021 befristete Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung vor. Aufgrund außergewöhnlicher Umstände auf dem Arbeitsmarkt kann sie ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung den Anteil der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die vom Entgeltausfall betroffen sein können, auf bis zu 10 Prozent herabsetzen, auf den Einsatz negativer Arbeitsplatzsalden verzichten und eine vollständige oder teilweise Erstattung der Arbeitgeberbeiträge bei Kurzarbeit einführen. Ergänzt wird die Regelung in § 11a SGB III durch eine geplante, ebenfalls befristete Verordnungsermächtigung zur Vergütung bei Kurzarbeit in der Leiharbeit.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Diese Regelungen wurden vorgezogen bereits am 13.3.2020 als „Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld“ beschlossen.



## Bewertung

Die geplante Verordnung dürfte aktuell der wichtigste Bestandteil des Gesetzesvorhabens sein. Kurzarbeit hat sich als Maßnahme bewährt, um Betrieben und ihren Mitarbeitern über eine vorübergehende Auftragschwäche hinweg zu helfen (z. B. Gehrke et al. 2016). Unterstützt der Staat die Firmen dabei, ihre Mitarbeiter zu halten, profitieren davon zunächst die Mitarbeiter, im nächsten Aufschwung auch die Firmen, und schließlich aufgrund geringerer Arbeitslosigkeit die Gesellschaft.

Durch die Corona-Krise steht Deutschland vor Herausforderungen bisher unbekanntes Ausmaßes. Für eine solch extreme Ausnahmesituation ist die geplante Ermächtigung angemessen. In weniger kritischen Situationen sollte der übliche Gesetzgebungsprozess eingehalten und Regeln sollten nicht laufend verändert werden (Weber 2019b). Denkbar wäre auch ein regelbasiertes Verfahren, bei dem die Kurzarbeitsregeln automatisch angepasst würden, wenn ein Abschwung diagnostiziert wird.

## 2.3 Berufliche Weiterbildung

### 2.3.1 Weiterentwicklung des Qualifizierungschancengesetzes

Mit der Einführung des Qualifizierungschancengesetzes zum 1.1.2019 hat die Bundesregierung die Weiterbildungsförderung für bestimmte arbeitslose und beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgeweitet. Die Förderung durch Erstattung der Weiterbildungskosten und eines Arbeitsentgeltzuschusses für Beschäftigte wurde dabei nach Betriebsgröße gestaffelt. Kleine Arbeitgeber werden stärker gefördert als große, die sich stärker an den Weiterbildungskosten beteiligen müssen. Der Gesetzentwurf weitet diese Fördermöglichkeiten aus:

Der neue § 82 (4) SGB III regelt, dass Beschäftigte und Arbeitgeber unabhängig von der Betriebsgröße um 5 Prozentpunkte höhere Zuschüsse in der beruflichen Weiterbildungsförderung erhalten können, wenn eine Betriebsvereinbarung oder ein Tarifvertrag vorliegt, der betriebsbezogen berufliche Weiterbildung vorsieht. Die bestehenden Zuschussmöglichkeiten durch das Qualifizierungschancengesetz werden durch § 82 (5) SGB III sowohl bei den Lehrgangskosten als auch bei den Zuschüssen zum Arbeitsentgelt um 10 Prozentpunkte erhöht, wenn bei mindestens einem Fünftel der Belegschaft eines Betriebes qualifikatorische Anpassungen erforderlich sind. Zudem will der Gesetzentwurf Sammelanträge in der Weiterbildung ermöglichen, wenn eine Gruppe von Beschäftigten mit vergleichbarer Ausgangsqualifikation, vergleichbarem Bildungsziel oder vergleichbarer Fördernotwendigkeit qualifiziert werden soll.

### Evaluationsergebnisse

Bei Investitionen in Weiterbildung stellt sich immer auch die Finanzierungsfrage (Becker 1964). Eine Weiterbildungsförderung für Beschäftigte ist dann angeraten, wenn sie entweder effizient ist oder als gerecht angesehen wird (Bassanini et al. 2005). Bei intensivem Wettbewerb könnten Unternehmen zögern, ihre Beschäftigten weiterzubilden, da Konkurrenzunternehmen diese abwerben und damit von Weiterbildungsinvestitionen in allgemeines Humankapital profitieren würden (Stevens 1994). Informationsasymmetrien können zu einem suboptimalen Weiterbildungsangebot führen, da die Unternehmen möglicherweise gar nicht wissen, dass sich Ausbildungsinvestitionen auszahlen, oder sich unsicher über die Erträge von Weiterbildung sind. Unsicherheiten können auch aus den Folgen der nur schwer vorhersehbaren technologischen Umbrüche resultieren. Zudem

bestehen ökonomische und gesellschaftliche Externalitäten von Bildungsinvestitionen, da etwa Wirkungen auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit im betriebswirtschaftlichen Kalkül nicht einbezogen werden. Wenn infolgedessen ein Marktversagen auftritt, rechtfertigt dies staatliche Eingriffe zur Subventionierung beruflicher Weiterbildung. Allerdings ist es schwierig, ein entsprechendes Marktversagen empirisch zu belegen (Bassanini et al. 2005). Die Förderung beruflicher Weiterbildung lässt sich alternativ aus einer Gerechtigkeitsperspektive begründen, wenn angestrebt wird, dass alle Beschäftigten Zugang zu beruflicher Weiterbildung erhalten sollen.

Für unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zu Weiterbildung lässt sich eine Vielzahl empirischer Hinweise finden. Janssen und Leber (2015) zeigen, dass im Jahr 2014 etwa die Hälfte aller Betriebe Weiterbildungsmaßnahmen förderten. Der Anteil der Beschäftigten, die an Weiterbildung teilnahmen, lag bei Berücksichtigung aller Betriebe bei knapp einem Drittel. Ein erheblicher Teil der Beschäftigten partizipiert also zeitweise oder dauerhaft nicht an betrieblicher Weiterbildung. Empirische Studien bestätigen dabei immer wieder, dass die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an Weiterbildung mit der Qualifikation steigt. Schröder et al. (2004) zeigen, dass es Personen gibt, die in ihrem Erwerbsleben nie an beruflichen Weiterbildungen teilnehmen. Überrepräsentiert sind unter ihnen formal geringer Qualifizierte, Arbeiter, Beschäftigte mit einer ausführenden (statt organisierenden) Tätigkeit, Geringverdienende und Personen, denen die eigene Bereitschaft zu einer finanziellen Investition in eine Weiterbildung fehlt. Heß et al. (2019) zeigen, dass Beschäftigte mit einem hohen Anteil an Routinetätigkeiten – die potenziell leichter ersetzbar sind – deutlich seltener an Weiterbildung teilnehmen als Beschäftigte, die weniger Routinetätigkeiten ausüben.

Für Betriebe scheinen sich eigene Weiterbildungsanstrengungen auszuzahlen: Wie Analysen auf der Basis von Betriebsdaten zeigen, steigt die Produktivität der Beschäftigten in der Folge stärker als ihre Löhne (zum Beispiel Konings/Vanormelingen 2015). Stegmeier (2012) zeigt dabei, dass in Deutschland Betriebe mit Betriebsräten stärker in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten investieren als solche ohne Betriebsrat; gleichzeitig sind Betriebe mit Betriebsrat im Mittel produktiver (Müller 2012). Wie hoch die individuellen Erträge der nicht staatlich geförderten betrieblichen Weiterbildung für Beschäftigte sind, lässt sich empirisch nur schwer kausal nachweisen. Dies liegt auch an den komplexen Selektionsprozessen. An Weiterbildung nehmen vor allem Personen teil, die sich hohe Weiterbildungserträge versprechen. Für Betriebe ist es rational, solche Beschäftigte zu fördern, bei denen sie hinreichend hohe Weiterbildungserträge erwarten. Die Anreize steigen weiter, wenn es sich um betriebsspezifische Investitionen handelt und Beschäftigte längerfristig im Unternehmen gehalten werden sollen.

Zu den Wirkungen des erst seit gut einem Jahr geltenden Qualifizierungschancengesetzes gibt es bisher keine empirischen Befunde. Zum Vorläuferprogramm WeGebAU, mit dem die BA die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten finanziell unterstützte, liegen aber bereits mehrere Wirkungsanalysen vor (Dauth/Toomet 2016; Dauth 2019). Insgesamt weisen sie auf leicht positive Effekte der Förderung auf der individuellen Ebene hin, wobei das Ausmaß an Mitnahme – Betriebe nehmen Förderung für Weiterbildungen in Anspruch, die sie auch ohne Förderung durchgeführt hätten – allerdings nicht bekannt ist. Solche Mitnahmeeffekte sind nicht auszuschließen und treten bei größeren Unternehmen vermutlich mit einer höheren Wahrscheinlichkeit als bei kleineren Unternehmen auf.

## Bewertung

Grundsätzlich stehen große Anpassungen im Qualifikationsbedarf der Beschäftigten an, etwa durch technische Veränderungen wie die Elektromobilität oder die Digitalisierung, oder durch die sich

abzeichnende ökologische Transformation der Volkswirtschaft (z. B. Wolter et al. 2016; Mönnig et al. 2018). Gelingt die Anpassung im Arbeitsmarkt nicht, ist ein Aufbau struktureller Arbeitslosigkeit zu befürchten, wie er seit den 1970er bis in die 2000er Jahre zu beobachten war. So zeigen Klinger und Weber (2016) für diese Entwicklung, dass der seinerzeitige Aufbau durch Verfestigung einmal entstandener Arbeitslosigkeit zustande kam. Hutter und Weber (2017) finden zudem negative Arbeitsmarkteffekte von qualifikationsverzerrtem technischen Fortschritt, der also hohe Qualifikationen begünstigt und niedrigere benachteiligt und deshalb mit Anpassungsbedarf verbunden ist.

Wenn die privaten Akteure allein, z. B. aufgrund von Unsicherheiten über die Erträge von Weiterbildung oder positiven externen Effekten, kein ausreichendes Qualifizierungsniveau erreichen, kann eine Unterstützung von staatlicher Seite bei der Weiterbildungsfinanzierung sinnvoll sein. Simulationsrechnungen (Kruppe et al. 2019) zeigen zudem, dass derartige Investitionen im Falle positiver Lohn-, Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte (vgl. dazu u. a. die Quellen in Kruppe et al. 2019) auch dem Staat hohe fiskalische Rückflüsse bringen können. Bei Weiterbildungsentscheidungen spielen finanzielle Aspekte eine wichtige Rolle, aber auch weitere individuelle Gründe und Restriktionen (Osiander/Stephan 2018).

Eine Aufstockung der Zuschüsse aus dem Qualifizierungschancengesetz unter bestimmten Bedingungen ist aufgrund der oben geschilderten hohen Bedeutung von Weiterbildungspolitik nachvollziehbar. Höhere Zuschüsse erhalten erstens alle Betriebe (auch KMU) bei Vorliegen einer Betriebsvereinbarung oder eines Tarifvertrags, der betriebsbezogen berufliche Weiterbildung vorsieht. Dies kann, wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, Anreize für die Sozialpartner setzen, die Weiterbildung von Beschäftigten generell stärker in entsprechenden Vereinbarungen zu verankern. Zweitens steigen die Zuschussmöglichkeiten für Betriebe, bei denen ein hoher Anteil an Beschäftigten qualifiziert werden muss. Neben den bestehenden Einschränkungen des Gesetzes (u. a. Förderung für eine Person nur alle vier Jahre, nur wenn der Job vom Strukturwandel bedroht ist und nur bei Maßnahmen von mindestens vier Wochen) ist für höhere Zuschüsse allerdings eine weitere Voraussetzung zu erfüllen, nämlich, dass die beruflichen Kompetenzen von mindestens 20 Prozent der Beschäftigten eines Betriebes den betrieblichen Anforderungen voraussichtlich nicht oder teilweise nicht mehr entsprechen. Dies kann Unternehmen bei der Bewältigung gravierender betrieblicher Veränderungen unterstützen und damit sachgerecht sein, wobei die Grenze von 20 Prozent jedoch willkürlich gezogen erscheint und nicht immer problemadäquat sein muss.

Allerdings tendieren die geplanten und bestehenden Regelungen dazu, Förderung erst zu aktivieren, wenn Beschäftigte ins Hintertreffen geraten sind. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive könnten sich solche defizitorientierten Kriterien als ungeeignet herausstellen, um einen umfassenden strukturellen Wandel erfolgreich zu bewältigen. Um mit den Änderungen der Arbeitswelt Schritt zu halten und die individuellen Arbeitsmarktchancen zu sichern, wird lebenslanges Lernen immer wichtiger (z. B. Heß et al. 2019). Auch zeigt sich bei der Entscheidung für oder gegen Weiterbildung der Abstand vom Bildungssystem und vom Lernen an sich regelmäßig als wesentliche Hürde. Dies spricht für Förderkriterien, die sich nicht allein an bereits eingetretenen Defiziten orientieren und zusätzlich eine proaktive Unterstützung auf kontinuierlicher Basis ermöglichen (Weber 2019a).

Neben der Aufstockung der Zuschüsse sieht der Gesetzentwurf unter gewissen Bedingungen die Möglichkeit von Sammelanträgen zur Weiterbildungsförderung für mehrere Beschäftigte vor, womit der Aufwand für Betriebe bei der Beantragung reduziert und die Inanspruchnahme erhöht werden kann. Diese Möglichkeit kann damit zum Bürokratieabbau beitragen.

### 2.3.2 Qualifizierung in Transfergesellschaften

Die geplanten Änderungen des § 111a (1) SGB III heben die Beschränkung der Fördermöglichkeiten in einer Transfergesellschaft auf Ältere und Geringqualifizierte auf. Zudem ermöglicht § 111a (3) SGB III der Bundesagentur für Arbeit, sich an bis zu 75 Prozent der Kosten der Qualifizierung in von KMUs eingerichteten Transfergesellschaften zu beteiligen, statt wie bisher 50 Prozent. Auch soll die Möglichkeit ausgebaut werden, Qualifizierungen über das Ende des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld hinaus fördern zu können. Nach § 111a (2) Satz 1 SGB III kann die Maßnahme auch gefördert werden, wenn sie spätestens drei Monate oder bei länger als ein Jahr dauernden Maßnahmen spätestens sechs Monate vor der Ausschöpfung des Anspruchs auf Transferkurzarbeitergeld beginnt.

#### Bewertung

Transfergesellschaften dienen dem Zweck, drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Mittel dafür können grundsätzlich Vermittlung in Arbeit oder Weiterentwicklung der Qualifikationen sein. Im Zuge des strukturellen Wandels etwa im Hinblick auf Digitalisierung oder E-Mobilität werden Arbeitsplätze mit mittleren Qualifikationsanforderungen häufig betroffen sein (Weber 2019a). Deshalb ist es sinnvoll, Mittel der Qualifizierungsförderung in Transfergesellschaften ohne Beschränkung auf Ältere und Geringqualifizierte nutzen zu können. Gleiches gilt für die Möglichkeit, die Förderung über das Ende des Transferkurzarbeitergeldes hinaus fortzuführen. Hier dürfte es normalerweise um längere Weiterbildungen oder gar berufliche Neuqualifizierungen gehen, die von den Betroffenen hohe Anstrengungen verlangen. Diese sollten deshalb entsprechend so unterstützt werden, gegeben, dass die Arbeitsmarktchancen nachhaltig verbessert werden können. Hierfür sind zielführende Beratungsangebote und weitere Maßnahmen zur Entwicklung und Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen und an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierten Weiterbildungsangebotes notwendig.

### 2.3.3 Rechtsanspruch auf Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses

Im Rahmen des § 81 SGB III wandelt der Entwurf die Übernahme der Weiterbildungskosten einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss von einer Ermessensleistung in eine Pflichtleistung um. Damit wird ein Rechtsanspruch auf die Förderung einer Weiterbildung, die auf einen Berufsabschluss zielt, eingeführt. Voraussetzung ist, dass bestimmte Förderkriterien eingehalten werden, die der Entwurf neu konkretisiert: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen für den angestrebten Beruf geeignet sein. Die Berufsausbildung wird mit einer hohen Wahrscheinlichkeit erfolgreich abgeschlossen. Der Berufsabschluss verbessert die Beschäftigungschancen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss, die noch nicht drei Jahre beruflich tätig gewesen sind, werden nur gefördert, wenn eine Berufsausbildung oder eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme aus in ihrer Person liegenden Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder die Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt wird.

#### Bewertung

Der Gesetzentwurf sieht für gering qualifizierte Beschäftigte einen Rechtsanspruch auf den Zugang zu Weiterbildungen, die zu einem nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses führen, vor. Der im SGB III bereits relativierte Vermittlungsvorrang durch Gleichstellung einer Qualifizierung wird für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss durch die Umwandlung von einer

Ermessens- in eine Pflichtleistung für diese spezifische Konstellation gänzlich aufgehoben und über die Verbindung mit § 16 Absatz 1 Satz 4 auch im SGB II durchsetzbar. Beides ist aufgrund der hohen Bedeutung von Berufsabschlüssen gerade auch in Bezug auf eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit beziehungsweise ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden, grundsätzlich positiv zu bewerten. Jedoch muss auch ein Rechtsanspruch durch geeignete Kriterien dafür Sorge tragen, dass die Förderung tatsächlich auf einen im Arbeitsmarkt verwendbaren Berufsabschluss abzielt und dass qualitativ hochwertige und an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierte Weiterbildungsangebote vorliegen. Die Einschätzung, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für einen angestrebten Beruf geeignet sind und mit welcher Wahrscheinlichkeit sie die Ausbildung erfolgreich abschließen, liegt weiterhin im Ermessen der Vermittlungs- beziehungsweise Integrationsfachkräfte. Inwieweit die angedachte Änderung deshalb faktisch die Rechtsposition der Antragstellenden ändert und wie sich dies auf die Inanspruchnahme der Weiterbildungsförderung auswirken könnte, bleibt abzuwarten.

### 2.3.4 Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge

Der Gesetzentwurf sieht in § 106a SGB III vor, dass die Agentur für Arbeit Betrieben, die ihre Beschäftigten zu mindestens 50 Prozent der Arbeitsausfallzeit im Rahmen einer Maßnahme nach § 82 SGB III beruflich qualifizieren, die Hälfte der von ihnen zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge erstattet.

#### **Bewertung**

Kurzarbeit mit Qualifizierung zu verknüpfen, ist grundsätzlich sinnvoll, da so eine Zeit geringer Auslastung genutzt werden kann (sofern dies angesichts der nur schwer vorhersehbaren Dauer von Kurzarbeit und des oft nur teilweisen Ausfalls von Arbeitszeit organisierbar ist). Insofern erscheint die geplante Erstattung eines Teils der Sozialversicherungsbeiträge nachvollziehbar, wenn eine vorübergehende Nachfrageschwäche durch Kurzarbeit überbrückt werden soll. Die Maßnahme ist ein Baustein zur Sicherung der Liquidität im Betrieb.

### 2.3.5 Verlängerung der Regelung zur Weiterbildungsprämie

Teilnehmende an einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung erhalten beim Bestehen einer durch Ausbildungsverordnung vorgeschriebenen Zwischenprüfung eine Prämie von 1.000 Euro und beim Bestehen der Abschlussprüfung eine Prämie von 1.500 Euro. Dies soll ihre Motivation und ihr Durchhaltevermögens steigern. Die Regelung gilt aktuell für Eintritte in berufsabschlussbezogene Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2020. Sie soll bis zum 31. Dezember 2023 (§ 131a SGB III) verlängert werden, sodass dann Daten für einen längeren Zeitraum vorliegen, die eine Beurteilung der Wirksamkeit der Weiterbildungsprämie zulassen.

#### **Evaluationsergebnisse**

Ergebnisse einer IAB-Befragung von Arbeitslosen weisen darauf hin, dass neben den abschlussbezogenen Prämien zusätzliche Zahlungen in Form eines monatlichen Zuschusses zum Lebensunterhalt die Motivation zur Teilnahme an geförderter Weiterbildung steigern könnten (Osiander/Dietz 2015, 2016). Lang und Osiander (2017) untersuchten das Modellprojekt „Abschlussorientierte Qualifizierung mit Anreizsystem für bis 35-Jährige“, das in einer Region in Ostthüringen durchgeführt wurde. Auch wenn die Implementation des Projekts keine kausale Evaluation ermöglichte, weisen

die Ergebnisse darauf hin, dass ein Prämiensystem in der Praxis nicht notwendigerweise mit einem stark gesteigerten Weiterbildungsinteresse und weniger Abbrüchen verbunden sein muss.

### **Bewertung**

Die Prüfung der Verlängerung der Regelungen zu abschlussbezogenen Prämien wurde auch in der Nationalen Weiterbildungsstrategie vereinbart und würde mit dem Gesetzentwurf umgesetzt. Kausale Wirkungsanalysen sind bei der derzeitigen Regelung, nach der alle Teilnehmenden an entsprechenden Weiterbildungen nach bestandenen Prüfungen einen Anspruch auf eine Weiterbildungsprämie haben, sehr schwierig – denn es fehlt an einer adäquaten Vergleichsgruppe. Daher wäre es sinnvoll, die Auswirkungen von Prämienzahlungen – und alternativ auch die Wirkung von monatlichen Zuschüssen während der Weiterbildung – erst noch einmal in einer Form zu erproben, die kausale Folgerungen über ihre Wirksamkeit zulässt, bevor die Regelung in ihrer jetzigen Form verlängert wird.

### **2.3.6 Maßnahmenzulassung und Bundesdurchschnittskostensätze**

Der Gesetzentwurf sieht teilweise neue Regelungen für die Maßnahmenzulassung vor. Um den sich ändernden Anforderungen des Marktes an Maßnahmen gerecht zu werden, soll der Spielraum der fachkundigen Stellen bei der Zulassung von Maßnahmen erweitert und die Kostenkalkulation flexibilisiert werden. Die Bundesdurchschnittskostensätze im Bereich der beruflichen Weiterbildung sollen angehoben und die Regelungen der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung an das neue Verfahren angepasst werden. Eine Sonderregelung sieht zudem eine einmalige Anhebung der durchschnittlichen Kostensätze im Bereich der beruflichen Weiterbildung um 20 Prozent für den 1. August 2020 vor. Darüber hinaus soll die allgemeine Mindestzahl an Teilnehmenden, auf deren Basis die Kosten durch die Anbieter berechnet werden, von fünfzehn auf zwölf gesenkt und den fachkundigen Stellen ein größerer Spielraum bei der Anerkennung von Maßnahmen zuerkannt werden, bei denen aufgrund der Geltendmachung von besonderen Aufwendungen bis zu 20 Prozent über dem Bundesdurchschnittskostensatz liegende Kosten geltend gemacht werden.

### **Bewertung**

Aufgrund der bisherigen unterschiedlichen Regeln zur Zulassung von Maßnahmen mit Kosten, die über den Bundesdurchschnittskostensätzen liegen, haben sich die Bundesdurchschnittskostensätze selbst in den Bereichen der beruflichen Weiterbildung (mit sehr geringer Steigerung) und der Aktivierungsmaßnahmen nach § 45 SGB III (mit dynamischerer Steigerung) unterschiedlich entwickelt. Durch die sehr niedrigen Sätze im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung wurde möglicherweise das Angebot an Kursen beziehungsweise deren Qualität beeinträchtigt (vgl. auch BMAS-FB 530 2019). Beide Regelungen sollen nun zusammengeführt und auf eine einheitliche Basis gestellt werden, bei der anstelle einer jährlichen Berechnung auf Grundlage der tatsächlichen Kosten diese nun im zweijährigen Rhythmus berechnet und neben der allgemeinen Preissteigerung auch die jeweilige Lohnsteigerung im Bereich der beruflichen Erwachsenenbildung zusätzlich berücksichtigt werden kann. Gleichzeitig soll die Anhebung der durchschnittlichen Kostensätze im Bereich der beruflichen Weiterbildung um 20 Prozent die bereits aufgetretenen negativen Auswirkungen des bisherigen Modells ausgleichen. Auch die Reduktion der Berechnungsgrundlage auf zwölf Teilnehmende dient dem Ziel, einen Konflikt zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualität zu reduzieren. Die Ausweitung der Zuständigkeit der fachkundigen Stellen bei der Anerkennung von über dem jeweiligen Bundesdurchschnittskostensatz liegenden Maßnahmen kann dazu führen, dass der



Prüfaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit, die bisher auch bei diesen Fällen für die Kostenprüfung zuständig war, reduziert wird. Alle diese Anpassungen sind nachvollziehbar.

## 2.4 Verstetigung der Assistierten Ausbildung

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung sieht der Entwurf eine Zusammenlegung der ausbildungsbegleitenden Hilfen und der Assistierten Ausbildung vor. Hierzu soll das aktuell befristete Instrument der Assistierten Ausbildung verstetigt und weiterentwickelt werden und künftig auch die Angebote der ausbildungsbegleitenden Hilfen umfassen.

### Bewertung

Nach wie vor bietet die BA ein breites Spektrum von Angeboten der Berufsvorbereitung an, die sich zum Teil hinsichtlich der Zielgruppe (Startvoraussetzung und Qualifikation), der Trägerschaft (Maßnahme-Trägerschaft, Einbindung von Betrieben und Schulen etc.) oder der Laufzeit unterscheiden, inhaltlich jedoch vergleichsweise ähnliche Ziele verfolgen und de facto nur bedingt abgrenzbar sind.

In der Praxis unterscheiden sich die Angebote vielfach hinsichtlich der Selektivität beim Zugang und dementsprechend auch beim Übergang in weiterführende Angebote oder beim Integrationserfolg in Ausbildung oder Beschäftigung (Dietrich 2008; IAB/GIB 2012). Bezüglich der Inhalte stellt auch eine aktuelle Befragung zu Praxiserfahrungen von Beschäftigten in Agenturen/Jobcentern, Bildungsdienstleistern, Teilnehmenden sowie Betrieben (Conrads et al. 2018) eine hohe Überschneidung von Assistierter Ausbildung mit anderen Instrumenten wie den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB), der Einstiegsqualifizierung (EQ) oder den ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) fest und empfiehlt eine stärkere Zusammenlegung. „Aus der Sicht von Mitarbeitenden von Bildungsdienstleistern und Arbeitsagenturen ist eine Prüfung der Zusammenlegung mehrerer sich überschneidender Maßnahmen wichtig für eine bessere Akzeptanz und Übersichtlichkeit“ (Conrads et al. 2018: 4 f.). Zu einer analogen Einschätzung kommt Weiß (2015). Eine Zusammenführung der Assistierten Ausbildung und der ausbildungsbegleitenden Hilfen erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll.

## 2.5 Arbeitsuchend- und Arbeitslosmeldung

Das Gesetz soll die frühzeitige Arbeitsuchendmeldung und die Arbeitslosmeldung zeitgemäß weiterentwickeln. Beide sollen künftig auch elektronisch erfolgen können. Gleichzeitig soll der Vermittlungsprozess zur zügigen Wiedereingliederung gestärkt werden, indem die zuständige Agentur für Arbeit mit arbeitsuchend gemeldeten Personen unverzüglich nach der Meldung – persönlich oder über per Videotelefonie – ein erstes Beratungs- und Vermittlungsgespräch führen soll. Hiervon kann in begründeten Einzelfällen abgesehen werden, wenn das zeitnahe Ende der Arbeitslosigkeit bereits feststeht. Die zuständige Agentur für Arbeit soll mit Arbeitslosen zudem unverzüglich nach Eintritt der Arbeitslosigkeit ein persönliches Beratungs- und Vermittlungsgespräch führen; hierauf kann verzichtet werden, wenn das persönliche Beratungs- und Vermittlungsgespräch bereits zeitnah vor Eintritt der Arbeitslosigkeit geführt worden ist. Beide Regelungen sollen dazu dienen, Arbeitslosigkeit möglichst nicht eintreten zu lassen, zumindest aber möglichst schnell wieder zu beenden.

## Evaluationsergebnisse

Auf individueller Ebene tragen Beratungs- und Vermittlungsgespräche im Mittel zur Vermittlung in Arbeit bei – dabei wirken sich sowohl die Einladungen an sich (ex ante) als auch die erfolgten Gespräche (ex post) jeweils in der Tendenz positiv aus (s. die Überblicksstudie von Rosholm 2014). Die Vermittlungs- und Beratungsgespräche sind dabei vor allem in einer frühen Phase der Arbeitslosigkeit wirksam. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben jedoch in der Regel heterogene Effekte – sie wirken für bestimmte, aber nicht für alle Personengruppen. Dies dürfte auch für frühzeitige Beratungs- und Vermittlungsgespräche nach der Arbeitsuchend- beziehungsweise Arbeitslosmeldung gelten.

So zeigt etwa Stephan (2016) für eine Stichprobe von Arbeitsuchendmeldungen aus den Jahren 2012/2013: Mehr als ein Drittel der Personen, die sich entsprechend registrierten, waren zu dem Zeitpunkt befristet beschäftigt; von ihnen war fünf Monate später jeder Vierte immer noch beim alten Arbeitgeber beschäftigt. Bei diesem Personenkreis beeinflusst ein frühzeitiges Gespräch die Arbeitsmarktchancen vermutlich nicht, bindet aber Vermittlerkapazitäten. Ein laufendes Modellprojekt von IAB und BA-Zentrale untersucht aktuell, wie sich der Zeitpunkt des Erstgesprächs nach der Arbeitsuchendmeldung auf die weiteren Erwerbsverläufe auswirkt; Befunde aus diesem Projekt sind im Jahr 2021 zu erwarten.

Sofern die Arbeitsnachfrage der Betriebe geringer als das Arbeitsangebot ist, beeinflussen Vermittlungshilfen für Arbeitslose vor allem die Reihenfolge, in der Arbeitslose wieder einen neuen Job aufnehmen. In diesem Fall entsteht der auf individueller Ebene positive Effekt von Vermittlungshilfen zumindest teilweise auf Kosten anderer Personen, die dadurch erst später einen Job finden. Evidenz hierzu liegt nicht direkt zu Vermittlungs- und Beratungsgesprächen, aber zu Aktivierungsprogrammen vor. Studien für Frankreich (Crépon et al. 2013) und Dänemark (Gautier et al. 2018) zeigen, dass dort positive individuelle Effekte solcher Aktivierungsprogramme zu einem wesentlichen Teil auf Verdrängungseffekten beruhen. Auch wenn man berücksichtigt, dass Unternehmen bei verbesserten Vermittlungsprozessen mehr Stellen schaffen könnten, fielen daher die Gesamteffekte auf den Arbeitsmarkt gering aus (Gautier et al. 2018). Bei einer guten Arbeitsmarktlage sind die beschriebenen Verdrängungseffekte jedoch weniger ausgeprägt als bei einer schlechten Arbeitsmarktlage (Crépon et al. 2013). Für Vermittlungs- und Beratungsgespräche zeigt eine Studie für Dänemark, dass diese die Vakanzdauern in Unternehmen nur bei einer guten Arbeitsmarktlage reduzieren können (Brodersen et al. 2013).

## Bewertung

Die Möglichkeit elektronischer Arbeitsuchend- und Arbeitslosmeldungen ist bürgerfreundlich, da hierdurch für Bürgerinnen und Bürger Wege- und Wartezeiten entfallen. Eine elektronische Arbeitsuchendmeldung ist bereits aktuell möglich, wobei im Anschluss aber eine persönliche Meldung erfolgen muss; die Arbeitslosmeldung muss nach aktueller gesetzlicher Lage persönlich erfolgen. Die Möglichkeit, Beratungs- und Vermittlungsgespräche per Videotelefonie zu führen, kann ebenfalls zum Bürokratieabbau beitragen; Voraussetzung ist, den Einsatz flächendeckend und unter geringem Aufwand für Bürgerinnen und Bürger (z. B. über das Smartphone) zu ermöglichen.

Wie im vorangegangenen Abschnitt ausgeführt wurde, dürften frühzeitige Vermittlungs- und Beratungsgespräche mit Personen, die sich arbeitsuchend melden, nur bei einem Teil dieses Personenkreises positive Arbeitsmarktwirkungen haben. Daher ist die – nur in der Gesetzesbegründung,



nicht aber im Gesetzestext genannte – Option wichtig, dass auf ein frühzeitiges Gespräch nach der Arbeitsuchendmeldung verzichtet werden kann, wenn das Ende der Arbeitslosigkeit abzusehen ist. Allerdings führt die Gesetzesbegründung ebenfalls aus, dass unterschiedliche individuelle Eingliederungschancen die Durchführung eines Beratungs- und Vermittlungsgesprächs nicht beeinflussen sollen. Da sich solche Gespräche vermutlich bei manchen Personengruppen kaum oder sogar gar nicht auf die individuellen Erwerbsverläufe auswirken, ist fraglich, dass dieses Vorgehen zu einem effektiven Einsatz der Vermittlungsressourcen führt. Aus Sicht des IAB wäre daher erwägenswert, hier mehr Flexibilität zu ermöglichen.

Forschungsbefunde zu den Wirkungen von Beratungs- und Vermittlungsgesprächen weisen darauf hin, dass verpflichtende frühe Gespräche nach Eintritt der Arbeitslosigkeit überwiegend sinnvoll sein könnten. Allerdings dürfte auch hier gelten, dass die Gespräche im Mittel zwar positive Effekte haben, bei bestimmten Gruppen aber verzichtbar wären. Dies wäre insbesondere bei besonders marktnahen Personen zu erwarten (s. auch van den Berg et al. 2016). Die Gesetzesbegründung führt aus (im Gesetzestext selbst ist dies nicht aufgenommen), dass auf das persönliche Beratungs- und Vermittlungsgespräch nach Beginn der Arbeitslosigkeit verzichtet werden kann, wenn der Versicherungsfall absehbar kurzfristig endet. Aus Sicht des IAB wäre erwägenswert, bei der Terminierung der Gespräche nach Eintritt der Arbeitslosigkeit auch darüber hinaus mehr Flexibilität zu ermöglichen.

## 2.6 Fazit

Durch eine geplante, befristete Verordnungsermächtigung der Bundesregierung zur erleichterten Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes reagiert der vorliegende Gesetzentwurf bereits auf die sich abzeichnenden Auswirkungen der aktuellen Corona-Krise.

Der Gesetzentwurf zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung passt die Weiterbildungs- und Ausbildungsförderung ansonsten in verschiedenen Dimensionen an. Neben einer Stärkung der Ausbildungsförderung zielt der Gesetzentwurf vor allem darauf ab, die Weiterbildungsförderung in besonders vom Strukturwandel betroffenen Branchen und Betrieben zu stärken – Aus- und Weiterbildung tragen dazu bei, den Strukturwandel und die damit einhergehenden veränderten Anforderungen an Qualifizierung und Kompetenzen der Beschäftigten zu bewältigen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Aufstockung der Zuschüsse aus dem Qualifizierungschancengesetz ist aufgrund der hohen Bedeutung von Weiterbildungspolitik zur Begegnung der aktuellen Herausforderungen am Arbeitsmarkt prinzipiell nachvollziehbar. Auch die Erweiterung der Fördermöglichkeiten in Transfergesellschaften erscheinen prinzipiell sachgerecht. Sie ermöglichen allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nun auch den Abschluss umfangreicherer Weiterbildungen, deren Förderdauer über das Ende des Transferkurzarbeitergeldes hinausgehen kann, und die besonders für vom Strukturwandel betroffene Beschäftigte notwendig sein können. Die Verknüpfung von Kurzarbeit mit geeigneter Qualifizierung durch die teilweise Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen zu fördern, ist sinnvoll, wenn Arbeitsplätze grundsätzlich bestehen bleiben und nur vorübergehend nicht ausgelastet sind. Ob die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Förderung einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung tatsächlich Auswirkungen auf die Rechtsposition der Antragstellenden und auf die Inanspruchnahme der Weiterbildungsförderung hat, bleibt abzuwarten. Die Einschätzung der Eignung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Erfolgswahrscheinlichkeit liegt weiterhin im Ermessen der Vermittlungs- beziehungsweise Integra-

tionsfachkräfte. Dies erscheint aber sachlich auch angemessen. Vor dem Hintergrund der bisherigen unterschiedlichen Entwicklung der Bundesdurchschnittskostensätze für verschiedene Maßnahmen, erscheint eine vereinheitlichte Vorgehensweise und eine Anhebung der durchschnittlichen Kostensätze im Bereich der beruflichen Weiterbildung angebracht.

Eine Zusammenführung der Assistierten Ausbildung und der ausbildungsbegleitenden Hilfen erscheint vor dem Hintergrund, dass unterschiedliche Angebote der Berufsvorbereitung vergleichsweise ähnliche Ziele verfolgen, angemessen.

Der Gesetzentwurf sieht schließlich vor, dass unverzüglich nach der Arbeitsuchend- und Arbeitslosmeldung ein Beratungs- und Vermittlungsgespräch geführt werden soll. Auch wenn hier Ausnahmen genannt werden, wäre aus Forschungssicht grundsätzlich mehr Flexibilität bei der Terminierung der Gespräche sinnvoll.

## 3 Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE

### 3.1 Weiterbildung

#### 3.1.1 Rechtsanspruch auf Weiterbildung

Sowohl die Bundestagsfraktion DIE LINKE als auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Weiterbildung sowie die Abschaffung des Vorrangs von Vermittlung vor allen anderen Leistungen der Arbeitsförderung. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt darüber hinaus weitere Forderungen, um allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern arbeitsmarktbedingte Weiterbildung zu ermöglichen, insbesondere die Weiterentwicklung der Arbeitslosen- in eine Arbeitsversicherung. Für abhängig Beschäftigte fordert sie die Einführung eines Freistellungsanspruchs mit Rückkehrrecht für die Zeit einer beruflichen Qualifizierung, auch für die Rückkehr aus weiterbildungsbedingter Teilzeit in Vollzeit. Dabei sei darauf zu achten, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen bei betrieblicher Weiterbildung für ihre Beschäftigten Unterstützung im Rahmen einer Arbeitsversicherung erhalten. Für Beschäftigte soll auch eine Weiterbildungsteilzeit (mit anteiligem Weiterbildungsgeld) eingeführt werden.

Rechtsansprüche auf Weiterbildung gibt es bereits in verschiedenen Formen. So führen Kocher et al. (2013, S. 222–228) verschiedene gesetzliche Regelungen zur Ermöglichung von Weiterbildung auf. Diese erstrecken sich von Regelungen im Kündigungsschutzgesetz über Ansprüche auf Bildungsurlaub bis zu tariflichen oder in Betriebsvereinbarungen festgelegten Freistellungsansprüchen. Aufgabe der Politik ist es, die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt so zu gestalten, dass 1) möglichst viele Personen den Zugang zu Beschäftigung zu erhalten, 2) sie während Phasen der Erwerbslosigkeit finanziell und sozial abgesichert sind und 3) sie Möglichkeiten haben, sich durch Weiterbildung auf zukünftige berufliche Herausforderungen vorzubereiten.

Das soziale Risikomanagement durch Arbeitsmarktpolitik von einer Arbeitslosen- zu einer Arbeitsversicherung zu erweitern, geht auf den Ansatz riskanter Übergänge am Arbeitsmarkt zurück (Schmid 2008, 2011). Ein Arbeitsmarktrisiko stellt dabei eine verringerte Beschäftigungsfähigkeit durch fehlende oder nicht mehr verwertbare Qualifikation dar und geht damit weit über das Arbeits-

losigkeitsrisiko hinaus. Dieses Risiko ist auch mit Blick auf die Digitalisierung gestiegen (Weber 2017b). Gleichzeitig ist die Aufnahme einer Weiterbildung selbst ein riskanter Übergang am Arbeitsmarkt. Auch aufgrund von Unsicherheit über den Ertrag sind Arbeitnehmende nicht ohne Weiteres bereit, sich weiterzubilden (vgl. Osiander/Dietz 2016; Osiander/Stephan 2018). Durch die Unterstützung von Beschäftigten und die Absicherung eines Risikos während des gesamten Erwerbslebens im Rahmen einer Arbeitsversicherung soll dem entgegengewirkt werden.

Weiterbildung würde im Kontext einer Arbeitsversicherung in der Sozialversicherung deutlich an Bedeutung gewinnen. Die Finanzierung einer solchen Arbeitsversicherung – bezogen auf die zusätzliche Finanzierung von und erhöhter Teilnahme an Weiterbildung – untersuchten Hans et al. (2017). Ziel war es zu ermitteln, welche Kosten und welcher Nutzen mit einer Arbeitsversicherung verbunden wären und ob die Umsetzung aus einer finanziellen Perspektive sinnvoll und machbar ist. Das in die Modelle einbezogene Finanzierungskonzept basiert auf paritätischen Beiträgen und einem Steuerzuschuss. Im Ergebnis zeigen die Simulationsrechnungen unter den im Modell getroffenen Annahmen, dass diese zusätzlich aufgebrauchten finanziellen Mittel für Weiterbildung und für den Lebensunterhalt während der Weiterbildung zu einem positiven Saldo führen würde. Sie führten sowohl zu höheren Löhnen, zu stabilerer und besserer Beschäftigung für die Menschen als auch zu steigenden Einnahmen für die Sozialversicherung und den Staat. Auch Simulationsrechnungen des IAB (Kruppe et al. 2019) zeigen, dass sich Investitionen in Form öffentlich geförderter Weiterbildung im Falle positiver Lohn-, Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte aus fiskalischer Perspektive rentieren können (vgl. Abschnitt [2.3.1](#)).

Eine Relativierung des Vermittlungsvorrangs im SGB II durch Gleichstellung einer arbeitsmarktbezogenen Qualifizierung (und somit eine Angleichung an das SGB III) würde der gestiegenen Bedeutung von Weiterbildung Rechnung tragen.

### 3.1.2 Bildungsagentur

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlägt vor, bei allen Arbeitsagenturen regionale Bildungsagenturen als zentrale Anlaufstellen für die Beratung und Förderung von Weiterbildung aufzubauen.

Bereits jetzt ist eine Bildungsberatung von arbeitslosen und beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch die BA möglich: Die BA hat Jugendlichen und Erwachsenen, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen, Berufsberatung anzubieten (§ 29 SGB III). Diese richtet sich nach dem Beratungsbedarf des Einzelnen und umfasst auch Beratung zu den Möglichkeiten beruflicher Weiterbildung (§ 30 SGB III). Die BA kann nach Beginn einer Berufsausbildung oder der Aufnahme einer Arbeit weiter beraten, soweit dies für die Festigung des Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses erforderlich ist (§ 31 SGB III).

Unter dem Stichwort Lebensbegleitende Berufsberatung (LBB) erarbeitet die BA aktuell ein Gesamtkonzept zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zur beruflichen Orientierung und Beratung von Jugendlichen und Erwachsenen nach §§ 29 ff SGB III. LBB erweitert und aktualisiert das bisherige Beratungsspektrum. Sie umfasst eine

- berufliche Erstberatung vor dem Erwerbsleben, die auf Schüler abzielt, die bald eine Ausbildung oder ein Studium beginnen werden.
- Beratung zur Stabilisierung der Ausbildung/des Studiums von Auszubildenden/Studierenden in Fächern mit hohen Abbruchquoten und eine Beratung zu den individuellen Arbeitsmarktchancen der Auszubildenden/Studierenden beim Übergang in das Berufsleben.
- berufliche Beratung im Erwerbsleben im Falle eines Wiedereinstiegs oder einer beruflichen Neuorientierung bei Arbeitslosen und gering Qualifizierten mit häufig wechselnden kurzen Arbeitsverhältnissen.

Zur Wirksamkeit einer Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung, die sich nicht auf die berufliche Erstausbildung bezieht, gibt es bislang kaum wissenschaftliche Befunde. Schanne und Weyh (2014) vergleichen Teilnehmende an der regionalen Bildungsberatung durch die Dresdner Bildungsbahnen mit nicht-teilnehmenden ähnlichen Personen aus der Region. Unter den Beratenen machten Arbeitslose und Beschäftigte ungefähr gleich große Anteile aus. Kurzfristig erhöhte die Beratung die Wahrscheinlichkeit, an geförderter Weiterbildung teilzunehmen. Gleichzeitig nahm die Zahl der Tage in Arbeitslosigkeit in der kurzen Frist zu, was auf Einbindungseffekte hindeutet. Solche Einbindungseffekte sind nicht negativ zu bewerten – sie treten auf, wenn Teilnehmer während einer geförderter Weiterbildung keinen neuen Job annehmen und deshalb zunächst weniger wahrscheinlich erwerbstätig sind als vergleichbare Personen, die sich nicht gefördert weiterbilden. Eine verstärkte, unabhängige, leicht zugängliche, ergebnisoffene und niedrigschwellige Beratung sowohl von Betrieben als auch von Personen könnte in der Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen, um die individuelle Motivation für eine Weiterbildung zu erhöhen (vgl. auch Kruppe 2012). Das Konzept entspricht der Einführung der Lebensbegleitenden Berufsberatung im Erwerbsleben durch die Bundesagentur für Arbeit, wenn diese mit gegebenenfalls bestehenden, regionalen Bildungsnetzwerken kooperiert.

### 3.1.3 Weiterbildungsgeld

Sowohl die Bundestagsfraktion DIE LINKE als auch die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern die Einführung eines Weiterbildungsgeldes. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlägt hierzu sowohl für Erwerbstätige als auch Arbeitslose, Weiterbildungsgeld vor, das 200 Euro über dem individuellen Anspruch auf Arbeitslosengeld I oder Arbeitslosengeld II liegt. Ähnlich fordert die Fraktion DIE LINKE für Arbeitslosengeldbeziehende 90 Prozent des vorherigen Nettoarbeitsentgelts, mindestens aber 200 Euro pro Monat zusätzlich zum ALG I, für Hartz-IV-Leistungsrechtigte einen Aufschlag von monatlich 200 Euro auf das ALG II. Die Bezugsdauer des ALG I soll von der Zeit der Weiterbildung unberührt bleiben.

Die Ergebnisse einer IAB-Befragung von Arbeitslosen deuten darauf hin, dass neben Weiterbildungsprämien auch Weiterbildungsgeld in Form monatlicher Zuzahlungen zum Arbeitslosengeld (ALG I oder ALG II) ab einer gewissen Höhe die Motivation erhöhen könnte, an einer Weiterbildung teilzunehmen (Osiander/Dietz 2015, 2016). Weiterbildungsgeld in Form monatlicher Zuzahlungen ließe sich auch aus Gerechtigkeitsaspekten heraus begründen. Vor dem Hintergrund, dass eine Teilnahme an einer Weiterbildung nicht nur Anwesenheit, sondern auch die Vor- und Nachbereitung der Inhalte voraussetzt, ist ein (zeitlicher) Mehraufwand durch die Teilnahme gegeben. Im Gegensatz zu Arbeitsgelegenheiten im SGB II (Ein-Euro-Jobs) allerdings, bei denen Teilnehmer bis zwei Euro zusätzlich zum Regelsatz für jede in der Maßnahme absolvierte Arbeitsstunde erhalten, bleibt der Mehraufwand durch die Teilnahme an einer Weiterbildung bislang unberücksichtigt.

Um valide Aussagen über die Effekte von Weiterbildungsgeld auf Motivation und Durchhaltevermögen beziehungsweise einer wirkungsvollen Höhe der Zahlungen treffen zu können, wäre es sinnvoll, Weiterbildungsgeld in einer Form einzuführen beziehungsweise zu erproben, die eine kausale Wirkungsanalyse ermöglicht. Dabei wäre auch zu untersuchen, ob ein Weiterbildungsgeld einen Anreiz zu einer Verlängerung des Verbleibs in Weiterbildungsmaßnahmen setzt (sogenannter Lock-in-Effekt), selbst wenn diese Maßnahmen die längerfristigen Beschäftigungschancen nicht nachhaltig erhöhen.

### 3.1.4 Entfristung der Weiterbildungsprämien

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE fordert, die bis Ende 2020 befristete Prämie bei bestandener Zwischenprüfung und bei bestandenem Abschluss zu entfristen.

Erkenntnisse aus empirischen Studien sind in Abschnitt [2.3.5](#) dieser Stellungnahme skizziert. Allerdings ist es bisher nicht möglich, kausale Effekte von Prämien zu ermitteln, da bei der derzeitigen Regelung alle Teilnehmenden an entsprechenden Weiterbildungen nach bestandenen Prüfungen einen Anspruch auf eine Weiterbildungsprämie haben und somit für eine Wirkungsanalyse keine Vergleichsgruppe vorhanden ist. Wenn eine Entfristung der Prämien angestrebt wird, wäre es sinnvoll, diese zuvor in einer Form zu erproben, die eine kausale Wirkungsanalyse des Prämiensystems zulässt.

### 3.1.5 Arbeitslosengeld bei Weiterbildung

Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert, die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes aufgrund einer Weiterbildung generell nicht zu kürzen. Die Bundestagsfraktion DIE LINKE fordert, dass Zeiten der Qualifizierung und Weiterbildung bis zu einer Dauer von 24 Monaten die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes nicht mindern.

Der Ansatz, die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes aufgrund einer Weiterbildung nicht zu kürzen, setzt auf bestehenden Regelungen auf: Nach § 148 (1) Ziffer 7 SGB III besteht bereits heute eine Regelung, die Zeiten der beruflichen Weiterbildung nur zum Teil (im Verhältnis 2:1) auf die Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld I mindernd anrechnet. Darüber hinaus regelt § 148 (2), dass diese Minderung nur solange durchgeführt wird, solange ein Restanspruch von einem Monat nicht unterschritten wird. Die Forderung zielt darauf ab, den Bezug von Arbeitslosengeld während Weiterbildungszeiten gar nicht mehr auf die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes anzurechnen. Dies begünstigt insbesondere Personen, für die der Arbeitslosengeldbezug nach einer Qualifizierung sonst sehr schnell enden würde. Für sie kann eine solche Regelung die Möglichkeit schaffen, nach der Weiterbildung länger nach einem passenden Arbeitsplatz zu suchen.

Die aktuelle Regelung bedeutet auch, dass Arbeitslose, die eine Weiterbildung mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf (Umschulung) aufnehmen, am Ende der Weiterbildung grundsätzlich nur noch mit einem Restanspruch von einem Monat rechnen können. Teilnehmende an (kürzeren) sonstigen Maßnahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung hingegen haben am Ende der Weiterbildung eher einen längeren Restanspruch. Bei risikoaversen Arbeitslosen könnte dies dazu führen, eine Teilnahme an einer Umschulung abzulehnen, da ja nicht garantiert ist, dass sie innerhalb der kurzen verbleibenden Frist tatsächlich eine Beschäftigung aufnehmen können.

Wirkungsanalysen zu den Effekten entsprechender Minderungen beziehungsweise Restansprüchen liegen nicht vor. Ist es politisch gewollt, die Teilnahme an Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu steigern, kann eine Verlängerung des Restanspruchs – sowohl durch die Änderung der Anrechnungsregel für die Minderung als auch durch die Ausweitung der anrechnungsfreien Restdauer hier möglicherweise unterstützen. Grundsätzlich setzt eine garantierte Restdauer aber auch Anreize, den Leistungsbezug eventuell zunächst auszuschöpfen und erst dann eine Weiterbildung aufzunehmen. Daher könnte eine solche Regelung gegebenenfalls nur bei hinreichend langen geplanten Weiterbildungen (zum Beispiel zwölf Monate) greifen und zudem voraussetzen, dass die Maßnahme nicht abgebrochen wurde. Um zu beurteilen, wie sich eine solche Änderung auf die Teilnahmebereitschaft, die Wahrscheinlichkeit des erfolgreichen Abschlusses der Weiterbildung sowie die späteren Berufschancen auswirkt, müsste die vorgeschlagene Änderung zunächst bei einem begrenzten Teilnehmerkreis (der optimalerweise zufällig ausgewählt werden würde) erprobt werden.

### 3.1.6 Transformationskurzarbeitergeld und Qualifizierung während Kurzarbeit

Zum Schutz der Beschäftigten bei den zu erwartenden strukturellen Veränderungen fordert die Bundestagsfraktion DIE LINKE ein zwingendes Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei der Einführung von Kurzarbeit und ein im SGB III festgeschriebenes Transformationskurzarbeitergeld, das es Beschäftigten in besonders vom Strukturwandel betroffenen Betrieben oder Betriebsteilen ermöglicht, ihre Qualifikationen anzupassen, und einen Rechtsanspruch auf Qualifizierung der Beschäftigten garantiert. Der Betriebsrat soll hierzu nicht nur bei der Ausgestaltung, sondern bei der Frage nach der Durchführung von Weiterbildung gesetzliche Mitbestimmungsrechte haben. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert eine konsequente Ausrichtung der Kurzarbeit auf die Ermöglichung von Weiterbildung und Qualifizierung. Hierzu soll allen Beschäftigten, die Konjunktur-Kurzarbeitergeld erhalten, Qualifizierung ermöglicht werden. Transfer-Kurzarbeitergeld soll zeitlich verlängert und für alle Beschäftigten unabhängig von Alter und Qualifikation konsequent auf Weiterbildung ausgerichtet werden. Ein eng an die Sozialpartnerschaft gekoppeltes neues Qualifizierungs-Kurzarbeitergeld für Unternehmen und Beschäftigte, die zeitlich begrenzt einen Transformationsprozess zu bewältigen haben, soll eingeführt werden.

Unter der Voraussetzung, dass Arbeitsplätze bestehen bleiben und nur vorübergehend nicht ausgelastet sind, ist es sinnvoll, Qualifizierung während Kurzarbeit zu ermöglichen. Transfergesellschaften dienen dem Zweck, drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden, was unter anderem durch Qualifizierung der betroffenen Beschäftigten erreicht werden kann. Im Zuge des strukturellen Wandels werden auch Arbeitsplätze mit mittleren Qualifikationsanforderungen häufig betroffen sein (Weber 2019a). Deshalb ist es, wie in Abschnitt [2.3.2](#) erläutert, angemessen, die Förderung von Qualifizierung in Transfergesellschaften für alle Beschäftigten unabhängig von Alter und Qualifikation zu ermöglichen.

## 3.2 Arbeitslosengeld

### 3.2.1 Anspruchsvoraussetzungen

Wer Arbeitslosengeld beanspruchen möchte, muss sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos melden. Aktuell muss man hierfür in den 30 Monaten vor der Meldung (Rahmenfrist) mindestens zwölf Monate (Anwartschaftszeit) versicherungspflichtig beschäftigt oder aus sonstigen Gründen versi-

chert gewesen sein. DIE LINKE beantragt, die Rahmenfrist auf drei Jahre zu verlängern und die Anwartschaftszeiten auf vier Monate zu verkürzen. Versicherungspflichtverhältnisse ab einer Dauer von vier Monaten sollen dann zu einem Anspruch auf Arbeitslosengeld für zwei Monate führen; jede weitere Beschäftigungsdauer von zwei Monaten soll einen weiteren Anspruch von einem Monat begründen. Auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN streben eine entsprechende Verkürzung der Anwartschaftszeit an.

Aus einer Gerechtigkeitsperspektive würden insbesondere kürzere Anwartschaftszeiten auch solchen Personen den Zugang zum Arbeitslosengeld eröffnen, die sonst nie eine Gegenleistung für ihre Beitragszahlungen erhalten. Auf der anderen Seite würden Personen, die nur ab und zu kurz beschäftigt sind und dann regelmäßig erworbene Ansprüche einlösen, überproportional von der Arbeitslosenversicherung profitieren.

Aus ökonomischer Sicht kann ein erleichterter Zugang das Verhalten von Arbeitslosen wie Betrieben beeinflussen: So könnten kurze Beschäftigungsverhältnisse für Arbeitslose „attraktiver“ werden. Jedoch können erleichterte Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung höhere Anspruchslöhne und damit mehr Arbeitslosigkeit bewirken. Zudem kann die Hemmschwelle für arbeitgeberseitige Entlassungen bei einer besseren Absicherung bei Arbeitslosigkeit sinken. Zu solchen Verhaltenseffekten veränderter Regelungen liegen für Deutschland noch keine Befunde vor.

Abgesehen von Verhaltenseffekten haben geänderte Regelungen mechanische Erstrundeneffekte, die sich rein rechnerisch ergeben. Ungefähre Größenordnungen lassen sich retrospektiv abschätzen. So hat Stephan (2019a) Personen untersucht, die im Jahr 2017 ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat keinen neuen Job annahmen. Eine Verlängerung der Rahmenfrist von 30 auf 36 Monate wirkt sich in Vergleich zu den Effekten einer verkürzten Rahmenfrist nur in geringem Maße aus, sie wird daher im Folgenden nicht separat diskutiert.

Eine Verkürzung der Anwartschaftsfrist auf vier Monate im Jahr 2017 hätte den Ergebnissen nach bedeutet, dass in diesem Jahr knapp 600.000 Personen mehr einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hätten. Den zusätzlichen Anspruch hätten aber vermutlich nicht mehr als 220.000 Personen in Anspruch genommen. Zudem hätten knapp 300.000 Personen mit einem Restanspruch auf Arbeitslosengeld bei kürzeren Anwartschaftszeiten im Mittel um drei Monate länger Arbeitslosengeld beziehen könnten.

Die knapp 600.000 zusätzlich Anspruchsberechtigten hätten im Mittel einen Anspruch auf maximal fünf Monate Arbeitslosengeld erworben. Unter ihnen hätten sich 150.000 bisherige Arbeitslosengeld-II-Empfänger befunden. Von diesen hätten etwa 85.000 einen Monat vor Beschäftigungsende noch keine Leistungen der Grundsicherung erhalten. Sie hätten – je nach Situation ihrer Bedarfsgemeinschaft – also eventuell den Bezug von Arbeitslosengeld II vermeiden können. Der potenzielle Beitrag verkürzter Anwartschaftszeiten dazu, dass Menschen dauerhaft den Bezug von Arbeitslosengeld II vermeiden können, ist damit als überschaubar einzuschätzen. Gleichzeitig dürften bei kürzeren Anwartschaftszeiten die administrativen Kosten aufgrund von Wechseln zwischen den Rechtssystemen steigen.

Bei einer auf vier Monate verkürzten Anwartschaftszeit hätten – im Vergleich zu den tatsächlichen Leistungsempfängern im Jahr 2017 – dabei mehr jüngere Arbeitnehmer, Teilzeitbeschäftigte, Personen ohne Ausbildungsabschluss, Personen mit relativ niedrigem Einkommen sowie Ausländer einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben (ergänzende Auswertungen zu Stephan 2019a). In



den letzten Jahren kamen insbesondere aus den osteuropäischen EU-Staaten mehr Personen für kurze Beschäftigungsverhältnisse nach Deutschland. Den Daten nach haben Ausländer das Arbeitslosengeld in Deutschland aber bisher stark unterproportional in Anspruch genommen – möglicherweise, weil sie nach ihrer Beschäftigung wieder im Ausland lebten.<sup>2</sup>

### 3.2.2 Bezugsdauer

DIE LINKE beantragt, dass jedes Beitragsjahr, welches über die Dauer der Versicherungspflicht von 24 Monaten hinausgeht, einen Anspruch auf einen zusätzlichen Monat Bezug des Arbeitslosengeldes begründen soll. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die innerhalb der Rahmenfrist mindestens 24 Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben, sollen zudem Mindestansprüche gelten (18 Monate für über 50-jährige Erwerbslose, 24 Monate für über 55-jährige Erwerbslose und erwerbslose Menschen mit Behinderungen sowie 36 Monate für über 60-jährige Erwerbslose). Aktuell beträgt die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes bis zum Alter von 49 Jahren 12 Monate, von 50 bis 54 Jahren 15 Monate, von 55 bis 57 Jahren 18 Monate und ab 58 Jahren 24 Monate.

Aus einer Gerechtigkeitsperspektive liegt die Überlegung nahe, dass Personen, die lange gearbeitet und folglich lange Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben, auch länger Arbeitslosengeld beziehen sollten. Dies soll sie davor schützen, dass sie nach Auslaufen der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes bald auf das bedarfsorientierte, also vom vormaligen Einkommensniveau unabhängige Arbeitslosengeld II angewiesen sind – aber auch davor, dass sie gegebenenfalls Rücklagen für den Ruhestand auflösen und Wohnvermögen veräußern müssen.

Aus ökonomischer Sicht haben längere Anspruchsdauern jedoch auch Verhaltenseffekte. So sinkt der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Eine großzügigere Regelung gibt Arbeitslosen zwar mehr Zeit, nach einem gut passenden Arbeitsplatz zu suchen. Sie kann aber auch bewirken, dass Arbeitslose aufgrund der im Mittel zunehmenden Arbeitslosigkeitsdauer weniger attraktive Jobangebote erhalten.

Die Studien von Schmieder et al. (2012, 2016) sowie Schmieder/Trenkle (2016) nutzen, dass sich die maximale Bezugsdauer mit dem Alter ändert. Genau an den untersuchten Altersgrenzen zeigen sich abrupte Änderungen bei den Arbeitsmarktergebnissen. Mögliche Effekte unterschiedlicher persönlicher oder arbeitsmarktbezogener Merkmale sind dabei herausgerechnet. An Altersgrenzen, bei denen die Anspruchsdauer nicht ansteigt, finden sich hingegen keine solchen Veränderungen der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Als Faustregel lässt sich aus diesen Studien für Deutschland ableiten: Mit einer um einen Monat längeren potenziellen Bezugsdauer

- verlängert sich die Zeit bis zum neuen Job je nach Altersgruppe um zwei bis fünf Tage,
- steigt die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs um etwa 10 Tage,
- sinken die Wiedereinstiegslohne geringfügig um etwa 0,1 Prozent,
- lassen sich keine Unterschiede bei den Vermittlungsaktivitäten feststellen.

Dies sind die mittleren Effekte über alle Arbeitslosen der untersuchten Altersgruppen. Dabei spiegelt a) einen reinen Verhaltenseffekt infolge einer längeren potenziellen Bezugsdauer wider. Der

---

<sup>2</sup> Im Jahr 2017 hätten bei einer auf vier Monate verkürzten Rahmenfrist 55 Prozent der zusätzlich Anspruchsberechtigten die deutsche Staatsbürgerschaft gehabt. Von den damals unter den bisherigen Regeln Anspruchsberechtigten waren zwei Drittel Deutsche. Unter den Personen, die den Anspruch in Deutschland tatsächlich einlösten, hatten mehr als 80 Prozent die deutsche Staatsbürgerschaft. Informationen zum Bezug von Arbeitslosengeld im Ausland finden sich bei Stephan (2019a).



Effekt in b) ist größer, weil manche Arbeitslose auch ohne Verhaltenseffekt länger als die maximale Bezugsdauer arbeitslos sind und dadurch mechanisch länger Leistungen beziehen.

Die Vorschläge der LINKEN implizieren darüber hinaus, dass sich anrechenbare Versicherungspflichtzeiten in Zukunft nicht mehr auf die erweiterte Rahmenfrist beschränken sollen, sondern im Lebensverlauf immer längere Anspruchsdauern begründen können. Gleichzeitig wird eine Untergrenze bei der Bezugsdauer eingezogen. Damit lassen sich sogenannte Drehtüreffekte (Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug) nicht ausschließen. Personen könnten zudem teilweise länger Arbeitslosengeld beziehen als sie zuvor in der letzten erweiterten Rahmenfrist erwerbstätig waren. Ein Beispiel kann dies verdeutlichen: Angenommen, eine Person tritt mit 18 Jahren in das Berufsleben ein und ist bis Mitte des 50. Lebensjahres sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Diese Person hätte nach dem vorliegenden Vorschlag – je nach konkreter Ausgestaltung der Regelungen – eine Anspruchsdauer von 45 bis 48 Monaten (statt wie derzeit 15 Monaten). Personen ab einem Alter von 50 Jahren wäre es theoretisch möglich, zwischen zweijährigen Erwerbsphasen und einem – aufgrund der Mindestbezugsdauer – mindestens 18-monatigen Arbeitslosengeldbezug (derzeit wären es 12 Monate) zu wechseln. Falls frühere Erwerbsphasen bei erneuten Arbeitslosigkeitsepisoden weiterhin (bzw. immer wieder) berücksichtigt würden, entstünde bei jedem neuen Erwerb eines Anspruchs eine längere mögliche Bezugsdauer.

### 3.2.3 Arbeitslosengeld Plus

DIE LINKE beantragt zudem die Einführung eines Arbeitslosengeldes Plus, das durch Beitragszahlungen in die Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Die Höhe soll 58 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts betragen. Einen Anspruch soll erwerben, wer Beiträge zur Arbeitslosenversicherung eingezahlt und Arbeitslosengeld erhalten hat. Die Bezugsdauer entspricht der Dauer des vorherigen Bezugs von Arbeitslosengeld. Arbeitslose, die mindestens 30 Jahre in der Arbeitslosenversicherung versichert waren, sollen einen unbefristeten Anspruch erhalten. Für diese erinnert das Arbeitslosengeld Plus an die frühere Arbeitslosenhilfe, die allerdings bedürftigkeitsgeprüft und steuerfinanziert war.

DIE LINKE begründet ihren Vorschlag damit, dass Beschäftigte in der Regel nach einem Jahr Arbeitslosigkeit in Hartz IV fallen, unabhängig von der Dauer ihrer Beitragszahlung. Dies gilt nicht pauschal: Bereits aktuell steigt die maximale Bezugsdauer ab einem Alter von 50 Jahren; nicht alle Personen sind nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes bedürftig und erhalten Arbeitslosengeld II.

Die möglichen Verhaltenseffekte längerer Bezugsdauern diskutiert bereits der vorangegangene Abschnitt. Aus einer Prinzipal-Agenten-Perspektive, die vor allem Anreize zur Arbeitsaufnahme im Blick hat, wären mit der Bezugsdauer sinkende Lohnersatzquoten durchaus erwägenswert (Hopenhayn/Nicolini 1997) – hier kommt es allerdings auf die genaue Ausgestaltung an.

Stephan (2019b) hat für das Jahr 2014 empirisch ausgewertet, a) wie viele der Zugänge in Arbeitslosengeld zuvor mehr als 20 Jahre gearbeitet hatten, b) wie viele von diesen die aktuelle maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ausgeschöpft hatten, und c) wie viele von den letzteren im Anschluss den Bezug von Arbeitslosengeld II aufgenommen haben. Ergänzende Auswertungen für die Gruppe derjenigen, die mehr als 30 Jahre versicherungspflichtig tätig waren, zeigen: Zwischen 126.000 und 168.000 Personen (Unters- und Obergrenze aufgrund der für Ostdeutschland erst seit 1992 verfügbaren Daten), die im Jahr 2014 den Bezug von Arbeitslosengeld aufnahmen, waren mehr als 30 Jahre beschäftigt. Gut 50.000 von ihnen schöpften die maximalen Bezugsdauern aus. 7.000

Personen wechselten im Zeitraum von 30 Tage vor bis zu 360 Tagen nach der maximalen Bezugsdauer in Arbeitslosengeld II.

Diese Befunde weisen darauf hin, dass die Schnittstelle zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Personen mit langen Vorbeschäftigungszeiten schmal ist. Dies schließt nicht aus, dass Personen mit langen Vorbeschäftigungszeiten nach Auslaufen der Bezugsdauern in deutlich größerem Umfang einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung haben könnten, den sie aber nicht in Anspruch nehmen. Eventuell müssen sie auch in größerem Umfang Ersparnisse für ihr Alter auflösen oder aber frühzeitig in Rente gehen. Diese Fragen lassen sich auf Basis der vorliegenden Daten nicht untersuchen.

Schließlich ist zu bedenken, dass das vorgeschlagene Arbeitslosengeld Plus durch entsprechend höhere Beiträge zur Sozialversicherung zu finanzieren wäre. Höhere Beiträge zur Sozialversicherung haben aber auch negative Effekte auf das verfügbare Einkommen der Beschäftigten und auf die Arbeitsnachfrage von Unternehmen.

### 3.2.4 Lohnersatzquote

DIE LINKE fordert, dass statt der derzeitigen Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld von 60 Prozent (67 Prozent mit Kind) des pauschalierten Nettoentgelts alle Arbeitslosen eine Lohnersatzquote von 68 Prozent erhalten sollen.

In Europa liegt Deutschland bei der Netto-Lohnersatzquote aktuell im Mittelfeld; in den meisten EU-Staaten liegt die Quote um die 60 Prozent (Esser et al. 2013). In Deutschland ist die Regelung seit dem Jahr 1994 unverändert (zuvor: 68 bzw. 63 Prozent). In der Schweiz stieg das Arbeitslosengeld durch eine Reform im Jahr 2003 für eine Teilgruppe der Beschäftigten um bis zu 6 Prozentpunkte an. Eugster (2015) zeigt, dass hierdurch die Arbeitslosigkeitsdauern der entsprechenden Gruppe um etwa eine Woche (bzw. gut 3 Prozent) stieg. Sie findet ansonsten keinerlei Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten und das Arbeitseinkommen im neuen Job.

### 3.2.5 Arbeitslosenversicherung für Selbständige

Gründerinnen und Gründer können unter bestimmten Voraussetzungen auch als Selbständige in der Arbeitslosenversicherung bleiben. Nach Auffassung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN soll sich bei Selbständigen die Höhe des Arbeitslosengeldes künftig nach der Höhe der gezahlten Beiträge richten. Außerdem sollen Selbständige wahlweise Ihre Beiträge halbieren können und dann im Leistungsfall auch nur Anspruch auf ein entsprechend geringeres Arbeitslosengeld haben. Und schließlich soll die Versicherungsmöglichkeit für alle Selbständigen geöffnet werden. Die Stellungnahme hierzu basiert teilweise auf und ist stellenweise wortgleich mit Bernhard et al. (2016, S. 9–16).

#### Höhe des Arbeitslosengeldes an der Höhe der Beiträge ausrichten

Bei Selbständigen wird die Höhe der Beiträge nicht individuell anhand des Einkommens ermittelt, sondern wird jedes Jahr einheitlich anhand der Bezugsgrößen für West- und Ostdeutschland berechnet (Bundesagentur für Arbeit 2020a). Im Jahr 2020 beträgt der Beitrag für Selbständige 76,44 Euro in Westdeutschland und 72,24 Euro in Ostdeutschland. Im Kalenderjahr der Existenzgründung und im darauffolgenden Kalenderjahr zahlen Selbständige nur die Hälfte dieser Beiträge. Die Höhe des Arbeitslosengeldes wird hingegen individuell ermittelt. Falls in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit mindestens 150 Tage Arbeitsentgelt aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung erzielt wurde, bemisst sich das Arbeitslosengeld anhand des früheren

Einkommens. Ansonsten wird das Arbeitslosengeld anhand eines fiktiven Entgelts berechnet. Dieses fiktive Arbeitsentgelt wird anhand der Qualifikation bestimmt, die für den Beruf, auf den sich die Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit richten, notwendig ist. Dabei werden vier Qualifikationsgruppen unterschieden: keine Ausbildung, abgeschlossener Ausbildungsberuf, Fachschule/Meister, Hoch-/Fachhochschule. Für Personen in Steuergruppe III ohne Kinder reichen die Richtwerte für das daraus resultierende Arbeitslosengeld beispielsweise von etwa 900 Euro (keine Ausbildung) bis etwa 1.600 Euro (Hoch-/Fachhochschule).

Demnach können Personen, die als Selbständige gleich hohe Beiträge gezahlt haben, ein unterschiedlich hohes Arbeitslosengeld erhalten, was gegen das sonst in der Arbeitslosenversicherung übliche Äquivalenzprinzip von Beiträgen und Leistungen verstößt (Oberfichtner 2019). BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlagen vor, den einheitlichen Beitrag beizubehalten und die Höhe des Arbeitslosengeldes zu vereinheitlichen, indem die Höhe des Arbeitslosengeldes künftig nicht mehr anhand der Qualifikationsgruppe ermittelt wird, sondern anhand der Beitragshöhe. Das würde die Versicherung stärker am Äquivalenzprinzip ausrichten, allerdings sind darüber hinaus Verhaltensänderungen zu erwarten, da sich für manche Gruppen die Höhe des Arbeitslosengeldes wesentlich ändert.

Nimmt man an, dass die Beiträge anhand der Bezugsgröße für Westdeutschland (3.185 Euro) berechnet werden, ergibt sich bei Steuerklasse III ohne Kinder ein monatliches Arbeitslosengeld von knapp 1.400 Euro (Bundesagentur für Arbeit 2020b). Dieses Arbeitslosengeld entspricht in etwa dem derzeitigen Richtwert für die Qualifikationsgruppe „Fachschule/Meister“, weshalb für diese Gruppe keine Änderungen zu erwarten sind. Für Personen in den Qualifikationsgruppen „keine Ausbildung“ und „abgeschlossener Ausbildungsberuf“ liegt es etwa 20 beziehungsweise 50 Prozent über dem derzeitigen Richtwert, für Personen in der Qualifikationsgruppe „Hoch-/Fachhochschule“ etwa 15 Prozent darunter. Bei einer solchen Änderung sind sowohl Effekte auf den Abschluss der Versicherung als auch auf das spätere Verhalten zu erwarten.

Für Personen aus den Qualifikationsgruppen „keine Ausbildung“ und „abgeschlossener Ausbildungsberuf“ wird der Abschluss der Versicherung durch das höhere mögliche Arbeitslosengeld attraktiver, und für Personen aus der Qualifikationsgruppe „Hoch-/Fachhochschule“ wird der Abschluss durch das niedrigere Arbeitslosengeld unattraktiver. Entsprechend ist zu erwarten, dass sich mehr Personen aus den Qualifikationsgruppen „keine Ausbildung“ und „abgeschlossener Ausbildungsberuf“ versichern und weniger aus der Qualifikationsgruppe „Hoch-/Fachhochschule“.

Darüber hinaus sind nach Abschluss der Versicherung Verhaltensänderungen sowohl beim Eintritt in Arbeitslosigkeit als auch während einer Arbeitslosigkeitsepisode zu erwarten. Für Selbständige aus den Qualifikationsgruppen „keine Ausbildung“ und „abgeschlossener Ausbildungsberuf“ ist mit einem häufigeren Eintritt in Arbeitslosigkeit und einem anschließenden längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit zu rechnen. Für diese Gruppe erhöht die vorgeschlagene Änderung das Arbeitslosengeld im Vergleich zum Einkommen aus der selbständigen Tätigkeit und damit den Anreiz, die Selbständigkeit zu beenden und stattdessen Arbeitslosengeld zu beziehen. Und im Fall von Arbeitslosigkeit steigt durch das höhere Arbeitslosengeld der Lohn, der in einer angebotenen neuen Beschäftigung gezahlt werden muss, damit ein Jobangebot angenommen wird. Gleichzeitig verringert der Vorschlag – bei gegebenen Verdienstmöglichkeiten – den Unterschied zwischen Arbeitslosengeld und möglichem Erwerbseinkommen. Das gilt insbesondere für Personen aus der Quali-

kationsgruppe „keine Ausbildung“.<sup>3</sup> Somit können Arbeitsuchende bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung wählerischer sein; die Anreize, intensiv nach einer neuen Beschäftigung zu suchen und schnell wieder Arbeit aufzunehmen, nehmen demnach ab. Für Selbständige aus der Qualifikationsgruppe „Hoch-/Fachhochschule“ sind spiegelbildlich weniger Eintritte in Arbeitslosigkeit und ein kürzerer Verbleib in Arbeitslosigkeit zu erwarten.

Alternativ könnte man die Arbeitslosenversicherung für Selbständige stärker am Äquivalenzprinzip ausrichten, indem man die unterschiedliche Höhe des Arbeitslosengeldes beibehält und die Höhe des monatlichen Beitrags ausdifferenziert (Oberfichtner 2019). Beispielsweise könnte beides anhand des versicherungspflichtigen Einkommens vor Beginn der Selbständigkeit berechnet werden. Diese Variante stellt ebenfalls einen Zusammenhang zwischen Beitragshöhe und der Höhe des Arbeitslosengeldes her und hätte die gleichen Wirkung auf die Attraktivität der Versicherung für unterschiedliche Personengruppen. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass das Arbeitslosengeld in dieser Variante die individuellen Verdienstmöglichkeiten besser widerspiegelt, was die beschriebenen Effekte auf den Zugang und Verbleib in Arbeitslosigkeit zumindest abschwächen sollte.

### **Arbeitslosenversicherung mit halbem Beitragssatz ermöglichen**

Weiterhin wird im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen, dass Selbständige künftig die Möglichkeit erhalten, lediglich den halben Beitragssatz zu bezahlen und entsprechend geringere Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit zu beziehen. Diese Wahlmöglichkeit könnte dazu führen, dass mehr Selbständige die Antragspflichtversicherung auch nach der Startphase, in der die Hälfte des Beitrags fällig ist, fortführen.

Zu fragen wäre jedoch, ob bei halbierten Beitragssätzen die späteren Leistungen aus der Antragspflichtversicherung ausreichend sind. Bei den bisherigen Leistungssätzen führt eine Halbierung zu monatlichen Arbeitslosengeldzahlungen zwischen circa 450 und 800 Euro. Bei der im Antrag vorgeschlagenen Berechnungsart ergeben sich Zahlungen von etwa 750 Euro (für Beiträge bezogen auf die halbe Bezugsgröße; Bundesagentur für Arbeit 2020b). Das mögliche Arbeitslosengeld liegt in all diesen Fällen bei einer Halbierung des Beitragssatzes demnach kaum über dem Grundsicherungsniveau. Insbesondere bei Selbständigen, die aus ihrer Selbständigkeit den Großteil des Haushaltseinkommens erzielen, setzt eine Halbierung der Beitragssätze daher wenig Anreize, sich zu versichern. Aus versicherungsökonomischer Sicht sind keine wesentlichen Auswirkungen der Einführung einer solchen Option zu erwarten.

### **Arbeitslosenversicherung für alle Selbständigen öffnen**

Schließlich wird in dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert, den Zugang in die Arbeitslosenversicherung für alle Selbständige zu ermöglichen. Dabei soll laut der Begründung auch die dreimonatige Frist zum Abschluss der Versicherung ab Beginn der selbständigen Tätigkeit abgeschafft werden.

Bei der Einführung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige wurde beabsichtigt, Gründern durch eine Weiterversicherung den Verbleib in der Versicherung zu ermöglichen (Bundestagsdrucksache 15/1515). Dadurch sollten Existenzgründungen ermöglicht werden, ohne eine bestehende

---

<sup>3</sup> Für sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte ohne Berufsabschluss betrug das Medianeinkommen 2018 etwa 2.500 Euro (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019). Das entspricht 2020 in Steuerklasse III ohne Kinder einem Nettoeinkommen von etwa 1.900 Euro (Bundesagentur für Arbeit 2020b). Damit dürfte der erzielbare Lohn für einen wesentlichen Teil der Personen aus dieser Gruppe nicht weit über einem Arbeitslosengeld von 1.400 Euro liegen.

Absicherung gegen Arbeitslosigkeit zu verlieren. Die vorherige Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft wird durch die in § 28a Abs. 2 SGB III genannten Voraussetzungen, insbesondere Vorversicherungszeiten, nachgewiesen (Bundestagsdrucksache 15/1515 und Bundestagsdrucksache 17/1945). Der Antrag impliziert, dass der Charakter einer Weiterversicherung zugunsten einer ausweiteten Zugangsmöglichkeit in die Versicherung aufgegeben wird. Dabei handelt es sich letztlich um eine politische Entscheidung.

Es liegen keine Studien dazu vor, ob bisher nicht berechtigte Personengruppen der Versicherung beitreten möchten, was eine Abschätzung der Folgen der vorgeschlagenen Änderung erschwert. Problematisch erscheint die Möglichkeit, auch bei vorherigem Arbeitslosengeld-II-Bezug nach einer Unternehmensgründung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige beizutreten. Hier eröffnet sich durch eine selbständige Tätigkeit – unter Umständen bei gleichzeitig fortgesetztem Arbeitslosengeld-II-Bezug – die Möglichkeit, Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben. Dabei ist entscheidend, ob bei einem geplanten späteren Arbeitslosengeld-I-Bezug die Beiträge zur Versicherung geringer sind als der Unterschied zwischen dem später ausgezahlten Arbeitslosengeld I und II. Während dies derzeit von der individuellen Qualifikation abhängt, dürfte bei der vorgeschlagenen Änderung der Berechnung des Arbeitslosengeldes I dieses deutlich über dem Arbeitslosengeld II liegen. In diesem Fall ist nicht auszuschließen, dass sich Personen mit schlechten Arbeitsmarktaussichten, die Arbeitslosengeld II beziehen, mit dem Ziel selbständig machen, möglichst schnell Arbeitslosengeld I statt Arbeitslosengeld II zu beziehen. Neben der dadurch entstehenden finanziellen Belastung für die Arbeitslosenversicherung widerspricht ein solches Verhalten dem Versicherungsgedanken.

Bisher müssen Selbständige den Antrag zur Arbeitslosenversicherung innerhalb von drei Monaten ab Beginn ihrer selbständigen Tätigkeit stellen. Die geforderte Abschaffung dieser Frist ist aus versicherungsökonomischer Perspektive kritisch zu beurteilen. Es ist davon auszugehen, dass Selbständige nach Beginn ihrer Tätigkeit zunehmend besser einschätzen können, wie groß die Erfolgsaussichten ihrer Gründungen sind. Die Erfolgsaussichten beeinflussen die Entscheidung über den Abschluss der Arbeitslosenversicherung. Hierbei erhöhen schlechtere Erfolgsaussichten unter sonst gleichen Bedingungen die Neigung zum Versicherungsabschluss, da schlechtere Erfolgsaussichten eine höhere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, implizieren. Dadurch kommt es zu einer systematischen Selbstselektion von Gründern mit schlechteren Erfolgsaussichten in die Arbeitslosenversicherung. Aus der Perspektive der Versicherung ist diese Selektion problematisch, da sie dazu führt, dass Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko unter den Versicherten überrepräsentiert sind. Dies führt zu höheren Ausgaben pro Versichertem als in einer Situation, in der sich alle Personen versichern. Die Antragsfrist abzuschaffen, könnte dieses Problem verschärfen, da Selbständige mehr Zeit hätten, um Informationen über die Erfolgsaussichten ihrer Gründung zu sammeln und sich entsprechend für oder gegen eine Versicherung zu entscheiden.

Öffnet man die Arbeitslosenversicherung und schafft die Frist zum Abschluss ab, ist es außerdem möglich, dass manche Selbständige die Versicherung als Brücke in den Ruhestand nutzen. So könnten sich ältere Selbständige gezielt versichern, um nach dem Ende ihres eigentlichen Erwerbslebens zunächst Arbeitslosengeld zu beziehen und erst im Anschluss auf ihre Altersvorsorge zurückzugreifen. Neben der dadurch entstehenden finanziellen Belastung für die Arbeitslosenversicherung widerspricht das dem Versicherungsgedanken.

### 3.2.6 Sperrzeiten

DIE LINKE fordert eine Abschaffung von Sperrzeiten. Lohnabschläge in der neuen Beschäftigung sollen nicht zumutbar sein; die Aufnahme einer neuen Beschäftigung dürfe nicht die Fähigkeiten und Kenntnisse der früheren Tätigkeit entwerten.

In der Arbeitsuchtheorie werden Ex-post-Effekte von Ex-ante-Effekten von Sperrzeiten unterschieden: Ex-post-Effekte entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sperrzeit. Sie beziehen sich auf das Verhalten von betroffenen Personen nach der Sperrzeit. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass es prinzipiell möglich ist, Sperrzeiten zu verhängen. Theoretisch lässt sich herleiten, dass in einem Arbeitslosenversicherungssystem mit Sperrzeiten im Durchschnitt die Arbeitsuchanstrengungen höher und die Anspruchslöhne geringer ausfallen sollten. Kürzere Arbeitslosigkeits-episoden und niedrigere Arbeitslosigkeit sind die Folge.

Hofmann (2012) untersucht die Ex-post-Effekte von Sperrzeiten im SGB III wegen Arbeitsablehnung oder Ablehnung einer Maßnahmenteilnahme bei Arbeitslosengeldempfängerinnen und -empfängern. Die Studie ermittelt, dass früh eingesetzte Sperrzeiten insbesondere bei jüngeren Personen die intendierte Beschäftigungswirkung entfalten. Gleichzeitig scheint dies jedoch mit negativen Nebeneffekten in Form einer Aufnahme geringfügiger Beschäftigung sowie eines Rückzugs vom Arbeitsmarkt einherzugehen. Van den Berg et al. (2019) zeigen, dass Sperrzeiten in den ersten drei Monaten nach Aussprechen der Kürzung zu höheren Übergangsraten in Beschäftigung führen, aber dann mit deutlich niedrigeren Löhnen und instabileren Beschäftigungsverhältnissen einhergehen. Zusammenfassend weist die empirische Evidenz darauf hin, dass Sperrzeiten die Arbeitslosigkeitsdauern der betroffenen Personen verkürzen, aber auch unerwünschte Nebeneffekte haben.

## 3.3 Sanktionsfreie Mindestsicherung

Der durchschnittliche Bedarf einer Single-Bedarfsgemeinschaft im SGB II betrug im September 2019 inklusive der Leistungen für die Kosten der Unterkunft 771 Euro (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020). Ohne eigenes anrechenbares Einkommen und Vermögen sowie ohne Berücksichtigung von Sanktionierungen entspricht dieser Betrag dem Zahlungsanspruch. Der Antrag von DIE LINKE beinhaltet die Forderung, das Arbeitslosengeld II durch eine sanktionsfreie Mindestsicherung in Höhe von 1.050 Euro als unterste Auffanglinie zu ersetzen. Geht man davon aus, dass die genannte Höhe den Grundbedarf eines Alleinstehenden inklusive seinen Kosten der Unterkunft finanzieren soll, würde dies im Durchschnitt eine deutliche Erhöhung der Grundsicherungsleistungen bedeuten. Da die gewählte Höhe im Bereich der Armutsgefährdungsschwelle liegt, wäre kurzfristig mit einer deutlichen Reduzierung der Armutsgefährdungsquote zu rechnen. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende, wenn an der bestehenden Anerkennung von Mehrbedarfen für Alleinerziehende festgehalten würde. In einer Simulationsanalyse einer Regelsatzerhöhung um circa 20 Prozent kommen Feil und Wiemers (2008) zu dem Ergebnis, dass die Armutsgefährdungsquote um etwa 2 Prozentpunkte sinken würde. Allerdings geht dies mit sehr hohen fiskalischen Belastungen einher, da nicht nur die Kosten für bestehende Beziehende steigen, sondern auch der Kreis der Anspruchsberechtigten deutlich ausgeweitet würde. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Leistung sanktionsfrei wäre, wodurch sich die Kosten der Inanspruchnahme im Vergleich zur SGB-II-Grundsicherung c. p. reduzieren würden. Unklar bleibt, wie die Mindestsicherung mit den vorgelagerten Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag abgestimmt werden soll, da auch bei diesen Leis-



tungen starke Auswirkungen zu erwarten wären. Zum einen ginge die Ausweitung des Anspruchsbereichs der Mindestsicherung zu Lasten des Wohngeldes, zum anderen würde aufgrund des reformierten Kinderzuschlags auch der Kinderzuschlag bis weit in mittlere Einkommensbereiche ausgeweitet werden, wenn die Regelungen zum Hinzuverdienst in der Grundsicherung bestehen blieben. Beim Arbeitsangebot würde eine deutliche Anhebung der Grundsicherung tendenziell zu negativen Arbeitsangebotsreaktionen führen. So berechnen Feil und Wiemers (2008) einen negativen Effekt der Regelsatzanhebung auf das Arbeitsvolumen von 200 Tsd. Vollzeitäquivalenten. Neben einer Reduzierung der Arbeitszeit beziehungsweise der Beschäftigungsaufgabe im unteren Einkommensbereich wäre insbesondere auch im mittleren Einkommensbereich, in den hinein die neue Grundsicherung und der Kinderzuschlag ausgeweitet würden, eine Arbeitszeitreduzierung aufgrund gestiegener Haushaltsnettoeinkommen zu erwarten.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende zielt darauf ab, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt möglichst aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (§ 1 Abs. 2 SGB II). Sie sieht daher Regeln für erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor, die dazu beitragen sollen, dass sie Integrationsfortschritte erzielen. Wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht hinreichend intensiv nach einer Arbeit oder Ausbildung suchen oder eine zumutbare Arbeit ohne guten Grund ablehnen, sollen Sanktionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte zur Mitwirkung bewegen. Um erwerbsfähige Leistungsberechtigte in den Arbeitsmarkt vermitteln zu können, sind ferner Gespräche mit den Fachkräften im Jobcenter notwendig. Daher sind auch Sanktionen vertretbar, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte Termine mit dem Jobcenter ohne guten Grund versäumen. Das IAB hat in mehreren Stellungnahmen zentrale Forschungsergebnisse zu Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende diskutiert. Zuletzt geschah das in der IAB-Stellungnahme 05/2018 (Bruckmeier et al. 2018), in der es unter anderem um einen Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE (Deutscher Bundestag 2017) zur Abschaffung sowohl der bestehenden Sanktionsregelungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) als auch der Einschränkung der Leistungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) ging.

Die Ausführung der IAB-Stellungnahme 5/2018 zu den Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen: Sanktionen entfalten bei den Betroffenen durch eine im Schnitt beschleunigte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit intendierte Wirkungen. In der Stellungnahme wurde aber auch diskutiert, dass Sanktionswirkungen auftreten können, die möglichst vermieden werden sollten: Unter Umständen ziehen sich sanktionierte Personen vom Arbeitsmarkt zurück. Befragungsergebnisse liefern Indizien dafür, dass in es infolge von Sanktionen bei den betroffenen Personen zu Zahlungsrückständen kommen kann und die Energieversorgung gesperrt wird. Ein weiteres Beispiel ist das Auftreten seelischer Probleme infolge von Sanktionen. All das kann bei einem Teil der Betroffenen die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren.

Aufgrund der vorliegenden Befunde hat das IAB Reformen der vor dem 5. November 2019 geltenden Sanktionsregeln vorgeschlagen, die daraufsetzen, eine Anreizwirkung der Sanktionen beizubehalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch leistungsmindernde Sanktionen zu vermeiden. Dazu gehörte Sonderregeln für unter 25-jährige Personen, die rasch zu besonders hohen Sanktionen führten, an die Regeln für ab 25-Jährige anzupassen. Es sollte zudem eine angemessene Obergrenze für die Leistungsminderung festgelegt werden und dabei sichergestellt werden, dass diese nicht durch die Kumulation mehrerer Sanktionen überschritten werden kann. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 (Bundesverfassungsgericht 2019) wurde festgestellt, dass die bis dahin geltenden Sanktionsregeln teilweise

verfassungswidrig sind, und es wurden einige Neuregelungen unmittelbar wirksam. Zudem kam es Ende des Jahres 2019 zu weiteren Anpassungen (Bundesagentur für Arbeit 2019a, 2019b). Insbesondere können Sanktionen 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs nicht mehr überschreiten und zwar auch nicht, wenn mehrere Sanktionen gleichzeitig vorliegen. Die Sanktionen dürfen bei den Betroffenen zu keinen außergewöhnlichen Härten führen, was im Einzelfall überprüft werden muss. Die Sanktionsdauer darf nicht starr sein. Sie muss verkürzt werden, wenn die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nachträglich ihre Pflichten erfüllen oder eine ernsthafte und nachhaltige Bereitschaft zeigen, ihren Pflichten nachzukommen. Die Regeln für ab 25-Jährige werden auch für unter 25-Jährige angewendet, soweit das nicht zu einer Schlechterstellung der unter 25-Jährigen führt. Bis zu einer endgültigen gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen in der Grundsicherung sind damit aus Sicht des IAB bereits wichtige Reformschritte erfolgt. Eine sanktionsfreie Mindestsicherung hält das IAB nicht für sinnvoll.

## 3.4 Konkurrenz am Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen

### 3.4.1 Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Mindestlohn

DIE LINKE fordert, die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen zu erleichtern, indem das Vetorecht für Arbeitgeber im Tarifausschuss abgeschafft wird, und den gesetzlichen Mindestlohn auf mindestens 12 Euro zu erhöhen.

#### Allgemeinverbindlichkeitserklärung erleichtern

In Deutschland existieren neben dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn Branchenmindestlöhne, die über allgemeinverbindliche Branchentarifverträge festgelegt sind. Solche Branchenmindestlöhne gelten aktuell beispielsweise im Dachdecker- und Elektrohandwerk. Seit Januar 2018 müssen die Branchenmindestlöhne mindestens eine Entlohnung auf Höhe des gesetzlichen Mindestlohns vorsehen. Damit ein Branchentarifvertrag für alle Betriebe einer Branche als allgemeinverbindlich erklärt wird, müssen der Arbeitgeberverband, die relevante Gewerkschaft und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales diesem Vorgang zustimmen. Es handelt sich also um ein Instrumentarium, das Branchentarifverträge über die Mitgliedsbetriebe eines Arbeitgeberverbandes hinaus auf alle Betriebe einer Branche ausweitet.

Grundsätzlich handelt es sich bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung um ein Instrument das verwendet wird, um der sinkenden betrieblichen Tarifbindung, die in Deutschland für die vergangenen 20 Jahre beobachtet wird (Bossler 2019a; Ellguth und Kohaut 2019), entgegenzuwirken. Schafft man die Zustimmung der Arbeitgeber für die Allgemeinverbindlichkeit ab, könnten dann Gewerkschaften zusammen mit der Politik über die Allgemeinverbindlichkeit entscheiden. Neben der Tatsache, dass dies den sozialpartnerschaftlichen Konsens zumindest in dieser Frage aufkündigt, sind die Folgewirkungen schwierig abzuschätzen:

Es liegt nahe, dass viele Arbeitgeberverbände sich dann der Verhandlung von Tarifverträgen gänzlich verweigern könnten. Denn ohne einen ausgehandelten Tarifvertrag gäbe es auch keine Grundlage für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Alternativ ist es möglich, dass Arbeitgeberverbände nur sehr viel niedrigere Tarifabschlüsse akzeptieren, wenn stets die Gefahr besteht, dass die Reichweite des Tarifvertrags ohne ihr Mitspracherecht ausgedehnt würde. Beides hätte zur Folge, dass die vorgeschlagene Maßnahme die Reichweite von Tarifverträgen sogar verringern könnte,



statt sie zu erhöhen. Selbst unter dem Primat einer Ausweitung der Tarifbindung handelt es sich deshalb um einen sehr riskanten Vorschlag.<sup>4</sup>

### Erhöhung Mindestlohn

Eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € pro geleisteter Arbeitsstunde wurde jüngst von einigen Parteien und Verbänden gefordert. Die Evaluationsstudien zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf Höhe von 8,50 € im Jahr 2015 können als erfolgreich bezeichnet werden, weil sich positive Effekte auf die Löhne betroffener Beschäftigter zeigen, während kaum nennenswerte Beschäftigungseffekte eingetreten sind (siehe Zusammenfassung in Börschlein/Bossler 2019). Daraus lässt sich jedoch noch nicht unmittelbar ableiten, dass der Mindestlohn auch sehr deutlich angehoben werden kann. So berichteten die Arbeitgeber im Rahmen der IAB-Stellenerhebung 2017 eine äußerst skeptische Einschätzung hinsichtlich der erwarteten Beschäftigungsentwicklung in ihrem Betrieb bei einer deutlichen Mindestlohnerhöhung auf 12 € (Bossler/Oberfichtner/Schnabel 2019). Eine negative Auswirkung zeigt sich insbesondere bei den nicht tarifgebundenen Betrieben in Ostdeutschland. Letztlich ist es – a priori – jedoch nicht klar, wie ein höherer Mindestlohn auf die Beschäftigung wirken würde und eine Abschätzung der Effekte ist im Vorhinein nur unter strikten Annahmen möglich.

In der Diskussion um den Mindestlohn sollte zudem beachtet werden, dass aktuell noch wichtige Fragen unbeantwortet sind. So sind die Auswirkungen des Mindestlohns in Krisenzeiten noch nicht bekannt, unter anderem weil noch keine Daten dazu vorliegen. In einer Krise kann es zu einem Einbruch von Aufträgen bei den Betrieben kommen, was wiederum zur Folge haben kann, dass die Produktivität einiger Jobs unter das Mindestlohnniveau fällt und somit die Beschäftigten nicht dauerhaft weiterbeschäftigt werden können (Bossler 2019b).

Auch das Ausmaß an Non-Compliance ist trotz des positiven Einflusses auf die Löhne der Beschäftigten noch weitestgehend unbekannt (Bossler 2019b). Während Befragungsdaten ein hohes Ausmaß an Non-Compliance nahelegen, kann dieses Ergebnis in wesentlichem Umfang durch Messfehler begründet sein (Bossler 2019b). Die Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen der Mindestlohneinführung sollten deshalb nur vor dem Hintergrund der beobachteten Rahmenbedingungen (mit dem aktuellen Ausmaß an Non-Compliance) interpretiert werden. Zusätzlich sind die Wirkungen einer deutlichen Mindestlohnerhöhung auf das Ausmaß an Non-Compliance selbst unklar, da ein höherer Mindestlohn auch den Anreiz zu Mindestlohnumgehungen erhöhen kann.

Eine maßvolle und wissenschaftlich fundierte Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns, wie sie aktuell von den Sozialpartnern in der Mindestlohnkommission vorgenommen wird, ist sachgerecht, weil sie unabhängig von politischen Mehrheitsverhältnissen den Mindestlohn unter Berücksichtigung der allgemeinen tarifvertraglichen Lohnentwicklung anpasst und dabei auch die aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt sowie die Forschungsergebnisse zum Mindestlohn berücksichtigt.

### 3.4.2 Befristete Beschäftigung

Die Fraktion DIE LINKE beantragt, das unbefristete Arbeitsverhältnis wieder zur Regel machen und hierzu sachgrundlose Befristungen und Kettenbefristungen zu verbieten sowie die Sachgründe zu reduzieren.

---

<sup>4</sup> Die vorgeschlagene Ausweitung der Tarifbindung (ohne Zustimmung der Arbeitgeber) könnte sich dann auch auf weitere betriebliche Anpassungsmaßnahmen hinsichtlich der Beschäftigungspolitik auswirken.

## Verbot sachgrundloser Befristungen

Das unbefristete Arbeitsverhältnis ist nach wie vor „die Regel“ in Deutschland. Im Jahr 2018 waren gut 8 Prozent aller Arbeitsverhältnisse befristet, d. h. über 90 Prozent waren unbefristet. Die aktuelle Fachkräftesituation lässt zudem erwarten, dass Befristungen eher an Bedeutung verlieren. Zudem ist ein Verbot sachgrundloser Befristungen nicht gleichbedeutend mit mehr unbefristeter Beschäftigung. Unbefristete Beschäftigung wird nicht geschaffen, weil eine spezifische arbeitsvertragliche Rechtsform verboten wird oder nicht, sondern weil langfristig Personalbedarf vorhanden und zugleich Personalmittel zur Verfügung stehen. Die Hoffnung, dass das Verbot sachgrundloser Befristungen in gleichem Maß dazu führt, dass die betroffenen Personen unbefristet eingestellt werden, wird sich nicht vollständig erfüllen, solange alternative Möglichkeiten des Personaleinsatzes vorhanden sind. Bei gegebenen ökonomischen Restriktionen könnten öffentliche wie private Arbeitgeber auf Befristungen mit Sachgrund ausweichen oder Aufgaben an andere Unternehmen, freie Mitarbeiter oder Leiharbeiter auslagern, um auf Einstellungen zu verzichten.

Der häufige Rückgriff auf sachgrundlose Befristungen erklärt sich vor allem durch die höhere Rechtssicherheit für Arbeitgeber, da das rechtmäßige Vorliegen eines Sachgrundes nicht immer eindeutig ist und letztlich der richterlichen Einzelfallprüfung unterliegt (Hohendanner 2018). Sachgrundlose Befristungen sind etwa im Falle von Vertretungen flexibler in verschiedenen Arbeitsbereichen einsetzbar, während bei Sachgrundbefristungen die Tätigkeit der zu vertretenden Arbeitskraft als Maßstab gilt. Der Vorteil, keinen Sachgrund angeben zu müssen, ist es allerdings auch, der pauschale Befristungen erst ermöglicht. Gerade größere Arbeitgeber dürften – um ihren Aufwand zu reduzieren – nicht jede Einstellung hinsichtlich der Befristung einer Einzelfallbeurteilung unterziehen und bestimmte Handlungsroutinen entwickeln. Dass Einstellungen zunächst befristet erfolgen, wird durch die erleichterte Möglichkeit der (sachgrundlosen) Befristung befördert. Hohe Übernahmequoten bei sachgrundlosen Befristungen können daher auch ein Hinweis auf Mitnahmeeffekte sein, in dem Sinne, dass Arbeitgeber zum Teil pauschal befristeten, obwohl die eine oder andere Einstellung auch unbefristet hätte erfolgen können. Angesichts der hohen Übernahmequoten ist es eine politische Abwägungsfrage, ob mögliche Mitnahmeeffekte mit anschließender Übernahme nicht eher hinnehmbar sind als mögliche negative Beschäftigungseffekte bei einem Kompletต์verbot sachgrundloser Befristungen. Angesichts der aufgrund der Corona-Krise zu erwartenden unsicheren wirtschaftlichen Entwicklung sollten Reformen eher vermieden werden, die den Arbeitgebern zusätzliche Einstellungshürden auferlegen.

## Verbot von Kettenbefristungen

Generell fehlen empirische Informationen über die quantitative Relevanz und Dauer von Kettenbefristungen. Ungeachtet dessen soll laut Koalitionsvertrag 2018 die Befristung eines Arbeitsverhältnisses (mit und ohne Sachgrund) nicht mehr zulässig sein, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein unbefristetes Arbeitsverhältnis bestanden hat beziehungsweise ein oder mehrere befristete Verträge eine Gesamtdauer von fünf oder mehr Jahren erreicht haben. Ein erneutes befristetes Arbeitsverhältnis mit demselben Arbeitgeber ist erst nach Ablauf einer Karenzzeit von drei Jahren möglich. Eine Einschränkung von Befristungsketten auf höchstens fünf Jahre geht deutlich über die aktuelle Rechtsprechung hinaus, die stärker am Einzelfall orientiert ist (vgl. Hohendanner 2018). Eine solche Fünf-Jahres-Grenze erhöht bei bestehendem Fachkräftebedarf den Druck auf die Arbeitgeber, mehr unbefristete Beschäftigung zu schaffen. Ein gewisses Risiko könnte insbesondere bei größeren Arbeitgebern mit mehreren Dienststellen und Einzelbetrieben bestehen. Dort könnte

die Unsicherheit zunehmen, ob eine einzustellende Person die Fünf-Jahres-Grenze unter Berücksichtigung der Karenzzeit von drei Jahren überschritten hat. In der Summe könnte sich die Unsicherheit auch negativ auf das Einstellungsverhalten auswirken und betriebliche Beschäftigungsdauern verkürzen.

### **Reduzierung von Sachgründen**

Über die empirische Verbreitung einzelner Sachgründe fehlt empirische Evidenz. Eine Einschränkung der Sachgründe bei simultanem Verbot sachgrundloser Befristungen verringert die Befristungsmöglichkeiten von Arbeitgebern deutlich und dürfte dazu führen, dass Arbeitgeber zum Teil auf alternative Instrumente wie Werkverträge und Leiharbeit ausweichen. Damit stellt sich die Frage, ob die deutliche Einschränkung von Befristungsmöglichkeiten den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mehr hilft als schadet und das unbefristete Arbeitsverhältnis tatsächlich gestärkt wird.

Vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung und Unsicherheit sollten solche einschneidende Reformen hintanstehen, zumal die bestehenden Fachkräfteengpässe in einigen Branchen und Berufen eher dafür sprechen, dass das unbefristete Arbeitsverhältnis auch weiterhin die Regel in Deutschland sein wird.

### **3.4.3 Leiharbeit**

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beantragen, in der Leiharbeit das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ zuzüglich einer Flexibilisierungsvergütung ab dem ersten Einsatztag geltend zu machen sowie langfristig Leiharbeit abzuschaffen.

#### **Leiharbeit abschaffen**

Trotz kräftigem Wachstum der Branche ist der Anteil der Leiharbeiter an allen Beschäftigten in der letzten Dekade mit circa 2,5 Prozent nach wie vor gering. Seit dem Jahr 2019 ist er leicht rückläufig und wird durch die Corona-Krise vermutlich weiter sinken.

Ziel der Zeitarbeit ist es, den Flexibilitätsbedürfnissen der Unternehmen entgegen zu kommen und über die Zeitarbeit neue Arbeitsplätze zu schaffen. So können die Kunden der Zeitarbeitsfirmen, also die Entleih- oder Einsatzbetriebe, temporär abwesende Mitarbeiter durch Leiharbeiter ersetzen oder Auslastungsschwankungen über den Konjunkturzyklus mithilfe der Zeitarbeit auffangen. Gleichzeitig können sie auch ihre Stammbeslegschaft – beispielsweise in Zeiten schwacher Konjunktur wie etwa während der Krise 2008/2009 – vor Entlassungen schützen und damit firmenspezifisches Humankapital erhalten (Jahn/Weber 2016).

Zwischen den Einsatzmotiven der Kundenunternehmen und den Motiven der Menschen, einen Leiharbeitsjob anzunehmen, besteht jedoch erhebliche Diskrepanz. Der ausschlaggebende Grund, eine Tätigkeit in der Zeitarbeitsbranche zu akzeptieren, ist Arbeitslosigkeit zu beenden beziehungsweise zu vermeiden oder die Hoffnung, auf diesem Weg einen stabilen Job zu finden. Trotz der Pufferfunktion der Zeitarbeit über den Konjunkturzyklus, scheint Zeitarbeit ein Sprungbrett in reguläre Beschäftigung zu sein. Dies gilt vor allem während eines Abschwungs (Jahn/Rosholm 2018) sowie für Migranten (Jahn/Rosholm 2011).

Eine Abschaffung der Zeitarbeit würde auch nicht dazu führen, dass im gleichen Umfang, wie die Zeitarbeit zurückgeht, reguläre Arbeitsplätze entstehen. Das IAB hat gezeigt, dass Zeitarbeit erheblich zum Beschäftigungsaufbau beigetragen hat. Schafft man die Zeitarbeit ab, würde nur etwa die

Hälfte aller Zeitarbeitsjobs in reguläre Jobs umgewandelt werden (Jahn/Weber 2013). Schließlich ist mit erheblichen Ausweichreaktionen der Kundenunternehmen zu rechnen, die vermutlich noch sehr viel stärker als bisher auf Werkverträge ausweichen.

### Equal Pay vom ersten Tag an

Nicht zuletzt wegen der vergleichsweise niedrigen Bezahlung von Leiharbeitnehmern, die etwa 15 bis 25 Prozent weniger verdienen als Beschäftigte außerhalb der Branche (Jahn/Pozzoli 2013), wurde in den letzten 15 Jahren zunehmend auch die Entlohnung im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) reguliert. Die heftige Kritik an der Entlohnung der Leiharbeitnehmer hat auch dazu geführt, dass die Branche und die Gewerkschaften zunehmend Branchenzuschläge verhandeln, die mit der Überlassungsdauer steigen. Trotz Mindestlohn und Branchenzuschlägen hat der Gesetzgeber im April 2017 die Entlohnung von Leiharbeitnehmern im AÜG erneut geregelt. Demnach erhalten Leiharbeitnehmer spätestens nach einer Überlassungsdauer von neun Monaten beim selben Entleiher die gleiche Entlohnung („equal pay“) wie ein vergleichbarer Stamm-Mitarbeiter.

Bei der aktuellen Regelung haben Entleihbetriebe und Zeitarbeitsfirmen einen Anreiz, Leiharbeiter nach dieser Frist durch neue Leiharbeiter zu ersetzen. Denn die Regelung führt dazu, dass sich die Zeitarbeit bei den Einsätzen verteuern, die länger als neun Monate dauern. Hiervon sind vermutlich vor allem Zeitarbeitsjobs betroffen, die nur eine geringe Einarbeitungszeit benötigen und daher leichter austauschbar sind.

Daraus folgt jedoch nicht die Forderung nach einer „equal pay“ Regelung, denn es gilt zu berücksichtigen, dass Leiharbeiter im Kundenunternehmen weniger produktiv sein können. Das gilt vor allem zu Beschäftigungsbeginn im Kundenunternehmen – sei es, weil für sie die Tätigkeit neu ist, sie weniger spezifische Berufserfahrung haben, den Einsatzbetrieb noch nicht kennen oder eine schwächere Bindung an das Kundenunternehmen haben als Stamm-Mitarbeiter, die in dem Betrieb schon seit vielen Jahren tätig sind. Equal Pay vom ersten Tag an hätte zur Folge, dass sich die Inanspruchnahmen von Zeitarbeit erheblich verteuern würde. Eine mögliche Folge ist, dass der Zeitarbeitsmarkt schrumpfen wird. Die Last würden vor allem Geringqualifizierte und Migranten tragen, für die Zeitarbeit häufig der einzige Weg in Beschäftigung ist. Zugleich ist nicht davon auszugehen, dass im gleichen Umfang, für diese Gruppen reguläre Jobs geschaffen werden (Jahn/Weber 2013).

### 3.4.4 Minijobs

Der Antrag von DIE LINKE (Bundestagsdrucksache [19/16456](#)) sieht vor, „Minijobs sozialversicherungspflichtiger Arbeit gleichzustellen, damit jede Stunde Arbeit voll sozialversicherungs- und steuerpflichtig ist.“ Dies wird hier so interpretiert, dass sowohl Minijobs<sup>5</sup> als auch Midijobs<sup>6</sup> effektiv abgeschafft werden sollen, sodass alle Beschäftigungsverhältnisse unabhängig von der Höhe des Bruttoeinkommens sozialversicherungs- und steuerrechtlich einheitlich behandelt werden. Im Fol-

---

<sup>5</sup> Minijobs sind Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen von bis zu 450 Euro. In einem Minijob fallen keine Lohnsteuer und lediglich ein Beitrag zur Rentenversicherung in Höhe von 3,6 Prozent an, von dem allerdings eine Befreiung möglich ist. Dabei ist es unerheblich, ob der Minijob als einzige Beschäftigung oder als Hinzuverdienst neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausgeübt wird. Für Arbeitgeber im gewerblichen Bereich fällt aktuell eine Pauschalabgabe von circa 31 Prozent an. Die Pauschalabgabe liegt für den Arbeitgeber anteilig somit höher als bei einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit Abgaben in Höhe von knapp 20 Prozent.

<sup>6</sup> Midijobs sind Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen von 451 Euro bis 1.300 Euro. Innerhalb dieser „Gleitzone“ werden die Sozialversicherungsabgaben der Arbeitnehmer von knapp 10 Prozent linear auf den vollen Beitragssatz von knapp 20 Prozent erhöht. Für Arbeitgeber gilt in der gesamten Gleitzone der volle Beitragssatz von knapp 20 Prozent. Im Gegensatz zu Minijobs sind Midijobs lohnsteuerpflichtig.

genden werden die zu erwartenden Arbeitsangebotseffekte einer solchen Reform qualitativ diskutiert.

Entscheidend für die zu erwartenden Arbeitsangebotswirkungen der Abschaffung von Mini- und Midijobs ist es, in welchem Ausmaß die Reform die verfügbaren Haushaltseinkommen bei unterschiedlichen Erwerbsumfängen beeinflusst. Dabei spielt der Haushaltskontext eine wesentliche Rolle: Für Mini-/Midijobber, deren Haushalt aktuell aufstockend Arbeitslosengeld II erhält, entstehen durch die Umwandlung in voll sozialversicherungs- und lohnsteuerpflichtige Tätigkeiten nahezu keine Anreize, den Erwerbsumfang zu verändern, da die höheren Beiträge beziehungsweise Lohnsteuern zu einer Erhöhung des Arbeitslosengeld II in gleicher Höhe führen. Quantitativ relevante Arbeitsangebotseffekte sind hingegen zu erwarten, sofern es sich bei dem Mini-/Midijobber um einen zweitverdienenden Partner beziehungsweise Partnerin handelt und das Haushaltseinkommen jenseits der Arbeitslosengeld-II-Bedürftigkeitsschwelle liegt. Bei diesen Haushalten entstehen gegenläufige Arbeitsangebotseffekte: Insbesondere für zweitverdienende Minijobber ist zu erwarten, dass sie sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen (negativer Partizipationseffekt), da ihr Einkommen nach der Reform voll lohnsteuerpflichtig wäre und das Nettoeinkommen des Haushalts im Vergleich zum Status quo sinken würde. Das Ehegattensplitting erzeugt dabei zusätzliche Anreize, den Erwerbsumfang des Zweitverdieners zu reduzieren. Gleichzeitig entstehen für Zweitverdiener, insbesondere für Midijobber im oberen Bereich der Midijob-Gleitzone, aber auch Anreize, ihren Erwerbsumfang von Teil- auf Vollzeit zu erhöhen, da nach der Reform Beschäftigungen mit Einkommen oberhalb der Midijob-Gleitzone relativ günstiger erscheinen.

Insgesamt ist also zu erwarten, dass durch die Abschaffung der Mini- und Midijobs Arbeitsanreize in einem signifikanten, aber geringen Ausmaß lediglich für Haushalte oberhalb der Arbeitslosengeld-II-Bedürftigkeitsschwelle entstehen. Für solche Haushalte ist mit negativen Partizipationseffekten für den Zweitverdiener zu rechnen. Der Effekt auf das Arbeitsangebotsvolumen der Zweitverdiener dürfte allerdings aufgrund der beschriebenen gegenläufigen Effekte gering sein, sodass es insgesamt zu keinen spürbaren Effekten auf das Arbeitsangebot kommt.

Aus gleichstellungspolitischer Sicht gehören Minijobs – besonders in Kombination mit dem Ehegattensplitting – zu den rechtlichen Regelungen, die eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung begünstigen. Unter anderem die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung empfiehlt daher in ihrem Gutachten: „Die Förderung von Minijobs sollte durch eine grundsätzliche Besteuerung von Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung sowie die Einführung einer Sozialversicherungspflicht oberhalb einer niedrig anzusetzenden Bagatteleinkommensgrenze abgebaut werden“ (BMFSFJ 2017, S. 241).

### 3.4.5 Arbeitszeit

DIE LINKE fordert eine Reduzierung der zulässigen gesetzlichen Wochenhöchst Arbeitszeit auf maximal 40 Stunden; die zulässige tägliche Höchst Arbeitszeit soll dabei nicht erhöht werden.

Eine generelle Reduktion der zulässigen gesetzlichen Wochenhöchst Arbeitszeit auf maximal 40 Stunden ist aus Sicht des IAB nicht empfehlenswert. Das Arbeitszeitgesetz sieht eine zulässige werktägliche Höchst Arbeitszeit von acht Stunden vor. Das ergibt bei sechs Werktagen eine wöchentliche Höchst Arbeitszeit von 48 Stunden. Im Ausnahmefall kann die werktägliche Arbeitszeit auf bis zu zehn Stunden verlängert werden. Diese Ausnahmeregelung erfordert es, dass der Durchschnitt von acht Stunden werktäglich innerhalb von sechs Kalendermonaten oder innerhalb von

24 Wochen nicht überschritten wird. Die ausnahmsweise Mehrarbeit muss also im Bezugszeitraum durch eine entsprechende Arbeitszeitreduktion kompensiert werden.

Diese Regelung stellt einen Flexibilitätskompromiss zwischen den berechtigten Flexibilitätsanforderungen dar, die Betriebe an ihr Personal stellen, und den gleichermaßen berechtigten Flexibilitäts- und Schutzinteressen der Beschäftigten. Betriebe können auf diese Weise etwa unvorhersehbare Auftragspitzen im Rahmen eines flexiblen Betriebszeitmanagements auffangen. Beschäftigte andererseits können davon ausgehen, dass die betriebsseitig erforderliche Mehrarbeit innerhalb eines vorhersehbaren Zeitraums wieder ausgeglichen wird. Das Arbeitszeitgesetz gibt für einen derartigen Flexibilitätskompromiss einen geeigneten Rahmen ab, da es gleichermaßen Verbindlichkeit garantiert und Flexibilität ermöglicht. Es bedarf seiner umso mehr, als im Zuge der Digitalisierung die betrieblichen Flexibilitätsanforderungen steigen (zum Beispiel Warning/Weber 2017). Zugleich sind aber auch die Flexibilitätsbedarfe auf der Arbeitnehmerseite gestiegen, etwa durch den anhaltenden Trend zu Doppelverdiener-Haushalten (Weber 2017a).

Das Arbeitszeitgesetz ist der Hintergrund, vor dem die durchaus unterschiedlichen Interessen an Arbeitszeitflexibilität von Beschäftigten und Betrieben vermittelt werden können. Es erlaubt den Einsatz einer großen Anzahl von Instrumenten zur flexiblen Gestaltung der Arbeits- und Betriebszeiten. Die Arbeitszeiten des Gros der Beschäftigten entsprechen nicht einem starren „Nine-to-five“-Arbeitstag im Rahmen der Arbeitswoche: 39 Prozent der abhängig Beschäftigten arbeiten in Teilzeitarbeit. Rund ein Viertel der Beschäftigten können im Rahmen von Gleitzeitarbeit mit Arbeitszeitkonten Arbeitszeitvariationen in Lage und Dauer vornehmen (Lott/Chung 2016). Außerdem ist zu erwähnen, dass bei 11 Prozent der Männer und 8 Prozent der Frauen mittlerweile gar keine formellen Arbeitszeitregelungen mehr bestehen (Lott/Chung 2016), sie ihre Arbeitszeit also in Lage und Dauer selbst festlegen, was gleichermaßen Freiheitsgrade wie die Abwesenheit von Schutzstandards bedeuten kann.

# Literatur

- Bassanini, Andrea; Booth, Alison; Brunello, Giorgio; De Paola, Maria; Leuven, Edwin (2005): Workplace Training in Europe. IZA Discussion Paper 1640.
- Becker, Gary S. (1964): Human capital, University of Chicago press.
- Berg, Gerard J. van den; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2016): Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung: Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen, [IAB-Kurzbericht Nr. 3](#).
- Berg, Gerard J. van den; Hofmann, Barbara; Uhlendorff, Arne (2019): Evaluating Vacancy Referrals and the Roles of Sanctions and Sickness Absence, *The Economic Journal*, 129, S. 3292–3322.
- Bernhard, Sarah; Dauth, Christine; Hofmann, Barbara; Hohmeyer, Katrin; Jahn, Elke; Kruppe, Thomas; Oberfichtner, Michael; Sowa, Frank; Stephan, Gesine; Trenkle, Simon; Weber, Enzo; Wolff, Joachim (2016): Zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 11. April 2016. [IAB-Stellungnahme Nr. 1](#).
- BMAS-FB 530 (2019): BMAS-Forschungsbericht 530 „Evaluation des Verfahrens zur Akkreditierung und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Sozialgesetzbuch“, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- BMFSFJ (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Deutscher Bundestag Drucksache [18/12840](#).
- Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario (2019): Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte. [IAB-Kurzbericht Nr. 24](#).
- Bossler, Mario (2019a): The rise in orientation at collective bargaining without a formal contract. *Industrial Relations*, 58, S. 17–45.
- Bossler, Mario (2019b): Der gesetzliche Mindestlohn: Zur Einhaltung und zu den Beschäftigungseffekten in einer Rezession. Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 9. Oktober 2019. [IAB-Stellungnahme Nr. 18](#).
- Bossler, Mario; Oberfichtner, Michael; Schnabel, Claus (2019): Employment adjustments following rises and reductions in minimum wages: New insights from a survey experiment. *Labour*, online first.
- Brodersen, Sofie; Dimova, Sashka; Rosholm, Michael (2013): Analyzing how ALMPs affect the demand side of the labor market, mimeo (<https://pdfs.semanticscholar.org/e0d3/03f7ea84796b4ab55d1c95767db431d17959.pdf>).
- Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Juni 2018. [IAB-Stellungnahme Nr. 5](#).
- Bundesagentur für Arbeit (2019a): Fachliche Weisungen SGB II §§ 31, 31a, 31b.
- Bundesagentur für Arbeit (2019b): Fachliche Weisungen § 32 SGB II Meldeversäumnisse.



- Bundesagentur für Arbeit (2020a): Hinweise zum Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag in der Arbeitslosenversicherung ([https://www.arbeitsagentur.de/datei/hinweis-alv\\_ba013509.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/hinweis-alv_ba013509.pdf)).
- Bundesagentur für Arbeit (2020b): Selbstberechnung Arbeitslosengeld (Kalenderjahr 2020) (<https://www.pub.arbeitsagentur.de/selbst.php?jahr=2020>).
- Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. (1–225).
- Conrads, Ralph; Freiling, Thomas; Ulrich, Angela (2018): Wissenschaftliche Begleitstudie „Assistierte Ausbildung“ Kurzfassung der Forschungsergebnisse, Mannheim/Schwerin.
- Crépon, Bruno; Duflo, Esther; Gurgand, Marc; Rathelot, Roland; Zamora, Philippe (2013): Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 128, S. 531–580.
- Dauth, Christine (2019): Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. *ILR Review*, online first.
- Dauth, Christine; Toomet, Ott (2016): On government-subsidized training programs for older workers. *Labour*, 30, S. 371–392.
- Deutscher Bundestag (2017): Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen, Bundestagsdrucksache [19/103](#).
- Dietrich, Hans (2008): Theoretische Überlegungen und empirische Befunde zu berufsvorbereitenden Bildungsangeboten der BA. Münk, Dieter; Rützel, Josef; Schmidt, Christian (Hrsg.): *Labyrinth Übergangssystem. Forschungserträge und Entwicklungsperspektiven der Benachteiligtenförderung zwischen Schule, Ausbildung, Arbeit und Beruf*. Bonn (Pahl-Rugenstein Verlag), S. 68–92.
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2019): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018. *WSI-Mitteilungen*, 72, S. 290–297.
- Esser, Ingrid; Ferrarini, Tommy; Nelson, Kenneth; Palme, Joakim; Sjöberg, Ola (2013): *Unemployment benefits in EU member states*, European Union: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Eugster, Beatrix (2015): Effects of a higher replacement rate on unemployment durations, employment, and earnings. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 151, S. 1–25.
- Feil, Michael; Wiemers, Jürgen (2008): Höheres ALG II und Kindergrundsicherung: Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen. [IAB-Kurzbericht Nr. 11](#).
- Gautier, Pieter; Muller, Paul; van der Klaauw, Bas; Rosholm, Michael; Svarer, Michael (2018): Estimating equilibrium effects of job search assistance. *Journal of Labor Economics*, 36, S. 1073–1125.
- Gehrke, Britta; Lechthaler, Wolfgang; Merkl, Christian; Balleer, Almut (2016): Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis. *European Economic Review*, 84, S. 99–122.
- Haller, Peter; Jahn, Elke (2014): Zeitarbeit in Deutschland: Hohe Dynamik und kurze Beschäftigungsdauern, [IAB-Kurzbericht Nr. 13](#).



- Hans, Jan Philipp; Hofmann, Sandra; Sesselmeier, Werner; Yollu-Tok, Aysel (2017): Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn (Online: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13628.pdf>).
- Heß, Pascal; Janssen, Simon; Leber, Ute (2019): Digitalisierung und berufliche Weiterbildung: Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter, [IAB-Kurzbericht Nr. 16](#).
- Hofmann, Barbara (2012): Short- and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions – Evidence from West Germany, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 232, 31–60.
- Hohendanner, Christian (2018): Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag: Reichweite, Risiken und Alternativen. [IAB-Kurzbericht Nr. 16](#).
- Hopenhayn, Hugo A.; Nicolini, Juan Pablo (1997): Optimal unemployment insurance. *Journal of political economy*, 105, S. 412–438.
- Hutter, Christian; Weber, Enzo (2017): The effects of skill-biased technical change on productivity flattening and hours worked. [IAB-Discussion Paper Nr. 32](#).
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH (GIB) (2012): Weiterführung der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) – Abschlussbericht. Berlin ([http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/eq-abschlussbericht-maerz-2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/eq-abschlussbericht-maerz-2012.pdf?__blob=publicationFile)).
- Jahn, Elke (2016): Brückeneffekte für Ausländer am Arbeitsmarkt: Zeitarbeit kann Perspektiven eröffnen, [IAB-Kurzbericht Nr. 19](#).
- Jahn, Elke; Pozolli, Dario (2013): The Pay Gap for Temporary Agency Workers: Does the Sector Experience Pay Off? *Labour Economics*, 24, S. 48–57.
- Jahn, Elke; Rosholm, Michael (2011): Arbeitnehmerüberlassung: In Dänemark ist Zeitarbeit ein Sprungbrett in Beschäftigung. [IAB-Kurzbericht Nr. 1](#).
- Jahn, Elke; Rosholm, Michael (2018): The Cyclicity of the Stepping-Stone Effect of Temporary Agency Employment, *IZA Discussion Paper Nr. 11377*.
- Jahn, Elke; Weber, Enzo (2013): Zeitarbeit: Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung, [IAB-Kurzbericht Nr. 2](#).
- Jahn, Elke; Weber, Enzo (2016): The Effect of Temporary Help Jobs on Employment Volatility, *Canadian Journal of Economics*, Vol. 49 (1), 2016, 412–427.
- Janssen, Simon; Leber, Ute (2015): Weiterbildung in Deutschland: Engagement der Betriebe steigt weiter. [IAB-Kurzbericht Nr. 13](#).
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2016): Detecting unemployment hysteresis: a simultaneous unobserved components model with Markov switching. *Economics Letters*, 144, S. 115–118.
- Kocher, Eva; Groskreutz, Henning; Nassibi, Ghazaleh; Paschke, Christian; Schulz, Susanne; Welti, Felix; Wenckebach, Johanna; Zimmer, Barbara (2013): Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie: arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf. Ein Beitrag zu einem Sozialen Recht der Arbeit. Baden-Baden (Nomos).

- Konings, Jozef; Vanormelingen, Stijn (2015): The impact of training on productivity and wages: firm-level evidence. *Review of Economics and Statistics*, 97, S. 485–497.
- Kruppe, Thomas (2012): *Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf*, WISO direkt, Bonn.
- Kruppe, Thomas; Mühlhan, Jannek; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen (2019): Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung: Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse. [IAB-Kurzbericht Nr. 8](#).
- Lang, Julia; Osiander, Christopher (2017): Finanzielle Anreize für Umschulungen: Erkenntnisse aus einem Modellprojekt. *Sozialer Fortschritt*, 66, S. 569–591.
- Lott, Yvonne; Chung, Heejung (2016): Gender discrepancies in the outcomes of schedule control on overtime hours and income in Germany, In: *European Sociological Review*, online veröffentlicht am 18. August 2016.
- Mönnig, Anke; Schneemann, Christian; Weber, Enzo; Zika, Gerd; Helmrich, Robert (2018): Elektromobilität 2035; Effekte auf Wirtschaft und Erwerbstätigkeit durch die Elektrifizierung des Antriebsstrangs von Personenkraftwagen. [IAB-Forschungsbericht Nr. 8](#).
- Müller, Steffen (2012): Works councils and establishment productivity, *ILR Review*, 65, S. 880–898.
- Oberfichtner, Michael (2019): Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer: Unterschiedliche Leistungen trotz gleicher Beiträge. [IAB-Kurzbericht Nr. 1](#).
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2015): What could all the money do? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen. [IAB-Discussion Paper Nr. 4](#).
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. *Journal for Labour Market Research*, 49, S. 59–76.
- Osiander, Christopher; Stephan, Gesine (2018): Unter welchen Bedingungen würden sich Beschäftigte weiterbilden? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys. [IAB-Discussion Paper Nr. 4](#).
- Rosholm, Michael (2014): Do case workers help the unemployed? *IZA World of Labor*, 72, doi: 10.15185/izawol.72.
- Schanne, Norbert; Weyh, Antje (2014): *Wirksamkeitsbetrachtung der Bildungsberatung der „Dresdner Bildungsbahnen“ – eine quantitative Studie*, IAB-Projektbericht 1553.
- Schmid, Günther (2008): *Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik*, WISO Diskurs, Bonn.
- Schmid, Günther (2011): *Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*. Edition Sigma, Berlin.
- Schmieder, Johannes; Trenkle, Simon (2016): Disincentive effects of unemployment benefits and the role of caseworkers, *IZA Discussion Paper* 9868.
- Schmieder, Johannes; Von Wachter, Till; Bender, Stephan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years, *The Quarterly Journal of Economics*, 127, S. 701–752.

- Schmieder, Johannes; Von Wachter, Till; Bender, Stephan (2016): The causal effect of unemployment duration on wages: Evidence from unemployment insurance extensions, *American Economic Review*, 106, S. 739–777.
- Schröder, Helmut; Schiel, Stefan; Aust, Folkert (2004): Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung: Motive, Beweggründe, Hindernisse. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens. Bielefeld: Bertelsmann.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019): Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Jahreszahlen). Stichtag: 31. Dezember 2018.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020): Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Bedarfe, Zahlungen und Einkommen (Monatszahlen), September 2019.
- Stegmeier, Jens (2012): Effects of works councils on firm-provided further training in Germany. *British Journal of Industrial Relations*, 50, S. 667–689.
- Stephan, Gesine (2016): Arbeitsuchend, aber (noch) nicht arbeitslos: Was kommt nach der Meldung? *WSI-Mitteilungen*, 69, 292–299.
- Stephan, Gesine (2019a): Anspruchsvoraussetzungen beim Arbeitslosengeld – Längere Rahmenfrist hat überschaubare Auswirkungen, [IAB-Kurzbericht Nr. 9](#).
- Stephan, Gesine (2019b): Arbeitslosenversicherung: Aktuelle Reformvorschläge würden die Grundsicherung in begrenztem Ausmaß entlasten (Serie „Zukunft der Grundsicherung“). *IAB-Forum*, 26.6.2019.
- Stevens, Margaret (1994): A theoretical model of on-the-job training with imperfect competition. *Oxford Economic Papers in Regional Science*, 46, S. 537–562.
- Warning, Anja; Weber, Enzo (2017): Wirtschaft 4.0: Digitalisierung verändert die betriebliche Personalpolitik. [IAB-Kurzbericht Nr. 12](#).
- Weber, Enzo (2017a): Zentrale Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: J. Möller & U. Walwei (Hrsg.), *Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten*, IAB-Bibliothek 363, Bielefeld: Bertelsmann, S. 18–19.
- Weber, Enzo (2017b): Digitalisierung als Herausforderung für eine Weiterbildungspolitik. In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 97, H. 5, S. 372–374.
- Weber, Enzo (2019a): Digitalisierung: Der Arbeitsmarkt verändert sich. *Industrie 4.0 Management*, Jg. 35, H. 6, S. 62–66.
- Weber, Enzo (2019b): Kurzarbeit neu denken. *Die Welt*, 4.10.2019, S. 2.
- Weber, Enzo (2020): Bildungslücken, die wir schließen müssen. *Frankfurter Rundschau*, im Erscheinen.
- Weiß, Reinhold (2015): Viel hilft nicht immer viel: Wirkung von Fördermaßnahmen im Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung. Einführung und Überblick. Wirkung von Fördermaßnahmen im Übergangssystem: Forschungsstand, Kritik, Desiderata. BIBB, *Berichte zur beruflichen Bildung*.
- Wolter, Marc Ingo; Mönnig, Anke; Hummel, Markus; Weber, Enzo; Zika, Gerd; Helmrich, Robert; Maier, Tobias; Neuber-Pohl, Caroline (2016): Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie: Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen. [IAB-Forschungsbericht Nr. 13](#).

# Impressum

## **IAB-Stellungnahme 3|2020**

### **Veröffentlichungsdatum**

14. April 2020

### **Weitere Informationen**

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung, Bundestag Drucksache [19/17740](#)

Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Berufliche Weiterbildung stärken – Weiterbildungsgeld einführen, Deutscher Bundestag Drucksache [19/17753](#)

Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Klaus Ernst, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen, Deutscher Bundestag Drucksache [19/16456](#)

Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Arbeitslosenversicherung stärken – Arbeitslosengeld verbessern, Deutscher Bundestag Drucksache [19/15046](#)

Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Arbeitslosenversicherung stärken – Arbeitslosengeld Plus einführen, Deutscher Bundestag Drucksache [19/15047](#)

Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung weiterentwickeln, Deutscher Bundestag Drucksache [19/17522](#)

### **Herausgeber**

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

### **Redaktion**

Martina Dorsch

### **Rechte**

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

### **Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme**

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2020/sn0320.pdf>

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

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

### **Webseite**

<http://www.iab.de>

### **ISSN**

2195-5980