

Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen: Kurzexpertise

Bonin, Holger; Eichhorst, Werner; Krause-Pilatus, Annabelle; Rinne, Ulf;
Jungnickel, Vincent

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bonin, H., Eichhorst, W., Krause-Pilatus, A., Rinne, U., & Jungnickel, V. (2021). *Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen: Kurzexpertise*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB573). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73315-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

573

Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen

– Kurzexpertise –

Kurzexpertise

Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen

Holger Bonin (IZA)

Werner Eichhorst (IZA)

Annabelle Krause-Pilatus (IZA)

Ulf Rinne (IZA)

unter Mitarbeit von:

Vincent Jungnickel (IZA)

Februar 2021

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

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

Kurzbeschreibung

Im ersten Teil dieser Kurzexpertise werden elf zentrale Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie anhand von sechs Zieldimensionen vergleichend bewertet. Die Grundlage hierfür sind die Ergebnisse einer Anfang 2021 durchgeführten Befragung von 60 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit Schwerpunkt in der Arbeitsmarktforschung. Das Instrument der Kurzarbeit wurde im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation am besten bewertet. Es zählt auch bei den anderen abgefragten Zieldimensionen jeweils zu den drei am besten bewerteten Maßnahmen und Leistungen, während der vorübergehenden Absenkung der Mehrwertsteuer die schlechteste Kosten-Nutzen-Relation attestiert wird. Im zweiten Teil der Kurzexpertise werden die krisenbezogenen Anpassungen der Kurzarbeit in Deutschland im internationalen Vergleich analysiert, um Ansatzpunkte für eine in künftigen schweren Rezessionen noch wirksamere und effizientere Gestaltung zu identifizieren. Dabei werden die Zugangsbedingungen, die Leistungshöhe, die Leistungsdauer, die Einbindung von Weiterbildungsaktivitäten, die Finanzierungsmechanismen sowie die Kostenbeteiligung der Arbeitgeber als Gestaltungsparameter betrachtet.

Abstract

The first part of this report provides a comparative expert assessment, with respect to six target dimensions, of eleven key COVID-19 measures in Germany. It is based on responses by 60 experienced academic scholars with focus on labor market research, to a specific survey conducted at the beginning of 2021. The results indicate that short-time work clearly ranks first in the evaluation of the economic cost-benefit ratio. The instrument also ranks among the top three measures in each of the other target dimensions, while the temporary reduction in value-added tax is rated as having the worst cost-benefit ratio. The second part of this report puts the crisis-related extensions of short-time work in Germany in international context, in order to gain insights how the instrument could be developed to obtain an even more effective and efficient functionality in the future. Important parameters considered in this context are benefit levels and benefit duration, integration of training activities, financing mechanisms, and employer cost sharing.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Zusammenfassung	11
1. Einleitung	13
<i>Teil A: Vergleichende Bewertung zentraler Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie auf Grundlage einer Expertenbefragung</i>	14
2. Durchführung der Expertenbefragung	15
3. Ergebnisse der Expertenbefragung	17
<i>Teil B: Kurzarbeiterregelungen und wirkungsähnlich angelegte Maßnahmen zur vorübergehenden Beschäftigungs- und Einkommenssicherung im internationalen Vergleich</i>	21
4. Erfahrungen mit Kurzarbeit in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise	22
5. Kurzarbeit in der Corona-Krise	23
5.1 Länder mit krisenbezogenen Erweiterungen ihrer Regelsysteme	28
5.2 Länder mit krisenbezogenen Sondersystemen anstelle der Regelsysteme	30
5.3 Länder mit neuen vorübergehenden Krisenprogrammen	32
6. Vergleichende Bewertung und Ableitungen für Deutschland	34
6.1 Hinweise auf Arbeitsmarkteffekte	34
6.2 Grundstrukturen	36
6.3 Zugangsvoraussetzungen	36
6.4 Bezugsdauern	37
6.5 Leistungshöhe	37
6.6 Kosten und Finanzierung	38
6.7 Weiterbildung und Brückenfunktion	38
7. Zusammenfassung und Hinweise zur Weiterentwicklung der Kurzarbeit	39
Literaturverzeichnis	40
ANHANG: Glossar Corona-Hilfen	46
ANHANG: Befragte Expertinnen und Experten	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Bewertete Maßnahmen und Leistungen in der Expertenbefragung	15
Tabelle 2	Zieldimensionen für die Bewertung in der Expertenbefragung	16
Tabelle 3	Ergebnisse der Expertenbefragung im Überblick	18
Tabelle 4	Kurzarbeitsmodelle in ausgewählten Ländern im Überblick	24
Tabelle 5	Finanzierung, Kosten und Inanspruchnahme der Kurzarbeitsmodelle in ausgewählten Ländern	27

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Rangordnung der Corona-Maßnahmen nach ihrer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Relation gemäß Expertenbefragung	19
Abbildung 2	Bewertung der Corona-Maßnahmen gemäß Expertenbefragung: Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation vs. effektiver Vollzug und Transparenz	20
Abbildung 3	Kurzarbeiter- und Arbeitslosenquoten im Jahr 2020 in ausgewählten Ländern	35

Abkürzungsverzeichnis

ALG	Arbeitslosengeld
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CEWS	<i>Canada Emergency Wage Subsidy</i> (Kanada)
CIG	<i>Cassa Integrazione Guadagni</i> (Italien)
COVID-19	Coronavirus-Krankheit-2019 (<i>coronavirus disease 2019</i>)
EI	<i>Employment Insurance</i> (Kanada)
ERTE	<i>Expedientes de Regulación Temporal de Empleo</i> (Spanien)
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
NOW	<i>Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging ten behoeve van behoud van Werkgelegenheid</i> (Niederlande)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Zusammenfassung

Im ersten Teil dieser Kurzexpertise werden elf zentrale Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie anhand von sechs Zieldimensionen vergleichend bewertet. Die Grundlage hierfür sind die Ergebnisse einer Anfang 2021 durchgeführten Befragung von 60 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit Schwerpunkt in der Arbeitsmarktforschung. Das Instrument der Kurzarbeit wurde im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation am besten bewertet. Es zählt auch bei den anderen abgefragten Zieldimensionen jeweils zu den drei am besten bewerteten Maßnahmen und Leistungen. Zudem attestieren die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler lediglich der Kurzarbeit sowohl eine hohe Effizienz als auch eine gute praktische Umsetzung. Andere Maßnahmen und Leistungen, die im Hinblick auf die Kosten-Nutzen-Relation ebenfalls recht positiv bewertet werden (insbesondere die Überbrückungshilfen, die Corona-Soforthilfen und der Wirtschaftsstabilisierungsfonds), erhalten im Vergleich deutlich schlechtere Bewertungen, was die Implementation betrifft. Die schlechteste volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation attestieren die befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der vorübergehenden Absenkung der Mehrwertsteuer.

Der zweite Teil der Kurzexpertise umfasst einen internationalen Vergleich von bestehenden Kurzarbeiterregelungen. Darin wird deutlich, dass Kurzarbeit in der Corona-Krise auch international deutlich stärker genutzt wird als während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Dies kann einerseits mit der besonderen Natur des ökonomischen Schocks, der sehr viele Wirtschaftsbereiche direkt erfasst hat, und andererseits mit der inzwischen stärkeren Etablierung von Kurzarbeit im Regelsystem europäischer Länder erklärt werden. Die starke Betonung von Kurzarbeit dürfte auch als Ergebnis der Erfahrungen aus der damaligen Krise gedeutet werden können.

Allerdings wurden in vielen Ländern zu Beginn der Corona-Krise gegenüber bisherigen Regelungen wesentliche Erweiterungen und Neuerungen eingeführt. Hierbei ergaben sich drei wesentliche Reaktionsformen im Bereich der Kurzarbeit:

1. In einigen Ländern wurden bestehende Regelsysteme angepasst und erweitert.
2. In einer zweiten Gruppe von Ländern wurden vorhandene Regelsysteme durch spezifische Krisenmodelle ersetzt.
3. Eine dritte Gruppe von Ländern ohne vorhandene Regelsysteme hat befristet neue Kurzarbeitsregelungen eingeführt.

Im internationalen Vergleich zur Gestaltung und Nutzung von Kurzarbeit und ähnlichen Modellen während der Corona-Krise gehört Deutschland als Mitglied der ersten Gruppe zu jenen Ländern, die auf ein gut etabliertes Regelsystem der Kurzarbeit zurückgreifen und es in der aktuellen Krise rasch ausweiten konnten. Auffällig ist in Deutschland die vergleichsweise langfristige Gewährung von Kurzarbeit, die starke Entlastung der Arbeitgeber sowie die mit der Dauer der Kurzarbeit steigende Lohnersatzrate. Was den Einsatz der Kurzarbeit angeht, so erreichten der Umfang der Kurzarbeit und deren Kosten im Jahr 2020 historische Höchstwerte; Deutschland verzeichnete jedoch innerhalb der Vergleichsgruppe keine absoluten Spitzenwerte.

Aus den im internationalen Vergleich gewonnenen Erkenntnissen lassen sich einige Anregungen für ein zukunftsfähiges Modell der Kurzarbeit in Deutschland ableiten. So weisen die internationalen Erfahrungen und vorliegenden Evaluationsstudien auf die Vorteile einer regelbasierten, mit hoher Planungssicherheit verbundenen Reaktion bei den Kurzarbeitsmodellen hin, legen aber auch den Verzicht auf eine in Relation zur Krise zu starke und zu lange Förderung des

Erhalts von bestehenden Arbeitsplätzen nahe. Die in vielen Ländern ad hoc vorgenommenen Ausweitungen der Kurzarbeit auf atypisch Beschäftigte legen nahe, dies als mögliche dauerhafte Lösung anzulegen und den Kreis der in der Arbeitslosenversicherung – mit Zugang zum Kurzarbeitergeld – abgesicherten und beitragspflichtigen Erwerbstätigen mittelfristig auszuweiten.

Weiterhin könnte die Leistungshöhe des Kurzarbeitergeldes bei geringen Verdiensten höher ausfallen. Sie sollte aber mit zunehmender Dauer der Kurzarbeit tendenziell sinken. Damit würde einerseits eine bessere Absicherung bei niedrigeren Verdiensten, andererseits eine Annäherung an die Leistungshöhe des Arbeitslosengeldes bei längerer Kurzarbeit erreicht, was Anreize zum Arbeitsplatzwechsel verstärken dürfte. Generell sollte die Leistungsdauer der Kurzarbeit klar begrenzt sein, und es sollte keine überlange Gewährung zu den großzügigen Bedingungen der ersten Krisenphase vorgesehen werden.

Dies gilt auch für die Arbeitgeberseite, wo bei längerer Entlastung etwa von Sozialbeiträgen die Eigenbeteiligung schrittweise anwachsen sollte. Dies könnte auch über zunehmende Mindestarbeitszeiten während der Kurzarbeit geschehen. Auch spricht viel dafür, die Finanzierung von (deutlich erweiterter) Kurzarbeit in Krisenzeiten aus Steuermitteln zu bestreiten, welche den Trägern zur Verfügung gestellt werden, und nicht aus dem regulären Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung.

Bezüglich der Weiterbildung bietet sich bei längerer Kurzarbeit eine stärkere Bindung an Qualifizierung für einen sich wandelnden Arbeitsmarkt an, auch wenn dies eine Lockerung der Bindung an den bisherigen Arbeitsplatz bzw. den bisherigen Arbeitgeber bedeuten würde. Dies könnte zur Bedingung für eine längere Inanspruchnahme von Förderung gemacht werden.

1. Einleitung

Um die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie abzufedern, hat die deutsche Bundesregierung ein umfangreiches Bündel von Maßnahmen zur kurzfristigen Einkommens- und Beschäftigungssicherung für Erwerbstätige, zur Sicherung der Liquidität und zum Ausgleich pandemiebedingter Nachfrageausfälle für die Unternehmen sowie zur konjunkturellen Stabilisierung ergriffen. Noch fehlen allerdings belastbare Evaluationsstudien zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der in der akuten Krisensituation vielfach ad hoc entwickelten oder angepassten Maßnahmen und Leistungen.

Im ersten Teil dieser Kurzexpertise werden daher elf zentrale Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie anhand von sechs Zieldimensionen vergleichend bewertet. Die Grundlage hierfür sind die Ergebnisse einer Anfang 2021 durchgeführten Befragung von 60 erfahrenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit Schwerpunkt in der Arbeitsmarktforschung.

Im zweiten Teil der Kurzexpertise werden die krisenbezogenen Erweiterungen der Kurzarbeit in Deutschland in einem internationalen Vergleich mit wirkungsähnlich angelegten Maßnahmen zur vorübergehenden Beschäftigungs- und Einkommenssicherung analysiert. Hierzu werden zunächst die vorhandenen internationalen Evaluationsstudien zu Kurzarbeit oder funktional äquivalenten Instrumenten zusammenfassend bewertet. Gerade in der Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrisen in den Jahren 2008/2009 wurde die Kurzarbeit bereits teilweise massiv genutzt und deren Wirkungen empirisch erforscht.

Im nächsten Schritt werden die Reaktionen auf die Corona-Pandemie durch Veränderungen der Regelsysteme zur Kurzarbeit oder die Schaffung neuer krisenbezogener Mechanismen dargestellt und mit Deutschland verglichen. Wichtige Parameter sind Zugangsbedingungen, Leistungshöhe, Leistungsdauer, die Einbindung von Weiterbildungsaktivitäten, Finanzierungsmechanismen sowie die Kostenbeteiligung der Arbeitgeber. Dieser Vergleich wird mit Einschätzungen der Wirkungsweise der Kurzarbeit oder äquivalenter Modelle (wie etwa Lohnsubventionen bei Umsatzrückgängen, Teil-Arbeitslosengeld) in der aktuellen Krise ergänzt. Dieser Abschnitt stützt sich auf nicht nur auf eine Literaturübersicht, sondern vor allem auch auf eigens für diese Kurzexpertise eingeholte, im Januar und Februar 2021 auf Basis des aktuellen Kenntnisstandes der Kurzarbeiterregelungen erfolgte Einschätzungen von internationalen Expertinnen und Experten, die am *IZA Crisis Response Monitoring*¹ beteiligt sind, sowie auf Gespräche mit Experten für Südkorea und Neuseeland.

Auch wenn sich im internationalen Vergleich kein überlegenes Modell im Sinne einer *Best Practice* zeigt, gibt es dennoch hilfreiche Orientierungspunkte für eine effektive und effiziente Gestaltung des Instruments der Kurzarbeit. Davon ausgehend werden zum Abschluss der Kurzexpertise Ansatzpunkte benannt, wie die Gestaltung der Kurzarbeit in Deutschland weiterentwickelt werden könnte, damit sie in künftigen schweren Rezessionen noch effektiver und effizienter funktioniert.

¹ Vgl. <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/> (zuletzt aufgerufen am 28. Februar 2021).

Teil A:

Vergleichende Bewertung zentraler Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie auf Grundlage einer Expertenbefragung

2. Durchführung der Expertenbefragung

Das IZA hat zu Beginn des Jahres 2021 erfragt, wie erfahrene Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler in Deutschland mit Schwerpunkt in der Arbeitsmarktforschung zentrale Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie (nachfolgend: „Corona-Maßnahmen“) bewerten.

In einem zweistufigen Verfahren wurden am 12. Januar 2021 zunächst 122 Expertinnen und Experten, die überwiegend als *Research Fellows* mit dem internationalen Forschungsnetzwerk des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) assoziiert sind,² zur Teilnahme an einer Befragung aufgefordert. Sie sollten dabei einen vorgegebenen Bestand von elf zentralen Corona-Maßnahmen einzeln im Hinblick auf verschiedene Zieldimensionen jeweils auf einer Skala von 0 (trägt überhaupt nicht zum Ziel bei) bis 10 (trägt hervorragend zum Ziel bei) bewerten.

Tabelle 1 enthält die zur Bewertung gestellten elf Maßnahmen und Leistungen. Sie umfassen die zentralen Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie. Um die zu bewertenden Maßnahmen und Leistungen eindeutig abzugrenzen, erhielten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Glossar (vgl. ANHANG: Glossar Corona-Hilfen).

Tabelle 1 Bewertete Maßnahmen und Leistungen in der Expertenbefragung

1	Kurzarbeitergeld
2	Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (bei Quarantäne / Tätigkeitsverbot / Schließung von Schule oder Betreuungseinrichtung)
3	Verlängerung der Bezugsdauer von ALG I
4	Vereinfachte Zugänge zu Sozialleistungen (ALG II, Kinderzuschlag und Wohngeld)
5	Wirtschaftsstabilisierungsfonds
6	Überbrückungshilfen (inkl. November- und Dezemberhilfen)
7	Corona-Soforthilfen für Solo-Selbstständige und Kleinstunternehmen
8	Ausbildungs- und Übernahmeprämie
9	Temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer
10	Familienbonus
11	Erhöhter Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

Quelle: Darstellung des IZA.

² Das IZA-Forschungsnetzwerk (vgl. <https://www.iza.org/forschung/netzwerk>; zuletzt aufgerufen am 28. Februar 2021) ist das größte der internationalen Arbeitsökonomie. Ihm gehören weltweit über 1.400 erfahrene Arbeitsmarktforscherinnen und Arbeitsmarktforscher als *IZA Research Fellows* aus rund 60 Staaten an. Etwa jeder zehnte *IZA Research Fellow* stammt aus Deutschland.

Tabelle 2 listet die sechs Zieldimensionen, bezüglich derer die befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihre Bewertungen vornehmen sollten. Die Expertenmeinung zur Effizienz der Maßnahmen und Leistungen lässt sich primär an der Zielgröße der volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Relation festmachen. Die Zieldimension der Effektivität des Vollzugs und Transparenz der Maßnahmen oder Leistungen gestattet insbesondere Rückschlüsse auf mögliche Diskrepanzen zwischen der theoretischen Intention einer Maßnahme oder Leistung und deren Umsetzung in die Praxis.

Tabelle 2 Zieldimensionen für die Bewertung in der Expertenbefragung

1	Einkommens- und Entgeltsicherung
2	Beschäftigungssicherung
3	Existenzsicherung von Unternehmen
4	Konjunkturelle Stabilisierung
5	Effektiver Vollzug und Transparenz
6	Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation

Quelle: Darstellung des IZA.

Am 15. Januar 2021 wurden eingeladene Personen, die ihre Einschätzungen noch nicht abgegeben hatten, nochmals um Teilnahme an der Befragung gebeten. Bis zum Abschluss der ersten Befragungsrunde am 18. Januar 2021 nahmen insgesamt 60 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler teil (vgl. ANHANG: Befragte Expertinnen und Experten). Dies entspricht einer – auch angesichts der kurzen Beantwortungsfrist – hohen Rücklaufquote von knapp 50 Prozent.

Eine zweite Bewertungsrunde diente der Absicherung des in der ersten Bewertungsrunde ermittelten Gesamtergebnisses. Dazu erhielten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der ersten Befragungsrunde am 2. Februar 2021 eine tabellarische Zusammenfassung der Ergebnisse der ersten Bewertungsrunde und wurden gebeten, das Gesamtergebnis bis zum 8. Februar 2021 zu bewerten. Dabei standen ihnen zwei Möglichkeiten offen: Erstens konnten die Befragten freie Einschätzungen zu den Bewertungsergebnissen für einzelne Maßnahmen und Leistungen über eine Kommentarfunktion abgeben. Zweitens konnten sie numerisch anzeigen, ob und ggf. wie stark im Gesamtergebnis einzelne Mittelwerte ihrer Einschätzung nach zu hoch oder zu niedrig ausgefallen waren. Dazu konnten sie die Mittelwerte um bis zu eine Standardabweichung des jeweiligen Mittelwertes der ersten Bewertungsrunde nach oben oder unten korrigieren. Diese numerischen Korrekturvorschläge wurden genutzt, um Mittelwertkorrekturen der Ergebnisse der ersten Befragungsrunde vorzunehmen; jede Einzelmeinung wurde dabei mit dem Kehrwert der Gesamtzahl der Rückmeldungen in der zweiten Bewertungsrunde gewichtet.

Insgesamt gaben 27 Teilnehmerinnen und Teilnehmer nochmals Feedback zu den Ergebnissen der ersten Bewertungsrunde ab. Nach Einschätzung einer großen Mehrheit dieser Personen ergaben die Einschätzungen der ersten Befragungsrunde bereits ein sehr stimmiges und äußerst plausibles Gesamtbild. Lediglich fünf Befragte nutzten die Möglichkeit, Mittelwerte über eine Skala um bis zu eine Standardabweichung des jeweiligen Mittelwertes der ersten Bewertungsrunde nach oben oder unten zu korrigieren.

3. Ergebnisse der Expertenbefragung

Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse der Expertenbefragung nach Abschluss beider Bewertungsrunden. Darin ist für jede Leistung oder Maßnahme in jeder Zieldimension der Durchschnittswert der eingegangenen Bewertungen auf der oben beschriebenen 11er-Skala dargestellt sowie darunter (in Klammern) die zugehörige Standardabweichung.³ Während die Standardabweichungen eine grobe Einschätzung erlauben, wie einheitlich oder uneinheitlich das Meinungsbild der befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bei einer bestimmten Bewertung ausfällt, lassen sich anhand der Mittelwerte Rangordnungen bezogen auf die einzelne Zieldimensionen erstellen.

Von einer Aggregation der Bewertungen einer Maßnahme oder Leistung über Zieldimensionen hinweg wird abgesehen, da die Einzelbewertungen oft nicht unabhängig voneinander sein dürften und adäquate Gewichtungsfaktoren für eine Indexbildung fehlen.

In der Ergebnisübersicht zeigt sich, dass Kurzarbeit in der Bewertung der volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Relation mit einigem Abstand an erster Stelle liegt. Auf den folgenden Plätzen finden sich in dieser Zieldimension, die Rückschlüsse auf die Effizienz der Maßnahmen und Leistungen erlaubt, die Überbrückungshilfen, der Wirtschaftsstabilisierungsfonds und die Corona-Soforthilfen. Die geringste Effizienz weisen nach Experteneinschätzung die Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I, der Familienbonus sowie insbesondere die temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer auf.⁴

In den weiteren Zieldimensionen resultiert ein ähnliches Bild. Insbesondere zählt die Kurzarbeit auch hier jeweils zu den drei Maßnahmen und Leistungen mit den besten Bewertungen. Darüber hinaus erscheint vor allem die abweichende Rangordnung der Maßnahmen und Leistungen in der Zieldimension effektiver Vollzug und Transparenz bemerkenswert. Wenngleich Kurzarbeit auch in dieser Hinsicht eine sehr gute Bewertung erhält (lediglich der Familienbonus wird hier noch besser bewertet), wird die Implementation der Überbrückungshilfe von den befragten Expertinnen und Experten am schlechtesten eingeschätzt.⁵ Auch Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz, die Corona-Soforthilfen und der Wirtschaftsstabilisierungsfonds erhalten im Hinblick auf ihre praktische Umsetzung relativ schlechte Bewertungen.

Im Hinblick auf die Einkommens- und Entgeltsicherung werden relativ viele Maßnahmen und Leistungen recht gut bewertet, etwas weniger ausgeprägt ist dies auch im Hinblick auf die Beschäftigungssicherung der Fall. Wenig überraschend dürfte sein, dass vor allem Maßnahmen und Leistungen, die sich direkt an Unternehmen (und/oder Selbstständige) richten, als zielführend im Hinblick auf die Existenzsicherung von Unternehmen eingeschätzt werden. In diesen Zieldimensionen wird Kurzarbeit jedoch ebenfalls gut bewertet. Im Hinblick auf das Ziel der konjunkturellen Stabilisierung wird Kurzarbeit sogar mit einigem Abstand der höchste Zielerreichungsgrad zugewiesen.

³ In Tabelle 3 wurden Mittelwertkorrekturen der Ergebnisse der ersten Befragungsrunde anhand der numerischen Korrekturvorschläge der zweiten Befragungsrunde in der oben beschriebenen Art und Weise vorgenommen. Diese haben nur sehr geringe quantitative Auswirkungen und keine Auswirkungen auf die qualitative Rangordnung der Maßnahmen und Leistungen in allen Zieldimensionen.

⁴ Die geringe Effizienz der temporären Absenkung der Mehrwertsteuer zeigt sich auch in Untersuchungen, die dieser Maßnahme bei recht hohen Kosten nur eine geringe Belebung des Konsums attestieren (vgl. Fuest et al. 2021). Auch wenn die Effizienz des Familienbonus ebenfalls als recht gering eingeschätzt wird, bestätigt sich dennoch dessen relativ vorteilhaftere Effizienz gegenüber der temporären Absenkung der Mehrwertsteuer, die auch andere Studien konstatieren (vgl. Behringer et al. 2021).

⁵ Die häufig berichteten Defizite bei der Beantragung und Auszahlung der staatlichen Wirtschaftshilfen haben zuletzt zu Anpassungen bei der Überbrückungshilfe III geführt. Neben einer Erweiterung und Aufstockung wurde eine Verschlinkung und Vereinfachung vorgenommen (vgl. BMWi 2021).

Kurzexpertise: Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen
Ergebnisse der Expertenbefragung

Tabelle 3 Ergebnisse der Expertenbefragung im Überblick



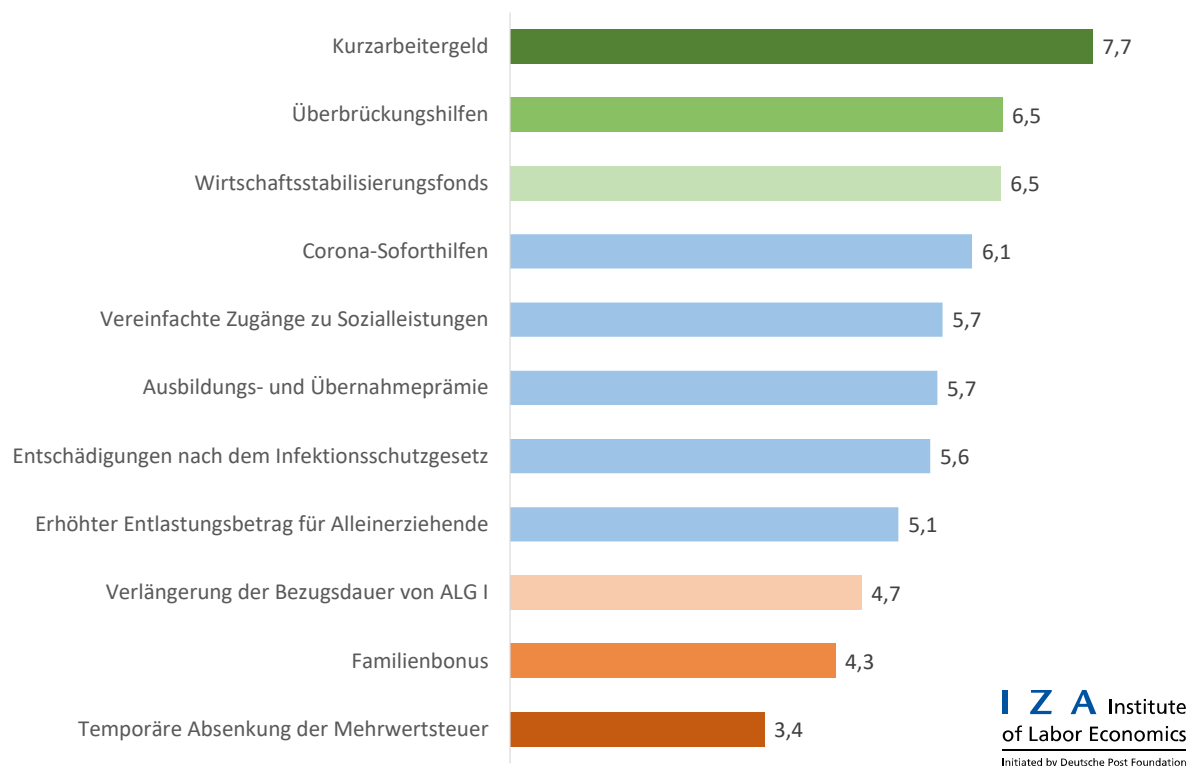
	Zieldimension					
	Einkommens- und Entgeltsicherung	Beschäftigungssicherung	Existenzsicherung von Unternehmen	Konjunkturelle Stabilisierung	Effektiver Vollzug und Transparenz	Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation
Kurzarbeitergeld	8,2 (1,5)	8,4 (1,3)	7,0 (1,9)	7,7 (1,5)	7,3 (1,9)	7,7 (1,5)
Überbrückungshilfen <small>(inkl. November- und Dezemberhilfen)</small>	6,8 (1,9)	6,5 (2,1)	7,3 (1,9)	6,3 (2,0)	3,8 (2,3)	6,5 (1,8)
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	5,8 (1,9)	6,8 (1,6)	7,3 (1,7)	6,8 (1,7)	4,8 (1,9)	6,5 (1,6)
Corona-Soforthilfen <small>für Solo-Selbstständige und Kleinunternehmen</small>	6,9 (2,2)	5,9 (2,7)	6,9 (2,4)	5,4 (2,2)	4,7 (2,3)	6,1 (2,1)
Vereinfachte Zugänge zu Sozialleistungen <small>(ALG II, Kinderzuschlag und Wohngeld)</small>	7,0 (1,8)	2,1 (2,7)	2,1 (2,6)	4,8 (2,4)	5,7 (2,1)	5,7 (1,8)
Ausbildungs- und Übernahmeprämie	4,8 (2,2)	5,8 (2,0)	3,1 (2,4)	3,8 (2,2)	5,8 (2,0)	5,7 (2,0)
Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz <small>(bei Quarantäne / Schließung von Schule oder Betreuungseinrichtung)</small>	7,0 (2,4)	4,0 (2,8)	3,9 (3,0)	4,7 (2,6)	4,5 (2,4)	5,6 (2,2)
Erhöhter Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	5,7 (2,6)	2,0 (2,4)	1,2 (2,1)	3,2 (2,5)	6,5 (2,3)	5,1 (2,5)
Verlängerung der Bezugsdauer von ALG I	6,8 (1,7)	1,6 (2,4)	1,2 (1,8)	4,3 (2,2)	6,9 (2,2)	4,7 (1,9)
Familienbonus	4,5 (2,7)	1,4 (2,1)	1,3 (2,1)	3,7 (2,6)	7,5 (2,4)	4,3 (2,4)
Temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer	2,1 (1,9)	2,9 (2,2)	3,3 (2,2)	4,1 (2,5)	7,2 (3,0)	3,4 (2,4)

Erläuterung: Durchschnittswerte und Standardabweichungen (in Klammern) der eingegangenen 60 Bewertungen für die jeweilige Maßnahmen-Zieldimension-Kombination auf einer 11er-Skala. Dabei bedeutet ein Wert von 0, dass das jeweilige Ziel durch die jeweilige Leistung überhaupt nicht erreicht wird. Ein Wert von 10 bedeutet, dass das Ziel damit hervorragend erreicht wird. In jeder Zieldimension sind die drei Maßnahmen und Leistungen mit den höchsten Durchschnittsbewertungen grün hinterlegt (in aufsteigender Farbintensität) und die drei Maßnahmen und Leistungen mit den niedrigsten Durchschnittsbewertungen rot hinterlegt (in absteigender Farbintensität). Gewichtete Mittelwertkorrekturen der zweiten Bewertungsrunde wurden berücksichtigt.

Quelle: Expertenbefragung des IZA, eigene Berechnungen.

Abbildung 1 visualisiert die Rangordnung der Corona-Maßnahmen nach ihrer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Relation gemäß den Bewertungen hochrangiger deutschsprachiger Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler. Kurzarbeit liegt in der Bewertung der Effizienz mit klarem Abstand an erster Stelle. Dahinter folgen die Überbrückungshilfen, der Wirtschaftsstabilisierungsfonds und die Corona-Soforthilfen. Die schlechteste Effizienz der hier berücksichtigten Corona-Maßnahmen attestieren die befragten Expertinnen und Experten der temporären Absenkung der Mehrwertsteuer.

Abbildung 1 Rangordnung der Corona-Maßnahmen nach ihrer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Relation gemäß Expertenbefragung

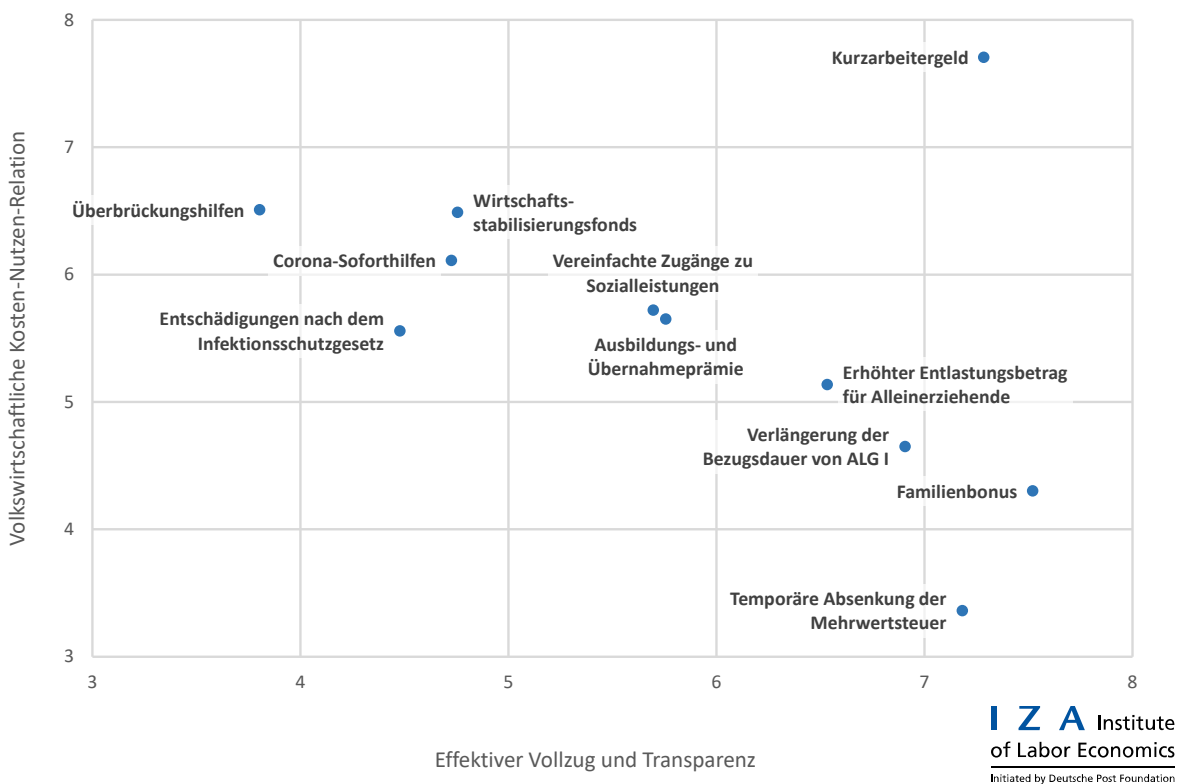


Erläuterung: Durchschnittswerte der eingegangenen 60 Experteneinschätzungen in der Zieldimension „Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation“ auf einer 11er-Skala. Dabei bedeutet ein Wert von 0, dass das Ziel durch die jeweilige Maßnahme oder Leistung überhaupt nicht erreicht wird. Ein Wert von 10 bedeutet, dass das Ziel damit hervorragend erreicht wird. Die drei Maßnahmen und Leistungen mit den höchsten Durchschnittsbewertungen sind grün hervorgehoben (in aufsteigender Farbintensität), die drei Maßnahmen und Leistungen mit den niedrigsten Durchschnittsbewertungen rot (in absteigender Farbintensität). Gewichtete Mittelwertkorrekturen der zweiten Bewertungsrunde wurden berücksichtigt.

Quelle: Expertenbefragung des IZA, eigene Berechnungen.

Auch Abbildung 2 unterstreicht die herausgehobene Stellung der Bewertungen von Kurzarbeit im Vergleich zu denjenigen der übrigen zehn bewerteten Maßnahmen und Leistungen. Werden die jeweiligen Mittelwerte in den Zieldimensionen volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation sowie effektiver Vollzug und Transparenz gegeneinander abgetragen, wird lediglich Kurzarbeit gleichzeitig mit einer hohen Effizienz und einer guten praktischen Umsetzung bewertet. Maßnahmen und Leistungen mit ebenfalls recht hoher Effizienzbewertung (wie etwa Überbrückungshilfen, Corona-Soforthilfen und Wirtschaftsstabilisierungsfonds) erhalten hingegen nur relativ schlechte Bewertungen ihrer praktischen Umsetzung, während anderen Maßnahmen und Leistungen mit guter Implementation nur eine relativ schlechte Effizienz attestiert wird (etwa temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer, Familienbonus und Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I).

Abbildung 2 Bewertung der Corona-Maßnahmen gemäß Expertenbefragung: Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation vs. effektiver Vollzug und Transparenz



Erläuterung: Durchschnittswerte der eingegangenen 60 Experteneinschätzungen in den Zieldimensionen „Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relation“ (y-Achse) sowie „Effektiver Vollzug und Transparenz“ (x-Achse), jeweils auf einer 11er-Skala. Dabei bedeutet ein Wert von 0, dass das Ziel durch die jeweilige Maßnahme oder Leistung überhaupt nicht erreicht wird. Ein Wert von 10 bedeutet, dass das Ziel damit hervorragend erreicht wird. Gewichtete Mittelwertkorrekturen der zweiten Bewertungsrunde wurden berücksichtigt.

Quelle: Expertenbefragung des IZA, eigene Berechnungen.

***Teil B:
Kurzarbeiterregelungen und wirkungsähnlich
angelegte Maßnahmen zur vorübergehenden
Beschäftigungs- und Einkommenssicherung im
internationalen Vergleich***

4. *Erfahrungen mit Kurzarbeit in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise*

In der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 spielte Kurzarbeit in Ländern wie Deutschland, Japan oder Italien mit Anteilen von über drei Prozent an der Gesamtbeschäftigung eine wesentliche Rolle bei der Stabilisierung der Arbeitsmärkte. Dies stellte die vor der Corona-Krise bedeutendste Erfahrung mit Kurzarbeit in entwickelten Industrieländern dar. Allerdings blieb die massive Nutzung von Kurzarbeit damals auf einige wenige Länder – und dort vor allem auf die Industrie – begrenzt, wenngleich das Instrument bereits Ende der 2000er Jahre in nahezu allen Industrieländern vorhanden war oder in der Krise neu eingeführt wurde (Cahuc 2019). Gerade Deutschland wurde als Modell für die effektive Nutzung von Kurzarbeit bezeichnet. Kurzarbeit diente insbesondere in Ländern mit stärkerem Bestandsschutz bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen dazu, Arbeitgeber von Arbeitskosten in einer Phase massiver Unterauslastung zu entlasten und gleichzeitig Entlassungen der Beschäftigten und deutliche individuelle Einkommensverluste zu vermeiden. Angaben zur Nutzung von Kurzarbeit während der Rezession sagen jedoch noch nichts über die mittel- und langfristigen Effekte auf die Stabilität von Arbeitsverhältnissen oder die Weiterentwicklung der Beschäftigung aus – insbesondere dann, wenn sich gleichzeitig strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft vollziehen. Die Evidenz aus Makro- und Mikrostudien zu den Wirkungen der Kurzarbeit ist zwar begrenzt, lässt jedoch einige grundlegende Aussagen zu.

Vergleichende Studien und Analysen einzelner Länder, auch aus Deutschland, aus dieser Zeit belegen zunächst, dass Kurzarbeit effektiv zu einer stärkeren Anpassung über Arbeitszeiten beigetragen hat und die Beschäftigung so stabilisiert werden konnte; dies konnte in besonderem Maße auch für Deutschland gezeigt werden (Cahuc und Carcillo 2011; Cahuc, Kramarz und Nevoux 2018; Balleer et al. 2016; Boeri und Brücker 2011; Hijzen und Venn 2011; Hijzen und Martin 2013; Giupponi und Landais 2018). Dies unterscheidet Länder mit Kurzarbeit und arbeitsrechtlichem Bestandsschutz von liberalen Regimen, bei denen der arbeitsrechtliche Bestandsschutz weniger ausgeprägt ist und Anpassungen traditionell stärker über Entlassungen als über flexible Arbeitszeiten vorgenommen werden (Abraham und Houseman 1994). Allerdings zeigte sich auch, dass Kurzarbeit vorwiegend unbefristete Arbeitsverhältnisse geschützt hat (Hijzen und Venn 2011). Weiterhin hat die Ausweitung von Kurzarbeit zu Beginn der damaligen Krise zur Sicherung von Arbeitsplätzen beigetragen, dieser Effekt war jedoch ab dem Jahr 2010 nicht mehr signifikant oder negativ (Arranz, García-Serrano und Hernanz 2018; Balleer et al. 2016; Boeri und Brücker 2011; Cahuc und Nevoux 2017; Hijzen und Martin 2013).

Zusammenfassend kann anhand der Evidenz vor der Corona-Krise festgehalten werden, dass eine sozialstaatliche Unterstützung von Arbeitszeitflexibilität im Sinne von Kurzarbeit grundsätzlich dazu beitragen kann, Arbeitslosigkeit angesichts eines vorübergehenden konjunkturellen Einbruchs durch weniger Entlassungen zu vermeiden. Den Mehrausgaben für Kurzarbeit und Mitnahmeeffekten stehen dabei Ersparnisse bei der Arbeitslosenunterstützung gegenüber. Kurzarbeit kann helfen, die Verbindung von Unternehmen und Beschäftigten mit spezifischen Qualifikationen aufrechtzuerhalten und bei einer Wiederbelebung der Wirtschaft produktive Beschäftigung flexibel wieder aufzunehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn arbeitsrechtlicher Bestandsschutz Entlassungen verteuert und eingearbeitetes Personal auf dem Arbeitsmarkt nicht leicht zu gewinnen ist. Generell besteht die Herausforderung für das Design von Kurzarbeit darin, die Erhaltung produktiver Beschäftigungsgelegenheiten zu fördern, ohne den Strukturwandel zu behindern (Cahuc 2019). Damit ist Kurzarbeit ihrer Logik nach am besten für kurze Rezessionen geeignet und stößt angesichts von Strukturwandel an ihre Grenzen.

5. Kurzarbeit in der Corona-Krise

Kurzarbeit wird in der Corona-Krise im internationalen Umfeld deutlich stärker genutzt als während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (Müller und Schulten 2020; Konle-Seidl 2020; OECD 2020a). Im Mai 2020 befanden sich etwa 50 Millionen Beschäftigte in OECD-Ländern in Kurzarbeit – also etwa zehnmal so viele wie auf dem Höhepunkt der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009 (OECD 2020b). Dies kann einerseits mit der besonderen Natur des ökonomischen Schocks, der sehr viele Wirtschaftsbereiche direkt erfasst hat, und andererseits mit der inzwischen stärkeren Etablierung von Kurzarbeit im Regelsystem europäischer Länder erklärt werden. Die starke Betonung von Kurzarbeit in der aktuellen Corona-Krise dürfte auch als Ergebnis der damaligen Erfahrungen gedeutet werden können.

Allerdings wurden auch zu Beginn der Corona-Krise gegenüber bisherigen Regelungen (vgl. hierzu European Network of Public Employment Services 2020) wesentliche Erweiterungen und Neuerungen eingeführt. Hierbei ergeben sich, gestützt auf eine Auswahl europäischer Länder und einiger Staaten außerhalb Europas, drei wesentliche Reaktionsformen im Bereich der Kurzarbeit (vgl. auch Konle-Seidl 2020):

1. In einigen Ländern wurden bestehende Regelsysteme der Kurzarbeit angepasst und erweitert.
2. In einer zweiten Gruppe von Ländern wurden vorhandene Regelsysteme durch spezifische Krisenmodelle ersetzt.
3. Eine dritte Gruppe von Ländern ohne vorhandene Regelsysteme der Kurzarbeit hat befristet neue Kurzarbeitsregelungen eingeführt.

Während in den ersten beiden Gruppen Länder mit ausgebauten Sozialstaaten, etablierten Kurzarbeitsmodellen und vergleichsweise starkem Kündigungsschutz dominieren, besteht die dritte Gruppe aus liberalen Regimen. Aber auch dort wurden in der aktuellen Krise vermehrt Bemühungen zur Sicherung von Arbeitsplätzen unternommen.

Im internationalen Vergleich lassen sich dabei im Bereich der Kurzarbeit unterschiedliche Konstruktionen beobachten, die nicht immer einen Arbeitsausfall, sondern in manchen Fällen Umsatzeinbrüche als Auslöser berücksichtigen und Leistungen nicht nur nach individuellem Arbeitsausfall und damit als Teil-Arbeitslosengeld bzw. Kurzarbeitergeld bemessen, sondern als Lohnsubvention an das betroffene Unternehmen gewähren. Dementsprechend werden auch unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet. Funktional sind diese unterschiedlichen Modelle jedoch weitgehend als Äquivalente zu betrachten. Tabelle 4 gibt hierzu einen Überblick; Tabelle 5 liefert ergänzende Informationen zur Finanzierung, Kosten und Inanspruchnahme von Kurzarbeit in den betrachteten Ländern.

Tabelle 4 Kurzarbeitsmodelle in ausgewählten Ländern im Überblick

Land	Bezeichnung	Einführungszeitpunkt vorheriges System/Regel-system (Vorläufer)	Zugangskriterien		Max. Dauer in Monaten	i) Lohnersatzrate (Nettolohn) (ggf. Differenzierung), in % ii) Obergrenze	Weiterbildung
			Beschäftigte	Max./Min. Arbeitsausfall, in %			
Reaktionsform 1: Anpassungen / Erweiterungen bestehender Regelsysteme							
Deutschland	Kurzarbeit	1957 (1910 und 1924)	Versicherungspflichtig in Arbeitslosenversicherung	100/10 bei 10% der Beschäftigten	24	i) 60 (67 mit Kind), bei mind. 50% Entgeltausfall ab 4. Monat 70 (77), ab 7. Monat 80 (87) ii) Arbeitslosenversicherung 6900€ (6450€ Ost-Dt.)	Eingeschränkte Anreize für Arbeitgeber
Frankreich	Chômage Partiel / Activité Partielle	1968/1975 (1918)	Weitgehende Abdeckung während Krise, inkl. einiger Formen atypischer Beschäftigung	Max. 1607 Stunden pro Jahr je Beschäftigten /Kein Min.	12, (Ausnahmeregelung: bis 24)	i) 84 (max. 4.5-fache des Mindestlohns), 100% bei Mindestlohn ii) 5485€	Subventionen für Weiterbildungen
Italien	Cassa Integrazione Guadagni (CIG)	1975/2015	Mind. 90 Tage vor Einführung des Systems eingestellt	Kein Max./kein Min.	24	i) 80 ii) Keine Obergrenze für Zugang aber max. 1127€ (1355€) je Beschäftigtem sofern regulärer Lohn unter (über) 2160€	
Schweiz	Kurzarbeitsentschädigung (KAE)	1982 (1924)	Breite Öffnung	100/10	18	i) 100 bei Löhnen bis 3470 CHF, 80 darüber	
Spanien	Expediente de regulación temporal de empleo (ERTE)	1995/2012	Nur Angestellte; bisher: komplette Rückerstattung aller Kurzarbeitergelder bei Entlassung eines durch ERTE finanzierten Arbeitnehmers innerhalb 6 Monaten nach Beendigung von ERTE	70/10	10; derzeit auf 14 verlängert (bis 31.05.21)	i) 70, ab 6.Monat 50	

Kurzexpertise: Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen

Land	Bezeichnung	Einführungszeitpunkt vorheriges System/Regelsystem (Vorläufer)	Zugangskriterien		Max. Dauer in Monaten	i) Lohnersatzrate (Nettolohn) (ggf. Differenzierung), in % ii) Obergrenze	Weiterbildung
			Beschäftigte	Max./Min. Arbeitsausfall, in %			
Reaktionsform 2: Ersetzung des Regelsystems durch spezifische Krisenmodelle							
Österreich	Corona Kurzarbeit	1949/1969/2009 (1927)	Versicherungspflichtig in Arbeitslosenversicherung; mind. 1 voll ausbezahlter Monat zuvor	80/30 (Ausnahmen für Über-/Unterschreitung)	12	i) 80-95 Nettolohn ii) 5370€	Keine Verpflichtung per se, aber Beschäftigte müssen angebotene Weiterbildungen akzeptieren
Niederlande	Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW)	2008		Umsatzrückgang: Kein Max. /Min. 20	15 (derzeit, mehrfach verändert)	i) Min. 90 Bruttolohn (bis 31.01.21), danach 85 (bis 31.06.21) ii) 9583€ Brutto, danach 4845€	Verpflichtende Anstrengungen der Arbeitgeber (Strafen möglich)
Schweden	Korttidsarbete/ korttidspermittering	2013	Mind. 90 Tage vor Einführung des Systems eingestellt	4 Möglichkeiten: 20,40,60, sowie 80 (im Sommer 20 und Januar-Ende März 21)	9 (aufeinanderfolgend)	i) 92,5-96 (bis 31.03.21), 85-92 (01.04.21-30.06.21)	Weitestgehend abwesend
Korea	Employee Retention Subsidy		Seit Oktober 2020 nur in ausgewählten Sektoren, aber verlängert bis Ende März 2021	Flexibel	6 (8 in besonderen Sektoren)	i) Min. 70 ii) Keine Obergrenze für Zugang aber max. tägliche Subvention je Beschäftigten: KRW 66000/70000 (≈50/53€)	
Reaktionsform 3: Einführung temporärer Krisensysteme							
Vereinigtes Königreich	Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS)	Kein etabliertes System	Alle Mitarbeiter, auch Teilzeit, flexible und Auszubildende	Kein Max./kein Min.	13	i) 80 Nettolohn ii) £ 2500	

Kurzexpertise: Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen

Land	Bezeichnung	Einführungszeitpunkt vorheriges System/Regel-system (Vorläufer)	Zugangskriterien		Max. Dauer in Monaten	i) Lohnersatzrate (Nettolohn) (ggf. Differenzierung), in % ii) Obergrenze	Weiterbildung
			Beschäftigte	Max./Min. Arbeitsausfall, in %			
USA	Short-time compensation (STC) (in Bundesstaaten meist shared work)	STC zuerst in Kalifornien 1978 eingeführt (danach z. B. Arizona 1981, Oregon 1982)	Kriterien der Arbeitslosenunterstützung, STC-Plan des Arbeitgebers notwendig	Variation zwischen Bundesstaaten, in der Regel: 60/10	6,5	i) 40 (typische Ersatzrate bei Arbeitslosenunterstützung) + kurzzeitige Pauschalprämie von 600 USD pro Woche (im Juli), sowie 300 USD (danach für 6 Wochen bei mind. 100 USD Arbeitslosenunterstützung)	
Kanada	Canada Emergency Wage Subsidy (CEWS)	Kein existierendes System (aber EI work-sharing)		Umsatzrückgang: Kein Max./Min. variiert	15	i) 75% Lohnsubvention (bis 01.09.20), 65% Lohnsubvention (01.09.-31.12.20), danach Rückgang bis Juni 21	
Neuseeland	Wage subsidy scheme	Kein existierendes System; Wage subsidy scheme abgelaufen (letztmalige Anträge Anfang September 2020) aber Wiedereinsetzung sofern Warnstufe 3 oder 4 (für mind. 7 Tage), dann Subventionen mind. 2 Wochen	Legal beschäftigte Mitarbeiter im Unternehmen in Neuseeland	Umsatzrückgang im letzten Monat (vgl. mit Vorjahresmonat): Kein Max./30 und 40 (seit Juli 2020: 20)	5,5	i) Unternehmen sollten versuchen 80 zu zahlen, aber mind. erhaltene Subventionen (sofern regulärer Lohn nicht geringer), \$585 per week if regular working hours exceed 20, 350\$ if regularly less than 20 hours	

Quellen: OECD (2020a), Eichhorst et al. (2021), ergänzende Mitteilungen von Länderexpertinnen und -experten sowie nationale Quellen. Für wesentliche Strukturmerkmale der Regelsysteme (vor der Krise) siehe auch European Network of Public Employment Services (2020), für erste Vergleiche während der Pandemie vgl. Müller und Schulten (2020).

Tabelle 5 Finanzierung, Kosten und Inanspruchnahme der Kurzarbeitsmodelle in ausgewählten Ländern

Land	Finanzierungsanteil der Arbeitgeber	Öffentlicher Finanzierungsanteil (in % der Lohnersatzrate); Finanzierungsform	Ausgaben für Kurzarbeit 2020 (in % des BIP)	Kurzarbeiterquoten 2020	
				Höchststand (Monat)	Aktuell (Monat)
Deutschland	0	100, Übernahme von Lohnnebenkosten; Reserven der Arbeitslosenversicherung, danach Steuermittel	0,6	17,9 (April)	5,8 (Dezember)
Spanien	0	Übernahme von Lohnnebenkosten; Arbeitslosenversicherung	2,1	19,4 (April)	4,5 (November)
Frankreich	15, aber Ausnahmen für stark betroffene Sektoren	85, 100 in stark betroffenen Sektoren; Staatshaushalt	1,1	33,8 (April)	11,5 (November)
Schweiz	0	100; Staatshaushalt	1,5	21,1 (April)	4,3 (Oktober)
Italien	Umlage der Arbeitgeber zum Fonds und z.T. direkte Zahlung	0; von Arbeitgeberbeiträgen getragener Lohngarantiefonds	n.v.	40 (privater Sektor)	n.v.
Österreich	0	100, Übernahme von Lohnnebenkosten	1,4	36,6 (Mai)	4,7 (November)
Niederlande	10	90; Staatshaushalt	1,9 (für die ersten drei Quartale)	36 (März-Juni)	18 (Oktober-Januar)
Schweden	ca. 10	ca. 90, Staatshaushalt	0,9	9 (Mai)	n.v.
Korea	Kleinere Unternehmen 7, Großunternehmen 17-23	93 für kleinere, 77-83 für Großunternehmen	0,1	2,8 (Juli)	1,2 (Dezember)
Großbritannien	0	Staatshaushalt	2,1	26,7 (Mai)	9,1 (September)
USA	0	100; Unterstützung des Bundes der Durchführung auf Ebene der Bundesstaaten	n.v.	1,6 (Juli)	0,5 (Dezember)
Kanada	0	steuerfinanziert	2,6	29,9 (Mai)	16,2 (November)
Neuseeland	0	100	4,8	60 (Mai)	Ausgelaufen: 0 (November)

Quellen: BIP von OECD (2020c); *Deutschland*: Bundesministerium der Finanzen (2020), Bundesagentur für Arbeit (2020), Ifo Institut (2021); *Spanien*: Ramos (2020), Ministerio De Trabajo Y Economía Social (o. J.), Rodríguez Cózar (2020), Gobierno de España (2021); *Frankreich*: Cahuc (2020), Le Figaro (2021); *Schweiz*: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2020a, 2021b); *Italien*: Colussi (2020), Eurofound (2020), CMS Legal Services (2020); *Österreich*: Böheim und Leoni (2020), Wiener Zeitung (2021); *Niederlande*: Jongen und Verstraten (2020), Business.gov.nl (2021), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2021); *Schweden*: Hensvik und Skans (2020), Regeringskansliet (2021), Tillväxtverket (2021); *Korea*: Ministry of Employment and Labor, Republic of Korea (2020), Tae-joon und Hyo-jin (2020), Pulse by Maeil Business News Korea (2020); *Großbritannien*: Government Digital Service (2020a), Statista (2021); *USA*: Houseman (2020), Department of Labor, New York State (o. J.) – Anteile beziehen sich auf Anteil von Kurzarbeit an Anträgen auf Arbeitslosengeld; *Kanada*: Government of Canada (2021a,b); *Neuseeland*: Ministry of Business, Innovation and Employment (2020), Ministry of Social Development (2020).

5.1 Länder mit krisenbezogenen Erweiterungen ihrer Regelsysteme

In der ersten Gruppe der Länder mit bestehenden Regelsystemen, darunter auch **Deutschland**, ist Kurzarbeit im Normalzustand auf vergleichsweise kurze Anspruchsdauern ausgelegt, dabei werden die Arbeitgeber nur teilweise von den Arbeitskosten entlastet. Diese Systeme sind überwiegend in der Arbeitslosenversicherung (oder separaten Fonds wie etwa in **Italien**) angesiedelt und in normalen Zeiten üblicherweise beitragsfinanziert (European Network of Public Employment Services 2020).

Zu Beginn der Pandemie wurde diese Regelstruktur in vielen Ländern, vergleichbar der Entwicklung in **Deutschland**, als nicht ausreichend angesehen, um den noch nicht vollständig absehbaren Effekt der Pandemie auf die Beschäftigung abzdämpfen und einen rapiden Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Hierbei spielte vor allem die Beobachtung eine Rolle, dass im aktuellen Krisenfall weitaus mehr Branchen und insbesondere der Dienstleistungssektor stärker als in den Jahren 2008/2009 betroffen waren und damit einhergehend wesentlich mehr kleinere Betriebe, Erwerbstätige mit niedrigeren Verdiensten und atypisch Beschäftigte (Konle-Seidl 2020; OECD 2020a, 2020b; Eichhorst et al. 2021).

Deshalb wurden in Ländern mit etablierten Kurzarbeitssystemen zu Beginn der Pandemie eine Erweiterung der bestehenden Regelsysteme vorgenommen und die Leistungen für Unternehmen und Beschäftigte (vorübergehend) großzügiger gestaltet, leichter zugänglich gemacht und Kündigungsmöglichkeiten eingeschränkt. In einigen Ländern, darunter **Frankreich**, die **Schweiz** oder **Italien**, wurde Kurzarbeit zudem auch auf atypisch Beschäftigte ausgeweitet. Dies zeigt die gewachsene Rolle der atypischen Beschäftigungsverhältnisse und entsprechender Sicherungslücken im System der Arbeitslosenversicherung und den Regelsystemen der Kurzarbeit vor der Krise. Einige Länder sehen während der Corona-Krise zudem höhere Leistungssätze bei Kurzarbeitenden mit geringen Stundenlöhnen vor, was als Reaktion auf die stärkere Betroffenheit von Dienstleistungssektoren mit im Durchschnitt niedrigeren Gehältern im Vergleich zur traditionell von Kurzarbeit betroffenen exportorientierten Industrie interpretiert werden kann.

So wurde für die Kurzarbeit in **Frankreich** (*Activité Partielle*) eine höhere Lohnersatzrate fixiert, welche nun bei 100 Prozent (netto) bei einer Entlohnung zum Mindestlohn und 84 Prozent bei höheren Bruttolöhnen bis zu einem Maximum des 4,5-fachen des Mindestlohns liegt. Auch wird Kurzarbeit dort im Krisenmodus für 12 Monate statt regulär für 6 Monate gewährt, während die Obergrenze 1.607 Stunden im Jahr an Stelle von 1.000 Stunden beträgt. Die Leistungen werden in Frankreich durch die Arbeitgeber gewährt und diesen kurzfristig aus Steuermitteln ersetzt, wofür etwa 1,1 Prozent des BIP im Jahr 2020 aufgewendet worden sind. Im Mai war etwa die Hälfte der französischen Beschäftigten in Kurzarbeit, was im internationalen Vergleich einen der höchsten Anteile darstellte. In den folgenden Monaten konnte ein deutlicher Rückgang verzeichnet werden. Sowohl die Ausgaben als auch die Kurzarbeitsquote lagen Mitte 2020 etwa doppelt so hoch wie in Deutschland. Gleichzeitig blieb der Zustrom in die Arbeitslosigkeit begrenzt (Cahuc 2020).

Frankreich ist auch im Hinblick auf die schrittweise Weiterentwicklung von Kurzarbeit interessant. Seit dem 1. Juni 2020 werden den Arbeitgebern wieder Kosten für die Inanspruchnahme der *Activité Partielle* in Sektoren auferlegt, in denen die Wirtschaftstätigkeit allmählich wieder aufgenommen worden ist. Während die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach wie vor 70 Prozent ihres üblichen Bruttolohns steuerfrei für nicht geleistete Arbeitsstunden und damit die oben genannten Nettolohnersatzraten erhalten, zahlen die Unternehmen nun 15 Prozent dieses Betrags. Somit sind die Kosten, die einem Unternehmen bei Ausfallstunden entstehen, deutlich gestiegen. Sektoren, die weiterhin Beschränkungen unterliegen (z.B. Tourismus, Gastgewerbe oder Kultur), bleiben davon ausgenommen. Die *Activité Partielle* sollte

ursprünglich ab November 2020 weniger großzügig ausgestaltet werden, wobei die Bruttolohnersatzrate für nicht geleistete Arbeitsstunden von 70 auf 60 Prozent sinken und Unternehmen für 40 Prozent dieses Betrags aufkommen sollten. Angesichts einer zwischenzeitlichen Verschärfung der Krise wurden diese Regelungen Ende Oktober 2020 auf Februar 2021 verschoben. In besonders betroffenen Branchen werden alle Kosten weiterhin staatlicherseits übernommen. Zudem wird mittlerweile in Frankreich eine stärkere Förderung der Arbeitgeber bei Weiterbildung während der Kurzarbeit gewährt. Im Gegenzug zur Erstattung der Weiterbildungskosten (zu 100 Prozent bis Ende Oktober, seitdem 70 bis 80 Prozent, mit einer Obergrenze von 6.000 Euro pro Jahr) müssen die Arbeitgeber zusichern, ihre Arbeitskräfte während der Phase der Kurzarbeit weiter zu beschäftigen und die Zustimmung der Beschäftigten zur Weiterbildung (außerhalb der geleisteten Arbeitszeit) einholen. Gleichzeitig wurde für Unternehmen mit längerfristigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten ein neues Instrument geschaffen. Seit Juli 2020 können sich diese Unternehmen um die *Activité Réduite de Maintien dans l'Emploi* bemühen, die bis 2022 befristet ist. Die Regelung sieht eine maximale Arbeitszeitverkürzung von 40 Prozent (in Ausnahmefällen von 50 Prozent) vor und stellt sicher, dass Beschäftigte 70 Prozent ihres üblichen Bruttolohns für nicht gearbeitete Stunden erhalten. Arbeitgeber müssen 15 Prozent dieser Zahlungen übernehmen, wenn diese auf vor Oktober 2020 erworbenen Ansprüchen basieren, und 20 Prozent bei später erworbenen Ansprüchen. Ansprüche können nur geltend gemacht werden, wenn es eine tarifvertragliche oder betriebliche Vereinbarung über die langfristige Kurzarbeit gibt (Cahuc 2020).

In **Italien** wurde die lange bestehende Regelung des Lohngarantiefonds CIG (*Cassa Integrazione Guadagni*) zu Beginn der Krise für alle Unternehmen und Beschäftigten geöffnet. Dabei erhalten die von Arbeitsausfall betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 80 Prozent des entgangenen Bruttoarbeitsentgelts in Gestalt von Arbeitslosenunterstützung. Bis Mai 2020 wurden für rund 1,1 Mio. Beschäftigte Anträge gestellt, aber nur etwa 870.000 anerkannt, und lediglich in 510.000 Fällen erfolgten Zahlungen. Hier wurden erhebliche Verzögerungen in der Administration erkennbar. Bis Juni 2020 stieg die Anzahl der Anträge auf über 3,5 Millionen. Etwa die Hälfte der Firmen hat das Instrument der CIG genutzt, wobei die Arbeitszeit im Durchschnitt um 90 Prozent reduziert wurde, was bei den Beschäftigten unter Berücksichtigung der Erstattung aus dem CIG zu Einbußen um etwa ein Viertel führte (Colussi 2020). Der CIG wird im Sinne einer Versicherung über eine Umlage der Arbeitgeber finanziert, deren Höhe nach der Anzahl der Beschäftigten variiert.

Auch in der **Schweiz** wurden die Arbeitslosenversicherungskassen durch gezielte staatliche Transfers in die Lage versetzt, die Krise am Arbeitsmarkt mit einem erweiterten Einsatz von Kurzarbeit zu bekämpfen. Damit konnten auch Zeitarbeitskräfte, befristete Beschäftigte, Arbeitskräfte auf Abruf und arbeitnehmerähnliche Selbstständige, Auszubildende oder mithelfende Angehörige einbezogen werden. Einige Erweiterungen wurden im Zuge der zweiten Pandemie-Welle erneut bis Mitte 2021 verlängert, dazu tritt auch eine höhere Lohnersatzrate von 100 Prozent für Geringverdienende. Kurzarbeit kann in der Schweiz derzeit für maximal 18 Monate, anstelle der üblichen 12 Monate, bezogen werden. Im Mai 2020 war zunächst für etwa 37 Prozent der Beschäftigten in der Schweiz (oder 1,9 Millionen Personen) Kurzarbeit beantragt worden, während der tatsächlich realisierte Leistungsbezug bei 1,3 Millionen Beschäftigten und damit bei etwa zwei Dritteln dieses Werts lag. Im Sommer 2020 ging diese Zahl auf etwa 300.000 Personen zurück. Damit konnte die Arbeitslosigkeit im Jahr 2020 bei erheblichen Ausgaben von etwa 1,5 Prozent des BIP auf einem moderaten Niveau gehalten werden (Arni 2020).

In **Spanien** wurde die seit dem Jahr 1995 bzw. 2012 vorhandene Regelung zu *Expedientes de Regulación Temporal de Empleo* (ERTE) im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu Beginn der Krise ausgeweitet und auf weitere Beschäftigtengruppen, unabhängig von Beitragsdauern,

ausgedehnt. Diese Ausweitung ist zum Zeitpunkt der Berichtslegung nach mehreren bereits erfolgten Verlängerungen bis Ende Mai 2021 vorgesehen (Ramos 2020). ERTE werden von Unternehmen beantragt, lösen aber Zahlungen von Arbeitslosengeld direkt an die von verminderter Arbeitszeit im Umfang von 10 bis 70 Prozent oder Freistellung betroffenen Beschäftigten aus. Die Zahlung wird also nicht über den Arbeitgeber abgewickelt. Dieser profitiert aber von der Übernahme der Sozialbeiträge zu 100 Prozent bei Kleinbetrieben bzw. zu 75 Prozent in anderen Fällen. Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen sind während der Nutzung von ERTE nicht zulässig, bei Entlassungen innerhalb von sechs Monaten nach Ende der ERTE-Maßnahme sind sämtliche vom Arbeitgeber empfangenen Fördermittel zurückzuerstatten. ERTE umfassten im April 2020 mehr als 20 Prozent der Beschäftigten; dieser Anteil ist bis Dezember 2020 auf rund vier Prozent gesunken. Die starke Nutzung der Arbeitszeitverkürzung im Rahmen von ERTE wird dafür verantwortlich gemacht, dass in Spanien die Arbeitslosigkeit während der Pandemie bis jetzt weniger stark gestiegen ist als nach 2008, wenngleich es auch im Jahr 2020 erneut vor allem zu einem Abbau von befristeten Verträgen gekommen ist. Vorläufige Daten zeigen eine Rückkehr von ERTE in Vollzeitbeschäftigung als häufigsten Verlaufstyp, gefolgt vom Übergang in weitere ERTE-Phasen. Dabei waren befristet Beschäftigte, Geringqualifizierte und jüngere Arbeitskräfte weniger gut durch ERTE vor Arbeitslosigkeit geschützt (Dolado, Felgueroso und Jimeno 2020). ERTE werden aus Beiträgen finanziert und lösten 2021 Ausgaben in Höhe von über 2 Prozent des BIP aus. Ein Defizit, wie es im Jahr 2020 bei der zuständigen Kasse entstanden ist, wird jedoch durch staatliche Zuschüsse abgedeckt.

5.2 Länder mit krisenbezogenen Sondersystemen anstelle der Regelsysteme

In einer zweiten Ländergruppe wurden aus Anlass der Pandemie die bestehenden Regeln durch spezielle Krisenmodelle ersetzt (etwa **Österreich**, die **Niederlande** und **Schweden**).

In **Österreich** ist mit der *Corona-Kurzarbeit* Anfang März 2020 ein neues System an die Stelle des Regelsystems getreten. Das zunächst auf maximal sechs Monate begrenzte System wurde zwischenzeitlich verlängert. Es werden damit 10 bis 90 Prozent Arbeitsausfall, zeitweise auch 100 Prozent, abgedeckt. Die aus staatlichen Zuschüssen an die Arbeitslosenversicherung gespeiste Corona-Kurzarbeit erstattet Arbeitgebern nachträglich Zahlungen für ausgefallenes Arbeitsentgelt, das je nach Verdiensthöhe zu 80 bis zu 95 Prozent ersetzt wird, und übernimmt die Arbeitgeberbeiträge vollständig. Bis Mai 2020 waren etwa 1,25 Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit; diese Zahl sank bis Oktober 2020 auf etwa 400.000 Personen. Die österreichische Corona-Kurzarbeit trat im Herbst 2020 in eine neue Phase ein („Kurzarbeit neu“). Die Kurzarbeit der Phase 1 wurde dabei um einen weiteren Monat bis Ende September 2020 verlängert (Phase 2), während das neue Kurzarbeitsmodell (Phase 3) seit Oktober 2020 gilt und von Unternehmen für sechs Monate beantragt werden kann. Zwar blieben die Lohnersatzraten unverändert, die Mindestarbeitszeit wurde jedoch von 10 auf 30 Prozent angehoben; sie kann mit Zustimmung der Sozialpartner in Sonderfällen unterschritten werden. Jedoch wurde Ende Oktober 2020 beschlossen, dass von neuerlichen Schließungen betroffene Branchen auch Arbeitsausfälle von 90 bis 100 Prozent geltend machen können. Die Höchstarbeitszeit in der Kurzarbeit beträgt 80 Prozent. Beschäftigte müssen zusätzlich bereit sein, in der Kurzarbeitszeit eine Weiterbildung zu absolvieren, wenn diese vom Unternehmen angeboten wird. Für kleine Betriebe sollen neue Angebote zur Weiterbildung in Kooperation mit der österreichischen Arbeitsverwaltung (Arbeitsmarktservice) erstellt werden. Die Kosten der Weiterbildung teilen sich die Arbeitsverwaltung mit einem Anteil von 60 Prozent und die Arbeitgeber mit 40 Prozent (Böheim und Leoni 2020).

Das niederländische Modell kann als hybrides System bezeichnet werden (OECD 2020b; Jongen und Verstraten 2020). In den **Niederlanden** wurde die vor der Krise bereits bestehende Regelung

zur Verkürzung der Arbeitszeit (unter Nutzung des Arbeitslosengeldes) durch eine staatlich finanzierte Regelung zum vorübergehenden Arbeitskostenausgleich unter der Bezeichnung *Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging ten behoeve van behoud van Werkgelegenheid (NOW)* ersetzt. Ein Arbeitgeber, der einen Umsatzverlust von mindestens 20 Prozent erleidet, kann unter diesem Krisensystem für drei Monate (abhängig vom Umsatzverlust) einen Zuschuss zu den Lohnbeiträgen in Höhe von maximal 90 Prozent der Lohnsumme beantragen, solange keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus wirtschaftlichen Gründen entlassen werden und ihre Löhne während des Zuschusszeitraums nicht gekürzt werden. Dies entspricht für die Beschäftigten einer Bruttolohnersatzrate von 100 Prozent und übersteigt diejenige des Arbeitslosengeldes (70 bis 75 Prozent) mithin deutlich. In den Niederlanden ist somit nicht der Ausfall von Arbeitszeit, sondern ein Umsatzrückgang Auslöser der staatlichen Unterstützung, die dazu verwendet werden muss, die Löhne auch angesichts verminderter Umsätze fortzuzahlen. NOW betraf zwischen März 2020 und Mai 2020 etwa 36 Prozent aller Beschäftigten in den Niederlanden, wobei dieser Anteil bis zum Herbst 2020 auf etwa 18 Prozent zurückging. Damit konnte die Arbeitslosigkeit durch ein frühzeitiges Eingreifen bis an den zum Zeitpunkt der Berichtslegung aktuellen Datenrand geringgehalten werden. Die befristete Regelung von NOW wurde mehrfach und zuletzt bis Mitte 2021 verlängert, wobei die Großzügigkeit etwas vermindert wurde. Gleichzeitig wurden staatliche Mittel für Qualifizierung bereitgestellt, um Übergänge auf andere Arbeitsplätze zu fördern. Arbeitgeber, die NOW nutzen, müssen Arbeitskräfte, die entlassen werden oder von Entlassung bedroht sind, bei der Stellensuche unterstützen. Dies umfasst Karriereberatung und (Online-)Weiterbildung (Jongen und Verstraten 2020).

In **Schweden** sollte Anfang des Jahres 2020 ein reformiertes Regelsystem der Kurzarbeit neu eingeführt werden, welches dann – bereits krisenbezogen – großzügiger ausgestaltet wurde als in der ursprünglichen Version. Dies führte zu einem starken Anstieg der Kurzarbeit in Schweden mit etwa 9 Prozent der Beschäftigten im April 2020. Im weiteren Verlauf des Jahres 2020 kamen kaum weitere Anträge hinzu. Zusätzlich zu diesem krisenbedingt erweiterten Kurzarbeitssystem konnten die schwedischen Arbeitgeber ab Mai 2020 für drei Monate die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten um bis zu 80 Prozent (statt zuvor bis 60 Prozent, für maximal sechs Monate) reduzieren, wobei der Staat den größten Teil der Kosten trug. Die Lohnkosten wurden um über 70 Prozent (davor 50 Prozent) gesenkt, während die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Verlauf dieser Phase fast 90 Prozent ihres ursprünglichen Lohns erhielten. In Verbindung mit den reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber konnten die Arbeitgeberkosten ab Mai 2020 bis Juli 2020 um bis zu 86 Prozent gesenkt werden. Bis März 2021 gilt das krisenbezogene Kurzarbeitsmodell, danach soll es nur noch eingeschränkt fortbestehen, ab Mitte 2021 lediglich noch das Regelsystem. Auch soll Weiterbildung während der Kurzarbeit stärker gefördert werden, was bislang nicht der Fall ist. Hierfür wurden im Haushaltsentwurf für das Jahr 2021 zusätzliche Mittel bereitgestellt (Hensvik und Skans 2020).

In der **Republik Korea** wurde den Arbeitgebern eine vom Regelinstrument abweichende *employment retention subsidy* im Zuge der COVID-19-Pandemie gewährt. Dies wurde von der Arbeitsverwaltung flexibel nach Einzelfallprüfung bewilligt, sodass in der Krisensituation keine fixen Quoten für Arbeitszeitausfälle (mindestens 20 Prozent außerhalb von Krisen) galten. Die Zahlung ersetzte regulär zwar nur etwa die Hälfte bis zwei Drittel der regulären Lohnkosten, war aber in der Krisensituation auf bis zu drei Viertel der Lohnkosten (in manchen Sektoren auf 90 Prozent) angehoben worden, wobei größere Unternehmen weniger Unterstützung erhielten. Seit Herbst 2020 wird diese Lohnsubvention nur noch in schwer betroffenen Branchen wie dem Tourismus gewährt. Insgesamt wurden dafür 0,1 Prozent des BIP mobilisiert (Oh 2020).

5.3 Länder mit neuen vorübergehenden Krisenprogrammen

In einer dritten Gruppe von Ländern wurden vorübergehend neue, großzügige Kurzarbeitsysteme geschaffen, oft in Gestalt von Lohnsubventionen bei Umsatzrückgängen. Diese Gruppe umfasst angelsächsische Länder mit geringem Kündigungsschutz, sodass Anpassungen über Einstellungen und Entlassungen gegenüber flexiblen Arbeitszeiten dominieren. Jedoch wurde auch in diesen liberalen Regimen die Sicherung von Arbeitsplätzen in der aktuellen Krise stärker betrieben als in der Vergangenheit. Kurzarbeit wird hier meist als *temporary layoff* oder *furlough* verstanden, d.h. als zeitweise vollständige Beurlaubung oder Freistellung von Beschäftigten.

Großbritannien zählt zu den Ländern mit einem befristeten steuerfinanzierten Kurzarbeitsystem zur Sicherung von Arbeitsplätzen, dem *Corona Virus Job Retention Scheme* (Costa und Machin 2020). Dieses wurde zu Beginn der Corona-Krise neu eingeführt und seitdem mehrfach verlängert. Die Lohnersatzrate für nicht geleistete Arbeitsstunden beträgt in Großbritannien 80 Prozent mit einer Obergrenze von 2.500 GBP. Es wird in Großbritannien nach Experteneinschätzungen für die vergleichsweise stabile Entwicklung der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht, da zum ersten Höhepunkt der Krise im April/Mai 2020 mehr als ein Viertel der britischen Arbeitskräfte und Ende 2020 immerhin noch knapp 10 Prozent davon profitieren konnten. Interessant erscheint im britischen Modell des *furloughing*, dass es die Entsendung von freigestellten Arbeitskräften in andere Unternehmen zulässt. Dieses Modell gilt zunächst bis März 2021 weiter und soll im Frühjahr 2021 durch ein *Job Support Scheme* ersetzt werden, eine auf kleinere und mittlere Unternehmen begrenzte Kurzarbeitsregelung, wobei mindestens ein Drittel der Arbeitszeit tatsächlich geleistet werden muss. Weiterbildung spielt in Großbritannien keine Rolle innerhalb der Kurzarbeit (Costa und Machin 2020).

Wesentlich geringer ist die Bedeutung von Kurzarbeit hingegen in den **USA**, die im Gefolge der Corona-Krise auch einen deutlich massiveren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen hatten. In den USA unterstützte die Bundesregierung den Aufbau und Ausbau von Kurzarbeit (*Short-time Compensation*) durch eine gezielte, staatlich finanzierte Förderung, sodass die beitragsfinanzierten bundesstaatlichen Arbeitslosenkassen nicht dafür aufzukommen brauchten. Vor der Corona-Krise bestanden solche Programme nur in 26 Staaten, mit Hilfe der Förderung sollte dieses Modell flächendeckend ausgebaut werden. Zusätzlich bestanden unterschiedliche Modelle für ein Teilarbeitslosengeld bei Arbeitszeitausfall im Rahmen der jeweiligen Arbeitslosenversicherungen. Während der Corona-Krise wurden bestehende und neu geschaffene Kurzarbeitsysteme von der US-amerikanischen Bundesregierung finanziert. Zusätzlich zur Kurzarbeitsentschädigung konnten zeitweise krisenbezogene Pauschalzahlungen wie im Fall der Arbeitslosigkeit bezogen werden, woraus relativ großzügige Ersatzleistungen resultierten. Allerdings erreichte die Nutzung der Kurzarbeit in den USA auf dem Höhepunkt der Corona-Krise im Sommer 2020 maximal 1,5 Prozent der Bezieher von Leistungen der Arbeitslosenversicherung und einen noch niedrigeren Prozentsatz der Erwerbstätigen insgesamt. Es bestehen jedoch noch ergänzende Lohnsubventionsmodelle für Unternehmen, wie etwa das *Paycheck Protection Program* und der *Employee Retention Tax Credit* (Houseman 2020).

An der Schnittstelle zwischen der Unterstützung von Beschäftigten und der Unterstützung von Unternehmen bewegt sich auch die befristete, krisenbezogene *Canada Emergency Wage Subsidy* (CEWS), welche von März 2020 bis Juni 2021 läuft. Davor hatte **Kanada** nur in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ein sehr begrenztes Modell der Lohnsubvention praktiziert. CEWS war ursprünglich als ein zwölfwöchiges Programm angelegt, das später verlängert wurde. Es ähnelt zwar dem sogenannten *Work-Sharing* Programm im Rahmen der kanadischen Arbeitslosenversicherung EI (*Employment Insurance*), erlaubt aber einen schnelleren Zugang zu den Geldern, ist weniger verwaltungsaufwändig, in der Regel großzügiger und wird aus allgemeinen Bundeseinnahmen und nicht aus Beiträgen bezahlt. CEWS war ursprünglich eine

75-prozentige Lohnsubvention bis zu einem Maximum von 847 CAD. Die Subvention wurde ab September 2020 bis zum Jahresende 2020 auf 65 Prozent reduziert, mit anschließender Senkung bis Juni 2021. Die wichtigste Fördervoraussetzung ist, dass die Unternehmen einen Umsatzrückgang zu verzeichnen haben. Dieser lag von März 2020 bis April 2020 bei 15 Prozent, danach bis Anfang Juli 2020 bei 30 Prozent; anschließend wurde bis Dezember 2020 ein „beliebiger Rückgang“ akzeptiert. Der geforderte Rückgang für das Jahr 2021 wurde bis Ende 2020 noch nicht bekanntgegeben. Bis zum 22. November 2020 hatte das CEWS 356.000 Anträge genehmigt und über 50 Milliarden CAD an Subventionen ausgezahlt. Auf dem Höhepunkt des Programms im Mai/Juni 2020 wurden etwas mehr als 3,9 Millionen Beschäftigte unterstützt. Bis Oktober/November 2020 sank diese Zahl auf etwa 1,5 Millionen Personen (bei einer kanadischen Erwerbsbevölkerung von insgesamt etwa 19 Millionen Personen).

Neuseeland ist das einzige Land in dieser Kategorie, in dem die Lohnsubventionen bereits ausgelaufen sind. Zwischen Ende März 2020 bis Anfang September 2020 konnten Anträge für das *Wage Subsidy Scheme* (und dessen Erweiterungen) gestellt werden. Die Wiederaufnahme ist aber jederzeit möglich, sobald bestimmte Warnstufen der Pandemie erneut erreicht werden. Analog zu Kanada richtet sich die Bewilligung nach dem Umsatzrückgang, der mit 30 Prozent (40 Prozent seit Juli 2020) aber deutlich höher ausfallen musste. Der Zuschuss betrug etwa 30 Prozent des Durchschnittsverdienstes. Es wurde von den Arbeitgebern erwartet, 80 Prozent des üblichen Verdienstes zu zahlen. Gesetzlich verpflichtet waren Arbeitgeber jedoch nur dazu, mindestens die erhaltene Subvention an die Beschäftigten weiterzugeben, falls der reguläre Lohn nicht geringer war. Arbeitgeber, die sich an diese Empfehlung hielten, zahlten mehr als 50 Prozent des üblichen Verdienstes, wenn die Arbeitszeit um mehr als die Hälfte reduziert wurde, und trugen somit einen Teil der Kosten für nicht geleistete Arbeitsstunden. Dennoch verzeichnete Neuseeland die höchsten Ausgaben mit einem Anteil von etwas unter 5 Prozent des BIP. Damit übereinstimmend weist Neuseeland auch die höchsten Unterstützungsquoten auf, mit einem Maximum von etwa 60 Prozent im Mai 2020, gemessen anhand der durch die Lohnsubvention gestützten Jobs.

6. Vergleichende Bewertung und Ableitungen für Deutschland

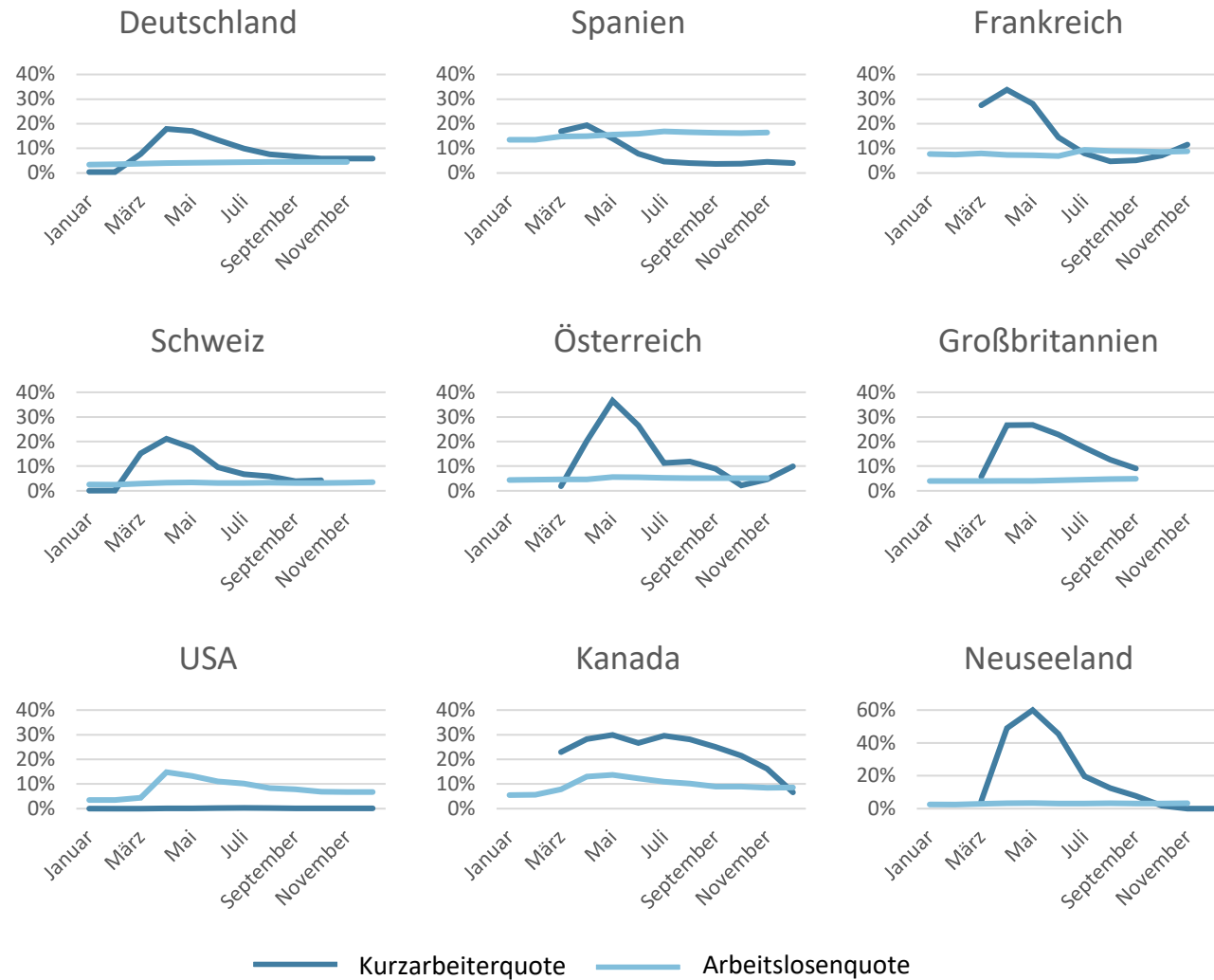
Aus dem internationalen Vergleich können Hinweise auf Arbeitsmarkteffekte der Kurzarbeit einerseits sowie auf Gestaltungsfragen andererseits abgeleitet werden (vgl. auch OECD 2020b; Giupponi und Landais 2020).

6.1 Hinweise auf Arbeitsmarkteffekte

Aus der aktuellen Situation lässt sich zunächst generell ableiten, dass die Arbeitslosigkeit in Ländern mit ausgebauten Kurzarbeitssystemen im Gegensatz zu Ländern mit geringer Nutzung von Kurzarbeit wie den USA deutlich weniger stark angestiegen ist. Es gelang den Ländern mit hohen Anteilen an Kurzarbeitenden vor allem in einer kritischen Phase im 2. Quartal 2020 die Arbeitslosigkeit vergleichsweise stabil zu halten. Seitdem sind die Bestände an Kurzarbeit wieder deutlich zurückgegangen, ohne dass die Arbeitslosigkeit massiv gestiegen wäre (vgl. Abbildung 1). Diese Beobachtung legt nahe, dass Kurzarbeit zumindest bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung dazu beigetragen hat, Arbeitslosigkeit in der akuten ersten Phase der Krise zu vermeiden und die damit verbundenen negativen Auswirkungen wie Verluste an spezifischem Humankapital und soziale und psychische Kosten der Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Dies gilt auch für Deutschland, wenngleich es – etwa im Vergleich zur Entwicklung in den Jahren 2008/2009 – nicht zu den Ländern mit den höchsten Kurzarbeitsanteilen gehört.

Allerdings ist die Corona-Krise noch längst nicht abgeschlossen, sodass zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht absehbar ist, inwieweit der massive Einsatz von Kurzarbeit wirklich auf Dauer Arbeitsplätze sichern kann und welches nationale Modell hierbei einen Vorbildcharakter besitzt. Dies gilt umso mehr, als sich gleichzeitig ein wirtschaftlicher Strukturwandel vollzieht und davon auszugehen ist, dass in bestimmten Wirtschaftszweigen weder das Beschäftigungsniveau vor der Krise noch die früheren Tätigkeitsmuster in vollständigem Umfang wieder zurückkehren werden. Von daher kann eine Rückkehr auf die bisherigen Arbeitsplätze nicht in jedem Fall erwartet werden. Empirische Evaluationsstudien zur Wirkung der Kurzarbeit in der aktuellen Situation sind derzeit jedoch noch nicht bekannt.

Abbildung 3 Kurzarbeiter- und Arbeitslosenquoten im Jahr 2020 in ausgewählten Ländern



Quelle: Arbeitslosenquoten von OECD (2021), Ausnahmen: *Schweiz*: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2021a), *Neuseeland*: Quartalszahlen von Statistics New Zealand (2020); Kurzarbeiterquoten in Prozent der abhängig Beschäftigten, basierend auf: *Deutschland*: Bundesagentur für Arbeit (2021), ifo Institut (2021); *Spanien*: Gobierno de Espana (2021); *Frankreich*: Ministère du Travail, de L'Emploi et de L'Insérption (2020, 2021); *Schweiz*: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2020b), Bundesamt für Statistik (2020); *Österreich*: Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend (2020a,b), Österreichische Sozialversicherung (2020); *Großbritannien*: Government Digital Service (2020b), Office for National Statistics (2020); *USA*: U.S. Bureau of Labor Statistics (2021), U.S. Department of Labor (2021), Anteile beziehen sich auf Anteil von Kurzarbeit an Anträgen auf Arbeitslosengeld;; *Kanada*: Government of Canada (2021b), Statistics Canada (2021); *Neuseeland*: Ministry of Social Development (2020), Statistics New Zealand (2020).

6.2 Grundstrukturen

Nach dem Ausbruch der Pandemie wurden in einer Gruppe von Ländern, darunter auch Deutschland, bestehende Regelsysteme der Kurzarbeit im Hinblick auf einfachere Zugangsvoraussetzungen, höhere Lohnersatzraten, eine zum Teil längere Gewährung und stärkere arbeitgeberseitige Entlastungen zulasten des Staatshaushaltes kurzfristig ausgeweitet. In anderen Ländern wurden bestehende Modelle durch von vornherein großzügigere krisenbezogene Modelle ersetzt oder solche Modelle erstmals eingeführt.

Nicht in allen Ländern sind öffentliche Unterstützungsleistungen für Unternehmen mit verminderter Auslastung jedoch an die Arbeitszeit gebunden, vielmehr gibt es auch Modelle, die auf Umsatzrückgänge abstellen (z.B. Niederlande, Kanada oder Neuseeland) und damit teilweise eine Lohnsubvention auslösen, welche nicht nach individuellen Arbeitszeitausfällen differenziert. Funktional ist dies jedoch ähnlich zu bewerten, wenngleich Kurzarbeit stärker auf Stabilisierung der individuellen Einkommen und Arbeitsplätze ausgerichtet ist als ein pauschales Lohnsubventionsmodell. Die Lohnsubventionen sind jedoch bezogen auf das BIP aufwändiger als die Kurzarbeitsmodelle (vgl. Tabelle 2). Gleichzeitig zeigen Simulationen der OECD, dass Kurzarbeit relativ zu den aufgewandten Ressourcen besser in der Lage ist, Arbeitsplätze zu stabilisieren (OECD 2020b).

Verglichen mit den internationalen Erfahrungen fällt Deutschland als ein Land auf, das unmittelbar auf das etablierte Regelsystem der Kurzarbeit aufbauen und dies in der aktuellen Krise rasch aktivieren und ausweiten konnte. Damit war eine institutionell und administrativ leistungsfähige Struktur vorhanden, die angesichts der Besonderheiten der Krise entsprechend angepasst werden konnte.

6.3 Zugangsvoraussetzungen

In den Ländern mit etablierten Regelsystemen wurde zu Beginn der Krise der Zugang von atypisch beschäftigten Personen und Geringverdienern stärker ausgebaut als noch in den Jahren 2008/2009. Dies geschah im Rahmen der steuerfinanzierten Krisenreaktionen auch ohne Rücksicht auf geleistete bzw. nicht geleistete Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Dieser Trend dürfte der gewachsenen Bedeutung des Dienstleistungssektors und der im Vergleich zum Ende der 2000er Jahre größeren Sensibilität für die Spaltung des Arbeitsmarktes geschuldet sein. Es ist jedoch nicht klar, welche Wirkungen dies auf die Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung von atypisch Beschäftigten hat. In der Praxis dürften Unterschiede zwischen unbefristeten und befristeten Arbeitsverträgen beim Zugang zu Kurzarbeit und beim Entlassungsrisiko bestehen bleiben (OECD 2020b). Auch wurden zusätzlich ähnlich wirkende Unterstützungssysteme für Selbstständige, oft unabhängig von Kurzarbeit, in eigenen Systemen eingeführt (vgl. hierzu Eichhorst et al. 2021).

Eine Abdeckung aller Erwerbstätigen mit Kurzarbeit oder funktional äquivalenten Instrumenten kann helfen zu vermeiden, dass die primär auf dauerhaft beschäftigte Personen ausgerichtete Kurzarbeit bestehende Unterschiede bei der Arbeitsplatzsicherung und der sozialen Absicherung in der Krise noch verstärkt. In Deutschland wurden etwa Zeitarbeitskräfte in die Gewährung von Kurzarbeit während der Pandemie einbezogen. Nicht sozialversicherte Gruppen wie geringfügig Beschäftigte oder Selbstständige wurden davon jedoch in Deutschland nicht berührt. Dies spricht mittelfristig auch für eine generelle Einbeziehung von geringfügig Beschäftigten und Selbstständigen – in geeigneter Form – in die Arbeitslosenversicherung in Deutschland.

6.4 *Bezugsdauern*

In einigen Ländern wurde das Instrument der Kurzarbeit angesichts einer fortdauernden Krise mehrfach kurzfristig um einige Monate verlängert, teilweise wurden auch im Vergleich zum Regelsystem bemerkenswert lange Höchstdauern von einem Jahr oder mehr festgelegt, wobei Deutschland und Italien mit 24 Monaten Höchstwerte einnehmen. Die große Vertrautheit mit dem Instrument der Kurzarbeit und die im internationalen Vergleich frühzeitige und sehr langfristige Verlängerung der Unterstützungsdauern für Unternehmen und ihre Beschäftigten sorgte in Deutschland für eine große Planungssicherheit, setzte aber gleichzeitig auch kaum Anreize zur Anpassung an sich wandelnde Marktverhältnisse, sofern während der Krise etablierte Geschäfts- und Beschäftigungsmodelle dauerhaft in Frage gestellt werden. Nicht nur die Länge der Unterstützung durch Kurzarbeitergeld, sondern auch die vollständige Übernahme der Arbeitskosten für Arbeitgeber und die Möglichkeit einer Kurzarbeit von 100 Prozent über einen längeren Zeitraum sind hierbei auffällig. Hier wäre zu überlegen, die Verlängerung der Zeiträume für den Bezug von Kurzarbeitergeld stärker und regelhafter an die Entwicklung der wirtschaftlichen Notlage zu binden und einen Mittelweg zwischen sehr langfristigen Festlegungen einerseits und wiederholten kurzfristigen Verlängerungen andererseits (wie in vielen anderen Ländern zu beobachten) einzuschlagen (Giupponi und Landais 2020).

6.5 *Leistungshöhe*

Generell sind die Lohnersatzraten in der Kurzarbeit höher als in der regulären Arbeitslosenversicherung und gehen bis zum vollständigen Lohnausgleich bei nicht gearbeiteten Stunden oder Umsatzeinbrüchen. Teilweise fällt die Lohnersatzrate des Kurzarbeitgebergeldes auch in der aktuellen Situation bei geringen Verdiensten besonders großzügig aus, während höhere Löhne nur zu einem geringeren Teil ersetzt werden oder das Kurzarbeitergeld durch Obergrenzen gedeckelt wird. Die internationalen Erfahrungen legen aber auch nahe, dass das Kurzarbeitergeld auf längere Sicht nicht (viel) höher als das Arbeitslosengeld sein sollte und mit der Bezugsdauer eher fallen als steigen sollte, um die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt nicht zu behindern (Giupponi und Landais 2020; OECD 2020b).

Neben der langen Bezugsdauer fallen für Deutschland in der Krisensituation auch vergleichsweise hohe Leistungen auf. Die in der Krise in Deutschland pauschal angehobenen Nettolohnersatzraten bei längerer Dauer der Kurzarbeit sind im internationalen Vergleich als durchaus großzügig zu bezeichnen. Die Erhöhung der Lohnersatzrate bei längerer Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes kann als deutsche Besonderheit gelten, während eine gezielte höhere Nettolohnersatzrate bei niedrigen Verdiensten eher dem internationalen Trend während der Krise entsprochen hätte. Eine Besonderheit Deutschlands ist zudem die Aufstockung des Kurzarbeitsarbeitergeldes im Zuge von Tarifverträgen oder durch den Arbeitgeber. Allerdings werden davon nur manche der Kurzarbeitenden begünstigt; Dienstleistungssektoren mit geringer Tarifabdeckung und oft geringerer Entlohnung werden kaum erreicht (Müller und Schulten 2020). Hieraus könnte abgeleitet werden, dass bei der Nutzung von Kurzarbeit in Branchen mit geringeren durchschnittlichen tariflichen oder effektiven Stundenlöhnen oder – besser gezielt – bei Kurzarbeitenden mit geringen individuellen Löhnen eine höhere Lohnersatzrate gelten könnte als in anderen Branchen oder bei besser entlohnten Arbeitskräften.

6.6 Kosten und Finanzierung

Erweiterte Kurzarbeitsregelungen werden während der Krise in den meisten Ländern aus Steuermitteln oder aus Zuschüssen an die Sozialversicherung finanziert. Manche Länder schufen auch neue, temporäre und ebenfalls steuerfinanzierte Modelle. Generell ist festzuhalten, dass in den meisten Ländern steuerfinanzierte krisenbezogene Maßnahmen die beitragsfinanzierten Regelsysteme entlastet haben. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die Finanzierung der Kurzarbeit in Deutschland vorrangig über die Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit erfolgt und diese dafür aufgebraucht werden, bevor staatliche Zuschüsse zum Tragen kommen. Im internationalen Umfeld sind Kurzarbeitssysteme und deren Ausweitungen jedoch überwiegend steuerfinanziert. Dies verschafft tendenziell mehr Spielraum innerhalb der Arbeitslosenversicherung, auch für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Einige Monate nach Beginn der Pandemie sind in vielen Ländern im Zuge der Verlängerung der krisenbezogenen Kurzarbeitsmodelle erste Schritte zur Einschränkung der arbeitgeberseitigen Entlastungen und verminderter Lohnersatzzahlungen eingeleitet worden, wenngleich angesichts einer zwischenzeitlichen Zunahme des Infektionsgeschehens angekündigte Änderungen zum Teil bis in das zweite Quartal 2021 aufgeschoben worden sind. Es zeichnet sich jedoch ab, dass der Einsatz von Kurzarbeit für Arbeitgeber in den nächsten Monaten schrittweise wieder verteuert werden soll. Ziel ist in vielen Ländern der Übergang von einer passiven, stabilisierenden Phase der Kurzarbeit zu einer Phase, in der Weiterbildung während der Kurzarbeit intensiviert wird und in der Arbeitgeber die Perspektiven einer substanziellen Weiterbeschäftigung der Personen in Kurzarbeit angesichts von steigenden Kostenanteilen bedenken müssen. Auch dies ist ein wichtiger Hinweis für die Gestaltung von Kurzarbeit im Krisenverlauf in Deutschland.

6.7 Weiterbildung und Brückenfunktion

Gegenüber den Veränderungen in der Großzügigkeit der arbeitgeberseitigen Entlastung und der Lohnersatzleistungen von Kurzarbeit bleibt die Ausweitung der Weiterbildung bei der längeren Kurzarbeit in vielen Ländern deutlich zurück. Dies gilt generell für die Rolle von Weiterbildung während der Kurzarbeit und entspricht auch den Beobachtungen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009, sodass keine Routinen oder besonders gut funktionierenden Praktiken bei der Verbindung von Kurzarbeit und Weiterbildung bestehen (European Network of Public Employment Services 2020).

In einigen Ländern, wie etwa Frankreich, Österreich oder Schweden, wurden zwar im Zuge der Pandemie mehr Ressourcen bereitgestellt und Weiterbildungsprogramme angepasst. Aktuell liegen jedoch keine Erkenntnisse darüber vor, inwieweit es zu einer Intensivierung der Weiterbildung dank einer stärkeren Förderung gekommen ist. Auch liegen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch keine Informationen über die Effekte dieser Änderungen auf eine erhöhte Mobilität hin zu anderen Arbeitgebern oder Sektoren vor; durchgeführte Weiterbildung dürfte entsprechend der Logik der Kurzarbeit generell eher im Interesse des bisherigen Arbeitgebers liegen. Die Verbindung mit Weiterbildung während der Kurzarbeit zur Vorbereitung auf einen Arbeitgeberwechsel oder auf andere Tätigkeiten bleibt damit innerhalb der Kurzarbeit eine weitgehend ungelöste Problematik. Eine stärker auf Arbeitsplatz- und Arbeitgeberwechsel ausgerichtete Weiterbildung im Zuge längerer Kurzarbeit würde eine partielle Abkehr von der Priorität auf den Erhalt des bisherigen Arbeitsverhältnisses und eine Öffnung für den externen Arbeitsmarkt (Arbeitssuche) voraussetzen. Dies könnte den Arbeitgebern in Verbindung mit einer längeren Gewährung von Kurzarbeit zur Bedingung gemacht werden, wie etwa im niederländischen Regelwerk prinzipiell angelegt. Dessen Wirksamkeit muss jedoch genauer untersucht werden.

7. Zusammenfassung und Hinweise zur Weiterentwicklung der Kurzarbeit

Im Lichte der internationalen Erfahrungen fällt Deutschland als ein Land auf, das auf ein gut etabliertes Regelsystem der Kurzarbeit zurückgreifen und es in der aktuellen Krise rasch ausweiten konnte. Auffällig ist weiterhin die vergleichsweise langfristige Gewährung der Kurzarbeit, die starke Entlastung der Arbeitgeber sowie die in der aktuellen Situation mit der Dauer der Kurzarbeit großzügiger werdende Lohnersatzrate. Was den Einsatz der Kurzarbeit angeht, so erreichten der Umfang der Kurzarbeit und deren Kosten im Jahr 2020 historische Höchstwerte; Deutschland verzeichnete jedoch innerhalb der Vergleichsgruppe von Ländern keine absoluten Spitzenwerte. Es konnte damit ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit ab dem Frühjahr 2020 effektiv vermieden werden.

Aus dem internationalen Vergleich lassen sich gleichwohl einige Anregungen für ein zukunftsfähiges Modell der Kurzarbeit in Deutschland ableiten:

1. Die internationalen Erfahrungen und vorliegenden Evaluationsstudien weisen auf die Vorteile einer regelbasierten, mit hoher Planungssicherheit verbundenen Reaktion bei den Kurzarbeitsmodellen hin, legen aber auch den Verzicht auf eine in Relation zur Krise zu starke und zu lange Förderung des Erhalts von bestehenden Arbeitsplätzen nahe.
2. Die von vielen Ländern ad hoc vorgenommenen Ausweitungen der Kurzarbeit auf atypisch Beschäftigte legen nahe, dies als mögliche dauerhafte Lösung anzulegen und den Kreis der in der Arbeitslosenversicherung – mit Zugang zum Kurzarbeitergeld – abgesicherten und beitragspflichtigen Erwerbstätigen mittelfristig auszuweiten.
3. Die Leistungshöhe des Kurzarbeitergeldes könnte im Lichte des internationalen Vergleichs bei geringen Verdiensten höher ausfallen, sollte aber mit zunehmender Dauer der Kurzarbeit tendenziell sinken, nicht steigen. Damit würde einerseits eine bessere Absicherung bei niedrigeren Verdiensten, andererseits eine Annäherung an die Leistungshöhe des Arbeitslosengeldes bei längerer Kurzarbeit erreicht, was Anreize zum Arbeitsplatzwechsel verstärken dürfte.
4. Die Leistungsdauer der Kurzarbeit sollte klar begrenzt sein und keine überlange Gewährung zu den ursprünglichen, großzügigen Bedingungen der ersten, akuten Krisenphase vorsehen. Dies gilt auch für die Arbeitgeberseite, wo bei längerer Entlastung etwa von Sozialbeiträgen die Eigenbeteiligung schrittweise anwachsen sollte. Dies könnte auch über zunehmende Mindestarbeitszeiten während der Kurzarbeit geschehen.
5. Es spricht viel dafür, die Finanzierung von (deutlich erweiterter) Kurzarbeit in Krisenzeiten aus Steuermitteln zu bestreiten, welche den Trägern zur Verfügung gestellt werden, und nicht aus dem regulären Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung.
6. Bezüglich der Weiterbildung bietet sich bei längerer Kurzarbeit eine stärkere Bindung an Qualifizierung für einen sich wandelnden Arbeitsmarkt an, was jedoch eine Lockerung der Bindung an den bisherigen Arbeitsplatz bzw. den bisherigen Arbeitgeber bedeuten würde. Dies könnte jedoch zur Bedingung für die längere Inanspruchnahme einer Förderung gemacht werden.

Literaturverzeichnis

- Abraham, K. und S. Houseman (1994). Does employment protection inhibit labor market flexibility? Lessons from Germany, France, and Belgium. In: Blank, R. (Hrsg.). Social Protection versus Economic Flexibility: Is There a Trade-Off? Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994.
- Arni, P. (2020). Switzerland (November 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn. https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_ch_202011.pdf
- Arranz, J.M., C. García-Serrano und V. Hernanz (2018). Short-Time Work and Employment Stability: Evidence from a Policy Change. British Journal of Industrial Relations 56 (1), 189-222.
- Balleer, A., B. Gehrke, W. Lechthaler und C. Merkl (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. European Economic Review 84, 99-122.
- Behringer, Jan, Sebastian Dullien, Sebastian Gechert (2021). Wirkung des Konjunkturpakets 2020: Spürbarer Impuls vom Kinderbonus, wenig Wumms durch Mehrwertsteuersenkung. Erkenntnisse aus der 3. Welle der HBS-Erwerbstätigenbefragung. IMK Policy Brief Nr. 101. Düsseldorf.
- Boeri, T. und H. Brücker (2011). Short-time work benefits revisited: Some lessons from the great recession. Economic Policy 26: 68 (2011): 697-765.
- Böheim, R. und T. Leoni (2020). Austria (October 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn. https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_at_202010.pdf
- Bundesagentur für Arbeit (2020). Finanzentwicklung im Beitragshaushalt SGB III- Dezember 2020- Deutschland. Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202012/iiia5/abrechnung-r906iii/r906iii-d-0-202012-xlsx.xlsx? blob=publicationFile&v=2>
- Bundesagentur für Arbeit (2021). Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) (Monatszahlen), Januar 2021. Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiia7/kurzarbeit-hr/kurzarbeit-hr-d-0-xlsx.xlsx? blob=publicationFile>
- Bundesamt für Statistik (2020). STAT-TAB- interaktive Tabellen, Beschäftigte nach Grossregion, Wirtschaftssektor, Beschäftigungsgrad und Geschlecht. Neuchâtel. https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0602000000_102/-/px-x-0602000000_102.px/
- Bundesministerium der Finanzen (2020). Vereinfachtes Kurzarbeitergeld sichert Arbeitsplätze. Bonn. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-19-Beschaeftigung-fuer-alle.html>
- Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend (2020a). COVID-19: Aktuelle Arbeitsmarktzahlen. Wien. <https://www.bmafi.gv.at/Services/News/Aktuelle-Arbeitsmarktzahlen.html>
- Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend (2020b). Vortrag an den Ministerrat Arbeitsmarktlage im Monat Oktober 2020. Wien. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:cfda5de2-96d5-4095-aac2-0e22946ae9a0/36_17_mrv.pdf

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). Vereinfachung und Aufstockung der Überbrückungshilfe III – Überblick. Berlin.
https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/V/vereinfachung-und-aufstockung-der-ueberbrueckungshilfe-iii.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Business.gov.nl. (2021). News: more corona support measures for entrepreneurs.
<https://business.gov.nl/corona/overview/news-more-corona-support-measures-for-entrepreneurs/>
- Cahuc, P. (2019). Short-time work compensation schemes and employment. IZA World of Labor 2019: 11v2. <https://wol.iza.org/uploads/articles/485/pdfs/short-time-work-compensations-and-employment.pdf?v=1>
- Cahuc, P. (2020). France (November 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn.
https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_fr_202011.pdf
- Cahuc, P. und S. Carcillo (2011). Is short-time work a good method to keep unemployment down? Nordic Economic Policy Review 1:1 (2011): 133-164.
- Cahuc, P. und S. Nevoux (2017). Inefficient short-time work. IZA Discussion Paper 11010. Bonn.
- Cahuc, P., F. Kramarz und S. Nevoux (2018). When short-time work works. IZA Discussion Paper 11673. Bonn.
- CMS Legal Services (2020). Italian government support for employers and workers during Covid-19. Frankfurt am Main. <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-government-support-for-employers-and-workers/italy>
- Colussi, T. (2020). Italy (October 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn.
https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_it_202010.pdf
- Costa, R. und S. Machin (2020). United Kingdom (November 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn.
https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_uk_202011.pdf
- Department of Labor, New York State (o. J.). Shared Work: Frequently Asked Questions. New York. <https://labor.ny.gov/ui/claimantinfo/sharedworkclmtfaq.shtm>
- Dolado, J.J., F. Felgueroso und J.F. Jimeno (2020). The Spanish Labour Market at the Crossroads: COVID-19 Meets the Megatrends. IZA Discussion Paper 13869. Bonn.
- Eichhorst, W., P. Marx, U. Rinne et al. (2021). IZA COVID-19 crisis response monitoring: the second phase of the crisis. IZA Research Report 105. Bonn: IZA.
- Eurofound (2020). Short-time working allowances (Ordinary Wages Guarantee Fund – CIGO –, and Extraordinary Wages Guarantee Fund – CIGS –, Derogatory Wages Guarantee Fund – CID –, solidarity contracts, solidarity funds). Dublin.
<https://www.eurofound.europa.eu/it/observatories/emcc/erm/support-instrument/short-time-allowances-ordinary-wages-guarantee-fund-cigo-and-extraordinary-wages-guarantee-fund-cigs>
- European Network of Public Employment Services (2020). Short-time work schemes in the EU (May 2020). Brüssel.
- Fuest, Clemens, Florian Neumeier, Andreas Peichl (2021). Hat die Mehrwertsteuersenkung den Konsum belebt? ifo Schnelldienst digital 2(1). München.
- Giupponi, G. und C. Landais (2018). Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short-time work. CEPR Discussion Paper 13310.

- Giupponi, G. und C. Landais (2020). Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis. Voxeu.org.
- Gobierno de Espana (2021). El número de personas en ERTE se sitúa en 755.000 a 31 de diciembre. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/050120-erte.aspx>
- Government Digital Service (2020a). Check if your employer can use the Coronavirus Job Retention Scheme. London. <https://www.gov.uk/guidance/check-if-you-could-be-covered-by-the-coronavirus-job-retention-scheme>
- Government Digital Service (2020b). Coronavirus Job Retention Scheme statistics: December 2020. London. <https://www.gov.uk/government/statistics/coronavirus-job-retention-scheme-statistics-december-2020>
- Government of Canada (2021a). Canada Emergency Wage Subsidy (CEWS) London. Ottawa. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/subsidy/emergency-wage-subsidy.html>
- Government of Canada (2021b). Claims to date - Canada emergency wage subsidy (CEWS). Ottawa. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/subsidy/emergency-wage-subsidy/cews-statistics.html>
- Hensvik, L. und O.N. Skans (2020). Sweden (October 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn. https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_se_202010.pdf
- Hijzen, A. und S. Martin (2013). The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: A cross-country analysis. IZA Journal of Labor Policy 2:5.
- Hijzen, A. und D. Venn (2011). The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession. OECD Social, Employment and Migration Working Papers.
- Houseman, S.N. (2020). United States (November 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn. https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_us_202011.pdf
- Ifo Institut (2021). Kurzarbeit sinkt im Dezember geringfügig. Pressemitteilung 04.01.2021. München. <https://www.ifo.de/node/60859>
- Jongen, E. und P. Verstraten (2020). Netherlands (November 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn. https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_nl_202011.pdf
- Konle-Seidl, R. (2020). Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise? IAB Forschungsbericht 4/2020. Nürnberg.
- Le Figaro (2021). L'activité partielle a coûté 27 milliards d'euros en 2020, selon le ministère du Travail, 27.1.21. <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/l-activite-partielle-a-coute-27-milliards-d-euros-en-2020-selon-le-ministere-du-travail-20210127>
- Ministerio De Trabajo Y Economía Social (o. J.). Preguntas frecuentes sobre las nuevas medidas del III Acuerdo Social En Defensa Del Empleo. Madrid. https://prensa.mites.gob.es/WebPrensa/salamultimedia/documento_enlaces/covid/PreguntasFrecuentesERTE.pdf
- Ministère du Travail, de L'Emploi et de L'Insértion (2020). L'emploi salarié - données trimestrielles depuis 1971. Paris. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/xls/donnees_trimestrielles_emploi_salarie_2020t3.xls

- Ministère du Travail, de L'Emploi et de L'Insertion (2021). Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire. Paris. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/7578ba8554efbae2fc424f5b0d40a50f/Dares_TdB_marche-travail-crise%20sanitaire_5%20janvier%202021.xlsx
- Ministry of Business, Innovation and Employment (2020). Wage Subsidy Schemes. Wellington. <https://www.employment.govt.nz/leave-and-holidays/other-types-of-leave/coronavirus-workplace/wage-subsidy/>
- Ministry of Employment and Labor, Republic of Korea (2020). Responding to COVID-19 – Emergency Employment Measures. Sejong. https://www.moel.go.kr/english/download_eng.jsp?type=&file=Responding%20to%20COVID-19%20-%20Emergency%20Employment%20Measures.pdf
- Ministry of Social Development (2020). Data file- Income Support and Wage Subsidy Weekly Update- 30 October 2020. Wellington. <https://www.msdc.govt.nz/documents/about-msdc-and-our-work/publications-resources/statistics/benefit/2020/income-support-and-wage-subsidy-weekly-update/data-file-income-support-and-wage-subsidy-weekly-update-30-october-2020.xlsx>
- Müller, T. und T. Schulten (2020). Ensuring fair short-time work – a European overview. ETUI Policy Brief 7/20.
- OECD (2020a). OECD Employment Outlook 2020. Worker Security and the COVID-19 Crisis. Paris.
- OECD (2020b). Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond (updated on 12 October 2020). Paris.
- OECD (2020c). Gross domestic product (GDP). Paris. <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702>
- OECD (2021). Short-Term Labour Market Statistics: Monthly Unemployment Rates. Paris. <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=36324>
- Office for National Statistics (2020). Number of People in Employment (aged 16 and over, seasonally adjusted). London. <https://www.ons.gov.uk/generator?format=xls&uri=/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/timeseries/mgrz/lms>
- Oh, S.-B. (2020). Reform of the Employment Retention Subsidy Against COVID-19, KLI Working Paper 2020-06.
- Österreichische Sozialversicherung (2020). Statistische Daten aus der Sozialversicherung – Beschäftigte in Österreich – Dezember 2020. Wien. <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.741839&version=1610454945>
- Pulse by Maeil Business News Korea (2020). Nearly 1,000 Korean travel agencies go bust since COVID-19 outbreak. Seoul. <https://pulsenews.co.kr/view.php?year=2020&no=982355>
- Ramos, R. (2020). Spain (October 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn. https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_es_202010.pdf
- Regeringskansliet (2021). Korttidspermittering. Stockholm. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/om-forslaget-korttidspermittering/>

- Rodriguez Cózar, C. (2020). España acumula 746.900 personas en ERTE y un gasto de 13.392 millones de euros. Economía Digital. https://www.economiadigital.es/economia/espana-acumula-746-900-personas-en-erte-y-un-gasto-de-13-392-millones-de-euros_20110000_102.html
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2020a). Die Lage auf dem Arbeitsmarkt – Dezember 2020. Bern.
https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/Die%20Lage%20auf%20dem%20Arbeitsmarkt/arbeitsmarkt_2020/alz_12_2020.pdf.download.pdf/PRESSEDOK2012_D.pdf
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2020b). Arbeitslosenzahlen – Die Lage auf dem Arbeitsmarkt 2020. Bern.
<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosenzahlen.html>
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2021a). Analyse (Übersicht). Bern.
<https://www.amstat.ch/v2/index.jsp?lang=de>
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2021b). Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit. Bern.
https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html
- Statista (2021). Value of claims made by companies from the job retention scheme in the UK 2020. Hamburg. <https://www.statista.com/statistics/1122100/uk-cost-of-furlough-scheme/#:~:text=As%20of%20December%2013%2C%202020,the%20end%20of%20October%202020.>
- Statistics Canada (2021). Employment by class of worker, monthly, seasonally adjusted (x 1,000). Ottawa.
<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1410028802&pickMembers%5B0%5D=1.1&pickMembers%5B1%5D=3.1&cubeTimeFrame.startMonth=02&cubeTimeFrame.startYear=2020&referencePeriods=20200201%2C20200201>
- Statistics New Zealand (2020). Household labour force survey: September 2020 quarter. Auckland.
<https://www.stats.govt.nz/assets/Uploads/Labour-market-statistics/Labour-market-statistics-September-2020-quarter/Download-data/household-labour-force-survey-september-2020-quarter.xlsx>
- Tae-joon, K. und Hyo-jin, K. (2020). Mass layoffs feared after Korea's job-retention program expires in Sept. Pulse by Maeil Business News Korea. Seoul.
<https://pulsenews.co.kr/view.php?year=2020&no=832608>
- Tillväxtverket (2021). Statistik om korttidsarbete. Stockholm.
https://tillvaxtdata.tillvaxtverket.se/tillvaxtdata_public#page=2154cfb6-d21c-42ac-90b8-5717229b9f4e
- Tobin, S. und A. Sweetman (2020). Canada (November 2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. Bonn.
https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_ca_202011_2.pdf
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2021). Derde periode NOW: helpt toekenningen naar horeca en detailhandel.
<https://www.uwv.nl/overuuv/pers/persberichten/2021/derde-periode-now-helpt-toekenningen-naar-horeca-en-detailhandel.aspx>

Literaturverzeichnis

U.S. Bureau of Labor Statistics (2021). Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics survey (National). Massachusetts.

<https://beta.bls.gov/dataViewer/view/timeseries/CES0000000001>

U.S. Department of Labor (2021). Weeks Claimed in All Programs (01/09/2021). Washington.

<https://oui.doleta.gov/unemploy/DataDashboard.asp>

Wiener Zeitung (2021). Sozialpartner einig bei Homeoffice.

<https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/oesterreich/2088746-Sozialpartner-einig-bei-Homeoffice.html>

Hinweis: Alle hier angegebenen Links wurden zuletzt am 28. Februar 2021 aufgerufen.

ANHANG: Glossar Corona-Hilfen

Kurzarbeitergeld

Kurzarbeitergeld kann beantragt werden, wenn Arbeitsausfälle, zum Beispiel aufgrund von ausbleibenden Aufträgen oder fehlenden Zulieferungen, gegeben sind. Rückwirkend zum 1. März 2020 geltende Änderungen zur besseren Bewältigung der Corona-Krise umfassen folgende Regelungen: 1) Die Zahl der im Betrieb Beschäftigten, die vom Arbeitsausfall betroffen sein müssen, wurde von einem Drittel auf zehn Prozent abgesenkt. 2) Die von den Arbeitgebern während des Kurzarbeitergeldbezugs allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge werden in pauschalierter Form durch die Bundesagentur für Arbeit erstattet. 3) Leiharbeitnehmern wird der Zugang zum Kurzarbeitergeld vorübergehend eröffnet. 4) Die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes wurde für Betriebe, die bis zum 31. Dezember 2020 Kurzarbeit eingeführt haben, auf bis zu 24 Monate, längstens bis zum 31. Dezember 2021, verlängert. 5) Die Hinzuverdienstmöglichkeiten während der Kurzarbeit wurden ausgeweitet. 6) Für alle Beschäftigten, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31. März 2021 entstanden ist, wurde das Kurzarbeitergeld stufenweise ab dem 4. Monat und dann in einer weiteren Stufe ab dem 7. Monat des Bezugs auf bis zu 80 bzw. 87% erhöht.

Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (bei Quarantäne, Tätigkeitsverbot, Schließung von Schule oder Betreuungseinrichtung)

Entschädigungszahlungen nach dem Infektionsschutzgesetz können Erwerbstätige erhalten, die aufgrund einer behördlich angeordneten Quarantäne oder eines behördlich angeordneten Tätigkeitsverbots ihrer Erwerbstätigkeit nicht nachgehen können und deshalb einen Verdienstaufschlag erleiden. Ein Anspruch auf Entschädigung kann auch bestehen, falls Erwerbstätige wegen der Schließung von Kinderbetreuungseinrichtungen oder Schulen ihre Kinder selbst betreuen müssen und dadurch einen Verdienstaufschlag erleiden.

Verlängerung der Bezugsdauer von ALG I

Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengelds wurde um drei Monate verlängert. Dies betrifft Personen, deren Anspruch zwischen 1. Mai 2020 und 31. Dezember 2020 geendet hätte.

Vereinfachte Zugänge zu Sozialleistungen (ALG II, Kinderzuschlag und Wohngeld)

Der erleichterte Zugang zum ALG II (gültig vom 1. März 2020 bis 31. März 2021) soll vermeiden, dass Erwerbstätige – insbesondere Solo-Selbstständige, Kleinunternehmer und Erwerbstätige mit erheblichen Einkommenseinbußen in Kurzarbeit – aufgrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise in existenzielle Not geraten. In diesem Zusammenhang wurden etwa die Vermögensprüfung befristet ausgesetzt und die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung befristet als angemessen anerkannt. Im Rahmen des vereinfachten Zugangs zum Kinderzuschlag wird zur Prüfung nur noch das Einkommen der Eltern aus dem letzten Monat – nicht aus den letzten sechs Monaten – vor der Antragsstellung verwendet und Vermögen nur noch in Ausnahmefällen berücksichtigt. Die Verwaltungsvereinfachungen beim Wohngeld umfassen eine formlose Antragstellung, die Möglichkeit zur Nachreichung von Nachweisen und ausgesetzte Plausibilitätsprüfungen.

Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)

Der WSF stellt Unternehmen branchenübergreifend Hilfen zur Stärkung ihrer Kapitalbasis und zur Überwindung von Liquiditätsengpässen bereit. Er hat ein Gesamtvolumen von bis zu 600 Mrd. Euro. Er richtet sich zunächst an große Unternehmen der Realwirtschaft und sieht zwei – kombiniert anwendbare – Stabilisierungsinstrumente vor: 1) Garantien des Bundes zur Absicherung von Krediten einschließlich Kreditlinien und Kapitalmarktprodukten im Fremdkapitalbereich (insgesamt bis zu 400 Mrd. Euro) und 2) Rekapitalisierungen zur direkten Stärkung des Eigenkapitals (insgesamt bis zu 100 Mrd. Euro). Antragsberechtigt sind Unternehmen der Realwirtschaft, die in den letzten beiden bilanziell abgeschlossenen Geschäftsjahren vor dem 1. Januar 2020 mindestens zwei der drei folgenden Bedingungen erfüllt haben: 1) mehr als 43 Millionen Euro Bilanzsumme, 2) mehr als 50 Millionen Euro Umsatzerlöse und 3) mehr als 249 Beschäftigte (im Jahresdurchschnitt).

Überbrückungshilfen (inkl. November- und Dezemberhilfen)

Unternehmen, die sich nicht für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds qualifizieren und deren Umsatz in den Monaten April und Mai 2020 insgesamt um mindestens 60% gegenüber April und Mai 2019 zurückgegangen war, konnten zunächst Überbrückungshilfe I beantragen (Umsatzeinbruch von mindestens 50 Prozent in zwei zusammenhängenden Monaten im Zeitraum April bis August 2020) oder sich für die anschließende Überbrückungshilfe II qualifizieren (Umsatzeinbruch von mindestens 30 Prozent im Durchschnitt der Monate April bis August 2020). Dabei können bis zu 80% (90%) der betrieblichen Fixkosten bis maximal 50.000 Euro pro Monat für maximal drei (vier) Monate (ohne Zurückzahlung) erstattet werden. Unternehmen, Betriebe, Selbstständige, Vereine und Einrichtungen, deren Betrieb temporär ab November/Dezember 2020 geschlossen wurde, werden mit Hilfe der November-/Dezemberhilfe unterstützt. Betroffene erhalten Zuschüsse von 75 Prozent ihres jeweiligen Vergleichsumsatzes im November/Dezember 2019, tageweise anteilig für die Dauer des coronabedingten Lockdowns.

Corona-Soforthilfen für Solo-Selbstständige / Kleinstunternehmen

Solo-Selbstständige/Kleinstunternehmen und Angehörige der Freien Berufe, die durch die Corona-Krise in Schwierigkeiten geraten sind, sollen mit den Corona-Soforthilfen unterstützt werden. Sie erhalten eine Einmalzahlung von bis zu 9.000 Euro (bis zu fünf Beschäftigte/Vollzeitäquivalente) bzw. 15.000 Euro (bis zu zehn Beschäftigte/Vollzeitäquivalente) für drei Monate zur Sicherstellung ihrer Liquidität. Möglichen Liquiditätsengpässen wegen laufender Betriebskosten (Mieten und Pachten, Kredite für Betriebsräume oder Leasingraten) soll so entgegengewirkt werden. Diese Zahlung muss nicht zurückgezahlt werden.

Ausbildungs- und Übernahmeprämie

Um von der Corona-Krise betroffene KMU dabei zu unterstützen, weiterhin auszubilden, können diese Förderungen aus dem Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ beantragen. In diesem Rahmen fördert die Ausbildungsprämie Betriebe, die trotz Pandemie die gleiche Anzahl an Ausbildungsverträgen für das Ausbildungsjahr 2020 abschließen wie im Durchschnitt der Jahre 2017-2019, mit 2.000 Euro, für jeden darüber hinaus gehenden Ausbildungsvertrag mit 3.000 Euro. KMU, die trotz Kurzarbeit die Ausbildung regulär fortsetzen, erhalten einen Zuschuss in Höhe von 75% der Ausbildungsvergütung. Bildet ein Betrieb Auszubildende aus einem

Anhang

anderen Betrieb weiter aus, der infolge der Corona-Krise insolvent ist, kann das Unternehmen eine Übernahmeprämie von 3.000 Euro pro Insolvenzlehrling beantragen.

Temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer

Die Umsatzsteuersätze wurden befristet vom 1. Juli 2020 bis zum 31. Dezember 2020 von 19 auf 16 Prozent und von sieben auf fünf Prozent gesenkt.

Familienbonus

Der Familienbonus ist Teil des Corona-Konjunkturpakets der Bundesregierung. Familien erhalten ihn als finanzielle Hilfe, da sie während der Corona-Krise besonderen Belastungen ausgesetzt sind. Für Kinder, für die im September 2020 Anspruch auf Kindergeld bestand, erfolgte die Auszahlung im September 2020 (200 Euro) und im Oktober 2020 (100 Euro).

Erhöhter Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

Alleinerziehende werden bei der Lohn- und Einkommensteuer mit einem besonderen Steuerfreibetrag in Höhe von normalerweise 1.908 Euro jährlich entlastet. Dieser Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende wird für die Jahre 2020 und 2021 auf 4.008 Euro jährlich erhöht, bleibt jedoch ab dem zweiten Kind unverändert. Mit der Erhöhung wird die besondere Belastung Alleinerziehender während der Corona-Pandemie berücksichtigt.

ANHANG: Befragte Expertinnen und Experten

Unser Dank gilt den folgenden Forscherinnen und Forschern, deren Einschätzungen zur Effizienz und Effektivität verschiedener Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie durch ihre Teilnahme an der Expertenbefragung in diese Kurzexpertise eingeflossen sind:⁶

- Dr. Bodo Aretz (Sachverständigenrat Wirtschaft)
- Prof. Dr. Ronald Bachmann (RWI, DICE)
- Prof. Dr. Christian Bayer (Universität Bonn)
- Prof. Dr. Thomas Beissinger (Universität Hohenheim)
- Prof. Dr. Lutz Bellmann (IAB, Universität Erlangen-Nürnberg)
- Prof. Dr. Martin Biewen (Universität Tübingen)
- Prof. Dr. Uwe Blien (IAB, Universität Bamberg)
- Prof. Dr. Bernhard Boockmann (IAW, Universität Tübingen)
- Prof. Dr. Sebastian Till Braun (Universität Bayreuth)
- Prof. Dr. Christian Bredemeier (Universität Wuppertal)
- Prof. Dr. Alexander M. Danzer (KU Eichstätt-Ingolstadt)
- Jun.-Prof. Dr. Wolfgang Dauth (Universität Würzburg)
- Dr. Barbara Dietz (Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Regensburg)
- Prof. Dr. Thomas Dohmen (Universität Bonn)
- Dr. Mathias Dolls (ifo Institut)
- Prof. Dr. Christian Dreger (DIW Berlin, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder))
- Prof. Guido Friebel, Ph.D. (Goethe-Universität Frankfurt)
- Prof. Dr. Hans-Martin von Gaudecker (Universität Bonn)
- Prof. Dr. Laszlo Goerke (IAAEU, Universität Trier)
- Dr. Maximilian Göthner (Universität Jena)
- Prof. Dr. Michael Grimm (Universität Passau)
- Prof. Dr. Peter Haan (DIW Berlin, FU Berlin)
- Prof. Dr. Guido Heineck (Universität Bamberg)
- Prof. Dr. Boris Hirsch (Leuphana Universität Lüneburg)
- Prof. em. Dr. Olaf Hübler (Leibniz Universität Hannover)
- Prof. Dr. Bernd Irlenbusch (Universität zu Köln)
- Prof. Dr. Philip Jung (TU Dortmund)
- Prof. Dr. Falko Jüßen (Bergische Universität Wuppertal)
- Jun.-Prof. Dr. Andreas Lichter (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf)
- Prof. Dr. Paul Marx (Universität Duisburg-Essen)
- Prof. Dr. Christian Merkl (Universität Erlangen-Nürnberg)
- Prof. Dr. Samuel Mühlemann (Ludwig-Maximilians-Universität München)
- Prof. Dr. Markus Pannenberg (FH Bielefeld)
- Prof. Dr. Andreas Peichl (ifo Institut, Ludwig-Maximilians-Universität München)
- PD Dr. Friedhelm Pfeiffer (ZEW Mannheim)
- Prof. Dr. Pia Pinger (Universität zu Köln)
- Prof. Panu Poutvaara, Ph.D. (ifo Institut, Ludwig-Maximilians-Universität München)
- Prof. Dr. Patrick A. Puhani (Leibniz Universität Hannover)
- Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D. (Universität Erlangen-Nürnberg)

⁶ Die hier aufgeführten 53 Personen (der insgesamt 60 Personen, die an der Expertenbefragung teilgenommen haben) stimmten ihrer namentlichen Nennung zu.

Anhang

- Prof. Dr. Andreas Roider (Universität Regensburg)
- Prof. Dr. Ralph Rotte (RWTH Aachen)
- Prof. Dr. Thorsten Schank (Universität Mainz)
- Jun.-Prof. Dr. Amelie Schiprowski (Universität Bonn)
- Prof. Dr. Claus Schnabel (Universität Erlangen-Nürnberg)
- Prof. Dr. Jürgen Schupp (DIW Berlin, FU Berlin)
- Prof. Dr. Sebastian Siegloch (Universität Mannheim)
- Prof. Dr. Alexandra Spitz-Oener (Humboldt-Universität Berlin)
- Prof. Dr. Max F. Steinhardt (FU Berlin)
- Prof. Dr. Gesine Stephan (IAB, Universität Erlangen-Nürnberg)
- Prof. Dr. Jens Suedekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf)
- Prof. Dr. Stephan L. Thomsen (Leibniz Universität Hannover)
- Prof. Dr. Gert G. Wagner (Max-Planck-Institut für Bildungsforschung)
- Prof. Dr. Klaus Wälde (Universität Mainz)

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.