ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Klös, Hans-Peter; Schäfer, Holger

Working Paper

Arbeitsmarktpolitik: Corona-Effekte und Handlungsoptionen. Eine beschäftigungspolitische Einordnung

IW-Policy Paper, No. 20/2020

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Klös, Hans-Peter; Schäfer, Holger (2020) : Arbeitsmarktpolitik: Corona-Effekte und Handlungsoptionen. Eine beschäftigungspolitische Einordnung, IW-Policy Paper, No. 20/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/224991

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Aktuelle politische
Debattenbeiträge

IW-Policy Paper 20/20

Arbeitsmarktpolitik: Corona-Effekte und Handlungsoptionen

Eine beschäftigungspolitische Einordnung

Hans-Peter Klös / Holger Schäfer

Köln, 30.09.2020

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **3**

1 Der Arbeitsmarkt im sechsten Monat der Krise **4**

2 Corona als Stressfaktor **7**

3 Maßnahmen auf der Arbeitsnachfrageseite **10**

3.1 Konjunkturbezogene Maßnahmen 10

3.2 Strukturbezogene Maßnahmen 15

4 Maßnahmen auf der Arbeitsangebotsseite **20**

4.1 Konjunkturbezogene Maßnahmen 20

5.2 Strukturbezogene Maßnahmen 22

5 Ausblick **25**

Literatur **27**

Abstract **31**

Tabellenverzeichnis **32**

Abbildungsverzeichnis **32**

JEL-Klassifikation:

J21 - Arbeitskräfte und Beschäftigung, Größe und Struktur

J23 - Arbeitsnachfrage

J24 - Humankapital, Fähigkeiten, Berufswahl, Arbeitsproduktivität

J65 - Arbeitslosenversicherung, Abfindung, Betriebsschließungen

Zusammenfassung

Der deutsche Arbeitsmarkt wird von den Folgen der Coronakrise in Mitleidenschaft gezogen. Damit drohen auch negative Folgewirkungen, etwa bei wichtigen Verteilungsindikatoren. Insbesondere wegen des starken Einsatzes von Kurzarbeit fällt der Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit aber gemessen am Nachfrage- und Produktionseinbruch bisher vergleichsweise gering aus. Dazu hat auch ein bisher nicht dagewesener koordinierter Instrumenteneinsatz der Finanzpolitik, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik beigetragen, mit dem breite Schutzschirme sowohl für Unternehmen wie auch für Beschäftigte aufgespannt worden sind. Diese haben sowohl auf der Arbeitsnachfrage- als auch auf der Arbeitsangebotsseite des Arbeitsmarktes angesetzt und die Beschäftigung deutlich stabilisiert. Eine erste Evaluation der Zielgenauigkeit der umfangreichen konjunktur- und arbeitsmarktstabilisierenden Maßnahmen - neben dem Kurzarbeitergeld sind dies z.B. Sofort- und Überbrückungshilfen, der Wirtschaftsstabilisierungsfonds, aber auch der erleichterte Zugang zur Grundsicherung für Selbständige - steht aber noch aus.

Wegen der finanziellen Dimensionen des Mitteleinsatzes lassen sich die ergriffenen Maßnahmen aber nicht unbegrenzt weiterführen. Jenseits der aktuellen Konjunkturstabilisierung gibt es daher zunehmend eine Debatte über strukturell wirkende Maßnahmen zur weiteren Stabilisierung des Arbeitsmarktes nach der Krise. Hier stehen sich im Kern zwei grundsätzliche Denkschulen gegenüber: Ein zentraler politischer Debattenstrang thematisiert die Wiederbelebung von Arbeitszeitverkürzungs- und Grundeinkommenskonzepten, ergänzt um weitergehende Rechtsansprüche für Beschäftigte, etwa im Bereich Home-Office und bei Weiterbildung und Qualifizierung. Ein anderer Debattenstrang zielt auf die Förderung flexibler Beschäftigungsformen und die Senkung der Einstellungsbarrieren für Unternehmen, etwa im Arbeitszeit-, Befristungs- und Selbständigkeitsrecht.

Eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung wird kritisch bewertet, weil sie zu einer sinkenden Stundenproduktivität und steigenden Lohnstückkosten führt. Ein bedingungsloses Grundeinkommen wirkt sich negativ auf das Arbeitsangebot aus und ist nicht finanzierbar. Ein Recht auf Homeoffice griffe in das Dispositionsrecht von Unternehmen ein. Die Regelungen zum Home-Office gehören vielmehr eindeutig auf die betriebliche Ebene. Hingegen kann eine verstärkte Weiterbildung positiv wirken. Mit Blick auf eine durch das Qualifizierungschancengesetz ohnehin verbreiterte Förderkulisse besteht aber neben einer fraglichen Effektivität die Gefahr von verstärkten Mitnahmeeffekten. Dies würde bei einem Recht auf Weiterbildung noch in besonderer Weise gelten. Zu prüfen sind demgegenüber eine temporäre Änderung des Befristungsrechts bei Neueinstellungen durch eine Aussetzung des Vorbeschäftigungsverbots, die Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes hinsichtlich der wöchentlichen Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten sowie die Erleichterung flexibler Beschäftigung, etwa durch eine Aussetzung der Höchstüberlassungsdauer in der Zeitarbeit und ein verändertes Statusfeststellungsverfahren bei der Abgrenzung abhängiger von selbständiger Beschäftigung. Für Existenzgründer ist wichtig, dass das bewährte Instrumentarium von Werk- und Dienstverträgen weiterhin werden kann. Auch der Einsatz von IT-Freelancern in Unternehmen sollte erleichtert werden.

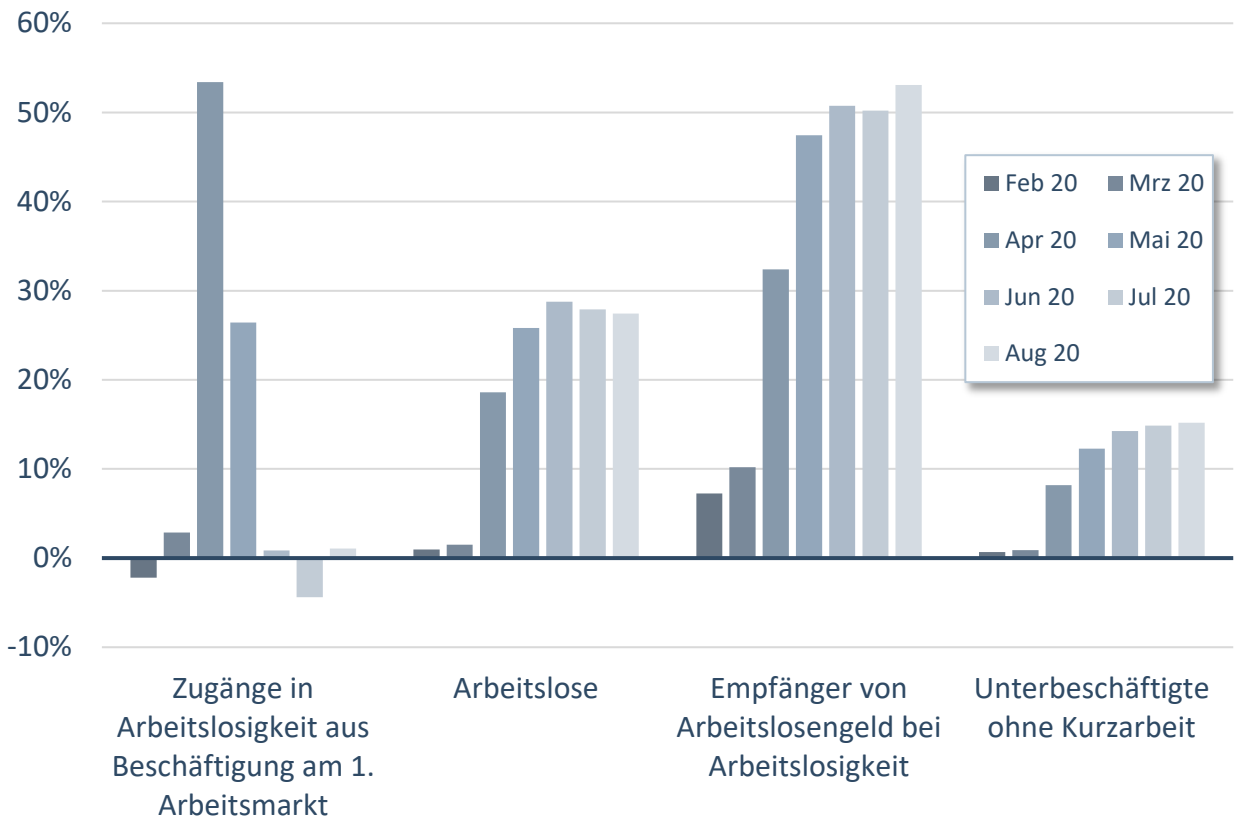
1 Der Arbeitsmarkt im sechsten Monat der Krise

Die Corona-Krise trifft den Arbeitsmarkt in diesem Jahr erheblich stärker als die Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009, als negative Arbeitsmarktwirkungen noch weitgehend vermieden werden konnten. Ein wesentlicher Teil des Rückgangs der Arbeitskräftenachfrage wird derzeit durch die Verkürzung der Arbeitszeit realisiert. Im zweiten Quartal 2020 ging zwar auch die Anzahl der Arbeitnehmer um 1,1 Prozent gegenüber dem Vorjahresquartal zurück, wobei es sich jedoch überwiegend um eine Reduzierung der Anzahl der Teilzeitbeschäftigten handelte. Als wenig stabil erwiesen sich vor allem geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Wesentlich stärker wirkte allerdings die Verringerung der pro-Kopf-Arbeitszeit auf das Arbeitsvolumen, die um 8,9 Prozent abnahm. Der Rückgang um 28 Stunden je Arbeitnehmer im Quartal ging mit 19 Stunden zum größten Teil auf den Kurzarbeitereffekt zurück. Aber auch der Abbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten und von Überstunden spielte eine Rolle. Die Anzahl der Kurzarbeiter stieg im April auf knapp 6 Millionen. Bis Juni ist die Anzahl nach vorläufigen Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit erst auf 5,4 Millionen gesunken. Im Jahresdurchschnitt ist mit über drei Millionen Kurzarbeitern zu rechnen.

Wegen der umfänglichen Nutzung der Kurzarbeit fällt die Anzahl der Entlassungen bisher vergleichsweise gering aus. In der ersten Phase des Lockdowns stieg der Zugang in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit – was als Indikator für die Anzahl der Entlassungen interpretiert werden kann – zwar zunächst stark an (Abbildung 1-1). Allerdings verebbte diese erste Entlassungswelle recht schnell. Schon im Juni war die Anzahl gegenüber dem Vorjahr kaum noch erhöht, was sich bis August auch nicht änderte. Der vorübergehend erhöhte Zugang in Arbeitslosigkeit reichte indes aus, um einen Anstieg der Arbeitslosigkeit um über 25 Prozent auszulösen. Allerdings zeigt der Vergleich mit der Entwicklung der Unterbeschäftigung, dass eine große Anzahl formal nicht arbeitsloser Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den Status der registrierten Arbeitslosigkeit wechselte, weil wegen der Abstandsgebote viele Maßnahmen nicht weiter durchgeführt werden konnten. Insofern erscheint der Anstieg der Arbeitslosenzahl überzeichnet. Dessen ungeachtet verbleibt ein substanzieller Zuwachs, was allein die steigenden Zahlen der Leistungsempfänger im Rechtskreis SGB III zeigen, der stärker auf konjunkturelle Impulse reagiert als die eher strukturell zu verortende Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II.

Abbildung 1-1: Indikatoren der Arbeitslosigkeit

Veränderung zum Vorjahresmonat in Prozent

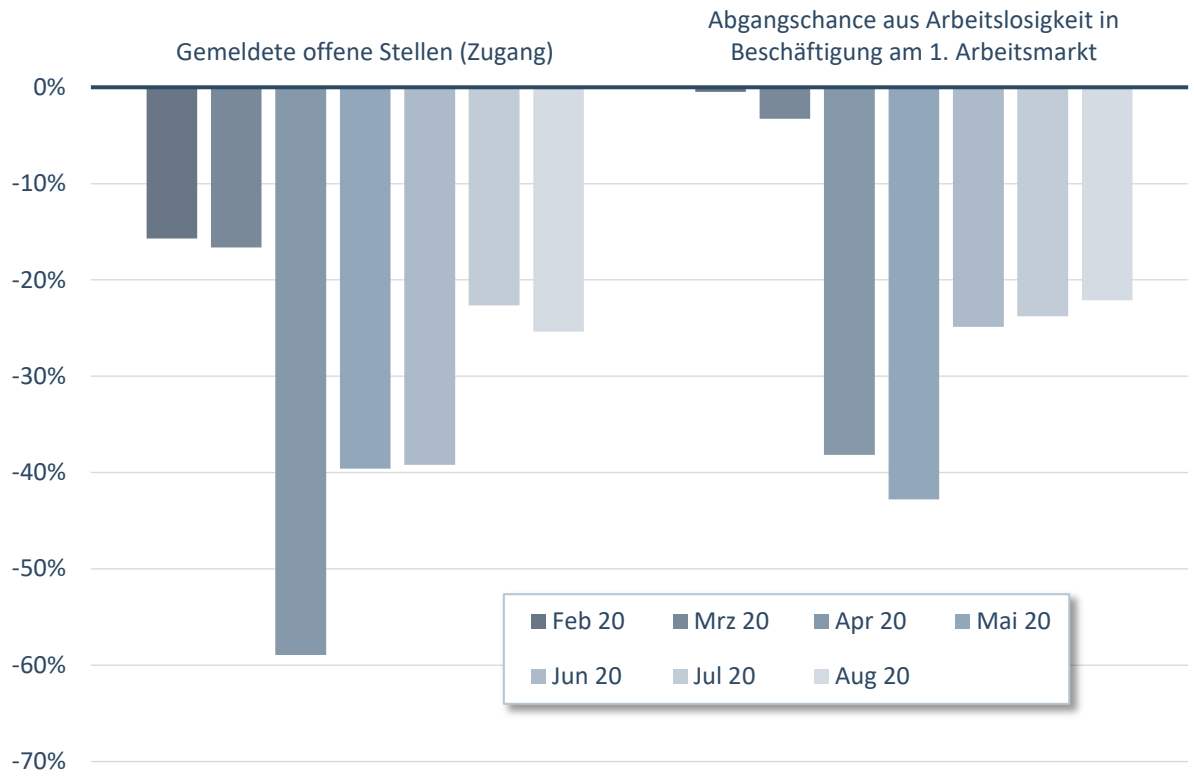


Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Deutlich beeinträchtigt ist vor allem die Entstehung neuer Beschäftigungsverhältnisse. Zurzeit gehen vergleichsweise wenige Betriebe das Risiko einer Neueinstellung ein. Der für Arbeitsuchende erschwerte Zugang in den Arbeitsmarkt lässt sich unter anderem an der Entwicklung des Stellenangebotes illustrieren (Abbildung 1-2). Die Anzahl der den Arbeitsagenturen neu gemeldeten offenen Stellen ging im April um fast 60 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat zurück. Zwar war auch schon vor der Corona-Pandemie eine Abschwächung zu beobachten, diese fiel mit 12 bis 13 Prozent jedoch deutlich geringer aus. Obwohl sich die Anzahl der Meldungen mittlerweile wieder etwas erholt hat, verbleibt ein deutlich erhöhter Rückgang gegenüber dem Vorjahr, der mutmaßlich auf die Einschränkungen im Zuge der Pandemie zurückzuführen ist. Im Ergebnis verschlechtert sich die Chance der Arbeitslosen im Bestand, eine neue Stelle zu finden. Die sogenannte Abgangschance sank im Mai um über 40 Prozent zum Vorjahresmonat. Die mittlerweile eingetretene Entspannung hat aber das Problem nicht gelöst. Vielmehr lag die Abgangschance auch im August noch über 20 Prozent unter dem Vorjahresniveau. Die verringerte Chance des Zugangs zum Arbeitsmarkt trifft einerseits Arbeitslose aus dem Bestand, deren Anzahl dadurch auch ohne weitreichende Entlassungen ansteigt. Andererseits haben es Berufseinsteiger und -wiedereinsteiger zurzeit schwerer als üblich, was sich zum Beispiel in einer überproportional ansteigenden Jugendarbeitslosigkeit zeigt.

Abbildung 1-2: Indikatoren des Arbeitsmarktzugangs

Veränderung zum Vorjahresmonat in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Von dieser Seite geraten sowohl die Entwicklung der Erwerbstätigkeit als auch die der Arbeitslosigkeit unter Druck. Die Anzahl der Erwerbstätigen wird in diesem Jahr erheblich sinken. Der Rückgang von 0,9 Prozent ist der größte seit dem Jahr 2003. Vergleichsweise stabil bleibt zurzeit die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die im Mai nur knapp 100.000 unter dem Niveau des Vorjahres lag, während die Erwerbstätigkeit im gleichen Monat einen Rückgang von fast 630.000 zum Vorjahr verzeichnete. Überdurchschnittlich geht die Anzahl der geringfügig Beschäftigten und der Selbstständigen zurück – was insofern zu erwarten ist, als dass für diese Erwerbstätigen kein Anspruch auf Kurzarbeitergeld besteht. Bei fortdauernder Beeinträchtigung durch die Pandemie muss aber damit gerechnet werden, dass auch Kurzarbeiter in zunehmendem Maße ihre Arbeitsplätze verlieren. Bei der registrierten Arbeitslosigkeit wird sich ein erheblicher Zuwachs von 500.000 Personen im Jahresdurchschnitt ergeben.

Die konjunkturelle Belebung wird im kommenden Jahr zu einer Entspannung führen. Die Erwerbstätigkeit wird wieder ansteigen, allerdings wird der Anstieg mit 0,2 Prozent eher gering ausfallen. Die Gründe liegen erstens darin, dass die steigende Arbeitskräftenachfrage zunächst wieder über eine zunehmende Arbeitszeit realisiert wird. Die Betriebe werden die weitere Entwicklung abwarten, bevor sie das Risiko von Neu- oder Wiedereinstellungen eingehen. Zweitens kommt es durch die negative Entwicklung im zweiten Halbjahr 2020 zu einem Unterhangeffekt im Jahr 2021. Entsprechend zu dem zögerlichen Aufbau neuer Beschäftigungsverhältnisse wird

sich auch der Abbau der gestiegenen Arbeitslosigkeit nur langsam vollziehen. Somit wird der Arbeitsmarkt im Jahr 2021 noch nicht wieder den Stand vor der Corona-Krise erreichen.

2 Corona als Stressfaktor

Die coronabedingte Eintrübung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in Deutschland beendete einen mehr als zehnjährigen Aufschwung am deutschen Arbeitsmarkt. Dieser stand in einem bemerkenswerten Kontrast zu früheren pessimistischen Debatten über die Zukunft von Arbeit in Deutschland und anderen hochentwickelten Volkswirtschaften. Die spektakuläre Entwicklung des Arbeitsmarktes seit dem Jahr 2005, als zwischenzeitlich über 5 Millionen Arbeitslose registriert waren, hat sich seither aber nicht nur positiv auf direkte Arbeitsmarktoutcomes wie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ausgewirkt, sondern auch auf andere Variablen wie Einkommensarmut und -verteilung, Lebensqualität, Gesundheit und fiskalische Kosten.

Die positiven *Verteilungsfolgen* der Arbeitsmarktentwicklung zeigen sich bei der personellen und bei der funktionalen Einkommensverteilung. Die wieder gestiegene Lohnquote ist eine wichtige Indikation dafür, dass der Faktor Arbeit an der gestiegenen gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung partizipieren konnte. Auch bei anderen Verteilungsindikatoren wirkte sich die gute Arbeitsmarktsituation positiv aus: Die Armutsgefährdungsquote in Deutschland lag 2018 bei Arbeitslosen bei knapp 70 Prozent, bei Erwerbstätigen unter 10 Prozent, bei Nichterwerbstätigen bei rund 25 Prozent und bei Ruheständlern unter 20 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2020). Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten, die ihre Verdienste durch Grundsicherungsleistungen aufstocken müssen, ist seit 2012 um 80.000 auf 122.000 im Juni 2019 zurückgegangen (BA, 2020a). Der Anteil der Personen, die trotz einer Vollzeiterwerbstätigkeit Lohnergänzungsleistungen bezogen, ist auf rund 3,5 Prozent aller Grundsicherungsbezieher gesunken.

Die *Lebenszufriedenheit* in Deutschland hatte vor der Corona-Krise einen Höchststand erreicht, die Ungleichheit bei der Lebenszufriedenheit ist deutlich zurückgegangen (Felbermayr et al., 2017). Dies ist auch ein Spiegelbild der Höchststände bei der Erwerbstätigkeit und der Niedrigstände bei Arbeitslosigkeit. Erwerbstätige Menschen geben eine signifikant höhere allgemeine Lebenszufriedenheit an als Arbeitslose: Der Wechsel einer Person aus bezahlter Beschäftigung in Arbeitslosigkeit vermindert - auf einer Skala von null (ganz und gar nicht zufrieden) bis zehn (voll und ganz zufrieden) - die individuelle Zufriedenheit um 1,19 Punkte, der umgekehrte Wechsel aus Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung erhöht deren Zufriedenheit um 1,12 Punkte. Der Zufriedenheitsverlust ist bei unfreiwilliger deutlich höher als bei freiwilliger Arbeitslosigkeit (Winkelmann/Winkelmann, 1998). Für die Lebenszufriedenheit ist das Vorhandensein von Arbeit wichtiger als die Art der Arbeit (Koch et al., 2015). Arbeitszufriedenheit und Lebenszufriedenheit sind positiv korreliert, Arbeitszufriedenheit kann als die kognitive Komponente des Wohlbefindens betrachtet werden (Diener, 1984). Arbeit ist nicht nur Einkommensquelle, sondern korreliert – bei Männern noch stärker als bei Frauen (Helliwell et al., 2017) - auch mit immateriellen Faktoren wie Teilhabe, Anerkennung durch Kollegen und Vorgesetzte und soziale Kontakte (Enste et al., 2019).

Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktstatus und *Gesundheit* sind ebenfalls belegt. Zwischen der Arbeitszufriedenheit und der Gesundheit von Beschäftigten scheint es nach einer internationalen Metastudie einen positiven Zusammenhang zu geben (Faragher et al., 2005). Für

Deutschland wurde der Zusammenhang als robust bestätigt (Fischer/Souza-Poza, 2007). Diese Durchschnittsobservation für Beschäftigung kann sich aber nach einzelnen Beschäftigungsformen differenzierter darstellen. Hingegen kann sich Arbeitslosigkeit ursächlich gesundheitlich negativ auswirken (Robert Koch Institut, 2003). Arbeitslose Menschen haben einen schlechteren Gesundheitszustand und ein höheres Risiko, krank zu werden. Arbeitssuchende weisen einen doppelt so hohen Krankenstand im Vergleich zu Erwerbstätigen auf. Stärkere psychische Beeinträchtigungen von Erwerbslosen im Vergleich zu Erwerbstätigen werden in Metaanalysen belegt. Dabei stellt die psychische Gesundheit den gesundheitlichen Bereich dar, in dem arbeitslose Menschen die größten Belastungen aufweisen (Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen, 2019). Arbeitslosigkeit als Stressor kann sich auch nachteilig auf die individuelle Resilienz auswirken (Flüter-Hoffmann et al., 2019).

Alles in allem dürften durch zunehmende Arbeitslosigkeit und den starken Einsatz von Kurzarbeit die *gesamtfiskalischen Kosten* der Arbeitslosigkeit, die von knapp 90 Milliarden Euro im Jahr 2005 auf zuletzt noch etwa 50 Mrd. € gesunken sind (IAB, 2020), im Jahr 2020 wieder stark ansteigen. Nach diesem Konzept werden nicht nur die direkten Ausgaben für Versicherungsleistungen wie Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld erfasst, sondern auch die Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen. Bereits jetzt ist absehbar, dass insbesondere die Kosten für das Kurzarbeitergeld zu beträchtlichen Defiziten im BA-Haushalt führen werden, die zu einer vollständigen Aufzehrung der bislang angesammelten Reserve von rund 26 Mrd. Euro führen wird. Darüber hinaus werden die Beschäftigungs- und Einkommensverluste auch zu Mindereinnahmen bei Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen führen.

Im Lichte dieser genannten Folgen einer verschlechterten Arbeitsmarktsituation sollen daher im Folgenden mögliche Optionen für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik diskutiert werden, die auf eine Stabilisierung der Beschäftigungsentwicklung abzielen. Für die Ableitung von Handlungsempfehlungen zur Krisenbekämpfung und für ein späteres Herauswachsen des Arbeitsmarktes aus der Krise ist es zunächst von Bedeutung, welche Annahme man über den Charakter des Post-Corona-Arbeitsmarktes trifft. Es können zwei gegensätzliche Thesen gegenübergestellt werden, denen auch unterschiedliche Politikkonzepte zugeordnet werden müssen:

- These 1: Der Arbeitsmarkt funktioniert nach den gleichen Mustern wie vor der Krise. Die wesentliche Wirkung der Pandemie besteht in einem temporären Einbruch, den es zu überwinden gilt.
- These 2: Der Arbeitsmarkt wandelt sich in der Krise so, dass es zu strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktgeschehens kommt. In diesem Fall wäre die Pandemie als Katalysator eines beschleunigten strukturellen Wandels zu sehen.

Ein Indiz für einen grundlegenden Wandel des Arbeitsmarktes ist, dass die Krise Branchen in sehr unterschiedlicher Weise betrifft. Dies lässt sich gegenwärtig an der unterschiedlichen Betroffenheit von Kurzarbeit beobachten und wird sich in den kommenden Monaten auch an der branchenspezifischen Beschäftigungsentwicklung ablesen lassen. Dies ist eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine dauerhafte strukturelle Wirkung der Pandemie. Dafür wäre Voraussetzung, dass die gegenwärtig beobachtbaren Veränderungen der branchenspezifischen – und daraus abgeleitet der erwerbsformenspezifischen – Arbeitskräftenachfrage dauerhaft Bestand haben.

Für einzelne Fälle kann dies durchaus erwartet werden. So erscheint es als wahrscheinlich, dass bis zur Verfügbarkeit eines Impfstoffs weiterhin Abstandsgebote gelten werden. Dies schränkt die Möglichkeit von einigen Branchen ein, vorhandene Kapazitäten voll auszulasten. Vorstellbar ist, dass zum Beispiel Gastronomie, Beherbergungsgewerbe, persönliche Dienstleistungen, Personenbeförderung, Messen und andere Veranstaltungen eine volle Auslastung nicht realisieren können. Die Folge sind beträchtliche Geschäftseinbußen. Im schlimmsten Fall können solche Branchen gar nicht mehr wirtschaftlich Dienstleistungen anbieten. Eine schnellere Bewältigung der Krise könnte in einem solchen Fall in erster Linie Reformen nahelegen, die den strukturellen Wandel erleichtern.

Allerdings sind diese strukturellen Wirkungen erstens keine, die sich aus einer ökonomisch bedingten Entwicklung ableiten, sondern sind vielmehr nahezu ausschließlich medizinisch und epidemiologisch begründet. Fallen diese Herleitungen weg, weil ein Impfstoff oder andere medizinische Fortschritte Abstandsgebote obsolet machen, wird es voraussichtlich auch zu einem Wegfall der Strukturveränderungen kommen. Denn es ist nicht sicher, dass sich durch die Krise langfristig und ohne direkte Vorsichtsmaßnahmen zur Vermeidung der weiteren Verbreitung der Pandemie das Nachfrageverhalten hinsichtlich bestimmter Güter und Dienste grundlegend ändert. Eine Nachfrage nach Dienstleistungen, die derzeit möglicherweise nicht wirtschaftlich angeboten werden können, besteht latent weiter. Voraussetzung für die langfristige Strukturneutralität der Krise ist indes, dass auch die wesentlichen Exportmärkte die Krise in vergleichbarem Maß überwinden. Andernfalls könnte eine verstetigte Nachfrageschwäche nach in Deutschland produzierten Gütern zu Beeinträchtigungen exportabhängiger Branchen führen.

Zweitens gibt es Branchen, die zurzeit zwar eine Reduzierung ihrer Arbeitskräftenachfrage verspüren. Diese Nachfrageschwäche geht aber zurück auf eine schwächere Nachfrage nach Gütern und Diensten, die sich aus der gestiegenen wirtschaftlichen Unsicherheit und dem Einkommensausfall der Nachfrager erklärt und nicht strukturell bedingt ist. Für diese erscheint nicht wahrscheinlich, dass sie über die Pandemie hinaus Bestand haben werden. Für diese Vermutung spricht, dass auch der Krise im Jahr 2009 keine wesentlichen strukturellen Änderungen zugeordnet werden konnten, die langfristig Bestand hatten und die nicht auch ohne Krise erfolgt wären.

Drittens ist derzeit noch offen, ob die Corona-Pandemie bereits im Gang befindliche Transformationsprozesse beschleunigt oder abbremst. Für Ersteres spricht, dass der Handlungsdruck, sich auf ein ohnehin im Wandel befindliches wirtschaftliches Umfeld anzupassen, noch einmal zunimmt – ein Beispiel ist das Spannungsverhältnis zwischen stationärem und Online-Handel – und der potenzielle Widerstand gegen erforderliche Anpassungsmaßnahmen geringer ausfällt. Für Letzteres spricht, dass vielerorts die erforderlichen finanziellen Mittel derzeit vorwiegend zur Sicherung der Liquidität eingesetzt werden und damit für Investitionen nicht mehr zur Verfügung stehen, die für eine Anpassung an ein verändertes wirtschaftliches Umfeld erforderlich sind. Strukturwandel ist ein Wesensmerkmal einer dynamischen Wirtschaft, daher werden unabhängig von der Krise Maßnahmen gefragt sein, die ihn unterstützen.

Im Folgenden werden daher ausgewählte arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen diskutiert, die derzeit bereits umgesetzt sind oder politisch diskutiert werden. Diese lassen sich zum einen danach differenzieren, ob sie auf der Arbeitsangebots- oder auf der Arbeitsnachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzen. Zum anderen wird eine Differenzierung danach

vorgenommen, ob diese Maßnahmen eher konjunktureller oder eher struktureller Natur sind. Daraus lässt sich eine Vier-Felder-Typologie arbeitsmarktbezogener Maßnahmen erstellen (Übersicht 2-1). Abschnitt 3 diskutiert Maßnahmen auf der Arbeitsnachfrageseite, Abschnitt 4 solche auf der Arbeitsangebotsseite. Das Papier stellt einzelne Maßnahmen vor, nimmt eine kurze bewertende Einordnung vor und gibt Empfehlungen für die weitere Gestaltung von Maßnahmen. Abschnitt 5 fasst zusammen.

Tabelle 2-1: Synopse arbeitsmarktbezogener Maßnahmen

	Konjunkturelle Wirkung	Strukturelle Wirkung
Arbeitsnachfrage	› Sofort- und Überbrückungshilfen › Wirtschaftsstabilisierungsfonds › Erstattung AG-Beiträge bei Kurzarbeit › Verminderte Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellungen	› Verstärkte Qualifizierung › Befristungserleichterung für Neueinstellungen › Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes › Förderung flexibler Beschäftigung
Arbeitsangebot	› Erleichterter Zugang zur Grundsicherung › Verlängertes Kurzarbeitergeld	› Recht auf Homeoffice › Arbeitszeitverkürzung/ Vier-Tage-Woche › Bedingungsloses Grundeinkommen

Quelle: eigene Zusammenstellung

Schwarz: wird bereits umgesetzt
Blau: wird diskutiert, sollte aber nicht umgesetzt werden
Grün: Sollte geprüft werden

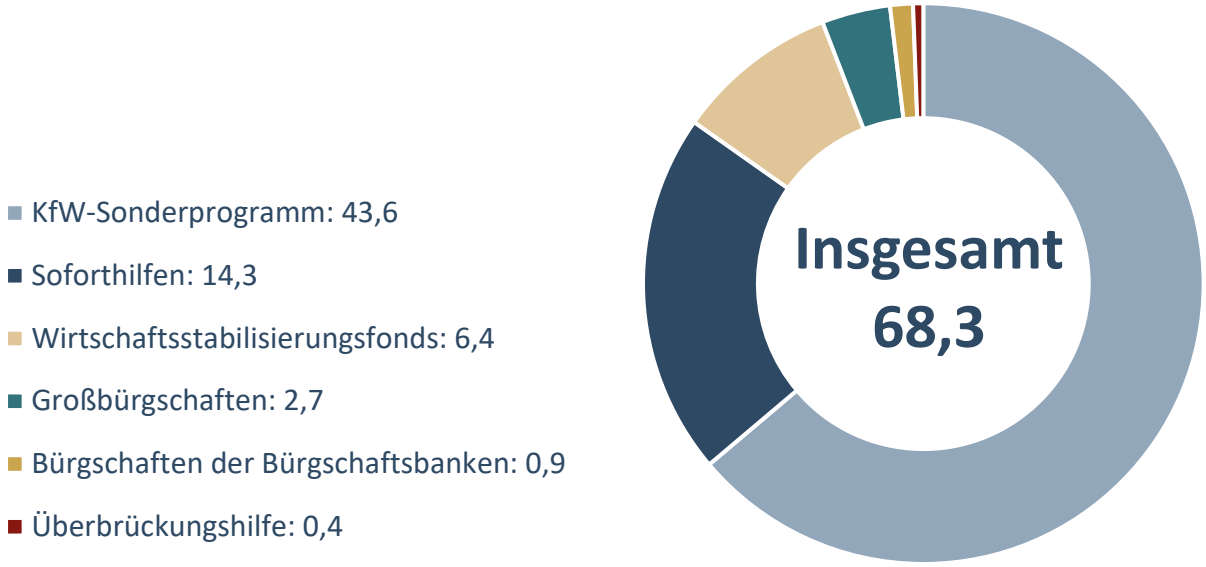
3 Maßnahmen auf der Arbeitsnachfrageseite

3.1 Konjunkturbezogene Maßnahmen

Die Stabilisierung der Arbeitsnachfrage von Unternehmen ist für die weitere Entwicklung bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit von zentraler Bedeutung. Dabei geht es zunächst primär um eine konjunkturelle Nachfragestabilisierung, insbesondere durch die Instrumente der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik, aber auch durch speziell in dieser Krise geschaffene Maßnahmen. Eine gemeinsame Motivation für konjunkturelle Maßnahmen auf der Arbeitsnachfrageseite ist die Sicherung der Liquidität von Unternehmen. Unternehmensbezogene Coronahilfen sehen neben einer Reihe von steuerlichen Maßnahmen – hier vor allem der steuerliche Verlustrücktrag – neuartige Coronahilfen für Unternehmen in Form eines KfW-Sonderprogramms, von Soforthilfen, einem Wirtschaftsstabilisierungsfonds, Bürgschaften und einer Überbrückungshilfe für KMU vor (Übersicht 3-1). Hinzu kommt noch die Erstattung der

Arbeitgeberbeiträge zur Kurzarbeit sowie der Vorschlag verminderter Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellungen. Gemeinsam ist allen Maßnahmen, dass eine Evaluation ihrer Effektivität und Effizienz bisher wegen fehlender Daten nicht möglich ist. Zudem gibt es zum Teil Verzögerungen bei der Bewilligung der Maßnahmen und beim Mittelabruf (Bundessteuerberaterkammer, 2020). Daher werden nur einige der genannten Maßnahmen auf ihre grundsätzliche Eignung für eine Stabilisierung der Arbeitsnachfrage hin abgeschätzt.

Abbildung 3-1: Bewilligte Corona-Hilfen für Unternehmen, in Mrd. €



Quelle: Bundeswirtschaftsministerium; eigene Darstellung

Sofort- und Überbrückungshilfen für Freiberufler und KMU

Diese Maßnahme schließt an das Soforthilfeprogramm für Soloselbständige, Freiberufler und KMU mit bis zu zehn Beschäftigten an. Antragsberechtigt sind Unternehmen und Organisationen aller Branchen, soweit sie sich nicht für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (siehe nachfolgender Abschnitt) qualifizieren und ihr Umsatz in den Monaten April und Mai 2020 zusammengenommen um mindestens 60 % gegenüber April und Mai 2019 zurückgegangen ist. Auch Soloselbständige und selbständige Angehörige der Freien Berufe im Haupterwerb und gemeinnützige Unternehmen und Einrichtungen können ohne Begrenzung der Zahl ihrer Beschäftigten einen Antrag stellen, soweit ihr Umsatz nicht 50 Mio. Euro bzw. ihre Bilanzsumme nicht 43 Mio. Euro übersteigt. Die Überbrückungshilfe erstattet einen Anteil der Fixkosten in einer nach dem Umsatzrückgang gestaffelten Höhe. Die Liste der förderfähigen Fixkosten erfasst dabei unter anderem Mieten und Pachten, Finanzierungskosten, weitere feste Ausgaben, Kosten für Auszubildende und Grundsteuern, anteilige pauschalierte Personalaufwendungen für Personal, das nicht in Kurzarbeit geschickt werden kann. Ein Unternehmerlohn wird indessen richtigerweise nicht erstattet, weil dies dem Grundsatz selbstständiger Erwerbstätigkeit widersprechen würde.

Die maximale Höhe der Überbrückungshilfe beträgt 50.000 Euro pro Monat für maximal drei Monate (BMWI, 2020a).

Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um einen spezifischen Rettungsschirm für KMU und Selbständige. Mit einem geplanten Volumen von bis zu 25 Mrd. € steht hier ein großer Hebel zur Verfügung, der das Insolvenzrisiko schwach kapitalisierter KMU und von Selbständigen sicherlich vermindern dürfte. Selbständige und Kleinstunternehmen sind eine der vulnerabelsten Gruppen in der Corona-Krise (Kritikos, 2020). Angesichts ohnehin sinkender Gründungsraten in Deutschland ist jede Unterstützung von Selbständigkeit zu begrüßen. Dies gilt auch für die Unterstützung von Start-ups in der Krise durch die eingeführte Corona Matching-Fazilität durch KfW Capital und des Europäischen Investitionsfonds sowie für die KfW-Globaldarlehen für Start-ups und kleine Mittelständler, die zusammen mit den Bundesländern administriert werden.

Die Verbreitung neuer digitaler Selbständigkeitsmuster wird zurecht unterstützt. Besonders im digitalen Start-up-Bereich liegen Potenziale für eine modernisierte Ökonomie. Hilfreich dafür ist ein „single point of contact“, um den bürokratischen Aufwand für Gründungen zu reduzieren. Für Existenzgründer ist zudem wichtig, dass das bewährte Instrumentarium von Werk- und Dienstverträgen in vollem Umfang genutzt werden kann. Auch der Einsatz von IT-Freelancern in Unternehmen sollte erleichtert werden. Eine verschärfte Regulierung von Werkverträgen wegen vermuteter Scheinselbständigkeit und von Zeitarbeit wegen vermuteter verdeckter Arbeitnehmerüberlassung erschwert den rechtssicheren Einsatz von externen Digitalisierungsexperten durch Unternehmen und Formen der agilen Zusammenarbeit zwischen Stammbelegschaft und externen Experten (Klös, 2020a).

Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) stellt Unternehmen branchenübergreifend Hilfen zur Stärkung ihrer Kapitalbasis und zur Überwindung von Liquiditätsengpässen bereit. Mit einem Gesamtvolumen von bis zu 600 Mrd. Euro richtet er sich zunächst an große Unternehmen und sieht zum einen Garantien des Bundes zur Absicherung von Bankkrediten und Kapitalmarktprodukten im Fremdkapitalbereich (insgesamt bis zu 400 Mrd. Euro) und zum anderen Rekapitalisierungen bis zu 100 Mrd. Euro (Erwerb von nachrangigen Schuldtiteln, Hybridanleihen, Genussrechten, stillen Beteiligungen, Wandelanleihen) oder der Erwerb von Anteilen an Unternehmen und die Übernahme sonstiger Bestandteile des Eigenkapitals dieser Unternehmen vor. Weitere 100 Mrd. Euro sind für die Refinanzierung des ebenfalls zur Krisenbewältigung eingesetzten KfW-Sonderprogramms vorgesehen. Die WSF-Instrumente greifen, wenn keine anderen wirtschaftlich tragfähigen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen und keine Hilfsprogramme des Bundes bzw. der Länder anwendbar sind oder diese nicht ausreichen. Antragsberechtigt sind Unternehmen der Realwirtschaft, die eine klare eigenständige Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie haben (BMWI, 2020b).

Systematische Erfahrungen mit der Wirksamkeit der WSF-Maßnahme liegen bisher nicht vor. Es handelt sich ohne Zweifel um ein wirtschaftspolitisches Großexperiment. Der Sachverständigenrat Wirtschaft weist in seinem Sondergutachten zur Coronakrise darauf hin, dass direkte Beteiligungen durch einen Fonds an großen Unternehmen durch die Politik im Einzelfall entschieden werden müssten, während die Unterstützung mittlerer Unternehmen über diesen Weg die

Behörden vor hohe administrative Herausforderungen stelle. Daher müssten die Entscheidungen dazu womöglich auf Ebene der Länder getroffen werden. Es müsse sichergestellt werden, dass diese Beteiligungen nur temporär vorgenommen werden und der Staat ein Ausstiegsszenario aufzeige. Gegebenenfalls böten, wie teilweise beim Soffin, stille Beteiligungen eine Lösung, die einen späteren Ausstieg erleichtern. Zudem sollte sichergestellt werden, dass der Staat nachvollziehbare Kriterien für eine Beteiligung anwendet. Ähnlich lautende Voraussetzungen hätten bereits für die Liquiditätshilfen des Wirtschaftsfonds Deutschland bestanden. Schließlich stelle die Aussetzung des EU-Beihilfeverbots eine zwingende Voraussetzung für derartige Instrumente dar (SVR, 2020, Ziff. 158).

Erstattung Arbeitgeberbeiträge bei Kurzarbeit

Die im jüngsten Koalitionsausschuss beschlossene und jetzt als Gesetzentwurf vorliegende Verlängerung der Kurzarbeitergeldregelungen bis Ende 2021 mit der Ermöglichung einer vollständigen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bis 30. Juni 2021 und einer anschließenden hälftigen Erstattung hilft insbesondere Branchen, die erst zeitverzögert von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie betroffen sind. Positiv ist auch, dass die derzeit geltende Steuererleichterung für Arbeitgeberzuschüsse auf das Kurzarbeitergeld bis zum 31.12.2021 gewährt werden kann. Kritisch zu sehen ist, dass die hälftige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge dann auf 100 Prozent erhöht werden kann, wenn eine Qualifizierung während der Kurzarbeit erfolgt. Voraussetzung dafür ist nämlich, dass ein Weiterbildungsbedarf besteht, die Maßnahme einen Umfang von mehr als 120 Stunden hat und sowohl der Träger als auch die Maßnahme zugelassen sind. Diese beiden Randbedingungen knüpfen eine Versicherungsleistung an eine Qualifizierungsauflage, die dem Grundgedanken des Kurzarbeitergeldes als einer temporären Maßnahme eigentlich widerspricht, weil der Betrieb geeignete Qualifizierungsmaßnahmen auch dann organisieren soll, wenn der angezeigte Arbeitsausfall nicht dem zeitlichen Umfang zulässiger Qualifizierungsmaßnahmen entspricht. Zudem deutet die Mindeststundenauflage vorrangig auf formale Qualifizierungsmaßnahmen als Voraussetzung für die vollständige Erstattung hin, obwohl vielerorts informelles Lernen effektiver sein dürfte.

Verminderte Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellungen

Ausgangspunkt des Vorschlags einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge ist die Überlegung, dass die Bewältigung der Krise nicht gelingen kann, wenn nur Bestehendes bewahrt wird, sondern ein dynamischer Arbeitsmarkt stets auch darauf angewiesen ist, dass Neues entsteht. Selbst wenn die Kurzarbeit und andere Maßnahmen Entlassungen vollständig verhindern könnten – was wenig wahrscheinlich erscheint –, würde die Arbeitslosigkeit dennoch zunehmen, wenn die Betriebe auf Neueinstellungen verzichten. Vor diesem Hintergrund wurde vorgeschlagen, für einen bis zum Jahresende befristeten Zeitraum den Betrieben bei Neueinstellungen die Sozialversicherungsbeiträge durch den Bund zu erstatten. Die Kosten könnten sich auf 5 bis 12 Milliarden Euro belaufen (Weber, 2020; Merkl/Weber, 2020). Dem Wesen nach handelt sich dabei um einen Lohnkostenzuschuss. Dieser wird in der Evaluationsforschung überwiegend als effektiv beurteilt (Heyer et al., 2012, 49; Wolff/Stephan, 2013, 12 ff.). Das heißt, dass die Geförderten hinsichtlich bestimmter Erfolgskriterien – zum Beispiel die

Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung – signifikant besser abschneiden als gleichartige Personen, die nicht gefördert wurden.

Der Evaluationsansatz zielt allein auf die Frage, ob Lohnkostenzuschüsse den angedachten Zweck erfüllen. Er kann dagegen keine Aussage darüber treffen, ob die Maßnahmen effizient sind, das heißt in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stehen. Bei Lohnkostenzuschüssen stellt sich in der Regel die Frage, inwieweit Mitnahme- und Drehtüreffekte eine Rolle spielen. Mitnahmeeffekte beschreiben den Umstand, dass Unternehmen geförderte Neueinstellungen vornehmen, die sie auch ohne Förderung vorgenommen hätten. Die Förderung würde mithin keine Verhaltensänderung bewirken. Von Drehtüreffekten wird gesprochen, wenn Unternehmen geförderte Neueinstellungen gegen bestehende, ungeförderte Beschäftigung tauschen. In diesem Fall ist zu erwarten, dass die Stabilität des geförderten Beschäftigungsverhältnisses reduziert ist – das Unternehmen beendet nach Auslaufen der Förderung das Beschäftigungsverhältnis und stellt einen neuen geförderten Mitarbeiter ein (Brussig/Schwarzkopf, 2011). In diesem Fall bewirkt die Förderung zwar eine Verhaltensänderung, aber nicht die eigentlich erwünschte.

Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Mitnahme- und Drehtüreffekten kommt, lässt sich durch eine entsprechende Ausgestaltung der Förderung verringern. Für den „Eingliederungszuschuss“ – das Instrument des Lohnkostenzuschusses im Sozialgesetzbuch III (SGB III) – ist zum Beispiel festgelegt, dass das Beschäftigungsverhältnis nicht eigens zum Zwecke des Erhalts des Eingliederungszuschusses begründet sein darf. Ebenfalls ist eine Förderung ausgeschlossen, wenn in den vier Jahren vor der Einstellung bereits ein Beschäftigungsverhältnis im gleichen Betrieb bestand. Sollte das Beschäftigungsverhältnis beendet werden, bevor nicht mindestens eine der Förderdauer entsprechende ungeförderte Beschäftigungsdauer abgelaufen ist, ist die Förderung zumindest in Teilen zurückzuzahlen (§92 SGB III).

Es dürfte allerdings fraglich sein, ob eine Förderung von Neueinstellungen durch eine solche detailliert ausgestaltete Förderkulisse zu nennenswerten Effekten führt. Für die Unternehmen käme es in der aktuellen Situation eher darauf an, einen schnellen, unkomplizierten Anreiz zu erhalten, das Risiko einer Neueinstellung einzugehen. Komplizierte Förderbedingungen zur Vermeidung unerwünschter Nebenwirkungen stehen diesem Ziel entgegen. Weber (2020) schlägt vor, die Förderung auf Fälle zu begrenzen, bei denen „kürzlich“ zuvor kein Beschäftigungsverhältnis bestand und bei denen das Beschäftigungsverhältnis eine Mindestdauer erreicht. Das schlösse indes auch aus, dass ein Unternehmen Mitarbeiter, die in der Krise entlassen werden mussten, mit Hilfe der Förderung wiedereinstellt. Laut Weber würden sich Mitnahmeeffekte im Interesse einer breiten Wirkung nicht vermeiden lassen, aber dies gelte auch für andere Konjunkturmaßnahmen.

Das Risiko unerwünschter Nebenwirkungen erscheint bei der vorgeschlagenen Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge nicht klein. Gleichzeitig konterkariert es den eigentlichen Zweck der Förderung, wenn diese so ausgestaltet wird, dass Nebenwirkungen größtenteils vermieden werden könnten. Denn die Unternehmen werden das Risiko einer Neueinstellung nur dann eher eingehen, wenn es durch die Förderung signifikant geringer wird. Ein neues Beschäftigungsverhältnis, das nur aufgrund der Förderung rentabel wird, dürfte hingegen aufgrund der Befristung der Förderung kaum eine Rolle spielen.

Angesichts des beträchtlichen fiskalischen Risikos der Maßnahme erscheint es sinnvoll, komplementär andere Faktoren in den Blick zu nehmen, die dazu führen, dass Unternehmen bei Neueinstellungen weniger vorsichtig agieren. Als über die Konjunktur hinausreichende Maßnahmen mit struktureller Wirkung werden daher eine verstärkte Qualifizierung, eine Lockerung des Befristungsrechts und des Arbeitszeitgesetzes sowie die Unterstützung von flexiblen Beschäftigungsformen erörtert. Diese strukturell wirkenden Maßnahmen werden vor allem hinsichtlich des Grundgedankens beurteilt, ob dadurch Neueinstellungen und Arbeitsmarkteintritte erleichtert werden können

3.2 Strukturbezogene Maßnahmen

Verstärkte Qualifizierung

Strukturwandel bringt es mit sich, dass spezifisches Humankapital entwertet wird, zum Beispiel weil die damit hergestellten Produkte und Dienstleistungen nicht mehr in gleichem Maße nachgefragt werden oder weil der technische Fortschritt die betreffenden Fähigkeiten und Fertigkeiten entwertet. Die Maßnahmen könnten mithin darauf abzielen, die (Neu-)Akquisition von Humankapital zu erleichtern. Diese Diskussion ist keineswegs neu, sondern wird seit Jahren unter dem Stichwort des lebenslangen Lernens geführt. Eine Stärkung der beruflichen Weiterbildung ist grundsätzlich geeignet, eine bessere Anpassung von angebotenen und nachgefragten Fähigkeiten zu erreichen. Die strittige Frage ist eher, in welchem Rahmen dies geschehen soll. Wichtig erscheint, dabei erstens den betrieblichen Kontext einzubinden und zweitens auch die Verantwortung der Arbeitnehmer adressiert. Wenig erfolgversprechend erscheint dagegen, die Verantwortung – etwa mit einem Rechtsanspruch auf Weiterbildung – von der betrieblichen Ebene zu trennen oder zu nennenswerten Teilen an eine mit mehr Kompetenzen ausgestattete Bundesagentur für Arbeit abzugeben (Schäfer, 2017).

Mit dem Qualifizierungs- und Chancengesetz hat der Gesetzgeber bereits einen Schritt gemacht, die berufliche Weiterbildung zu stärken; die Fördermöglichkeiten für Weiterbildung sind seit Anfang 2019 deutlich ausgeweitet worden. Beschäftigte und Unternehmen – und nicht wie bisher mehrheitlich Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen – können gefördert werden. Dies kann dann zu Mitnahmeeffekten führen, wenn Unternehmen sich Weiterbildungsmaßnahmen, die sie ohnehin durchführen würden, öffentlich kofinanzieren lassen. Zudem ist die neue Förderung sehr unspezifisch: Qualifikationen der Beschäftigten sollen an wirtschaftliche und strukturelle Veränderungen angepasst werden, die durch den technologischen Wandel entstehen. Das umfasst sowohl technisches Know-how als auch Soft Skills, die im Zuge der Digitalisierung ebenfalls immer wichtiger werden, aber auch Qualifizierungsmaßnahmen für neu entstehende Tätigkeiten. Dadurch wird das Spektrum der förderfähigen Weiterbildungen sehr groß und kann sehr viele Beschäftigte erfassen (Seyda, 2019). Zudem liegen bisher keine Ergebnisse einer wissenschaftlichen Evaluation der Effekte auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit vor. Insofern erscheint es weder erforderlich noch aussichtsreich, im Hinblick auf eine schnellere Überwindung der Krise weitere Schritte in diese Richtung zu unternehmen. Noch weniger gilt dies für Forderungen nach einem Recht auf Weiterbildung (Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN, 2019,3).

In diesem Zusammenhang ist zudem zu beachten, dass eine potenzielle Anpassung von Qualifikationen vor dem Hintergrund einer alternden Erwerbsbevölkerung in besonders starkem Maße auch Beschäftigte im Alter von 50 Jahren und älter betreffen würde. Empirische Studien legen nahe, dass die Effektivität der (Weiter-)Entwicklung von Kompetenzen bei Beschäftigten mit längeren Erwerbsbiografien größer ist, wenn das Lernen arbeitsplatznah organisiert ist (Zwick, 2011). Für ältere Personen, die im Zuge der Corona-Pandemie ihren Arbeitsplatz verlieren, ist es daher besonders wichtig, schnell wieder in einem Beschäftigungsverhältnis Fuß fassen zu können, um die erforderlichen Kompetenzen und Fähigkeiten aufzubauen. Gleiches gilt aber grundsätzlich für alle Personen, die aufgrund individueller Merkmale oder des Verlaufs ihrer Erwerbsbiografie Schwierigkeiten aufweisen, die gefragten Qualifikationen in formalen Weiterbildungsmaßnahmen zu erwerben.

Allerdings ist zu betonen, dass sich das Weiterbildungsgeschehen unter dem Eindruck der Corona-Krise strukturell zu verändern beginnt (Klös/Seyda/Werner, 2020): Der Digitalisierungsgrad der Unternehmen steht in einem engen Zusammenhang zu ihren Aus- und Weiterbildungsaktivitäten. Die Digitalisierung führt zu Veränderungen in der betrieblichen Praxis und geht mit veränderten Qualifikationsanforderungen sowie einem höheren Weiterbildungsbedarf einher. Einen großen Mehrwert der digitalen Lernangebote sehen die Unternehmen darin, dass sich diese gut in den Arbeitsalltag integrieren lassen. Daneben erachten sie vor allem die Kombination von digitalen Lernmedien mit Präsenzphasen im Rahmen von Blended Learning als vorteilhaft. Die Corona-Krise erweist sich diesbezüglich als Beschleuniger des Strukturwandels zu digitalen Lehr-Lern-Formaten. Die didaktischen Vorteile digitaler Medien sind aber noch nicht ausreichend erkannt und erschlossen. Eine dauerhafte Öffnung der öffentlichen Weiterbildungsförderung kann hier dazu beitragen, die Nutzung von E-Learning und/oder Blended-Learning zu stärken. Dazu müssten die vorhandenen Regelungen etwa beim Aufstiegs-BAföG und beim Qualifizierungschancengesetz explizit einen nennenswerten Anteil an E-Learning- und Blended-Learning-Formaten in den Angeboten ermöglichen.

Befristungserleichterung bei Neueinstellungen

Der wesentliche Grund dafür, dass Unternehmen davor zurückscheuen könnten, Neueinstellungen vorzunehmen, ist die Unsicherheit über ihre zukünftige Arbeitskräftenachfrage. Sinkt diese nach der Neueinstellung wieder ab, muss der Betrieb eine erneute, gegebenenfalls kostenträchtige Anpassung vornehmen – sei es durch interne oder externe Instrumente der numerischen Flexibilität. Eine Entlassung als externes Instrument steht in der Regel erst am Ende möglicher Anpassungsreaktionen, birgt aber oft auch ein hohes finanzielles Risiko (Hardege/Schmitz, 2008). Ein Grund dafür liegt auch im gesetzlichen Kündigungsschutz, der zahlreiche Voraussetzungen an betriebsbedingte Kündigungen knüpft. Eine Alternative dazu ist die Nutzung flexibler Erwerbsformen. Allerdings unterliegen auch diese einer gesetzlichen Regulierung.

Eine Möglichkeit, die mit einer Neueinstellung verbundenen Risiken zu senken, ist die Befristung des Arbeitsvertrages. Wirtschaftliche Unsicherheit stellt neben der Erprobung ein wichtiges Befristungsmotiv dar (Hohendanner, 2019). Die Annahme besteht darin, dass es Betriebe gibt, die nach der Krise zwar befristete Einstellungen vornehmen würden, aber vor unbefristeten Einstellungen zurückscheuen. Grundsätzlich haben Betriebe die Wahl zwischen einer Sachgrundbefristung und einer sachgrundlosen Befristung. Unsicherheit über die künftige wirtschaftliche

Entwicklung zählt nicht zu den anerkannten Sachgründen, sodass Betriebe auf die sachgrundlose Befristung zurückgreifen müssten. Diese ist jedoch nur für Neueinstellungen für eine Dauer von maximal zwei Jahren zulässig (§14 (2) TzBfG). Sie kann nicht bei Arbeitnehmern angewendet werden, mit denen bereits einmal ein Arbeitsverhältnis bestand – wobei es nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes in dieser Hinsicht keine Karenzzeiten mehr gibt. Im Kontext der Krise ist es Betrieben also nicht möglich, Arbeitnehmer sachgrundlos befristet wiedereinzustellen, die zuvor entlassen werden mussten – selbst, wenn beide Seiten damit einverstanden wären. Dieses sogenannte Vorbeschäftigungsverbot verhindert, dass Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage schnell und mit einer hohen Matching-Qualität zusammenkommen. Damit wird auch die Dynamik der Bewältigung der Krise eingeschränkt, ohne dabei viel für die soziale Sicherheit von Arbeitnehmern zu gewinnen.

Daher wird vorgeschlagen, das Vorbeschäftigungsverbot auszusetzen. Um zu signalisieren, dass einer grundsätzlichen Diskussion um das Für und Wider der sachgrundlosen Befristung nicht unter der Begründung der Krisenbewältigung aus dem Weg gegangen werden soll, kann die Aussetzung von vorneherein auf einen begrenzten Zeitraum angelegt werden. Dies eröffnet zugleich die Chance, aus diesem sozialen Experiment Erkenntnisse für die Evaluationsforschung zu gewinnen. Sinnvoll erschient, in diesem Kontext auf die im Koalitionsvertrag avisierte Regulierung der sachgrundlosen Befristung vorerst zu verzichten. Welche Gestalt die Befristungsregeln nach Bewältigung der Krise annehmen könnten, kann zu gegebener Zeit unter Berücksichtigung der neu gewonnenen Befunde der Evaluation diskutiert werden.

Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes

Zu erwarten ist, dass im Zuge der mit der Coronakrise beschleunigt fortschreitenden Digitalisierung auch weitere Maßnahmen zur Flexibilisierung der Jahres- oder Lebensarbeitszeit sowie Jobsharing und Sabbaticals – letztere insbesondere als Variante von flexiblen Jahres- oder Lebensarbeitszeiten – zukünftig noch mehr Bedeutung gewinnen werden. Diese Maßnahmen werden derzeit von 14 Prozent (Sabbaticals) bis 26 Prozent (Flexible Jahres- oder Lebensarbeitszeit) der Unternehmen angeboten (BMFSFJ, 2019). Eine ausgeprägte familienfreundliche Unternehmenskultur steht dabei in einem positiven Zusammenhang mit der Verbreitung von Teilzeitmodellen, individuell vereinbarten Arbeitszeiten, flexiblen Tages- oder Wochenarbeitszeiten, Vertrauensarbeitszeitmodellen, mobilem Arbeiten und Homeoffice.

In konjunktureller Hinsicht kann die kurzfristige Anpassung des Arbeitsvolumens an die Arbeitskräftenachfrage direkt durch flexible tarifliche oder betriebliche Arrangements erreicht werden. Daten zur Arbeitszeitrechnung im ersten Quartal 2020 zeigen, dass das Arbeitsvolumen der Arbeitnehmer um 146 Millionen Stunden sank. Davon waren 41 Millionen auf den Einsatz von Kurzarbeit zurückzuführen, während 36 Millionen Stunden durch den Abbau von Überstunden und weitere 33 Millionen Stunden durch die Veränderung von Guthaben auf Arbeitszeitkonten zustande kamen. Arbeitszeitflexibilität und der dafür geltende gesetzliche Rahmen haben für die Bewältigung der Krise daher eine hervorgehobene Bedeutung – sowohl was die Frage der Organisation des gegenwärtigen Sinkens der Arbeitskräftenachfrage als auch hinsichtlich der Gestaltung eines entsprechenden Anstiegs nach Überwindung der Pandemie anbelangt. Dabei eröffnet die Digitalisierung neue Möglichkeiten, Arbeitszeit und -ort räumlich und zeitlich zu entkoppeln.

Das Arbeitszeitgesetz legt die tägliche Höchstarbeitszeit im Grundsatz auf 8 Stunden täglich fest. Sie kann zwar auf 10 Stunden ausgeweitet werden, aber in einem sechsmonatigen Durchschnitt darf die 8-Stunden-Grenze nicht überschritten werden. Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, des Gesundheitswesens und vergleichbarer Zwecke wurde in der Corona-Krise per Verordnung unter bestimmten Voraussetzungen eine Verlängerung der täglichen Arbeitszeit auf bis zu 12 Stunden ermöglicht. Dies verdeutlicht, dass beim Austarieren von Schutzinteressen der Arbeitnehmer und betrieblichen Anforderungen durchaus Spielräume bestehen. Es wäre zu überlegen, ob die Arbeitszeitgestaltung flexibilisiert werden kann, indem die Ausgleichsfrist für die auf 10 Stunden verlängerte Arbeitszeit von 6 auf 12 Monate erhöht wird. Eine weiter reichende Flexibilisierung wäre möglich, wenn man gänzlich von der Festlegung einer täglichen Höchstarbeitszeit abgeht und zur Festlegung einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit übergeht. Dies würde im Einklang mit der europäischen Arbeitszeitrichtlinie stehen.

Eine weitere Regelung des Arbeitszeitgesetzes betrifft die vorgeschriebene Ruhezeit. Das Gesetz legt fest, dass nach Beendigung der Arbeit eine ununterbrochene Ruhezeit von 11 Stunden einzuhalten ist (§5 ArbZG). Schon in der gegenwärtigen betrieblichen Praxis dürfte es insbesondere bei Betrieben mit einem hohen Digitalisierungsgrad keine Seltenheit sein, dass gegen diese Bestimmung implizit oder auch explizit verstoßen wird. Denn der auch im Arbeitnehmerinteresse stehenden flexiblen Arbeitszeitgestaltung werden damit enge Grenzen gesetzt. Auch im Hinblick auf die Ruhezeit ermöglicht die Corona-Rechtsverordnung die Verkürzung um 2 Stunden für bestimmte, als essenziell betrachtete Branchen. Diese Regelung könnte für eine festgelegte Dauer für alle Branchen getroffen werden. Zusätzlich könnte eine Öffnungsklausel für kollektive Regelungen vereinbart werden. Geprüft werden sollte auch die Möglichkeit zur Aufteilung der Ruhezeit auf zwei Zeiträume im Rahmen kollektiver Vereinbarungen. Dabei könnten durchaus auch Branchenunterschiede – etwa bezüglich der Beschäftigtenanteile in Schichtarbeit und anderer physischer und psychischer Belastungsfaktoren – berücksichtigt werden.

Sowohl der Übergang zur Höchst-Wochenarbeitszeit als auch die Reduzierung der Ruhezeit als befristetes soziales Experiment sollten durch eine wissenschaftliche Begleitforschung evaluiert werden. Die Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse sollten in die generelle Diskussion um die Ausgestaltung des Arbeitszeitgesetzes einfließen (Klös/Schäfer, 2020b). Wenn sich herausstellen sollte, dass die Evaluation keine signifikant negativen Auswirkungen auf das Schutzbedürfnis der Beschäftigten hat, könnte im Sinne einer Stärkung der Resilienz des Arbeitsmarktes für kommende Krisen über eine dauerhafte Reform des Arbeitszeitgesetzes nachgedacht werden.

Förderung flexibler Beschäftigung

Die Fähigkeit des Arbeitsmarktes, auf grundlegende strukturelle Veränderungen zu reagieren, ist nicht allein eine Frage des Humankapitals, sondern auch der institutionellen Flexibilität. Phasen des Umbruchs sind im Strukturwandel mit Beendigungen und Neuaufnahme von Beschäftigungsverhältnissen verbunden. Manche Unternehmen müssen die Anzahl der Arbeitsplätze reduzieren, andere erweitern sie. Der institutionelle Rahmen muss diese Veränderungsprozesse ermöglichen und im besten Fall fördern. Oft ist die Politik darauf konzentriert, mit Veränderungsprozessen einhergehende soziale Härten abzufedern. Dies ist im Grundsatz funktional,

solange diese Abfederung nicht erstens Probleme adressiert, deren Existenz gar nicht hinreichend belegt ist, und nicht zweitens dazu geeignet ist, den Veränderungsprozess selbst zu behindern.

Eine Arbeitsmarktverfassung, die den Anspruch erhebt, einen beschleunigten Strukturwandel zu unterstützen, darf daher Flexibilisierungsinstrumente nicht so weit regulieren, dass sie ihren Zweck nicht mehr erfüllen können. Flexible Beschäftigungsformen sind für Arbeitsuchende mit geringen Qualifikationen eine wichtige Einstiegsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt (Schäfer/Schmidt, 2014). in der jüngeren Vergangenheit wurden mit der Einführung der sogenannten Brückenteilzeit, der Einführung einer Höchstüberlassungsdauer in der Zeitarbeit oder der im Koalitionsvertrag avisierten Erschwerung der Befristung von Arbeitsverträgen neueinstellungserschwerende Maßnahmen ergriffen oder entsprechende Absichten formuliert.

Insbesondere bei der Zeitarbeit stellt sich im Kontext der Corona-Krise das Problem, dass überlassene Arbeitnehmer aufgrund der Höchstüberlassungsdauer aus ihrem Einsatzbetrieb abberufen werden müssen. Aufgrund der derzeit geringeren Arbeitskräftenachfrage der Betriebe gelingt es den Zeitarbeitsunternehmen aber nicht immer, eine andere Einsatzmöglichkeit zu finden. Somit wendet sich eine ursprünglich als soziale Unterstützung gedachte Regelung gegen diejenigen, die eigentlich geschützt werden sollten: Die Zeitarbeitnehmer verlieren wegen der Höchstüberlassungsdauer nicht nur ihre Ansprüche auf den Branchenzuschlag, sondern müssen zudem eine Gefährdung ihrer Beschäftigungssicherheit hinnehmen. Sie zählen daher derzeit zu den am stärksten von der Krise betroffenen Arbeitnehmergruppen (s.o.). Zu überlegen wäre daher, die Anwendung der Höchstüberlassungsdauer temporär auszusetzen.

Zusätzlich zur Corona-Krise dürfte die fortschreitende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft zu einer weiteren Differenzierung von Beschäftigungsformen führen. Die Fertigungstiefe in Unternehmen ist stets das Ergebnis einer „make or buy“-Entscheidung. Je nach Branche, Produkt und Qualifikationsniveau sowie Fachkräfteverfügbarkeit arbeiten Unternehmen in unterschiedlicher Intensität mit dem Zukauf von Gütern oder Dienstleistungen statt mit Eigenfertigung. Formen der plattformbezogenen Beschäftigung gewinnen an Bedeutung. Durch neue technische Möglichkeiten können auch traditionell eher unternehmensinterne Arbeiten – wie das Testen von Software, Produktbeschreibungen oder Adressenrecherche am Computer – über Onlineplattformen nicht mehr nur „physisch“ an ein einzelnes externes Unternehmen oder an freie Mitarbeiter, sondern auch an Kleinstanbieter von Dienstleistungen im Internet ausgelagert werden (Klös, 2020a).

Mit neuen Technologien verbinden sich auch zusätzliche Beschäftigungschancen für spezialisierte freie Mitarbeiter, möglicherweise aber auch neue Herausforderungen bei der Abgrenzung zwischen abhängiger Beschäftigung und verschiedenen Formen selbständiger Beschäftigung, zum Beispiel über Werk- und Dienstverträge, Soloselbständigkeit sowie Cloud- und Gig-Working. Zusätzlich zur arbeitsrechtlichen gibt es auch eine sozialrechtliche Abgrenzung im Rahmen des sogenannten Statusfeststellungsverfahrens durch die Rentenversicherung (§ 7,1 SGB IV). Dieses erweist sich in der betrieblichen Praxis als problematisch, weil die bestehenden Kriterien des Statusfeststellungsverfahrens sich insbesondere auf KMU negativ auswirken können, da diese häufig nicht die finanziellen Mittel haben, IT-Experten dauerhaft zu beschäftigen, und daher bei Digitalisierungsprojekten häufig auf die Expertise von Freelancern zurückgreifen.

Das Statusfeststellungsverfahren sollte daher grundsätzlich digitaler, schneller und transparenter werden. Materiell bedeutsam ist dabei erstens, dass es nur auf echte Schutzwürdigkeit zugeschnitten wird. Wenig schutzbedürftige Personen mit einer starken qualifikatorischen Stellung, besonderen Alleinstellungsmerkmalen und einer starken Position im Markt können aus dem Feststellungsverfahren herausgenommen werden. Zu prüfen wäre zweitens, ob bei Vorliegen von Positivkriterien, zum Beispiel von Stunden- oder Tagesmindesthonoraren, des Vorhandenseins einer Altersvorsorge oder eines beidseitigen jeweiligen Parteiwillens, das Statusfeststellungsverfahren abbedungen werden kann. Drittens sollte man sich von der Prüfung einzelner Aufträge lösen und die Statusfeststellung sollte unbefristet bis zu einer erneuten Prüfung gelten (Klös, 2020b).

4 Maßnahmen auf der Arbeitsangebotsseite

4.1 Konjunkturbezogene Maßnahmen

Bei der Stabilisierung der Arbeitsangebotsseite geht es zunächst primär auch um Einkommensabsicherung im Fall von Unterbeschäftigung. Die Zahlung von Arbeitslosengeld im Rechtskreis SGB III und die Grundsicherungsleistungen im SGB II sind hier bedeutende Maßnahmen. Diese werden im Folgenden aber nicht vertieft behandelt, weil sie im Kern bestehendes Recht anwenden. Das Augenmerk wird hingegen auf zwei Maßnahmen gerichtet: Zum einen wurde in der Corona-Krise der Zugang zu Maßnahmen der Grundsicherung erleichtert. Zum anderen sind die bereits mehrfach erwähnten Leistungen des Kurzarbeitergeldes von Interesse, das sich bisher als die am breitesten genutzte Maßnahme der Beschäftigungs- und damit auch Einkommensstabilisierung auf der Arbeitsangebotsseite erwiesen hat. Jenseits der konjunkturellen Maßnahmen werden in Abschnitt 4.2 zusätzlich auch noch strukturelle arbeitszeitbezogene Maßnahmen wie das Recht auf Homeoffice, eine flächendeckende Arbeitszeitverkürzung sowie ein bedingungsloses Grundeinkommen diskutiert.

Erleichterter Zugang zurGrundsicherung

Im „Sozialschutz-Paket“ der Bundesregierung ist unter anderem der Zugang zur Grundsicherung an mehreren Stellen erleichtert worden: Erstens wurde die Prüfung, ob verwertbares Vermögen vorliegt, durch eine Eigenerklärung der Antragsteller ersetzt. Zweitens werden in den ersten sechs Monaten des Leistungsbezugs die tatsächlich anfallenden Kosten der Unterkunft erstattet, auch wenn sie das sonst erforderliche Kriterium der Angemessenheit nicht erfüllen. Drittens wurde das Antragsverfahren vereinfacht. Die Maßnahmen zielen vor allem auf Personen, die üblicherweise nicht in Berührung mit der Grundsicherung kommen, etwa Kurzarbeiter, deren Kurzarbeitergeld nicht den Lebensunterhalt deckt, oder Selbstständige, deren Einnahmen nicht für den Bedarf reichen.

Die Statistik der Grundsicherung erlaubt erste Rückschlüsse darauf, wie stark der Grundsicherungsbezug durch abhängig Beschäftigte und Selbständige, die wegen Einkommensausfällen aufgrund von Kurzarbeit oder Auftragsausfall auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, in Anspruch genommen wird. Dazu werden die nichtarbeitslosen Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II ermittelt, die gleichzeitig einer abhängigen Beschäftigung oder einer Selbständigkeit

nachgehen. Dabei werden nur die Personen betrachtet, die sich im April bis August neu bei einem Jobcenter gemeldet haben. Diese Größe wird mit dem Vorjahreswert verglichen und kann quasi als ein Zugang interpretiert werden. Nach dieser Abschätzung kamen von April bis August rund 164.500 Menschen mehr erwerbstätige Menschen mit kurzer Dauer in die Grundsicherung als es üblich gewesen wäre. Davon waren gut 70.000 Selbständige (BA, 2020b, 24).

Wie die Entwicklung hier weitergeht, hängt insbesondere vom weiteren Verlauf der wirtschaftlichen Erholung und der Entwicklung bei Liquidität, Zahlungsmoral und beim Insolvenzgeschehen von Unternehmen ab. Leider machen fehlende statistische Grundlagen eine Diagnose schwierig, weil die Insolvenzstatistik zeitlich stark verzögert ist. Die bisher vorliegenden Werte für Mai 2020 weisen einen Rückgang der Insolvenzen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um rund 10 Prozent auf. Da die Insolvenzantragspflicht nun schon bis zum Jahresende verlängert worden ist, nimmt die Sorge zu, dass es ein zurückgestautes Insolvenzgeschehen gibt, weil bei Überschuldung die Gefahr des Fortbestehens von Unternehmen und Selbständigen steigt, die trotz Verlusten weiter operieren, obwohl sie nicht überlebensfähig sind. Ob und wie sich dies auf den weiteren Zugang von Selbständigen in die Grundsicherung im weiteren Verlauf des Jahres auswirken wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

Kurzarbeitergeld

Die mit Abstand bedeutsamste Stabilisierungsmaßnahme für den Arbeitsmarkt ist das Kurzarbeitergeld. Der Koalitionsausschuss hat am 25. August einer Verlängerung der bisherigen Regelung bis zum Jahresende 2021 zugestimmt. Diese frühe Festlegung ist bedeutsam. Bisher liegt noch keine belastbare Empirie darüber vor, wie lange die über Kurzarbeit abgesicherte Beschäftigung bei Fortdauer von unterausgelasteten Kapazitäten fortbestehen kann. Der Zyklenvergleich der Corona-Krise mit der Finanzkrise 2008/2009 bietet bisher noch keinen Hinweis, dass die starke, aber deutlich zurückgegangene Nutzung der Kurzarbeit bisher Beschäftigung finanziert, die anderenfalls strukturell nicht mehr nachgefragt werden würde. Als Argument für die vorzeitige Verlängerung der Maßnahme wird angeführt, dass bei einer nicht verlängerten Laufzeit bis März 2021 jetzt schon Entlassungen ausgesprochen werden müssten, da diese einen großen Vorlauf etwa durch Aufstellung von Sozialplänen haben.

Dennoch sind angesichts der jetzt schon beschlossenen Verlängerung der Höchstbezugsdauer bis Ende des Jahres 2021 einige Warntafeln aufzustellen:

Erstens ist das Niveau der Absicherung der Beschäftigten in dieser Krise höher als in der Finanzkrise. Die derzeit gültige Aufstockung des Kurzarbeitergelds von 60 Prozent für Berechtigte ohne Kinder und 67 Prozent für Berechtigte mit Kindern auf 70 bzw. 77 Prozent ab dem vierten Monat und 80 bzw. 87 Prozent ab dem siebten Monat – die zudem auch nicht nach Einkommen differenziert - ist auch deswegen mit einem Vorbehalt zu versehen, weil Arbeitslose und Kurzarbeiter auf diese Weise ungleich behandelt werden. Zudem wird die gesetzliche Leistungshöhe vielfach noch betrieblich aufgestockt. Dadurch ist der „Barwert“ der KuG-Leistungen als Produkt aus Leistungshöhe und maximaler Bezugsdauer in Deutschland besonders hoch (Schäfer et al., 2020). Diese Effekte zusammen machen das Instrument noch einmal deutlich teurer als in der letzten Krise.

Zweitens schließt die jetzt beschlossene Regelung einer Verdoppelung der möglichen Laufzeit von Kurzarbeit – die Aufstockung auf bis zu 24 Monate gab es auch 2008/2009 – an eine Rechtsverordnung des Arbeitsministers vom 20. April an, mit der die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes für Arbeitnehmer, deren Anspruch auf Kurzarbeit bis zum 31. Dezember 2019 entstanden ist, auf bis zu 21 Monate, längstens bis zum 31. Dezember 2020 verlängert wurde. Durch die nochmalige Verlängerung besteht damit nun die Möglichkeit eines Bezuges von Kurzarbeitergeld für die Dauer von insgesamt 31 Monaten. Eine solche Bezugsdauer ist im internationalen Vergleich weit überdurchschnittlich lang.

Drittens ist der hohe Barwert der KuG-Leistungen nicht mit einer Degressionsfigur unterlegt, um den Anreiz zum Ausstieg aus Kurzarbeit sowohl für Beschäftigte wie Betriebe mit zunehmender Bezugsdauer zu erhöhen. Im Gegenteil: Derzeit wird die Lohnersatzrate mit zunehmender Dauer des KuG-Bezugs sukzessive erhöht. Zudem widerspricht die nun beschlossene Koppelung der vollständigen Erstattung von Sozialversicherungsabgaben für ausgefallene Arbeitsstunden an Qualifizierungsmaßnahmen ab dem Juli 2021 der Logik von Kurzarbeit als Anpassungsinstrument für vorübergehende Auftragseinbrüche.

5.2 Strukturbezogene Maßnahmen

Recht auf Homeoffice

Die Digitalisierung hat ein großes Potenzial, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, indem sie Arbeitszeit und private Zeit anders und präferenzgesteuert kombiniert. Die Arbeitsortflexibilisierung kann die Vereinbarkeit von Beruf und Familie weiter verbessern. Internet und mobile Endgeräte machen es möglich, Arbeitszeit und Arbeitsort zu flexibilisieren und damit ein neues Gleichgewicht zwischen beruflichen und privaten, insbesondere familiären Anforderungen zu finden. Inzwischen bietet mehr als jeder fünfte Betrieb ortsungebundenes Arbeiten im Homeoffice durch mobiles Internet an. Vor der Corona-Krise war die Verbreitung von Homeoffice-Nutzung in Deutschland im internationalen Vergleich noch unterdurchschnittlich (BAuA, 2020), aber seither ist es zu einer deutlich gestiegenen Akzeptanz gekommen (Fraunhofer-IAO, 2020).

Die Vermutung ist plausibel, dass die Verbreitung von Homeoffice-Arbeit nach der Krise auf einem höheren Niveau verbleiben wird als vor der Krise, weil sich zum einen eine größere technische Verbreitung und zum anderen eine intensivere Ausschöpfung des technisch möglichen Potenzials ergeben wird. Allerdings bleibt es auch bei großen Unterschieden bei den Potenzialen für den Einsatz von Homeoffice nach Branchen (Grunau et al., 2020). Über die gesamtwirtschaftlichen Produktivitätseffekte eines substanziell gestiegenen Verbreitungsgrades von Homeoffice ist bisher indessen noch wenig bekannt, die Studienlage dazu weist uneinheitliche Ergebnisse auf. Entscheidend für die Produktivität scheinen neben der Branche die vier Faktoren Vorhandensein von Kindern, Verfügbarkeit von Raum, Sicherung von Privatheit und die Freiwilligkeit der Homeofficenutzung zu sein (Gorlick, 2020).

Für die weitere Verbreitung von Homeoffice wird daher die damit verbundene Produktivitätsentwicklung ein wichtiger Faktor sein. Dies gilt gesamtwirtschaftlich wie einzelbetrieblich. Die Unterstützung mobilen Arbeitens ist aber primär ein betrieblicher Aushandlungsprozess. Ein Rechtsanspruch auf mobiles Arbeiten, wie bereits seit längerem vom BMAS vorgeschlagen

(BMAS, 2020), griffe aber tief in das Dispositionsrecht der Unternehmen hinsichtlich des Ortes und der Zeit der Arbeitsleistung ein. Die diesbezügliche Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers definiert das bürgerliche Recht als charakterisierendes Merkmal (§611a BGB). Die Disposition hängt naturgemäß vor allem von der Branchen- und Qualifikationsstruktur ab: Beschäftigte, die mobil in einem digitalen Umfeld arbeiten, haben häufiger die Möglichkeit, ihren Arbeitsalltag flexibel zu gestalten, auch weil mobil arbeitende Beschäftigte überproportional häufig Hochqualifizierte und Führungskräfte sind, die gemeinhin einen größeren Handlungsspielraum bei der Gestaltung ihres Arbeitsalltags haben. Außerdem sind mobil arbeitende Beschäftigte signifikant häufiger mit ihrem Job zufrieden als Beschäftigte, die nicht mobil tätig sind, insbesondere wenn das Ausmaß des Mitgestaltungsspielraums im Hinblick auf die Arbeitszeiten groß ist (Hammermann/Stettes, 2017). Genau deshalb setzt aber die Förderung mobilen Arbeitens auch einen anderen Arbeitszeitrahmen voraus. Für Unternehmen bedeutet das, gemeinsam mit ihren Beschäftigten auszuloten, wann und unter welchen zeitlichen Voraussetzungen mobiles Arbeiten möglich und sinnvoll ist. Ein gesetzlicher Anspruch ist dafür weder erforderlich noch hilfreich.

Arbeitszeitverkürzung / Vier-Tage-Woche

Anpassungen der Arbeitszeit an veränderte Auftragslagen sind ein gängiges Instrument zur Stabilisierung von Beschäftigung. Im zweiten Quartal 2020 hat sich das geleistete gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 10 Prozent vermindert, die Zahl der Erwerbstätigen aber nur um 1,3 Prozent. Offen ist derzeit, ob sich das Arbeitsvolumen bereits im dritten Quartal wieder erholen wird. Unstrittig ist, dass die Arbeitszeitpolitik nach Dauer und Lage ein zentraler konjunktureller Parameter, aber auch ein Faktor der Krisenanpassung ist. Strittig ist hingegen, ob es dazu einer allgemeinen Verkürzung der Arbeitszeit auf 30 Stunden oder einer regelmäßigen Vier-Tage-Woche bedarf, wie dies derzeit diskutiert wird (Die Linke, 2020). Verbunden wird dieser Vorschlag zudem mit der Forderung nach vollem Lohnausgleich, der Einführung eines Rechts auf Wahlarbeitszeit und eines Rechts auf eine Mindeststundenarbeitszeit.

Eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung gehört zu den Klassikern der arbeitsmarktpolitischen Debatte, entsprechend breit etabliert sind auch die Diskussionslinien von Befürwortern und Gegnern einer solchen Politik, die hier nicht erneut nachgezeichnet werden sollen (vgl. zusammenfassend Koch, 2001). Als zentrales Argument gegen einen solchen Ansatz in einer Wirtschaftskrise ist die Unvereinbarkeit einer Erhöhung der Arbeitskosten je Stunde auf der einen Seite mit der rapiden Abnahme der Arbeitsproduktivität durch „labor hoarding“ anzuführen. Das BIP je Erwerbstätigen liegt im 2. Quartal um rund 10 Prozent unter Vorjahresniveau, je Erwerbstätigenstunde um 1,2 Prozent. Die Prognose für das weitere Jahr 2020 und das Jahr 2021 geht von weiteren Rückgängen aus (IW, 2020). Ein Anstieg der Lohnstückkosten ist bei einer niedrigeren Auslastung von Produktionskapazitäten ohnehin vorgezeichnet, eine generelle Arbeitszeitverkürzung würde das von der Arbeitsangebotsseite her noch akzentuieren.

Ganz unabhängig von diesen volkswirtschaftlichen Erwägungen ist diese Debatte „institutionenblind“. Variationen des Arbeitszeitvolumens sind ein genuiner betrieblicher Prozess und damit Gegenstand der Tarifautonomie. In weiten Teilen der Industrie gibt es dazu elaborierte Tarifverträge. Die mit dem Tarifabschluss 2018 in der deutschen Metall- und Elektro-Industrie

eingeführten neuen arbeitszeitpolitischen Instrumente „verkürzte Vollzeit“ und das Wahlmodell „T-ZUG“ sehen zum Beispiel vor, dass Unternehmen ihren betrieblichen Spielraum zur Ausweitung oder Verminderung der regulären Wochenarbeitszeit durch die Nutzung von Quotenregelungen erweitern können (Lesch/Schneider, 2020). Die tariflichen, betrieblichen und einzelvertraglichen Aushandlungen von Arbeitszeit und Vergütung sichern die nötige Differenzierung der betrieblichen Arbeitsbedingungen. Debatten um generelle Arbeitszeitverkürzungen sind daher kontraindiziert.

Bedingungsloses Grundeinkommen

In vielen europäischen Ländern wird ein bedingungsloses Grundeinkommen als mögliche Alternative zum bisherigen Sozialstaat debattiert. Der Coronabedingte Lockdown des wirtschaftlichen Lebens hat das Thema wieder auf die politische Agenda gebracht. Eine entsprechende Petition aus dem März 2020 sammelte allein in Deutschland knapp eine halbe Millionen Unterschriften. Für ein bedingungsloses Grundeinkommen sprechen sich rund die Hälfte der Befragten in verschiedenen Befragungen aus (Adriaans et al., 2019). Zudem sollen aktuell mithilfe eines neuen Experiments über einen Zeitraum von drei Jahren die Auswirkungen eines bedingungslosen Grundeinkommens getestet werden. Das Vorhaben wird von dezidierten Befürwortern eines bedingungslosen Grundeinkommens finanziert sowie vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung wissenschaftlich begleitet (DIW, 2020).

Die Befürworter eines bedingungslosen Grundeinkommens begründeten ihre Forderung früher überwiegend mit den Arbeitsmarktwirkungen des technischen Fortschritts: Durch den Einsatz von Robotern, Automatisierung und Digitalisierung der Produktion gehe den Menschen die Arbeit aus. Dass die Forderung nach einem Grundeinkommen aber in einer Phase artikuliert wird, in der zumindest bis zum Eintritt der Corona-Krise Rekordbeschäftigung und Fachkräftemangel den Diskurs prägen, zeigt, dass sich das Begründungsmuster verschoben hat. Der Rückblick auf 250 Jahre industrielle Automatisierung belegt vielmehr, dass technischer Fortschritt nicht zu Massenarbeitslosigkeit führt, sondern zu Strukturwandel.

Offenbar wird die Debatte um ein Grundeinkommen zunehmend vom Motiv geprägt, unabhängig von der Erwerbsbiografie ein Grundeinkommen beziehen zu wollen. Ausgeblendet werden dabei allerdings etliche Faktoren wie die Finanzierungskosten, mögliche Folgen für das Steuer- und Sozialsystem, Fehlanreize zur Arbeitsaufnahme und grundlegende Reziprozitätsüberlegungen. Erstens verdeutlicht ein einfaches Rechenexperiment die Utopie: Bei einem monatlichen Grundeinkommen von 1.000 Euro für jeden Bundesbürger ergibt sich ein Bruttofinanzierungsbedarf von knapp einer Billion Euro pro Jahr. Zum Vergleich: Für das Arbeitslosengeld II werden jährlich rund 40 bis 50 Milliarden aufgewendet. Das gesamte Steueraufkommen liegt bei unter 800 Milliarden Euro, würde also nicht zur Finanzierung reichen – abgesehen davon, dass mit den Steuergeldern ein Großteil der bisher getätigten Ausgaben weiter finanziert werden müsste. Das Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen liegt bei rund 720 Milliarden Euro, steht aber auch nicht komplett zur Umwidmung in ein Grundeinkommen zur Verfügung, denn zumindest die 250 Milliarden Euro für die Krankenversorgung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung müssten ja auch weiterhin aufgebracht werden. Das Grundeinkommen wäre nur mit einer erheblichen Steuererhöhung finanzierbar.

Zweitens wird es erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht allein durch die Arbeitsangebotswirkung eines Nettotransfers geben. Mindestens ebenso bedeutend dürften die Arbeitsmarktwirkungen sein, die durch die Steuern entstehen, die zur Finanzierung des Grundeinkommens erforderlich wären. Ein Mehr an Leistung und beruflichem Engagement dürfte sich damit kaum noch lohnen – neben dem negativen Effekt auf das Arbeitskräfteangebot wird dadurch auch der Anreiz vermindert, in Innovation und Bildung zu investieren. Vor diesem Hintergrund sind auch die Feldversuche in Finnland und anderswo nur von überaus begrenztem Erkenntniswert. Denn bei diesen wird stets nur die Empfängerseite betrachtet, weil die Kosten des Feldversuches aus dem allgemeinen Staatshaushalt oder von Spendern getragen werden. Ein echter Test des Grundeinkommens wäre es nur, wenn der Kreis der Begünstigten die Leistung auch komplett selbst finanzieren müsste.

Drittens verstößt das bedingungslose Grundeinkommen gegen verschiedene Gerechtigkeitsdimensionen, die als Grundpfeiler der Gesellschaft dienen. Dazu gehört beispielsweise die Bedarfsgerechtigkeit, nach der Menschen je nach persönlichem Bedarf mit Gütern ausgestattet werden. Das Grundeinkommen missachtet auch, dass Menschen mit besonderen Bedürfnissen besondere Ausstattungen benötigen, zum Beispiel Behinderte oder Kranke. Vor allem verstößt das Prinzip gegen die Leistungsgerechtigkeit, wenn es unabhängig von Leistungsfähigkeit und Leistungswillen gezahlt werden soll. Das bedingungslose Grundeinkommen ist daher ungerecht, weil es Ungleiches gleichbehandelt. Menschen geben anderen Menschen ohne Gegenleistung nicht gerne etwas ab und schon gar nicht jenen, die nicht Teil des Systems sind (Enste, 2020). Darauf deuten auch Befragungsdaten aus dem European Social Survey (ESS) 2016 hin: Zwar zeigt sich in den meisten der 20 berücksichtigten Ländern eine mehrheitliche Zustimmung für ein Grundeinkommen, das gemäß der Fragestellung explizit unabhängig davon ausgezahlt werden soll, ob man arbeitet oder nicht. Allerdings plädierten Befürworter eines Grundeinkommens für substanzielle Bedingungen, bevor Zuwanderern die gleichen Rechte auf Sozialleistungen zugestanden werden wie eingesessenen Bürgern (Diermeier/Niehues, 2020). Auch dies zeigt, wie bedingt die Präferenzen für ein bedingungsloses Grundeinkommen sind.

5 Ausblick

Die nächsten Monate werden zum einen zeigen, welche der bisher ergriffenen Maßnahmen zur Unternehmens- und Arbeitsmarktstabilisierung weitergeführt, welche revidiert oder welche ggfs. auch einzustellen sind und ob zusätzliche Maßnahmen eingeführt werden müssen. Mit jedem weiteren Monat nimmt die Zahl der Datenpunkte zu, die für eine Evaluation von Maßnahmen zur Verfügung stehen. Bis zu einer echten Wirkungsforschung wird allerdings noch viel Zeit vergehen. In dieser Hinsicht ist die Corona-Krise als exogener Schock mit Ereignissen wie etwa der deutschen Wiedervereinigung zu vergleichen. Ähnlich wie damals bei den Maßnahmen der Treuhandanstalt gab es weitreichende Entscheidungen und einen zuvor nicht gekannten Mitteleinsatz, ohne über belastbare Hinweise auf Effizienz und Effektivität einzelner Maßnahmen zu verfügen. Es lassen sich aber - auch gestützt auf Erfahrungen in der Finanzmarktkrise vor mehr als zehn Jahren - einige vorsichtige Schlussfolgerungen über die bisherige und auch die zukünftige Gestaltung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ziehen:

- Deutschlands Fiskalstimulus ist im internationalen Vergleich weit überdurchschnittlich hoch. Die schnelle Reaktion der Geld- und Fiskalpolitik im Frühjahr 2020 hat zudem geholfen, sich selbst verstärkende Abwärtsprozesse zu verhindern. Die Bereitstellung von Liquidität seitens der EZB sorgte für günstige Finanzierungsbedingungen für Unternehmen, Haushalte und Staaten. Daneben sorgen Kreditgarantien, direkte Beteiligungen oder etwa Regelungen zum steuerlichen Verlustausgleich dafür, dass Unternehmen die Umsatzausfälle während der Corona-Krise besser überbrücken können. Das Konjunkturpaket vom Juni ist vom Grundsatz her als „temporary, timely und targeted“ zu bewerten.
- Mit dem Junipaket sind neben konjunkturstabilisierenden Maßnahmen auch investive Weichenstellungen vorgenommen werden. Beim Vorziehen geplanter Investitionen ist allerdings unklar, in welchem Umfang diese tatsächlich zeitnah realisiert werden können. Das Zukunftsteil des Konjunkturpakets wirkt daher eher langfristig und weist damit einen noch viel längeren Evaluationshorizont auf. Außerdem wird er zu einer Verschiebung von Finanzierungslasten zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften führen und den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich vor neue Herausforderungen stellen.
- Die gute Ausgangslage am Arbeitsmarkt vor der Corona-Pandemie sowie die Möglichkeit der Kurzarbeit haben den deutschen Arbeitsmarkt gestützt. Das Kurzarbeitergeld stabilisiert Einkommen und verhindert einen massiven Anstieg von Entlassungen. Das Sicherungsniveau durch Kurzarbeit ist durch die beschlossene Verlängerung der Bezugsdauer und die hohen Lohnersatzraten aber inzwischen überdurchschnittlich hoch und kann so nur für eine begrenzte Zeit durchgehalten werden.
- Bei der Gestaltung von Maßnahmen wird zukünftig stärker als zur Hochphase der Krise auf die Wahrscheinlichkeit zu achten sein, mit der eine Wiederbeschäftigung nach Arbeitsplatzverlusten und Neueintritte in den Arbeitsmarkt aus vorheriger Nichterwerbstätigkeit erleichtert werden kann. Turnover-Prozesse am Arbeitsmarkt sollten nicht nur die Vermeidung von Arbeitslosigkeit, sondern vor allem den Zugang in Beschäftigung in den Blick nehmen. Damit verdienen auch solche Instrumente der Arbeitsmarktordnung mehr Aufmerksamkeit, mit denen eine rasche Wiederbeschäftigung erleichtert werden kann.
- Corona-Schock und Digitalisierung haben sich teilweise als korrelierte Herausforderungen erwiesen, das Digitalisierungstempo hat sich erhöht. Zusätzlich üben andere strukturelle Trends wie Dekarbonisierung und die Erschwerung von Lieferketten zusätzlichen Druck zum Strukturwandel aus. Hier sind möglicherweise neue Konzepte der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gefragt. Die Debatte darüber dürfte sich im bevorstehenden Bundestagswahlkampf sicherlich intensivieren, steht aber nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Herausforderungen der Corona-Pandemie.

Literatur

Adriaans, Jule / Liebig, Stefan / Schupp, Jürgen, 2019, Zustimmung für bedingungsloses Grundeinkommen eher bei jungen, besser gebildeten Menschen sowie in unteren Einkommensschichten, in: DIW-Wochenbericht, 86. Jg., Nr. 15, S. 264–270

BA - Bundesagentur für Arbeit, 2020a, Monatsbericht Januar zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg

BA, 2020b, Arbeitsmarkt kompakt | August 2020, Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg

BMWI - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2020a, Corona-Überbrückungshilfe des Bundes startet. Gemeinsame Antragsplattform und Umsetzung durch die Länder steht, Gemeinsame Pressemitteilung, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200708-corona-ueberbrueckungshilfe-des-bundes-startet.html) [05.09.2020]

BMWI, 2020b, Maßnahmepaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus (Stand: 17.8.2020) [05.09.2020]

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2020, Wir sind gut gerüstet, Interview mit Hubertus Heil, https://www.bmas.de/DE/Presse/Interviews/2020/2020-04-30-redaktionsnetzwerk-deutschland.html [07.09.2020]

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019, Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2019, Berlin

Brussig, Martin / Schwarzkopf, Manuela, 2011, Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik: eine Implementationsstudie, IAB-Bibliothek 329, Bielefeld

BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN, 2019, “Weiterbildung garantiert!”, Fraktionsbeschluss vom 17. Dezember 2019, https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/beschluss-weiterbildung.pdf [07.09.2020]

Bundessteuerberaterkammer, 2020, FAQ Überbrückungshilfen, Stand: 28. August 2020, https://www.bstbk.de/downloads/bstbk/steuerrecht-und-rechnungslegung/fachinfos/BStBK_FAQ_UEberbrueckungshilfen.pdf [07.09.2020]

Die Linke, 2020, Die 4-Tage-Woche konkret machen, https://www.die-linke.de/start/detail/die-4-tage-woche-konkret-machen/ [28.08.2020]

Diener, Ed, 1984, Subjective well-being, in: Psychological Bulletin, Vol. 95, pp. 542–575

Diermeier, Matthias / Niehues, Judith, 2020, Bedingt bedingungslos – widersprüchliche Sozialstaatspräferenzen, IW-Kurzbericht, Nr. 85, Köln

DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2020, Erste Langzeitstudie Deutschlands zur Wirkung des bedingungslosen Grundeinkommens, Pressemitteilung vom 18. August 2020, Berlin

Enste, Dominik, 2019, Geld für alle. Das bedingungslose Grundeinkommen – eine kritische Bilanz, Zürich

Enste, Dominik / Eyerund, Theresa / Suling, Lena / Tschörner, Anna-Carina, 2019, Glück für Alle? Eine interdisziplinäre Bilanz zur Lebenszufriedenheit, Berlin/Boston (De Gruyter/Oldenbourg)

Faragher, Brian / Cass, Monica / Cooper, Cary, 2005, The Relationship Between Job Satisfaction and Health: A Meta-Analysis, in: Occupational and environmental medicine, Vol. 62, No. 2, pp. 105–112

Felbermayr, Gabriel / Battisti Michele / Suchta, Jan-Philipp, 2017, Lebenszufriedenheit und ihre Verteilung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, in: ifo-Schnelldienst, 70. Jahrgang, Heft 9, Seite 19–30

Fischer, Justina / Souza-Posa, Alfonso, 2007, Does Job Satisfaction Improve the Health of Workers? New Evidence Using Panel Data and Objective Measures of Health, IZA-Discussion Paper No. 3256, Bonn

Flüter-Hoffmann, Christiane / Hammermann, Andrea / Stettes, Oliver, 2019, Individuelle und organisationale Resilienz. Theoretische Konzeption und empirische Analyse auf Basis eines kombinierten Beschäftigten-Betriebsdatensatzes, IW-Analyse 127, Köln

Fraunhofer-IAO, 2020, Arbeiten in der Corona-Pandemie – Auf dem Weg zum New Normal, Stuttgart

Grunau, Philipp / Steffens, Susanne / Wolter, Stefanie, 2020, Homeoffice in Zeiten von Corona, ZEW-Kurzexpertise Nr. 20-03, http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/ZEWKurzexpertisen/ZEW_Kurzexpertise2003.pdf [04.05.2020]

Hardege, Stefan / Schmitz, Edgar, 2008, Die Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland, IW-Analysen Nr. 41, Köln

Hammermann, Andrea / Stettes, Oliver, 2017, Freiräume ausloten für mehr Arbeitszeitflexibilität, IW-Kurzbericht, Nr. 81, Köln

Helliwell, John F. / Layard, Richard / Sachs, Jeffrey, 2017, World Happiness Report, New York

Heyer, Gerd / Koch, Susanne / Stephan, Gesine / Wolff, Joachim, 2012, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, in: Journal for Labour Market Research, 45. Jg., Nr. 1, S. 41–62

Hohendanner, Christian, 2019, Immer mehr befristet Beschäftigte werden übernommen, in: IAB-Forum, 12. Juni 2019, https://www.iab-forum.de/immer-mehr-befristet-beschaeftigte-werden-uebernommen/ [9.6.2020]

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind 2018 erneut gesunken, https://www.iab-forum.de/die-kosten-der-arbeitslosigkeit-sind-2018-erneut-gesunken/?pdf=14742 [21.8.2020]

IW - Institut der deutschen Wirtschaft, 2020, IW-Konjunkturprognose Herbst 2020, IW-Report, Nr. 46, Köln

Klös, Hans-Peter, 2020a, Nach dem Corona-Schock: Digitalisierungspotenziale für Deutschland, IW-Policy Paper, Nr. 18, Köln

Klös, Hans-Peter, 2020b, Beschäftigung von „freien Mitarbeitern“: Herausforderungen und Handlungsoptionen, in: WPg, erscheint demnächst

Klös, Hans-Peter / Schäfer, Holger, 2020, IW-Arbeitsmarktmonitoring April 2020, IW-Report, Nr. 19, Köln

Klös, Hans-Peter / Seyda, Susanne / Werner, Dirk, 2020, Berufliche Qualifizierung und Digitalisierung – eine empirische Bestandsaufnahme, IW-Policy Paper, Nr. 40, Köln

Koch, Susanne, 2001, Arbeitszeit und Beschäftigung im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Arbeitszeitfragen und ihre Behandlung in ökonomischen Modellen: Literaturüberblick und Forschungsperspektiven, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34. Jg., 1, S. 28–44

Koch, Susanne / Stephan, Gesine / Walwei, Ulrich, 2015, Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jahrgang 38, Heft 2/3, Seite 419–440.

Kritikos, Alexander, 2020, Mehr Wertschätzung für Selbstständige und Kleinstunternehmen, DIW Wochenbericht Nr.17, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.761721.de/20-17-3.pdf [04.05.2020]

Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen, 2019, Gesundheitliche Lage von Arbeitslosen, https://www.lzg.nrw.de/ges_foerd/ges_chanc_gl/arbeitslosigkeit_gesundheit/gesundheitliche_lage/index.html [9.5.2020]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena, 2020, Arbeitszeitpolitik und Tarifbindung in der deutschen Metall- und Elektro-Industrie, in: IW-Trends, Jg. 47, Heft 1, Seite 23–41

Merkl, Christian / Weber, Enzo, 2020, Raus aus der Neueinstellungskrise!, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., 7, S. 507–509

Robert Koch Institut in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, 2003, Arbeitslosigkeit und Gesundheit, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 13, Berlin

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020, Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, Sondergutachten vom 22. März, Wiesbaden

Schäfer, Holger, 2017, Reform der Arbeitslosenversicherung. Eine Bewertung aktueller Reformvorschläge, IW-Policy Paper 19/2017, Köln

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2014, Einstieg in Arbeit – Die Rolle der Arbeitsmarktregulierung, Kurzstudie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Berlin

Schäfer, Holger / Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2020, Kurzarbeit in Europa, IW-Kurzbericht, Nr. 63, Köln

Seyda, Susanne, 2019, Öffentliche Weiterbildungsförderung stark gestiegen, IW-Kurzbericht, Nr. 45, Köln

Statistisches Bundesamt, 2020a, Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen in Deutschland nach dem überwiegenden Erwerbsstatus und dem Bildungsstand, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-

Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrdung/Tabellen/armutsgef-quote-bildungsstand-silc.html [9.5.2020]

Statistisches Bundesamt, 2020b, Erwerbstätigkeit im 2. Quartal 2020: Größter Rückgang seit der deutschen Vereinigung, Pressemittteilung Nr. 312 vom 18. August 2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/08/PD20_312_13321.html [26.08.2020]

Statistisches Bundesamt, 2020c, Weiterhin hoher Anteil von Ausländerinnen und Ausländern atyptisch beschäftigt, Pressemitteilung Nr. 338 vom 3. September 2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_338_12211.html [07.09.2020]

Weber, Enzo, 2020, Ein Rettungsschirm für Neueinstellungen, https://makronom.de/corona-krise-arbeitsmarkt-ein-rettungsschirm-fuer-neueinstellungen-35462 [8.6. 2020]

Winkelmann, Liliana / Winkelmann, Rainer, 1998, Why are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data, in: Economica, Vol. 65, No. 257, February, pp. 1–15

Wolff, Joachim / Stephan, Gesine, 2013, Subsidized work before and after the Ger-man Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, in: IZA Journal of Labor Policy, 2:16, https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/2193-9004-2-16 **Fehler! Linkreferenz ungültig.**[8.6. 2020]

Zwick, Thomas, 2011, Why Training Older Employees is Less Effective, ZEW Discussion Paper No. 11–046, Mannheim

Abstract

The German labor market is being affected by the consequences of the corona crisis. This also threatens labor market outcomes, for example income distribution. In particular because of the strong use of short-time work, the increase in registered unemployment has so far been relatively low compared to the collapse in demand and production. A previously unprecedented coordinated use of financial, economic and labor market policy instruments has contributed to this, provding „protective shields“ for both companies and employees. These have been targeted on both the labor demand and labor supply side and have so far stabilized production and employment significantly. An initial evaluation of the effectiveness and efficiency of the extensive measures to stabilize the economy is still pending.

Because of the financial dimensions of the use of funds, the measures taken cannot be continued indefinitely. Beyond the current stabilization of the economy, there is therefore also an increasing debate about structural reform measures to further stabilize the labor market after the crisis. In essence, there are two fundamental schools of thought opposing each other: A central line of political debate is the revival of concepts for reducing working hours and introducing a universal basic income, supplemented by further legal claims for employees, for example in the home office area and in further training and qualification. Another line of debate aims to promote more flexible forms of employment and to lower the hiring barriers for companies, for example in working hours, fixed-term and self-employment law.

On the labor supply side, a general reduction in working hours is viewed critically because it leads to falling hourly productivity and rising unit labor costs. An unconditional basic income has a negative effect on the labor supply and cannot be financed. A right to work from home interferes with the right of disposition of companies. The regulations on home office is clearly a matter of company level agreements. On the labor demand side, increased further training can have a positive effect. However, there is a risk of deadweight effects in view of a funding framework that has been broadened by the Qualification Opportunities Act. This would apply to a greater extent with a right to further training. In contrast, the relaxation of the right of fixed-term contracts for new hirings, the flexibilization of the Working Hours Act with regard to the maximum weekly working and minimum rest periods as well as the facilitation of flexible employment, e.g. by suspending the maximum duration period for temporary work and a changed status determination procedure for the delimitation against dependent employees should be discussed further.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Synopse arbeitsmarktbezogener Maßnahmen 10

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Indikatoren der Arbeitslosigkeit 5
Abbildung 1-2: Indikatoren des Arbeitsmarktzugangs 6
Abbildung 3-1: Bewilligte Corona-Hilfen für Unternehmen, in Mrd. € 11