

Weber, Enzo; Yilmaz, Yasemin

Research Report

Ausgestaltung von Kurzarbeit bei massenhafter Nutzung

IAB-Forschungsbericht, No. 10/2022

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Weber, Enzo; Yilmaz, Yasemin (2022) : Ausgestaltung von Kurzarbeit bei massenhafter Nutzung, IAB-Forschungsbericht, No. 10/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg,
<https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2210>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265560>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG

Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

10|2022 Ausgestaltung von Kurzarbeit bei massenhafter Nutzung

Enzo Weber, Yasemin Yilmaz

ISSN 2195-2655



Ausgestaltung von Kurzarbeit bei massenhafter Nutzung

Enzo Weber (IAB), Yasemin Yilmaz (IAB)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Das Instrument der Kurzarbeit stößt in Krisenzeiten, wie in der vergangenen COVID-19-Pandemie, wegen der außergewöhnlich hohen Fallzahlen und der schwankenden Inanspruchnahme an die Grenzen der Bearbeitbarkeit. Aus diesem Grund werden im vorliegenden Artikel Regelungen zur Ausgestaltung von Kurzarbeit bei massenhafter Nutzung aufgezeigt.
- Mögliche Ansatzpunkte bieten die Entwicklungen und Reformen ähnlicher Instrumente im europäischen Ausland. Im Zuge der pandemischen Lage wurden in manchen Ländern mit der Feststellung einer force majeure („höhere Gewalt“) die Regelungen der Kurzarbeit vereinfacht.
- Für Deutschland werden in diesem Beitrag entsprechende Regelungen vorgeschlagen, die in solchen Fällen in Kraft treten könnten.
- Schließlich wird auch eine darüberhinausgehende Variante eines Lohnkostenzuschusses diskutiert, der sich auf Basis der ausgefallenen Umsätze berechnen würde. Gleichzeitig wird diese Variante von anderen wirtschaftlichen Hilfen abgegrenzt.
- Die aufgezeigten Möglichkeiten einer Ausgestaltung bei massenhafter Nutzung dienen dazu Kurzarbeit in Ausnahmesituationen zu regeln. Sie sollen das klassische auf individuelle Ansprüche zugeschnittene Kurzarbeitergeld nicht ersetzen. Daher werden auch die Bedingungen aufgezeigt, unter denen eine Rückkehr zum regulären Konzept erfolgen sollte.

Inhalt

1	Einleitung	8
2	Massenhafte Nutzung der Kurzarbeit bei komplexen Regeln	8
3	Ansatzpunkte aus dem Ausland	9
4	Force majeure als Basis einer Massennutzungsregel für Kurzarbeit	11
5	Variante eines Kollektivinstrumentes – Beschäftigungssicherung und Zielgenauigkeit entscheidend.....	13
6	Kurzarbeit und Qualifizierung verbinden	15
7	Regeln für den Ausstieg	16
8	Fazit	17

Zusammenfassung

Während der COVID-19-Pandemie hat sich Kurzarbeit erneut als wirksames Instrument zur Stabilisierung der Beschäftigung erwiesen. Dabei stieß die massenhafte und schwankende Nutzung, die dieser Einsatz mit sich brachte, jedoch auf ein auf individuellen Ansprüchen beruhendes Instrument. Die vollständige Bearbeitung aller Fälle wird Jahre dauern, mit entsprechenden Belastungen und Unsicherheiten für die Betriebe und die Arbeitsverwaltung.

Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Artikel unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Massennutzungsregel für die Kurzarbeit diskutiert. Der Blick in das europäische Ausland zeigt, dass sich eine angesichts exorbitanter Fallzahlen erforderliche Vereinfachung der Kurzarbeit unter Nutzung des Rechtsinstruments der *force majeure* („höhere Gewalt“) erzielen ließe. Wird dies für bestimmte Bereiche der Wirtschaft festgestellt, erhalten sie Zugang zu Kurzarbeit mit vereinfachten Kriterien und Verfahren. Vor diesem Hintergrund werden derartige Vereinfachungen für Deutschland vorgeschlagen.

Eine noch weitergehende Variante würde nicht mehr den Ausfall individueller Arbeitsstunden betrachten, sondern Zuschüsse auf die gesamten betrieblichen Lohnkosten vorsehen. Diese sollten vom ausgefallenen Umsatz abhängen. Dabei müssten Entlassungen ausgeschlossen werden, um bei starker Vereinfachung die Vorteile einer direkten Beschäftigungssicherung zu erhalten. Um Flexibilität nicht zu stark einzuschränken, könnten betriebsbedingte Kündigungen in begrenztem Umfang möglich bleiben oder der Zuschuss im Falle von Entlassungen reduziert werden. Angesichts der geringeren Zielgenauigkeit kommt die weitergehende Variante dann in Betracht, wenn in bestimmten Bereichen umfassende wirtschaftliche Ausfälle vorliegen.

Eine Massennutzungsregel steht in Abgrenzung zu anderweitigen gezielten Wirtschaftshilfen unabhängig vom Prinzip der Kurzarbeit bzw. Beschäftigungssicherung. Diese können zusätzlich greifen, wenn für die Liquiditätssicherung in einer Krise über den Ersatz von Arbeitskosten hinaus weitere Maßnahmen erforderlich sind. Gezielte Wirtschaftshilfen sind zudem das geeignetere Instrument, wenn es darum geht, Produktionsausfälle zu vermeiden statt abzufedern.

Gerade bei massenhafter Nutzung von Kurzarbeit wird die Verbindung mit Qualifizierung bedeutend. Um den Bedingungen unter Unsicherheit und organisatorischen Schwierigkeiten gerecht zu werden, kommt es auf ein Konzept mit flexibel einsetzbaren, modularen, auch onlinebasierten Weiterbildungsformaten, Anreizen und Beratungsangeboten an.

Schließlich sind Bedingungen für den Ausstieg aus der Massennutzungsregel darzulegen. Denn die Bilanz von Kurzarbeit kann sich stark verschlechtern, wenn sie über die Krisenphase hinaus fortgesetzt wird. Die außergewöhnliche Lage müsste zu einem angemessenen Zeitpunkt mit hinreichender Vorankündigungszeit offiziell beendet – oder verlängert – werden. Objektive Kriterien als Richtschnur könnten sich auf die Umsatzentwicklung in den betroffenen Bereichen, die Inanspruchnahme der Massennutzungsregel und die Rücknahme staatlich angeordneter Einschränkungen beziehen. Anschlussregeln können Übergangsmöglichkeiten in normale Kurzarbeit, eine schrittweise Absenkung von Lohnkostenzuschüssen und Liquiditätsunterstützung vorsehen.

Summary

In the course of the COVID 19 pandemic, short-time work has once again proven to be an effective instrument to stabilise employment. However, the mass and fluctuating use that this effort entailed encountered an instrument based on individual eligibility. The complete processing of all cases will take years, with corresponding strains and uncertainties for firms and labour administration.

Against this background, this article discusses various possible approaches of a mass use directive for short-time work. A glance at other European countries indicates that a simplification of short-time work, which is necessary in view of exorbitant case numbers, could be achieved by using the legal instrument of force majeure. If this is declared for certain sectors of the economy, these will have access to short-time work with simplified criteria and procedures. Given this context, such simplifications are proposed for Germany.

An even more far-reaching variant would no longer consider the loss of individual working hours, but would provide for subsidies on the total operational wage costs. These should depend on the lost revenues. However, layoffs would have to be excluded in order to preserve the benefits of direct job retention while simplifying matters considerably. For the sake of not restricting flexibility too much, a basic level of layoffs could be made possible or the subsidy could be reduced proportionately in the case of redundancies due to operational reasons. In view of the lower precision, the more far-reaching variant may be considered if there are extensive economic shortfalls in certain sectors.

A mass use directive is distinct from other targeted economic aid independent of the principle of short-time work or job retention. Such aid can be applied additionally if further measures beyond the compensation of labour costs are required to secure liquidity in a crisis. Furthermore, targeted economic aid is the more appropriate instrument when it comes to avoiding production downtimes rather than cushioning them.

Particularly in the case of mass utilisation of short-time work, the connection with training becomes important. In order to cope with conditions of uncertainty and organisational difficulties, a concept with flexibly applicable, modular, also online-based further training formats, incentives and counselling services is essential.

Finally, preconditions for the phase-out of the mass use scheme have to be outlined. This is because the performance of short-time work may deteriorate severely if it continues beyond the crisis phase. The exceptional situation would have to be officially ended - or extended - at an appropriate time with sufficient notice. As a guideline, objective criteria could refer to the revenue development in the affected sectors, the utilisation of the mass use directive and the withdrawal of state-ordered restrictions. Subsequent schemes may provide for transition to regular short-time work, a gradual reduction of wage subsidies and liquidity support.

Danksagung

Wir danken Wolfgang Braun, Bernd Fitzenberger, Hermann Gartner, Britta Gehrke, Thomas Kruppe, Christian Merkl, Christof Röttger, Doris Söhnlein und Ulrich Walwei für hilfreiche Kommentare.

1 Einleitung

Im März 2022 wurde die sogenannte Massenzustrom-Richtlinie der Europäischen Union (2001/55/EG) für Zuwanderung aus der Ukraine aktiviert. Diese soll den Menschen ermöglichen, ohne sonst übliche asylrechtliche Einzelfallprüfung einen vorübergehenden Schutzstatus in der EU zu erhalten. Die Richtlinie wurde für Fälle entwickelt, in denen eine große Zahl von Menschen aus demselben allgemein anerkannten Grund das Heimatland verlässt. Die Regelung reduziert Wartezeiten und Unsicherheit für die Betroffenen, und genauso senkt sie den Aufwand für die Verwaltungen der aufnehmenden Staaten. Die Staus bei der Bearbeitung von Asylanträgen in den Jahren 2015 und 2016 sind in bleibender Erinnerung.

Ein ähnlicher Effekt trat seit Beginn der Corona-Pandemie bei der Kurzarbeit auf. Extrem viele Beschäftigte strömten aus demselben Grund innerhalb kürzester Zeit in das Auffanginstrument Kurzarbeit. In der Spitze im Jahr 2020 waren es rund sechs Millionen. Um Beschäftigung zu sichern, hat sich das Kurzarbeitergeld bewährt (z. B. Balleer et al. 2016). Auch in der Corona-Krise ist es gelungen, den Anstieg der Arbeitslosigkeit gemessen an der immensen Wucht des wirtschaftlichen Schocks stark zu begrenzen.

Konstruiert ist das Kurzarbeitergeld allerdings über individuelle Ansprüche. Nachdem Kurzarbeit zunächst vom Betrieb anzuzeigen ist, müssen die Abrechnungen und Ansprüche dann auch in jedem Einzelfall geprüft werden. Die Bearbeitung wird Jahre in Anspruch nehmen, verbunden mit immensem personellem Aufwand. Die benötigten betrieblichen Personaldaten liegen zum Zeitpunkt der Prüfung unter Umständen schon gar nicht mehr vor. Für die Betroffenen besteht zudem eine langwierige Unsicherheit. Millionen von Fällen hatte man ursprünglich bei der Konstruktion des Instruments einfach nicht im Sinn. Dadurch wurden in der Breite der Wirtschaft umfangreiche Erfahrungen mit dem Instrument gesammelt, so dass in künftigen Krisenfällen die Nutzung von Kurzarbeit weiter hoch sein dürfte (vgl. Boeri/Brücker 2011). Dafür spricht auch, dass der Arbeitsmarkt absehbar von Knappheit geprägt sein wird, was die Bereitschaft erhöht, Arbeitskräfte zu halten (Klinger/Weber 2020). Im Falle eines Gaslieferstopps wäre mit hohem Bedarf an einem Kurzarbeitsinstrument zu rechnen.

2 Massenhafte Nutzung der Kurzarbeit bei komplexen Regeln

Dieser Bericht bezieht sich auf die konjunkturelle Kurzarbeit, also nicht auf das Saison- und Transferkurzarbeitergeld. Die Kriterien für die konjunkturelle Kurzarbeit in Deutschland sind komplex. Das folgende fasst §§ 95 ff. SGB III nur grob zusammen: Anspruch auf Kurzarbeitergeld besteht, wenn ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt, dieser der Agentur für Arbeit angezeigt worden ist und eine Reihe weiterer Voraussetzungen erfüllt sind. Der Arbeitsausfall muss auf der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung oder einem ungewöhnlichen unabwendbaren Ereignis beruhen, vorübergehend und nicht vermeidbar sein und im jeweiligen Kalendermonat muss mindestens ein Drittel der in dem Betrieb Beschäftigten

von einem Entgeltausfall von jeweils mehr als 10 Prozent betroffen sein. Urlaub und Arbeitszeitguthaben müssen vorrangig in Anspruch genommen werden, mit einer Reihe von Ausnahmen. Die Beschäftigung muss nach Beginn des Arbeitsausfalls fortgesetzt oder aus zwingenden Gründen bzw. nach Ausbildungsende aufgenommen werden und das Arbeitsverhältnis darf nicht gekündigt sein. Der Prozess der Kurzarbeitsbearbeitung verläuft über die Anzeige, den Antrag bzw. Abrechnung und Auszahlung und schließlich die Abschlussprüfung. Eine massenhafte Nutzung traf also auf ein Instrument, das auf individueller Basis mit komplexen Kriterien konstruiert ist. Insofern ist auch hier zu fragen: Wenn eine große Zahl von Menschen aus demselben allgemein anerkannten Grund das Instrument Kurzarbeit nutzen möchte, wäre es denkbar, fallbezogen und vorübergehend ein entsprechend wirkendes Kollektivinstrument für Kurzarbeit im Sinne der Massenzustrom-Richtlinie auszugestalten? Und sollte das auf eine Vereinfachung der Kurzarbeitsregeln hinauslaufen oder inwiefern wären direkte Wirtschaftshilfen bei einer umfassenden Betroffenheit, etwa von bestimmten Branchen, als Instrument angemessener?

3 Ansatzpunkte aus dem Ausland

Zunächst könnte sich ein Blick ins Ausland lohnen, um geeignete Ansatzpunkte für Ausgestaltung und Verfahren einer Massennutzungsregel zu finden. Denn Kurzarbeit ist keineswegs ein spezifisch deutsches Instrument, sondern es finden sich in vielen Ländern Regelungen im selben Sinne, und spätestens in der Pandemie wurden diese intensiv genutzt. Informationen dazu sind im Rahmen des IAB-Projekts „Die Arbeitsmarkteffekte der Ausgestaltung von Kurzarbeitsregeln“, das die Wirkungen von Zugangsvoraussetzungen, Lohnersatzrate und Anspruchsdauer ermitteln soll, für einen internationalen Datensatz recherchiert worden. Es kann dabei um generelle Vorgehensweisen gehen, oder gleichermaßen solche, die in speziellen Fällen, wie der Corona-Krise, als Sonderregeln eingeführt wurden.

Einige Länderbeispiele, wie beispielsweise Frankreich, Italien, Belgien, Spanien und die Tschechische Republik, eint der Ansatz die Pandemie als Auslöser eines Ausnahmezustands zu fassen. Die Pandemie wird zur „force majeure“ (OECD 2020), also zur höheren Gewalt, die auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt wirkt und welcher mit dem Hebel der Kurzarbeit entgegengewirkt wird. Dies war zum einen Anlass zur Ausweitung oder Vereinfachung bereits bestehender gesetzlich verankerter Möglichkeiten, wie beispielsweise im Falle Frankreichs, Italiens oder Belgiens (vgl. OECD 2020), zum anderen wurden, wie schon beschrieben, spezifische Regelungen erlassen, die, wie im Falle der Tschechischen Republik, Blaupause für ein neues allgemeingültiges Instrument wurden (vgl. Drahekoupil 2021).

Dieser Ausnahmezustand der force majeure wird in allen Fällen durch den Staat, z. T. in Rücksprache mit den Tarifvertragspartnern, definiert, ausgerufen und somit als Rahmen für die dann folgenden Möglichkeiten der Antragsstellung auf Kurzarbeit gesetzt. Damit dies möglich ist, wird schon im Vorfeld versucht zu definieren, wie ein solcher herausgehobener Zustand beschaffen sein muss und woran man diesen erkennen kann – zusammenfassend handelt es sich hierbei um besonders gravierende wirtschaftliche Krisensituationen oder aber um Situationen

jenseits des menschlichen Wirkens, welche die Arbeitstätigkeit beeinträchtigen, wie beispielsweise Umweltkatastrophen: Im Falle Frankreichs ist die *force majeure* als Epidemie, Katastrophe oder Unwetter außergewöhnlicher Art beschrieben (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 2020). In der Tschechischen Republik wird *force majeure*, auf welcher die nun im Zuge der Pandemie grundsätzlich implementierte Kurzarbeit beruht, als Bedrohung der Beschäftigung im Zusammenhang mit einer Naturkatastrophe, einem Cyberangriff, einer Epidemie oder einer Wirtschaftskrise ausbuchstabiert (vgl. Drahekoupil 2021). Die belgische Regelung hingegen definiert höhere Gewalt etwas allgemeingültiger als das Eintreten eines plötzlichen und unvorhersehbaren Ereignisses, das die Ausführung der Arbeit unmöglich macht und nicht willentlich herbeigeführt wurde (vgl. Landesamt für Arbeitsbeschaffung 2022b) – damit wird ein breites Spektrum von Firmenerstörung durch Feuer und Stromausfällen bis hin zur aktuellen pandemischen Lage und Betriebsschließungen sowie Quarantänezeiten von Mitarbeitern abgedeckt.

Die *force majeure* ist – und dies ist als Schlüssel zu einer Massennutzungsregel zu betrachten – mit einem absoluten Geltungsanspruch ausgestattet, schafft Handlungsspielräume in Zeiten großer Herausforderung und doch hebt sie nicht einfach geltendes Recht und übliche Vorgehensweisen ohne Augenmaß aus. Das Beispiel Frankreichs, das schon vor der Pandemie Regelungen zur Kurzarbeit kannte, zeigt, dass durch dieses Prinzip der Zugang zum Instrument vereinfacht und die zeitlichen Abläufe der Anzeige und Antragsstellung neu angeordnet wurden. So ist nun eine nachträgliche Antragstellung auf Kurzarbeit möglich und die Zustimmungsfristen der departementalen Gremien wurden verkürzt bzw. durch einen automatischen Vollzug nach Ablauf einer Prüffrist ergänzt (vgl. OECD 2020; Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion 2020).

Im Falle Spaniens wird der Zugang zu den Hilfen zusätzlich durch die flankierende Festlegung besonders betroffener und daher unterstützenswerter Branchen vereinfacht (vgl. Cruces Aguilera 2021). Vereinfachungen finden sich jedoch auch hinsichtlich der eigentlichen Zulassungsprüfung: Interessant erscheint hierbei der für Frankreich sowie Italien typische Ansatz statt auf Einzelfallprüfungen auf die Legitimation der Kurzarbeit durch Kollektivverträge zu setzen. Weitere Belege der Krisensituation sind in Kombination mit der *force majeure* und ihrem festgelegten Geltungsfall nicht notwendig, weshalb lediglich die formale Erfüllung des Kollektivprozesses sowie die in den Verträgen festgehaltenen Grundsätze und Erklärungen geprüft werden (vgl. OECD 2020; Faioli/Bologna 2021; Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion 2020). Auch in Belgien muss unter den Vorzeichen der *force majeure* die eigentliche ökonomische Schieflage des Unternehmens nicht nachgewiesen werden, da Kurzarbeit grundsätzlich als durch die Pandemie verursacht gilt. Dennoch sind die Unternehmen angewiesen, die entsprechenden Belege für eine mögliche zukünftige Prüfung aufzubewahren – ein flächendeckendes Prüfverfahren entfällt (vgl. Landesamt für Arbeitsbeschaffung 2022a; Serroyen 2021).

Hinsichtlich der Frage, wie die auszugleichenden Ausfälle eines Unternehmens definiert werden, zeichnet sich in den beleuchteten europäischen Fallbeispielen mit dem Prinzip der *force majeure* eine Tendenz zur Ausweitung der Zugangsmöglichkeit zu Kurzarbeit mit einer gleichzeitigen Abrechnung pro betroffenen Mitarbeiter bzw. der individuellen Stundenreduktion ab (vgl. Eurofound 2022, Einträge zu Italien, Spanien, Belgien und Frankreich). Besonders anschaulich

und nachvollziehbar wird dies im Falle Frankreichs: So ermöglichte die einsetzende höhere Gewalt in Form der Pandemie die Anwendung der Kurzarbeit auch auf atypische Arbeitsverhältnisse. Damit einher ging jedoch die Umstellung von der Auszahlung eines Pauschalbetrags pro Mitarbeitenden hin zu einem Betrag proportional zu den Bezügen der in Kurzarbeit befindlichen Arbeitnehmenden (Eurofound 2022).

Ergebnisse von Evaluationen der Instrumente bezüglich ihrer Wirkung in der Corona-Krise liegen bisher nur in einigen Fällen vor. Für Spanien ziehen Congregado et al. (2022) eine positive Bilanz der kurzfristigen Beschäftigungseffekte. Albertini et al. (2022) stellen fest, dass die französischen Kurzarbeitsprogramme Beschäftigung und Konsum stabilisiert haben, allerdings bei großen Mitnahmeeffekten. Letztere sind im Lichte niedriger Voraussetzungen kombiniert mit einer hohen Leistung (zeitweise 100% der Lohnkosten bis zum 4,5-fachen des Mindestlohns) zu sehen. Ähnliche Mitnahmeeffekte stellt die OECD (2022) auch für Belgien und Italien fest, identifiziert jedoch deren Ursprung in der fehlenden Ko-Finanzierung der Kosten der nicht geleisteten Arbeitsstunden durch die Unternehmen. Diese Konstruktion des Instruments befeuert die Gefahr, dass mehr Mitarbeiter von dem Instrument der Kurzarbeit profitieren als notwendig – vor allem dauerhaft unrentable Arbeitsplätze würden so unter hohem finanziellem Aufwand gesichert, was den erhofften Aufschwung untergraben könne.

Insgesamt lässt sich jedoch eine erneut positive Bilanz bezüglich des Einsatzes von Kurzarbeit ziehen: So zeigt eine europaweite Evaluation der Universität Konstanz aus dem Jahr 2016, welche eine Auswertung von Kurzarbeitsregelungen während der Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 vornahm, dass dieses Instrument vor allem dann am effektivsten ist, wenn es bereits entsprechende Regelungen in einem Land gab und das BIP-Wachstum stark negativ ist. Kurzarbeit wirke also am besten zu Beginn einer Rezession und wenn sie als schnell greifender automatischer Stabilisator wirken kann (vgl. Brey/Hertweck 2016). Dies hat sich angesichts der starken Nutzung vor allem in der Frühphase der Pandemie offensichtlich auch in der gegenwärtigen Krise gezeigt. In der Tat wurden Instrumente zur Arbeitsplatzzerhaltung in Europa von allen Ländern unabhängig von der Art ihrer Sozialstaatlichkeit genutzt (vgl. Ebbinghaus/Lehner 2022).

4 Force majeure als Basis einer Massennutzungsregel für Kurzarbeit

Sofern eine Sonderregelung für massenhaften Zustrom gewünscht ist, könnten sich Schlussfolgerungen für Deutschland wie folgt ergeben. Force majeure könnte angelehnt an die diskutierten internationalen Beispiele definiert werden. Entsprechend der force majeure wäre für eine Aktivierung der Massennutzungsregel von der Bundesregierung ein allgemein anerkanntes Ereignis mit außergewöhnlichen und gravierenden Auswirkungen zu benennen. In der Folge würde die standardmäßige Einzelfallprüfung als Rückversicherung für die Angemessenheit der Nutzung entfallen. Deshalb wäre die Latte hoch zu legen. Eine normale, begrenzte Rezession (vgl. Hausner/Weber 2017) käme nicht in Betracht. Es wäre daher zu argumentieren, dass die Auswirkungen zumindest für Teile der Wirtschaft über eine solche Rezession deutlich

hinausgehen. Dafür können unter anderem aktuelle Frühindikatoren und Prognosen herangezogen werden. Ein denkbarer Anwendungsfall wäre beispielsweise bei einem möglichen Gaslieferstopp gegeben.

Für eine solche Handhabung spricht auch, dass eine Ausweitung von Kurzarbeitsregeln nur im Falle von besonders tiefen Krisen zusätzliche positive Wirkung hat (Gehrke/Hochmuth 2021) und Mitnahmeeffekte durch eine Fokussierung auf Betriebe mit starken Ausfällen begrenzt werden können (Cahuc et al. 2021). Weiterhin könnte (wie in Spanien oder Italien) die Anwendung auf bestimmte Branchen und ggf. Tätigkeitsbereiche (oder falls relevant Regionen oder direkt von angeordneten Maßnahmen wie Geschäftsschließungen betroffene Betriebe) beschränkt werden, wenn dies in der Natur des Grundes liegt; in den übrigen Bereichen würden die etablierten Kurzarbeitsregeln weitergelten. Denn pauschale Maßnahmen erhöhen das Risiko von Mitnahmeeffekten, sind weniger kosteneffektiv und können produktivitätssteigernde Reallokation verhindern (Di Nola et al. 2022). Engpässe dürften den deutschen Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit prägen. Instrumente, die den Ausfall von Arbeitskraft finanzieren, sollten entsprechend restriktiv gehandhabt werden.

Im Falle eines Gaslieferstopps wäre eine naheliegende Abgrenzung auf die Betriebe beschränkt, die unmittelbar bei der Gasmenge rationiert würden. Während dieses Kriterium den Vorteil der Klarheit hat, wäre die Reichweite in der Wirtschaft aber sehr begrenzt. Darüber hinaus könnte man Branchen einbeziehen, die in Lieferketten stark von den unmittelbar betroffenen energieintensiven Branchen abhängen. Dabei kann es um den Bezug von energieintensiven Produkten gehen, also Lieferkettenstörungen, oder Zulieferer bzw. Dienstleister, die infolge der Gasrationierung Aufträge verlieren. Im Prinzip könnte man diese Kriterien auch auf einzelne Betriebe anwenden, eine Definition nach Branchen würde aber schon vorab Klarheit schaffen und individuellen Prüfaufwand vermeiden. Auch über diese Abgrenzung würden die vollständigen Kriseneffekte hinausgehen. So würde ein Gaslieferstopp zu weiteren starken Energiepreissteigerungen führen, was die Inflation zusätzlich nach oben treibt. Über die entsprechenden Kaufkraftverluste wären auch arbeitsintensive Dienstleistungsbranchen wie das Gastgewerbe betroffen (vgl. Wolter et al. 2022).

Die Betroffenheit des Betriebs durch einen vorübergehenden unvermeidbaren Arbeitsausfall aus wirtschaftlichen Gründen oder infolge eines unabwendbaren Ereignisses wäre im Falle der Aktivierung nicht mehr im Einzelfall zu prüfen. Dennoch muss Mitnahme so effektiv wie möglich begrenzt werden. Denkbar wäre, (wie in Belgien) zu verlangen, dass Unterlagen für den Nachweis der angemessenen Nutzung vorgehalten werden, diese aber nur anlassbezogen (etwa bei Unregelmäßigkeiten oder vorherigen Beanstandungen) bzw. stichprobenartig zu prüfen. Die Plausibilität könnte standardisiert schon sehr weitgehend mit Hilfe von Umsatzdaten eingeschätzt werden, welche auch im Hinblick auf die Umsatzsteuer zeitnah verfügbar sind. In offensichtlichen und gesicherten Fällen – wenn es etwa um eine staatliche Entscheidung wie Geschäftsschließung in einer Pandemie oder Rationierung bei einem Gas-Lieferstopp geht – könnte die Kurzarbeitsanzeige entfallen, denn hier wäre für den Betrieb vorab keine weitere Bestätigung des Zugangs zum Kurzarbeitergeld notwendig. Unterhalb der Schwelle gesetzlicher Änderungen könnte in solchen Fällen zumindest auf eine intensivere Prüfung der Anzeige verzichtet werden. Zudem könnte ein positiv beschiedener Erstantrag, der bereits die notwendigen betrieblichen Unterlagen enthält, (außer bei Verdacht auf Leistungsmissbrauch)

bereits als finale Bestätigung der Auszahlung gelten. Das Kriterium einer Mindestbetroffenheit im Betrieb könnte wegfallen, da annahmegemäß ohnehin nur außergewöhnlich stark betroffene Bereiche berücksichtigt würden. Urlaub und Arbeitszeitguthaben könnten außer Acht bleiben, wie schon zuletzt in der Corona-Krise per Gesetzesänderung vorübergehend beschlossen. Eine Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und eine Erhöhung der Lohnersatzrate können als Optionen bestehen. Remanenzkosten dienen grundsätzlich dazu, Mitnahmeeffekte zu begrenzen; Erweiterungen, die Remanenzkosten reduzieren, können aber gerade in tiefen Krisen günstige Beschäftigungseffekte haben, wenn es auch besonders um Liquiditätssicherung geht (Gehrke/Hochmuth 2021).

Diese Regelungen würden das Verfahren vereinfachen. Es würde aber nach wie vor der Stundenausfall einzelner Beschäftigter betrachtet. Eine noch weitergehende Variante könnte sich an pauschalen Größen wie dem ausgefallenen Umsatz orientieren, wie z. B. in den Niederlanden. Damit würde sie stärker direkten Wirtschaftshilfen ähneln. Wenn man in eine solche Richtung denkt, sollte man sich aber zunächst vergegenwärtigen, warum Kurzarbeit so wirksam ist.

5 Variante eines Kollektivinstrumentes – Beschäftigungssicherung und Zielgenauigkeit entscheidend

Ein wichtiger Grund ist, dass das Kurzarbeitergeld an einer Stromgröße ansetzt, nämlich bei der Vermeidung von Entlassungen. Hier werden also arbeitsmarkt- und wirtschaftsrelevante Entscheidungen direkt beeinflusst (z. B. Faia et al. 2013). Auch werden Mitnahmeeffekte dadurch stark eingegrenzt, dass für die Inanspruchnahme ein Ausfall von Arbeitsstunden und bestimmte Remanenzkosten (Bach/Spitznagel 2009) in Kauf zu nehmen sind. Diese Vorteile sprechen für das grundsätzliche Prinzip der Kurzarbeit im Vergleich zu direkten Wirtschaftshilfen. Gleiches gilt im Hinblick darauf, dass das Kurzarbeitergeld im Gegensatz zu diskretionären Wirtschaftshilfen für den Betrieb planbar ist. Das erhöht auch schon vor Krisen die Einstellungsbereitschaft (Balleer et al. 2016). Zudem können Arbeitskräfte Risiken weniger diversifizieren als die Kapitalseite und sind daher risikoaverser. Deshalb hat die Stabilisierung der Beschäftigung höhere Wohlfahrtswirkungen als die Stabilisierung von Umsätzen. Entsprechend wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch das Kurzarbeitergeld besonders effektiv gestützt, da Arbeitslose ihren Konsum stärker zurückfahren (Dengler/Gehrke 2021, Aiyar/Dao 2021). Ebenso entstehen Risiken einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit (Klinger/Weber 2016) und der Aufnahme geringwertiger Jobs in einer Drucksituation („sullyng“, Barlevy 2002) gar nicht erst, wenn Jobverluste gezielt vermieden werden. Dabei wird der Wert der etablierten Matches von Person und Arbeitsplatz erhalten. Kosten und Verzögerungen von Entlassung und Wiedereinstellung werden vermieden.

Eine weitergehende Variante der Massennutzungsregel als „Rettungsschirm für Arbeitsplätze“ sollte also zumindest die direkte Vermeidung von Entlassungen als Prinzip beibehalten. Denkbar

wäre ein pauschaler Zuschuss. Dieser sollte als Prozentsatz auf die betrieblichen Lohnkosten gewährt werden, denn eine direkte Umsatzerstattung würde die Anreize für Entlassungen sogar erhöhen (z. B. Hentze 2020) – schließlich würde ausgefallener Umsatz ersetzt, auch wenn Lohnkosten durch Entlassungen gespart werden. Der Zuschuss könnte ab einem bestimmten Umfang von (ggf. zunächst prognostiziertem) Umsatzausfall gewährt werden und der Prozentsatz mit dem Umfang des Ausfalls ansteigen. Denkbar wäre dabei ein automatisierter Datenabgleich mit der Finanzverwaltung wie bei den Corona-Überbrückungshilfen. Entsprechend würde sich bei der Umsetzung eine Kooperation von Arbeitsverwaltung und Finanz- bzw. Wirtschaftsressort anbieten. Das Kriterium wäre also Ausfall von Umsatz, nicht Ausfall individueller Arbeitsstunden. Vollkostenerstattung sollte dabei im Hinblick auf Mitnahmeeffekte nicht gewährt werden (vgl. z. B. Albertini et al. 2022). Und die Unterstützung sollte unter der Bedingung stehen, dass der Betrieb währenddessen und einige Zeit danach auf Entlassungen verzichtet (ausgenommen personen- und verhaltensbedingte Kündigungen nach § 1 Abs. 2 KSchG). Ein solcher Kündigungsschutz existiert bei individueller Kurzarbeit beispielsweise in Frankreich, Italien und Spanien; in Deutschland ist nach Weisungen bei Inanspruchnahme von Kurzarbeit die Gesamtbeschäftigung im Betrieb überwiegend zu erhalten. Gleichzeitige Nutzung der etablierten individuellen Kurzarbeit wäre bei Inanspruchnahme der Zuschüsse auszuschließen. Mit der Variante ergäbe sich eine radikale Vereinfachung, aber die genannten grundsätzlichen Vorteile eines Instruments zur Beschäftigungsstabilisierung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit blieben erhalten.

Offenkundig gäbe es aber auch Nachteile. So ginge Flexibilität verloren, wenn bei Nutzung der Kurzarbeit betriebsbedingte Kündigungen im gesamten Betrieb ausgeschlossen würden. Optionen wären, ein bestimmtes Basisniveau an Entlassungen zu ermöglichen oder den Zuschuss im Falle von betriebsbedingten Entlassungen anteilig zu reduzieren. Das würde eine gewisse Flexibilität erhalten, wenn bestimmte Matches wegen der Krisenfolgen nicht mehr sinnvoll zu erhalten sind. Vor allem aber würde das Instrument an Zielgenauigkeit einbüßen, wenn alle Beschäftigten eines Betriebs summarisch behandelt würden. Denn je nach Tätigkeitsart können sich Arbeitsausfälle deutlich unterscheiden. Kurzarbeit entsprechend dem Arbeitsausfall einzelner Beschäftigter ermöglicht dagegen eine Selbstselektion der Firmen, indem sie nur Beschäftigte, deren Jobs gefährdet wären, und auch nur die relevanten Arbeitsstunden berücksichtigen (Cahuc et al. 2021). Damit ergibt sich eine höhere Kosteneffizienz. Das verdeutlicht, dass eine solch weitgehende Variante nur in Betracht kommen sollte, wenn in bestimmten Bereichen ein flächendeckender und tiefgreifender Ausfall von Wirtschaftstätigkeit vorliegt. In einer solchen Situation würde eine Differenzierung zwischen Beschäftigten an Bedeutung verlieren.

Wird der Zuschuss als Betriebseinnahmen behandelt, würde ein Teil über Steuern an den Staat zurückfließen, falls trotz des Umsatzeinbruchs Gewinn gemacht wird. Netto ergibt sich also automatisch eine Differenzierung nach Gewinn oder Verlust – besonders, wenn auf den Zuschuss ein höherer Steuersatz angewendet wird. Eine frühzeitige gesonderte Ermittlung und Einbeziehung der Gewinnlage wäre nicht notwendig.

Wirtschaftshilfen unabhängig vom Prinzip der Kurzarbeit bzw. Beschäftigungssicherung können zusätzlich greifen, wenn für die Liquiditätssicherung in einer Krise über den Ersatz von Arbeitskosten hinaus weitere Maßnahmen erforderlich sind. Ein Beispiel sind die Überbrückungshilfen zum Fixkostenausgleich aus der Corona-Krise. Gezielte Wirtschaftshilfen

sind zudem das geeignetere Instrument, wenn es darum geht, Produktionsausfälle zu vermeiden statt abzufedern (Weber 2022). Das ist etwa bei starken Kostensteigerungen in der Energiekrise der Fall. Hier wäre die Fortführung energieintensiver Produktion möglich, aber ggf. betriebswirtschaftlich nicht mehr tragfähig. Ein Herunterfahren würde jedoch Lieferausfälle auf den folgenden Wirtschaftsstufen und Risiken irreversibler Effekte mit sich bringen. Es wäre denkbar, für derartige Fälle bereits einen konzeptionellen Handlungsrahmen zu schaffen, auch wenn kein Regelinstrument entsteht. Schließlich könnten Wirtschaftshilfen der Aktivierung einer Massennutzungsregel für Kurzarbeit in Situationen vorgezogen werden, die gravierende Anpassungen erfordern und Beschäftigungssicherung in den betroffenen Bereichen nicht mehr als sinnvolles Ziel erscheinen lassen (vgl. Giupponi et al. 2022). Eine solche Bewertung dürfte im Vorhinein allerdings kaum möglich sein (kann aber – wie unten diskutiert – beim Ausstieg eine Rolle spielen). Selbst in den kontaktintensiven Dienstleistungsbranchen, die umfassende und langwierige Ausfälle erlebten, ist der Arbeitskräftebedarf jetzt wieder so hoch, dass es zu Engpässen kommt – und das, obwohl Entlassungen bereits erfolgreich begrenzt werden konnten (vgl. Röttger/Weber 2022). Zudem sind die Kurzarbeiterzahlen in der Corona-Krise nach ihren Höchstständen in den Lockdowns immer wieder zügig zurückgegangen. Nach der Großen Rezession finden Aiyar/Dao (2021) für Deutschland keine Evidenz für ungewöhnliche Anstiege von Fehlallokation. Insgesamt wären die Risiken, auf ein Instrument der Beschäftigungssicherung zu verzichten, angesichts der genannten zentralen Vorteile von Kurzarbeitsregelungen immens.

6 Kurzarbeit und Qualifizierung verbinden

Eine Achillesferse der Kurzarbeit ist, dass Stillstand finanziert wird, während gerade Rezessionen Zeiten des Umbruchs sind. Dem kann mit einer guten Verbindung von Qualifizierung und Kurzarbeit entgegengewirkt werden, was etwa die besonderen Anstrengungen Frankreichs auf dem Gebiet der Erwachsenenbildung in Zeiten der Kurzarbeit (vgl. Hijzen et al. 2021) erklärt. Diese würde bei einer kollektiven Nutzungsmöglichkeit von Kurzarbeit für Deutschland noch an Bedeutung gewinnen.

Die bisher geringe Nutzung von Kurzarbeitszeiten für Qualifizierung erklärt sich wesentlich durch Unsicherheit und organisatorische Schwierigkeiten der Einpassung in den laufend angepassten Arbeitsplan (Bellmann et al. 2020). Deshalb braucht es ein Konzept mit flexibel einsetzbaren, modularen, auch onlinebasierten Weiterbildungsformaten, Anreizen und Beratungsangeboten (Weber 2021, OECD 2020). Derartige Qualifizierungsformate sollten unterstützt von der Bundesagentur für Arbeit gemeinsam mit Weiterbildungsträgern entwickelt und vorgehalten werden. Positive Lohn- und Beschäftigungseffekte der Qualifizierung können über Steuer- und Beitragseinnahmen einen erheblichen Teil der Kosten der Kurzarbeit in die öffentlichen Haushalte zurückbringen (Kruppe et al. 2020).

7 Regeln für den Ausstieg

Wichtig für ein solches für den massenhafte Nutzung taugliches Instrument wären nicht nur Regelungen zur Aktivierung, sondern auch zum Ausstieg. Dem Risiko, notwendige Arbeitsmarktanpassungen zu verzögern, ist dabei Rechnung zu tragen. Die Beschäftigungsbilanz von Kurzarbeit kann sich stark verschlechtern, wenn sie über die Krisenphase hinaus fortgesetzt wird (Hijzen/Martin 2013). Die außergewöhnliche Lage müsste zu einem angemessenen Zeitpunkt offiziell beendet werden. Wenn die Aktivierung zielgenau erfolgt war, dürfte eine Differenzierung etwa nach Branchen beim Ausstieg nicht notwendig sein. Sie sollte aber als Option bestehen, auch weil Krisen für verschiedene Bereiche asymmetrisch verlaufen können; so blieben in Frankreich während der Corona-Krise großzügigere Kurzarbeitsregeln für besonders betroffene Branchen länger in Kraft. Über Auslaufen oder Verlängerung sollte mit hinreichender Vorankündigungszeit entschieden werden, um Planbarkeit zu garantieren. Objektive Kriterien als Richtschnur können Unsicherheit reduzieren und zugleich Sorge tragen, dass die Ausnahmesituation so lange wie nötig gilt, aber nicht überdehnt wird. So könnte darauf abgestellt werden, dass sich die Umsatzentwicklung in den betroffenen Branchen dem Vorkrisenstand hinreichend (z. B. über 90 Prozent) annähert, und ergänzend könnten Vorlaufindikatoren wie Aufträge hinzugezogen werden. Auch wäre davon auszugehen, dass sich die Lage zu diesem Zeitpunkt so weit normalisiert hat, dass die Inanspruchnahme der Massennutzungsregel hinreichend zurückgegangen ist. Geht es um staatliche Anordnungen wie Geschäftsschließungen oder Rationierungen, könnte zudem deren Rücknahme eine Rolle spielen.

Unabhängig von derartigen Kriterien müsste die Anwendung geregelt auslaufen, wenn die Krise dauerhafte Auswirkungen hat, so dass das Vorkrisenniveau für die betroffenen Bereiche kein relevanter Maßstab mehr ist. Selbstredend kann dies im laufenden Prozess ohne langfristige Beobachtungen nicht eindeutig nachgewiesen werden. Mit Erfahrungen von ein bis zwei Jahren dürfte aber eine Beurteilung an Hand von Informationen wie Insolvenzen bzw. Schließungen, Entlassungen, Entwicklung der Nachfrage und Veränderungen des Marktes möglich sein. Allerdings dürfte es sich dabei um Ausnahmefälle handeln. So erholte sich die Exportwirtschaft nach dem schweren Einbruch im Jahr 2009 wieder, und selbst in der Corona-Pandemie zeigt sich Ähnliches: Zog sich die Krise wegen der vielen Infektionswellen insgesamt lange hin, so deutete die zügige Erholung etwa des Gastgewerbes nach den jeweiligen Lockdowns doch darauf hin, dass das Geschäftsmodell grundsätzlich wieder auf starke Nachfrage stoßen wird.

Neue Kurzarbeit wäre im Falle des Auslaufens der Massennutzungsregel nur noch nach den normalen Regeln möglich. Für verbliebene Bestandsfälle sollte eine Anschlussregelung getroffen werden. Im Falle von Lohnkostenzuschüssen wäre an eine schrittweise Absenkung zu denken (z. B. OECD 2022). In der Variante individueller Arbeitsausfälle wäre zumindest eine Nutzung der Kurzarbeit nach normalen Regeln über eine Zeit zu ermöglichen, die bis zur maximalen Bezugsdauer noch verbleibt. So ist etwa die Slowakei zum März 2022 zu einem Kurzarbeitssystem nach deutschem Muster übergegangen, nachdem zuvor in der Corona-Krise ein Lohnzuschussmodell bei Umsatzeinbrüchen bestand. Die Regeln sollten so aufeinander abgestimmt sein, dass ein möglichst unaufwendiger Übertritt ermöglicht wird, wenn die

zusätzlichen Voraussetzungen der Kurzarbeit erfüllt sind. Eine Übergangsphase, in der Bestandsfälle noch nach Massennutzungs-Regeln fortgeführt werden können, wäre denkbar. Zudem könnten Wirtschaftshilfen eingesetzt werden, um Betrieben mit zwar vorübergehenden, aber noch anhaltenden finanziellen Schwierigkeiten den Ausstieg aus der Kurzarbeit zu erleichtern. Zugang zu einem Kreditprogramm etwa würde dazu beitragen zu vermeiden, dass Betriebe aufgrund von Liquiditätsengpässen zu lange in Kurzarbeit verbleiben.

8 Fazit

Grundsätzlich wäre es denkbar, eine solche vereinfachte und auf große Fallzahlen ausgerichtete Variante der Kurzarbeit erst einzuführen, wenn eine dafür relevante Krisensituation eintritt. Dann müssten komplexe konzeptionelle Entscheidungen allerdings unter hohem Zeitdruck getroffen, sodann das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen und die neuen Maßnahmen umgehend umgesetzt werden. Eine Stärke des Kurzarbeitergeldes ist es aber, dass es vorbereitet und unmittelbar verfügbar ist. Zu den Corona-Hilfen, die ad hoc ins Leben gerufen wurden, gab es dagegen naturgemäß Verzögerungen, Unklarheiten und Anpassungen. Das spricht dafür, die Regelungen bereits vorab zu treffen. Dann kommt es allerdings darauf an, die Aktivierung der Massennutzungsregel auf höchst außergewöhnliche Ereignisse zu beschränken, damit auch in politischen Drucksituationen keine Nutzung für weniger gravierende Situationen erfolgt. In Frankreich und in Belgien wurden beispielsweise der Ukraine-Krieg und die damit verbundenen Engpässe bereits explizit als weiterer Fall höherer Gewalt definiert. Angesichts der zumindest bislang stabilen Arbeitsmarktlage in Deutschland wäre das allein im Sinne des hier diskutierten Instrumentes aber kein hinreichender Auslöser. Für den Fall eines Gaslieferstopps sollte allerdings bereits Vorsorge getroffen werden.

Eine Massennutzungsregel für Kurzarbeit würde ein Kollektivinstrument zur Beschäftigungssicherung für dafür angemessene Fälle schaffen. In gravierenden Krisensituationen könnte es alle Beteiligten erheblich entlasten sowie die Wartezeiten und Unsicherheit für die Betroffenen stark reduzieren. Wichtig ist, Vereinfachungen so auszugestalten, dass Beschäftigungssicherung erreicht sowie Missbrauch und ausufernde Mitnahmeeffekte so weit wie möglich vermieden werden. Die Beispiele und Überlegungen in diesem Artikel sollen Anhaltspunkte für eine solche Konstruktion arbeitsmarktpolitischer Regeln bieten.

Literatur

- Albertini, Julien; Fairise, Xavier; Poirier, Arthur; Terriau, Anthony (2022): Short-time work policies during the COVID-19 pandemic. TEPP Working Paper 2022-13.
- Aiyar, Shekhar; Dao, Mai (2021): The Effectiveness of Job-Retention Schemes: COVID-19 Evidence From the German States. IMF Working Papers, 2021(242), A001.
- Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2009): Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon. IAB-Kurzbericht 17/2009.
- Balleer, Almut; Gehrke, Britta; Lechthaler, Wolfgang; Merkl, Christian (2016): Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. In: European Economic Review, 84, S. 99–122.
- Barlevy, Gadi (2002): The Sullyng Effect of Recessions. In: The Review of Economic Studies, 69, S. 65–96.
- Bellmann, Lutz; Gleiser, Patrick; Kagerl, Christian; Kleifgen, Eva; Koch, Theresa; Kruppe, Thomas; König, Corinna; Lang, Julia; Leber, Ute; Pohlen, Laura; Roth, Duncan; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens; Aminian, Armin (2020): Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten. IAB-Forum, 09.12.2020.
- Boeri, Tito; Brücker, Herbert (2011): Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession. In: Economic Policy, 26, S. 697–765.
- Brey, Björn; Hertweck, Matthias S. (2016): The extension of short-time work schemes during the Great Recession: A story of success? Working Paper Series of the Department of Economics, University of Konstanz, 2016-05.
- Cahuc, Pierre; Kramarz, Francis; Nevoux, Sandra (2021): The Heterogeneous Impact of Short-Time Work: From Saved Jobs to Windfall Effects. CEPR Discussion Paper 16168.
- Congregado, Emilio; Garcia Javier; Rubino, Nicola (2022): Temporary paid furlough in the midst of an unprecedented sanitary crisis: an evaluation from the Spanish reality. Discussion Paper.
- Cruces Aguilera, Jesús (2021): Job retention schemes in Europe. Spain. ETUI Working Paper 2021.07 – Online annex: country reports.
- Drahokoupil, Jan (2021): Job retention schemes in Europe. Czechia. ETUI Working Paper 2021.07 – Online annex: country reports.
- Dengler, Thomas; Gehrke, Britta (2021): Short-Time Work and Precautionary Savings. IZA discussion paper 14329.
- Di Nola, Alessandro; Kaas, Leo; Wang, Haomin (2022): Rescue Policies for Small Businesses in the COVID-19 Recession. Discussion Paper.
- Ebbinghaus, Bernhard; Lehner, Lukas (2022): Cui bono – business or labour? Job retention policies during the COVID-19 pandemic in Europe. In: Transfer: European Review of Labour and Research. 28.1. S. 47–64.
- Eurofound (2022): European Restructuring Monitor. Restructuring support instrument [database], European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- Faia, Ester; Lechthaler, Wolfgang; Merkl, Christian (2013): Fiscal stimulus and labor market policies in Europe. In: *Journal of Economic Dynamics and Control*, 37, S. 483–99.
- Faioli, Michele; Bologna, Silvio (2021): Job retention schemes in Europe. Italy. ETUI Working Paper 2021.07 – Online annex: country reports.
- Gehrke, Britta; Hochmuth, Brigitte (2021): Counteracting unemployment in crises: non-linear effects of short-time work policy. In: *The Scandinavian journal of economics*, 123, S. 144–183.
- Giupponi, Giulia; Landais, Camille; Lapeyre, Alice (2022): Should We Insure Workers or Jobs During Recessions? In: *The Journal of Economic Perspectives*, 36, 2, S. 29–54.
- Hausner, Karl Heinz; Weber, Enzo (2017): Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung: BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur. IAB-Kurzbericht 03/2017.
- Hentze, Tobias (2020): Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021. IW-Policy Paper 27/2020.
- Hijzen, Alexander; Martin, Sebastien (2013): The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis. In: *IZA Journal of Labor Policy*, 2(12), S. 1–31.
- Hijzen, Alexander; Salvatori, Andrea; Puymoyen, Agnès (2021): Job retention schemes during the COVID-19 crisis: Promoting job retention while supporting job creation. OECD Employment Outlook 2021. In: *Navigating the COVID-19 crisis and recovery*, S. 98–152.
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2016): Detecting unemployment hysteresis: a simultaneous unobserved components model with Markov switching. In: *Economics Letters*, 144, S. 115–118.
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2020): GDP-Employment Decoupling in Germany. *Structural Change and Economic Dynamics*, 52, S. 82–98.
- Kruppe, Thomas; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen (2020): Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit. IAB-Forum, 24.08.2020.
- Landesamt für Arbeitsbeschaffung (2022a): Zeitweilige Arbeitslosigkeit – höhere Gewalt. Infoblatt E1, 29.03.2022.
- Landesamt für Arbeitsbeschaffung (2022b): Zeitweilige Arbeitslosigkeit – höhere Gewalt. Infoblatt E24, 01.05.2022.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (2020): Employeurs: comment fonctionne l'activité partielle en cas de difficultés? 29.10.2020
- Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion (2020): Activité partielle – chômage partiel. Dispositif exceptionnel d'activité partielle, 02.05.2022
- OECD (2020): Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 12. Oktober 2020.
- OECD (2022): Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 15. März 2022.
- Röttger, Christof; Weber, Enzo (2022): Es gab keinen Big Quit in Deutschland. *Ökonomenstimme*, 23.06.2022.
- Serroyen, Chris (2021): Job retention schemes in Europe. Belgium. ETUI Working Paper 2021.07 – Online annex: country reports.

- Weber, Enzo (2021): Qualifizierung: Weiterbildungskonzept für Krisen. In: Wirtschaftsdienst, 101, Nr. 3, S. 154.
- Weber, Enzo (2022): Wirtschaftshilfen zu Zeiten des Ukraine-Kriegs: Maßgeschneiderte Instrumente für multiple Herausforderungen. IAB-Forum, 08.04.2022.
- Wolter, Marc Ingo; Helmrich, Robert; Maier, Tobias; Weber, Enzo; Zika, Gerd; Großmann, Anett; Dreuw, Peter (2022): Zeitenwende: Russischer Angriff auf die Ukraine. Herausforderungen für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft – eine Sortierung. QuBe-Essay, GWS-Kurzmitteilung 2022|2.

Impressum

IAB-Forschungsbericht 10|2022

Veröffentlichungsdatum

21. Juli 2022

Herausgeber

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

Nutzungsrechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb1022.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

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

Website

www.iab.de

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2210](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2210)

Rückfragen zum Inhalt

Enzo Weber

Telefon: 0911 179-7643

E-Mail: Enzo.Weber@iab.de