

Fitzenberger, Bernd; Walwei, Ulrich

Research Report

Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie: Lessons learned

IAB-Forschungsbericht, No. 5/2023

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Fitzenberger, Bernd; Walwei, Ulrich (2023) : Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie: Lessons learned, IAB-Forschungsbericht, No. 5/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2305>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/274559>

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

5|2023 Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie: Lessons learned

Bernd Fitzenberger, Ulrich Walwei

Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie: Lessons learned

Bernd Fitzenberger (IAB)

Ulrich Walwei (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

- Die Nutzung von Kurzarbeit erreichte in der Coronakrise in Deutschland einen bisher nie dagewesenen Umfang und hat sich wie schon in der Finanzkrise 2008/2009 als zentraler Rettungsschirm für den Arbeitsmarkt bewährt. Vor allem in der frühen Phase der Coronakrise hatte der starke Einsatz von Kurzarbeit hierzulande einen massiven Rückgang der Beschäftigung verhindert und zur Stabilisierung der Wirtschaft beigetragen, da die Zahlungen sehr schnell bei den betroffenen Firmen ankamen.
- Die vielfach befürchtete „Zombifizierung“ von ansonsten nicht überlebensfähigen Firmen mit einer anschließenden Pleite- und Entlassungswelle ist nicht eingetreten.
- Gleichzeitig hat der massenhafte Einsatz der Kurzarbeit mit in der Spitze bis zu sechs Millionen Kurzarbeitenden in Deutschland zu einem sehr hohen Verwaltungsaufwand geführt. Das bedeutet auch, dass es vergleichsweise lange dauert, bis alle Abrechnungen abschließend bearbeitet werden können.
- Problematisch ist ferner, dass die Kurzarbeit in Deutschland – anders als vom Gesetzgeber intendiert – vergleichsweise selten für Weiterbildung genutzt wird.
- Ein vergleichender Blick auf andere Länder zeigt: Bezüglich der Vermeidung von Mitnahmeeffekten ist die bisherige Vorgehensweise in Deutschland positiv zu bewerten.
- Lohnkostensubventionen wie in den USA oder wie in Australien waren wenig zielgenau und mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden. Sie sind daher nicht als bessere Alternative zur Kurzarbeit einzustufen.
- Bei der Ausgestaltung der deutschen Kurzarbeits-Regelungen wären aber ergänzende Regelungen in Betracht zu ziehen. So ist es Ländern wie Frankreich und Spanien besser gelungen als Deutschland, Kurzarbeit mit Weiterbildung zu verbinden. Auch bezüglich eines schnellen Ausstiegs aus der Kurzarbeit schneidet Deutschland eher ungünstig ab. Zudem stellt der hohe Verwaltungsaufwand bei einer so massenhaften Nutzung wie während der Coronakrise ein Problem dar.
- Eine Ergänzung der deutschen Kurzarbeits-Regelungen um Sonderregelungen mit vereinfachten Verwaltungsverfahren im Falle einer absehbaren massenhaften Nutzung von Kurzarbeit aufgrund höherer Gewalt („Force majeure“) wäre daher in Erwägung zu ziehen. Dabei ist es aber von großer Bedeutung, den Einsatz dieser vom Regelfall abweichenden Regelungen klar zu begrenzen und auch zeitlich nicht zu lange laufen zu lassen. Die Einführung eines solchen „Krisen-Kug“ will gut bedacht sein.

Inhalt

In aller Kürze	2
Inhalt.....	4
Zusammenfassung	5
Summary.....	7
Danksagung.....	9
1 Einleitung.....	10
2 Konzeptionelle Überlegungen zu Kurzarbeit und die Erfahrungen in Deutschland während der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09.....	11
3 Kurzarbeit in Deutschland während der Coronakrise.....	13
4 Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung während der Coronakrise im internationalen Vergleich	16
4.1 USA: Kurzarbeit nicht nennenswert aktiviert.....	18
4.2 Australien: Massiver Einsatz temporärer pauschaler Lohnkostensubventionen	19
4.3 Frankreich: Hohe Nutzung von Kurzarbeit bei unbürokratischer schneller Bewilligung.....	20
4.4 Italien: Vereinheitlichung eines fragmentierten Systems und vereinfachter Zugang.....	22
4.5 Spanien: Massenhafte Nutzung, schneller Ausstieg aus Sonderregeln und Reform hin zur Unterstützung von Transformationsprozessen.....	23
5 Schlussfolgerungen	24
Literatur	28
Abbildungsverzeichnis.....	31
Tabellenverzeichnis.....	31

Zusammenfassung

Die Nutzung von Kurzarbeit erreichte in der Coronakrise in Deutschland einen bisher nie dagewesenen Umfang und hat sich wie schon in der Finanzkrise 2008/2009 als zentraler Rettungsschirm für den Arbeitsmarkt bewährt. Zu Beginn der Coronakrise hatte die Bundesregierung die Bedingungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld für Betriebe und Beschäftigte erheblich erleichtert, die maximale Bezugsdauer verlängert und die Leistungen bei längerem Bezug erhöht. Angesichts der gerade zu Beginn der Pandemie beträchtlichen wirtschaftlichen Unsicherheit erhielten Betriebe hierdurch ein höheres Maß an Sicherheit für ihre Personalplanung. Trotz eines schnellen Rückgangs schon im Sommer 2020 verharrte die Nutzung von Kurzarbeit nach einer zweiten Spitze im Winter 2020/21 und dem Rückgang danach bis ins Jahr 2022 auf historisch hohem Niveau.

Deutschland war bei der starken Nutzung der Kurzarbeit keine Ausnahme unter den OECD-Ländern. Auch andernorts wurden während Coronakrise in einem bisher nicht gekannten Umfang staatliche Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung umgesetzt. Das deutsche Modell der Kurzarbeit diente für viele Länder spätestens seit der Finanzkrise als Vorbild. Die von anderen Ländern genutzten Maßnahmen reichen von der klassischen Kurzarbeit über Lohnkostensubventionen, der Bezuschussung von Zeiten der Beurlaubung bis hin zu Kündigungsverböten in Krisenzeiten. Einige Länder setzten jedoch primär auf Einkommenstransfers an die Beschäftigten. Darüber hinaus spielten Wirtschaftshilfen eine große Rolle zur Stabilisierung der Betriebe. Zu Beginn der Coronakrise war die Nutzung beschäftigungssichernder Maßnahmen in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eher unterdurchschnittlich, allerdings ging die Nutzung wesentlich langsamer zurück als in den meisten anderen Ländern. Dies lag unter anderem daran, dass in vielen Ländern Maßnahmen zu Beginn der Coronakrise für einen Fall höherer Gewalt (Force majeure) in großem Umfang aktiviert wurden und diese Maßnahmen oft schon im Jahr 2020 oder spätestens im Jahr 2021 ausliefen – denn die Wirtschaft hatte sich in dieser Zeit schneller erholt als erwartet.

In diesem Forschungsbericht wird zunächst die Entwicklung der Nutzung von Kurzarbeit in Deutschland dargestellt und in einem zweiten Schritt mit dem Einsatz beschäftigungssichernder Maßnahmen in den USA, Australien, Frankreich, Italien und Spanien verglichen.

Die Stabilisierungswirkung der Kurzarbeit zeigte sich auch in den hier betrachteten europäischen Ländern Frankreich, Italien und Spanien. Diese Länder hatten die Inanspruchnahme der Kurzarbeit teils noch stärker erleichtert als Deutschland. Bemerkenswert ist dabei, dass es beispielsweise Spanien erstmals gelang, mit dem starken Einsatz von Kurzarbeit die Effekte eines BIP-Rückgangs auf die Beschäftigung spürbar abzubremsen. Einen vergleichbaren beschäftigungssichernden Effekt gab es dagegen in den USA nicht – trotz umfangreicher Wirtschaftshilfen. Das – dort nicht in allen Bundesstaaten angewendete – Kurzarbeitsprogramm konnte nicht in ähnlicher Weise wie in Europa hochskaliert werden. Im Gegensatz dazu ist es in Australien vor allem in der ersten Phase der Pandemie mit einer Alternative zur Kurzarbeit, nämlich einem Lohnkostenzuschuss, gelungen, Beschäftigung zu sichern.

Die Nutzung der Kurzarbeit in Deutschland wurde dadurch erleichtert, dass auf ein etabliertes Instrument und die damit gemachten Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückgegriffen werden konnte. Unabhängig davon stieß der für hiesige Verhältnisse massenhafte Einsatz der Kurzarbeit administrativ an Grenzen, insbesondere angesichts des hohen Maßes an Flexibilität in der Höhe des möglichen Arbeitsausfalls und aufgrund des mehrstufigen Verfahrens der Beantragung und Abrechnung von Kurzarbeit. Im Gegensatz zu Deutschland bezogen sich Länder wie Frankreich, Italien und Spanien bei der Lockerung ihrer Regelungen im Kontext der Coronakrise auf höhere Gewalt (*Force majeure*). Auch der immense Einsatz von Lohnkostenzuschüssen in Australien ist den schweren Folgen der Coronakrise geschuldet. Mit der Erklärung einer solchen Ausnahmesituation sind Chancen und Risiken verbunden. Werden in einer solchen Lage Zugangsregeln massiv vereinfacht und Leistungen ausgeweitet, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer starken Inanspruchnahme. Das Ziel der kurzfristigen Stabilisierung von Beschäftigung und Konjunktur kann damit zwar leichter erreicht werden, zugleich wächst aber das Risiko von Fehlanreizen – was in Italien und Frankreich sowie insbesondere in Australien der Fall war.

Der Forschungsbericht diskutiert Lehren aus dem internationalen Vergleich für die Diskussion in Deutschland. Grundsätzlich stehen Regierungen in Zeiten einer heftigen Wirtschaftskrise vor der schwierigen Güterabwägung zwischen (erwünschten) Stabilisierungswirkungen einerseits und (unerwünschten) Effizienzverlusten andererseits. Zu bedenkende Fehlanreize sind dabei insbesondere hohe Mitnahmeeffekte und das Risiko, nicht überlebensfähige Unternehmensstrukturen aufrechtzuerhalten und die Umorientierung hin zu neuen zukunftssträchtigen Geschäftsfeldern zu verlangsamen. Um Fehlanreize zu begrenzen oder auszugleichen, gibt es – wie der internationale Vergleich zeigt – drei Ansatzpunkte: Geeignete Ausstiegsszenarien, passende Kofinanzierungsmodelle und Anreize zur Stärkung der Transformation.

Um Kurzarbeit kosteneffizienter zu machen, favorisiert die OECD eine Kofinanzierung durch Firmen. Denn lange Nutzungsdauern können aus Sicht der OECD den betrieblichen Strukturwandel bremsen. Ob und inwieweit dies tatsächlich geschehen ist, lässt sich für die verschiedenen Länder auf dem bisherigen Stand des Wissens nicht abschätzen. Aus deskriptiver Perspektive lässt sich jedoch für Deutschland feststellen, dass eine lange Nutzung nur bei einem recht kleinen Teil von Firmen zu beobachten stattfand.

Um Fehlanreize einer langen Nutzung zu reduzieren, könnten stärkere Anreize zur Beendigung der Kurzarbeit gesetzt werden. Eine Möglichkeit ist dabei die Einführung eines „Experience Rating“. Firmen, die Kurzarbeit in starkem Maße und über längere Zeit in schwierigen Zeiten nutzen durften, müssten vorab darüber informiert sein, dass sie dann in normalen Zeiten Rückzahlungen zu leisten haben oder höhere Beiträge fällig werden. Die Einnahmen könnten dann als Rücklage für kommende Krisen dienen. Entsprechende Regelungen gibt es in Italien und im Rahmen des in die US-Arbeitslosenversicherung integrierten Kurzarbeitsprogramms. Durch eine passende Firmenbeteiligung an den Kosten der Kurzarbeit (z.B. in Form eines experience rating) könnte man einer unangemessenen Konservierung von betrieblichen Strukturen durch Kurzarbeit entgegenwirken und den notwendigen Strukturwandel unterstützen. Dabei ist es offenkundig einigen Ländern (insbesondere Frankreich und Spanien) in höherem Maße gelungen als Deutschland, Kurzarbeit mit Qualifizierung zu verbinden. Spanien ist in diesem Kontext auch

deshalb von besonderem Interesse, weil neben der Qualifizierung auch Anreize für den Arbeitsplatzwechsel aus Kurzarbeitsbetrieben gesetzt wurden.

Schließlich sind auch und gerade in Zeiten schwerer Krisen beim Einsatz von Kurzarbeit Verteilungsfragen ins Blickfeld zu nehmen. Als Versicherungsleistung unterliegt die Kurzarbeit in Deutschland wie das Arbeitslosengeld dem Äquivalenzprinzip und ist auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigte beschränkt, Minijobber und Selbstständige sind nicht abgesichert. In den USA beispielsweise wurde das existierende, nur im geringen Umfang genutzte Kurzarbeitsprogramm auf Selbstständige ausgeweitet. Kommen in schweren und langen Krisen Sonderregelungen zum Einsatz, die auf höhere Lohnersatzraten zielen, könnte man erwägen, anstelle einer Anhebung der Sätze im Laufe des Bezugs (wie hierzulande geschehen) sich ähnlich wie in Frankreich dabei auf höhere Lohnersatzraten für niedrigere Einkommen konzentrieren. Fehlt ein Versicherungsschutz, wie bei Selbständigen und Minijobbern, sind im Falle schwerer Krisen ähnlich wie in den USA geeignete Einkommenshilfen zum Ausgleich von Härtefällen zu prüfen. In Deutschland geschah dies beispielsweise durch den vereinfachten Zugang zur Grundsicherung oder zuletzt durch Beihilfen im Kontext der Energiekrise.

Summary

In the Corona crisis, the use of short-time work in Germany reached unprecedented levels, as during the financial crisis of 2008/2009, proving its usefulness as key rescue measure for the labor market. Quickly after the start of the pandemic, the German government had considerably eased the conditions for firms and employees to receive short-time working benefits, extending the maximum entitlement period during which the benefits could be drawn and granting higher benefit levels after longer benefit receipt. In light of the high level of economic uncertainty, particularly at the beginning of the pandemic, this gave firms a greater planning security with regard to their staff. Despite a rapid decline in short-time working as early as summer 2020, utilization remained at a historically high level up to the year 2022, after a second temporary peak in winter 2020/21.

Germany was no exception among OECD countries in its heavy use of short-time work. Elsewhere, government measures to safeguard employment were also implemented on an unprecedented scale during the Corona crisis. The German model of short-time work has served as a role model for many countries, since the financial crisis at the latest. The measures used internationally range from classic short-time work to wage cost subsidies, subsidies for periods of leave and bans on dismissals in times of crisis. However, some countries primarily relied on income transfers to employees. In addition, business aid programs played a major role in stabilizing firms. At the beginning of the Corona crisis, the use of employment protection measures in Germany was rather below average compared with other countries, but it declined much more slowly than in most other countries. This was partly due to the fact that in many countries, force majeure measures were activated on a large scale at the beginning of the Corona crisis, and these measures often expired in 2020 or 2021 at the latest, i.e., at a time when the economic recovery was on its way faster than previously expected.

This research report investigates the development of the use of short-time work in Germany and compares it with the use of employment stabilization measures in the U.S., Australia, France, Italy, and Spain.

The stabilizing effect of short-time work was also evident in the European countries considered here, France, Italy, and Spain. These countries made it even easier to use short-time work. It is noteworthy that with the strong use of short-time work Spain, for example, succeeded for the first time in noticeably mitigating the effects of a GDP decline on employment, while a comparable effect of securing employment was not observed in the U.S. A key reason for this is probably that the U.S. short-time work program - not applied in all states - could not be scaled up in the same way as in Europe. In contrast, Australia succeeded in securing employment with an alternative to short-time work, namely a wage cost subsidy.

The use of short-time work in Germany was made easier because it was possible to build on an established instrument and the experience gained with it during the economic and financial crisis. Irrespective of this, the use of short-time work on a massive scale by local standards has reached its administrative limits, particularly concerning the high degree of flexibility in the amount of possible work loss of individual workers compensated for and the multi-stage procedure for applying for and settling short-time work. In contrast to Germany, countries such as France, Italy and Spain referred to force majeure when relaxing their regulations in the context of the Corona crisis. The enormous use of wage subsidies in Australia was the response to the severe consequences of the Corona crisis. There are opportunities and risks associated with declaring such an exceptional situation. If access rules are strongly simplified and benefits made more generous in such a situation, the likelihood of heavy use increases. The goal of stabilizing employment and the economy in the short term can thus be achieved more easily. At the same time, however, the risk of misaligned incentives, which have been observed in Italy and France and especially in Australia, increases.

The research report also discusses lessons from the international comparison for the debate in Germany. Basically, in times of a severe economic crisis, countries face the difficult trade-off between (desirable) stabilization effects on the one hand and (undesirable) efficiency losses on the other. The main possible disincentive effects are high deadweight losses and the risk of maintaining non-viable businesses and slowing down reallocation processes to new, promising fields of business activity. As an international comparison shows, there are three approaches to limiting or compensating for disincentives: Appropriate exit scenarios, suitable models of co-financing by firms, and incentives to strengthen the transformation.

To take account of the cost efficiency of short-time work, the OECD favors co-financing by firms, the argument being that a long use of short-term work can slow down economic transformation processes. Whether and to what extent this has actually happened cannot be ascertained for the various countries based on what is known so far. The descriptive evidence for Germany shows that long periods of use were only observed for a very small proportion of firms.

In order to reduce disincentives for long use, incentives to end short-time work could be introduced. One possibility is the introduction of an "experience rating" scheme. Firms that use short-time work to a large extent and for a long time during difficult times would have to know in advance that they would then have to make repayments or pay higher contributions in normal times. The revenues could then serve as a reserve for future crises. Similar arrangements exist in

Italy and under the short-time work program which is part of the U.S. unemployment insurance system. In order to further counteract an inappropriate preservation of business models through short-time work, the scheme could be used to an even greater extent to support structural change by means of appropriate supplements. Some countries (especially France and Spain) were more successful than Germany in combining short-time work with training. Spain is of particular interest in this context because, in addition to training, incentives were introduced to encourage workers to leave short-time work.

Finally, especially in times of severe crises, the use of short-time work must take into account distributional issues. As an insurance benefit, short-time work in Germany, like unemployment benefits, is subject to the equivalence principle and is restricted to employees subject to social insurance contributions; mini-jobbers and the self-employed are not covered by it. In the U.S., for example, the existing short-time work program, which was only used to a limited extent, was extended to the self-employed. If in severe and protracted crises special regulations are used that aim to increase wage replacement rates, one could consider, instead of increasing rates over the course of the reference period (as has been done in Germany), focussing on increasing wage replacement rates for workers with low incomes, similar to the case of France. In the absence of insurance coverage, as in the case of the self-employed and mini-jobbers, appropriate income support schemes to compensate for hardship should be considered in the event of a severe crisis, similar to what has been done in the U. S. In Germany, this was done, for example, through simplified access to basic benefits or, most recently, through subsidies in the context of the energy crisis.

Danksagung

Wir danken Christian Kagerl für die Unterstützung bei den Datenrecherchen und Daniel Weinberger für die Unterstützung bei der Formatierung des Texts. Für wertvolle Impulse und Diskussionen danken wir Pierre Cahuc, Alan Duncan, Giulia Giupponi, Bob Gregory, Alexander Hijzen, Marcel Jansen, Till von Wachter und Enzo Weber sowie allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an den IAB-Workshops zum Thema des Forschungsberichts. Alexander Hijzen danken wir auch für die Überlassung der Daten in Tabelle 1.

1 Einleitung

In Krisenzeiten sind beschäftigungssichernde Maßnahmen ein gängiges Instrument, um Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu stabilisieren und die Schwächephase möglichst ohne größere Friktionen zu überwinden. Hierzulande zielt konjunkturelles Kurzarbeitergeld (im Folgenden mit Kurzarbeitergeld abgekürzt – auf Transfer-Kurzarbeitergeld und saisonales Kurzarbeitergeld geht der Text nicht ein) als Versicherungsleistung der Arbeitslosenversicherung darauf ab, bei einem temporären Arbeitsausfall in Betrieben Beschäftigungsverhältnisse zu sichern. Kurzarbeitergeld (Kug) hatte sich hierzulande als zentraler Rettungsschirm für den Arbeitsmarkt bereits während der Finanzkrise und zuletzt während der Coronakrise bewährt. Um die Folgen der Covid-19-Pandemie für Wirtschaft und Arbeitsmarkt abzufedern und die Beschäftigungssicherung zu verstärken, hatte die Bundesregierung die Bedingungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld für Betriebe und Beschäftigte schnell nach deren Ausbruch erheblich erleichtert, die maximale Bezugsdauer des Lohnersatzes verlängert und höhere Leistungen bei längerem Bezug gewährt. Angesichts der gerade zu Beginn der Pandemie hohen wirtschaftlichen Unsicherheit erhielten Betriebe hierdurch ein höheres Maß an Planungssicherheit mit Blick auf ihr Personal.

Die Nutzung von Kurzarbeit erreichte in der Coronakrise einen bisher nie dagewesenen Umfang (siehe auch Abbildung 1 im Abschnitt 3). Die Zahl der Kurzarbeitenden erreichte mit sechs Millionen Personen und einem Beschäftigungsäquivalent (Zahl der Personen in Kurzarbeit multipliziert mit dem durchschnittlichen Arbeitsausfall je Kurzarbeitendem) von drei Millionen im April 2020 ihren Höhepunkt und sank mit den Corona-Lockerungen im Sommer 2020 und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Erholung sehr schnell auf zwei Millionen Personen und einem Beschäftigungsäquivalent von unter einer Million im Oktober 2020. Im Winter 2020/21 stieg die Zahl angesichts der erneuten, längeren Eindämmungsmaßnahmen wieder auf über drei Millionen Personen und ging danach ab Februar 2021 kontinuierlich zurück. Trotz Lieferengpässen als Spätfolge der Pandemie und der durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ausgelösten Energiekrise stieg die Nutzung in der Folgezeit nicht mehr deutlich an. Bis ca. März 2022 zeigte sich eine gewisse Stagnation, danach setzte ein deutlicher Rückgang ein.

Das deutsche System der Kurzarbeit weist ein hohes Maß an Flexibilität auf. Betriebe können für Teile der Belegschaft Kurzarbeit in Anspruch nehmen und dies je nach Bedarf in Vollzeit oder verschiedenen Teilzeitvarianten. Die Flexibilität wird durch ein hohes Maß an Verwaltungsaufwand erkauft. Das mehrstufige Verfahren sieht zunächst Anzeigen der Betriebe vor, mit denen sie sich ein Potential sichern können. Dieses können sie dann in der Folge ganz oder teilweise in Anspruch nehmen. Am Ende des Prozesses steht dann eine genaue Abrechnung, um den Mittelabfluss zu rechtfertigen. Das Verfahren ist nicht nur aufwändig, es erschwert auch die Erhebung zeitnaher Daten zur Inanspruchnahme der Kurzarbeit (Fitzenberger et al 2021). Die Abrechnungsdaten liegen aufgrund der hohen Flexibilität in der Nutzung des Instruments und den Verzögerungen in der aufwändigen Abrechnung frühestens nach sechs Monaten in zuverlässiger Form vor. Sind die Nutzungszeiten eher lang, erhöht sich der bürokratische Aufwand weiter.

Deutschland steht mit seinen beschäftigungssichernden Maßnahmen international nicht allein. Die OECD (2021, 2022 a, b) beschreibt die verschiedenen Modelle der sog. „job retention

schemes“. Die Maßnahmen reichen von der klassischen Kurzarbeit (short-time work, STW), Lohnkostensubventionen, der Bezuschussung von Zeiten der Beurlaubung (z.B. mit dem furlough scheme in UK) bis hin zu Kündigungsverboten in Krisenzeiten.

Um sich einen Überblick der in anderen Ländern eingesetzten Maßnahmen und ihren jeweiligen Chancen und Risiken zu verschaffen, initiierte das IAB einen wissenschaftlichen Diskussionsprozess und Erfahrungsaustausch. Im Rahmen dessen fanden Workshops statt und es wurden und werden im Nachgang Interviews mit Länderexpertinnen und Länderexperten veröffentlicht (Schludi 2023; Winters/Schludi 2023a, 2023b, 2023c, 2023d; 2023e;2023f). Dieser Forschungsbericht beschreibt die Situation in fünf Ländern (USA, Australien, Frankreich, Italien und Spanien), ordnet diese im OECD-Kontext zu und diskutiert vor diesem Hintergrund Handlungsempfehlungen für Deutschland („lessons learned“). Dabei stellen sich viele Fragen: Wie schnell handelten die Länder? Wie umfangreich war der Einsatz beschäftigungssichernder Maßnahmen und inwieweit haben diese zur Stabilisierung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt beigetragen? Sind beim Einsatz der Maßnahmen Fehlanreize sichtbar geworden? Wann und mit welchem Tempo erfolgte der Ausstieg aus den Programmen? Haben die Maßnahmen den Aufschwung nach der Coronakrise unterstützt, die damit einhergehende Transformation erleichtert oder wurden dadurch notwendige Reallokationsprozesse verlangsamt?

Der Forschungsbericht startet mit konzeptionellen Überlegungen zur Kurzarbeit und den hiesigen Erfahrungen mit dem starken Einsatz des Instruments während der Wirtschafts- und Finanzkrise. Dem folgt eine Darlegung des Einsatzes von Kurzarbeit im Zuge der Coronakrise in Deutschland. Im Anschluss daran wird das Vorgehen der fünf genannten Länder im Kontext der Beschäftigungssicherung dargelegt. Das Fazit fragt dann nach den Lehren und daraus resultierenden Handlungsempfehlungen.

2 Konzeptionelle Überlegungen zu Kurzarbeit und die Erfahrungen in Deutschland während der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09

Der Einsatz von Kurzarbeit ist für alle Seiten mit Nutzen und Risiken verbunden. Der zentrale Vorteil aus Arbeitgebersicht ist, dass bei vorübergehenden wirtschaftlichen Problemen durch die Absicherung von Arbeitsplätzen den Firmen firmenspezifische Qualifikationen erhalten werden und Entlassungs- und mögliche Wiedereinstellungskosten vermieden werden können (Giupponi et al. 2022). Kurzarbeit sorgt gleichzeitig auf der Beschäftigtenseite dafür, dass deren Einkommensverluste eingedämmt werden, sowohl kurzfristig als auch längerfristig, weil Arbeitslosigkeit in vielen Fällen vermieden wird. Sie wirkt übermäßigen Entlassungen in einer Rezession und damit dem Aufbau von Arbeitslosigkeit in einer Situation entgegen, wenn es ohnehin schwer ist, einen alternativen Arbeitsplatz zu finden. Die Ausgestaltung der Kurzarbeit erlaubt zudem eine hohe Flexibilität in Arbeitsstunden, die es den Betrieben erlaubt, im Zuge der

Erholung wirtschaftliche Aktivitäten schnell wieder hochzufahren. Flexibel ist Kurzarbeit zudem, weil sie für alle oder auch nur einen Teil der Beschäftigten in Anspruch genommen werden kann. Dem Nutzen der Kurzarbeit stehen aber auch Risiken gegenüber. Durch einen übermäßigen Einsatz der Kurzarbeit könnten auch eigentlich unrentable Arbeitsplätze finanziert werden, die mittelfristig dann doch verloren gehen. Die notwendige Reallokation von Arbeitskräften wird so durch eine zu geringe Fluktuation abgeschwächt. Dadurch könnten in zukunftssträchtigen Bereichen Arbeitskräfte fehlen. Schließlich besteht das Risiko, Geschäftsmodelle mit flexiblem Stundeneinsatz zu subventionieren.

Um mögliche Risiken zu begrenzen, werden beim Einsatz der Kurzarbeit Beschäftigte und Betriebe üblicherweise an den „Kosten“ von nicht gearbeiteten Stunden beteiligt: Beschäftigte, indem das Kurzarbeitergeld niedriger als der Verdienst bei Arbeit ausfällt; Betriebe, indem sie Sozialversicherungsbeiträge (wenn es keine anderslautenden Sonderregelungen gibt) und Fixkosten für Beschäftigte übernehmen (sog. „Remanenzkosten“, siehe hierzu Crimmann/Wießner 2009). Die wissenschaftlichen Befunde legen nahe, dass in Konjunkturkrisen die Vorteile im Vergleich zu den Nachteilen schwerer wiegen (OECD 2021, Cahuc et al. 2021, Giupponi et al. 2022). Deshalb ist es im Falle schwerer Krisen sinnvoll, die Bedingungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld für Betriebe und Beschäftigte zu erleichtern und attraktiver auszugestalten. Weil aber ein langer Bezug von Kurzarbeitergeld die Weiterbeschäftigungschancen gefährden kann, sollte die Bezugsdauer begrenzt sein und ggf. notwendige Verlängerungen in einer anhaltenden Rezession mit dem Ende der wirtschaftlichen Schwächephase auslaufen.

Weitere zentrale Aspekte des Instruments Kurzarbeit sind dessen zielgerichtete Ausrichtung und die Schnelligkeit der betrieblichen Unterstützung. Betroffene Betriebe müssen gerade in Krisenzeiten schnelle Hilfen unkompliziert erhalten, um den Verlust rentabler Arbeitsplätze oder gar eine Betriebsschließung zu vermeiden. Bei den grundsätzlichen Überlegungen darf die operative Handhabbarkeit und die notwendige Schnelligkeit der Zahlung der Leistungen an die Betriebe sowie die Flexibilität der bisherigen Regelungen (die genehmigten Anzeigen für Kurzarbeit geben den Betrieben Planungssicherheit und erlauben in diesem Rahmen eine flexible Nutzung des Instruments Kurzarbeit) nicht aus dem Blick geraten, auch wenn diese Aspekte nicht im Zentrum der wissenschaftlichen Debatte stehen.

Zielgruppe des Instruments Kurzarbeit sind Betriebe mit großen, kurzfristig eintretenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten und damit in Verbindung stehenden Arbeitsausfällen. Die Schwierigkeiten sollten nicht nachhaltiger und struktureller Natur sind und für die Beschäftigten sollte eine realistische Weiterbeschäftigungschance bestehen. Grundsätzlich gilt, dass Kurzarbeit für die überwiegende Zahl der betroffenen Betriebe und Beschäftigten kein Dauerzustand sein kann und sollte. Beschäftigte sollten im Regelfall dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, gerade auch durch einen Wechsel in andere Betriebe, weil sich dort evtl. bessere Beschäftigungs- oder Verdienstmöglichkeiten bieten können.

Es besteht ein breiter Konsens in der Wissenschaft, dass die Erfahrungen mit der Kurzarbeit in Deutschland während der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 insgesamt als positiv zu bewerten sind (Boeri und Brücker 2011, OECD 2022a, OECD 2022b). Dies betrifft mehrere der genannten Punkte: Es erfolgte eine temporäre und zielgerichtete Ausrichtung der Unterstützung, die schnell nach der Krise wieder auslief. In der Spitze betrug die Zahl der Kurzarbeitenden im

Juni 2009 nahezu 1,4 Millionen Beschäftigte, diese Zahl ging auf etwa 390 Tausend ein Jahr später im Juni 2010 zurück. Die Zahlungen erfolgten schnell und unkompliziert, da Kurzarbeit ein etabliertes Regelinstrument der Bundesagentur für Arbeit ist und viele Firmen in Kurzarbeit aus solchen Branchen wie dem Verarbeitenden Gewerbe kamen, die schon vor der Krise Erfahrungen mit Kurzarbeit gemacht hatten.

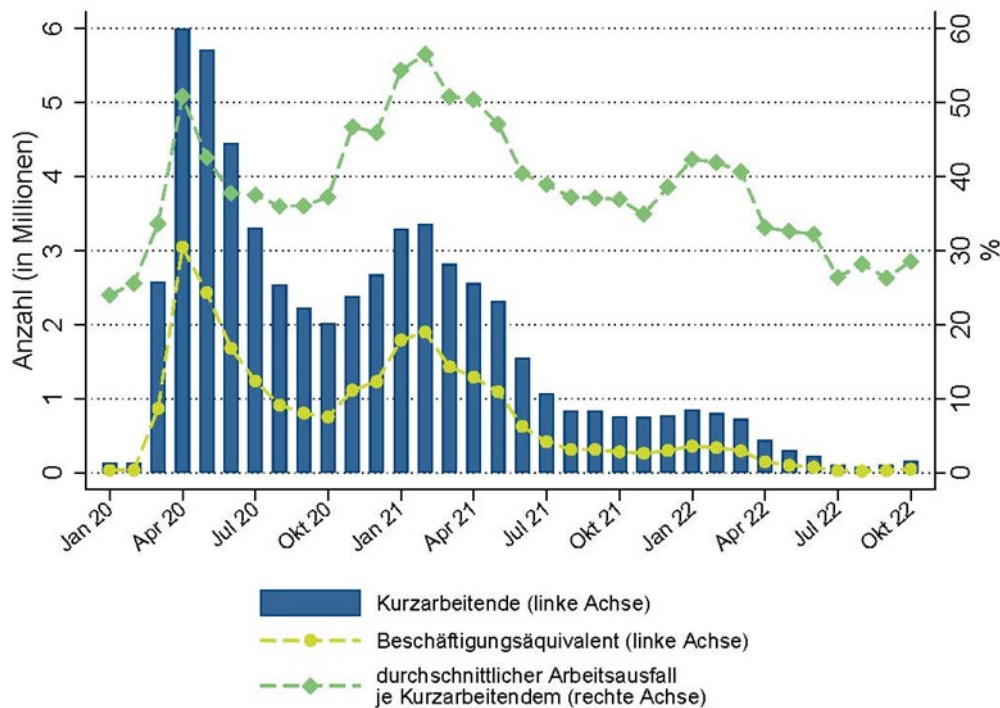
3 Kurzarbeit in Deutschland während der Coronakrise

Im zweiten Quartal 2020, also zu Beginn der Coronakrise, kam es zu einem dramatischen Einbruch der Wirtschaftsleistung, und die Politik hat wieder schnell und richtig gehandelt. Durch den erleichterten Zugang zur Kurzarbeit hat sie gerade in der frühen Phase der Pandemie maßgeblich zur Arbeitsplatzsicherung beigetragen. Allerdings dauert der Krisenmodus nun schon drei Jahre an, ohne dass dies so vorhersehbar war. Die Erleichterungen beim Zugang wurden zwischenzeitlich mehrfach verlängert und laufen erst sukzessive aus. Eine Besonderheit der Coronakrise im Vergleich zu vorherigen wirtschaftlichen Schwächephasen war es, dass Kontaktbeschränkungen und Schließungsmaßnahmen staatlich verordnet wurden und dies dazu führte, dass Betriebe in bestimmten Branchen (zum Beispiel Hotel, Gastronomie und Veranstaltungen) von einem vollständigen oder teilweisen Geschäftsverbot betroffen waren. Die Coronakrise und ebenso die weiteren wirtschaftlichen Schocks (wie die mit der Pandemie in Verbindung stehenden Lieferengpässe im Verarbeitenden Gewerbe oder der Ukraine-Krieg mit Auswirkungen für energieintensive Betriebe) zeigten im weiteren Verlauf, dass die Betroffenheit nach Branchen spätestens seit dem Herbst 2020 sehr unterschiedlich ausfiel und sich gleichzeitig ab dem Frühjahr 2021 die Arbeitsnachfrage und die Beschäftigung stark erholt haben. Trotzdem wurden die der Coronakrise geschuldeten Erleichterungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld zunächst weiter für die gesamte Wirtschaft verlängert und erst später Zug um Zug zurückgenommen. Auf den ersten Blick stellt sich am aktuellen Rand damit die Frage, ob durch den breiten Einsatz der Kurzarbeit nun zu viele Beschäftigte in Krisenbranchen oder Krisenbetrieben gehalten wurden, und dies sogar als sich die allgemeine Arbeitsmarktlage ab Mitte 2021 schon deutlich erholt hatte und inzwischen ein Arbeitskräftemangel in vielen Bereichen besteht.

Die Zahlen zur Nutzung der Kurzarbeit in den letzten drei Jahren zeigen, dass in der frühen Phase der Coronakrise so viele Kurzarbeitenden wie noch nie zu beobachten waren (Abbildung 1). Die Zahl der Kurzarbeitenden erreichte mit sechs Millionen Personen und einem Beschäftigungsäquivalent von drei Millionen im April 2020 ihren Höhepunkt und sank mit den Lockerungen im Sommer 2020 und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Erholung sehr schnell auf zwei Millionen Personen und einem Beschäftigungsäquivalent von unter einer Million im Oktober 2020. Im Winter 2020/21 stieg die Zahl angesichts der erneuten, längeren Eindämmungsmaßnahmen auf über drei Millionen Personen, ging danach ab Februar 2021 aber kontinuierlich zurück. Trotz der häufig mit der Pandemie in Verbindung stehenden Lieferengpässe und der durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ausgelösten

Energiekrise stieg die Nutzung der Kurzarbeit nicht mehr deutlich an. Bis ungefähr März 2022 zeigte sich dann eine gewisse Stagnation bei der Inanspruchnahme der Kurzarbeit, ab April 2022 sogar ein deutlicher Rückgang. Der Blick auf die konkreten Zahlen zeigt, dass die Anzahl der Kurzarbeitenden im Juni 2021 noch 1,56 Millionen Personen betrug, ehe sie dann im Dezember 2021 auf zunächst 960 Tausend und im Juni 2022 auf 392 Tausend sank. Die jüngere Tendenz bis zum Herbst 2022 ist weiter fallend (Abbildung 1).

Abbildung 1: Nutzung der Kurzarbeit in Deutschland seit 2020



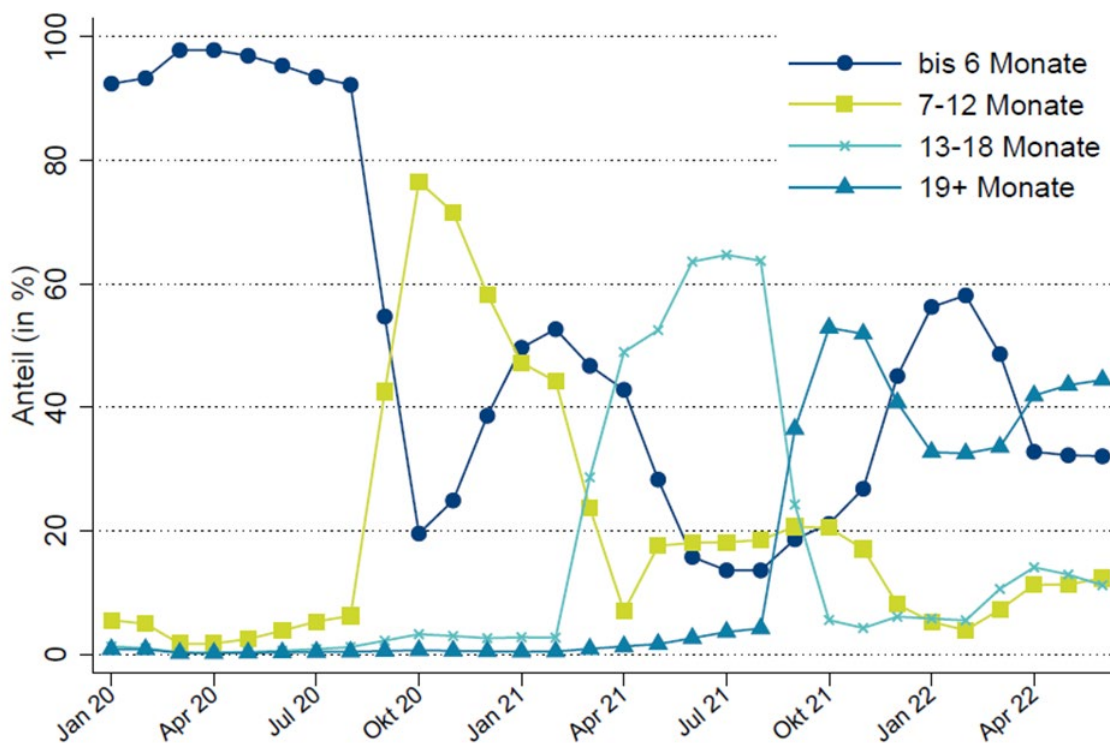
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die Entwicklung bis zum Herbst 2022 hat gezeigt, dass die Sorge, dass viele Kurzarbeitende ohne nachhaltige Weiterbeschäftigungsperspektive von ihren Betrieben gehalten werden, wohl eher nicht begründet war. Ein erstes Indiz für die Stabilisierungswirkung der Kurzarbeit in der Coronakrise ist, dass der Rückgang der Inanspruchnahme nicht mit gravierenden Beschäftigungsverlusten oder einem deutlichen Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit einhergegangen ist (Walwei 2021). Dies bestätigt sich weiter, wenn man die Entwicklung der Zahl der Personen betrachtet, die mindestens zwölf Monate ununterbrochen in Kurzarbeit waren: Im April 2021 schnellte diese Zahl auf zunächst 1,27 Millionen Personen (für ca. 90 Prozent davon begann die Kurzarbeit im März oder April 2020). Im Dezember 2021 betrug die Zahl noch 448 Tausend und im Juni 2022 noch 134 Tausend Personen. Dies waren im Dezember 2021 44 Prozent und im Juni 2022 56 Prozent aller Personen in Kurzarbeit. Die Rückgänge in der Nutzung der Kurzarbeit werden noch deutlicher, wenn man die Entwicklung des durchschnittlichen Arbeitsausfalls je Kurzarbeitenden betrachtet. Zu Beginn der Coronakrise im April 2020 und im Winter 2020/21 betrug dieser über 50 Prozent und sank dann kontinuierlich – von einem

erneuten Anstieg im Winter 2021/22 auf etwas über 40 Prozent abgesehen – bis zum Sommer 2022 auf unter 30 Prozent ab (Abbildung 1).

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Anteils im Bestand der Kurzarbeitenden in einem Kalendermonat nach der Länge der bisherigen ununterbrochenen Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld in dem Betrieb der Kurzarbeitenden.

Abbildung 2: Anteil Kurzarbeitende nach Länge des Kurzarbeitergeld-Bezugs des Betriebs



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Wird Kurzarbeit über längere Zeiträume bezogen, besteht allerdings in Einzelfällen ein Risiko von Fehlsteuerungen, bis hin zum Missbrauch. Es wächst das Risiko, dass Unternehmen nach Ende der Kurzarbeit ihre Beschäftigung nicht mehr auf demselben Niveau halten können, obwohl Beschäftigte zunächst Kurzarbeitergeld bezogen hatten. Nach längerem Bezug könnten schließlich doch betriebsbedingte Entlassungen vorgenommen werden. Und unter den Unternehmen, die in der Coronakrise in Kurzarbeit waren, könnte es einen sehr kleinen Anteil von Unternehmen geben, die am Leben erhalten worden sind, obwohl sie sonst keine wirtschaftliche Zukunft hätten. Ob es solche Entwicklungen in nennenswertem Umfang gegeben hat, lässt sich aufgrund bisher fehlender Informationen über Verlaufsdaten zum Bezug von Kurzarbeitergeld auf der Ebene individuell Beschäftigter nicht beurteilen. Dass dieser Anteil nicht sehr groß sein dürfte, zeigt sich daran, dass es trotz des starken Rückgangs der Zahl der Kurzarbeitenden nicht zu einer Insolvenzwellen kam.¹ Daher kann von keiner „Zombifizierung“

¹ Die Zahl der Unternehmensinsolvenzen sank von 18.749 im Jahr 2019 auf 15.841 im Jahr 2020 und 13.993 im Jahr 2021, d.h. während der Coronakrise gingen die Unternehmensinsolvenzen zurück – unter anderen wegen des Aussetzens der Insolvenzantragspflicht. Aber auch die Kurzarbeit dürfte einen Anstieg der Insolvenzen in 2020 und 2021 verhindert haben. Die Unternehmensinsolvenzen stiegen 2022 gegenüber 2021 wieder an (sie lagen beispielsweise im Oktober 2022 um 17,9 Prozent

von Unternehmen in großem Stil gesprochen werden, wie dies in der Frühphase der Coronakrise von vielen Ökonominen und Ökonomen befürchtet worden war.²

4 Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung während der Coronakrise im internationalen Vergleich

Die Coronakrise hat nicht nur Deutschland, sondern die ganze Welt vor immense arbeitsmarkt- und sozialpolitische Herausforderungen gestellt. Sie führte in vielen Ländern zu umfangreichen staatlichen Stützungsmaßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung, um eine sich verstärkende Rezession und eine Destabilisierung des Arbeitsmarktes zu vermeiden. Die politischen Maßnahmen fielen jedoch von Land zu Land unterschiedlich aus. Die OECD (2021) unterscheidet bei den Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung („job retention schemes“) zwischen direkten Lohnsubventionen und Kurzarbeitsprogrammen, mit und ohne die Möglichkeit einer nur teilweisen Reduktion der Arbeitszeit. Charakteristisch für beide Maßnahmetypen ist, dass sie bei Bedarf, also unter bestimmten Bedingungen, Zahlungen an Betriebe und/oder Beschäftigte bei Weiterbestehen des Beschäftigungsverhältnisses vorsehen.

Als Alternative oder als Ergänzung zu Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung im engeren Sinne werden auch Maßnahmen der Einkommenssicherung, insbesondere bei Arbeitsplatzverlust, umgesetzt, um hierdurch Arbeitsplatzanpassungen abzufedern (siehe Giupponi et al. 2022 für eine Erörterung der unterschiedlichen Maßnahmen). In vielen Ländern gab es direkte Zahlungen an private Haushalte zur Einkommenssicherung. In einigen Ländern wurden Dauer und Höhe der Arbeitslosenunterstützung erhöht.

Für den internationalen Vergleich fokussiert der vom IAB initiierte wissenschaftliche Diskussionsprozess zu den internationalen Erfahrungen auf die Länder Australien, Frankreich, Italien, Spanien und USA sowie die vergleichende Einschätzung der OECD zur Nutzung von Maßnahmen der Arbeitsplatzsicherung und alternativer Unterstützungsmaßnahmen.

Deutschland ist eines der Länder, in denen Kurzarbeit eine etablierte Leistung des Staates als Teil der Arbeitslosenversicherung ist, die in der Krise sofort als Regelleistung genutzt werden konnte.³ Gleiches gilt für Frankreich, Italien und Spanien. In diesen Ländern wurden in der Coronakrise die Zugangsregeln erleichtert und die Unterstützungsleistungen im Fall der Nutzung generöser gestaltet. In Frankreich und Spanien wurde der Zugang in der Coronakrise durch die Feststellung höherer Gewalt (Force majeure) administrativ deutlich erleichtert. In Italien wurden die

höher als im Oktober 2021), gleichwohl lagen sie weiter noch deutlich unter dem Vorkrisenniveau (Statistisches Bundesamt 2022a; Statistisches Bundesamt 2022b).

² Die Mehrzahl der vom ifo-Institut im Rahmen des Ökonomenpanels befragten Ökonominen und Unternehmen befürchteten 2020, dass durch staatliche Unterstützungsmaßnahmen sogenannte Zombie-Unternehmen entstehen. 86 Prozent der Befragten befürchteten dies, weil die Insolvenzantragspflicht bis zum 1. Oktober 2020 ausgesetzt worden war. 50 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass das Kurzarbeitergeld zu Zombie-Unternehmen führte (ifo Institut 2020).

³ Kurzarbeit wird in Deutschland im Falle von starkem, unvermeidbarem, vorübergehendem Arbeitsausfall gewährt, wenn zu erwarten ist, dass die Arbeitsplätze erhalten werden und Arbeitslosigkeit vermieden wird.

existierenden Programme vereinheitlicht und effizienter organisiert. Italien und Spanien haben zusätzlich zu Beginn der Coronakrise ein Kündigungsverbot bei Bezug der Leistungen eingeführt.

Die USA haben zwar ein Kurzarbeitsprogramm, das jedoch in der Coronakrise nicht in großem Umfang genutzt wurde. Zur Abfederung der Krise wurde die Arbeitslosenunterstützung generöser gestaltet und die Dauer der Unterstützung verlängert, die typische Politikreaktion in den USA in einer Rezession. Ergänzt wurde dies durch zusätzliche pauschale Maßnahmen der Einkommensunterstützung. Australien ist eines der Länder, die in der Coronakrise auf eine pauschale und generöse, als Krisenreaktion neu eingeführte Lohnsubvention gesetzt hat.

Eine zweite Dimension betrifft die Frage, in welcher Geschwindigkeit die Nutzung der Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung im Verlauf der durch die Pandemie verursachten Wirtschaftskrise zurückgegangen ist. Ein wesentlicher Indikator hierfür ist die mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation sinkende Nachfrage von Beschäftigten und Unternehmen nach Nutzung dieser Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund haben Regierungen die besonderen Krisenmaßnahmen aus dem Frühjahr 2020 im Verlauf der Pandemie abgeschwächt oder wieder gänzlich abgeschafft. In einem Teil der Länder wurden die Maßnahmen auf Firmen oder Beschäftigte eingeschränkt, die besonders stark von der Krise betroffen waren.

Tabelle 1: Anteil Beschäftigte in Maßnahmen der Arbeitsplatzsicherung zu Beginn der Coronakrise und am Ende des zweiten Jahrs der Coronakrise

In Prozent

	Deutschland	Frankreich	Italien	Spanien	Australien	USA	OECD
April/Mai 2020	15,5	35,3	31,3	21,6	30,5	0,2	20,1
November/Dez. 2021	2,0	1,6	2,5	0,7	0,0	0,0	1,3
März/April 2022	1,2	1,0	1,1	0,6	0,0	0,0	0,9

Quelle: OECD (2022a, S. 3, Figure 1) und OECD (2022b, S. 87, Figure 2.2).

In der OECD insgesamt betrug der durchschnittliche Anteil der Beschäftigten, die Maßnahmen der Arbeitsplatzsicherung zu Beginn der Coronakrise im April/Mai 2020 genutzt haben, 20 Prozent (Tabelle 1). In Deutschland war die Nutzung mit 15 Prozent unterdurchschnittlich und damit weit niedriger als in Frankreich (35 Prozent), Italien (30 Prozent) und Spanien (21 Prozent). Eine vergleichbar hohe Nutzung von Lohnsubventionen als Maßnahme der Arbeitsplatzsicherung zeigte sich in Australien mit 30 Prozent, während die Nutzung in den USA unter 1 Prozent lag.

Im Zeitverlauf ging die Nutzung der Kurzarbeit und ähnlicher Maßnahmen in den OECD-Ländern sehr schnell zurück, Ende 2021 betrug sie 1,3 Prozent und im Frühjahr 2022 noch 0,9 Prozent (Tabelle 1). In Australien und USA wurden dies Maßnahmen recht schnell nahezu überhaupt nicht mehr genutzt. Unter den betrachteten europäischen Ländern ging die Nutzung in Spanien am schnellsten zurück und betrug im Frühjahr 2022 nur noch etwa 0,5 Prozent. Ausgehend von einem höheren Nutzungsniveau als in Deutschland ging die Nutzung auch in Frankreich und Italien schneller als in Deutschland zurück. Alle drei Länder wiesen im Frühjahr 2022 noch eine Nutzung von etwa 1 Prozent auf, wobei der genaue Prozentwert in Deutschland zu diesem Zeitpunkt noch einer der höchsten der betrachteten sechs Länder ist. Höher als in Deutschland

lag die Nutzung unter den OECD-Ländern im Frühjahr 2022 nur noch in Belgien und Irland (OECD 2022b, S. 87, Figure 2.2).

Im Folgenden wird näher auf die Erfahrungen der hier im Fokus stehenden fünf Länder eingegangen.

4.1 USA: Kurzarbeit nicht nennenswert aktiviert

In den USA stieg die Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2020 in einer bisher nie gesehenen Geschwindigkeit von unter 4 Prozent auf fast 15 Prozent in der Spitze an (OECD 2022b, S. 23, Figure 1.3 – OECD standardisierte Arbeitslosenquote). Die USA reagierten auf diesen Anstieg unter anderem mit einer Verlängerung und Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung und weiteren Transferzahlungen. Seit dem Sommer 2020 baute sich die Arbeitslosigkeit wieder kontinuierlich ab. Im Dezember 2021 erreichte sie wieder das Vorkrisenniveau und liegt seitdem auf niedrigem Niveau.

Gleichzeitig hat sich der US-Arbeitsmarkt durch die Coronakrise strukturell verändert: Die Zahl der offenen Stellen liegt nunmehr, ähnlich wie in Deutschland, auf Rekordniveau. Viele Arbeitskräfte haben sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen. Im Vergleich zu früheren Krisen wollte ein höherer Teil der in der Coronakrise Entlassenen nicht zu ihren früheren Arbeitgebern zurückkehren, insbesondere nicht, wenn dies ausschließlich in Präsenz erfolgen sollte, unter anderem auch deshalb, weil Home-Office (working from home) in vielen Jobs für Beschäftigte in den USA zum Standard geworden ist. Das Phänomen des Arbeitsmarktrückzugs (die sogenannte „Great Resignation“) ist bei älteren Frauen am ausgeprägtesten. Das Beschäftigungsniveau erholte sich in den USA recht langsam. Es erreichte erst im Sommer 2022 wieder das Vorkrisenniveau (OECD 2022b, S. 22, Figure 1.2).

Während der Covid-19-Pandemie gab es zwei Maßnahmen, die sich in erster Linie auf die Sicherung von Arbeitsplätzen konzentrierten: Short-Time Compensation (STC) und Paycheck Protection Program (PPP), siehe Autor et al. (2022), Rodriguez et al. (2022) und Schludi/Winters (2023d).

Im Rahmen des STC-Programms können Arbeitnehmende, deren Arbeitszeit um 10 bis 60 Prozent reduziert wird, anteilige Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhalten. Kurzarbeit in einem höheren Umfang als 60 Prozent ist nicht möglich, d.h. das Programm deckt insbesondere keinen temporären Arbeitszeitausfall von 100 Prozent ab. Dieses Kurzarbeitsprogramm existierte schon vor der Coronakrise, allerdings nicht in allen Bundesstaaten. Die Einführung von STC obliegt der Entscheidung der Bundesstaaten. Vor der Coronakrise gab es in 26 Staaten dieses Programm, als 27. Staat wurde es in der Coronakrise von Wyoming auf den Weg gebracht. Die Finanzierung der Leistungen erfolgt aus der Arbeitslosenversicherung, die sich aus einer Lohnsteuer des Bundes (Federal Employment Tax) und Landessteuern (State Unemployment Tax) speist. In Einzelfällen konnten die Leistungen aus STC bzw. aus der Arbeitslosenunterstützung zusammen mit weiteren Maßnahmen der Einkommenssicherung dazu führen, dass das verfügbare Einkommen von Haushalten größer ausfiel als bei Weiterbeschäftigung (Bell et al. 2020).

Während der Coronakrise wurde die Anspruchsberechtigung für STC auf Selbständige ausgeweitet. Zudem wurde den Unternehmen gestattet, zuvor entlassene Arbeitnehmer im Rahmen von STC auf Teilzeitbasis wieder einzustellen. Die Bezugsdauer betrug bis zu 52 Wochen.

Die US-Bundesregierung erstattete die STC-Leistungen bis Ende 2020 für die Dauer von bis zu 26 Wochen.

Das STC-Programm, also das Kurzarbeitsprogramm, wurde in USA weit weniger genutzt als in Deutschland. In der Spitze umfasste STC knapp 5 Prozent der Zugänge in Leistungen der Arbeitslosenversicherung, nur einige wenige Staaten wie Michigan, Washington und Oregon erreichten deutlich höhere Nutzungsraten. In der Coronakrise bestanden erhebliche administrative und politische Hürden für eine Ausweitung des STC-Programms – unter anderem im Hinblick auf die unzureichende Infrastruktur zur automatisierten Antragsbearbeitung und -abwicklung.

STC unterliegt als Teil der Arbeitslosenversicherung in USA dem sogenannten Experience-Rating, d.h. Firmen, die Beschäftigte in der Vergangenheit entlassen haben oder Leistungen aus dem STC-Programm nutzten, zahlen später einen erhöhten Beitrag zur Arbeitslosenversicherung. Das Experience-Rating konnte in der Coronakrise von einzelnen Staaten aufgrund der finanziellen Unterstützung des Bundes ausgesetzt werden.

Im Rahmen des finanziell sehr umfangreichen PPP-Programms wurden etwa 70 Prozent aller kleineren Unternehmen zinsgünstige Darlehen gewährt, um die vor der Pandemie gezahlten Löhne und die Beschäftigung zu erhalten. Wenn der Arbeitgeber seine Lohnsumme beibehält, wird der Teil des PPP-Darlehens erlassen, der für die Deckung der Lohnsumme, die Zinsen für Hypothekenschulden, die Miete und die Nebenkosten verwendet wird. Das PPP-Programm hatte keine ausgeprägte Zielgruppenfokussierung. Für die Gewährung reichte die Betroffenheit durch die Coronakrise und eine Eigenfeststellung, dass es zur Unterstützung der Betriebsaktivität notwendig sei. Autor et al. (2022) kritisieren hohe Mitnahmeeffekte, dahingehend dass das PPP-Programm in großem Umfang Mittel an Unternehmen auszahlte, die keine finanzielle Unterstützung benötigten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die USA vor allem auf direkte Einkommenszahlungen und Wirtschaftshilfen setzten. Das vorhandene Kurzarbeitsinstrument wurde in einzelnen Bundesstaaten intensiv genutzt, spielte aber insgesamt keine wichtige Rolle bei der Beschäftigungssicherung. Gründe hierfür sind politische und administrative Hürden, die einer breiten Nutzung entgegenstanden.

4.2 Australien: Massiver Einsatz temporärer pauschaler Lohnkostensubventionen

Zu Beginn der Coronakrise führte Australien erstmalig eine temporäre, pauschale Lohnkostensubvention ein (JobKeeper wage subsidy), mit dem Ziel der Arbeitsplatzsicherung (Cassels and Duncan, 2020). JobKeeper wurde am 30. März 2020 angekündigt und endete am 28. März 2021. Zu Beginn der Coronakrise umfasste diese an die Firma gezahlte Lohnsubvention pro Beschäftigten 1.500 AUS-Dollar (Australische Dollar) alle zwei Wochen – unabhängig vom Umfang der regulären Arbeitszeit und vom Umfang der tatsächlichen Arbeitszeit während der Pandemie. Für die Auszahlung musste lediglich versichert werden, dass ein Umsatzrückgang von mindestens 30 bzw. 50 Prozent zu erwarten sei. Hierdurch wurden also nicht nur Umsatzverluste ausgeglichen, sondern Unternehmen für pandemiebedingte Verluste in Einzelfällen sogar überkompensiert. Zugleich konnten in dieser wirtschaftlich schwierigen Phase Entlassungen

weitgehend vermieden werden, allerdings um den Preis, dass die Staatsausgaben in der Folge sehr stark angestiegen sind (siehe Schludi/Winters 2023f). JobKeeper war eine der größten arbeitsmarktpolitischen Einzelmaßnahmen in der Geschichte Australiens, ursprünglich wurde erwartet, dass fast die Hälfte aller Beschäftigten in den Unternehmen unterstützt werden müssten. In der ersten Phase der Coronakrise wurde die Subvention für fast 30 Prozent der Beschäftigten gezahlt.

JobKeeper unterstützte sechs Monate lang Unternehmen, die zu Beginn der Pandemie einen erheblichen Umsatzrückgang von mindestens 30 Prozent (50 Prozent, wenn der Umsatz mehr als eine Milliarde AUS-Dollar betrug) für mindestens einen Monat erwarteten. Das Programm wurde so konzipiert, dass es einfach zu administrieren war und schnell umgesetzt werden konnte, um die Unternehmen – und damit auch die Haushalte – in der kürzest möglichen Zeit möglichst stark zu unterstützen. Die garantierte Unterstützung für sechs Monate sollte den Unternehmen Sicherheit geben. Die Lohnkostensubvention wurde nur für Betriebsangehörige geleistet, die am 1. März 2020 im Unternehmen seit mindestens zwölf Monaten tätig waren. Dies bedeutete, dass Unternehmen nicht für unregelmäßig beschäftigte Personen (z.B. in Saisonarbeit) von der Lohnkostensubvention profitieren konnten.

Die Schwäche des Programms liegt darin, dass es wohl mit starken Fehlanreizen einherging: Dies betrifft zum einen die pauschale, undifferenzierte Höhe der Lohnsubvention. Zum anderen konnte das Unternehmen die JobKeeper-Zahlung nur dann erhalten, wenn der zu erwartende Umsatzrückgang mindestens 30 bzw. 50 Prozent betrug. Das Unternehmen musste anhand verschiedener, einfach gehaltener Kriterien plausibel darlegen, dass durch die Coronakrise und die damit einhergehenden Einschränkungen in der Geschäftstätigkeit ein solcher Umsatzrückgang zu erwarten war. Es bestand keine Verpflichtung für Arbeitgeber, JobKeeper zurückzuzahlen, wenn der Umsatz die Förderschwelle überschritt – selbst wenn das Unternehmen im Nachgang hohe Gewinne erzielte. Das Umsatzkriterium stellte einen starken Anreiz dar, den mindestens 30- bzw. 50-prozentigen Umsatzrückgang anzugeben und kurzfristig einen Rückgang in dieser Höhe zu realisieren (Cassels and Duncan, 2020). Es bestand immerhin kein negativer Anreiz, die Geschäftsaktivitäten während der Bezugszeit der Subvention von sechs Monate nicht auszuweiten – und tatsächlich erholte sich die Wirtschaft in Australien schneller als im Frühjahr 2020 erwartet. Umso stärker fielen jedoch Mitnahmeeffekte aus und das Umsatzkriterium konnte bei der Wiederbeantragung im September 2021 als Bremse für die wirtschaftliche Erholung wirken.

Das ursprüngliche Design von JobKeeper wurde im September 2020 dahingehend geändert, dass die Subvention für vollzeitnahe, erwerbstätige Personen (Arbeitszeit mindestens 20 Stunden pro Woche) auf 1.200 AUS-Dollar und für Teilzeiterwerbstätige mit weniger Stunden auf 750 AUS-Dollar reduziert wurde. Die Subventionshöhe wurde im Januar 2021 nochmals abgesenkt.

4.3 Frankreich: Hohe Nutzung von Kurzarbeit bei unbürokratischer schneller Bewilligung

Mit einer Nutzungsquote von 35 Prozent im März/April 2020 gehört Frankreich zu den OECD-Ländern mit der intensivsten Nutzung von Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung zu Beginn der Coronakrise. In Frankreich ist Kurzarbeit ein etabliertes Programm, das schon während der

Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 intensiv genutzt wurde (Cahuc et al. 2021). Letztere Studie warnt jedoch davor, dass die Nutzung der Kurzarbeit in Frankreich zwar zur kurzfristigen Rettung von Arbeitsplätzen geführt habe, aber die Nutzung mit starken und ungerechtfertigten Mitnahmeeffekten (windfall gains) einherging. Die Kurzarbeit nutzenden Unternehmen konnten sich nach der Rezession dank der Arbeitsplatzsicherung rasch erholen. Trotz großer Mitnahmeeffekte kommen Cahuc et al. (2021) aber zu der Einschätzung, dass Kurzarbeit bei der Rettung von Arbeitsplätzen kosteneffizienter war als die mögliche Alternative allgemeiner Lohnkostensubventionen.

Das Kurzarbeitsprogramm in Frankreich existiert bereits seit 1951 und wird in der Öffentlichkeit mit den Begriffen *Activité partielle* (Teiltätigkeit) oder *Chômage partiel* (Teilarbeitslosigkeit) bezeichnet, d.h. partielle Rückgänge der Arbeitszeit werden durch Zuschüsse unterstützt. In der Coronakrise wurden Umfang und Dauer der Lohnersatzleistung stark erhöht und deren Bewilligung erfolgte schnell und unbürokratisch, da zu Beginn der Krise höhere Gewalt (*Force majeure*) unterstellt worden ist. In Frankreich kann Kurzarbeit in Anspruch genommen werden, wenn einer der nachfolgenden Gründe greift: (i) wirtschaftliche Lage; (ii) Modernisierung, Umstrukturierung und Umwandlung; (iii) Probleme bei der Versorgung mit Rohstoffen und Energie; (iv) Unfall; (v) außergewöhnlich ungünstige Witterungsbedingungen; (vi) andere außergewöhnliche Umstände. In der Spitze wurde die Nettoersatzquote während der Coronakrise auf 100 Prozent bei einer Beschäftigung zum Mindestlohn und 84 Prozent bei höheren Löhnen bis zum 4,5-fachen des Mindestlohns angehoben, was mehr als 95 Prozent der Lohnempfänger abdeckte (Cahuc 2020).

Zudem wurden die Genehmigungs- und Verwaltungsverfahren vereinfacht. Danach galt die Genehmigung zur Inanspruchnahme von Kurzarbeit innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Antrags als erteilt, wenn die Verwaltung nicht antwortete (vorher betrug diese Frist 15 Tage). Dies erleichterte die Inanspruchnahme von Kurzarbeit merklich, wobei ein gewisser Missbrauch nicht ausgeschlossen werden kann. Pierre Cahuc (siehe Interview) hält den Umfang einer solchen Zweckentfremdung für sehr gering, was allerdings empirisch noch zu überprüfen sei, so seine Aussage. In der Krise wurde die Nutzung von Kurzarbeit auf befristete Beschäftigungsverhältnisse erweitert.

Nach dem Sommer 2020 wurde die großzügige Kurzarbeiterregelung in Frankreich auf Betriebe beschränkt, die einer administrativen Schließung (z.B. aufgrund von Einschränkungsmaßnahmen im Zuge der Corona-Pandemie) unterlagen. Zugleich wurde im Juli 2020 eine Kurzarbeitsregelung für langfristige Nutzung geschaffen. Diese Regelung ermöglichte es, die Arbeitszeit um bis zu 40 Prozent der gesetzlichen Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer innerhalb von 24 Monaten über einen Zeitraum von 36 aufeinanderfolgenden Monaten zu reduzieren und hierfür Lohnersatzleistungen zu erhalten. Die Möglichkeit einer langfristigen Nutzung lief zum Jahresende 2022 aus. Im Verlauf der Krise wurde nach Angaben der OECD (2022a, Figure 3; 2022b, Figure 2.3) der durch die Firmen zu leistende Kostenanteil für die Inanspruchnahme der Kurzarbeit erhöht.

Die restriktiveren Kurzarbeitsregelungen ab Sommer 2020 führten zu einem Rückgang der Zahl der Kurzarbeitenden auf rund eine Million. Die Zahl stieg in der zweiten Welle der Corona-Pandemie (November 2020 bis Mai 2021) erneut auf zwei Millionen an. Nach dem Mai 2021 ging

die Kurzarbeitsnutzung insgesamt allmählich und kontinuierlich zurück bis auf etwa 100.000 Beschäftigte im Juni 2022.

Die Kurzarbeitsregelungen in Frankreich sehen die Möglichkeit und finanzielle Förderung der betriebsspezifischen Weiterbildung während Kurzarbeit vor (OECD 2022a, Box 2). Die Teilnahme betrug nach Angaben der OECD rund 20 Prozent und wurde damit nur von einem kleineren Teil der Kurzarbeitenden genutzt, lag damit aber immerhin höher als hierzulande.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Frankreich sein Regelinstrument der Kurzarbeit zu Beginn der Coronakrise für eine massenhafte Nutzung von Firmen und ihren Beschäftigten großzügiger ausgestaltet und administrativ deutlich vereinfacht hat. Im Ergebnis führte dies zu einer deutlich höheren Nutzung als in Deutschland. Schon im Sommer 2020 fanden jedoch schnelle Anpassungen hin zu einem passgenaueren Instrument für bestimmte Fälle statt und die großzügigen Krisenregeln wurden sukzessive zurückgenommen, insbesondere stieg die Kostenbeteiligung der Unternehmen. Die Förderung der betriebsspezifischen Weiterbildung führte zu einer Nutzungsquote von immerhin 20 Prozent während Kurzarbeit, allerdings gab es keinen Fokus auf die Vermittlung von für die Beschäftigung in anderen Betrieben übertragbaren Qualifikationen.

4.4 Italien: Vereinheitlichung eines fragmentierten Systems und vereinfachter Zugang

Vor der Coronakrise existierte Kurzarbeit als Regelinstrument für einen Teil der Industrie (vor allem für das Verarbeitende Gewerbe und die Bauindustrie) und wurde während der 2010er Jahre in diesen Wirtschaftsbereichen lange auf hohem Niveau genutzt, was zu der Zeit in diesen Sektoren deutlich über der Nutzung in Deutschland und Frankreich lag (OECD 2022a, Figure 2). Mit der Coronakrise wurde der Zugang in die Kurzarbeit stärker vereinheitlicht und auf gesamtstaatlicher Ebene organisiert. Gleichzeitig wurde eine massenhafte Nutzung ermöglicht, indem Firmen nur die Corona-Betroffenheit als Grund für die Nutzung angeben mussten, ohne dass sie dafür eine wirtschaftliche Notwendigkeit nachweisen mussten. Eine Besonderheit war, dass zu Beginn der Coronakrise die Kurzarbeitsnutzung mit einem Kündigungsverbot verknüpft worden war. Die Nutzung der Kurzarbeit für befristete Beschäftigte und Beschäftigte mit kurzer Betriebszugehörigkeitsdauer wurde erleichtert, die vormals übliche Kostenbeteiligung der Firmen ausgesetzt. Auch mussten die Firmen die finanziellen Leistungen an die Beschäftigten nicht mehr vorstrecken, es erfolgte eine sofortige Auszahlung durch den Staat. Die Zahlungen gingen also direkt an die Beschäftigten. Zu Beginn der Coronakrise lag die Nutzung von Kurzarbeit in Italien deutlich höher als in Deutschland, sie wurde allerdings von Frankreich übertroffen (OECD 2022a, Figure 2).

Im Verlauf der Coronakrise wurde das Kündigungsverbot schnell aufgehoben. Nach einem kurzen Anstieg der Kündigungen nach der Aufhebung gingen die Kündigungen jedoch zügig wieder auf das Vorkrisenniveau zurück. Die maximale Nutzungsdauer der Kurzarbeit wurde im Laufe der Krise mehrfach verlängert, die Leistungshöhe blieb dagegen unverändert (OECD 2022b, Figure 2.3). Es gab keine finanziellen Anreize, um die Weiterbildung von Beschäftigten während der Kurzarbeit anzuregen. Bis zum Herbst 2022 waren nahezu alle Sonderregelungen in der Coronakrise ausgelaufen, d.h. seitdem müssen Firmen den wirtschaftlichen Bedarf für Kurzarbeit

wieder nachweisen. Die Vereinfachung und Konsolidierung der verschiedenen Systeme der Kurzarbeit hat laut Giulia Giupponi (Interview) die Kurzarbeitsregelungen für die gesamte italienische Wirtschaft zugänglich gemacht und ein bürokratisch einfach zu administrierendes System geschaffen.

Ausgehend von einem deutlich höheren Nutzungsniveau als hierzulande ging die Kurzarbeit in Italien im Verlauf der Coronakrise langsam and stetig zurück. Ein Grund für den langsamen Rückgang könnte neben der Verlängerung der maximalen Nutzungsdauer laut OECD (2022a) die fehlende direkte Kostenbeteiligung der Firmen sein. Der Rückgang der Kurzarbeitsinanspruchnahme in Italien war jedoch schneller als hierzulande und die Nutzung lag schließlich im Frühjahr 2022 sogar niedriger.

Italien weist ein System des Experience-Ratings auf (analog zur Arbeitslosenversicherung in den USA), das durch die institutionellen Reformen während der Coronakrise gestärkt und vereinheitlicht wurde. Firmen zahlen einen höheren Beitrag in die Kasse zur Finanzierung des Kurzarbeitsprogramms, wenn sie in der Vergangenheit Kurzarbeit genutzt haben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der erleichterte Zugang in Italien die massenhafte Nutzung von Kurzarbeit ermöglicht hat. Die Krise hat zu institutionellen Reformen der fragmentierten Kurzarbeitsregelungen geführt. Das langsame Auslaufen der Sonderregelungen und die fehlende direkte Kostenbeteiligung der Firmen ging mit einem langsamen Rückgang der Nutzung einher, allerdings war auch in Italien der Rückgang der Kurzarbeitsnutzung bis zum Frühjahr 2022 schließlich schneller als in Deutschland. Über Experience-Rating werden Firmen mittelbar an den Kosten der Nutzung von Kurzarbeit beteiligt.

4.5 Spanien: Massenhafte Nutzung, schneller Ausstieg aus Sonderregeln und Reform hin zur Unterstützung von Transformationsprozessen

Vor der Coronakrise gab es in Spanien ein nicht in großem Umfang genutztes Kurzarbeitsprogramm, am Anfang der Coronakrise wurde das Programm für den Fall einer höheren Gewalt (Force majeure) verändert, indem es deutlich großzügiger, d.h. mit geringerer betrieblicher Kostenbeteiligung, und einfacher in der Nutzung gestaltet wurde. Die Sozialversicherungsbeiträge wurden wie in Deutschland zu 100 Prozent vom Staat übernommen, das Kurzarbeitergeld entsprach dem Niveau der Arbeitslosenunterstützung und gleichzeitig wurde ein Kündigungsverbot für alle Firmen ausgesprochen. Das Vorliegen der höheren Gewalt wurde im Zwei-Wochen-Rhythmus neu festgestellt und verlängert. In der Spitze waren 20 Prozent der Beschäftigten in Kurzarbeit. Damit erlebte Spanien die erste Rezession, in der der Beschäftigungsrückgang deutlich schwächer als der BIP-Rückgang ausfiel (OECD 2022a, Figure 2).

Als erstes EU-Land hatte Spanien schon im Juni 2020 den Status der höheren Gewalt auslaufen lassen und sukzessive die Sonderregelungen zurückgefahren. Die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge wurde reduziert und nach Firmengröße differenziert und es wurden starke finanzielle Anreize für Kurzarbeitende gesetzt, wenn sie einen neuen Arbeitsplatz annehmen würden. Bis zum Jahresende 2020 sank der Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeit auf

etwa 5 Prozent (OECD 2022a, Figure 2) und fiel damit zu diesem Zeitpunkt niedriger aus als in Deutschland, Frankreich und Italien.

2021 wurde die Kurzarbeit weiter stark umgestaltet. Neben dem konjunkturellen Kurzarbeitsprogramm für starke gesamtwirtschaftliche Krisen wurde eine Variante für die strukturelle Transformation einzelner Wirtschaftszweige eingeführt. Mit der Reform wurde die Förderung von Umschulung und beruflicher Weiterbildung ausgeweitet. Die Reform führte auch ein, dass den die Kurzarbeit nutzenden Firmen eine Weiterbeschäftigungspflicht bis sechs Monate nach Auslaufen der Nutzung auferlegt wird. Ein allgemeines Kündigungsverbot war nicht vorgesehen. Mit den Reformen ist die Kostenbeteiligung der Firmen bis Ende 2021 in etwa gleichem Umfang wie in Deutschland gestiegen. Die Dauer des Kurzarbeitergeldbezugs betrug bis zu zwei Jahre. Voraussetzung für die maximale Dauer war eine mindestens sechsjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Lohnersatzquote lag bei 70 Prozent.

Spanien ist es gelungen, dass fast 30 Prozent der Kurzarbeitenden an betriebsspezifischer Weiterbildung (OECD 2022a, Box 2) teilnehmen konnten, ein vergleichsweise hoher Wert, der – wie in Frankreich – weit über der Weiterbildungsquote während der Kurzarbeit hierzulande liegt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Spanien sein Regelinstrument der Kurzarbeit zu Beginn der Coronakrise für eine massenhafte betriebliche Nutzung großzügiger ausgestaltet und administrativ deutlich vereinfacht hat, was zu einer höheren Nutzung als in Deutschland führte. Schon im Sommer 2020 wurden die Kostenbeteiligung der Firmen branchenspezifisch erhöht und zusätzlich Anreize für Firmenwechsel gesetzt. In einer umfassenderen Reform 2021 wurde eine Variante eines Kurzarbeitsprogramms für Branchen im Strukturwandel entwickelt, das weitere Anreize für betriebsspezifische Weiterbildung bei gleichzeitiger Weiterbeschäftigungspflicht nach Auslaufen der Nutzung von Kurzarbeit vorsieht. Spanien erzielte im Ländervergleich die höchste Weiterbildungsquote unter den Kurzarbeitenden.

5 Schlussfolgerungen

Vor allem in der frühen Phase der Coronakrise hatte der starke Einsatz von Kurzarbeit hierzulande einen massiven Rückgang der Beschäftigung verhindert und zur Stabilisierung der Wirtschaft beigetragen. Das etablierte Kurzarbeitsinstrument hat sich damit wie schon in der Wirtschafts- und Finanzkrise durch die schnelle Nutzbarmachung und die Möglichkeiten des erleichterten Zugangs bewährt. Die Stabilisierungswirkung der Kurzarbeit zeigte sich auch in den hier betrachteten europäischen Ländern Frankreich, Italien und Spanien. Die europäischen Länder hatten die Möglichkeiten der Inanspruchnahme der Kurzarbeit teils noch stärker erleichtert. Bemerkenswert ist dabei, dass beispielsweise in Spanien mit dem starken Einsatz von Kurzarbeit die Effekte eines BIP-Rückgangs auf die Beschäftigung spürbar abgebremst werden konnten, ein vergleichbarer Effekt dagegen in den USA nicht zu beobachten ist. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte sein, dass das dort nicht in allen Bundesstaaten angewendete Kurzarbeitsprogramm nicht in ähnlicher Weise hochskaliert werden konnte wie in Europa. Im Gegensatz dazu ist es in Australien mit einer Alternative zur Kurzarbeit, nämlich einem Lohnkostenzuschuss, gelungen, Beschäftigung zu sichern.

Die internationalen Beispiele verweisen auch darauf, dass der spezifische Charakter von Krisen bei möglichen Interventionen ins Blickfeld zu nehmen ist. Verglichen mit den anderen Ländern waren hierzulande die institutionellen Anpassungen der Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung und der Zugangsregelungen sowie wie das Hoch- und Runterfahren der Maßnahmen weniger massiv, da auf ein etabliertes Instrument und die damit gemachten Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückgegriffen werden konnte. Unabhängig davon ist der für hiesige Verhältnisse massenhafte Einsatz der Kurzarbeit administrativ an Grenzen gestoßen. Dabei hat sich gezeigt, dass der Vorteil des hohen Maßes an Flexibilität bei der Regelung des Arbeitsausfalls durch hohen Verwaltungsaufwand erkaufte werden musste, der auf das mehrstufige Verfahren der Beantragung und Abrechnung von Kurzarbeit zurückzuführen ist. Dennoch ist zu unterstellen, dass wenn ein etabliertes System der Kurzarbeit wie in Deutschland besteht, dieses durch seinen Bekanntheitsgrad und die bestehenden und übertragbaren Routinen stärker stabilisierend wirken dürfte als ein komplett neues Kriseninstrument, dessen Nutzbarmachung seitens der Akteure im Vorhinein nur schwer eingeschätzt werden kann. Der Preis der systemimmanenten Lösung in Deutschland bestand also wohl darin, dass die Nutzung anfangs geringer ausfiel als in einigen anderen Ländern, im Zeitverlauf dann aber auch deutlich langsamer zurück ging.

Im Gegensatz zu Deutschland bezogen sich Länder wie Frankreich, Italien und Spanien bei der Lockerung ihrer Regelungen im Kontext der Covid-19-Pandemie auf höhere Gewalt (*Force majeure*). Auch der immense Einsatz von Lohnkostenzuschüssen in Australien ist mit den schweren Folgen der Coronakrise in Verbindung zu bringen. Mit der Erklärung einer Ausnahmesituation sind Chancen und Risiken verbunden. Werden in einer solchen Lage Zugangsregeln massiv vereinfacht und Leistungen großzügiger, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der starken Inanspruchnahme. Das Ziel der kurzfristigen Stabilisierung der Beschäftigung und der Konjunktur kann somit leichter erreicht werden. Gleichzeitig wächst aber auch das Risiko von Fehlanreizen, die in Italien und Frankreich sowie insbesondere in Australien berichtet wurden. Die Diskussion um die Entwicklung eines sog. „Krisen-Kurzarbeitergelds“ hierzulande sollte unbedingt die Erfahrungen der anderen Länder einbeziehen (Weber/Yilmaz 2023). Eine Einführung will gut bedacht sein. Denn es bestünde die Gefahr, dass mit dem Ziel einfacher Regeln, wie beispielsweise in Australien, erhebliche Fehlanreize einhergehen. Wollte man ein im Vergleich zur konjunkturellen Kurzarbeit administrativ einfach zu handhabendes Instrument, muss man dies zeitlich eng begrenzen und an Regeln binden. So spricht die Erfahrung der anderen Länder dafür, in einem Zwei-Wochen-Rhythmus (Beispiel Spanien) weitreichende Sonderregelungen, etwa durch ein Fachgremium, zu überprüfen.

Grundsätzlich stehen Länder in Zeiten einer heftigen Wirtschaftskrise vor der schwierigen Güterabwägung zwischen (erwünschten) Stabilisierungswirkungen einerseits und (unerwünschten) Effizienzverlusten andererseits. Zu bedenkende Fehlanreize sind dabei insbesondere hohe Mitnahmeeffekte und das Risiko, nicht überlebensfähige Unternehmensstrukturen aufrechtzuerhalten und Reallokationsprozesse hin zu neuen zukunftsträchtigen Geschäftsfeldern zu verlangsamen. Um Fehlanreize zu begrenzen oder zu kompensieren, gibt es – wie der internationale Vergleich zeigt – drei Ansatzpunkte: Geeignete Ausstiegsszenarien, passende Kofinanzierungsmodelle und Anreize zur Stärkung der Transformation.

- Ausstiegsmechanismen werden naheliegender Weise umso wichtiger, je weitreichender die Sonderregeln sind. Von daher lohnt sich zunächst der Blick auf die Länder, die beim Einsatz der Kurzarbeit auf höhere Gewalt gesetzt haben. In Spanien hat man einen vergleichsweise schnellen Ausstieg realisiert, der die hohen Zahlen der Inanspruchnahme schnell nach unten gedrückt hat. Auch in Frankreich war der Ausstieg aus dem Sonderkrisefall schneller als in Deutschland. Eher langsam war dagegen die Rückkehr zur Normalität in Italien. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich in allen europäischen Ländern Wirtschaft und Beschäftigung schneller erholt hatten als dies vorab erwartet wurde. Auch Australien hat sein massives Lohnkostenzuschussprogramm schnell zurückfahren, wohl auch wegen der unübersehbaren Mitnahmeeffekte.
- Um der Kosteneffizienz der Kurzarbeit Rechnung zu tragen, favorisiert die OECD (2021, 2022a) eine Kofinanzierung durch Firmen. Sie begründet dies damit, dass lange Nutzungsdauern auf betrieblicher Seite den Strukturwandel bremsen können. Ob und inwieweit dies tatsächlich geschehen ist, lässt sich für die verschiedenen Länder mit dem bisherigen Stand des Wissens nicht abschätzen. Aus deskriptiver Perspektive kann für Deutschland festgestellt werden, dass eine lange Nutzung nur bei einem insgesamt sehr kleinen Teil von Firmen zu beobachten ist. Diese Betriebe machten aber zwei Jahre nach Beginn der Krise den größten Teil der Inanspruchnahme von Kurzarbeit aus. Kurzarbeit ist für die allermeisten Firmen dennoch kein Geschäftsmodell. Um dies noch stärker zu vermeiden, könnten bei langer Nutzung Anreize zur Beendigung der Kurzarbeit gesetzt werden. Eine Möglichkeit ist dabei die Einführung eines „Experience Rating“. Firmen, die Kurzarbeit in starkem Maße und über längere Zeit in schwierigen Zeiten nutzen, müssten vorab wissen, dass sie dann in normalen Zeiten Rückzahlungen zu leisten haben oder höhere Beiträge fällig werden. Die Einnahmen könnten dann als Rücklage für kommende Krisen dienen. Entsprechende Regelungen gibt es in Italien und im Rahmen des in die US-Arbeitslosenversicherung integrierten Kurzarbeitsprogramms. Eine Variante des Experience Ratings könnte es sein, die Rückzahlung der unter den Sonderregeln einer Krise übernommenen Sozialversicherungsbeiträge in Normalzeiten vorzusehen (Weber 2021).
- Um einer unangemessenen Konservierung betrieblichen Strukturen durch Kurzarbeit weiter entgegenzuwirken, könnte Kurzarbeit durch entsprechende Ergänzungen in noch stärkerem Maße zur Unterstützung des Strukturwandels eingesetzt werden. Dabei ist es offenkundig einigen Ländern (insbesondere Frankreich und Spanien) in stärkerem Maße gelungen als Deutschland, Kurzarbeit mit Qualifizierung zu verbinden. Spanien ist in diesem Kontext auch deshalb von besonderem Interesse, weil neben der Qualifizierung auch Anreize für den Arbeitsplatzwechsel aus Kurzarbeitsbetrieben gesetzt wurden. Letzteres erscheint insbesondere dann sinnvoll, wenn die Inanspruchnahme der Kurzarbeit eine gewisse Dauer (z.B. sechs Monate und mehr) überschreitet. Über die Wirkungen solcher Regelungselemente liegen bis dato aber keine validen empirischen Erkenntnisse vor.

Schließlich sind auch und gerade in Zeiten schwerer Krisen beim Einsatz von Kurzarbeit Verteilungsfragen ins Blickfeld zu nehmen. Als Versicherungsleistung unterliegt die Kurzarbeit wie das Arbeitslosengeld dem Äquivalenzprinzip. Die Höhe des Kurzarbeitergelds ist abhängig von der Höhe des betreffenden Lohnausfalls und spiegelt damit die Lohnverteilung wider. Von daher kann die Kurzarbeit mit Blick auf die Betroffenen als weitestgehend „verteilungsneutral“

betrachtet werden. Zu bedenken ist dabei allerdings, dass nicht alle Erwerbstätigen, insbesondere Selbständige und Minijobber, mangels Versicherung einen Anspruch auf Kurzarbeit haben. In den USA beispielsweise wurde das existierende, nur im geringen Umfang genutzte Kurzarbeitsprogramm auf Selbstständige ausgeweitet. Durch die starke Betroffenheit während der Coronakrise haben hierzulande Selbständige und Minijobber absolut und relativ teils beträchtliche Einkommensverluste erlitten. Hieraus ergeben sich zwei Konsequenzen. Erstens: Kommen in schweren und langen Krisen Sonderregelungen zum Einsatz, die auf die Erhöhung von Lohnersatzraten zielen, könnte man erwägen, anstelle einer Anhebung der Sätze im Laufe des Bezugs (wie hierzulande geschehen) sich ähnlich wie in Frankreich dabei auf die Anhebung von Lohnersatzraten niedrigerer Einkommen zu konzentrieren (nach Befragungsergebnissen des IAB würde dies auch eine Mehrheit hierzulande bevorzugen, siehe Osiander et al, 2020). Zweitens: Fehlt ein Versicherungsschutz, wie bei Selbständigen und Minijobbern, sind im Falle schwerer Krisen ähnlich wie in den USA geeignete Einkommenshilfen zum Ausgleich von Härtefällen zu prüfen. In Deutschland geschah dies beispielsweise durch den vereinfachten Zugang zur Grundsicherung oder zuletzt durch Beihilfen im Kontext der Energiekrise.

Grundsätzlich gilt aber, dass es beim Wissen über die Wirkungen der Kurzarbeit noch viele Lücken gibt. Dies ist in Deutschland und anderen Ländern in erster Linie auf ein Fehlen von Verlaufsdaten auf Ebene von Betrieben und Beschäftigten zurückzuführen. Erst wenn solche vorliegen, ist es möglich, tragfähige Aussagen zur Wirkung der Kurzarbeit im Allgemeinen und ihrer institutionellen Anpassungen im Besonderen treffen zu können. Angesichts des hohen Mittelaufwands wäre ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn auf Basis von Verlaufsdaten besonders wertvoll.

Literatur

- Autor, David; Cho, David; Crane, Leland D.; Goldar, Mita; Lutz, Byron; Montes, Joshua; Peterman, William B.; Ratner, David; Villar, Daniel; Yildirmaz, Ahu (2022). The \$800 Billion Paycheck Protection Program: Where Did the Money Go and Why Did It Go There? *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), 55–80. <https://doi.org/10.1257/jep.36.2.55>.
- Bell, Alex; Hedin, Thomas J; Schnorr, Geoffrey; von Wachter, Till (2020). An Analysis of Unemployment Insurance Claims in California During the COVID-19 Pandemic. <https://www.capolicylab.org/wp-content/uploads/2020/09/August-6th-Analysis-of-UI-Claims-in-California-During-the-COVID-19-Pandemic.pdf> (download: 31. Januar 2023).
- Boeri, Tito & Brücker, Herbert (2011): Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession. In: *Economic Policy*, 26, S. 697–765.
- Cahuc, Pierre; Kramarz, Francis; Nevoux, Sandra (2021): The Heterogeneous Impact of Short-Time Work: From Saved Jobs to Windfall Effects. CEPR Discussion Paper 16168.
- Cahuc, Pierre (2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring: France (November 2020). https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_fr_202011.pdf (download: 31. Januar 2023).
- Cassells, Rebecca & Duncan, Alan (2020). JobKeeper: The Efficacy of Australia’s First Short-Time Wage Subsidy In: *The Australian Journal of Labour Economics*, 23(2), pp 99–128.
- Crimmann, Andreas & Wießner, Frank (2009). Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschnaufpause dank Kurzarbeit. IAB-Kurzbericht 14/2009, Nürnberg.
- Fitzenberger, Bernd; Kagerl, Christian; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens (2021). Zeitnahe Daten in der Corona-Krise: Von der schwierigen Vermessung der Kurzarbeit. IAB-Kurzbericht 24/2021, Nürnberg.
- Gehrke, Britta & Brigitte Hochmuth (2021): Counteracting unemployment in crises. Non-linear effects of short-time work policy. In: *The Scandinavian journal of economics*, Jg. 123, H. 1, S. 144-183.
- Giupponi, Giulia; Landais, Camille; Lapeyre, Alice (2022). Should We Insure Workers or Jobs During Recessions? *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), 29-54.
- Ifo Institut (2020). ifo Ökonomenpanel: Coronakrise erhöht Zahl der Zombie-Firmen. Pressemitteilung vom 19. Oktober 2020. <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2020-10-19/ifo-oekonomenpanel-coronakrise-erhoeht-zahl-der-zombie-firmen>, Abruf am 02. März 2023.
- OECD (2022a). Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis, OECD Report 15 March 2022, OECD Publishing, Paris, <http://hdl.voced.edu.au/10707/611273>.
- OECD (2022b). Supporting jobs and incomes: An update on the policy response to the COVID-19 crisis, Chapter 2 in OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1bb305a6-en>.
- OECD (2021). Job retention schemes during the Covid-19 crisis: Promoting job retention while supporting job creation, Chapter 2 in OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en>.

- Osiander, Christopher; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine; Struck, Olaf; Wolff, Richard (2020). Befragung zum Kurzarbeitergeld in Corona-Zeiten: Bei niedrigen Einkommen wird eine höhere Erstattungsquote als angemessen erachtet. (IAB-Kurzbericht 17/2020), Nürnberg.
- Rodriguez, Gustavp; Segal, Kara; von Wachter, Till (2022). Short-Time Compensation in the U.S. and California from 2000 to 2022: A Descriptive Analysis of Program Incidence and Worker Outcomes. <https://www.bostonfed.org/-/media/Documents/events/2022/labor-markets/papers/short-time-compensation-us-california-2000-2022-descriptive-analysis-pogram-incidence-worker-outcome.pdf>.
- Schludi, Martin (2023): In der Krise hat sich Kurzarbeit als hochwirksames Instrument bewährt (Interview mit Eva Strobel). „Kurzarbeit: Internationale Erfahrungen während der Covid-19-Krise“. In: IAB-Forum, 28.02.2023, Nürnberg. <https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20230228.01>
- Statistisches Bundesamt (2022a). Insolvenzen von Unternehmen und Übrigen Schuldner (Stand: 10. März 2022). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Gewerbemeldungen-Insolvenzen/Tabellen/anzahl-der-beantragten-insolvenzverfahren.html>, Abruf am 02. März 2023.
- Statistisches Bundesamt (2022b). Pressemitteilung Nr. 014 vom 11. Januar 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_014_52411.html#:~:text=Pressemitteilung%20Nr.,Januar%202023&text=WIESBADEN%20%E2%80%93%20Die%20Zahl%20der%20beantragten,1%20%25%20gegen%20C3%BCber%20November%202022%20gestiegen, Abruf am 02. März 2023.
- Walwei, Ulrich (2021). Auswirkungen der Coronakrise auf den Arbeitsmarkt: Kann Kurzarbeit auf Dauer Arbeitsplätze retten? ifo Schnelldienst, 74(3), S. 11-15.
- Weber, Enzo (2021): Setzen wir Anreize für Weiterbildung! Kurzarbeit ist dafür die beste Zeit. Die Erstattung der Sozialbeiträge sollte daran geknüpft werden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung H. 09.12.2021 Frankfurt am Main, Frankfurt am Main, S. S. 19.
- Weber, Enzo & Yasemin Yilmaz (2023). Designing short-time work for mass use. European Journal of Social Security, DOI:10.1177/13882627231161511.
- Winters, Jutta & Schludi, Martin (2023a): Erleichterter Zugang und längere Bezugsdauer haben die Bedeutung der Kurzarbeit in Italien während der Covid-19-Krise gestärkt (Interview mit Giulia Giupponi). „Kurzarbeit: Internationale Erfahrungen während der Covid-19-Krise“. In: IAB-Forum, 08.03.2023, Nürnberg. <https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20230308.01>.
- Winters, Jutta & Schludi, Martin (2023b): Kurzarbeit in Spanien. Ein Interview mit Marcel Jansen (Arbeitstitel). „Kurzarbeit: Internationale Erfahrungen während der Covid-19-Krise“. In: IAB-Forum, Nürnberg. *(im Erscheinen)*
- Winters, Jutta & Schludi, Martin (2023c): Kurzarbeit in Frankreich. Ein Interview mit Pierre Cahuc (Arbeitstitel). „Kurzarbeit: Internationale Erfahrungen während der Covid-19-Krise“. In: IAB-Forum, Nürnberg. *(im Erscheinen)*
- Winters, Jutta & Schludi, Martin (2023d): Kurzarbeit in den USA. Ein Interview mit Till von Wachter (Arbeitstitel). „Kurzarbeit: Internationale Erfahrungen während der Covid-19-Krise“. In: IAB-Forum, Nürnberg. *(im Erscheinen)*

- Winters, Jutta & Schludi, Martin (2023e): Kurzarbeit in OECD-Ländern. Ein Interview mit Alexander Hijzen (Arbeitstitel). „Kurzarbeit: Internationale Erfahrungen während der Covid-19-Krise“. In: IAB-Forum, Nürnberg. *(im Erscheinen)*
- Winters, Jutta & Schludi, Martin (2023f): Beschäftigungssichernde Maßnahmen in Australien. Ein Interview mit Bob Gregory (Arbeitstitel). „Kurzarbeit: Internationale Erfahrungen während der Covid-19-Krise“. In: IAB-Forum, Nürnberg. *(im Erscheinen)*

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Nutzung der Kurzarbeit in Deutschland seit 2020	14
Abbildung 2:	Anteil Kurzarbeitende nach Länge des Kurzarbeitergeld-Bezugs des Betriebs	15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anteil Beschäftigte in Maßnahmen der Arbeitsplatzsicherung zu Beginn der Coronakrise und am Ende des zweiten Jahrs der Coronakrise	17
------------	--	----

Impressum

IAB-Forschungsbericht 5|2023

Veröffentlichungsdatum

19. April 2023

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/2023/fb0523.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-forschungsbericht/>

Website

<https://www.iab.de>

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2305](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2305)

Rückfragen zum Inhalt

Bernd Fitzenberger
Telefon: 0911 179-3113
E-Mail: bernd.fitzenberger@iab.de

Ulrich Walwei
Telefon: 0911 179-3083
E-Mail: ulrich.walwei@iab.de