Themenpapier: Wie kann die Arbeitslosenkurve abgeflacht werden? Strategien zur Einkommensstützung und zur Förderung einer raschen Arbeitsmarkterholung

Dieses Themenpapier analysiert, welche Rolle arbeitsplatzerhaltende Maßnahmen, einschließlich Kurzarbeitsregelungen, und das Arbeitslosenversicherungssystem spielen, um die Erwerbseinkommen der Arbeitskräfte zu stützen und sicherzustellen, dass sich die Beschäftigung rasch erholt, sobald der durch COVID-19 ausgelöste Shutdown nicht systemrelevanter Wirtschaftsbereiche gelockert wird. Angesichts der großen Ungewissheit hinsichtlich der längerfristigen Folgen der Corona-Krise für die Ressourcenreallokation zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen und Unternehmen besteht die Herausforderung darin, diejenigen Arbeitsplätze zu erhalten, die auf mittlere Sicht tragfähig sind. Zugleich muss es Arbeitskräften in angeschlagenen Unternehmen und Branchen ermöglicht werden, in jene mit besseren Wachstumsaussichten zu wechseln. Vor diesem Hintergrund werden eine Reihe von Politikoptionen benannt, die auf ein gesundes Verhältnis zwischen Arbeitsplatzerhaltung und Reallokation abzielen, indem die Parameter bestehender Maßnahmen dem Verlauf der Corona-Krise entsprechend angepasst werden.

Einleitung und wichtigste Erkenntnisse

Die Ausbreitung des Coronavirus in den einzelnen Ländern und die von den Staaten ergriffenen Maßnahmen zu seiner Eindämmung – darunter die Schließung vieler Unternehmen sowie Reise- und Mobilitätseinschränkungen – haben einen drastischen Rückgang des BIP zur Folge, und es besteht die Gefahr, dass die damit verbundenen Beschäftigungsverluste bei Weitem stärker ausfallen als während der weltweiten Krise der Jahre 2008-2009. Den Projektionen der OECD zufolge wird die Arbeitslosenquote in den OECD-Ländern zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 um rd. 6½ Prozentpunkte zunehmen. Im Vergleich dazu lag der Anstieg zwischen dem dritten Quartal 2008 und dem zweiten Quartal 2009 bei 2,2 Prozentpunkten.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen spielen eine entscheidende Rolle, um soziale Härten abzufedern und sicherzustellen, dass sich die Beschäftigung rasch wieder erholt, sobald der Shutdown in nicht systemrelevanten Wirtschaftsbereichen gelockert wird. Im Vordergrund der Betrachtung steht, welche Rolle die jeweiligen Strategien zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze (z. B. Kurzarbeitsregelungen, befristete Freisetzungsmodelle und administrative Maßnahmen zur Begrenzung von Kündigungen) und das System der Arbeitslosenversicherung spielen. Konjunktureinbrüche, die durch vorübergehende und exogene Schocks wie Naturkatastrophen ausgelöst werden, erfordern in der Regel eine begrenzte Ressourcenreallokation. In diesem Fall können Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze am sinnvollsten sein, um Arbeitskräfte zu unterstützen und sicherzustellen, dass Unternehmen ihre Tätigkeit rasch wieder aufnehmen, sobald der anfängliche Schock nachlässt. Nach Schocks, die eine erhebliche Ressourcenreallokation erfordern, wie Finanz- und Immobilienkrisen oder anhaltende Veränderungen der Rohstoffpreise, sind bestehende Arbeitsplätze möglicherweise jedoch nicht mehr überlebensfähig. In diesem Fall ermöglicht der teilweise Rückgriff auf das Arbeitslosenversicherungssystem, eine ausreichende Ressourcenreallokation vorzunehmen, statt bestehende, eventuell nicht mehr tragfähige Arbeitsplätze zu erhalten. Die optimale Mischung aus Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und Lohnersatzleistungen zur Unterstützung von Arbeitskräften und zur Sicherstellung einer raschen Erholung hängt also davon ab, ob sich der exogene Corona-Schock als lediglich vorübergehend oder als wesentlich dauerhafter erweist.

Die wichtigsten Erkenntnisse der Analyse sind in Kasten 1.1 zusammengefasst.

Kasten 1.1 Zentrale Erkenntnisse

- Die OECD-Projektionen, die im OECD-Raum einen Anstieg der Arbeitslosenquote zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 um rd. 6 Prozentpunkte vorhersagen, liegen deutlich über dem Wert von 3 Prozentpunkten, der auf dem historischen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und BIP-Wachstum („Okunsches Gesetz“) beruht.
- Große Abweichungen der Arbeitslosigkeitsprojektionen vom Okunschen Gesetz nach oben sind in Ländern zu beobachten, die nur begrenzte Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze durch Arbeitsplatzsicherungsprogramme ergriffen haben, während die Projektionen in Ländern mit umfangreichen Arbeitsplatzsicherungsprogrammen dem Okunschen Gesetz entsprechen. Darüber hinaus deuten Verwaltungsdaten der Arbeitslosenregister für April 2020 darauf hin, dass die Arbeitslosigkeit in Ländern mit umfangreichen Sicherungsprogrammen deutlich geringer zugenommen hat.
- Zwar können Arbeitsplatzsicherungsprogramme wirksam sein, um bestehende Arbeitsplätze auf kurze Sicht zu erhalten, doch sind diese Programme u. U. nicht effizient, wenn es darum geht, Arbeitskräfte aus nicht tragfähiger Beschäftigung in Branchen und Unternehmen mit besseren mittelfristigen Wachstumsaussichten zu lenken. Beschränkungen für einige nicht systemrelevante Wirtschaftszweige (z. B. Reisebranche; Gastgewerbe; Teile des Einzelhandels; freizeitbezogene Dienstleistungen) könnten eine Zeit lang fortbestehen und die Verbrauchernachfrage könnte sich selbst nach deren Aufhebung nicht vollständig erholen. Dagegen könnten Branchen und Unternehmen mit Geschäftsmodellen, die mit sozialer Distanzierung vereinbar sind, wachsen (z. B. E-Commerce; Kurier-, Express- und Paketdienste; Teile des Gesundheitssektors sowie Tätigkeiten, die größtenteils von einem entfernten Ort aus ausgeführt werden können). Dies legt die Vermutung nahe, dass der Corona-Schock eine erhebliche Ressourcenreallokation erfordern könnte.
- Angesichts der großen Ungewissheit hinsichtlich der längerfristigen Folgen der Corona-Krise für die Ressourcenreallokation in den verschiedenen Branchen und Unternehmen können Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze mit einer vorübergehenden Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung in den Fällen kombiniert werden, in denen der Umfang dieser Leistungen und/oder der erfasste Personenkreis derzeit gering sind.
  - So könnten zum Beispiel Arbeitgeberbeiträge zu den Kosten von Arbeitsplatzsicherungsprogrammen so festgelegt werden, dass nur Unternehmen, die auf mittlere Sicht überlebensfähig sein dürften, daran teilnehmen, statt das System der Arbeitslosenversicherung zu nutzen. Dazu kann es erforderlich sein, niedrige Arbeitgeberbeiträge während der akuten Phase des Shutdowns mit einem allmählichen Anstieg im Lauf der Zeit zu kombinieren. Darüber hinaus könnten der Zugang zu beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen und die Beschränkungen bei der Kombination von Einkommen aus Kurzarbeitsregelungen mit Einkommen aus anderen Tätigkeiten gelockert werden, damit Arbeitskräfte neue Beschäftigungsmöglichkeiten ergreifen können, sobald sie sich ihnen bieten.
  - Ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Arbeitsplatzerhaltung und Reallokation von Arbeitskräften könnte auch durch stärkere Anreize in den Arbeitslosenversicherungen erreicht werden, entlassene Arbeitskräfte wieder einzustellen, sobald sich die Wirtschaftslage verbessert. Werden großzügige Arbeitslosenversicherungsleistungen mit Regeln kombiniert, die Subventionen oder Steuererleichterungen für Unternehmen vorsehen, die zuvor entlassene Arbeitskräfte wieder einstellen, könnten dadurch Arbeitskräfte unterstützt und Beschäftigungsverhältnisse in ähnlichem Umfang wie durch Kurzarbeitsregelungen erhalten werden. Zugleich erlaubt dies ein ausreichendes Maß an Reallokation.

Benchmark-Prognosen zur Arbeitslosigkeit auf der Basis des Okunschen Gesetzes

Das Okunsche Gesetz quantifiziert die durchschnittliche Reaktion der Arbeitslosenquote auf Veränderungen des BIP-Wachstums. Frühere Studien stellen im Allgemeinen fest, dass das Okunsche Gesetz in den meisten Ländern eine starke empirische Regelmäßigkeit abbildet (Ball et al., 2017). Allerdings variiert die Größe des Okun-Koeffizienten – die Auswirkung eines BIP-Rückgangs um 1 % auf die Arbeitslosenquote – im Lauf der Zeit normalerweise von Land zu Land und in geringerem Maße innerhalb der einzelnen Länder. Typische Schätzungen des Okun-Koeffizienten reichen von -0,1 bis rd. -0,8. Dies bedeutet, dass ein Rückgang des BIP um 1 % mit einem Anstieg der Arbeitslosenquote um 0,1-0,8 Prozentpunkte einhergehen könnte. Diese Unterschiede werden in der Regel als Ausdruck von Unterschieden in den Arbeitsmarktpolitiken und -institutionen interpretiert.

Die länderspezifischen Okun-Koeffizienten werden anhand von vierteljährlichen Arbeitslosen- und BIP-Daten für den Zeitraum 2000-2019 mithilfe folgender Gleichung geschätzt:

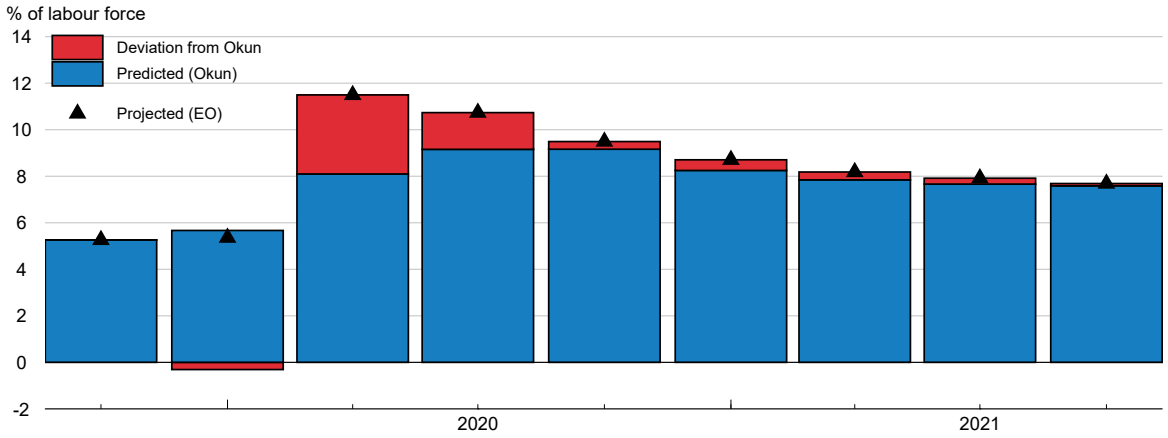
$$\Delta U_q = \alpha + \beta_0 \Delta log(Y_q) + \beta_1 \Delta log(Y_{q-1}) + \beta_2 \Delta log(Y_{q-2}) + \varepsilon_q \quad (1)$$

wobei U_q die Arbeitslosenquote im Quartal q, Y_q das reale BIP, β die Okun-Koeffizienten und ε der Fehlerterm sind; α bezeichnet den Schnittpunkt und kann als die Veränderung der Arbeitslosenquote bei einem BIP-Wachstum von 0 interpretiert werden. In Übereinstimmung mit früheren Studien reichen die geschätzten Okun-Koeffizienten von rund -0,1 in einigen Ländern, darunter Japan, Korea und Norwegen, bis -0,8 in Spanien (vgl. Anhang, Abbildung 1.A.1).

Prognosen nach dem Okunschen Gesetz, welche BIP-Projektionen in einem Szenario mit einem einzigen Corona-Ausbruch („Single-Hit-Szenario“) unterliegen, gehen davon aus, dass die Arbeitslosenquote im OECD-Raum von rd. 5 % im vierten Quartal 2019 auf 8 % im zweiten Quartal und 9 % im dritten Quartal 2020 ansteigen könnte (Abbildung 1.1). Im Single-Hit-Szenario läge das BIP-Wachstum im OECD-Raum im ersten Quartal 2020 bei rd. -2 %, im zweiten Quartal bei -13 % und im dritten Quartal bei +6 ½ %. Die auf der Grundlage des Okunschen Gesetzes prognostizierte Arbeitslosigkeit steigt im dritten Quartal trotz eines positiven BIP-Wachstums weiter an, weil die geschätzten Okun-Koeffizienten eine lang anhaltende Arbeitslosigkeit implizieren.

Figure 1.1 OECD unemployment projections and deviations from the Okun benchmark

OECD unemployment rate, as a percentage of labour force



Note: The Okun predictions for the level of unemployment are obtained by cumulating the predicted value from equation (3) over the projection horizon (2020Q1-2021Q4). The blue bars denote the predicted unemployment rate based on estimated Okun coefficients; the black markers denote current OECD projections; and the red bars show the difference between OECD projections and Okun predictions.
Source: OECD calculations.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934140886

Die positive durchschnittliche Abweichung der OECD-Projektionen vom Okunschen Gesetz könnte auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen sein. Ein Faktor könnte die Häufigkeit coronabedingter Schließungen in sehr beschäftigungsintensiven Wirtschaftszweigen sein, was in der Tat für den OECD-Raum insgesamt der Fall zu sein scheint (vgl. Anhang, Abbildung 1.A.2). Ein weiterer Grund, der im aktuellen Kontext möglicherweise besonders relevant ist, könnte sein, dass die Reaktion der Arbeitslosenzahlen insofern nicht linear ist, als große negative BIP-Schocks im Vergleich zu moderateren Schocks unverhältnismäßig große und schnelle Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote haben können. In jedem Fall verbergen sich hinter der positiven durchschnittlichen Abweichung der Projektionen von der Prognose nach dem Okunschen Gesetz signifikante Unterschiede im Ländervergleich (OECD, 2020c). Zum Teil könnte dies darauf zurückzuführen sein, dass die OECD-Projektionen außergewöhnliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen berücksichtigen, die als Reaktion auf die Corona-Krise ergriffen wurden.

Politikbedingte Abweichungen der Arbeitslosigkeit vom Okun-Referenzwert

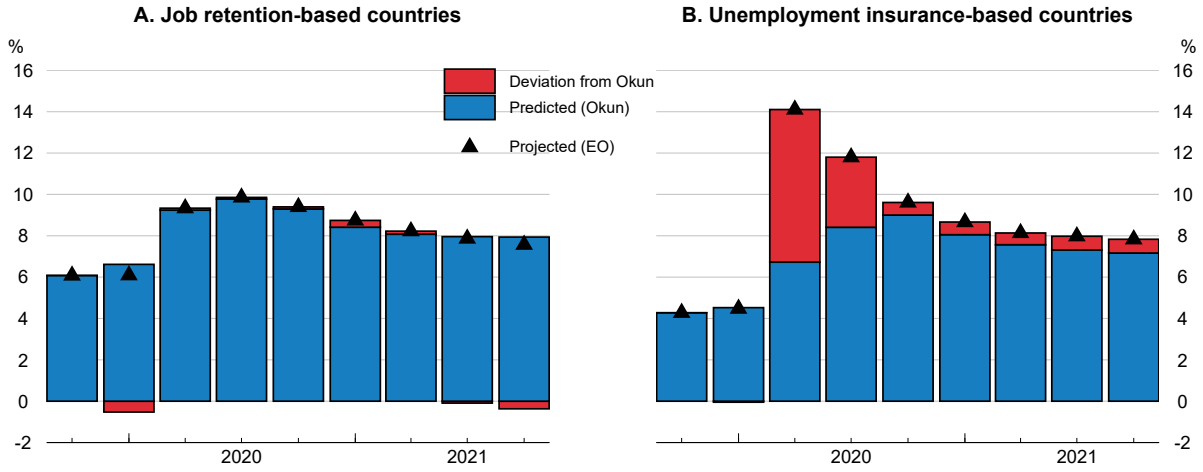
Politikmaßnahmen, die die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze fördern, wie z. B. Arbeitsplatzsicherungsprogramme sowie die Aussetzung von Kündigungen, können zu Abweichungen der Arbeitslosigkeit vom Okun-Referenzwert führen. Der vorstehend beschriebene Okun-Referenzwert misst die *durchschnittliche* Reaktion der Arbeitslosigkeit auf Veränderungen des BIP-Wachstums, sowohl während eines Konjunkturaufschwungs als auch während eines Konjunkturabschwungs. Insoweit als eine Reihe von Regierungen als Reaktion auf die COVID-19-Krise *außerordentliche* Maßnahmen zur Dämpfung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit ergriffen haben, könnte man erwarten, dass der Okun-Referenzwert den Anstieg der Arbeitslosigkeit über- oder zumindest nicht unterprognostiziert, wie in Abbildung 1.1 für den OECD-Durchschnitt beobachtet. Obwohl Daten zum BIP-Wachstum und zur Arbeitslosigkeit für die erste Hälfte des Jahres 2020 noch nicht zur Verfügung stehen, um diese Hypothese formell zu überprüfen, lässt sich anhand von Analysen der OECD-Projektionen eine erste Einschätzung treffen. Länderexperten der OECD lassen in ihre Projektionen Echtzeitinformationen über BIP-Wachstum und Arbeitslosigkeit aus Kurzzeitindikatoren sowie Informationen über den Umfang arbeitsplatzerhaltender Maßnahmen, einschließlich früherer Erfahrungen und Echtzeitinformationen über die Inanspruchnahme von Programmen, einfließen. Zwar lässt sich mit den OECD-Projektionen die Hypothese, dass arbeitsplatzerhaltende Maßnahmen den Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfen, keineswegs formal überprüfen, doch können damit die derzeit verfügbaren Informationen in synthetischer Form zusammengefasst werden.

Um die Ergebnisse vergleichen und gegenüberstellen zu können, werden die Länder in solche mit umfangreichen Arbeitsplatzsicherungsprogrammen („Länder mit Arbeitsplatzsicherungsprogrammen“) und solche, die keine außergewöhnlichen Maßnahmen in diesem Bereich ergriffen haben und sich weiterhin hauptsächlich auf die Arbeitslosenversicherung stützen („Länder, die sich auf die Arbeitslosenversicherung stützen“), unterteilt. Länder mit Arbeitsplatzsicherungsprogrammen haben während der Krise entweder bestehende Programme zur Arbeitsplatzerhaltung ausgeweitet oder umfangreiche Programme eingeführt, wobei die Inanspruchnahme darauf schließen lässt, dass ein erheblicher Anteil der Unternehmen und Arbeitskräfte daran teilnimmt (Anhang, Tabelle 1.A.1). In Ländern, die sich auf die Arbeitslosenversicherung stützen, wurde kein Arbeitsplatzsicherungsprogramm eingeführt, bzw. blieb die Inanspruchnahme bestehender Programme auf einen kleinen Teil der Unternehmen und Arbeitskräfte begrenzt.

Die Projektionen zur Arbeitslosigkeit liegen in Ländern, die sich auf die Arbeitslosenversicherung stützen, über dem Okun-Referenzwert, in Ländern mit Arbeitsplatzsicherungsprogrammen bewegen sie sich in ähnlicher Größenordnung wie der Okun-Referenzwert (Abbildung 1.2). Die Tatsache, dass in Ländern mit Arbeitsplatzsicherungsprogrammen keine erhebliche Abweichung vom Okun-Referenzwert auftritt, obwohl die vom Shutdown betroffenen Sektoren beschäftigungsintensiver zu sein scheinen als andere Wirtschaftszweige, deutet darauf hin, dass die OECD-Länderexperten davon ausgehen, dass Arbeitsplatzsicherungsprogramme den Anstieg der Arbeitslosigkeit deutlich dämpfen werden. Im zweiten Quartal ist die Abweichung in Ländern mit Arbeitsplatzsicherungsprogrammen vernachlässigbar, während die

Überschreitung des Werts in Ländern, die sich auf die Arbeitslosenversicherung stützen, rd. 7 Prozentpunkte beträgt. Die Prognosen für die Länder gehen im Durchschnitt davon aus, dass Arbeitsplatzsicherungsprogramme den Anstieg der Arbeitslosigkeit im zweiten Quartal 2020 um 7 Prozentpunkte dämpfen werden (0 Abweichung minus positive Abweichung von 7 Prozentpunkten), wenn der Unterschied bei der Abweichung vom Okun-Referenzwert zum Nennwert betrachtet wird.[1]

Figure 1.2 Deviations from Okun's law partly reflect labour market policies



Note: The Okun predictions for the level of unemployment are obtained by cumulating the predicted values from equation (3) over the projection horizon (2020Q1-2021Q4). The blue bars denote the average predicted unemployment rate based on Okun coefficients, the black markers denote OECD projections, and the red bars the difference between projections and Okun predictions. Country groupings are based on the number of applications for participation in job retention schemes and OECD country desks' expert judgement (Annex Table 2.B.1). Job retention-based countries: Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Lithuania, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom. Unemployment insurance-based countries: Colombia, Estonia, Greece, Hungary, Korea, Latvia, Mexico, Poland, United States.
Source: OECD calculations.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934140905

Eine zusätzliche Möglichkeit, die voraussichtliche Effektivität von Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze zu beurteilen, besteht darin, in Ländern mit und ohne umfassende Arbeitsplatzsicherungsprogramme die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Echtzeit zu vergleichen. Derartige Vergleiche würden idealerweise auf Abweichungen vom gleichen Okun-Referenzwert beruhen. Allerdings stehen BIP-Daten weniger zeitnah und nicht so häufig wie Arbeitslosendaten zur Verfügung, was die Berechnung der Echtzeit-Abweichungen vom Okunschen Gesetz unmöglich macht. Nach dem in Kasten 1.2 beschriebenen Ansatz werden sowohl Veränderungen bei der registrierten Arbeitslosigkeit gemeldet als auch bezüglich der Arbeitskräfte, für die Anträge für Arbeitsplatzsicherungsprogramme gestellt wurden. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit war in Ländern, in denen mit solchen Anträgen ein größerer Personenkreis erfasst wurde, systematisch geringer, was darauf schließen lässt, dass diese Programme den Anstieg der Arbeitslosigkeit wirksam begrenzt haben.

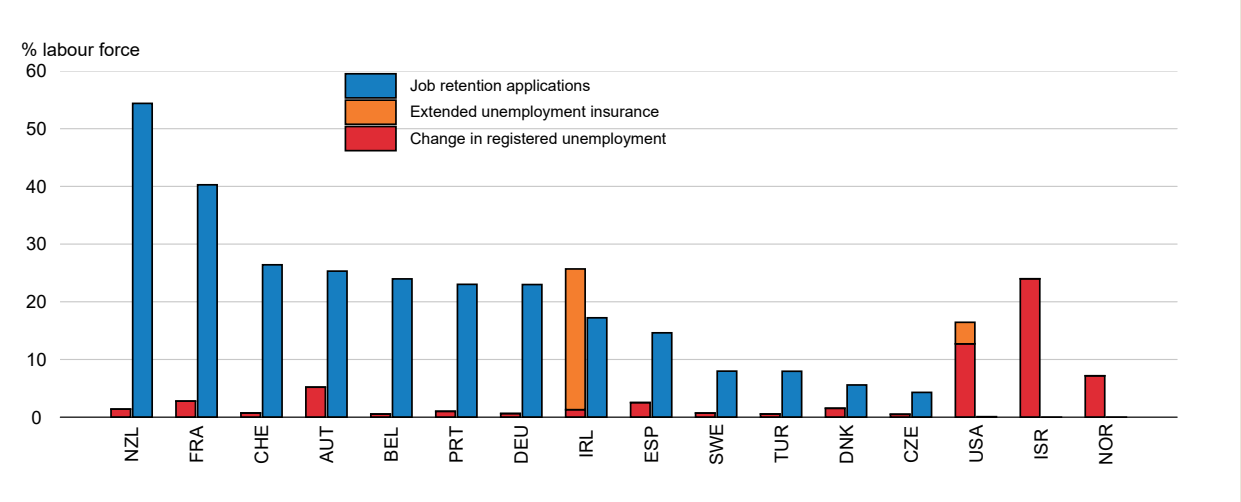
[1] Es ist zu beachten, dass die Beschäftigungsintensität in den vom Shutdown betroffenen Sektoren in Ländern, die sich auf die Arbeitslosenversicherung stützen, nicht systematisch höher ist als in Ländern mit Arbeitsplatzsicherungsprogrammen. Dies lässt darauf schließen, dass Unterschiede in der Abweichung vom Okun-Referenzwert nicht einfach Ausdruck von Unterschieden in der Beschäftigungsintensität sind.

Kasten 1.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Echtzeit

Offizielle Arbeitslosigkeitsdaten aus Arbeitskräfteerhebungen werden in der Regel mit einer Verzögerung von mehreren Wochen oder Monaten veröffentlicht. Daher bezieht sich der Großteil der derzeit verfügbaren Daten auf einen Zeitraum vor dem Beginn des Shutdowns in den einzelnen Ländern. Daher enthält dieser Kasten primär Verwaltungsdaten aus Arbeitslosenregistern, die oft wesentlich aktueller sind. Der Schwerpunkt liegt auf dem Anteil der registrierten Arbeitslosen an der gesamten Erwerbsbevölkerung.

Figure 1.3 Registered unemployment and applications for participation in job retention schemes

Early March to end-April



Note: The change in registered unemployment refers to the difference between early March 2020 and the end of April as a fraction of the total labour force. Job retention applications refers to the workforce covered by applications to national job retention schemes since early March and until end of April, or closest available date. Actual take-up may be lower than the number of applications as only a subset of applying firms actually take up short-time work. Registered unemployment data are not seasonally adjusted, except for the United States. Registered unemployment includes workers on unpaid leave in Israel and on temporary layoffs in Norway. Extended unemployment insurance refers to COVID-19 Pandemic Unemployment Payment in Ireland and Pandemic Unemployment Assistance in the United States. Note that numbers on job-retention applications may differ from those reported in Annex Table 2.B.1 because of the common end-of-April cut-off date applied in this figure for cross-country comparability purposes.

Source: OECD calculations based on registered unemployment from OECD.stat (Belgium), AMS (Austria), MPSV (Czech Republic), Arbeitsagentur (Germany), STAR (Denmark), SEPE (Spain), Pôle Emploi (France), Live Register (Ireland), Ministry of Social Development (New Zealand), NAV (Norway), Israeli Employment Agency (Israel), MTSSS (Portugal), Arbetsformedlingen (Sweden), SECO (Switzerland), ISKUR (Turkey), Department of Labor (United States). Data on job retention scheme applications from: Ministry of Labour, Family and Youth (Austria), ONEM (Belgium), Federal Council (Switzerland), MPSV (Czech Republic), Arbeitsagentur (Germany), Ministry of Industry, Business, and Financial Affairs and STAR (Denmark), SEPE (Spain), Ministry of Labour (France), Live Register (Ireland), Ministry of Social Development (New Zealand), MTSSS (Portugal), Tillvaxtverket (Sweden), ISKUR (Turkey), Department of Labor (United States).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934140924

Länder mit einem hohen Anteil an Arbeitskräften, für die Anträge für Arbeitsplatzsicherungsprogramme gestellt wurden, verzeichneten zwischen Anfang März und Ende April 2020 in der Regel einen geringeren Anstieg der (registrierten) Arbeitslosigkeit als Länder mit bescheideneren Programmen (Abbildung 1.3).[1] Dieses Muster steht im Einklang mit Echtzeit-Erhebungsdaten aus einer geringen Zahl von OECD-Ländern für den Monat April (Adams-Prassl et al., 2020). Besonders deutlich zeigt sich dieses Muster, wenn die umfangreichen Maßnahmen zur Ausdehnung des Arbeitslosenversicherungsschutzes in Irland und den Vereinigten Staaten, die die Arbeitslosenquote im Verhältnis zu Ländern ohne solche Maßnahmen nach oben treiben, außer Acht gelassen werden. Im Hinblick auf die Daten zu Anträgen auf Teilnahme an

Arbeitsplatzsicherungsprogrammen besteht eine Einschränkung dahingehend, dass in der Regel nur ein Bruchteil der Anträge in Anspruch genommen wird (Kasten 1.3). Vorläufige Daten deuten jedoch darauf hin, dass die Inanspruchnahme in Frankreich bei rd. 50% liegt und damit deutlich höher ist als während der Wirtschaftskrise der Jahre 2008-2009 (DARES, 2020).

Daten privater Unternehmen, wie Internetsuchmaschinen, können eine alternative Echtzeit-Darstellung der Arbeitsmarktentwicklung bieten und stehen in noch kürzeren zeitlichen Abständen als Verwaltungsdaten zur Verfügung. Eine Analyse der Google-Trends-Daten zu Suchanfragen nach Arbeitslosengeld lässt ein Ländermuster erkennen, das dem von Verwaltungsdaten entspricht (OECD, 2020c). Diese Analyse hat jedoch den Nachteil, dass die geschätzte Beziehung zwischen Internetsuchanfragen und der Arbeitslosenquote möglicherweise nicht stabil ist, insbesondere in dieser außergewöhnlichen Situation.

1. Die registrierte Arbeitslosigkeit umfasst Arbeitskräfte, die in Israel unbezahlten Urlaub in Anspruch genommen haben und in Norwegen vorübergehend entlassen wurden. Wenn sich die Befrager an die übliche Praxis in diesen Ländern halten, werden diese Arbeitskräfte bei den auf der Erwerbsbevölkerung beruhenden Arbeitslosenzahlen nicht berücksichtigt.

Diskussion der Strategien

Die vorstehende Analyse auf Basis von OECD-Arbeitslosigkeitsprojektionen und Echtzeit-Arbeitslosendaten lässt darauf schließen, dass Maßnahmen, die die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze fördern, *wirksam* sein dürften, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit auf kurze Sicht zu begrenzen. Frühere Untersuchungen deuten auch darauf hin, dass derartige Maßnahmen insofern wirksam sind, als sie nicht in erster Linie Arbeitsplätze erhalten, die auch ohne Arbeitsplatzsicherungsprogramme erhalten geblieben wären (Hijzen und Venn, 2011; OECD, 2018). Die Suche nach offenen, in Bezug auf den Lohn und nichtlohnbezogene Aspekte, wie Standort, Arbeitszeit oder Zusatzleistungen des Arbeitgebers, geeigneten Stellen ist für Arbeitskräfte aufwendig, so wie es die Suche der Arbeitgeber nach geeigneten Arbeitskräften ist. Die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze senkt die Kosten für das Matching zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und kann dadurch eine raschere Erholung des Arbeitsmarkts fördern, wenn sich die Wirtschaftstätigkeit belebt. Sofern der COVID-19-Schock zeitlich befristet ist und keine größere Reallokation von Ressourcen erfordert, kann das Einfrieren der bestehenden Ressourcenallokation durch die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze auch ein längerfristiges Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum fördern, da es den Verlust an betriebsspezifischem Humankapital begrenzt.[2] Die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze ist jedoch möglicherweise nicht *effizient*, wenn sich der COVID-19-Schock als wesentlich dauerhafter erweist, als ursprünglich erwartet, da ein Teil der Arbeitsplätze, die durch Kurzarbeitsregelungen erhalten bleiben, langfristig eventuell nicht überlebensfähig ist. Beispielsweise kann es bei einer Reihe nicht systemrelevanter Tätigkeiten (z. B. Reiseverkehr, Gastgewerbe, Teile des Einzelhandels, freizeitbezogene Dienstleistungen) infolge neuer Standards bei der sozialen Distanzierung oder veränderter Verbraucherpräferenzen zu einem eher dauerhaften als vorübergehenden Rückgang der Wirtschaftsleistung kommen.[3]

Eine Politikoption zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze sind Arbeitsplatzsicherungsprogramme. Diese Programme funktionieren normalerweise nach dem Prinzip, dass Unternehmen subventioniert werden, um

[2] Für die Vereinigten Staaten gibt es Belege dafür, dass die Wahrscheinlichkeit, eine zuvor entlassene Arbeitskraft wieder einzustellen, positiv mit der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses vor der Arbeitslosigkeit korreliert. Außerdem ist der Lohnrückgang unter entlassenen Arbeitskräften bei jenen geringer, die schließlich wieder eingestellt werden (Fujita und Moscarini, 2017). Dies lässt darauf schließen, dass betriebsspezifisches Humankapital wichtig ist.

3 Auf Basis einer Unternehmensumfrage schätzen Barrero et al. (2020), dass der COVID-19-Schock in den Vereinigten Staaten pro zehn Entlassungen bislang zu drei Neueinstellungen in der näheren Zukunft führt.

bestehende Beschäftigungsverhältnisse zu erhalten, während Arbeitskräfte keine oder nur geringe Lohneinbußen erleiden (Kasten 1.3). In der Praxis zahlen Unternehmen ihren Mitarbeitern weiterhin einen erheblichen Teil ihres Monatslohns, obwohl sie nur Teilzeit oder gar nicht arbeiten. Im Gegenzug können sie einen Lohnkostenzuschuss beantragen, der einen Teil der Lohnmehrkosten abdeckt. Kurzarbeitsregelungen erlauben insofern eine Arbeitsteilung, als die Arbeitszeit für alle Arbeitskräfte normalerweise um einen festgelegten Anteil reduziert wird, während befristete Freisetzungsregelungen es Unternehmen ermöglichen, alle oder einen Teil der Arbeitskräfte zu beurlauben (d. h. null Stunden). In der Praxis ist dieser Unterschied weniger signifikant, da die meisten befristeten Freisetzungsregelungen, die während der COVID-19-Krise eingeführt wurden, ein gewisses Maß an Arbeitsteilung ermöglichen. Eine Reihe von Ländern, darunter Australien und Neuseeland, hat breit angelegte Lohnzuschussprogramme eingeführt, die nicht von Arbeitszeitverkürzungen abhängig gemacht werden, sondern als Kurzarbeits- oder befristete Freisetzungsregelungen genutzt werden können. Unternehmen, die auf Arbeitssicherungsprogramme zurückgreifen, sind in der Regel verpflichtet, während der Inanspruchnahme der Programme keine Arbeitskräfte freizusetzen, obwohl dies nicht in allen Ländern der Fall ist, z. B. bei der deutschen Kurzarbeitsregelung (Kasten 1.3).

Kasten 1.3 Beispiele für Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze

Die deutsche Kurzarbeitsregelung

Mit dem Instrument der staatlich geförderten Kurzarbeit (Kurzarbeitergeld) sollen die Arbeitskosten von Unternehmen, deren Geschäfte vorübergehend schlechter gehen, reduziert werden. In seiner aktuellen Form haben Betriebe im Allgemeinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld, wenn ihr Aktivitätsrückgang aus wirtschaftlichen Gründen erfolgt oder auf unabwendbaren Ereignissen beruht sowie vorübergehend und unvermeidbar ist. Konkret muss mindestens ein Drittel der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer von einem Entgeltausfall in Höhe von mehr als 10 % ihres Bruttoarbeitsentgelts betroffen sein und andere Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung, wie z. B. Negativsalden auf Arbeitszeitkonten, müssen ausgeschöpft worden sein.

In normalen Zeiten erstattet die Agentur für Arbeit 60 % des ausgefallenen Nettoentgelts für Erwerbstätige ohne Kinder und 67 % für Erwerbstätige mit Kindern. Die Sozialversicherungsbeiträge für ausgefallene Arbeitsstunden müssen normalerweise vollständig vom Arbeitgeber übernommen werden. Alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten können Kurzarbeitergeld erhalten, einschließlich befristet Beschäftigte oder Auszubildende. Arbeitskräfte in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (Minijobs) oder Zeitarbeitskräfte haben jedoch keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld. Die Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds wurde von sechs Monaten vor 2016 auf maximal zwölf Monate erhöht. Unternehmen, die auf Kurzarbeitsregelungen zurückgreifen, dürfen Arbeitnehmern aus wirtschaftlichen Gründen kündigen, wenn sich die Bedingungen, die bei der Anzeige der Kurzarbeit angegeben wurden, weiter verschlechtern.

Als Reaktion auf die COVID-19-Krise wurden u. a. folgende außerordentliche Maßnahmen ergriffen:

- Der Schwellenwert für den Anspruch auf Kurzarbeitergeld für betroffene Arbeitnehmer wurde im März 2020 auf 10 % gesenkt, und die Voraussetzung negativer Arbeitszeitsalden wurde aufgehoben. Zeitarbeitskräfte haben nunmehr ebenfalls Anspruch auf Kurzarbeitergeld.
- Die Bundesagentur für Arbeit übernimmt ab dem ersten Monat 100 % der Sozialversicherungsbeiträge für die ausgefallenen Arbeitsstunden.
- Im April 2020 erhöhte der Staat die Lohnersatzquote für ausgefallene Nettoentgelte ab dem vierten Monat Kurzarbeit auf 70 % für Arbeitnehmer ohne Kinder und 77 % für Arbeitnehmer

mit Kindern, die ihre Arbeitszeit um mindestens 50 % reduzieren. Ab dem siebten Monat werden die Zahlungen weiter auf 80 % bzw. 87 % erhöht.

- Die Beschränkungen für die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung während des Bezugs von Kurzarbeitergeld wurden aufgehoben. Zusätzliche Einkommen werden nicht auf das Kurzarbeitergeld angerechnet, solange das Gesamteinkommen das frühere Einkommen nicht übersteigt.

Diese Maßnahmen sind bis zum Jahresende 2020 befristet. Die Bundesagentur für Arbeit hat als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eine hohe Zahl von Anträgen vermeldet, was auf eine deutlich höhere Inanspruchnahme des Kurzarbeitergelds als während der Wirtschaftskrise der Jahre 2008-2009 schließen lässt. Seit Anfang März haben über 750 000 Betriebe Kurzarbeit angemeldet, wobei die meisten Anträge im April gestellt wurden. Insgesamt handelt es sich dabei um über 10 Millionen Beschäftigte und damit um einen Rekordwert. Die Bundesagentur für Arbeit schätzt, dass im April etwa 6 Millionen Arbeitskräfte in Kurzarbeit waren (ca. 14 % der Erwerbsbevölkerung). Im Lauf des Jahres 2009 wurden bei der Bundesagentur für Arbeit für 3,3 Millionen Beschäftigte Erstanträge gestellt, wobei im Durchschnitt nur ein Drittel von ihnen schließlich tatsächlich die Kurzarbeitsregelung in Anspruch nahm.

Das dänische Modell zur Sicherung von Arbeitsplätzen

Die dänische Regierung und die Sozialpartner haben sich auf die Einrichtung eines Arbeitsplatzsicherungsprogramms (*Lønkompensationsordning*) verständigt, das zum 9. März 2020 in Kraft getreten ist. Arbeitgeber können zwischen 30 % und 100 % ihrer Arbeitnehmer beurlauben, wobei 75 % ihrer monatlichen Lohnkosten vom Staat übernommen werden. Für Niedriglohnbeschäftigte, die in der Regel Verträge mit kurzen Kündigungsfristen haben, beträgt der staatliche Zuschuss 90 % der monatlichen Lohnkosten. Der staatliche Zuschuss ist auf 4 000 EUR pro Arbeitnehmer und Monat begrenzt. Arbeitgeber müssen den verbleibenden Teil des Gehalts zahlen und versprechen, keinen einzigen Arbeitnehmer aus wirtschaftlichen Gründen zu entlassen. Die Beschäftigten behalten ihre Gehälter, müssen aber fünf Tage Jahresurlaub nehmen und dürfen an den Tagen, an denen sie beurlaubt sind, nicht arbeiten.[1] Arbeitgeber können Arbeitnehmer teilzeitlich (z. B. jeden zweiten Tag oder jede zweite Woche) beurlauben, solange durchschnittlich mindestens 30 % der Arbeitnehmer (oder mindestens 50 Personen) beurlaubt sind. Das Arbeitsplatzsicherungsprogramm soll vier Monate lang in Kraft bleiben.

In den ersten zwei Monaten seit Inkrafttreten des Arbeitssicherungsprogramms wurden von Arbeitgebern etwa 7 Prozent der Erwerbsbevölkerung beurlaubt. Dadurch konnte der Anstieg der Arbeitslosenquote während des Shutdowns auf vergleichsweise moderate 1,6 Prozentpunkte begrenzt werden. Die Inanspruchnahme einer bestehenden Kurzarbeitsregelung (*Arbejdsfordelingsordning*) nahm nur um 0,3 % der Erwerbsbevölkerung zu. Dies dürfte darin begründet sein, dass dieses Programm für Arbeitgeber weniger zugänglich und flexibel ist und eine Vereinbarung mit den Gewerkschaften erfordert. Im Vergleich zur Arbeitssicherungsregelung gestaltet sich Kurzarbeit für Arbeitnehmer sehr viel restriktiver, da diese nur an arbeitsfreien Tagen zusätzliche Arbeitslosenversicherungsleistungen erhalten können. Darüber hinaus ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten in den am stärksten betroffenen Branchen in der Regel am geringsten. Und dort ist auch die Mitgliedschaft in der freiwilligen Arbeitslosenversicherung am wenigsten verbreitet.

Das dänische Arbeitsplatzsicherungsprogramm hat den Zweck erreicht, während des Shutdowns bestehende Arbeitsplätze in großem Umfang zu erhalten. Zu den in Bezug auf das Arbeitsplatzsicherungsprogramm vorhandenen Bedenken gehören der wirtschaftliche Verlust, der durch die Subventionierung von Nichtarbeit entsteht, und mögliche Ausgestaltungsfehler. Obwohl das Programm die Möglichkeit bietet, Arbeitnehmer zumindest teilzeitlich zu beurlauben, kann dies für Arbeitgeber

unattraktiv sein, da arbeitsfreie Tage mit 25 % Lohnkosten verbunden sind, während Arbeitgebern bei der Kurzarbeitsregelung keine Kosten entstehen.

Aussetzung betriebsbedingter Kündigungen in Italien

Die erste Reaktion Italiens auf die Corona-Krise war das im März erlassene Dekret *Cura Italia*. Durch eine seiner Bestimmungen wurde das Recht zur betriebsbedingten Kündigung von Arbeitnehmern aufgehoben. Mit dem im Mai beschlossenen Dekret *Rilancio* wurde das Verbot bis zum 16. August 2020 verlängert. Die vorübergehende Außerkraftsetzung gilt sowohl für unbefristete als auch für befristete Beschäftigungsverhältnisse. Befristete Arbeitsverträge, die während der Dauer der vorübergehenden Außerkraftsetzung auslaufen, müssen jedoch nicht verlängert werden. Im vierten Quartal 2019 hatten 17 % der italienischen Erwerbsbevölkerung befristete Arbeitsverträge, von denen 20 % innerhalb von drei Monaten und 400 000 im März und April 2020 auslaufen sollten. 13 % der Erwerbstätigen, d. h. 3 Millionen Arbeitskräfte, sind selbstständig.

Mit den Dekreten *Cura Italia* und *Rilancio* wurde auch die wichtigste Kurzarbeitsregelung, der Lohngarantiefonds (*Cassa Integrazione* – CIG), auf alle Unternehmen ausgedehnt, die Dauer ihrer Verfügbarkeit verlängert und Zugang und Verwaltung vereinfacht. Der CIG-Fonds greift jedoch nicht bei Arbeitnehmern in befristeten Arbeitsverhältnissen oder Selbstständigen. Der Staat hat die Arbeitslosenunterstützung und andere soziale Sicherungsnetze ausgeweitet. Auch wenn betriebsbedingte Kündigungen wieder zulässig sein werden, werden Arbeitgeber weiterhin Zugang zu diesen ausgeweiteten Liquiditäts- und Lohnsubventionierungsprogrammen haben. Die Aussetzung betriebsbedingter Kündigungen kann Arbeitgeber dazu veranlassen, diese Regelungen zu nutzen sowie weitere Maßnahmen zu ergreifen, um mit den COVID-19-bedingten Shutdowns zurechtzukommen, darunter Telearbeit und die Verpflichtung von Arbeitnehmern, Urlaub zu nehmen.

1. Im Prinzip können Arbeitnehmer an den Tagen, an denen sie beurlaubt sind, bei anderen Arbeitgebern eine Beschäftigung aufnehmen. In der Praxis nehmen sie diese Gelegenheit nicht wahr, da sie dem beurlaubenden Arbeitgeber mit einer Frist von einem Tag zur Verfügung stehen müssen.

Mit Arbeitsplatzsicherungsprogrammen, die zur Arbeitsteilung genutzt werden, bleibt das Humankapital besonders effektiv erhalten, da die Arbeitskräfte zwar weiterhin Teilzeit arbeiten, aber einen Zuschuss für ihre Teilarbeitslosigkeit erhalten. Durch Anpassungen bei der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden können Unternehmen anstelle der Zahl ihrer Beschäftigten die Arbeitszeit anpassen und dadurch das Beschäftigungsverhältnis erhalten. Gleichzeitig erlauben sie es Arbeitskräften, ihre Kompetenzen zu bewahren und das mit einem Arbeitsplatzverlust verbundene Trauma zu vermeiden. Damit die Arbeitsteilung durch Arbeitsplatzsicherungsprogramme unter allen Arbeitskräften gefördert wird, ist ein wichtiger Aspekt die Einbeziehung von Arbeitskräften in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, wie befristet beschäftigten Arbeitskräften oder abhängigen Selbstständigen. Ein möglichst breiter Geltungsbereich kann dafür sorgen, dass die Folgen von Beschäftigungsanpassungen nicht unverhältnismäßig stark auf Arbeitskräften in atypischen Beschäftigungsverhältnissen lasten (OECD, 2020d).

Eine weitere arbeitsmarktpolitische Option zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze und zum Einfrieren der bestehenden Ressourcenallokation besteht darin, betriebsbedingte Kündigungen auszusetzen. Eine Reihe von Ländern, darunter Italien und Spanien, haben solche vorübergehenden Außerkraftsetzungen in unterschiedlichem Umfang eingeführt (Kasten 1.3). Im Gegensatz zu Kurzarbeitsregelungen – deren Kosten in der Regel zwischen Arbeitskräften, Unternehmen und dem Staat aufgeteilt werden – werden die Kosten für die Aussetzung von Kündigungen vollständig vom Unternehmen getragen, sofern keine Ausgleichszahlungen vorgesehen sind. Dies setzt Unternehmen, die an sich überlebensfähig sein könnten, u. U. einem Insolvenzrisiko aus. In Italien und Spanien zum Beispiel wird dieses Risiko durch Subventionen in Form von Liquiditätshilfen (OECD, 2020a) oder durch die Kombination von befristeten

Kündigungsschutz- und Kurzarbeitsregelungen abgeschwächt. Ein wesentlicher Nachteil solcher vorübergehenden Außerkraftsetzungen besteht jedoch darin, dass sie nicht für Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen gelten, wie befristet beschäftigte Arbeitskräfte, deren Vertrag in Kürze ausläuft, oder abhängige Selbstständige, die von den Kündigungsschutzbestimmungen nicht erfasst werden. Der begrenzte Geltungsbereich von Kurzarbeitsregelungen für Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen könnte eine weitere Verzerrung der Beschäftigungssituation verschiedener Arbeitskräftegruppen nach sich ziehen (OECD, 2020d).

Eine Reihe von Ländern, darunter die meisten mittel- und osteuropäischen Länder und die Vereinigten Staaten, haben sehr begrenzte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergriffen, um die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze zu fördern.[4] Unternehmen in diesen Ländern erhalten mehr Anreize, Arbeitskräfte infolge des COVID-19-Schocks zu entlassen. Beispielsweise zeigen US-Daten über registrierte Arbeitslose, dass zwischen Mitte März und Ende April etwa 13 % der Arbeitskräfte in den Vereinigten Staaten entlassen wurden. Dies ist zum Teil der Tatsache geschuldet, dass Entlassungen in den Vereinigten Staaten leicht durchzuführen sind und bedeutende Arbeitsplatzsicherungsprogramme auf Bundesebene fehlen.[5]

Bei diesem Ansatz wird die Möglichkeit berücksichtigt, dass der COVID-19-Schock wesentlich dauerhaftere wirtschaftliche Auswirkungen haben könnte als ursprünglich erwartet und daher in Zukunft eine erhebliche Ressourcenreallokation erfordern könnte. Entlassene Arbeitskräfte beteiligen sich mit größerer Wahrscheinlichkeit an der Arbeitsuche als Kurzarbeiter. Gleichzeitig scheint ein außergewöhnlich hoher Anteil der im März und April in den Vereinigten Staaten vorgenommenen Entlassungen vorübergehender Natur zu sein. In der Arbeitskräfteerhebung vom April gaben rd. 90 % aller entlassenen Arbeitskräfte an, zeitlich befristet freigesetzt worden zu sein. Auf Zeit entlassene Arbeitskräfte haben von ihren Arbeitgebern ausdrücklich ein Wiedereinstellungsdatum genannt bekommen oder dürften in Zukunft an ihren alten Arbeitsplatz zurückgerufen werden. Dies lässt darauf schließen, dass die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung nicht vollständig aufgelöst wurde und der Arbeitnehmer in gewissem Maße an den früheren Arbeitgeber gebunden bleibt (Groshen, 2020). Bei vorübergehenden Entlassungen ist die Wiedereinstellungsquote besonders hoch – Fujita und Moscarini (2017) zufolge liegt sie bei rd. 85 %. Dies deutet darauf hin, dass ein bedeutender Anteil dieser Arbeitskräfte von ihren früheren Arbeitgebern wieder eingestellt wird, wenn sich die Wirtschaftslage normalisiert.6 Hingegen werden Arbeitgeber, bei denen sich der COVID-19-Schock negativ auf die längerfristigen Wachstumsaussichten auswirkt, das Beschäftigungsverhältnis wahrscheinlich dauerhaft auflösen.

Der größte Nachteil, der sich durch den Rückgriff auf die Arbeitslosenversicherung anstelle der Arbeitsplatzerhaltung ergibt, ist das Risiko übermäßiger Entlassungen und sozialer Härten. Unternehmen tragen nicht sofort die Kosten für die Entlassung von Arbeitskräften. Dagegen tragen sie teilweise die Kosten für Kurzarbeitsregelungen. Selbst wenn Unternehmen erwarten, dass die Beschäftigungsverhältnisse langfristig überlebensfähig sind, können sie Arbeitskräfte entlassen, um Kosten einzusparen. Dadurch entsteht eine negative Externalität für das Arbeitslosenversicherungssystem (Cahuc und Zylberberg, 2008). Besonders ausgeprägt ist ein derartiges Risiko übermäßiger Entlassungen in Ländern mit schwachem Beschäfti-

[4] Diese Länder haben im Allgemeinen umfassende arbeitsmarktunabhängige Maßnahmen ergriffen, um bestehende Unternehmen u. a. durch Liquiditätshilfen zu erhalten (OECD, 2020a) und Arbeitskräfte durch eine Ausweitung der Arbeitslosenversicherung vor Einkommensverlusten zu schützen (OECD, 2020f).

[5] In den Vereinigten Staaten gibt es in 26 Bundesstaaten Kurzzeitarbeitsprogramme, die jedoch nur in sehr begrenztem Maße in Anspruch genommen wurden (Von Watcher, 2020).

[6] Wiedereinstellungen sind besonders wahrscheinlich, wenn der COVID-19-Schock nur von kurzer Dauer ist, da die Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung bei kurzen Phasen der Arbeitslosigkeit hoch ist, mit der Zeit jedoch abnimmt (Fujita and Moscarini, 2017).

gungsschutz. Gleichzeitig können soziale Härten auftreten, wenn Unternehmen auf die Arbeitslosenversicherung setzen, anstatt bestehende Arbeitsplätze zu erhalten, insbesondere wenn die Lohnersatzquoten niedrig sind oder ein wesentlicher Teil der Arbeitskräfte keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung (z. B. abhängige Selbstständige) oder nur Anspruch auf geringe Leistungen hat (z. B. befristet beschäftigte Arbeitskräfte mit einer lückenhaften Erwerbsbiografie) (OECD, 2020d). Selbst bei einer Ausweitung des erfassten Personenkreises und einer Erhöhung des Leistungsumfangs der Arbeitslosenunterstützung kann dieser Ansatz in Ländern, in denen der Kranken- und/oder Rentenversicherungsschutz vom Arbeitgeber angeboten wird oder an den Beschäftigungsstatus der Menschen gebunden ist, dennoch zu sozialen Härten führen.

Angesichts des hohen Maßes an Unsicherheit, das bezüglich der Auswirkungen des COVID-19-Schocks auf die Ressourcenreallokation herrscht, besteht die Herausforderung für politische Entscheidungsträger darin, das richtige Gleichgewicht zwischen Maßnahmen zu finden, die die Erhaltung langfristig tragfähiger Arbeitsplätze fördern, und der Reallokation von Arbeitskräften, deren Arbeitsplätze nicht überlebensfähig sind. Vernünftigerweise sollten Maßnahmen zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze mit einer vorübergehenden Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung kombiniert werden, um den Einkommensverlust von entlassenen Arbeitskräften zu begrenzen. Eine Option der Politik besteht darin, die relativen Kosten für Unternehmen, die sich für Kurzarbeit anstelle der Freisetzung von Arbeitskräften entscheiden, anzupassen (OECD, 2018). Wenn weitere Reallokationen als notwendig erachtet werden, z. B. weil sich die Wirtschaftstätigkeit in kontaktintensiven Branchen auf mittlere Sicht nicht vollständig erholt, könnte die relative Attraktivität von Freisetzungen erhöht werden, indem staatliche Zuschüsse zu Kurzarbeitsprogrammen reduziert werden. Gleichzeitig könnte das Einkommen der Arbeitskräfte durch eine Ausweitung der Arbeitslosenversicherung geschützt werden. Dies könnte zunehmend an Bedeutung gewinnen, wenn der Shutdown in Ländern mit besonders großzügigen staatlichen Zuschüssen zu Arbeitsplatzsicherungsprogrammen, wie Dänemark, Frankreich und dem Vereinigten Königreich, gelockert wird. In Ländern, in denen die Gefahr übermäßiger Entlassungen besteht, wie in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern und in den Vereinigten Staaten, dürfte Spielraum für die Förderung bestehender Kurzarbeitsregelungen vorhanden sein und/oder könnte der Zugang zu verschiedenen Hilfsprogrammen, die infolge des COVID-19-Schocks eingerichtet wurden, von der Arbeitsplatzerhaltung abhängig gemacht werden.[7] In US-Bundesstaaten mit Kurzarbeitsprogrammen könnten Unternehmen zum Beispiel ermutigt werden, die Arbeitszeit zu verkürzen, anstatt Arbeitskräfte zu entlassen. Dadurch würden Kurzarbeiter zusätzlich zum anteiligen Arbeitslosengeld in voller Höhe Zugang zu der im Corona-Rettungspaket vorgesehenen wöchentlichen Pauschalzahlung von 600 USD erhalten (Von Watcher, 2020).

Weitere Optionen, mit denen das Gleichgewicht zwischen Arbeitsplatzerhaltung und Reallokation angepasst werden kann, bestehen darin, die Reallokation über Arbeitsplatzsicherungsprogramme zu fördern bzw. Wiedereinstellungen zu unterstützen, wenn Unternehmen zur Anpassung der Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden vorwiegend auf die Freisetzung von Arbeitskräften setzen. Erstere Option könnte gefördert werden, indem Beschränkungen für die Aufnahme einer neuen Beschäftigung aufgehoben werden, ohne dass Arbeitskräfte ihre Leistungen verlieren. Arbeitskräfte in Arbeitsplatzsicherungsprogrammen könnten auch Zuschüsse für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen erhalten, z. B. im Bereich digitale Kompetenzen, die es ihnen ermöglichen, online nach Arbeit zu suchen und online zu arbeiten. In Ländern, in denen sich Unternehmen vorwiegend auf Entlassungen stützen, könnte die Erhaltung bestehender und langfristig tragfähiger Arbeitsplätze durch die Subventionierung von Wiedereinstellungen zuvor entlassener Arbeitskräfte gefördert werden. Die Unternehmen kommen nicht für die

[7] Das im Rahmen des Corona-Rettungspakets verabschiedete Paycheck Protection Programme (CARES Act) ermöglicht es, Kredite in Zuschüsse umzuwandeln, wenn diese Mittel für Lohnzahlungen sowie Miet- und Nebenkostenzuschüsse verwendet werden. Allerdings scheinen die Obergrenzen für die Höhe der Kredite pro Unternehmen und die hohen Mieten in den Großstädten das Ausmaß der Arbeitsplatzerhaltung in Grenzen gehalten zu haben.

positive Externalität von Wiedereinstellungen auf die Löhne von Arbeitskräften auf, da ihnen die Nutzeffekte aus Wiedereinstellungen nur zum Teil in Form einer höheren Produktivität zufließen. Der andere Teil kommt Arbeitskräften in Form höherer Löhne zugute. In Israel zum Beispiel führte die Regierung Ende Mai eine Subvention für Wiedereinstellungen in Höhe von rd. 2 100 USD ein. Eine Möglichkeit, Wiedereinstellungen in der Corona-Krise zu subventionieren, besteht darin, Liquiditätshilfen in Form von zinslosen Darlehen oder Steuerstundungen teilweise in Subventionen umzuwandeln, die davon abhängig gemacht werden, dass Unternehmen ihre zuvor entlassenen Arbeitnehmer wieder einstellen (Fujita et al., 2020).

Literaturverzeichnis

Adams-Prassl, A. et al. (2020), "Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys", *IZA Discussion Papers*, No. 13183, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, http://ftp.iza.org/dp13183.pdf.

Ball, L., D. Leigh und P. Loungani (2017), "Okun's Law: Fit at 50?", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 49/7, S. 1413-1441, http://dx.doi.org/10.1111/jmcb.12420.

Barrero, J., N. Bloom und S. Davis (2020), "COVID-19 Is Also a Reallocation Shock", *NBER Working Paper*, No. 27137, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w27137.

Cahuc, P. und A. Zylberberg (2008), "Optimum income taxation and layoff taxes", *Journal of Public Economics*, Vol. 92/10-11, S. 2003-2019, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2007.12.006.

DARES (2020), "Situation sur le marché du travail au 12 mai 2020", https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/tableaux-de-bord/le-marche-du-travail-pendant-le-covid-19/tableaux-de-bord-hebdomadaires/article/situation-sur-le-marche-du-travail-au-12-mai-2020 (Abruf: 14. Mai 2020).

Fujita, S. und G. Moscarini (2017), "Recall and Unemployment", *American Economic Review*, Vol. 107/12, S. 3875-3916, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20131496.

Fujita, S., G. Moscarini und F. Postel-Vinay (2020), "The labour market policy response to COVID-19 must save aggregate matching capital", VoxEU CEPR Policy Portal, https://voxeu.org/article/labour-market-policy-response-covid-19-must-save-aggregate-matching-capital.

Groshen, E. (2020), "It Matters that Most COVID Layoffs in March were Furloughs", https://www.ilr.cornell.edu/work-and-coronavirus/public-policy/it-matters-most-covid-layoffs-march-were-furloughs.

Hijzen, A. und D. Venn (2011), "The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 115, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en.

OECD (2020a), "Corporate vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: assessment and policy responses", Tackling Coronavirus Hub, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132712-uivd1yagnx&title=Corporate-sector-vulnerabilities-during-the-Covid-19-outbreak-assessment-and-policy-responses.

OECD (2020b), "Evaluating the Initial Impact of COVID Containment Measures on Activity", Tackling Coronavirus Hub, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity.

OECD (2020c), "Flattening the unemployment curve? Policies to support workers' income and promote a speedy labour market recovery", Tackling Coronavirus Hub, OECD Publishing, Paris, erscheint demnächst.

OECD (2020d), *Identifying workers most vulnerable to COVID-19-driven economic activity containment: Stylised facts and policy considerations*, Tackling Coronavirus Hub, OECD Publishing, Paris, erscheint demnächst.

OECD (2020e), "OECD Unemployment Rates News Release: March 2020", https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/unemployment-rates-oecd-05-2020.pdf (Abruf: 13. May 2020).

OECD (2020f), "Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response", Tackling Coronavirus Hub*, OECD Publishing, Paris,* https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119686-962r78x4do&title=Supporting_people_and_companies_to_deal_with_the_Covid-19_virus.

OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en.

Von Watcher, T. (2020), "A Proposal for Scaling Enrollments in Work Sharing (Short-Time Compensation) Programs During the Covid-19 Crisis: The Case of California", Memo, http://www.econ.ucla.edu/tvwachter/covid19/Scaling_STC_memo_vonWachter.pdf.

Annex 1.A. Länderspezifische Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1.A.1 Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung im OECD-Raum

Teil A Länder mit Arbeitsplatzsicherungsprogrammen

Land	Verfügbare Informationen über Arbeitsplatzsicherungsprogramme
Australien	Einführung des Programms *JobKeeper Payment*. Bis zum 22. Mai 2020 wurden für 47,6 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Belgien	Ausweitung des Programms *Chômage temporaire* durch Abbau bürokratischer Hürden, Erhöhung der Zuschüsse und Aufhebung der an den Unternehmensumsatz geknüpften Bedingungen. Bis zum 30. April 2020 wurden für 24 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Chile	Einführung eines Beschäftigungsschutzgesetzes (*Ley de protección del empleo*). Bis zum 22. Mai 2020 wurden für 6,5 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Dänemark	Einführung der *Midlertidig lønkompensation*. Bis zum 18. Mai 2020 wurden für 7 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Deutschland	Ausweitung der *Kurzarbeit* durch Erweiterung des Kreises anspruchsberechtigter Unternehmen. Bis zum 27. Mai 2020 wurden für 26,6 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Finnland	Ausweitung der *befristeten Freisetzungsregelung* durch Verkürzung der gesetzlichen Kündigungsfrist, mit schwachen Auflagen. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Frankreich	Änderung des *Chômage partiel* durch Erhöhung der Zuschüsse. Bis zum 25. Mai 2020 wurden für 43,2 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Irland	Einführung eines befristeten COVID-19-Lohnkostenzuschussprogramms (*Temporary COVID-19 Wage Subsidy Scheme*). Bis zum 28. Mai 2020 wurden für 20 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Island	Ausweitung der *Teilzeitarbeitslosenunterstützung* durch Ausdehnung des Versicherungsschutzes, mit strengen Auflagen. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Israel	Ausweitung der *Arbeitslosenversicherung* auf Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber unbezahlten Urlaub angeordnet haben. Arbeitnehmer, die unbezahlten Urlaub in Anspruch nehmen müssen, machen zum 30. April 2020 21,1 % der Erwerbsbevölkerung aus.
Italien	Ausweitung der *Cassa integrazione* durch Erweiterung des Geltungsbereichs auf alle Unternehmen, mit schwachen Auflagen. Bis zum 18. Mai 2020 wurden für 31,6 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Japan	Ausweitung *staatlicher Beschäftigungszuschüsse*, um den Geltungsbereich zu erweitern und die Voraussetzungen zu lockern. Das System ist mit schwachen Auflagen verbunden. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Kanada	Einführung des Programms *Canada Emergency Wage Subsidy* (CEWS). Bis zum 9. Mai 2020 wurden für 9,4 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Litauen	Einführung einer *Entschädigung für Ausfallzeiten*, mit schwachen Auflagen. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Luxemburg	Ausweitung des *Chômage partiel* durch Vergrößerung des Geltungsbereichs und Abbau bürokratischer Hürden. Das System ist mit schwachen Auflagen verbunden. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Neuseeland	Einführung des *Covid-19 Leave Support Program / Wage Subsidy*. Bis zum 22. Mai 2020 wurden für 51,8 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Niederlande	Einführung der *Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging ten behoeve van behoud van Werkgelegenheid*, welche die frühere Kurzarbeitsregelung ersetzt. Bis zum 30. April 2020 wurden für 18,2 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Norwegen	Ausweitung von *Permittere* durch Verringerung des Verwaltungsaufwands. Bis zum 31. Mai 2020 wurden für 13,8 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Österreich	Einführung der auf *Kurzarbeit* aufbauenden *Corona-Kurzarbeit*. Bis zum 2. Juni 2020 wurden für 30,8 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Portugal	Ausweitung der *befristeten Freisetzungsregelung* durch Erweiterung des Geltungsbereichs. Bis zum 27. Mai 2020 wurden für 25,3 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Schweden	Einführung von *Korttidsarbete*, ohne an einen Umsatzrückgang geknüpfte Bedingungen. Bis zum 2. Juni 2020 wurden für 9,4 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Schweiz	Ausweitung von *Kurzarbeit/Chômage partiel* durch Abbau bürokratischer Hürden. Es sind keine Bedingungen an den Umsatz des Unternehmens geknüpft. Bis zum 20. Mai 2020 wurden für 39,4 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Slowak. Rep.	Einführung von Prvá *pomoc*, ohne Umsatzauflagen. Im März 2020 wurden für 11,5 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Slowenien	Einführung einer neuen Kurzarbeitsregelung, mit strengen Auflagen. Bis zum 30. April 2020 wurden für 33,6 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Spanien	Ausweitung von *Expedientes de Regulación de Temporal de Empleo* durch Vergrößerung des Geltungsbereichs und Abbau bürokratischer Hürden. Das Programm gilt für freigesetzte Arbeitskräfte. Bis zum 31. Mai 2020 wurden für 16,2 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Tschech. Rep.	Einführung des *Antivirus*-Programms. Bis zum 22. Mai 2020 wurden für 12 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Türkei	Ausweitung von *Kisa Çalisma* durch Vergrößerung des Geltungsbereichs und Abbau bürokratischer Hürden. Es sind keine Bedingungen an den Umsatz des Unternehmens geknüpft. Bis zum 30. April 2020 wurden für 8 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.
Ver. Königreich	Einführung des *Coronavirus Job Retention Scheme*. Es sind keine Bedingungen an den Umsatz des Unternehmens geknüpft. Bis zum 29. Mai 2020 wurden für 24,7 % der Erwerbsbevölkerung Anträge gestellt.

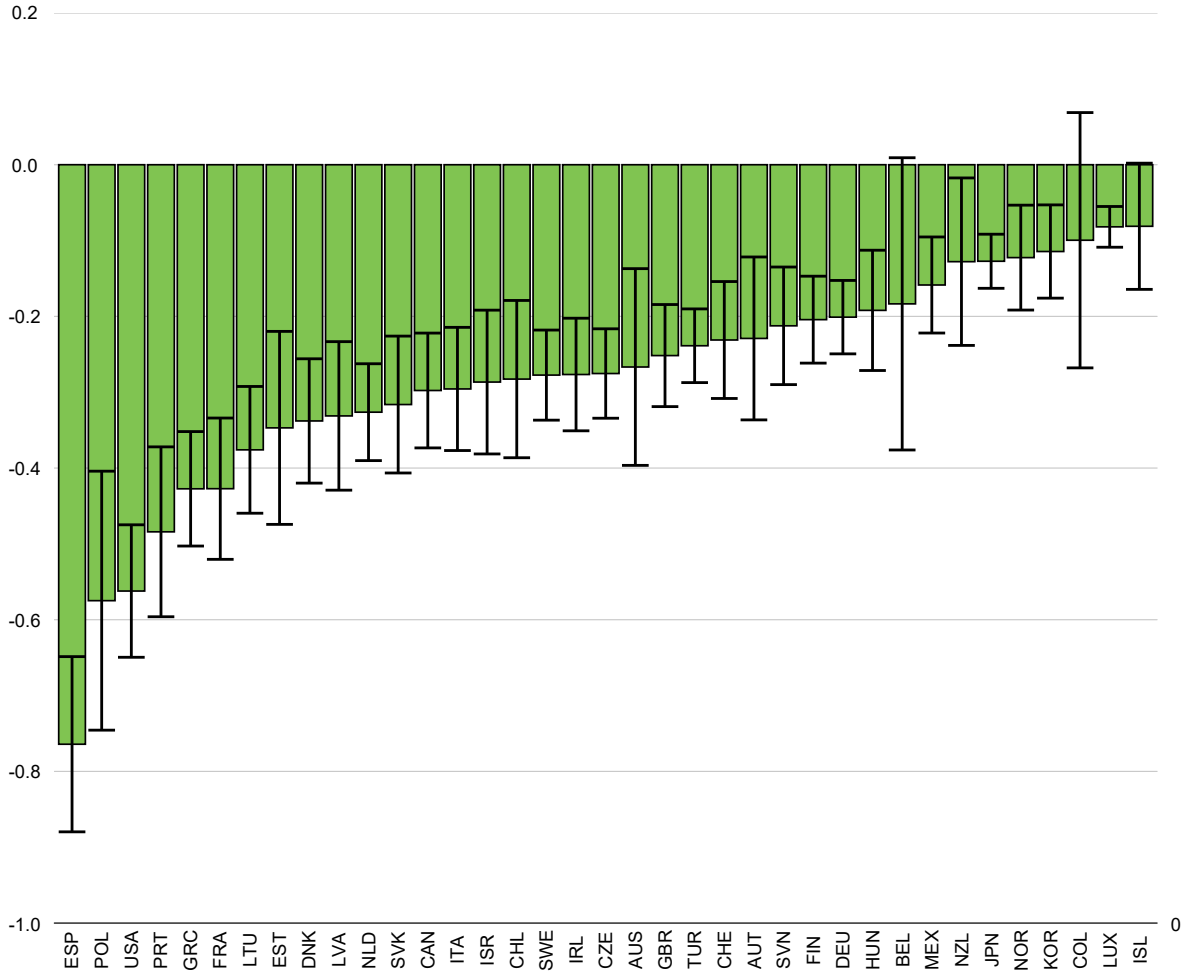
Teil B Länder, die sich auf die Arbeitslosenversicherung stützen

Land	Verfügbare Informationen über Arbeitsplatzsicherungsprogramme
Estland	Änderung der *Arbeitslosenversicherungskasse*, damit sie für Kurzarbeit zahlt, mit strengen Auflagen. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Griechenland	Das verfügbare Programm ist eine Mischform aus Arbeitslosenversicherung und Arbeitsplatzsicherungsprogramm und ist an komplexe Bedingungen geknüpft.
Kolumbien	Es steht kein Arbeitsplatzsicherungsprogramm zur Verfügung.
Korea	Ausweitung der *Arbeitslosenversicherung* durch Vergrößerung des Geltungsbereichs und Erhöhung der Zuschüsse, mit strengen Auflagen. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Lettland	Einführung einer *Entschädigung für Ausfallzeiten*, mit strengen Auflagen. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Mexiko	Es steht kein Arbeitsplatzsicherungsprogramm zur Verfügung.
Polen	Einführung von *Tarcza antykryzysowa*, mit strengen Auflagen. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Ungarn	Einführung eines *Lohnkostenzuschusses*, mit strengen Auflagen. Angaben über die Zahl der Anträge stehen derzeit nicht zur Verfügung.
Vereinigte Staaten	Es steht kein Bundesprogramm zur Verfügung, und die Anträge für Programme der Bundesstaaten sind begrenzt. Bis zum 9. Mai 2020 wurden für 0,1 % der Erwerbsbevölkerung Anträge für die Programme der Bundesstaaten gestellt.

Hinweis: Die Informationen in der Tabelle beziehen sich auf Ende Mai oder das nächste verfügbare Datum. Die Daten zu Anträgen für Arbeitsplatzsicherungsprogramme stammen aus amtlichen Veröffentlichungen oder Verlautbarungen. Die tatsächliche Inanspruchnahme kann unter der Zahl der Anträge liegen, da nur ein Teil der antragstellenden Betriebe tatsächlich Kurzarbeit aufnehmen. Die Einzelheiten der Programme wurden in erster Linie auf der Basis von Fachgutachten der OECD-Länderreferate und des COVID-19 Policy Trackers der OECD ermittelt.

Quelle: OECD COVID-19 Policy Tracker; zusätzlich: Australia: Parliament, Treasury of the Australian Government; Austria: WKO, Ministry of Labour, Family and Youth; Belgium: National Employment Office (ONEM); Canada: Government of Canada; Chile: Ministry of Labour and Social Security; Czech Republic: Ministry of Labour and Social Affairs; Denmark: STAR, Business Affairs Ministry; Finland: Finnish Government; France: DARES, Ministry of Labour; Germany: Arbeitsagentur; Iceland: Government of Iceland; Ireland: Citizens Information, Revenue; Italy: INPS; Netherlands: Government of the Netherlands; New Zealand: New Zealand Government, Ministry of Social Development; Norway: Ministry of Labour and Welfare, Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV); Portugal: Directorate for Employment and Work Relations, MTSS; Slovakia: Ministry of Labour, Social Affairs, and Family; Slovenia: Government of Slovenia; Spain: Wolters Kluwer, State Public Employment Service (SEPE); Sweden: Agency for Economic and Regional Growth; Switzerland Secretariat for Economic Affairs, Federal Council; Turkey: ISKUR; United Kingdom: Gov.uk; United States: Bureau of Labor Statistics, Department of Labor.

Annex Figure 1.A.1 Okun coefficients

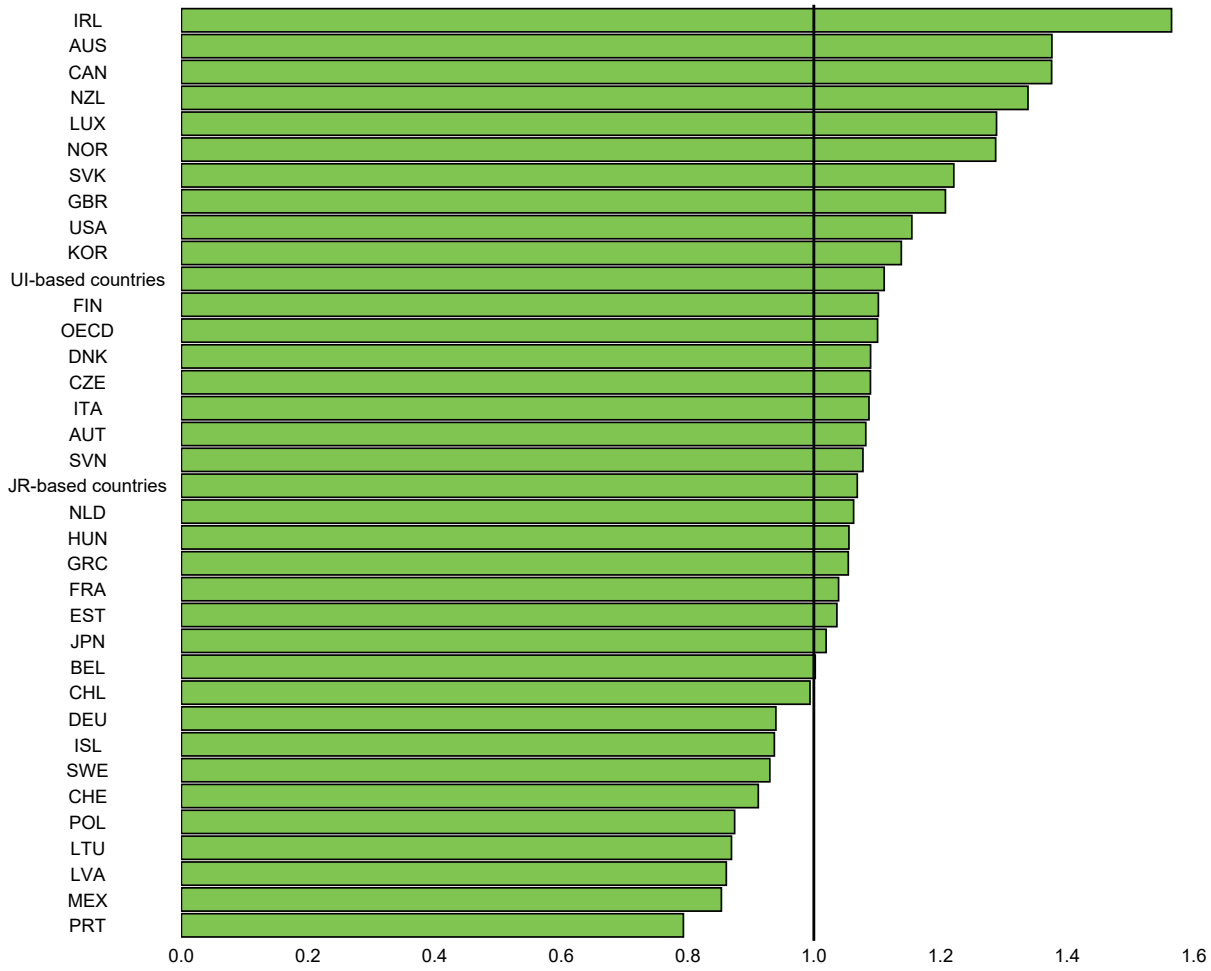


Note: The Okun coefficients are based on the following country-specific equations estimated over the sample period 2000q1-2019q4: $\Delta U_q = \alpha + \beta_0 \Delta \log(GDP_q) + \beta_1 \Delta \log(GDP_{q-1}) + \beta_2 \Delta \log(GDP_{q-2}) + \varepsilon_q$; where U is the unemployment rate in quarter q, GDP is the real GDP, β are the Okun coefficients and ε is the error term. The bars show the sum of β_0, β_1, β_2. The whiskers show the 90% confidence intervals.
Source: OECD calculations.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934140943

Annex Figure 1.A.2 Employment intensity of shutdown industries

Ratio of affected employment to affected GDP



Note: A value above one implies that the share of the shutdown industries in employment is larger than the share of the shutdown industries in GDP. Shares of affected GDP are based on (OECD, 2020b), assuming shutdowns of varying degrees in nine industries. Employment shares are calculated based on the same methodology. UI-based and JR-based are, respectively, the averages of unemployment insurance-based and job retention-based countries.
Source: OECD calculations based on OECD (2020b).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934140962