



# **Die Arbeitsmarktverfassung in Deutschland nach der Corona-Krise**

**Optionen für eine beschleunigte Erholung**

## **Kurzexpertise**

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft  
Georgenstr. 22  
10117 Berlin

### **Ansprechpartner:**

Holger Schäfer

Köln, 12. Juni 2020

**Kontakt Daten Ansprechpartner**

Holger Schäfer  
Telefon: 030 27877-124  
Fax: 030 27877-150  
E-Mail: [schaefer.holger@iwkoeln.de](mailto:schaefer.holger@iwkoeln.de)

Institut der deutschen Wirtschaft  
Georgenstr. 22  
10117 Berlin

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Erfahrungen aus der Krise im Jahr 2009</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Arbeitsmarktwirkungen der Corona-Pandemie</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1 Kurzarbeit, Arbeitskräftenachfrage und Arbeitslosigkeit</b> .....	<b>7</b>
<b>2.2 Einbruch und/oder Umbruch am Arbeitsmarkt?</b> .....	<b>8</b>
<b>3 Arbeitsmarktpolitische Reformoptionen</b> .....	<b>10</b>
<b>3.1 Maßnahmen zur Bewältigung eines beschleunigten strukturellen Wandels</b> .....	<b>10</b>
<b>3.2 Maßnahmen zur schnelleren Bewältigung der Pandemie-Folgen</b> .....	<b>12</b>
<b>3.2.1 Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für Neueinstellungen</b> .....	<b>12</b>
<b>3.2.2 Erleichterte Befristung für Neueinstellungen</b> .....	<b>13</b>
<b>3.2.3 Arbeitszeitflexibilisierung</b> .....	<b>14</b>
<b>4 Fazit</b> .....	<b>15</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>15</b>

## Zusammenfassung

Die Erfahrungen aus der Krise im Jahr 2009 und die – allerdings noch recht wenigen – Erkenntnisse aus dem Verlauf der gegenwärtigen Krise legen nahe, dass der jeweilige exogene Schock zwar ausgeprägte strukturelle Wirkungen hat, diese aber nicht dauerhaft Bestand haben müssen. Zum Beispiel sind weite Teile des verarbeitenden Gewerbes und verschiedene Dienstleistungsbranchen zurzeit mit einem deutlichen Rückgang der Nachfrage konfrontiert. Es erscheint aber wahrscheinlich, dass diese entweder nach einer Überwindung der wirtschaftlichen Unsicherheit und/oder der epidemiologisch begründeten Einschränkung der maximalen Auslastung wieder auf Vorkrisenniveaus und darüber hinaus steigen können. Somit können Maßnahmen zur besseren Bewältigung eines beschleunigten strukturellen Wandels – zum Beispiel die rechtliche Absicherung von Flexibilisierungsinstrumenten – zwar durchaus notwendig sein, stehen aber nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zur Herausforderung, den Arbeitsmarkt so zu gestalten, dass die Überwindung der Krise schnell und friktionsfrei gelingt.

Wahrscheinlicher ist, dass die Herausforderung nach der Krise in erster Linie darin besteht, den Wiederanstieg der Arbeitskräftenachfrage mit dem Arbeitskräfteangebot zu matchen. Die umfangreiche Nutzung von Kurzarbeit liefert dafür bereits einen wichtigen Impuls. Dennoch wird es im Laufe der Krise zu Entlassungen kommen und die Arbeitslosigkeit wird sich durch die vorübergehend geringere Neigung zu Neueinstellungen aufbauen. Es wird mithin darauf ankommen, dass die Betriebe Anreize bekommen, vor dem Hintergrund der weiter bestehenden erhöhten wirtschaftlichen Unsicherheit wieder Einstellungen vorzunehmen.

Als Maßnahme ist bereits vorgeschlagen worden, die Sozialversicherungsbeiträge für neu eingestellte Mitarbeiter für einen befristeten Zeitraum zu erstatten. Ein solcher Lohnkostenzuschuss kann grundsätzlich geeignet sein, Neueinstellungen attraktiver zu machen. Das Problem besteht bei Lohnkostenzuschüssen häufig darin, dass Mitnahme- und Drehtüreffekte auftreten. Diese Gefahr kann zwar durch eine restriktive Ausgestaltung von Förderbedingungen verringert werden, allerdings wird dadurch auch die Attraktivität vermindert, die Förderung in Anspruch zu nehmen. Für eine breite Wirkung der Förderung müssten mithin Streuverluste in Kauf genommen werden.

Eine Alternative besteht darin, die institutionellen Faktoren zu ändern, die ein Hemmnis für Einstellungen darstellen könnten. Da eine auch nur vorübergehende Reform des Kündigungsschutzes unrealistisch erscheint, fällt der Blick auf flexible Beschäftigungsformen. Betriebe, die in der Krise Mitarbeiter entlassen mussten, können diese nicht sachgrundlos befristet wiedereinstellen, da die sachgrundlose Befristung nur bei Neueinstellungen möglich ist und Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung nicht als Sachgrund gilt. Mit einer zeitlich eingeschränkten Aussetzung dieses Vorbeschäftigungsverbotes könnte die Hemmschwelle der Betriebe für Wiedereinstellungen gesenkt werden.

Neben Anreizen für Betriebe, einen ansteigenden Arbeitskräftebedarf durch Einstellungen zu decken, kann es auch sinnvoll sein, das vorhandene Arbeitskräftepotenzial bedarfsgerecht einzusetzen. Dafür setzt das geltende Arbeitszeitrecht enge Grenzen. Es könnte das Wertschöpfungspotenzial von Betrieben steigern, wenn durch eine vorsichtige Liberalisierung die Flexibilität erhöht würde. Konkret wäre vorstellbar, die Ausgleichsfrist für die Überschreitung der täglichen Höchstarbeitszeit auszuweiten, von einer Tageshöchstarbeitszeit auf ein Wochenkonzept zu wechseln sowie die vorgeschriebenen Ruhezeiten für einen begrenzten Zeitraum zu verringern.

## 1 Erfahrungen aus der Krise im Jahr 2009

Seit dem Jahr 2006 ist der deutsche Arbeitsmarkt, dessen Probleme dem Land einst den Titel „sick man of Europe“ einbrachten, auf dem Weg der Besserung. Diese Besserung reicht so weit, dass viele einst als beschäftigungspolitische Vorbilder dienende Länder bei wichtigen Kennzahlen überholt wurden. So zählt nicht nur die Arbeitslosenquote in Deutschland zu den niedrigsten Europas, auch der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung ist mittlerweile höher als zum Beispiel in Dänemark oder dem Vereinigten Königreich – obwohl sie in beiden Ländern noch vor 15 Jahren zehn Prozentpunkte höher lag als hierzulande. Der arbeitsmarktökonomische Aufstieg verlief indes nicht vollkommen störungsfrei. Auch wenn die Effekte der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt in Deutschland geringer ausfielen als in anderen Ländern, waren sie doch sichtbar. So stieg die Anzahl der Arbeitslosen im Jahr 2009 um 156.000 an und das Wachstum der Anzahl der Erwerbstätigen fiel wesentlich schwächer aus als in den beiden vorangegangenen Jahren.

Insofern liegt es nahe, die Ereignisse im Kontext der Krise 2009 als Vergleich zu denen in der aktuellen Krise heranzuziehen. Dies gilt in besonderem Maße für die Frage, welche Faktoren dazu beigetragen haben, die Krise schnell zu überwinden. In einer kausalen Sicht kann dies zwar nicht beantwortet werden, da keine Möglichkeit gegeben ist, die kontrafaktische Situation einer Entwicklung ohne Krise zu betrachten. Es lässt sich aber im Rahmen einer Heuristik der Frage nachgehen, welche Bereiche und Beschäftigungsformen in der Krise die größten negativen Effekte zeigten und welche Bereiche und Beschäftigungsformen nach der Krise am meisten zur Erholung beitrugen.

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Branchen zeigt, dass die Krise 2009 vor allem in zwei Bereichen zu einer Eintrübung geführt hat, nämlich dem verarbeitenden Gewerbe und den unternehmensnahen Dienstleistungen (Statistisches Bundesamt, 2020a). Letztere bilden häufig einen Vorleistungsverbund mit produzierenden Unternehmen. Im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008 nahm die Anzahl der Erwerbstätigen im verarbeitenden Gewerbe um knapp 150.000 zu. Im Jahr 2009 ging sie hingegen um 180.000 zurück – ein rechnerischer negativer Kriseneffekt von rund 330.000 Erwerbstätigen. Bei den Unternehmensdienstleistern belief sich der Vergleichswert auf 240.000, wohingegen sich die Entwicklung der Erwerbstätigkeit bei öffentlichen Dienstleistern, Gesundheit und Erziehung im Jahr 2009 um fast 130.000 besser darstellte als in Durchschnitt der beiden vorangegangenen Jahre. Nach der Krise gewann die Erwerbstätigkeit wieder mehr Dynamik zurück. Im Durchschnitt der Jahre 2010 und 2011 stieg die Anzahl der Erwerbstätigen um 320.000. Allerdings verlief die Erholung in den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich. So konnten die Unternehmensdienstleister einen durchschnittlichen Zuwachs von fast 200.000 Erwerbstätigen pro Jahr realisieren, dagegen blieb die Erwerbstätigkeit im verarbeitenden Gewerbe weitgehend auf dem Stand von 2009. Den Vorkrisenstand erreichte die Industrie erst wieder im Jahr 2015, in den nachfolgenden Jahren stieg dann aber auch dort die Erwerbstätigkeit. Das verarbeitende Gewerbe büßte in der Krise beim Anteil an der Gesamtbeschäftigung einen halben Prozentpunkt ein und konnte dies trotz positiver Beschäftigungsentwicklung auch danach nicht wieder wettmachen. Dennoch wäre es voreilig, die Krise auf dieser Basis zu einem Treiber des strukturellen Wandels zu erklären. Denn ein relativer Bedeutungsverlust der Industrie konnte auch schon in den Jahren vor der Krise festgestellt werden. Der Rückgang des Anteils des verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Beschäftigung war im Zeitraum 1997 bis 2008 sogar erheblich größer als im Zeitraum 2008 bis 2019.

Hinsichtlich der Entwicklung der Erwerbsformen hat die Krise im Jahr 2009 einen Umbruch markiert. Während die Anzahl der Selbstständigen und der Arbeitnehmer in einem so genannten Normalarbeitsverhältnis leicht zunahm, ging die Anzahl der „atypisch“ Beschäftigten mit 146.0000 recht deutlich zurück (Statistisches Bundesamt, 2020b). Dieser Rückgang betraf vor allem die befristete Beschäftigung

und die Zeitarbeit. Da diese vergleichsweise disponibel einsetzbare Erwerbsformen sind, kann ein Rückgang der Beschäftigtenzahlen im Kontext eines plötzlichen Rückgangs der Arbeitskräftenachfrage kaum überraschen. Bemerkenswert ist indes, dass es sich um ein Phänomen handelt, dass im Hinblick auf die befristete Beschäftigung auch in den nachfolgenden Jahren weiter Bestand hatte (Tabelle 1-1). Die Zeitarbeit holte dagegen den Rückgang des Jahres 2009 bereits im Jahr 2010 wieder auf. Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung entwickelten erst nach der Krise einen negativen Trend. Mithin bleibt die befristete Beschäftigung, für die zu klären wäre, ob der im Kontext der Krise entstandene abnehmende Trend auch auf die Krise zurückgeführt werden kann. Gegen diese Vermutung spricht, dass nach Ende der Krise die Anzahl der befristet Beschäftigten im Jahr 2010 zunächst wieder anstieg – und zwar über das Vorkrisenniveau hinaus. Erst ab dem nachfolgenden Jahr ergab sich eine stabile abnehmende Tendenz.

**Tabelle 1-1: Kernerwerbstätige nach Erwerbsform**

Veränderung in 1.000

	1999-2009*	2008-2009	2009-2018
Selbstständige	498	57	-404
Normalarbeitnehmer (einschließlich Teilzeitbeschäftigten mit mehr als 20h/Woche)	-670	76	3.157
Atypisch Beschäftigte	1.748	-146	-190
Darunter: (**)			
Befristet Beschäftigte	432	-93	-274
Teilzeitbeschäftigte (20h/Woche und weniger) und geringfügig Beschäftigte	1.911	-9	-798
Zeitarbeitnehmer	(***)	-76	365

(\*) Umstellung der Erfassung ab 2005; (\*\*) Kategorien nicht disjunkt; (\*\*\*) erst ab 2006 erfasst

Kernerwerbstätige: Erwerbstätige von 15 bis 64 Jahren, nicht in Bildung oder Ausbildung

Quelle: Statistisches Bundesamt (2020b)

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Branchen und Erwerbsformen liefert somit keinen eindeutigen Hinweis darauf, dass sich im Kontext der Krise eine strukturelle Zäsur ergeben hat, die für die Entwicklung in den nachfolgenden Jahren prägend gewesen wäre.

## 2 Arbeitsmarktwirkungen der Corona-Pandemie

Für die Beurteilung der Arbeitsmarktwirkungen der Corona-Pandemie stehen derzeit im Wesentlichen nur zwei Datenpunkte mit einer belastbaren Empirie zur Verfügung, nämlich die monatlichen Arbeitsmarktberichte der Bundesagentur für Arbeit (BA) für die Monate April und Mai. Hinzu kommt, dass einige Indikatoren – zum Beispiel die Anzahl der Beschäftigten in einzelnen Branchen oder die realisierte Kurzarbeit – erst mit teils mehrmonatiger Verzögerung zur Verfügung stehen. Weitgehend außen vor

müssen vorläufig auch Informationen bleiben, die als Quartals- oder gar Jahreswerte erhoben werden. Das gilt zum Beispiel für die Nutzung von Instrumenten der internen numerischen Flexibilität wie Arbeitszeitkonten oder Überstunden (Klös/Schäfer, 2020a).

## **2.1 Kurzarbeit, Arbeitskräftenachfrage und Arbeitslosigkeit**

Die derzeit aktuellen Angaben zur realisierten Kurzarbeit beziehen sich auf November 2019. Zusätzlich nimmt die BA Hochrechnungen vor, die bis März 2020 reichen, aber mit hoher Unsicherheit belastet sind. Die wesentliche gegenwärtig nutzbare Informationsquelle hinsichtlich der Nutzung von Kurzarbeit bleibt somit die Anzahl der Anzeigen und die darin genannte Anzahl voraussichtlich betroffener Arbeitnehmer. Diese erlaubt auch eine Differenzierung nach Wirtschaftszweigen bis an den aktuellen Rand.

Im Mai wurden in den Anzeigen zur Kurzarbeit 1,1 Millionen Personen genannt, nachdem es im März 2,6 Millionen und im April 8 Millionen waren. Anhand vorläufiger Abrechnungsdaten schätzt die BA die Anzahl der tatsächlichen Kurzarbeiter auf rund 2 Millionen im März und 6 Millionen im April. In der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 konnte die Anzahl der Kurzarbeiter in der Spitze aus der Summe der in den Anzeigen genannten Personenzahlen des vorangegangenen und des laufenden Monats abgeleitet werden. Sollten sich die Schätzungen der BA als zutreffend erweisen, besteht dieser Zusammenhang in der gegenwärtigen Krise nicht in gleichem Maße, denn dann wären für den April über 10 Millionen Kurzarbeiter zu erwarten gewesen. Wenn sich bestätigt, dass die tatsächliche Anzahl deutlich darunter liegt, kann dies als Indiz dafür gewertet werden, dass viele Betriebe Kurzarbeit zwar angezeigt, diese aber zumindest bislang nicht eingeführt haben (Schleiermacher/Stettes, 2020). Denkbar ist aber auch, dass der zeitliche Abstand zwischen Anzeige und Einführung von Kurzarbeit diesmal größer ausfällt. Noch gänzlich unklar ist, welcher Ausfall des Arbeitsvolumens mit der Kurzarbeit verbunden sein wird.

Ein Branchenschwerpunkt der in den Anzeigen genannten Personenzahlen für die Monate März, April und Mai liegt vor allem im verarbeitenden Gewerbe mit 3,4 Millionen, wobei die größte Rolle die Metall- und Elektro-Industrie einnimmt. Weitere Schwerpunkte liegen im Handel – einschließlich des Handels mit Kfz – mit 1,9 Millionen, in den wirtschaftsnahen Dienstleistungen mit 1,9 Millionen, im Gastgewerbe mit 1,1 Millionen sowie im Gesundheits- und Sozialwesen mit 0,8 Millionen. Wenig Kurzarbeit gibt es zum Beispiel in der öffentlichen Verwaltung, dem Kredit- und Versicherungsgewerbe oder dem Sektor Information und Kommunikation. Das ifo-Institut (2020) schätzt auf Basis von Umfragen die Anzahl der Kurzarbeiter im Mai auf 7,3 Millionen und kommt dabei zu einer vergleichbaren Einschätzung hinsichtlich der Branchenschwerpunkte.

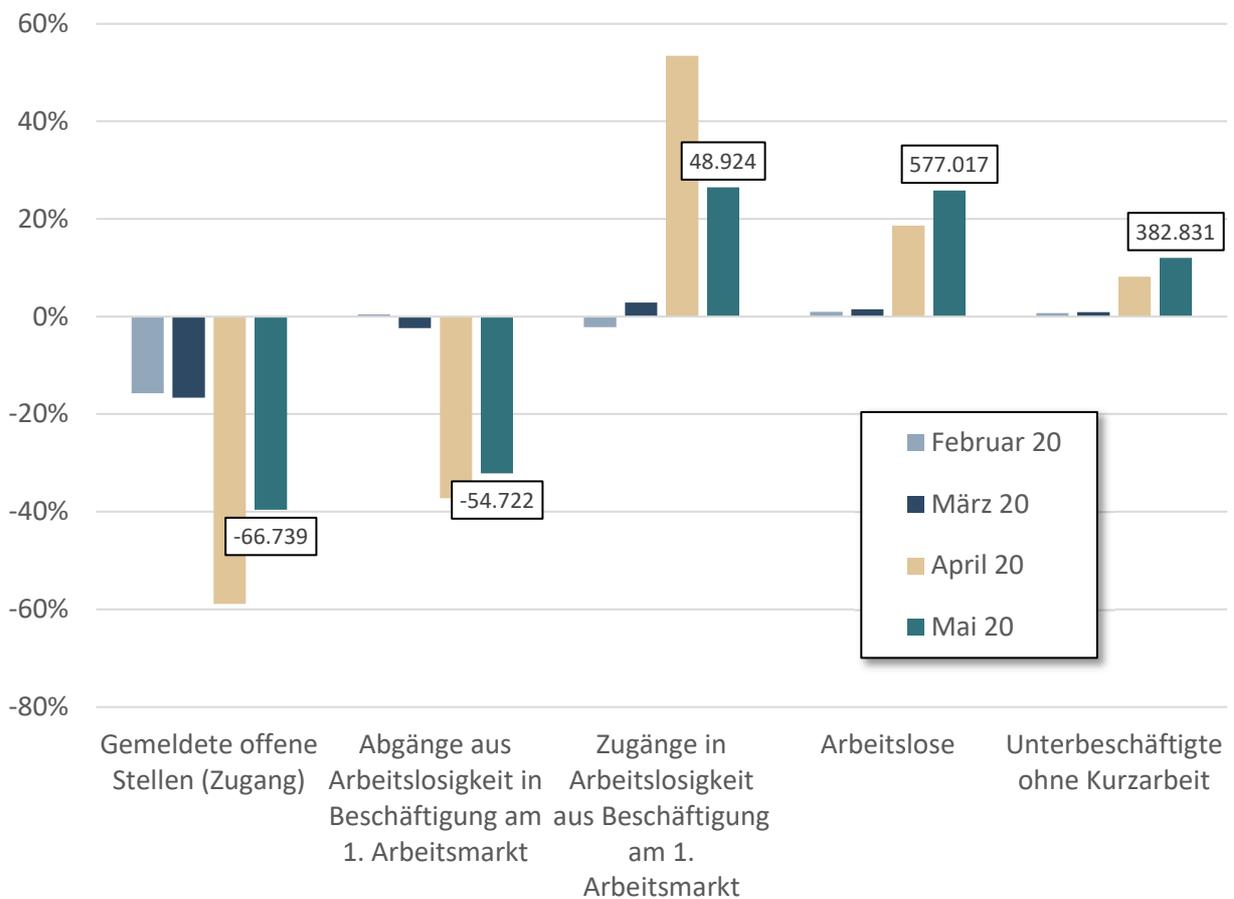
Neben der Kurzarbeit besteht eine kurzfristige Reaktionsmöglichkeit der Betriebe im Verzicht auf Neueinstellungen. Indikatoren belegen, dass dies gegenwärtig eine wichtige Rolle spielt (Abbildung 2-1). Die Anzahl der neu gemeldeten Stellen brach im April regelrecht ein und lag fast 60 Prozent unter der des Vorjahresmonats. Der Rückgang setzte sich im Mai fort, allerdings fiel er nicht mehr so hoch aus. Der Bestand der offenen Stellen sank hingegen weniger stark. Mit einem Rückgang von 37 Prozent im April und 32 Prozent im Mai bleibt auch die Anzahl der Arbeitslosen, die eine neue, ungeforderte Beschäftigung gefunden haben, hinter dem Niveau des Vorjahres zurück. Eine Entspannung deutet sich bei den Neueinstellungen kaum an. Es ist zu erwarten, dass sich die Betriebe angesichts der wirtschaftlichen Unsicherheiten auch in den kommenden Monaten zurückhalten werden.

Auf Entlassungen greifen Betriebe gewöhnlich erst dann zurück, wenn andere Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Insofern besteht die Erwartung, dass sich ihre Anzahl erst in den kommenden Monaten aufbaut. Die Entlassungen sind nicht direkt und zeitnah empirisch beobachtbar, können aber anhand der

Neuzugänge in Arbeitslosigkeit aus ungeförderter Beschäftigung approximiert werden. Dieser Indikator zeigt, dass die Betriebe schon recht unmittelbar nach dem Lock-Down im April in stärkerem Maße Entlassungen vornehmen mussten. Obwohl mit fortschreitender Dauer der Krise eine steigende Anzahl erwartet werden könnte, ging sie im Mai wieder zurück und lag nur noch ein Viertel über dem Wert des Vorjahresmonates, während es im April noch mehr als die Hälfte war. Dies kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass die Kurzarbeit als Anpassungsinstrument nach wie vor weit höheres Gewicht hat als Entlassungen und die Betriebe an der Erwartung einer absehbaren Entspannung der wirtschaftlichen Lage festhalten.

**Abbildung 2-1: Indikatoren der Arbeitsmarktlage**

Veränderung zum Vorjahresmonat in Prozent bzw. absolute Änderung im Mai (Kasten)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der Verzicht auf Neueinstellungen und Entlassungen führen im Ergebnis zwar zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dieser fällt im Mai allerdings geringer aus als im April. Während die Anzahl der Arbeitslosen im April saisonbereinigt noch um 372.000 zunahm, waren es im Mai nur 238.000. Im Vergleich zur Nutzung der Kurzarbeit erscheint die Zunahme der Arbeitslosigkeit bis hierhin noch gering.

**2.2 Einbruch und/oder Umbruch am Arbeitsmarkt?**

Für die Ableitung von Handlungsempfehlungen zu einem Herauswachsen des Arbeitsmarktes aus der Krise ist es von Bedeutung, welche Annahme man über das Erscheinungsbild des post-Corona-Arbeitsmarktes trifft. Es können zwei gegensätzliche Thesen gegenübergestellt werden:

- Entweder der Arbeitsmarkt funktioniert nach den gleichen Mustern wie vor der Krise und die wesentliche Wirkung der Pandemie besteht im gegenwärtigen temporären Einbruch, den es zu überwinden gilt,
- oder der Arbeitsmarkt wandelt sich in der Krise strukturell so, dass eine optimale Arbeitsmarktverfassung ein anderes Gesicht hat als es vor der Krise der Fall war. In diesem Fall wäre die Pandemie als Katalysator eines beschleunigten strukturellen Wandels zu sehen.

Ein Indiz für einen grundlegenden Wandel des Arbeitsmarktes ist, dass die Krise auf verschiedene Branchen sehr unterschiedlich wirkt. Dies lässt sich gegenwärtig an der unterschiedlichen Betroffenheit von Kurzarbeit ablesen (vgl. Abschnitt 2.1) und wird sich in den kommenden Monaten auch an der branchenspezifischen Beschäftigungsentwicklung ablesen lassen. Dies ist eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine dauerhafte strukturelle Wirkung der Pandemie. Dafür wäre Voraussetzung, dass die gegenwärtig beobachtbaren Veränderungen der branchenspezifischen – und daraus abgeleitet der erwerbsformspezifischen – Arbeitskräftenachfrage dauerhaft Bestand haben.

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

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

Zweitens gibt es Branchen, die zurzeit zwar eine Reduzierung ihrer Arbeitskräftenachfrage verspüren. Diese Nachfrageschwäche geht aber zurück auf eine schwächere Nachfrage nach Gütern und Diensten, die sich aus der gestiegenen wirtschaftlichen Unsicherheit und dem Einkommensausfall der Nachfrager erklärt und nicht strukturell bedingt ist. Für diese erscheint nicht wahrscheinlich, dass sie über die Pandemie hinaus Bestand haben werden. Für diese Vermutung spricht, dass auch der Krise im Jahr 2009 keine wesentlichen strukturellen Änderungen zugeordnet werden konnten, die langfristig Bestand hatten und die nicht auch ohne Krise erfolgt wären (vgl. Abschnitt 1).

Drittens ist derzeit noch offen, ob die Corona-Pandemie bereits im Gang befindliche Transformationsprozesse beschleunigt oder abbremst. Für Ersteres spricht, dass der Handlungsdruck, sich auf ein ohnehin im Wandel befindliches wirtschaftliches Umfeld anzupassen, noch einmal zunimmt (ein Beispiel ist das Spannungsverhältnis stationärer versus Online-Handel) und der potenzielle Widerstand gegen

erforderliche Anpassungsmaßnahmen geringer ausfällt. Für Letzteres spricht, dass vielerorts die erforderlichen finanziellen Mittel derzeit vorwiegend zur Sicherung der Liquidität eingesetzt werden und damit für Investitionen nicht mehr zur Verfügung stehen, die für eine Anpassung an ein verändertes wirtschaftliches Umfeld erforderlich sind.

Strukturwandel ist ein Wesensmerkmal einer dynamischen Wirtschaft, daher werden unabhängig von der Krise Maßnahmen gefragt sein, die ihn unterstützen. Diese tragen aber weniger den Charakter von Maßnahmen speziell zur Überwindung der Krise als vielmehr den Charakter von Maßnahmen, die generell die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern.

### **3 Arbeitsmarktpolitische Reformoptionen**

#### **3.1 Maßnahmen zur Bewältigung eines beschleunigten strukturellen Wandels**

Würde man – obwohl es derzeit dafür nur wenige Hinweise gibt – unterstellen, dass der Arbeitsmarkt nach der Corona-Krise strukturell andere Rahmenbedingungen braucht als vor der Krise, müssten im Interesse einer schnelleren Überwindung der Schwächephase arbeitsmarktpolitische Reformen ins Auge gefasst werden, die eine schnellere strukturelle Anpassung begünstigen.

Strukturwandel bringt es mit sich, dass spezifisches Humankapital entwertet wird, zum Beispiel weil die damit hergestellten Produkte und Dienstleistungen nicht mehr in gleichem Maße nachgefragt werden oder weil Automatisierung die betreffenden Fähigkeiten und Fertigkeiten überflüssig macht. Die Maßnahmen könnten mithin darauf abzielen, die (Neu-)Akquisition von Humankapital zu erleichtern. Diese Diskussion ist keineswegs neu, sondern wird seit Jahren unter dem Stichwort des lebenslangen Lernens geführt. Eine Stärkung der beruflichen Weiterbildung ist grundsätzlich geeignet, eine bessere Anpassung von angebotenen und nachgefragten Fähigkeiten zu erreichen. Die strittige Frage ist eher, in welchem Rahmen dies geschehen soll. Wichtig erscheint, dabei erstens den betrieblichen Kontext einzubinden und zweitens die Verantwortung der Arbeitnehmer sicherzustellen. Wenig erfolgversprechend erscheint dagegen, die Verantwortung – etwa mit einem Rechtsanspruch auf Weiterbildung – von der betrieblichen Ebene zu trennen oder zu nennenswerten Teilen an eine mit mehr Kompetenzen ausgestattete Bundesagentur für Arbeit abzugeben (Schäfer, 2017). Mit dem Qualifizierungs- und Chancengesetz hat der Gesetzgeber bereits einen Schritt gemacht, die berufliche Weiterbildung zu stärken. Hier liegen noch nicht einmal Ergebnisse einer wissenschaftlichen Evaluation der Effekte auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit vor. Insofern erscheint es weder erforderlich noch aussichtsreich, im Hinblick auf eine schnellere Überwindung der Krise weitere Schritte in diese Richtung zu unternehmen.

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

Die Fähigkeit des Arbeitsmarktes, auf grundlegende strukturelle Veränderungen zu reagieren, ist nicht allein eine Frage des Humankapitals, sondern auch der institutionellen Flexibilität. Phasen des Umbruchs sind im Strukturwandel mit Beendigungen und Neuaufnahme von Beschäftigungsverhältnissen verbunden. Manche Unternehmen müssen die Anzahl der Arbeitsplätze reduzieren, andere erweitern sie. Der institutionelle Rahmen muss diese Veränderungsprozesse erlauben und im besten Fall fördern. Oft ist die Politik darauf konzentriert, mit Veränderungsprozessen einhergehende soziale Härten abzufedern. Dagegen ist prinzipiell nichts einzuwenden. Problematisch wird es erst dann, wenn diese Abfederung erstens Probleme adressiert, deren Existenz gar nicht hinreichend belegt ist und die zweitens dazu geeignet ist, den Veränderungsprozess selbst zu behindern. In der jüngeren Vergangenheit gab es einige Fälle, die sich so dargestellt haben:

- Mit der Einführung der sogenannten Brückenteilzeit hat der Gesetzgeber einen Rechtsanspruch auf eine zeitlich befristete Reduzierung der Arbeitszeit einschließlich der Rückkehr zur Arbeitszeitregelung vor der Reduzierung geschaffen. Dies sollte der „Teilzeitfalle“ entgegenwirken, der zufolge Arbeitnehmer, die von Voll- in Teilzeit wechselten, vermeintlich keine Rückkehr in Vollzeit finden. Die Existenz dieser Teilzeitfalle ist nicht hinreichend empirisch belegt (Schäfer, 2018) und das Instrument zu deren Bekämpfung geeignet, einen strukturellen Trend – in diesem Fall die wachsende Bedeutung der Teilzeitarbeit – zu behindern.
- Mit einer Novelle des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Jahr 2017 wurden diverse Regelungen zur stärkeren Regulierung der Zeitarbeit geschaffen, unter anderem die (Wieder-)Einführung einer Höchstüberlassungsdauer. Ob und inwieweit Zeitarbeitnehmer von einer langen Einsatzdauer in einem Einsatzbetrieb negativ betroffen sind, wurde dabei gar nicht empirisch belastbar geprüft. Mittlerweile stellt sich heraus, dass viele negativ von der Neuregelung betroffen sind. Denn die überlassenen Arbeitnehmer verlieren mit der Beendigung der Überlassung auch ihre Zuschläge, die sie als tarifliche Umsetzung des equal-pay-Prinzips erhalten. In der aktuellen Krise kommt erschwerend hinzu, dass die Zeitarbeitsunternehmen für Zeitarbeitnehmer, die aufgrund der Höchstüberlassungsdauer aus dem Einsatzbetrieb abgezogen werden müssen, keine alternativen Einsätze mehr akquirieren können.
- Im Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien vereinbart, die Befristung von Arbeitsverträgen zu erschweren, unter anderem indem für den Anteil der Beschäftigten mit sachgrundloser Befristung des Arbeitsvertrages eine Höchstgrenze eingeführt wird. Auch in diesem Fall ist keine empirisch begründete Argumentation erkennbar, inwieweit die Befristung zu Nachteilen für die Betroffenen führt. Es ist zu berücksichtigen, dass die Alternative zu einer befristeten Beschäftigung nicht nur in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis liegt, sondern gegebenenfalls auch darin, dass gar kein Beschäftigungsverhältnis zustande kommt. Vor diesem Hintergrund gibt es Hinweise darauf, dass die befristete Beschäftigung die individuelle Erwerbsbiografie stärkt (Schäfer, 2019).

Eine Arbeitsmarktverfassung, die den Anspruch erhebt, einen beschleunigten Strukturwandel zu unterstützen, darf Flexibilisierungsinstrumente nicht so weit regulieren, dass sie ihren Zweck nicht mehr erfüllen können. Flexible Beschäftigungsformen sind für Arbeitsuchende mit geringen Qualifikationen eine wichtige Einstiegsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt (Schäfer/Schmidt, 2014). Dazu gehört auch die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit als Solo-Selbstständiger auf Basis von Werkverträgen nachzugehen, ohne ständig mit der Gefahr leben zu müssen, dass die Tätigkeit von der Sozialversicherung als abhängige Beschäftigung eingestuft wird. Gerade die Verlierer eines beschleunigten strukturellen Wandels sind auf solche, teilweise niedrigschwellige Einstiegsmöglichkeiten angewiesen. Vor dem Hintergrund eines

durch die Corona-Pandemie beschleunigten Strukturwandels wäre daher eine Deregulierung flexibler Beschäftigungsformen erforderlich.

### **3.2 Maßnahmen zur schnelleren Bewältigung der Pandemie-Folgen**

Folgt man der Annahme, dass mit der Corona-Pandemie keine dauerhaften strukturellen Veränderungen verbunden sind, erschienen Maßnahmen sinnvoll, die eine Rückkehr zum vorhergehenden Wachstumspfad erleichtern. Ein wesentliches Hindernis dafür ist Unsicherheit, die es Unternehmen erschwert, Investitionen in Sach- und Humankapital vorzunehmen. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt ist insbesondere die Zurückhaltung bei der Neueinstellung von Mitarbeitern von Bedeutung.

#### **3.2.1 Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für Neueinstellungen**

Ausgangspunkt des Vorschlags einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge ist die Überlegung, dass die Bewältigung der Krise nicht gelingen kann, wenn nur Bestehendes bewahrt wird, sondern ein dynamischer Arbeitsmarkt stets auch darauf angewiesen ist, dass Neues entsteht. Selbst wenn die Kurzarbeit und andere Maßnahmen Entlassungen vollständig verhindern könnten – was wenig wahrscheinlich erscheint – würde die Arbeitslosigkeit dennoch zunehmen, wenn die Betriebe auf Neueinstellungen verzichten (vgl. Abschnitt 2.1). Vor diesem Hintergrund wurde vorgeschlagen, für einen bis zum Jahresende befristeten Zeitraum den Betrieben bei Neueinstellungen die Sozialversicherungsbeiträge durch den Bund zu erstatten. Die Kosten könnten sich auf 12 Milliarden Euro belaufen (Weber, 2020), mit denen gut eine Million Neueinstellungen gefördert werden könnten. Dem Wesen nach handelt es sich dabei um einen Lohnkostenzuschuss. Dieser wird in der Evaluationsforschung überwiegend als effektiv beurteilt (Heyer et al., 2012, 49; Wolff/Stephan, 2013, 12 ff.). Das heißt, dass die Geförderten hinsichtlich bestimmter Erfolgskriterien – zum Beispiel die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung – signifikant besser abschneiden als gleichartige Personen, die nicht gefördert wurden.

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

Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Mitnahme- und Drehtüreffekten kommt, lässt sich durch eine entsprechende Ausgestaltung der Förderung verringern. Für den „Eingliederungszuschuss“ – das Instrument des Lohnkostenzuschusses im Sozialgesetzbuch III (SGB III) – ist zum Beispiel festgelegt, dass das Beschäftigungsverhältnis nicht eigens zum Zwecke des Erhalts des Eingliederungszuschuss begründet sein dürfe. Gleichsam ist eine Förderung ausgeschlossen, wenn in den vier Jahren vor der Einstellung bereits ein Beschäftigungsverhältnis im gleichen Betrieb bestand. Sollte das Beschäftigungsverhältnis

beendet werden, bevor nicht mindestens eine der Förderdauer entsprechende ungeforderte Beschäftigungsdauer abgelaufen ist, ist die Förderung zumindest in Teilen zurückzuzahlen (§92 SGB III).

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

Das Risiko unerwünschter Nebenwirkungen erscheint bei der vorgeschlagenen Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge nicht klein. Gleichzeitig konterkariert es den eigentlichen Zweck der Förderung, wenn diese so ausgestaltet wird, dass Nebenwirkungen größtenteils vermieden werden könnten. Denn die Unternehmen werden das Risiko einer Neueinstellung nur dann eher eingehen, wenn es durch die Förderung signifikant geringer wird. Ein neues Beschäftigungsverhältnis, das nur aufgrund der Förderung rentabel wird, dürfte hingegen aufgrund der Befristung der Förderung kaum eine Rolle spielen. Angesichts des beträchtlichen fiskalischen Risikos der Maßnahme erscheint es sinnvoll, zunächst andere Faktoren in den Blick zu nehmen, die dazu führen, dass Unternehmen bei Neueinstellungen vorsichtig agieren (vgl. Abschnitt 3.2.2).

### **3.2.2 Erleichterte Befristung für Neueinstellungen**

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

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

Grundsätzlich haben Betriebe die Wahl zwischen einer Sachgrundbefristung und einer sachgrundlosen Befristung. Unsicherheit über die künftige wirtschaftliche Entwicklung zählt nicht zu den anerkannten Sachgründen, sodass Betriebe auf die sachgrundlose Befristung zurückgreifen müssten. Diese ist jedoch nur für Neueinstellungen für eine Dauer von maximal zwei Jahren zulässig (§14 (2) TzBfG). Sie kann nicht bei Arbeitnehmern angewendet werden, mit denen bereits einmal ein Arbeitsverhältnis bestand – wobei es nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes in dieser Hinsicht keine Karenzzeiten mehr gibt. Im Kontext der Krise ist es Betrieben also nicht möglich, Arbeitnehmer sachgrundlos befristet wieder einzustellen, die zuvor entlassen werden mussten – selbst, wenn beide Seiten damit einverstanden

wären. Dieses sogenannte Vorbeschäftigungsverbot verhindert, dass Arbeitskräfteangebot und -nachfrage schnell und mit einer hohen Matching-Qualität zusammenkommen. Damit wird auch die Dynamik der Bewältigung der Krise eingeschränkt, ohne dabei viel für die soziale Sicherheit von Arbeitnehmern zu gewinnen.

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

### **3.2.3 Arbeitszeitflexibilisierung**

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

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

Eine weitere Regelung des Arbeitszeitgesetzes betrifft die vorgeschriebene Ruhezeit. Das Gesetz legt fest, dass nach Beendigung der Arbeit eine ununterbrochene Ruhezeit von 11 Stunden einzuhalten ist (§5 ArbZG). Schon in der gegenwärtigen betrieblichen Praxis dürfte es insbesondere bei Betrieben mit einem hohen Digitalisierungsgrad keine Seltenheit sein, dass gegen diese Bestimmung verstoßen wird. Denn der auch im Arbeitnehmerinteresse stehenden flexiblen Arbeitszeitgestaltung werden damit enge Grenzen gesetzt. Auch im Hinblick auf die Ruhezeit ermöglicht eine Rechtsverordnung die Verkürzung um 2 Stunden für bestimmte, als essenziell betrachtete Branchen. Diese Regelung könnte für eine

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

## **4 Fazit**

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt deutet wenig darauf hin, dass mit der Corona-Pandemie dauerhafte strukturelle Wirkungen verbunden sind, die es notwendig machen, die Arbeitsmarktverfassung so neu auszugestalten, dass sie einen beschleunigten strukturellen Wandel besser bewältigen kann. Zwar können solche Maßnahmen allgemein angezeigt sein, stehen aber nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Frage, was zu einer Beschleunigung der Erholung nach dem Ende der Pandemie beitragen könnte. Eine Ausnahme stellt die Höchstüberlassungsdauer in der Zeitarbeit dar, die ganz unmittelbar in der Krise zu negativen Auswirkungen für betroffene Arbeitnehmer führt.

Im Kontext der Erholung wird es zu einem Wiederanstieg der Arbeitskräftenachfrage kommen. Sinnvoll erscheinen daher erstens Maßnahmen, die eine Realisierung dieses Nachfrageanstiegs erleichtern. Konkret kann dies geschehen, indem es Betrieben – die in starkem Maß von wirtschaftlicher Unsicherheit geprägt sind – erleichtert wird, Neueinstellungen vorzunehmen. Dies kann entweder direkt mit einem Lohnkostenzuschuss erfolgen oder durch eine Senkung der institutionellen Hürden. Vorgeschlagen wird in erster Linie eine Liberalisierung des Befristungsrechts.

Zweitens wird es darauf ankommen, die vorhandenen Arbeitnehmer bedarfsgerecht einzusetzen. Das Arbeitszeitgesetz setzt der Gestaltung der Arbeitszeit als eine Stellschraube eines flexiblen Personaleinsatzes enge Grenzen. Es ist zu überlegen, ob eine vorsichtige Liberalisierung des Gesetzes vorerst begrenzt auf einen befristeten Zeitraum zu mehr Flexibilität beitragen kann. Eine begleitende Evaluation der Folgen könnte wichtige Erkenntnisse für die grundsätzliche Ausgestaltung des Arbeitszeitrechts liefern.

## **Literatur**

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

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

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

Hohendanner, Christian, 2019, Immer mehr befristet Beschäftigte werden übernommen, in: IAB-Forum, 12. Juni 2019, <https://www.iab-forum.de/immer-mehr-befristet-beschaeftigte-werden-uebernommen/>, [9.6. 2020]

Ifo-Institut, 2020, ifo Institut: Im Mai waren 7,3 Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit, Pressemitteilung vom 2. Juni 2020, <https://www.ifo.de/node/55800> [11.6. 2020]

Klös, Hans-Peter / Schäfer, Holger, 2020a, Arbeitsmarkteffekte der Corona-Krise im Spiegel monatlicher Indikatoren, IW-Report Nr. 12, Köln

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

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

Schäfer, Holger, 2018, Arbeitszeitwünsche von Arbeitnehmern im Längsschnitt, in: IW-Trends, Jg. 45, 3, S. 61-78

Schäfer, Holger, 2019, Befristete Beschäftigung: Sprungbrett oder Sackgasse?, in: IW-Trends, Jg. 46, 1, S. 25-43

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

Schleiermacher, Thomas / Stettes, Oliver, 2020, Kurzarbeit im Zeichen von Corona: Trotz düsterer Aussichten ein paar Lichtblicke, IW-Kurzbericht Nr. 56, Köln

Statistisches Bundesamt, 2020a, Inlandsprodukt. Vierteljahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2020b, Kernerwerbstätige in unterschiedlichen Erwerbsformen - Atypische Beschäftigung, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tafeln/atyp-kernerwerb-erwerbsform-zr.html> [4.6. 2020]

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

Wolff, Joachim / Stephan, Gesine, 2013, Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, in: IZA Journal of Labor Policy, 2:16, <http://www.izajolp.com/content/2/1/16> [8.6. 2020]

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