

DOI: 10.5771/0342-300X-2021-6-435

Flexibilitätsinstrumente am Arbeitsmarkt in der Covid-19-Krise

Nicht allein das schiere Ausmaß lässt eine Herausforderung zu einer Krise werden. Es sind die Flexibilitätspotenziale von Individuen, Betrieben und Gesellschaften, die mitunter bestimmen, inwieweit Herausforderungen zu Krisen heranwachsen. Die Covid-19-Krise zeigt eines: Flexibilitätspotenziale sind auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Grundsatz vorhanden, aber ungleich verteilt zwischen sozial abgesicherten Insidern, Personen in ungeschützteren Erwerbsformen, arbeitslosen Outsidern und Berufsanfängern. Die politische Herausforderung besteht darin, diese Ungleichgewichte in den Blick zu nehmen und – auch hinsichtlich neuer Herausforderungen – vorausschauend in flexibilitätsfördernde Ressourcen für Betriebe wie für Erwerbstätige zu investieren.¹

OLAF STRUCK, MATTHIAS DÜTSCH, DANIEL FACKLER, CHRISTIAN HOHENDANNER

1 Einführung: Flexibilitätspotenziale in Zeiten einer Krise

Die Covid-19-Pandemie hat Gesellschaft und Wirtschaft in besonders umfangreicher Weise belastet. Zusätzlich zu Erkrankungen, Tod und sozialen Problemen hat sie weltweit eine konjunkturelle Krise ausgelöst. Gesundheitlich bedingte Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen haben, ungeachtet einer grundsätzlich fortbestehenden Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen, Produktion und Absatz eingeschränkt. Zudem wurden durch Grenzschließungen Lieferketten phasenweise unterbrochen.

Solche Herausforderungen erscheinen Menschen dann als Krise, wenn sie weder auf Routinen noch auf hinreichende Ressourcen zurückgreifen können, um mit dem Neuen umzugehen und entsprechende Belastungen zu bewältigen. Krisen sind als Infragestellung von Wahrnehmungs- oder Handlungsroutrinen und als Aussetzen eines gewohnten Normalzustands zu verstehen (Berger/Luckmann 2007, S.158; Giddens 1984, S.61; Oevermann 2006; Schulze 2011). Krisenbewältigung erfordert die Fähigkeit, sich an die krisenhafte Situation möglichst flexibel und i. d. R. auch möglichst schnell anzupassen. Dazu sind jedoch Ressourcen notwendig, die meist vorab vorhanden und unmittelbar abrufbar sein müssen.

Anpassungsfähigkeit betrifft und fordert sowohl Individuen und Betriebe als auch Institutionen auf dem Arbeitsmarkt (Atkinson 1984; Keller/Seifert 2007), wobei gleichzeitig – entsprechend der Flexicurity-Debatte – die Sicherheit von Individuen und deren Familien gewährleistet werden muss (Wilthagen 2002; Kronauer/Linne 2005). Vonseiten der Arbeitgeber wird häufig eine größere Flexibilität von Personalanpassungsmöglichkeiten gefordert, um die Wettbewerbs- und die Krisenbewältigungsfähigkeit von Betrieben zu erhöhen. Diese sei über Kündigungsschutzregelungen, Befristungsmöglichkeiten, Leiharbeit, Solo-Selbstständigkeit und Werkvertragsregelungen, geringfügige Beschäftigung usw. umzusetzen. Zugleich sollen mittels dieser Flexibilitätsinstrumente Brücken für Arbeitsuchende in Beschäftigung gebaut werden (Sowa/Zapfel 2015). Auch im Rahmen des Flexicurity-Ansatzes wird argumentiert, „dass eine größere Flexibilität des Arbeitskräfteangebots die Übergänge in Beschäfti-

¹ Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den die Autoren als Vorstandsmitglieder der Deutschen Vereinigung für sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) auf der gemeinsam vom SAMF, der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführten Web-Konferenz vom 10. und 11. Juni 2021 zum Thema „Die Bewältigung der Corona-Krise – Wie robust ist das deutsche Beschäftigungssystem?“ gehalten haben.

gung fördert, indem längerfristige Beschäftigungsstabilität gegen kurzfristige Arbeitsplatzinstabilität eingetauscht wird“ (Russell et al. 2020, S. 243 [unsere Übersetzung]; ebenso Wilthagen 2002). Allerdings werden die entsprechenden Regeln und flexiblen Beschäftigungsformen auch kritisch beurteilt, indem auf mangelnde Berufsverlaufs- und Einkommenssicherheiten, fehlende Qualifizierungsmöglichkeiten und damit auf Gefahren dauerhaft un stetiger Erwerbsverläufe verwiesen wird (Keller/Seifert 2008; Burroni/Keune 2011). Neben solchen externen werden interne Personalanpassungsmaßnahmen in den Blick genommen (Atkinson 1984; Keller/Seifert 2007). Dies betrifft erstens die arbeitszeitliche Flexibilität (Lage und Dauer), zweitens das auf breiten berufsfachlichen Qualifikationen basierende flexible Einsatzspektrum von Beschäftigten und drittens Möglichkeiten, Löhne intern flexibel zu gestalten (Formen von Leistungslöhnen, tarifliche Öffnungsklauseln).

Diese „klassischen“ Diskussionen zu Flexibilität sind noch immer aktuell und wichtig.² Allerdings wird Flexibilität entweder selbst als hinreichend zur Krisenbewältigung oder Wettbewerbsstärkung angesehen oder sie wird grundsätzlich skeptisch betrachtet, da sie im Verdacht steht, Sicherheit im Berufs- und Lebensverlauf zu untergraben. In den zuvor genannten Perspektiven wird allerdings zumeist die mit der Verbindung von Flexibilität und Sicherheit einhergehende produktive und investive Bedeutung für individuelle Akteure, Betriebe und Gesellschaften übersehen. Lediglich im Bereich der beruflichen Weiterbildung und des lebenslangen Lernens werden „Win-win-Situationen“ ausgemacht (Keller/Seifert 2008, S. 33).

Wenn Flexibilität, wie in der Physik, auch in den Sozialwissenschaften als *Potenzial* begriffen wird (Struck 2010), dann wird die mit Flexibilität selbst unmittelbar verknüpfte Sicherheit deutlich. Ist Flexibilität im Sinne von Anpassungsfähigkeit vorhanden, können krisenauslösende Stressoren abgefedert werden. Dabei basiert die Aktivierung von Flexibilitätspotenzialen auf der möglichst unmittelbaren Verfügbarkeit von ökonomischen, sozialen und kulturellen Ressourcen. Ein Fehlen dieser für die Krisenbewältigung notwendigen Ressourcen führt im ungünstigen Fall zu Überforderung und Stress mit teilweise langfristig negativen Folgen. Um zur richtigen Zeit Flexibilitätspotenziale nutzen zu können, ist es notwendig, vorzeitig in solche Potenziale, z. B. in (Aus-)Bildung, technische Infrastrukturen sowie die soziale Sicherung, zu investieren. Diese Investitionen benötigen jedoch Zeit und Ressourcen. Die damit verbundenen Kosten und Aufwendungen lassen sich durch vorausschauendes Investitionshandeln gering halten. So bieten beispielsweise Investitionen in frühe Bildung deutlich größere Bildungserträge als Lernzeit im späteren Alter.

Ziel dieses Beitrags ist es, die Anpassungsfähigkeit von Individuen, Betrieben und Institutionen auf dem deutschen Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise zu beleuchten, Schwachstellen herauszuarbeiten

und Perspektiven für den Ausbau gesellschaftlicher Flexibilitätspotenziale aufzuzeigen. Dazu fokussieren wir zunächst auf Betriebe, da diese aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen ihren Personalbedarf anpassen und die Arbeitsbedingungen maßgeblich festlegen (Abschnitte 2 und 3). Deren konkrete Anpassungen an die Pandemie haben vielfältige Folgen für die Erwerbstätigen, arbeitssuchende Berufsanfänger und Arbeitslose. Deswegen diskutieren wir im folgenden Schritt anhand der Covid-19-Krise, welche Gruppen von Erwerbstätigen aufgrund mangelnder Flexibilitätspotenziale in Krisensituationen im Allgemeinen besonders betroffen sind (4). Abschließend gehen wir auf ausgewählte politische Herausforderungen ein, die darin bestehen, vorausschauende Investitionen in flexibilitätsfördernde Ressourcen zum Wohle beider Seiten des Arbeitsmarktes – für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – zu gestalten (5). Abschnitt 6 zieht ein Fazit.

2 Betriebliche Flexibilitätspotenziale

Aus Sicht der betrieblichen Personalpolitik betrifft das Flexibilitätsproblem einerseits exogene Veränderungen und Turbulenzen in der betrieblichen Umwelt sowie andererseits die Struktur und Grenzen des Betriebs selbst. Ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Stabilität und Flexibilität ist dabei ein zentrales Ziel betrieblichen Managements (Coase 1937; Struck 2006).

Drei „spezifisch konstruierte Regler“ (Offe 2000, S. 1) stehen zur Verfügung, wenn es um betriebliche Flexibilitätspotenziale geht: die *Qualität* des Arbeitsvermögens, die *Quantität* des bereitstehenden Arbeitsangebots und die *Entschädigung* der Arbeitskraft durch Lohn und soziale Sicherungsleistungen (Offe 2000). Die Anpassung der Qualität, Quantität und Entschädigung von Arbeit können über interne (am bestehenden Personal ausgerichtete) oder externe Instrumente erfolgen (Atkinson 1984; Keller/Seifert 2007; *Übersicht 1*). Angesichts des Bedeutungsgewinns von Digitalisierung und Virtualisierung, der sich im Zuge der Pandemie nicht nur in öffentlichen Debatten, sondern auch in realen Arbeitszusammenhängen widerspiegelt, werden die Flexibilitätspotenziale um eine räumliche-virtuelle Dimension erweitert (BMAS 2017). Insbesondere mobiles Arbeiten und Arbeiten im Homeoffice fanden in der Pandemie häufiger statt (Frodermann et al. 2021a), aber auch Dienstleistungen wurden zunehmend

2 Zudem lässt sich unser Beitrag auch an den aktuellen Diskurs um ökonomische Resilienz (OECD 2021a) anknüpfen, was wir an dieser Stelle allerdings konzeptionell nicht vertiefen.

„kontaktlos“ über IT-gestützte Systeme oder telefonisch angeboten.

Die Flexibilitätspotenziale der Betriebe werden maßgeblich durch Ressourcen und Strukturen bestimmt, die vor Eintritt einer Krise aufgebaut werden. Die vergangene Personalpolitik und daraus resultierenden Qualifikations-, Kohorten- oder Altersstrukturen haben Auswirkungen auf die aktuelle Personalpolitik (Nienhüser 2000). Große Bestandskohorten in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen mindern etwa die Chancen für Ein- und Aufstiege jüngerer Personen, sofern keine wirtschaftliche Expansion erfolgt. Die vorhandene Qualifikationsstruktur beeinflusst personalpolitische Entscheidungen im Zuge neuer Qualifikationsanforderungen, z.B. durch Digitalisierung. Gleichzeitig muss die betriebliche Personalpolitik neben der Anpassungsfähigkeit der Belegschaft an wirtschaftliche Veränderungen die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte sowie ihre Leistungs-, Kooperations- und Innovationsbereitschaft sicherstellen (Kaufman 2013; Köhler et al. 2008).

ÜBERSICHT 1

Möglichkeiten betrieblicher Flexibilität

Interne Instrumente	Externe Instrumente	Räumliche Dezentralisierung
<ul style="list-style-type: none"> – Überstunden, Zeitkonten, Teilzeit, geringfügige Beschäftigung, Kurzarbeit (numerische Anpassung des Arbeitsvolumens) – Weiterbildung, Jobrotation, Arbeitsorganisation, „agile Arbeitsformen“ (funktionale Anpassung des Arbeitsvermögens) – tarifliche Öffnungsklauseln, betriebliche Bündnisse, leistungsbezogene Entlohnung (monetäre Anpassung der Löhne) 	<ul style="list-style-type: none"> – Einstellungen, Entlassungen, Befristungen, Leiharbeit, Werk- und Dienstverträge (auch über externes Crowd-working) (= numerische Anpassung) – Lohnkostenzuschüsse, Subventionen, Kurzarbeit (= monetäre Anpassung über externe Finanzierung) 	<ul style="list-style-type: none"> – Homeoffice, mobiles Arbeiten – virtuelle Teams – kontaktlose Vertriebswege und Dienstleistungen (Telefon, Online)

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Keller/Seifert 2007, S. 16; BMAS 2017, S. 86

WSI Mitteilungen

3 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Betriebe

Nur bei wenigen Betrieben in Deutschland blieb die Pandemie ohne Folgen (Bellmann et al. 2020). Im Gegensatz zur Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009, die vor allem auf den Finanzsektor und das verarbeitende Gewerbe beschränkt war, traf die aktuelle Krise, wenn auch auf unterschiedliche Weise und mit anderer Intensität, weite Teile der deutschen Wirtschaft. Betriebe mussten kurzfristig auf Abstands- und Hygieneregulungen sowie Kontaktbeschränkungen, wie durch die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung vorgegeben, reagieren. Zudem führten Betriebsschließungen und Nachfragerückgänge zu Umsatzeinbußen bei laufenden Kosten für Personal und Mieten sowie zusätzlichen Kosten für Hygienemaßnahmen. Lieferketten, Vertriebswege sowie Dienstleistungen mussten angepasst und auf kontaktlose Kommunikation umgestellt werden. Damit mussten Betriebe in vielfältiger Weise interne und externe Flexibilitätspotenziale ausschöpfen und, sofern möglich, ihre wirtschaftliche Aktivität kontaktlos gestalten.

Bezogen auf die Maßnahmen der Personalanpassung zeigte sich in Deutschland in der Pandemie eine starke Dominanz interner Instrumente (Hohendanner/Bellmann 2006) bei einem gleichzeitigen Rückgang von Personaleinstellungen (Abbildung 1 auf S. 438). Betriebsbedingte Kündigungen spielten – auch dank des Rückgriffs auf ausgeweitete Kurzarbeitsregelungen – eine untergeordnete Rolle. Der Abbau von Leiharbeit und Befristungen hatte insgesamt – verglichen mit internen Anpassungsmaßnah-

men – eine geringe Bedeutung. Zugleich hat die räumlich-virtuelle Flexibilisierung ein bislang ungekanntes Ausmaß erreicht (Frodermann et al. 2021a) und Vorbehalte gegenüber dem Homeoffice haben abgenommen (Grunau/Haas 2021). Zugleich kam es oftmals zu einer Anpassung und Verlagerung der Arbeitszeiten auf die Abendstunden oder Wochenenden (Frodermann et al. 2021b). Besonders für Familien mit Kindern ging die räumliche Dezentralisierung aufgrund der Schließung von Schulen oder Kindertagesstätten mit zusätzlichen Belastungen einher. Erkenntnisse und Debatten über die Neujustierung von Arbeitszeit und -ort, insbesondere in der Phase nach der Pandemie, stehen erst am Anfang (Butollo et al. 2021).

4 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Erwerbstätige

Die Situation am Arbeitsmarkt ist auch in dieser Krise nicht für alle Erwerbstätigengruppen gleich (Hövermann/Kohlrausch 2020; Schröder et al. 2020). Die Anpassungsreaktionen der Betriebe gehen mit zum Teil deutlichen und längerfristigen, aber sehr heterogenen Belastungen für Erwerbspersonen einher.

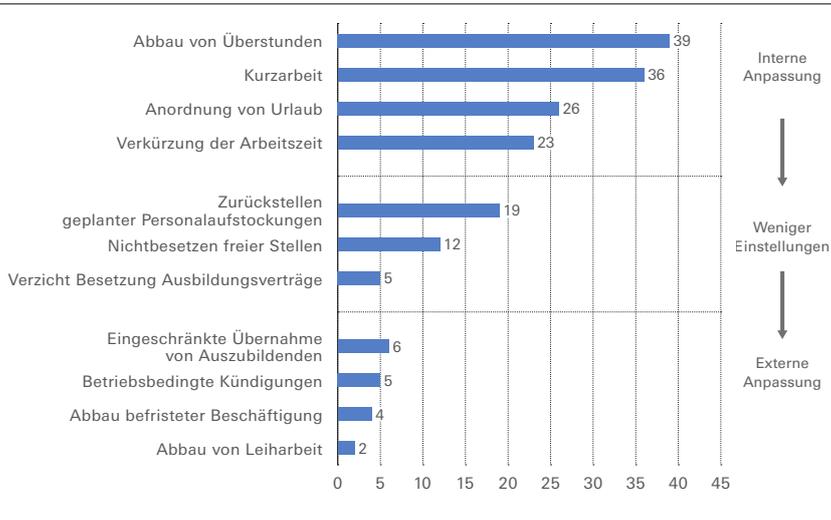
4.1 Erwerbstätige mit höheren Einkommens- und Beschäftigungsrisiken

Schon vor der Pandemie gab es erhebliche Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt entlang von Erwerbsformen,

ABBILDUNG 1

Personalpolitische Reaktionen auf die Covid-19-Pandemie

Angaben in Prozent aller Betriebe, hochgerechnete Werte



Quelle: IAB-Betriebspanel 2020

WSI Mitteilungen

Tätigkeiten und Berufen (Eichhorst et al. 2017; Buch et al. 2021). Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit und Solo-Selbstständigkeit waren häufig mit höheren Einkommens- und Beschäftigungsrisiken, geringeren Aufstiegsmöglichkeiten, weniger betrieblichen Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten, inadäquateren beruflichen Übergängen und geringeren Löhnen verbunden (Walwei 2014). In Krisenzeiten sind jene Beschäftigten besonders negativ betroffen, die eine schwache Stellung am Arbeitsmarkt haben, weil sie von Arbeitgebern über externe Anpassungen (*Übersicht 1*) auf einfache Weise ausgetauscht beziehungsweise ersetzt werden können. In der Regel sind dies Personen mit geringen und nicht spezifischen beruflichen Qualifikationen (Buch et al. 2021) – darunter auch häufig Migranten (Brücker et al. 2021) –, die am Markt schnell verfügbar sind und somit eine geringe primäre Arbeitsmarktmacht haben (OECD 2021b). Zudem betrifft dies Personen, die über geringe soziale oder arbeitsrechtliche Schutzstandards verfügen, etwa aufgrund des Fehlens von tarifvertraglichen Regelungen oder Anwartschaften auf rechtliche Sicherheitsstandards (Hövermann/Kohlrausch 2020), und somit eine geringe sekundäre Arbeitsmarktmacht aufweisen. Dabei hatte die Pandemie nach derzeitiger Kenntnislage auf folgende Gruppen besonders negative Auswirkungen:

(1) *Geringfügige Beschäftigung* ist in der von den Infektionsschutzmaßnahmen stark betroffenen Gastronomie, in der Veranstaltungs- und Unterhaltungsbranche oder im Einzelhandel sehr verbreitet (Grabka et al. 2020) und

sank im gewerblichen Bereich zwischen Dezember 2019 und 2020 um etwa 13 % von 6 680 731 auf 5 822 007 Personen (Deutscher Bundestag 2021). Obgleich geringfügige Beschäftigung arbeitsrechtlich regulären Arbeitsverhältnissen weitgehend gleichgestellt ist, werden rechtliche Ansprüche zum Teil vorenthalten oder seitens der Beschäftigten nicht geltend gemacht (Rat der Arbeitswelt 2021). Geringfügig Beschäftigte wurden in der Pandemie häufig, im Sinne externer Flexibilität, nicht mehr weiterbeschäftigt. Vielen Betroffenen, darunter Mehrfachbeschäftigten und Hinzuverdienern in Haushalten, Studierenden und Rentnern, sind damit wichtige Einkommensquellen verloren gegangen.

(2) *Befristet Beschäftigte und Leiharbeitskräfte* sind in konjunkturellen Krisenzeiten besonderen Risiken ausgesetzt. Vielfach dienen diese Vertragsformen als Flexibilitätspuffer im betrieblichen Produktions- und Wertschöpfungsprozess, um das unternehmerische Risiko zu verringern (Dütsch/Struck 2014). Befristet Beschäftigte wurden im ersten Halbjahr 2020 seltener übernommen und mussten nach dem Auslaufen ihrer Verträge häufig ihre Betriebe verlassen (Hohendanner 2021). Auch die Zahl der in der Leiharbeit Tätigen sank im gleitenden Jahresdurchschnitt bis Juni 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 11 % (BA 2021).

(3) *Solo-Selbstständigkeit und Werkverträge* erlebten zu Beginn der 2000er Jahre einen starken Auftrieb. Bedingt war dies einerseits durch den sektoralen Wandel mit einem starken Wachstum im Kreativsektor sowie durch einen funktionalen Wandel, da Betriebe bzw. Behörden zur Steigerung externer Flexibilitätspotenziale vermehrt Funktionen an Freiberufler etwa im Bereich der personenbezogenen und unternehmensnahen Dienstleistungen auslagerten (Bonin et al. 2020; Brenke/Beznoska 2016). Die hinsichtlich ihrer ökonomischen Ressourcen sehr heterogenen Gruppen der Selbstständigen tragen ihr eigenes unternehmerisches Risiko. Sie haben i. d. R. weder Anspruch auf Lohnersatzleistungen, da sie keine Sozialversicherungsbeiträge leisten, noch auf Kurzarbeitergeld, das an ein abhängiges Arbeitsverhältnis gekoppelt ist. Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung müssen sie eigenverantwortlich finanzieren. Bereits vor der Covid-19-Krise erzielte der überwiegende Teil der Solo-Selbstständigen niedrige Einkommen, sodass mehr als ein Drittel aus den laufenden Einnahmen des Haushalts keine Ersparnisse bilden und weniger als die Hälfte dieser Personen für das Alter vorsorgen konnten (ebd.). Aufgrund des pandemiebedingten Nachfrageausfalls haben viele Selbstständige ihre Einkommensgrundlage zumindest teilweise verloren. Bei gut der Hälfte der Selbstständigen hat sich die Arbeitszeit verringert und ca. 60 % beklagen Einkommensverluste (Kritikos et al. 2020).

(4) Über die genannten Gruppen hinaus rückten mit der Pandemie auch Berufsgruppen in den Fokus der öffentli-

chen Wahrnehmung, die als „systemrelevant“ gelten und deshalb trotz der Lockdowns 2020 und weit verbreiteter Homeoffice-Regelungen weitgehend unverändert ihrer Arbeit im Betrieb nachgehen mussten. Sie waren weniger den Risiken externer Flexibilitätsmaßnahmen durch die Betriebe ausgesetzt als vielmehr internen Anpassungen in Form von längeren Arbeitszeiten und Arbeitsverdichtung. Zudem üben Beschäftigte etwa in Medizin-, Pflege- und Verkaufsberufen oder im Bereich Bildung, Logistik und Verkehr in hohem Maße interaktive Tätigkeiten aus und waren angesichts der pandemiebedingten Situation mit einem „neuen“ arbeitsbedingten Infektionsrisiko konfrontiert (Backhaus 2021; Dütsch 2021). Dabei berichteten solche *frontline worker* in interaktiven Tätigkeiten neben den erhöhten Ansteckungsrisiken durch Covid-19 auch unmittelbar negative gesundheitliche Folgen wegen ihrer Arbeitssituation (Mhango et al. 2020; Sanghera et al. 2020). In diesen von weiblichen Arbeitskräften dominierten Beschäftigtengruppen gab es bereits vor der Pandemie nachteilige Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen aufgrund vergleichsweise niedriger Löhne, atypischer Arbeitszeiten sowie hoher physischer Belastungen (Backhaus 2021; Dütsch 2021; Koebe et al. 2020). Die Pandemie führte somit in diesen Berufsgruppen zu einer Verstärkung bereits bestehender arbeitsbedingter Risiken.

4.2 Langzeitfolge der Krise für Erwerbspersonen

Krisen bedeuten für die Betroffenen oftmals nicht nur kurzfristige Verdienstauffälle. Sie sind zudem mit langfristigen negativen monetären und nicht-monetären Folgen verbunden. Befunde zu den Auswirkungen von Arbeitsplatzverlusten verdeutlichen, dass die betroffenen Personen im Vergleich zu einer Kontrollgruppe, die nicht von Arbeitsplatzabbau betroffen ist, auch mehrere Jahre nach dem Arbeitsplatzverlust eine geringere Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen, häufiger atypisch beschäftigt sind und selbst in regulären Vollzeitjobs zumeist geringere Löhne erhalten (Fackler et al. 2019, 2021; Schmieder et al. 2020). Die Folgen von Arbeitsplatzverlusten und Arbeitslosigkeit beschränken sich allerdings nicht nur auf die Arbeitsmarktpflege, sondern führen unter anderem zu schlechterer Gesundheit und höherer Mortalität (Bloemen et al. 2018) sowie zu psychischer und sozialer Deprivation (Brand 2015). Darüber hinaus bringen sie negative Folgewirkungen für die Familien und Kinder der Betroffenen mit sich (Eliason 2012; Oreopoulos et al. 2008).

Trotz des Anstiegs der Arbeitslosigkeit von 5,1 % im März 2020 auf 6,2 % im März 2021 haben sich die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt jedoch in Grenzen gehalten. Auch eine befürchtete Insolvenzwelle blieb aus (IWH 2021), was auf die Ausweitung staatlicher Hilfen für Unternehmen, den Einsatz bestehender Flexibilisierungsinstrumente sowie auf die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht zurückzuführen sein dürfte. Zudem hat der

massive Einsatz von Kurzarbeit entscheidend zur Stabilisierung der Beschäftigungslage beigetragen (Pusch/Seifert 2021; Herzog-Stein et al. 2021). Angesichts der skizzierten Folgen von Arbeitsplatzverlusten, die für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Rezessionen besonders schwerwiegend sind, wird die Notwendigkeit staatlicher Stabilisierungsmaßnahmen deutlich. In solchen Hilfen in Krisenzeiten steckt einerseits Potenzial für eine strukturell erfolgreiche Anpassung von Geschäftsmodellen. Andererseits warnen manche Ökonomen angesichts der umfangreichen staatlichen Hilfsprogramme vor der Entstehung von „Zombieunternehmen“ und einer damit einhergehenden Verschleppung des Strukturwandels (Arth et al. 2020).

Insgesamt zeigt sich, dass negative Auswirkungen der Krise für regulär beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insbesondere mittels Kurzarbeitsregelungen i. d. R. sehr gut abgefedert werden konnten. Zugleich hat sich die Lage für nicht beschäftigte Outsider verschärft. Neben vermehrt zu beobachtenden Eintritt in Arbeitslosigkeit kam es zu weniger Übergängen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung (Bauer/Weber 2021), da sich viele Betriebe bei den Einstellungen zurückhielten und dies noch immer tun (Bauer 2021; Kubis 2021). Die prekäre Lage vieler Arbeitsloser kommt unter anderem in einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zum Ausdruck (BA 2021).

4.3 Besondere Langzeitriskien für junge Kohorten

Die besonderen Belastungen durch wirtschaftliche Krisen für junge Erwachsene werden deutlich, wenn die längerfristigen Wirkungen sogenannter Kohorteneffekte in den Fokus genommen werden. Diese können sowohl in Form ökonomischer Nachteile auftreten als auch Einfluss auf die Formierung von Werten und Aspirationen haben. Gemäß Mannheim (1928/1929) findet eine formative Periode insbesondere bei jungen Erwachsenen im Alter zwischen 17 und 24 Jahren statt. In diesem Zeitraum werden politische Überzeugungen geprägt sowie zentrale Auffassungen und Werteinstellungen darüber ausgebildet, wie Gesellschaft und Wirtschaft funktionieren. In dieser Phase, in der häufig Berufseinstiege erfolgen, werden bereits Grundlagen für längerfristige sozialstrukturelle Unterschiede in Bezug auf Erwerbschancen zwischen den jeweiligen beruflichen Einstiegskohorten gelegt (Brater 2010; Shavit/Müller 1998). Insbesondere eine minderwertige berufliche Erstplatzierung, unfreiwillige Berufswechsel sowie Arbeitslosigkeit in frühen Karrierephasen werden als problematisch eingeschätzt, da sie sich vielfach negativ auf die Qualität von Beschäftigung und Mobilitätsprozessen im weiteren Erwerbsverlauf auswirken (Hogan 1981; Mayer/Blossfeld 1990; Struck 2004; OECD 2021b).

Vor allem Schul-, Ausbildungs- und Hochschulabsolventinnen und -absolventen sowie junge Menschen nach einer Phase der Familienarbeit, die in Krisensitua-

tionen in den Arbeitsmarkt einsteigen möchten, bleiben aufgrund der geringen Arbeitsnachfrage arbeitslos oder müssen größere Kompromisse eingehen, um eine Stelle zu finden. Empirische Studien legen nahe (vgl. von Wachter 2020 zum aktuellen Forschungsstand), dass Kohorten, die während einer Rezession in den Arbeitsmarkt einstiegen, durchschnittlich für einen Zeitraum von zehn bis 15 Jahren Einkommenseinbußen erleiden (Oreopoulos et al. 2012; Schwandt/von Wachter 2019). Dabei fallen die negativen Effekte eines Arbeitsmarkteintritts in einer Rezession für geringqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer höher aus (ebd.).

Ursachen für die entstehenden Einkommenseinbußen sind häufigere Arbeitslosigkeitsphasen im weiteren Karriereverlauf sowie anhaltend niedrigere Löhne (Umkehrer 2019). Die betroffenen Kohorten sind oftmals in geringer entlohnten und unattraktiveren Berufen beschäftigt und müssen bei der Wahl des Arbeitgebers Kompromisse eingehen (von Wachter 2020). Dies kann bedeuten, dass sie mit höherer Wahrscheinlichkeit unterqualifiziert in eine Beschäftigung einsteigen und geringere Weiterqualifizierungs- und Aufstiegschancen haben. Hiermit gehen wiederum negative Signalwirkungen gegenüber potenziellen Arbeitgebern einher. Zudem zeigen sich – ähnlich wie bei Jobverlusten – negative Auswirkungen auf die Gesundheit (ebd.). Schließlich besteht eine veränderte subjektive Leistungswahrnehmung. Jugendliche und junge Erwachsene, die in dieser prägenden Lebensphase eine tiefe Rezession erlebt haben, geben häufiger an, dass nicht harte Arbeit, sondern Glück und Zufall den beruflichen Erfolg bestimmen, und sie befürworten sozialstaatliche Umverteilungen deutlich stärker als Personen, die in ihren prägenden Jugendjahren keine Krisenerfahrungen gemacht haben (Giuliano/Spilimbergo 2014).

Im Hinblick auf Kohorteneffekte in der Covid-19-Krise ist zudem zu bedenken, dass über die Auswirkungen einer „normalen“ Rezession hinaus weitere Einschränkungen bestehen: a) Das berufsschulische und hochschulische Bildungssystem ist starken Einschränkungen unterworfen. Der Präsenzunterricht in Schule und Hochschulvorlesungen fiel weitgehend aus. Die Wissensvermittlung und -aneignung blieb auf digitales Lernen begrenzt, das deutlich weniger Anreize, Anforderungen und Gelegenheiten für reflektiertes Lernen bietet. Es mangelt an Diskurs und wechselseitigem Erklären. Informationen und Wissen können nicht nachhaltig verinnerlicht werden. Auch Praktika und berufliche Einstiege, die häufig wichtige und wiederum nachhaltige Lernphasen im Praxiskontext bieten, fanden entsprechend ohne ein direktes und adaptives Lernen unmittelbar mit Kolleginnen und Kollegen, Ausbilderinnen und Ausbildern sowie Kundinnen und Kunden statt. b) Zudem bestehen soziale Belastungen, da in diesem Alter, in dem eigene und vom Elternhaus unabhängige Beziehungen und Netzwerke etabliert werden, schon das unmittelbare Sozialleben in der aktuellen Pandemie generell außerordentlich stark eingeschränkt ist;

die Einschränkungen gehen also weit über regionale und nationale Grenzen hinaus.

4.4 Geschützte Gruppen

Die Covid-19-Pandemie zeigt nicht nur fehlende Flexibilitätspotenziale vulnerabler Gruppierungen auf, sondern verdeutlicht, welche Erwerbstätigen vergleichsweise geringen wirtschaftlichen und finanziellen Risiken ausgesetzt sind. Als geschützte Gruppen gelten vor allem über die gesetzliche Sozialversicherung, berufsständische Versorgungswerke oder qua Beamtenstatus abgesicherte Erwerbstätige mit höheren Qualifikationen und Einkommen, die darüber hinaus aufgrund ihrer beruflichen Position ihre Tätigkeit vielfach im Homeoffice ausüben können (Hövermann/Kohlrausch 2020; Schröder et al. 2020). Diese Beschäftigten sind deutlich weniger substanzial belastet, da sie häufig als am Arbeitsmarkt gesuchte Erwerbspersonen mit entsprechender primärer und sekundärer Marktmacht (Kaufmann 2013; Köhler et al. 2008) gelten.³

Der Einsatz von Kurzarbeit gilt als ein wesentliches Element, um die Belastungen der Covid-19-Krise aufzufangen. Anspruch auf Kurzarbeitergeld haben jedoch nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Im April und Mai 2020 wurden knapp 6 Mio. Beschäftigte durch konjunkturelles Kurzarbeitergeld unterstützt. Danach hat das Ausmaß an Kurzarbeit deutlich abgenommen. Seit November stieg es mit den erneuten Lockdown-Maßnahmen wieder auf etwa 3,3 Mio. an (BA 2021). Kurzarbeitergeld dient im Grundsatz dazu, fachlich qualifizierte Kernbelegschaften in Betrieben zu halten, Anpassungskosten, wie z. B. Abfindungen sowie Such- und Einarbeitungskosten, zu vermeiden, um nach der konjunkturellen Krise qualifikatorisch und arbeitsorganisatorisch möglichst schnell wieder produzieren zu können. Dabei wirkt das Instrument der Kurzarbeit zugleich statussichernd für abhängig Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen. Es sind diese wertgeschätzten, teilweise knappen Gruppen am Arbeitsmarkt, die mehr als andere von der Beschäftigungs- und Einkommenssicherung der Kurzarbeiterregelungen profitieren. Der Vorteil der geschützten Gruppen kann aber mit zusätzlichen Nachteilen für die weniger geschützten Gruppen einhergehen. Eine Folge dürfte sein, dass der Beschäftigungsaufbau nach der Krise deutlich gemindert bzw. verzögert erfolgt (Wolter et al. 2021). Dies wiederum erschwert den Zugang für junge Personen nach ihrer Ausbildung, für Berufsrückkehrende sowie für die generell stärker vom Beschäftigungsabbau im Zuge der Covid-19-Krise betroffenen Gruppen. Schließlich verschlechtern

3 Im Fall von Erwerbspersonen mit Kindern, die Erziehungs- und Schuleinrichtungen fernbleiben mussten, ergaben sich jedoch neue Herausforderungen durch die zusätzlich zu erbringenden Betreuungsleistungen (Bonin et al. 2021).

sich die Übergangsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt auch für Personen, die bereits vor der Krise arbeitslos waren.

Insgesamt wird deutlich, dass die Covid-19-Pandemie für sich genommen den rechtlich geschützteren und den von Betrieben besonders wertgeschätzten Beschäftigtengruppen, die meist an qualifizierten und besser bezahlten Arbeitsplätzen in Normalarbeitsverhältnissen tätig sind, vergleichsweise wenig anhaben kann. Individuen können zum Schutz der eigenen Einkommen und der Einkommensgrundlage Erwerbsarbeit hinreichend auf eigene Ressourcen sowie auf die Ressourcen von Betrieben, Tarifpartnern, der Arbeits- und Sozialversicherung oder des Staates zurückgreifen. Ihre Flexibilitätpotenziale sind für die Bewältigung der Krise i. d. R. hinreichend. Für atypisch Beschäftigte, Jüngere und Arbeitslose gilt dies weniger.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Potenziale zu stärken sind, um die infolge von Krisen benachteiligten Personengruppen ökonomisch sowie sozial erfolgreich und damit gesellschaftlich produktiv über die entsprechenden Belastungen hinweg zu geleiten.

5 Sozialpolitische Implikationen: Ausbau individueller Flexibilitätpotenziale

Staaten können auf Krisen in zweierlei Weise reagieren (Misik 2021): Sie können in Reaktion auf eine Krise aktiv werden, indem sie ex-post öffentliche Hilfen (z. B. für Selbstständige und Künstler) beschließen.⁴ Diese Interventionen benötigen jedoch aufgrund von Abstimmungs- und bürokratisch-technischen Umsetzungsprozessen vergleichsweise viel Zeit, die in Krisenzeiten knapp ist. Dem gegenüber stehen sogenannte automatische Stabilisatoren, d.h. Interventionen und Stabilisierungsmaßnahmen, die bereits ex-ante bestehen und im Krisenfall automatisch einsetzen. Der Vorteil dieser Art von Stabilisatoren besteht darin, dass sie sofort greifen und dass die Infrastruktur – etwa für eine rasche Auszahlung von Hilfen – bereits vorab vorhanden ist.

Zu den automatischen Stabilisatoren zählen insbesondere Maßnahmen im Rahmen des beitragsgebundenen Sozialversicherungssystems wie Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld. Viele dieser Leistungen wurden im Zuge der Covid-19-Krise angepasst. Dies betrifft z. B. den vereinfachten Zugang zu Kurzarbeitergeld, die Verlängerung der Bezugsdauer und die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes (Herzog-Stein et al. 2021), die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I sowie den vereinfachten Zugang zu Sozialleistungen (Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld). Die unterschiedliche Betroffenheit verschiedener Gruppen von Erwerbstätigen durch die

Covid-19-Pandemie zeigt deutlich auf, dass es in den weniger abgesicherten Gruppen an solchen automatischen Schutzmechanismen zum Teil gefehlt hat.

Offensichtlich wurde das Fehlen der automatischen Stabilisatoren bei geringfügig Beschäftigten, die keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld oder Arbeitslosengeld I hatten und somit unmittelbar in den Sozialleistungsbezug fielen. Mit Blick auf die soziale Absicherung von Minijobs besteht folglich Handlungsbedarf, wobei eine Regulierung dieser heterogenen Beschäftigungsform vielschichtig und komplex ist. Grundsätzlich sollte eine Gleichstellung mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei Abgaben und Steuern das Ziel sein. Gleichzeitig sind einfache, unbürokratische Regelungen notwendig, um ein Ausweichen in Schwarzarbeit zu vermeiden. Als Option wird diskutiert, die Gleichstellung für Zweitverdiener im Haushaltskontext und Mehrfachbeschäftigte voranzutreiben und Ausnahmen für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Rentnerinnen und Rentner sowie Übungsleiterinnen und Übungsleiter beizubehalten (Walwei 2020), wobei diese Gleichstellung stufenweise erfolgen kann, indem aktuelle geringfügige Beschäftigungen Bestandsschutz genießen, neu geschlossene Teilzeitbeschäftigungen mit kleinem Arbeitszeitvolumen aber grundsätzlich steuer- und abgabepflichtig werden (Rat der Arbeitswelt 2021, S. 76). Zudem besteht der Vorschlag, die Minijobschwelle abzusenken (Grabka et al. 2020).

Zu den reaktiven Maßnahmen zählen die Corona-Soforthilfen für Solo-Selbstständige und Kleinstunternehmen, die steuerlichen Hilfen für Unternehmen, die insbesondere die Liquidität von Selbstständigen und Freiberuflern erhöhen sollen, sowie die Überbrückungshilfen. Aufgrund von Umsetzungsschwierigkeiten und Beantragungshürden kamen diese Maßnahmen den Antragstellenden erst zeitverzögert und zum Teil nicht in vollem Umfang zugute. Damit potenzierte sich das Problem, dass bereits vor der Pandemie viele Solo-Selbstständige und freiberuflich Tätige immer wieder in die Systeme der sozialen Grundsicherung abrutschten, weil sich ihre Absicherungen entweder als im Alter zu gering oder grundsätzlich als nicht krisenfest erwiesen haben (Bonin et al. 2020; Brenke/Beznoska 2016). Vor diesem Hintergrund wäre zu prüfen, ob eine Pflichtabsicherung für Zeiten der Erwerbslosigkeit im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der Alterssicherung für Solo-Selbstständige vorzusehen und in welcher Weise sie auszugestalten ist. Ein Vorschlag besteht darin, Solo-Selbstständigen eine freiwillige Arbeitslosenversicherung zu ermöglichen und den Mindestbeitrag für eine freiwillige gesetzliche Krankenversicherung zu reduzieren, sie jedoch in die gesetzliche Unfallversicherung miteinzubeziehen sowie eine

4 Für einen Überblick staatlicher Hilfen siehe: <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch>; Sachverständigenrat 2020).

Verpflichtung zur Altersvorsorge festzuschreiben (Rat der Arbeitswelt 2021, S. 90ff.).

Für einen generellen Ausbau individueller Flexibilitätspotenziale wird des Weiteren Anpassungsbedarf bei der Regulierung der befristeten Beschäftigung gesehen, wobei bei rechtlichen Einschränkungen das Risiko besteht, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf andere, für die Betroffenen evtl. nachteiligere Erwerbsformen ausweichen oder auf Einstellungen verzichten. Anstatt bestimmte Formen von Befristungen rechtlich zu verhindern, wird daher auch diskutiert, über ökonomische Anreize (Abfindungsregelungen oder höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) die Befristungspraxis einzudämmen (Hohendanner 2018).

Zudem besteht Bedarf an einer grundsätzlichen Stärkung der wirtschaftlichen Situation von Erwerbslosen. Änderungen, die besonders geeignet sind, Flexibilitätspotenziale zu stärken, betreffen erstens das System der Grundsicherung. Hier könnten höhere Regelsätze sowie größere Anreize für Hinzuverdienste gewährt werden. Zweitens wäre hinsichtlich des Arbeitslosengeldes eine Verkürzung der Anwartschaftszeiten bei einer gleichzeitigen Verlängerung der Bezugsdauern für jüngere und mittlere Altersgruppen möglich. Beide Ansätze sind geeignet, die Voraussetzungen für ein qualitativ gutes Matching zwischen Arbeitslosen und zukünftigen Jobs zu verbessern (Gangl 2004). Zwar steht hierbei die Befürchtung im Raum, dass längere Bezugsdauern die Erwerbsanreize für Arbeitsuchende reduzieren könnten, gleichzeitig kann sich eine längere Suchdauer aber auch positiv auf die Beschäftigungs- bzw. Matchingqualität auswirken. Zudem wäre denkbar, die Bezugsdauer in Krisenzeiten zu verlängern (Schmieder et al. 2012) und die Anspruchsvoraussetzungen zu senken. Das würde auch der Tatsache Rechnung tragen, dass viele Betriebe Neueinstellungen während und im Nachgang einer Wirtschaftskrise vermeiden oder deutlich verringern.

Neben einer Verbesserung der sozialen Absicherung sind mit Blick auf qualifikatorische Flexibilitätspotenziale die Aufrechterhaltung und der Ausbau der allgemeinen schulischen und beruflichen Bildung sowie der beruflichen Weiterbildung bedeutsam. So wurde, um während der Covid-19-Krise Ausbildungsplätze zu sichern, kleinen und mittleren Ausbildungsbetrieben eine Ausbildungsprämie angeboten. Zudem könnte zur Stärkung von Flexibilität das Qualifizierungschancengesetz, ergänzt um das Arbeit-von-morgen-Gesetz, einen förderlichen Rahmen bieten (Struck et al. 2021). Es ermöglicht, Mittel der Arbeitslosenversicherung präventiv für benachteiligte Beschäftigtengruppen einzusetzen und Betriebe anteilig – unter bestimmten Bedingungen sogar vollumfänglich – bei der Bereitstellung beruflicher Weiterbildung zu unterstützen. Mit den Regelungen zum Kurzarbeitergeld können zudem direkte Weiterqualifizierungsanreize für Betriebe gesetzt werden. Schließlich ist ungeachtet des massiven Ausbaus digitaler Lehre die Aufrechterhaltung

von Präsenzunterricht in allen Bildungsbereichen nötig, um nachhaltige Folgekosten ausbleibenden Lernens zu verringern (Wößmann 2020).

Die Flexibilitätspotenziale von der Covid-19-Krise besonders negativ betroffener Personengruppen könnten auch durch eine finanzielle Absicherung erwerbsloser Personen im Rahmen von längeren abschlussorientierten Qualifizierungsmaßnahmen gestärkt werden. Ebenso ist es sinnvoll, ausbildungs- bzw. qualifikationsförderliche Praktika (vor allem im Ausland) besonders für Abiturientinnen und Abiturienten oder Studierende zu fördern, sobald Reisen möglich sind, um die aktuell verlorengegangene Internationalität zu kompensieren und eine frühe berufliche Vernetzung zu fördern.

Schließlich besteht Handlungsbedarf mit Blick auf Beschäftigte in den versorgungsrelevanten Berufen, um deren kurz-, aber auch langfristige Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit zu stärken (Backhaus 2021; Dütsch 2021). Es wurde eindrücklich deutlich, wie schnell Flexibilitätspotenziale – auch trotz des Anspruchs dieser Beschäftigten auf Kindertagesbetreuung – überbeansprucht waren und wie schwer es beispielsweise im Krankenhausbereich war, neben der gesundheitstechnischen Infrastruktur hinreichend qualifiziertes Personal abzurufen. Vor diesem Hintergrund erweist sich ein Vorhalten von ausreichend Personal mit entsprechenden berufsfachlichen Qualifikationen als vorteilhaft, um in Belastungssituationen schnell und flexibel personelle Mehrbedarfe ausgleichen zu können. Erreicht werden kann dies nicht nur durch mehr Personal, sondern auch durch Investitionen in die internen Flexibilitätspotenziale der bestehenden personellen Ressourcen. Dies ist aber nur möglich, wenn Arbeitskräfte über Aus- und Weiterbildung oder Jobrotation ausreichend breit qualifiziert werden, um in unterschiedlichen Einsatzbereichen tätig sein zu können. Die gesundheitlichen Risiken, die mit langen und zeitflexiblen Arbeitszeiten verbunden sind, könnten durch die Einhaltung der täglichen Höchstarbeitszeit und die Beachtung von Erholungsphasen zwischen den gearbeiteten Schichten reduziert werden. Hieran zeigt sich, dass insbesondere frühzeitige Investitionen in Flexibilitätsressourcen der Belegschaft dazu führen können, dass solche Belastungs- und Höchstarbeitszeitgrenzen im Ernstfall nicht überschritten werden müssen.

6 Fazit

Flexibilität im Arbeitsmarkt wird als hochgradig relevant betrachtet, was die Bewältigung von wirtschaftlichen Veränderungsprozessen und konjunkturellen Krisen angeht. Eine größere Flexibilität des Arbeitskräfteangebots soll über gezielte Anreize in den sozialen Sicherungssys-

temen schnelle Eintritte in Erwerbsarbeit sowie Übergänge in Erwerbstätigkeit unterstützen (Wilthagen 2002). Die volkswirtschaftliche Effizienz soll zudem über die Möglichkeiten betrieblicher Personalanpassungen über interne und externe Märkte (Atkinson 1984; Keller/Seifert 2007) gewährleistet werden. Parallel zum Flexibilitätsbestreben muss der Fokus aber auch auf die soziale Sicherheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit dem Ziel gerichtet werden, durch sozialpolitische Maßnahmen Personen in flexiblen Arbeitsverhältnissen vor Erwerbsbrüchen und Prekarität zu bewahren (Kronauer/Linne 2005).

Wir knüpfen in unserem Beitrag an diese Diskurse an und ergänzen sie, indem wir Flexibilität auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes betrachten, aber zugleich verdeutlichen, dass zum einen Flexibilität als Potenzial begriffen werden sollte, mittels dessen krisenauslösende Stressoren abgefedert werden können, und dass zum anderen die konstitutiven Verknüpfungen zu Ressourcen für die Aufrechterhaltung von Flexibilität einzubeziehen sind. Investitionen in Ressourcen als Basis von Flexibilität sind notwendig, bevor Herausforderungen und Krisen zu mächtig werden und kostenträchtige Brüche entstehen (Struck 2010). Dies gilt für Individuen ebenso wie für Betriebe und Gesellschaften, die täglich auf das Flexibilitätspotenzial von Menschen angewiesen sind und auf dieses zurückgreifen.

Die Covid-19-Pandemie hat sich in ihren gesundheitlichen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen als sehr vielschichtig erwiesen. Umso wichtiger ist es, dass schnell und wirksam, im besten Falle „automatisch“, Mechanismen einer Bewältigung von Herausforderungen greifen, die möglichst keine oder geringe Flexibilitätsanforderungen anderer auslösen. Dazu sind zum einen im Vorfeld individuelle, betriebliche und staatliche Investitionen in Flexibilitätspotenziale erforderlich. Das im internationalen Vergleich hohe Niveau staatlicher Hilfsmaßnahmen und sozialer Sicherung in Deutschland hat es ermöglicht, dass viele Erwerbstätige und Betriebe die Krise hierzulande besser bewältigt haben als in anderen Ländern. Zum anderen ist das Bewältigungshandeln in der Krise zugleich auch am Erhalt und Aufbau solcher investiven Ressourcen bzw. Flexibilitätspotenziale auszurichten, bevor eine nächste Krise wiederum die gleichen Erwerbspersonengruppen vor übermäßige Herausforderungen stellt.

Anhand der Covid-19-Krise verdeutlichen wir, dass die Insider – sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte und ständische Berufsgruppen mit gut ausgestatteten Versorgungswerken – mit einer vergleichsweise hohen Marktmacht in geringem Maße von der Krise betroffen waren. Insbesondere Kurzarbeitsregelungen, die in den Grundzügen bereits vor der Covid-19-Krise existierten und somit automatisch einsetzen, sowie räumlich-virtuelle Anpassungen durch mobiles Arbeiten und Arbeiten im Homeoffice ließen sie diese Phase vergleichsweise gut überstehen. Hingegen hatte die Pandemie auf Personen mit einer geringen Marktmacht negativere Auswirkungen, da sie aufgrund ihrer sozialversicherungsrechtlich ungeschützteren Situation in starkem Maße von den Anpassungsmaßnahmen der Betriebe und den Eindämmungsmaßnahmen des Staates betroffen waren. Gleichzeitig konnten die für diese Personengruppen aufgelegten Hilfsmaßnahmen aufgrund von zeitintensiven Abstimmungs- und bürokratisch-technischen Umsetzungsprozessen erst verzögert ihre Wirkung entfalten. Somit traten in der Covid-19-Krise die Folgen der engen Kopplung der sozialen Sicherungssysteme an die sozialversicherungspflichtige Lohnarbeit (Vobruba 1990; Seifert/Struck 2009) deutlich zutage. ■

LITERATUR

- Arth, L. / Gründler, K. / Potrafke, N. / Ruthardt, F. / Siemann, J.** (2020): Un-erwünschte Nebenwirkung der Corona-Maßnahmen: Zombies?, in: ifo Schnelldienst 73 (11), S. 50–52
- Atkinson, J.** (1984): Manpower Strategies for Flexible Organisations, in: Personnel Management 16 (8), S. 28–31
- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2021): Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. April 2021, Nürnberg
- Backhaus, N.** (2021): Versorgungsrelevante Arbeitszeiten? Arbeitszeitmuster bei Beschäftigten in kritischen Infrastrukturen, in: ASU – Arbeitsmedizin, Sozialmedizin, Umweltmedizin 56 (9), S. 552–558
- Bauer, A.** (2021): COVID-19 in Germany: A Hiring Crisis, in: Baltic Rim Economies 3/2021, Expert article 2960, <https://sites.utu.fi/bre/covid-19-in-germany-a-hiring-crisis>
- Bauer, A. / Weber, E.** (2021): Lockdown Length and Strength: Labour-Market Effects in Germany During the COVID-19 Pandemic, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Discussion Paper 10/2021, Nürnberg
- Bellmann, L. / Gleiser, P. / Kagerl, C. / Kleifgen, E. / Koch, T. / König, C. / Leber, U. / Pohlan, L. / Roth, D. / Schierholz, M. / Stegmaier, J. / Aminian, A.** (2020): Schon im November sah sich jeder dritte vom Teil-Lockdown betroffene Betrieb in seiner Existenz bedroht, in: IAB-Forum, 18.12.2020, <https://www.iab-forum.de/schon-im-november-sah-sich-jeder-dritte-vom-teil-lockdown-betroffene-betrieb-in-seiner-existenz-bedroht/>
- Berger, P. L. / Luckmann, T.** (2007) [1969]: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt a. M.
- Bloemen, H. / Hochguertel, S. / Zweerink, J.** (2018): Job Loss, Firm-Level Heterogeneity and Mortality: Evidence from Administrative Data, in: Journal of Health Economics 59, S. 78–90
- Brand, J. E.** (2015): The Far-Reaching Impact of Job Loss and Unemployment, in: Annual Review of Sociology 41 (1), S. 359–375
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)** (2017): Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin
- Bonin, H. / Krause-Pilatus A. / Rinne, U. / Gehlen, A. / Molitor P.** (2020): Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: IZA Research Report No. 93, Bonn
- Bonin, H. / Eichhorst, W. / Krause-Pilatus, A. / Rinne, U.** (2021): Auswirkungen der Corona-Krise auf das Familien- und Erwerbsleben, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: IZA Research Report No. 111, Bonn
- Brater, M.** (2010): Berufliche Bildung, in: Böhle, F. / Voß, G. / Wachtler, G. (Hrsg.): Handbuch Arbeitssoziologie, Wiesbaden, S. 805–837
- Brenke, K. / Beznoska, M.** (2016): Solo-Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe, Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Forschungsbericht 465, Berlin
- Brücker, H. / Gundacker, L. / Hauptmann, A. / Jaschke, P.** (2021): Arbeitsmarktwirkungen der COVID-19-Pandemie: Stabile Beschäftigung, aber steigende Arbeitslosigkeit von Migrantinnen und Migranten, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 9/2021, Nürnberg
- Buch, T. / Hamann, S. / Niebuhr, A. / Roth, D. / Sieglén, G.** (2021): Arbeitsmarkteffekte der Corona-Krise – Sind Berufsgruppen mit niedrigem Einkommen besonders betroffen?, in: Wirtschaftsdienst 101 (1), S. 14–17
- Burroni, L. / Keune, M.** (2011): Flexicurity: A Conceptual Critique, in: European Journal of Industrial Relations 17 (1), S. 75–91
- Butollo, F. / Flemming, J. / Wandjo, D. / Gerber, C. / Krzywdzinski, M.** (2021): Digitalisierung der Arbeitswelt in und nach der COVID-19-Krise: Thesen und Handlungsempfehlungen, Weizenbaum Institut: Weizenbaum Policy Brief 16, Berlin
- Coase, R. H.** (1937): The Nature of the Firm, in: *Economica* 4 (16), S. 386–404
- Deutscher Bundestag** (2021): Die Entwicklung der Minijobs im Zuge der Corona-Pandemie. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Drucksache 19/26730 vom 23.03.2021, Berlin
- Dütsch, M.** (2021): COVID-19 and the Labour Market: What Are the Working Conditions Like in Critical Jobs?, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: baa: Preprint, Dortmund
- Dütsch, M. / Struck, O.** (2014): Atypische Beschäftigungen und berufliche Qualifikationsrisiken im Erwerbsverlauf, in: Industrielle Beziehungen 21 (1), S. 58–77
- Eichhorst, W. / Stephan, G. / Struck, O.** (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes, Hans-Böckler-Stiftung: HBS Working Paper Forschungsförderung 28, Düsseldorf

- Eliason, M.** (2012): Lost Jobs, Broken Marriages, in: *Journal of Population Economics* 25 (4), S. 1365–1397
- Fackler, D. / Stegmaier, J. / Weigt, E.** (2019): Does Extended Unemployment Benefit Duration Ameliorate the Negative Employment Effects of Job Loss?, in: *Labour Economics* 59 (C), S. 123–138
- Fackler, D. / Mueller, S. / Stegmaier, J.** (2021): Explaining Wage Losses after Job Displacement: Employer Size and Lost Firm Wage Premiums, in: *Journal of the European Economic Association* (im Erscheinen)
- Frodermann, C. / Grunau, P. / Haas G.-C. / Müller D.** (2021a): Homeoffice in Zeiten von Corona. Nutzung, Hindernisse und Zukunftswünsche, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 5/2021, Nürnberg
- Frodermann, C. / Grunau, P. / Wanger, S. / Wolter, S.** (2021b): Nine to Five war gestern: In der Pandemie haben viele Beschäftigte ihre Arbeitszeiten verlagert, in: IAB-Forum, 20. 07. 2021, <https://www.iab-forum.de/nine-to-five-war-gestern-in-der-pandemie-haben-viele-beschaeftigte-ihre-arbeitszeiten-verlagert>
- Gangl, M.** (2004): Welfare States and the Scar Effects of Unemployment: A Comparative Analysis of the United States and West Germany, in: *American Journal of Sociology* 109 (6), S. 1319–1364
- Giddens, A.** (1984): *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge
- Giuliano, P. / Spilimbergo, A.** (2014): Growing up in a Recession, in: *Review of Economic Studies* 81 (2), S. 787–817
- Grabka, M. / Braband, C. / Göbler, K.** (2020): Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession, in: *DIW Wochenbericht* 45/2020, S. 841–847
- Grunau, P. / Haas, G.-C.** (2021): Homeoffice in der Corona-Krise: Vorbehalte haben abgenommen, in: IAB-Forum, 14. 06. 2021, <https://www.iab-forum.de/homeoffice-in-der-corona-krise-vorbehalte-haben-abgenommen>
- Herzog-Stein, A. / Nüß, P. / Peede, L. / Stein, U.** (2021): Germany's Labour Market in Coronavirus Distress – New Challenges to Safeguarding Employment, Hans-Böckler-Stiftung: IMK Working Paper No. 209, Düsseldorf
- Hogan, D.** (1981): *Transitions and Social Change: The Early Lives of American Men*, New York
- Hohendanner, C.** (2018): Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag: Reichweite, Risiken und Alternativen, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 16/2018, Nürnberg
- Hohendanner, C.** (2021): Befristungen im zweiten Jahr in Folge rückläufig, in: IAB-Forum, 26. 04. 2021, <https://www.iab-forum.de/befristungen-im-zweiten-jahr-in-folge-ruecklaeufig>
- Hohendanner, C. / Bellmann, L.** (2006): Interne und externe Flexibilität, in: *WSI-Mitteilungen* 59 (5), S. 241–246, https://www.wsi.de/data/wsimit_2006_05_hohendanner.pdf
- Hövermann, A. / Kohlrausch, B.** (2020): Soziale Ungleichheit und Einkommenseinbußen in der Corona-Krise – Befunde einer Erwerbstätigenbefragung, in: *WSI-Mitteilungen* 73 (6), S. 485–492, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-soziale-ungleichheit-und-einkommenseinbuessen-in-der-corona-krise-28630.htm>
- IWH (Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle)** (2021): IWH-Insolvenztrend: Trendanstieg bei Insolvenzen gestoppt; Insolvenzwelle auch nach Rückkehr zur Antragspflicht unwahrscheinlich, Pressemitteilung 13/2021, Halle (Saale)
- Kaufman, B.** (2013): *The Economic Organization of Employment: Systems in Human Resource Management and Industrial Relations*, in: Grandori, A. (Hrsg.): *Handbook of Economic Organization. Integrating Economic and Organization Theory*, Cheltenham, S. 289–311
- Keller, B. / Seifert, H.** (2007): Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, in: Keller, B. / Seifert, H. (Hrsg.): *Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken*, Berlin, S. 11–25
- Keller, B. / Seifert, H.** (2008): Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung, Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO-Diskurs April 2008, Bonn
- Koebe, J. / Samtleben, C. / Schrenker, A. / Zucco, A.** (2020): Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW aktuell 48, Berlin
- Köhler, C. / Struck, O. / Grotheer, M. / Krause, A. / Krause, I. / Schröder, T.** (2008): Offene und geschlossene Beschäftigungssysteme. Determinanten, Risiken und Nebenwirkungen, Wiesbaden
- Kritikos, A. S. / Graeber D. / Seebauer, J.** (2020): Corona-Pandemie wird zur Krise für Selbständige, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW aktuell 47, Berlin
- Kronauer, M. / Linne, G.** (2005): *Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*, Berlin
- Kubis, A.** (2021): IAB-Stellenerhebung 1/2021: Betriebe sind bei Neueinstellungen weiter zurückhaltend, in: IAB-Forum, 11. 05. 2021, <https://www.iab-forum.de/iab-stellenerhebung-1-2021-betriebe-sind-bei-neueinstellungen-weiter-vor-sichtig>
- Mannheim, K.** (1928/1929): Das Problem der Generationen, in: *Kölner Vierteljahreshefte für Soziologie* 7 (1928), S. 157–185 und (1929), S. 309–330
- Mayer, K. U. / Blossfeld, H.-P.** (1990): Die gesellschaftliche Konstruktion sozialer Ungleichheit im Lebensverlauf, in: Berger, P. A. / Hradil, S. (Hrsg.): *Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile*, Göttingen, S. 297–318
- Mhango M. / Dzobo, M. / Chitungo, I. / Dzinamarira, T.** (2020): COVID-19 Risk Factors Among Health Workers: A Rapid Review, in: *Safety and Health at Work* 11 (3), S. 262–265
- Misik, R.** (2021): Sozialstaat: automatisch stabil, in: *Arbeit und Wirtschaft* 1/2021, S. 12–13
- Nienhüser, W.** (2000): Personalwirtschaftliche Wirkungen unausgewogener betrieblicher Altersstrukturen, in: George, R. / Struck, O. (Hrsg.): *Generationenaustausch im Unternehmen*, München/Mehring, S. 55–70
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (2021a): *Strengthening Economic Resilience Following the COVID-19 Crisis. A Firm and Industry Perspective*, Paris
- OECD** (2021b): *Employment Outlook 2021*, Paris
- Oevermann, U.** (2006): Wissen, Glauben, Überzeugung. Ein Vorschlag zu einer Theorie des Wissens aus krisentheoretischer Perspektive, in: Tänzler, D. / Knoblauch, H. / Soeffner, H. G. (Hrsg.): *Neue Perspektiven der Wissenssoziologie*, Konstanz, S. 79–118
- Offe, C.** (2000): Der Niedriglohnsektor und das „Modell Deutschland“ in: Schupp, J. / Solga, H. (Hrsg.): *Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnsektors in Deutschland*, Berlin, S. 1–19
- Oreopoulos P. / Page M. / Stevens A. H.** (2008): The Intergenerational Effects of Worker Displacement, in: *Journal of Labor Economics* 26 (3), S. 455–483
- Oreopoulos, P. / von Wachter, T. / Heisz, A.** (2012): The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession, in: *American Economic Journal: Applied Economics* 4 (1), S. 1–29
- Pusch, T. / Seifert, H.** (2021): Stabilisierende Wirkungen durch Kurzarbeit, in: *Wirtschaftsdienst* 101 (2), S. 99–105
- Rat der Arbeitswelt** (2021): *Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel*, Berlin
- Russell, H. / Leschke, J. / Smith, M.** (2020): Balancing Flexibility and Security in Europe? The Impact of Unemployment on Young Peoples' Subjective Well-Being, in: *European Journal of Industrial Relations* 26 (3), S. 243–261
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2020): *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten 2020/21*, Wiesbaden
- Sanghera, J. / Pattani, N. / Hashmi, Y. / Varley, K. / Cheruvu, M. / Bradley, A. / Burke, J.** (2020): The Impact of SARS-CoV-2 on the Mental Health of Healthcare Workers in a Hospital Setting – A Systematic Review, in: *Journal of Occupational Health* 62 (1), S. 1–16
- Schmieder, J. F. / von Wachter, T. / Bender, S.** (2012): The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over 20 years, in: *Quarterly Journal of Economics* 127 (2), S. 701–752
- Schmieder, J. F. / von Wachter, T. / Heining, J.** (2020): The Costs of Job Displacement over the Business Cycle and Its Sources: Evidence from Germany (Mimeo)
- Schröder, C. / Entringer, T. / Goebel, J. / Grabka, M. M. / Graeber, D. / Kröger, H. / Kroh, M. / Kühne, S. / Liebig, S. / Schupp, J. / Seebauer, J. / Zinn, S.** (2020): Vor dem Covid-19-Virus sind nicht alle Erwerbstätigen gleich, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW aktuell 41, Berlin
- Schulze, G.** (2011): *Krisen: Das Alarmdilemma*, Frankfurt a. M.
- Schwandt, H. / von Wachter, T.** (2019): Unlucky Cohorts: Estimating the Long-Term Effects of Entering the Labor Market in a Recession in Large Cross-Sectional Data Sets, in: *Journal of Labor Economics* 37 (S1), S. 161–198
- Seifert, H. / Struck, O.** (2009): Arbeitsmarkt und Sozialpolitik – Flexibilität benötigt Sicherheit, in: Seifert, H. / Struck, O. (Hrsg.): *Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit*, Wiesbaden, S. 63–97
- Shavit, Y. / Müller, W.** (1998): *From School to Work. A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations*, Oxford

- Sowa, F. / Zapfel, S.** (2015): Aktivierung als globales Modell der Weltpolitik? Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Arbeitsmarktpolitik in europäischen Wohlfahrtsstaaten, in: Sozialer Fortschritt 64 (3), S. 47–54
- Struck, O.** (2004): Generationen als zeitdynamische Strukturierung von Gesellschaften und Organisationen, in: Szydlik, M. (Hrsg.): Generation und Ungleichheit, Wiesbaden, S. 51–76
- Struck, O.** (2006): Flexibilität und Sicherheit. Empirische Befunde, theoretische Konzepte und institutionelle Gestaltung von Beschäftigungsstabilität, Wiesbaden
- Struck, O.** (2010): Flexibilität als Problem, in: Sozialer Fortschritt 59 (12), S. 291–296
- Struck, O. / Wolff, R. / Osiander, C. / Senghaas, M. / Stephan, G.** (2021): Justice Perceptions of Occupational Training Subsidies: Findings from a Factorial Survey (Mimeo)
- Umkehrer, M.** (2019): Heterogenous Effects of Entering the Labor Market During a Recession – New Evidence from Germany, in: CESifo Economic Studies 65 (2), S. 177–203
- Vobruba, G.** (2019): Die Gesellschaft der Leute – Kritik und Gestaltung der sozialen Verhältnisse, Wiesbaden
- von Wachter, T.** (2020): The Persistent Effects of Initial Labor Market Conditions for Young Adults and Their Sources, in: Journal of Economic Perspectives 34 (4), S. 168–194
- Walwei, U.** (2014): Times of Change: What Drives the Growth of Work Arrangements in Germany, in: Journal for Labour Market Research 47 (3), S. 183–204
- Walwei, U.** (2020): Arbeitsmarkt vor alten und neuen Herausforderungen: Die Covid-19-Pandemie und was kommt danach?, in: Sozialer Fortschritt 69 (11), S. 749–770
- Wilthagen, T.** (2002): Managing Social Risks with Transitional Labour Markets, in: Mosley, H. / O'Reilly, J. / Schömann, K. (Hrsg.): Labour Markets, Gender and Institutional Change: Essays in Honour of Günther Schmid, Cheltenham u. a. O., S. 264–289
- Wolter, M. I. / Mönnig, A. / Maier, T. / Schneemann, C. / Steeg, S. / Weber, E. / Zika, G.** (2021): Langfristige Folgen der Covid-19-Pandemie für Wirtschaft, Branchen und Berufe, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Forschungsbericht 2/2021, Nürnberg

Wößmann, L. (2020): Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona-bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können, in: ifo Schnelldienst 73 (6), S. 38–44

AUTOREN

OLAF STRUCK, Prof. Dr. habil., lehrt Arbeitswissenschaft an der Universität Bamberg. Arbeitsschwerpunkte: Arbeit, Beruf, Wirtschaft, Bildung.

@ olaf.struck@uni-bamberg.de

MATTHIAS DÜTSCH, Dr. rer. pol., Wissenschaftlicher Oberrat, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (insbesondere zu Niedrig- und Mindestlöhnen), quantitative Methoden.

@ duetsch.matthias@baua.bund.de

DANIEL FACKLER, Dr. rer. pol., Dozent für Wirtschaftswissenschaften an der Europäischen Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktökonomik und -politik, quantitative Methoden.

@ fackler@eada.uni-frankfurt.de

CHRISTIAN HOHENDANNER, Dr. rer. pol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsbereich Betriebe und Beschäftigung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, Personalpolitik, quantitative Methoden.

@ christian.hohendanner@iab.de