INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Online Magazin IAB-Forum

„Short-Time Compensation wird in den USA zu wenig genutzt“

27. Juni 2023 | Jutta Winters



Während der Corona-Pandemie versuchten auch Länder außerhalb der EU mit teils sehr unterschiedlichen Formen der „Kurzarbeit“ die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt abzufedern. Die Vereinigten Staaten konzentrierten sich auf die „Short-Time Compensation“ und auf das „Paycheck Protection Program“. Im Interview skizziert Till von Wachter, Professor für Ökonomie an der University of California, diese Instrumente, ihre Umsetzung in der Pandemie und diskutiert, welche Lehren daraus gezogen werden können.

Welche Programme haben die USA während der Covid-19-Pandemie eingesetzt, um die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Beschäftigen abzufedern?

Während der Covid-19-Pandemie gab es in den USA zwei Programme, die sich in erster Linie auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen konzentrierten: die Short-Time Compensation (STC) und das Paycheck Protection Program (PPP). Im Rahmen des STC-Programms können Beschäftigte, deren Arbeitszeit

um 10 bis 60 Prozent gekürzt wird, anteilige Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen.

Im Rahmen von PPP wurden Kleinunternehmen niedrigverzinste Darlehen gewährt, um das vor der Pandemie gezahlte Lohn- und Beschäftigungsniveau zu erhalten. Die Darlehen konnten erlassen werden, wenn 60 Prozent der Erlöse die Lohnkosten deckten.

Darüber hinaus erweiterten die USA die Anspruchsvoraussetzungen für die Arbeitslosenversicherung und erhöhten sowohl die Leistungen auf bis zu 600 US-Dollar pro Woche als auch die Dauer um zusätzliche 53 Wochen. Obwohl das politische Ziel der Arbeitslosenversicherung nicht in erster Linie in der Erhaltung von Arbeitsplätzen liegt, erwarteten Beschäftigte, die während der Pandemie arbeitslos waren, in der Regel eine rasche Rückkehr in Beschäftigung. Viele kehrten schließlich zu ihrem früheren Betrieb zurück. Durch die Aufstockung der Leistungen wurde auch der teilweise Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung subventioniert, wenn die Beschäftigten ihre Arbeitszeit bei ihrem derzeitigen oder einem anderen Arbeitgeber reduzierten.

Wann wurden diese beiden Programme eingeführt?

In den USA ist Short-Time Compensation ein optionales Programm, das von 27 der 50 Bundesstaaten als Teil ihrer Arbeitslosenversicherung genutzt wird. Es wurde erstmals 1978 in Kalifornien eingeführt und 1992 auf Bundesebene in Kraft gesetzt. Im November 2022 verfügten 27 Bundesstaaten über dauerhafte, funktionierende STC-Programme. Wyoming war der einzige Staat, der STC erst während der Pandemie einführte.

Das Paycheck Protection Program wurde während der Pandemie als befristete Regelung eingeführt und in drei Tranchen von der US-Regierung im Gesamtumfang von fast einer Billion US-Dollar ausgegeben: Sie stellte im April 2020 349 Milliarden US-Dollar zur Verfügung, 320 Milliarden zwischen April und Juni 2020 und 284 Milliarden zwischen Dezember 2020 und Mai 2021.

> In den USA ist Short-Time Compensation ein optionales Programm, das von 27 der 50 Bundesstaaten genutzt wird.

Was sind die Ziele der Regelungen?

Short-Time Compensation ist eine Alternative zu Entlassungen für Unternehmen, die einen Rückgang der verfügbaren Arbeit verzeichnen. STC erhält die Arbeitsplätze von Beschäftigten und die ausgebildeten Arbeitskräfte von Betrieben in Zeiten geringerer Wirtschaftsaktivität. Indem Unternehmen die Möglichkeit gegeben wird, die Arbeitszeit einer größeren Gruppe von

Beschäftigten zu reduzieren, soll die dauerhafte Entlassung einer kleineren Gruppe von Beschäftigten verhindert werden.

Das Paycheck Protection Program (PPP) sollte kleinen Unternehmen eine Cashflow-Unterstützung bieten, die sie benötigten, um ihre Lohnsumme aufrechtzuerhalten, entlassenes Personal wieder einzustellen und anfallende Gemeinkosten zu decken. Wenn der Betrieb seine Lohnsumme konstant hielt, wurde der Teil des PPP-Darlehens erlassen, der für die Deckung der Lohnkosten, der Zinsen für Hypothekenschulden, der Miete und der Versorgungskosten verwendet wurde.

Wie hat sich die Höchstdauer des Leistungsbezugs während der Covid-19-Krise verändert?

In der Regel haben STC-Anspruchsberechtigte für bis zu 52 Wochen Anspruch auf Leistungen, wobei die tatsächliche Höchstdauer von Staat zu Staat variiert. Da die Höhe der STC-Leistungen dieselbe ist wie die der Arbeitslosenversicherung, betraf die Verlängerung der Leistungen während der Pandemie auch die STC-Anspruchsberechtigten. Um Anreize für die Inanspruchnahme des Programms während der Pandemie zu schaffen, erstattete die Bundesregierung den Bundesstaaten bis zu 26 Wochen lang die vollen Kosten für STC.

Für PPP-Darlehen konnten anspruchsberechtigte Kleinunternehmen zwei getrennte Darlehen beantragen und entweder innerhalb von 10 Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums einen Antrag auf Erlass der Rückzahlung stellen oder 10 Monate nach der ursprünglichen Auszahlung das Darlehen zurückzahlen.

Was sind die Kriterien für die Inanspruchnahme der Regelung und wie wurden sie geändert?

Um Anspruch auf STC-Leistungen zu haben, muss ein Unternehmen der zuständigen staatlichen Behörde einen Plan zur Genehmigung vorlegen, aus dem hervorgeht, dass es die Arbeitszeit der betroffenen Beschäftigten um 10 bis 60 Prozent reduziert hat und weiterhin Kranken- und Rentenversicherungsleistungen übernimmt.

Um STC-Leistungen zu beziehen, müssen die Beschäftigten außerdem Anspruch auf reguläre Arbeitslosenversicherung haben. Die Anforderungen der staatlichen Arbeitslosenversicherung sind unterschiedlich. In der Regel muss eine anspruchsberechtigte Person eine Mindesteinkommensgrenze erfüllen und aktiv nach Arbeit suchen. Unter anderem aufgrund der Mindesteinkommensgrenzen haben Erwerbstätige mit geringerem Verdienst häufig keinen Anspruch auf Leistungen.

Während der Covid-19-Krise räumte die Bundesgesetzgebung den Bundesstaaten einen Ermessensspielraum bei der Durchsetzung der Anforderungen für die Arbeitssuche ein, erweiterte die Anspruchsberechtigung auf Selbstständige und ermöglichte es Unternehmen, zuvor entlassene Beschäftigte im Rahmen von STC auf Teilzeitbasis wieder einzustellen.

Um Anspruch auf ein PPP-Darlehen zu haben, darf ein Unternehmen in der Regel nicht mehr als 500 Beschäftigte haben. Unternehmen können sich jedoch auch über andere von der Small Business Administration festgelegte Kriterien qualifizieren. Die Bundesregierung richtete die PPP-Darlehen gezielt an kleine Unternehmen und passte die Anforderungen an, um große vermögende Unternehmen auszuschließen.

Wurde im Zuge der Pandemie auch die Höhe der Leistungen angepasst?

Die Höhe der STC-Leistungen hängt in erster Linie von früheren Einkünften ab und ist in der Regel nicht von individuellen demografischen Merkmalen oder Eigenschaften abhängig. Vor der Pandemie lag die durchschnittliche Ersatzleistung in Kalifornien bei 41 Prozent, aber mit den Zuschlägen von 600 US-Dollar-pro Woche stieg die Ersatzleistung auf 162 Prozent.

> Die US-Regierung richtete die PPP-Darlehen gezielt an kleine Unternehmen und passte die Anforderungen an, um große vermögende Unternehmen auszuschließen.

Wie stark wurden die Programme genutzt?

Die STC-Anträge machten in der Spitze im Jahr 2020 etwa 4,9 Prozent aller Arbeitslosenversicherungsanträge aus, bei denen STC verfügbar war, und 1,9 Prozent in der Spitze im Jahr 2021. In einigen wenigen Staaten – wie Michigan, Washington und Oregon – war der Anteil der STC-Anmeldungen an allen Arbeitslosenversicherungsanträgen noch deutlich höher, und bewegten sich dort in einer Bandbreite zwischen 25,8 und 41,9 Prozent. Im Jahr 2021 sanken diese Zahlen wieder und bewegten sich zwischen 2,4 Prozent bis 10,9 Prozent.

Für PPP schätzte die Cleveland Federal Reserve, dass etwa 70 Prozent der Kleinunternehmen ein Darlehen erhielten.

Wie werden die Programme finanziert?

Die STC-Leistungen werden in der Regel über staatliche Arbeitslosentreuhandfonds finanziert, die aus den von den Betrieben erhobenen Lohnsteuern gespeist werden. Den Beitrag, den ein Unternehmen zur Arbeitslosenversicherung zahlen muss, hängt davon ab, wie viele Beschäftigte es in der Vergangenheit entlassen und wie stark es Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Anspruch genommen hat (*experience rating*)

Im März 2020 verabschiedete der US-Kongress das CARES-Gesetz (Coronavirus Aid, Relief and Economic Security), das den Bundesstaaten mit bestehenden Programmen eine 100-prozentige Erstattung der Kosten für STC-Leistungen bis zu einer Höchstdauer von 26 Wochen gewährte. Es lag im Ermessen der Bundesstaaten, das „Experience Rating“ für die Inanspruchnahme von STC oder allgemeiner für die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung während der Pandemie auszusetzen.

Das CARES-Gesetz und die nachfolgenden Verlängerungen sahen auch eine vollständige Finanzierung der PPP-Darlehen durch die US-Regierung vor. Darlehen, deren Erlass abgelehnt wurde, wurden von dem verantwortlichen Betrieb bezahlt.

> Es lag im Ermessen der Bundesstaaten, das „Experience Rating“ für die Inanspruchnahme von STC oder allgemeiner für die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung während der Pandemie auszusetzen..

Gibt es Maßnahmen um Missbrauch und Mitnahmeeffekten durch Unternehmen vorzubeugen, die eigentlich keine finanzielle Unterstützung benötigen?

Die steuerliche Behandlung von Short-Time-Compensation-Leistungen ist dieselbe wie die der traditionellen Arbeitslosenversicherung: Die Staaten erheben von den Betrieben Lohnsteuer zu einem Satz, der von der Inanspruchnahme des Arbeitslosengeldes durch das Unternehmen abhängt.

Während der Pandemie entschieden mehrere Staaten, die Betriebe von dieser Form des „Experience Ratings“ auszunehmen, so dass die Steuern nicht an die Höhe der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld gekoppelt waren. Dies lag zum einen Teil daran, dass die Bundesregierung für die STC-Leistungen aufkam, zum anderen Teil daran, dass ein Missbrauch in einem rezessiven Umfeld weniger wahrscheinlich war.

PPP war ein relativ ungezieltes Programm und wurde dafür kritisiert, dass es Gelder an Unternehmen auszahlte, die keine finanzielle Unterstützung benötigten. Eine Schätzung der Auswirkungen des PPP-Programms ergab, dass nur 23 bis 34 Prozent der PPP-Gelder an Beschäftigte gingen, die ansonsten ihren Arbeitsplatz verloren hätten.

Hat das Unterstützungssystem Ihrer Meinung nach die notwendigen Reallokationsprozesse in der Wirtschaft verlangsamt?

Es ist unwahrscheinlich, dass eine der beiden Maßnahmen die Reallokation verhindert hat, denn die pandemiebedingtenRezession war eine absolute Ausnahmesituation. Tatsächlich war der Anteil der Arbeitslosen, die zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehrten, höher als in früheren Rezessionen, und die Anzahl an Branchenwechseln war niedriger.

Besteht für die Betriebe ein finanzieller Anreiz, ihren Beschäftigten während des Leistungsbezugs eine betriebliche Weiterbildung anzubieten?

Weder STC noch PPP boten explizite finanzielle Anreize für betriebliche Weiterbildungen. Im Rahmen von STC können Beschäftigte jedoch an einer Weiterbildung teilnehmen, während sie nicht Vollzeit arbeiten.

> Auch wenn STC nur in begrenztem Umfang in Anspruch genommen wurde, hat die Maßnahme dennoch wirksam dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu erhalten und die Löhne zu stabilisieren.

Gab es Anreize für Leistungsbeziehende, sich einen neuen Arbeitsplatz zu suchen?

Nach den Regeln des Programms werden STC-Anspruchsberechtigte davon abgehalten, sich einen neuen Arbeitsplatz zu suchen und müssen ihrem Betrieb weiterhin zur Verfügung stehen, um bei Bedarf ihre Vollzeitbeschäftigung wieder aufnehmen zu können.

Wie beurteilen Sie die allgemeine Wirksamkeit der STC- und PPP-Regelungen?

Auch wenn STC nur in begrenztem Umfang in Anspruch genommen wurde, hat die Maßnahme dennoch wirksam dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu erhalten und die Löhne zu stabilisieren. Da die Verwaltung und der geringe Bekanntheitsgrad des Programms in der Vergangenheit eine Herausforderung darstellten, bot die US-Regierung den beteiligten Staaten Zuschüsse an, um ihr Instrumentarium während der Pandemie und für künftige Rezessionen zu optimieren.

Trotz des erheblichen Mitnahmeeffekts trug PPP dazu bei, die Auswirkungen der Pandemie auf die Beschäftigung etwas abzufedern. Die Verwaltung und Überwachung der Maßnahme durch die US-Regierung stellte jedoch eine Herausforderung dar; das Programm wurde wegen der eingeschränkten Prüfung des Darlehenserlasses kritisiert.

Wann liefen die während der Pandemie eingeführten Sonderregelungen aus? Und wie wurde das begründet?

Für das STC-Programm endete die Rückerstattung durch den Bund am 31. Dezember 2020. Dies steht im Einklang mit früheren Rezessionen, als die US-Regierung vorübergehend einsprang, um die Staaten bei der Bewältigung von Rezessionen zu unterstützen und Anreize für die Nutzung des STC-Programms zu schaffen. Andere Sonderregelungen, wie der vorübergehende Verzicht auf den Einfluss von STC auf das Experience Rating eines Unternehmens, variierten je nach Staat.

Die Verlängerung der Dauer der Arbeitslosenversicherung durch die US-Regierung endete wie in der ursprünglichen Ermächtigung vorgesehen am 4. September 2021. Die Leistungen wurden aufgrund des politischen Drucks im Gefolge der gestiegenen Inflation und der Befürchtung, dass die Zahlung von Arbeitslosengeld die Motivation zur Arbeitssuche mindert, nicht weiter verlängert.

> Es ist bekannt, dass Unternehmen systematisch die Rechtmäßigkeit des Anspruchs ihrer Beschäftigten auf Arbeitslosenunterstützung anfechten, weil sie die Auswirkungen auf ihren Lohnsteuersatz fürchten.

Gibt es eine politische Debatte über das Element des Experience Ratings in der Regelung?

Der derzeitige Grad des Experience Ratings ist unvollkommen, d. h. der Lohnsteuersatz eines Unternehmens steigt mit der Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur bis zu einem bestimmten Höchstwert. Dies schränkt die Fähigkeit des Systems ein, seine Finanzierung über den Wirtschaftskreislauf hinweg automatisch auszugleichen und führt zu anhaltenden Quersubventionen zwischen Branchen und Unternehmen. Gleichzeitig ist bekannt, dass Unternehmen die Rechtmäßigkeit des Anspruchs ihrer Beschäftigten auf Arbeitslosengeld systematisch anfechten, weil sie die Auswirkungen auf ihren Lohnsteuersatz fürchten. Ein unvollkommenes Experience Rating trägt dazu bei, diesen Anreiz zu begrenzen.

Welche Lehren lassen sich aus dem Einsatz von STC und PPP während der Covid-19-Krise in den USA ziehen?

Der Einsatz und die Wirksamkeit von STC-Programmen in den USA muss noch weiter untersucht werden. Erfahrungen aus anderen Ländern deuten darauf hin, dass dieses Programm das Potenzial hat, Arbeitsplätze zu erhalten, Löhne während vorübergehender Krisen zu stabilisieren, auf diese Weise die Wirtschaft anzukurbeln und eine Überlastung des Arbeitsmarktes zu verhindern. STC wird in den USA zu wenig genutzt. Konzertierte Bemühungen der Regierungen der Bundesstaaten und der Unternehmensverbände und Arbeitgeberverbände, Betriebe für das Programm zu sensibilisieren, könnten die Inanspruchnahme des Programms verbessern.

Literatur

Bell, Alex; Hedin, Thomas J.; Schnorr, Geoffrey; von Wachter, Til (2020): An Analysis of Unemployment Insurance Claims in California During the COVID-19 Pandemic.

Borawski, Garrett; Schweitzer, Marc E. (2021): Which Industries Received PPP Loans?.

Autor, David; Cho, David; Crane, Leland D.; Goldar, Mita; Lutz, Byron; Montes, Joshua; Peterman, William B.; Ratner, David; Villar, Daniel; Yildirmaz, Ahu (2022): The $800 Billion Paycheck Protection Program: Where Did the Money Go and Why Did It Go There? Journal of Economic Perspectives, 36(2), 55–80.

Rodriguez, Gustavo; Segal, Kara; von Wachter, Til (2022): Short-Time Compensation in the U.S. and California from 2000 to 2022: A Descriptive Analysis of Program Incidence and Worker Outcomes.

doi: 10.48720/IAB.FOO.20230627.01

Zitationshinweis

Jutta Winters (2023): „Short-Time Compensation wird in den USA zu wenig genutzt“ , In: Online Magazin IAB-Forum 27. Juni 2023, https://iab-forum.de/short-time-compensation-wird-in-den-usa-zu-wenig-genutzt/, Abrufdatum: 27. May 2026

Lizenzhinweis

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