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

Online Magazin IAB-Forum

Kurzarbeit in der Corona-Krise: Längere Bezugsdauer bei Qualifizierung der Beschäftigten

6. Juli 2020 | Enzo Weber

Kurzarbeit darf kein Dauerzustand sein. Gleichwohl gibt es in der gegenwärtigen Ausnahmesituation triftige Gründe dafür, die maximale Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld zu verlängern. Eine längere Bezugsdauer sollte aber unbedingt mit einer stärkeren Qualifizierung der in Kurzarbeit befindlichen Beschäftigten verbunden sein. Entsprechende Regelungen lassen sich durchaus so ausgestalten, dass sie für die betroffenen Betriebe praktikabel sind.

Das Kurzarbeitergeld dient dazu, die Wirkungen vorübergehender Konjunkturschocks auf den Arbeitsmarkt abzufangen. Es hilft Betrieben, ihre Arbeitskräfte über die Rezession hinweg zu halten. Kurzarbeit darf aber kein Dauerzustand werden. Deshalb ist die Bezugsdauer derzeit auf zwölf Monate begrenzt.

Wie teuer Kurzarbeit sein kann, zeigt sich in der aktuellen Krise sehr deutlich: Selbst eine Rücklage von 26 Milliarden Euro, wie sie die Bundesagentur für Arbeit noch zu Jahresanfang hatte, wird nicht einmal für das laufende Jahr reichen. Auch dürften – gerade bei erleichterten Voraussetzungen und großzügigeren Leistungen – erhebliche Mitnahmeeffekte auftreten.

Dennoch erscheint eine Verlängerung angesichts der gegenwärtigen Ausnahmesituation unumgänglich. Dafür sprechen die folgenden Überlegungen:

1. Auch im Jahr 2009 war der Höhepunkt der Kurzarbeit im zweiten Quartal erreicht. Selbst als im Jahr 2010 das Bruttoinlandsprodukt wieder stark zulegte, lag das Ausmaß der Kurzarbeit noch immer bei über einem Drittel des Vorjahresniveaus. Im Frühjahr 2010 wurde Kurzarbeit in gut 360.000 Fällen schon länger als zwölf Monate in Anspruch genommen. Es dauert eine Weile, sich aus einem tiefen Tal wieder herauszuarbeiten. Und das aktuelle Rezessionstal ist das mit Abstand tiefste seit Bestehen der Bundesrepublik.
2. Betroffen sind viele Branchen, von der Gastronomie über das Verkehrswesen bis zur Industrie, wie etwa Britta Gehrke und Enzo Weber in einem aktuellen Beitrag für das IAB-Forum ausführen. Es geht keineswegs nur um die direkt vom Shutdown betroffenen Bereiche.
3. Die Kurzarbeiterzahlen gehen daher trotz der mittlerweile erfolgten Öffnungen nur sehr langsam zurück, wie etwa Zahlen des German Internet Panels der Universität Mannheim zeigen. Zudem liegt der Arbeitsausfall pro Kurzarbeiter deutlich höher als früher (lesen Sie dazu auch einen aktuellen Beitrag von Thomas Kruppe und Christopher Osiander im IAB-Forum).
4. Auch wenn die Öffnungen weit vorangeschritten sind, werden bestimmte Einschränkungen noch auf längere Zeit bestehen bleiben, etwa im Kultur- und Veranstaltungsbereich. Zudem ist eine zweite Infektionswelle mit erneuten regionalen oder flächendeckenden Shutdowns nach wie vor nicht auszuschließen.
5. Viele Branchen rutschten zwar erst im März in die Rezession. Der weltwirtschaftlich getriebene Abschwung der deutschen Industrie setzte aber bereits Mitte 2018 ein. Und er könnte mit Blick auf die Weltwirtschaft und die Infektionsdynamik in einigen Ländern noch länger anhalten.
6. Regeln für Kurzarbeit sollten grundsätzlich transparent und verlässlich gestaltet sein (lesen Sie dazu auch einen 2019 erschienenen Gastbeitrag von Enzo Weber für DIE WELT). In wirtschaftlichen Ausnahmesituationen können großzügigere Regelungen für eine begrenzte Zeit aber sinnvoll sein, wie auch Brigitte Hochmuth und Britta Gehrke in einer aktuellen Studie unterstreichen. Sie tragen nicht nur dazu bei, Entlassungen zu vermeiden, sondern auch die Liquidität der Betriebe zu sichern – was in der aktuellen Situation von besonderer Bedeutung ist.

Kurzarbeit sollte nicht den notwendigen Strukturwandel verzögern

Kurzarbeit hat sich zwar gerade bei vorübergehenden Schocks von außen als probates Mittel erwiesen. Sie ist aber keineswegs ohne Risiken und Nebenwirkungen. Liegen die Probleme in der Wirtschaft selbst, sind etwa Geschäftsmodelle oder Produktionsweisen überholt, so kann Kurzarbeit

den notwendigen Strukturwandel verzögern. Am Ende könnten die Jobs in der vorhandenen Form ohnehin nicht gehalten werden, Anpassungsprobleme würden sich über die Zeit noch verschärfen.

Nun ist die plötzlich hereingebrochene Corona-Krise zu einem wesentlichen Teil ein Lehrbuchbeispiel für einen von außen kommenden Schock. Zugleich erfolgt mit der digitalen und ökologischen Transformation jedoch ein starker struktureller und technologischer Wandel. Christian Hutter und Enzo Weber argumentieren in einem aktuellen Beitrag für den Wirtschaftsdienst, dass sich dieser Wandel in einer transformativen Rezession entladen könnte. Insofern geht es in der Corona-Krise um weit mehr als nur um vorübergehende Schließungen einzelner Branchen.

Das bedeutet, dass notwendige Entwicklungsprozesse gerade bei langer Kurzarbeit auch verschleppt werden können. Ist eine länger anhaltende Kurzarbeit dennoch nötig, so sollte die Zeit deshalb unbedingt für Qualifizierung und Fortentwicklung der Kompetenzen der Beschäftigten genutzt werden. Die Möglichkeit der Verlängerung über zwölf Monate hinaus sollte genau daran geknüpft werden.

Allerdings hat nicht zuletzt das Beispiel der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 gezeigt, dass Qualifizierung und Kurzarbeit in der Praxis nicht immer ohne Weiteres zu vereinbaren sind. Denn einerseits sind die Geschäftsaussichten in einer Krise unsicher, zum anderen ist die Koordination von Arbeitsabläufen und Weiterbildungsmaßnahmen mitunter schwierig. Aktuell können auch die coronabedingten Einschränkungen bei Betrieben und Weiterbildungsträgern zu Komplikationen führen.

Hier geht es jedoch um eine Anhebung der Zwölfmonatsgrenze, also nur um Kurzarbeit von mehr als einem Jahr. Sicherlich bleiben auch hier Unsicherheiten. Dennoch dürften Planung und Organisation von Qualifizierung deutlich besser möglich sein, wenn die Kurzarbeit schon länger anhält, als dies bei kurzfristigen Ausfällen der Fall ist.

Kurzarbeit und Qualifizierung verbinden

Eine möglichst hohe organisatorische Flexibilität müsste bei der Regelung gleichwohl gewährleistet werden. So sollte nicht verlangt werden, dass die gesamte Zeit der Kurzarbeitsverlängerung mit Qualifizierungsmaßnahmen gefüllt wird, sondern nur der überwiegende Teil. In begrenztem Umfang könnten auch Qualifizierungszeiten anerkannt werden, die vor Erreichen der Zwölfmonatsgrenze liegen, um keine Fehlanreize zu setzen, die zu einem Aufschub von Maßnahmen führen.

Kurzarbeit kann derzeit dann für Qualifizierungen genutzt werden, wenn überwiegend Inhalte vermittelt werden, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verwertbar sind. Denkbar wäre, diese Bedingung hier nicht zwingend für jede Einzelmaßnahme zu stellen, sodass es Flexibilität gäbe, auch eher betriebsspezifische Qualifizierungen anzurechnen. Dies dürfte aber nur einen beschränkten Umfang ausmachen.

Bei den Maßnahmen insgesamt müssten weiterhin allgemein verwertbare Inhalte überwiegen, denn die zusätzliche Flexibilität wäre gegen das Risiko von Mitnahmeeffekten abzuwägen. Die Teilnahme sollte in geeigneter Weise, etwa per Zertifikat, nachgewiesen werden. Eine Mindestdauer für die einzelnen Qualifizierungsmaßnahmen sollte es aber nicht geben, um keine unnötigen Hürden aufzubauen.

Zugleich könnte die bereits existierende Weiterbildungsberatung gerade kleinere Betriebe dabei unterstützen, Qualifizierungsmaßnahmen auszuwählen und zu planen. Schließlich könnte man sich Ausnahmen von den Qualifizierungsanforderungen für Einzelfälle vorbehalten, in denen tatsächlich keine praktikablen Qualifizierungsmöglichkeiten ersichtlich sind.

In einer deutlich abgeschwächten Variante könnte man nicht die Verlängerung selbst an Qualifizierung knüpfen, sondern nur Vergünstigungen wie etwa die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge. Das wäre natürlich nur dann möglich, wenn die Vergünstigungen selbst über den 31. Dezember 2020 hinaus gewährt werden.

Für die Qualifizierung während der Kurzarbeit könnte die Förderung der Weiterbildung Beschäftigter nach § 82 SGB III („Qualifizierungschancengesetz“) in Anspruch genommen werden. Diese sieht eine vollständige oder teilweise Übernahme von Lehrgangskosten (neben Zuschüssen zum Arbeitsentgelt) vor.

Für die Förderung gelten allerdings Voraussetzungen. So müssen der Berufsabschluss und die letzte Förderung mindestens vier Jahre zurückliegen, die Maßnahme mindestens 120 Stunden dauern, die berufliche Tätigkeit vom Strukturwandel betroffen sein oder die Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt werden. An den § 82 SGB III geknüpft ist auch die bestehende Möglichkeit der hälftigen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Diese würde relevant, wenn die derzeit bis Ende 2020 befristete vollständige Erstattung ausläuft.

Wie oben diskutiert, werden sich diese Bedingungen im Falle von Kurzarbeit oft nicht erfüllen lassen. Für kurzarbeitende Betriebe ist eine Kostenentlastung aber von offensichtlicher Bedeutung. Deshalb sollte geprüft werden, inwieweit die Fördervoraussetzungen bei einer Verlängerung der Kurzarbeit

und daran geknüpften Qualifizierungserfordernissen vorübergehend angepasst beziehungsweise flexibilisiert werden können.

Fazit

Eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld wird sich kaum vermeiden lassen. Noch bleibt aber genug Zeit, bis die Betriebe, die derzeit wegen Corona Kurzarbeit einsetzen, die bislang geltende Zwölfmonatsfrist ausgeschöpft haben (für Altfälle aus dem vergangenen Jahr gab es bereits eine Verlängerung). Diese Zeit sollte genutzt werden, um ein auch für die Betriebe praktikables Konzept zu erarbeiten, das eine längere Kurzarbeit ermöglicht und mit einer substanziellen Qualifizierung der betroffenen Beschäftigten verknüpft.

Literatur

Gehrke, Britta; Hochmuth, Brigitte (2019): Counteracting unemployment in crises: Non-linear effects of short-time work policy. In: The Scandinavian journal of economics.

Gehrke, Britta; Weber, Enzo (2020): Kurzarbeit, Entlassungen, Neueinstellungen: Wie sich die Corona-Krise von der Finanzkrise 2009 unterscheidet. In: IAB-Forum, 28.5.2020.

Hutter, Christian; Weber, Enzo (2020): Corona-Krise: die transformative Rezession. In: Wirtschaftsdienst, Vol. 100, No. 6, S. 429–431.

Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher (2020): Kurzarbeit in der Corona-Krise: Wer ist wie stark betroffen?. In: IAB-Forum, 30.6.2020.

Weber, Enzo (2019): Kurzarbeit neu denken. In: Die Welt vom 4.10.2019.

Zitationshinweis

Enzo Weber (2020): Kurzarbeit in der Corona-Krise: Längere Bezugsdauer bei Qualifizierung der Beschäftigten , In: Online Magazin IAB-Forum 6. Juli 2020, https://iab-forum.de/kurzarbeit-in-der-corona-krise-laengere-bezugsdauer-bei-qualifizierung-der-beschaeftigten/, Abrufdatum: 21. 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