



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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

2|2021 Zu Mindesthöhe und Qualifizierung beim Kurzarbeitergeld

Enzo Weber

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestags am 1.3.2021

Zu Mindesthöhe und Qualifizierung beim Kurzarbeitergeld

Enzo Weber

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Einleitung	6
2 Zum Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Sabine Zimmermann (Zwickau), Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Mindest- Kurzarbeitergeld zügig einführen“ (19/26526)	6
3 Zum Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Badum, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mehr Sicherheit für Beschäftigte im Wandel – Qualifizierungs-Kurzarbeit einführen“ (19/17521)	7
Literatur	9

Zusammenfassung

Die Stellungnahme bewertet die beiden Anträge (zu Mindest-Kurzarbeitergeld und Qualifizierungs-Kurzarbeit), die bei der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 1.3.2021 behandelt wurden. Im Vergleich zum ersten Antrag und zur aktuell geltenden Regelung bezüglich einer Erhöhung des Kurzarbeitergeldes für Geringverdiener wäre es – um Ungleichbehandlungen und Fehlanreize zu reduzieren – eher zu empfehlen, die Prozentsätze des Kurzarbeitergeldes nach Einkommen zu staffeln. Eine solche Regelung würde berücksichtigen, dass das Kurzarbeitergeld vom konkreten Arbeitszeitausfall abhängt.

Was Qualifizierungs-Kurzarbeit betrifft, würden öffentliche Investitionen in Weiterbildung nicht nur Risiken des Strukturwandels einer digitalen und ökologischen Transformation entgegenwirken, sie könnten auch über Lohn- und Beschäftigungseffekte und höhere Steuer- und Beitragseinnahmen zu erheblichen fiskalischen Rückflüssen führen und Kurzarbeitskosten erheblich reduzieren. Anzuraten sei, Kurzarbeit so eng wie möglich mit Qualifizierung zu verknüpfen, was ein Vorhalten möglichst flexibler Weiterbildungsformate, Beratungsangebote und finanzielle Anreize umfassen sollte. Auch ein Transformations-Kurzarbeitergeld (das mit längerfristiger Ausrichtung die Neuqualifizierung als Hauptziel hat) könne im Sinne der Weiterentwicklung von Kompetenzen im strukturellen Wandel sinnvoll sein – die Förderung käme aber durch die im Antrag genannten Voraussetzungen für einen Großteil der Beschäftigten in Deutschland nicht in Frage. Offener gestaltet wäre eine finanziell abgesicherte Neuqualifizierungsmöglichkeit für alle Beschäftigten. Das würde eine kollektive Beantragung nicht ausschließen; Gerade im Falle kollektiver Nutzung wäre es zudem sinnvoll – wie im Antrag genannt – Planungen auf betrieblicher Ebene heranzuziehen. Denkbar wäre auch ein Lohnersatz oberhalb der Höhe des Arbeitslosengeldes oder parallel dazu Prämien für die Weiterbildung für Arbeitslose (etwa ein Bildungsbonus).

Abstract

The statement evaluates the two motions (on minimum short-time allowance and qualification short-time allowance) that were discussed at the public hearing of the Committee on Labour and Social Affairs of the German Bundestag on 1 March 2021. Compared to the first proposal and the current regulation regarding an increase in short-time allowance for low-wage earners, it would be more advisable – in order to reduce unequal treatment and false incentives – to stagger the percentages of short-time allowance according to income. Such a regulation would take into account the fact that the short-time allowance depends on the actual loss of working time.

As far as qualification short-time work is concerned, public investments in further education would not only counteract risks of structural change of a digital and ecological transformation but could also lead to considerable fiscal returns via wage and employment effects and higher tax and contribution revenues and significantly reduce short-time work costs. It would be advisable to link short-time work as closely as possible with qualification, which should include the provision of as flexible as possible further training formats, advisory services, and financial incentives. A transitional short-time allowance (with a longer-term orientation and new qualifications as its main goal) could also be useful in terms of the further development of competences in structural change –

but the funding would not come into question for a large part of the employees in Germany due to the prerequisites mentioned in the motion. A more open design would be a financially secured opportunity for all employees to obtain new qualifications. This would not exclude a collective application; especially in the case of collective use, it would also make sense – as mentioned in the proposal – to use planning at company level. It would also be conceivable to have a wage replacement above the level of unemployment benefit or, parallel to that, premiums for further training for the unemployed (such as an education bonus).

1 Einleitung

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags hat beschlossen, am 1. März 2021 eine öffentliche Anhörung (im virtuellen Format) zu folgenden Anträgen durchzuführen:

- a) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Sabine Zimmermann (Zwickau), Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Mindest-Kurzarbeitergeld zügig einführen“ (Bundestag Drucksache [19/26526](#))
- b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Badum, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mehr Sicherheit für Beschäftigte im Wandel – Qualifizierungs-Kurzarbeit einführen“ (Bundestag Drucksache [19/17521](#)).

Prof. Dr. Enzo Weber war als Vertreter des IAB als Sachverständiger eingeladen und hat die folgende Stellungnahme abgegeben.

2 Zum Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Sabine Zimmermann (Zwickau), Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Mindest-Kurzarbeitergeld zügig einführen“ (19/26526)

In der Corona-Krise sind viele Branchen wie das Gastgewerbe oder der Kulturbereich betroffen, die sonst konjunkturellen Schwankungen weniger ausgesetzt sind. Hier liegt das Lohnniveau deutlich niedriger als in der typischerweise schwankungsanfälligen Industrie. Da das Einkommen bei Kurzarbeit auf 60 beziehungsweise 67 Prozent (im Umfang des Arbeitsausfalls) sinkt, ist es grundsätzlich nachvollziehbar, dieses Niveau in der laufenden Krise zu erhöhen. Dies dient auch der Sicherung der individuellen Einkommen und der Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Die oben genannten Branchen sind aber erst seit Mitte März 2020 von der Krise betroffen und konnten im Zuge der Lockerungen schnell wieder aufholen. Auch wenn es mit dem zweiten Lockdown wieder einen Rückschlag gibt, ist es fraglich, ob die geringverdienenden Beschäftigten in diesen Branchen überhaupt durch die derzeit gültige Regelung einer Erhöhung des Kurzarbeitergeldes nach 4 und 7 Monaten erreicht werden. Ein sofortiges Mindestkurzarbeitergeld dürfte ihnen eher zugutekommen.

Im Falle eines Mindestkurzarbeitergeldes ist es möglich, dass dies zu einem vollständigen Einkommensersatz führt, beziehungsweise könnte es bei Teilzeit sogar über dem vorherigen Verdienst liegen. Zu bedenken ist, dass bei einem hundertprozentigen Einkommensersatz der Anreiz sinkt, möglichst zügig wieder aus der Kurzarbeit auszusteigen beziehungsweise den Arbeitsausfall zu begrenzen. Generell steigt bei höherem Kurzarbeitergeld das Risiko von Mitnahmeeffekten. Dabei ist auch die Hürde der Arbeitnehmerzustimmung niedriger. Aufstockende Leistungen in bestimmten Branchen und Betrieben (Kruppe/Osiander 2020) dürften verdrängt werden. Eine Erhöhung des Kurzar-

beitergeldes erzeugt eine Ungleichbehandlung derjenigen, die in Beschäftigung bleiben und derjenigen, die zu Krisenbeginn keine Beschäftigung hatten oder diese in der Krise verlieren. Hier bleiben nur die geringeren passiven Leistungen des Arbeitslosengeldes bzw. Arbeitslosengeldes II.

Wenn eine Erhöhung des Kurzarbeitergeldes für Geringverdiener gewünscht ist, wäre im Vergleich zum Antrag und zur aktuell geltenden Regelung eher zu empfehlen, die Prozentsätze des Kurzarbeitergeldes nach Einkommen zu staffeln. Dies entspräche auch den Präferenzen der Befragten in der IAB-Studie „Leben und Erwerbstätigkeit in Zeiten von Corona“ (IAB-HOPP; Osiander et al. 2020). Eine solche Regelung würde berücksichtigen, dass das Kurzarbeitergeld vom konkreten Arbeitszeitausfall abhängt.

3 Zum Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Badum, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mehr Sicherheit für Beschäftigte im Wandel – Qualifizierungs-Kurzarbeit einführen“ (19/17521)

Im Zuge der digitalen und ökologischen Transformation bestehen erhebliche Qualifizierungsbedarfe, noch verstärkt durch die transformative Rezession (Hutter/Weber 2020) der Corona-Krise. Investitionen in die Fortentwicklung der Kompetenzen der Beschäftigten sind ein entscheidendes Mittel, um Risiken des Strukturwandels entgegenzuwirken. Öffentliche Investitionen in der Weiterbildungspolitik würden dabei über Lohn- und Beschäftigungseffekte und höhere Steuer- und Beitragseinnahmen zu erheblichen fiskalischen Rückflüssen führen (Kruppe et al. 2019) beziehungsweise Kurzarbeitskosten erheblich reduzieren (Kruppe et al. 2020).

Wenn ein Betrieb aus wirtschaftlichen Gründen ohnehin in Kurzarbeit geht, ist es deshalb anzuraten, diese so eng wie möglich mit Qualifizierung zu verknüpfen. Ein Konzept dafür sollte das Vorhalten möglichst flexibler Weiterbildungsformate, Beratungsangebote und finanzielle Anreize umfassen (Weber 2021).

Ein Transformations-Kurzarbeitergeld wäre dagegen längerfristig ausgerichtet und hätte die Neuqualifizierung als Hauptziel. Im Sinne der Weiterentwicklung von Kompetenzen im strukturellen Wandel kann auch dies sinnvoll sein. Entsprechende Bedarfe können allerdings unabhängig von einem Qualifizierungstarifvertrag, einer Betriebsvereinbarung, der Feststellung einer kollektiven Betroffenheit beziehungsweise dem Anteil der betroffenen Beschäftigten und auch eines Verlustes an Arbeitsvolumen bestehen. Durch die im Antrag genannten Voraussetzungen käme die Förderung für einen Großteil der Beschäftigten in Deutschland nicht in Frage.

Offener gestaltet wäre eine finanziell abgesicherte Neuqualifizierungsmöglichkeit für alle Beschäftigten. Diese sollte berufliche Umorientierung unterstützen und als Lohnersatzleistung Sicherheit

für Menschen in der Mitte des Berufslebens schaffen (Hutter/Weber 2020). Das würde Fälle kollektiver Nutzung in bestimmten Betrieben nicht ausschließen. So könnte eine Option vorgesehen werden, dass Anträge für verschiedene Personen auf derselben Basis gestellt werden. Essenziell ist in jedem Fall eine geeignete Ausrichtung der geförderten Weiterbildung. Hierbei können Beratungsangebote eine wichtige Rolle spielen. Gerade im Falle kollektiver Nutzung ist es zudem sinnvoll, wie im Antrag genannt, Planungen auf betrieblicher Ebene heranzuziehen.

Die im Antrag genannten Förderleistungen der Lohnersatzleistung und der Kostenerstattung sind sinnvoll. Denkbar wäre auch ein Lohnersatz oberhalb der Höhe des Arbeitslosengeldes (Kruppe et al. 2019). Parallel dazu könnte es für Arbeitslose eine ähnliche Prämie für Weiterbildung geben, wie etwa den von Hutter/Weber (2020) vorgeschlagenen Bildungsbonus.

Eine Verlängerung des Transfer-Kurzarbeitergeldes erscheint im Hinblick auf Ausbildungsbedarfe plausibel. Drei Jahre sind aber selbst für die meisten formalen Ausbildungen sehr hoch angesetzt. Zu bedenken sind negative Anreize eines Verbleibs in Transfer-Kurzarbeit. Eine Verlängerung sollte in jedem Falle nur Qualifizierungszwecken dienen. Ein Vorrang von Qualifizierung vor Vermittlung in Arbeit kann in vielen Fällen im Hinblick auf die oben genannten Transformationsprozesse sinnvoll sein. Auch eine Anmeldung von Transfer-Kurzarbeit impliziert aber nicht für alle Betroffenen automatisch einen Qualifizierungsbedarf. Ein direkter Übergang in Arbeit wird angesichts der Knappheitsverhältnisse im deutschen Arbeitsmarkt auch künftig oft möglich sein und sollte nicht vernachlässigt werden. Ist eine Qualifizierung gewünscht und sinnvoll, sollte dem aber nachgekommen werden. Grundsätzlich sollte sich die Regelung an der Vorgehensweise in der Arbeitslosenversicherung orientieren.

Literatur

- Hutter, Christian; Weber, Enzo (2020): Corona-Krise: die transformative Rezession. [Wirtschaftsdienst, 100, Nr. 6](#), S. 429–431.
- Kruppe, Thomas; Mühlhan, Jannek; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen (2019): Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung: Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse. [IAB-Kurzbericht 8/2019](#).
- Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher (2020): Kurzarbeit in der Corona-Krise: Wer ist wie stark betroffen? [IAB-Forum, 30.6.2020](#).
- Kruppe, Thomas; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen (2020): Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit. [IAB-Forum, 24.8.2020](#).
- Osiander, Christopher; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine; Struck, Olaf; Wolff, Richard (2020): Befragung zum Kurzarbeitergeld in Corona-Zeiten: Bei niedrigen Einkommen wird eine höhere Erstattungsquote als angemessen erachtet. [IAB-Kurzbericht 17/2020](#).
- Weber, Enzo (2021): Qualifizierung: Weiterbildungskonzept für Krisen. [Wirtschaftsdienst, 101, Nr. 3](#), S. 154.

Impressum

IAB-Stellungnahme 2|2021

Veröffentlichungsdatum

23. März 2021

Weitere Informationen

Bundestag Drucksache [19/26526](#) (Antrag „Mindest-Kurzarbeitergeld zügig einführen“)

Bundestag Drucksache [19/17521](#) (Antrag „Mehr Sicherheit für Beschäftigte im Wandel – Qualifizierungs-Kurzarbeit einführen“)

Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache [19\(11\)968](#) (schriftliche Stellungnahme Prof. Dr. Enzo Weber, IAB)

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2021/sn0221.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980