



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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

17|2019 Zur Arbeitsmarktlage, Kurzarbeit und Weiterbildung in Deutschland

Christine Dauth, Nicole Gürtzgen, Enzo Weber

Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 9. Oktober 2019

Zur Arbeitsmarktlage, Kurzarbeit und Weiterbildung in Deutschland

Christine Dauth

Nicole Gürtzgen

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 Vorbemerkung | 5 |
| 2 Konjunktur und Arbeitsmarkt | 5 |
| 3 Kurzarbeit | 6 |
| 4 Geförderte Weiterbildung von Beschäftigten | 8 |
| Literatur | 10 |

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2019/2020 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB um seine Expertise zur Konjunktur und Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt sowie zu Kurzarbeit und geförderter Weiterbildung von Beschäftigten gebeten. Die Erkenntnisse, die das IAB im Herbst 2019 hierzu vorgelegt hat, werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

In preparation for the Annual Report 2019/2020 of the German Council of Economic Experts, the IAB was asked to provide its expertise on the economic situation of the German labor market, short-time work and further training for employed workers. The findings presented by the IAB in autumn 2019 are summarised in this statement.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2019/2020 gehörte hierzu unter anderem die Einschätzung der Konjunktur und der Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt sowie der Bedeutung von Kurzarbeit und geförderter Weiterbildung von Beschäftigten. Das IAB äußerte sich dazu im Herbst 2019 mit folgender Stellungnahme.

2 Konjunktur und Arbeitsmarkt

Die Erwerbstätigkeit folgt seit 13 Jahren einem Aufwärtstrend, mit kurzer Unterbrechung im Krisenjahr 2009. Zugleich hat die Arbeitslosigkeit deutlich abgenommen, auch wenn strukturelle Probleme etwa bei der Passung nach Qualifikation sichtbar sind. Der aktuelle Konjunkturabschwung schwächt die positive Entwicklung deutlich ab. Dies betrifft vor allem konjunkturabhängige Bereiche wie das Verarbeitende Gewerbe und die Zeitarbeit. Von einem Beschäftigungseinbruch ist der deutsche Arbeitsmarkt aber weit entfernt. Die Beschäftigungsentwicklung wird derzeit weiterhin durch eine hohe Nachfrage nach Personal gestützt. So ist die Anzahl offener Stellen im II. Quartal 2019 gegenüber dem I. Quartal 2019 sowie dem entsprechenden Vorjahresquartal weiter angestiegen, auch wenn die Dringlichkeit der Besetzung gegenüber dem I. Quartal 2019 leicht abgenommen hat. Im II. Quartal 2019 lag die Arbeitslosen-Stellen-Relation auf einem unverändert niedrigen Niveau (Bossler et al. 2018; Kubis 2019).

Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass die Beschäftigung seit der Krise 2009 deutlich robuster auf konjunkturelle Schwankungen reagiert als zuvor – der Beschäftigungseffekt der BIP war bis zum letzten Jahrzehnt dreimal so stark wie heute (Klinger/Weber 2019, 2020). Der Aufwärtstrend der Beschäftigung wird stattdessen von Faktoren wie dem Wachstum des Dienstleistungsbereichs, etwa bei Pflege, Erziehung und Informations- und Kommunikationstechnik, sowie der hohen Zuwanderung gestützt. Die aktuelle IAB-Konjunkturprognose prognostiziert die höchsten Beschäftigungszuwächse im Bereich „Öffentliche Dienstleister, Erziehung und Gesundheit“ (+ 130.000 im Jahr 2020). Einen Rückgang werde es voraussichtlich beim Produzierenden Gewerbe (ohne Baugewerbe) sowie bei der Erbringung von Finanz- und Versicherungsleistungen geben (im Jahr 2020–30.000 bzw. –20.000). Für einige Regionen mit stark vertretenem Produzierenden Gewerbe, wie etwa in Baden-Württemberg, Bayern und im Saarland, werden steigende Arbeitslosenzahlen erwartet.

Zudem führt die zunehmende Knappheit von Arbeitskräften dazu, dass Betriebe sich Beschäftigte nicht selten auch unabhängig von der aktuellen konjunkturellen Lage sichern (Klinger/Weber 2019, 2020). Dies zeigt sich am Entlassungsrisiko, das auf dem niedrigsten Wert seit der Wiedervereinigung liegt. Das entlastet die Arbeitslosigkeit und stützt den Beschäftigungsanstieg. Entsprechend gehen wir davon aus, dass der Arbeitsmarkt auch gegenüber – heute absehbaren – negativen Entwicklungen wie den internationalen Handelskonflikten und dem Brexit relativ robust bleiben wird (Weber 2018, 2019a). Vollständig isoliert ist der Arbeitsmarkt aber auch nicht, sodass bei

einer zusätzlichen deutlichen Verschärfung des Konjunkturabschwungs auch die Rückschläge am Arbeitsmarkt deutlicher ausfallen würden.

Der Arbeitsmarkt ist also insgesamt in der Lage, die konjunkturelle Schwäche zu absorbieren. Der deutsche Beschäftigungsaufschwung war nicht durch konjunkturelle Exportstärke getrieben – und er wird mittelfristig auch nicht durch eine Exportschwächung beendet werden. Dennoch wird er sich nicht mehr über viele Jahre fortsetzen. Nicht, weil die Unternehmen kein Personal mehr suchen werden, sondern weil das Arbeitskräftepotenzial (vgl. Fuchs et al. 2018) derartige Beschäftigungssteigerungen gar nicht mehr hergeben wird (Weber 2019b). Der Rückgang der Arbeitslosigkeit wird sich mittelfristig fortsetzen, begünstigt von der zunehmenden Knappheit von Arbeitskräften. Für die nächsten Monate lässt die Arbeitslosigkeitskomponente des IAB-Arbeitsmarktbarometers aber konjunkturbedingt leicht steigende Arbeitslosenzahlen erwarten.

Im Abschwung sollte man dennoch auf alles vorbereitet sein. Kurzarbeitsprogramme können Betrieben helfen, eine Durststrecke zu überwinden. Aber solange die Lage nicht derart eskaliert, dass die Weltwirtschaft in eine lange und schwere Rezession fällt, sind die mittelfristig orientierten Aufgaben wichtiger. Nach unserer Einschätzung erleben wir derzeit einen normalen Konjunkturabschwung. Die viel größere Herausforderung für Wirtschaft und Arbeitsmarkt liegt im strukturellen Wandel: Digitalisierung, E-Mobilität, Dekarbonisierung. Hier muss von Betrieben und vom Staat vor allem intensiv in die Weiterbildung der Beschäftigten investiert werden. Anderenfalls droht ein Aufbau struktureller Arbeitslosigkeit, wie er seit den 1970er bis in die 2000er Jahre zu beobachten war. Die Zeit einer Auftragsflaute sollten Betriebe beispielsweise nutzen, um – auch mit öffentlicher Unterstützung – derartige Investitionen zu tätigen.

3 Kurzarbeit

Kurzarbeit ist ein gutes Mittel, um Betrieben und ihren Mitarbeitern über eine Auftragschwäche hinweg zu helfen (z. B. Gehrke et al. 2016). Sie ist sinnvoll, um in einer vorübergehenden Nachfrageschwäche Entlassungen zu vermeiden. Eine solche Situation ist jetzt wieder einmal gegeben. Unterstützt man die Firmen dabei, ihre Mitarbeiter zu halten, profitieren davon zunächst die Mitarbeiter, im nächsten Aufschwung auch die Firmen, und schließlich aufgrund geringerer Arbeitslosigkeit die Gesellschaft. Die Motivation, Beschäftigte zu halten, ist grundsätzlich vorhanden. In einer dynamischen Perspektive stabilisiert allein schon die Möglichkeit, Kurzarbeit zu beantragen, die betriebliche Beschäftigungsstrategie und ist Teil der internen Flexibilität.

Eine Änderung der Regeln für Kurzarbeit kann in diesem Sinne durchaus in Betracht gezogen werden. Die Regeln sollten allerdings nicht in jedem Abschwung neu geändert werden. Erstens hätten die Unternehmen dann mehr Planungssicherheit und zweitens gibt es auch in gesamtwirtschaftlich guten Zeiten immer Firmen, die in einer Krise stecken. Für diese ist es wichtig, zu wissen, zu welchen Bedingungen Kurzarbeit gefördert wird. Im Idealfall sollte die Politik einmal festlegen, wie dieses Sicherheitsnetz ausgestaltet wird, damit sich Firmen darauf verlassen können. Drittens ist kein Grund ersichtlich, warum Mitnahmeeffekte in guten Zeiten stärker ausfallen sollten als in Rezessionen. Derartige Effekte würden schon durch den überschaubaren Umfang von Kurzarbeit in guten Zeiten eng begrenzt. Zudem hat Kurzarbeit für den Betrieb durchaus Kosten und eine kritische Signalwirkung, die man nicht ohne Weiteres in Kauf nimmt.

Denkbar wäre auch ein regelbasiertes Verfahren, bei dem die Kurzarbeitsregeln automatisch angepasst würden, wenn ein Abschwung diagnostiziert wird. Während dies besser antizipierbar sein dürfte als diskretionäre Entscheidungen, bestünde noch immer große Unsicherheit darüber, ob und wann festgestellt wird, dass ein Abschwung vorliegt. Die Indikatoren dafür sind starken Verzögerungen ausgesetzt, oft uneindeutig und revisionsanfällig. Zudem ist es nach der obigen Argumentation sicherlich ein gangbarer Weg, die Regeln dauerhaft wie gewünscht festzulegen.

Mitnahmeeffekte sind zwar zu vermeiden, sollten aber kein Hauptargument gegen den Einsatz von Kurzarbeit sein. Schon ohne Regeländerung wirkt die Möglichkeit von Kurzarbeit als automatischer Stabilisator. Durch eine verstärkte Inanspruchnahme von Kurzarbeit in einem Abschwung fließt öffentliches Geld in den Wirtschaftskreislauf, womit es in einer Rezession nicht grundsätzlich falsch angelegt wäre. Allerdings rechnet das IAB in diesem Abschwung nur mit einer Zunahme der Kurzarbeit um einige 10.000 Personen. Dies wäre weit weniger als in der Krise 2009, als die Kurzarbeit um mehr als eine Millionen Personen zunahm.

Kurzarbeit mit Qualifizierung zu verknüpfen, ist grundsätzlich sinnvoll. Derzeit stehen große Anpassungen im Qualifikationsbedarf der Beschäftigten an, etwa durch technische Veränderungen wie die Elektromobilität oder die Digitalisierung, oder durch die geplante ökologische Transformation der Volkswirtschaft. Hier scheint es sinnvoll, dass intensiv in die Weiterbildung der Beschäftigten investiert wird. Anderenfalls ist ein Aufbau struktureller Arbeitslosigkeit zu befürchten, wie er seit den 1970er bis in die 2000er Jahre zu beobachten war.

Für dieses Ziel ist eine Unterstützung von staatlicher Seite sinnvoll, um Weiterbildung mit demselben Stellenwert der Erstausbildung zu ermöglichen (Weber 2017). Aktuell geplante Erweiterungen wie umfangreichere Weiterbildungsmöglichkeiten in Transfergesellschaften können deshalb sinnvoll sein. Eine Erhöhung der Zuschüsse oder Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen wäre denkbar; diese Entscheidungen sollten allerdings grundsätzlich und nicht nur abhängig von der Frage der Kurzarbeit getroffen werden. Simulationsrechnungen zeigen, dass derartige Investitionen auch dem Staat hohe fiskalische Rückflüsse bringen können (Kruppe et al. 2019). Während finanzielle Aspekte bei Weiterbildungsentscheidungen eine wichtige Rolle spielen, sind auch weitere individuelle Gründe und Restriktionen maßgebend (Osiander/Stephan 2018). Unterstützung und Beratung dabei sind deshalb ebenso wichtig. Dies gilt auch im Hinblick darauf, dass die Krise von 2009 Schwierigkeiten dabei zeigte, kürzere begrenzte Ausfallzeiten für geeignete Weiterbildung zu nutzen. Organisation und Beratung der Betriebe spielen also auch eine wichtige Rolle.

Während es grundsätzlich richtig ist, mit Weiterbildungsmaßnahmen während der Beschäftigung präventiv anzusetzen, erscheint dies nur sinnvoll, wenn die Arbeitsplätze grundsätzlich noch vorhanden (wenn auch vorübergehend nicht ausgelastet) sind. Kurzarbeit ist grundsätzlich kein sinnvolles Mittel, wenn es nicht um eine vorübergehende Nachfrageschwäche geht, sondern um eine fundamentale, längerfristige Änderung des Geschäftsmodells.

Unabhängig von Kurzarbeit gibt es schon eine staatliche Förderung der beruflichen Weiterbildung für Beschäftigte. Im Folgenden gehen wir auf diesbezügliche Programme der Bundesagentur für Arbeit ein.

4 Geförderte Weiterbildung von Beschäftigten

Weiterbildungsförderung für Beschäftigte implementierte die Bundesagentur für Arbeit (BA) von 2006 bis Ende 2018 über das Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) und seit Januar 2019 im Rahmen des Qualifizierungschancengesetzes. Erstens erstattet die BA bei Geringqualifizierten Weiterbildungskosten bis zu 100 Prozent; zudem kann der Arbeitgeber für die Zeit der Weiterbildung einen Arbeitsentgeltzuschuss (AEZ) erhalten. Zweitens fördert die BA Anpassungsqualifizierungen von Beschäftigten unabhängig von deren Qualifikationsniveau. Die Erstattungsmöglichkeiten sinken dabei mit der Betriebsgröße. Das Qualifizierungschancengesetz hat dabei zu einer deutlichen Ausweitung der Fördermöglichkeiten geführt; insbesondere ist eine Förderung nun auch für Großunternehmen möglich. Zwischen 2007 und 2010 wuchs das Programm stetig bis auf knapp 90.000 Zugänge jährlich. Seit 2010 nahm die Zahl der Zugänge in WeGebAU drastisch ab und pendelte sich seither bei etwa 14.000 Zugängen pro Jahr ein.

Von 2009 bis 2012, während der Finanz- und Wirtschaftskrise, unterstützte die Bundesagentur für Arbeit zudem gezielt Weiterbildungen während Kurzarbeit. Ein ESF-finanziertes Programm förderte alle Bezieher von Kurzarbeitergeld und Saison-Kurzarbeitergeld mit Qualifizierungsbedarf. Ein aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziertes Sonderprogramm zur Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) richtete sich an gering qualifizierte Bezieher von Kurzarbeitergeld ohne einen verwertbaren Abschluss (BiBB 2014). Die Höhe der Förderung im Rahmen des ESF-Programms hing dabei insbesondere von der Betriebsgröße ab, und ob es sich um eine allgemeine oder betriebspezifische Weiterbildung handelte (BMAS 2008). Auch hier konnten kleine und mittlere Betriebe einen höheren Anteil der Kosten erstattet bekommen als große Betriebe. Voraussetzung war zudem, dass die Weiterbildung während der Kurzarbeitsphase abgeschlossen werden konnte. Das FbW-Programm der BA verzeichnete im Zeitraum 2009 bis 2012 insgesamt rund 30.000 Zugänge. Das ESF-Programm wurde mit rund 200.000 Zugängen im selben Zeitraum deutlich stärker genutzt.

Zu den Qualifizierungsmöglichkeiten bei Kurzarbeitergeldbezug während der letzten Wirtschaftskrise gibt es keine Wirkungsanalysen. Auch zur reformierten Förderung im Rahmen des Qualifizierungschancengesetzes liegen aufgrund der kurzen Zeit seit ihrer Einführung noch keine Ergebnisse vor. Speziell zum Förderprogramm WeGebAU liegen hingegen Evaluationsergebnisse vor. Der Fokus liegt auf den Löhnen und Arbeitsmarktchancen der Geförderten. Insgesamt ergeben sich für Beschäftigte über 45 Jahren in kleinen und mittleren Unternehmen leicht positive Wirkungen auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu bleiben, insbesondere in der Folge längerer geförderter Weiterbildungen, die eher mit einem zertifizierten Abschluss enden. Diese verlängerten die Verweildauer in Beschäftigung und erhöhten das monatliche Bruttoarbeitsentgelt (Dauth und Toomet 2016). Bei der Förderung von Geringqualifizierten zeigt sich, dass insbesondere Frauen aufgrund höherer Löhne profitieren (Dauth 2019). Zu vermuten ist, dass die Fördermöglichkeiten auch zu Mitnahmeeffekten führen; zum Ausmaß liegen jedoch keine tragfähigen Befunde vor.

Wie sich die Inanspruchnahme der aktuellen Fördermöglichkeiten nach dem Qualifizierungschancengesetz entwickelt, auch in Kombination mit Kurzarbeit, ist sorgfältig zu beobachten. Die Ausgestaltung der Weiterbildungsförderung im Rahmen des Qualifizierungschancengesetzes unterstützt

bereits die betriebliche Qualifizierung aller Beschäftigter, deren Tätigkeiten vom Strukturwandel betroffen sind. Die Staffelung der Förderung nach Qualifikation, Alter und Betriebsgröße erscheint sinnvoll: Erstens zeigen bisherige Erkenntnisse, dass eine Förderung von Geringqualifizierten, die vorwiegend auf den Abschluss einer Berufsausbildung gerichtet sein sollte, mit Einkommensgewinnen für diese Gruppe einhergeht. Zweitens sind ältere Beschäftigte aus individuellen oder betrieblichen Gründen bei Weiterbildungen generell unterrepräsentiert. Drittens ist es für kleinere und mittlere Unternehmen häufig schwieriger, Mitarbeiter für eine Weiterbildung freizustellen, da etablierte Weiterbildungsstrukturen fehlen und kein Ersatz verfügbar ist. Vor allem für diese Unternehmen könnte Kurzarbeit ein guter Zeitpunkt sein, um die Qualifikation der Mitarbeiter anzupassen. Nach aktueller Rechtslage schließt der Bezug von Kurzarbeitergeld eine Förderung durch Erstattung der Weiterbildungskosten nicht aus. Ein Arbeitsentgeltzuschuss entfällt allerdings, da Arbeitsausfälle bei Kurzarbeit primär wirtschaftlich und nicht weiterbildungsbedingt sind.

Literatur

- van den Berg, Gerard J.; Dauth, Christine; Homrighausen, Pia; Stephan, Gesine (2018): Informing employees in small and medium sized firms about training. Results of a randomized field experiment, IZA discussion paper 11963.
- BiBB Bundesinstitut für Berufsbildung (2014): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014 – Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas (2018): IAB-Stellenerhebung von 1992 bis 2017: So wenige Arbeitslose pro offene Stelle wie nie in den vergangenen 25 Jahren. [IAB-Kurzbericht Nr. 23](#).
- BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Richtlinie für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Qualifizierungsangebote für Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld, Bundesanzeiger Nummer 197, 4748–4749.
- Dauth, Christine (2019): Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees, ILR Review (<https://doi.org/10.1177/0019793919885109>).
- Dauth, Christine; Toomet, Ott (2016): On government-subsidized training programs for older workers, Labour, 30 (4): 371–392.
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte; Weber, Enzo (2018): Belastbare Methoden statt Kaffeersatzleserei – wie IAB-Forscher das künftige Arbeitskräfteangebot prognostizieren. [IAB-Forum](#), 18.4.2018.
- Gehrke, Britta; Lechthaler, Wolfgang; Merkl, Christian; Balleer, Almut (2016): Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis. European Economic Review, 84, 99–122.
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2020): GDP-Employment Decoupling in Germany. Structural Change and Economic Dynamics, Vol. 52, S. 82–98.
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2019): Knappheit treibt Beschäftigungswachstum. [Ökonomenstimme](#), 8.5.2019.
- Kruppe, Thomas; Mühlhan, Jannek; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen (2019): Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung: Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse. [IAB-Kurzbericht Nr. 8](#).
- Kubis, Alexander (2019): [IAB-Stellenerhebung 2/2019: Hohe Personalnachfrage stützt den Arbeitsmarkt](#). [IAB-Forum](#), 15.8.2019.
- Osiander, Christopher; Stephan, Gesine (2018): Unter welchen Bedingungen würden sich Beschäftigte weiterbilden? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys. [IAB-Discussion Paper Nr. 4](#).
- Weber, Enzo (2019a): Folgen des Brexit für Deutschland: Dämpfer für die Konjunktur, nicht für den Arbeitsmarkt. [IAB-Forum](#), 7.2.2019.
- Weber, Enzo (2019b): Das sind die Gründe für unseren stabilen Arbeitsmarkt. [Die Welt](#), 30.4.2019, S. 2.

Weber, Enzo (2018): Mögliche Auswirkungen der internationalen Handelskonflikte auf den deutschen Arbeitsmarkt. [IAB-Forum](#), 9.7.2018.

Weber, Enzo (2017): Digitalisierung als Herausforderung für eine Weiterbildungspolitik. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 97, H. 5, S. 372–374.

Impressum

IAB-Stellungnahme 17|2019

Veröffentlichungsdatum

5. Dezember 2019

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/2019/sn1719.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

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

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980