



Kurzarbeit im Korsett der Versicherungslogik: Es ist Zeit, die „Bazooka“ neu zu justieren

Günther Schmid

GASTBEITRAG. Kurzarbeit hat in wirtschaftlichen Krisen wesentlich dazu beigetragen, die Konjunktur zu stabilisieren und Arbeitsplätze zu sichern. Gleichwohl weist sie in ihrer bisherigen Ausgestaltung Schwachstellen auf. So ist die allzu strikte Orientierung an der Versicherungslogik insbesondere unter Verteilungsgesichtspunkten problematisch. Auch bei der Bewältigung des Strukturwandels erweist sich Kurzarbeit als ambivalent.

Kurzarbeit hat als arbeitsmarktpolitisches Instrument eine lange Tradition und lässt sich bis auf die badische Tabakkrise 1909 zurückverfolgen. Auch in der Weimarer Republik kam Kurzarbeit laut einer [Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung](#) (DIW) massenhaft zum Einsatz. Nach dem Zweiten Weltkrieg spielte „Kurzarbeiterunterstützung“ schon in der amerikanischen und britischen Besatzungszone eine große Rolle.

Das Gesetz zur Etablierung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) von 1952 und definitiv die große AVAVG-Novelle ([Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung](#)) von

1956 führten die Tradition des Kurzarbeitergeldes weiter. Zu den ersten größeren Einsätzen dieses Instruments kam es bereits in der kleinen [Rezession](#) von 1967 (0,53 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten), dann in der zweiten größeren Rezession 1975 (3,06 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten). Damals schon plädierten Arbeitsmarktexperten dafür, das Instrument stärker präventiv zur Vermittlungsförderung und Weiterbildung einzusetzen (lesen Sie dazu beispielhaft einen [1986 erschienenen Beitrag von Günther Schmid](#)).

Schon fast vergessen ist die zentrale Rolle der Kurzarbeit nach der deutschen Wiedervereinigung. Im Frühjahr 1991 war mehr als ein Viertel der Beschäftigten in Ostdeutschland in Kurzarbeit, oft mit einem Arbeitsausfall von 100 Prozent. In der großen Rezession 2008/2009 schlug dann die Stunde für Olaf Scholz: Als Bundesarbeitsminister reagierte er schnell und mutig, vor allem durch Verlängerung des Kurzarbeitergelds auf 24 Monate, der Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten insbesondere um Beschäftigte in der Leiharbeit, und im späteren Verlauf der Krise auch mit der Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung durch den Bund.

Im Mai 2009, dem Höhepunkt der Krise, waren 1,5 Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit. Diese konzentrierten sich freilich auf das Verarbeitende Gewerbe und dort wiederum ganz massiv in der baden-württembergischen Automobilindustrie: Im Jahresdurchschnitt 2009 erreichte die Kurzarbeiterquote insgesamt 2,9 Prozent, im Verarbeitenden Gewerbe jedoch 9,8 Prozent. Nach einer [Studie des IAB](#) erhielt der Südwesten in dieser Zeit einen positiven Saldo an [Kurzarbeitergeld](#) in Höhe von 223 Euro pro Einwohner aus dem Rest der Republik.

Der Rückgang der Erwerbstätigkeit hielt sich so in der großen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 in Grenzen. Ein Anstieg der [Arbeitslosigkeit](#) wurde – im Gegensatz zu den EU-Nachbarstaaten – praktisch vermieden. Hinzuzufügen ist freilich: Olaf Scholz' damaliger Erfolg wurde im erheblichen Maße durch weitere Flexibilisierungsinstrumente (Arbeitszeitkonten, Überstundenabbau, Lohnkorridore) unterstützt, die sich die Sozialpartner durch harte Verhandlungen im vorausgehenden Jahrzehnt erarbeitet hatten. Auch [betriebliche Bündnisse](#) spielten eine bedeutende Rolle.

Im Rückblick ist jedoch die Frage nicht ganz unberechtigt, ob die großzügige Förderung der Kurzarbeit den Managern und technologischen Entwicklern die Notwendigkeit erspart hat, den damals schon anstehenden Strukturwandel der Automobilindustrie in Richtung Klimaneutralität ernsthaft genug ins Auge zu fassen. Die diversen Dieselskandale, der späte Start in die Elektromobilität und der [Rückstand dieser Branche in der Digitalisierung](#) sprechen nicht dafür. Jörg Hofmann, Vorsitzender der IG Metall, sieht diesen Rückstand vor allem in der Prozesstechnologie, wie er in einem Beitrag für den Tagesspiegel vom 5. Juni 2021 darlegte.

Dennoch: Mit den überwiegend positiven historischen Erfahrungen im Rücken wurde das Instrument der Kurzarbeit in den letzten beiden Jahrzehnten gesetzlich weiter aufpoliert und schärfer nach Funktionen getrennt: konjunkturelle Kurzarbeit, Saisonkurzarbeitergeld und Transferkurzarbeitergeld. Das zahlte sich aus: In der Corona-Pandemie konnte der zum Vizekanzler und Finanzminister aufgestiegene Olaf Scholz zusammen mit Arbeitsminister Hubertus Heil wiederum mutig und entschlossen eingreifen: Kurzarbeit als zentraler Bestandteil der „Bazooka“ hat seit April 2020 bis heute (Ende August 2021) ohne Zweifel Millionen von [Erwerbstätigen](#) vor Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg bewahrt. Maßgeblich dafür waren die rasche Verlängerung der Bezugszeit, die Ausdehnung auf alle Sektoren, vereinfachte Regelungen bis hin zur stufenweisen Erhöhung des Kurzarbeitergeldes, die sofortige Übernahme der betrieblichen Sozialabgaben und die erweiterte Möglichkeit des Hinzuverdienens, um die Einkommensverluste der Beschäftigten auszugleichen.

Vorzüge der Kurzarbeit

Mehrere gute Studien der großen wirtschaftswissenschaftlichen Institute (IAB, DIW, IFO) belegen die positiven Seiten von Kurzarbeit zur Genüge. [Eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin \(WZB\)](#) fasst diese Vorzüge – Europa und USA vergleichend – zusammen. Laut dem [Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung \(IMK\)](#), beispielsweise, sicherte Kurzarbeit in der Corona-Krise in Deutschland sechs Mal so viele Arbeitsplätze wie auf dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise; rechnerisch entspricht das knapp 2,2 Millionen Jobs gegenüber rund 330.000 von damals.

Besonders interessant und originell ist eine vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) veröffentlichte [gemeinschaftliche Studie](#) der Universitäten Humboldt (Berlin) und Rostock. Mit einem makroökonomischen keynesianischen Modell wurde in der Studie erstmals der Stabilisierungseffekt von Kurzarbeit in Abhängigkeit vom Risikoverhalten der Kurzarbeitenden berechnet: Kurzarbeitergeld mindert nicht nur das Risiko der Betriebe, qualifizierte [Fachkräfte](#) zu verlieren, sondern auch die Angst der sonst [Arbeitslosen](#) vor längerfristigen Einkommenseinbußen. Damit sinkt ihre Motivation, in dieser Situation zu sparen, so dass die effektive Nachfrage gegenüber der Situation offener Arbeitslosigkeit weitgehend erhalten bleibt. Diesen Stabilisierungseffekt beziffern die Autoren auf bis zu 55 Prozent (hypothetisch für die USA), für Deutschland auf 22 Prozent. Beispielhaft in anderen Worten: Erhöht ein Schock die Arbeitslosigkeit mit Kurzarbeit um nur 3 statt 4 Prozentpunkte (Stabilisierungseffekt der Kurzarbeit also 1 Prozentpunkt), dann stammen 0,2 Prozentpunkte vom gedämpften Sparmotiv und 0,8 Prozentpunkte von der Entlastung der Betriebe.

Darüber hinaus legt die IZA-Studie nahe, in solch einer Krise eher die Lohnersatzraten von

Kurzarbeitenden zu erhöhen als das Arbeitslosengeld. Grund: Im Gegensatz zur Erhöhung des Arbeitslosengelds übt die Erhöhung des Kurzarbeitergelds geringeren Druck auf die Erhöhung der Löhne aus, die wiederum dazu führen könnte, dass Betriebe weniger Arbeitskräfte nachfragen. In jedem Fall überwiegt der positive Nachfrageeffekt den theoretisch denkbaren negativen Angebotseffekt. Den Multiplikator einer Erhöhung des Kurzarbeitergelds beziffern die Autoren sogar bis zu 2. Schließlich könnte eine anhaltend große Krise wie die derzeitige Corona-Pandemie durch den Umverteilungseffekt zugunsten niedriger Haushaltseinkommen sogar noch stärkere Stabilisierungswirkungen hervorrufen, weil die Konsumneigung von Geringverdienenden höher ist als die von Hochverdienenden – eine Vermutung, die jedoch durch weitere Studien bestätigt werden müsste. Dennoch stellen auch diese Autoren den positiven Seiten von Kurzarbeit deutliche Warnzeichen gegenüber, auf die nun ausführlicher einzugehen ist.

Probleme der Kurzarbeit

Zunächst geht die Erhaltung der Arbeitsplätze in dieser Krise im Unterschied zu 2008/2009 überwiegend auf das Instrument der Kurzarbeit zurück. Auch zieht sich die Covid-19-Krise viel länger hin als erwartet: Im April 2020 registrierte die [Bundesagentur für Arbeit](#) (BA) knapp 6 Millionen Menschen in Kurzarbeit (17,9 % der Beschäftigten); noch im Februar 2021 waren es 3,27 Millionen, im Mai 2021 – zuletzt verfügbare Zahlen – 2,23 Millionen.

Darüber hinaus ist die Passgenauigkeit von Kurzarbeit in der Corona-Krise wesentlich schlechter als in den Vorkrisen: Viele der besonders stark betroffenen Soloselbstständigen, Minijobenden, Geringverdienenden (darunter vor allem Frauen) und Jugendlichen fallen aus dem Raster der Versicherungslogik: Entweder haben sie keinen Anspruch erworben oder der Lohnersatz fällt so niedrig aus, dass sie davon nicht leben können.

Gewiss bemühte sich die Große Koalition auf anderen Wegen um Kompensation: zum Beispiel Akuthilfen für Berufstätige zur häuslichen Pflege, Ausweitung der Kinderkrankentage, Entschädigungszahlungen für den Verdienstausschlag von Eltern wegen Schließung von Schulen oder Kitas, Kinderbonus für Eltern oder jetzt auch ein Bonus für Empfänger der Grundsicherung ([Hartz IV](#)). Für einen Großteil der Betroffenen, vor allem für Selbstständige und Geringverdiener, blieben das wenig befriedigende Notlösungen.

Je länger sich die Corona-Krise hinzieht (und ein klares Ende ist nicht absehbar), desto größer werden die Fragezeichen, ob Kurzarbeit das zentrale Element der Krisenbewältigung bleiben kann. Das betrifft sowohl die Verteilungswirkung als auch die Effektivität im Strukturwandel.

Sprengung des Korsetts der Versicherungslogik

Selbst bei einer Erhöhung des Kurzarbeitergeldes auf bis zu 80 Prozent des Nettoverdiensts kommen Geringverdienende nicht über die Runden und müssen ihr Erspartes aufzehren; neben der individuellen Not übrigens auch ein Hemmnis für den notwendigen Konjunkturaufschwung. Wegen des größeren Arbeitsausfalls war laut IMK-Studie der relative Einkommensverlust für einen Single in der Steuerklasse I doppelt so hoch (18,4 %) wie beispielsweise im Mai 2009 (8,6 %); darüber hinaus war das durchschnittliche Nettogehalt eines typischen Kurzarbeiters (1.677 Euro) in dieser Krise um 21 Prozent niedriger als im Mai 2009 (2.125 Euro).

Diese negative Verteilungswirkung legt nahe, das strikte Versicherungskorsett zu sprengen und das Kurzarbeitergeld zu staffeln – also Geringverdienenden einen höheren Ausgleich des Nettogehalts, unter Umständen sogar ein Mindestkurzarbeitergeld, zu gewährleisten. Dabei könnte die Zahlung stärker an die Verpflichtung gebunden werden, während der Kurzarbeit zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (zum Beispiel durch Weiterbildung) beizutragen.

Doch auch die „Dritte Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung“ des Arbeitsministers vom 9. Juni 2021 ist auf derartige Vorschläge nicht eingegangen: Zwar wurde der erleichterte Zugang zur Kurzarbeit, vor allem die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge zu 100 Prozent bis Ende September 2021 gewährleistet, aber die abgestufte Aufstockung des Kurzarbeitergelds ab dem vierten und siebten Monat wurde nicht verlängert, so dass Kurzarbeitende, die einen Anspruch ab dem 1. April 2021 erwerben, nur mit einer Lohnersatzleistung von 60 beziehungsweise 67 Prozent rechnen können.

Ein Blick in die für viele Europäer angeblich so unsozialen Vereinigten Staaten zeigt, dass in einer Pandemie bei der Einkommenssicherung sogar mit einer ganz anderen Stoßrichtung (bis hin zur Umverteilung) agiert werden könnte: Im CARES-Act vom April 2020 zahlte die US-Regierung vielen Bürgerinnen und Bürgern einen „Stimulus-Scheck“, zum Beispiel für eine geringverdienende alleinerziehende Mutter von zwei Kindern in Höhe von 2.200 US-Dollar (1.200 US-Dollar für die Mutter, je 500 US-Dollar für die beiden Kinder). Darüber hinaus erhielten alle Arbeitslosen zu ihrem – in der Regel mageren Lohnersatz – wöchentlich einen Zuschuss von 600 US-Dollar, so dass bis Ende Juli 2020 die Lohnersatzraten für Geringverdienende (zum Teil sogar wesentlich) höher sein konnten als der reguläre Verdienst.

Im American Rescue Plan Act (ARP), unterzeichnet von Präsident Joe Biden am 11. März 2021,

wurde diese Einmalzahlung wieder aufgegriffen und noch großzügiger gestaltet. Die Einkommensschwelle, ab der die Zahlung dieses „Helikoptergelds“ ausläuft, ist nun so hoch, dass fast alle amerikanischen Bürgerinnen und Bürger in deren Genuss kommen. Im oben erwähnten Beispiel erhält die Mutter eine Einmalzahlung in Höhe von 4.200 US-Dollar (dreimal 1.400 US-Dollar). Auch die Aufstockung der Arbeitslosengelder wurde bis 6. September 2021 verlängert, nun aber halbiert auf wöchentlich 300 US-Dollar.

Die pandemische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der USA könnte die Armutsquote im Jahr 2020 von 16,3 auf 12,7 Prozent reduziert haben. Eine neuere Studie des [Urban Institute](#) in Washington schätzt, dass ARP das Potenzial hat, die Armutsquote sogar auf 8,7 Prozent herunterzubringen. Kurzarbeit spielt in den USA allerdings so gut wie keine Rolle. Laut einer weiteren [IZA-Studie](#) liegt der Schwerpunkt der US-Pandemiepolitik auf der Unterstützung des Produktionspotenzials kleinerer und mittlerer Betriebe.

Zeit für eine Neujustierung der „Bazooka“

Das führt zur abschließenden Frage: Was leistet Kurzarbeit zur Bewältigung des Strukturwandels? Die Zeit ist noch nicht reif für eine definitive Antwort. Die Vorteile der Kurzarbeit liegen auf der Hand: Die Betriebe können im [Aufschwung](#) schnell wieder auf die qualifizierten und loyalen Beschäftigten zurückgreifen, während im US-Modell des Heuerns und Feuerns hohe Fluktuationskosten und verschärfte Qualifikationsengpässe auftreten können. Auf Arbeitsplätzen, wo absehbar keine oder kaum höhere Qualifikationen erforderlich sind – etwa im Servicebereich der Gastronomie – wird die drohende Abwanderung von Kurzarbeitenden vermutlich eher sinnvolle Automatisierungsprozesse auslösen, zum Beispiel die Bestellung über Apps.

Doch die Gefahr, dass Kurzarbeit nicht bestandsfähige Betriebe noch am Leben erhält („Zombies“) und – wichtiger – die Strukturwandel fördernden Schritte verzögert, ist nicht zu übersehen: Die vielfach geforderte [Weiterbildung für Kurzarbeitende](#) kommt nicht so recht in Schwung, obwohl die zu erwartende massive ökologische und digitale Transformation (vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich, nicht zuletzt auch in der öffentlichen Verwaltung) eine wirkliche Offensive in der Bildungs- und Weiterbildungspolitik nahelegt.

Das Instrument der Kurzarbeit wird sicherlich weiter gebraucht, und wir sollten es bewahren, weil es gegenüber den USA (siehe die oben erwähnte WZB-Studie) den unschätzbaren Vorteil hat, durch Rechtsanspruch und Beteiligung der Sozialpartner – unabhängig von der politischen Konstellation – gleichzeitig einen zuverlässigen wie flexiblen Schutz zu bieten. Aber Kurzarbeit wird nicht die treibende Kraft der notwendigen Aufhol- und

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-im-korsett-der-versicherungslogik-es-ist-zeit-die-bazooka-neu-zu-justieren/> | 6

Anpassungsprozesse im Strukturwandel sein. Neben der offensiveren Förderung von Weiterbildung bei Kurzarbeit, etwa durch stärkere finanzielle Anreize sowohl für Beschäftigte als auch für Klein- und Mittelbetriebe, sollte die arbeitsmarktpolitische Förderungsstrategie nun stärker auf die Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze setzen.

Wohin geht der Strukturwandel, an der sich die Neujustierung der „Bazooka“ orientieren sollte? Am Schreibtisch lässt sich diese Frage nicht beantworten; bisherige Erfahrungen lassen jedoch die Stoßrichtung erahnen: Erstens die erweiterte und verlässliche soziale Sicherung der absehbaren Verlierer und Verliererinnen des Strukturwandels, zweitens die massive Förderung neuer Arbeitsverhältnisse.

Zum ersten könnte die zeitweilige Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs (nebst notwendigen Anreizen zu produktiven Formen des Job-Übergangs) dienen, wobei – wie beim Kurzarbeitergeld – auch an ein Mindestarbeitslosengeld sowie an eine befristete Staffelung der Lohnersatzraten (etwa über pauschale Zuschläge zum versicherungsrechtlichen Arbeitslosengeld) zu denken wäre. Zum zweiten die zeitweise „schamlose“ Übernahme von Lohnkosten (oder Lohnaufstockung) bei der Schaffung neuer (Startups) oder zusätzlicher Arbeitsplätze, bis hin zu einer Beschäftigungs- und Bildungsgarantie für Jugendliche. Dabei wird es – zur Verhinderung bloßer Mitnahmeeffekte oder sinnloser Beschäftigungs- und Bildungseinsätze – darauf ankommen, die staatlichen Anreize in kommunale oder regionale Innovations- und Investitionsverbände einzubinden. Arbeitszeitverkürzung (etwa eine im Lebensverlauf flexible 30-Stunden-Woche) könnte ebenfalls wieder zu einem wichtigen Thema avancieren.

Gewiss: Kurzfristig kann eine solche Strategie mit Sonderverordnungen oder Sondergesetzen in die Wege geleitet werden. Langfristig wird aber eine grundlegende Revision der deutschen Arbeitslosenversicherung in Richtung einer unter anderem vom Autor dieses Beitrags schon lange geforderten [Arbeitsversicherung](#) notwendig sein, einschließlich einer Änderung der Finanzierungsgrundlagen. In einer inklusiven, globalen und mit wiederkehrenden Pandemien konfrontierten Risikogesellschaft müssen Erwerbsrisiken über die Arbeitslosigkeit hinaus abgesichert werden. Ohne einen regelgebundenen und steuerfinanzierten Bundeszuschuss zur BA wird eine solche „Aktivierung“ der ehrwürdigen Arbeitslosenversicherung – Arbeitswillige brauchen keine Aktivierung – nicht zu machen sein. Das Korsett der Versicherungslogik muss gesprengt und die Bazooka neu justiert werden.

Literatur

Bellmann, Lutz; Gleiser, Patrick; Kagerl, Christian.; Kleifgen, Eva; Koch, Theresa; König,

Corinna; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute; Pohlan, Laura; Roth, Duncan; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens; Aminian, Armin (2020): [Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten](#). In: IAB-Forum, 09.12.2020.

Brenke, Karl.; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus (2010): [Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten](#). In: DIW-Wochenbericht Nr. 16, S. 2-13.

Bruckmeier, Kerstin; Hausner, Karl Heinz; Weber, Enzo (2019): [Arbeitslosenversicherung bewirkt regionale Umverteilung](#), IAB-Kurzbericht Nr. 12.

Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher (2020). [Kurzarbeit im Juni 2020: Rückgang auf sehr hohem Niveau](#). In: IAB-Forum, 23.09.2020.

Proff, Heike (2021): [Die Pandemie als Beschleuniger des Strukturwandels in der Automobilindustrie](#). In: Inifo-Schnelldienst, Jg. 74, Nr. 5, S. 9-12.

Pusch, Toralf; Seifert, Hartmut (2021): [Kurzarbeit – Mehr als eine Beschäftigungsbrücke](#), WSI Policy Brief No. 53, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.

Schmid, Günther (2018): Europa in Arbeit: Plädoyer für eine neue Vollbeschäftigung durch inklusives Wachstum. Frankfurt/New York: Campus.

Schmid, Günther (1986): [Flexibilisierung des Arbeitsmarkts durch Recht? Beschäftigungswirksame und sozialverträgliche Regulierung von Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit](#). Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 23/86, S. 22-38.

Schmid, Günther; Schroeder, Wolfgang (2020): [Die Krise nutzen. Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung](#). In: WZB Mitteilungen Heft 168, S. 56-59.

Seifert, Hartmut; Brehmer, Wolfram; Bogedan, Claudia (2011): [Wie krisenfest sind betriebliche Bündnisse zur Beschäftigungssicherung?](#) In: WSI-Mitteilungen 64 (2), S. 51-59.

Hinweis der Redaktion: Eine längere Fassung dieses Beitrags ist im Juni 2021 in Ausgabe 13 der [Kasseler Diskussionspapiere](#) erschienen.