



## **Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der Corona-Krise? Ein Interview mit IAB-Forscherin Regina Konle-Seidl**

Jutta Winters

Die Corona-Pandemie hält die Wirtschaft in Atem. Um die Krise zu meistern, setzen inzwischen 33 von 36 OECD-Staaten Kurzarbeit ein. Alle verfolgen das gleiche Ziel, krisenbedingte Entlassungen zu vermeiden. Gleichwohl gestaltet jeder Staat den schwierigen Balanceakt zwischen hoher Nutzung des Instruments und geringen Missbrauchs- und Mitnahmeeffekten auf eigene Art. So variieren die gesetzlichen Vorgaben zur Kurzarbeit im internationalen Vergleich erheblich – auch innerhalb Europas. Im Interview erläutert IAB-Forscherin Regina Konle-Seidl die wichtigsten Unterschiede, diskutiert die Vor- und Nachteile von Kurzarbeit, zieht Lehren aus dem Einsatz dieses Instruments in früheren Krisen und skizziert erste Zusammenhänge zwischen Kurzarbeits- und Arbeitslosenzahlen.

Einen ausführlichen internationalen Vergleich der Kurzarbeitsregelungen finden Sie in Regina Konle-Seidls aktuellem [IAB-Forschungsbericht](#).

---

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-europa-die-rettung-in-der-corona-krise-ein-interview-mit-iab-forscherin-regina-konle-seidl/> | 1

Dieser Artikel wurde am 20.6.2020 überarbeitet. Die entsprechende Passage ist gekennzeichnet.

---

## **In der Corona-Krise wird in mehr Ländern als jemals zuvor Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt? Warum?**

**Regina Konle-Seidl:** Das Ziel der Kurzarbeit besteht im Kern darin, vorübergehende ökonomische Krisenphasen zu überbrücken und dadurch Arbeitsplätze zu erhalten. Sie setzt Anreize für Unternehmen, über das sonst optimale Maß hinaus Arbeitskräfte zu halten. Dies hat den Vorteil, dass gut eingearbeitete [Fachkräfte](#) dem Betrieb erhalten bleiben, Entlassungs- und Einstellungskosten vermieden werden und die Liquidität der Unternehmen in der Krise verbessert wird. Die Beschäftigten und der Staat beziehungsweise die Arbeitslosenversicherung profitieren davon, wenn Entlassungen vermieden werden. Bei vorübergehendem Arbeitsausfall ist Kurzarbeit deshalb für alle Beteiligten ein sinnvolles Instrument.

### **Kann Kurzarbeit auch Nachteile haben?**

Kurzarbeit hat vor allem dann Nachteile, wenn eher strukturelle als konjunkturelle Faktoren für die Krise von Unternehmen verantwortlich sind. Dann behindert das Instrument eine Restrukturierung und mitunter eine nachhaltigere Arbeitsmarktpolitik. Zur Vermeidung von [Arbeitslosigkeit](#) wären in diesem Fall eine schnellere Vermittlung und Qualifizierung sinnvoller als eine künstliche Aufrechterhaltung nicht mehr zukunftsfähiger Arbeitsplätze durch Kurzarbeit. Wenn Kurzarbeit über einen längeren Zeitraum gewährt wird und es zu einem vollständigen Arbeitsausfall kommt, kann Kurzarbeit eine konservierende Wirkung auf die Beschäftigungsstruktur haben. Ökonomen sprechen dann von Effizienznighteilen durch Verringerung der Reallokation von Arbeit und einem verzögerten Ausscheiden unproduktiver Unternehmen aus dem Markt. Dies zeigen beispielsweise die Erfahrungen, die man in Ostdeutschland bei der Umstrukturierung der Wirtschaft mit Kurzarbeit gemacht hat. In der Zeit nach der Wiedervereinigung stellte sich heraus, dass Kurzarbeit Arbeitsplätze nicht nachhaltig sichern kann, wenn dauerhafte Beschäftigungsperspektiven fehlen. Die meisten Kurzarbeiter wechselten später in die Arbeitslosigkeit, den Vorruhestand oder in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

„Wenn eher strukturelle als konjunkturelle Faktoren für die Krise von

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-europa-die-rettung-in-der-corona-krise-ein-interview-mit-iab-forscherin-regina-konle-seidl/> | 2

Unternehmen verantwortlich sind, wären eine schnelle Vermittlung und Qualifizierung sinnvoller als Kurzarbeit.“

### **Gibt es weitere Nachteile?**

Es kann auch zu Mitnahmeeffekten kommen, beispielsweise dann, wenn Unternehmen zunächst Kurzarbeit nutzen, um später Personal abzubauen, das sie sowieso reduziert hätten. In diesem Fall wäre Kurzarbeit kein sinnvoller Konjunkturpuffer, sondern eine Liquiditätshilfe für Unternehmen und eine Art verlängertes Arbeitslosengeld für Arbeitnehmer.

### **Wodurch unterscheidet sich das deutsche Kurzarbeitsprogramm von Regelungen in anderen Ländern?**

Deutschland gehört mit Frankreich, Italien oder Belgien zu den Ländern mit einer langen Tradition von Kurzarbeit. Aktuell können in Europa drei Kurzarbeitssysteme unterschieden werden. Erstens gibt es Länder mit etablierten Programmen wie Deutschland. Zweitens gibt es Länder wie Österreich oder die Niederlande, die ebenfalls langjährige Erfahrung mit Kurzarbeit haben und aktuell ihre bestehenden Programme durch kürzere, aber großzügiger ausgestattete Corona-Kurzarbeitsprogramme ersetzt haben. In einer dritten Gruppe sind Länder ohne etablierte Kurzarbeitsprogramme wie Dänemark oder Großbritannien, die ebenfalls zeitlich befristete Sonderprogramme aufgelegt haben.

### **Gibt es konzeptionelle Unterschiede zwischen den Programmen der drei Ländergruppen?**

Im Ländervergleich unterscheiden sich die Logik von Kurzarbeits-Regelungen deutlich. Dies zeigt sich bereits in der verwendeten Begrifflichkeit. Der Begriff „Kurzarbeit“ ist überwiegend auf den deutschen Sprachraum begrenzt. In Belgien, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden werden dagegen die Begriffe „zeitweilige Arbeitslosigkeit“ beziehungsweise „teilweise Arbeitslosigkeit“ verwendet. Während klassische Kurzarbeitssysteme wie das deutsche beispielsweise die Reduzierung der täglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit betonen, legen Länder ohne etablierte Kurzarbeitsprogramme ihren Schwerpunkt auf die Unterstützung Beschäftigter, die über einen längeren zusammenhängenden Zeitraum gar nicht arbeiten.

Eine zentrale Herausforderung für die institutionelle Ausgestaltung von Kurzarbeitsregelungen besteht darin, durch Kurzarbeit möglichst viele Entlassungen zu verhindern und zugleich Missbrauch beziehungsweise Mitnahmeeffekte einzudämmen.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-europa-die-rettung-in-der-corona-krise-ein-interview-mit-iab-forscherin-regina-konle-seidl/> | 3

Hierbei ist eine Vielzahl von Gestaltungsmerkmalen zu berücksichtigen. Dazu gehören neben der Leistungshöhe und der Programmdauer auch die Art der Finanzierung und die Beteiligung der Unternehmen an den Kosten.

„Auf eine sozial gestaffelte Aufstockung des Kurzarbeitergeldes für Geringverdiener wie in Dänemark oder Österreich konnte man sich in Deutschland nicht einigen.“

### **Können Sie konkrete Beispiele nennen, inwiefern sich das deutsche Programm von den Programmen anderer Länder unterscheidet?**

In Deutschland beträgt das [Kurzarbeitergeld](#) zunächst 60 Prozent des Nettogehaltes oder 67 Prozent mit Kind. In Ländern mit krisenbedingten Sonderprogrammen wie Österreich oder Dänemark ist es mit 75 bis 90 Prozent des Nettogehaltes von vorneherein deutlich höher. Hierzulande kann das Kurzarbeitergeld aber grundsätzlich für 12 Monate ausbezahlt werden, während es in Ländern mit höheren Ersatzraten in der Regel zunächst auf drei Monate begrenzt ist. Mit dem Sozialschutzpaket I vom 13. März 2020 und dem Sozialschutzpaket II vom 14. Mai 2020 wurde in Deutschland eine Reihe von befristeten Änderungen beschlossen.

### **Welche Änderungen sind das?**

Die Bezugsdauer wurde auf bis zu 21 Monate verlängert, wenn der Anspruch auf Kurzarbeitergeld vor dem 31. Dezember 2019 entstanden ist. Zudem wurden die Leistungen bei längerer Bezugsdauer erhöht: ab dem vierten Monat der Kurzarbeit und bei einem Arbeitsausfall von mindestens 50 Prozent auf 70 Prozent oder 77 Prozent mit Kind, ab dem siebten Monat auf 80 Prozent oder 87 Prozent mit Kind. Auf eine sozial gestaffelte Aufstockung des Kurzarbeitergeldes für Geringverdiener wie in Dänemark oder Österreich konnte man sich in Deutschland aber nicht einigen.

Im Unterschied zu vielen Ländern ist das deutsche Kurzarbeitergeld aber auch keine staatliche Leistung, sondern bislang ausschließlich eine Leistung der Arbeitslosenversicherung an die von Kurzarbeit betroffenen Arbeitskräfte. In den meisten Ländern wird das Kurzarbeitergeld aktuell durch staatliche Zuschüsse an die Arbeitslosenversicherung oder generell aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.

### **Haben alle Arbeitnehmer Anspruch auf Kurzarbeitergeld?**

Arbeitnehmer müssen in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis stehen, da

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-europa-die-rettung-in-der-corona-krise-ein-interview-mit-iab-forscherin-regina-konle-seidl/> | 4

während der Kurzarbeit die Leistungen üblicherweise aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. *(Folgende Passage wurde überarbeitet:)* Von Kurzarbeit ausgeschlossen sind in Deutschland weiterhin Mini-Jobber, da sie keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten. Auch Solo-Selbstständige erhalten kein Kurzarbeitergeld. *(Ende der Überarbeitung)*

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Kurzarbeitsregelungen in vielen Ländern auch auf atypisch Beschäftigte ausgedehnt wurden, wie beispielsweise Leiharbeiter in Deutschland oder Hausangestellte in Frankreich. In Italien, wo bislang nur ein Drittel der Beschäftigten durch die verschiedenen Lohngarantie-Fonds abgedeckt waren, wurde Kurzarbeit nun auf alle Beschäftigten und Sektoren ausgedehnt.

„Die Erfahrungen aus früheren Krisen lehren, dass Betriebe ihre Weiterbildungsaktivitäten in Krisenzeiten oft zurückfahren.“

**Es bietet sich an, die arbeitsfreie Kurzarbeits-Zeit zu nutzen, um Beschäftigte nicht zuletzt angesichts des rasanten digitalen Wandels fit für die zukünftige Arbeitswelt zu machen. Wird Weiterbildung in diesem Sinne im Rahmen der Kurzarbeitsprogramme gefördert?**

In der Tat wäre es eine gute Möglichkeit, in der freien Zeit IT-Kompetenz aufzubauen und Wissenslücken zu schließen, um so auch das Risiko künftiger Arbeitslosigkeit zu vermindern. Die [Bundesagentur für Arbeit](#) hat mit dem Qualifizierungschancengesetz neuerdings mehr Möglichkeiten, Weiterbildungen von Beschäftigten in Kurzarbeit zu fördern. In Frankreich werden die Kosten der Weiterbildung während Kurzarbeit bis zu 100 Prozent gefördert. In Ländern mit kürzeren Programmdauern gibt es dagegen meist keine Weiterbildungsförderung. Die Erfahrungen aus früheren Krisen lehren aber, dass Betriebe ihre Weiterbildungsaktivitäten in Krisenzeiten oft zurückfahren und bestehende Fördermöglichkeiten nicht nutzen. Es hat sich zudem gezeigt, dass es nicht so einfach ist, maßgeschneiderte Angebote für Kurzarbeitszeiten zu kreieren. Weiterbildung ist aufgrund des immer schnelleren Wandels der Arbeitswelt heute jedoch notwendiger als jemals zuvor.

**Welche wesentlichen Änderungen gibt es in der Corona-Krise an den bestehenden Kurzarbeitsprogrammen?**

Gemeinsame Kennzeichen der in Logik und Ausgestaltung sehr unterschiedlichen europäischen Kurzarbeitsprogramme sind, dass die Höhe und Dauer der Förderung für

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-europa-die-rettung-in-der-corona-krise-ein-interview-mit-iab-forscherin-regina-konle-seidl/> | 5

Arbeitnehmer ausgebaut, der Zugang zu Kurzarbeit erleichtert und Unternehmen bei der Kostenbeteiligung entlastet wurden. In Ländern wie Dänemark, Irland oder Großbritannien wurden ähnlich gelagerte Programme neu eingeführt. Die Inanspruchnahme wird damit gerade auch für viele Sektoren und insbesondere für die in allen Ländern vom Nachfrageausfall betroffenen kleinen und mittleren Dienstleistungsbetriebe im Hotel- und Gastgewerbe, der Touristik, bei den Friseuren und Wäschereien oder beim Kfz-Handel deutlich erhöht. Welche Wirkungen von den Neuregelungen für die Sicherung von Beschäftigung und die Vermeidung von Arbeitslosigkeit längerfristig zu erwarten sind und welche Mitnahme- und Missbrauchseffekte es gibt, werden Studien im Nachgang zeigen müssen.

„Entscheidend dürfte sein, ob der Schock temporär ist oder sich gar zu einer systemischen Krise auswächst. In letzterem Fall kann Kurzarbeit Arbeitsplätze nicht nachhaltig sichern.“

### **Wodurch unterscheidet sich die Corona-bedingte Wirtschaftskrise von der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009?**

Bei der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 handelte es sich vor allem um eine Nachfragekrise, in der vorwiegend das Verarbeitende Gewerbe betroffen war. Aktuell betrifft der erhebliche Nachfragerückgang alle Sektoren und vor allem auch kleinere und mittlere Dienstleistungsbetriebe mit relativ geringer Liquidität. Dies kann vermehrt zu Insolvenzen führen. In diesen Fällen kann Kurzarbeit Arbeitslosigkeit dann leider nicht verhindern. Außerdem ist ein „Horten“ von Fachkräften im Verarbeitenden Gewerbe wie in der [Rezession](#) 2008/2009 in den aktuell betroffenen kleineren Dienstleistungsbetrieben weniger wahrscheinlich. Zudem gab es bereits vor dem Corona-Schock in einzelnen Branchen strukturelle Probleme, wie beispielsweise die schwierige Umstellung auf Elektromobilität in der Autoindustrie. Entscheidend für die Wirkung von Kurzarbeit über alle Ländergrenzen hinweg dürfte allerdings sein, ob der Schock wirklich temporär ist oder sich gar zu einer systemischen Krise auswächst. In letztem Fall kann Kurzarbeit Arbeitsplätze nicht nachhaltig sichern.

### **Welche Lehren für die Ausgestaltung von Kurzarbeit zieht die Wissenschaft aus früheren Krisen?**

Erkenntnisse aus empirischen Studien zu Kurzarbeit sind aufgrund der unterschiedlichen Natur der Krisen nur bedingt auf die aktuelle Situation übertragbar. Empfehlungen zur

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-europa-die-rettung-in-der-corona-krise-ein-interview-mit-iab-forscherin-regina-konle-seidl/> | 6



optimalen Ausgestaltung von Kurzarbeit ist deshalb mit einer gewissen Vorsicht zu begegnen. Die viel beachteten [Empfehlungen von Giulia Giupponi und Camille Landais aus dem Jahr 2020](#) gehen beispielsweise davon aus, dass sich bei einem temporären Schock der Einsatz von Kurzarbeit dann als besonders vorteilhaft erweist, wenn eine Reihe von Gestaltungsmerkmalen beachtet wird. Zum Beispiel sollte das Kurzarbeitergeld mit 80 bis 90 Prozent höher ausfallen als das Arbeitslosengeld, um die Konsumgüternachfrage aufrechtzuerhalten. Weiterhin sollte das Kurzarbeitergeld prinzipiell für die gesamte Krisenzeit und nicht nur für drei Monate gewährt werden. Zudem sollten die Möglichkeiten der Arbeitsstundenreduzierung flexibel gestaltet werden. Wichtige Aspekte wie die Beteiligung der Unternehmen an den Kosten der Kurzarbeit wurden in dieser Studie allerdings nicht aufgegriffen. Bei einer weitgehenden Entlastung der Unternehmen besteht aber kurz- und langfristig die Gefahr von Mitnahmeeffekten, die die Wirksamkeit von Kurzarbeit einschränken.

“Die Inanspruchnahme von Kurzarbeit wird historische Maßstäbe sprengen.“

## **Wie entwickeln sich die Kurzarbeitszahlen im Ländervergleich?**

Der erleichterte Zugang zu Kurzarbeit hat zu einem massiven Anstieg der Kurzarbeiterzahlen nicht nur in Deutschland geführt. Die Zahl der Anzeigen für Kurzarbeit sprengt bereits jetzt alle historischen Maßstäbe. In Belgien wurden Ende April 2020 für 23 Prozent der [Erwerbstätigen](#), also 1,25 Millionen Menschen und in Frankreich sogar für 40 Prozent der Erwerbstätigen und damit 10 Millionen Menschen Kurzarbeit angemeldet. In Deutschland und Österreich wurde für nahezu jeden dritten sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer Kurzarbeit angezeigt. Zwar kommt eine Anzeige nicht automatisch einer tatsächlichen Inanspruchnahme gleich, aber aktuelle Betriebsbefragungen zeigen, dass etwa drei Viertel aller Kurzarbeitsanzeigen auch tatsächlich abgerechnet werden. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wurde bereits im März für gut zwei Millionen Arbeitnehmer konjunkturelles Kurzarbeitergeld bezahlt, was weit über den Werten zur Zeit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 liegt. Damals wurde im Mai 2009 ein Höchstwert von 1,44 Millionen Personen erreicht. Schätzwerte für April 2020 gehen von 6 Millionen Kurzarbeitern aus.

## **Deutet sich bereits an, ob Kurzarbeit auch in der Corona-Krise hilft, Beschäftigung zu sichern?**

Interessant ist die zeitlich unterschiedliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-europa-die-rettung-in-der-corona-krise-ein-interview-mit-iab-forscherin-regina-konle-seidl/> | 7

und Österreich. Während diese in Österreich bis Ende März schlagartig um knapp 70 Prozent anstieg, geht die Arbeitslosigkeit dort seit Mitte April kontinuierlich zurück. In Deutschland ist die Arbeitslosigkeit dagegen erst zeitverzögert angestiegen: von März auf April um 308.000 Personen oder rund 13 Prozent. Im Mai hat sich der Anstieg zwar abgeflacht, betrug aber immer noch 6,4 Prozent im Vergleich zum Vormonat. Die unterschiedliche Entwicklung mag teilweise auf die am 21. März 2020 eingeführte österreichische Corona-Sonderkurzarbeitshilfe zurückzuführen sein. Diese ist im Vergleich zum Arbeitslosengeld, das 55 Prozent des Nettoeinkommens beträgt, mit 80 bis 90 Prozent des Nettolohns wesentlich großzügiger. Nicht zuletzt deshalb haben sich die Ausgaben für die Corona-Kurzarbeitshilfe drastisch erhöht: Binnen vier Wochen musste das Kurzarbeitsbudget des österreichischen Finanzministeriums um mehr als das Zehnfache von 400 Millionen auf fünf Milliarden Euro aufgestockt werden.

Erst im Nachgang wird sich letztlich zeigen, ob die im Vergleich zu Deutschland weitergehende Entlastung der Unternehmen und die großzügigeren Leistungen für Arbeitnehmer in Österreich tatsächlich wirksamer waren, um Beschäftigung zu sichern. Neben den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung werden nämlich dort auch anteilige Sonderzahlungen und sonstige lohnbezogene Abgaben, sogenannte Remanenzkosten, mit einem Pauschalbetrag vergütet.

## Literatur

Konle-Seidl, Regina (2020): [Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise?](#), IAB-Forschungsbericht Nr. 4.

Giupponi, Giulia; Landais, Camille (2020): [Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis](#), in: VoxEU, 01 April 2020.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-europa-die-rettung-in-der-corona-krise-ein-interview-mit-iab-forscherin-regina-konle-seidl/> | 8