



Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit

Thomas Kruppe, Enzo Weber, Jürgen Wiemers

In Deutschland wird den weitreichenden Auswirkungen der Corona-Krise auf die wirtschaftliche Lage insbesondere mit Kurzarbeit begegnet. Eine Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung ist nicht nur aufgrund des starken Wandels von Wirtschaft und Arbeitsmarkt ratsam. Weiterbildung verbessert darüber hinaus die Arbeitsmarktintegration der Beschäftigten und führt über höhere Beschäftigungsquoten, Löhne und Produktivität zu fiskalischen Rückflüssen. Die Nettoerträge, die über die Kompensation der Kosten für die Weiterbildungen hinausgehen, könnten bei etwa 80 Prozent der erhöhten Kosten verlängerter Kurzarbeit liegen.

Die auf Rekordhöhe gestiegene Kurzarbeit verbraucht große Teile der Konjunkturrücklage der [Bundesagentur für Arbeit](#) von über 26 Milliarden Euro. Angesichts des gravierenden Wirtschaftseinbruchs in der Corona-Krise wird derzeit intensiv diskutiert, ob die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes über zwölf Monate hinaus verlängert werden soll.

Obwohl absehbar ist, dass viele Betriebe auf eine Verlängerung der Kurzarbeit angewiesen sein werden, ist diese nicht ohne Risiken. Eine längerfristige Nutzung von Kurzarbeit kann

insbesondere einen notwendigen Wandel verzögern, wenn etwa Geschäftsmodelle oder Produktionsweisen überholt sind. Dazu kann es derzeit im Zuge der digitalen und ökologischen Transformation leicht kommen. So argumentieren [Christian Hutter und Enzo Weber in einem aktuellen Beitrag für den Wirtschaftsdienst](#), dass sich dieser Zielkonflikt in einer transformativen [Rezession](#) entladen könnte.

Qualifizierung unterstützt notwendige Wandelprozesse

Solchen Risiken lässt sich aber mit Investitionen in die Fortentwicklung der Kompetenzen der Beschäftigten entgegenwirken. So plädiert [Enzo Weber in einem aktuellen Beitrag für das IAB-Forum](#) dafür, eine Verlängerung von Kurzarbeit in der Regel daran zu knüpfen, die Zeit für berufliche Qualifizierung zu nutzen. Dafür schlägt er flexible Regeln vor, da die Beteiligung an (betrieblicher) Weiterbildung schon in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 nicht nur rückläufig war, sondern damals auch die Weiterbildungsförderung bei Kurzarbeit nur relativ wenig in Anspruch genommen wurde.

Qualifizierung hilft dabei, Wandelprozesse zu begleiten – und sie kann dazu beitragen, die erheblichen Kosten des Kurzarbeitergeldes auszugleichen. So hat eine als [IAB-Kurzbericht 8/2019](#) veröffentlichte IAB-Studie gezeigt, dass öffentliche Investitionen in die Weiterbildungsförderung, finanziert über Steuern und Sozialbeiträge, erhebliche fiskalische Rückflüsse generieren können. Dazu kommt es aufgrund positiver Effekte von Weiterbildung auf Löhne, Beschäftigung und [Produktivität](#).

Die Nettokosten, die der öffentlichen Hand infolge einer Verlängerung des Kurzarbeitergeldes entstünden, könnten bei einer Verbindung mit Qualifizierung also bedeutend niedriger liegen als die Bruttokosten. Wie hoch dieser Effekt ist, wird nachfolgend abgeschätzt. Der Fokus liegt dabei auf den fiskalischen Wirkungen einer Verbindung von verlängerter Kurzarbeit mit Qualifizierung (im Vergleich zu einer Referenzsituation ohne Qualifizierung). In dieser Referenzsituation gäbe es also nur die in der Vergangenheit übliche Weiterbildungsbeteiligung (siehe Kasten „Daten und Methoden“). Es wird nicht die Wirkung der Kurzarbeit an sich evaluiert, also inwieweit Arbeitsplätze ohne Kurzarbeit verloren gehen würden.

Für Simulationen wie diese ist eine Reihe von Annahmen zu treffen

In der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde Kurzarbeit in der Spitze – im Frühjahr 2010 – in gut 360.000 Fällen länger als zwölf Monate in Anspruch genommen. In der Corona-Krise liegt das

Kurzarbeitsniveau bisher schon wesentlich höher als im Jahr 2009: Nach Ergebnissen der aktuellen [Online-Befragung „Leben und Erwerbstätigkeit in Zeiten von Corona“ des IAB](#) (kurz: [HOPP-Befragung](#)) waren im Mai dieses Jahres etwa 20 Prozent der sozialversicherungspflichtigen [Erwerbstätigen](#) von Kurzarbeit betroffen (lesen Sie hierzu auch den Beitrag [„Kurzarbeit in der Corona-Krise: Wer ist wie stark betroffen?“](#) von Thomas Kruppe und Christopher Osiander im IAB-Forum). Der Arbeitszeitausfall betrug zu dem Zeitpunkt im Durchschnitt 58 Prozent.

Der folgenden Analyse liegt deshalb beispielhaft Kurzarbeit im Umfang von einer Million Beschäftigten mit einer Dauer von mehr als zwölf Monaten zugrunde, bei einem Arbeitsausfall von 40 Prozent. Die Berechnung der Kosten erfolgt unter der Annahme, dass das [Kurzarbeitergeld](#) für den Zeitraum der Verlängerung auf 80 Prozent (ohne Kinder im Haushalt) oder auf 87 Prozent (mit Kindern im Haushalt) aufgestockt wird und die Sozialversicherungsbeiträge übernommen werden.

Zudem sind die Kosten zu berücksichtigen, die aus der Befreiung des Kurzarbeitergeldes von der Einkommensteuer und von den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung resultieren: Weil bei Kurzarbeit alle weiteren ausgefallenen Sozialversicherungsbeiträge erstattet werden, entstehen dem Fiskus Ausfälle in Höhe der Differenz der normalerweise erhaltenen Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge abzüglich der Zahlungen aufgrund von Kurzarbeit. Der Effekt könnte – abhängig von der Verteilung des Arbeitsausfalls von Personen mit verschiedener Einkommenshöhe – in der Größenordnung der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge liegen.

Der Berechnung liegt außerdem zugrunde, dass die Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen durch staatliche Förderung übernommen werden, etwa nach § 82 SGB III („Qualifizierungschancengesetz“). Die direkten Weiterbildungskosten werden daher von den Erträgen abgezogen. Alternativ würden die Kosten ebenso anfallen, dann aber bei den Betrieben.

Die Erträge in dieser Analyse resultieren daraus, dass Beschäftigung, Löhne und Produktivität durch Weiterbildung positiv beeinflusst werden. Daraus folgen kurz- und längerfristige Einsparungen bei Sozialleistungen sowie Mehreinnahmen bei Einkommen-, Umsatz- und Unternehmenssteuern und Sozialbeiträgen. Hierfür werden grundsätzlich dieselben Erträge pro Weiterbildung angesetzt wie im [IAB-Kurzbericht 8/2019](#) bereits genannt (siehe dort Tabelle 3).

Da aber unter den Bedingungen von Kurzarbeit eine optimale Passung zwischen den Beschäftigten und der zeitlichen Lage der Weiterbildung unwahrscheinlich ist, wird eine um

ein Viertel reduzierte Wirkung unterstellt. Beispielhaft betrachtet wird dabei ein Zeitraum von einem Jahr, in dem Kurzarbeit und die entsprechende Qualifizierung stattfinden. Dies entspricht dem Zeitraum, in dem sich 2009/2010 ein hohes Niveau längerfristiger, also mehr als zwölf Monate andauernder Kurzarbeit hielt.

Unter diesen und weiteren (im Infokasten genannten) zeitlichen Annahmen würde eine Person in Kurzarbeit innerhalb eines Jahres im Schnitt 1,5 Weiterbildungsmaßnahmen durchlaufen. Betrachtet werden hier nur Kosten und Erträge der nonformalen Qualifizierung, da eine längerfristige Weiterbildung mit formalem Berufsabschluss während der Kurzarbeit normalerweise nicht umsetzbar sein dürfte.

Ein großer Teil der Kosten des Kurzarbeitergeldes kann durch Nettoerträge der Weiterbildung ausgeglichen werden

Die nachfolgende Tabelle zeigt die fiskalischen Effekte einer Kombination aus Kurzarbeitergeld und Weiterbildung unter den getroffenen Annahmen. Es ergeben sich Kosten durch Kurzarbeit (Spalte 2) in Höhe von insgesamt 14,4 Milliarden Euro, die sich wie folgt zusammensetzen:

- 6,1 Milliarden Euro für Kurzarbeitergeld
- 3,6 Milliarden Euro für Sozialversicherungsbeiträge
- 4,2 Milliarden Euro für entgangene Einkommensteuer
- 461 Millionen Euro für entgangene Einnahmen in der Arbeitslosenversicherung.

Dem gegenüber stehen jedoch zusätzliche, diskontierte fiskalische Mehreinnahmen durch die Weiterbildungsförderung (Spalte 1) in Höhe von insgesamt 11,5 Milliarden Euro. Hierbei entfallen

- 9,7 Milliarden Euro auf Lohn- und Unternehmenssteuern
- 9,1 Milliarden Euro auf Sozialversicherungsbeiträge
- 2,8 Milliarden Euro auf die Umsatzsteuer
- 930 Millionen Euro auf reduzierte Ausgaben der bedarfsgeprüften Sozialleistungen.
- Die direkten Kosten für die nonformalen Weiterbildungen in Höhe von 11 Milliarden Euro müssen dabei jedoch abgezogen werden.

Durch die Kombination der Kurzarbeit mit Qualifizierung stehen den Mindereinnahmen in Höhe von 14,4 Milliarden Euro also fiskalische Nettoerträge in Höhe von 11,5 Milliarden Euro

gegenüber. Über die Kosten der Weiterbildungen hinaus können daher rund 80 Prozent der Kosten des Kurzarbeitergelds durch spätere Weiterbildungserträge ausgeglichen werden. Die dargestellten Mehreinnahmen – darauf sei noch einmal hingewiesen – fallen allerdings nicht unmittelbar nach der Weiterbildung an, sondern summieren sich über den Lebensverlauf (siehe Kasten „Daten und Methoden“). Die Erträge fallen außerdem in verschiedenen Haushalten an, nämlich bei Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen.

Für Simulationen wie der vorliegenden Berechnung sind eine Reihe von Annahmen zu treffen (siehe Kasten „Daten und Methoden“). Das bringt naturgemäß eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Ergebnisse mit sich. Variiert man beispielsweise die spezifizierten Effekte von Weiterbildung um 10 Prozent, ändern sich die fiskalischen Erträge um 2,2 Milliarden Euro. Obwohl die Unsicherheit also nicht unerheblich ist, könnte auch in diesem Szenario ein großer Teil der Kosten des Kurzarbeitergeldes – nämlich 65 bis 95 Prozent – ausgeglichen werden.

Tabelle: Fiskalische Wirkungen einer Verlängerung des Kurzarbeitergelds in Kombination mit Weiterbildungsmaßnahmen

Mehr- und Mindereinnahmen in Millionen Euro

	Fiskalische Wirkungen durch Weiterbildung	Fiskalische Wirkungen durch Kurzarbeit	Fiskalischer Gesamteffekt
Lohnsteuer	5,976		5,976
Unternehmenssteuern	3,730		3,730
Sozialversicherungsbeiträge Arbeitnehmer	4,058		4,058
Sozialversicherungsbeiträge Arbeitgeber	5,009		5,009
Umsatzsteuer	2,830		2,830
Arbeitslosengeld II (Regelsatz)	413		413
Arbeitslosengeld II (Kosten der Unterkunft)	438		438
Wohngeld	36		36
Kinderzuschlag	44		44
Kurzarbeitergeld		-6,080	-6,080
Kurzarbeitergeld (Beitrag zur Sozialversicherung)		-3,648	-3,648
Kurzarbeitergeld (Einkommensteuer)		-4,230	-4,230
Beitrag zur Arbeitslosenversicherung		-461	-461
Direkte Kosten (non-formal)	-11,000		-11,000
Gesamt	11,535	-14,419	-2,884

Anmerkung: Zur Berechnung der staatlichen Einnahmen durch Weiterbildung wird ein Diskontsatz von 1,5 Prozent unterstellt.

Quelle: IAB-Mikrosimulationsmodell; eigene Berechnungen. © IAB

Kurzarbeit sollte gerade in einer Krise mit Weiterbildung kombiniert werden

Kurzarbeitergeld zielt darauf, Betrieben bei einem vorübergehenden, nicht selbstverschuldeten Auftragsrückgang den Erhalt von Arbeitskräften zu ermöglichen und gleichzeitig den Beschäftigten den Arbeitsplatz zu sichern, dadurch [Arbeitslosigkeit](#) und Kosten der Wiedereinstellung zu vermeiden sowie Einkommensverluste durch die

ausgefallenen Arbeitsstunden durch Lohnersatzleistungen zumindest zum Teil zu kompensieren.

Durch die Kombination von Kurzarbeit mit Weiterbildung kann nicht nur trotz, sondern gerade in einer Krise eine notwendige Anpassung der Qualifikationen der Beschäftigten gezielt angegangen werden. Die geschieht zwar nicht zum Nulltarif. Die Simulationen zeigen jedoch, dass sich die Kosten im Zeitverlauf zu einem beträchtlichen Teil durch hohe Rückflüsse amortisieren.

Wie im IAB-Kurzbericht 8/2019 für die Förderung beruflicher Weiterbildung insgesamt gezeigt wurde, können infolge von Beschäftigungs-, Lohn und Produktivitätseffekten erhebliche fiskalische Mittel in die öffentlichen Kassen zurückfließen. Zwar wäre insgesamt eine negative fiskalische Bilanz zu erwarten. Der größte Teil der Ausgaben könnte jedoch ausgeglichen werden. Dies gilt in besonderem Maß für die Kombination der Förderung beruflicher Weiterbildung mit Kurzarbeit, da die Kosten für Kurzarbeit bei einer wohl notwendigen Verlängerung ohnehin anfallen, um den Arbeitsausfall zu kompensieren, und diese unproduktive Zeit nun für Weiterbildung genutzt wird.

Fazit

Eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld wird sich angesichts der gravierenden wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie kaum vermeiden lassen. Diese Verlängerung wird allerdings erhebliche weitere Kosten mit sich bringen.

Eine Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung ist schon aufgrund des starken Wandels von Wirtschaft und Arbeitsmarkt ratsam. Weiterbildung verbessert darüber hinaus die Arbeitsmarktintegration der Beschäftigten und führt über höhere [Beschäftigungsquoten](#), Löhne und Produktivität zu fiskalischen Rückflüssen. Die Nettoerträge liegen deutlich über den Kosten der Weiterbildungsförderung und könnten bei etwa 80 Prozent der Kosten der Kurzarbeit liegen. Diese Nettokostenbilanz ist wichtig für die Entscheidung über eine weitere Finanzierung und Organisation von Kurzarbeit.

Da Beschäftigte, die während der Kurzarbeit eine berufliche Weiterbildung absolvieren, in dieser Zeit ein reduziertes Einkommen beziehen, aber durchaus einer Tätigkeit nachgehen, wäre eine anrechnungsfreie Prämie zusätzlich zum jeweils geltenden Kurzarbeitergeld überlegenswert. Sie müsste allerdings unterhalb der Höhe des ursprünglichen Einkommens gedeckelt sein. Eine ähnliche Prämie sollte dann auch bei Weiterbildung in der Arbeitslosigkeit gelten, wie etwa der Bildungsbonus, der in dem genannten [Beitrag von Christian Hutter und Enzo Weber](#) vorgeschlagen wird.

Daten und Methoden

Die Methodik der Simulation fiskalischer Weiterbildungserträge folgt der von Thomas Kruppe und Koautoren bereits im [IAB-Kurzbericht 8/2019](#) verwendeten Methodik. Für eine berufliche Weiterbildung während Kurzarbeit wird hier nur nonformale Weiterbildung betrachtet, die zwar organisiert (zum Beispiel in Klassen) stattfindet und bei der gegebenenfalls auch Zertifikate erworben werden können, die jedoch nicht zu anerkannten Berufsabschlüssen führt.

Für die direkten Kosten der Weiterbildung verwenden wir Stundensätze, die sich aus der fünften europäischen Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen ergeben. Diese werden mithilfe des Erzeugerpreisindex für Dienstleistungen von der letzten Messung 2015 fünf Jahre fortgerechnet. Anstelle der Lohnausfallkosten im IAB-Kurzbericht 8/2019 werden die Kosten des Kurzarbeitergelds von 80 bzw. 87 Prozent des Nettolohnausfalls und der Sozialversicherungsbeiträge angesetzt. Hier rechnen wir mit einem durchschnittlichen monatlichen Leistungssatz von 507 Euro pro Person und im Durchschnitt 304 Euro für Sozialversicherungsbeiträge.

Bei der Qualifizierung in Kurzarbeit sind auch Mitnahmeeffekte wahrscheinlich: Die übliche jährliche Beteiligung an nonformaler Weiterbildung liegt, wie im IAB-Kurzbericht 8/2019 genannt, bei 40,7 Prozent pro Jahr. Wir gehen davon aus, dass diese Weiterbildungen in der betrachteten Jahresperiode nun in der Zeit der Kurzarbeit stattfinden und deshalb nicht zusätzlich sind.

Nach der IAB-[Arbeitszeitrechnung](#) rechnen wir mit 207 effektiven Arbeitstagen (ohne Urlaubs- und Krankenstandstage) pro Jahr und einer üblichen durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 30 Stunden.

Als durchschnittlichen Arbeitsausfall in Kurzarbeit nehmen wir 40 Prozent an. Die Hälfte dieser Zeit soll für Weiterbildung verwendet werden. Für eine Weiterbildungsmaßnahme gehen wir entsprechend der aktuellen gesetzlichen Mindestanforderung für eine Förderung von einem Umfang von 120 Stunden aus, zuzüglich 20 Prozent Fahr-, Vor- und Nachbereitungszeiten.

Die Weiterbildungserträge, auf denen die Simulationen im IAB-Kurzbericht 8/2019 basieren, beziehen sich nicht auf Kurzarbeit. In Kurzarbeit könnte Weiterbildung weniger effektiv sein, weil man stark auf Zeitpunkt und Zeitverteilung festgelegt ist und deshalb Maßnahmen und Personen nicht optimal auswählen kann. Wir rechnen hier konservativ und veranschlagen die im IAB-Kurzbericht 8/2019 genannten Lohn-, Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte um

ein Viertel niedriger.

Für die Simulation der Erträge der Weiterbildung auf Haushaltsebene wird das [IAB-Mikrosimulationsmodell](#) (IAB-MSM) genutzt (siehe [IAB-Forschungsbericht 10/2007](#)). Das Modell simuliert für eine Stichprobe von Haushalten aus dem [Sozio-oekonomischen Panel](#) (SOEP) der Jahre 2016 und 2017 Steuern und Abgaben sowie Ansprüche auf die Sozialleistungen. Ausgangspunkt sind dabei die Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder. Durch geeignete Gewichtungsfaktoren kann man die auf Basis der Stichprobe ermittelten Ergebnisse auf die deutsche Wohnbevölkerung hochrechnen. Allen im Modell abgebildeten Steuern und Transfers ist der Rechtsstand des Jahres 2020 zugrunde gelegt.

Das IAB-MSM enthält ein mikroökonometrisches Arbeitsangebotsmodell. In dem Modell entscheidet ein Haushalt entsprechend seiner Präferenzen hinsichtlich „Freizeit“ (Zeit, die nicht für Erwerbsarbeit aufgebracht wird) und Konsum (verfügbares Haushaltseinkommen) über die Erwerbsbeteiligung und die angebotenen Arbeitsstunden pro Woche. Hierfür wird für jede von 7 Arbeitszeitalternativen – in Paarhaushalten wird eine gemeinsame Nutzenfunktion mit 49 Arbeitszeitalternativen unterstellt – das verfügbare Nettohaushaltseinkommen bei gegebenem individuellen Bruttostundenlohn simuliert.

Da unter anderem bei Nichterwerbstätigen der Lohn nicht beobachtet werden kann, wird dieser in einem vorgelagerten Schritt aus einer selektionskorrigierten Lohnregression geschätzt. Die nutzenmaximierende Arbeitsangebotsentscheidung wird anschließend mit einem konditionalen Logit-Modell abgebildet, in dem auch unbeobachtete Heterogenität bezüglich der Präferenzen der Haushalte berücksichtigt wird. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit wird in Form einer individuellen Restriktionswahrscheinlichkeit einbezogen, die mit einem binären Probit-Modell prognostiziert wird.

Die fiskalischen Erträge der Weiterbildung auf Basis des IAB-MSM ergeben sich als Differenz zwischen dem Reform- und dem Basisszenario. Beim Vergleich der simulierten fiskalischen Kosten und Erträge ist zu beachten, dass die Erträge über einen langen Zeitraum entstehen, sodass für einen Vergleich ihr Gegenwartswert berechnet werden muss. Wir unterstellen in der Simulation einen Diskontsatz von 1,5 Prozent. Darüber hinaus werden keine Gleichgewichtseffekte abgebildet, das heißt, die Ergebnisse sind als „Erstrundeneffekte“ zu interpretieren.

Literatur

Arntz, Melanie; Clauss, Markus; Kraus, Margit; Schnabel, Reinhold; Spermann, Alexander; Wiemers, Jürgen (2007): [Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 10.

Hutter, Christian; Weber, Enzo (2020): [Corona-Krise: die transformative Rezession](#). In: Wirtschaftsdienst, Vol. 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 Nr. 8.

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

Statistisches Bundesamt (2017): [Berufliche Weiterbildung in Unternehmen 2015. Fünfte europäische Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen \(CVTS5\)](#), Wiesbaden.

Weber, Enzo (2020): [Kurzarbeit in der Corona-Krise: Längere Bezugsdauer bei Qualifizierung der Beschäftigten](#). In: IAB-Forum vom 6.7.2020.