

Kasseler Diskussionspapiere



Ideen,
Interessen und
Institutionen im Wandel

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

Günther Schmid

Nr. **13** 06 / 2021

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Fachgebiet
Politisches System der BRD –
Staatlichkeit im Wandel



Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

wir freuen uns, dass Sie auf die neue Ausgabe der *i3* aufmerksam geworden sind. Bei *i3* handelt es sich um eine Reihe politikwissenschaftlicher Diskussionspapiere. Sie werden herausgegeben von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder und dem Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel. In unregelmäßigen Abständen finden Sie in den Diskussionspapieren neue Forschungsergebnisse und Beiträge zu aktuellen politikwissenschaftlichen Debatten. Thematisch erwartet Sie ein breites Spektrum an Schwerpunkten mit besonderem Fokus auf die Parteien-, Verbände- und Wohlfahrtsstaatsforschung. Jede Ausgabe behandelt ein für den Lehrstuhl relevantes Thema, das sich perspektivisch etwa mit Wandlungsprozessen in Politikfeldern, Veränderungen von Akteuren und Akteursstrukturen oder dem Wandel von Regieren und Staatlichkeit befasst. Ein gemeinsamer Bezugspunkt, der auch den Titel der Diskussionspapier-Reihe inspiriert, ist der von Max Weber über Rainer M. Lepsius aufgenommene Spannungsbogen, welcher den Wandel von Ideen, Interessen und Institutionen thematisiert. Neben Artikeln von dem Lehrstuhl nahestehenden Wissenschaftler*innen sind auch Gastbeiträge gerne gesehen.

Wir wünschen Ihnen nun eine anregende Lektüre und würden uns freuen, Sie auch bei den nächsten Ausgaben der *i3* wieder als Leser begrüßen zu dürfen. Hinweise, Anregungen und Kommentare nehmen wir gerne über die Redaktionsadresse entgegen.

Das Herausgeber- und Redaktionsteam

redaktion-i3@uni-kassel.de

Herausgeber

Die Kasseler Diskussionspapiere werden von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Leiter des Fachgebiets Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel, herausgegeben.

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder

Universität Kassel

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften

Fachgebiet Politisches System der BRD - Staatlichkeit im Wandel

Nora-Platiel-Str. 1

34127 Kassel

Erscheinungsweise

Die *i3 - Kasseler Diskussionspapiere – Ideen, Interessen und Institutionen im Wandel* erscheinen in unregelmäßigen Abständen und sind nur als PDF-Version zum Download unter der Adresse <http://www.uni-kassel.de/fb05/index.php?id=i3> erhältlich.

ISSN 2363 - 7250

Autor

Günther Schmid ist Professor a.D. für Politische Ökonomie an der Freien Universität Berlin und Direktor Emeritus am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
Forschungsschwerpunkte: Arbeitsmarkt, Beschäftigung, Europa.

Guenther.schmid@wzb.eu

Inhalt

1 Einleitung	4
2 Kurze Geschichte der Kurzarbeit: der „badische Kapitalismus“	4
3 Die Karriere der Kurzarbeit zur „Bazooka“	5
4 Vorzüge der Kurzarbeit.....	6
5 Probleme der Kurzarbeit.....	7
6 Sprengung des Korsetts der Versicherungslogik.....	7
7 Zeit für eine Neujustierung der „Bazooka“	8

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

Günther Schmid

1 Einleitung

Ehre wem Ehre gebührt, aber Olaf Scholz hat die Kurzarbeit nicht erfunden, wie es ihm im Eifer des Wahlkampfs herausrutschte. Es besteht zwar kein Zweifel, dass er als Arbeitsminister in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 dieses Instrument kreativ und effektiv nutzte, erfunden haben es aber die Badener:innen schon in der Tabakkrise 1909. Dabei diente dieses Instrument in Baden nicht nur als Brücke der fairen Einkommenssicherung, sondern auch als Brücke zu einem nachhaltigen Strukturwandel: Statt weiter am Anbau des gesundheitsschädlichen Tabaks festzuhalten, vertieften die Badener:innen den Anbau des gesundheitsfördernden Weins. Badischer Wein als Modell für die Meisterung eines Strukturwandels sollte daher ernster genommen werden als bisher. Ob des Finanzministers „Bazooka“ in der Corona-Krise ebenso erfolgreich und nachhaltig sein wird, bleibt abzuwarten. Zwar sind eindeutige Erfolge vor allem bei der Einkommenssicherung und der Verhinderung von Massenarbeitslosigkeit evident, aber mit Blick auf die langfristigen Folgen für den Strukturwandel und die Fairness der Einkommenssicherung sind einige Fragezeichen zu stellen.

2 Kurze Geschichte der Kurzarbeit: der „badische Kapitalismus“

Zurück zur Geschichte: Gewiss, das eben skizzierte „badische Modell“ ist folkloristisch überhöht – der Autor bekennt sich als Badener. Doch die gegenwärtige Stilisierung der Kurzarbeit zum „deutschen Modell“ macht das Argument nicht weniger anfechtbar. Viele Badener:innen lebten Anfang des 20. Jahrhunderts vom Tabakanbau. Doch 1909 war das Reichsfinanzministerium klamm und erhöhte die Tabaksteuer. Keine irrsinnige Finanzspekulation (2008), keine Pandemie (2020) bedrohte die Arbeitsplätze; es war eine politische Entscheidung von denen „da oben in Berlin“. Das schmeckte den Badener:innen nicht; sie fanden das ungerecht. Die badische Abteilung des Christlich-Sozialen Verbandes der Tabak- und Zigarrenarbeiter übte auf die Zentrumsfraktion im Reichstag Druck aus. Das führte zu Artikel IIa des Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes (15.7.1909), wonach aus der Reichskasse ein Jahr lang 75 Prozent des Einkommensverlustes durch die Reichskasse zu bezahlen waren. Die dickköpfigen Badener:innen bestanden zusätzlich darauf, dass dieser Betrag nicht nach Bedürftigkeit, sondern mit einklagbarem Rechtsanspruch an alle Betroffenen ausbezahlt wurde, ein Rechtsanspruch, der im „deutschen Modell“ (noch) Bestand hat. Die Badener:innen – so meine folkloristische Spekulation – nutzten diese Zeit gut.

Jedenfalls sprach sich der badische Erfolg schnell herum. 1910 beriefen sich die von Überkapazitäten bedrohten Bergarbeiter im Kalisalzbau auf dieses Modell. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde Kurzarbeit branchenübergreifend in die neu geschaffene staatliche Erwerbslosenunterstützung aufgenommen. Die erste entsprechende Regelung wurde im November 1918 getroffen und 1927 im ersten „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (AVAVG) institutionalisiert. Laut einer [DIW-Studie](#) kam in der ersten Wirtschaftskrise der Weimarer Republik die Kurzarbeiterunterstützung massenhaft zum Einsatz. Im Jahr 1924 war ein Viertel aller Arbeiter und Angestellten von Kurzarbeit betroffen, die Arbeitslosenquote belief sich auf elf Prozent. In den folgenden Jahren, den Goldenen Zwanzigern, sank die Kurzarbeit zwar deutlich, blieb aber an heutigen Verhältnissen gemessen hoch. Im Jahr 1932, dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise, stieg der Anteil

der Kurzarbeiter erneut, auf mehr als 20 Prozent. Im Zuge der nationalsozialistischen Herrschaft wurde der Rechtsanspruch auf Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld geschliffen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg spielte „Kurzarbeiterunterstützung“ schon in der Amerikanischen und Britischen Besatzungszone eine große Rolle: Selbst bei völliger Betriebsstilllegung wegen vorübergehenden Mangels an Kohle, Gas oder Strom konnte Ende der 1940er Jahre Kurzarbeitergeld gezahlt werden. Das Gesetz zur Etablierung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) von 1952 und definitiv die große AVAVG-Novelle von 1956 führten die Tradition des Kurzarbeitergeldes weiter. Zu den ersten größeren Einsätzen dieses Instruments kam es schon in der kleinen Rezession von 1967 (Kurzarbeiterquote 0,53), dann in der zweiten größeren Rezession 1975 (Kurzarbeiterquote 3,06). Damals schon plädierten [Arbeitsmarktexperten](#) dafür, das Instrument stärker präventiv zur Vermittlungsförderung und Weiterbildung einzusetzen, um über die Krisensicherung hinaus den Strukturwandel effizient wie gerecht zu meistern.

3 Die Karriere der Kurzarbeit zur „Bazooka“

Schon fast vergessen ist die zentrale Rolle der Kurzarbeit nach der deutschen Wiedervereinigung. Im Frühjahr 1991 waren mehr als ein Viertel der Beschäftigten in Ostdeutschland in Kurzarbeit, oft mit einem Arbeitsausfall von 100 Prozent. Gewiss war das ein Sonderfall: Man hoffte, auf diesem Wege die Substanz der Betriebe zu erhalten und zur Ankurbelung anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (ABM, Weiterbildung) Zeit zu gewinnen. Dass diese Erwartung durch Wiederaufbaupolitik der Treuhand nicht erfüllt wurde, ist eine andere Geschichte und der Kurzarbeit nicht anzulasten. Im Gegenteil, die Folge waren restriktivere Regelungen (die Arbeitgeber mussten seit 1994 die Sozialversicherungsbeiträge überwiegend selber tragen), die dazu beitrugen, dass Kurzarbeit in den kleineren Rezessionen von 1996/97 und 2001/2004 weniger zum Zuge kam.

In der großen Rezession 2008/09 schlug dann die Stunde für Olaf Scholz: Als Arbeitsminister reagierte er schnell und mutig, vor allem durch Verlängerung des Kurzarbeitergeldes auf 24 Monate, Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten (Leiharbeit) und im späteren Verlauf der Krise auch mit der Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge. Im Mai 2009, dem Höhepunkt, waren 1,5 Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit, überwiegend freilich im Verarbeitenden Gewerbe und dort wieder in der Automobilindustrie: Im Jahresdurchschnitt 2009 erreichte die Kurzarbeiterquote insgesamt 2,9 Prozent, im Verarbeitenden Gewerbe jedoch 9,8 Prozent. Die Badener, seit 1952 (überraschend) friedlich mit den Württembergern vereint, profitierten am meisten: Nach einer [Studie des IAB](#) transferierte das andere Deutschland in dieser Zeit Kurzarbeitergeld mit einem positiven Saldo von 223 Euro pro Einwohner in den Südwesten. Dass sich die Badener:innen bei den Wahlen im Herbst 2021 zugunsten von Olaf Scholz noch daran erinnern, ist unwahrscheinlich; für die Württemberger:innen kann der badische Autor im Schatten der florierenden Identitätsphilosophie sowieso nicht sprechen.

Fazit für die große Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09: Der Rückgang der Erwerbstätigkeit hielt sich in Grenzen und 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. Im Rückblick ist auch die Frage nicht ganz unberechtigt, ob die großzügige Förderung der Kurzarbeit den Managern und technologischen Entwicklern einen Gefallen getan hat, den damals schon anstehenden Strukturwandel zur ökologischen Tüchtigkeit der Automobilindustrie 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 (Tagesspiegel, 5.6.2021, S. B1).

Dennoch: Mit den überwiegend positiven 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 konnten der nun zum Vizekanzler und Finanzminister aufgestiegene Olaf Scholz zusammen mit dem tüchtigen Arbeitsminister Hubertus Heil wiederum mutig und entschlossen eingreifen: Kurzarbeit als zentraler Bestandteil der „Bazooka“ hat seit April 2020 bis heute (Mitte Juni 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.

4 Vorzüge der Kurzarbeit

Mehrere gute Studien der großen wirtschaftswissenschaftlichen Institute (IAB, DIW, IFO) belegen die positiven Seiten von Kurzarbeit zur Genüge. [Eine Studie des WZB](#) fasst diese Vorzüge – Europa und USA vergleichend – zusammen. Laut [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 von [IZA](#) veröffentlichte gemeinschaftliche Studie der Universitäten Humboldt (Berlin) und Rostock. Mit einem makroökonomischen keynesianischen Modell berechnet sie zum ersten Mal den Stabilisierungseffekt von Kurzarbeit in Abhängigkeit des Risikoverhaltens der Kurzarbeitenden: Kurzarbeitergeld dämpft 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 drei statt um vier Prozentpunkte ohne Kurzarbeit (Stabilisierungseffekt der Kurzarbeit also ein Prozentpunkt), dann stammen 0,2 Prozentpunkte vom gedämpften Sparmotiv und 0,8 Prozentpunkte von der Risikoteilung zugunsten der Betriebe.

Darüber hinaus legt die IZA-Studie nahe, in solch einer Krise eher die Lohnersatzraten von Kurzarbeitenden zu erhöhen als das Arbeitslosengeld, weil die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes – im Gegensatz zur Erhöhung des Arbeitslosengelds – keinen oder jedenfalls geringeren Druck auf die Erhöhung der Löhne ausübt, die 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 Kurzarbeitergeldes beziffern die Autoren sogar bis zu zwei. Schließlich könnte eine anhaltend große Krise wie die derzeitige Coronapandemie 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.

5 Probleme der Kurzarbeit

Zunächst geht die Erhaltung der Arbeitsplätze in dieser Krise im Unterschied zu 2008/09 fast ausschließlich auf das Instrument der Kurzarbeit zurück. Auch zieht sich die COVID-19-Krise viel länger hin als erwartet: Noch im Februar 2021 zahlte die Bundesagentur für Arbeit Kurzarbeitergeld an 3,27 Millionen Arbeitnehmende. Darüber hinaus ist die Passgenauigkeit von Kurzarbeit in der Coronakrise 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: z.B. Akuthilfen für Berufstätige zur häuslichen Pflege, Ausweitung der Kinderkrankentage, Entschädigungszahlungen für den Verdienstausfall von Eltern wegen Schließung von Schulen oder Kitas, Kinderbonus für Eltern oder jetzt auch ein Bonus für Empfänger:innen der Grundsicherung (Hartz IV). Für einen Großteil der Betroffenen, vor allem für Selbstständige und Geringverdienende, blieben das wenig befriedigende Notlösungen. Je länger sich die Coronakrise 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.

6 Sprengung des Korsetts der Versicherungslogik

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

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 (z.B. Weiterbildung) beizutragen. Doch auch die „Dritte Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung“ des Arbeitsministers vom 9. Juni 2021 ist auf derartige Vorschläge nicht eingegangen: Zwar wird der erleichterte Zugang zur Kurzarbeit, vor allem die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge zu 100 Prozent bis Ende September 2021 gewährleistet, aber die abgestufte Aufstockung des Kurzarbeitergeldes ab dem vierten und siebten Monat wurde nicht verlängert, so dass Kurzarbeitende, die einen Anspruch ab dem 1. April 2021 erwerben, nur mit der Versicherungsleistung von 60 bzw. 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 Bürger:innen einen „Stimulus Scheck“, z.B. für eine geringverdienende alleinerziehende Mutter von zwei Kindern in Höhe von \$2.200 (\$1.200 für die Mutter, je \$500 für die beiden Kinder). Darüber hinaus erhielten alle Arbeitslose zu ihrem – in der Regel mageren Lohnersatz – wöchentlich einen Zuschuss von \$600, sodass 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 Bürger:innen in den Genuss kommen. Im oben erwähnten Beispiel erhält die Mutter eine Einmalzahlung in Höhe von \$4.200 (dreimal \$1.400). Auch die Aufstockung der Arbeitslosengelder wurde bis 6. September 2021 verlängert, nun aber halbiert auf wöchentlich \$300. Die pandemische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der USA könnte die Armutsquote in 2020 von 16,3 auf 12,7 Prozent reduziert haben. Eine neuere Studie des [Urban Institute](#) in Washington schätzt, dass ARP das Potential hat, die Armutsquote sogar auf 8,7 Prozent herunterzubringen. Kurzarbeit spielt in den USA allerdings so gut wie keine Rolle. Laut einer [IZA-Studie](#) liegt der Schwerpunkt der US-Pandemiepolitik auf der Unterstützung des Produktionspotentials kleinerer und mittlerer Betriebe.

7 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 schneller 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, z.B. Bestellung über Apps. Doch die Gefahr, dass Kurzarbeit nicht-bestandsfähige Betriebe noch am Leben erhält („Zombies“) und – wichtiger – die Strukturwandel fördernden Schritte verzögert, ist auch nicht zu übersehen: Die vielfach geforderte [Weiterbildung für Kurzarbeitende](#) kommt nicht so recht in Schwung, obwohl die zu erwartende Forcierung im Umweltschutz, in der Klima- und Energiepolitik und in der Digitalisierung (vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich, nicht zuletzt auch in der öffentlichen Verwaltung) eine wirkliche Offensive in der Bildungs- und Weiterbildungspolitik nahelegen.

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 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.

Wo ist der ‘badische Wein’ der Zukunft? 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:innen 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) beitragen, wobei – wie beim Kurzarbeitergeld – auch an ein Mindestarbeitslosengeld sowie an eine befristete Staffelung der Lohnersatzraten 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.

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 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; und ohne einen regelgebundenen und steuerfinanzierten Bundeszuschuss zur Bundesagentur für Arbeit wird eine solche „Aktivierung“ der ehrwürdigen Arbeitslosenversicherung – Arbeitswillige brauchen keine Aktivierung – nicht zu machen sein. Das Korsett der Versicherungslogik muss gesprengt und die Bazooka von Scholz muss neu justiert werden.