

Kurzarbeit in der Corona-Pandemie:
zwischen Krisenbewältigung und Transformation
der Arbeitswelt

Policy Paper –
Arbeitsweltberichterstattung Hessen
Lukas Heller, Wolfgang Schroeder

Nr. **15** 12 / 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 <https://www.uni-kassel.de/fb05/i3> erhältlich.

ISSN 2363 – 7250

DOI: [10.17170/kobra-202112215293](https://doi.org/10.17170/kobra-202112215293)

BERICHTERSTATTUNG ARBEITSWELT HESSEN

Die "Arbeitsweltberichterstattung Hessen" ist am Fachgebiet von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder (Universität Kassel) angesiedelt und wird seit Juli 2020 vom Hessischen Ministerium für Soziales und Integration gefördert. Dieses Projekt systematisiert aktuelle Daten und Studien. So wird eine empirische sowie analytisch-deutende Basis gelegt, um die sich vor unseren Augen vollziehende Transformation der Arbeitswelt in Hessen mit ihren branchen-, berufsgruppen- und regionenspezifischen Entwicklungsmustern nicht nur besser zu verstehen, sondern auch im Sinne der Betroffenen beeinflussen zu können. Weitere Infos unter: <https://www.uni-kassel.de/go/awh>

Autoren



Prof. Dr. Wolfgang Schroeder leitet das Projekt der Arbeitsweltberichterstattung Hessen. Er ist Leiter des Fachgebiets Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel und Research Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Wolfgang.schroeder@uni-kassel.de



Lukas Heller, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt der Arbeitsweltberichterstattung Hessen sowie am Fachgebiet Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel.

Lukas.heller@uni-kassel.de

Weitere Infos zur Arbeitsweltberichterstattung Hessen und thematische Ausarbeitungen:
<http://www.arbeitswelt.hessen.de/berichterstattung-arbeitswelt-hessen>

Inhalt

1 Einleitung	5
2 Kurzarbeit als konjunkturpolitisches Instrument.....	7
2.1 Sonderregelungen: Chancen und Risiken.....	7
2.2 Kurzarbeit in der Covid-19-Pandemie.....	11
2.3 Erfolgreicher Konjunkturpuffer mit neuen Herausforderungen ...	18
3 Kurzarbeit als strukturpolitisches Instrument.....	20
3.1 Weiterbildungsförderung während Kurzarbeit	21
3.2 Pfadabhängiges und pandemiespezifisches Misslingen.....	24
4 Kurzarbeit und Weiterbildung in Hessen	29
5 Thesen und Handlungsoptionen.....	35
6 Literatur	39
7 Anhang	44

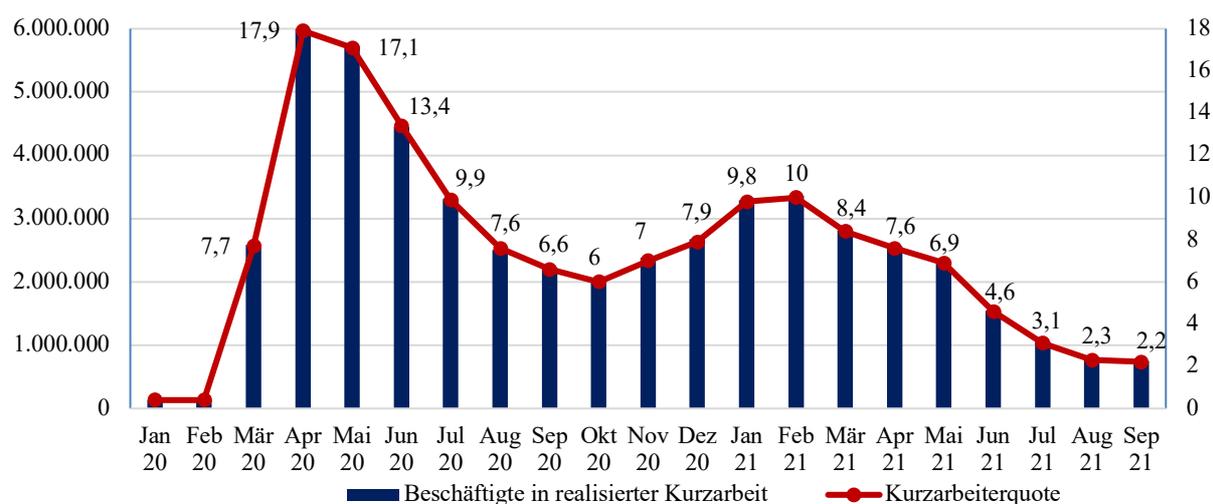
Kurzarbeit in der Corona-Pandemie: zwischen Krisenbewältigung und Transformation der Arbeitswelt

Lukas Heller, Wolfgang Schroeder

1 Einleitung

Mit der Covid-19 Pandemie erleben wir nach der Finanzkrise 2008/2009 die zweite große ökonomische Krise in Deutschland, in der das Instrument der Kurzarbeit flächendeckend zum Einsatz kommt (Gehrke/Weber 2020; Weber et al. 2020). Die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung sind enorm. Wertschöpfungsketten wurden unterbrochen und durch das wiederholte Herunterfahren von Teilen der Wirtschaft mussten ganze Branchen, wie etwa das Gastgewerbe und große Teile des Handels, ihren Betrieb zeitweise vollständig einstellen. Um die Krise zu überbrücken, avancierte die bis dato überwiegend im verarbeitenden Gewerbe genutzte Kurzarbeit auch in anderen Branchen zum wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrument. Bereits zu Beginn der Pandemie – in den Monaten April und Mai 2020 – wurde mit rund sechs Millionen Beschäftigten in Kurzarbeit ein neuer Höchststand erreicht (Abbildung 1). Zur Einordnung: Das entspricht 17,9 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. In der Finanzkrise 2008/2009 lag der Höchstwert bei ca. 1,4 Millionen Kurzarbeitenden und einer Kurzarbeiterquote von 5,5 % (Pusch/Seifert 2020: 2). Wie zentral das Infektionsgeschehen und die damit einhergehenden Eindämmungsmaßnahmen für die Beschäftigung sind, zeigt die weitere Entwicklung der Kurzarbeiterquoten nach dem ersten Lockdown im Frühjahr 2020: Während die Lockerungen der Infektionsschutzmaßnahmen im Sommer 2020 für eine spürbare Entlastung am Arbeitsmarkt sorgten, stiegen mit dem erneuten Lockdown ab Spätherbst 2020 auch die Kurzarbeiterzahlen wieder an.

„Ziel des Kurzarbeitergelds ist es, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten oder den Wechsel in eine andere Beschäftigung zu erleichtern. Es dient damit gleichermaßen sozialpolitischen, arbeitsmarktpolitischen, betriebs- und wirtschaftspolitischen Zwecken“ (Deutscher Bundestag 2019: 3). In Summe geht es also darum, die Liquidität der Betriebe zu stabilisieren, Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern, Kaufkraftverluste zu reduzieren und schließlich ein rasches Wiederhochfahren der Wirtschaft zu ermöglichen. Die Bedeutung der Kurzarbeit für die Krisenbewältigungsstrategie wird besonders an den bereits im März 2020 zahlreich verabschiedeten befristeten Sonderregelungen deutlich. Mit diesen war das Ziel verbunden, die Inanspruchnahme des Instruments durch die Betriebe zu forcieren und eine möglichst große beschäftigungs- und konjunkturstabilisierende Wirkung zu entfalten. Hierzu gehören erleichterte betriebliche Anspruchsvoraussetzungen und reduzierte Kosten für die Unternehmen ebenso wie die stufenweise Erhöhung der Lohnersatzrate sowie der Bezugsdauer auf bis zu 24 Monate (Kruppe/ Osian-der 2020).

Abbildung 1: Realisierte Kurzarbeit und Kurzarbeiterquote¹ in der Covid-19 Pandemie

Quelle: Eigene Darstellung, Statistik der BA.

Anmerkung: Daten ab Juni 2021 basieren auf Hochrechnungen (Datenstand: Dezember 2021).

Im Jahresdurchschnitt 2020 konnten etwa 1,1 Millionen Arbeitsplätze durch Kurzarbeit gesichert werden (BA 2021a). Gleichzeitig steht das Instrument mit den pandemiespezifischen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt – wie etwa dem Einsatz in bisher mit Kurzarbeit unerfahrenen Branchen – vor neuen Herausforderungen. Mit den attraktiveren Konditionen gehen neben der Chance, die Zahl der Inanspruchnahmen zu erhöhen, auch Risiken, wie etwa Mitnahmeeffekte, einher (Eichhorst/Rinne 2019; Sell 2009). Schließlich stellt sich vor dem Hintergrund der derzeitigen digitalen und ökologischen Transformation der Arbeitswelt die Frage, ob die Kurzarbeit neben ihrer Funktion als „Konjunkturpuffer“ (Eichhorst/Marx 2009) nicht auch stärker für strukturelle, also langfristige Anpassungen des Arbeitsmarktes und der Beschäftigung genutzt werden sollte. Gerade wenn die Beschäftigten kürzer arbeiten als sonst, klingt es zunächst einmal sinnvoll, diese Zeit für Weiterbildung zu nutzen. Auch hierfür hat die Bundesregierung Anreize geschaffen und die Fördermöglichkeiten für öffentlich geförderte Weiterbildungen während der Kurzarbeit attraktiver gestaltet. Im Gegensatz zur konjunkturpolitischen Funktion zeichnen die Daten mit Blick auf diese strukturpolitische Ergänzung allerdings ein ernüchterndes Ergebnis: Bellmann et al. (2020: 4) beziffern den Anteil der Betriebe, welche die realisierte Kurzarbeit zur Qualifizierung der betroffenen Beschäftigten genutzt haben, für Ende Oktober und Anfang November 2020 auf lediglich 10 %. Hinsichtlich der Teilnahme von Kurzarbeitenden fällt das Ergebnis ebenfalls dürftig aus. Lediglich 17,4 % der Kurzarbeitenden hatten zwischen März bis November 2020 an einer Weiterbildung teilgenommen (Pusch/Seifert 2021: 11).² Es ist daher davon auszugehen, dass sich die erfolgreiche konjunktur- und beschäftigungspolitische Stabilisierungsfunktion des Instruments im Rahmen der bisherigen staatlichen Anreize nicht ohne weiteres durch eine strukturpolitische Funktion in Form einer Kombination mit Weiterbildungsmaßnahmen realisieren lässt.

Vor dem Hintergrund der neuen Herausforderungen für Kurzarbeit sowie der Erkenntnis, dass trotz verbesserter Anreizstrukturen die Kombination mit Weiterbildungsmaßnahmen nicht funktioniert, gehen wir in diesem Beitrag folgender Frage nach: *Wie ist die konjunktur- und beschäftigungspolitische*

¹ Die Kurzarbeiterquote weist den Anteil der Kurzarbeitenden unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus.

² Die Daten von Bellmann et al. (2020) basieren auf Daten der 5. Welle der vom IAB während der Covid-19-Pandemie durchgeführten Panelbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“. Die Daten von Pusch und Seifert (2021) basieren auf der ersten bis einschließlich dritten Welle der HBS-Erwerbspersonenbefragung.

Performanz der Kurzarbeit während der Covid-19-Pandemie unter Berücksichtigung der breiteren wirtschaftlichen Betroffenheit zu bewerten und welche Hemmnisse bestehen trotz der staatlichen Anreize zur strukturpolitischen Erweiterung des Instruments mit Weiterbildungsmaßnahmen? Um bezüglich der Problemfelder Kontinuitäten und pandemiespezifische Besonderheiten zu erfassen, kontrastieren wir die gewonnenen Erkenntnisse zur Covid-19-Pandemie an einigen Stellen mit der Finanzkrise.

Im ersten Schritt widmen wir uns der konjunktur- und beschäftigungspolitischen Dimension. Hierbei geht es um eine Bestandsaufnahme der von Kurzarbeit betroffenen Branchen und Beschäftigtengruppen sowie der daraus resultierenden Herausforderungen (*Kap. 2*). Im dritten Kapitel liegt der Fokus auf dem Versuch der strukturpolitischen Ergänzung durch die forcierte Kombination mit öffentlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen sowie den pfadabhängigen und pandemiespezifischen Problemen, die zu dem bisher ernüchternden Ergebnis dieser Bemühungen führen (*Kap. 3*). Da dieses Policy-Paper im Rahmen der hessischen Arbeitsweltberichterstattung entstanden ist, wird im vierten Kapitel ein Schlaglicht auf das Bundesland Hessen geworfen. Welche Branchen und Regionen sind dort besonders von Kurzarbeit betroffen? Wie lässt sich dieses erklären und wie weiterbildungsaktiv sind die hessischen Unternehmen während der Pandemie (*Kap. 4*)? Abschließend formulieren wir aus den Ergebnissen einige Thesen und mögliche Handlungsoptionen, wie den bestehenden Problemfeldern begegnet werden kann (*Kap. 5*).

2 Kurzarbeit als konjunkturpolitisches Instrument

Konzipiert wurde die Kurzarbeit bereits vor über 100 Jahren (Schmid 2021) zunächst als Sonderinstrument für bestimmte Branchen, Regionen und Krisensituationen. Nach der Überführung als Pflichtleistung in die Arbeitslosenversicherung im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes 1969 (AFG) (Holzmeyer 1989: 57-76) und dem Ende des „Traum[s] immerwährender Prosperität“ (Lutz 1989) avancierte sie insbesondere im Zusammenhang mit den Ölkrisen und der Wiedervereinigung zunehmend zum „Mittel der Wahl“ (Schmuhl 2003: 557), um konjunkturell schwerwiegende Einbrüche abzufangen (Bogedan 2010a: 578). Danach in Vergessenheit geraten, wurde das Instrument in der Finanzkrise 2008/2009 reaktiviert und gilt seitdem wahlweise als Allheilmittel oder Garant für das deutsche Jobwunder (bspw. Möller 2010) und wurde schließlich zum Exportschlager. Heute existieren in allen europäischen Mitgliedsstaaten Kurzarbeitergeldregelungen (Schulten/Müller 2020: 6). Gleichzeitig hat sich herausgestellt, dass die Inanspruchnahme für Unternehmen trotz einer grundsätzlich positiven Bewertung des Instruments bezüglich der Sicherung von Liquidität, der Aufrechterhaltung von Arbeitsprozessen und der Bindung wichtiger Fachkräfte während ökonomischer Schocks nicht per se attraktiv ist (Kuhn et al. 2021). Es wurde vielmehr immer dann vermehrt in Anspruch genommen, wenn der Gesetzgeber die allgemeinen Regelungen zur Kurzarbeit den krisenspezifischen Rahmenbedingungen angepasst und für die Betriebe attraktiver gestaltet hat, wie es auch in der Covid-19-Pandemie der Fall ist. Im Folgenden werden daher zunächst die allgemeinen sowie die während der Covid-19-Pandemie angepassten Regelungen zur Kurzarbeit dargestellt. Außerdem wird auf die daraus resultierenden Chancen und Risiken eingegangen, die es bei der Einschätzung der im weiteren Verlauf erfolgenden Bestandsaufnahme sowie der Kontrastierung zur Finanzkrise zu berücksichtigen gilt.

2.1 Sonderregelungen: Chancen und Risiken

Im Laufe der über 100-jährigen Geschichte haben sich bis heute im Sozialgesetzbuch (SGB) III drei Formen der Kurzarbeit mit je unterschiedlichen Anspruchsgrundlagen und Zielen ausdifferenziert. Die ursprünglich als Schlechtwettergeld bekannte *Saisonkurzarbeit* zielt darauf ab, Arbeitsausfälle in witterungsabhängigen Branchen zu überbrücken. Die *Transferkurzarbeit* dient der Sicherung von Arbeits-

plätzen, die mittel- und langfristig aufgrund betrieblicher Restrukturierungsmaßnahmen wegfallen werden. Die *konjunkturelle Kurzarbeit* ist schließlich zur Überbrückung erheblicher, aber kurzzeitiger Arbeitsausfälle im Zuge wirtschaftlicher Krisen und unabwendbarer Ereignisse, wie etwa der derzeitigen Corona-Pandemie, konzipiert, weshalb wir uns im Folgenden auf diese Form des Instruments konzentrieren (Crimmann/Wießner 2009: 1).

Beantragt wird das Kurzarbeitergeld durch die Unternehmen. Um anspruchsberechtigt zu sein, muss ein Betrieb unter den allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen des SGB III nachweisen, dass mindestens ein Drittel der Belegschaft von einem Arbeitsausfall in Höhe von mehr als zehn Prozent der regulären Arbeitszeit betroffen ist und dieser aus der wirtschaftlichen Entwicklung oder unabwendbaren Ereignissen resultiert. Hierbei gilt, dass grundsätzlich nur für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte Kurzarbeitergeld beantragt werden kann. Für Leiharbeiter*innen, geringfügig Beschäftigte und (Solo-)Selbstständige besteht dem Grundsatz nach kein Anspruch auf die Leistung. Weiterhin sehen die Anspruchsvoraussetzungen vor, dass zunächst alle betriebsinternen Möglichkeiten ausgeschöpft sein müssen, die einen Arbeitsausfall vermeiden können. Hierzu zählen der Abbau von Überstunden und Zeitguthaben auf Arbeitszeitkonten bis hin zum Aufbau negativer Zeitguthaben sowie die Umsetzung von tariflich oder in Betriebsvereinbarungen getroffenen Optionen einer temporären Arbeitszeitverkürzung. Im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmungsrechte und der mit Kurzarbeit verbundenen Lohnneinbußen bedarf es letztlich der Zustimmung des Betriebsrates bzw. aller von der Maßnahme betroffenen Beschäftigten in Betrieben ohne Betriebsrat.

Die Leistungshöhe orientiert sich am Arbeitslosengeld I und beträgt 60 % des entfallenen Nettolohnes für Beschäftigte ohne Kinder und 67 % für Beschäftigte mit mindestens einem im Haushalt lebenden minderjährigen Kind. Um Verluste bei den auf die Ausfallzeit entfallenden Sozialversicherungsbeiträgen zu vermeiden, sind die Arbeitgeber verpflichtet, diese in Höhe von 80 % weiter zu übernehmen. Die maximale Bezugsdauer beträgt zwölf Monate und kann für maximal zwei Monate unterbrochen werden, ohne dass der Arbeitgeber bei wiederkehrendem Arbeitsausfall erneut antragspflichtig ist. Ein neuer Anspruch besteht nach einer Unterbrechung des Leistungsbezugs von drei vollen Kalendermonaten.

Über die gesetzlichen Regelungen hinaus haben im Zuge der Finanzkrise auch die Sozialpartner das Instrument als attraktiven Regelungsbereich für sich erkannt. Die tariflich fixierten Ergänzungen decken ein vielfältiges Spektrum ab und reichen von Mindestkurzarbeitergeldgrenzen über Aufstockungsvereinbarungen bis hin zu Obergrenzen des vom Arbeitgeber maximal (für bestimmte Beschäftigtengruppen) als Kurzarbeit zu deklarierenden Arbeitsausfalls (Maschke 2020; Bach/Spitznagel 2009: 3; Glassner 2010: 484).³ Neben branchenweiten Tarifverträgen finden sich seit der Finanzkrise – vor allem in der Automobil- und Zuliefererindustrie – auch vermehrt Betriebsvereinbarungen, die ergänzende Regelungen zur Kurzarbeit enthalten (Glassner 2010: 484).⁴

Mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt ist die Kurzarbeit im Vergleich zu bisherigen ökonomisch Schocks mit gänzlich neuen Herausforderungen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund hat die letzte Bundesregierung im Rahmen der Verordnungsermächtigung zum Kurzarbeitergeld zahlreiche krisenbezogene befristete Anpassungen bei den Zugangsvoraussetzungen und der Leistungsbemessung verabschiedet (Tabelle 1).

³ Einen branchenvergleichenden Überblick der tariflich fixierten Bestimmungen zur Kurzarbeit liefern Bispinck (2010) und Bispinck et al. (2010). Maschke (2020) nimmt darüber hinaus auch Betriebsvereinbarungen in den Blick.

⁴ Bei Volkswagen wurde beispielsweise ein Arbeitsplatzsicherungsabkommen vereinbart, welches die Einrichtung eines Innovationsfonds zur Sicherung von Arbeitsplätzen und Humankapital durch die Entwicklung neuer Geschäftsbereiche vorsieht (Glassner 2010: 484).

Tabelle 1: Kurzarbeit-Sonderregelungen in der Covid-19-Pandemie

Regelungsbereich	Allgemeine Regelungen (SGB III)	Krisenspezifische Anpassungen
Betriebliche Anspruchsvoraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> • Mind. 1/3 der Belegschaft betroffen • Bei Arbeitszeitkonten: Aufbau negativer Zeitguthaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Mind. 10 % der Belegschaft betroffen • Kein Aufbau negativer Arbeitszeitguthaben
Sozialversicherungsbeiträge	<ul style="list-style-type: none"> • 80 % vom Arbeitgeber für die Ausfallzeit zu zahlen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bis 31.12.2021: Vollständige Erstattung durch die BA • Ab 1.1.2022 bis 31.3.2022: 50 % Erstattung
Inkludierter Personenkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Ausschließlich sv-pflichtig Beschäftigte 	<ul style="list-style-type: none"> • Leiharbeiter*innen inkludiert bis 31.3.2022
Bezugsdauer	<ul style="list-style-type: none"> • Max. 12 Monate 	<ul style="list-style-type: none"> • Max. 24 Monate, längstens bis 31.3.2022
Leistungshöhe	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderlose: 60 % • Beschäftigte mit mind. 1 Kind: 67 % 	<ul style="list-style-type: none"> • Staffelung nach Bezugsdauer, wenn Arbeitsausfall über 50 % • Ab 4. Bezugsmonat: 70 bzw. 77 % • Ab 7. Bezugsmonat: 80 bzw. 87 %
Hinzuverdienst	<ul style="list-style-type: none"> • Volle Anrechnung von Hinzuverdiensten auf KUG 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Anrechnung bis zum vollen Lohnniveau • Mini-Jobs (450-Euro) anrechnungsfrei
Weiterbildung	<ul style="list-style-type: none"> • Erstattung von SV-Beiträgen, wenn Weiterbildung mind. 50 % der Ausfallzeit beträgt • Förderung Lehrgangskosten im Rahmen des QCG: Weiterbildungsumfang über 160 Stunden 	<ul style="list-style-type: none"> • Erstattung SV-Beiträge auch bei Weiterbildung unter 50 % der Ausfallzeit • Bis 31.7.2023: 50 % Erstattung der SV-Beiträge • Förderung Lehrgangskosten bei mehr als 120 Stunden

Quelle: Eigene Darstellung nach BMAS (2021), Bundesregierung (2021) und SGB III §95 ff.

Anmerkung: Die Anpassungen traten am 1. März 2020 in Kraft und wurden mehrfach verlängert. Aktuell (Dezember 2021) gelten sie bis zum 31.3.2022.

Im Kern wurden die betrieblichen Anspruchsvoraussetzungen insbesondere mit dem Absenken der vom Arbeitsausfall betroffenen Beschäftigten sowie dem Verzicht auf den Aufbau von Minusstunden erleichtert. Hinzu kommt, dass die Kosten der Arbeitgeber durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge reduziert, der inkludierte Personenkreis erweitert sowie die Lohnersatzrate bei hohem Arbeitsausfall stufenweise erhöht, Hinzuverdienstmöglichkeiten ausgeweitet und finanzielle Anreize zur Kombination von Kurzarbeit mit Weiterbildungsaktivitäten attraktiver gestaltet wurden.

Sonderregelungen, die das Instrument für die Betriebe attraktiver gestalten, haben sich in der Vergangenheit als wirksames politisches Mittel erwiesen, die Inanspruchnahme zu erhöhen. Deutlich wird das beispielsweise im Vergleich der wirtschaftlichen Schwächephase Anfang der 2000er-Jahre mit der Finanzkrise 2008/2009. Während Anfang der 2000er-Jahre keine Anpassungen vorgenommen wurden und die Inanspruchnahme von Kurzarbeit gering ausfiel, wurden im Rahmen des Konjunkturpakets II

im Januar 2009 die Kosten für die Betriebe reduziert und die maximale Bezugsdauer verlängert (Obermeier/Kühl 2016).⁵ Unmittelbar danach stieg die Inanspruchnahme stark an und fand im Mai 2009 mit knapp 1,5 Millionen Beschäftigten ihren Höhepunkt.⁶ Die Kurzarbeit gewinnt für Betriebe immer dann an Attraktivität, wenn der administrative Aufwand, die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Kosten für die Inanspruchnahme gesenkt werden (Bach/Spitznagel 2009; Sell 2009; Dietz et al. 2011).

Doch warum ist Kurzarbeit für die Betriebe nicht per se ein beliebtes Mittel, um konjunkturelle Einbrüche und Auftragsflauten abzufedern? Einerseits sind die Anspruchsvoraussetzungen, wie etwa die Mindestgrenze des vom Arbeitsausfall betroffenen Personals von einem Drittel, unter den allgemeinen Regelungen (SGB III) relativ hoch, sodass einige Unternehmen trotz Arbeitsausfall keinen Anspruch auf die Leistung haben. Andererseits ist das Instrument aus betriebswirtschaftlicher Perspektive nur solange interessant, wie die Remanenz- nicht die Fluktuationskosten⁷ übersteigen (Bach/Spitznagel 2009: 7). Da die Inanspruchnahme der Kurzarbeit dem Prinzip des „Experience Rating“ (Cahuc 2019) folgt, also die Kosten mit zunehmender Dauer des Kurzarbeitergeldbezugs aufgrund der weiterhin anfallenden Sozialversicherungsbeiträge steigen, fällt das Verhältnis zwischen Remanenz- und Fluktuationskosten schnell zuungunsten der Ersteren aus. Folglich könnten Betriebe unter den allgemeinen Konditionen schneller und häufiger dazu geneigt sein, Beschäftigte zu entlassen.

Krisenspezifische Sonderregelungen sind allerdings ambivalent zu bewerten. Auf der einen Seite bieten sie durch eine hohe Inanspruchnahme die Chance, dass auch Betriebe ihre Arbeitskräfte während der Krise halten, die dies aufgrund der hohen und sukzessive steigenden Remanenzkosten sonst nicht in Erwägung gezogen hätten. Es besteht also das Potenzial, zusätzlich Arbeitsplätze zu sichern. Auf der anderen Seite ist die Beteiligung der Betriebe an den Kosten der Kurzarbeit zentral, um Mitnahmeeffekten vorzubeugen. Diese entstehen, wenn durch die Erleichterungen auch solche Betriebe das Instrument in Anspruch nehmen, die entweder ohne Kurzarbeit durch die Krise gekommen wären oder wirtschaftlich ohnehin instabil sind und unter normalen Marktbedingungen mittel- bis langfristig nicht wettbewerbs- und überlebensfähig wären (Herzog-Stein/Seifert 2010: 558). In beiden Fällen würden die Transferleistung fehlgeleitet, weil Kosten der Betriebe auf die Beitragszahler*innen der Arbeitslosenversicherung externalisiert werden und nicht dem Zweck der Beschäftigungssicherung dienen (Sell 2009: 11). Im ersten Fall blieben die Arbeitsplätze auch ohne Unterstützung erhalten. Im zweiten Fall würden ohnehin nicht wettbewerbsfähige Unternehmen künstlich am Markt gehalten. Strukturelle Transformationsprozesse würden so blockiert und Arbeitskräfte ohne Perspektive auf eine langfristige Beschäftigungssicherung an nicht zukunftsfähige Unternehmen gebunden (Eichhorst/Rinne 2019: 1f.). Kurzarbeit trüge dann nicht zur Lösung struktureller Probleme bei, sondern würde stattdessen vorhandene Probleme verstärken – mit möglicherweise langfristig negativen arbeitsmarktpolitischen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

⁵ Ab 1.2.2009 übernahm die Bundesagentur für Arbeit (BA) für die ersten sechs Monate 50 % der vom Arbeitgeber auf die Ausfallzeit entfallenden Sozialversicherungsbeiträge. Ab dem 1.7.2009 übernahm die BA ab dem 7. Bezugsmonat die vollständigen Beiträge. Die maximale Bezugsdauer wurde in zwei Stufen auf insgesamt bis zu 24 Monate verlängert (Obermeier/Kühl 2016).

⁶ Mit Blick auf die Wiedervereinigung bestätigt sich dieses Bild. Während die Zahl der Kurzarbeitenden unter attraktiven Konditionen für die Betriebe zunächst sprunghaft auf über zwei Millionen anstieg, halbierte sich diese unmittelbar nachdem die Anspruchsberechtigung restriktiver gestaltet wurde (Seifert 1994: 105).

⁷ Remanenzkosten entstehen unabhängig vom Arbeitsentgelt durch die weiterhin fälligen Sozialversicherungsbeiträge für die ausgefallene Arbeitszeit, tariflich oder auf Betriebsebene vereinbarte Sonderaufwendungen (z.B. Aufstockungen zum Kurzarbeitergeld) und an das reine Beschäftigungsverhältnis gebundene Aufwendungen (z.B. Jahressonderzahlungen). Fluktuations- bzw. Transaktionskosten entstehen bei Entlassungen und Neueinstellungen. Etwa durch Abfindungszahlungen, den Verlust von betriebspezifischem Humankapital, die Rekrutierung und Einarbeitung neuen Personals sowie eventuelle Vakanzzeiten unbesetzter Stellen und den daraus resultierenden Produktivitätseinbußen (Dietz et al. 2011: 222f.; Herzog-Stein/Seifert 2010: 557).

Auch mit Blick auf eine verlängerte Bezugsdauer gibt es unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit im Sinne der Beschäftigungssicherung kritische Stimmen. So zeigen Balleer et al. (2016) für die Finanzkrise auf, dass sich die beschäftigungssichernde Wirkung lediglich für die ursprüngliche im SGB III kodifizierte Form der Kurzarbeit nachweisen lässt, während die Verlängerung der Bezugsdauer auf bis zu 24 Monate dahingehend keine Effekte aufzeigen konnte. Auch Sell (2009: 6) sieht eine lange Bezugsdauer des grundsätzlich für kurzzeitige konjunkturelle Einbrüche konzipierten Kurzarbeitergelds kritisch und geht davon aus, dass der Zeitraum, in dem Kurzarbeit einen beschäftigungssichernden Effekt hat, überschaubar ist. Er beziffert diesen auf etwa sechs Monate.

Ob es jedoch im Zuge verbesserter Konditionen der Inanspruchnahme tatsächlich in größerem Maße zu Mitnahmeeffekten kommt, hängt nicht nur mit den Anreizstrukturen der Regelungen, sondern auch mit den betrieblichen Rahmenbedingungen zusammen. Während der Finanzkrise dürften sich Mitnahmeeffekte aufgrund der wirtschaftlichen Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe durch den zuvor – seit etwa 2005 – andauernden Aufschwung in Grenzen gehalten haben (Will 2010). In der Nachwendzeit hingegen waren auch viele der anspruchsberechtigten Betriebe aufgrund veralteter Produktionsverfahren unter den marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr wettbewerbsfähig. Nur weniger als die Hälfte (45 %) der im November 1991 in Kurzarbeit beschäftigten Arbeitnehmer*innen hatte ein Jahr später wieder ein reguläres Beschäftigungsverhältnis ohne Kurzarbeit, während 21 % bereits in die Arbeitslosigkeit übergegangen waren (Seifert 1994: 105). Unter den Bedingungen struktureller Defizite fallen Mitnahmeeffekte dementsprechend deutlich höher aus, sodass attraktivere Konditionen der Inanspruchnahme in diesem Zusammenhang kritisch zu betrachten sind (Bogedan 2010a: 581).⁸

Es kann festgehalten werden, dass das Instrument der Kurzarbeit in den vergangenen Rezessionen konjunktur- und beschäftigungspolitisch durchaus erfolgreich war, weil Arbeitsplätze gesichert sowie die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt im Allgemeinen stabilisiert wurden (Flehsenhar 1979; Seifert 1994; Boeri et al. 2011; Balleer et al. 2016).⁹ Gleichzeitig hängt die konkrete Wirkung des Instruments immer auch mit den krisenspezifischen Anpassungen und Sonderregelungen sowie den betrieblichen Rahmenbedingungen zusammen, sodass eine pauschalisierende Wirkung als Heilsbringer nicht unterstellt werden kann (Möller 2010; Boysen-Hogrefe/ Groll 2010).

2.2 Kurzarbeit in der Covid-19-Pandemie

Im Folgenden unternehmen wir eine Bestandsaufnahme der Verbreitung von Kurzarbeit während der Covid-19-Pandemie. Hierzu beziehen wir uns auf die Daten zur Kurzarbeit der Bundesagentur für Arbeit. Diese bieten den Vorteil, die tatsächlich realisierte Kurzarbeit abbilden zu können. Diese Genauigkeit überwiegt den Nachteil, dass die Daten erst mit einer gewissen Zeitverzögerung vorliegen. Denn kurzfristige Daten aus den zahlreichen Panelbefragungen, die während der Corona-Pandemie – wie etwa durch das IAB – durchgeführt werden, überschätzen die tatsächlich realisierte Kurzarbeit zum Teil deutlich (Fitzenberger et al. 2021). Bei der Analyse der Betroffenheit konzentrieren wir uns auf die branchen- und regionalspezifische Verbreitung des Instruments sowie die Merkmale von kurzarbeitenden Betrieben und Beschäftigten andererseits. Um hierbei die eingangs erwähnten Kontinuitäten und pandemiespezifischen Besonderheiten herauszuarbeiten, werden wir an einzelnen Stellen die in Tabelle 2 dargestellten Erkenntnisse zur Finanzkrise 2008/2009 einbinden.

⁸ Mitnahmeeffekte wurden nach der Wiedervereinigung zur sozialpolitischen Abfederung der Folgen des Strukturwandels im Osten bewusst in Kauf genommen (Dietz et al. 2011: 228).

⁹ Es gibt nur wenige Arbeiten, die keinen beschäftigungssichernden Effekt der Kurzarbeit identifizieren können. Siehe hierzu bspw. Kruppe und Scholz (2014) oder Bellmann und Gerner (2011).

Tabelle 2: Kurzarbeit während der Finanzkrise 2008/2009

Bereich	Zentrale Erkenntnisse
Branchenbetroffenheit und regionale Disparitäten	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend exportorientiertes verarbeitendes Gewerbe • Regionen mit hohem Anteil verarbeitender Betriebe im Branchenmix; Automobil- und Zuliefererindustrie
Merkmale kurzarbeitender Betriebe und Beschäftigter	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Betriebsgrößenklassen; insbesondere auch KMU unter dem Eindruck des (drohenden) Fachkräftemangels im Aufschwung • Geringere Wahrscheinlichkeit von Kurzarbeit in Betrieben mit hohem Anteil atypisch Beschäftigter (Leiharbeiter*innen, freie Mitarbeiter*innen, Minijobber*innen) • Männliche Fachkräfte mittleren Alters und mittleren Einkommens

Quelle: Eigene Darstellung nach Dietz et al. (2011), Gehrke/Weber (2020), Schwengler/Loibl (2010), Crippmann/Wießner (2011), Herzog-Stein/Seifert (2010), Scholz et al. (2011), Scholz (2012).

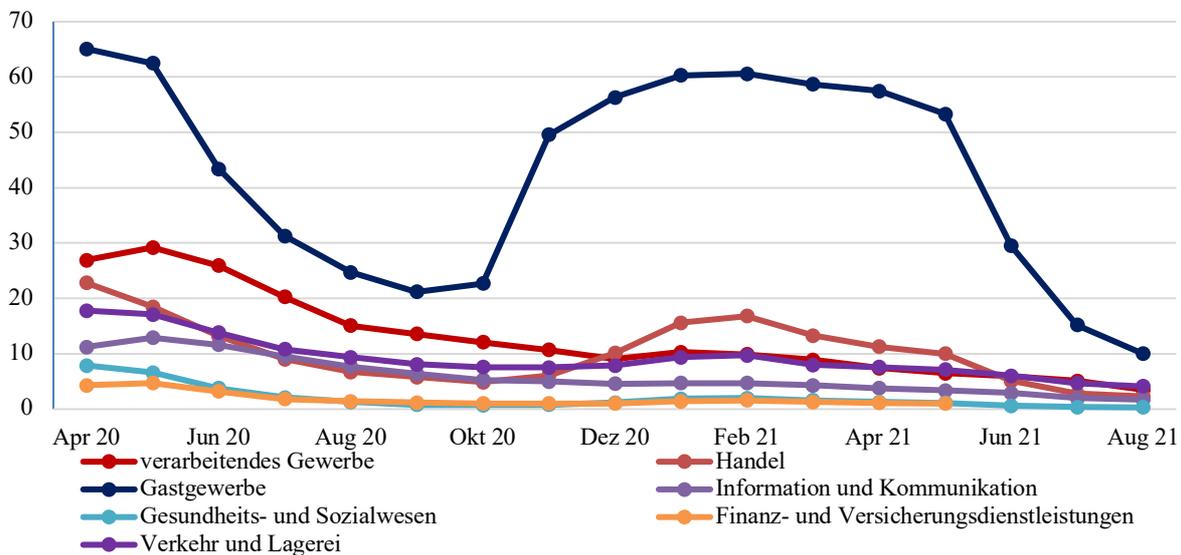
Branchenbetroffenheit und regionale Disparitäten

In der Finanzkrise war insbesondere das exportorientierte verarbeitende Gewerbe aufgrund der weltweiten Nachfrageeinbrüche von Kurzarbeit betroffen (Dietz et al. 2011: 226; Gehrke/Weber 2020). Der Dienstleistungssektor expandierte hingegen weiter und trug durch einen ungebremsen Beschäftigungsaufbau dazu bei, dass der krisenbedingte Beschäftigungsabbau anderer Branchen kompensiert wurde (Herzog-Stein/Seifert 2010: 557). Während der Pandemie zeigte sich eine grundlegend andere Situation. Zwar ist die Kurzarbeiterquote im verarbeitenden Gewerbe mit zeitweise knapp 30 % aufgrund der gesunkenen Nachfrage und durch unterbrochene Liefer- und Wertschöpfungsketten auch diesmal sehr hoch (Abbildung 2). Im Rahmen der Eindämmungsmaßnahmen des Infektionsgeschehens sind in der aktuellen Rezession jedoch auch zuvor nicht mit Kurzarbeit in Kontakt gekommene Branchen betroffen. Allen voran ist das Gastgewerbe durch die wiederholten Schließungen von Hotels und der Gastronomie stark von Arbeitsausfällen betroffen gewesen. In beiden Lockdown-Phasen lag die Kurzarbeiterquote dieser Branche über 60 %. Zeitweise meldeten mehr als 9 von 10 Betrieben (93 %) im Gastgewerbe Kurzarbeit an, so Gehrke und Weber (2020: 4). Wie zentral das Infektionsgeschehen und die Schutzmaßnahmen für die binnenmarktorientierten Sektoren ist, zeigt sich auch mit Blick auf den Handel. Auch für diese Branche lässt sich die wellenförmige Bewegung der Kurzarbeiterquote entlang der Lockdown-Phasen erkennen, wenngleich im Vergleich zum Gastgewerbe auf deutlich niedrigerem Niveau. Während in den Sommermonaten 2020 mit den Lockerungen eine deutliche Erholung des Handels zu konstatieren war und die Kurzarbeiterquote von Juli bis November 2020 unterhalb des Bundesdurchschnitts lag, schnellte die Anzahl an Kurzarbeitenden in den Phasen der Geschäftsschließungen nach oben. Schließlich war auch der Bereich Verkehr und Lagerei – insbesondere aufgrund der Reisebeschränkungen und dem eingebrochenen Luftverkehr – stark betroffen. Das exportorientierte verarbeitende Gewerbe wurde hingegen durch die zweite Infektionswelle im Herbst 2020 weniger stark getroffen. Der Rückgang der Kurzarbeit stagnierte zeitweilig, wurde grundsätzlich jedoch nicht unterbrochen (Abbildung 2).

Kaum verbreitet ist Kurzarbeit in der Pandemie hingegen im Gesundheits- und Sozialwesen. Auch in Wirtschaftszweigen, in denen Homeoffice in größerem Umfang genutzt werden kann, wie etwa im

Bereich Information und Kommunikation oder bei Finanz- und Versicherungsdienstleistern, ist Kurzarbeit weniger verbreitet (Abbildung 2).¹⁰ Dieser Form mobilen Arbeitens wurde unter den Infektionsschutzmaßnahmen ein bedeutsamer beschäftigungssichernder Effekt attestiert (Gehrke/Weber 2020: 4; Kruppe/Osiander 2020: 6; Gürtzgen et al. 2020: 8).¹¹

Abbildung 2: Kurzarbeiterquoten nach ausgewählten Wirtschaftszweigen



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung, Statistik der BA.

Anmerkung: Daten ab Juni 2021 basieren auf Hochrechnungen (Datenstand: Dezember 2021). Für den Wirtschaftszweig der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen liegen keine über den Monat Mai 2021 hinausgehende Daten vor.

Mit der neuen Konstellation betroffener Branchen ergeben sich im Vergleich zur Finanzkrise in der Corona-Krise auch regional andere Schwerpunkte. Während der letzten Rezession waren insbesondere Regionen mit einem hohen Anteil verarbeitender Industrie in ihrem Branchenmix von Kurzarbeit betroffen, wie etwa Baden-Württemberg mit einem hohen Anteil von Automobil- und Zuliefererbetrieben (Schwengler/Loibl 2010: 7). Dagegen stellt sich die regionale Verbreitung der Inanspruchnahme des Instruments in der Covid-19-Pandemie diffiziler dar. Neben Regionen mit einem hohen Anteil verarbeitender Betriebe weisen diesmal auch solche Regionen hohe Kurzarbeiterquoten auf, die viele der stark betroffenen Betriebe aus dem Dienstleistungssektor – wie etwa der Tourismusbranche – in ihrem Branchenmix verzeichnen (Böhme et al. 2020: 5). Einen Hotspot bilden neben diesen Regionen insbesondere Großstädte, weil die Geschäftstätigkeit zahlreicher Branchen (bspw. der Handel und das Gastgewerbe) dort stark von Großveranstaltungen (bspw. Messen) abhängig ist. Auch die Lockerungen im Sommer trugen in den urbanen Zentren nur langsam zur Verbesserung der Situation bei, weil etwa Großveranstaltungen weiterhin nicht durchgeführt werden konnten (ebd.: 7).

Merkmale kurzarbeitender Betriebe und Beschäftigter

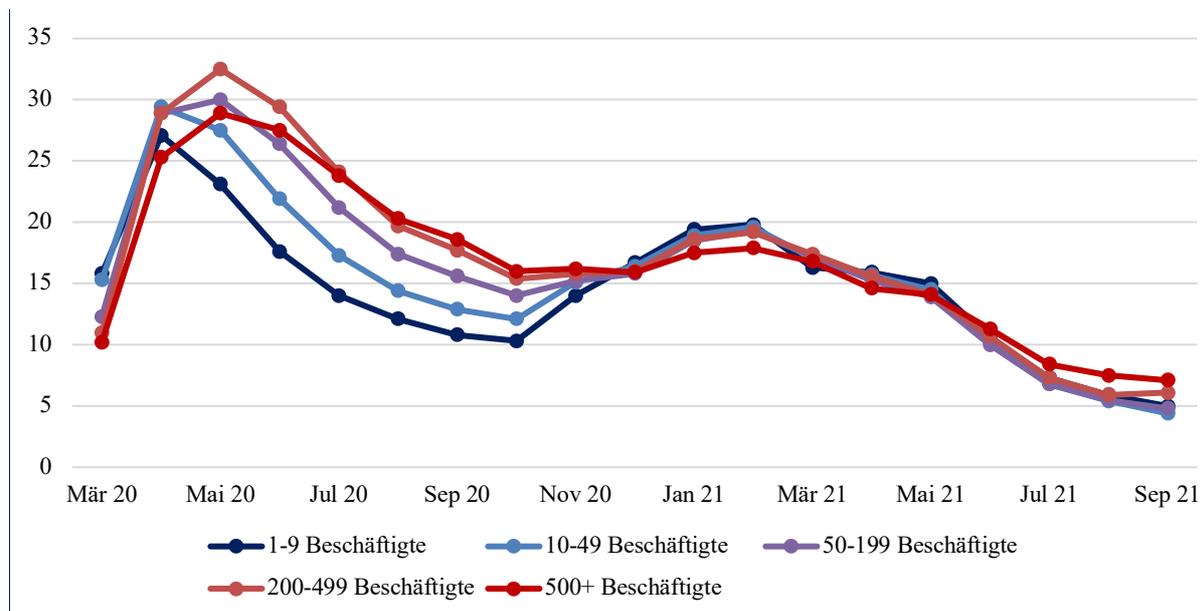
Mit Blick auf die Betriebsstruktur der kurzarbeitenden Unternehmen kommen Dietz et al. (2011: 228) für die Finanzkrise zu dem Ergebnis, dass nicht mehr wie zuvor vor allem Großbetriebe Kurzarbeit in

¹⁰ In beiden Bereichen wird Homeoffice stark genutzt. Im Wirtschaftszweig Information und Kommunikation arbeiteten 2020 49 %, bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen 32 %, regelmäßig von zu Hause. Das liegt deutlich über dem Durchschnittswert der Beschäftigten aus allen Branchen von 18 % (DGB 2020).

¹¹ Eine ausführliche Bestandsaufnahme zum Einsatz von Homeoffice in der Covid-19 Pandemie geben Berzel und Schroeder (2021).

Anspruch nehmen, während Kleine- und Mittlere Unternehmen (KMU) unmittelbar zu Entlassungen neigen (Crimmann/Wießner 2009: 7), sondern auch KMU ein Interesse daran hatten, ihre Beschäftigten mit Hilfe von Kurzarbeit zu halten. Zwei Gründe dürften hierfür ausschlaggebend gewesen sein. Erstens wurden die Remanenzkosten der Kurzarbeit für die Betriebe durch die Erstattungsmöglichkeiten der Sozialversicherungsbeiträge deutlich reduziert. Zweitens hatten sich die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes deutlich verändert und trafen mit einem zunehmenden Fachkräftemangel zusammen. Dieser könnte aufseiten der Unternehmen und insbesondere der KMU zur verstärkten Nutzung des Instruments geführt haben, weil unter diesen Vorzeichen im Falle von Entlassungen im Aufschwung lange Vakanzzeiten von wieder zu besetzenden Stellen drohen, die fachspezifisches Wissen voraussetzen. Die Rekrutierungsbemühungen, Einarbeitungskosten und eine geringere Produktivität aufgrund des fehlenden Personals lassen die Fluktuationskosten in diesem Fall schnell steigen (Herzog-Stein/Seifert 2010: 557). Zusätzlich wird die Fachkräfterekrutierung unter Bedingungen des Fachkräftemangels durch den mit Entlassungen verbundenen Reputationsverlust erschwert (Dietz et al. 2011: 222). Vor allem KMU kann es schwerfallen, unter diesen Voraussetzungen neues Personal zu gewinnen, weil sie häufig nicht mit den Lohn- und ergänzenden Anreizstrukturen – wie etwa betrieblichen Sozialleistungen – sowie den Kapazitäten des Recruitings großer Betriebe mithalten können. Die Verbindung aus reduzierten Remanenzkosten durch die Erstattungsmöglichkeiten von Sozialversicherungsbeiträgen und vermeintlich hohen Fluktuationskosten bei Entlassungen durch die Rahmenbedingungen des Fachkräftemangels scheinen die Inanspruchnahme von Kurzarbeit durch KMU positiv beeinflusst zu haben.

Abbildung 3: Anteil kurzarbeitender Betriebe nach Betriebsgröße



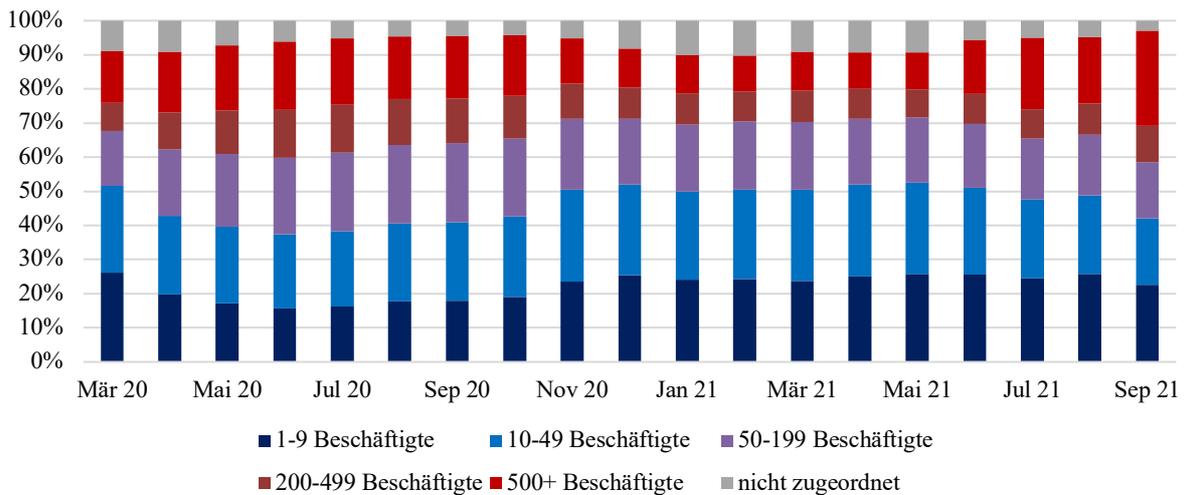
Quelle: Eigene Berechnung, Statistik der BA.

Anmerkung: Zur Berechnung dient der Anteil an kurzarbeitenden Betrieben gemessen an der jeweiligen Grundgesamtheit der Betriebsgrößenklassen mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Für die Berechnung der Monate März bis Mai 2020 war der Stichtag 30.6.2019 maßgebend. Für die Monate Juni 2020 bis Mai September 2021 der Stichtag 30.6.2020, da für den Stichtag 30.6.2021 aktuell (Dezember 2021) noch keine Daten vorliegen. Daten zu den kurzarbeitenden Betrieben basieren ab Juni 2021 auf Hochrechnungen.

Auch während der Covid-19-Pandemie lässt sich feststellen, dass Klein- und Kleinstunternehmen in großem Umfang versuchen, ihre Beschäftigten zu halten. Im März 2020 hatten von den Kleinst- (1-9 Beschäftigte) und Kleinbetrieben (10-49 Beschäftigte) 15,8 % bzw. 15,3 % der Betriebe der jeweiligen

Betriebsgrößenklasse Kurzarbeit realisiert (Abbildung 3). Dieser Wert liegt deutlich über denen der größeren Betriebe, wie etwa den Großbetrieben mit 500 und mehr Beschäftigten (10,2 %). Dieser Unterschied kann zu Beginn der Pandemie allerdings auch damit zusammenhängen, dass auf Arbeitszeitkonten angesammelte Überstunden abgebaut sein müssen, bevor ein Anspruch auf Kurzarbeitergeld besteht. Es ist bekannt, dass in Großbetrieben häufiger Arbeitszeitkonten existieren als in kleinen Betrieben (Ellguth et al. 2018: 3). Die erste Phase des Arbeitsausfalls könnte in größeren Betrieben daher auch hierüber kompensiert worden sein.

Abbildung 4: Anteile kurzarbeitender Beschäftigter nach Betriebsgröße (an allen Kurzarbeitenden)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung, Statistik der BA.

Anmerkung: Daten ab Juni 2021 basieren auf Hochrechnungen (Datenstand: Dezember 2021)

Bezüglich der Verteilung der Kurzarbeitenden nach Betriebsgrößenklassen – also der Frage nach der individuellen Betroffenheit – bestätigt sich dieses Bild. Über 50 % der Kurzarbeitenden entfielen zu Beginn der Pandemie auf die Betriebsgrößenklassen der Klein- und Kleinstbetriebe, obwohl sie lediglich 38,8 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten¹² auf sich vereinen (Abbildung 4). Neben dem Fachkräftemangel – der insbesondere für Teile des verarbeitenden Gewerbes eine Rolle spielt (BA 2019) – und den erneut deutlich gesenkten Kosten der Kurzarbeit durch die Erstattungsmöglichkeiten der Sozialversicherungsbeiträge ist die hohe Inanspruchnahme des Instruments durch KMU insbesondere auf einen pandemiespezifischen Brancheneffekt zurückzuführen. So weisen vor allem die besonders von der Pandemie betroffenen Branchen, wie etwa das Gastgewerbe und der Handel, einen hohen Anteil von Klein- und Kleinstbetrieben auf.¹³ Diese Annahme lässt sich mit der wellenförmigen Bewegung des Anteils an Kurzarbeitenden, der auf diese Betriebsgrößenklassen entfällt, bestätigen. Sowohl im Sommer 2020 als auch 2021 nahm dieser Anteil parallel zu den Lockerungen ab und der Schwerpunkt verlagerte sich stärker auf mittlere und große Betriebe, wie sie im verarbeitenden Gewerbe häufiger vorkommen (Abbildung 4). Im Sommer 2020 lag zudem der Anteil der kurzarbeitenden Betriebe in den mittleren und großen Betrieben deutlich über dem der Klein- und Kleinstbetriebe (Abbildung 3). Mit dem erneuten Lockdown ab November 2020 verlagerte sich der Schwerpunkt wieder schlagartig

¹² Grundlage hierbei ist die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter zum Stichtag 30.6.2020.

¹³ Im Einzelhandel hatten 2017 94 % der Unternehmen weniger als 20 Beschäftigte (HDE 2021). Im Gastgewerbe gehörten 2018 rund 72 % der Betriebe zu den Kleinstbetrieben mit weniger als 10 Beschäftigten (Statistisches Bundesamt 2021a).

hin zu Klein- und Kleinstbetrieben. Erneut war mehr als jede*r zweite Kurzarbeiter*in in einer dieser Betriebsgrößenklassen beschäftigt (Abbildung 4). Der Anteil der kurzarbeitenden Betriebe unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Betriebsgrößenklassen hingegen seit Dezember 2020 nur noch wenig (Abbildung 3). Das lässt darauf schließen, dass größere Betriebe zwar langfristig Kurzarbeit nutzen, jedoch die Anzahl der Beschäftigten in Kurzarbeit langsam aber kontinuierlich reduziert haben. Nach aktuellen Hochrechnungen (Stand Dezember 2021) ist die Anzahl der Kurzarbeitenden in den größeren Betrieben ab 200 Beschäftigten jedoch seit August 2021 gegen den allgemeinen Trend wieder leicht angestiegen. Möglichweise drücken sich hierin die Lieferengpässe im verarbeitenden Gewerbe (bspw. Mikrochips) aus.

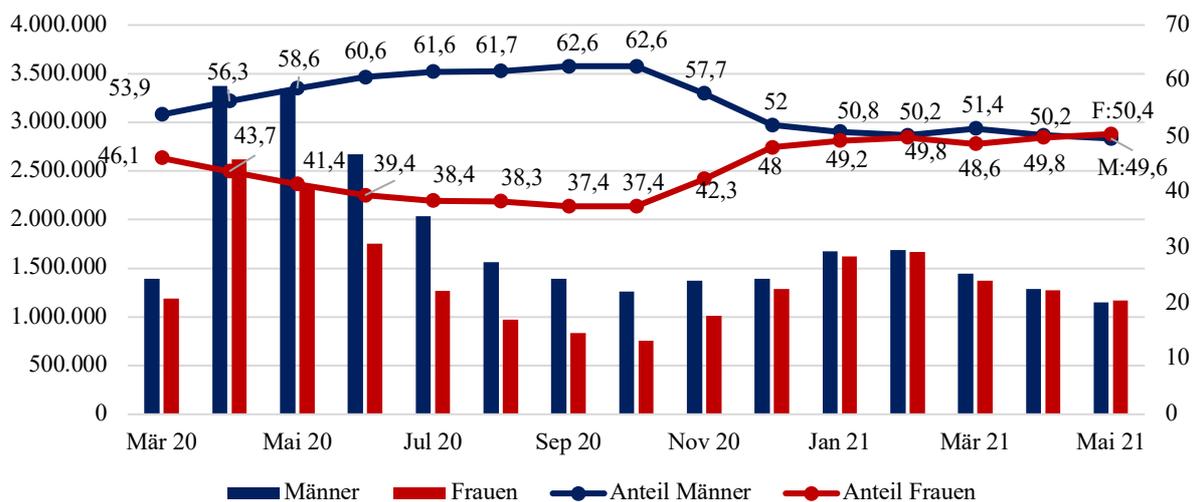
Dass Klein- und Kleinstbetriebe ebenso wie Großbetriebe auf Kurzarbeit setzen, sagt allerdings noch nichts darüber aus, ob sie in gleichem Maße auf Entlassungen verzichten. Das scheint nach Daten der IAB-Stellenerhebung, die im April und Mai 2020 durchgeführt wurde, nicht der Fall zu sein. So kommen Gürtzgen et al. (2020: 3ff.) zu dem Ergebnis, dass insbesondere Klein- und Kleinstbetriebe häufiger als Großbetriebe Entlassungen vorgenommen haben. So gaben 8,8 % der befragten Kleinstbetriebe (1-9 Beschäftigte) an, Beschäftigte entlassen zu haben. Bei Betrieben mit 250 und mehr Beschäftigten traf das hingegen auf nur 4,3 % zu. Große Unterschiede ergeben sich auch mit Blick auf die Branchen. Während im Bereich der sonstigen Dienstleistungen – unter denen das Gastgewerbe sowie der Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung subsummiert wurden – 14,3 % der Betriebe angaben, bereits unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie Beschäftigte entlassen zu haben, trifft das auf das ebenfalls von Kurzarbeit stark betroffene verarbeitende Gewerbe deutlich seltener zu (7,9 %).

Mehrere Gründe können hierfür ausschlaggebend sein. Einerseits stellt sich zwischen den Branchen eine unterschiedliche Situation mit Blick auf das Angebot an Arbeitskräften dar. In einigen Bereichen des verarbeitenden Gewerbes herrschte vor der Pandemie ein spürbarer Fachkräftemangel, der die Unternehmen zu großen Anstrengungen motiviert, ihre Beschäftigten so lange wie möglich zu halten. Im Gastgewerbe, dem Handel sowie im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung war hingegen kein Engpass geeigneter Fachkräfte zu registrieren (BA 2019). Andererseits sind die finanziellen Rücklagen in diesen Betriebsgrößenklassen häufig überschaubar. So liegt die Vermutung nahe, dass trotz der gesenkten Kosten der Kurzarbeit zeitgleich auch häufiger Entlassungen vorgenommen werden als in größeren Betrieben. Gehortet werden Beschäftigte, die für den Betrieb besonders wichtig erscheinen, während solche, die aus Perspektive des Betriebs schnell wiedergewonnen werden können, eher entlassen werden (Kuhn et al. 2021: 5). Entlassungen sind in Kleinst- und Kleinbetrieben aufgrund eines geringeren Kündigungsschutzes zudem einfacher und mit geringeren Kosten (bspw. Abfindungszahlungen) verbunden als in Großbetrieben. Eine weitere Erklärung dafür, dass Klein- und Kleinstbetriebe möglicherweise Kurzarbeit und Entlassungen stärker miteinander verbinden, könnte ebenfalls auf den Brancheneffekt zurückzuführen sein. So sind die kleinstbetrieblich strukturierten Branchen des Gastgewerbes und des Handels im Rahmen der Geschäftsschließungen auch von hohen Arbeitsausfällen betroffen, wodurch die Remanenzkosten trotz der Erstattungsmöglichkeiten bei den Sozialversicherungsbeiträgen schnell steigen (Gürtzgen et al. 2020: 4ff.). Letztlich arbeiten in diesen Branchen häufig geringfügig Beschäftigte, für die kein Anspruch auf Kurzarbeitergeld besteht. Für diese Beschäftigtengruppe sind Entlassungen fast unumgänglich. Gleichzeitig zeigt sich im Zuge der Lockerungen, dass es durchaus auch für Bereiche – derzeit vor allem im Gastgewerbe – ohne vorherigen Fachkräftemangel im Aufschwung zu eklatanten Personalengpässen kommen kann, weil sich die Beschäftigten (zwangsläufig) um- und neuorientieren.

Diese Annahmen werden dadurch bestätigt, dass auch während der aktuellen Pandemie vor allem Fachkräfte in Kurzarbeit gehortet werden, während die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme des

Instruments in Betrieben mit einem hohen Anteil atypisch Beschäftigter geringer ausfällt (Crimmann/ Wießner 2009: 7).¹⁴ Für die Pandemie kommen Kruppe und Osiander (2020: 6) zu dem Ergebnis, dass die Wahrscheinlichkeit, von Kurzarbeit betroffen zu sein, für Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung, wie es für Fachkräfte üblich ist, größer ist als für Geringqualifizierte ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Hilfsarbeiter*innen) einerseits und Hochqualifizierte andererseits. Während bei den Hochqualifizierten ein Arbeitsausfall aufgrund ihres auch in der Krise unverzichtbaren Expertenwissens sowie einer höheren Homeoffice-Quote unwahrscheinlicher ist, ist bei den Geringqualifizierten möglicherweise eine Entlassung für Unternehmen attraktiver als das Horten in Kurzarbeit, weil der Verlust betriebsspezifischen Humankapitals sowie die Wiedergewinnungskosten im Vergleich zu den anderen Tätigkeitsgruppen geringer ausfallen (Gürtzgen et al. 2020: 4ff.). Dementsprechend ist nach den Erfahrungen aus der Finanzkrise auch für die aktuelle Pandemie davon auszugehen, dass ein Unternehmen vor allem die mit hohem betriebsspezifischem Wissen ausgestattete Kernbelegschaft schützt (Bogedan 2010a: 578). Atypisch Beschäftigte hingegen scheinen häufig als Flexibilitätsreserve entlassen zu werden, um die Weiterbeschäftigung der Kernbelegschaft zu ermöglichen (Herzog-Stein/ Seifert 2010: 556).

Abbildung 5: Kurzarbeit nach Geschlecht im Bund



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung, Statistik der BA (Datenstand: Dezember 2021).

Ein zentraler Unterschied zur Finanzkrise ergibt sich hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Betroffenheit von Kurzarbeit. Waren in der vergangenen Rezession vor allem männliche Fachkräfte mittleren Alters und mit mittleren Einkommen betroffen (Scholz et al. 2011: 6f.; Scholz 2012), sind mit der sektoralen Verschiebung während der Corona-Pandemie deutlich mehr Frauen in Kurzarbeit als in vorherigen Krisen. Das kann vor allem auf den hohen Frauenanteil unter den Beschäftigten in den besonders betroffenen Branchen des Handels und Gastgewerbes zurückgeführt werden. Zu Beginn der Pandemie im März 2020 stellten Frauen demnach einen Anteil von 46,1 % an allen Kurzarbeitenden. Mit zunehmender Dauer der Krise war dieser Anteil zunächst rückläufig, stieg mit dem zweiten Lockdown im

¹⁴ Während der Finanzkrise hatten Unternehmen mit einem hohen Anteil von Leiharbeiter*innen und freien Mitarbeiter*innen seltener Kurzarbeit angemeldet als solche, die überwiegend mit festangestellten Fachkräften gearbeitet haben (Crimmann/Wießner 2009: 7). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass – mit Ausnahme von Leiharbeiter*innen – für diese Beschäftigtengruppe ebenso wie für geringfügig Beschäftigte, kein Kurzarbeitergeld beantragt werden kann. Stattdessen bleibt die Alternative der Kündigung als Maßnahme externer Flexibilität, die wiederum den finanziellen Spielraum der Betriebe für die Inanspruchnahme von Kurzarbeit bei der Kernbelegschaft erhöht.

Herbst 2020 jedoch wieder deutlich an und lag im Mai 2021 mit 50,4 % erstmals über dem der Männer (49,6 %) (Abbildung 5). Mit Blick auf die geschlechtsspezifischen Kurzarbeiterquoten zeigt sich, dass Frauen (8,2 %) bereits im Dezember 2020 stärker von Kurzarbeit betroffen waren als Männer (7,7 %).

Der Umfang des Arbeitsausfalls während der Kurzarbeit ist bei Frauen indes größer als bei Männern (Pusch/Seifert 2020: 2). Neben den Betriebsschließungen etwa im Gastgewerbe und im Handel, die häufig einen vollständigen Ausfall der Arbeitszeit bedeuten, tragen hierzu auch die beobachtbaren Retraditionalisierungstendenzen bezüglich der geschlechtlichen Arbeitsteilung bei. Bei einer HBS-Erwerbstätigenbefragung gaben 27,1 % der Frauen an, während der Pandemie ihre Arbeitszeit reduziert zu haben, um die Betreuung der Kinder zu gewährleisten. Bei den Männern gaben dies lediglich 16,3 % der Befragten an (Kohlrausch/Zucco 2020: 9).¹⁵

2.3 Erfolgreicher Konjunkturpuffer mit neuen Herausforderungen

Welche Wirkungen und Problemfelder können nun hinsichtlich der konjunktur- und beschäftigungstabilisierenden Funktion der Kurzarbeit identifiziert werden? Es kann festgehalten werden, dass die Kurzarbeit nach der Finanzkrise auch in der Covid-19-Pandemie zum wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrument avancierte und sich in der Anwendung erneut als flexibel und anpassungsfähig erwiesen hat. Im Rahmen der reduzierten Kosten der Kurzarbeit für die Betriebe ist es einerseits gelungen, die Inanspruchnahme zu steigern und andererseits die Stabilisierungsfunktion zu entfalten. So wurden im Jahresdurchschnitt 2020 etwa 1,1 Millionen Arbeitsplätze durch das Instrument gesichert (BA 2021a).¹⁶ Erwähnenswert erscheint hierbei, dass sich die Inanspruchnahme nicht auf Großbetriebe konzentriert, wie es in früheren Rezessionen zum Teil der Fall war, sondern auch Kleinst- und Kleinbetriebe in hohem Maße daran interessiert sind, ihre Beschäftigten zu halten. Ein weiterer damit zusammenhängender Erfolg liegt in dem erfolgreichen Transfer der Kurzarbeit auf bisher mit dem Instrument unerfahrene Branchen, wie etwa das Gastgewerbe und den Handel, wengleich hierbei einschränkend zu erwähnen ist, dass KMU – die besonders in den bisher unerfahrenen Branchen zu finden sind – dennoch häufiger Entlassungen vornehmen und/ oder die Kurzarbeit stärker mit Entlassungen kombinieren.

Zu den langfristigen Wirkungen der Kurzarbeit können für die Pandemie bisher keine Aussagen getroffen werden. Hierzu bedarf es einer fortlaufenden und retrospektiven Betrachtung der Arbeitsmarktdaten nach überstandener Pandemie. Auch zu den Mitnahmeeffekten lassen sich aufgrund der bis zum 30. April 2021 ausgesetzten Insolvenzantragspflicht noch keine fundierten Aussagen treffen. Zwar waren unmittelbar nach dem Auslaufen dieser Sonderregelung keine Ausschläge bei den Insolvenzverfahren und -anträgen zu verzeichnen, eine valide Basis zur Bewertung dieser Frage wird jedoch erst in einigen Monaten zu erwarten sein (Statistisches Bundesamt 2021b). Wengleich es hierzu bisher keine Anzeichen gibt, könnte es doch sein, dass sich die konjunkturellen Einbrüche in einigen Betrieben aufgrund der vergleichsweise langen Dauer der Krise zu strukturellen Schiefagen ausweiten. In diesen Fällen werden durch die verlängerte Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes auch Mitnahmeeffekte wahrscheinlicher, weil Beschäftigte langfristig nicht im Betrieb verbleiben, sondern anschließend entlassen werden, was einer künstlichen Verlängerung des Arbeitslosengeldes ohne beschäftigungssichernden Effekt entspricht, insbesondere, wenn dies nicht mit Weiterbildungsmaßnahmen einhergeht. Erste Anzeichen für einen solchen Stellenabbau trotz Kurzarbeit deuten sich in der Automobilindustrie und auch in der Luftfahrtbranche bereits an (Seibel 2020; Hubik 2020). Gleichzeitig gibt es auch Hinweise darauf, dass einige Unternehmen Kurzarbeit genutzt haben, die diese zur Kompensation der Arbeitsausfälle nicht benötigt hätten. So haben einige Unternehmen trotz Kurzarbeit hohe Gewinne erzielt und ihren

¹⁵ Die HBS-Erwerbstätigenbefragung wurde vom 3. bis 14. April 2020 durchgeführt.

¹⁶ Hierbei handelt es sich um Vollzeitäquivalente. Mögliche Mitnahmeeffekte von Unternehmen, die auch ohne Kurzarbeit ihre Beschäftigten gehalten hätten, sind hierbei nicht berücksichtigt.

Aktionär*innen Dividenden ausgeschüttet (Sommer/Osman 2020). Die attraktiven Erstattungsmöglichkeiten der Sozialversicherungsbeiträge, die verlängerte Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes sowie die erleichterten Anspruchsvoraussetzungen im Bereich der Mindestzahl von betroffenen Beschäftigten ist vor diesem Hintergrund kritisch zu bewerten. Eine grundlegende Frage, die sich in diesem Zusammenhang mit Mitnahmeeffekten stellt, ist, ob es seitens der BA klare und in der Fläche kommunizierte Kriterien gibt, entlang derer entschieden wird, ob ein unvermeidbarer Arbeitsausfall vorliegt, der zudem nicht durch andere betriebsinterne Maßnahmen abzufangen ist. Ebenso stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die personellen Kapazitäten der BA ausreichend sind, um die große Anzahl der Kurzarbeiteranträge daraufhin stichhaltig zu überprüfen. Neben Mitnahmeeffekten sind bei der Bundesagentur für Arbeit seit Beginn der Pandemie bis Ende Februar 2021 ca. 4.700 Hinweise auf möglichen Betrug beim Kurzarbeitergeldbezug eingegangen. In 337 Fällen wurden diese an Zoll, Staatsanwaltschaft oder Polizei weitergeleitet (SZ 2021).

Darüber hinaus resultieren aus der sektoralen Ausweitung der Kurzarbeit auch Herausforderungen für und durch das Instrument, das lange Zeit durch den verstärkten Einsatz im verarbeitenden Gewerbe geprägt wurde. So ist zwar ein erfolgreicher Transfer der Leistung auf bisher unerfahrene Sektoren zu konstatieren, gleichzeitig ist die Wirkung eine andere. Neben höheren Entlassungen etwa im Bereich des Gastgewerbes, das im November 2020 im Vergleich zum Vorjahresmonat 8,9 % weniger Beschäftigte verzeichnete (Pusch/Seifert 2021: 3), ergibt sich auch bezüglich der Lohneinbußen durch Kurzarbeit ein Gefälle zwischen den besonders betroffenen Dienstleistungsbranchen und krisenerprobten Sektoren. Der Grund hierfür ist ebenso einfach wie problematisch: Im Dienstleistungsbereich existieren nur wenige arbeitgeberseitige Aufstockungsvereinbarungen im Rahmen von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen, die die Lohneinbußen deutlich minimieren (Pusch/Seifert 2021: 5f.).¹⁷ Das resultiert aus der Tatsache, dass in diesen Bereichen weniger Betriebe tarifgebunden sind und seltener Gremien betrieblicher Mitbestimmung aufweisen (Hövermann/Kohlrusch 2020: 489). Das Fehlen dieser Merkmale hat sich mit Blick auf die Existenz von Aufstockungsvereinbarungen allerdings als besonderes Hindernis herausgestellt (Pusch/Seifert 2021: 7). Die Lohneinbußen fallen daher vergleichsweise hoch aus.¹⁸ Zudem weisen Branchen, wie das Gastgewerbe oder der Handel, ein vergleichsweise niedriges Lohnniveau auf (Bruckmeier/Konle-Siedl 2020: 7), was in Kombination mit fehlenden Aufstockungsvereinbarungen dazu führt, dass gerade für Kurzarbeitende mit niedrigen Gehältern die Lohneinbußen im Vergleich zu höheren Einkommenssegmenten relativ höher ausfallen (Schulten 2020: 18). Für diese Beschäftigten ist das Instrument daher häufig unmittelbar mit sozialen Härten verbunden. Der Lohnausgleich von 60 bzw. 67 % reicht nicht aus, um die Lebenshaltungskosten abzudecken und eine Rückgriffmöglichkeit auf Ersparnisse ist in dieser Gruppe kaum zu erwarten (Pusch/Seifert 2020: 5). Im Rahmen der Sonderregelungen wurde hierauf zwar mit der sukzessiven Erhöhung der Ersatzrate auf 70 bzw. 77 % ab dem vierten und 80 bzw. 87 % ab dem siebten Bezugsmonat reagiert. Die beschriebene Problematik dürfte damit jedoch allenfalls abgemildert werden, da bereits kleine Lohneinbußen im Niedriglohnsektor unmittelbar zu finanziellen Problemen führen und nicht kompensiert werden können, der erhöhte Lohnausgleich allerdings erst bei einem Arbeitsausfall von über 50 % greift. Am Rand des Arbeitsmarktes – im Niedriglohnsektor und bei Geringqualifizierten – ist es daher fraglich, ob die mit dem Kurzarbeitergeld beabsichtigte sozialpolitische Dimension gewährleistet ist.

¹⁷ Als Positivbeispiele sind die durch ver.di bzw. NGG zu Beginn der Pandemie initiierten Kurzarbeitstarifverträge in der Filmindustrie (ver.di) sowie der Systemgastronomie (NGG) zu erwähnen. Dort wird das gesetzliche Kurzarbeitergeld auf 100 % bzw. 90 % arbeitgeberseitig erhöht (Schulten/Müller 2020: 11ff.).

¹⁸ Pusch und Seifert (2021: 7) ermitteln anhand der HBS-Erwerbspersonenbefragung für den Monat November 2020 ein im Durchschnitt um 400 Euro höheres Monatseinkommen von Kurzarbeitenden mit einer Aufstockung im Vergleich zu solchen ohne einen zusätzlich zum gesetzlichen Kurzarbeitergeld erhaltenen Lohnausgleich.

Aus sozialpolitischer Perspektive bedenklich erscheint auch die bereits aus früheren Krisen bekannte betriebliche Praxis, besonders bei den Beschäftigten auf das Instrument der Kurzarbeit zu setzen, die sie im Sinne ihrer eigenen Fachkräftesicherung für wichtig erachten. Geringqualifizierte ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit Helfertätigkeiten und atypisch Beschäftigte, allen voran Minijobber*innen, werden dagegen aufgrund der fehlenden Möglichkeit des Kurzarbeitergeldbezugs und den geringeren Humankapitalverlusten für die Unternehmen, als Flexibilitätsreserve zur Sicherung der Kernbelegschaften eher entlassen (Seibert et al. 2021). Die hieraus resultierenden Ungleichheiten zwischen Beschäftigtengruppen haben sich in der Covid-19-Pandemie mit der „neuen“ sektoralen Betroffenheit weiter verschärft. Exemplarisch zeigt sich dies an der Zahl der Minijobber*innen: Diese hatte im November 2020 im Vergleich zum Vorjahresmonat bereits um 8,3 % abgenommen (Pusch/Seifert 2021: 3). Kurzarbeit wirkt hier also für Betriebe durchaus stabilisierend, reproduziert und manifestiert dabei gleichzeitig jedoch bestehende Ungleichheiten und Beschäftigungshierarchien. Die Spaltung zwischen Arbeitsmarkt-Insidern und -Outsidern nimmt zu. Denn es ist für atypisch Beschäftigte nur schwer und möglicherweise zu schlechteren Konditionen möglich, während einer Rezession eine neue Beschäftigung aufzunehmen (Merkl/Weber 2020). Auch nach der Krise ist mit einem zögerlichen Beschäftigungsaufbau zu rechnen, da Betriebe vor Neueinstellungen zunächst kostengünstigere Möglichkeiten, wie etwa das Ansammeln von Überstunden auf Arbeitszeitkonten, nutzen, um Arbeits- und Produktionsspitzen zu bewältigen.

3 Kurzarbeit als strukturpolitisches Instrument

Die derzeitige Krise steht neben den konjunkturellen Herausforderungen mit der zunehmenden digitalen und ökologischen Durchdringung der Wirtschaft auch unter dem Einfluss einer „doppelten Transformation“ (Schroeder 2021). Wie gut es gelingen wird, Beschäftigung langfristig zu sichern und die Wirtschaft zukunftsorientiert durch die Krise zu führen, ist dementsprechend eng mit der Frage verbunden, wie es neben der einmal mehr erfolgreichen konjunkturstabilisierenden Funktion der Kurzarbeit gelingt, die Weichenstellungen für zukünftig benötigte Kompetenzen und Fähigkeiten aufseiten der Beschäftigten sicherzustellen. Hierzu kann die Kombination der Kurzarbeit mit Weiterbildungsaktivitäten einen sinnvollen Beitrag leisten. Im Zuge der Sonderregelungen zur Kurzarbeit nach der Finanzkrise und auch während der Covid-19-Pandemie wird mit Verbesserungen der Fördermöglichkeiten versucht, diese Verbindung aus konjunkturstabilisierender und strukturpolitisch gestaltender Komponente zu knüpfen.

Ebenso wenig neu wie die Idee der strukturpolitischen Ergänzung ist allerdings auch das einmal mehr ernüchternde Ergebnis dieser Anstrengungen: So stellen Bellmann et al. (2020: 1f.) anhand der Daten aus der 5. Welle der IAB-Panelbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“¹⁹ fest, dass zwar ca. 50 % der Betriebe zu Beginn der Krise im Februar 2020 Weiterbildungen (unabhängig von Kurzarbeit und der Weiterbildungsart) geplant und durchgeführt haben. Allerdings haben 60 % dieser Betriebe die Maßnahmen anschließend wieder beendet oder auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. In Summe führte diese Entwicklung dazu, dass von Beginn der Pandemie bis November 2020 lediglich 17,4 % der Kurzarbeitenden und damit deutlich weniger als nicht von Kurzarbeit betroffene Beschäftigte (26 %) an einer Weiterbildung teilnahmen (Pusch/Seifert 2021: 11). Hierbei stellt sich die Frage, welche Gründe zu dieser geringen Weiterbildungsbeteiligung während der Kurzarbeit führen. Sind Betriebe und/ oder Beschäftigte während der Kurzarbeit per se zurückhaltend im Hinblick auf Qualifizierung, oder gibt es andere Gründe, möglicherweise auch pandemiebedingte Faktoren, wie etwa die neue sektorale Betroffenheit, die zur Erklärung der geringen Weiterbildungsbeteiligung beitragen können? Bellmann et al. (2020: 4) kommen darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass insbesondere Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten die freigesetzte Zeit zur Beschäftigtenqualifizierung nutzen. Auch das ist eine Parallele zur

¹⁹ Befragungszeitraum: 26. Oktober bis 9. November 2020.

Finanzkrise (Mandl/Mascherini 2011: 368). KMU hingegen nutzen die Kurzarbeit nur selten zur Qualifizierung ihrer Beschäftigten. Wenngleich hieran die bestehenden Unterstützungsbedarfe für KMU sehr deutlich werden, ist das kein grundlegender Kriseneffekt. Auch außerhalb von Krisen fällt es KMU aufgrund des weniger professionalisierten Personalmanagements schwer, zielgerichtet den Weiterbildungsbedarf zu eruieren und hierzu passende Angebote zu suchen. Neben der Betriebsgröße fällt ein markanter Branchenunterschied bei der Weiterbildungsintensität während der Pandemie auf. So haben insbesondere Betriebe aus dem Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen, aus der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie dem Versicherungs- und Finanzwesen Weiterbildungen durchgeführt (Bellmann et al. 2021: 2f.). Allesamt Bereiche, in denen die Kurzarbeit deutlich unter dem branchenübergreifenden Durchschnitt lag (vgl. hierzu Abbildung 2).

Im Folgenden setzen wir uns daher mit den Problemfeldern auseinander, die trotz finanzieller Anreize dazu beitragen, dass die Betriebe ihre Weiterbildungsaktivitäten während der Krise reduzieren oder sogar einstellen. Um hierbei die erwähnten Fördermöglichkeiten zu berücksichtigen, werden diese anschließend zunächst kurz skizziert.

3.1 Weiterbildungsförderung während Kurzarbeit

Anders als in der Finanzkrise sind während der Covid-19-Pandemie keine Sonderprogramme²⁰ aufgelegt worden, um Anreizstrukturen für Betriebe zu schaffen, die während der Kurzarbeit freigesetzte Arbeitszeit für Weiterbildungen zu nutzen. Es wurden vor allem bestehende Regelungen modifiziert. Hierzu gehört insbesondere die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen. Diese werden bis zum 31. Dezember 2021 vollständig für alle Kurzarbeitenden erstattet. Anschließend ist das nur noch für solche Beschäftigten möglich, die während der Kurzarbeit an einer Weiterbildung teilnehmen. Hierdurch wird ein finanzieller Anreiz für die Betriebe geschaffen, ihre Weiterbildungsaktivitäten auszubauen. Für Kurzarbeitende, die nicht weitergebildet werden, beträgt die Erstattung dann lediglich 50 % bis zum 31. März 2022. Ab April 2022 trägt der Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge dann wieder selbst. Für Kurzarbeitende, die weitergebildet werden, können hingegen noch bis zum 31. Juli 2023 50 % der Sozialversicherungsbeiträge erstattet werden. Die Voraussetzungen für diese Förderung ist, dass die Weiterbildungsmaßnahme während der Kurzarbeit begonnen wurde, der Weiterbildungsträger sowie die Maßnahme zugelassen sind und der Stundenumfang der Weiterbildung mehr als 120 Stunden umfasst.

Die Erstattungsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge orientiert sich damit grundsätzlich an den Vorgaben des Qualifizierungschancengesetzes (QCG) zur Förderung von Lehrgangskosten von Weiterbildungsmaßnahmen und soll sicherstellen, dass vor allem langfristige Qualifizierungen gefördert werden, während die nach wie vor überwiegenden betrieblichen Kurzzeitschulungen nicht förderfähig sind

²⁰ Neben der vollständigen Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen und einer (teilweisen) Erstattung von Lehrgangskosten durch die BA, die im Rahmen des Konjunkturpakets II im Januar 2009 verabschiedet wurden (Crimmann/Wießner 2009: 4), wurden im Rahmen des Maßnahmenpakets „Qualifizieren statt entlassen“ bereits 2008 zwei Sonderprogramme aufgelegt, die explizit die Förderung von Weiterbildungen während der Kurzarbeit zum Ziel hatten (Bogedan 2010b: 314). Das erste Programm war durch ESF-Mittel finanziert, förderte abhängig von der Weiterbildungsart (Anpassungs- oder Nachqualifizierung), der Betriebsgröße und den Merkmalen der Teilnehmer*innen (Geringqualifiziert etc.) bis zu 80 % der Lehrgangskosten. Voraussetzung hierfür war ein betrieblicher Qualifizierungsplan sowie die Kopplung der Dauer der Maßnahme an die Dauer der Kurzarbeit. Das über Sozialversicherungsbeiträge finanzierte Programm „Förderung beruflicher Weiterbildung“ (FbW) hingegen zielte explizit auf Geringqualifizierte in Kurzarbeit. Neben einer ebenfalls gestaffelten Übernahme von Lehrgangskosten war hierfür die Voraussetzung, dass im Vorfeld eine Weiterbildungsberatung stattfand, die Weiterbildung auf dem externen Arbeitsmarkt genutzt werden konnte und von einem externen Weiterbildungsträger durchgeführt wurde. Eine Anschlussfinanzierung war nach Beendigung der Kurzarbeit durch das WeGebau-Programm möglich (Heidemann 2011: 3f.).

(Rahner et al. 2020: 514). Eingeführt wurde das QCG 2019, um die öffentlich geförderte Weiterbildung auch auf Gruppen und Unternehmen auszuweiten, die im Rahmen des vorherigen WeGeBau-Programms²¹ keine Förderung erhalten konnten, wie etwa Fachkräfte und Großbetriebe. Gleichzeitig war damit das Ziel verbunden, besonders solche Beschäftigten und Unternehmen zu fördern, die aufgrund des Strukturwandels – bspw. durch Substituierbarkeit des Arbeitsplatzes – einen besonderen Weiterbildungsbedarf aufweisen. Zudem zielt es darauf ab, Unternehmen und Beschäftigte besonders zu fördern, die bei Weiterbildungsaktivitäten nach wie vor unterrepräsentiert sind. Hierzu gehören KMU ebenso wie ältere Beschäftigte und Geringqualifizierte (Klaus et al. 2020: 2). Die Höhe der Förderung ist für diese Unternehmen und Gruppen dementsprechend höher und kann bis zu 100 % bei Geringqualifizierten sowie älteren und schwerbehinderten Beschäftigten betragen. Mit dem im Mai 2020 verabschiedeten Arbeit-von-Morgen-Gesetz (AvMG) wurde für Geringqualifizierte überdies ein Rechtsanspruch auf eine abschlussbezogene Weiterbildung eingeführt und die Fördersätze grundsätzlich angehoben. Darüber hinaus wurden für Betriebe mit erhöhtem Weiterbildungsbedarf und sozialpartnerschaftlichen Qualifizierungsvereinbarungen Sonderzuschüsse von bis zu 15 % der Lehrgangskosten eingeführt, sodass ein Anreiz für die Sozialpartner besteht, gemeinsame Konzepte zur Weiterbildung zu erarbeiten und in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen zu fixieren (Tabelle 2).

Tabelle 3: Grundlagen öffentlich geförderter Weiterbildung nach AvMG

Betriebe	Zuschuss Lehrgangskosten, bis zu	Sonderzuschuss Weiterbildungsbedarf	Sonderzuschuss sozialpartnerschaftliche Qualifizierungsvereinbarung	Max. Zuschuss
1-9 Beschäftigte	100 %			100 %
10 bis 249 Beschäftigte	50 % Bei schwerbehinderten und älteren (45+) Beschäftigten bis zu 100 %	+ 10 % Bei Weiterbildungsbedarf von mind. 10 % der Belegschaft	+ 5 %	65 % Bei Schwerbehinderten und Älteren bis zu 100 %
250 bis 2.449 Beschäftigte	25 %	+ 10 % Bei Weiterbildungsbedarf von mind. 20 % der Belegschaft	+ 5 %	40 %
2.500+ Beschäftigte	15 %	+ 10 % Bei Weiterbildungsbedarf von mind. 20 % der Belegschaft	+ 5 %	30 %
Geringqualifizierte: Bei fehlendem Berufsabschluss und abschlussbezogener Weiterbildung (Rechtsanspruch): 100 %				

Quelle: Eigene Darstellung nach § 82 SGB III

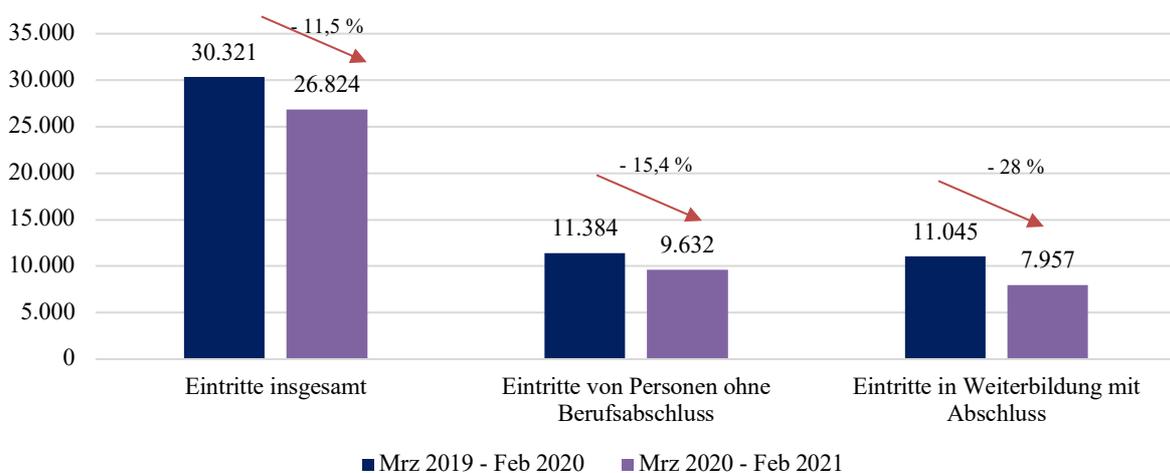
²¹ Das Programm zielte ab 2002 auf die Qualifizierung von Arbeitnehmer*innen ohne Berufsabschluss, Arbeitnehmer*innen, die von Arbeitslosigkeit bedroht waren und Arbeitnehmer*innen in KMU. Gestaffelt nach Personengruppe und Betriebsgröße wurden die Lehrgangskosten sowohl für Anpassungs- als auch Nachqualifizierungen von der BA anteilig bis zu 100 % übernommen (Klaus et al. 2020: 2).

Im Rahmen der Fortführungsregelungen ist es sowohl möglich, eine bereits vor der Kurzarbeit begonnene Weiterbildung als auch eine über die Kurzarbeit hinaus andauernde Weiterbildung weiterzuführen. Für den Arbeitsausfall durch Weiterbildungen vor und nach der Kurzarbeit können zusätzlich zu der Förderung von Lehrgangskosten – ebenfalls gestaffelt nach Betriebsgröße – Arbeitsentgeltzuschüsse beantragt werden. Während der Kurzarbeit werden diese aufgrund des nicht primär weiterbildungsbedingten Arbeitsausfalls nicht übernommen.

Grundlegende Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Fördermöglichkeiten durch die Betriebe ist deren Kenntnis darüber. Wie Kruppe et al. (2021) aufgezeigt haben, sind sie jedoch nur etwa einem Drittel der Betriebe überhaupt bekannt. Zudem haben von den Betrieben, die die Fördermöglichkeiten kennen, nur rund ein Drittel davon Gebrauch gemacht (Bellmann et al. 2021: 3). Unbekannt sind die Möglichkeiten öffentlich geförderter Weiterbildung vor allem in KMU sowie in Betrieben ohne systematisches Weiterbildungsmonitoring und/ oder Personen, die explizit für Fragen der Weiterbildung zuständig sind. Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme liegen laut der Unternehmen vor allem in den „praktischen Hürden“, wie etwa dem Aufwand der Antragsstellung oder fehlenden passgenauen Weiterbildungsangeboten (ebd.).

Während der Pandemie ist die ohnehin überschaubare Inanspruchnahme öffentlich geförderter Weiterbildung weiter zurückgegangen. So gingen die Eintrittszahlen in eine öffentlich geförderte Weiterbildung von Beschäftigten zwischen März 2020 und Februar 2021 – den ersten zwölf Monaten der Pandemie – im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 11,5 % zurück (Abbildung 6). Damit sind auch die absoluten Eintrittszahlen der besonders im Fokus der öffentlichen Weiterbildungsförderung stehenden Geringqualifizierten (ohne Berufsabschluss) während der Pandemie rückläufig gewesen. Die Daten zeigen allerdings auch, dass der Rückgang der Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigtenqualifizierung in dieser Gruppe nur leicht höher ausfällt als bei anderen Beschäftigtengruppen. Der relative Anteil dieser Gruppe an allen Weiterbildungsteilnehmer*innen war während der Pandemie lediglich um 1,6 Prozentpunkte geringer als im Jahr zuvor. Auffällig erscheint hingegen, dass die Eintrittszahlen der Weiterbildungen mit Abschlussziel während der Covid-19-Pandemie deutlich geringer ausfielen. Von März 2020 bis Februar 2021 hatten die Eintritte in diese Form der Weiterbildung im Vergleich zu den zwölf Monaten zuvor um 27,6 % abgenommen und auch der relative Anteil an allen Weiterbildungen reduzierte sich um 6,9 Prozentpunkte.

Abbildung 6: Entwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigtenqualifizierung im Bund



Quelle: Eigene Berechnungen, Statistik der BA.

Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf die nach SGB III geförderte Beschäftigtenqualifizierung.

Die Leidtragenden der rückläufigen Weiterbildungen mit Abschlussziel sind dementsprechend Geringqualifizierte, also jene Gruppe, die besonders von Arbeitslosigkeit bedroht ist. Denn anhand des WeGebau-Programms hat sich gezeigt, dass gerade diese langfristigen Weiterbildungen für diese Beschäftigtengruppe einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsperspektive und die Lohnentwicklung haben (Dauth/Toomet 2016). Die bisher in der Weiterbildungslandschaft dominierenden non-formalen betrieblichen Kurzzeitschulungen hingegen tragen nicht zur beruflichen und sozialen Mobilität bei (Rahner et al. 2020: 514). Im Gegenteil werden hierdurch die beruflichen Positionen ebenso wie die Polarisierung zwischen Rand- und Kernbelegschaften forciert.

3.2 Pfadabhängiges und pandemiespezifisches Misslingen

Aus welchen Gründen reduzieren die Unternehmen während der Krise ihre Bemühungen zur Qualifizierung ihrer Beschäftigten? Um diese Frage zu beantworten, setzen wir uns mit den Implikationen auseinander, die sich aus der spezifischen Krisendynamik, den unterschiedlichen zeitlichen Bedarfen von Kurzarbeit und Weiterbildung sowie der Weiterbildungssensibilität der Betriebe ergeben. Um bei den Problemfeldern erneut zwischen Kontinuitäten und pandemiespezifischen Besonderheiten unterscheiden zu können, berücksichtigen wir an einigen Stellen wieder die zentralen Erkenntnisse zur Finanzkrise, die zu dieser Frage vorliegen (Tabelle 4).

Tabelle 4: Gründe der betrieblichen Weiterbildungsinaktivität während der Finanzkrise

Gründe	Ausprägung
Krisendynamik	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahr der Beschäftigtenabwanderung • Unsicherheit bzgl. der Kostenamortisierung • Unsicherheit bzgl. benötigter Beschäftigtenkapazitäten im Aufschwung • Unsicherheit über Fortführung der Geschäftstätigkeit
Zeitlogiken	<ul style="list-style-type: none"> • Brückenfunktion der Kurzarbeit für kurzzeitige Arbeitsausfälle und Erwartung flexibler Zeitbewirtschaftung vs. langfristiger und durch Kontinuität geprägter Zeitbedarf von Weiterbildungen
Weiterbildungssensibilität	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Weiterbildungsstrategie von Betrieben • Unklarer Qualifizierungsbedarf • Unwissenheit über Angebote öffentlich geförderter Weiterbildung

Quelle: Eigene Darstellung nach Crimmann/Wießner (2009), Bogedan (2010b), Heidemann (2010), Sell (2009), Eichhorst/Rinne (2019)

Krisendynamik

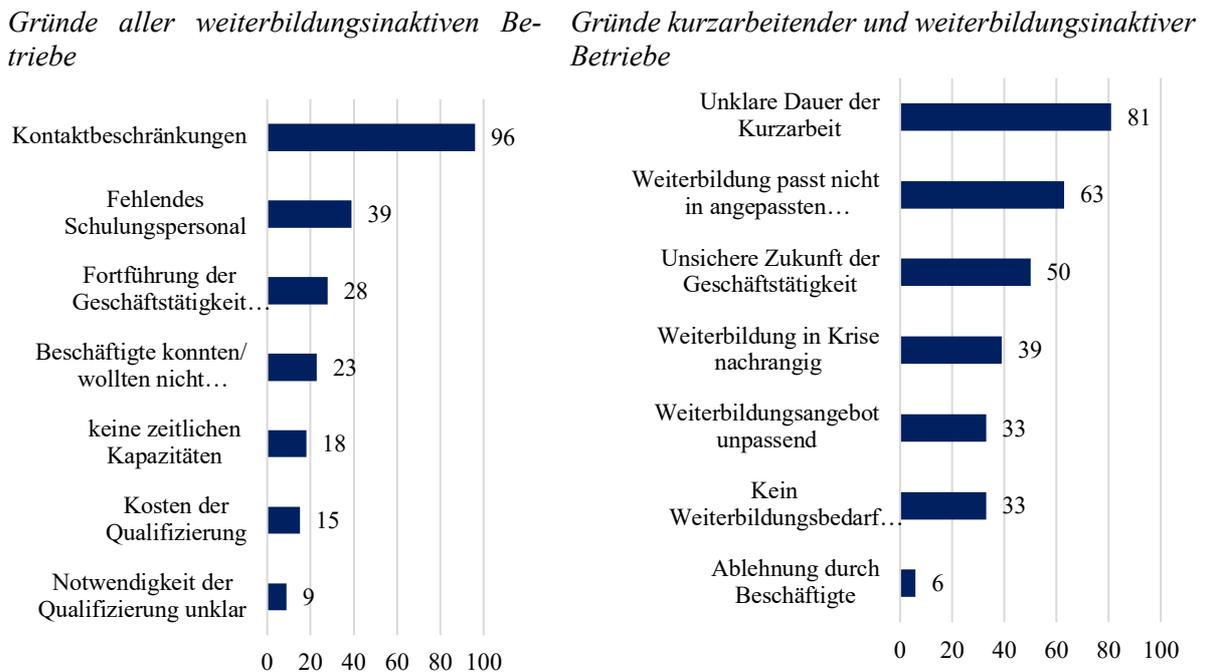
Eine zentrale Problematik und zugleich ein Unterschied zur Finanzkrise bei der Weiterbildung während der Covid-19-Pandemie resultiert aus den Eindämmungsmaßnahmen zum Infektionsgeschehen. So gaben in der 5. Welle der IAB-Betriebsbefragung zur Covid-19-Krise fast alle Betriebe (96 %), die in der Pandemie weiterbildungsinaktiv waren, an, dass die Kontaktbeschränkungen ein zentraler Grund hierfür seien (Abbildung 7). Besonders für die öffentlich geförderte Weiterbildung – vor allem solche mit Abschlussziel – dürften diese ein Problem dargestellt haben, da sie einen Mindestumfang von mehr als 120 Stunden betragen müssen, um förderfähig zu sein.

Aus diesem pandemiespezifischen Problem resultierte für die Unternehmen, die Beschäftigten und die Weiterbildungsträger die Herausforderung, in kurzer Zeit verstärkt auf E-Learning-Formate auszuweichen. Wenngleich über ein Drittel der Betriebe (35 %), die während der Pandemie weiterbildungsaktiv waren, zum ersten Mal mit Online-Formaten gearbeitet haben (Bellmann et al. 2020: 4), sollte die große Umstellungsbereitschaft dieser Betriebe nicht über die bestehenden Schwierigkeiten hinwegtäuschen. So kann konstatiert werden, dass E-Learning-Formate vor allem in wissensintensiven Dienstleis-

tungssektoren und ohnehin stark digitalisierten Bereichen, wie etwa Unternehmensberatungen, ausgebaut wurden. Im produzierenden Gewerbe und in weniger wissensintensiven Bereichen, wie etwa der Lebensmittelindustrie, kamen digitale Formate zur Weiterbildung hingegen kaum zum Einsatz (Jansen/ Leber 2020: 4). Die fehlenden Erfahrungen mit Online-Formaten in Verbindung mit der ohnehin geringeren Weiterbildungsaffinität in den während der Pandemie besonders betroffenen Bereichen, wie etwa der Gastronomie oder dem Handel, dürfte daher zumindest ein Grund dafür sein, warum die Weiterbildungsbeteiligung während der Kurzarbeit so gering ausfällt. Neben der fehlenden Erfahrung mit digitalen Formaten spielt eine Rolle, dass häufig die benötigte Hard- und Software sowie die Fähigkeiten, diese zu bedienen, bei den Beschäftigten fehlte (Ehlert et al. 2020: 1). Dies bestätigen auch die Angaben der Betriebe im Rahmen des IW-Covid-19-Panels: 43 % der Betriebe gaben an, dass eine bessere technische Ausrüstung die Weiterbildungsaktivitäten gesteigert hätte (Flake et al. 2020: 2).

Vor allem die besonders von der Krise betroffenen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Geringqualifizierten dürften die Leidtragenden gewesen sein. Einerseits, weil Online-Formate im Bereich der zeitlich intensiven, öffentlich geförderten Weiterbildung wahrscheinlich nicht in kurzer Zeit durch die Weiterbildungsträger erarbeitet werden konnten, die zudem für die Förderfähigkeit einer Zertifizierung bedürfen. Andererseits, weil diese Gruppe aufgrund geringerer finanzieller Ressourcen auch häufiger von fehlender technischer Ausrüstung betroffen sein dürfte, was ihnen die Teilnahme an bestehenden Online-Angeboten erschwert. Dabei hat sich im Rahmen des „Monitor Digitale Bildung“ entgegen der Annahme etwa von Pusch und Seifert (2020: 9) herausgestellt, dass gerade bei dieser Gruppe große Potenziale für den Lernerfolg durch digitale Formate bestehen. Besonders geringqualifizierte Jugendliche sind gegenüber digitalen Lernformaten, wie etwa Apps oder Lernspielen, aufgeschlossener als solche mit allgemeiner Hochschulreife. Auszubildende mit einem Hauptschulabschluss empfinden beispielsweise den Einsatz von internetbasiertem Lernen mit 34 % doppelt so häufig als „sehr motivierend“ wie die Vergleichsgruppe mit allgemeiner Hochschulreife (Schmid et al. 2016: 15).

Abbildung 7: Gründe betriebliche Weiterbildungsinaktivität während der Covid-19-Pandemie



Quelle: Eigene Darstellung nach Bellmann et al. (2020).

Anmerkung: Die Daten basieren auf der 5. Welle der IAB-Betriebsbefragung zur Covid-19-Krise vom 26. Oktober bis 9. November 2020, Mehrfachnennungen waren möglich.

Zwei weitere Probleme ergeben sich aus den pandemiespezifischen Problemlagen für die Weiterbildungsaktivitäten der Betriebe. Einerseits gaben im Rahmen der IAB-Befragung fast 40 % der Betriebe an, dass aufgrund von Quarantäne oder Krankheit Schulungspersonal fehlte, um Weiterbildungen durchführen zu können. Andererseits konnten oder wollten in vielen Fällen die Beschäftigten nicht an einer Maßnahme teilnehmen, weil sie etwa, wie bereits beschrieben, Betreuungs- und Home-Schooling-Aufgaben übernehmen mussten und damit keine zeitlichen Ressourcen aufwenden konnten (Abbildung 7).

Neben diesen der Pandemie immanenten Herausforderungen lassen sich, trotz der mit dem QCG und dem AvMG im Vergleich zur Finanzkrise noch einmal verbesserten Fördergrundlage, einige Parallelen zu dieser feststellen. So spielt auch während der Corona-Krise die aus der Krisendynamik resultierende Unsicherheit eine Rolle. Die Hälfte der Unternehmen gab an, dass die Ungewissheit über die Fortführung der Geschäftstätigkeit ein Grund dafür sei, warum keine Weiterbildung während der Kurzarbeit angeboten werde (Abbildung 7). Hiermit ist für die Betriebe das Problem verbunden, dass unter diesen Bedingungen unklar ist, wie viel Personal nach der Krise noch benötigt wird, womit die Frage nach dem betriebswirtschaftlichen Nutzen von Weiterbildungen virulent wird. Dahingehende Investitionen rechnen sich für die Betriebe nur, wenn die weitergebildeten Beschäftigten langfristig im Unternehmen verbleiben und sich die Kosten der Qualifizierung amortisieren. Unternehmen sehen unter der Voraussetzung einer unsicheren Krisensituation hierbei auf der einen Seite die Gefahr, dass sie langfristig doch Beschäftigte entlassen müssen oder auf der anderen Seite die Beschäftigten nach der Weiterbildung vor Amortisierung der Kosten eine neue betriebsexterne Beschäftigung aufnehmen; eine Sorge, die insbesondere bei der Weiterbildung von Geringqualifizierten aufgrund der anschließend deutlich verbesserten Beschäftigungsperspektiven auf dem externen Arbeitsmarkt virulent wird (Pusch/Seifert 2020: 9; Crimmann/Wießner 2009: 6). Bezüglich letzterem Szenario zeigt Flore (2014) allerdings auf, dass sich Weiterbildungsaktivitäten während der Kurzarbeit positiv auf das Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer*innen auswirken und die Abwanderung von Beschäftigten demnach nicht ausgeschlossen aber keinesfalls in großem Umfang zu erwarten ist. Die generellen Kosten der Weiterbildung sind – anders als noch in der Finanzkrise – für die Betriebe hingegen kein primärer Faktor für die konstatierte Zurückhaltung. Nur 15 % gaben diese als einen ausschlaggebenden Grund an (Abbildung 7).²² Die im Rahmen des AvMG ausgeweiteten Fördermöglichkeiten scheinen dementsprechend Wirkung zu entfalten. Gleichzeitig gaben jedoch 39 % der von Kurzarbeit betroffenen Betriebe an, dass das Themenfeld der Weiterbildung während der Krise als nachrangig empfunden und sich stärker auf die unmittelbare Krisenbewältigung und das Kerngeschäft konzentriert wird, was zur allgemeinen Zurückhaltung von Investitionen in unsicheren Zeiten passt (Abbildung 7).

Zeitlogiken

Eine weitere Konstante zwischen Finanzkrise und Covid-19-Pandemie besteht darin, dass auch in der aktuellen Situation die unterschiedlichen Zeitlogiken von Kurzarbeit und Weiterbildung eine zielführende Verbindung dieser Maßnahmen verhindern. Auf der einen Seite soll die Kurzarbeit der kurzfristigen Überbrückung temporärer Auftragsflauten dienen und schnellstmöglich beendet werden. Auf der anderen Seite bedarf es für Weiterbildungen – insbesondere bei Nachqualifizierungen oder Umschulungen – einer gewissen zeitlich planbaren Kontinuität (Heidemann 2010: 213). Der mit 81 % am häufigsten durch die Betriebe genannte Grund, warum sie während der Kurzarbeit keine Weiterbildungsaktivi-

²² Im Rahmen des IW-Covid-19-Panels gaben hingegen 47 % der Betriebe an, dass eine bessere finanzielle Unterstützung die Weiterbildungsaktivitäten während der Krise positiv beeinflussen würden (Flake et al. 2020: 2). Allerdings wurde hierbei nicht explizit danach gefragt, ob die Kosten ein Grund sind, keine Weiterbildungen durchzuführen. Zudem könnte sich hierin der Wunsch der Betriebe ausdrücken, auch bei betriebspezifischen Anpassungsqualifikationen finanziell stärker gefördert zu werden.

täten durchführen, war demnach die Ungewissheit über die Entwicklung der Auslastung des Unternehmens. So gaben 63 % der kurzarbeitenden Betriebe an, dass eine Weiterbildung nicht in den angepassten Arbeitsplan der Beschäftigten zu integrieren sei (Abbildung 7). Die Problematik, die bereits während der Finanzkrise zu den disparaten Zeitmechanismen der Instrumente geführt hatte, scheint bisher nicht behoben zu sein.

Die Formate der Weiterbildung sind nicht flexibel genug, um sie den variablen Zeitbedarfen der Unternehmen in Zeiten der Kurzarbeit anzupassen. Das betrifft insbesondere die öffentlich geförderten Weiterbildungen im Rahmen des QCG bzw. AvMG. Zwar wurde der Mindestumfang zur Förderberechtigung von über 160 auf über 120 Stunden abgesenkt, doch fehlt es neben den in der Pandemie benötigten Online-Formaten weiterhin an modularen und kumulativen Formaten, bei denen die Möglichkeit besteht, die Weiterbildung über einen längeren Zeitraum zu strecken, damit ein Unternehmen im Aufschwung flexibel auf die volle Arbeitskraft zurückgreifen kann (Flake et al. 2020: 3; Pusch/ Seifert 2020: 9). Während die Voraussetzungen zum Weiterführen einer während der Kurzarbeit begonnenen Weiterbildung nach deren Beendigung im Rahmen des QCG geschaffen wurden, scheinen die Probleme vor allem darin zu bestehen, das Weiterbildungsangebot in entsprechende Formate zu bringen und diese auch schnellstmöglich zertifizieren zu lassen; eine weitere Voraussetzung für die Förderung. Das hieraus resultierende Problem spiegelt sich besonders in dem dargestellten Rückgang von langfristigen Weiterbildungen mit anerkannten (Berufs-)Abschlüssen wider.

Weiterbildungssensibilität

Neben den benötigten Ressourcen (Zeit, Geld und Infrastruktur) ist es für die Durchführung von (ziel-führenden) Weiterbildungen während krisenbedingter Kurzarbeit auf betrieblicher Ebene zentral, unabhängig von Krisen den Weiterbildungsbedarf sowie die verschiedenen Möglichkeiten der Qualifizierung zu eruieren. Das heißt, dass auf betrieblicher Ebene ein kontinuierliches Monitoring stattfinden muss: Welche Kompetenzen sind für das Unternehmen zukünftig relevant? Welche Beschäftigten betrifft dies, die folglich zusätzliche Kompetenzen erlernen müssten? Welche Weiterbildungsmaßnahmen sind hierfür erforderlich? Auch die Fördermöglichkeiten und Antragserfordernisse der Weiterbildungsmaßnahmen sollten fortlaufend geprüft werden. Nur so kann die Zeit der Kurzarbeit schnell und effektiv zur Aufwertung des Humankapitals genutzt werden. Die grundsätzliche Notwendigkeit und Bedeutung von Weiterbildung scheinen die Betriebe zu erkennen. Bei der IAB-Befragung gaben lediglich 9 % der Unternehmen an, dass ihnen die Notwendigkeit von Weiterbildungen unklar sei (Abbildung 7). Mit Blick auf das Bewusstsein über die Notwendigkeit von Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Informationsstruktur in den Betrieben hat sich vermutlich im Wissen um die transformativen Kräfte der Digitalisierung und Dekarbonisierung sowie des Fachkräftemangels dementsprechend eine höhere Sensibilität entwickelt. Auch die Beschäftigten erkennen in hohem Maße an, dass die Aufwertung von Qualifikationen an Bedeutung gewinnt. Nur in 6 % der Betriebe wurde Weiterbildung während der Kurzarbeit nicht durchgeführt, weil die Maßnahme von den Kurzarbeitenden abgelehnt wurde. In einer Beschäftigtenbefragung in der besonders von den Transformationen betroffenen Metall- und Elektroindustrie, spiegelt sich die hohe Zustimmung, die Zeit der Kurzarbeit für Qualifizierung zu nutzen, wider. 88 % der Befragten stimmten dieser Zielsetzung zu (Allmendinger/ Schroeder 2021). Zum vollständigen Abbild gehört allerdings auch die Tatsache, dass bezüglich der Weiterbildungsaffinität und -sensibilität zwischen Fachkräften und Geringqualifizierten deutliche Unterschiede bestehen. Letztere sind sich über die Notwendigkeit und den Nutzen von Weiterbildungen seltener bewusst als Fachkräfte (Osiander/ Stephan 2018: 3ff.).

Wenngleich bezüglich der Weiterbildungssensibilität ein Wandel zu konstatieren ist, gaben dennoch jeweils ein Drittel der Betriebe an, dass für Weiterbildungen während der Kurzarbeit kein passen-

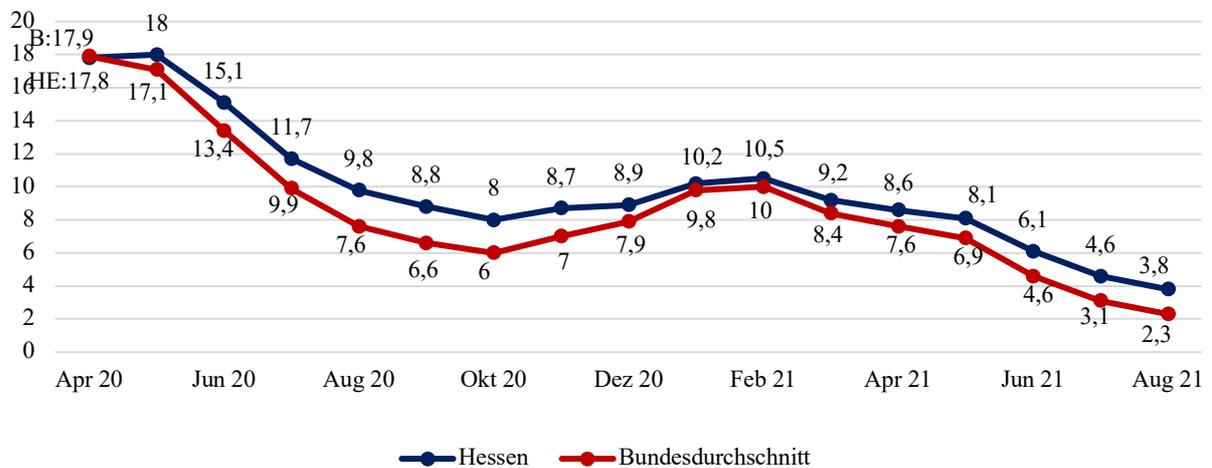
des Weiterbildungsangebot vorhanden gewesen sei oder gar kein Weiterbildungsbedarf bestehe (Abbildung 7). Während die Angaben zum Weiterbildungsangebot zum Teil auf die bestehenden zeitlichen Schwierigkeiten, fehlendes Schulungspersonal, fehlende modulare und digitale Angebote sowie wenig passgenaue Weiterbildungsinhalte zurückgeführt werden könnten, sind die Angaben zum Weiterbildungsbedarf im Zuge der beschriebenen Umwälzungen von Arbeit sowie dem Fachkräftemangel erstaunlich. Eine Erklärung hierfür könnte darin liegen, dass unter den Unternehmen zwar die Einsicht verankert ist, dass Weiterbildungen generell wichtig sind, diese Einsicht jedoch nicht dazu führt, den eigenen Weiterbildungsbedarf systematisch zu eruieren. Dies bestätigen die Ergebnisse von Kruppe et al. (2021), nach denen nur ein Drittel der Betriebe die Fördermöglichkeiten im Rahmen des QCG kennt. Auch wäre es aus einer engen betriebspezifischen Perspektive betrachtet möglich, dass die Unternehmen aufgrund eines krisenbedingten Fokus auf die Gegenwart keinen Sinn darin erkennen, Ressourcen in zukunftsorientierte Weiterbildung zu stecken, wenn ihnen selbst die Zielperspektive fehlt. Darüber hinaus befinden sich hierunter möglicherweise viele KMU, die im Rahmen ihrer Ressourcen keine Möglichkeit haben, Weiterbildungsbedarfe systematisch zu ermitteln bzw. Angebote zu suchen, wenngleich sie den Nutzen hierin grundsätzlich erkennen. Zusätzlich erschwerend für KMU könnte auch die Umschichtung von Personal innerhalb der Arbeitsagenturen zur Bearbeitung der Kurzarbeitergeldanträge gewesen sein, durch die es bei der Weiterbildungsberatung zu Personalknappheit gekommen sein könnte. Auch für die zielgruppenfokussierte Weiterbildung von Geringqualifizierten könnte das aufgrund des höheren Beratungs- und Betreuungsbedarfs von Beschäftigten und Betrieben ein Problem gewesen sein. Daten liegen zu diesem neuralgischen Punkt bisher nicht vor, weshalb es an dieser Stelle dringend weiterer Forschung bedarf.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die erneuten Anstrengungen zur strukturpolitischen Ergänzung der Kurzarbeit neben den pandemiespezifischen Herausforderungen durch Kontaktbeschränkungen und bedingt verfügbares Schulungspersonal auf bereits bekannte strukturelle Problemfelder zurückzuführen sind. Verbesserte finanzielle Anreize reichen nicht aus, wenn beispielsweise die Fördermöglichkeiten gar nicht bekannt sind. Auch die unterschiedlichen Zeitlogiken von Kurzarbeit und Weiterbildung werden hierdurch nicht aufeinander abgestimmt. Ohne zeitlich flexibel einsetzbare modulare, digitale und kumulative Weiterbildungsangebote wird sich dieses Problem nicht lösen lassen. Diese kurzfristig in einer Krise zu entwickeln, ist kaum möglich, weshalb es einer langfristigen Anpassung des Weiterbildungsangebots bedarf. Besonders betroffen sind von diesen Problemen einmal mehr KMU und Geringqualifizierte. Also solche Betriebe und Beschäftigte, die häufig einen hohen Weiterbildungsbedarf aufweisen, gleichzeitig jedoch seltener an Weiterbildungen partizipieren. Gleichwohl wurden im Rahmen des QCG und AvMG wichtige Schritte auf den Weg gebracht, um diese Zielgruppen stärker zu fördern. Fortschritte sind zudem bei der Sensibilität für die Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen zu erkennen, wenngleich diese Erkenntnis in vielen Fällen bisher nicht zu einem systematischen Weiterbildungsmanagement geführt hat, welches Weiterbildungsbedarfe, Angebote und Fördermöglichkeiten fortlaufend eruiert. Inwieweit fehlende Beratungsangebote seitens der BA – insbesondere bei KMU und Geringqualifizierten – zu Problemen und Inaktivität hinsichtlich der Weiterbildungen geführt haben, bleibt bislang offen. Mit Blick auf den geringen Bekanntheitsgrad der Fördermöglichkeiten scheinen die Kapazitäten der BA in Bezug auf die Weiterbildungsberatung unabhängig der Pandemie allerdings bereits als nicht ausreichend.

4 Kurzarbeit und Weiterbildung in Hessen

Im folgenden Kapitel werfen wir im Rahmen der Arbeitsweltberichterstattung Hessen ein Schlaglicht auf die Entwicklung der Kurzarbeit sowie der Weiterbildung in diesem Bundesland während der Covid-19-Pandemie. Im ersten vollständigen Lockdown-Monat (April 2020) lag die hessische Kurzarbeiterquote mit 17,8 % knapp unter dem bundesweiten Durchschnitt (17,9 %) (Abbildung 8). Interessant erscheint die weitere Entwicklung. Während der Bundesdurchschnitt bereits im Mai wieder zu sinken begann, war der Höchststand in Hessen erst im Mai (18 %) erreicht. Bis Oktober 2020 sanken die Kurzarbeiterquoten sowohl im Bundesdurchschnitt als auch in Hessen, doch fällt der Rückgang in Hessen verhaltener aus. Im Oktober 2020 lag das Bundesland 2,2 Prozentpunkte über dem bundesweiten Durchschnitt. Zwischen August und Dezember 2020 wies Hessen unter den Flächenländern sogar die höchste Kurzarbeiterquote auf. Lediglich Hamburg war in diesen vier Monaten stärker von Kurzarbeit betroffen (Tabelle 5 im Anhang). Im Vergleich zu den anderen Bundesländern erholte sich der hessische Arbeitsmarkt im Sommer letzten Jahres dementsprechend langsamer. Mit den erneuten Geschäftsschließungen im Gastgewerbe im November sowie im Handel ab Mitte Dezember 2020 ist die Kurzarbeiterquote sowohl im Bund als auch in Hessen wieder gestiegen. Zwar fiel der Anstieg in Hessen während der zweiten Infektionswelle geringer aus als im Bundesdurchschnitt, allerdings blieb das Bundesland vergleichsweise stark von Kurzarbeit betroffen und auch nach dem zweiten Lockdown erholt sich der hessische Arbeitsmarkt langsamer als der Bundesdurchschnitt. Im August 2021 lag die Kurzarbeiterquote in Hessen 1,5 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt und im Bundeslandvergleich ist Hessen erneut seit Juni 2021 das am stärksten von Kurzarbeit betroffene Flächenland (Abbildung 8; siehe auch Tabelle 5 im Anhang).

Abbildung 8: Kurzarbeiterquoten in Hessen und im Bundesdurchschnitt



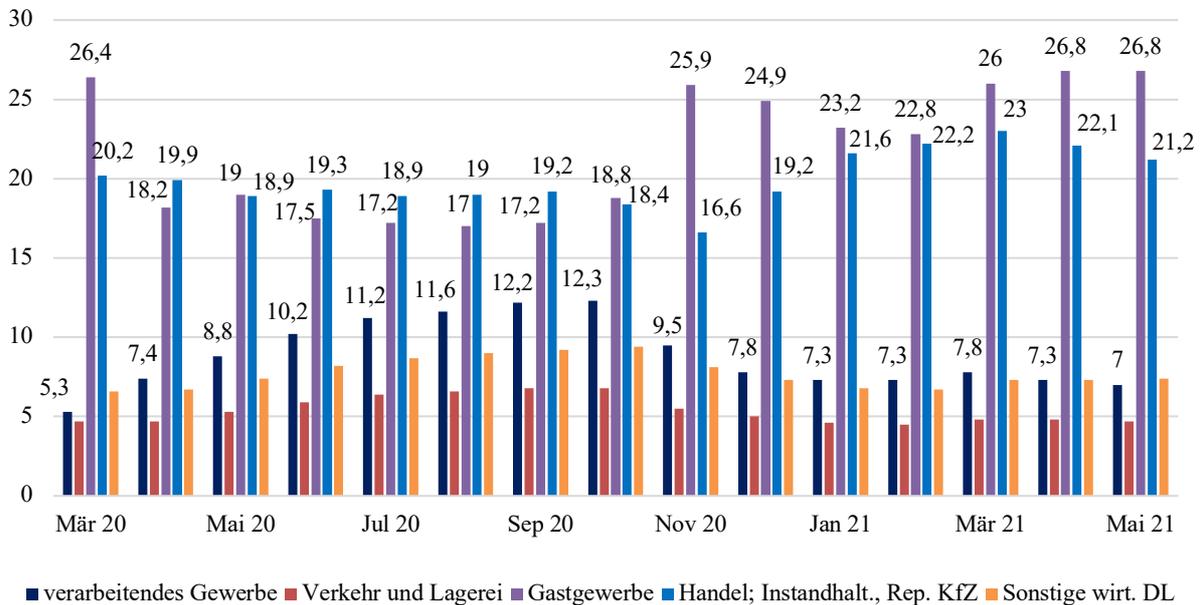
Quelle: Eigene Darstellung, Statistik der BA.

Anmerkung: Daten ab Juni 2021 basieren auf Hochrechnungen (Datenstand: Dezember 2021).

Wie lassen sich diese unterschiedlichen Verläufe erklären? Wenngleich sich die Branchenbetroffenheit in Hessen ähnlich abzeichnet wie im Bund, ergeben sich aus der hessischen Wirtschaftsstruktur dennoch einige Hinweise auf die Gründe der vergleichsweise langsamen Erholung des hessischen Arbeitsmarktes nach den Lockdown-Phasen. Grundsätzlich kann konstatiert werden, dass auch in Hessen mit dem Gastgewerbe und dem Handel zwei Branchen stark von Kurzarbeit betroffen sind, die hiermit zuvor wenig Erfahrungen gesammelt hatten. Insbesondere in den beiden Lockdown-Phasen stellten diese Bereiche

einen großen Anteil an kurzarbeitenden Betrieben und kurzarbeitenden Beschäftigten im Bundesland (Abbildungen 9, 10).

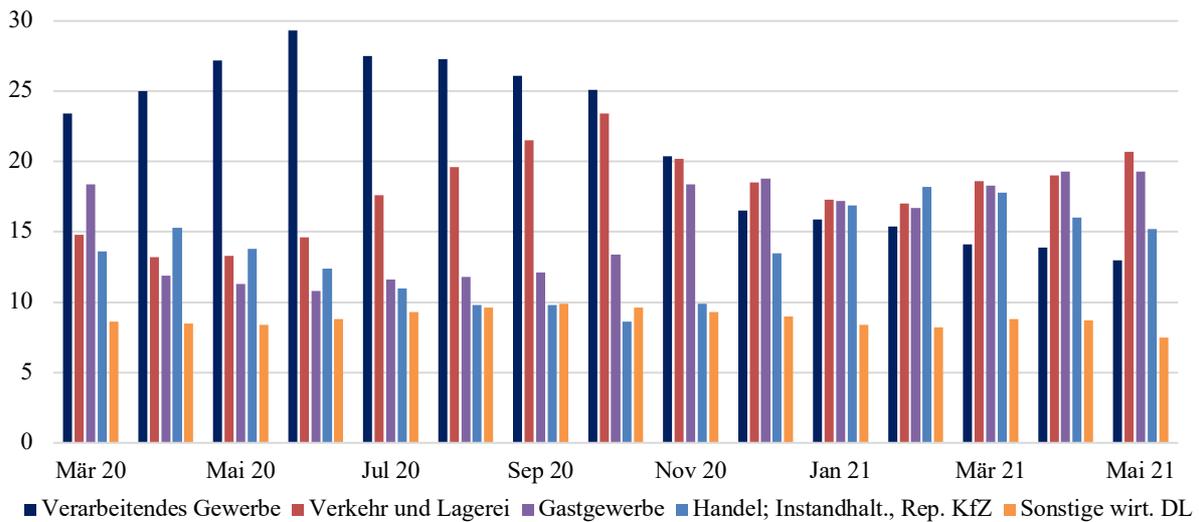
Abbildung 9: Anteil an kurzarbeitenden Betrieben nach Wirtschaftszweigen in Hessen



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung, Statistik der BA (Datenstand: Dezember 2021).

Die meisten Kurzarbeiter*innen in Hessen waren bis zum zweiten Lockdown jedoch durchgängig im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt (Abbildung 10). Bis Oktober 2020 entfiel mehr als ein Viertel aller Kurzarbeitenden auf diesen Wirtschaftszweig. Dabei sind es in dieser Branche vermutlich überwiegend größere Betriebe, die einen Großteil ihrer Belegschaften in Kurzarbeit gehortet haben, denn der Anteil von Betrieben dieser Branche an allen kurzarbeitenden Betrieben lag zu Beginn der Pandemie bei lediglich 5 % und steigerte sich bis Oktober auf rund 12 %. Diese Zunahme kann neben den in dieser Branche häufiger existierenden Arbeitszeitkonten, den erst zeitversetzten Auswirkungen beispielsweise auf die Zuliefererindustrie auch auf die Abnahme der Kurzarbeit im Gastgewerbe und im Handel zurückgeführt werden, die mit den Lockerungen wieder öffnen konnten. Letzteres bestätigt sich mit Blick auf die Entwicklung ab November 2020, in dem sich der Anteil kurzarbeitender Betriebe aufgrund des zweiten Lockdown erneut massiv zu Ungunsten des Gastgewerbes und Handels verschoben hat (Abbildung 9). Im Vergleich zum Bund fallen die Anteile der auf das verarbeitende Gewerbe entfallenden Kurzarbeitenden allerdings deutlich geringer aus. Im Oktober 2020 arbeiteten bundesweit 41,1 % der Kurzarbeitenden im verarbeitenden Gewerbe. Dieser Unterschied dürfte in Teilen durch den in Hessen geringeren Anteil des verarbeitenden Gewerbes im Branchenmix erklärt werden. Gleichzeitig weisen diese Daten darauf hin, dass auch in Hessen viele KMU und bisher mit dem Instrument unerfahrene Betriebe Kurzarbeit genutzt haben, um Entlassungen zu vermeiden.

Abbildung 10: Anteil an kurzarbeitenden Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen in Hessen



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung, Statistik der BA (Datenstand: Oktober 2021).

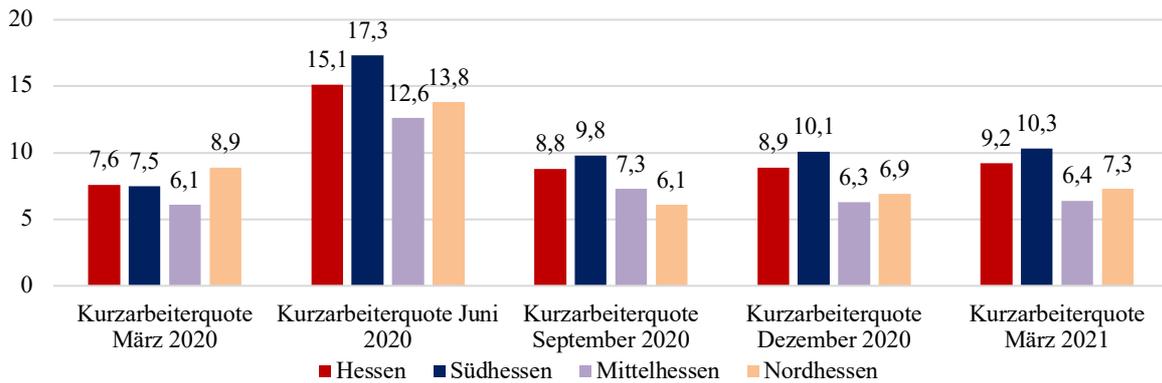
Dass auch in Hessen das verarbeitende Gewerbe besonders stark betroffen ist, zeigt die regional unterschiedliche Betroffenheit der Landkreise innerhalb des Bundeslandes. Insbesondere die hessischen Standorte der Automobilindustrie wiesen sehr hohe Kurzarbeiterquoten auf. In den Landkreisen Groß-Gerau und Kassel waren im April und Mai 2020 fast 30 % der Beschäftigten von Kurzarbeit betroffen. Während sich die Situation im Landkreis Kassel mit wenigen Schwankungen seit dem Sommer letzten Jahres deutlich erholt hat, gehört der Landkreis Groß-Gerau neben der Stadt Frankfurt durchgehend zur hessischen Spitzengruppe hinsichtlich der Kurzarbeiterquoten. Auch der Landkreis Offenbach zählt seit Sommer letzten Jahres hierzu. Zeitweise (von Oktober 2020 bis Mai 2021) war auch der Landkreis Fulda unter den vier am stärksten stark betroffenen Kreisen. Seit April 2021 weist zudem der Main-Taunus-Kreis eine vergleichsweise hohe Kurzarbeiterquote auf (siehe Tabelle 6 im Anhang). Köhlinger und Habermann (2020: 509) bestätigen die starke Betroffenheit der Metall- und Elektroindustrie. Sie kommen anhand einer im IG Metall Bezirk Mitte durchgeführten Betriebsumfrage zu dem Ergebnis, dass im April und Juni 2020 jeweils 74 % bzw. 72 % der Beschäftigten dieser Branche in Hessen in Kurzarbeit waren. Neben den Auswirkungen der Pandemie führen sie die starke Betroffenheit dieser Branche auf die bestehenden Schwierigkeiten im Zuge der internationalen Handelskonflikte sowie der digitalen und ökologischen Transformation zurück, die den langandauernden Wachstumskurs dieser Branche bereits vor der Pandemie deutlich abgeschwächt hatten (ebd.).

Ein weiterer Schwerpunkt der Kurzarbeit liegt in Hessen im Bereich Verkehr und Lagerei. Das ist vor allem auf den im Rahmen der Reisebeschränkungen völlig eingebrochenen Luftverkehr zurückzuführen, der für den Wirtschaftsstandort Hessen eine besondere Bedeutung hat. Der auf diese Branche entfallende Anteil an Kurzarbeitenden hat zunächst kontinuierlich zugenommen. Der anteilige Rückgang im Herbst 2020 in diesem Bereich ist auf die beschriebenen Entwicklungen im Gastgewerbe und Handel zurückzuführen. Dass sich die Branche insgesamt langsamer erholt als andere wird daran deutlich, dass im Mai 2021 mit 20,7 % aller Kurzarbeitenden in Hessen der größte Anteil auf den Bereich Verkehr und Lagerei entfiel. Mit Blick auf die regionalen Unterschiede erstaunt es daher nicht, dass die Stadt Frankfurt besonders stark von Kurzarbeit betroffen ist. Neben dem Flughafen spielen hierbei die Ausfälle bei der Messe eine große Rolle, die über den Sommer 2020 aufgrund weiterhin ausbleibender Großveranstaltungen ebenfalls nicht für Entlastung sorgen konnte. Die Ausfälle in diesen Wirtschaftszweigen tangieren in der Metropolregion Frankfurt in erheblichem Maße auch andere Branchen, wie

etwa das Gastgewerbe und den Handel. Frankfurt weist daher seit August 2020 die höchste Kurzarbeiterquote im Bundesland auf (vgl. Tabelle 6 im Anhang).

Wirft man einen Blick auf die Kurzarbeiterquoten der hessischen Regionen, spiegelt sich die beschriebene branchenbezogene und regionalspezifische Betroffenheit wider. Lag im März 2020 die Kurzarbeiterquote aufgrund der starken Auswirkungen der Pandemie bei VW in Baunatal in Nordhessen erkennbar über dem hessischen Durchschnitt, entwickelte sich anschließend Südhessen zur durchgängig am stärksten betroffenen Region in Hessen, was zu einem großen Anteil auf die beschriebenen Entwicklungen etwa in Frankfurt und Groß-Gerau zurückzuführen ist. Mittelhessen hingegen weist dauerhaft eine Kurzarbeiterquote auf, die unter dem hessischen Durchschnitt liegt (Abbildung 11).

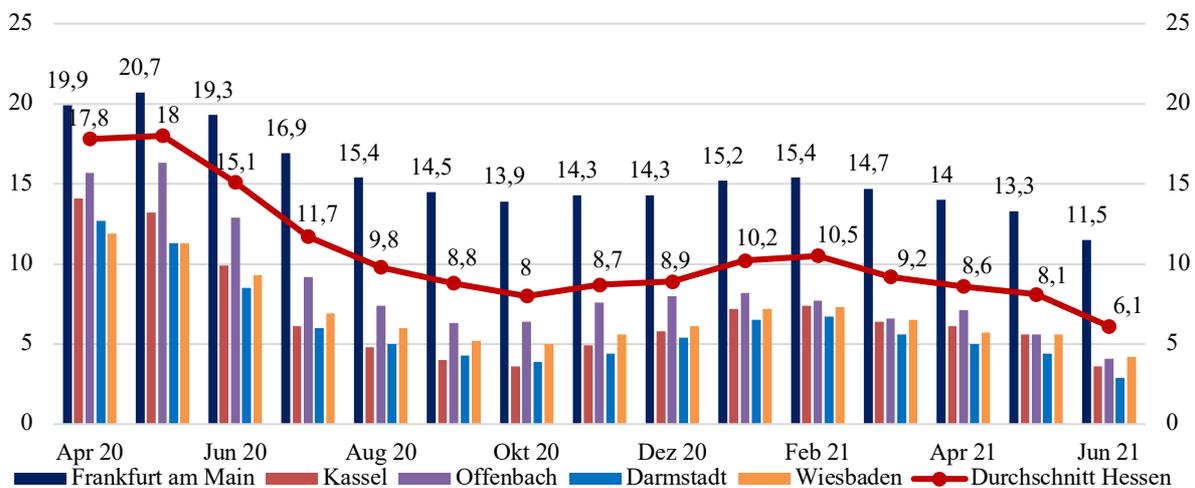
Abbildung 11: Regionale Kurzarbeiterquoten in Hessen



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung, Statistik der BA (Datenstand: Oktober 2021).

Entgegen der von Böhme et al. (2020) für den Bund festgestellten Konzentration von Kurzarbeit in den Ballungszentren, lässt sich dieses Bild für Hessen mit Ausnahme von Frankfurt nicht bestätigen. In den anderen Ballungszentren Kassel, Wiesbaden, Offenbach und Darmstadt lag die Kurzarbeiterquote dauerhaft unter dem hessischen und weitgehend auch unter dem bundesweiten Durchschnitt (Abbildung 12). Das könnte auf den hohen Anteil an wissensintensiven Dienstleistungen und des öffentlichen Dienstes zurückzuführen sein, die weniger stark betroffen waren und zudem ein höheres Homeoffice-Potenzial besitzen.

Abbildung 12: Kurzarbeiterquoten kreisfreier Städte in Hessen

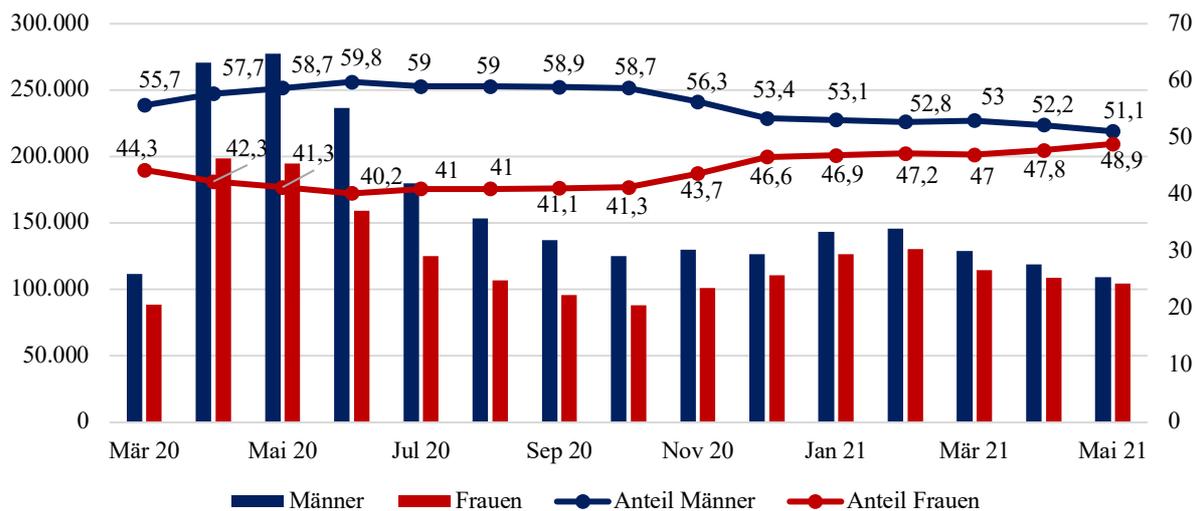


Quelle: Eigene Darstellung, Statistik der BA.

Anmerkung: Daten für Juni 2021 basieren auf Hochrechnungen (Datenstand: Dezember 2021).

Auch in Hessen sind Frauen während der Pandemie stärker von Kurzarbeit betroffen gewesen als zuvor. So lag der Frauenanteil bis Mai 2021 an allen Kurzarbeitenden kontinuierlich über 40 % (Abbildung 13). Hierin spiegelt sich die starke sektorale Betroffenheit des Gastgewerbes und des Handels wider. Dass die Branchenbetroffenheit für die geschlechtsspezifische Verteilung der Kurzarbeit eine bedeutende Rolle spielt, wird einerseits daran deutlich, dass mit dem erneuten Lockdown im Gastgewerbe und dem Handel der Frauenanteil unter den Kurzarbeitenden deutlich zugenommen hat. Andererseits bestätigt das auch der Blick auf die Landkreise. In dem stark durch die männlich strukturierte Automobilindustrie geprägten Landkreis Groß-Gerau etwa lag der Frauenanteil unter den Kurzarbeitenden mit 34,7 % im Mai 2021 deutlich unter dem hessischen Durchschnitt von 48,9 %. Im Vergleich zum Bund ergibt sich zu Beginn der Pandemie in Hessen eine leicht überdurchschnittliche Betroffenheit von Frauen. Während der Anteil der kurzarbeitenden Frauen im Bund bis zum zweiten Lockdown kontinuierlich rückläufig war, stagnierte der Frauenanteil in Hessen. Mit der zweiten Lockdown-Phase ab November 2020 stieg sowohl in Hessen als auch im Bund der Frauenanteil unter den Kurzarbeitenden deutlich an, wenngleich Hessen seither leicht unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Möglicherweise resultiert diese Entwicklung – zumindest in Teilen – aus der weiterhin schwierigen Situation im Bereich Verkehr und Lagerei.

Abbildung 13: Kurzarbeit nach Geschlecht in Hessen



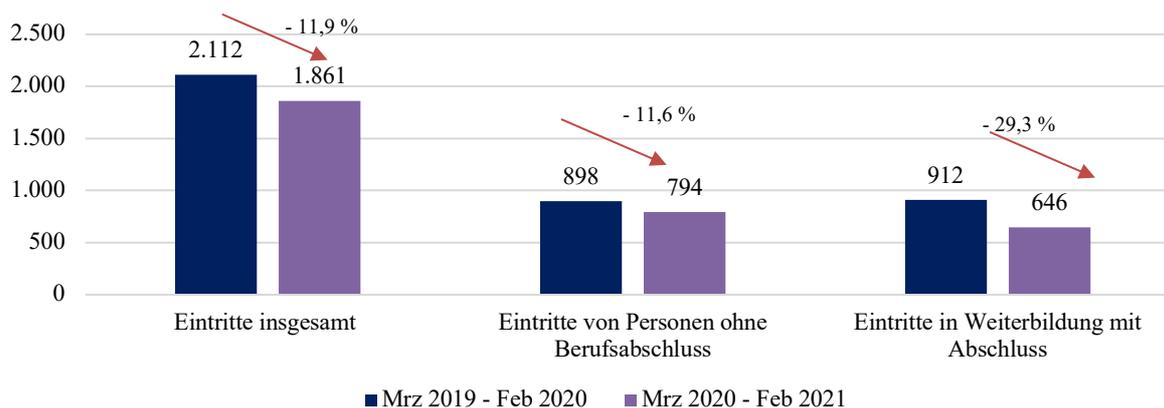
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung, Statistik der BA (Datenstand: Dezember 2021).

Zu möglichen Mitnahmeeffekten gibt es auch für Hessen bisher keine gesicherten Erkenntnisse. Allerdings zeichnet sich mit Blick auf die Beschäftigtenentwicklung bereits ab, dass in einigen Bereichen auch Entlassungen trotz und nach der Kurzarbeit drohen. Insbesondere im verarbeitenden Gewerbe wurde Beschäftigung in größerem Umfang abgebaut. Im zweiten Quartal 2020, also den ersten drei Monaten der Pandemie, reduzierte sich die Beschäftigung im Vergleich zum Vorjahresquartal um 14.173 Beschäftigte. Allein im Bereich der Metall-, Elektro- und Stahlindustrie gingen 12.269 Arbeitsplätze verloren (BA 2021b). Das kann als Anzeichen dafür gewertet werden, dass der Wirtschaftszweig vor den bereits erwähnten tiefgehenden Transformationsprozessen steht und herausgefordert ist, diese aktiv unter anderem durch Qualifizierung der Beschäftigten zu gestalten.

Mit Blick auf die Daten zur öffentlich geförderten Beschäftigtenqualifizierung lassen sich allgemeine Hinweise auf die grundlegende Entwicklung der Weiterbildungsaktivitäten während der Pandemie im Vergleich zum Zeitraum vor der Pandemie gewinnen. Hierbei kann konstatiert werden, dass es in Hessen von März 2020 bis Februar 2021 im Vergleich zum Zeitraum vor der Pandemie wie auch im

Bund zu einem spürbaren Rückgang bei den Eintritten der öffentlich geförderten Beschäftigtenqualifizierung gekommen ist. Während im Zeitraum vor der Pandemie 2.112 Personen eine geförderte Beschäftigtenqualifizierung begonnen hatten, waren es während der Pandemie 1.861. Das entspricht einem Rückgang von 11,9 % und liegt damit 0,4 Prozentpunkte über dem Rückgang im Bund (Abbildung 14). Im Hinblick auf die Zielgruppenreichbarkeit zeichnet sich für Hessen für den Vergleichszeitraum ein leicht besseres Bild ab als für den Bund. Der relative Anteil der Eintritte von Personen ohne Berufsabschluss nahm leicht um 0,2 Prozentpunkte auf nun 42,7 % zu. Im Bund hingegen sank dieser Anteil um 1,6 Prozentpunkte auf 35,9%. Grund zur Freude ist dies allerdings neben dem generellen Rückgang der Teilnehmer*innenzahlen auch deshalb nicht, weil insbesondere bei den vielversprechenden Weiterbildungen mit Abschlussziel in Hessen ein deutliches Minus bei den Eintritten von 29,3 % (Bund: -27,6 %) zu verzeichnen war. Auch der relative Anteil dieser Weiterbildungen an den Eintrittszahlen insgesamt ist während der Pandemie um 8,5 Prozentpunkte auf 34,7 % gesunken (Bund: -6,7 Prozentpunkte auf 29,7 %). Wenngleich der rein quantitative Rückgang der öffentlich geförderten Beschäftigtenqualifizierung nicht auf Kosten der besonders vulnerablen Zielgruppe der Geringqualifizierten erfolgt ist, sind die rückläufigen Weiterbildungen mit Abschlussziel für diese Gruppe ein großes Problem, weil sich gerade diese positiv auf die Beschäftigungsperspektiven dieser Personen auswirken.

Abbildung 14: Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigtenqualifizierung in Hessen



Quelle: Eigene Berechnungen, Statistik der BA.

Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf die nach SGB III geförderte Beschäftigtenqualifizierung.

Mit dem DGB-Index „Gute Arbeit“ 2021 liegen erstmalig auch Daten zur Weiterbildung der hessischen Kurzarbeitenden vor. Ebenso wie im Bund zeichnen diese ein ernüchterndes Ergebnis. Lediglich 6,3 % der hessischen Beschäftigten in Kurzarbeit haben während der Pandemie an einer Weiterbildung teilgenommen. Zu den Gründen fehlender Weiterbildungsaktivitäten der Betriebe während der Pandemie und der Inanspruchnahme von Kurzarbeit liegen für Hessen allerdings bisher keine Daten vor. Es ist allerdings davon auszugehen, dass auch in Hessen die Kontaktbeschränkungen, die Vereinbarkeitsprobleme bei den unterschiedlichen Zeitpräferenzen von Kurzarbeit und Weiterbildung sowie in Teilen – insbesondere bei KMU – bisher wenig professionalisierte Weiterbildungsstrukturen zu dieser Entwicklung beigetragen haben (vgl. Kap. 3). Mit Blick auf die Herausforderungen im Zuge der digitalen und ökologischen Transformation von Arbeit und dem bereits jetzt partiell erkennbaren Stellenabbau, wie etwa in der hessischen Metall-, Elektro- und Stahlindustrie, besteht hier dringender Handlungsbedarf.

5 Thesen und Handlungsoptionen

Der vorliegende Beitrag hat sich für den Bund und das Land Hessen mit der Frage beschäftigt, welche konjunktur- und beschäftigungspolitischen Wirkungen von dem Einsatz der Kurzarbeit während der Corona-Krise unter den veränderten krisenspezifischen Rahmenbedingungen ausgehen und weshalb die Kombination des Instruments mit öffentlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen trotz der verbesserten Fördergrundlagen weiterhin kaum gelingt. Dabei haben wir kontrastierend immer wieder auf die Erkenntnisse zur Finanzkrise 2008/2009 Bezug genommen, um pfadabhängige und pandemiespezifische Herausforderungen und Problemlagen herauszuarbeiten. Die zentralen Ergebnisse des Papiers werden im Folgenden zusammengefasst, Handlungsoptionen aufgezeigt und abschließend in Thesen überführt, die zur weiteren Diskussion anregen sollen.

Innerhalb kürzester Zeit avancierte die Kurzarbeit in der Covid-19-Pandemie zum wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrument und stellte ihre Stabilisierungsfunktion für die Unternehmen, die Beschäftigten und den Arbeitsmarkt unter Beweis. Arbeitsplätze – insbesondere von Fachkräften – wurden gesichert und ein größerer Kaufkraftverlust vermieden. Als hilfreich hat sich hierbei die schnelle staatliche Steuerung in Form befristeter Sonderregelungen sowie die schnelle Bearbeitung der Anträge durch die BA erwiesen. Ein Erfolg liegt auch darin, dass bisher mit dem Instrument unerfahrene Branchen – allen voran das Gastgewerbe und der Handel sowie viele KMU – auf das Instrument zurückgegriffen haben, um ihre Beschäftigten während der Krise zu halten. Gleichzeitig sind diese Sonderregelungen mit zunehmender Dauer der Kurzarbeit kritisch zu reflektieren, da unklar ist, wie lange Kurzarbeit langfristig vor Beschäftigungsabbau schützt. Wann genau ein solcher ‚Kippunkt‘ erreicht ist, lässt sich zudem kaum pauschal folgern. Es bedarf hierbei einer einzelfallspezifischen Bewertung. Sonderregelungen mit erleichterten Anspruchsvoraussetzungen beinhalten zudem grundsätzlich die Gefahr, dass einzelne Betriebe versuchen, durch Kurzarbeit einen Teil ihrer Personalkosten auf die Beitragszahler*innen der Arbeitslosenversicherung zu externalisieren. Um diesen Szenarien vorzubeugen ist es einerseits von Bedeutung, dass der BA ausreichend geschultes Personal zur Bearbeitung von Kurzarbeitergeldanträgen zur Verfügung steht. Andererseits gilt es klare Kriterien dafür zu formulieren, wann ein unabwendbarer Arbeitsausfall auf der Grundlage der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung vorliegt. Auf dieser Grundlage muss vor allem unter den Bedingungen erleichterter Zugangsvoraussetzungen ein Anspruch trotz gebotener Eile geprüft werden. Um sicherzustellen, dass langfristig nicht wettbewerbsfähige Unternehmen nicht künstlich am Leben erhalten werden, sollten klare und in der Fläche der Bundesagenturen kommunizierte Kriterien entwickelt werden, entlang derer die langfristige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen bewertet werden kann. Diese sollten nach Auslaufen der grundsätzlich maximalen Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes von 12 Monaten erneut überprüft und auf dieser Basis darüber entschieden werden, ob ein über diesen Zeitraum hinaus andauernder Kurzarbeitergeldbezug weiterhin der langfristigen Beschäftigungssicherung dient oder nicht.

These 1: Der konjunktur- und beschäftigungspolitische Erfolg von Kurzarbeit in der Covid-19-Pandemie ist maßgeblich auf die staatliche Steuerungsfähigkeit in Form von Sonderregelungen sowie die zügige Bearbeitung der Kurzarbeitergeldanträge durch die BA zurückzuführen. Gleichzeitig fehlen klare Kriterien, um das Kurzarbeitergeld zielgerichteter (unter Sonderbedingungen) einzusetzen und Mitnahmeeffekten besser vorzubeugen.

Unternehmen nutzen die Kurzarbeit während der Covid-19-Pandemie insbesondere dazu, für sie wichtige Fachkräfte und Hochqualifizierte zu halten. Geringqualifizierte, atypisch Beschäftigte sowie Personen in Helfertätigkeiten werden hingegen häufiger entlassen. Für diese besteht zum Teil kein Anspruch auf Kurzarbeitergeld und/ oder die Humankapitalverluste werden durch die Betriebe (zunächst) als überschaubar und damit die Remanenzkosten höher als die Fluktuationskosten eingeschätzt. Aufgrund der

neuen sektoralen Betroffenheit des Dienstleistungssektors existieren auch innerhalb der Gruppe der Kurzarbeitenden starke Ungleichheiten bezüglich der Wirkung. Einerseits sind besonders einzelne Bereiche des Dienstleistungssektors – allen voran das Gastgewerbe und der Handel – stark von den Eindämmungsmaßnahmen der Pandemie und dementsprechend häufiger als andere Branchen von besonders umfangreichen Arbeitsausfällen betroffen gewesen. Andererseits werden Lohneinbußen beispielsweise im verarbeitenden Gewerbe auch über das gesetzliche Kurzarbeitergeld hinausgehende tariflich fixierte Aufstockungsvereinbarungen oder Betriebsvereinbarungen kompensiert, die aufgrund der bisher fehlenden Berührungspunkte des Dienstleistungssektors mit dem Instrument sowie einer geringen Tarifbindung und betrieblichen Mitbestimmung nur in wenigen Bereichen dieser Branche existieren. Kurzarbeit wirkt also für Betriebe durchaus stabilisierend und auch beschäftigungssichernd, verfehlt jedoch insbesondere an den Rändern des Arbeitsmarktes die ihr zukommende sozialpolitische Funktion. Bestehende Ungleichheiten und Hierarchien zwischen den Beschäftigtengruppen (verschiedener Branchen) werden verstärkt und die Spaltung in Kern- und Randbelegschaften sowie zwischen mitbestimmungstarken und -schwachen Branchen wird sichtbar und kann sich mitunter verstärken. Um unmittelbare soziale Härten im Niedriglohnsektor im Falle von Kurzarbeit abzufangen, reicht auch die sukzessive Anhebung der Lohnersatzrate auf bis zu 80 bzw. 87 % kaum aus. Für diese Beschäftigten sollte unabhängig von der Dauer und der Höhe des Arbeitsausfalls eine Lohnersatzrate von 100 % angestrebt werden (Schmid/Schroeder 2020). Eine höhere Lohnersatzrate für diese Beschäftigten wäre auch gesellschaftlich in hohem Maße anerkannt, wie Osiander et al. (2020) festgestellt haben. Ein weiterer Baustein besteht in der Ausweitung des inkludierten Personenkreises. Damit das Instrument nicht nur Kernbelegschaften schützt und soziale Sicherheit garantiert, ist dementsprechend zu prüfen, inwieweit und für welche Beschäftigtengruppen höhere Lohnersatzraten oder ein Mindestkurzarbeitergeld notwendig sind.

These 2: Kernbelegschaften und die krisenerprobte Industrie profitieren von Kurzarbeit am meisten. Damit verfestigt sie bestehende Ungleichheiten zwischen Beschäftigten und Branchen. Insbesondere im Niedriglohnsektor ist fraglich, ob die sozialpolitische Funktion des Instruments (trotz sukzessive steigender Lohnersatzrate) greift.

Trotz einer generell hohen Weiterbildungssensibilität aller Akteure gelingt die strukturelle Verknüpfung von Kurzarbeit mit Weiterbildungsmaßnahmen bisher nicht. Nur in seltenen Fällen werden Phasen der Kurzarbeit dazu genutzt, Beschäftigte zu qualifizieren. Das Potenzial, in Phasen freigesetzter Arbeitszeit einen Beitrag zur Transformation der Arbeitswelt und der benötigten Aufwertung von Humankapital zu leisten, bleibt ungenutzt. Neben den pandemiespezifischen Gründen wie etwa den Kontaktbeschränkungen zur Eindämmung der Pandemie sind es vor allem bekannte Probleme, die dazu führen, dass die Kombination weiterhin nicht gelingt. Erstens bestehen die disparaten Zeitlogiken von Kurzarbeit und Weiterbildungen fort. Es fehlt nach wie vor an digitalen, modularen und kumulativen Weiterbildungsangeboten, die sich einerseits den flexiblen Zeitbedarfen der Unternehmen während der Kurzarbeit anpassen lassen. Andererseits aber auch langfristig und abschlussorientiert angelegt sind, sodass sie neben betriebsinternen auch auf dem externen Arbeitsmarkt benötigte Qualifikationen vermitteln. Zweitens zeugt insbesondere die geringe Weiterbildungsaktivität von KMU davon, dass eine hohe Weiterbildungssensibilität nicht zwangsläufig zu einer hohen Weiterbildungsaktivität führt. Hier wird sichtbar, dass neben den generellen Planungs- und wirtschaftlichen Unsicherheiten während der Kurzarbeit gerade in KMU mangelnde personalplanerische Kapazitäten bestehen, um das Wissen um die Notwendigkeit zur Weiterbildung in ein dauerhaftes und systematisches Monitoring von Bedarf, benötigten Maßnahmen und bestehenden Fördermöglichkeiten von Weiterbildung münden zu lassen. Ein solches In-

strumentarium – bspw. in Form von betrieblichen Qualifizierungsplänen – ist für die schnelle und effektive Umsetzung von Weiterbildung während der Kurzarbeit jedoch unerlässlich. Um in Krisen Kurzarbeit stärker als bisher mit Weiterbildungen kombinieren und damit zur Gestaltung von Transformationsprozessen nutzen zu können, bedarf es grundlegender Weichenstellungen im Weiterbildungssystem, die zum Ziel haben, die Unterstützung bei der Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs bis hin zur Vermittlung (individueller) Qualifizierungs- und Fördermöglichkeiten zu verbessern. Neben einem Ausbau der Kapazitäten der BA im Bereich der Weiterbildungsberatung insgesamt (Kruppe et al. 2021) könnte der Auf- und Ausbau von Weiterbildungslotsen in den Bundesagenturen sowie den Industrie- und Handelskammern hierzu beitragen. Insbesondere bei KMU und der Weiterbildung von Geringqualifizierten könnten Lotsen für Verbesserungen sorgen, indem durch eine enge personelle Begleitung der zusätzliche Beratungs- und Betreuungsbedarf gedeckt wird und mit den Betrieben und Beschäftigten zusammen Vorbehalte abgebaut und (inner-)betriebliche Entwicklungsperspektiven aufgezeigt werden (Osian-der/ Stephan 2018).

These 3: Mehr Geld allein reicht nicht! Vor allem pfadabhängige Probleme blockieren eine stärkere Kombination aus Kurzarbeit und Weiterbildung und davon ausgehende strukturpolitische Impulse. Es bedarf einer krisenunabhängigen Reform des Weiterbildungssystems, um Weiterbildungen während der Kurzarbeit schnell zu realisieren und flexibel zu gestalten.

Der Blick auf die öffentlich geförderte Beschäftigtenqualifizierung während der Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass vor allem die – für die Beschäftigungsperspektiven von Geringqualifizierten förderlichen – Weiterbildungen mit Abschlussziel seltener stattgefunden haben. Das ist für diese Gruppe deshalb ein Problem, weil sie neben der Gefahr vor einem krisenbedingten Jobverlust auch im Rahmen der Transformationsprozesse besonders von Arbeitslosigkeit bedroht sind. In dem Maße, wie ihre Wahrscheinlichkeit sinkt, an einer Weiterbildung mit anerkanntem (Berufs-)Abschluss teilzunehmen, sinkt auch ihre betriebsinterne und betriebsexterne Beschäftigungsperspektive, weil zukünftig benötigte Qualifikationen nicht erworben werden. Zwischen der Finanzkrise und der Pandemie liegen über zehn Jahre mit intensiven Reformen der beruflichen Weiterbildungsförderung (z. B. Qualifizierungschancengesetz, Arbeit-von-Morgen-Gesetz). Dennoch ist es nicht gelungen, Anreize zu setzen, die Zeit verringerter Arbeitsbelastung zur zukunftsorientierten Qualifikation der Beschäftigten zu nutzen. Auch heute überwiegen betriebliche Kurzzeitschulungen, die kurzfristig benötigte Kompetenzen (etwa zur Einrichtung einer neuen Maschine) vermitteln. Langfristig benötigte Kompetenzen rücken selten in den Fokus, insbesondere nicht für solche Beschäftigten, die diese dringend benötigen. Es stellt sich daher hinsichtlich der beruflichen Weiterbildung die grundsätzliche Frage, wie es gelingen kann, das Weiterbildungsengagement der Betriebe – insbesondere bei Geringqualifizierten – über die engen betriebsspezifischen Ansprüche hinaus zu fördern?

Mit Blick auf den Fachkräftemangel und die während der Corona-Pandemie noch einmal an Dynamik gewonnene digitale und ökologische Transformation von Arbeit handelt es sich bei der bisherigen Weiterbildungsbilanz um vertane Chancen. Um langfristige Weiterbildungsaktivitäten – insbesondere mit Abschlussziel für Geringqualifizierte – während des Arbeitsausfalls zu steigern, kann es hilfreich sein, die Erstattungsmöglichkeiten der Sozialversicherungsbeiträge während der Kurzarbeit grundsätzlich an die Weiterbildungsteilnahme zu knüpfen (Kruppe et al. 2020: 2). Um zudem die Weiterbildungsteilnahme von Geringqualifizierten während Krisenzeiten zu erhöhen, sollte hierbei ein ähnlicher Anreiz gesetzt werden, wie bei der Übernahme von Lehrgangskosten im Rahmen des QCG bzw. AvMG. Das heißt, der Erstattungssatz sollte bei Geringqualifizierten und anderen Beschäftigtengruppen mit besonderem Weiterbildungsbedarf sowie KMU deutlich höher liegen als bei Qualifizierungsmaßnahmen von

Fachkräften, Hochqualifizierten und Großbetrieben. Voraussetzung hierfür ist, dass das Verwendungsziel der Qualifizierung vor Beginn klar definiert wird, um sicherzustellen, dass Weiterbildungsmaßnahmen nicht dazu genutzt werden, Sozialversicherungsbeiträge einzusparen, ohne einen Mehrwert aus der Weiterbildung zu erzielen. Hierbei können die bereits erwähnten Weiterbildungslotsen eine ebenso bedeutende Rolle einnehmen wie bei der Betreuung der Beschäftigten, um die Notwendigkeit von Qualifizierung aufzuzeigen und beim Wiedereinstieg in das Lernen zu helfen sowie der Kommunikation mit den Betrieben, die häufig die Sorge haben, dass gerade Geringqualifizierte nach einer Aufwertung ihrer Qualifikation den Betrieb verlassen werden. Erste vielversprechende Ansätze für eine solch intensive Begleitung von Beschäftigten und Betrieben gibt es in Hessen mit dem Programm „ProAbschluss“, welches in einem separaten Papier zur Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsweltberichterstattung Hessen näher untersucht wird.

These 4: Geringqualifizierte sind in besonderer Weise die Leidtragenden des geringen Weiterbildungsengagements während der Pandemie. Es fehlt an Anreizen sowie Beratungs- und Vermittlungsleistungen für Betriebe diese Beschäftigten (über den betrieblichen Bedarf hinaus) für die Transformation der Arbeitswelt zu rüsten.

Die BA hat sich bei der Bearbeitung von unzähligen Kurzarbeitergeldanträgen unter anderem durch die Umschichtung von Personal als agiler Akteur präsentiert. Für die Weiterbildungsberatung ergeben sich hieraus jedoch Fragezeichen: Inwiefern gelingt es der Behörde, diese am Laufen zu halten bzw. sogar auszubauen? Arbeitgeber und Weiterbildungsträger haben zum Teil große Anstrengungen unternommen, um in kurzer Zeit neue digitale Formate zu erarbeiten und umzusetzen. In der Praxis scheitert die Förderung häufig an der zügigen Zertifizierung entsprechender Formate. Gerade digitale und modulare Formate, die nicht nur während der Pandemie zentrale Hindernisse überwinden könnten, leiden darunter. Diese wenigen Beispiele verdeutlichen, dass sich viele Akteure den kurzfristig auftretenden Herausforderungen mit großem Engagement angenommen haben. Diese Aktivitäten verlaufen bisher jedoch weitgehend unkoordiniert und vermögen nicht, die Weiterbildungsaktivitäten in der Krise in Summe nachhaltig zu steigern. Für eine zukünftig erfolgreiche Kombination von Kurzarbeit und Weiterbildung sollten die Aktivitäten dieser Akteure stärker gebündelt werden. Aufgabe der (Landes)Politik ist es hierbei, die unterschiedlichen Akteure und Aktivitäten auf lokaler Ebene zusammenzubringen. Eine Möglichkeit hierzu besteht in der institutionellen Verankerung von regionalen Weiterbildungsausschüssen (Kruppe 2020: 305), an denen von der BA, den Unternehmen und Beschäftigten, über die Weiterbildungsträger und regionalen Wirtschaftsförderungen bis hin zu den Industrie- und Handelskammern alle relevanten Akteure vertreten sind. In einem solchen Gremium können zukünftig benötigte Qualifikations- und Tätigkeitsprofile eruiert, passgenaue Formate entwickelt und fortlaufend überarbeitet sowie Wissen und Unterstützung bei der Beratung und Vermittlung von Weiterbildungen – insbesondere für KMU und spezifische Zielgruppen – zur Verfügung gestellt werden. Auch entsprechende Landesprogramme können an diese Ausschüsse angegliedert werden. Schließlich können hierüber Lerneffekte, etwa über Best Practices, stärker für die Praxis genutzt werden und in die weitere Entwicklung der Weiterbildung einfließen. Weiterbildungslotsen können in diesem Setting als Multiplikator*innen mit Scharnierfunktion agieren, indem sie das Wissen und die Aktivitäten solcher Gremien für ihre Arbeit in den Betrieben und mit den Beschäftigten nutzen und andersherum Hindernisse der Praxis in die Ausschüsse zu deren Lösung einbringen. Auch Knuth (2021) hat jüngst mit seinem Vorschlag zu einem Sonderprogramm „Transformation der Arbeitswelt“ dafür plädiert, Weiterbildungsakteure in regionalen Verbänden zusammenzubringen, um ein niedrigschwelliges, transparentes und gebündeltes Angebot zu schaffen, das zudem fortlaufend die zukünftig geforderten Kompetenzen eruiert und in die Entwicklung von Weiterbildungsangeboten überführt. Solchen ganzheitlichen Ansätzen zur Weiterbildungsförderung

sollte sowohl vonseiten der Politik als auch der Wissenschaft zukünftig mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, um kaum überschaubare und zerklüftete Strukturen zu überwinden. Im Rahmen der Arbeitsweltberichterstattung Hessen werden wir daher in einem nächsten Papier an die Fragen zum Weiterbildungssystem anknüpfen. Denn es wurde deutlich, dass Weiterbildungen auch während der Kurzarbeit nur funktionieren, wenn das Weiterbildungssystem als solches transparenter und ganzheitlicher aufgestellt wird.

These 5: Öffentlich geförderte Weiterbildung ist zu träge und zerklüftet, als dass sie während der Kurzarbeit schnell umsetzbar wäre. Es bedarf krisenunabhängig neuer regionaler und ganzheitlicher Ansätze, bei denen alle relevanten Akteure kontinuierlich zusammenarbeiten und so ein transparentes und flächendeckend bekanntes Weiterbildungssystem sicherstellen.

6 Literatur

- Allmendinger, Jutta/ Schroeder, Wolfgang (2021): Die Situation der Beschäftigten in der Metall- und Elektroindustrie während der Corona-Pandemie: Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung 2020 der IG Metall. Berlin/Kassel: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.*
- Bach, Hans-Uwe/ Spitznagel, Eugen (2009): Kurzarbeit. Betriebe zahlen mit – und haben was davon, IAB-Kurzbericht 17/2009, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.*
- Balleer, Almut/ Gehrke, Britta/ Lechthaler, Wolfgang/ Merkl, Christian (2016): Does short-time work save jobs? A business cycle analysis, in: European Economic Review, 85, S. 99-122.*
- Bellmann, Lutz/ Gerner, Hans-Dieter (2011): Reversed roles? Wage and employment effects of the current crisis, in: Immervoll, Herwig/ Peichl, Andreas/ Tatsiramos, Konstantinos (Hrsg.): Who loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution, Bingley: Emerald, S. 181-206.*
- 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, IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.*
- Bellmann, Lutz/ Kruppe, Thomas/ Segert-Hess, Nadine (2021): Qualifizierung während Corona: Wie stark nutzen Betriebe Kurzarbeit für Weiterbildungen? IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.*
- Berzel, Alexander/ Schroeder, Wolfgang (2021): Homeoffice in Hessen – zwischen arbeitskultureller Transformation und notwendiger Gestaltung. Ergebnisse des DGB-Index „Gute Arbeit“ Hessen. Policy-Paper – Arbeitsweltberichterstattung Hessen, Kassel: Diskussionspapiere i3, Nr. 12.*
- Bispinck, Reinhard (2010): Tarifliche Regelungen zur Kurzarbeit – Übersicht über 18 Wirtschaftszweige – Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 66, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.*
- Bispinck, Reinhard/ Laßmann, Nikolai/ Rupp, Rudi (2010): Konjunkturbedingte Kurzarbeit. Regelungen in Betriebsvereinbarungen und Tarifverträgen, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.*
- Boeri, Tito/ Bücker, Herbert/ Fuchs-Schündelin, Nicola/ Mayer, Thierry (2011): Short-time work benefits revisited: some lessons from the great recession, in: Economic Policy, 26 (68), S. 699-765.*
- Bogedan, Claudia (2010a): Arbeitsmarktpolitik aus der „Mottenkiste“? Kurzarbeitergeld im Lichte politischer Interessen, in: WSI-Mitteilungen, 11/2010, S. 577-583.*
- Bogedan, Claudia (2010b): Qualifizieren statt Entlassen – betriebliche Weiterbildung in der Krise, in: WSI-Mitteilungen 6/2010, S. 314-319.*
- Böhme, Stefan/ Burkert, Carola/ Carstensen, Jeanette/ Eigenhüller, Lutz/ Hamann, Silke/ Niebuhr, Annetrin/ Roth, Duncan/ Sieglén, Georg/ Wiethölter, Doris (2020): Warum der coronabedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in manchen Regionen deutlich höher ausfällt als in anderen, IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.*
- Boysen-Hogrefe, Jens/ Groll, Dominik (2010): The german labour market miracle, in: National Institute Economic Review, 214 (1), S. 38-50.*

- Bruckmeier, Kerstin/ Konle-Seidl, Regina (2020)*: Folgen der Corona-Krise für die sozialen Sicherungssysteme im Ländervergleich, IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Bundesagentur für Arbeit (2019)*: Fachkräfteengpassanalyse, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=fachkraefte-engpassanalyse (abgerufen: 12.2.2021).
- Bundesagentur für Arbeit (2021a)*: Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Dezember und Jahr 2020, https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-dezember-2020_ba146814.pdf (abgerufen: 12.2.2021).
- Bundesagentur für Arbeit (2021b)*: Arbeitsmarktreport (Monatszahlen). Regionaldirektion Hessen, Februar 2021, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=24280&topic_f=amr-amr (abgerufen: 4.3.2021).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021)*: Erleichtertes Kurzarbeitergeld, <https://www.bmas.de/DE/Corona/erleichtertes-kurzarbeitergeld.html> (abgerufen: 15.12.2021).
- Bundesregierung (2021)*: Corona-Maßnahmen verlängert, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kurzarbeit-wird-verlaengert-1787352> (abgerufen: 13.9.2021).
- Cahuc, Pierre (2019)*: Short-time work compensation schemes and employment, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit, 11 S.
- Crimmann, Andreas/ Wießner, Frank (2009)*: Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschnaufpause dank Kurzarbeit, IAB-Kurzbericht, 14/2009, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Dauth, Christine/ Toomet, Ott (2016)*: On government-subsidized training programs for older workers, in: Labour, 30 (4), S. 371-392.
- Deutscher Bundestag (2019)*: Sachstand. Kurzarbeitergeld – Formen und Finanzierung, WD 6-3000-117/19.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2020)*: DGB-Index Gute Arbeit. Jahresbericht 2020. Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zum DGB-Index Gute Arbeit 2020, Berlin: Deutscher Gewerkschaftsbund.
- Dietz, Martin/ Dittrich, Laura/ Stops, Michael/ Walwei, Ulrich (2011)*: Beschäftigungssicherung durch Arbeitskräftehorten, in: Sozialer Fortschritt, 10/2011, S. 221-231.
- Eichhorst, Werner/ Marx, Paul (2009)*: Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld? IZA-Standpunkte Nr. 5, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit.
- Eichhorst, Werner/ Rinne, Ulf (2019)*: Drohender Abschwung in Zeiten der Digitalisierung: Brauchen wir jetzt „Kurzarbeit 4.0“? IZA Standpunkte Nr. 96, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit.
- Ehlert, Martin/ Hornberg, Carla/ Scholl, Felix (2020)*: Weiterbildung in der Krise? Herausforderungen und Chancen für das lebenslange Lernen durch Covid-19, Schlaglichter aus der WZB-Forschung, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Ellguth, Peter/ Gerner, Hans-Dieter/ Zapf, Ines (2018)*: Arbeitszeitkonten in Betrieben und Verwaltungen. Flexible Arbeitszeitgestaltung wird immer wichtiger, IAB-Kurzbericht, 15/2018, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Fitzenberger, Bernd/ Kagerl, Christian/ Schierholz, Malte/ Stegmaier, Jens (2021)*: Zeitnahe Daten in der Corona-Krise. Von der schwierigen Vermessung der Kurzarbeit, IAB-Kurzbericht, 24/2021, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Flake, Regina/ Seyda, Susanne/ Werner, Dirk (2020)*: Was Unternehmen hilft, während der Pandemie weiterbildungsaktiv zu sein, IW-Kurzbericht, 28/2020, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Flehsenhar, Hans Rolf (1979)*: Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 12 (3), S. 362-372.
- Flore, Johanna (2014)*: Weiterbildung und Mitarbeiterbindung. Eine Untersuchung im Kontext von Kurzarbeit, München und Mering: Rainer Hampp.
- Gehrke, Britta/ Lechthaler, Wolfgang/ Merkl, Christian (2017)*: The German Labor Market in the Great Recession: Shocks and Institutions, IAB-Discussion Paper, 14/2017, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Gehrke, Britta/ Weber, Enzo (2020)*: Kurzarbeit, Entlassungen, Neueinstellungen: Wie sich die Corona-Krise von der Finanzmarktkrise 2009 unterscheidet, IAB Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

- Glassner, Vera (2010):* Tarifparteien und Regierungen in Europa. Mit Tarifverträgen gegen den Abschwung? in: WSI-Mitteilungen, 9/2010, S. 480-485.
- Gürtzgen, Nicole/ Kubis, Alexander/ Künfer, Benjamin (2020):* Großbetriebe haben während des Covid-19-Shutdowns seltener als kleine Betriebe Beschäftigte entlassen, IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Handelsverband Deutschland (2021):* Beschäftigungsstruktur im Einzelhandel, <https://einzelhandel.de/beschaeftigungsstruktur#UiEnEgK> (abgerufen: 8.4.2021).
- Heidemann, Winfried (2010):* Der Betrieb als Ort Lebensbegleitenden Lernens? In: WSI-Mitteilungen, 4/2010, S. 210-213.
- Heidemann, Winfried (2011):* Qualifizierung in Kurzarbeit, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf/mbf_pers_bild_quali_kurzarbeit.pdf (abgerufen: 24.2.2021).
- Herzog-Stein, Alexander/ Seifert, Hartmut (2010):* Der Arbeitsmarkt in der Großen Rezession – Bewährte Strategien in neuen Formen, in: WSI-Mitteilungen, 11/2010, S. 551-559.
- Holzmayer, Werner T. (1989):* Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld. Ein entwicklungsgeschichtlicher Vergleich, Recht-Wirtschaft-Gesellschaft 23, Rheinfelden u.a.: Schäuble.
- Hövermann, Andreas/ Kohlrausch, Bettina (2020):* Soziale Ungleichheit und Einkommenseinbußen in der Corona-Krise – Befunde einer Erwerbstätigenbefragung, in: WSI-Mitteilungen, 6/2020, S. 485-492.
- Hubik, Franz (2020):* Opel plant Transfergesellschaften und Kurzarbeit bis Ende 2021, Handelsblatt 25.9.2020, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/kriselnder-autobauer-opel-plant-transfergesellschaften-und-kurzarbeit-bis-ende-2021/26221092.html?ticket=ST-6794826-EzvLU2lwUaOs6eqLteMX-ap4> (abgerufen: 1.3.2021).
- Janssen, Simon/ Leber, Ute (2020):* Weiterbildung in der Corona-Krise: E-Learning ist eine Chance für Unternehmen, IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Klaus, Anton/ Kruppe, Thomas/ Lang, Julia/ Roesler, Konrad (2020):* Geförderte Weiterbildung Beschäftigter. Trotz erweiterter Möglichkeiten noch ausbaufähig, IAB-Kurzbericht, 24/2020, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Knuth, Matthias (2021):* Transformative Arbeitsmarktpolitik: Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen der „konfluenten Digitalisierung“, Working Paper Forschungsförderung, No. 219, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Kohlrausch, Bettina/ Zucco, Aline (2020):* Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorge-Arbeit, Policy Brief Nr. 40, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.
- Köhlinger, Jörg/ Habermann, Jakob (2020):* Was kommt nach der Pandemie? Herausforderungen für die gewerkschaftliche Betriebs-, Tarif- und Organisationspolitik der IG Metall, in: WSI-Mitteilungen, 6/2020, S. 508-512.
- Kruppe, Thomas (2020):* Gestärkte Weiterbildung weiter stärken, in: WSI-Mitteilungen, 73 (3), S. 304-306.
- Kruppe, Thomas/ Lang, Julia/ Leber, Ute (2021):* Nur jeder zehnte Betrieb nutzt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit, IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Kruppe, Thomas/ Osiander, Christopher (2020):* Kurzarbeit in der Corona-Krise: Wer ist wie stark betroffen? IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Kruppe, Thomas/ Scholz, Theresa (2014):* Labour hoarding in Germany. Employment effects of short-time work during the crisis, IAB-Discussion Paper, 17/2014, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Kruppe, Thomas/ Weber, Enzo/ Wiemers, Jürgen (2020):* Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit, IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Kuhn, Moritz/ Manovskii, Iouri/ Bellmann, Lutz/ Gleiser, Patrick/ Hensgen, Spohie/ Kagerl, Christian/ Kleifgen, Eva/ Leber, Ute/ Moritz, Michael/ Pohlan, Laura/ Roth, Duncan/ Schierholz, Malte/ Stegmaier, Jens/ Umkehrer, Matthias (2021):* Warum Arbeitgeber Kurzarbeit nutzen, IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Lutz, Burkart (1989):* Der kurze Traum immerwährender Prosperität: eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt a.M.: Campus.
- Mandl, Irene/ Mascherini, Massimiliano (2011):* Potenziale der Kurzarbeit, in: WSI-Mitteilungen, 7/2011, S. 363-368.

- Maschke, Manuela (2020)*: Konjunkturbedingte Kurzarbeit in Betriebsvereinbarungen. Kurzauswertung, Mitbestimmungspraxis, Nr. 31, Düsseldorf: Institut für Mitbestimmung und Unternehmensführung.
- Merkel, Christian/ Weber, Enzo (2020)*: Raus aus der Neueinstellungskrise! In: Wirtschaftsdienst, 100 (7), S. 507-509.
- Möller, Joachim (2010)*: The German labour market response in the world recession – de-mystifying a miracle, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 42/2010, S. 325-336.
- Obermeier, Tim/ Kühl, Jürgen (2016)*: Arbeitsmarktpolitische Reaktionen auf die Krise: Deutschland und Europa, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/187861/arbeitsmarktpolitische-reaktionen-auf-die-krise> (abgerufen: 4.2.2021).
- Osiander, Christopher/ Stephan, Gesine (2018)*: Gerade geringqualifizierte Beschäftigte sehen bei der beruflichen Weiterbildung viele Hürden, IAB-Forum, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Pusch, Toralf/ Seifert, Hartmut (2020)*: Kurzarbeit in der Corona-Krise mit neuen Schwerpunkten, WSI Policy Brief, 9/2020, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Pusch, Toralf/ Seifert, Hartmut (2021)*: Kurzarbeit – mehr als eine Beschäftigungsbrücke, WSI Policy Brief, Nr. 53, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.
- Rahner, Sven/ Schulze, Michael/ Ehlert, Martin (2020)*: Weiterbildungsoffensive in und nach der Krise: Jetzt erst recht! In: WSI-Mitteilungen, 6/2020, S. 513-518.
- Rat der Arbeitswelt (2021)*: Arbeitswelt-Bericht 2021. Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel, Berlin: Prognos.
- Schmid, Günther (2021)*: Kurzarbeit im Korsett der Versicherungslogik: Es ist Zeit, die „Bazooka“ neu zu justieren, Kassel: Diskussionspapiere i3, Nr. 13
- Schmid, Günther/ Schroeder, Wolfgang (2020)*: Die Krise nutzen. Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung, in: WZB-Mitteilungen Nr. 168, S. 56-59.
- Schmid, Ulrich/ Goertz, Lutz/ Behrens, Julia (2016)*: Monitor Digitale Bildung. Berufliche Ausbildung im digitalen Zeitalter, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Schmuhl, Hans-Walter (2003)*: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002: zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Scholz, Theresa (2012)*: Employers' selection behavior during short-time work, IAB-Discussion Paper, 18/2012, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Scholz, Theresa/ Sprenger, Christian/ Bender, Stefan (2011)*: Kurzarbeit in Nürnberg. Beruflicher Zwischenstopp oder Abstellgleis? IAB-Kurzbericht, 15/2011, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Schroeder, Wolfgang (2021)*: Von der Schließung zur Öffnung: Akteurskonstellationen in der Energie- und Verkehrswende, in: WSI-Mitteilungen, 3/2021, i.E.
- Schulten, Thorsten (2020)*: Der Niedriglohnsektor in der Corona-Krise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 39-40/2020, S. 16-21.
- Schulten, Thorsten/ Müller, Torsten (2020)*: Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa, WSI Policy Brief Nr. 38, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schwengler, Barbara/ Loibl, Veronika (2010)*: Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit. Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich, IAB-Kurzbericht, 1/2010, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Seibel, Karsten (2020)*: 15.000 Euro für Piloten – „Umgang mit Steuerzahlergeld ist schwer vermittelbar“, Welt 27.12.2020, <https://www.welt.de/wirtschaft/article223302550/Lufthansa-Gehaelter-Umgang-mit-Steuerzahlergeld-ist-schwer-vermittelbar.html> (abgerufen: 1.3.2021).
- Seibert, Holger/ Wiethölter, Doris/ Schwengler, Barbara (2021)*: Beschäftigungsentwicklung von Helfertätigkeiten. Starker Einbruch in der Corona-Krise, IAB-Kurzbericht, 16/2021, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Seifert, Hartmut (1994)*: Kurzarbeit und Qualifizierung – ein neues Instrument zur Förderung des Strukturwandels? In: Heinelt, Hubert/ Bosch, Gerhard/ Reissert, Bernd (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin: edition sigma, S. 100-114.
- Sell, Stefan (2009)*: „Wo gehobelt wird, fallen auch Späne“ Zur Ambivalenz der Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument, Remagener Beiträge zur Sozialpolitik.

- Sommer, Ulf/ Osman, Yasmin (2020)*: Dividende trotz Staatsgeld: Ausschüttungen werden zum Streitfall, Handelsblatt 16.4.2020, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/kurzarbeit-dividende-trotz-staatsgeld-ausschuettungen-werden-zum-streitfall/25743176.html> (abgerufen: 1.3.2021).
- Statistisches Bundesamt (2021a)*: Unternehmen, Beschäftigte, Umsatz und weitere betriebs- und volkswirtschaftliche Kennzahlen im Gastgewerbe: Deutschland, Jahre, Wirtschaftszweige, Beschäftigtengrößenklassen, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=ergebnistabelleUmfang&levelindex=2&levelid=1617883357871&downloadname=45342-0002#ab-readcrumb> (abgerufen: 8.4.2021).
- Statistisches Bundesamt (2021b)*: Mai 2021: 25,8% weniger Unternehmensinsolvenzen als im Mai 2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_376_52411.html (abgerufen: 13.9.2021).
- Süddeutsche Zeitung (2021)*: 4690 Hinweise auf Betrug beim Kurzarbeitergeld, SZ 6.4.2021, <https://www.sueddeutsche.de/karriere/arbeit-4690-hinweise-auf-betrug-beim-kurzarbeitergeld-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210406-99-99126> (abgerufen: 8.4.2021).
- Weber, Enzo/ Bauer, Anja/ Fuchs, Johann/ Hummel, Markus/ Hutter, Christian/ Wanger, Susanne/ Zika, Gerd/ Fitzenberger, Bernd/ Walwei, Ulrich (2020)*: Deutschland vor einer schweren Rezession. Der Arbeitsmarkt gerät durch Corona massiv unter Druck, IAB-Kurzbericht, 7/2020, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Will, Henner (2010)*: Kurzarbeit als Flexibilisierungsinstrument. Hemmnis strukturellen Wandels oder konjunkturelle Brücke für Beschäftigung? Study 5/2010, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

7 Anhang

Tabelle 5: Kurzarbeiterquoten nach Bundesländern in der Covid-19-Pandemie

	4/20	5/20	6/20	7/20	8/20	9/20	10/10	11/20	12/20	1/21	2/21	3/21	4/21	5/21	6/21	7/21	8/21
Dtl.	17,9	17,1	13,4	9,9	7,6	6,6	6	7	7,9	9,8	10	8,4	7,6	6,9	4,6	3,1	2,3
BB	13,2	11,8	8,4	5,7	4,7	3,8	3,3	5	6,5	8	8,5	7,2	6,2	5,5	3,7	2,3	1,8
BE	15,5	14,3	11,3	8,6	7	5,8	5,5	6,8	7,9	9,2	9,1	8	7,4	6,8	4,9	3,3	2,5
BW	20,8	20,9	16,9	12,7	8,4	7,9	7,3	8	8,2	10	10	8,3	7,7	6,9	4,7	3,3	2,1
BY	19,3	18,7	14,6	11,5	8,3	7,4	6,8	7,8	8,3	10,1	10,3	8,8	7,7	7	4,5	2,9	2,1
HB	21,6	21,3	17,2	11,8	8,9	7,7	7,2	8,2	8,3	9,3	12,3	8	10,4	10,1	7,4	5,3	3,3
HE	17,8	18	15,1	11,7	9,8	8,8	8	8,7	8,9	10,2	10,5	9,2	8,6	8,1	6,1	4,6	3,8
HH	20,3	19,4	16,1	11,7	10,1	8,9	8,2	9,7	11,2	12,4	12,4	10,6	10	8,9	6	4,6	4
MV	15,3	13,9	9	5,9	4,8	4,2	3,8	6,9	8,9	11	11,3	9,8	9,5	8,7	4,4	2,1	1,6
NI	17,8	16,7	12,9	8,8	6,6	5,6	5	6,2	7,5	10,2	10,1	8,5	7,5	6,5	4,8	3,3	2
NW	17,2	16	12,4	9,1	7,5	6,3	5,5	6,3	7,4	9,7	9,9	8,1	7,3	6,8	3,9	2,6	2,2
RP	15,3	14,7	10,6	7,9	6,2	5,2	4,6	6	6,7	8,1	8,3	6,8	6,3	5,7	3,5	2,5	2
SH	15,4	13,9	9,5	6,3	5	4,5	4	6,2	7,9	10,2	10,6	8,7	7,5	5,7	3,2	2,1	1,7
SL	20,9	19,8	14,5	11,6	8,7	6,2	5,1	5,9	7,8	9,5	9,5	7,9	7	6,7	4,8	3,6	2,1
SN	17,8	15,6	11,1	8,4	6,4	5,5	4,8	6,2	7,9	10	10,1	8,4	7,6	6,8	5,3	3,2	2,6
ST	12,8	11,5	8,7	6,3	5	3,9	3,5	4,7	6	7,9	8,5	7	5,5	5,1	3,3	2,2	1,7
TH	18,1	17,8	13,7	10,3	7,5	6,1	5,3	6,3	7,3	9,3	9,8	7,7	6,8	6,5	4,7	3,2	2,6

Quelle: Eigene Darstellung, Statistik der BA.

Anmerkung: Daten ab Juni 2021 basieren auf Hochrechnungen (Datenstand: Dezember 2021). Die farblichen Markierungen heben für den jeweiligen Monat die Bundesländer mit den vier höchsten Kurzarbeiterquoten hervor. Gelb entspricht der viert höchsten, orange der dritt höchsten, rot der zweithöchsten und dunkelrot der höchsten Kurzarbeiterquote des jeweiligen Monats.

Tabelle 6: Kurzarbeiterquoten der hessischen Landkreise und kreisfreien Städte

	3/20	4/20	5/20	6/20	7/20	8/20	9/20	10/20	11/20	12/20	1/21	2/21	3/21	4/21	5/21	6/21
Bergstraße	6,6	16,1	14,9	12,9	9,9	7,6	5,8	5,1	6,4	7	8	8,6	7,1	6,3	5,7	3,4
Darmstadt-Dieburg	6,4	16,9	16,1	12,5	8,6	7	6,2	5,7	6,4	7,2	8,3	8,7	7,2	6,3	5,5	3,6
Darmstadt Stadt	4,5	12,7	11,3	8,5	6	5	4,3	3,9	4,4	5,4	6,5	6,7	5,6	5	4,4	2,9
Frankfurt a.M. Stadt	9,1	19,9	20,7	19,3	16,9	15,4	14,5	13,9	14,3	14,3	15,2	15,4	14,7	14	13,3	11,5
Fulda	8,6	21,3	21,2	16,9	14	12,1	10,2	9,5	10,3	11	12,7	12,4	10,4	8,9	8,1	5,1
Gießen	4,9	12,2	13,2	11,3	6,7	7,5	5,9	4,8	5,5	5,8	7,2	7,1	6,5	5,3	4,9	2,9
Groß-Gerau	10,9	28,4	28,8	25	19,5	15	13	12,8	13,1	14,2	14,4	15	13,3	13,4	12,4	9,5
Hersfeld-Rotenburg	5,6	12,3	12,3	10,2	7,7	6,3	5,2	4,4	4,9	5,3	6,4	8	5,8	5,7	5,3	3,7
Hochtaunuskreis	4,9	13,6	14,9	12,5	10,1	8,4	7,2	5,8	7,5	7,5	8,5	8,5	7,5	6	5,4	3,7
Kassel	19	29,2	27,3	8,6	6,7	5,6	4,6	4,1	4,4	4,7	9,4	11,7	5	7,6	7,2	2,9
Kassel Stadt	5,3	14,1	13,2	9,9	6,1	4,8	4	3,6	4,9	5,8	7,2	7,4	6,4	6,1	5,6	3,6
Lahn-Dill-Kreis	6,3	16,3	19,3	18,6	14,3	13	11,4	9	8,8	7,6	9,1	8,6	7,3	6	4,8	3,8
Limburg-Weilburg	5,1	14,2	13,5	10,3	7,2	6,2	5,4	4,9	5,7	5,6	6,7	7,4	5,9	5,5	5	2,9
Main-Kinzig-Kreis	6,8	16,4	17	13,3	9,4	8,1	7	6,1	6,8	6,9	8,5	8,2	7,2	6,6	6,4	4,2
Main-Taunus-Kreis	6,5	17,5	17,4	15,2	12,1	9,8	8,9	7,9	8,7	9,4	10,9	10,4	9,8	8,9	8,1	6,2
Marburg-Biedenkopf	7,7	15,2	15	12,7	9,8	8,5	6,2	5,5	5,6	6,2	7,2	7,1	6,2	5,4	4,7	3,2
Odenwaldkreis	12	23,5	23,1	20,1	12	9,1	7,6	5	5,4	5,8	6,3	6,9	5,6	5,3	5,2	3,7
Offenbach	7,7	21,1	21,8	18,3	14,5	12,3	11,2	9,7	10,5	10,5	11,9	12,2	11	10,3	11,8	9,7
Offenbach Stadt	7,7	15,7	16,3	12,9	9,2	7,4	6,3	6,4	7,6	8	8,2	7,7	6,6	7,1	5,6	4,1
Rheingau-Taunus-Kreis	6,4	16	15,9	11,3	7,7	5,9	5,4	4,5	6	6,8	7,7	8,7	7,9	7,5	6,6	4,4
Schwalm-Eder-Kreis	5,4	12,7	12,4	9,7	7,3	5,9	5	4,3	5,5	5,5	7,5	8,3	6,7	5,5	5,2	3,4
Vogelsbergkreis	6,2	14,3	15,3	12,8	9,8	6,9	6	5,3	6,1	5,6	6,2	6,7	5,2	5,4	4,7	2,9
Waldeck-Frankenberg	10	23,4	22,4	17,6	11,5	7,8	7,3	6,1	8	7,9	10,2	10,4	8,2	7,9	7,3	5,2
Werra-Meißner-Kreis	6,8	15,4	14,7	10,6	7,5	6,4	6	5,3	6,8	7	8,7	9,4	8	7	6,4	4,4
Wetteraukreis	5,8	15,9	15,1	12,4	9,2	7,6	6	4,9	5,7	5,9	7,4	7,9	7,1	6,2	5,4	4
Wiesbaden Stadt	5,1	11,9	11,3	9,3	6,9	6	5,2	5	5,6	6,1	7,2	7,3	6,5	5,7	5,6	4,3

Quelle: Eigene Darstellung, Statistik der BA.

Anmerkung: Daten für Juni 2021 basieren auf Hochrechnungen (Datenstand: Dezember 2021). Die farblichen Markierungen heben für den jeweiligen Monat die Bundesländer mit den vier höchsten Kurzarbeiterquoten hervor. Gelb entspricht der viert höchsten, orange der dritt höchsten, rot der zweithöchsten und dunkelrot der höchsten Kurzarbeiterquote des jeweiligen Monats.