

IZA Standpunkte Nr. 5

Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?

Werner Eichhorst
Paul Marx

April 2009

Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?

Werner Eichhorst

IZA

Paul Marx

IZA

IZA Standpunkte Nr. 5
April 2009

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?

Angesichts der gegenwärtigen Rezession hat die Politik in Deutschland die Leistungen der Kurzarbeit ausgeweitet, indem Zugangsvoraussetzungen vereinfacht und die staatliche Förderung verstärkt wurden. Kurzarbeit ist ein für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Arbeitslosenversicherung sinnvolles Instrument, um bei vorübergehendem Arbeitsausfall Entlassungen zu vermeiden. Sie hilft Unternehmen, den Verlust von wichtigen Fachkräften durch eine zeitlich überschaubare Krise zu verhindern und sichert damit Arbeitsplätze für eine gewisse Zeit. Daher kann das Kurzarbeitergeld als arbeitsmarktpolitische Unterstützung betriebs-interner Flexibilität in Bezug auf Löhne und Arbeitszeiten angesehen werden. Neben diesen positiven Effekten sind mit den beschlossenen Veränderungen aber auch Fehlanreize verbunden. Die konservierende Wirkung der Kurzarbeit auf die Beschäftigungsstruktur hemmt tendenziell den strukturellen Wandel der Wirtschaft, vor allem wenn Kurzarbeit über einen längeren Zeitraum gewährt wird und es zu einem vollständigen Ausfall der Arbeit kommt. Sobald eher strukturelle als konjunkturelle Faktoren für die Krise eines Unternehmens verantwortlich sind, behindert das Instrument eine nachhaltige arbeitsmarktpolitische Politik. Zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit sind eine schnellere Vermittlung und der Einsatz von Qualifizierung sinnvoller als die künstliche Aufrechterhaltung nicht mehr zukunftsfähiger Arbeitsplätze. Kurzarbeit, vor allem bei längerer Dauer, bedeutet nicht zuletzt eine starke Subventionierung von Branchen mit erheblichem strukturellem Anpassungsbedarf durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer anderer, ökonomisch erfolgreicherer Wirtschaftszweige. Die Kurzarbeit hat in der Krise also ihre Berechtigung – das Instrument darf jedoch nicht überstrapaziert und weiter ausgedehnt werden, etwa durch eine Verlängerung von 18 auf 24 Monate. Dies würde die Möglichkeit schaffen, bis zu vier Jahre Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld I zu beziehen – mit entsprechenden Hindernissen bei der Wiederbeschäftigung und einer weiteren Verstärkung der Quersubventionierung hin zu strukturell schrumpfenden Branchen. Auch sollte in der gegenwärtigen Krise nicht auf eine sorgfältige Prüfung der Anträge verzichtet werden, um Mitnahmeeffekte so gering wie möglich zu halten und im Hinblick auf die Durchführung sinnvoller Qualifizierungsmaßnahmen. Das politische Ziel, die registrierte Arbeitslosigkeit im Wahljahr gering zu halten, darf nicht dazu verleiten, mithilfe der Kurzarbeit Unternehmen und ihren Mitarbeiter zu signalisieren, dass notwendige betriebliche Anpassungen und Arbeitsplatzwechsel vermeidbar seien.

JEL-Codes: J65, J68

Schlagworte: Kurzarbeit, Arbeitsmarktpolitik, Konjunktur, Deutschland, Frankreich

Kontaktadresse:

Werner Eichhorst
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
D-53113 Bonn
E-Mail: eichhorst@iza.org

Kurzarbeit in Frankreich und Kurzarbeit in Deutschland

Kurzarbeit ist nicht nur in Deutschland ein beliebtes arbeitsmarktpolitisches Instrument gegen die aktuelle Krise. Auch in Frankreich existieren Leistungen für den Fall einer Verminderung der Arbeitszeit oder zeitweiliger Stilllegung des Betriebs. Bei diesen „Entschädigungen für teilweise Arbeitslosigkeit“ („chômage partiel“ oder „chômage technique“) handelt es sich um eine Leistung des Arbeitgebers an die Kurzarbeiter, für die er eine teilweise Erstattung durch den Staat in Anspruch nehmen kann. In Frankreich zahlen Arbeitgeber dem Kurzarbeiter 60% (seit Januar 2009, davor 50%) des ausgefallenen Arbeitsentgelts, mindestens 6,84 € pro Stunde. Sie erhalten dafür eine Erstattung von 3,33 € (in Unternehmen mit über 250 Beschäftigten) bzw. 3,84 € in kleineren Unternehmen, so dass bei niedrigen Löhnen etwa die Hälfte vom Staat getragen wird. Auch in Frankreich hat der Gesetzgeber das Instrument ausgeweitet: waren die Leistungen bis Ende 2008 noch auf max. 600 Stunden je Beschäftigtem und vier aufeinander folgende Woche begrenzt, sind sie seit Anfang dieses Jahres für bis zu 800 Arbeitsstunden pro Beschäftigtem (höchstens 1000 in der Autoindustrie und Zulieferbetrieben) und sechs aufeinander folgende Wochen verfügbar.

Kurzarbeit in Deutschland ist grundsätzlich anders organisiert und insgesamt großzügiger ausgestaltet. Bemerkenswerterweise wird sie im Gegensatz zu Frankreich auch nicht als „Teilarbeitslosigkeit“ bezeichnet, was dem tatsächlichen Sachverhalt eher entspricht als der etwas euphemistische Begriff der „Kurzarbeit“. In Deutschland ist die Leistung Teil der Arbeitslosenversicherung und wird daher aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen finanziert. Arbeitgeber oder Branchen mit hohen Anteilen an Kurzarbeit leisten somit keinen gesonderten Beitrag. Derzeit steht die so genannte „konjunkturelle Kurzarbeit“ im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit. Daneben bestehen als Sonderformen noch das Transferkurzarbeitergeld im Fall von betrieblichen Umstrukturierungen und das Saisonkurzarbeitergeld im Baugewerbe.

Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld in Deutschland

Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld wird als Teil der Arbeitsmarktpolitik gesehen, das sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern helfen soll, Phasen eines vorübergehenden Arbeitsmangels ohne Entlassungen und ohne Verlust von Fachkräften zu überstehen. Die Arbeitgeber zahlen grundsätzlich Entgelt und Sozialbeiträge für geleistete Arbeit. Sie können Kurzarbeit beantragen, wenn ein vorübergehender, nicht vermeidbarer Arbeits- und Verdienstaufschlag aufgrund wirtschaftlicher Ursachen oder eines unabwendbaren Ereignisses vorliegt. Dies kann auch in der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung begründet sein. Kurzarbeitergeld wird dem Betrieb dann bewilligt, wenn mindestens ein Drittel der Beschäftigten von einem Arbeits- und Entgeltausfall von mehr als zehn Prozent betroffen

ist und der Arbeitgeber einen entsprechenden Antrag bei der Arbeitsagentur stellt. Bevor Kurzarbeitergeld ausgezahlt wird, sind Urlaubsansprüche und Guthaben aus Arbeitszeitkonten aufzuzehren. Das Kurzarbeitergeld selbst ist keine öffentliche Leistung an den Arbeitgeber, sondern eine Leistung der Arbeitslosenversicherung an die von Kurzarbeit betroffenen Arbeitskräfte. Sie müssen in einem sozialversicherten Arbeitsverhältnis stehen, das während der Kurzarbeit fortbesteht, also nicht gekündigt worden ist. Das Kurzarbeitergeld entspricht dem Satz des Arbeitslosengeldes (d.h. 60 Prozent des pauschalierten Nettoarbeitsentgelts bei Arbeitnehmern ohne Kinder, sonst 67 Prozent). Der Arbeitgeber bezahlt für die ausgefallenen Arbeitsstunden zwar keinen Arbeitslohn, muss aber die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für die nicht gearbeiteten Stunden allein tragen. Die jüngste Reform des Kurzarbeitergeldes mit dem 1. und 2. Konjunkturpaket der Bundesregierung sieht jedoch bei Beginn der Kurzarbeit im Jahr 2009 eine hälftige Entlastung des Arbeitgebers bei den Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter im laufenden und im nächsten Jahr vor. Eine vollständige Befreiung des Arbeitgebers von Sozialbeiträgen wird im gleichen Zeitraum gewährt, wenn die Kurzarbeiter vom Arbeitgeber weitergebildet werden. Die Nutzung der arbeitsfreien Zeit für Weiterbildung ist eine durchaus bemerkenswerte Veränderung des Instruments, die prinzipiell geeignet ist, das auf Einkommensersatz ausgerichtete Kurzarbeitergeld sinnvoll zu ergänzen. Außerdem wurde die Antragstellung für diesen Zeitraum vereinfacht. 2009 und 2010 genügt pauschal ein Ausfall von Arbeitsentgelt um zehn Prozent. Es muss also nicht mindestens ein Drittel der Beschäftigten betroffen sein, auch die Unvermeidlichkeit wird nicht mehr aufwändig geprüft. Schließlich erhalten auch Zeitarbeiter erstmals einen eingeschränkten Zugang zum Kurzarbeitergeld, wenn für sie in absehbarer Zeit, also innerhalb der nächsten drei bis sechs Monate, keine Einsatzmöglichkeiten bestehen und deshalb die Arbeitszeit auf null reduziert werden muss.

Kurzarbeit ist in Deutschland grundsätzlich auf sechs Monate begrenzt. Liegen jedoch außergewöhnliche Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt vor, kann sie durch Rechtsverordnung auf bis zu 24 Monate ausgedehnt werden. Seit dem 1. Januar 2009 beträgt die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld 18 Monate. Die entsprechende Verordnung gilt befristet auf ein Jahr für alle Arbeitnehmer, deren Anspruch auf das Kurzarbeitergeld bis zum 31. Dezember 2009 entsteht. Die Bezugsdauer gilt einheitlich für alle im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer unabhängig von der Beschäftigungsdauer.

Die Agentur für Arbeit kann Bezieher von Kurzarbeitergeld im Prinzip vorübergehend in eine andere Arbeit vermitteln (Zweitverhältnis). Die Arbeitnehmer sind auch verpflichtet, sich auf Aufforderung bei der Arbeitsagentur zu melden und eine angebotene zumutbare Beschäftigung anzunehmen. Treten sie eine solche Beschäftigung ohne wichtigen Grund nicht an, wird das Kurzarbeitergeld in der Regel für die Dauer von drei Wochen entzogen (Sperrzeit). Der Verdienst aus dem Zweitverhältnis erhöht das Entgelt des Arbeitnehmers, so dass dieser weniger Kurzarbeitergeld erhält.

Sonderformen der Kurzarbeit

Transferkurzarbeitergeld

Bei einer betrieblichen Restrukturierung kann auch dann Kurzarbeitergeld geleistet werden, wenn der Arbeitsausfall dauerhaft ist. In diesen Fällen wird zur Vermeidung von Entlassungen und zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten der betroffenen Arbeitnehmer für maximal ein Jahr das so genannte Transferkurzarbeitergeld gezahlt. Die Arbeitnehmer, welche das Transferkurzarbeitergeld beziehen, müssen in einer organisatorisch eigenständigen Einheit zusammengefasst werden, meist handelt es sich dabei um eine so genannte „Transfergesellschaft“. In der Transfergesellschaft wird versucht, die Arbeitnehmer in neue Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln und dafür zu qualifizieren. Derartige Maßnahmen werden in der Regel aufgrund eines Interessenausgleichs zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat durchgeführt. In einem flankierenden Sozialplan werden Leistungen, wie die Aufstockung des Transferkurzarbeitergeldes durch den bisherigen Arbeitgeber, vereinbart. Eine Evaluation der Transferleistungen durch das IZA zeigte jedoch keine positiven Effekte im Sinne einer verbesserten Chance auf die Aufnahme einer neuen Beschäftigung. Immerhin sind die negativen Wirkungen der alten Regelung nicht mehr zu beobachten, welche vor den Hartz-Reformen bestanden und im Kern eine längere Bezugsdauer von bis zu 24 Monaten und nur geringe Vermittlungs- und Qualifizierungsbemühungen gezeigt hatte (Schneider et al. 2007).

Saison-Kurzarbeitergeld

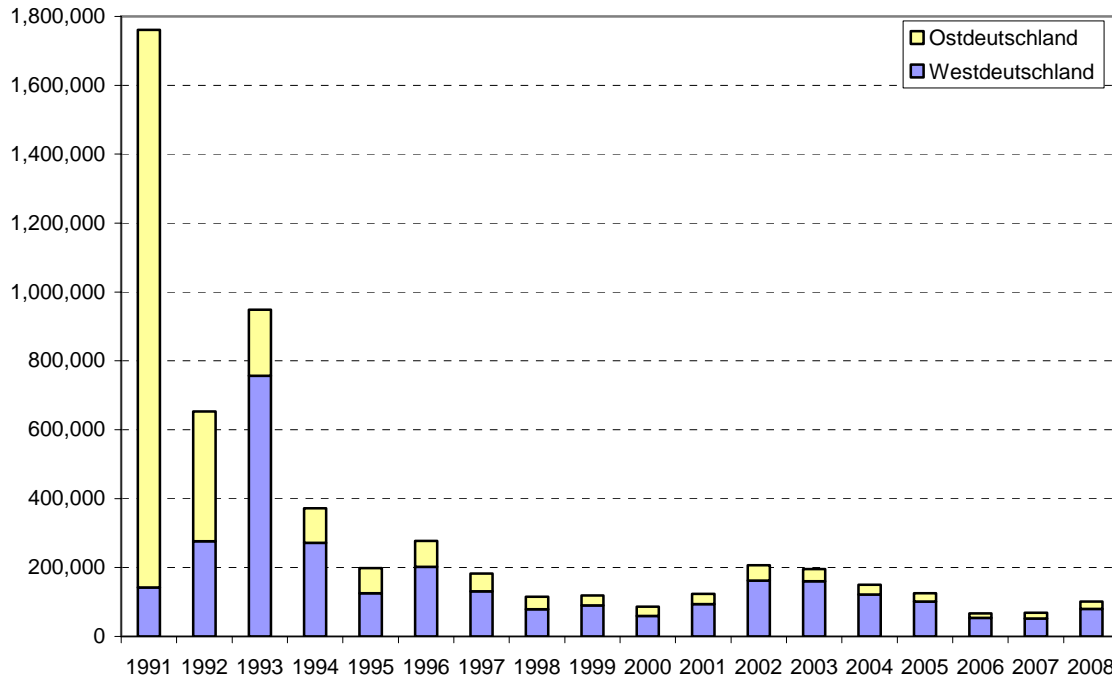
Das Saison-Kurzarbeitergeld soll während der Schlechtwetterzeit, also im Winter bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall oder Auftragsmangel im Baugewerbe die Beschäftigungsverhältnisse stabilisieren und Entlassungen vermeiden. Das Saison-Kurzarbeitergeld besteht in seiner gegenwärtigen Form erst seit 2006, als es das frühere „Schlechtwettergeld“ und die so genannte Winterbauförderung ablöste. In der auf die Monate von Dezember bis März verkürzten Schlechtwetterzeit haben Arbeitnehmer in Betrieben des Baugewerbes, des Dachdeckerhandwerks und des Garten- und Landschaftsbaus bei Arbeitsausfällen, die auf wirtschaftlichen oder witterungsbedingten Gründen beruhen, Anspruch auf das Saison-Kurzarbeitergeld, wenn der Arbeitsausfall vorübergehend und nicht vermeidbar ist. Das Saison-Kurzarbeitergeld wird ab der ersten Ausfallstunde gewährt, soweit der Arbeitsausfall nicht durch die Auflösung eines Arbeitszeitguthabens überbrückt werden kann. Das bedeutet, dass die geltenden tariflichen Regelungen über die Flexibilisierung der Arbeitszeit nicht eingeschränkt werden. Der Ausgleich von Ausfallstunden durch angesparte Arbeitszeitguthaben hat auch hier Vorrang gegenüber der Inanspruchnahme von Lohnersatzleistungen. Das Saison-Kurzarbeitergeld wird durch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finan-

ziert. Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnis in der Schlechtwetterzeit nicht aus witterungsbedingten Gründen gekündigt werden kann, haben in der Bauwirtschaft zusätzlich Anspruch auf umlagefinanziertes Wintergeld je geleisteter Arbeitsstunde.

Die Renaissance der Kurzarbeit in Deutschland

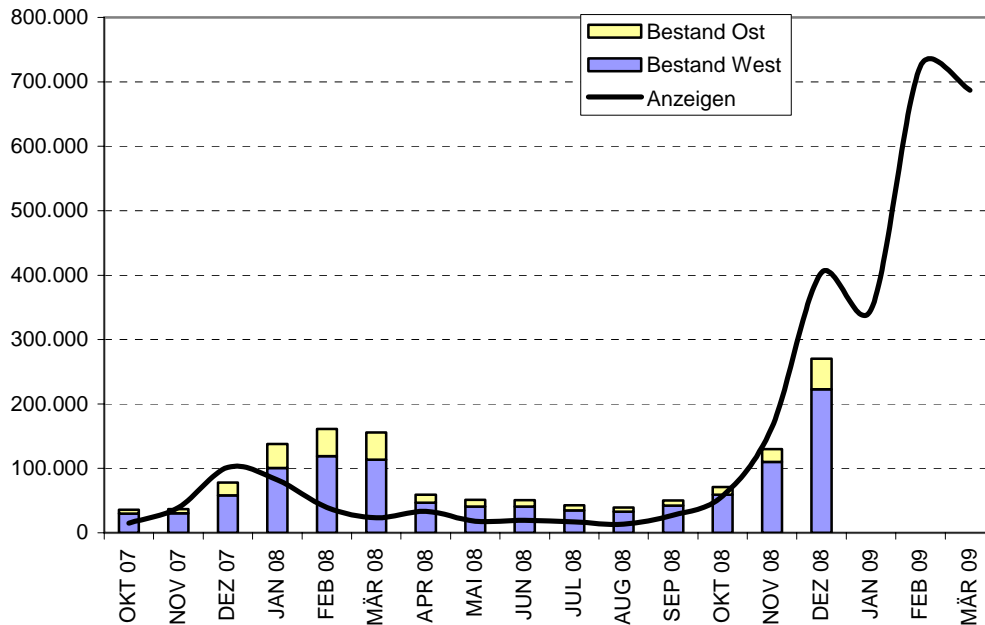
Vor dem jüngsten Konjunkturunbruch hatte die konjunkturelle Kurzarbeit über mehrere Jahre hinweg nur geringe Bedeutung. Kurzarbeit hat in Deutschland zuletzt Anfang der neunziger Jahre bei der Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft eine zentrale Rolle gespielt. 1991 waren in Ostdeutschland im Jahresdurchschnitt mehr als 1,6 Mio. Kurzarbeiter zu verzeichnen, ein großer Teil davon in „Kurzarbeit null“, also bei vollständigem Arbeitsausfall. Das auf vorübergehenden Arbeitsmangel ausgerichtete Instrument der Kurzarbeit konnte den Arbeitsplatzabbau in der ehemaligen DDR aber nur kurzfristig abfedern – die meisten Kurzarbeiter wechselten später in die Arbeitslosigkeit, den Vorruhestand oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Eine zweite Welle der Kurzarbeit war, wie Abbildung 1 zeigt, im Jahr 1993 mit rund 760.000 Personen im Jahresmittel in Westdeutschland zu beobachten, als die verarbeitende Industrie in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld auf die Kurzarbeit zurückgriff. Nach 1997 ging die Bedeutung der Kurzarbeit in Deutschland deutlich zurück. Sie erreichte 2002 angesichts eines erneuten Konjunkturunbruchs noch einmal 200.000 Personen, um bis 2007 auf einen Bestand von 68.000 zu schrumpfen.

ABBILDUNG 1: Kurzarbeit in Deutschland seit Anfang der neunziger Jahre



Die Flexibilisierung der Arbeitszeiten durch Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen, vor allem zu Arbeitszeitkonten, hat die Nutzung des Instruments der Kurzarbeit durch die Betriebe – zumindest bis vor kurzem - deutlich vermindert. Mit dem Einsetzen der gegenwärtigen Krise Ende 2008 begann eine erneute Phase vermehrter Anzeigen von Kurzarbeit durch die Betriebe (Abbildung 2). Im Dezember 2008 wurde für 400.000 Arbeitnehmer Kurzarbeit beantragt. Davon entfielen mehr als 290.000 auf konjunkturelle Kurzarbeit, etwa 100.000 auf saisonal bedingte und nur rund 2.000 auf die Transfer-Kurzarbeit. Der leichte Rückgang der Anzeigen im Januar 2009 geht ausschließlich auf das Saisonkurzarbeitergeld zurück (von ca. 100.000 auf unter 50.000 Personen), während konjunkturell bedingte Anzeigen unverändert hoch blieben. Im Februar sprang die Zahl der angezeigten Personen deutlich auf rund 720.000 und ging dann im März nur leicht zurück. Der Bestand an Kurzarbeiter folgt mit leichter Verzögerung den Anzeigen: im Dezember 2008 waren rund 270.000 Kurzarbeiter zu verzeichnen, eine Verdoppelung gegenüber dem November und knapp 200.000 mehr als im Vorjahresmonat. Mit einem weiteren Anstieg ist angesichts der hohen Zahl von neuen Anzeigen für Kurzarbeit in den nächsten Monaten zu rechnen. Der erleichterte Zugang zur Kurzarbeit hat also unter dem Eindruck der Konjunkturkrise zu einem massiven Anstieg der Kurzarbeiterzahlen geführt. Nach aktuellen Angaben der BA liegt die durchschnittlich beantragte Dauer der Kurzarbeit zwischen sechs und acht Monaten.

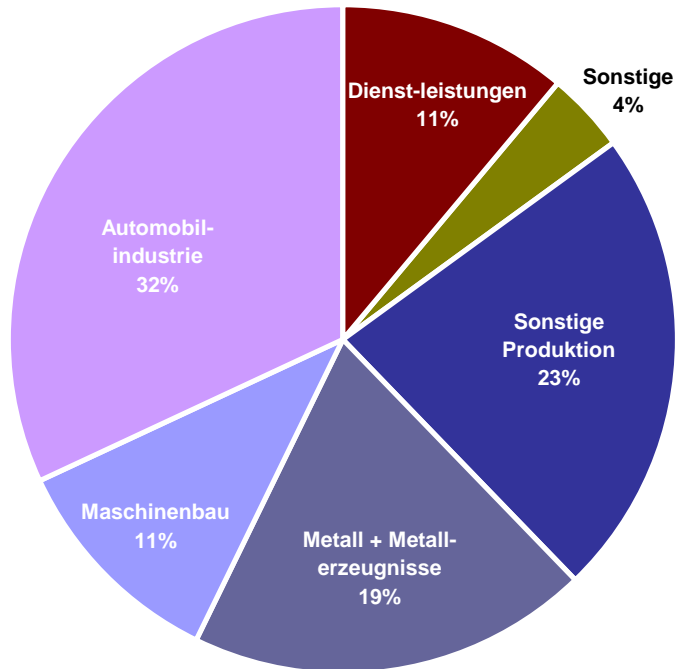
ABBILDUNG 2: Kurzarbeit im laufenden Konjunkturabschwung (angezeigte Kurzarbeit sowie Bestand in West- und Ostdeutschland, Anzahl Personen)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Durch die Berichterstattung in den Medien kann der Eindruck entstehen, dass Kurzarbeit vornehmlich in industriellen Großbetrieben eingesetzt wird. Die verfügbaren Daten zur Kurzarbeit bestätigen dies aber nur teilweise. Angaben aus dem IAB-Betriebspanel 2003 - dem letzten Zeitpunkt, zu dem das Instrument konjunkturbedingt relativ stark genutzt wurde - belegen die Dominanz des sekundären Sektors: etwa sechzig Prozent aller Kurzarbeiter waren dem verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen, während nur ca. zwanzig Prozent in Dienstleistungsberufen beschäftigt waren (Deeke 2005). Dieses Muster ist auch im gegenwärtigen Konjunkturabschwung zu beobachten. Abbildung 3 zeigt, dass fast die gesamte im Dezember 2008 angezeigte Kurzarbeit auf das produzierende Gewerbe und insbesondere auf die Automobilindustrie und deren Zulieferbetriebe entfällt. Nur etwa ein Zehntel der betroffenen Arbeitnehmer stammt aus dem Dienstleistungsbereich. Die Einschätzung des Kurzarbeitergeldes als ein hauptsächlich auf die Industrie zugeschnittenes Instrument kann also bestätigt werden. Tabelle 1 zeigt darüber hinaus, dass derzeit 72 Prozent der Anzeigen von Kurzarbeit auf das verarbeitende Gewerbe entfallen, dort aber nur 25 Prozent der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen tätig sind. Nur das Baugewerbe ist mit 5,5 Prozent der Beschäftigten, aber knapp 13 Prozent der Kurzarbeiter ebenfalls überproportional vertreten. Alle anderen Branchen, insbesondere der Dienstleistungssektor, greifen nur in geringem Maß auf Kurzarbeit zurück. Somit bedeutet die Kurzarbeit im verarbeitenden Gewerbe (und im Bausektor) eine erhebliche Transferleistung bzw. Quersubventionierung durch die Beitragszahler, d.h. Arbeitgeber und Arbeitnehmer der anderen Wirtschaftszweige.

ABBILDUNG 3: In Anzeigen genannte Personen nach Wirtschaftsbereichen, Dezember 2008 (ohne Saison- und Transferkurzarbeit, vorläufige Daten)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 1: Kurzarbeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

	Anzeigen über Kurzarbeit, genannte Personen (November 2008 – Februar 2009)		Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Dezember 2008)	
	Absolut	in Prozent	Absolut	in Prozent
Agrarwirtschaft/Bergbau	3.964	0,2%	384.500	1,4%
Verarbeitendes Gewerbe	1.225.851	72,3%	6.846.900	24,8%
Wasser- und Elektrizitätsversorgung	5.890	0,4%	264.600	1,0%
Baugewerbe	214.761	12,7%	1.502.700	5,5%
Handel und Instandhaltung	58.955	3,5%	4.059.700	14,7%
Gastgewerbe	3.503	0,2%	775.100	2,8%
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	530	0,0%	981.800	3,6%
Öffentliche Verwaltung	3.020	0,2%	1.679.600	6,1%
Erziehung und Unterricht	11.744	0,7%	1.054.500	3,8%
Gesundheits- und Sozialwesen	2.247	0,1%	3.339.000	12,1%
Sonstige Dienstleistungen	153.767	9,1%	6.655.100	24,1%
Keine Angabe	11.214	0,7%	34.300	0,1%
Insgesamt	1.695.446	100%	27.577.800	100%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Eine zweite Variable ist die Betriebsgröße. Hier zeigt sich, dass Kurzarbeit keinesfalls auf Großunternehmen beschränkt ist. Zwar ist ihr Anteil in Betrieben mit mehr als fünfhundert Mitarbeitern am höchsten (2003 lag er bei über fünf Prozent), etwa drei Viertel der gesamten Kurzarbeit findet aber in Betrieben mit 20 Beschäftigten oder weniger statt (Deeke 2005). Auch wenn Großbetriebe damit im Vergleich zu ihrer relativen Bedeutung überproportional vertreten sind, entfällt ein nennenswerter Anteil auf kleine und mittlere Betriebe.

Im durchschnittlichen, vom Kurzarbeitergeld gedeckten Arbeitszeitausfall lässt sich noch kein Anzeichen der Krise erkennen. Im September 2008 betrug er 49 Prozent, während er im September 2007 noch bei 55 Prozent lag. Im Dezember 2008 sank er sogar auf 36,5 Prozent, womit in Vollzeitäquivalenten zu diesem Zeitpunkt nur etwa 100.000 Personen von Kurzarbeit betroffen waren. Es ist also davon auszugehen, dass vollständige Arbeitszeitausfälle momentan eher selten vorkommen – auch ist es naheliegend, dass mit dem erleichterten Zugang zur Kurzarbeit gewisse Mitnahmeeffekte verbunden sind. Dafür könnte der in der Krise sogar rückläufige durchschnittliche Arbeitsausfall sprechen.

Bei den Ausgaben für das Kurzarbeitergeld war im Jahr 2008 noch keine erhebliche Verschärfung erkennbar. Im abgelaufenen Jahr wurden nach Angaben der BA 110 Mio. EUR für konjunkturelles Kurzarbeitergeld ausgegeben, 287 Mio. EUR für alle Formen der Kurzarbeit zusammen. Dies war nur wenig mehr als 2007 (239 Mio. EUR). Auf Grund der Reformen und der anhaltend negativen

Konjunkturaussichten werden die Kosten in den kommenden Monaten stark steigen. Die Bundesagentur für Arbeit hat angekündigt, dass sie die Mittel für Kurzarbeit im Jahr 2009 von den ursprünglich veranschlagten 300 Mio. EUR auf 2,1 Mrd. EUR aufstocken wird. Zusätzlich fallen jährlich weitere ca. 400 Mio. EUR für Qualifizierungsmaßnahmen an.

Kurzarbeit als Stabilisator in der Konjunkturkrise sinnvoll

Der deutsche Arbeitsmarkt zeichnet sich - ähnlich wie in Frankreich und anderen kontinental-europäischen Ländern - durch eine hohe Regulierungsintensität aus. Einschränkungen für Unternehmen bei der Anpassung an wirtschaftliche Veränderungen sind daher stärker ausgeprägt als in den flexiblen angelsächsischen Systemen. Kollektiv ausgehandelte und zunehmend auch gesetzlich festgelegte Mindestlöhne verhindern die Anpassungen des Lohnes nach unten. Zudem können vor dem Hintergrund eines vergleichsweise strikten Kündigungsschutzes Entlassungen nur bedingt eingesetzt werden, um den Personalbestand an die Auftragslage anzugleichen. Diese Regelungen ermöglichen es der deutschen Exportwirtschaft, in technologisch anspruchsvollen Industrien einen Wettbewerbsvorteil zu behaupten. Denn erst die institutionelle Absicherung von langfristigen Beschäftigungsverhältnissen schafft Anreize, in die spezifische Ausbildung von Arbeitskräften zu investieren, die für die deutsche Qualitätsproduktion notwendig ist.

Auf Grund der institutionellen Hürden auf dem Arbeitsmarkt stellen Maßnahmen der betriebsinternen Flexibilität eine wichtige Ressource für deutsche Unternehmen dar, um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Dazu zählen vor allem flexible Arbeitszeit- und Entlohnungsmodelle. In den letzten Jahren hat die Verbreitung von langfristig angelegten Arbeitszeitkonten sowie Öffnungsklauseln bei Löhnen und Arbeitszeiten stark zugenommen, was den Unternehmen zunehmend erlaubt, Produktionsspitzen und Auftragseinbußen zu kompensieren. Zudem können im Rahmen von betrieblichen Bündnissen Anpassung der Arbeitsstunden an die Auftragslage ausgehandelt werden. Je nach dem, inwieweit dies mit einer Veränderung der Löhne verbunden ist, lässt sich eine erhebliche Flexibilisierung der Entlohnung erreichen.

Insgesamt verfügen deutsche Unternehmen durch ihre interne Flexibilität also über einige Instrumente, die als funktionales Äquivalent zu Massenentlassungen dienen. Das Kurzarbeitergeld kann als arbeitsmarktpolitische Unterstützung solcher Strategien interpretiert werden. Wenn Arbeitszeitkonten und der Urlaub der Arbeitnehmer aufgebraucht sind (was ja prinzipiell Voraussetzung für die Beantragung von Kurzarbeit ist), bildet Kurzarbeit als zweite Stufe eine zusätzliche Möglichkeit, Entlassungen zu verhindern. Der Vorteil von Kurzarbeit liegt also in seiner stabilisierenden Wirkung für einzelne Unternehmen und das deutsche Produktionsmodell insgesamt. Für Arbeitgeber reduzieren sich Kosten für Ent-

lassungen und Wiedereinstellungen, für Arbeitnehmer ergibt sich eine Glättung des Einkommens auch bei teilweisem Arbeitsausfall, und die Arbeitslosenversicherung profitiert solange, wie Entlassungen vermieden und für einen Teil der Arbeitszeit noch Löhne und Sozialbeiträge gezahlt werden. Betriebsräte und Gewerkschaften tragen das Instrument der Kurzarbeit in der Regel mit, da sie dazu beiträgt, die Stammebelegschaften stabil zu halten und Entlassungen zu verhindern. In der Regel ist Kurzarbeit auch nur von überschaubarer Dauer und mit begrenzten Einkommenseinbußen verbunden. Erst wenn nach einigen Monaten Kurzarbeit keine Verbesserung der Geschäftslage erwartet werden kann, werden Arbeitgeber betriebliche Umstrukturierungen einleiten, die auch Entlassungen und die Nutzung von Transferleistungen umfassen.

Das Kurzarbeitergeld kann weitere sozialpolitische Funktionen übernehmen, wenn die freie Zeit zur Qualifikation der Arbeitskräfte genutzt wird. So wird die Beschäftigungsfähigkeit und damit letztlich die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit erhöht. Insbesondere den ansonsten wenig geschützten Zeitarbeitern, die in der jüngsten Reform zu Anspruchsberechtigten gemacht wurden, bietet das Instrument Einkommenssicherheit für Phasen zwischen Überlassungen, wenngleich die Anforderungen an den Bezug des Kurzarbeitergeldes für Zeitarbeiter in der Praxis als schwer handhabbar angesehen werden. Um Kurzarbeitergeld für einen Zeitarbeiter zu beantragen, muss über einen Zeitraum von drei bis sechs Monaten ein vollständiger Arbeitsausfall glaubhaft prognostiziert werden (also nicht nur ein teilweiser wie bei regulär Beschäftigten). So müssen Zeitarbeitsunternehmen nachweisen, dass auch in alternativen Branchen keine Einsatzmöglichkeiten bestehen und gegebenenfalls zumutbare Umschulungen in Kauf nehmen.

Klare Begrenzung der Kurzarbeit erforderlich

Das Kurzarbeitergeld muss aber auch kritisch gesehen werden. Die konservierende Wirkung auf die Beschäftigungsstruktur hemmt tendenziell den strukturellen Wandel der Wirtschaft, insbesondere, wenn Kurzarbeit über einen längeren Zeitraum gewährt wird, es zu einem vollständigen Ausfall der Arbeit kommt („Kurzarbeit null“) und eher strukturelle als konjunkturelle Faktoren zum Tragen kommen. Die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes auf 18 Monate kann diese Tendenz verstärken. Sie setzt damit ein fragwürdiges Signal: zwar werden die meisten Arbeitgeber diesen Zeitraum nicht voll ausschöpfen, es besteht gleichwohl die Gefahr, dass Beschäftigung künstlich in strukturell schrumpfenden Sektoren erhalten wird, anstatt sie in eine produktivere Verwendung zu verlagern. Statt längerem Bezug von Kurzarbeitergeld und ggf. Arbeitslosengeld I sollte das Augenmerk auf eine rasche Vermittlung auf zukunftssträchtige Arbeitsplätze gelegt werden. Hierzu soll auch das Transferkurzarbeitergeld beitragen, das auf die Wiedereingliederung in Beschäftigung ausgerichtet ist, jedoch bislang diese positiven Wirkungen nicht systematisch gezeigt hat. Eine langfristige, eher passive

Nutzung von Kurzarbeit und Transferleistungen kann so zu einer Art Brücke in den Vorruhestand werden. Eine Verlängerung der Kurzarbeit von 18 auf 24 Monate ist also weder erforderlich noch sinnvoll, da ohnehin vorhandene Fehlanreize noch verstärkt werden.

Außerdem ist zu befürchten, dass von der jüngsten Reform zur Finanzierung von Kurzarbeit weitere problematische Anreize ausgehen. So könnte die vollständige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge Unternehmen dazu bewegen, aus Kostengründen günstige, aber wenig sinnvolle Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten. Derzeit ist nicht bekannt, welche Art von Qualifizierung durchgeführt wird und inwieweit das für die innerbetriebliche Weiterentwicklung oder die Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt hilfreich ist. Auch sind angesichts der unter dem Eindruck der Krise erleichterten Zugangsbedingungen Mitnahmeeffekte zu erwarten, etwa aufgrund der Tatsache, dass der Nachweis eines vorübergehenden, wirtschaftlich bedingten und nicht anders abzufedernden Arbeitsausfalls derzeit nicht im Detail geführt werden muss. Insgesamt haben die Reformen mit der Verlängerung der Bezugsdauer und den Entlastungen von Unternehmen die Kosten für das Instrument deutlich erhöht. Eine länger anhaltende Krise mit Massenentlassungen stellt daher ein erhebliches Risiko für das finanzielle Gleichgewicht der Arbeitslosenversicherung dar, weil praktisch ein „doppeltes“ Arbeitslosengeld mit einer Gesamtdauer von bis zu zweieinhalb Jahren bei jüngeren oder dreieinhalb Jahren bei Älteren geleistet werden müsste.

Weiterhin ist zu beachten, dass Kurzarbeit faktisch nur einer bestimmten Gruppe von Arbeitnehmern bzw. Unternehmen zugute kommt. Der deutsche Arbeitsmarkt ist von einer starken Spaltung in ein „Normalarbeitsverhältnis“ einerseits und verschiedene atypische Beschäftigungsverhältnisse andererseits geprägt. Kurzarbeit wird typischerweise von sozialversicherten Industriearbeitern, die der erstgenannten, privilegierten Gruppe zuzuordnen sind, in Anspruch genommen. Das Kurzarbeitergeld sichert somit hauptsächlich bereits gut geschützte „Insider“ ab. Auf Grund der Tatsache, dass das Kurzarbeitergeld von allen Beitragszahlern in der Arbeitslosenversicherung finanziert, aber nur von wenigen Branchen in Anspruch genommen wird, bedeutet die Kurzarbeit einen erheblichen Transfer aus dem Dienstleistungssektor in das produzierende Gewerbe. Dieser Umverteilungsaspekt wirft normative Fragen im Zusammenhang mit dem Instrument auf, die in der öffentlichen Debatte momentan wenig Beachtung finden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kurzarbeit in der Krise ihre Berechtigung hat. Insbesondere vor dem Hintergrund der schlechten Prognosen für 2010 und dem möglichen Eskalieren der Krise kann zwar eine generelle Verlängerung auf 24 Monate erwogen werden. Es darf aber nicht vergessen werden, dass es sich grundsätzlich um eine Erhaltungssubvention handelt, die ordnungspolitisch problematisch ist, wenn sie über einen längeren Zeitraum gewährt wird. Vor allem darf das politische Ziel, die registrierte Arbeitslosigkeit im Wahljahr gering zu halten, nicht dazu verführen, mithilfe der Kurzarbeit den Unternehmen und ihre Mitarbeiter zu signalisieren, dass auf mittlere Sicht unumgängliche

strukturelle Anpassungen vermeidbar seien. Gleichzeitig muss aber auch davon Abstand genommen werden, das Arbeitslosengeld I generell auch für Jüngere auf 24 Monate zu verlängern - denn je länger diese Leistung gewährt wird, umso mehr ist mit einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Nach mehr als einem Jahr Arbeitslosigkeit wird die Aufnahme einer anderen Arbeit deutlich schwerer. Deshalb ist eine Kombination von maximal zwei Jahren Kurzarbeit und zwei Jahren Arbeitslosengeld I einer weiteren Erwerbstätigkeit nicht zuträglich. Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld müssen dabei als zusammenhängende System gesehen werden, die kurzfristige Einkommensrisiken aufgrund von Arbeitsausfall abfedern, aber auch aufgrund ihrer klaren Befristung möglichst rasch wieder zur Aufnahme der Arbeit im bisherigen Betrieb oder anderswo beitragen sollen. Die verlängerte Bezugsdauer von 18 oder gar 24 Monaten darf daher kein Dauerzustand sein und muss mit einem verbindlichen Zeitplan für die erneute Verkürzung der Bezugsdauer verbunden werden. Über die gegenwärtige Krise hinaus ist eine Rückkehr zur ursprünglichen Begrenzung auf höchstens sechs Monate sinnvoll.

Literatur

Deeke, Axel (2005): Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003. IAB Forschungsbericht 12/2005. Nürnberg: IAB.

Eichhorst, Werner/Marx, Paul (2009): Le chômage partiel, amortisateur social de la crise? Regards sur l'Economie Allemande, No. 90, Mars 2009, 23-30.

Schneider, Hilmar et al. (2007): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bonn: IZA, DIW, infas.