

Werner Eichhorst, Paul Marx*

Kurzarbeit – Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?

Zur Überwindung der aktuellen Krise wird nicht nur in Deutschland das Instrument der Kurzarbeit verwendet. Es ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern jedoch sehr großzügig gestaltet und wurde kürzlich sogar noch ausgeweitet. Damit besteht die Gefahr, dass nicht nur – wie beabsichtigt – bei einem vorübergehenden Arbeitsausfall Entlassungen verhindert werden, sondern notwendige strukturelle Anpassungen verzögert werden. Wie ist die Ausgestaltung der deutschen Kurzarbeit zu bewerten?

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. Neben diesen positiven Effekten sind mit den beschlossenen Veränderungen aber auch Fehlanreize verbunden. Kurzarbeit, vor allem bei längerer Dauer, bedeutet nicht zuletzt eine starke Subventionierung von Branchen mit erheblichem strukturellem Anpassungsbedarf durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer anderer, ökonomisch erfolgreicher Wirtschaftszweige. Die Kurzarbeit hat in der Krise also ihre Berechtigung – das Instrument darf jedoch nicht überstrapaziert und weiter ausgedehnt werden, wie es durch die jüngste Verlängerung von 18 auf 24 Monate geschehen ist. Das politische Ziel, die registrierte Arbeitslosigkeit im Wahljahr gering zu halten, darf nicht dazu verführen, mithilfe der Kurzarbeit Unternehmen und ihren Mitarbeitern zu signalisieren, dass notwendige betriebliche Anpassungen und Arbeitsplatzwechsel vermieden werden könnten.

Kurzarbeit in Deutschland

Kurzarbeit ist nicht nur in Deutschland ein beliebtes arbeitsmarktpolitisches Instrument gegen die aktuelle Krise. In vielen anderen Ländern existieren ähnliche Maßnahmen, die zurzeit verstärkt genutzt werden. In Deutschland ist Kurzarbeit allerdings relativ großzügig ausgestaltet. Bemerkenswerterweise wird sie – im Gegensatz etwa zu Frankreich – auch nicht als „Teil-

arbeitslosigkeit“ 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.

Konjunkturelles Kurzarbeitergeld

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 Verdienstaufgang 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 10% 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

Dr. Werner Eichhorst, 40, ist stellvertretender Direktor am Institut zur Zukunft der Arbeit, IZA, in Bonn; Paul Marx, 26, Dipl.-Politologe, ist dort als Doktorand tätig.

* Erweiterte und aktualisierte Fassung von W. Eichhorst, P. Marx: Le chômage partiel, ammortisateur social de la crise?, in: Regards sur l'Economie Allemande, H. 90, S. 23-30.

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% des pauschalierten Nettoarbeitsentgelts bei Arbeitnehmern ohne Kinder, sonst 67%). 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 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 10%. Es muss also nicht mindestens ein Drittel der Beschäftigten betroffen sein, auch die Unvermeidbarkeit 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. Zum 1. Januar 2009 wurde die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld auf 18 Monate verlängert. 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 (Zweiterarbeitsverhältnis). 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 Zweitarbeitsverhältnis erhöht das Entgelt des Arbeitnehmers, so dass dieser weniger Kurzarbeitergeld erhält.

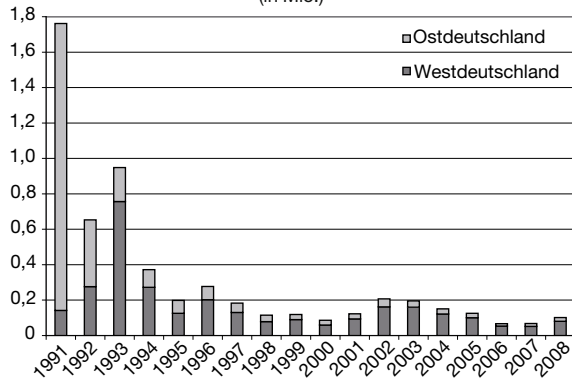
Nach den verhaltenen Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung – und wohl auch vor dem Hintergrund der bevorstehenden Bundestagswahl – hat sich die Regierung zu einer weiteren Ausdehnung der Kurzarbeit entschlossen. Demnach wird die Bezugsfrist auf bis zu 24 Monate verlängert. Zusätzlich übernimmt die Bundesagentur für Arbeit künftig nach sechs Monaten die vollen Sozialbeiträge – ohne die bislang geltende Bedingung einer Qualifizierungsmaßnahme.

Sonderformen der Kurzarbeit

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, die es 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 vorgesehen hatte.¹ Trotz der negativen Erfahrungen mit dem Instrument wird gegenwärtig der verstärkte Einsatz von Transfergesellschaften zur Verhinderung von Beschäftigungsabbau diskutiert.

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

Abbildung 1
Kurzarbeit in Deutschland seit Anfang der
neunziger Jahre
 (in Mio.)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

So soll das Transferkurzarbeitergeld ebenfalls auf 24 Monate ausgedehnt werden. Die Betriebe sollen die Möglichkeit erhalten, ihre Arbeitskräfte aus den Transfergesellschaften zurückzuholen, dies ist bislang nicht zulässig. Damit würde die zeitlich begrenzte Auslagerung von Beschäftigten auf Kosten der Arbeitslosenversicherung ermöglicht.

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 finanziert. 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.

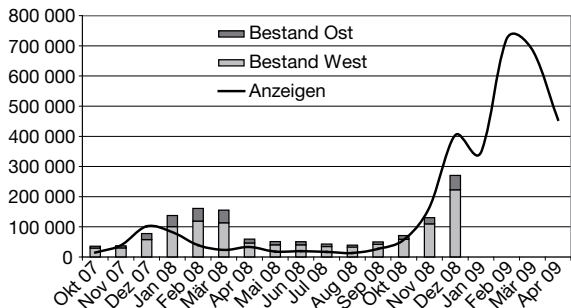
Renaissance der Kurzarbeit

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 68 000 zu schrumpfen.

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 (vgl. 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 2000 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 leicht, im April etwas stärker zurück. Der Bestand an Kurzarbeitern folgt mit leichter Verzögerung den Anzeigen: im Dezember 2008 waren rund 270 000 Kurzarbeiter zu verzeichnen, eine Verdoppelung gegenüber dem

Abbildung 2
Kurzarbeit im laufenden Konjunkturabschwung

(angezeigte Kurzarbeit sowie Bestand in West- und Ostdeutschland, in Mio. Personen)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

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. Nach vorläufigen Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit hat sich der Bestand an konjunkturellen Kurzarbeitern im April 2009 bereits auf ca. 1,4 Mio. erhöht und erreicht damit annähernd das Niveau nach der Wiedervereinigung. Der erleichterte Zugang hat also unter dem Eindruck der Konjunkturkrise zu einem massiven Anstieg der Kurzarbeiterzahlen geführt. Nach aktuellen Angaben der Bundesagentur für Arbeit liegt die durchschnittlich beantragte Dauer der Kurzarbeit zwischen sechs und acht Monaten.

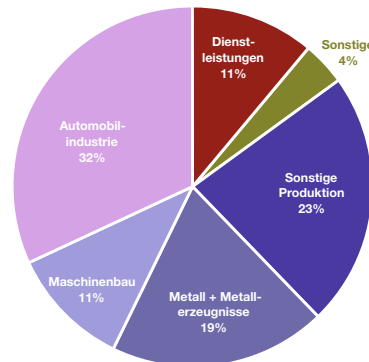
Sekundärer Sektor dominiert

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 60% aller Kurzarbeiter waren dem verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen, während nur ca. 20% in Dienstleistungsberufen beschäftigt waren.² 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

² Vgl. A. Deeke: Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003, IAB Forschungsbericht 12/2005, Nürnberg 2005.

Abbildung 3
In Anzeigen genannte Personen nach Wirtschaftsbereichen, Dezember 2008

(ohne Saison- und Transferkurzarbeit, vorläufige Daten)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Dienstleistungsbereich. Die Einschätzung des Kurzarbeitergeldes als ein hauptsächlich auf die Industrie zugeschnittenes Instrument kann also bestätigt werden. Die Tabelle zeigt darüber hinaus, dass derzeit 72% der Anzeigen von Kurzarbeit auf das verarbeitende Gewerbe entfallen, dort aber nur 25% der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen tätig sind. Nur das Baugewerbe ist mit 5,5% der Beschäftigten, aber knapp 13% 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.

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 500 Mitarbeitern am höchsten (2003 lag er bei über 5%), etwa drei Viertel der gesamten Kurzarbeit findet aber in Betrieben mit 20 Beschäftigten oder weniger statt.³ 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%, während er im September 2007 noch bei 55% lag. Im Dezember 2008 sank er sogar auf 36,5%, wo-

³ Ebenda.

Kurzarbeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

| | Anzeigen über Kurzarbeit (Nov. 2008 bis Feb. 2009) | | Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Dez. 2008) | |
|---|--|------|---|------|
| | absolut | in % | absolut | in % |
| Agrarwirtschaft/Bergbau | 3964 | 0,2 | 384 500 | 1,4 |
| Verarbeitendes Gewerbe | 1 225 851 | 72,3 | 6 846 900 | 24,8 |
| Wasser- und Elektrizitätsversorgung | 5890 | 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 | 3503 | 0,2 | 775 100 | 2,8 |
| Finanz- und Versicherungsdienstleistungen | 530 | 0,0 | 981 800 | 3,6 |
| Öffentliche Verwaltung | 3020 | 0,2 | 1 679 600 | 6,1 |
| Erziehung und Unterricht | 11 744 | 0,7 | 1 054 500 | 3,8 |
| Gesundheits- und Sozialwesen | 2247 | 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.

mit 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 nahe liegend, dass mit dem erleichterten Zugang zur Kurzarbeit gewisse Mitnahmeeffekte verbunden sind. Dafür könnte der in der Krise sogar rückläufige durchschnittliche Arbeitsausfall sprechen.

Spürbar ist die Verschärfung hingegen bei den Ausgaben für das Kurzarbeitergeld. 2008 wurden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 110 Mio. Euro für konjunkturelles Kurzarbeitergeld ausgegeben, 287 Mio. Euro für alle Formen der Kurzarbeit zusammen. Dies war nur wenig mehr als 2007 (239 Mio. Euro). Auf Grund der Reformen und der anhaltend negativen konjunkturellen Lage sind die Kosten in den vergangenen Monaten stark gestiegen. Allein im März lagen die Kosten bei 173 Mio. Euro. Die Bundesagentur für Arbeit hat angekündigt, dass sie die Mittel für Kurzarbeit für das gesamte Jahr 2009 von den ursprünglich veranschlagten 300 Mio. Euro auf 2,1 Mrd. Euro aufstocken wird. Zusätzlich fallen jährlich weitere ca. 400 Mio. Euro für Qualifizierungsmaßnahmen an. Allerdings sind in diesen Prognosen noch nicht die jüngsten Reformen enthalten. Durch die Verlängerung auf 24 Monate und die vollständige Übernahme der Sozialversicherungs-

beiträge – sowie die starke Nutzung des Instruments – könnten die Kosten erheblich steigen.

Kurzarbeit als Stabilisator in der Konjunkturkrise sinnvoll

Der deutsche Arbeitsmarkt zeichnet sich – ähnlich wie in 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 Anpassungen der Arbeitsstunden an die Auftragslage ausgehandelt werden. Je nachdem, 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 ihrer stabilisierenden Wirkung.

renden Wirkung für einzelne Unternehmen und das deutsche Produktionsmodell insgesamt. Für Arbeitgeber reduzieren sich die Kosten für Entlassungen 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 es dazu beiträgt, die Stammbeschaftungen 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 zuerst auf 18 und jetzt auf 24 Monate verstärkt diese Tendenz und setzt damit ein fragwürdiges Signal: zwar werden die meisten Ar-

beitgeber 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.

Die Ausdehnung der Kurzarbeit muss auch im Zusammenhang mit anderen sozialpolitischen Maßnahmen gesehen werden. Vor allem die erneut in die Diskussion eingebrachte Verlängerung der Altersteilzeit und die diskutierte Erhöhung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I zielen darauf ab, die Erwerbsbeteiligung – insbesondere von älteren Arbeitnehmern – zu senken. Diese teure, Passivität fördernde Arbeitsmarktpolitik kann nicht mehr als sinnvolle Stabilisierung gerechtfertigt werden. Ihre Folgen könnten die deutsche Wirtschaft nachhaltig belasten. Neben den Kosten, die über steigende Steuern und Sozialbeiträge an Konsumenten und Unternehmen weitergegeben werden müssen, ist auch zu befürchten, dass die Errungenschaften der Hartz-Reformen revidiert werden. Der gegenwärtige Politikansatz erinnert an die fehlgeschlagenen Versuche der 1970er Jahre, durch eine Verknappung des Arbeitsangebots Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Sollte die Ausrichtung an einer aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgegeben werden, hätte die aktuelle Krise eine nachhaltig negative Wirkung auf das institutionelle Arrangement des deutschen Arbeitsmarktes.

Rasche Vermittlung vorrangig

Statt längerem Bezug von Kurzarbeitergeld und gegebenenfalls 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. Die diskutierte Ausweitung des Instruments muss daher kritisch gesehen werden. Insgesamt besteht die Gefahr, dass eine langfristige, eher passive Nutzung von Kurzarbeit und Transferleistungen als Brücke in den Vorruhestand missbraucht wird. Die 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 Reform zur Finanzierung von Kurzarbeit weitere problematische Anreize ausgehen. So könnte in den ersten sechs Monaten 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 abzufedern- den 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 außergewöhnlichen wirtschaftlichen Lage ihre Berechtigung hat – im Verlauf der Krise ist jedoch eine Überstrapazierung des Instruments zu beobachten. Vor allem darf das politische Ziel, die registrierte Arbeitslosigkeit im Wahljahr gering zu halten, nicht dazu verführen, mithilfe der Kurzarbeit und anderer sozialpolitischer Maßnahmen den Unternehmen und ihren Mitarbeitern zu signalisieren, dass auf mittlere Sicht unumgängliche strukturelle Anpassungen vermeidbar seien.