

Stefan Sell

„Wo gehobelt wird, fallen auch Späne“

Zur Ambivalenz der Kurzarbeit als
arbeitsmarktpolitisches Instrument

Bibliografische Daten:

Sell, Stefan: „Wo gehobelt wird, fallen auch Späne“. Zur Ambivalenz der Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument (= Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 05-2009), Remagen, 2009

Prof. Dr. Stefan Sell

Professur für Volkswirtschaftslehre,
Sozialpolitik und Sozialwissenschaften

Fachhochschule Koblenz
Campus Remagen
Südallee 2
53424 Remagen

Internet: www.stefan-sell.de

1. „Wo gehobelt wird, fallen Späne“ – Zur Problematik der boomenden Kurzarbeit als zentrales arbeitsmarktpolitisches Instrument in der Krise

Derzeit erleben wir in Deutschland die bemerkenswerte **Renaissance**¹ eines „Klassikers“ unter den **arbeitsmarktpolitischen Instrumenten**: Die Inanspruchnahme der Kurzarbeit ist in den vergangenen Monaten gleichsam explodiert und verhindert bislang ein kräftiges Durchschlagen der Krise auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen.

Wir reden hier von einer echten „Erfolgsstory“, wenn man allein die Quantitäten betrachtet: Nach Schätzung² der Statistiker der Bundesagentur für Arbeit (BA) auf Basis von Abrechnungslisten und Anzeigen dürfte sich der Bestand an konjunkturellen Kurzarbeitern bis in den April 2009 auf **1,4 Millionen Menschen** erhöht haben - gegenüber der Zahl der Kurzarbeiter im Dezember 2008 wäre dies eine Versechsfachung. Seit Oktober haben etwa 80.000 Betriebe für fast 2,6 Mio. Arbeitnehmer Kurzarbeit angezeigt. Die Ausgabenplanung der BA kann hier schon nicht mehr Schritt halten: Im ursprünglichen Haushaltsentwurf aus dem Herbst 2008 wurden lediglich **300 Mio. Euro** für das Kurzarbeitergeld im Jahr 2009 angesetzt: Dem neuesten Finanzbericht für das 1. Quartal 2009 der BA kann man nunmehr folgende Information entnehmen: „*Erhöhung des Ansatzes für konjunkturelles Kurzarbeitergeld von 300 Mill. EUR auf 1,54 Mrd. EUR wegen der deutlichen Ausweitung der Zahl von Kurzarbeitern. Um in der Krise Entlassungen möglichst zu vermeiden, wurden im Gesetz zur Sicherung von Stabilität und Beschäftigung befristete Regelungen getroffen, die die Kurzarbeit durch erleichterte Fördervoraussetzungen für die Unternehmen wesentlich attraktiver gestalten.*“³ Aber auch diese Zahl ist bereits Makulatur, denn zwischenzeitlich rechnet die BA bereits mit Ausgaben in Höhe von **2,1 Mrd. Euro** für das laufende Jahr im Bereich des Kurzarbeitergeldes, wobei die aktuellen weiterreichenden Erleichterungen für die Inanspruchnahme dieses Instruments noch gar nicht eingerechnet sind, so dass relativ plausibel von einem **noch höheren Betrag** auszugehen ist. Allein dieser erste Blick auf die Inanspruchnahme des Instruments wie auch die Ausgabenentwicklung macht deutlich, dass es sich hierbei gegenwärtig um **das** zentrale arbeitsmarktpolitische Instrument handelt, mit dem man versucht, ein direktes Durchschlagen des konjunkturellen Einbruchs auf die betrieblichen Belegschaften – zumindest für eine Zeit lang – abzublocken.

Wir haben es hier gleichsam mit einem „**Wettmodell**“ auf einen nur temporären Einbruch der Konjunktur zu tun, den es zu überbrücken gilt, in der Hoffnung, dass mit einem irgendwann wieder beginnenden Aufschwung die gleiche Zahl (und die gleiche Qualität) an Beschäftigten in den Unternehmen gebraucht wird. In diesem Kontext macht die massive Nutzung der **Überbrückungsfunktion der Kurzarbeit** durchaus Sinn, vermeidet sie doch die mit Entlassungen (und später wieder notwendigen Einstellungen) verbundenen Kosten, sowohl auf der betrieblichen wie auch auf der volkswirtschaftlichen Ebene.

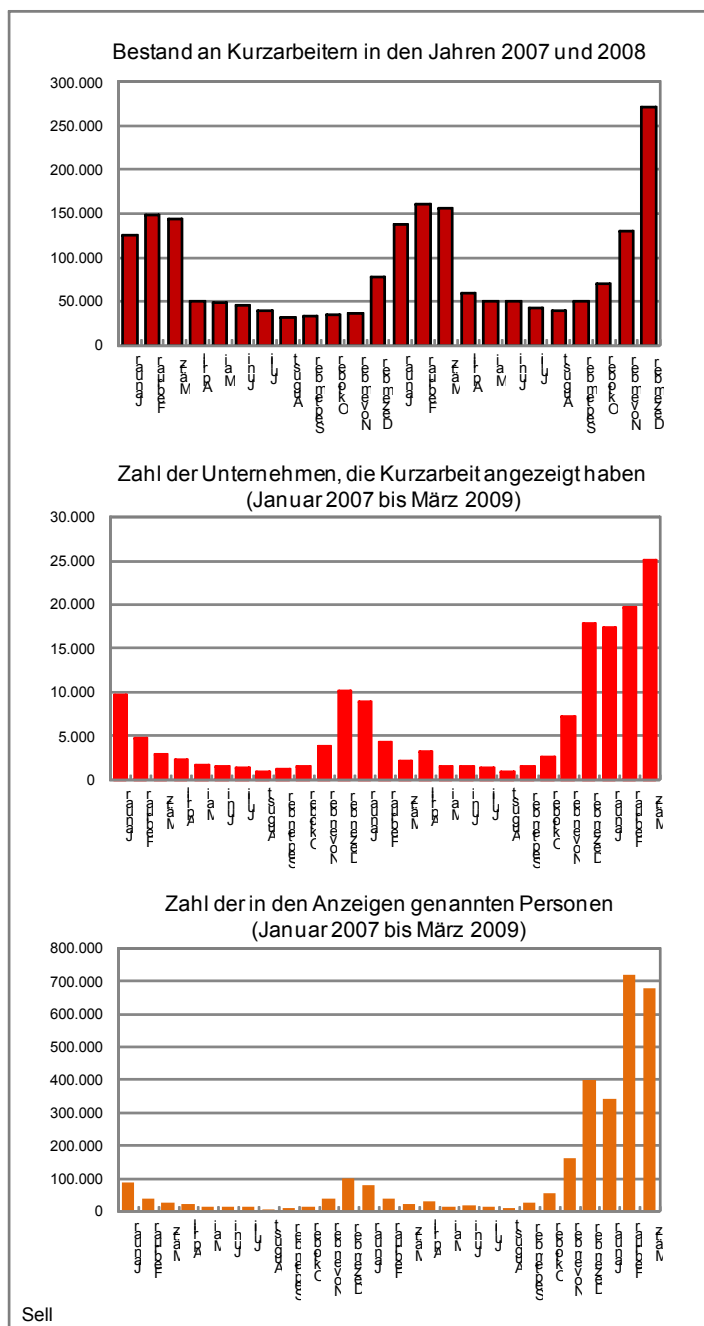
Damit keine Missverständnisse aufkommen – hier wird ausdrücklich die **volks- und betriebswirtschaftlich innovative Doppelfunktionalität der Kurzarbeit** gesehen und betont, die zudem die einzelnen Betroffenen zumindest eine Zeit lang vor dem Sturz in die formale Arbeitslosigkeit bewahrt. Insofern handelt es sich um ein wichtiges und sinnvolles Instrument der Arbeitsmarktpolitik zur Vermeidung von (offener) Arbeitslosigkeit mit der durchaus selten anzutreffenden Kombination, dass die Wirkungsvorzeichen positiv sind sowohl auf Seiten der Betriebe wie auch bei den betroffenen Arbeit-

1 „Renaissance“ deshalb, weil das Instrument der Kurzarbeit **Anfang der 1990er Jahre** in einer erheblichen Größenordnung zur Abfederung der arbeitsmarktlichen Folgen der Wiedervereinigung beigetragen hat: Zeitweise befanden sich **2 Millionen Personen**, das war damals rund **ein Viertel aller Erwerbstätigen der neuen Bundesländer**, in Kurzarbeit mit durchschnittlich über 50 % Arbeitsausfall. Vgl. zu den Erfahrungen in den neuen Bundesländern ausführlicher Völkel, B. (1997): Kurzarbeit in den neuen Bundesländern. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, S. 127-149.

2 Das Problem fehlender Daten am aktuellen Rand resultiert daraus, dass Zahlen zur tatsächlichen Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld erst jeweils zwei Monate nach Quartalsende vorliegen. Nach den jüngsten Angaben wurde im Dezember 2008 an 270.000 Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld gezahlt. Darunter waren 201.000 Arbeitnehmer, die Kurzarbeitergeld aus wirtschaftlichen Gründen nach § 170 SGB III erhielten.

3 BA: Quartalsbericht über die Finanzen. Erstes Quartal 2009, Nürnberg, März 2009, S. 7 f.

nehmern. Insofern kann es auch nicht überraschen, dass Politiker wie Arbeitgeber wie auch die Gewerkschaften ein massives *grundsätzliches* Interesse an der möglichst umfänglichen Inanspruchnahme dieses Instruments haben – wenn auch mit divergierenden Zielvorstellungen, die aber momentan unterbelichtet bleiben.



Zur Verdeutlichung der gegenwärtigen, die offene Arbeitslosigkeit reduzierende (bzw. diese verzögernde) Wirkung des Kurzarbeitergeldes: Ausgehend von der Annahme, dass die Kurzarbeit einen Arbeitsausfall in einer Größenordnung von durchschnittlich 30% abdeckt, ergibt sich ein Vollzeitäquivalent von mehr als 460.000 ansonsten arbeitslosen Menschen.⁴

Aber bekanntlich hat eine Medaille immer zwei Seiten - und um die gegenwärtig im Schatten der öffentlichen Aufmerksamkeit und Diskussion liegenden Seite soll es vor allem gehen.

Die Ausgangsthese des Beitrags lautet:

Je stärker die Inanspruchnahme des Instruments in Kombination bzw. durch eine sukzessive Vereinfachung der Leistungsvoraussetzungen, desto stärker werden auch die **Anreize** hinsichtlich einer „missbräuchlichen“ Inanspruchnahme, wobei der „Missbrauch“ hier weniger in einem reduziert rechtlichen Sinne gemeint ist, sondern sich vor allem auf die **Verfehlung der eigentlichen Funktionalität dieses Instruments** bezieht.

„*Wo gehobelt wird, fallen Späne*“ – mit diesem Wortspiel⁵ soll also auf ein grundsätzliches und nicht vollständig zu vermeidendes **Dilemma** hingewiesen

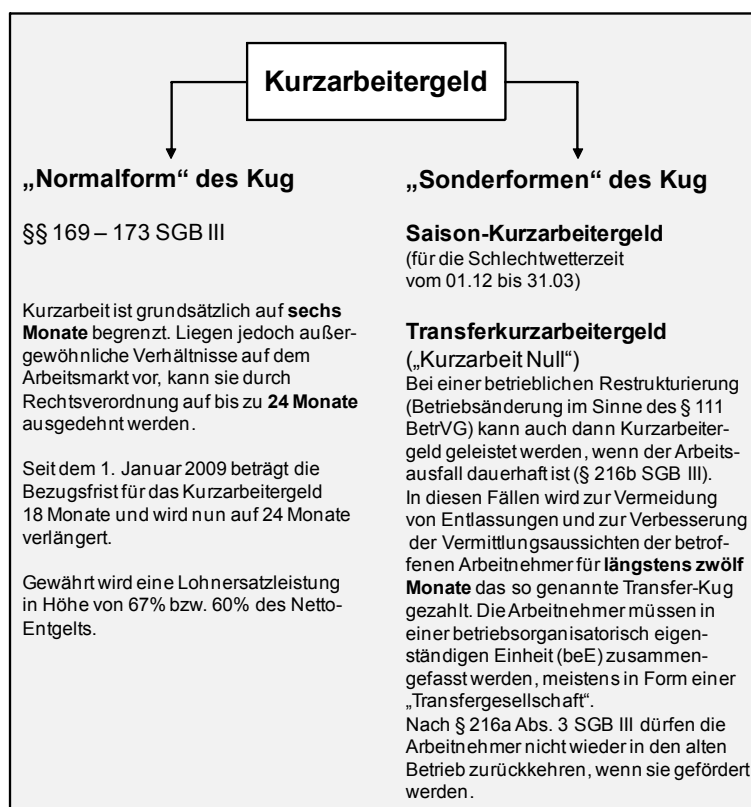
werden, das es zumindest zu benennen gilt und das darüber hinaus auch Auswirkungen haben sollte hinsichtlich der Ausgestaltung des Instrumentariums Kurzarbeit. Behauptet wird zum einen ein Trade-off oder Zielkonflikt zwischen der vereinfachten Inanspruchnahme des Instruments und einer damit einhergehenden Generierung von **Mitnahmeeffekten**, die zu einer **faktischen Sozialisierung betrieblicher Risiken auf Kosten der Beitragszahlergemeinschaft** führt.

4 Im aktuellen Arbeitsmarktbericht wird für die Kurzarbeiter im Dezember 2008 berichtet: Bei konjunktureller Kurzarbeit gab es einen Arbeitszeitausfall von durchschnittlich 32,7 Prozent.

5 Die Bedeutungen sprechen für sich: Wo gearbeitet wird, entstehen Schmutz und Unordnung. Entscheidungen und Handlungen bringen auch Nachteile. Oder: Wer etwas bewirken will, darf nicht zimperlich sein. Als befürwortendes Synonym findet man auch: Der Zweck heiligt die Mittel. Sehr anschaulich ist das französische Pendant: On ne peut pas faire une omelette sans casser des œufs.

Darüber hinaus – und das ist noch weitaus kritischer als reine Mitnahmeeffekte zu bewerten – weisen die aktuellen Forderungen aus ganz unterschiedlichen Lagern darauf hin, dass das Instrument Kurzarbeit in einem weit umfassenderen Sinne als bislang genutzt werden soll, um sich wenigstens partiell **von ansonsten anfallenden betrieblichen Kosten des Personalabbaus zu entledigen** bzw. einem Teil der Betroffenen einen **Übergang in den Vorruhe-stand** zu ermöglichen, auch dies über den Weg einer Sozialisierung der dabei anfallenden Kosten.

Die bereits analytisch gegebene Schwierigkeit einer Trennung der positiven Effekte einer vorübergehenden Stabilisierung der Beschäftigung in Unternehmen zur Überbrückung eines durch den krisenhaften Einbruch der Auftragslage bedingten temporären Arbeitsausfalls von der missbräuchlichen Inanspruchnahme durch Unternehmen, die darüber ganz normale betriebliche Auslastungsschwankungen auf Kosten der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung mitfinanzieren lassen, wird noch



verkompliziert angesichts der *scheinbaren* Interessenidentität von Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften, die alle für eine Ausweitung des Instruments der Kurzarbeit votieren und die auf den Königswegcharakter dieses Instruments zur Bewältigung der Arbeitsmarktkrise – die immer als eine nur vorübergehende konzeptualisiert wird – hinweisen. Wenn sich so unterschiedliche Gruppen weitgehend einig sind hinsichtlich der Bewertung eines Instruments – ist dann nicht die Kritik an einigen Deformationen bei der Umsetzung nicht irgendwie querulantisch? Vor diesem Hintergrund lohnt ein Blick auf die tatsächlichen bzw. wahrscheinlichen Ziele, die einzelne Akteure mit der Forderung nach einer Ausweitung des Instruments verbinden. Doch zuvor ein Blick auf

die Modifikationen, mit denen die Inanspruchnahme der Kurzarbeit in den vergangenen Monaten immer attraktiver gemacht wurde für die Unternehmen – liegt hier doch die Quelle für eine Nutzung durch Unternehmen, die bei anderen Zugangsvoraussetzungen verzichtet hätten, ohne die Mitarbeiter deswegen entlassen zu müssen. Es geht also um die Konfiguration, aus der heraus zunehmend auch Mitnahmeeffekte generiert werden.

2. Sinn und Grenzen der Kurzarbeit – Zur arbeitsmarktpolitischen Funktionalität des Kurzarbeitergeldes

Die Kurzarbeit ist mit Blick auf das Arbeitsverhältnis ein Ausnahmezustand mit reduzierter Regelarbeitszeit. Sie soll Unternehmen eine Möglichkeit eröffnen, bei schwieriger Wirtschaftslage Kündigungen zu vermeiden. Der durch die vollständige oder anteilige Nicht-Arbeit des Arbeitnehmers entste-

hende Verdienstaufschlag wird durch die Arbeitslosenversicherung über eine Lohnersatzleistung, deren Höhe dem Arbeitslosengeld I entspricht, zumindest anteilig ausgeglichen.⁶

Das Kurzarbeitergeld ist bei einem konjunkturellen Einbruch ein äußerst wirkkräftiges Instrument zur vorübergehenden Glättung eines Arbeitsausfalls. Insofern muss man es zu den präventiven, weil Arbeitslosigkeit vermeidenden Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik rechnen. Dies gilt allerdings nur für einen bestimmten Zeitraum. Vereinfacht gesagt: Das Instrument trägt für ein paar Monate, aber es muss Licht am Ende des Tunnels erkennbar sein und man muss berücksichtigen, dass der Normal-einsatz von Kurzarbeit für den Arbeitgeber mit Kosten verbunden ist, die den Anwendungsbereich logischerweise restringiert.

- Die Kosten für die Arbeitgeber resultieren vor allem – neben ggfs. tariflich oder durch Betriebsvereinbarungen geregelte Aufstockungsverpflichtungen – durch die für die mit der Zahlung von Kurzarbeitergeld verbundenen Ausfallzeiten zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge, die vom Arbeitgeber *im Normalfall* vollständig und allein zu tragen sind.

Als realistische Faustformel hat sich in der Vergangenheit ein Zeitraum von sechs bis maximal zwölf Monate herausgebildet, in dem die Inanspruchnahme von Kurzarbeit für die meisten Unternehmen Sinn macht und durchaus auch genutzt wird. Früher oder später aber stellt sich natürlich die Frage nach einer Anpassung der Belegschaften an die veränderten Realitäten der Branche bzw. der Gesamtwirtschaft.

Bilanzierend kann man sagen, dass die Kurzarbeit ein hervorragendes Instrument der Arbeitsmarktpolitik zur Überbrückung eines in der Regel auf maximal zwölf Monate limitierten Zeitraums darstellt, was nicht nur volks- sondern gerade auch betriebswirtschaftlich Sinn macht, natürlich vor allem dann, wenn es darüber gelingt, Fachkräfte mit einem hohen betriebsspezifischen Know-how halten zu können.

Aber – und das gilt es zu betonen – das Instrument trägt eben **nur für einen begrenzten Zeitraum**,⁷ es kann - im schlimmsten Fall - lediglich einen Aufschub vor einer letztendlich doch notwendigen Personalanpassung im Unternehmen gewähren, diese aber nicht ausschließen, wenn sich die Annahme einer eben nur temporären Stockung des Arbeitskräftebedarfs nicht erfüllt.

In diesem Zusammenhang macht das ursprüngliche Format der Kurzarbeit⁸ auch Sinn. Angesichts der offensichtlichen betriebswirtschaftlichen Vorteile, die ein Unternehmen aus der über Beitragsmittel subventionierten Kurzarbeit durch das Halten der Fachkräfte ziehen kann (und unter Annahme, dass

6 Die Hierarchie der Beschäftigungsverhältnisse spiegelt sich in einer entsprechenden Selektivität bei der Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Leistung Kurzarbeitergeld. Denn gerade die tariflich besonders gut abgesicherten Arbeitnehmer in den industriellen Kernbranchen der Metall- und Elektroindustrie mit einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad sind auch während des Bezugs der Lohnersatzleistung Kurzarbeitergeld (bislang) deutlich besser gestellt als die „Normal-Kurzarbeiter“, denn sie bekommen seitens des Arbeitgebers noch einen Zuschlag, der das Nettoeinkommen dann teilweise bis auf über 90% aufstockt. Diese – für die Arbeitgeber natürlich kostenträchtigen – Regelungen wurden in den letzten Wochen zunehmend unter Beschuss genommen. So gab es vor kurzem eine neue tarifvertragliche Regelung in Baden-Württemberg: „Die Metall-Tarifparteien in Baden-Württemberg haben sich auf einen Krisen-Tarifvertrag verständigt: Die Arbeitgeber können Zuschüsse für Kurzarbeiter verringern, und Arbeitnehmer können künftig vier statt zwei Jahre befristet beschäftigt werden. Diese Erleichterungen für Unternehmen gelten bis Dezember 2010 (...). Die Einigung bietet den Unternehmen eine zum Teil ‚deutliche Kostenentlastung‘, erklärte Südwestmetall-Chef Stefan Roell“ (Roth, E.: Weniger Geld für Kurzarbeiter, in: Frankfurter Rundschau, 16.04.2009). Viele andere Arbeitnehmer haben überhaupt keine betrieblichen oder gar tarifvertraglichen Aufstockungsregelungen und als dritte Gruppe müssen die Arbeitnehmer benannt werden, die vor allem in kleinbetrieblichen Strukturen arbeiten, wo unterdurchschnittlich oder gar nicht seitens der Arbeitgeber auf das Instrument der Kurzarbeit zurückgegriffen wird, so dass sie gar keine Chance auf Überbrückung temporärer Arbeitsausfälle innerhalb des bisherigen Beschäftigungsverhältnis haben, sondern gleich entlassen werden.

7 „Es ist gängige Praxis in vielen Unternehmen, nur sechs bis acht Monate kurz arbeiten zu lassen“, so auch die Einschätzung von Sabine Klinger, Wissenschaftlerin am IAB in Nürnberg (zit. nach SPIEGEL ONLINE, 20.04.2009).

8 Zu diesem ursprünglichen (mittlerweile aber stark veränderten) Format gehört nicht nur die Begrenzung der maximal möglichen Bezugsdauer auf sechs oder zwölf Monate und die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die Arbeitgeber, sondern auch die Voraussetzung, dass der (mindestens zehnprozentige) Arbeitsausfall mindestens ein Drittel der Belegschaft betreffen muss.

es sich eben nur um einen zeitlich begrenzten Ausfall handelt), ist eine Kostenbeteiligung der Unternehmen – hierbei vor allem über das Tragen der Sozialversicherungsbeiträge für die Ausfallzeit – angemessen und vertretbar. Würde man die Inanspruchnahme kostenlos für die Unternehmen ausgestalten, dann würden sich ganz zwangsläufig erhebliche Anreize ergeben, die Kurzarbeitsvorteile zumindest für einen Teil der Belegschaft mitzunehmen.

3. Alle sind sich einig (und doch auch wieder nicht) – Die Interessenskonstellation der Befürworter einer Ausweitung der Kurzarbeit

Die Konstellation hinsichtlich der Befürworter einer intensiven Nutzung der Kurzarbeit erscheint nur auf den ersten Blick eindeutig.

- Nachvollziehbar ist das Interesse der **Regierung** an einer intensiven Nutzung der Kurzarbeit, kann doch über diesen Weg ein Ansteigen der offenen registrierten Arbeitslosigkeit verhindert, zumindest aber eine ganze Zeit lang aufgeschoben werden. Bislang war man damit auch – gerade im internationalen Vergleich – sehr erfolgreich.⁹ Das grundsätzlich vorhandene Interesse wird aktuell sicherlich potenziert durch die anstehenden Wahlen, hierbei vor allem durch die bevorstehende Bundestagswahl im September 2009. „Normalerweise“ würden spätestens im Sommer viele Unternehmen zu Entlassungen greifen (müssen), wenn es denn bis dahin keinen erkennbaren Umschwung gibt, was mit einer gewissen Plausibilität leider zu erwarten ist. Insofern gibt es ein starkes Motiv, alles zu tun, um ein nach außen sichtbares Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu verhindern, wenigstens bis zum Wahltag.¹⁰
- Das Interesse der **Arbeitgeber** ist notwendiger- und verständlicherweise ein primär betriebliches im engeren Sinne: Angesichts der Erwartungsunsicherheiten, was den weiteren Verlauf der konjunkturellen Entwicklung betrifft, scheuen viele Arbeitgeber die schnelle Trennung von einem Teil ihrer Belegschaften, da sie befürchten, bei einer wieder anziehenden Entwicklung nicht mehr oder nur mit einem dann hohen Aufwand auf entsprechende Fachkräfte zurückgreifen zu können. Aber innerhalb dieses Kontextes sind die Arbeitgeber natürlich daran interessiert, die Inanspruchnahme des Instruments Kurzarbeit so günstig wie nur irgendwie möglich auszugestalten und die eigene Kostenbeteiligung zu minimieren. Auf der Ebene der **Arbeitgeber- und Unternehmensverbände** kommt zusätzlich hinzu, dass man ein Interesse daran hat, über das Institut der Kurzarbeit und weiterführend der Transfergesellschaften eine generelle Sozialisierung der Personalanpassungskosten der Wirtschaft realisieren zu können – und dafür betreibt man auch eine intensive Lobbyarbeit.
- Für die **Gewerkschaften** gibt es zum einen natürlich das Interesse, so viele Arbeitnehmer wie nur möglich in den Betrieben zu halten, um die Krise zu überbrücken und Entlassungen zu vermeiden. Darüber hinaus scheint sich aber auch erneut das Interesse an einer Fortführung der eigentlich auslaufenden Vorruhestandsregelung über die Altersteilzeit auszuprägen und man kann sich hier

9 So liegen beispielsweise die Arbeitslosenquoten in den USA oder Großbritannien, die bislang immer als Modellländer für flexibilisierte Arbeitsmärkte vorgeführt wurden, mittlerweile über der bundesdeutschen Quote, da es z.B. derart ausgebaute Auffangmechanismen wie die Kurzarbeit in diesen Ländern nicht gibt, bzw. nicht in dem bei uns anzutreffenden Umfang, so dass die Krise unmittelbar auf den Arbeitsmarkt durchschlägt. Das ist eben die Kehrseite der vielzitierten Flexibilität der angelsächsischen Arbeitsmärkte.

10 In den gleichen Kontext einzuordnen wäre die hektische Dementitis, die Berichte über eine angeblich im kommenden Jahr bevorstehende auch nominale Rentenkürzung aufgrund der Mechanik der Rentenformel bei der Regierung und den sie tragenden Parteien ausgelöst hat. Der Bundesarbeitsminister Scholz (SPD) sah sich gar genötigt, eine öffentliche „Ehrenerklärung“ abzugeben, dass es zu diesem Schritt auf keinen Fall kommen werde, geht es aktuell doch um eine mit mehr als 20 Millionen Menschen besetzte Wählergruppe, die sich zudem auch noch durch eine über dem Durchschnitt liegende Wahlbeteiligung auszeichnet. Insofern verhalten sich die Politiker durchaus rational. Unabhängig davon treibt mit Blick auf den behaupteten Ausschluss einer Rentenkürzung die begriffliche Unschärfe fröhlich ihr Unwesen, denn die in den zurückliegenden Jahren mehrfach verordneten „Nullrunden“ für die Rentner waren ja bereits bei Berücksichtigung der normalen Preissteigerungsraten nichts anderes als faktische Rentenkürzungen hinsichtlich der Realwerte der ausgezahlten Renten.

eine Nutzung der Kurzarbeit – vor allem über das zweijährige Zwischenparken in „Transfergesellschaften“ in Verbindung mit einer Inanspruchnahme einer daran anschließenden über einjährigen Arbeitslosengeld I-Phase - vorstellen.¹¹ Die **SPD** hat sich hier in ihrem Wahlprogramm unterstützend an die Seite der Gewerkschaften gestellt, denn in dem arbeitsmarktpolitischen Teil des Programms haben die Sozialdemokraten die Absicht verankert, bei einem Wahlsieg den 20-prozentigen Zuschuss der Bundesagentur für Arbeit zur Altersteilzeit bis 2015 zu verlängern.

Aber bereits anhand des letzten Punktes lassen sich **erhebliche Divergenzen** zwischen den drei großen Akteuren aufzeigen, hierbei vor allem zwischen den Arbeitgebern und den Gewerkschaften, denn die Wirtschaft und die Arbeitgeberverbände – namentlich der BDA-Vorsitzende Hundt – laufen Sturm gegen die Überlegung einer Reanimation der (eigentlich) Ende 2009 auslaufenden Altersteilzeitregelung.¹² Die Wirtschaftsakteure betreiben hingegen eine gezielte *Strategie der Verbilligung der Inanspruchnahme von Kurzarbeit für die Unternehmen*, auch wenn dies weitere Mitnahme- und Missbrauchseffekte induzieren könnte.

4. Auf der „Rutschbahn nach unten“ – Attraktivitätssteigerungen des Instruments Kurzarbeit und parallele Erhöhung der Gefahr bzw. Wahrscheinlichkeit von Mitnahme- und Missbrauchseffekten

Bis in das vergangene Jahr, als die Welt noch in Ordnung war, bewegte sich auch die Ausgestaltung der Kurzarbeit in einem grundsätzlich sinnvollen Rahmen mit Blick auf die Begrenzung der Bezugsdauer, der Kostenbeteiligung der Unternehmen und der sonstigen betrieblichen Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme wie der Drittelregelung. Seitdem werden die Regularien quasi in monatlichen Schritten immer weiter gelockert, um die Betriebe zur Nutzung anzuregen. Die wichtigsten Änderungen wurden mit dem „**Konjunkturpaket II**“ im **Januar 2009** beschlossen.¹³ Die Bezugsdauermöglichkeit wurde auf **18 Monate** verlängert und die Arbeitgeber wurden **zur Hälfte** bei den von ihnen zu tragenden Sozialversicherungsbeiträgen **entlastet**, die nunmehr die BA übernehmen muss.

Wenn während der Kurzarbeit **Qualifizierungsmaßnahmen** durchgeführt werden, dann übernimmt die Bundesagentur für Arbeit die gesamten Sozialversicherungsbeiträge für den Arbeitgeber und zudem einen Großteil der Maßnahmekosten. Damit soll ein Anreiz gesetzt werden, die „freie“ Zeit für eine qualifikatorische Anpassung der Mitarbeiter zu nutzen – und angesichts des Qualifizierungsbedarfs macht das ja (theoretisch) durchaus auch Sinn.¹⁴ In der Realität allerdings ist die Qualifizierung

11 Hier wird wieder die alte Präferenz deutscher Gewerkschaftsfunktionäre für eine Arbeitsangebotsverknappungsstrategie zum Leben erweckt – obgleich doch alle Befunde aus der international vergleichenden Forschung zeigen, dass die mechanistische Vorstellung – die älteren raus, damit die jüngeren bleiben können – nicht aufgeht, sondern ganz im Gegenteil eine hohe Beschäftigungsquote bei den älteren Arbeitnehmern korreliert mit einer niedrigeren Arbeitslosigkeit.

12 „Die Verlängerung der Subvention für Altersteilzeit ist angesichts der Demographie völlig falsch. Diese faktische Frühverrentung passt überhaupt nicht mehr in eine Zeit, wo wir länger leben und daher länger arbeiten müssen“, sagte der stellvertretende Hauptgeschäftsführer des DIHK, Achim Dercks, dem Handelsblatt. Er warf der SPD vor, mit der neuerlichen Förderung der Frühverrentung vor allem kleine und mittlere Betriebe zu belasten. Denn sie könnten die Altersteilzeit aus Kostengründen nicht nutzen, müssten aber am Ende über steigende Arbeitslosenbeiträge die Altersteilzeit der großen Konzerne finanzieren. „Wir wollen keine neue Vorruhestandsprogramme,“ sagte auch Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt dem Handelsblatt“ (Handelsblatt, 19.04.2009).

13 Das Konjunkturprogramm „Entschlossen in der Krise, stark für den nächsten Aufschwung – Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“, kürzer auch Konjunkturpaket II, schließt sich an das frühere Konjunkturpaket vom November 2008 an. Es sieht verschiedene konjunkturpolitische Maßnahmen vor, um die unter anderem durch die internationale Finanzkrise ausgelöste Rezession im Jahre 2009 abzumildern.

14 Hinzu kommen – ebenfalls theoretisch – erhebliche betriebliche Vorteile, denn die Maßnahmen können - auch bei öffentlicher Förderung - sehr betriebsspezifisch ausgerichtet werden und zugleich zu großen Teilen aus fremden Mitteln gegenfinanziert werden, obgleich die Handlungsanweisungen für die Arbeitsagenturen zwischen internen Qualifizierungen und Schulungen, die einen Arbeitnehmer unabhängig von seiner Tätigkeit fitter machen, unterscheiden. Der Ansatz ist gut gemeint. Wenn eine Firma neue Maschinen anschafft und die Arbeiter im Gebrauch unterweist, so soll dies eigentlich nicht durch öffentliche Mittel gefördert werden. Doch eine eindeutige Grenzziehung ist in der Praxis oft schwierig.

während der Zeiten des Kurzarbeitergeldbezugs enttäuschend gering ausgeprägt, was allerdings nicht selten an ganz handfesten organisatorischen Umsetzungsproblemen in der betrieblichen Praxis liegt.

- „So ist es beispielsweise durchaus üblich, dass ein Unternehmen Kurzarbeit grundsätzlich von einem Tag auf den anderen bei der Arbeitsagentur anmelden kann. Das kann dann vieles bedeuten. In manchen Betrieben ruht die Arbeit komplett für einen ganzen Monat, in anderen nur an zwei Tagen in der Woche, wieder andere verzichten nur auf eine Schicht. Kommt plötzlich ein neuer Auftrag rein, wird die Kurzarbeit zurückgefahren oder aufgehoben. Angesichts solcher Gegebenheiten Schulungspläne für die Belegschaft zu erstellen, ist schwierig. Außerdem müssen die Personalchefs planen, welche Mitarbeiter wie weitergebildet werden können. Ein Anlagenfahrer braucht andere Schulungen als ein Ingenieur oder Vertriebsmitarbeiter. Für alle müssen dann Seminarpläne erstellt werden, und diese brauchen ein Zertifikat, nur dann besteht Anspruch auf Förderung. Dieses Siegel wiederum wird von Instituten vergeben, die bei der Bundesagentur für Arbeit registriert sein müssen. Bis ein solches Zertifikat vorliegt, vergehen rund vier Wochen. Selbst die Bundesagentur in Nürnberg räumt ein, dass die Umsetzung von Weiterbildungs-Vorhaben schwierig sein kann“.¹⁵

Die Arbeitgeberseite hat beharrlich an ihrem Ziel weitergearbeitet, die Unternehmen bei den unmittelbaren Kosten der Kurzarbeit zu entlasten und insofern einen Teil-Erfolg erzielen können, als dass sich nunmehr der Bundesarbeitsminister bereit erklärt hat, in einer nächsten Stufe der Entlastung nicht nur die mögliche maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes auf **24 Monate** zu verlängern,¹⁶ sondern auch **nach sechs Monaten die gesamten Sozialversicherungsbeiträge** von den BA übernehmen zu lassen.¹⁷

- Durch diese weitere Attraktivitätsverbesserung des Instruments Kurzarbeit (für die Arbeitgeber) generiert man automatisch **Anreize für Mitnahmeverhalten und letztendlich auch für eine Funktionsverfehlung**. In diese Richtung ist auch die Bewertung von Sabine Klinger vom IAB zu lesen: „Derzeit ist die vollständige Befreiung von Sozialabgaben eine Belohnung für die Unternehmen, die ihre Kurzarbeiter fortbilden“, sagt sie. Sie sei ein Anreiz, die Krise zur Modernisierung zu nutzen. Würde jedes Unternehmen ohne Gegenleistung von den Sozialabgaben befreit, würden nicht nur die Kosten der ohnehin gebeutelten Bundesagentur weiter explodieren - es würden neben bedürftigen Unternehmen auch andere gestützt, die „durchaus in der Lage sind, die Krise aus eigener Kraft zu stemmen“.¹⁸

Der nächste Entwicklungsschritt wäre der angedachte und geforderte **Ausbau des Instrumentariums des Transferkurzarbeitergeldes und der Transfergesellschaften** zu einem eigenständigen Teil-Arbeitsmarkt.

- Bereits heute haben wir **Sonderformen des Kurzarbeitergeldes**, die sich an Fälle richten, die von den normalen Erfordernissen eines lediglich vorübergehenden Arbeitsausfalls abweichen. Bei einer betrieblichen Restrukturierung (Betriebsänderung im Sinne des § 111 BetrVG) kann auch dann Kurzarbeitergeld geleistet werden, wenn der Arbeitsausfall dauerhaft ist (§ 216b SGB III) – hier wird also Kurzarbeitergeld für eine dem Normalfall, der ja durch einen nur vorübergehenden Arbeitsausfall gekennzeichnet ist (bzw. sein sollte), entgegengesetzte Zielsetzung verwendet. Ziel

¹⁵ WELT ONLINE, 14.04.2009.

¹⁶ Diese Maßnahme hat einen eher kosmetischen Wert, wenn es denn um das Institut der „normalen“ Kurzarbeit geht, denn hier wird ein Unternehmen relativ plausibel vorher aussteigen. Sinn macht diese Verlängerung nur mit Blick auf die geforderte Expansion des Instruments des Transferkurzarbeitergeldes, dass derzeit noch auf 12 Monate begrenzt ist. Und auch die Gewerkschaften haben ein Interesse an einer Verlängerung vor dem Hintergrund der angestrebten Brückenfunktion in den Vorruhestand hinein.

¹⁷ Die Arbeitgeber fordern eine generelle Befreiung von den Sozialversicherungsabgaben in diesem und im kommenden Jahr, was zumindest für die ersten sechs Monate (vorerst) nicht erreicht wurde.

¹⁸ SPIEGEL ONLINE, 20.04.2009.

ist das Auffangen von Arbeitnehmern, die definitiv entlassen werden. In diesen Fällen wird zur Vermeidung von Entlassungen und zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten der betroffenen Arbeitnehmer **für längstens zwölf Monate** das so genannte **Transferkurzarbeitergeld** gezahlt. Die Arbeitnehmer müssen in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit (beE) zusammengefasst werden, meistens in Form einer „**Transfergesellschaft**“. Nach § 216a Abs. 3 SGB III dürfen die Arbeitnehmer nicht wieder in den alten Betrieb zurückkehren, wenn sie über Transferkurzarbeitergeld gefördert werden. Diese Regelung hat der Gesetzgeber explizit eingefügt mit dem Ansinnen, einen möglichen Missbrauch durch Unternehmen zu verhindern, die sich ansonsten für eine bestimmte Zeit über die öffentlich finanzierte Auffangmöglichkeit des Transfer-Kug ihrer Arbeitnehmer entledigen könnten, um daran anschließend einen Teil der ehemaligen Belegschaft wieder einzustellen. Genau diese Sperre soll durch die nun vorgebrachten Änderungsvorschläge durchbrochen werden.

IG Metall und Metall-Arbeitgeber in Nordrhein-Westfalen haben gemeinsam Vorschläge für eine Ausweitung des „Transferkurzarbeitergeldes“ vorgelegt. Sie schlagen vor, die mögliche Bezugsdauer des Transfer-Kurzarbeitergeldes von 12 auf 24 Monate zu verdoppeln und gleichzeitig eine Rückkehrmöglichkeit in den alten Betrieb nach dieser Zeit zu eröffnen, was derzeit rechtlich nicht zulässig ist (§ 216a Abs. 3 SGB III) – das ist die neue Komponente des vorgeschlagenen „**Struktursozialplans**“. Offensichtlich ist das Bestreben der Tarifparteien, die Überbrückungsfunktion der Kurzarbeit deutlich zu erweitern, um ein Abrutschen der Betroffenen in die offene Arbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. hinauszuschieben. Wie immer bei solchen Vorschlägen gibt es ein Pro und Contra: So kann eine Verlängerung auf 24 Monate sinnvolle Fortbildungsmöglichkeiten eröffnen, zugleich aber besteht auch die Gefahr, dass die Arbeitnehmer in den Beschäftigungsgesellschaften still gelegt werden, statt sie zu aktivieren.¹⁹ Die entscheidende Veränderung durch den Struktursozialplan wäre die Öffnung der gesetzlichen Bestimmungen für eine Rückkehrmöglichkeit der ausgelagerten Beschäftigten zum alten Arbeitgeber auch nach den zwei Jahren. Das würde es den Unternehmen tatsächlich ermöglichen, sich eines Teils der Belegschaften durch Überführung in die neuen Transfergesellschaften zu entledigen auf Kosten der Allgemeinheit, um später möglicherweise einen Teil von ihnen wieder einzustellen. Ökonomisch gesehen wäre das eine besonders „elegante“ Form der **Sozialisierung eigentlich betrieblicher Kosten des Personalabbaus** und man muss sich schon wundern, dass die Gewerkschaften die Mechanik hinter diesem Ansatz nicht erkennen (wollen oder können).

- Es sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass der strategische Ansatzpunkt eines Vermeidens des Übergangs in die offene Arbeitslosigkeit schon vor Jahren Ausgangspunkt für die Idee der Transfersozialpläne war, wie sie zuerst in der Chemieindustrie abgeschlossen wurden und die dem Modell betrieblicher Übergangsmärkte folgten.²⁰ Wir wissen empirisch noch sehr wenig über die Wirksamkeit der Qualifizierung während der Kurzarbeit. Erste Befunde wurden aktuell von Deeke und Ohlert vorgelegt,²¹ nach denen z.B. mehr als 40% der betroffenen Arbeitnehmer den Sprung in eine reguläre Beschäftigung geschafft haben. Allerdings ist die Datenlage sehr unbefriedigend und es konnte keine vergleichende Evaluierung durchgeführt werden, so dass derzeit auch keine Wirkungsaussagen gemacht werden können.
- Die Transfergesellschaften wurden auch schon in den vergangenen Jahren genutzt – wenn auch auf einem relativ niedrigen Niveau. So waren von den im Jahr 2008 gestellten Anzeigen über

19 So die Argumentation des Arbeitsmarktforschers Matthias Knuth, zit. nach Jöres, A. und Bergius, M.: Rettung vor dem Absturz, in: Frankfurter Rundschau, 07.04.2009.

20 Vgl. hierzu z.B. Sell, S. (1999): Der „Transfer-Sozialplan“ in der chemischen Industrie als Beispiel für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik, in: Arbeit und Beruf, S. 101-103 und Sell, S. (2000a): Betriebliche Übergangsmärkte für von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer – Neue betriebliche Ansätze einer beschäftigungsorientierten Arbeitsmarktpolitik, in: Frick, B.; Neubäumer, R. u. Sesselmeier, W. (Hrsg.) Betriebliche und öffentliche Sozialpolitik: komplementär oder substitutiv?, München/Mering, S. 123-145

21 Deeke, A. und Ohlert, C. (2009): Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall. Analysen zur Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms 2000 bis 2006 und zum Verbleib nach der Teilnahme (= IAB-Forschungsbericht, Nr. 03/2009), Nürnberg.

Kurzarbeit in Deutschland 74.800 Beschäftigte betroffen, wobei das Instrument des Transferkurzarbeitergeldes nach § 216 SGB III lediglich für 2.924 Beschäftigte angezeigt wurde. Die Mitarbeiter des insolventen Münchener Chipherstellers Qimonda werden beispielsweise ebenso weiter qualifiziert wie die ehemaligen Mitarbeiter von Nokia, die vor einem Jahr in Bochum entlassen wurden.

Gegen den Sprung in eine vom Umfang und den dort aufzubringenden Mitteln im Vergleich zu heute ganz neue „Transferwelt“ (die sich aber auch als „Parkplatzuniversum“ entpuppen könnte), gibt es an unterschiedlicher Stelle **Widerstände** bzw. **Vorbehalte**. Die Bundesagentur für Arbeit äußerte sich skeptisch gegen einen massiven Ausbau des Instruments der Transfergesellschaften und der damit verbundenen Parkmöglichkeiten, vor allem auch vor dem Hintergrund, dass sie einen erheblichen Anteil der Kosten über Beitragsmittel zur Arbeitslosenversicherung zu tragen hätte.

Aus einer grundsätzlichen Perspektive wird kritisiert,²² dass Transfergesellschaften für die Arbeitgeber nur ein Weg seien, um überzähligen Mitarbeitern den Kündigungsschutz abzukaufen, weil ein Teil der ansonsten für Abfindungen aufzubringende Sozialplanmittel für die Transfergesellschaft verwendet wird und mit dem Übergang der Beschäftigten in diese ein Aufhebungsvertrag mit dem bisherigen Arbeitgeber geschlossen werden muss. Die Beschäftigten würden in der Gesellschaft oft nur verwaltet. So profitierten am Ende vor allem die Betreiber und Träger der Transfergesellschaften, deren Arbeit wenig transparent sei. Bisher gibt es kaum Erkenntnisse über den Nutzen der Gesellschaften.

Aber auch an dieser Stelle wird die **Strategie einer Sozialisierung betrieblicher Kostenbestandteile** von der Arbeitgeber-Lobby vorangetrieben, was man besonders gut erkennen kann an der Argumentation und den Forderungen des BDA-Vorsitzenden Hundt und anderer Wirtschaftsvertreter, die Gefallen gefunden haben an der möglichen Mechanik eines Outsourcens betrieblicher Personalrisiken und eine damit verbundene Kostenverlagerung über die BA zu Lasten Dritter, also der Beitragszahler. So wird hier gefordert, Fachkräfte und auch junge Ingenieure in derartigen Gesellschaften auszulagern bzw. sogar einzustellen und die Betriebe könnten die Arbeitskräfte dann entleihen, selbstverständlich zu einem niedrigeren Tarif als bei den Festangestellten. Brauchen die Gewerkschaften eigentlich noch mehr Argumente zum Aufwachen?

5. Zusammenfassung und Ausblick

Was in den vergangenen Monaten und derzeit rund um das eigentlich sinnvolle und wichtige arbeitsmarktpolitische Instrument Kurzarbeit passiert ist wie eine „Rutschbahn nach unten“ in dem Sinne, dass die steigende Inanspruchnahme und deren Förderung durch immer attraktivere Rahmenbedingungen für die Arbeitgeber zwangsläufig zu steigenden Mitnahmeeffekten und Funktionsverfehlungen führt. Das wird angesichts der Flut an Anträgen und der Ausstattung der Arbeitsagenturen, die gar nicht in der Lage sind, die Voraussetzungen für die Leistung in den Betrieben prüfen zu können, zuzunehmen. Noch gravierender aber wäre der Sprung in eine massive Ausweitung der Transfergesellschaften, würden wir dann doch tatsächlich eine ganz neue Stufe der Sozialisierung betrieblicher Kosten erreichen.

Aber die Rechnung muss auch hier bezahlt werden und zwar von der Beitragszahlergemeinschaft. Verschärfend kommt hinzu, dass die Politik den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf 2,8% nach unten gedrückt hat und gleichzeitig die frühere Defizithaftung des Bundes in eine Darlehensgewährung umgewandelt hat, was bedeutet, dass ein eventuelles Darlehen später zurückgezahlt werden muss – natürlich aus Beitragsmitteln,

Was ist die Erkenntnis aus diesem Befund? Zum einen die nicht oft genug zu wiederholende Erkenntnis, dass arbeitsmarktpolitische Instrumente im engeren Sinne eine wichtige Funktion haben, dass sie

²² Vgl. auch: Zweifel am Zaubermittel Transfergesellschaften, in: FAZ, 17.04.2009.

aber auch nicht überdehnt werden dürfen, weil sie grundsätzlich ambivalent angelegt sind.²³ Mit Blick auf das Instrument Kurzarbeit wird hier für eine realistische Wieder-Engführung der Ziele, die mit der Nutzung von Kurzarbeit verbunden werden, plädiert. Es geht um eine sinnvolle Überbrückungsfunktion für einige Monate. Das ist wichtig und das macht Sinn. Grundsätzlich sollte das alte Format der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme Bezugspunkt für die Ausgestaltung sein – eben auch zur Vermeidung von missbräuchlicher Inanspruchnahme durch Unternehmen, die das ansonsten nicht gemacht hätten. Das begrenzt notwendigerweise die Reichweite des Instruments. Praktisch bedeutet das aber auch eine Umkehr auf dem bisherigen Weg der Schaffung immer besserer Rahmenbedingungen für die Unternehmen bei Nutzung der Kurzarbeit.

Vor einer Instrumentalisierung der „Transfergesellschaften“ kann aktuell nur gewarnt werden und explizit auch vor einer Reanimation der Stilllegungsstrategie einer Brücke in den Vorruhestand durch die Verknüpfung von lang laufender Kurzarbeit, Arbeitslosengeld I-Bezug und der Fortführung des Auslaufmodells Altersteilzeit, wobei letzteres sogar in das Wahlprogramm der SPD aufgenommen wurde.²⁴

23 Vgl. hierzu weiterführend Sell, S. (2009): Jenseits der Überhöhung und Verkürzung – Perspektiven einer Arbeitsmarktpolitik der Mitte, in: Haubner, D., Mezger, E. und Schwengel, H. (Hrsg): Reformpolitik für das Modell Deutschland, Marburg, S. 217-239

24 Zu den negativen Befunden hinsichtlich der Altersteilzeit und warum dieses Instrument zurecht ausläuft vgl. aktuell Wanger, S. (2009): Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht, IAB-Kurzbericht Nr. 8/2009, Nürnberg.