

# Halten statt Feuern

Die Kurzarbeit gilt als Wunderwaffe in Wirtschaftskrisen. Ist sie das wirklich?

Ein Fakten-Check.

Text: Anika Kreller

• Große Worte sind im Zusammenhang mit der Kurzarbeit gefallen: Von „Allheilmittel“, „Wunderwaffe“ und „Exportschlag“ war zu lesen. Ein Wissenschaftler nannte sie in einem Gutachten „eines der wirkungsvollsten Instrumente der Industriepolitik der letzten Jahre“.

In der Tat ermöglicht Kurzarbeit den Unternehmen, während einer Krise qualifizierte Mitarbeiter und damit deren Fachwissen zu halten. Das kann den Arbeitsmarkt stabilisieren – wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Im Folgenden werden fünf oft gehörte Behauptungen über die Kurzarbeit auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüft.

## I. Die Kurzarbeit hat Massenentlassungen verhindert

Richtig ist, dass ohne Kurzarbeit in den Jahren 2008 und 2009 weitaus mehr Menschen ihren Job verloren hätten. Studien gehen davon aus, dass zwischen 235 000 und 300 000 Arbeitsplätze erhalten blieben, weil die Arbeitszeiten der Angestellten flexibel und mit staatlicher Unterstützung reduziert wurden. Damit wurde ein Anstieg der Arbeitslosenrate um etwa 0,8 Prozent verhindert. Die Zahl der Erwerbslosen stieg weniger stark, als bei einem Einbruch des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um rund fünf Prozent im Jahr 2009 hätte erwartet werden können.

Das lag neben der Kurzarbeit aber auch an anderen Instrumenten, die von den Unternehmen eingesetzt wurden: Sie ließen beispielsweise Guthaben auf Arbeitszeitkonten abbauen und Urlaube vorziehen. Hinzu kam, dass in den Jahren vor der Krise die Löhne hierzulande nur moderat gestiegen und die Lohnstückkosten relativ niedrig waren. Somit ging Deutschland aus einer starken Position in die Krise, und die Betriebe konnten es sich eher leisten, die Belegschaften zu halten. Schließlich trug auch das deutsche Konjunkturpaket dazu bei, dass die Arbeitslosigkeit nicht stärker zunahm. Die Kurzarbeit war also nur einer von mehreren Faktoren, die Entlassungen verhindert haben.

## II. Mit Kurzarbeit können auch kommende Krisen bewältigt werden

Sie ist dann ein sinnvolles Instrument, wenn es tatsächlich das Auf und Ab der Konjunktur ist, das die Unternehmen in Schwierigkeiten bringt, und kurzfristige Auftragsausfälle überbrückt werden müssen. Während der Krise 2009 war die

Kurzarbeit so effektiv, weil dem Einbruch ein rascher Aufschwung folgte: In Deutschland nahmen die Exporte schon 2010 wieder zu, und die von Kurzarbeit betroffenen Betriebe profitierten davon, dass sie die Mitarbeiter nicht entlassen hatten, sondern die nötigen Produktionskapazitäten sofort wieder zur Verfügung standen. Die Probleme waren tatsächlich der gesunkenen Nachfrage geschuldet und lagen somit nicht bei den Unternehmen selbst.

Einige Ökonomen sind aber der Ansicht, dass Kurzarbeit bei strukturellen Krisen nötige Anpassungsprozesse behindern kann. Es besteht die Gefahr, dass Arbeitsplätze künstlich erhalten werden. So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob sich in der Solarindustrie die Nachfrage tatsächlich je wieder erholen wird oder ob hier die Kurzarbeit am Ende unvermeidbare Entlassungen nur hinauszögert. Es wäre ein schlechter Deal für den Staat, wenn er erst Kurzarbeit und dann die anschließende Arbeitslosigkeit finanzieren müsste.

## III. Kurzarbeit könnte auch in anderen Ländern helfen

Richtig ist, dass der Generalsekretär der OECD 2009 die deutschen Regelungen als Vorbild empfahl. Allerdings ist der Erfolg der Kurzarbeit immer auch von den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen im jeweiligen Land abhängig. Zu diesem Ergebnis kam eine Studie, in der Deutschland und Italien verglichen wurden.

Beide Länder nutzten Kurzarbeit auch schon vor der Krise 2009, bei beiden sank die Nachfrage in etwa gleich stark. Doch während hierzulande die Arbeitslosenquote kaum stieg und sich die Wirtschaft schnell wieder erholte, gingen in Italien die Zahl der Beschäftigten und das Wachstum immer weiter zurück. Die Forscher machen dafür günstigere Rahmenbedin-

gungen in Deutschland verantwortlich: Im Gegensatz zu Italien wurde der Nachfragerückgang durch Konjunkturprogramme abgedeckt. Außerdem nutzten die Unternehmen, wie oben beschrieben, mit Arbeitszeitkonten und reduzierten Wochenarbeitszeiten weitere Möglichkeiten, Mitarbeiter flexibel einzusetzen.

In einer Studie der Universität Erlangen-Nürnberg haben Forscher zudem festgestellt, dass die Effizienz der Kurzarbeit auch von den Besonderheiten des Arbeitsmarkts abhängig ist. Sie wirkt dort besonders stabilisierend, wo Entlassungen teuer und die Löhne weniger flexibel sind, wie es in Deutschland der Fall ist. In angelsächsischen Ländern dagegen wäre sie weniger effektiv, weil dort Konjunkturschwankungen eher über die Löhne ausgeglichen werden können.

Zum Dritten hat sich gezeigt, dass Kurzarbeit dann am erfolgreichsten war, wenn das Instrument bereits vor der Krise vorhanden war. Die Unternehmen wussten besser über ihre Möglichkeiten bei Nachfrage-Engpässen Bescheid. Das habe, so die Forscher, einen positiven Einfluss auf das Einstellungsverhalten und mache Kurzarbeit erst effektiv. Weniger sinnvoll sei es dagegen, das Modell in Krisenzeiten ad hoc auf andere Länder zu übertragen.

#### IV. Es hilft, die Regeln für Kurzarbeit in Krisen zu lockern

In der Krise erleichterte die Bundesregierung die Möglichkeit, Kurzarbeit zu beantragen, weitete sie von sechs auf 24 Monate aus und übernahm teilweise die anfallenden Sozialversicherungsbeiträge für die betroffenen Angestellten. In der Studie der Universität Erlangen-Nürnberg kommen die Forscher allerdings zu dem Ergebnis, dass diese kurzfristigen Änderungen keine zusätzlichen Jobs retten. Sie führen stattdessen eher dazu, dass Arbeitsstellen subventioniert werden, die ohnehin nicht in Gefahr sind.

Kurzarbeitsregelungen bringen dann etwas, so die Forscher, wenn sie für die Unternehmen einplanbar sind und damit die Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen beeinflussen, weil die Arbeitgeber wissen, dass sie im Falle einer Rezession auf dieses Instrument zurückgreifen können. Das heißt nicht, dass überhaupt keine Anpassung an die Krisensituation erfolgen soll. Das geschieht aber am besten nach zuvor festgelegten Regeln und nicht durch spontane Interventionen. So wäre es sinnvoll, festzulegen, dass sich die Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld immer dann automatisch verlängert, wenn die Rezession bestimmte Ausmaße annimmt.

#### V. Kurzarbeit ist teuer – für die Unternehmen und den Staat

Auch wenn die Mitarbeiter in Kurzarbeit geschickt werden, kosten sie den Betrieb Geld, da die Lohnnebenkosten weiterlaufen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat ausgerechnet, dass es bei einer Bezugsdauer von bis zu 17 Monaten trotzdem günstiger für die Firmen ist, ihre Mitarbeiter zu behalten, als die Kosten für Entlassungen und spätere Wiedereinstellung auf sich zu nehmen. Denn einen qualifizierten Facharbeiter zu ersetzen kann nach Schätzungen des IAB etwa 30 000 Euro kosten.

Davon abgesehen liegt die finanzielle Hauptlast bei den Sozialkassen. Für Kurzarbeit und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen hat die Bundesagentur für Arbeit zwischen 2008 und 2012 rund 8,6 Milliarden Euro ausgegeben. Für 2013 sind weitere 0,6 Milliarden Euro dafür vorgesehen. Das ist wenig, verglichen mit anderen Ausgaben der Bundesagentur. Für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld, das Kindern in den Familien der Langzeitarbeitslosen zusteht, gab die Nürnberger Behörde 2011 etwa 14 Milliarden Euro aus. Im Jahr 2011 überwiesen die öffentlichen Stellen insgesamt rund 41 Milliarden Euro an Hilfsbedürftige in Deutschland. ■

#### Kurzarbeit

ist keine neue Erfindung: Bereits 1910 erhielten Arbeiter im Kalibergbau ein Überbrückungsgeld vom Deutschen Reich, weil ihre Betriebe vorübergehend stillgelegt wurden. 1927 wurde die Zahlung von Kurzarbeitergeld erstmals gesetzlich festgelegt. In der Weltwirtschaftskrise stieg der Anteil der Kurzarbeiter in Deutschland auf mehr als 20 Prozent. Auch in den Krisen der Sechziger-, Siebziger- und Achtzigerjahre sowie nach der Wiedervereinigung wurde diese Maßnahme stark in Anspruch genommen. Danach verlor sie an Bedeutung, bis sie in der Krise 2008/2009 erneut einen Boom erlebte. An deren Höhepunkt im Mai 2009 bezogen 1,5 Millionen Menschen Kurzarbeitergeld, das waren 5,3 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland. Zuvor hatten rund 16 000 Firmen Kurzarbeit beantragt. Betroffen waren vor allem das exportlastige verarbeitende Gewerbe und dort besonders die Automobilindustrie und der Maschinenbau.

Für den Bezug von Kurzarbeitergeld gelten Regeln: Der Arbeitsausfall muss auf wirtschaftlichen Gründen beruhen, vorübergehend und unvermeidbar sein. Außerdem muss bei mindestens einem Drittel der Angestellten ein Lohnausfall von mehr als zehn Prozent gegeben sein. Ist dies der Fall, zahlt die Bundesagentur für Arbeit für bis zu sechs Monate 60 Prozent des ausgefallenen Nettogehalts beziehungsweise 67 Prozent, wenn die Betroffenen Kinder haben.

Neben dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld gibt es in Deutschland auch das Saisonkurzarbeitergeld, das vor allem dem Baugewerbe über den Winter helfen soll, und das Transferkurzarbeitergeld, das bei dauerhaftem Arbeitsausfall Entlassungen vermeiden und die Vermittlungschancen der betroffenen Mitarbeiter verbessern soll.