

**Institut für Mittelstandsforschung
Bonn**

**Die Bedeutung des Kurzarbeitergeldes
im Mittelstand**

von

Leonard Münstermann,
Stefan Schneck und
Hans-Jürgen Wolter

IfM-Materialien Nr. 215



Materialien

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn
Telefon + 49/(0)228/72997-0
Telefax + 49/(0)228/72997-34
www.ifm-bonn.org

Ansprechpartner

Stefan Schneck
Hans-Jürgen Wolter

IfM-Materialien Nr. 215
ISSN 2193-1852 (Internet)
ISSN 2193-1844 (Print)

Bonn, Mai 2012

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Energie,
Bauen, Wohnen und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen



Die Bedeutung des Kurzarbeitergeldes im Mittelstand

Leonard Münstermann, Stefan Schneck und Hans-Jürgen Wolter

IfM-Materialien Nr. 215

Zusammenfassung

Der Beitrag befasst sich mit der Nutzung der (konjunkturellen) Kurzarbeit durch mittelständische Betriebe. Es zeigte sich, dass kleine und mittelgroße Betriebe dieses Instrument deutlich seltener als ihre großbetrieblichen Pendanten nutzen: im Juni 2009 ließen nur etwa 1,6 Prozent der kleinen und 7,4 Prozent der mittelgroßen Betriebe kurzarbeiten, wohingegen das in 19,7 % der großen Betriebe mit mindestens 500 Beschäftigten der Fall war. Zur Finanzierung tragen über die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung hingegen alle Betriebe gleichermaßen bei. Da das Kurzarbeitergeld als originäre Leistung der Arbeitslosenversicherung anzusehen ist, kommt es dennoch nicht zu einer Benachteiligung des Mittelstandes. Daher ist es aus Sicht des Mittelstandes ein sinnvolles Instrument, um unabwendbare und nicht dauerhafte Ereignisse abzufedern.

JEL: J65, J68

Schlagwörter: Kurzarbeit, kleine und mittlere Betriebe

Abstract

This paper aims to describe various aspects of cyclical short-time work in Germany. At first, the empirical examination of officially available data reveals that large establishments with at least 500 employees utilize short-time work much more than smaller establishments. While only 1.6 percent of small establishments with a maximum of nine employees utilize short-time work, 7.4 percent of medium sized establishments and 19.7 percent of large establishments, respectively, apply short-time in June 2009. Another focus of this study is on the legal frame of short-time work with a special focus on whether it can be understood as extraneous unemployment insurance benefits. The examination suggests that this is the case. For this reason, there is no systematic discrimination of establishments who do not apply short-time work.

JEL: J65, J68

Keywords: Short-time work, small and medium-sized, establishments, SME

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	II
Verzeichnis der Tabellen	II
Zusammenfassung	V
1. Einleitung	1
2. Das Kurzarbeitergeld aus wirtschaftspolitischer Sicht	4
2.1 Das Kurzarbeitergeld als beschäftigungspolitischer Stabilisator in der Wirtschafts- und Finanzkrise	4
2.2 Konjunkturpolitische Begründung	6
2.3 Zusammenfassende Bewertung	7
3. Die Ausgestaltung des Kurzarbeitergeldes in Deutschland	8
3.1 Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld	8
3.1.1 Anspruchsvoraussetzungen	8
3.1.1.1 Das Vorliegen wirtschaftlicher Gründe oder unabwendbarer Ereignisse	9
3.1.1.2 Temporärer Arbeitsausfall	10
3.1.1.3 Unvermeidbarkeit	11
3.1.1.4 Betriebliche Mindestanforderungen	13
3.1.2 Leistungen	14
3.1.3 Sozialversicherungsbeiträge	15
3.2 Sonstige Formen des Kurzarbeitergeldes	16
3.2.1 Saison-Kurzarbeitergeld	16
3.2.2 Transferkurzarbeitergeld	17
4. Inanspruchnahme von Kurzarbeit	19
4.1 Entwicklung der Kurzarbeit	19
4.2 Kurzarbeit nach Betriebsgrößenklassen	23
4.3 Dauer der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes	28
4.4 Kurzarbeit und Betroffenheit von der Krise	30
5. Das Kurzarbeitergeld als versicherungsimmanente oder versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung?	37
6. Fazit und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen	42
Literatur	45

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Anzahl der Kurzarbeiter und Arbeitslosenquote (in Prozent), Oktober 2007 bis Juni 2011.	20
Abbildung 2:	Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeit und Arbeitslosenquote (in Prozent), Oktober 2007 bis Juni 2011.	21
Abbildung 3:	Durchschnittlicher Arbeitsausfall in den kurzarbeitenden Betrieben in Prozent, Oktober 2007 bis Juni 2011.	23
Abbildung 4:	Anzahl der Betriebe mit konjunktureller Kurzarbeit nach Betriebsgrößenklassen, Januar 2009 bis Juni 2011.	24
Abbildung 5:	Anteil der Betriebe mit Kurzarbeit in Deutschland (nach Beschäftigtengrößenklassen).	26
Abbildung 6:	Anteil der Kurzarbeiter in Deutschland (nach Beschäftigtengrößenklassen).	28
Abbildung 7:	Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeit nach Dauer der Kurzarbeit nach Anspruchsgrundlage §170 SGB III, Januar 2009 bis Juni 2011.	29
Abbildung 8:	Anzahl der Kurzarbeiter nach Dauer der Kurzarbeit im Betrieb nach Anspruchsgrundlage §170 SGB III, Januar 2009 bis Juni 2011.	30
Abbildung 9:	Existenziell von der Krise betroffene Betriebe und Anteil der Betriebe mit konjunktureller Kurzarbeit nach Sektoren, zweites Quartal 2009.	33
Abbildung 10:	Existenziell von der Krise betroffene Betriebe und Anteil der konjunkturellen Kurzarbeiter nach Sektoren, zweites Quartal 2009.	34
Abbildung 11:	Betroffene Betriebe (in Teilbereichen aber bislang nicht existenziell betroffene und existenziell betroffene Betriebe) und Anteil der Betriebe mit konjunkturelle Kurzarbeit nach Sektoren, zweites Quartal 2009.	35
Abbildung 12:	Betroffene Betriebe (in Teilbereichen aber bislang nicht existenziell betroffene und existenziell betroffene Betriebe) und Anteil der Betriebe mit konjunkturelle Kurzarbeit nach Sektoren, zweites Quartal 2009.	36

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Konjunkturrell kurzarbeitende Betriebe und Betriebe (mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten) insgesamt in Deutschland (Juni 2009).	25
Tabelle 2:	Konjunkturrell kurzarbeitende Betriebe und Betriebe (mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten) insgesamt in Deutschland (Juni 2010).	25
Tabelle 3:	Betroffenheit des Betriebs von der Wirtschaftskrise nach Branchen in %.	31

Zusammenfassung

Im Zuge der Wirtschaftskrise 2008/09 wurde die Kurzarbeit nach § 170 SGB III deutlich attraktiver gestaltet und die maximale Bezugsdauer stark ausgeweitet. Hiermit sollte einem Anstieg der Arbeitslosigkeit durch massiven Arbeitsausfall in Folge einer sinkenden Nachfrage entgegen gewirkt werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht erfüllt das Kurzarbeitergeld diese Funktion zwar im Grundsatz, es kann aber – gerade auch durch die im Zuge der Krise eingeführten Erleichterungen – zu negativen Effekten kommen.

Da das Kurzarbeitergeld aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung – und somit von allen Betrieben – finanziert wird, stellt sich die Frage, ob es von den Betrieben gleichermaßen oder in Abhängigkeit von Beschäftigtenzahl und Wirtschaftsbereich unterschiedlich stark in Anspruch genommen wird. Sollte letzteres der Fall sein, wäre zu prüfen, ob hieraus eine Benachteiligung derjenigen Unternehmen resultiert, die das Kurzarbeitergeld nicht nutzen.

Es zeigt sich, dass das Kurzarbeitergeld von den Betrieben in deutlich unterschiedlichem Umfang genutzt wurde. Im Juni 2009 haben etwa 2,8 % aller Betriebe in Deutschland Kurzarbeit eingesetzt. Dieser Anteil verringerte sich innerhalb eines Jahres um 0,8 Prozentpunkte, so dass im Juni 2010 nur noch 2,0 % aller Betriebe Kurzarbeiter beschäftigten. Insgesamt setzten also wenige Betriebe auf Kurzarbeit. Dieses Bild ändert sich vergleichsweise, wenn nach Betriebsgrößenklassen unterschieden wird. So setzten vor allem große Betriebe mit mindestens 500 Beschäftigten im Juni 2009 auf Kurzarbeit. Etwa jeder fünfte dieser Betriebe beschäftigte mindestens einen Kurzarbeiter. Mittelgroße Betriebe (10 bis 499 Beschäftigte) setzen Kurzarbeit schon seltener ein. Nur 7,4 % aller Betriebe dieser Größenklasse beschäftigten im Juni 2009 Kurzarbeiter. Insgesamt aber bleibt festzuhalten, dass in diesen beiden Betriebsgrößenklassen deutlich häufiger Kurzarbeit eingesetzt wurde als im Gesamtdurchschnitt aller Größenklassen. Dieser wird vor allem durch den relativ seltenen Einsatz von konjunkturellem Kurzarbeitergeld in den kleinen Betrieben mit maximal neun Beschäftigten geprägt. Im Juni 2009 beschäftigten nur 1,6 Prozent aller kleinen Betriebe Kurzarbeiter. Dieser Anteilswert ist deutlich geringer als bei größeren Betrieben.

Differenziert nach Branchen zeigt sich, dass das Kurzarbeitergeld im überwiegenden Maße im verarbeitenden Gewerbe – und hier schwerpunktmäßig in exportorientierten Branchen wie Maschinenbau, Metallverarbeitung, Elektrotechnik und Fahrzeugbau – eingesetzt wurde. In den Bereichen Handel,

Dienstleistungen, Banken und Versicherungen kam das Kurzarbeitergeld selten zum Einsatz. Es konnte ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Betroffenheit eines Sektors von der Wirtschaftskrise und der Nutzung von Kurzarbeit aufgezeigt werden. Je stärker ein Sektor von der Krise im zweiten Quartal 2009 betroffen war, desto eher wurde Kurzarbeit eingesetzt. Dieser Zusammenhang ist besonders deutlich ausgeprägt, wenn der Anteil der existenziell betroffenen Betriebe eines Sektors hoch war.

Da der Mittelstand die Vorteile des Kurzarbeitergeldes seltener nutzt, über die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung aber gleichwohl zur Finanzierung herangezogen wird, drängt sich der Eindruck auf, dass hier eine Benachteiligung des Mittelstandes vorliegen könnte. Dem ist aber nicht so. Da Kurzarbeit aus ökonomischer Sicht eine spezielle Form der (Teilzeit-)Arbeitslosigkeit darstellt, ist das Kurzarbeitergeld solange als originäre Leistung der Arbeitslosenversicherung einzustufen, wie es nicht zu einer Leistungsakkumulation bzw. Aneinanderreihung von Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld I kommt. Zu einer Benachteiligung bei Nichtinanspruchnahme der Leistung könnte es nur kommen, wenn es sich um eine versicherungsfremde Leistung handelte. In diesem Fall würden den (Pflicht-) Versicherten über die eigentliche Versicherungsleistung hinausgehende, zusätzliche Belastungen aufgebürdet.

Das Kurzarbeitergeld ist auch aus Sicht des Mittelstandes ein sinnvolles Instrument, um unabwendbare und nicht dauerhafte Ereignisse abzufedern. Um möglichen Ineffizienzen und missbräuchlicher Inanspruchnahme entgegen zu wirken, sollten die strengen Vorgaben des SGB III und die (im Regelfall) enge zeitliche Befristung für die Gewährung von Kurzarbeitergeld möglichst nicht aufgeweicht werden. Eine Leistungsakkumulation von Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld I könnte vermieden werden, wenn der Leistungsbezug einer der Arbeitslosigkeit vorausgehenden Phase der Kurzarbeit auf die Ansprüche aus Arbeitslosengeld I (anteilig) angerechnet würde.

1. Einleitung

In Folge der Finanzkrise im Jahr 2008 ist weltweit die Nachfrage eingebrochen, was sich auch am deutschen Bruttoinlandsprodukt ablesen lässt. Dieses ist zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem zweiten Quartal 2009 um mehr als 5 % gesunken. Trotz dieses starken Konjunkturerinbruchs ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland kaum angestiegen, obwohl die auf Exporte ausgerichteten deutschen Unternehmen von einer weltweit sinkenden Nachfrage in besonderem Maße betroffen waren. Deshalb sprechen führende internationale Ökonomen (z.B. Nobelpreisträger Paul Krugman) vom "deutschen Jobwunder". Diese Robustheit des deutschen Arbeitsmarktes ist in besonderem Maße auf das Horten von Arbeitskräften zurückzuführen.

Laut MÖLLER/WALWEI (2009) geschieht das Horten von Arbeitskräften zu meist durch den Abbau von angehäuften Überstunden, sowie den Ausgleich von Arbeitszeitkonten und Kurzarbeit. Auf diese Weise beugt es während der Krise Entlassungen vor und vermeidet Verluste von betriebsspezifischem Humankapital, das bei der Entlassung eines Arbeitnehmers verloren ginge. BOERI/BRUECKER (2011) gehen vom Erhalt von etwa 400.000 Stellen (Vollzeitäquivalente) durch Kurzarbeit im Jahr 2009 aus. Arbeitszeitkonten leisteten ebenso einen erheblichen Beitrag zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, etwa 320.000 Stellen (Vollzeitäquivalente). MÖLLER (2010) gelangt zu ähnlichen Werten: Kurzarbeit (360.000 Stellen mit durchschnittlicher Arbeitszeit) und Arbeitszeitkonten (244.000 Stellen mit durchschnittlicher Arbeitszeit) trugen dazu bei, einen erheblichen Anstieg der Arbeitslosenquote zu vermeiden. Auf den ersten Blick ist das Instrument des Kurzarbeitergeldes daher als Erfolgsmodell zur Sicherung von Arbeitsplätzen anzusehen.

Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, dass von einer Vermeidung von Arbeitslosigkeit nicht wirklich gesprochen werden kann. Zwar wurde kein Arbeitnehmer vollständig seiner Tätigkeit entbunden. Dafür aber eine entsprechend größere Anzahl von Arbeitnehmern (unfreiwillig) mit geringerer Arbeitszeit beschäftigt. Die Vermeidung der (formalen) Arbeitslosigkeit reicht daher als wirtschaftspolitische Begründung für das Instrument des Kurzarbeitergeldes nicht aus. Vielmehr muss es bei temporären Auftragsrückgängen gesellschaftlich gesehen von Vorteil sein, Arbeitnehmer kürzer arbeiten zu lassen anstatt eine entsprechend geringere Anzahl von Arbeitnehmern zu entlassen und später wieder einzustellen. Eine derartige Vorteilhaftigkeit kann durchaus

gegeben sein, weil Entlassungen und Einstellungen von Arbeitskräften für beide beteiligten Parteien mit Kosten verbunden sind.¹

Allerdings ist offensichtlich, dass nur die Betriebe² und deren Beschäftigte vom Kurzarbeitergeld profitieren, die dieses Instrument auch tatsächlich nutzen. Da diese Leistung aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung bestritten wird, werden zur Finanzierung dieser Leistung alle Betriebe und (sozialversicherungspflichtig) Beschäftigten herangezogen. In gewisser Weise finanzieren also die nicht-kurzarbeitenden Betriebe den kurzarbeitenden Betrieben die oben genannten Vorteile der Vermeidung von Entlassungen. Es stellt sich aus Sicht des Mittelstandes daher die Frage, ob es hinsichtlich der Nutzung des Kurzarbeitergeldes signifikante Unterschiede zwischen kleinen, mittleren und großen Betrieben gibt. Aus diesem Grund differenziert die vorliegende Studie bei der Betrachtung der Inanspruchnahme nach Betriebsgrößen.

Sollten sich größenspezifische Unterschiede ergeben, kann daraus allerdings noch nicht zwingend auf eine Benachteiligung der die Kurzarbeit nicht (oder seltener) nutzenden Betriebe geschlossen werden. Sofern die Kurzarbeit als Schadensfall im Sinne der Arbeitslosenversicherung zu werten ist, ist eine Benachteiligung zu verneinen.³ Eine solche läge nur dann vor, wenn es sich bei der Gewährung des Kurzarbeitergeldes um eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung handelt. Es ist daher für eine mittelstandsspezifische Bewertung von entscheidender Bedeutung, ob es sich beim Kurzarbeitergeld um eine versicherungsimmanente oder versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung handelt. Infolgedessen bildet auch diese Fragestellung einen Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung.

-
- 1 Von der Warte des Arbeitgebers aus betrachtet sind im Kündigungsfall z.B. die durch Kündigungsschutzbestimmungen anfallenden Kosten zu nennen. Bei einer Wiederbesetzung der Stelle fallen Kosten für Suche und Auswahl neuer Mitarbeiter an. Zudem müssen Neueingestellte eingearbeitet und ggf. weitergebildet werden. Die betroffenen Arbeitnehmer wiederum sind an ihr soziales Umfeld und ihr unveräußerliches betriebliches Humankapital gebunden. Sie müssen daher im Falle von Entlassung mit hohen Mobilitätskosten (z.B. Verlust des betriebsspezifischen Humankapitals, Umzugskosten oder Verlust des sozialen Umfelds) rechnen.
 - 2 Da die Gewährung von Kurzarbeitergeld an einen vorübergehenden Arbeitsausfall eines *Betriebes* und nicht eines *Unternehmens* anknüpft (vergleiche die Darstellung der rechtlichen Lage in Kapitel 3), werden in der vorliegenden Untersuchung immer Betriebe betrachtet.
 - 3 Es käme schließlich auch niemand auf die Idee, die Gewährung von Arbeitslosengeld I im Falle der Arbeitslosigkeit als Benachteiligung der Betriebe anzusehen, die seltener entlassen.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: In Kapitel 2 wird die Wirksamkeit des Kurzarbeitergeldes als Stabilisator in der Wirtschafts- und Finanzkrise und als konjunkturpolitisches Instrument aus wirtschaftspolitischer Sicht diskutiert. Daran anschließend erfolgt eine Darlegung des einschlägigen rechtlichen Rahmens für das Kurzarbeitergeld. In Kapitel 4 wird die Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes im Anschluss an die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 sowohl allgemein als auch differenziert nach Beschäftigtengrößenklassen und Branchen untersucht. Kapitel 5 setzt sich mit der Frage auseinander, ob das Kurzarbeitergeld im System der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung als versicherungsimmanente oder versicherungsfremde Leistung zu werten ist. Den Abschluss bildet ein Fazit verbunden mit einigen Empfehlungen zur Ausgestaltung des Kurzarbeitergeldes.

2. Das Kurzarbeitergeld aus wirtschaftspolitischer Sicht

Im Rahmen dieses Kapitels wird untersucht, ob sich das Kurzarbeitergeld aus wirtschaftspolitischer Sicht rechtfertigen lässt. Hierzu wird zunächst diskutiert, wie das Kurzarbeitergeld in der letzten Wirtschafts- und Finanzkrise aus beschäftigungspolitischer Sicht gewirkt hat. Im Anschluss wird die allgemeine konjunkturpolitische Bedeutung des Kurzarbeitergeldes betrachtet.

2.1 Das Kurzarbeitergeld als beschäftigungspolitischer Stabilisator in der Wirtschafts- und Finanzkrise

Internationale Studien wie die von HIJZEN/VENN (2011) kommen zu dem Schluss, dass die Anwendung von Kurzarbeit die Beschäftigung stabilisiert hat. Dies trifft laut den Ergebnissen dieser Autoren vor allem auf Deutschland zu. Auch CAHUC/CARCILLO (2011) sprechen davon, dass Kurzarbeit die Beschäftigung stützt und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Krisenzeiten dämpft. Allerdings wird auch darauf hingewiesen, dass eine zu großzügige Anwendung durchaus negative Konsequenzen für Arbeitslose haben kann.

Die aus der Kurzarbeit resultierenden Kosten werden auf die betroffenen Arbeitnehmer und Betriebe sowie die Beitragszahler (d.h. auf alle Arbeitnehmer und Betriebe) verteilt. Die kurzarbeitenden Arbeitnehmer tragen einen Teil der Kosten in Form von Lohnverzicht. Eine Modellrechnung von BACH/SPITZNAGEL (2009) schätzt den Einkommensverlust der Kurzarbeiter auf etwa 3 Mrd. € netto im Jahr 2009. Die kurzarbeitenden Betriebe tragen die so genannten Remanenzkosten. Auch wenn sie für die ausgefallenen Arbeitsstunden keine Löhne und Gehälter zahlen müssen, fallen für diese Personalkosten an (BACH/SPITZNAGEL 2009, S. 1).⁴ 2009 dürfte die Belastung durch Remanenzkosten aller Betriebe mit Kurzarbeit zwischen 4,2 und 6,2 Mrd. € gelegen haben (BACH/SPITZNAGEL 2009, S. 7). Schließlich entfielen auf den Beitragszahler im Jahr 2009 Kosten in Höhe von rund 6 Mrd. Euro, die bei der Bundesagentur für Arbeit als Ausgaben für Kurzarbeit und für erstattete Sozialbeiträge anfielen.

Die Entscheidung über die Anmeldung von Kurzarbeit liegt bei den Betrieben. Aufgrund der bei Kurzarbeit anfallenden Remanenzkosten wägen sie unter

⁴ So müssen die Betriebe beispielsweise auch für die Ausfallzeiten Sozialversicherungsbeiträge bezahlen. Auch die Kosten der Personalverwaltung reduzieren sich nicht entsprechend des Arbeitszeitausfalls.

Unsicherheit ab, ob die Kosten für Kurzarbeit diejenigen für Abfindungen, Entlassungen und (Neu)Einstellungen übersteigen. Da diese Kosten tendenziell umso höher sind, je qualifizierter die von einem Arbeitnehmer ausgeübte Tätigkeit ist (vgl. NEUBÄUMER 2007, S. 165 f.), werden vor allem qualifizierte Fachkräfte im Unternehmen gehalten, während gering qualifizierte Arbeitnehmer direkt entlassen werden. Mittelfristig bleibt die verbleibende Belegschaft solange beschäftigt, bis die erwarteten Kosten aus Kurzarbeit die erwarteten Kosten aus Entlassungen und Neueinstellungen übersteigen (vgl. CRIMMANN et al. 2010). Tendenzuell profitiert also eher die Stammelegschaft und in besonderem Maße die qualifizierten Arbeitskräfte vom Kurzarbeitergeld und weniger die übrigen Gruppen des Arbeitsmarktes. Auf lange Sicht - bei einer andauernden Krise oder bei dauerhaften strukturellen Veränderungen - wird es in einem Unternehmen aufgrund des Wettbewerbsdrucks oder des Aufbrauchs der Ersparnisse dennoch zu Entlassungen in der verbleibenden Belegschaft kommen.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass das durch das Kurzarbeitergeld begünstigte Horten von Arbeitskräften zu einer Periode des "jobless growth" im Anschluss an die Krise führen kann (vgl. MÖLLER/WALWEI 2009). Das ist für sich genommen nicht problematisch, weil es schließlich das Ziel des Arbeitskräftehortens ist, Entlassungen und Neueinstellungen (und die damit verbundenen Kosten) in kurzfristigen Krisensituationen zu vermeiden. Es benachteiligt allerdings neben den gering Qualifizierten noch weitere Personengruppen. So ist davon auszugehen, dass bspw. Personen, die während einer Krise ein Hochschulstudium oder eine Ausbildung abgeschlossen haben, nun - im Vergleich zur Situation ohne Arbeitskräftehorten - ein entsprechend geringeres Stellenangebot zur Verfügung steht. Sie werden daher nicht nur während, sondern auch im Anschluss an die Krise auf dem Arbeitsmarkt nur schwer Fuß fassen können.

Mitunter wird gegen das Kurzarbeitergeld eingewendet, dass es den betrieblichen Anpassungsdruck senkt und somit dazu beiträgt, überholte Strukturen zu konservieren. Dem ist entgegen zu halten, dass im Normalfall die gesetzlichen Bestimmungen (vgl. Kapitel 3) und die den Arbeitgebern entstehenden Remanenzkosten eine großflächige Anwendung des Kurzarbeitergeldes in Betrieben mit strukturellen Problemen unwahrscheinlich erscheinen lassen.⁵ Tat-

⁵ Bei der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld müssen die Arbeitgeber z.B. die Sozialabgaben auch für die Ausfallstunden entrichten (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil),

sächlich zeigt die branchenspezifische Analyse (vgl. Kapitel 4.4), dass Kurzarbeit vor allem im hoch spezialisierten verarbeitenden Gewerbe genutzt wird, deren Unternehmen im globalen Wettbewerb tendenziell gut aufgestellt und exportorientiert sind. Daher sollten diese Branchen ein vergleichsweise geringeres Maß an strukturellen Problemen aufweisen.

2.2 Konjunkturpolitische Begründung

Die Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der damit einhergehende Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von 4,7 % im Jahr 2009 lösten sowohl eine politische als auch eine wirtschaftswissenschaftliche Debatte über mögliche Reaktionen aus. Grundsätzlich kommt hier die Verwendung automatischer Stabilisatoren und diskretionärer Maßnahmen in Betracht.⁶ Automatische Stabilisatoren haben den Vorteil, dass ohne zusätzliche gesetzgeberische Maßnahme, und somit entsprechend schnell, ein expansiver Nachfrageimpuls von den öffentlichen Haushalten ausgeht (vgl. SVR 2008, S. 245 ff.). Allerdings ist deren Wirksamkeit begrenzt, da Stabilisierungseffekte nicht das originäre Ziel derartiger Regelungen sind.⁷ Diskretionäre Maßnahmen können hingegen zielgerichteter eingesetzt werden, leiden aber zumeist unter einer gewissen zeitlichen Verzögerung aufgrund des für ihre Verabschiedung notwendigen Gesetzgebungsverfahrens. Zudem ist die höhere Zielgenauigkeit nur dann gegeben, wenn der Gesetzgeber die Wirkungen ex-ante zuverlässig beurteilen kann.

Da Kurzarbeit verstärkt in Krisenzeiten genutzt wird (vgl. Kapitel 4.1) und die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld eben dann ansteigen, ist das Kurzarbeitergeld den automatischen Stabilisatoren zuzurechnen. Es wirkt also relativ schnell, der hierdurch erzeugte zusätzliche gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekt ist aber geringer als z.B. bei der Verabschiedung einer (sinnvollen) Infrastrukturmaßnahme.

wohingegen diese Verpflichtung bei einem Stellenabbau nicht gegeben ist. Dazu werden sie nicht bereit sein, wenn sie nicht zumindest mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, diese Beschäftigten zukünftig wieder zu benötigen.

⁶ Zu den automatischen Stabilisatoren zählen z.B. Sozialleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und die in Krisenzeiten an Bedeutung gewinnen. Als mögliche diskretionäre Maßnahmen sind beispielsweise temporäre Steuererleichterungen oder Infrastrukturausgaben zu nennen.

⁷ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) schätzt, dass sich auf diese Weise etwa 20 % der Outputeffekte konjunktureller Schocks glätten lassen.

2.3 Zusammenfassende Bewertung

Wie im Rahmen dieses Kapitels gezeigt wurde, hat das Kurzarbeitergeld aus beschäftigungs- und konjunkturpolitischer Sicht Vor- und Nachteile. Aus beschäftigungspolitischer Sicht wirkt es in Krisenzeiten zumindest kurzfristig stabilisierend auf den Arbeitsmarkt und ist demzufolge zunächst einmal sinnvoll. Allerdings ist zu erwarten, dass speziell die Problemgruppen des Arbeitsmarktes unterdurchschnittlich von diesem Instrument profitieren. Aus konjunkturpolitischer Sicht ist die stabilisierende Wirkung des Kurzarbeitergeldes eher gering. Allerdings wirkt es schnell und wird bei Beendigung der Krise auch automatisch wieder zurück gefahren.

3. Die Ausgestaltung des Kurzarbeitergeldes in Deutschland

Im Folgenden wird die aktuelle Gesetzeslage dargelegt, wobei zunächst die intendierte Zielsetzung des Kurzarbeitergeldes angesprochen wird, um danach die Leistungsvoraussetzungen zu erläutern. Zuletzt werden die gewährten Leistungen aufgezeigt.

Die Ausführungen basieren auf den Regelungen für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld, dem im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise die größte Bedeutung zukommt. Zusätzlich gibt es das Saison-Kurzarbeitergeld und das Transferkurzarbeitergeld, auf welche nachfolgend nur kurz eingegangen wird.

3.1 Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld

Wie in der Einleitung angesprochen ist die Entlassung und Einstellung von Arbeitskräften für beide beteiligten Parteien mit Kosten verbunden, weshalb es bei einem voraussichtlich nur temporären Auftragsrückgang sinnvoll sein kann, wenn der betroffene Betrieb die Arbeitszeit entsprechend verkürzt statt einem Teil der Belegschaft zu kündigen und später Neueinstellungen vorzunehmen.

Da es gesamtwirtschaftlich gesehen unerheblich ist, ob ein Arbeitgeber im Falle einer vorübergehenden wirtschaftlichen Krisensituation z.B. einen Arbeitnehmer entlässt und ihn später wieder einstellt oder zwei Beschäftigte für den selben Zeitraum nur noch halbtags arbeiten lässt, sollte die Arbeitslosenversicherung beide Fälle gleich behandeln. Da im ersteren Fall dem entlassenen Arbeitnehmer für die Zeit der Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld I zusteht, sollte dieses daher auch anteilig den beiden "Teilzeitarbeitslosen" gewährt werden. Die Gewährung eines Kurzarbeitergeldes ist daher grundsätzlich als Ergänzung der Arbeitslosenversicherung zu sehen. Folgerichtig entsprechen die Leistungen im Prinzip denjenigen im Falle der Arbeitslosigkeit.⁸

3.1.1 Anspruchsvoraussetzungen

Die Gewährung von Kurzarbeitergeld ist an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft. Nach § 169 SGB III haben Arbeitnehmer einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld, wenn

1. ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt,

⁸ Vergleiche hierzu ausführlich Abschnitt 3.1.2.

2. die betrieblichen Voraussetzungen erfüllt sind,
3. die persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind und
4. der Arbeitsausfall der Agentur für Arbeit angezeigt worden ist.

Von Bedeutung ist hier insbesondere die Definition eines erheblichen Arbeitsausfalls.⁹ In § 170 SGB III wird konkretisiert, was darunter zu verstehen ist:

- Der Arbeitsausfall muss auf wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ereignis beruhen.
- Der Arbeitsausfall muss vorübergehend sein.
- Der Arbeitsausfall muss unvermeidbar sein.
- Es müssen bestimmte betriebliche Mindestanforderungen erfüllt sein.

3.1.1.1 Das Vorliegen wirtschaftlicher Gründe oder unabwendbarer Ereignisse

Der Begriff des Arbeitsausfalls aufgrund **wirtschaftlicher Gründe** (§ 170 (2) SGB III) ist relativ umfassend. Hierunter fallen alle Arbeitsausfälle, die auf der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Betriebes beruhen und sich aus dessen Teilnahme am Wirtschaftsleben ergeben. Das können beispielsweise Arbeitsausfälle aufgrund von Absatzschwierigkeiten oder einem Mangel an Vorprodukten sein (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 32).¹⁰ Des Weiteren fällt hierunter auch ein Arbeitsausfall durch Veränderungen der betrieblichen Strukturen,¹¹ sofern diese eine Folge einer allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und nicht alleine auf betriebsorganisatorische Gründe zurückzuführen sind (vgl. WOHLFEIL 2007, S. 2). Die Abgrenzung ist im Einzelfall schwierig, zumal auch abzuwägen ist, ob der Grund für einen möglichen Arbeitsausfall nicht dem allgemeinen Betriebsrisiko zuzurechnen ist und daher vom Betrieb erwartet werden kann, seine Dispositionen darauf einzurichten (vgl. BUNDE-

⁹ Bedingung 4.) ist rein verwaltungstechnischer Art. Bedingung 2.) definiert, was unter einem Betrieb zu verstehen ist. Bedingung 3.) nennt die Voraussetzungen, die ein Arbeitnehmer erfüllen muss, um Anspruch auf Kurzarbeitergeld zu haben. Hier ist insbesondere das Fortbestehen einer versicherungspflichtigen Beschäftigung zu nennen (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011a; S. 16).

¹⁰ Nicht aber z.B. Arbeitsausfälle aufgrund technischer Störungen.

¹¹ Z.B. Umstellung auf ein neues Produkt oder innerbetriebliche Umorganisationen.

SAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 43).¹² Während der Finanzkrise bezweifelten die Agenturen für Arbeit das Vorliegen wirtschaftlicher Gründe nur bei offensichtlich entgegenstehenden Hinweisen (vgl. DENDÖRFER/KREBS 2009, S. 904).

Ein **unabwendbares Ereignis** im Sinne des § 170 (1) Nr. 1 SGB III liegt vor, wenn ein Ereignis eintritt, das auch bei Einhaltung der äußersten, vernünftigerweise zu erwartenden Sorgfalt nicht zu vermeiden ist (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 34).¹³ Eine Konkretisierung erfolgt in § 170 (3) SGB III, wo beispielhaft außergewöhnliche Witterungsverhältnisse und behördliche Anordnungen genannt werden. Der Begriff "außergewöhnliche Witterungsverhältnisse" verdeutlicht, dass hiermit keineswegs alle der Produktion abträglichen Wetterbedingungen gemeint sind.¹⁴ Vielmehr müssen die Witterungsverhältnisse vom üblicherweise in einer Region zu beobachtenden Wetterverlauf erheblich abweichen (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 35).¹⁵ Ein unabwendbares Ereignis liegt ebenfalls vor, wenn es in Folge einer *behördlichen Maßnahme* oder einer *behördlich anerkannten Maßnahme* zu Arbeitsausfällen kommt.¹⁶ Das gilt selbstverständlich nicht, wenn der Betrieb die behördlichen Maßnahmen selber zu vertreten hat.¹⁷

3.1.1.2 Temporärer Arbeitsausfall

Kurzarbeitergeld in der hier betrachteten Form kann aufgrund seiner intendierten Wirkung grundsätzlich nur dann gewährt werden, wenn der Arbeitsausfall

¹² Das wäre z.B. der Fall, wenn ein Schlüsselmitarbeiter erkrankt und andere Beschäftigte aufgrund mangelnder Vertretungsregelungen des Betriebes mit ihren Tätigkeiten nicht fortfahren können.

¹³ Ein Brand durch Blitzeinschlag wäre also als unabwendbares Ereignis zu werten, nicht aber ein Brand, der dadurch entstanden ist, dass der Arbeitgeber Sicherheitsvorschriften nicht eingehalten hat.

¹⁴ Winterwetter (und somit der typische Arbeitsausfall in einem Baubetrieb aufgrund winterlicher Verhältnisse) zählt z.B. per se nicht hierzu, da es dem üblichen Witterungsverlauf eines Jahres entspricht und somit vorhersehbar ist.

¹⁵ Beispiele hierfür sind Hochwasser oder hohe Schneelagen in Regionen, die üblicherweise kaum vom Schnee betroffen sind.

¹⁶ Beispiele: Betriebsstilllegungen aufgrund einer Smogwetterlage oder einer Epidemie, Zusammenbruch des öffentlichen Strom- oder Wassernetzes, behördliche Straßensperren.

¹⁷ Eine Gaststätte, die wegen gravierender hygienischer Missstände vom Gesundheitsamt geschlossen wird, kann selbstverständlich keinen Arbeitsausfall aufgrund eines unabwendbaren Ereignisses geltend machen.

temporärer Natur ist. Es soll konjunkturbedingte Arbeitsausfälle kompensieren und keine unrentablen Strukturen dauerhaft konservieren.¹⁸

Ein vorübergehender Arbeitsausfall liegt vor, wenn mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit¹⁹ mit einer Rückkehr zur Vollarbeit zu rechnen ist. Hierbei sind alle Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen.²⁰ Die vorübergehende Natur des Arbeitsausfalls muss während der gesamten Bezugszeit des Kurzarbeitergeldes gegeben sein (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011a, S. 9). Diese zeitliche Befristung verhindert, dass Kurzarbeitergeld bei dauerhaft wegfallenden Arbeitsstellen im Zuge einer strukturellen Veränderung lediglich zur Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I missbraucht wird. Ein derartiger Arbeitsausfall wird typischerweise von längerer, nicht absehbarer Dauer sein, was einem Bezug von Kurzarbeitergeld entgegensteht (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 38).

3.1.1.3 Unvermeidbarkeit

Die Einführung von Kurzarbeit in einem Betrieb ist nur möglich, wenn alle zumutbaren Vorkehrungen zur Verhinderung oder zumindest Einschränkung des Arbeitsausfalles getroffen werden (§ 170 (4) SGB III). Unterlässt es ein Betrieb, wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen zu ergreifen, mit denen der Arbeitsausfall hätte vermieden werden können, kann kein Kurzarbeitergeld gewährt werden (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 39).²¹ Dieser an und für sich nachvollziehbare Gedanke, die Allgemeinheit nicht mit vermeidbaren Kosten zu belasten, führt in der Praxis zu erheblichen Abgrenzungsproblemen.

¹⁸ Das Erfordernis des vorübergehenden Arbeitsausfalls gilt auch für das Saison-Kurzarbeitergeld (siehe Kapitel 3.2.1). Hiervon ausgenommen ist lediglich das Transfer-Kurzarbeitergeld, dessen Sinn gerade darin besteht, Personalanpassungsmaßnahmen abzufedern, die mit einem dauerhaften Arbeitsausfall einhergehen. Vergleiche hierzu Kapitel 3.2.2.

¹⁹ Die Zeitspanne, die noch als tolerabel angesehen wird, orientiert sich in Anlehnung an § 177 (1) und ggf. § 182 (1) Nr. 3 an der, zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden, längstmöglichen Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld. Ein geringfügiges Überschreiten der Bezugsfrist ist unter Umständen akzeptabel (vgl. DENDÖRFER/KREBS 2009, S. 904).

²⁰ Z.B. Art der Produktion, Rohstofflage, Rentabilität und Liquidität des Betriebes etc..

²¹ Auch während des Bezuges von Kurzarbeitergeld muss sich ein Betrieb ständig bemühen, den Arbeitsausfall möglichst gering zu halten und ihn im Idealfall zu beenden (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011a, S. 9).

Zunächst ist in diesem Zusammenhang zu klären, ob eventuell eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld vorliegt. Verdachtsmomente hierfür liegen beispielsweise vor, wenn unmittelbar vor der Einführung der Kurzarbeit in nennenswertem Umfang Mehrarbeit anfiel oder Kurzarbeit im zeitlichen Zusammenhang mit gesetzlichen Feiertagen eingeführt werden soll. In derartigen Fällen unterstellt die Bundesagentur für Arbeit daher zunächst die Vermeidbarkeit des Arbeitsausfalls (vgl. WOHLFEIL 2007, S. 2).

Des Weiteren wird die Unvermeidbarkeit verneint, wenn der Arbeitsausfall überwiegend branchenüblich, betriebsüblich oder saisonbedingt eintritt (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011, S. 10).²² In diesen Fällen ist der Arbeitsausfall vorhersehbar und es können innerbetrieblich entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, so dass eine Belastung der Allgemeinheit nicht opportun wäre.

Es gilt in diesem Zusammenhang zudem zu klären, ob und inwieweit Urlaubsansprüche oder Arbeitszeitkonten der Beschäftigten abgebaut sein müssen, bevor die Unvermeidbarkeit konstatiert werden kann. Die Gewährung von Urlaub zur Vermeidung eines Arbeitsausfalls kommt gemäß § 170 (4) Nr. 2 SGB III nur dann in Betracht, wenn dem keine vorrangigen Urlaubswünsche der Arbeitnehmer entgegenstehen. Letzteres wird in der Regel jedoch der Fall sein. Entsprechend kann im Normalfall von einem Unternehmen nicht verlangt werden, dass es einen Betriebsurlaub zur Vermeidung von Kurzarbeit ansetzt.²³ Ausnahmen bestehen, wenn aus dem Vorjahr übertragene Resturlaubsansprüche vorhanden sind oder wenn die Kurzarbeit zum Ende eines Kalenderjahres eingeführt wird und noch nicht verplante Urlaubstage eingesetzt werden können.

Hingegen sind im Betrieb vereinbarte Modelle zur Arbeitszeitflexibilisierung gemäß § 170 (4) Nr. 3 SGB III voll und ganz zu nutzen.²⁴ Anderenfalls gilt ein Arbeitsausfall als vermeidbar. Die Nutzung von Arbeitszeitflexibilisierung zur Vermeidung von Kurzarbeit setzt in jedem Fall den vollständigen Abbau vor-

²² U.U. kann aber Anspruch auf Saison-Kurzarbeitergeld bestehen. Vergleiche hierzu Kapitel 3.2.1.

²³ Es ist nicht zulässig, einen bereits angesetzten Betriebsurlaub abzusagen, sollte dieser in eine Kurzarbeitsphase fallen.

²⁴ Diese Bestimmung bezieht sich ausdrücklich nur auf Flexibilisierungsmodelle, die bereits betrieblich vereinbart sind. Es ist nicht erforderlich, neue Flexibilisierungsmodelle einzuführen, um den Arbeitsausfall zu vermeiden.

handener Arbeitszeitguthaben voraus.²⁵ Grundsätzlich kann auch die Bildung von negativen Arbeitszeitsalden zur Vermeidung von Kurzarbeit verlangt werden, wenn geltende Betriebsvereinbarungen diese Möglichkeit vorsehen (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 52).²⁶ Aktuell müssen allerdings aufgrund § 412t (2) Nr. 2 keine Minusstunden vor der Einführung von Kurzarbeit aufgebaut werden.²⁷

3.1.1.4 Betriebliche Mindestanforderungen

§ 170 (1) Nr. 4 schreibt gewisse betriebliche Mindestanforderungen vor, die erfüllt sein müssen, damit ein erheblicher Arbeitsausfall vorliegt. Demnach muss im jeweiligen Kalendermonat mindestens ein Drittel der in einem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer²⁸ von einem Entgeltausfall von mehr als 10 % ihres monatlichen Bruttoeinkommens betroffen sein. Ist diese Bedingung erfüllt, haben *alle* Arbeitnehmer des betroffenen Betriebes einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld, ungeachtet ihres persönlichen Verdienstaufschlags.

Nach § 421t (2) Nr.1 SGB III ist bis zum 31.03.2012 Kurzarbeitergeld auch dann zu gewähren, wenn weniger als ein Drittel der Beschäftigten eines Betriebes einen entsprechenden Verdienstaufschlag hinnehmen muss. In diesem Fall beschränkt sich der Anspruch auf Kurzarbeitergeld allerdings auf diejenigen Arbeitnehmer mit einem Verdienstaufschlag von mehr als 10 % des monatlichen Bruttoeinkommens.

Bei der Berechnung der Höhe des Entgeltausfalls ist der jeweilige Kalendermonat maßgeblich. Beginnt z.B. die Kurzarbeitphase erst gegen Ende eines Kalendermonats, ist es durchaus denkbar, dass im Monatsdurchschnitt die

²⁵ Ausnahmen gibt es für Betriebe der Bauwirtschaft, die Zeitguthaben zur Vermeidung von Saison-Kurzarbeit gebildet haben (vgl. WOHLFEIL 2007 S. 2).

²⁶ Allerdings ist hierbei der Grundsatz der wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu beachten. Da ein Aufbau von Minusstunden faktisch einer Vorfinanzierung zukünftiger Arbeitsleistungen gleich kommt, könnte die kurzfristige Liquidität des Arbeitgebers gefährdet werden (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 39).

²⁷ Diese Regelung ist allerdings nur bis zum 31.03.2012 gültig.

²⁸ Bei der Ermittlung der Beschäftigtenzahl sind auch geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer, Kranke und Beurlaubte zu berücksichtigen. Nicht berücksichtigt werden hingegen Auszubildende und Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnis ruht (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011, S. 14).

betrieblichen Mindestanforderungen nicht erfüllt sind.²⁹ Anspruch auf Kurzarbeitergeld entsteht dann erst zu Beginn des Folgemonats.

3.1.2 Leistungen

Kurzarbeitergeld wird für den durch die Arbeitszeitverkürzung ausfallenden Entgeltanteil gewährt. Es errechnet sich nach dem **pauschalierten Nettoentgeltausfall** im jeweiligen Kalendermonat (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011a, S. 20).

Hierzu wird nach § 179 (1) SGB III zunächst ermittelt, wie hoch das Einkommen gewesen wäre, das ein Arbeitnehmer ohne den Arbeitsausfall in dem entsprechenden Monat erzielt hätte ("Sollentgelt") und anschließend mit dem tatsächlich in diesem Monat erzielten Einkommen verglichen ("Istentgelt"). Für die Berechnung der Nettoentgelte werden die Bruttoeinkommen gemäß § 133 (1) SGB III um eine Sozialversicherungspauschale (21 %), die Lohnsteuer (nach Lohnsteuerklasse) und den Solidaritätszuschlag reduziert.

Auf diese so ermittelte Nettoentgeltdifferenz wird nun der nach § 178 SGB III maßgebliche Leistungssatz angewendet, um die tatsächliche Höhe des Kurzarbeitergeldes zu bestimmen. Dieser entspricht derjenigen des Arbeitslosengeldes I und beträgt gemäß § 129 SGB III 67 %, wenn der Arbeitnehmer oder sein Lebenspartner ein Kind hat³⁰ (erhöhter Leistungssatz) bzw. 60 % für alle anderen (allgemeiner Leistungssatz).

Die Leistung kann gemäß § 177 SGB III grundsätzlich maximal sechs Monate gewährt werden. Allerdings räumt § 182 SGB III dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales diverse Möglichkeiten ein, diese maximale Bezugsfrist unter bestimmten Bedingungen zu verlängern, und zwar

- bis zur Dauer von zwölf Monaten, wenn in bestimmten Wirtschaftszweigen oder Bezirken außergewöhnliche Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt vorliegen und
- bis zur Dauer von 24 Monaten, wenn außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt vorliegen.

²⁹ Es erfolgt also keine anteilige Berechnung.

³⁰ Maßgeblich hierfür ist Eintragung von mindestens einem halben Kinderfreibetrag auf der Lohnsteuerkarte (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 171).

Von dieser Möglichkeit wurde im Zuge der Finanzkrise seit 2009 Gebrauch gemacht. Für das Jahr 2009 wurde die maximale Bezugsfrist auf den längstmöglichen Zeitraum von 24 Monaten ausgedehnt.³¹ Vom 01.01.2010 bis zum 31.12.2010 galt eine maximale Bezugsfrist von 18 Monaten. Bei Eintritt in die Kurzarbeit vom 01.01.2011 bis zum 31.12.2011 beträgt die maximale Bezugsfrist 12 Monate.

3.1.3 Sozialversicherungsbeiträge

Das versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis besteht während des Bezugs von Kurzarbeitergeld in allen Zweigen der Sozialversicherung fort (vgl. DENDÖRFER/KREBS 2009 S. 906).³² Für das tatsächlich erzielte Einkommen gelten die üblichen Bestimmungen. Das bedeutet, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beiträge je zur Hälfte bezahlen. Der Arbeitnehmer hat einen zusätzlichen Beitrag von 0,9 % zur Krankenversicherung alleine zu tragen. Zusätzlich müssen in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung Beiträge für die Ausfallstunden gezahlt werden. Maßgeblich für dieses *fiktive Arbeitsentgelt* sind 80 % der Differenz zwischen (Brutto-)Soll- und Istentgelt. Diese Beiträge hat der Arbeitgeber vollständig zu übernehmen.³³

Bis zum 31.03.2012 erhielten Arbeitgeber auf Antrag gemäß § 412t (1) Nr. 1 SGB III 50 % dieser Beiträge auf das fiktive Arbeitsentgelt in pauschalierter Form erstattet.³⁴ Unterstützt der Arbeitgeber Qualifizierungsmaßnahmen während des Bezugs von Kurzarbeitergeld, können die (pauschalierten) Sozialversicherungsbeiträge nach § 412t (1) Nr. 2 SGB III sogar in voller Höhe erstattet werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Qualifizierungen allgemeiner Natur und nicht alleinig oder erkennbar überwiegend betriebsspezifischer Natur sind. Qualifizierungen, zu denen der Arbeitgeber ohnehin gesetzlich verpflichtet ist, werden nicht anerkannt (vgl. DENDÖRFER/KREBS 2009 S. 906 f.).

³¹ D.h. alle Arbeitnehmer, die bis zum 31.12.2009 in die Kurzarbeit eingetreten sind, können bis zu 24 Monate Kurzarbeitergeld erhalten.

³² Das gilt auch, wenn durch die Kurzarbeit die Geringfügigkeitsgrenze hinsichtlich Arbeitszeit oder Arbeitsentgelt unterschritten wird.

³³ Diese Bestimmungen sind nicht im SGB III geregelt. Sie richten sich nach den Vorschriften für die jeweiligen Zweige der Sozialversicherung: Für die Krankenversicherung nach § 232a (2) und § 249 (2) SGB V, für die Pflegeversicherung nach § 58 (1) Satz 2 und § 61 SGB XI sowie für die Rentenversicherung nach § 163 (6) und § 168 (1) Nr. 1a SGB VI.

³⁴ Der Erstattungsbetrag errechnet sich folgendermaßen: (Gesamtsumme Sollentgelt abzüglich Gesamtsumme Istentgelt) x 80 % x 19,5 %.

Ab dem siebten Monat erhalten Arbeitgeber nach § 421t (1) Nr. 3 SGB III auch ohne Qualifizierungsmaßnahmen die volle pauschalisierte Erstattung für die Sozialbeiträge auf das fiktive Arbeitsentgelt.

3.2 Sonstige Formen des Kurzarbeitergeldes

Neben dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld gibt es noch zwei weitere Formen des Kurzarbeitergeldes: das Saison-Kurzarbeitergeld und das Transferkurzarbeitergeld. Die Aufgaben dieser speziellen Formen des Kurzarbeitergeldes unterscheiden sich grundlegend vom konjunkturellen Kurzarbeitergeld.

3.2.1 Saison-Kurzarbeitergeld

Das Saison-Kurzarbeitergeld hat zum Ziel, Arbeitnehmer bei Arbeitsmangel oder bei saisonalen Arbeitsausfällen in der Schlechtwetterzeit nicht in die Arbeitslosigkeit zu entlassen, sondern sie im Betrieb zu halten und damit die Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren. Da in diesen Fällen das (konjunkturelle) Kurzarbeitergeld aufgrund der fehlenden Unvermeidbarkeit i.a. nicht gewährt werden kann,³⁵ ist das Saison-Kurzarbeitergeld als Sonderregelung des Kurzarbeitergeldes konzipiert worden, um sowohl einen Arbeitsausfall aus Witterungsgründen als auch einen saisonalbedingten Auftragsmangel ausgleichen zu können. Die allgemeinen Regelungen³⁶ entsprechen denjenigen des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes und sollen deshalb an dieser Stelle nicht wiederholt werden (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2010, S. 2). Ein wesentlicher Unterschied soll jedoch erwähnt werden: Zwar muss auch beim Saison-Kurzarbeitergeld grundsätzlich der Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge für das fiktive Arbeitsentgelt komplett übernehmen, er kann sich diese aber nach § 175a (4) SGB III auf Antrag erstatten lassen.

§ 175 SGB III legt fest, unter welchen Umständen Saison-Kurzarbeitergeld gewährt werden kann. Nach § 175 (1) Nr. 1 SGB III haben Arbeitnehmer in der Zeit vom 1. Dezember³⁷ bis zum 31. März Anspruch auf Saison-Kurzarbeiter-

³⁵ Vgl. Kapitel 3.1.1.3.

³⁶ Bzgl. Leistungen, Sozialversicherungspflicht, betrieblichen und persönlichen Voraussetzungen etc.

³⁷ In Betrieben des Gerüstbaus kann entsprechend § 434n (2), (3) SGB III bereits ab dem 1. November Saison-Kurzarbeitergeld gewährt werden.

geld, wenn sie in einem Betrieb arbeiten, der dem Baugewerbe angehört und der von einem saisonbedingten erheblichen Arbeitsausfall betroffen ist.³⁸

Im Unterschied zu den Bestimmungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld ist ein Arbeitsausfall nach § 175 (5) auch dann als erheblich einzustufen, wenn ein witterungsbedingter Arbeitsausfall überwiegend branchenüblich, betriebsüblich oder saisonbedingt ist. Analog zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld kann auch hier die Gewährung versagt werden, wenn ein Betrieb nicht vorab versucht hat im Rahmen seiner Möglichkeiten den Arbeitsausfall abzuwenden oder wenigstens zu begrenzen (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2010, S. 10). Witterungsbedingte Gründe liegen gemäß § 175 (6) SGB III nur vor, wenn atmosphärische Einwirkungen³⁹ die Fortführung von Arbeiten technisch unmöglich, wirtschaftlich unvertretbar⁴⁰ oder für die Arbeitnehmer unzumutbar machen. Des Weiteren müssen die witterungsbedingten Ursachen unmittelbar zu einem Arbeitsausfall geführt haben. Eine mittelbare Folgewirkung ist nicht ausreichend (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 127 f.).⁴¹

Betriebliche Mindestanforderungen analog zu § 170 (1) Nr. 4 SGB III⁴² gibt es beim Saison-Kurzarbeitergeld nicht. Es kann also ggf. auch beim Ausfall einer einzigen Stunde gewährt werden.

3.2.2 Transferkurzarbeitergeld

Sowohl das konjunkturelle als auch das Saison-Kurzarbeitergeld dienen dem Zweck, vorübergehende Arbeitsausfälle zu kompensieren. Das Transferkurzarbeitergeld unterscheidet sich deutlich von diesen beiden Formen, da es sich hier um einen *dauerhaften Arbeitsausfall* handelt (§ 216b (1) Nr. 1 SGB III).

³⁸ Zwar sieht § 175 (1) Nr. 1 SGB III in Verbindung mit § 175 (4) Satz 3 vor, dass auch andere Wirtschaftszweige, die vom wiederkehrenden, witterungsbedingten Arbeitsausfall betroffen sind, in die Regelung einbezogen werden können. Bisher hat aber noch kein Wirtschaftszweig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 124).

³⁹ Insbesondere Regen, Schnee oder Frost.

⁴⁰ Dieser Fall liegt vor, wenn die Arbeiten mittels sehr aufwendiger Schutzvorkehrungen theoretisch hätten fortgesetzt werden können. Einfache Schutzvorkehrungen müssen in jedem Fall ergriffen werden (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011c, S. 127).

⁴¹ Eine mittelbare Folgewirkung liegt z.B. vor, wenn ein Zimmereibetrieb Arbeiten nicht durchführen kann, weil sich die Arbeiten eines Maurerbetriebs ausschließlich aus Witterungsgründen verzögert haben. Allerdings kommt in derartigen Fällen der Bezug von Saison-Kurzarbeitergeld aus wirtschaftlichen Gründen in Betracht.

⁴² Vgl. Kapitel 3.1.1.4

Werden im Zuge von Betriebsänderungen im Sinne des § 111 Satz 3 Nr. 1 - 5 BetrVG Personalanpassungsmaßnahmen vorgenommen, die mit einem dauerhaften Arbeitsausfall einhergehen, kann den betroffenen Arbeitnehmern Transferkurzarbeitergeld gewährt werden. In diesem Zusammenhang können auch Leistungen zur Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen, die der Eingliederung der Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt dienen, in Betracht kommen. Ziel ist es, den betroffenen Arbeitnehmern zu helfen, einen neuen Arbeitsplatz bei einem anderen Arbeitgeber zu erhalten. Alternativ kann auch ein Übergang in die Selbstständigkeit unterstützt werden (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2011d, S. 11). Die Leistungen entsprechen denjenigen des (konjunkturellen) Kurzarbeitergeldes und können gemäß § 216b (8) SGB III längstens für 12 Monate gewährt werden.

Voraussetzung für die Zahlung des Transferkurzarbeitergeldes ist, dass die vom Arbeitsausfall betroffenen Arbeitnehmer zur Vermeidung von Entlassungen und Verbesserung ihrer Vermittlungschancen in eine betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit⁴³ übernommen werden (§ 216b (3) Nr. 2 SGB III).

⁴³ I.d.R. handelt es sich hierbei um eine rechtlich selbstständige sogenannte Transfergesellschaft. Transfergesellschaften sind keine Beschäftigungsgesellschaften im klassischen Sinne. Sie haben vielmehr die Aufgabe den Arbeitnehmern Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten und geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten anzubieten. Ziel ist es, die betreuten Beschäftigten so schnell wie möglich wieder in neue Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln.

4. Inanspruchnahme von Kurzarbeit

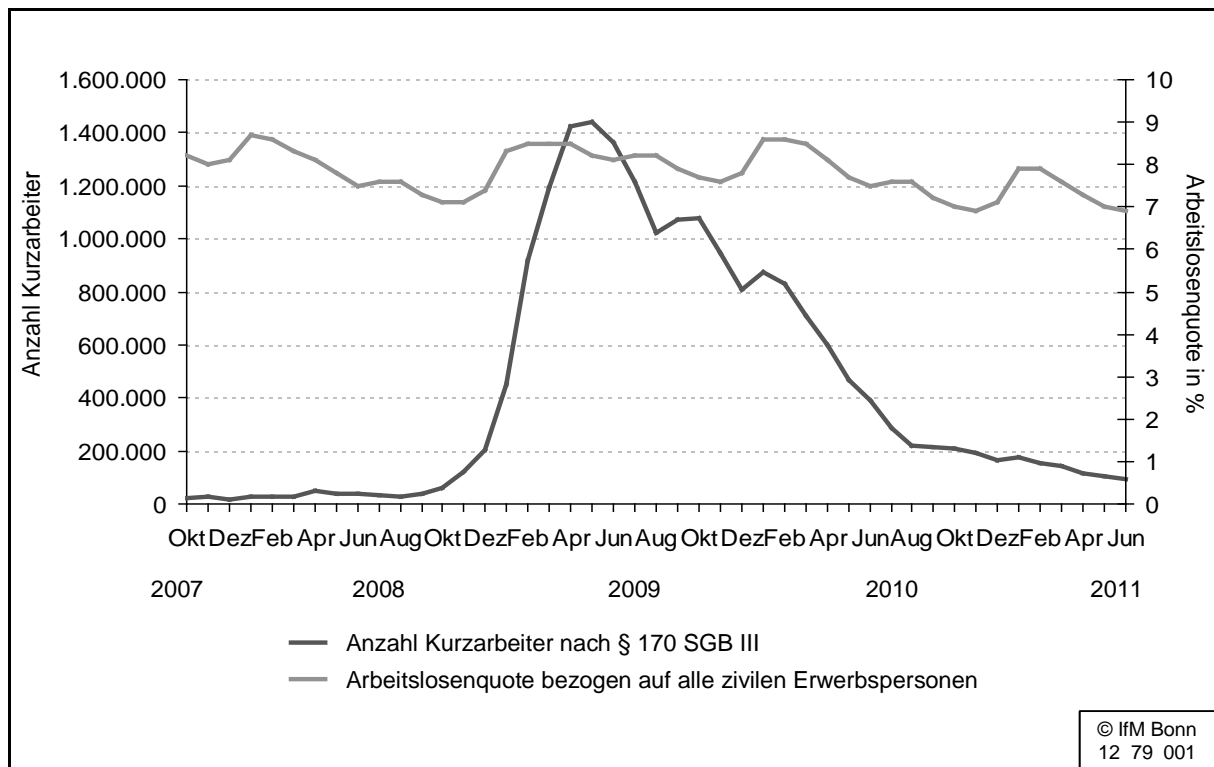
Um die weite Verbreitung von Kurzarbeit in Deutschland im Anschluss an die Wirtschafts- und Finanzkrise darzustellen, wird umfangreiches Datenmaterial zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes nach § 170 SGB III (im Folgenden, wenn nicht anders erwähnt, mit Kurzarbeitergeld bezeichnet) vorgestellt. Zunächst wird auf die Entwicklung der Kurzarbeit allgemein eingegangen, bevor betriebsgrößenspezifische Unterschiede untersucht werden. Daran schließt sich eine Betrachtung der Veränderung der Dauer der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes im Zuge der Weltwirtschaftskrise an, um abschließend die Bedeutung des Kurzarbeitergeldes in verschiedenen Branchen zu beurteilen.

4.1 Entwicklung der Kurzarbeit

Im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise kam es zunehmend zum Horten von Arbeit, was auch auf die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld zurückzuführen ist. Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, ist es im Zuge der Ende 2008 einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem sprunghaften Anstieg der Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes gekommen. Im Frühjahr 2009 sind mehr als 1,4 Mio. Kurzarbeiter zu verzeichnen. Trotz leichten Rückgangs im weiteren Verlauf des Jahres verharrt die Zahl über der Millionen-Grenze. Werden die üblichen saisonalen Schwankungen ausgeblendet,⁴⁴ so stieg die Arbeitslosenquote im Jahresvergleich von 2008 auf 2009 nur geringfügig an. Die häufige Verwendung von Kurzarbeit legt demnach nahe, dass diese Form des Hortens von Arbeitskräften einen sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit verhinderte (vgl. MÖLLER 2010; MÖLLER/WALWEI 2009; BOERI/BRUECKER 2011).

⁴⁴ In den Wintermonaten kommt es typischerweise zu einem saisonbedingtem Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Abbildung 1: Anzahl der Kurzarbeiter und Arbeitslosenquote (in Prozent), Oktober 2007 bis Juni 2011.

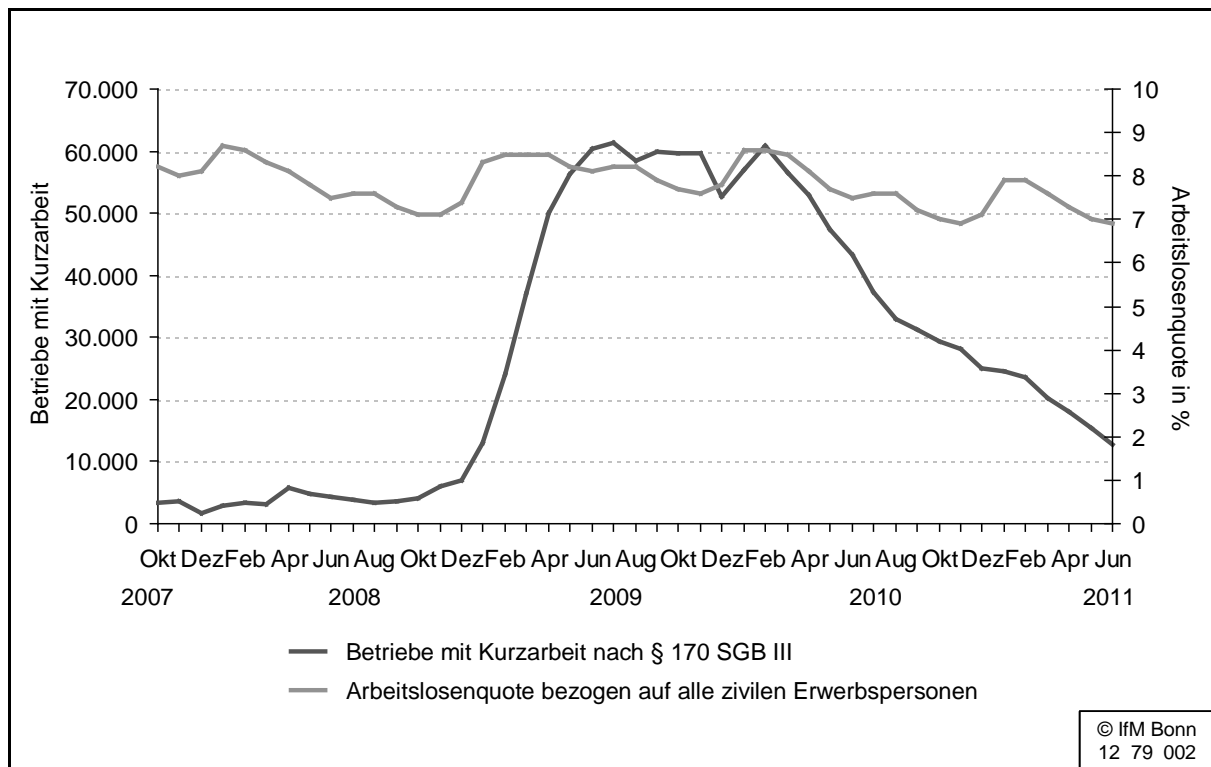


Arbeitslosenquote bezogen auf alle ziv. Erwerbspersonen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Die Entwicklung der Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeit (vgl. Abbildung 2) folgt einem ähnlichen Muster. Das Maximum wird im Juli 2009 erreicht. Allerdings fällt die Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeit nach §170 SGB III bis März 2010 nicht so stark ab wie es in Abbildung 1 bei der Anzahl der Kurzarbeiter zu beobachten ist. Sie pendelt sich auf einem hohen Niveau ein und sinkt erst nach dem zweiten Quartal 2010 dauerhaft ab.

Abbildung 2: Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeit und Arbeitslosenquote (in Prozent), Oktober 2007 bis Juni 2011.



Arbeitslosenquote bezogen auf alle ziv. Erwerbspersonen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Die Anzahl der kurzarbeitenden Arbeitnehmer ist seit Mai 2009 tendenziell rückläufig, wohingegen die Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeit bis März 2010 auf hohem Niveau geblieben ist. Offensichtlich hat eine Vielzahl von Betrieben den Anteil der kurzarbeitenden Belegschaft reduziert, ohne jedoch die Kurzarbeit komplett zu beenden. Daher mag es eine Rolle spielen, dass es für Betriebe vorteilhaft ist, den Kurzarbeiterstatus des Betriebs aufrecht zu erhalten, indem einzelne Beschäftigte in Kurzarbeit gehalten werden.⁴⁵ Bei Bedarf ist dann eine Ausweitung der Kurzarbeit ohne erneute Überprüfung möglich, was den bürokratischen Aufwand für diese Betriebe verringert (vgl. SCHOLZ et al. 2011, S. 3).

⁴⁵ Eigentlich ist eine derartige Vorgehensweise nicht mit den betrieblichen Mindestanforderungen nach § 170 (1) Nr. 4 SGB III vereinbar. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise hat der Gesetzgeber jedoch zeitlich befristete Ausnahmeregelungen geschaffen. Vgl. Kapitel 3.1.1.4.

Aus dem Rückgang der Anzahl der Kurzarbeiter bzw. Betriebe mit Kurzarbeit nach § 170 SGB III kann nicht zwingend auf einen Rückgang des Arbeitsausfalls in Betrieben mit Kurzarbeit geschlossen werden. Abbildung 3 stellt den durchschnittlichen Arbeitsausfall in den kurzarbeitenden Betrieben ab Oktober 2007 dar. Über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg kommt es in den Betrieben mit Kurzarbeit zu erheblichen Arbeitsausfällen. Die anderen Gesetzmäßigkeiten folgende Saison-Kurzarbeit außer Acht lassend, ist festzustellen, dass die höhere Anzahl an Betrieben mit Kurzarbeitern in Folge der Krise den durchschnittlichen Arbeitsausfall sogar leicht abgesenkt hat. Von Oktober 2007 bis September 2008 betrug der Arbeitsausfall im Durchschnitt 36,1 %. Dieser Wert sank zwischen 2009 und April 2010, wo mehr als 50,000 Betriebe Kurzarbeit nutzten, auf nur noch 27,0 % ab. Anschließend stieg er wieder leicht an. Für die Monate von Oktober 2008 bis Juni 2011 errechnet sich ein mittlerer Arbeitsausfall von 28,7 %.

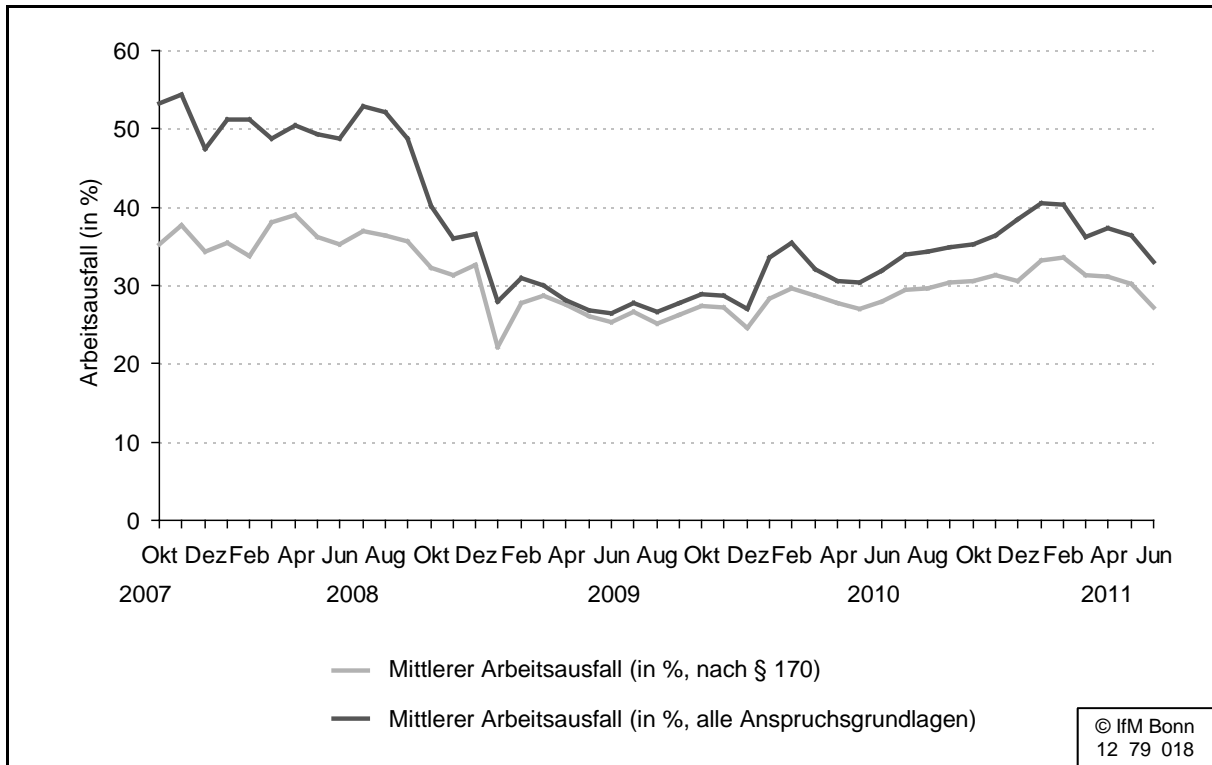
Die Interpretation dieser Werte ist allerdings aufgrund der von der Bundesagentur für Arbeit verwendeten Definition schwierig. Die Kennzahl für den Arbeitsausfall wird aus den Angaben in den Abrechnungslisten der Betriebe zum Soll- und Istentgelt berechnet. Der Arbeitsausfall bezieht sich auf alle Kurzarbeiter in einem Betrieb (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2011: Arbeitsmarkt in Zahlen, Kurzarbeit - Zeitreihen, Nürnberg; Statistik über Kurzarbeit von Betrieben und Kurzarbeiter; Zeitreihe mit endgültigen Daten zur Kurzarbeit; Berichtsmonat Dezember 2011). Bezugsbasis ist also ausschließlich das Sollentgelt der Kurzarbeiter, nicht aber dasjenige des gesamten Betriebes. Das kann dazu führen, dass eine Zunahme der Kurzarbeit in einem Betrieb zu einem verringerten ausgewiesenen Arbeitsausfall führt.⁴⁶

Solange kein statistischer Ausweis über die Entwicklung des Arbeitsausfalls relativ zur gesamten Arbeitszeit in einem betroffenen Betrieb möglich ist, ist es nicht entscheidbar, ob die Kurzarbeit aufgrund nicht überwundener struktureller Probleme genutzt wird oder ob z.B. einzelne Arbeitnehmer in Kurzarbeit

⁴⁶ Besteht z.B. ein Betrieb aus zwei gleichstarken Abteilungen A und B und arbeitet zunächst nur Abteilung A kurz mit 50% Ausfallstunden, fallen bezogen auf den Gesamtbetrieb 25 % der Arbeitsstunden aus. Arbeitet nun zusätzlich auch Abteilung B mit 10 % Ausfallstunden kurz, steigt der Ausfall der Arbeitsstunden im Gesamtbetrieb auf 30 % an. Die BA-Statistik würde hingegen einen Rückgang des Arbeitsausfalls von 50 % auf 30 % ausweisen.

gehalten werden, um den bürokratischen Aufwand für den Fall gering zu halten, dass nochmals Kurzarbeit in Anspruch genommen werden muss.⁴⁷

Abbildung 3: Durchschnittlicher Arbeitsausfall in den kurzarbeitenden Betrieben in Prozent, Oktober 2007 bis Juni 2011.



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Arbeitsmarkt in Zahlen: Statistik über Kurzarbeit von Betrieben und Kurzarbeiter.

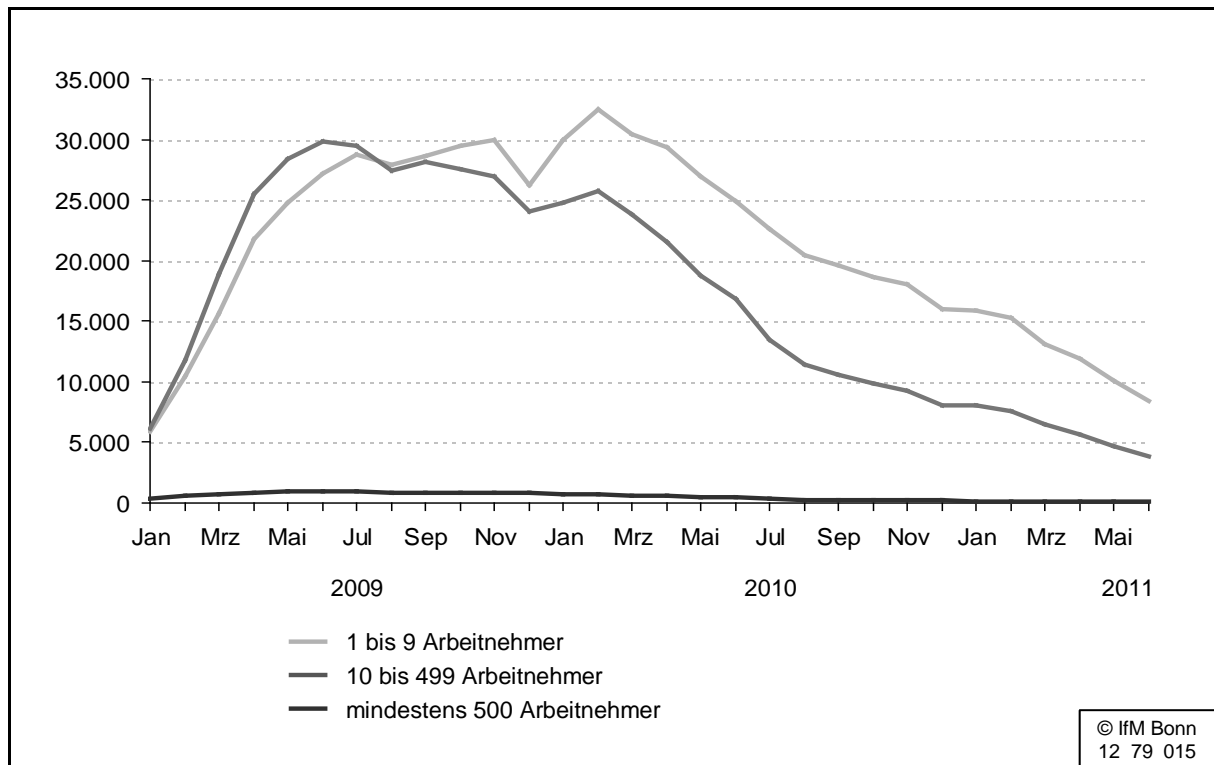
4.2 Kurzarbeit nach Betriebsgrößenklassen

Die Differenzierung nach Betriebsgrößenklassen zeigt, dass bei den kleinen Betrieben die Anzahl der kurzarbeitenden Betriebe im ersten Quartal 2009 deutlich anstieg, um im weiteren Verlauf des Jahres abzuflachen und ab dem dritten Quartal in etwa zu stagnieren (vgl. Abbildung 4). Auch bei den mittleren Betrieben steigt die Zahl der kurzarbeitenden Betriebe im ersten Quartal 2009 steil an. Im zweiten Quartal 2009 verlangsamt sich der Anstieg. Seither nimmt die Anzahl der betroffenen Betriebe – anders als bei den Kleinbetrieben – leicht ab. Auffällig ist, dass zu Beginn des beobachteten Zeitraums mehr mittlere Betriebe mit 10 bis 499 Beschäftigten als kleine Betriebe Kurzarbeit ein-

⁴⁷ Im Extremfall könnte ein einzelner auf Vorrat gehaltener Kurzarbeiter mit halber Arbeitszeit in einem Großbetrieb aufgrund der angewendeten Berechnungsmethodik für diesen Betrieb zu einem ausgewiesenen Arbeitsausfall von 50 % führen.

setzen. Von August 2009 an aber übertrifft die Anzahl der kleinen Betriebe mit Kurzarbeit die Anzahl der mittleren Betriebe mit Kurzarbeit. Ab März 2010 ist für beide Betriebsgrößenklassen eine Reduktion der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld zu verzeichnen.

Abbildung 4: Anzahl der Betriebe mit konjunktureller Kurzarbeit nach Betriebsgrößenklassen, Januar 2009 bis Juni 2011.



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Arbeitsmarkt in Zahlen: Statistik über Kurzarbeit von Betrieben und Kurzarbeiter (eigene Berechnungen).

Die Entwicklung der kurzarbeitenden großen Betriebe entspricht im Wesentlichen derjenigen der mittleren Betriebe. Allerdings ist die Anzahl der Betriebe mit mindestens 500 Beschäftigten deutlich geringer. Am wenigsten kurzarbeitende Betriebe sind im Juni 2011 mit 85 registriert. Am meisten werden mit 964 im Juni 2009 gezählt.

Zwar sind absolut gesehen die meisten der kurzarbeitenden Betriebe den Kleinbetrieben zuzurechnen, aber auch die überwiegende Mehrheit aller Betriebe in Deutschland ist den kleinen Betrieben zuzuordnen. Daher ist ein relatives Maß erforderlich, um beurteilen zu können, ob Kurzarbeit eher in kleinen oder in größeren Betrieben genutzt wird. Dafür wird die Anzahl der kurzarbeitenden Betriebe in Relation zur Anzahl der Betriebe insgesamt in der jeweili-

gen Größenklasse gesetzt (vgl. Tabellen 1 und 2).⁴⁸ Bei dieser Betrachtungsweise zeigt sich, dass Kurzarbeit von größeren Betrieben häufiger genutzt wird als von kleinen und mittleren Betrieben (vgl. auch BRENKE et al. 2010). Im Juni 2009 (vgl. Tabelle 1) nutzen 19,7 % der Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten Kurzarbeit, während es bei den kleinen nur 1,6 % und bei den mittleren nur 7,4 % sind. Dieses Bild bleibt auch im Juni 2010 (vgl. Tabelle 2) ähnlich, wobei der Anteil der Kurzarbeit deutlich zurückgegangen ist.

Tabelle 1: Konjunkturrell kurzarbeitende Betriebe und Betriebe (mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten) insgesamt in Deutschland (Juni 2009).

		Betriebe mit ... Beschäftigten			Insgesamt
		1-9	10-499	500 und mehr	
Kurzarbeitende Betriebe	abs.	27.171	29.878	964	58.013
	in %	44,9	49,4	1,6	
Betriebe insgesamt	abs.	1.668.627	404.522	4.893	2.078.042
	in %	80,3	19,5	0,2	
Anteil der kurzarbeitenden Betriebe	in %	1,6	7,4	19,7	2,8

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Konjunkturrell kurzarbeitende Betriebe und Betriebe (mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten) insgesamt in Deutschland (Juni 2010).

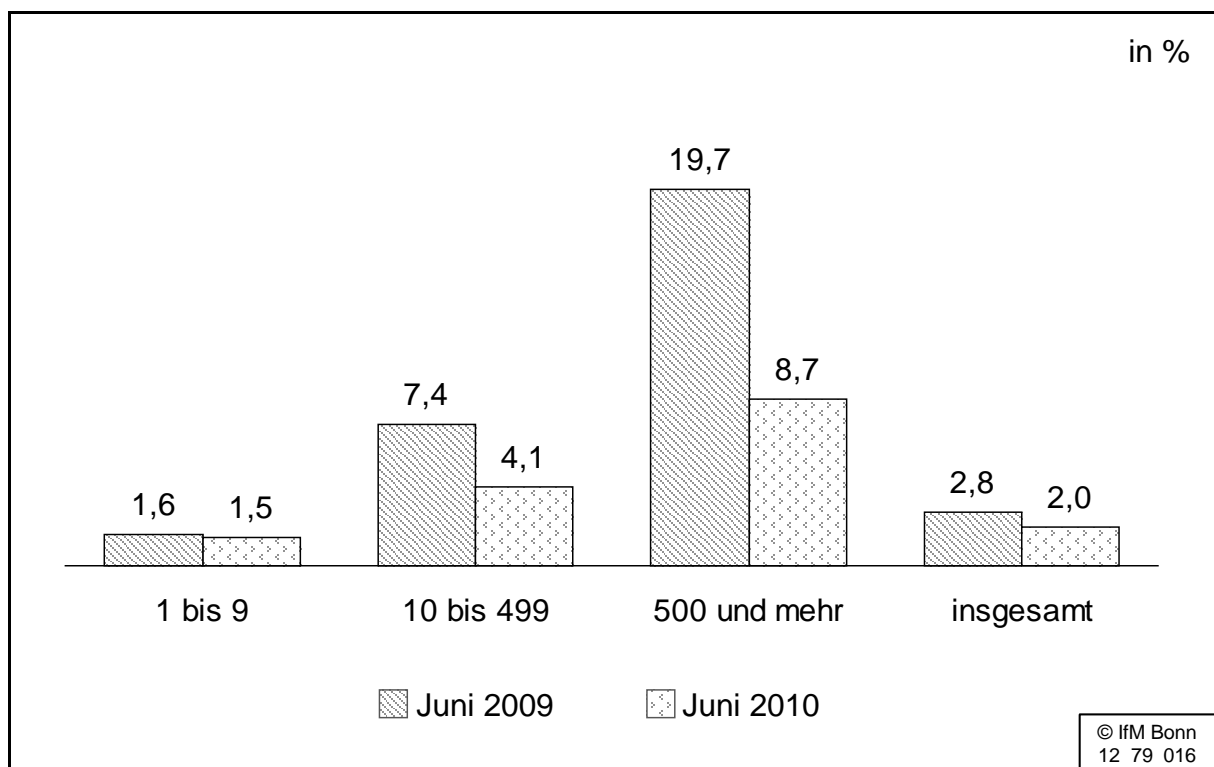
		Betriebe mit ... Beschäftigten			Insgesamt
		1-9	10-499	500 und mehr	
Kurzarbeitende Betriebe	abs.	24.873	16.789	425	42.087
	in %	59,1	39,9	1,0	
Betriebe insgesamt	abs.	1.677.794	410.239	4.904	2.092.937
	in %	80,2	19,6	0,2	
Anteil der kurzarbeitenden Betriebe	in %	1,5	4,1	8,7	2,0

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Berechnungen.

⁴⁸ Die in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene Gesamtzahl der kurzarbeitenden Betriebe ist größer als die Summe über alle Größenklassen. Offensichtlich konnten einige Betriebe keiner Größenklasse zugeordnet werden.

Abbildung 5 ist zu entnehmen, wie sich die Nutzung von Kurzarbeit in den verschiedenen Betriebsgrößenklassen zwischen Juni 2009 und Juni 2010 verändert hat. Insgesamt war ein Rückgang der Betriebe mit Kurzarbeit um 0,8 Prozentpunkte zu beobachten. Der Anteil der Kleinbetriebe mit Kurzarbeitern ist von Juni 2009 bis Juni 2010 nur marginal gesunken, wohingegen sich der Anteil der kurzarbeitenden mittelgroßen und großen Betriebe im selben Zeitraum deutlich reduziert hat. War der Anteil der kurzarbeitenden mittelgroßen Betriebe im Juni 2009 mit 7,4 % fast fünfmal so groß wie der der entsprechenden Kleinbetriebe (1,6 %), betrug er ein Jahr später "nur" noch knapp das Dreifache (4,1 % vs. 1,5 %). Von den Großbetrieben hatte 2009 fast jeder fünfte Betrieb Kurzarbeit angemeldet. Dieser Anteil liegt damit um mehr als das Zwölfwache über dem von kleinen Betrieben. Dieser Anteil reduzierte sich bis Juni 2010 auf 8,7 % und entspricht damit knapp dem sechsfachen Anteil der kleinen Betriebe.

Abbildung 5: Anteil der Betriebe mit Kurzarbeit in Deutschland (nach Beschäftigtengrößenklassen).



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Berechnungen.

Die in der deskriptiven Analyse aufgezeigten Zusammenhänge bestätigen sich auch in der multivariaten Analyse. CRIMMANN/WIEßNER (2009) zeigen für Betriebe und HOFFMANN/SCHNECK (2012) für Unternehmen des verarbei-

tenden Gewerbes mittels Probit Schätzungen, dass kleine Betriebe bzw. Unternehmen Kurzarbeit seltener nutzen als große Betriebe bzw. Unternehmen.

Eine Erklärung hierfür liegt darin, dass größere Betriebe und Unternehmen zumeist über größere Flexibilisierungspotenziale verfügen, und diese leichter organisieren können (vgl. CRIMMANN/WIEßNER 2009). Als weiterer Grund kommt der mit der Beantragung von Kurzarbeit verbundene bürokratische Aufwand in Betracht: Große Unternehmen mit entsprechenden Personalabteilungen können die Beantragung leichter bewältigen. Hingegen können die umfangreichen gesetzlichen Bestimmungen auf den Besitzer eines Kleinunternehmens (bzw. Kleinbetriebs) abschreckend wirken, wenn er nicht auf Spezialisten zurückgreifen kann. Eine Rolle dürfte zudem die geringere Verbreitung von Betriebsräten in kleineren Betrieben spielen.⁴⁹ Ist ein Betriebsrat vorhanden, kann mit diesem kollektiv die Einführung von Kurzarbeit vereinbart werden. Anderenfalls müssen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer einzelvertraglich einigen, was mit einem deutlich größeren Aufwand verbunden ist.

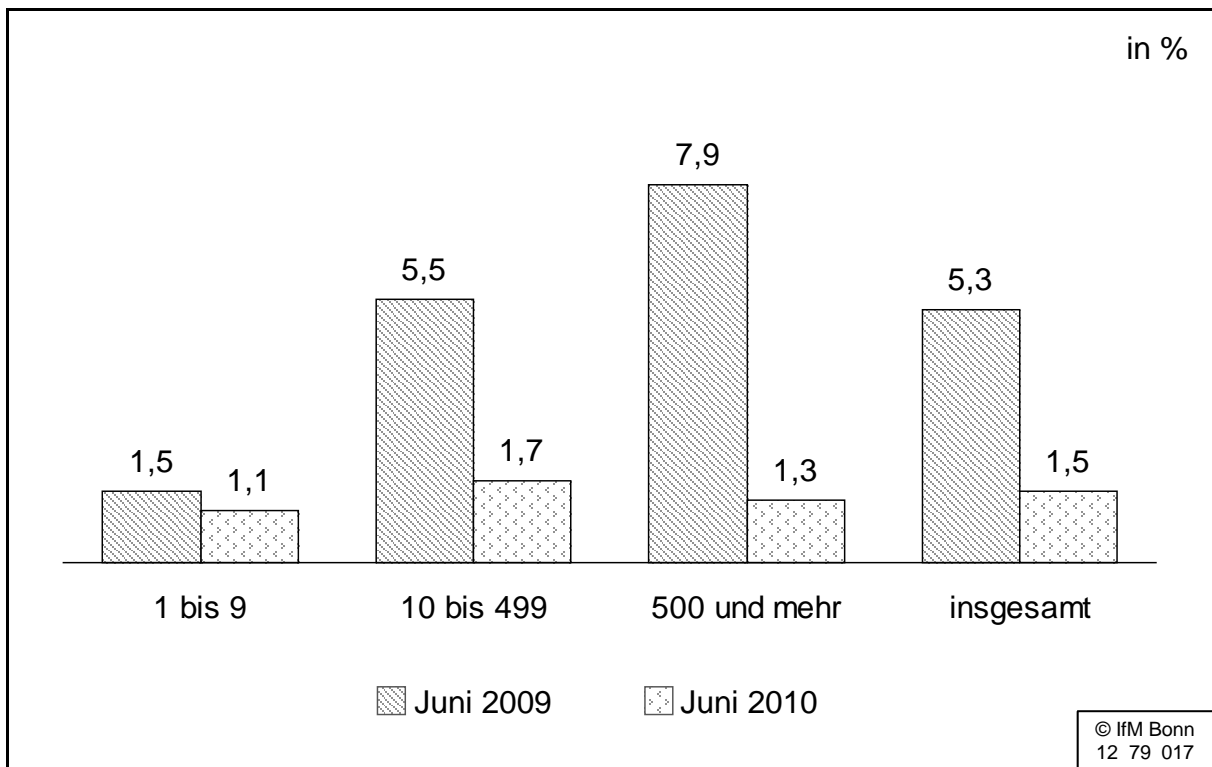
Eine betriebsgrößenspezifische Betrachtung der Nutzung von Kurzarbeit kann sich auch auf die Anzahl der kurzarbeitenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten richten. Aus Abbildung 6 ist ersichtlich, dass im Juni 2009 der Anteil der Kurzarbeiter in den großen Betrieben (mehr als 500 Beschäftigte) mit 7,9 % am höchsten ist. Dies steht im Einklang damit, dass Betriebe dieser Größenklasse am häufigsten mindestens einen Kurzarbeiter beschäftigen (siehe Abbildung 5). Der Anteil der Kurzarbeiter liegt in den mittleren Betrieben mit zehn bis 499 Beschäftigten mit 5,5 % geringfügig und bei den kleinen Betrieben (bis zu neun Beschäftigte) mit 1,5 % deutlich darunter. Insgesamt variiert der Anteil der Kurzarbeiter über die verschiedenen Betriebsgrößenklassen stark. Über alle Größenklassen hinweg arbeitet etwa jeder zwanzigste sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Juni 2009 kurz.

Ein Jahr später, im Juni 2010, hat sich der Anteil der Kurzarbeiter stark reduziert. Nur noch 1,5 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind den Kurzarbeitern zuzuordnen. Somit hat sich ihr Anteil um 3,8 Prozentpunkte ver-

⁴⁹ Grundsätzlich kann zwar in jedem Betrieb mit in der Regel fünf oder mehr ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern ein Betriebsrat gewählt werden (§ 1 BetrVG). Tatsächlich geschieht das in sehr kleinen Betrieben aber kaum. Lediglich 2 % der Betriebe mit 5 bis 9 Beschäftigten verfügen über einen Betriebsrat und auch in der nächst größeren Klasse (10 – 19 Beschäftigte) sind es gerade einmal 7 %. Zum Vergleich: Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten haben zu 90 % einen Betriebsrat (SCHLÖMER-LAUFEN 2012, S. 3).

ringert. Auch ist der Unterschied zwischen den Betriebsgrößenklassen nun deutlich geringer ausgeprägt. Die meisten Kurzarbeiter, gemessen an der Anzahl aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, sind nun in mittleren Betrieben anzutreffen. Am seltensten setzen die kleinen Betriebe im Juni 2010 auf Kurzarbeit (1,1 %).

Abbildung 6: Anteil der Kurzarbeiter in Deutschland (nach Beschäftigtengrößenklassen).



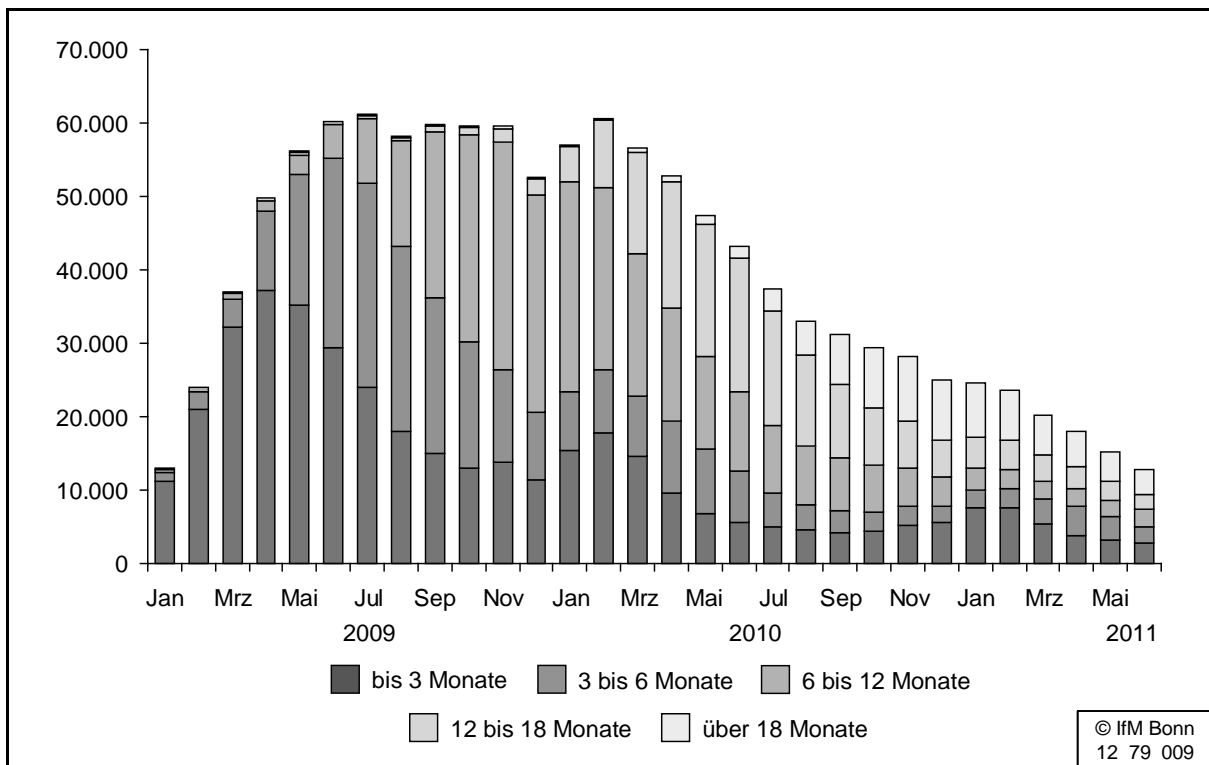
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Berechnungen.

4.3 Dauer der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes

Das Ziel des Kurzarbeitergeldes liegt grundsätzlich darin, kurze, durch wirtschaftliche Probleme geprägte Phasen ohne Entlassungen zu ermöglichen. Deswegen ist im Regelfall die Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld auf maximal sechs Monate begrenzt. Diese Regelung wurde aber im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzkrise abgeändert, weshalb nun die Dauer der Inanspruchnahme von Kurzarbeit über die Zeit hinweg betrachtet werden soll.

Aus Abbildung 7 geht hervor, dass sich die Dauer der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld im beobachteten Zeitraum verändert hat.⁵⁰ Während das Kurzarbeitergeld zu Beginn vorrangig kurzfristig genutzt wurde, waren gegen Ende des Beobachtungszeitraums eher längere Nutzungsdauern zu beobachten. Zu Beginn des Jahres 2009 dominierten kurze Verweildauern bis zu maximal drei Monaten. Bezugsdauern von mehr als einem Jahr kamen wegen der üblicherweise auf sechs Monate beschränkten Bezugsdauer praktisch nicht vor. In den Folgemonaten gewann die langfristige Nutzung immer mehr an Bedeutung. Ein ähnliches Muster kann auch Abbildung 8 entnommen werden. Immer mehr Personen arbeiten länger als sechs Monate kurz. Dies kann auf die in Kapitel 4.1 angeführte erhebliche Unterauslastung, aber auch auf die Verringerung bürokratischer Hürden (vgl. SCHOLZ et al. 2011) zurückgeführt werden.

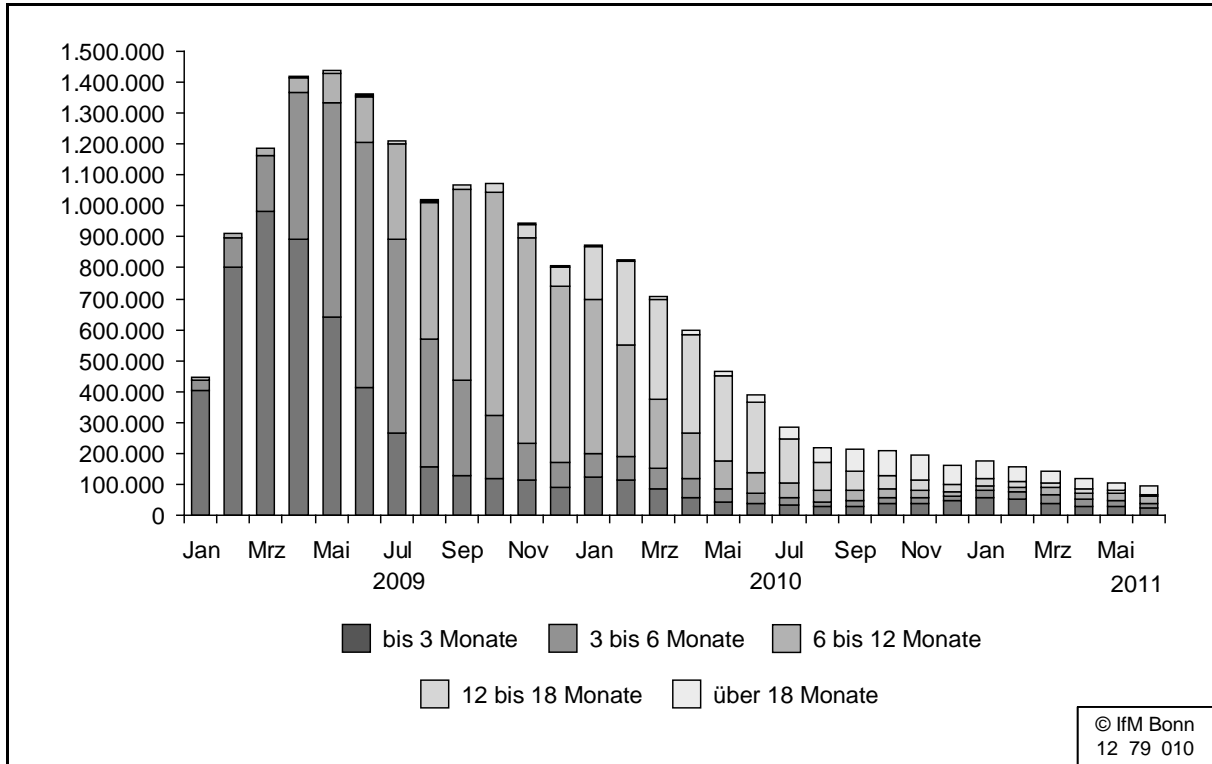
Abbildung 7: Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeit nach Dauer der Kurzarbeit nach Anspruchsgrundlage §170 SGB III, Januar 2009 bis Juni 2011.



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

⁵⁰ Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld in der betrachteten Periode mehrfach geändert wurde (vgl. Kapitel 3.1.2).

Abbildung 8: Anzahl der Kurzarbeiter nach Dauer der Kurzarbeit im Betrieb nach Anspruchsgrundlage §170 SGB III, Januar 2009 bis Juni 2011.



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

4.4 Kurzarbeit und Betroffenheit von der Krise

Die mit dem Zusammenbruch des Bankhauses Lehman Brothers im Jahre 2008 einsetzende Wirtschafts- und Finanzkrise wurde als Begründung für eine Vielzahl von Erleichterungen bei der Gewährung von Kurzarbeitergeld herangezogen.⁵¹ Deswegen wird im Folgenden der Zusammenhang zwischen der Betroffenheit von der Krise und der Nutzung von Kurzarbeit auf Branchenebene untersucht.

Hierfür bedarf es zunächst eines Indikators für die Krisenbetroffenheit der einzelnen Branchen, der anschließend in Bezug zur Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes in der jeweiligen Branche gesetzt werden kann. Zur Gewinnung eines solchen Indikators wird die IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots im 2. Quartal 2009 herangezogen. Rund 7,4 % der befragten Betriebe gaben an, im zweiten Quartal 2009 existenziell von der Krise betroffen zu sein. Etwa 31,7 % waren in Teilbereichen, aber bislang noch nicht exis-

⁵¹ Vgl. auch Kapitel 3.

tenziell betroffen. Die verbleibenden 60,9 % der Betriebe waren nicht von der Krise betroffen.⁵²

Wie zu erwarten, zeigen sich deutliche branchenspezifische Unterschiede (vgl. Tabelle 3). Tendenziell waren vor allem Betriebe aus dem verarbeitenden Gewerbe betroffen. Betriebe aus den Bereichen Dienstleistungen, Versicherungen und Kreditgewerbe blieben weitgehend von der Krise verschont.

Tabelle 3: Betroffenheit des Betriebs von der Wirtschaftskrise nach Branchen in %.

	Ja, existentiell	Ja, in Teilbereichen aber bislang nicht existentiell	Nein
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	14,0	29,6	56,4
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt, Energie und Bergbau	12,2	43,8	43,9
Ernährung, Textil, Bekleidung, Möbel	9,6	37,7	52,7
Holz, Papier, Druck- und Verlagsgewerbe	11,2	47,1	41,8
Chemie, Kunststoff, Glas, Baustoffe	10,1	51,4	38,5
Metall, Metallerzeugnisse	19,8	49,7	30,6
Maschinen, Elektrotechnik, Fahrzeuge	12,0	43,6	44,4
Baugewerbe	7,5	34,2	58,4
Handel, Gastgewerbe, Verkehr und Nachrichtenübermittlung	9,5	40,5	50,0
Kredit- und Versicherungsgewerbe, wirtschaftliche Dienstleistungen	4,8	24,9	70,2
Private, soziale und öffentliche Dienstleistungen	3,0	16,2	80,8
Gesamt	7,4	31,7	60,9

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots im zweiten Quartal 2009.

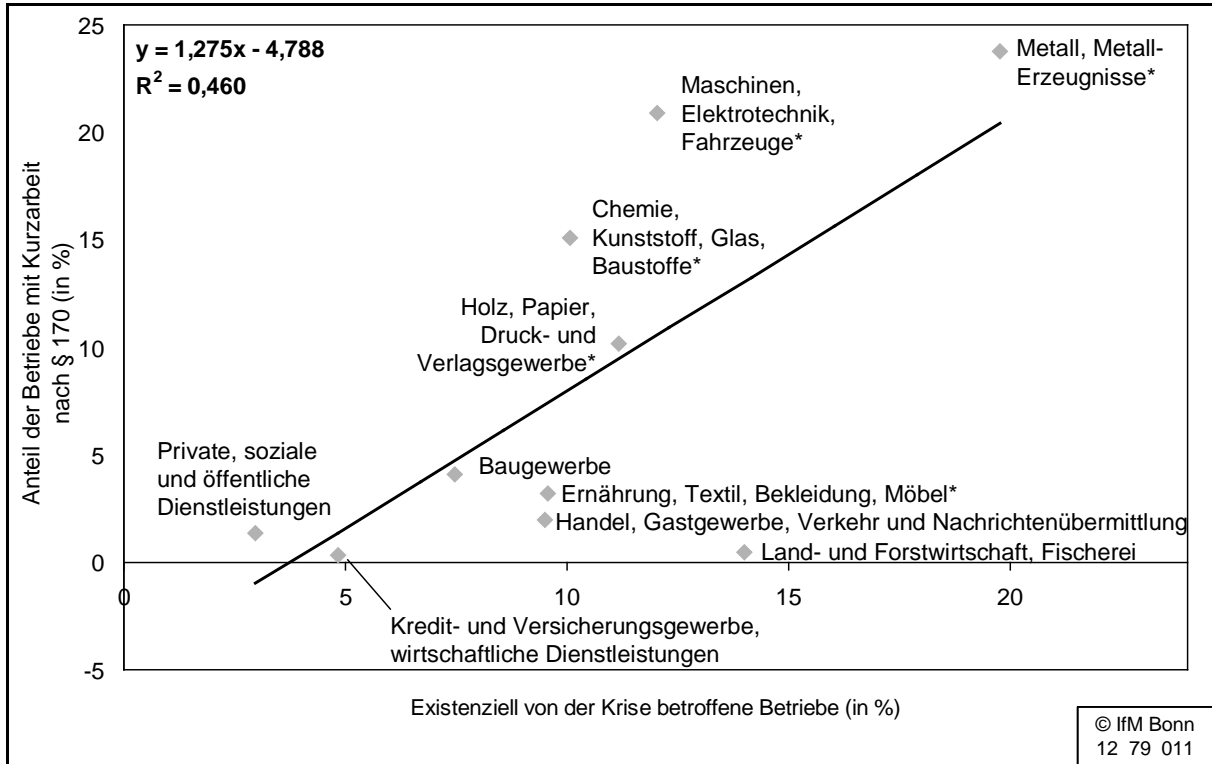
⁵² Die Autoren bedanken sich herzlich bei Anja Kettner für die Bereitstellung der Kennzahlen. Bei dem Datensatz handelt es sich um eine telefonische Befragung zum Stellenangebot und zu Besetzungsprozessen bei 8.000 Betrieben. In dieser Befragung wurde auch erhoben, wie stark Betriebe von der Wirtschaftskrise betroffen sind und welche Maßnahmen ergriffen werden, um der Krise zu begegnen. HECKMANN et al. (2011) beschreiben den Datensatz detailliert.

In den Abbildungen 9 bis 12 ist der Zusammenhang zwischen Betroffenheit von der Krise von Betrieben in verschiedenen Branchen und Nutzung von Kurzarbeit grafisch wiedergegeben.⁵³ Abbildungen 9 und 10 ist zu entnehmen, dass im Sektor private, soziale und öffentliche Dienstleistungen nur wenige Betriebe angeben, existenziell von der Krise betroffen zu sein (3,0 %). Zugleich ist der Anteil der Betriebe mit Kurzarbeit (vgl. Abbildung 9) und der Anteil der Kurzarbeiter (vgl. Abbildung 10) im Vergleich zu den Sektoren des verarbeitenden Gewerbes als gering einzuschätzen. In der Branche Metall und Metallerzeugnisse sind nicht nur viele Betriebe existenziell von der Krise betroffen, gleichzeitig ist in diesem Sektor die stärkste Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld zu beobachten. Branchen mit einem großen Anteil an existenziell von der Krise betroffenen Betrieben nutzen tatsächlich auch in stärkerem Ausmaß Kurzarbeit. Es besteht also ein positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil existenziell betroffener Unternehmen und der Nutzung der Kurzarbeit. Entsprechend wurde das Instrument der Kurzarbeit vor allem im verarbeitenden Gewerbe und hier insbesondere in den Teilbereichen metallverarbeitende Industrie, Maschinenbau, Fahrzeugbau und Elektrotechnik genutzt, die alle auch stark von der Krise betroffen waren.⁵⁴ Tendenziell führt dabei eine um einen Prozentpunkt höhere existenzielle Betroffenheit von der Krise zu einer Erhöhung des Anteils der Betriebe mit konjunktureller Kurzarbeit um 1,3 Prozentpunkte bzw. zu einer Erhöhung des Anteils an Kurzarbeitern um 1,5 Prozentpunkte.

⁵³ Hierfür wurden die von der Bundesagentur für Arbeit bereit gestellten statistischen Daten heran gezogen. Der Anteil der Betriebe mit Kurzarbeit nach § 170 ergibt sich aus der Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeitergeld nach § 170 SGB III im Juni 2009 und der Gesamtheit der Betriebe zum Stichtag 31.12.2009. Beim Anteil der Kurzarbeiter nach § 170 wird die Anzahl der Kurzarbeiter im Juni 2009 durch die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2009 geteilt.

⁵⁴ Aus dem Rahmen fällt lediglich der Bereich Land- und Forstwirtschaft/Fischerei, in dem Kurzarbeit kein Thema gewesen zu sein scheint, obwohl sich 14,0 % der Unternehmen als von der Krise existenziell gefährdet sahen.

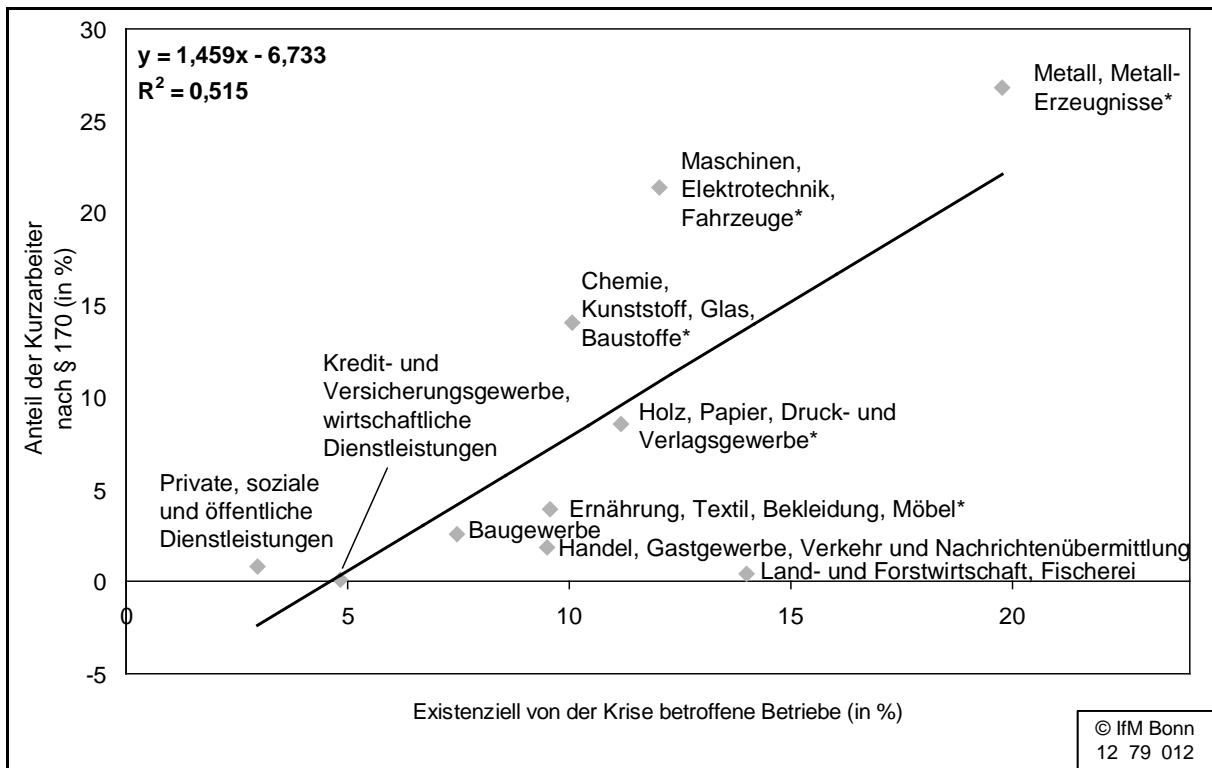
Abbildung 9: Existenziell von der Krise betroffene Betriebe und Anteil der Betriebe mit konjunktureller Kurzarbeit nach Sektoren, zweites Quartal 2009.



* Sektoren des verarbeitenden Gewerbes.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots im zweiten Quartal 2009. Eigene Berechnung.

Abbildung 10: Existenziell von der Krise betroffene Betriebe und Anteil der konjunkturellen Kurzarbeiter nach Sektoren, zweites Quartal 2009.

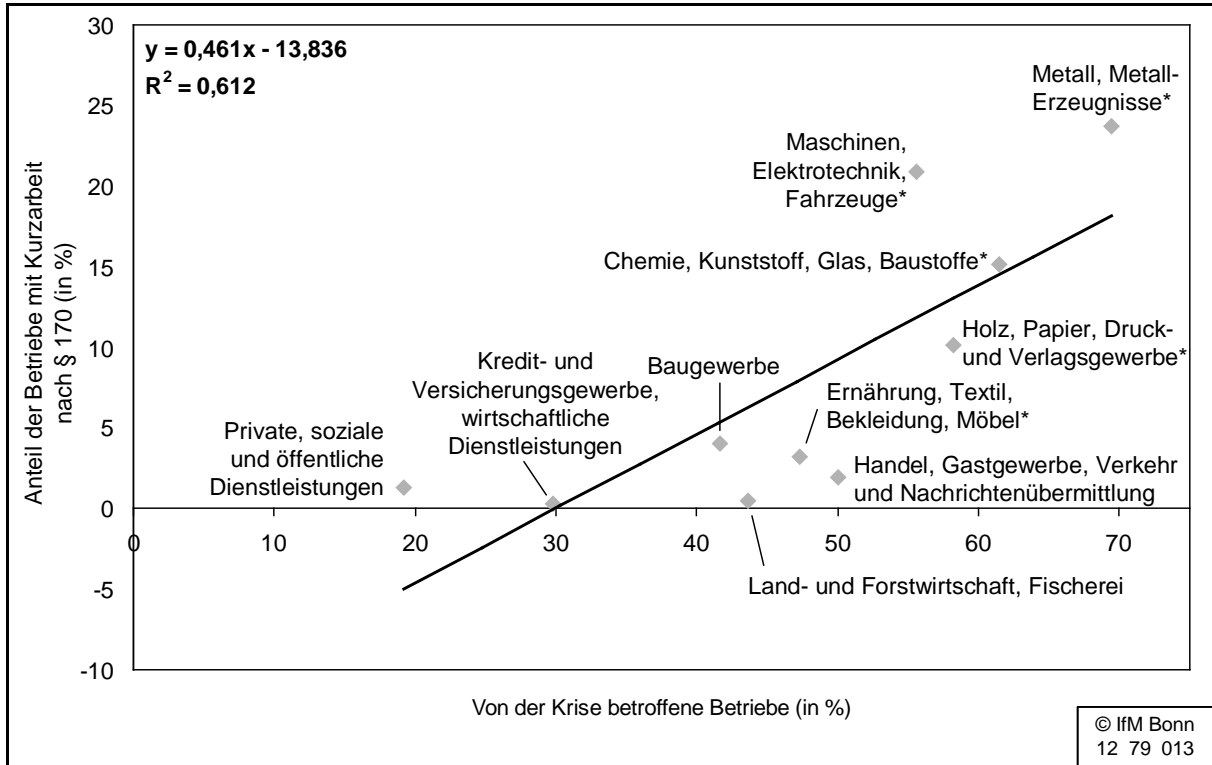


* Sektoren des verarbeitenden Gewerbes.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots im zweiten Quartal 2009. Eigene Berechnung.

Werden auch die Betriebe in die Betrachtung einbezogen, die lediglich in Teilbereichen von der Krise betroffen waren, zeigt sich ebenfalls ein klar positiver Zusammenhang (vgl. Abbildungen 11 und 12). Allerdings verläuft der Anstieg der Regressionsgeraden weniger steil. Dies bedeutet, dass nicht jeder Betrieb, der in Teilbereichen von der Wirtschaftskrise betroffen ist auch gleich zum Instrument der Kurzarbeit greift. Im Durchschnitt führt eine um einen Prozentpunkt höhere Betroffenheit von der Krise sowohl bei den kurzarbeitenden Betrieben als auch bei den Kurzarbeitern zu einer Erhöhung des Anteilswertes von knapp einem halben Prozentpunkt.

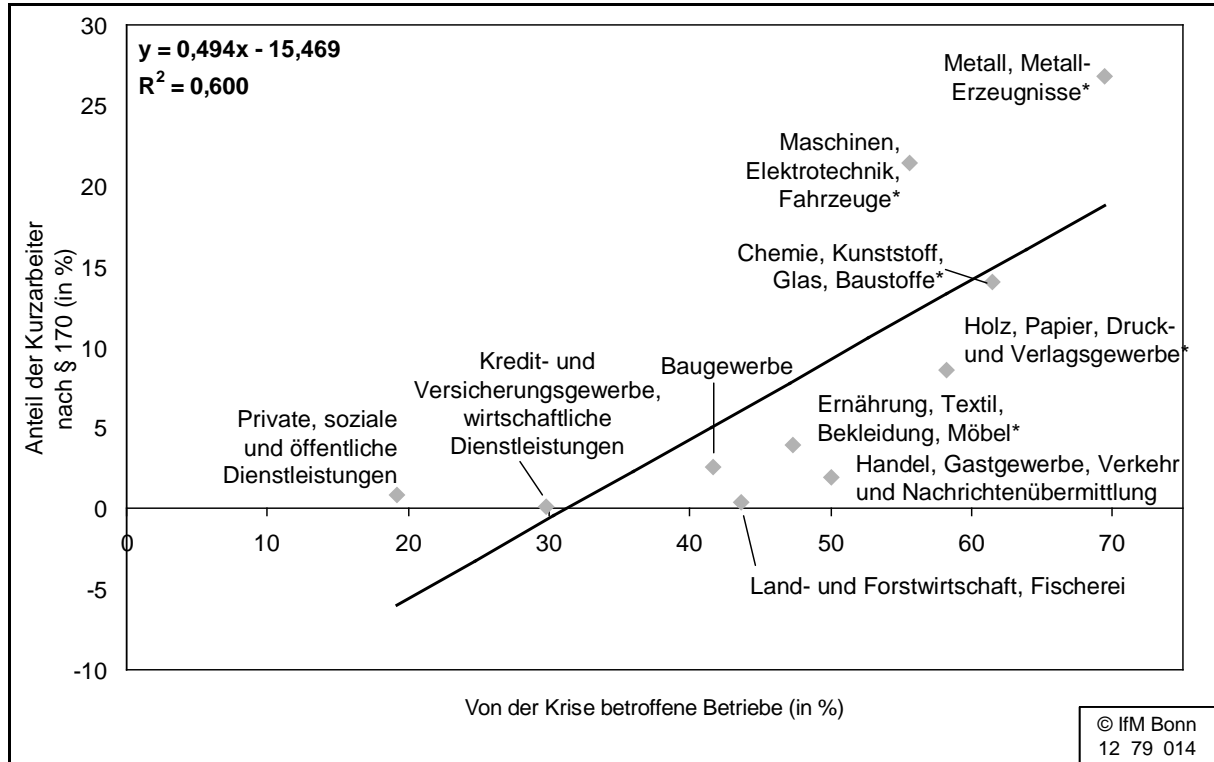
Abbildung 11: Betroffene Betriebe (in Teilbereichen aber bislang nicht existenziell betroffene und existenziell betroffene Betriebe) und Anteil der Betriebe mit konjunkturelle Kurzarbeit nach Sektoren, zweites Quartal 2009.



* Sektoren des verarbeitenden Gewerbes.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots im zweiten Quartal 2009. Eigene Berechnung.

Abbildung 12: Betroffene Betriebe (in Teilbereichen aber bislang nicht existenziell betroffene und existenziell betroffene Betriebe) und Anteil der Betriebe mit konjunkturelle Kurzarbeit nach Sektoren, zweites Quartal 2009.



* Sektoren des verarbeitenden Gewerbes.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots im zweiten Quartal 2009. Eigene Berechnung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im zweiten Quartal 2009 vor allem die Betriebe des verarbeitenden Gewerbes von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen waren. Diese gelten als hoch spezialisiert und exportorientiert (vgl. dazu auch MÖLLER 2010). Da auch das Instrument der Kurzarbeit in erster Linie von diesen Betrieben genutzt wurde, spricht einiges dafür, dass die Kurzarbeit dort in der Tat dazu genutzt wurde, eine vorübergehende wirtschaftliche Schwächephase zu überbrücken. Es wurde entsprechend des Ziel dieses Instruments eingesetzt, um den Arbeitsmarkt zu stabilisieren und um ein Abwandern von Fachwissen zu verhindern. Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Kurzarbeitergeld in Einzelfällen überholte Strukturen konserviert, weisen die Ergebnisse dieser branchenspezifischen Untersuchung nicht darauf hin, dass dies in großem Stil erfolgt ist.

5. Das Kurzarbeitergeld als versicherungsimmanente oder versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung?

Wie bereits geschildert besteht der wesentliche Vorteil des Kurzarbeitergeldes für einen Betrieb darin, bei einem vorübergehenden Arbeitsausfall die Arbeitnehmer (und damit deren Know-how) halten zu können ohne die Kosten für das Horten von Arbeitskräften vollständig übernehmen zu müssen.⁵⁵ Die Kosten werden zu einem Großteil von den Beitragszahlern der Arbeitslosenversicherung übernommen, unter denen sich alle Betriebe mit sozialversicherungspflichtigen Angestellten befinden. Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, kommt das Kurzarbeitergeld tendenziell umso häufiger zur Anwendung, je größer ein Betrieb ist. Da die Vorteile der Regelung eher von den großen Betrieben genutzt werden, der Mittelstand aber als Beitragszahler maßgeblich zur Finanzierung beitragen muss, könnte eine Benachteiligung des Mittelstandes vorliegen.

Ob das tatsächlich der Fall ist, hängt entscheidend davon ab, inwieweit das Kurzarbeitergeld eine versicherungsimmanente oder versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung ist. Nur wenn den Beitragszahlern über die eigentliche Versicherungsleistung hinausgehende, zusätzliche Belastungen aufgebürdet werden, kann eine Benachteiligung des Mittelstandes vorliegen. Ist das Kurzarbeitergeld als Versicherungsleistung einzustufen, kann es zu keiner ungerechtfertigten Mehrbelastung der Beitragszahler kommen. Ist es eher als Präventionsmaßnahme zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit anzusehen, hängt die Beurteilung von seiner Effizienz ab. Sind die Kosten einer Präventionsmaßnahme kleiner als die dadurch verursachten Einsparungen bei den Versicherungsleistungen profitieren davon alle Beitragszahler. In diesem Fall sollte der Mittelstand keine Nachteile oder Benachteiligungen zu befürchten haben. Aufgrund dieser Überlegungen ist zu prüfen, ob es sich beim Kurzarbeitergeld um eine Versicherungsleistung oder eine effiziente Präventionsmaßnahme der Arbeitslosenversicherung und somit um eine versicherungsimmanente Leistung handelt oder nicht.

Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland ist eine obligatorische Risikoversicherung für alle Arbeitnehmer, mit Ausnahme von Beamten und geringfügig Beschäftigten (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES 2006, S. 44 f.). Erfüllt ein Versicherter die Mindestversicherungszeit von 12 Monaten, hat er im Falle der Arbeitslosigkeit ohne Prüfung der Bedürftigkeit

⁵⁵ Vgl. Kapitel 1.

einen Rechtsanspruch auf eine Lohnersatzleistung. Die Leistungshöhe richtet sich dabei nach den zuvor entrichteten lohnabhängigen Beiträgen (Äquivalenzprinzip). Diese Absicherung eines vorübergehenden Verlusts des Erwerbseinkommens ist die Hauptaufgabe der Arbeitslosenversicherung (vgl. RÖMER/BORELL 2002, S. 23). Darüber hinaus umfasst die Arbeitslosenversicherung in Deutschland Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Darunter sind insbesondere Leistungen zur Arbeitsvermittlung und -förderung zu verstehen, auf welche der Versicherte im Gegensatz zum Arbeitslosengeld I keinen Rechtsanspruch hat. Deren Gewährung orientiert sich nicht an den zuvor entrichteten Beiträgen und folgt demnach nicht dem Äquivalenzprinzip (vgl. z.B. RÜRUP 2005, S. 374; SVR 2005, S. 537).

Dennoch können derartige Maßnahmen dem Versicherungszweck dienlich sein. Das ist der Fall, wenn die Kosten einer Maßnahme zur Schadensbegrenzung oder Schadensprävention geringer sind als der erwartete Betrag, der durch die Maßnahme an Versicherungsleistungen eingespart wird. In diesem Fall ist die Maßnahme als effizient und somit als versicherungsimmanent anzusehen. Hierbei spielt es zunächst keine Rolle, ob eine Maßnahme das Schadensrisiko aller Versicherten in gleichem Maße reduziert oder ob sie sich unterschiedlich auf das Schadensrisiko bestimmter Versichertengruppen auswirkt. Dass das Kurzarbeitergeld aufgrund der weit überwiegenden Inanspruchnahme in größeren Betrieben oder im verarbeitenden Gewerbe nicht allen Versicherten zugute kommt, reicht nicht aus, um es als versicherungsfremd einzuordnen (vgl. RÖMER/BORELL 2002, S. 40).

Wird das Kurzarbeitergeld nach § 170 SGB III als eine solche präventive Maßnahme eingestuft, hängt die Beantwortung der Frage, ob das konjunkturelle Kurzarbeitergeld als versicherungsimmanente oder als versicherungsfremde Leistung zu werten ist, also davon ab, ob dessen finanzieller Nutzen für die Arbeitslosenversicherung die Kosten übersteigt. Kann das Kurzarbeitergeld als effiziente Schadenspräventionsmaßnahme der Versicherung aufgefasst werden, wäre es versicherungsimmanent. Diese Abwägung ist allerdings schwer durchführbar. Zwar sind die Kosten anhand der Inanspruchnahme und der Leistungshöhe klar zu bemessen, die Bezifferung des finanziellen Nutzens des Kurzarbeitergeldes für die Arbeitslosenversicherung ist jedoch schwierig. Dies

liegt daran, dass nicht beobachtet werden kann, wie die Arbeitslosenversicherung ohne Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld belastet werden würde.⁵⁶

Der in Vollzeitäquivalente umgerechnete Arbeitsausfall⁵⁷ kann nicht ohne weiteres mit einer ansonsten auftretenden zusätzlichen Arbeitslosigkeit gleichgesetzt werden. Laut HÜBLER (2010) kann es für Arbeitgeber wirtschaftlich sinnvoll sein qualifizierte Arbeitnehmer auf eigene Kosten zu horten, um Abfindungszahlungen sowie Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten bei Neueinstellungen zu vermeiden. In diesen Fällen käme es auch ohne die Gewährung von Kurzarbeitergeld nicht zu Entlassungen. Die zusätzliche Arbeitslosigkeit fiel also geringer aus. Entsprechend überstiegen die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für das Kurzarbeitergeld die Einsparungen beim Arbeitslosengeld I. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass es im Anschluss an den Bezug von Kurzarbeitergeld dennoch zu Arbeitslosigkeit und somit zur Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld I kommt (vgl. EICHHORST/MARX 2009, S. 13). Diese Überlegungen sprechen zunächst einmal gegen das Kurzarbeitergeld als effiziente Präventionsmaßnahme. Allerdings lässt sich das Ausmaß der beschriebenen Effekte nicht quantifizieren. Tatsächlich gibt es kaum Anhaltspunkte, dass es in großem Stil zu derartigen Mitnahmeeffekten kommt.⁵⁸

Zudem ist es durchaus fraglich, ob die Einordnung des Kurzarbeitergeldes als präventive Maßnahme zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit sachgerecht ist oder ob es nicht vielmehr als Versicherungsleistung angesehen werden muss. Wie eingangs dieses Kapitels ausgeführt, besteht die originäre Aufgabe der Arbeitslosenversicherung darin, den von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit Betroffenen eine Absicherung für den vorübergehenden Verlust des Arbeitseinkommens zu gewähren. Zwar kann ein Kurzarbeiter formaljuristisch nicht als Arbeitsloser im Sinne von § 16 SGB III angesehen werden, da er sich noch in einem Beschäftigungsverhältnis befindet. Ökonomisch betrachtet ist diese

⁵⁶ Da sich nicht beide Situationen simultan beobachten lassen, müssen entweder die Kosten der Maßnahme oder die Ersparnis durch die Maßnahme geschätzt werden. Wie in vielen anderen Fällen ist auch beim Kurzarbeitergeld eine entsprechende Schätzung schwierig und nur unter restriktiven Annahmen durchführbar.

⁵⁷ Dieser belief sich bei etwa 1,5 Mio. Kurzarbeitern im Mai 2009 und einem durchschnittlichen Arbeitsausfall aller Kurzarbeiter von 30 % (vgl. BRENKE et al. 2010, S. 8 ff.) auf 450.000 Vollzeitäquivalente.

⁵⁸ Zumal es aus Sicht der Betriebe aufgrund der anfallenden Remanenzkosten wenig sinnvoll wäre, bei fest geplanten Anschlussentlassungsplänen bewusst eine Kurzarbeitsphase "vorzuschalten".

Sichtweise jedoch nicht nachvollziehbar. Es dürfte außer Zweifel stehen, dass ein von Kurzarbeit Betroffener aufgrund eines betrieblichen Beschäftigungsabbaus die von ihm gewünschte Arbeitsleistung nicht mehr erbringen kann und hierdurch einen Einkommensverlust erleidet. Es ist daher entsprechend dem Äquivalenzprinzip folgerichtig, wenn er durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für die vorübergehende Minderung des Arbeitseinkommens kompensiert wird. Eine derartige Vorgehensweise entspricht den üblichen Gepflogenheiten einer Schadensversicherung.⁵⁹

Auch ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht einzusehen, warum die Behandlung einer zu Unterbeschäftigung führenden Unterauslastung eines Betriebes durch die Bundesagentur für Arbeit davon abhängen soll, wie dieser Betrieb seine Probleme organisatorisch handhabt: Werden z.B. 40 Arbeitsstunden pro Tag weniger in Anspruch genommen, ist es gesamtwirtschaftlich irrelevant, ob fünf Arbeitnehmer gar nicht mehr arbeiten oder zehn Arbeitnehmer nur halbtags. Es ist daher nicht nachvollziehbar, würde die Bundesagentur für Arbeit im ersteren Fall Leistungen gewähren, im letzteren Fall hingegen nicht. Allerdings ist zu beachten, dass sich Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld I nach derzeitiger Gesetzeslage nicht ausschließen. Eine derartige Kumulierung von Leistungen wäre in der Tat bedenklich, da das Kurzarbeitergeld in einer derartigen Konstellation eine zusätzliche Belastung des Beitragszahlers darstellen würde. Da letztlich aber nur die betroffenen Betriebe Kurzarbeit anmelden können und diese aufgrund der ihnen dabei entstehenden Remanenzkosten wenig Interesse an einer der Entlassung vorgeschalteten Kurzarbeit haben dürften, ist nicht davon auszugehen, dass es in großem Stil zu einer derartigen Leistungsakkumulation kommt.

Zusammenfassend spricht daher vieles dafür, dass das Kurzarbeitergeld nicht als versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung anzusehen ist. Wird davon ausgegangen, dass nur den formaljuristisch vollständig arbeitslosen Personen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zustehen und das Kurzarbeitergeld mithin eine reine Präventionsmaßnahme ist, ist zwar in der Tat zu vermuten, dass die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld die Einsparungen beim Arbeitslosengeld I übersteigen. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass

⁵⁹ So ist es beispielsweise für die Inanspruchnahme einer Vollkaskoversicherung im Automobilbereich nicht erforderlich einen Totalschaden zu produzieren. Sie muss auch für kleinere Schäden aufkommen, wenn die schadensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

es zwischen diesen beiden Posten ein deutliches Missverhältnis gibt. Vielmehr erscheint es plausibel, dass auch Kurzarbeiter, die in Zeiten unvermeidbarer und unverschuldeter Ereignisse als "anteilig Arbeitslose" bezeichnet werden können, gemäß des Äquivalenzprinzips Anspruch auf (anteilige) Leistungen auf Arbeitslosengeld haben.

6. Fazit und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen

In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die konjunkturelle Kurzarbeit in Deutschland stark zugenommen. Der Höchststand an Kurzarbeitern nach § 170 SGB III wurde im Mai 2009 erreicht, als mehr als 1,4 Mio. Beschäftigte in Kurzarbeit waren. Generell setzten große Betriebe in stärkerem Maße als mittlere und diese wiederum häufiger als kleine Betriebe auf konjunkturelle Kurzarbeit. Es zeigte sich allerdings auch, dass sich die Nutzungshäufigkeit in den Betriebsgrößenklassen im Verlauf der Krise etwas angenähert hat. Vor allem der Anteil der Kurzarbeiter je Betriebsgrößenklasse gleicht sich im Juni 2010 an. Beim Anteil der Betriebe mit Kurzarbeit treten weiterhin größenspezifische Unterschiede zu Tage.

Obwohl der Mittelstand die Vorteile des Kurzarbeitergeldes seltener nutzt, über die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung aber gleichwohl zu dessen Finanzierung herangezogen wird, kommt es nicht zu einer Benachteiligung des Mittelstandes. Da Kurzarbeit aus ökonomischer Sicht eine spezielle Form der (Teilzeit-)Arbeitslosigkeit darstellt, ist das Kurzarbeitergeld als originäre Leistung der Arbeitslosenversicherung einzustufen. Zu einer Benachteiligung bei Nichtinanspruchnahme der Leistung könnte es nur kommen, wenn es sich um eine versicherungsfremde Leistung handelte, durch die den (Pflicht-) Versicherten zusätzliche Belastungen aufgebürdet würden. Das Kurzarbeitergeld ist daher auch aus Sicht des Mittelstandes ein sinnvolles Instrument, um unabwendbare und nicht dauerhafte Ereignisse abzufedern.

Da einerseits im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise das Instrument des Kurzarbeitergeldes massiv in Anspruch genommen wurde, andererseits die Arbeitslosigkeit anders als in vergleichbaren Ländern nur geringfügig zunahm, ist davon auszugehen, dass das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und das dadurch erleichterte Horten von Arbeitskräften einen mildernden Effekt auf die Arbeitslosigkeit ausgeübt hat. Durch das Instrument des Kurzarbeitergeldes nach § 170 SGB III werden die Belastungen auf mehrere Schultern verteilt: Neben den betroffenen Arbeitnehmern leisten auch die Arbeitgeber und die Beitragszahler einen Beitrag.

Dennoch kann das Kurzarbeitergeld nicht uneingeschränkt positiv bewertet werden. Dessen Inanspruchnahme kann durchaus auch zu Problemen führen. Diese reichen vom Erhalt veralteter Strukturen über eine verringerte und ineffi-

ziente Stellenallokation bis hin zur missbräuchlichen Inanspruchnahme.⁶⁰ Um dem entgegen zu wirken, sieht das SGB III strenge Vorgaben und (im Regelfall) enge zeitliche Befristungen für die Gewährung von Kurzarbeitergeld vor. Auch die üblicherweise vom Arbeitgeber für die Ausfallstunden zu entrichtenden pauschalierten Sozialabgaben können als Präventionsmaßnahme gegen missbräuchliche Inanspruchnahme aufgefasst werden.⁶¹ Es ist daher durchaus kritisch zu sehen, wenn – wie in der Krise geschehen – der Gesetzgeber (temporäre) Erleichterungen schafft oder die Bundesagentur für Arbeit die zu erfüllenden Kriterien durch allzu großzügige Auslegung aufweicht. Auch die zeitliche Befristung des Kurzarbeitergeldes ist wichtig, um zu verhindern, dass veraltete Strukturen nicht gefördert werden. Daher sollte mit möglichen Verlängerungen der Sechs-Monats-Frist sehr behutsam umgegangen werden. Zudem sollte vorher geprüft werden, ob nicht mittels anderer konjunkturpolitischer Maßnahmen (z.B. staatliche Infrastrukturausgaben oder Steuersenkungen) ähnliche oder gar bessere Effekte bei geringeren Ineffizienzen erreicht werden können. Eine Leistungsakkumulation von Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld I könnte vermieden werden, wenn der Leistungsbezug einer der Arbeitslosigkeit vorausgehenden Phase der Kurzarbeit auf die Ansprüche aus Arbeitslosengeld I (anteilig) angerechnet wird.

Schließlich sei die vom Kurzarbeitergeld ausgehende Wirkung auf eine effiziente Stellenreallokation angesprochen. Ein Ziel des Kurzarbeitergeldes ist der Erhalt der Arbeitsplätze und somit das Binden von Humankapital im Betrieb. Es wird demnach möglicherweise nach der Krise nicht unbedingt zu einer sofortigen Stellenreallokation kommen (vgl. auch MÖLLER/WALWEI 2009). Das liegt in der Natur der Sache "Kurzarbeitergeld". Denkbar wäre jedoch, diese Auswirkungen wenigstens abzumildern, indem man die Kurzarbeit mit einer Arbeitslosenunterstützung verknüpft, die unterstützende Elemente zur Reallokation von Arbeit enthält (vgl. ARPAIA et al. 2010). Beispielsweise könnte den Personen in Kurzarbeit auferlegt werden, während der (weiterbildungs- und)

⁶⁰ Arbeitgeberseitig könnte dies z.B. geschehen, um bei geplanten betrieblichen Umorganisationen entstehende Kosten zumindest teilweise auf die Bundesagentur für Arbeit abzuwälzen. Arbeitnehmer könnten beispielsweise dazu verleitet werden, im Rahmen einer aus persönlichen Gründen vorgenommenen temporären Arbeitszeitreduzierung dies als Kurzarbeit zu deklarieren, um so für die "Ausfallstunden" Leistungen beanspruchen zu können. Auch die bewusste Inanspruchnahme von Kurzarbeit vor einer geplanten Entlassung stellt eine Form der missbräuchlichen Leistungsakkumulation dar.

⁶¹ Da dem Arbeitgeber hierdurch Kosten entstehen, macht es für ihn nur Sinn, diese zu tragen, wenn er mit einer hinreichend großen Wahrscheinlichkeit davon ausgeht, nach überwundener Krise wieder auf diese Arbeitskräfte zurückzugreifen.

arbeitsfreien Zeit nach neuen Stellen zu suchen, während die dafür anfallenden Kosten von den Beitragszahlern übernommen werden könnten.

Literatur

Arpaia, A.; Curci, N.; Meyermans, E.; Peschner, J.; Pierini, F. (2010): Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations, in: European Economy, Occasional Papers Nr. 64, Brussels, Internet only.

Bach, H.-U.; Spitznagel, E. (2009): Betriebe zahlen mit – und haben was davon, in: IAB-Kurzbericht, 17/2009.

Boeri, T.; Bruecker, H. (2011): Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession, *Economic Policy* 29, 697-765.

Brenke, K.; Rinne, U.; Zimmermann, K. F. (2010): Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten, in: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 16.

Bundesagentur für Arbeit (2010): Saison-Kurzarbeitergeld, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011a): Kurzarbeitergeld – Informationen für Arbeitgeber und Interessenvertretungen, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011b): Kurzarbeitergeld – Informationen für Arbeitnehmer, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011c): Geschäftsanweisung Kurzarbeitergeld, Stand Januar 2012, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011d): Transferleistungen/Transferkurzarbeitergeld, Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Übersicht über das Sozialrecht, Nürnberg.

Cahuc, P.; Carcillo, St. (2011): Is short-time work a good method to keep unemployment down?, in: IZA Diskussionspapier Nr. 5430.

Crimmann, A.; Wießner, F. (2009): Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschauf-pause dank Kurzarbeit, in: IAB-Kurzbericht, 14/2009.

Crimmann, A.; Wießner, F.; Bellmann, L. (2010): The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis, in: Conditions of work and employment series Nr. 25, Geneva.

Dendörfer, R.; Krebs, T. (2009): Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld – Überblick unter Berücksichtigung des Konjunkturpakets II, in: Der Betrieb Heft 17 vom 24.04.2009.

Eekhoff, J.; Milleker, D. F. (2000): Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen. Kleine Handbibliothek, Band 31, Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.

Eichhorst, W.; Marx, P. (2009): Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?, IZA Standpunkt Nr. 5, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

Fath, J. (2008): Optimale Arbeitslosenversicherung und Experience Rating. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik Nr. 133, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Heckmann, M.; Kettner, A.; Rebien, M. (2011): IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots. Betriebsbefragung zu Stellenangebot und Besetzungsprozessen, in: FDZ Datenreport, 01/2011, Nürnberg.

Hijzen, A.; Venn, D. (2011): The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession, in: OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 115.

Hoffmann, M.; Schneck, S. (2012): Short-Time Work in German Firms, mimeo.

Hübler, O. (2010): Safeguarding Jobs through Labor Hoarding in Germany - Comment, In: Applied Economics Quarterly - Supplement, Issue 61 (2010), S.151-165.

Menzel, K. (2007): Langzeitarbeitslosigkeit als besondere Lebensleistung? Über die Diskussion um die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I. Ordnungspolitischer Kommentar 11/2007 des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln.

Möller, J. (2010): The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (Journal for Labour Market Research), 42 Jg., Heft 4, S. 325-336.

Möller, J.; Walwei, U. (2009): Krisenanalyse und Empfehlungen: Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand, in: IAB-Forum, Spezial 2009, S. 4-11.

Neubäumer, R. (2007): Mehr Beschäftigung durch weniger Kündigungsschutz?, in: Wirtschaftsdienst Nr.3/2007, S. 164 – 171.

Römer, M.; Borell, R. (2002): Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung. Schrift Nr. 96, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden.

Rürup, B. (2005): Arbeitslosenversicherung: staatlich, privat oder gemischt? In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 3/2005, S. 373-382.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2005): Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2006): Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2008): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden.

Schlömer-Laufen, N. (2012): Die Entstehung von Betriebsräten in kleinen und mittleren Familienunternehmen - Eine theoretische und empirische Analyse der Determinanten von Betriebsratsgründungen durch Arbeitnehmer, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.), Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 117 NF, Wiesbaden.

Schmillen, A.; Möller, J. (2010): Determinants of Lifetime Unemployment: A Micro Data Analysis with Censored Quantile Regressions, in: IAB-Discussion Paper Nr., 3/2010.

Scholz, T.; Sprenger, C.; Bender, S. (2011): Beruflicher Zwischenstopp oder Abstellgleis?, in: IAB-Kurzbericht 15/2011.

Wohlfeil, J.D. (2007): Kurzarbeit außerhalb der Schlechtwetterzeit, in: M&T-Metallhandwerk Heft 04/2007 Verlagsbeilage