

Leonard Münstermann*

Zur Beitragsfinanzierung des Kurzarbeitergeldes

Der Einsatz von Kurzarbeit in der Wirtschaftskrise hat dazu beigetragen, dass die Arbeitslosenquote trotz Rezession nahezu konstant geblieben ist. Dabei kam das Kurzarbeitergeld vorwiegend sozialversicherungspflichtig Beschäftigten größerer Betriebe zugute. Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob eine Finanzierung aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung angemessen ist.

In der Wirtschaftskrise 2008/2009 fand international das sogenannte „German Job Miracle“ große Beachtung. Trotz eines Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts von 5,1% 2009 blieb die Arbeitslosenquote fast konstant. Allgemein wird dies wesentlich auf das Phänomen der Kurzarbeit bzw. auf die politische Entscheidung, die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes in der Krise auszuweiten, zurückgeführt.

Im Folgenden sollen zunächst die gesetzlichen Voraussetzungen sowie die tatsächliche Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes in der Wirtschaftskrise 2008/2009 dargestellt werden. Anschließend werden unterschiedliche Begründungsansätze des Kurzarbeitergeldes aus ordnungspolitischer Sicht untersucht, um daraus Rückschlüsse auf die Finanzierung des Instruments zu ziehen. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob die derzeitige Finanzierung aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung angemessen ist. Obwohl alle Betriebe und Beschäftigten durch die Beitragspflicht an der Finanzierung des Kurzarbeitergeldes beteiligt sind, wird dieses überwiegend von großen Industriebetrieben und höher qualifizierten Mitarbeitern in Anspruch genommen. Zu fragen ist demnach, ob dies zu rechtfertigen ist oder ob das Instrument, sofern es politisch gewünscht ist, steuerfinanziert werden müsste.

Das Instrument Kurzarbeitergeld: Kalkül des Arbeitgebers

In einer rezessiven Phase des Konjunkturzyklus kann es für einen Arbeitgeber kostengünstiger sein, Arbeitnehmer trotz Unterauslastung weiter zu beschäftigen als diese zu entlassen und bei verbesserter Auftragslage neue Mitarbeiter

einzustellen. Dies gilt dann, wenn der Arbeitgeber höhere Entlassungskosten (z.B. Abfindungszahlungen, Kosten für Kündigungsschutzverfahren) und Neueinstellungskosten (z.B. Such- und Einarbeitungskosten) als Remanenzkosten¹ erwartet. Da die Höhe dieser Kosten wesentlich von der zukünftigen konjunkturellen Entwicklung abhängt, handelt es sich für Arbeitgeber um eine Abwägung unter Unsicherheit.

Zudem hängen insbesondere die Neueinstellungskosten auch von der Knappheit des für den Arbeitsplatz erforderlichen Humankapitals ab. Die Kosten, einen Arbeitnehmer mit hohem Humankapital zu finden, sind häufig sehr hoch. Arbeitgeber horten deshalb eher hoch- als geringqualifizierte Arbeitnehmer. Eine betriebliche Lösung, um Arbeitskräfte zu horten, sind Arbeitszeitkonten, die in begrenztem Umfang Variationen der Arbeitszeit entsprechend der Auftragslage des Unternehmens ermöglichen. Eine Alternative besteht – unabhängig von einer etwaigen staatlichen Förderung – in der Vereinbarung von Kurzarbeit.

Gesetzliche Ausgestaltung des Kurzarbeitergeldes

Das geltende Recht sieht drei Arten des Kurzarbeitergeldes vor, nämlich das Saisonkurzarbeitergeld, das Transferkurzarbeitergeld und das konjunkturelle Kurzarbeitergeld. Die folgende Analyse bezieht sich ausschließlich auf das konjunkturelle Kurzarbeitergeld, da diesem in einer Wirtschaftskrise die größte Bedeutung zukommt.

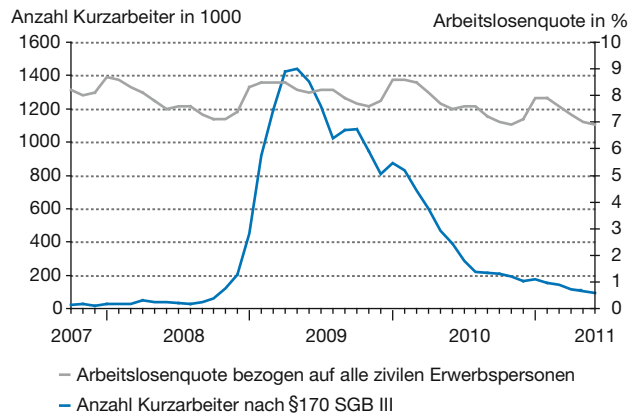
Voraussetzung für die Gewährung von Kurzarbeitergeld ist, dass einem Betrieb aus wirtschaftlichen Gründen oder

Leonard Münstermann, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

* Während in der Studie L. Münstermann, S. Schneck, H.-J. Wolter: Die Bedeutung des Kurzarbeitergeldes für den Mittelstand, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien, Nr. 215, Bonn 2012, die Hausmeinung des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn vertreten wird, legt der Autor in diesem Artikel seine eigene Auffassung in Bezug auf die Rechtfertigung und Finanzierung des Kurzarbeitergeldes dar.

1 Bei Kurzarbeit sinken die Arbeitskosten der Betriebe nicht proportional zur ausgefallenen Arbeitszeit, da ein Teil der Lohnnebenkosten weiter anfällt. Diese Kosten werden als Remanenzkosten bezeichnet. Vgl. H.-U. Bach, E. Spitznagel: Betriebe zahlen mit – und haben was davon, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 17/2009, S. 1.

Abbildung 1
Anzahl der Kurzarbeiter und Arbeitslosenquote,
Oktober 2007 bis Juni 2011



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zitiert nach L. Münstermann, S. Schneck, H.-J. Wolter: Die Bedeutung des Kurzarbeitergeldes für den Mittelstand, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien, Nr. 215, Bonn 2012, S. 20.

einem unabwendbaren Ereignis ein vorübergehender und unvermeidbarer Arbeitsausfall entsteht² und dass vorhandene Arbeitszeitguthaben vollständig abgebaut wurden. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) kompensiert in diesem Fall 60% bzw. 67% des auf die Arbeitszeitverkürzung zurückgehenden Nettoverdienstaufschlags des Arbeitnehmers.³ Die für den Arbeitsausfall fälligen Beiträge zur Sozialversicherung hat der Arbeitgeber vollständig zu übernehmen, allerdings wurden diesem während der Wirtschaftskrise auf Antrag pauschal 50% dieser Beträge erstattet.⁴ Darüber hinaus werden diese dem Arbeitgeber sogar vollständig erstattet, wenn er während des Kurzarbeitergeldbezugs Qualifizierungsmaßnahmen des Arbeitnehmers unterstützt und diese nicht überwiegend betriebsspezifischer, sondern allgemeiner Natur sind. Seit dem 1.7.2009 werden dem Arbeitgeber ab dem siebten Monat auch ohne Qualifizierungsmaßnahmen die vollen auf den Arbeitsausfall fälligen Sozialversicherungsbeiträge erstattet. Die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes beträgt sechs Monate. Allerdings kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales diese mittels Rechtsverordnung verlängern. Im Zuge der Wirtschaftskrise 2008/2009 wurde die maximale

2 Ob ein Arbeitsausfall auf wirtschaftliche Gründe oder ein unabwendbares Ereignis zurückzuführen sowie vorübergehend und unvermeidbar ist, soll von den Agenturen für Arbeit geprüft werden. In der Wirtschaftskrise 2008/2009 wurde dies nur bei offensichtlich entgegenstehenden Hinweisen bezweifelt. Vgl. R. Dendörfer, T. Krebs: Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld. Überblick unter Berücksichtigung des Konjunkturpakets II, in: Der Betrieb, H. 17 vom 24.4.2009, S. 904.
 3 Der allgemeine Leistungssatz beträgt 60%, der für Arbeitnehmer mit Kindern gewährte erhöhte Leistungssatz beträgt 67%. Die Sätze folgen damit der Leistungshöhe des Arbeitslosengeldes 1.
 4 Diese Regelung galt befristet bis zum 31.3.2012.

Tabelle 1
Konjunkturrell kurzarbeitende Betriebe¹ in
Deutschland (Juni 2009)

		Betriebe mit ...	Beschäftigten	Insgesamt		
		1-9	10-499	500 und mehr		
Kurzarbeitende Betriebe	absolut	27 171	29 878	964	58 013	
	in %	44,9	49,4	1,6	100,0	
Betriebe insgesamt	absolut	1 668 627	404 522	4 893	2 078 042	
	in %	80,3	19,5	0,2	100,0	
Anteil der kurzarbeitenden Betriebe		in %	1,6	7,4	19,7	2,8

¹ Mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zitiert nach L. Münstermann, S. Schneck, H.-J. Wolter: Die Bedeutung des Kurzarbeitergeldes für den Mittelstand, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien, Nr. 215, Bonn 2012, S. 25.

Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes schrittweise auf 24 Monate erhöht.⁵

Inanspruchnahme in der Krise

Das Kurzarbeitergeld wurde in der Wirtschaftskrise 2008/2009 verstärkt in Anspruch genommen (vgl. Abbildung 1). Im Mai 2009 bezogen mehr als 1,4 Mio. Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld. Neben dem Abbau von Arbeitszeitguthaben ist dieses Instrument eine der wesentlichen Ursachen für die trotz eines Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts von 5,1% im Jahr 2009 annähernd konstante Arbeitslosenquote. Möller⁶ geht davon aus, dass durch eine Reduktion der Arbeitszeit ein Äquivalent von 1,39 Mio. Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen erhalten wurde, wobei 360 000 davon auf Kurzarbeit zurückzuführen seien.⁷ Boeri/Bruecker⁸ gehen von 400 000 durch Kurzarbeit erhaltenen Stellen (Vollzeitäquivalente) aus.

Bei der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes sind allerdings erhebliche Betriebsgrößenunterschiede festzu-

5 Für eine detaillierte Darstellung der rechtlichen Voraussetzungen des Kurzarbeitergeldes siehe L. Münstermann, S. Schneck, H.-J. Wolter, a.a.O., S. 8-18.
 6 J. Möller: The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (Journal of Labour Market Research), 42. Jg. (2010), H. 4, S. 325-336.
 7 Weitere 244 000 Vollzeitäquivalente seien auf den Guthabenabbau von Arbeitszeitkonten und weitere 285 000 auf den Abbau von Überstunden zurückzuführen.
 8 Vgl. T. Boeri, H. Bruecker: Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession, in: Economic Policy, 29. Jg. (2011), S. 697-765.

stellen (vgl. Tabelle 1). Im Juni 2009 haben 1,6% der kleinen Betriebe (1 bis 9 Beschäftigte), 7,4% der mittleren Betriebe (10 bis 499 Beschäftigte) und 19,7% der großen Betriebe (500 und mehr Beschäftigte) Kurzarbeitergeld in Anspruch genommen. Die Inanspruchnahme nimmt also mit zunehmender Betriebsgröße zu. Auch der Anteil der Kurzarbeiter unterscheidet sich zwischen den Betriebsgrößenklassen. Während im Juni 2009 insgesamt 5,3% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kurzgearbeitet haben, waren es 1,5% der Beschäftigten in kleinen Betrieben, 5,5% der Beschäftigten in mittleren Betrieben und 7,9% der Beschäftigten in großen Betrieben.⁹ Ein möglicher Grund kann darin bestehen, dass größere Betriebe den bürokratischen Aufwand der Beantragung besser bewältigen können. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass Betriebe ohne Betriebsrat Kurzarbeit nur durch einzelvertragliche Lösungen vereinbaren können, was mit einem deutlich höheren Aufwand verbunden ist. Da größere Betriebe häufiger einen Betriebsrat haben,¹⁰ liegt auch darin eine Erklärung für die Betriebsgrößenunterschiede bei der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes. Bei der Betrachtung der Wirtschaftsbereiche fällt zudem auf, dass vier Fünftel der Kurzarbeiter auf das verarbeitende Gewerbe entfallen.¹¹ Insgesamt zeigt sich also, dass das Kurzarbeitergeld deutlich überproportional von großen Industriebetrieben in Anspruch genommen wurde.

Begründungen für das Kurzarbeitergeld und Folgen für die Finanzierung

Beschäftigungssicherung

Das Ziel der staatlichen Förderung von Kurzarbeit ist der kurzfristige Erhalt von Beschäftigungsverhältnissen. In Krisenzeiten soll das Instrument insofern dazu beitragen den Arbeitsmarkt zu stabilisieren. Die Erfahrungen in der Wirtschaftskrise sprechen für das Kurzarbeitergeld als effektives Instrument zur kurzfristigen Beschäftigungssicherung. Für eine begründete wirtschaftspolitische Empfehlung kann allerdings niemals die Effektivität, sondern ausschließlich die Effizienz ein sinnvoller Maßstab sein.¹² Während die Effektivität den Zielerreichungsgrad misst, setzt das Effizienz-

enzkriterium den erreichten Erfolg ins Verhältnis zum dafür benötigten Mitteleinsatz. Für eine Beurteilung der Effizienz müssen deshalb die gesicherten Beschäftigungsverhältnisse ins Verhältnis zu den dafür aufgewendeten Kosten gesetzt werden.

Erforderlich ist insofern eine Kosten-Nutzen-Abwägung des Kurzarbeitergeldes als wirtschaftspolitisches Instrument.¹³ Übersteigt der Nutzen für den Staat dessen Kosten, wäre das Instrument aus fiskalischer Sicht zu empfehlen. Die Aufwendungen des Kurzarbeitergeldes für den Staat sind anhand der Ausgaben der Bundesagentur eindeutig zu bestimmen. Diese betragen 2009 etwa 6 Mrd. Euro.¹⁴ Schwieriger ist allerdings eine Bezifferung des finanziellen Nutzens. Dieser besteht darin, dass durch das Kurzarbeitergeld weiterbeschäftigte Personen kein Arbeitslosengeld 1 und 2 beziehen. Allerdings kann der in Vollzeitäquivalenten ausgedrückte Arbeitsausfall, der durch das Kurzarbeitergeld finanziell kompensiert wurde, nicht mit dem ohne Kurzarbeitergeld entstandenen Anstieg der Arbeitslosigkeit gleichgesetzt werden.¹⁵ Dies liegt daran, dass es auch ohne staatliche Förderung für Arbeitgeber sinnvoll sein kann, Arbeitskräfte zu horten und es sich für diese bei der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes somit lediglich um einen Mitnahmeeffekt gehandelt hat. Das Ausmaß derartiger Mitnahmeeffekte ist allerdings kaum einzuschätzen, da nicht beobachtet werden kann, wie sich die Konjunktur sowie die Erwartung der Arbeitgeber ohne das Kurzarbeitergeld entwickelt hätte. Es bleibt insofern eine offene Frage, ob die aus dem Kurzarbeitergeld folgenden Einsparungen dessen Kosten übersteigen und dieses somit aus fiskalischer Sicht als sinnvolles Instrument anzusehen ist.

Selbst wenn der Einsatz des Instruments Kurzarbeitergeld mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, können diese zur Erreichung des Ziels eines hohen Beschäftigungsstandes politisch gewollt sein. Erforderlich ist dann allerdings ein Vergleich der Effizienz unterschiedlicher Instrumente, damit das politische Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes mit den geringst möglichen Kosten erreicht wird. Ob mit dem Kurzarbeitergeld, das in erster Linie von gut qualifizierten Arbeitnehmern und Betrieben des verarbeitenden und Baugewerbes in Anspruch genommen wird, das Ziel eines langfristigen hohen Beschäftigungsstandes kostengünstig-

9 Vgl. L. Münstermann, S. Schneck, H.-J. Wolter, a.a.O., S. 28.

10 2% der Betriebe mit 5 bis 9 Beschäftigten, 7% der Betriebe mit 10 bis 19 Beschäftigten und 90% der Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten haben einen Betriebsrat. Vgl. N. Schlömer-Laufen: 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 2012, S. 3.

11 Vgl. K. Brenke, U. Rinne, K. F. Zimmermann: Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten, in: DIW Wochenbericht, Nr. 16/2010, S. 7.

12 Im Hinblick auf eine (kurzfristige) Beschäftigungssicherung können selbst Steinkohlesubventionen oder die Verstaatlichung von Unternehmen als effektive Instrumente angesehen werden.

13 Eine Kosten-Nutzen-Analyse ist nicht aus Sicht des Staates, sondern auch aus Sicht von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern denkbar. Eine entsprechende Analyse aus Sicht der Arbeitslosenversicherung findet sich im Abschnitt „Versicherungsleistung der Arbeitslosenversicherung“.

14 Vgl. H.-U. Bach, E. Spitznagel, a.a.O., S. 8.

15 Im Mai 2009 bezogen 1,4 Mio. Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld und der durchschnittliche Arbeitsausfall aller Kurzarbeiter betrug 30%. Es wäre demnach unzulässig anzunehmen, dass die Arbeitslosigkeit ohne das Kurzarbeitergeld um 1,4 Mio. * 30% = 420 000 angestiegen wäre.

ger erreicht werden kann als mit alternativen Instrumenten, erscheint allerdings fraglich. Denn neben den genannten kurzfristigen Effekten hat das Kurzarbeitergeld auch Anreizwirkungen in der langen Frist. Dadurch dass das Horten von Arbeitskräften staatlich gefördert und somit auch verstärkt genutzt wird, wird eine effiziente Reallokation von Arbeit und eine effiziente Nutzung des Arbeitskräftepotentials behindert. Es besteht insofern die Gefahr einer Förderung von Immobilität und der Konservierung bestehender Strukturen und Beschäftigungsverhältnisse,¹⁶ die das langfristige Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes gefährden. Zudem werden betriebsinterne Lösungen wie Arbeitszeitkonten entwertet, da das Kurzarbeitergeld erst nach Auflösung aller bestehenden Zeitguthaben genutzt werden kann.

Sozialpolitik

Die Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes setzt keine Bedürftigkeitsprüfung voraus, so dass das Instrument nicht unmittelbar der Armutsvermeidung dient. Aus distributiver Sicht fördert das Kurzarbeitergeld tendenziell eher die Einkommensungleichheit. Dies liegt daran, dass Arbeitgeber eher für Arbeitnehmer mit hoher Qualifikation, die mit der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes einhergehenden Remanenzkosten tragen werden. Für Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation und geringem Einkommen werden Arbeitgeber dazu in der Regel nicht bereit sein. Zudem ist die Inanspruchnahme stark branchenabhängig, so dass nicht von einer allgemeinen Zugänglichkeit des Kurzarbeitergeldes oder von einer Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer gesprochen werden kann. Umverteilung findet durch das Kurzarbeitergeld insofern zugunsten von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Industrie statt, die im Vergleich zu Arbeitslosen, Leih- und Zeitarbeitern ohnehin bereits zu den gut geschützten Beschäftigten gehören.¹⁷ Das Kurzarbeitergeld kann insofern nicht als sozialpolitische Leistung aufgefasst werden, da es mit den Prinzipien einer stringenten Sozialpolitik unvereinbar ist. Sofern aus sozialpolitischen Gründen das Ziel einer verbesserten finanziellen Absicherung der Arbeitslosigkeit aller Arbeitnehmer angestrebt wird, wäre dies durch alternative Maßnahmen zielgenauer zu erreichen (z.B. durch eine Erhöhung des Regelsatzes des Arbeitslosengeldes 2, durch eine Erhöhung des Leistungssatzes des Arbeitslosengeldes 1 oder durch eine Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes 1)¹⁸.

16 Vgl. J. Eekhoff, D. F. Milleker: Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, Kleine Handbibliothek, Bd. 31, Bad Homburg 2000, Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, S. 36-37; W. Eichhorst, P. Marx: Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?, IZA Standpunkt Nr. 5, Bonn 2009, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, S.12.

17 Vgl. ebenda, S. 13.

18 Neben der intendierten Verbesserung der sozialen Absicherung im Fall der Arbeitslosigkeit können die genannten Maßnahmen allerdings auch mit negativen Arbeitsanreizen einhergehen.

Präventionsmaßnahme der Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland ist eine obligatorische Risikoversicherung für alle Arbeitnehmer, mit Ausnahme von Beamten und geringfügig Beschäftigten. Erfüllt ein Versicherter die Mindestversicherungszeit von zwölf Monaten, so hat dieser im Falle der Arbeitslosigkeit ohne Prüfung der Bedürftigkeit einen Rechtsanspruch auf eine Lohnersatzleistung. Die Leistungshöhe richtet sich dabei nach den zuvor entrichteten lohnabhängigen Beiträgen (Äquivalenzprinzip). Das Arbeitslosengeld 1 ist somit eine Versicherungsleistung und dessen Auszahlung stellt daher keine vertikale Einkommensumverteilung dar. Darüber hinaus umfasst die Arbeitslosenversicherung in Deutschland Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, also insbesondere Leistungen zur Arbeitsvermittlung, auf die der Versicherte allerdings im Gegensatz zum Arbeitslosengeld 1 keinen Rechtsanspruch hat. Deren Gewährung orientiert sich nicht an den zuvor entrichteten Beiträgen und folgt demnach nicht dem Äquivalenzprinzip.¹⁹

Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist somit die Absicherung eines vorübergehenden Verlusts des Erwerbseinkommens. Der Versicherte hat allerdings wie in den meisten Versicherungen Einfluss auf die Schadenshöhe und -wahrscheinlichkeit, also hier insbesondere die Dauer der Arbeitslosigkeit.²⁰ Insofern erscheint es zur Vermeidung von Moral-Hazard-Effekten erforderlich, dass die Versicherung geeignete Maßnahmen zur Begrenzung der Schadenshöhe und -wahrscheinlichkeit durchführt und nicht-kooperatives Verhalten des Versicherten sanktionieren kann. Grundsätzlich können Maßnahmen der Arbeitsvermittlung aus theoretischer Sicht somit als versicherungsimmanent angesehen werden.²¹ Als versicherungsfremd sind Leistungen anzusehen, wenn diese nicht dem Äquivalenzprinzip folgend als Gegenleistung für entrichtete Beiträge gewährt werden oder dem Versicherungszweck nicht dienlich sind.²² Um dem Versicherungszweck nicht dienende Leistungen in der

19 Dieser Abschnitt folgt B. Rürup: Arbeitslosenversicherung: staatlich, privat oder gemischt?, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Nr. 3/2005, S. 373-382, hier S. 374; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden 2005, S. 537.

20 Vgl. K. Menzel: Langzeitarbeitslosigkeit als besondere Lebensleistung? Über die Diskussion um die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, Ordnungspolitischer Kommentar, Nr. 11/2007, des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, S. 1.

21 Vgl. J. Fath: Optimale Arbeitslosenversicherung und Experience Rating, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Nr. 133, 2008, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, S. 82-85. Dies gilt allerdings nur für Vermittlungsmaßnahmen für versicherte Personen, also z.B. nicht für Berufsanfänger oder Arbeitslosengeld-2-Empfänger. Vgl. M. Römer, R. Borell: Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Schrift Nr. 96, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden 2002, S. 44-46.

22 Vgl. ebenda, S. 21-22.

Arbeitslosenversicherung zu identifizieren, erscheint eine restriktive Definition des Versicherungszwecks erforderlich. Während die Reduktion der Arbeitslosigkeit nach § 1 StabG als staatliche Aufgabe angesehen werden kann, liegt der Zweck der Arbeitslosenversicherung ausschließlich darin, den vorübergehenden Verlust des Erwerbseinkommens abzusichern. Die tatsächliche Ausgabenstruktur der Bundesagentur für Arbeit ist demzufolge weniger an der Effizienz der Arbeitslosenversicherung ausgerichtet als an dem versicherungsfremden politischen Ziel der Reduktion der Arbeitslosigkeit.²³

Werden bei einer Risikoversicherung neben der eigentlichen Versicherungsleistung auch Maßnahmen zur Schadensbegrenzung als für die Effizienz der Versicherung förderlich und somit versicherungsimmanent angesehen, so lassen sich mit der gleichen Begründung unter Umständen auch Maßnahmen zur Schadensprävention rechtfertigen. Sind die Kosten einer zur Vermeidung eines Schadensfalls geeigneten Maßnahme geringer als der zu erwartende Betrag, der durch die Maßnahme an Versicherungsleistungen eingespart wird, so steigert diese Maßnahme die Effizienz der Versicherung.

Die Frage, ob das Kurzarbeitergeld als versicherungsimmanente Präventionsleistung oder als versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung einzuordnen ist, hängt insofern davon ab, ob dessen finanzieller Nutzen für die Arbeitslosenversicherung die Kosten übersteigt. Nur wenn das Kurzarbeitergeld als effiziente Schadenspräventionsmaßnahme der Versicherung aufgefasst werden könnte, wäre dieses versicherungsimmanent. Dass das Kurzarbeitergeld aufgrund seiner weit überwiegenden Inanspruchnahme im verarbeitenden und im Baugewerbe nicht allen Versicherten zugute kommt, genügt hingegen nicht, um dieses als versicherungsfremd einzuordnen. Denn eine Präventionsmaßnahme kann auch dann versicherungsimmanent sein, wenn sie sich lediglich an ausgewählte Versichertengruppen richtet, solange aus der Sicht der gesamten Versicherungsgemeinschaft der finanzielle Nutzen die Kosten der Maßnahme übersteigt.²⁴ So sind Vorsorgeuntersuchungen in der Schwangerschaft zur Vermeidung von hohen Folgekosten im finanziellen Interesse aller Versicherten und somit zweifellos als versicherungsimmanente

Aufgabe der Krankenversicherung anzusehen, auch wenn diese nur von Frauen in Anspruch genommen werden.

Bei der Frage der Versicherungsimmanenz kommt es somit auf die Abwägung der Kosten und des Nutzens des Kurzarbeitergeldes für die Arbeitslosenversicherung an. Auch ohne staatliche Förderung kann es für Arbeitgeber wirtschaftlich sinnvoll sein, qualifizierte Arbeitnehmer auf eigene Kosten zu horten, um Abfindungszahlungen sowie Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten bei Neueinstellungen zu vermeiden.²⁵ In derartigen Fällen käme es somit auch ohne das Kurzarbeitergeld nicht zu Entlassungen. Die in Vollzeitäquivalenten ausgedrückte Anzahl der Kurzarbeitergeldbezieher dürfte insofern höher ausfallen als die Zahl derjenigen Personen, die ohne das Kurzarbeitergeld Arbeitslosengeld 1 bezogen hätten. Da die Leistungssätze von Arbeitslosengeld 1 und Kurzarbeitergeld die gleiche Höhe haben, lässt die Existenz von derartigen Mitnahmeeffekten darauf schließen, dass die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für das Kurzarbeitergeld die Einsparungen beim Arbeitslosengeld 1 übersteigen.²⁶ Zwar lässt sich das Ausmaß derartiger Mitnahmeeffekte nicht ohne weiteres messen, aber dennoch ist deren Existenz zu erwarten. Dies spricht insofern gegen das Kurzarbeitergeld als effiziente Präventionsmaßnahme der Arbeitslosenversicherung.

Versicherungsleistung der Arbeitslosenversicherung

Gelegentlich wird die Auffassung vertreten, beim Kurzarbeitergeld handele es sich um eine Versicherungsleistung der Arbeitslosenversicherung, da es den Gepflogenheiten einer Schadensversicherung entspräche, auch einen teilweisen Schadensfall zu kompensieren. Die Arbeitslosenversicherung dürfe die Reduktion der vollen Arbeitszeit eines Arbeitnehmers nicht anders behandeln als die hälftige Reduktion der Arbeitszeit von zwei Arbeitnehmern.²⁷

Zunächst ist dem entgegenzuhalten, dass Bezieher von Kurzarbeitergeld nicht arbeitslos sind. Dabei handelt es sich nicht lediglich um eine formaljuristische Einordnung, denn rechtlich als arbeitslos eingestufte Personen tauchen in der Arbeitslosenstatistik auf und sind verpflichtet – unter Unterstützung durch die Bundesagentur für Arbeit – eine neue Arbeitsstelle zu suchen. Beides gilt für Bezieher von

23 Im Jahr 2011 nahm die Arbeitslosenversicherung 25,4 Mrd. Euro aus Beiträgen ein und erhielt einen Bundeszuschuss von 10,83 Mrd. Euro. Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Finanzentwicklung der Arbeitslosenversicherung – Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2011, S. 5-6.

24 Dies gilt unter der Prämisse, dass eine Beitragsdifferenzierung entsprechend dem Risiko ausgeschlossen ist. Zum Vorschlag eines Experience Ratings in der Arbeitslosenversicherung siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden 2008, S. 317-321.

25 Vgl. O. Hübler: Safeguarding Jobs through Labor Hoarding in Germany – Comment, in: Applied Economics Quarterly – Supplement, 61. Jg. (2010), S. 152.

26 Arbeitslosengeld 1 und Kurzarbeitergeld werden auf eine unterschiedliche Bemessungsgrundlage gezahlt. Übersteigt allerdings die in Vollzeitäquivalenten ausgedrückte Anzahl der Kurzarbeitergeldbezieher die Anzahl derjenigen Personen, die ohne das Kurzarbeitergeld Arbeitslosengeld 1 bezogen hätten, so entstehen durch das Kurzarbeitergeld zusätzliche Kosten für die Arbeitslosenversicherung.

27 Dieser Abschnitt folgt L. Münstermann, S. Schneck, H.-J. Wolter, a.a.O., S. 39-41.

Kurzarbeitergeld nicht. Zwar könnte man Kurzarbeitergeldbezieher dazu verpflichten, allerdings widerspräche dies der Grundannahme des Kurzarbeitergeldes, dass der Arbeitsausfall des Betriebes lediglich vorübergehend sei. Trifft dies zu, wären die Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit für Kurzarbeitergeldbezieher Ressourcenverschwendung, die bei einem konstanten Budget der Bundesagentur für Arbeit die Vermittlungschancen von sonstigen Arbeitslosen verschlechtern würden.

Wenn zudem der versicherte Schadensfall dahingehend spezifiziert wird, dass nicht lediglich der vollständige, sondern auch ein anteiliger Arbeitseinkommensausfall versichert wird, so müsste dies voraussetzungslos gelten. Der Schaden beim Arbeitnehmer ist identisch, unabhängig davon, ob der Arbeitsausfall auf die gesetzlich als Voraussetzung für den Bezug von Kurzarbeitergeld festgelegten Bedingungen oder auf andere Gründe (z.B. betriebsorganisatorische Gründe, Fehlinvestitionen unabhängig von der Konjunktur) zurückzuführen ist. Ohne derartige gesetzliche Voraussetzung könnten allerdings Arbeitgeber nach unternehmerischen Fehlentscheidungen auf Kosten der Arbeitslosenversicherung Humankapital halten, was einen sinnvollen Einsatz der Arbeitskräfte verhindert.

Darüber hinaus ist es rechtlich möglich zunächst Kurzarbeitergeld und anschließend Arbeitslosengeld 1 zu beziehen. Das Arbeitslosengeld 1 beträgt in einem solchen Fall 60% bzw. 67% des vor dem Kurzarbeitergeldbezug erzielten Arbeitseinkommens, obwohl für die Ausfallzeit während des Kurzarbeitergeldbezuges keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet wurden. Dass eine derartige Leistungsakkumulation mit dem Versicherungsprinzip unvereinbar ist, kann anhand eines Beispiels mit zwei Arbeitnehmern mit gleichem Arbeitseinkommen gezeigt werden. Wird der erste Arbeitnehmer entlassen und ist 15 Monate arbeitslos, so erhält dieser zwölf Monate Arbeitslosengeld 1.²⁸ Nimmt der zweite Arbeitnehmer zunächst sechs Monate Kurzarbeitergeld mit einer um 50% reduzierten Arbeitszeit in Anspruch und wird er anschließend entlassen, kann er für weitere zwölf Monate Arbeitslosengeld 1 beanspruchen. Obwohl der Einkommensausfall beider Arbeitnehmer bei zuvor gleichem Arbeitseinkommen identisch wäre, erhält der zweite Arbeitnehmer höhere Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Eine derartige Besserstellung einer bestimmten Versichertengruppe ist mit dem Äquivalenz- bzw. Versicherungsprinzip unvereinbar, da dem keine zusätzlichen Beiträge gegenüberstehen.

Zwar ist es zutreffend, dass es für einen Arbeitgeber aufgrund der von diesem zu tragenden Remanenzkosten nicht

28 Für Arbeitnehmer unter 50 Jahren und mit einer Mindestdauer des Versicherungspflichtverhältnisses von 24 Monaten ist die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes 1 auf zwölf Monate begrenzt.

sinnvoll ist, Kurzarbeit einer geplanten Entlassung vorzuschalten. Dies ändert allerdings nichts daran, dass es zu einer mit dem Versicherungsprinzip unvereinbaren Leistungsakkumulation zugunsten des Arbeitnehmers kommt. Auch die Tatsache, dass eine derartige Leistungsakkumulation in der Wirtschaftskrise 2008/2009 nicht verstärkt zu beobachten war, ist keine hinreichende Begründung dafür, das Kurzarbeitergeld als Versicherungsleistung einzustufen. Ein Arbeitgeber nimmt das Kurzarbeitergeld dann in Anspruch, wenn er erwartet, dass die Unterauslastung seines Betriebes nur vorübergehend sein wird. Unterschätzt der Arbeitgeber die Dauer der Rezession bzw. die Unterauslastung seines Betriebes oder ist die Unterauslastung nicht auf konjunkturelle, sondern auf betriebliche Gründe zurückzuführen, kann dieser auch nach einer Kurzarbeitsphase zu Entlassungen gezwungen sein.

Ferner ist auch die Variation der maximalen Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes mittels Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales mit dem Versicherungsprinzip unvereinbar. Ziel der Arbeitslosenversicherung ist die Absicherung eines vorübergehenden Verlusts des Erwerbseinkommens. In welcher Phase des Konjunkturzyklus der Schadensfall eintritt, dürfte auf die Bezugsdauer der Versicherungsleistung keinen Einfluss haben.

Insgesamt ist das Kurzarbeitergeld somit weder als Präventionsinstrument noch als Versicherungsleistung der Arbeitslosenversicherung anzusehen, sondern vielmehr als versicherungsfremde Leistung. Die derzeitige Finanzierung aus Beitragsmitteln ist demzufolge unzulässig²⁹ und benachteiligt besonders klein- und mittelständische Unternehmen und gering qualifizierte Arbeitnehmer, die das Kurzarbeitergeld seltener nutzen als größere Unternehmen, gleichwohl aber über die Pflichtbeiträge an der Finanzierung beteiligt werden.

Konjunkturpolitik

Die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes sowie die 50%ige Erstattung des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung bei Kurzarbeit waren wesentliche Bestandteile der Konjunkturpakete I und II. Das Kurzarbeitergeld dient also konjunkturpolitischen Zielen. Dies zeigt sich auch daran, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Bezugsdauer mittels Rechtsverordnung variieren kann und dass dieses Instrument in rezessiven Phasen des Konjunkturzyklus auch regelmäßig genutzt wurde.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beschäftigt sich in Kapitel 4

29 Vgl. J. Eekhoff, D. F. Milleker, a.a.O., S. 47-49.

des Jahresgutachtens 2008/2009 ausführlich mit der Frage der Erforderlichkeit finanzpolitischer Maßnahmen des Staates mit dem Ziel der Glättung konjunktureller Schwankungen. Dabei sollten automatische Stabilisatoren über die Höhe des Arbeitslosengeldes 1 hinaus, durch die von den öffentlichen Haushalten in konjunkturellen Abschwungphasen automatisch ohne zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen ein expansiver Nachfrageimpuls ausgeht, eine wichtige Rolle spielen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates glätten diese konjunkturelle Schocks um etwa 20%.³⁰

Das Kurzarbeitergeld kann ähnlich wie das Arbeitslosengeld 1 als automatischer Stabilisator aufgefasst werden.³¹ Allerdings erscheint fraglich, ob von diesem überhaupt ein expansiver Nachfrageimpuls ausgeht. Denn der Einkommensausfall bei Kurzarbeit wird durch die Bundesagentur für Arbeit mit derselben Rate von 60% bzw. 67% ausgeglichen wie im Falle des Bezuges von Arbeitslosengeld 1.³² Zwar ist anzunehmen, dass Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit trotz finanzieller Kompensation in Form des Arbeitslosengeldes 1 ihren Konsum einschränken würden, allerdings ist auch die Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes ein Signal für den Arbeitnehmer, dass der Arbeitsplatz in Gefahr ist.³³ Insofern ist nicht nachhaltig gesichert, ob die Inanspruchnahme des Arbeitslosengeldes 1 eine größere Veränderung des Konsumverhaltens auslösen würde als die Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes.

Sofern aus konjunkturellen Gründen zur Verstärkung der Wirkung der automatischen Stabilisatoren ein konjunkturabhängiges System von Unterstützungszahlungen befürwortet wird, wäre es folgerichtig die Bezugsdauer des

Arbeitslosengeldes 1 antizyklisch zu variieren.³⁴ Auch dieser Vorschlag ist allerdings nicht über den Versicherungszweck, sondern ausschließlich aus konjunkturellen Gründen zu begründen.

Fazit

Das Kurzarbeitergeld hat sich als effektives Instrument zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes herausgestellt und wesentlich zur im internationalen Vergleich bemerkenswerten Stabilität des deutschen Arbeitsmarktes während der Wirtschaftskrise 2008/2009 beigetragen. Angesichts steigender Staatsausgaben kann die Effektivität dieser Maßnahmen nicht beurteilt werden, ohne die Kosten zu berücksichtigen. Die Beurteilung der Effizienz des Kurzarbeitergeldes muss letztlich jedoch eine offene Frage bleiben, da der finanzielle Nutzen im Vergleich zum Referenzszenario nicht beobachtet werden kann. Aus konjunktureller Sicht wirkt das Kurzarbeitergeld wie ein automatischer Stabilisator, von dem allerdings kein wesentlicher zusätzlicher Nachfrageimpuls ausgeht.

Innerhalb der Arbeitslosenversicherung ist das Kurzarbeitergeld als versicherungsfremde Leistung einzustufen, da es sich weder um eine Präventions- noch um eine Versicherungsleistung handelt. Die derzeitige Finanzierung aus Beitragsmitteln erscheint im Hinblick auf den Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung insofern als nicht angemessen. Nachteilig wirkt sich dies besonders für gering qualifizierte Arbeitnehmer und klein- und mittelständische Unternehmen aus, die das Kurzarbeitergeld seltener nutzen, gleichwohl aber über die Pflichtbeiträge an der Finanzierung beteiligt werden. Sofern das Instrument also aus politischen Gründen für sinnvoll erachtet wird, sollte dieses steuerfinanziert werden. Eine Steuerfinanzierung hätte zudem den Vorteil, dass das Instrument ehrlicherweise als Subvention für gut qualifizierte Arbeitnehmer und große Betriebe des verarbeitenden und Baugewerbes diskutiert werden würde. Inwiefern dies gewünscht ist, bleibt eine politisch zu beantwortende Frage.

30 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Finanzkrise meistern, a.a.O., S. 245-247.

31 Vgl. G. Barabas, R. Döhrn, H. Gebhardt, T. Schmidt: Was bringt das Konjunkturpaket II?, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 2, S. 128-132.

32 Beim Kurzarbeitergeld muss der Arbeitnehmer auf 40% bzw. 33% des Einkommens aus der ausgefallenen Arbeitszeit verzichten, während er beim Arbeitslosengeld 1 auf 40% bzw. 33% des Gesamtarbeitseinkommens verzichten muss.

33 Vgl. A. Crimmann, F. Wießner: Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschonungspause dank Kurzarbeit, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 14/2009.

34 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden 2009, S. 273-274.

Title: *Contributory Funding of Short-time Working Benefits*

Abstract: *The stability of the German labour market despite a 5.1% decrease in GDP in 2009 has been described as the German job miracle. A contributing factor was the political decision to prolong the length of eligibility for short-time working benefits. Short-time working benefits are part of the unemployment insurance, which means that all employers and employees have to contribute. Nevertheless, short-time working benefits are predominantly used by large corporations in the industrial sector and their highly skilled employees. This article therefore asks whether the funding by collected contributions is justifiable or whether short-time working benefits should be paid for by taxes, if at all.*

JEL Classification: J48, J65