

Scholz, Olaf et al.

**Article**

## Wirtschaftskrise: Wie können die Folgen für den Arbeitsmarkt abgefedert werden?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Scholz, Olaf et al. (2009) : Wirtschaftskrise: Wie können die Folgen für den Arbeitsmarkt abgefedert werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 17, pp. 3-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164717>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Mit welchen Maßnahmen sollten die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt abgefedert werden?

## Mit Sozialpartnerschaft durch die Krise

Wir leben in ungewöhnlich problematischen Zeiten. Die Schockwellen, die von den Entwicklungen auf den globalen Finanzmärkten ausgehen, haben weltweit zur schwersten Wirtschaftskrise seit 1929 geführt. Deutschland, das 40% seiner Wirtschaftsleistung in Außenwirtschaftsbeziehungen generiert, ist von dieser Rezession zwangsläufig besonders stark betroffen. Vor allem die exportorientierten Unternehmen bekommen den dramatischen wirtschaftlichen Abschwung zu spüren. Ihre Auftragsbücher bleiben leer, fest eingeplante Order werden storniert. Wo vor einem Jahr Sonderschichten gefahren wurden, stehen seit dem Winter ganze Betriebsteile still.

In ihrer Frühjahrsprojektion hat die Bundesregierung für 2009 einen Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von – 6,0% im Jahresdurchschnitt vorausgesagt. Dazu wurde ein Anstieg der Arbeitslosigkeit im laufenden Jahr um etwa 450 000 auf einen jahresdurchschnittlichen Stand von rund 3,7 Millionen Personen prognostiziert. Obwohl derzeit erste Anzeichen auf ein Ende der wirtschaftlichen Talfahrt hindeuten, gibt es keinen Grund zur Entwarnung. Vor uns liegen noch viele schwierige Wochen und Monate.

In dieser Situation haben wir in Deutschland etwas geschafft, das in dieser Krise weltweit beinahe einzigartig ist: Bei uns folgt der Arbeitsmarkt nicht ungebrochen der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung. Obwohl Deutschland neben Irland in Europa den stärksten Einbruch des Wirtschaftswachstums verkraften musste (– 6,9% im ersten Quartal), weist es bei der Arbeitslosigkeit im Vorjahresvergleich den niedrigsten Zuwachs aller EU-Länder auf (4,6% im Mai 2009).

Ein Blick auf die Zahlen unserer europäischen Nachbarn und der USA macht deutlich, warum im Ausland vielfach vom »deutschen Wunder« gesprochen wird: In Frankreich zum Beispiel lag die Veränderung der Arbeitslosigkeit im Mai 2009 gegenüber dem Vorjahresmonat bei 23,5%, in Österreich bei 20,4%, in Spanien bei 83,4% und in den USA bei 70,6% (Eurostat-Daten nach ILO-Konzept).

Das zeigt: Es ist uns in Deutschland gelungen, die Folgen der Wirtschaftskrise auf dem Arbeitsmarkt besser abzufedern als unseren Nachbarn. Das ist aber kein »Wunder«, wie manche meinen, sondern zunächst und vor allem auf Elemente und Strukturen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung zurückzuführen, die in vielen anderen Ländern weniger stark ausgeprägt sind oder sogar ganz fehlen. So ist in Deutschland die Soziale Marktwirtschaft nicht zuletzt durch den gesetzlichen Kündigungsschutz auf Beschäftigungssicherung ausgerichtet.

Hervorragend bewährt sich in diesen Zeiten die Sozialpartnerschaft auch als starker ökonomischer Faktor. Sie ist der verlässliche institutionelle Rahmen, der Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, Unternehmen und Betriebsräten die Möglichkeit gibt, Beschäftigung sichernde Vereinbarungen (inklusive Arbeitszeitverkürzung, Gehaltsverzicht etc.) zu treffen, die anderswo undenkbar sind. Genutzt werden können dabei arbeitsmarktpolitische Instrumente wie zum Beispiel Langzeitarbeitskonten und künftig auch die Mitarbeiterkapitalbeteiligung, die in anderen Ländern nicht zur Verfügung stehen und die nun in Europa und in der Welt mit Interesse zur Kenntnis genommen werden.



Olaf Scholz\*

\* Olaf Scholz ist Bundesminister für Arbeit und Soziales.

In einer auf dualer Ausbildung und Facharbeit basierenden Wirtschaftsstruktur sind die Unternehmen so in der Lage, die Kosten, die durch Entlassungen entstehen, genauso zuverlässig zu kalkulieren wie die Einsparungen, die mit diesen Beschäftigung sichernden Vereinbarungen verbunden sind. Die Erfahrungen der vergangenen Monate haben uns nun gezeigt, dass nach dem Abwägen beider Kalkulationen das Pendel in den weitaus meisten zu Gunsten der Beschäftigungssicherung ausschlägt.

Der mit Abstand wichtigste Grund dafür ist die Kurzarbeit. Sie ist das Herzstück der aktuellen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, das in Großkonzernen genauso genutzt wird wie von Handwerkern oder Kreativagenturen. Wir haben die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes zunächst auf 18 Monate ausgeweitet, die Beantragung erleichtert und die Förderung deutlich attraktiver gestaltet. Es war wichtig, schnell zu entscheiden und den Unternehmen bereits am Beginn der wirtschaftlichen Talfahrt ein Instrument an die Hand zu geben, das ihnen ermöglicht, an ihren Fachkräften festzuhalten.

Viele Unternehmen haben inzwischen verstanden, dass sie der Fachkräftemangel schon in den kommenden Jahren mit unerbittlicher Härte treffen wird. Deshalb heißt unsere Devise: »Qualifizieren statt Entlassen«. Deshalb haben wir aus der Not eine Tugend gemacht und mit dem verbesserten Kurzarbeitergeld die realistische Chance eröffnet, diese Krise nicht nur zu bewältigen, sondern gestärkt aus ihr hervorzugehen.

Unser Angebot ist attraktiv für Unternehmen und Betriebe aller Größen. Es lautet: Nutzt die Zeit der Kurzarbeit zur Qualifizierung, wir fördern das massiv mit passenden Maßnahmen für gering qualifizierte Beschäftigte einerseits und qualifizierte Beschäftigte andererseits. Wer qualifiziert, bekommt vom ersten Tag an die Sozialversicherungsbeiträge für die ausgefallene Arbeitszeit voll erstattet. Außerdem geben wir aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds zusätzliches Geld. Wir haben das Programm zur Förderung der »Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen« (»WeGebAU«) so erweitert, dass alle davon profitieren können. Mit jeder Weiterbildung haben wir die Chance, als Volkswirtschaft in dieser Krise klüger und qualifizierter zu werden. Unsere Programme helfen nicht nur dem und der Einzelnen, sondern auch dem gesamten Land. Und inzwischen nehmen mehrere 10 000 Beschäftigte an entsprechenden Maßnahmen teil.

Die zunächst beschlossenen Erleichterungen beim Kurzarbeitergeld haben geholfen, mehrere Hunderttausend Arbeitsplätze zu sichern. Wir haben aber nach wie vor schwierige Monate am Arbeitsmarkt vor uns. Mit Wirkung zum 1. Juli 2009 habe ich deshalb in Absprache mit den Sozialpartnern – zusammengefasst im Paket »Kurzarbeitergeld plus« – wei-

tere Verbesserungen beschlossen, die den Unternehmen und Betrieben zusätzliche Unterstützung geben. Wichtiger Punkt: Die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes wurde noch einmal auf jetzt 24 Monate verlängert. Dazu kommt unter anderem: Wenn in einem Unternehmen bereits sechs Monate Kurzarbeit geleistet worden sind, wird der Betrieb danach für die ausgefallene Arbeitszeit vollständig von den Beiträgen zur Sozialversicherung entlastet. Bei der Berechnung des Sechsmonatszeitraums werden auch Zeiträume vor Inkrafttreten des »Kurzarbeitergeldes plus« berücksichtigt.

Sicher ist: Das Instrument wirkt. Genaue Zahlen zur Kurzarbeit liegen allerdings nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung vor. Im März 2009 haben 36 000 Betriebe mit etwa 1,1 Millionen Beschäftigten bei einem durchschnittlichen Arbeitsausfall von 33% Konjunkturkurzarbeitergeld in Anspruch genommen. Nach vorläufigen statistischen Ergebnissen der Bundesagentur für Arbeit lag die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Kurzarbeitergeld beziehen, im Juni 2009 bei 1,43 Millionen, nach 1,46 Millionen im Mai und 1,36 Millionen im April. Umgerechnet auf den Arbeitsausfall bedeutet dies, dass bis zu 400 000 Beschäftigte vor Entlassung bewahrt werden konnten. Beide Zahlen signalisieren, dass es bislang gerade auch durch den offensiven Einsatz von Konjunkturkurzarbeitergeld im Konzert mit vielen anderen Maßnahmen gelungen ist, die Folgen der Wirtschaftskrise für den Arbeitsmarkt abzufedern.

Denn damit keine Missverständnisse auftreten: Selbstverständlich werden die anderen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik weiterhin auf hohem Niveau eingesetzt und tragen ebenfalls zur Bewältigung der Krise bei. Und noch einmal gilt es zu betonen: Die massiven Anstrengungen, mit der Kurzarbeit gegen die Krise anzukommen, funktionieren nur, weil wir Mitbestimmung, Tarifautonomie und Arbeitnehmerrechte in Deutschland haben. Die Sozialpartnerschaft ist die Grundlage. Auch aus ökonomischen Gründen ist es also sinnvoll, diese Errungenschaften zu verteidigen.

Kurzarbeit ist kein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument. In ihrem Kern ist sie etwa so alt wie die Arbeitslosenversicherung. Es gibt in etwa zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union Regelungen, die vergleichbare Ziele verfolgen wie das Kurzarbeitergeld in Deutschland. Im Zentrum der gegenwärtigen Aktivitäten steht dabei das Konjunkturkurzarbeitergeld, das sich vom Transferkurzarbeitergeld ebenso unterscheidet wie vom Saisonkurzarbeitergeld.

Kurzarbeit ist ein beschäftigungssicherndes Instrument, das man spätestens in der gegenwärtigen Krise hätte erfinden müssen, wenn es nicht schon existierte. Als Element moderner Arbeitszeitpolitik und Beschäftigungsbrücke in einer Phase vorübergehender Arbeitsausfälle hilft es den Unter-

nehmen, Entlassungen zu vermeiden und Fachkräfte in den Betrieben zu halten, die diese nach der Krise dringend benötigen, um möglichst schnell wieder Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Der Einsatz von Kurzarbeit erweist sich bei all dem nicht nur als ein unmittelbar wirksames, sondern auch als ein vergleichsweise kostengünstiges arbeitsmarktpolitisches Instrument.

Als schnelle Hilfe für Unternehmen und Beschäftigte impliziert Kurzarbeit zudem eine Art von Interessenausgleich: Während die Beschäftigten auf einen Teil ihres Einkommens verzichten, verbleiben bei den Unternehmen Remanenzkosten. Auf diese Weise werden auch Mitnahmeeffekte begrenzt.

Nicht unerwähnt bleiben sollte schließlich, dass der Einsatz von Kurzarbeit den sozialpartnerschaftlichen Dialog im Unternehmen fördert. Vor allem in größeren Unternehmen wird über den Einsatz dieses Instruments in der Regel nur mit Beteiligung des Betriebsrates entschieden. Dabei ist davon auszugehen, dass die intensive Diskussion auch über unternehmerische Weichenstellungen zur verbesserten Auslastung von Produktionskapazitäten beiträgt. Kurzarbeit ist damit im besten Sinne präventive Arbeitsmarktpolitik, die Chancen für die Gestaltung guter Arbeit eröffnet und die Bewältigung von Auswirkungen der Krise zu einer gemeinsamen Aufgabe von Unternehmensleitungen und Beschäftigten machen kann.

Von den Folgen der gegenwärtigen Wirtschaftskrise sind nicht alle Wirtschaftsbereiche gleichermaßen betroffen. Auch das spricht für den Einsatz der Kurzarbeit und erklärt zu einem guten Teil den Erfolg dieses Instruments. Während von einer allgemeinen Konjunkturschwäche nahezu alle Branchen in ähnlicher Intensität erfasst werden, sind von den aktuellen Auftragseinbrüchen bestimmte Branchen vorrangig des verarbeitenden und produzierenden Gewerbes betroffen, hier insbesondere die Metallindustrie, der Fahrzeugbau, der Maschinenbau und die Elektroindustrie.

Im Brennpunkt steht also der international absolut wettbewerbsfähige industrielle Kern unserer Volkswirtschaft. Das gelegentlich vorgebrachte Argument, der Einsatz der Kurzarbeit verhindere oder verzögere notwendige strukturelle Anpassungen, greift hier in keinem Fall. Im Gegenteil: Die genannten Branchen sind gekennzeichnet durch eine überdurchschnittlich hohe Produktivität und Wertschöpfung, sehr qualifizierte Arbeitskräfte, ein hohes Lohnniveau bei niedrigen Lohnstückkosten sowie ein ausgeprägtes und auch international anerkanntes Know-how. Dies korrespondiert mit bisher vergleichsweise niedriger Arbeitslosigkeit und einem Bedarf an bestimmten Fachkräften. In diesen Branchen gibt es auch heute noch einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und starke betriebliche Interessenvertretungen.

Das alles sind hervorragende Ausgangsbedingungen für eine erfolgreiche Krisenbewältigung – auf der Ebene des einzelnen Betriebes, des Unternehmens, der Branche und der gesamten Volkswirtschaft. Vor diesem Hintergrund sind die Neuregelungen zur Kurzarbeit die richtige Antwort auf die Krise. Darin sind sich Regierung, Gesetzgeber, Arbeitgeber und Gewerkschaften einig. Der Einsatz dieses Instruments zeigt für mich exemplarisch, wie wir mit der Krise insgesamt umgehen müssen. Es geht nicht um ideologische Debatten oder Grundsätzlichkeiten. Wir brauchen einen Pragmatismus, der Probleme erkennt, anpackt und löst. Dabei setze ich auf das Know-how der Unternehmer genauso wie auf kompetente Betriebsräte.

Für das Unternehmen gilt auf der einen Seite: Kurzarbeit reduziert die Personalkosten zwar erheblich, umsonst aber ist sie nicht. Betriebe und Unternehmen, die davon ausgehen, sich von ihren Beschäftigten trennen zu müssen, werden Entlassungen nicht vermeiden können. Auf der anderen Seite gilt: Bei Entlassungen geht betriebsspezifisches Erfahrungswissen verloren – und unter Umständen wandert es ab zur Konkurrenz. Bei Massenentlassungen fallen in der Regel auch Sozialplankosten an. Aber auch der Wiederaufbau der Belegschaft ist mit Kosten für die Suche, Auswahl, Einstellung und Einarbeitung neuer Arbeitskräfte verbunden.

Den Beschäftigten signalisiert Kurzarbeit, dass der Arbeitsplatz in Gefahr ist und Lohnneibußen für einen bestimmten Zeitraum unvermeidlich sind. Kurzarbeit ist aber auch ein Zeichen dafür, dass der Arbeitgeber an seinen bewährten Arbeitskräften festhalten möchte und Chancen sieht, die Absatzkrise zu überwinden. Das ist sinnvoll auch mit Blick auf die eigentliche Herausforderung, vor der wir in den kommenden beiden Jahrzehnten stehen: Überall werden qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fehlen. Die Unternehmen sind gegenwärtig dabei zu lernen, dass es oft wirtschaftlich von Vorteil ist, qualifizierte und erfahrene Kräfte über eine krisenbedingte Durststrecke hinweg im Unternehmen zu halten.

Volkswirtschaftlich betrachtet trägt der Einsatz der Kurzarbeit außerdem erheblich zur Stabilisierung der Binnenwirtschaft bei. Er verhindert Massenentlassungen und bannt kollektive Ängste vor Jobverlust, die mit negativen Auswirkungen auf die Kaufkraft und das Konsumverhalten der Bürgerinnen und Bürger verbunden wären.

Intelligente Arbeitsmarktpolitik weiß um diese Wirkungszusammenhänge und nutzt dieses Wissen bei der Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Genau das haben wir mit Augenmaß und zeitlich strikt befristet getan. Die neuen Regelungen für das Konjunkturkurzarbeitergeld gelten bis zum Ende des Jahres 2010. Spätestens dann erwartet die Bundesregierung

nach ihren bisherigen Prognosen eine spürbare Aufwärtsentwicklung.

Für eine abschließende Bewertung ist es noch zu früh. Aber die Zwischenbilanz ist eindeutig: Ja, die Folgen dieser Wirtschaftskrise für den Arbeitsmarkt konnten bisher erfolgreich abgemildert werden. Dazu hat der Policy-Mix der beiden Konjunkturprogramme insgesamt beigetragen, in besonderem Maße aber das Instrument der Konjunkturkurzarbeit, eingebettet in verlässliche sozialpartnerschaftliche Arrangements.

Der gemeinsame Einsatz für Arbeit von Bundesregierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften wirkt und verhindert Schlimmeres. Das zeigt: Wir können mit Sozialpartnerschaft durch die Krise kommen und die schlechten Prognosen schlagen. Dafür müssen wir weiterhin alles daran setzen, den Unternehmen zu helfen und Arbeitsplätze zu erhalten.



Johann Eekhoff\*

## Die Chancen liegen auf dem Arbeitsmarkt

Die unfreiwillige Arbeitslosigkeit hat sich zu einem gravierenden gesellschaftlichen Problem verfestigt. Die offizielle Arbeitslosenquote bewegt sich seit mehreren Jahren um die 9%. Hinzurechnen muss man noch die Menschen in Arbeitsmarktprogrammen und die stille Reserve, also diejenigen, die sich erfolglos um Arbeit bemüht haben und resignieren. Dann liegt die Quote bei etwa 12%, d.h. mehr als 5 Millionen Erwerbspersonen finden keine Beschäftigung.

Die jüngste Rezession ist auf dem Arbeitsmarkt noch nicht voll wirksam geworden. Sie hat den leicht positiven Trend jäh abgebrochen und stellt die Wirtschaftspolitik vor kaum lösbare Probleme. Die Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung ist nach wie vor groß, weil gewaltige Zusatzlasten auf die Wirtschaft zukommen. Alle Zweige der Sozialversicherung werden in hohe Defizite hineinlaufen. Der Druck geht verstärkt in Richtung höherer Staatszuschüsse. Die öffentlichen Haushalte weisen aber steigende Defizite aus, obwohl der größte Teil der Neuverschuldung in den Finanzmarktstabilisierungsfonds und den Investitions- und Tilgungsfonds ausgegliedert worden ist.

Der Staat hat auf die Finanzkrise und die Rezession mit massiven Hilfen reagiert. Dadurch steigt die Staatsverschuldung sprunghaft um mehr als 20% auf rund 22 Billionen €. Allein die dafür zu zahlenden Zinsen belaufen sich für einen durchschnittlichen Vierpersonenhaushalt auf gut 300 € monatlich.

Diese außergewöhnlichen Vorbelastungen werden die Beschäftigungschancen in den nächsten Jahren stark ein-

\* Prof. Dr. Johann Eekhoff ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik und Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln.

schränken, wenn nicht mit außergewöhnlichen Anstrengungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik darauf geantwortet wird. Gelingt es nicht, die Verteilungsspielräume deutlich auszuweiten, also die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum zu steigern, drohen harte Verteilungskämpfe in der Gesellschaft.

Diese Herausforderungen sind nur zu bewältigen, wenn die Arbeitslosen und Unterbeschäftigten als Potential und nicht als Problem gesehen werden. Ziel muss es sein, das Arbeitskräftepotential voll zu nutzen, um die wirtschaftlichen Leistungen kräftig zu steigern. Nur so können eine breitere Basis für die eigene Risikovorsorge sowie für Steuern und Abgaben bei unveränderten Abgabesätzen geschaffen und die Verteilungskonflikte minimiert werden.

Was ist auf jeden Fall zu unterlassen? Es gibt immer wieder Versuche, Beschäftigte mit öffentlichen Mitteln dazu zu bewegen, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen, wie beispielsweise mit der geförderten Altersteilzeit und der Frühverrentung ohne Rentenabschläge. Es kann doch nicht richtig sein, öffentliche Mittel einzusetzen, damit Arbeitnehmer keine Leistungen mehr erbringen. Genau so schädlich ist die Verkürzung der Arbeitszeiten durch gesetzliche oder tarifliche Regelungen, von denen der einzelne Arbeitnehmer nicht abweichen kann. Die Bemühungen, das Arbeitsangebot künstlich zu verknappten, erhöhen die Abgabenlast der Erwerbstätigen und verringern die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen.

Ein anderer Irrweg ist der jüngste Trend, in weiteren Bereichen der Wirtschaft Mindestlöhne durchzusetzen. Mindestlöhne lösen nicht sofort und überall Entlassungen aus, aber sie verringern die Chancen, einen Arbeitsplatz zu bekommen. Auf mittlere Sicht berauben sie die Arbeitnehmer mit geringer Produktivität ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten.

Negative Wirkungen gehen auch von den vielfältigen Maßnahmen aus, Arbeit zu subventionieren. Damit ist nicht die Ergänzung des Lohneinkommens durch soziale Hilfen gemeint, mit denen ein angemessener Mindestlebensstandard gesichert wird, falls der am Markt erzielte Lohn nicht ausreicht. Gemeint ist vielmehr eine generelle Subvention wie beim Kombilohn oder bei anderen öffentlich geförderten Tätigkeiten. Gemeint ist auch die Subvention ganzer Branchen, die nur dank der eingesetzten öffentlichen Mittel Arbeitskräfte einstellen können, die Löhne aber nicht am Markt erwirtschaften. Würde der Vorschlag verwirklicht, in dem hochsubventionierten Bereich der erneuerbaren Energie eine Million Arbeitsplätze zu schaffen, dann müssten die übrigen Wirtschaftsbereiche mit hohen zusätzlichen Abgaben belastet werden. Das würde zu einem Abbau von Arbeitsplätzen in der übrigen Wirtschaft führen, noch mehr Menschen in die Schwarzarbeit treiben und – aufgrund der

ineffizient eingesetzten Arbeitskräfte – die realen Einkommen senken.

In der gegenwärtigen Situation mit drastisch gestiegenen Defiziten in den öffentlichen Haushalten würden zusätzliche Ausgaben für Subventionen sowie der ineffiziente Einsatz von Arbeitskräften eine Überwindung der Wirtschaftskrise und die Rückführung der Neuverschuldung – und erst recht der Schulden – nahezu unmöglich machen. Die aus den Fugen geratenen öffentlichen Haushalte einschließlich der Sonderfonds müssen dringend konsolidiert werden.

Voraussetzung für die Sanierung der öffentlichen Haushalte sind eine strikte Begrenzung der Ausgaben und der Abbau von Subventionen. Es ist Aufgabe des Bundesfinanzministers, der Landesfinanzminister und der Kämmerer, den einzelnen Ressorts realistische Einsparziele vorzugeben, um von der Ausgabenseite einen Beitrag zur Entlastung der Haushalte zu erreichen. Dabei muss das Ziel, Subventionen abzubauen, eine wichtige Rolle spielen. Ein herausragendes Beispiel ist die Förderung der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen. Hier sollte es keine neuen Subventionszusagen mehr geben, weil sie keinen Beitrag zum Klimaschutz liefern. Die zulässige Menge an Emissionen bleibt aufgrund des Zertifikatehandels unverändert. Das Gleiche gilt für die Subvention der energetischen Sanierung von Gebäuden. Auch diese Förderung lässt sich weder mit dem Klimaschutz noch mit der Schaffung von Arbeitsplätzen begründen. Die Verringerung von Treibhausgasen wird in Europa durch die Begrenzung der Emissionsrechte bestimmt.

Der Verkauf von Emissionsrechten trägt im Übrigen dazu bei, das Steuer- und Abgabensystem zu verbessern. Die Erlöse dürfen nicht für (unwirksame) Klimaschutzmaßnahmen zweckgebunden werden, sondern gehören in den Bundeshaushalt. Die Abgabe auf Emissionen hat grundsätzlich erwünschte Wirkungen auf die Entscheidungen der Unternehmen und Haushalt, weil sie das Preissystem korrigiert, indem externe Kosten einbezogen werden. Das ist eine ideale Einnahmequelle.

Zu denken ist auch an die großzügige Übernahme der Wohn- und Heizkosten durch die Kommunen. Bei den Heizkosten sollte so verfahren werden wie bei den übrigen Gütern: Es sollte ein angemessener Betrag in die Regelsätze eingearbeitet werden.

Dann kann der Hilfeempfänger zumindest in Grenzen abwägen, ob er eine größere oder kleinere Wohnung heizen will und damit sein Budget für die sonstigen Güter verändern.

Außerdem ist die von den Kommunen voll finanzierte Wohnfläche mit 45 Quadratmeter (plus eine 10 bis 20%ige Tole-

ranz) besonders großzügig ausgefallen. Noch vor wenigen Jahren wurde davon ausgegangen, dass nicht mehr von Wohnungsnot gesprochen werden könne, wenn jede Person ein eigenes Zimmer habe. Dieser Anspruch dürfte aber auch für die Einzelperson bei etwa 25 Quadratmetern erfüllt sein. Deshalb ist daran zu denken, die vollen Wohnkosten bis zu dieser Grenze vollständig zu übernehmen, dann aber für die jeweils zusätzlichen 5 Quadratmeter einen um jeweils 20 Prozentpunkte steigenden Eigenanteil zu verlangen.

Um die Haushaltsdefizite einzudämmen, wird nicht nur von Politikern, sondern auch von mehreren Wissenschaftlern eine Erhöhung der allgemeinen Steuern gefordert. Den Wissenschaftlern muss man allerdings ins Stammbuch schreiben, dass es ihre Aufgabe ist, zuerst nach Alternativen für den Abbau der Schulden zu suchen, bei denen die Steuersätze nicht erhöht werden müssen. Höhere Steuer- und Abgabensätze verringern die Anreize, in Deutschland zu investieren und sich mit Löhnen zufrieden zu geben, von denen kaum mehr übrig bleibt als die sozialen Leistungen im Falle der Nichtbeschäftigung.

Um die wirtschaftliche Dynamik zu stärken und die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen, kommt es darauf an, dass mehr Kapital gebildet wird, um den Vermögensverlust in der Rezessionsphase wieder wettzumachen. Oder noch genauer: Wir brauchen dringend haftendes Eigenkapital für Investitionen in Deutschland. Dafür muss das Steuersystem geändert werden.

Die positiven Wirkungen der Senkung der Körperschaftsteuer zum 1. Januar 2009 werden leider weitgehend kompensiert – möglicherweise sogar überkompensiert – durch die gleichzeitig eingeführte Abgeltungsteuer. Die Idee der Abgeltungsteuer ist es, alle Kapitalerträge mit dem pauschalen Satz von 25% (plus Solidarzuschlag) zu besteuern. Das ist gründlich misslungen. Nur die Zinserträge werden entsprechend besteuert, also mit insgesamt 26,4%. Eigenkapitalerträge werden dagegen doppelt besteuert, zunächst auf der Unternehmensebene mit Körperschaft- und Gewerbesteuer und im Falle der Ausschüttung noch einmal mit der Abgeltungsteuer, so dass die Steuern sich insgesamt auf 48,33% belaufen.

Noch härter trifft es die Anteilseigner von Unternehmen, wenn sie sich die Gewinne nicht unmittelbar ausschütten lassen und irgendwann später Anteile verkaufen. Dann werden die zunächst im Unternehmen verbliebenen Gewinne ein drittes Mal besteuert, nämlich mit der ebenfalls neu eingeführten Veräußerungsgewinnsteuer. In diesem Fall steigt die Gesamtbelastung der Eigenkapitalerträge auf knapp 62%. Noch höher wird die reale Besteuerung im Falle einer Inflation, auch schon bei mäßigen Inflationsraten über mehrere Jahre, weil

die inflationsbedingte Wertsteigerung ebenfalls der Veräußerungsgewinnsteuer unterliegt.

Diese diskriminierende Besteuerung des Eigenkapitals führt dazu, dass die Sparer Geldanlagen mit niedrig besteuerten Zinserträgen bevorzugen und das Risiko ausbleibender Gewinne oder sogar des Kapitalverlustes bei Unternehmensanteilen meiden werden. Gerade die aktuelle Rezession hat den Sparern vor Augen geführt, wie hoch das Risiko des Vermögensverlustes ist.

Für eine nachhaltig positive wirtschaftliche Entwicklung mit mehr rentablen Arbeitsplätzen in Deutschland müssen die Veräußerungsgewinnsteuer wieder abgeschafft und die Abgeltungsteuer neutral gestaltet werden. Die Korrektur der Abgeltungsteuer ist vergleichsweise leicht möglich, wenn die Besteuerung auf der Unternehmensebene beibehalten und die nochmalige Belastung im Falle der Ausschüttung ersatzlos gestrichen wird. Dann würden die Erträge in Personengesellschaften mit 28,25% und in Kapitalgesellschaften mit 29,83% nur noch geringfügig höher belastet als die Zinserträge.

Eine weitere notwendige Korrektur des Steuersystems ist das Ausschalten der »kalten Progression« bei der Einkommensteuer. Aufgrund der Geldentwertung steigt der Steuersatz auch dann, wenn das reale Einkommen unverändert bleibt. Die progressive Steuer hat also zur Folge, dass ein ständig größerer Anteil des Einkommens an den Staat abgeführt werden muss, selbst wenn das Realeinkommen nicht steigt. Davon sind insbesondere die mittleren Einkommen betroffen. Diese schleichende Steuererhöhung lässt sich am besten durch eine Indexierung der Bemessungsbasis beenden. Ob sich außerdem die eigentlich überfällige Rückgabe von Progressionsgewinnen finanzieren lässt, erscheint gegenwärtig eher zweifelhaft.

Schließlich sollte der ermäßigte Steuersatz der Mehrwertsteuer aufgegeben werden. Die geringere Besteuerung insbesondere von Lebensmitteln ist keine soziale Wohltat, denn sie kommt allen Bürgern zugute. Am meisten profitieren diejenigen davon, die sich besonders teure und qualitativ hochwertige Lebensmittel leisten können. Man würde auch nicht auf die Idee kommen, alle Wohnungen um einen bestimmten Prozentsatz zu verbilligen, um einkommensschwache Haushalte zu entlasten. Die sozialpolitisch bessere und fiskalisch wesentliche preiswertere Regelung wäre, den ermäßigten Steuersatz zu streichen und die dadurch eintretende Steuererhöhung über Transferzahlungen an die sozial schwachen Haushalte zurückzuführen. Aus den Steuererhöhungen bei den übrigen Haushalten könnte der Regelsatz der Mehrwertsteuer um 2 bis 3 Punkte gesenkt werden. Das würde die Anreize stärken, offizielle wirtschaftliche Tätigkeiten aufzunehmen oder auszuweiten.

In den Sozialversicherungen wird der Kostendruck vor allem aus demographischen Gründen kräftig steigen. Da die Beiträge in die allgemeine Abgabenlast eingehen, wird es notwendig sein, den kapitalgedeckten und privat finanzierten Anteil zu erhöhen und in den Leistungssystemen der Kranken- und Pflegeversicherung den Wettbewerb zu stärken und damit die Effizienz zu steigern.

Speziell auf dem Arbeitsmarkt muss ein Umdenken zugunsten der Arbeitsuchenden stattfinden. Dazu gehört die Aufhebung des gesetzlichen Kündigungsschutzes. Das bedeutet: Die Beschäftigten behalten ihren Kündigungsschutz, aber die Arbeitsuchenden können abwägen, ob sie einen weitreichenden Kündigungsschutz vereinbaren oder in manchen Fällen auch eine Beschäftigung mit kurzen Kündigungsfristen eingehen wollen. Dagegen wird eingewandt, es gäbe schon hinreichende Möglichkeiten, befristete Verträge abzuschließen. Das reicht aber deshalb nicht aus, weil die Arbeitgeber nach Ablauf der Frist, vor der Frage stehen, ob sie das Risiko einer längeren und damit unbefristeten Beschäftigung eingehen können.

Wenn die Arbeitgeber nicht sicher sind, ob sie dauerhaft Arbeit für den befristet Beschäftigten haben, werden sie ihn möglicherweise entlassen, obwohl zu diesem Zeitpunkt Arbeit genug vorhanden ist und obwohl es durchaus vorstellbar – aber eben nicht sicher – ist, dass noch sehr lange eine Weiterbeschäftigung möglich sein wird. Der gesetzliche Kündigungsschutz verhindert in diesen Fällen eine Dauerbeschäftigung, statt die Beschäftigung zu sichern. Noch eindeutiger ist die Negativwirkung des gesetzlichen Kündigungsschutzes, wenn nach einer befristeten Beschäftigung noch für eine begrenzte Zeit Arbeit vorhanden ist und Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine entsprechende Verlängerung anstreben. Sobald dadurch ein Dauerarbeitsverhältnis entsteht, geht der Arbeitgeber das Risiko ein, mit hohen Kosten belastet zu werden, wenn er das Arbeitsverhältnis beenden möchte.

Ein besonders wirksamer Weg, mehr Arbeit zu ermöglichen, ist es, die Arbeitszeitregelungen im Arbeitszeitgesetz, in den Tarifverträgen und im Rentenrecht zu lockern. Am Beispiel der Selbständigen wird deutlich, dass ein Teil der Erwerbstätigen mehr als 40 Stunden in der Woche und auch mit 63 oder 65 Jahren noch weiter arbeiten möchte – gegebenenfalls mit geringerer Stundenzahl. Am Beispiel der Schweiz sieht man, dass ein höheres Einkommen und ein höherer Wohlstand möglich sind, und zwar bei geringerer Stundenproduktivität als in Deutschland. Ein höheres Einkommen ergibt sich eben nicht nur aus höheren Stundenlöhnen, sondern auch aus zusätzlichen Arbeitsstunden. Pro Kopf der Bevölkerung arbeiten die Schweizer rund 30% mehr Stunden als die Deutschen.



Axel Deeke\*

## Kurzarbeit – ein bislang erfolgreiches Instrument zur Abfederung der Krisenfolgen

Bei der Mitte 2008 eingesetzten Wirtschaftskrise handelt es sich im Kern um eine Nachfragekrise. Im Zusammenhang mit der weltweiten Finanzkrise brachen die Absatzmärkte in einem in der Geschichte der BRD bisher noch nicht erfolgten Ausmaß ein, vor allem bei den im internationalen Wettbewerb bisher strukturell starken Exportbranchen. Gewichtige negative Effekte für die Nachfrage auf dem Binnenmarkt, vor allem die Konsumnachfrage, sind bis Mitte 2009 noch nicht eingetreten.

Die befürchteten Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt sind bislang ausgeblieben. Die vom Nachfrageausfall betroffenen Betriebe haben im Spektrum der Instrumente externer und interner Flexibilität vor allem auf die interne numerische Flexibilität des Arbeitsvolumens gesetzt. Zwar kam es zu einem Anstieg der Zahl der registrierten Arbeitslosen von Juni 2008 auf Juni 2009 um 8% auf 3,4 Millionen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse blieb jedoch relativ stabil, nur Leiharbeit wurde kräftig reduziert. Das betriebliche Arbeitsvolumen wurde offenkundig primär durch eine Verkürzung der Arbeitszeit verringert. Die Zahl der Überstunden wurde stark eingeschränkt. Vor allem hat die öffentliche Förderung von Kurzarbeit bei voraussichtlich vorübergehendem Arbeits- und Entgeltausfall mit dem Kurzarbeitergeld dazu beigetragen, dass die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich betrachtet bisher wenig dramatisch erscheinen. Die Krisenfolgen wurden also bisher insbesondere mit Kurzarbeit »abgedefert«. Fraglich ist, ob dies auch weiterhin möglich sein wird, oder ob

\* Dr. Axel Deeke ist Leiter der Forschungsgruppe Arbeitsmarktpolitik und Europäischer Sozialfonds am Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.



bei einer andauernden wirtschaftlichen Schwäche auf den Absatzmärkten Entlassungen in größerem Umfang unvermeidbar werden.

### **Erleichterung der Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes**

Mit dem Kurzarbeitergeld sollen bei einem voraussichtlich vorübergehenden Arbeitsausfall bestehende sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gesichert werden. Bei einem endgültigen Arbeitsausfall infolge einer Betriebsänderung sollen dagegen Übergänge in neue Beschäftigung erleichtert werden (»Transferkurzarbeit«). Voraussetzung für die Einführung konjunktureller Kurzarbeit ist, dass zuvor alle betrieblichen Möglichkeiten zur Vermeidung des Arbeitsausfalls genutzt werden. Als vermeidbar gilt ein Arbeitsausfall, der z.B. durch bezahlten Urlaub oder durch die Nutzung von im Betrieb zulässigen Arbeitszeitschwankungen kompensiert werden kann. Das Kurzarbeitergeld konnte bisher gezahlt werden, wenn mindestens ein Drittel der Belegschaft eines Betriebes oder einer Betriebsabteilung von einem Entgeltausfall von mehr als 10% des Bruttoentgelts betroffen waren. Die Sicherung der Arbeitsverhältnisse ist nicht umsonst zu haben. Die Kurzarbeitenden erhalten für die Ausfallzeit einen Lohnersatz analog der Höhe des Arbeitslosengeldes. Der Betrieb hatte seit 1994 die Sozialversicherungsbeiträge bezogen auf 80% des Entgeltausfalls vollständig zu tragen.

Die Anforderung zur vorherigen Nutzung aller anderen Möglichkeiten betriebsinterner Flexibilität und die Verteuerung der Kurzarbeit zu Beginn der neunziger Jahre hatten dazu beigetragen, dass seitdem konjunkturelle Kurzarbeit nur noch in relativ geringem Umfang genutzt wurde. Im Jahr 1993 stieg die Zahl der aus konjunkturellen Gründen Kurzarbeitenden noch auf 870 000, ging danach kräftig zurück, stieg erst wieder in der Rezession 2002/3 auf dann 180 000 und sank bis 2007 auf nur noch 26 400.

Folgerichtig zielt die seit Ende 2008 schrittweise eingeführte und bis Ende 2010 befristete Neuregelung von konjunktureller Kurzarbeit auf eine Erleichterung der Inanspruchnahme. Kurzarbeit ist nun auch dann möglich, wenn weniger als ein Drittel der Beschäftigten vom Entgeltausfall betroffen sind. Die maximale Bezugsfrist des Kurzarbeitergeldes wurde auf 24 Monate ausgeweitet. Den kurzarbeitenden Betriebe werden die bisher von ihnen allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge in den ersten sechs Monaten zur Hälfte und ab dem siebten Monat voll erstattet. Werden in mindestens 50% der Ausfallzeit Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt, dann können dem Unternehmen die Sozialversicherungsbeiträge bereits in den ersten sechs Monaten vollständig erstattet werden.<sup>1</sup>

### **Entlastung des Arbeitsmarktes durch konjunkturelle Kurzarbeit**

Wie erhofft nahmen viele Betriebe bzw. Unternehmen das ihnen erleichterte Angebot zur Einführung konjunktureller Kurzarbeit gemäß § 170 SGB III an. Im Jahr 2008 gab es einen durchschnittlichen Bestand von 57 700 Kurzarbeitenden in 4 360 Betrieben mit voraussichtlich vorübergehendem Arbeitsausfall. Im ersten Quartal 2009 stieg die Zahl der aus konjunkturellen Gründen Kurzarbeitenden kräftig an und erreichte im März einen Bestand von 1,124 Millionen in 36 200 Betrieben. Aufgrund einer Untererfassung der Betriebsmeldungen konnte die BA bislang keine Daten zum zweiten Quartal 2009 vorlegen. Nach einer Schätzung der BA-Statistik kann für die Monate April bis Juni ein durchschnittlicher Bestand von 1,42 Millionen angenommen werden (Stand 1. September 2009).

Bei dem durchschnittlichen Arbeitsausfall von 32,5% entsprach der Umfang der Kurzarbeit im März 2009 einem Beschäftigungsäquivalent von rund 365 000 Personen. Nimmt man an, dass ohne die Kurzarbeit etwa 75% in offene Arbeitslosigkeit wechseln würden (ein Viertel dagegen in die Stille Reserve – so die Struktur der Unterbeschäftigung 2008), dann wurde mit der Kurzarbeit die Arbeitslosenzahl in Höhe von ungefähr 274 000 Personen entlastet.

Die hohe Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes und die dazu als Vorbedingung ausgeschöpfte Arbeitszeitflexibilität in den Betrieben haben wesentlich dazu beigetragen, dass der massive Einbruch auf den Finanz- und Gütermärkten bisher nicht auf den Arbeitsmarkt durchgeschlagen ist. Mit dem Instrument des Kurzarbeitergeldes bei voraussichtlich vorübergehendem Arbeitsausfall konnten also schwerwiegende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt vermieden werden.

Dieser positiven Bewertung der Neuregelungen konjunktureller Kurzarbeit stehen jedoch kritische Stimmen gegenüber. Demzufolge könnten viele kurzarbeitende Betriebe die finanzielle Belastung durch die Kurzarbeit nicht längere Zeit überstehen. Kurzarbeit sei ein Instrument, mit dem ein Stellenabbau zwar verzögert, aber nicht verhindert werden könne (z.B. Schmidt und Kluve in Spiegel online, 6. August 2009). Zudem bestehe die Gefahr, dass die Kurzarbeit den wirtschaftlichen Strukturwandel behindert, weil der Arbeitsausfall nicht selten strukturell bedingt und deshalb endgültig sei (z.B. Eichhorst und Marx 2009). Falls es nicht zu einem baldigen und schnellen Aufschwung komme, müsse bereits für den Herbst dieses Jahres damit gerechnet werden, dass Betriebe die Kurzarbeit beenden und ihre Beschäftigten entlassen. Allerdings fehlen empi-

<sup>1</sup> Zu diesen und weiteren Neuregelungen und zur Einschätzung ihres Wirkungspotentials vgl. ausführlicher Deeke (2009).

risch begründete Argumente, mit denen diese Annahmen belegt werden könnten.

### Kurzarbeit als Brücke zum Aufschwung

Mit der Verlängerung der maximalen Bezugsfrist des Kurzarbeitergeldes auf 24 Monate wurde versucht, eine Brücke über das ausgedehnte konjunkturelle Tal zu bauen. Ungewöhnlich ist dieser lange Zeitraum nicht. Seit den neunziger Jahren war die Bezugsfrist des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes relativ durchgängig auf 12, 15 oder gar 18 Monate verlängert worden. Die Antwort auf die Frage, ob der Brückenschlag zum wirtschaftlichen Aufschwung gelingt, hängt primär davon ab, ob und wann es dazu kommt. Das Argument, mit länger andauernder Kurzarbeit werde immer unsicherer, ob die Betriebe die Kosten der Kurzarbeit weiter tragen können, erscheint zwar plausibel, aber es bleibt ebenso spekulativ wie die These vom strukturkonservierenden Effekt der Kurzarbeit.

Die Einführung von Kurzarbeit zeigt zunächst, dass sich die mit ihr verbundenen Kosten aus betrieblicher Sicht rechnen in Alternative zur ansonsten anfallenden Lohnfortzahlung während der Kündigungsfristen, weiteren Entlassungskosten sowie späteren Kosten der Wiederbeschaffung und ggf. Einarbeitung neuer Arbeitskräfte einschließlich der im Aufschwung darüber verlorenen Zeit im Wettbewerb mit Marktkonkurrenten (vgl. Bach und Spitznagel 2009). Ohnehin schwache Betriebe bzw. Unternehmen werden dagegen angesichts der nicht absehbaren wirtschaftlichen Entwicklung und einer ihnen fehlenden Gewissheit über den vorläufigen Charakter ihres Arbeitsausfalls darauf von vornherein verzichten, um sich mit den Remanenzkosten nicht völlig zu verausgaben. Dieses Risiko dürfte mit den neuen Regelungen zur vollständigen Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die BA erheblich gemindert worden sein. Für längere Zeiträume von Kurzarbeit – eventuell auch mit zwischenzeitlichen Phasen von Vollarbeit etwa bei einem W-Verlauf der Konjunktur – ist die betriebsindividuelle Problemlage generell schwer antizipierbar. Zudem können Beschäftigte auch nach Beendigung der Kurzarbeit bei verringertem Arbeitsvolumen gehalten werden – z.B. im Rahmen tariflicher oder betrieblicher Vereinbarungen zur Reduzierung der Arbeitszeit (vgl. Bispinck 2009).

Es fehlen Untersuchungen zu den betrieblichen Kalkülen und Effekten von konjunktureller Kurzarbeit in der Vergangenheit. Auch die mit dem IAB-Betriebspanel für das Jahr 2003 erfolgte empirische Analyse zu Kurzarbeit kann dazu nicht beitragen (vgl. Deeke 2005). Zwar wurde ermittelt, dass Betriebe mit Kurzarbeit ein breiteres Spektrum von Instrumenten interner und externer Flexibilität nutzen als Betriebe ohne Kurzarbeit in vergleichbarer wirtschaftlicher Situation. Der Vergleich der Beschäftigungsentwicklung sowie

der Fluktuation in Betrieben mit und ohne Kurzarbeit ergab, dass mit der Kurzarbeit offenkundig Entlassungen vermieden wurden und die Beschäftigung stabilisiert werden konnte. Aber die hier interessierende Frage nach der Tragfähigkeit lang andauernder Kurzarbeit kann mit dem Betriebspanel nicht beantwortet werden, weil darin Angaben zur realisierten Dauer der Kurzarbeit und zum Umfang der Ausfallzeiten fehlen.

Auch zur Frage nach einem eventuell strukturkonservierenden Effekt von Kurzarbeit fehlen aktuell empirische Studien. Von manchen Autoren wird als Beleg auf die Kurzarbeit während der Wende in Ostdeutschland verwiesen (z.B. Eichhorst und Marx 2009, 324). Diese habe gezeigt, dass Arbeitsplätze nicht gesichert werden können. Aber der damals umfängliche Einsatz von Kurzarbeit mit Sonderregelungen hatte gar nicht das unterstellte Ziel, einen vorübergehenden Arbeitsausfall abzufedern. Vielmehr diente die strukturelle, nicht konjunkturell begründete Kurzarbeit als sozialpolitisch intendierter Fallschirm beim umfangreichen Arbeitsplatzabbau in der Wende. Deshalb gehen darauf bezogene Einschätzungen der heutigen konjunkturellen Kurzarbeit fehl.

Grundsätzlich besteht das Problem, dass in der Regel nicht vorhersehbar ist, ob konjunkturell begründete Kurzarbeit mehr oder weniger auch strukturell bedingt ist und deshalb potentiell den strukturellen Wandel hemmt. Strukturelle Problemlagen lassen sich in der Regel empirisch letztlich nur ex post belegen, wie einschlägige Studien anlässlich entsprechender Diskussionen über Kurzarbeit in den neunziger Jahren gezeigt haben (vgl. dazu Deeke 2009, 449 f.). Wollte man dies angesichts einer unsicheren konjunkturellen Entwicklung gleichwohl vorab entscheiden, so bliebe nur die Alternative von Entlassungen.<sup>2</sup> In einer Situation von Vollbeschäftigung wäre vorstellbar, dass damit ökonomisch wünschenswerte Mobilität auf dem Arbeitsmarkt induziert wird. Bei der heutigen Situation hoher Arbeitslosigkeit droht eher Langzeitarbeitslosigkeit. Nur weil grundsätzlich keine völlige Gewissheit über den Erfolg der Kurzarbeit als Brücke über das konjunkturelle Tal besteht, sollte nicht das alternative und letztlich ökonomisch und sozial kostenträchtigere Risiko länger andauernder Arbeitslosigkeit eingegangen werden.

### Produktive Potentiale von Kurzarbeit

Im internationalen Vergleich betrachtet, hat die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten in Deutschland nur einen

<sup>2</sup> Aufgrund dieses Entscheidungsproblems wurde anlässlich der Einführung des SGB III im Jahr 1998 die zuvor an die schwierige Einschätzung der Ursachen des Arbeitsausfalls gebundene gesetzliche Definition von konjunktureller und struktureller Kurzarbeit durch eine seitdem zielorientierte Definition (Beschäftigungssicherung bzw. Beschäftigtertransfer) ersetzt.

relativ geringen Stellenwert. Zudem sind insbesondere geringer Qualifizierte unterrepräsentiert. Wenn es in konjunkturellen Hochphasen manchen Betrieben schwer fallen mag, ihre Beschäftigten für Weiterbildung freizustellen, so müsste es ihnen im konjunkturellen Tal eher leicht fallen. Dazu gibt es Förderangebote der BA (das Programm WeGebAU), die aber bisher relativ wenig angenommen wurden. Zusätzliche Chancen auf Weiterbildung bieten sich in der Ausfallzeit bei Kurzarbeit, vor allem, wenn diese in größerem Umfang länger andauert.

Seit vielen Jahren können Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall (Transferkurzarbeit) aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert werden, nicht jedoch eine Qualifizierung während konjunktureller Kurzarbeit. Dies wurde Ende letzten Jahres mit einer neuen ESF-Richtlinie des Bundes geändert. In den Jahren 2009 und 2010 kann die Qualifizierung von Kurzarbeitenden während der Ausfallzeiten finanziell unterstützt werden. Daneben wurden auch die gesetzlichen Fördermöglichkeiten für Geringqualifizierte in Kurzarbeit bei vorübergehendem Arbeitsausfall ausgebaut.

Trotz dieser neuen Anreize konnte zunächst nicht erwartet werden, dass dies in den ersten Monaten von 2009 in größerem Umfang aufgegriffen würde. Zunächst stand die Organisation der Kurzarbeit selber wohl im Vordergrund des Interesses der Betriebe. Qualifizierung braucht einen längeren planerischen und organisatorischen Vorlauf. Betriebe und Träger müssen zum Teil erst noch modulare Konzepte für eine flexible Nutzung der Ausfallzeiten entwickeln. Von Jahresbeginn bis Ende August 2009 gab es allein mit Hilfe des ESF mehr als 30 000 Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen während konjunktureller Kurzarbeit (vorläufiger Datenstand). Angesichts der hohen Zahl der Kurzarbeitenden ist dies nicht viel. Durch Vereinfachungen des Förderrechts insbesondere bei der SGB-III-Förderung Geringqualifizierter sowie durch intensivierte Beratung und Qualifizierungsverbünde von Betrieben könnte vermutlich mehr erreicht werden. So gesehen hat Kurzarbeit nicht nur eine befristete beschäftigungssichernde Funktion, sondern kann mit Qualifizierungsmaßnahmen in der Ausfallzeit auch zur betrieblichen Anpassung an einen wirtschaftsstrukturellen Wandel beigetragen werden.

## Literatur

- Bach, H.-U. und E. Spitznagel (2009), »Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon«, *IAB-Kurzbericht* Nr. 17, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bispinck, R. und WSI-Tarifarchiv (2009), »Tarifliche Regelungen zur befristeten Arbeitszeitverkürzung«, *Elemente qualitativer Tarifpolitik* Nr. 67, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Deeke, A. (2005), *Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003*, IAB-Forschungsbericht 12, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- Deeke, A. (2009), »Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden?«, *WSI-Mitteilungen* (8), 446–452.
- Eichhorst, W. und P. Marx (2009), »Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?«, *Wirtschaftsdienst* (5), 322–328.
- Schmidt, C. M. und J. Kluve (2009), »Haltet den Arbeitsmarkt flexibel!«, *Spiegel online* vom 6. August 2009.



Wilhelm Adamy\*

## Beschäftigungskrise: Wie können die Folgen für den Arbeitsmarkt abgefedert werden?

Die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise hat zu nicht gekannten Auftragseinbrüchen insbesondere in den wettbewerbsstarken und exportorientierten Sektoren geführt. Dennoch ist die Arbeitslosigkeit bisher weniger stark angestiegen als in vielen anderen Industrienationen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass in Deutschland Arbeitszeitkonten und Kurzarbeit als betriebsinterne Flexibilitätsinstrumente intensiv genutzt und Beschäftigung – zumindest vorübergehend – so gesichert werden konnte. In Ländern hingegen, die stärker auf »externe Flexibilität« wie befristete Beschäftigung und niedrigen Kündigungsschutz setzen, stieg die Arbeitslosigkeit weit stärker. Doch auch bei uns sind die Risiken einer längeren Rezession beachtlich. Auch wenn einige konjunkturelle Indikatoren sich nicht weiter eintrüben sollten, steht das Schlimmste am Arbeitsmarkt noch bevor.

Vorrangig muss jetzt die Weltwirtschaft möglichst nachhaltig stabilisiert, zugleich neue Exzesse an den Finanzmärkten verhindert und den krisengeschüttelten Betrieben die notwendigen liquiden Mittel durch die Geschäftsbanken zur Verfügung gestellt werden. Nur wenn den Unternehmen die Luft nicht ausgeht, um Beschäftigung auch im tiefen Krisental möglichst zu halten, können die arbeitsmarktpolitischen Hilfen zur personellen Stabilisierung voll wirksam werden.

### Marktliberalisierung hat versagt

Es ist offensichtlich, dass die Finanzkrise durch eine kontinuierliche Marktliberalisierung und deren Versagen verur-

sacht wurde, die mehr als zwei Jahrzehnte lang als wirtschaftspolitisches Credo galt. Mit der Öffnung der Kapitalmärkte entstanden lukrative Anlagemöglichkeiten und Märkte, die Spekulationsblasen vergrößerten und zum Platzen brachten. Dies ging einher mit einem Versagen des Risikomanagements, dass kurzfristiges Denken und Profitstreben förderte und langfristige Risiken vollkommen unterschätzte. Aber auch öffentliches wie privates Aufsichtssystem der Finanzmärkte haben versagt. Insbesondere dort, wo Private-Equity-Investoren Betriebe mit Schulden überzogen, zeigen sich jetzt die negativen Folgen.

Die Analysen des IWF zeigen jedoch, dass die durch die Finanzkrisen verursachten Abschwungsphasen meist schwerer sind und länger dauern. Damit die Risiken bewältigt werden können, müssen national wie international die Grundlagen für nachhaltiges und faires Wirtschaften weit über die Arbeitsmarktpolitik hinaus verbessert werden.

Viel zu lange wurde eine von staatlichem Einfluss »freie Marktwirtschaft« gefordert. Doch jetzt wird offenbar, dass nicht nur im Bankensektor Exzesse verhindert werden müssen und die Hoffnung auf Selbstregulierung von Märkten und Sektoren vielfach nicht trägt. Der Staat kann und darf nicht nur Reparaturbetrieb von Marktversagen sein, sondern muss zwingend auch die Weichen stellen und die Richtung stärken weisen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen. Es geht dabei keinesfalls nur um öffentliche Mittel, sondern um Spielregeln und Leitplanken, die längerfristigen sozialen und ökologischen Erfordernisse stärker Rechnung tragen. Eine langjährige ökonomistisch verkürzte Debatte und die Jagd nach der schnellen Rendite versperren hingegen den Blick für gangbare Alternativen.

### Stellenwert der Arbeitsförderung

In der Krise rückt einmal mehr die Arbeitsmarktpolitik in den Mittelpunkt des Interesses. Ebenso wie beim Umstrukturierungsprozess in den neuen Ländern ist sie jetzt gefragt. Sie könnte aber schnell überfordert werden, wenn in den makroökonomischen Politikfeldern keine ursachenorientierte Politik betrieben wird. Arbeitsmarktförderung ist nur sehr bedingt in der Lage, Arbeitsplätze zu schaffen. Hier sind vorrangig Maßnahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik gefordert. Je länger der Nachfrageeinbruch anhält, desto weniger kann ein Rückgang der Beschäftigung – allen arbeitsmarktpolitischen Initiativen zum Trotz – verhindert werden.

Kurzarbeit kann – so erfolgreich sie kurzfristig auch ist – einen krisenbedingten Arbeitsplatzabbau allenfalls verschieben, nicht jedoch vollständig verhindern. Die durch arbeitsmarktpolitische Überbrückungsmaßnahmen gewonnene Zeit muss dringend genutzt werden, um beschäftigungspoliti-

\* Dr. Wilhelm Adamy ist Leiter des Bereichs Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand.

sche Brücken zu stabilisieren und auszubauen sowie alternative Pfade einzuschlagen. Denn auf absehbare Zeit drohen mehr Arbeitsplätze wegzubrechen als neue entstehen. Der Beitrag der Arbeitsförderung zur Krisenbewältigung sollte insbesondere folgende Prioritäten umfassen:

- Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze,
- Beitrag zu alternativer Beschäftigung,
- Anhebung des Qualifikationsniveaus,
- gute statt prekäre Arbeit,
- Abbau von sozialer Ungleichheit und angemessene Einkommenssicherung,
- gerechte Finanzierung von Krisenlasten.

### Sicherung von Arbeitsplätzen

Nach Jahren betrieblicher Traumrenditen gilt es jetzt, Massenentlassungen möglichst zu verhindern. Vielerorts ringen Gewerkschafter, Betriebsräte und Betriebe gemeinsam hierum. Es geht völlig an den Problemen der Praxis vorbei, wenn jetzt teils schon wieder reflexartig ein Abbau des Kündigungsschutzes und der Rechte von Betriebsräten gefordert wird. Gefragt sind vielmehr Konzepte für den Fall, dass Kurzarbeit allein die Beschäftigung nicht mehr sichern kann. Bei stagnierendem oder sogar schrumpfendem Arbeitsvolumen ist eine (vorübergehende) Arbeitszeitreduzierung sinnvoll, um Massenarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Neben Überlegungen zu einer Modifizierung der BA-geförderten Altersteilzeit sollte eine Reduzierung der Arbeitszeit – **beschränkt auf die Dauer der Krise** – ermöglicht werden. Damit sollten Arbeitgeber im Einvernehmen mit den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in die Lage versetzt werden, die Arbeitszeit vorübergehend zu reduzieren und so dem geringeren Arbeitsanfall anzupassen, ohne dass es zu Kündigungen kommt. Dies könnte insbesondere auf Betriebe zielen, die die Kurzarbeitregelung bereits ausgeschöpft haben. Eine öffentliche Förderung als Flankierung solcher Initiativen erscheint sinnvoll.

Soweit Entlassungen nicht verhindert werden können, sollen und müssen auch Transfergesellschaften wichtige Hilfestellungen bei den Wiedereingliederungsbemühungen und der Suche nach einem neuen Arbeitsverhältnis leisten. Damit dieses Ziel besser verfolgt werden kann, sollten die Betriebsparteien zu einer frühzeitigen Beratung durch die Arbeitsagenturen verpflichtet werden und qualitative Mindeststandards für die Transfergesellschaft vorgeschrieben werden. Zugleich sollte die Förderdauer generell auf zwei Jahre verlängert werden; dies ist insbesondere notwendig, damit Qualifizierungsmaßnahmen zu einem beruflichen Abschluss führen können. Um die betrieblichen Aussiebprozesse bei evtl. Ausgliederung und Wiedereinstellung von Beschäftigten des Betriebes nicht noch zu forcieren, wird eine sehr offenes und unkonditioniertes Wahlrecht des Betriebes

zum Rücklauf von Arbeitskräften als wenig zielführend angesehen.

### Neue und alternative Beschäftigung schaffen

Dies sollte mit einer Neuausrichtung der Industriepolitik sowie der Bildungs- und Familienpolitik einhergehen. Nachholbedarf gibt es beispielsweise bei sozialen Dienstleistungen, wie der Kinderbetreuung und Erziehung, der Kranken- und Altenhilfe sowie im Bildungs- und Gesundheitsbereich. All das sind Aufgaben, die sich nur schlecht über den Markt lösen lassen. Im Vergleich mit den skandinavischen Ländern zeigen sich hier große Beschäftigungspotentiale, die es vielen Beschäftigten ermöglichen, Beruf und Familie besser zu verbinden.

Neue Technologien und Innovationen können ebenso mit einem Schub zur industriellen Modernisierung verbunden werden. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und die Zukunftsfähigkeit von Arbeitsplätzen werden immer mehr davon abhängen, wie die Technologien und Strategien zur Energie- und Ressourceneinsparung genutzt werden. Zu den Branchen, in denen Energie eine Schlüsselrolle spielt, zählen z.B. Transport und Verkehr, Gebäudetechnik, energieintensive Industrien, Maschinen- und Anlagenbau, Informationstechnologie und die Energiewirtschaft selbst. Innovationen und Investitionen in diesen Bereichen sind eine qualitative Alternative zu bloßen Kostensenkungsstrategien.

Die Forschung und die Innovationen sind auszubauen, damit die komparativen Vorteile in Sektoren mit hoher Wertschöpfung möglichst erhalten bleiben. Um einen Markt mit schadstoffärmeren Produkten und Diensten zu schaffen, muss sich nicht zuletzt das Verhalten der Verbraucher ändern.

Preise, die die realen Kosten widerspiegeln und steuerliche Maßnahmen, die Umweltverschmutzung und Energieverbrauch berücksichtigen, haben einen weit größeren Einfluss auf den Strukturwandel, als es arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben können. Es geht keinesfalls immer um öffentliche Investitionen, sondern auch um staatliche Standards und Anreize, die beispielsweise über aussagefähige Gütesiegel oder eine weiterentwickelte Netzaufsicht bzw. Rahmenbedingungen zum Ausbau des Energienetzes private Initiativen fördern könnte.

### Anhebung des Qualifikationsniveaus

Wenn Deutschland weiterhin ein international wettbewerbsfähiger Standort bleiben will, muss Bildung allgemein und im Betrieb eine größere Rolle spielen. Wir brauchen entspre-

chend qualifizierte Menschen, deren Leistung nicht so schnell woanders zu kopieren ist. Die Ausbildung von Kindern und Jugendlichen muss ebenso verbessert werden, wie die Fortbildungsmöglichkeiten für Erwachsene.

Die Bildungsexpansion vergangener Jahre ist längst einer Bildungsstagnation gewichen. Die Kombination von Kurzarbeit und Weiterbildung bietet die Chance, einige Versäumnisse der Vergangenheit auszubügeln. Deutschland nimmt im internationalen Vergleich bei der betrieblichen Weiterbildung einen Platz in der unteren Mitte ein, deutlich hinter Ländern wie Dänemark, Schweden, Frankreich oder Großbritannien. In der Weiterbildung während der Kurzarbeit sollte geklotzt und nicht gekleckert werden. Über die Förderung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung hinaus ist eine steuerfinanzierte und konzentrierte Bildungsaktion von Bund und Ländern zum Abbau schulischer Defizite überfällig. Doch es bleibt nach wie vor schleierhaft, wie sie dies erreichen wollen. Die Arbeitslosenversicherung beispielsweise wird massiv belastet, weil wir beim Abbau der fast 80 000 Schulabbrecher pro Jahr und einer besseren Integration von Migrantenkindern kaum weiter kommen.

Diejenigen, die frühzeitig das Bildungssystem verlassen und nur eine niedrige formale Qualifikation haben, müssen dringend als Erwachsene eine »zweite Chance« auf Erwerb eines formellen Abschlusses erhalten. Maßnahmen, Kosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen sollten ebenso wie beim Meister-Bafög heute schon als Zuschuss oder auf Darlehensbasis gefördert werden können.

### Gute statt prekäre Arbeit

Die Zunahme prekärer Beschäftigung und Armut trotz Erwerbstätigkeit sind Alarmsignale, die nicht länger ignoriert werden können. Auch im letzten Wirtschaftsaufschwung hat sich der Niedriglohnssektor ausgeweitet. Besonders schlecht zahlen insbesondere einige auf den Binnenmarkt ausgerichtete Dienstleistungssektoren wie das Gastgewerbe, wo gut die Hälfte aller Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnssektor tätig ist, und sogar drei Viertel der atypisch Beschäftigten. Rund 360 Mill. € monatlich muss der Staat allein über Hartz IV aufwenden, um allein sozialversichert Beschäftigten das gesellschaftliche Existenzminimum zu sichern. Die flächendeckende Verankerung von Mindestlöhnen nicht unter 7,50 € würde den Staat nicht nur finanziell entlasten, sondern könnte zugleich ein Beitrag zur notwendigen Stützung der Binnenkonjunktur sein.

Neu geregelt werden müssen ebenso die Rahmenbedingungen für Leiharbeit. Durch die Aufhebung des Synchronisationsverbots hat sich das Entlassungsrisiko für Leiharbeitskräfte wie in keiner anderen Branche erhöht. Die Ver-

leiher selbst müssen nahezu kein personalpolitisches Risiko mehr tragen und verlagern es auf Beschäftigte bzw. Arbeitslosenversicherung. Handlungsbedarf ist auch deshalb gegeben, weil Leiharbeit gezielt zum Ersatz regulärer Beschäftigung genutzt wird.

Ebenso sollte die Humanisierung der Arbeitswelt wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden, damit mehr Menschen in Würde und gesund die gesetzliche Altersgrenze erreichen. Der demographische Wandel zeigt hier ebenso wie bei der Ausbildung der Jugendlichen, dass kurzfristige und längerfristige Herausforderungen dicht bei einander liegen und mit weit mehr Nachdruck angegangen werden müssen.

### Abbau von sozialer Ungleichheit und Armut

Das Wachstum von Einkommensungleichheit und Armut in den letzten Jahren hat zur Schwächung der Binnenkonjunktur beigetragen und die Exportlastigkeit der deutschen Wirtschaft begünstigt. Eine Fortsetzung dieser Politik verknüpft mit sozialpolitischen Einschnitten wäre ökonomisch sehr risikoreich und kann den sozialen Sprengstoff fördern. Die Lohnbildung sollte keinesfalls länger hinter dem Produktivitätstrend zurückbleiben, sondern wieder daran anschließen, damit der Inlandskonsum möglichst nicht noch einbricht.

Eine ganz neue Krisenerfahrung ist, dass viele Erwerbstätige bei Arbeitslosigkeit oftmals nicht mehr in den Schutz der Arbeitslosenversicherung kommen oder schnell ins Hartz-IV-System abrutschen oder keine Unterstützungsleistungen erhalten. Bereits jeder dritte der ehemals Erwerbstätigen wird bei Verlust des Jobs hilfebedürftig und rutscht ins Hartz-IV-System. Viele könnten von Hartz IV verschont bleiben, wenn die gültige zweijährige Rahmenfrist für die notwendigen Beitragszeiten zumindest um ein Jahr verlängert würde. Darüber hinaus muss der Schutz der Arbeitslosenversicherung dringend ausgebaut werden, vor allem dann, wenn die Krise länger andauert. Nur ein gutes Drittel aller registrierten Arbeitslosen erhält aktuell noch Arbeitslosengeld. Lohnersatzleistungen sollten in der Krise länger gezahlt werden.

### Gerechte Finanzierung von Krisenlasten

Die Finanz- und Wirtschaftskrise reißt riesige Löcher in die öffentlichen Haushalte. Die finanziellen Rücklagen der Arbeitslosenversicherung, die bei guter Konjunktur in den letzten drei Jahren aufgebaut werden konnten, werden jetzt in nur einem Jahr nahezu aufgezehrt. Sehenden Auges wird die Arbeitslosenversicherung in eine Schulden-situation getrieben, aus der sie in den nächsten Jahren aus eigener Kraft nicht mehr herauskommen wird. Wie

kein anderer öffentlicher Haushalt hat sie bei guter Konjunktur zwar finanzielle Vorsorge betrieben, wird jetzt aber in der Finanz- und Wirtschaftskrise mit den finanziellen Folgen allein gelassen.

Konjunkturbedingte Defizite der Arbeitslosenversicherung werden seit 2006 nicht mehr durch steuerliche Zuschüsse ausgeglichen, sondern nur noch als rückzahlbare Darlehen des Bundes zur Verfügung gestellt. Dabei kommt der Defizithaftung des Bundes für unerwartete konjunkturbedingte Ausgabeüberhänge der Arbeitslosenversicherung die zentrale Aufgabe zu, auch gesetzliche Pflichtleistungen in schwierigen Zeiten erfüllen zu können. Die Defizithaftung muss schnellstens wieder eingeführt werden, wenn die konjunkturelle Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung nicht außer Kraft gesetzt werden soll.

Der Verwaltungsrat der BA hat die Abschaffung dieser staatlichen Defizithaftung ebenso wie DGB und BDA »entschieden abgelehnt«. Zugleich betonen sie, dass die besonderen Lasten der Arbeitslosenversicherung in der aktuellen Wirtschaftskrise »wie andere Fördermaßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen auch aus Steuermitteln finanziert werden (müssen)« (Erklärung des BA-Verwaltungsrats vom 8. Mai 2009). Wer jedoch die Frage nach einer verteilungsgerechten Finanzierung der Krisenlasten sichert, zugleich aber Steuersenkungen in Aussicht stellt, der hat aus der größten Nachkriegskrise noch nichts gelernt oder will der Bevölkerung wider besseren Wissens Sand in die Augen streuen.



Stefan Sell\*

### **Funktioniert doch – oder? Zur Krisenfestigkeit des deutschen Arbeitsmarktes in und nach der Rezession**

Auch notorische Nörgler müssen derzeit konzedieren, dass der deutsche Arbeitsmarkt – gerade im internationalen Vergleich und unter Berücksichtigung der besonderen Schwere der Krisenfolgen für die exportlastige deutsche Volkswirtschaft – eine hervorragende Performance aufweist. So ist es gelungen, das eigentlich bereits seit längerem erwartete Hineinfressen der Krisenfolgen in den Arbeitsmarkt abzufedern. Wie konnte dies erreicht werden?

Man muss an dieser Stelle vorweg daran erinnern, dass die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft in der zurückliegenden Aufschwungsphase von 2004 bis in das Jahr 2008 hinein von einer zunehmend hochproduktiven Exportwirtschaft getragen wurde, was sich in den entsprechenden Außenhandelsüberschüssen abgebildet hat. Auch die – wie immer zeitverzögert einsetzende – Belebung am Arbeitsmarkt muss in diesen spezifischen Nachfragekontext eingeordnet werden, während zugleich eine zentrale Kritik am bisherigen deutschen Modell auf die parallele Schwäche der Binnen- nachfrage abstellt, die dazu geführt habe, dass die tatsächliche Beschäftigungsentwicklung weit unter dem Möglichen geblieben ist und zugleich eine erhebliche Umverteilung zwischen den Lohneinkommen und den Einkommen aus selbständiger Tätigkeit sowie aus Kapitalvermögen stattgefunden hat.<sup>1</sup>

Ein Blick auf die Daten verdeutlicht die auch wirtschaftshistorisch neuen Dimensionen dieser Umverteilung, die als wesentlich für den »Erfolgspfad« des exportorientierten

\* Prof. Dr. Stefan Sell lehrt Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik an der Fachhochschule Koblenz, Campus Remagen.

<sup>1</sup> Vgl. als Beispiel für diese keynesianische Kritiklinie und mit Blick auf die aktuelle Krise Flassbeck (2009) sowie Flassbeck und Spiecker (2007).

Wachstums gilt: »Die Nettoreallöhne sind in Deutschland seit Anfang der neunziger Jahre kaum gestiegen. Von 2004 bis 2008 gingen sie sogar zurück, eine in der Geschichte der Bundesrepublik einmalige Entwicklung, denn nie zuvor ging ein durchaus kräftiges Wirtschaftswachstum mit einer Senkung der realen Nettolöhne über mehrere Jahre einher. Maßgeblich hierfür ist nicht etwa eine höhere Belastung der Lohneinkommen durch Steuern und Sozialabgaben, sondern die – auch im internationalen Vergleich – außerordentlich schwache Steigerung der Entgelte. Dieser Befund ist umso bemerkenswerter, als sich die Qualifikation der beschäftigten Arbeitnehmer im Durchschnitt erhöht hat, was für sich genommen einen deutlichen Anstieg der Verdienste hätte erwarten lassen.«<sup>2</sup> In diesem Jahrzehnt resultierte daraus, dass die Arbeitnehmerentgelte in Deutschland um ein Zehntel abgenommen haben, während sie z.B. in Großbritannien um rund ein Fünftel gestiegen sind. Deutschland ist mit Blick auf die zurückliegenden Jahre ein Ausnahmefall im europäischen Vergleich. Natürlich hatte dies Auswirkungen auf die Binnen nachfrage in Deutschland, denn bekanntlicherweise zeichnen sich die Umverteilungsgewinner der letzten Jahre nicht durch hohe marginale Konsumquoten, sondern durch entsprechend hohe Sparquoten aus. Zugleich – und mit Blick auf den Arbeitsmarkt zusätzlich hoch relevant – ist diese Entwicklung auf der Einkommenseite von einer fortschreitenden Polarisierung der Einkommensverteilungsstrukturen sowie einer massiven Ausfransung im unteren Bereich des Arbeitsmarktes im Sinne einer Expansion des Niedriglohnssektors und einer Zunahme der atypischen Beschäftigungsverhältnisse begleitet worden (vgl. die aktuelle Bestandaufnahme des Statistischen Bundesamtes 2009). 1998 standen noch fast drei Viertel (72,6%) der Erwerbstätigen in einem Normalarbeitsverhältnis, 2008 waren es nur noch 66,0%. Der Anteil atypischer Beschäftigungsformen stieg im gleichen Zeitraum von 16,2 auf 22,2%. Unter allen Arbeitnehmern in Deutschland lag der Niedriglohnanteil<sup>3</sup> bei 20,0%, während fast jeder zweite atypisch Beschäftigte (49,2%) einen Bruttostundenlohn unter der Niedriglohngrenze erhielt.

Diese Daten werden hier deshalb in Erinnerung gerufen, weil die Antwort auf die Frage, warum es bislang gelungen ist, ein Durchschlagen der Krise auf den Arbeitsmarkt relativ erfolgreich zu verhindern, in dem Faktum zu finden ist, dass sich die in der Vergangenheit vernachlässigte Binnennachfrage in den vergangenen Monaten als der Stabilitätsanker

in der deutschen Volkswirtschaft erwiesen hat. Dies wurde im Wesentlichen über vier Wirkkanäle erreicht:

- Sicherung von Beschäftigung über subventionierte Arbeitszeitverkürzung (Kurzarbeit),
- Mobilisierung privater Kaufkraft durch die Subventionierung des Autokaufs (Abwrackprämie) sowie in einem geringeren Umfang auch durch geringfügige gestiegene Transferleistungen (Renten und Regelsätze im SGB II)<sup>4</sup>,
- sukzessiv sich entfaltende Wirkungen der staatlichen Konjunkturprogramme,
- Preisstabilität bzw. Preissenkungen, vor allem bei den Energiepreisen, die zu einer realen Kaufkraftsteigerung der privaten Haushalte geführt hat,
- insofern ist es nicht übertrieben, an dieser Stelle von einem »Erfolgsmodell« der Nachfrageorientierung zu sprechen – die ja auch international die Krisenbewältigung dominiert.

Umso irritierender sind Positionierungen in der wirtschaftspolitischen Debatte, die zugespitzt formuliert »immer mehr vom Gleichen« als Lösungsvorschlag servieren. Nach dieser Auffassung seien ein flächendeckender Mindestlohn und auch Lohnsteigerungen Gift für die Erwerbstätigkeit in Deutschland – selbst in wirtschaftlich besseren Zeiten. Mit Blick auf einen zukünftigen Aufschwung wird das Altbekannte rezeptiert: Um eine »Eskalation in Beschäftigung hinein« zu ermöglichen, solle die Arbeitsmarktpolitik neben dem Verzicht auf Mindestlöhne durch Zeitarbeit und eine »Flexibilisierung« des Kündigungsschutzes für normale Beschäftigungsverhältnisse angebliche »Marktbarrieren« abbauen. Natürlich soll auch die geringfügige Beschäftigung erhalten bleiben. Aber es gibt auch abweichende empirische Befunde zu den postulierten »sicheren Aussagen«: Und die Aussagen zum Mindestlohn sind, gerade in der angelsächsischen Literatur, die kein einheitlich negatives Bild von Mindestlohnregulierungen zeichnet, umstritten. Es fehlt auch ein Hinweis zur vorliegenden empirischen Forschung, nach der man derzeit keinesfalls davon sprechen kann, dass das Drehen am Kündigungsschutz einen signifikant positiven Beschäftigungsbeitrag leisten kann.<sup>5</sup> Und auch ein Hinweis darauf, dass die deutsche Variante der Deregulierung der Zeitarbeit, die doch bis zur Krise zunehmend als faktische Lohnsenkungsstrategie im Sinne einer Tariffucht genutzt worden ist, durchaus – und gerade mit Blick auf eine noch größere Inanspruchnahme – begründungspflichtig ist. So ist in anderen Ländern das »Equal-pay«-Prinzip zwischen Leih-

<sup>2</sup> Vgl. Brenke (2009). Man darf in diesem Zusammenhang tatsächlich von einer »Radikalisierung der Umverteilung« sprechen, denn das Muster im letzten Aufschwung war nicht, dass die Arbeitnehmer nur einen kleineren Teil des erwirtschafteten Zuwachses erhalten haben, sondern sie haben real weniger bekommen als vorher.

<sup>3</sup> Als Niedriglohn wird mit Bezug auf die OECD-Definition ein Stundenlohn definiert, wenn er weniger als zwei Drittel des Medians aller erfassten Bruttostundenlöhne beträgt. Im Jahr 2006 lag diese Niedriglohnschwelle bei 9,85 €.

<sup>4</sup> Insgesamt zeigt sich gegenwärtig die Effektivität unserer sozialen Sicherungssysteme als »automatische Stabilisatoren«, ein Aspekt, der bei der vorherrschenden rein kostenorientierten Sicht häufig vernachlässigt oder gar ausgeblendet wird. Auch im Ausland wird diese Seite des deutschen »Erfolgsmodells« zunehmend erkannt.

<sup>5</sup> Und auch kein Hinweis auf mit dereguliertem Kündigungsschutz nachgewiesenen erfolgreiche Länder wie Dänemark, die aber im Sinne einer »win-win-Situation« gleichzeitig die Lohnersatzleistungen für die Arbeitnehmer generös ausgestaltet haben (vgl. hierzu auch Sell 2008).



und Stamarbeitnehmern nicht nur tatsächlich umgesetzt, sondern wie in Frankreich sogar überschritten, da dort die Leiharbeiter einen »Flexibilitätszuschlag« von 10% erhalten – und dennoch ist der Anteil der Leiharbeiter doppelt so groß wie bei uns (vgl. hierzu auch die aktuelle Studie von Vanselow und Weinkopf 2009).

Die »klassischen« Empfehlungen korrespondieren mit einem erkennbaren Trend, dass die »neomerkantilistische« Fraktion – die auf eine Fortführung des vermeintlichen Erfolgspfades eines exportorientierten Wachstums im Anschluss an die aktuelle Rezession setzt – erneut Oberwasser gewinnt. Unabhängig davon, ob die Reanimation dieser in der Vergangenheit »erfolgreichen« Strategie auch in Zukunft tragen wird<sup>6</sup>, versperren beide Sichtweisen den Zugang zu einem Begreifen des »Erfolgsmodells« Deutschland in der gegenwärtigen Krise. Neben der generellen Bedeutung einer korrigierten Bewertung einer gesamtwirtschaftlichen Nachfrageorientierung geht es vor allem um die erkennbare Effektivität der oftmals kritisierten Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne (Beispiel Kurzarbeit)<sup>7</sup> wie auch um die Tatsache, dass viele Betriebe über den Tellerrand der aktuellen Krise hinaus blicken und in der Praxis erhebliche Lerneffekte zu konstatieren sind, was beispielsweise das Halten der Belegschaften nicht nur vor dem Hintergrund der Hoffnung auf einen baldigen konjunkturellen Aufschwung angeht, sondern sich speist aus den Erfahrungen der Kosten einer Personalrekrutierung im Kontext des Megatrends eines in vielen Bereichen zunehmenden Fachkräftemangels, der doch nur derzeit krisenbedingt überlagert, aber nicht aufgehoben wird.

Also alles gut und weiter so bis bisher?

Nein, natürlich nicht, wie bereits ein erster Blick auf die Arbeitslosigkeitsdaten verdeutlichen kann. So wurden im August 2009 offiziell 3,47 Mill. Menschen als Arbeitslose ausgewiesen – und leider wird allein diese Zahl in den Medien herausgestellt. Die BA weist mittlerweile selbst in ihren monatlichen Arbeitsmarktberichten ergänzend die so genannte »Unterbeschäftigung« aus, die vor allem die Entlastungswirkungen durch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ohne Kurzarbeit) mit abbilden soll. Diese »Unterbeschäftigung« wurde mit 4,54 Mill. Menschen quantifiziert

und unter Berücksichtigung der Entlastungswirkungen seitens der Kurzarbeit – umgerechnet in Vollzeitäquivalenten – erhöht sich die »Unterbeschäftigung« auf stattliche 5,02 Mill. Personen.

Trotz der erheblichen Auffangfunktionalität der Kurzarbeit hat es bezogen auf die registrierte Arbeitslosigkeit im SGB-III-Bereich, also in der Arbeitslosenversicherung, gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung von 26% gegeben, während sich der Anstieg im SGB-II-Bereich, also im Grundsicherungssystem, (bisher) lediglich auf 1% belief. Erkennbar und nicht überraschend schlägt die aktuelle Krise derzeit primär im System der Arbeitslosenversicherung auf – und die Zunahme wird sich nach der anstehenden Bundestagswahl am 27. September noch mal ausweiten. Insofern sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es mit Blick auf eine von Ökonomen zunehmend in Aussicht gestellte baldige Erholung durchaus Argumente für eine temporäre, also befristete Verlängerung des Arbeitslosengeldes I geben kann, um die Stabilisierung durch dieses Sicherungssystem etwas in die nahe Zukunft zu verlängern.

Diese Überlegung wird unterstützt durch die erwartbaren Wellen in das Grundsicherungssystem hinein, eine erste im Herbst dieses Jahres und eine zweite im kommenden Jahr. Und hier haben wir nun erheblichen Handlungsbedarf, denn nach den erheblichen Anlaufproblemen des neuen Systems in den Jahren 2005 und 2006 durften wir eine sukzessive Normalisierung in den Jahren 2007 bis 2008 erleben, die zu einer langsam steigenden Funktionsfähigkeit des SGB-II-Systems geführt hat. Dieser Prozess wurde aber im Gefolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften als Regelmodell der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung von BA und Kommunen (BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20. Dezember 2007) und dem Kardinalversagen der politischen Elite bei der Frage einer Neuregelung der Trägerschaft und Aufgabenwahrnehmung gestoppt. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfeempfänger im SGB-II-Bereich. Derzeit berichten Arbeitsgemeinschaften hinsichtlich ihres Personalkörpers von Fluktuationsquoten von bis zu 30%! Und es sind naturgemäß häufig nicht die schlechtesten Kräfte, die angesichts der existenziell unsicheren Rahmenbedingungen aus dem System aussteigen. Das hat gerade in Bereichen wie der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsmarktpolitik, die ganz erheblich auf Erfahrungs- und Kontextwissen angewiesen sind, massive Qualitätsverluste zur Folge. Und das in einem Bereich, der bereits strukturell, also auch in »guten« Zeiten, erhebliche Schwierigkeiten hat, den primären Integrationsauftrag in Erwerbstätigkeit erfüllen zu können. So hat das IAB in einer Verbleibsstudie für den Zeitraum von Anfang 2005 bis Ende 2007 folgendes feststel-

<sup>6</sup> Es ist doch nicht unplausibel, davon auszugehen, dass die »beggar-my-neighbour«-Politik mit Blick auf die Probleme in den USA, aber auch hinsichtlich der Bereitschaft anderer Länder, dauerhaft massive Ungleichgewichte im Außenhandel mit Deutschland zu akzeptieren, nach der Krise mit geringeren Erfolgswahrscheinlichkeiten versehen sein wird.

<sup>7</sup> Das bedeutet keinesfalls, dass man das Instrument der Kurzarbeit nun gleichsam als »Heilmittel« ohne Nebenwirkungen überbewerten und sogar noch eine weitere, letztendlich die Sozialisierung betrieblicher Kosten expandierende Ausweitung fordern sollte, wie dies beispielsweise vorgeschlagen wird von Bogedan et al. 2009). Vgl. zur Ambivalenz des Instruments Kurzarbeit und damit auch zu seinen systemischen Grenzen Sell (2009).

len müssen: Die Verbleibsrate der Bedarfsgemeinschaften vom Anfangsbestand im Januar 2005 beträgt nach drei Jahren 45%. Vielfach ist auch eine Beendigung des Leistungsbezugs nicht dauerhaft. Etwa 40% der Personen sind spätestens nach einem Jahr erneut auf staatliche Unterstützung angewiesen. Bereits die bisherige Entwicklung im SGB II war von einer erheblichen Verfestigung charakterisiert: »Viele Bedarfsgemeinschaften blieben dauerhaft auf die Grundsicherung angewiesen. Es gibt einen beträchtlichen Kern an teils verfestigtem Langzeitbezug, teils an wiederholter Bedürftigkeit mit langen Bezugszeiten ... Damit zeichnet sich unter den Leistungsbeziehern eine Gruppe von Haushalten ab, die trotz aller Aktivierungsbemühungen über längere Zeiträume auf die sozialpolitische Funktion der Einkommenssicherung des SGB II angewiesen sind.«<sup>8</sup>

Es steht zu befürchten, dass das Anschwellen der Hilfeempfängerzahlen im Grundsicherungssystem in den kommenden Monaten also auf ein grundsätzlich belastetes System stößt, dass zusätzlich durch die offenen Fragen der institutionellen Ausgestaltung angespannt ist.

Eine der ersten Aufgaben nach der Bundestagswahl muss deshalb die schnelle und verbindliche Neuregelung der Jobcenter-Frage sein. Hier ist bereits viel zu viel Zeit verschwendet worden.

Darüber hinaus sollte gerade im SGB II-Bereich hinsichtlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine deutliche Umorientierung eingeleitet werden – konkret im Sinne einer massiven Ausweitung der Qualifizierung, vor allem der qualitativ höherwertigen Maßnahmen, die zu einem neuen Berufsabschluss führen. Gerade diese Maßnahmen sind in der Vergangenheit zugunsten von kurzen, billigen Maßnahmen eingedampft worden, obgleich aus der Wirkungsforschung bekannt ist, dass gerade die häufig kritisierten Umschulungsmaßnahmen volkswirtschaftlich wie auch hinsichtlich der Betroffenen in mittel- und langfristiger Sicht die besten Ergebnisse zeigen.<sup>9</sup> Dabei sollte vor allem auf die nicht-verlagerungssensiblen Beschäftigungsbereiche mit zugleich großen Wachstumspotentialen (z.B. Gesundheitswirtschaft, Bildung und Betreuung) abgestellt werden, was allerdings isoliert auch keine Lösung wäre, sondern beschäftigungspolitisch flankiert werden müsste durch eine bewusste Entscheidung, diese Bereiche auch auszubauen und nicht etwa wie im Gesundheitsbereich gegenteilig eine Abbaustrategie zu fahren.

<sup>8</sup> Vgl. Graf und Rudolph (2009). Die beiden Autoren verdeutlichen zudem die gesellschaftliche Relevanz des Grundsicherungssystems: In den ersten drei Jahren seiner Existenz lag die Reichweite des SGB II bei 18% der Bevölkerung. Es geht hier wahrlich nicht um Peanuts.

<sup>9</sup> Vorausgesetzt, man spannt den Evaluierungsbogen nicht zu kurz. Vgl. hierzu bereits die Befunde in Lechner, Miquel und Wunsch (2005).

<sup>10</sup> Vgl. die konzeptionellen Entwürfe von Günther Schmid (2008), der seit längerem an diesem Thema arbeitet: Zustimmung hierzu Sell (2009, 227).

Darüber hinaus wird hier arbeitsmarktordnungspolitisch dafür plädiert, statt zusätzliche und schnittstellenbelastete Kombilohnprogramme durch Ausweitung der aufstockenden Subventionierung im SGB-II-Bereich bei gleichzeitiger Verweigerung einer Lohnuntergrenze durch einen Mindestlohn zu schaffen oder an den verzerrenden Geringfügigkeitsregelungen (die es übrigens nur in Deutschland und Österreich gibt) festzuhalten, neben dem Einstieg in einen allgemeinen Mindestlohn darüber nachzudenken, nach Wegfall der Geringfügigkeitsregeln die Beitragssätze zur Sozialversicherung erst langsam und stufenlos steigen zu lassen, um dadurch Geringverdiener zu entlasten.

Letztendlich muss man aber akzeptieren, dass die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne nur sehr eingeschränkte Freiheitsgrade der Problembewältigung hat und haben kann – was angesichts der Tatsache, dass es sich bei den Arbeitsmärkten um abgeleitete Märkte handelt, die im Wesentlichen nach der hier vertretenen Auffassung determiniert werden von den Nachfragebedingungen in der Güterwirtschaft. Insofern muss der beschäftigungspolitische Schwerpunkt vorgängig im Bereich eines rationalen Policy-Mix aus Angebots- und (für Deutschland besonders) Nachfragepolitik liegen.

Mittel- und langfristig stellt sich eine ganz andere Aufgabe als die derzeitige angezeigte Strategie einer kurzfristigen Stabilisierung der Funktionalitäten in der Arbeitslosenversicherung (z.B. durch eine befristete Verlängerung des Arbeitslosengeldes I) und der Herstellung einer halbwegs funktionierenden Auffangfunktion im Grundsicherungssystem. Da müsste es um die produktive Weiterentwicklung des bestehenden, aber tradierten Sicherungssystems bei Erwerbslosigkeit in Richtung auf eine »Beschäftigungsversicherung« gehen, um den immer fluider werdenden Arbeitsmarkt mit seinen durchaus positiven Potentialen für die Volkswirtschaft auch erträglich zu machen für die Menschen, die mit immer mehr risikoreichen Übergängen konfrontiert sind und die nicht nur aktiviert und mobilisiert werden wollen, sondern die auch Sicherheiten brauchen, wenn sie Risiken auf sich nehmen.<sup>10</sup>

## Literatur

- Bogedan, C. et al. (2009), *Vom Schutzschirm zum Bahnbrecher – Anforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Wirtschaftskrise*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Brenke, K. (2009), »Reallöhne in Deutschland über mehrere Jahre rückläufig«, *DIW Wochenbericht* (33), 550–560.
- Flassbeck, H. und F. Spiecker (2007), *Das Ende der Massenarbeitslosigkeit*, Westend Verlag, Frankfurt.
- Flassbeck, H. (2009), *Gescheitert. Warum die Politik vor der Wirtschaft kapituliert*, Westend Verlag, Frankfurt.
- Graf, T. und H. Rudolph (2009), »Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig«, IAB-Kurzbericht Nr. 5, Nürnberg.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005), »Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany«, IAB-Discussion Paper No. 3.

Schmid, G. (2009), *Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik*, Berlin, 2008.

Sell, St. (2008), »Ist die Agenda 2010 ein schützenswertes Gut? Umstrittene und eigentlich notwendige Korrekturen der Arbeitsmarktreformen«, *ifo Schnelldienst* 61(2), 16–19.

Sell, St. (2009), »Jenseits der Überhöhung und Verkürzung – Perspektiven einer Arbeitsmarktpolitik der Mitte«, in: D. Haubner, E. Mezger und H. Schwengel (Hrsg.), *Reformpolitik für das Modell Deutschland*, Metroplis, Marburg, 227–249.

Sell, St. (2009), »Wo gehobelt wird, fallen auch Späne«. Zur Ambivalenz der Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument, Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 05-2009, Remagen.

Statistisches Bundesamt (2009), *Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit*, August, Wiesbaden.

Vanselow, A. und C. Weinkopf (2009), *Zeitarbeit in europäischen Ländern – Lehren für Deutschland?*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.



Heike Bruch\*



David Maus\*\*

## Problemorientierte Führung in der Wirtschaftskrise

Viele Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen stehen aufgrund der Wirtschaftskrise vor ernststen Herausforderungen. Die Bundesregierung hatte anlässlich ihres Frühjahrgutachtens 2009 errechnet, dass die Wirtschaftskrise 1 600 Arbeitsplätze pro Tag kostet, also pro Monat etwa 50 000 Jobs. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sehr viele Beschäftigte Angst um ihren Arbeitsplatz haben. Als ein Ausdruck dessen bescherte die Wirtschaftskrise den Unternehmen in Deutschland die tiefsten Krankenstände seit Beginn der statistischen Erfassung im Jahr 1970.

Zur Erklärung unseres Führungsansatzes für Problemlagen bzw. Krisenzeiten möchten wir als Beispiel das Vorgehen von ABB anführen. Das Unternehmen befand sich Anfang des 21. Jahrhunderts in einer existenziellen Bedrohungssituation und schaffte es, diese Krise aktiv, konsequent und mit hoher Energie zu bewältigen. Die Ausgangssituation für Jürgen Dormann, als er 2002 zum CEO von ABB ernannt wurde, war dramatisch. ABB sah sich mit 5 Mrd. US-Dollar Schulden und Verlusten in Höhe von 700 Mill. US-Dollar konfrontiert. Zu komplexe Konzernstrukturen, Fehlentscheidungen und ein zu hohes Maß an Selbstzufriedenheit hatten dazu geführt, dass sich die vormals hohen Zuwächse in den neunziger Jahren ins Gegenteil verkehrt hatten. Die Hauptaufgabe von Dormann war es zunächst, die Insolvenz von ABB zu verhindern – ein Kampf ums Überleben. Um die scheinbar unlösbare Aufgabe zu bewältigen, brauchte Dormann, das wusste er, die Unterstützung aller Mitarbeiter des Unternehmens. Nur mit den Mitarbeitern, ihrem Engagement, ihrem Willen, auch schmerzhaft, aber notwendige Veränderungsprozesse

\* Prof. Dr. Heike Bruch ist Direktorin am Institut für Führung und Personalmanagement an der Universität St. Gallen.

\*\* David Maus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Führung und Personalmanagement an der Universität St. Gallen.

mitzutragen, und natürlich ihrem Fachwissen, war die Rettung von ABB möglich.

Doch wie ist es in einer scheinbar ausweglosen Situation möglich, die Mitarbeiter zu mobilisieren, sie zum Anpacken zu bewegen und typische Reaktionen wie Lähmung, Verunsicherung oder gar Resignation zu überwinden?

Von den »New Leadership«-Theorien (vgl. Bryman 1992) und Ansätzen der inspirierenden Führung (vgl. Sashkin 2004) wird ein Sinnmanagement (management of meaning) empfohlen. Im Zentrum dieser Ansätze steht die Kommunikation einer begeisterten Vision durch die Führungskraft. Die Vermittlung dieser reizvollen und positiven Vision für die Zukunft soll die Motivation der Mitarbeiter zur Erreichung der Ziele erhöhen und für eine Verinnerlichung der Unternehmensziele sorgen. Doch wie würde in der aktuellen Wirtschaftslage eine solche positive Vision aussehen? Auf die Frage, »Was ist Ihre Vision für ABB?« sagte Jürgen Dormann mitten in dem Prozess der Krisenbewältigung: »Ich mag eine Vision für dieses Unternehmen haben, aber ich werde diese auf keinen Fall jetzt kommunizieren. Wir müssen erst mal unsere Probleme lösen.« Die klassischen Ansätze der inspirierenden Führung werden in Zeiten, in denen Unternehmen offensichtlich mit einer Bedrohung kämpfen, nur begrenzt einsatzfähig sein und gar Zynismus hervorrufen.

Diese Ansätze einer primär *zukunfts-* und *erfolgsorientierten Führung* sind in einer Unternehmens- oder gesamtwirtschaftlichen Krise wenig zielführend, da eine positive Zukunftsvision beispielsweise durch Wachstum, die Erschließung neuer Märkte oder Innovationen unrealistisch erscheint und nicht die zentralen Fragen des Unternehmens und der Mitarbeiter adressiert.

Sinnmanagement wird in schwierigen Zeiten, wenn die Unsicherheit erhöht ist, jedoch nicht weniger wichtig – im Gegenteil, es ist tendenziell noch wichtiger. Allerdings können sich Führungskräfte nicht auf eine einseitig positive Betrachtung mit Fokus auf eine begeisterte Vision beschränken. Vielmehr geht es darum, dass sie zusätzlich eine problemorientierte Führung praktizieren. Hierzu zeigen aktuelle Forschungsbefunde (vgl. Bruch, Boal und Lane 2007), dass es entscheidend ist, dass Führungskräfte in Zeiten einer Krise auch ein angepasstes Sinnmanagement betreiben, und zwar eines, das mögliche Bedrohungen, Probleme oder Verluste darstellt, die Bedeutung interpretiert und dazu motiviert, mögliche Verluste gemeinsam abzuwenden.

Die motivierende Wirkung der problemorientierten Führung lässt sich mit Hilfe der Theorie des regulatorischen Fokus von Higgins (vgl. Higgins 1997; 1998) erklären. Sie besagt, dass menschliches Verhalten durch zwei verschiedene selbstregulative Systeme (Foki) gesteuert wird: (1.) Promo-

tionsfokus genannt, wird die Ausrichtung auf Erfolg, d.h. der Versuch positive Ergebnisse zu erzielen und (2.) Präventionsfokus genannt, die Vermeidung von Misserfolg bzw. der Wunsch, unerwünschte Ergebnisse und Verluste zu vermeiden. In Zeiten von Krisen sollten Führungskräfte den Präventionsfokus ansprechen, konstatieren Bruch und Kollegen (vgl. Bruch, Boal und Lane 2007) und entwickeln hierfür den Ansatz der problemorientierten Führung, welche die folgenden Führungsaktivitäten beinhaltet:

*(1.) Eingrenzung und Kommunikation der negativen Herausforderung (2.) Stärkung des Selbstvertrauens und der Zuversicht (3.) Verdeutlichung der Fortschritte bei der Krisenbewältigung.*

### **Eingrenzung und Kommunikation der negativen Herausforderung (Bedrohung)**

Der erste, entscheidende Faktor für den Einsatz der problemorientierten Führung ist Klarheit und Offenheit in der Kommunikation der Problemsituation. Die entsprechende Führungsaufgabe besteht darin, eine möglichst eindeutige und klare Beschreibung der aktuellen krisenhaften Situation zu liefern, die Gründe der Entstehung der Krise aufzuzeigen und vor allem zu verdeutlichen, dass das Problem bekämpft werden muss. Dieser erste Schritt ist von höchster Bedeutung: Eine möglichst authentische, vertrauenswürdige und realistische Beschreibung des Problems ist unumgänglich. Der Ernst der Lage muss für jeden Mitarbeiter spürbar werden, ebenso wie die möglichen negativen Folgen. Als Konsequenz muss für die Mitarbeiter erkennbar werden, dass die Notwendigkeit des sofortigen Handelns geboten ist. Eine präzise Erklärung, was zur aktuellen Krise geführt hat, beugt einem Gefühl des Kontrollverlusts bei den Mitarbeitern vor. In dem Augenblick, in dem die Mitarbeiter begreifen, dass es beeinflussbare Prozesse waren, die die Krise verursacht haben, besteht für sie die Möglichkeit und Aussicht, die Krise, durch gezieltes Handeln, zu überwinden.

### **Stärkung des Selbstvertrauens (Erfolgsglaube)**

Eine weitere wichtige Führungsaufgabe besteht darin, den Mitarbeitern die Angst zu nehmen, dass die Krise des Unternehmens übermächtig, nicht beeinflussbar und unabwendbar ist. Daher sollten Führungskräfte gezielt die Zuversicht der Mitarbeiter fördern, dass sie fähig sind, die Krise zu bewältigen und man das Problem gemeinsam erfolgreich lösen wird. Führungskräfte können dies auf drei Wegen tun: Erstens die Stärken des Unternehmens gezielt unterstreichen (beispielsweise vergangene Erfolge, das Wissen und das Können der Mitarbeiter, finanziellen Ressourcen und die Stärke der Kundenbeziehungen). Zweitens den

eigenen Erfolgsglauben und die eigene Zuversicht betonen, dass die Krise bewältigt werden kann. Und drittens den Mitarbeitern aufzeigen, wie sie selbst dazu beitragen können, die Krise zu überwinden.

### Verdeutlichung von Fortschritten bei der Krisenbewältigung

Zum einen ist es bedeutsam, die Mitarbeiter fortwährend darüber zu informieren, wo im Krisenbewältigungsprozess man sich genau befindet, dies verhindert ein Rückgang des Engagements und den Verlust des Dringlichkeitsgefühls. Zum zweiten geht es um die Bestätigung der Mitarbeiter, dass sie sich auf dem richtigen Weg zur Krisenbewältigung befinden, was dazu beiträgt, den Erfolgsglauben aufrecht zu erhalten. Kurzfristige Erfolge darzustellen und diese zu auch feiern, ist hierbei von grosser Bedeutung.

In Zeiten von Bedrohungen und Krisen wird durch den Ansatz der problemorientierten Führung eine erfolgreiche und zielführende Führung möglich. Der Schlüssel hierfür liegt in einem Sinnmanagement, das die gemeinsame Lösung eines relevanten Problems ins Zentrum stellt. Durch den Einsatz der problemorientierten Führung kann das Engagement der Mitarbeiter, auch oder gerade in Krisenzeiten, gesteigert werden. Auch in Nicht-Krisenzeiten kann eine problemorientierte Führung sehr wirkungsvoll sein; hier liegt die Herausforderung darin, glaubwürdig mögliche Herausforderungen zu kommunizieren. Anstelle einer möglichen Insolvenz oder Krise können Führungskräfte andere mögliche Negativentwicklungen fokussieren, wie z.B. starke Wettbewerber, Markteinbrüche, Verlust von Schlüsselkunden etc. Es ist dann jedoch entscheidend, dass Führungskräfte die problemorientierte Führung sinnvoll mit der inspirierenden Führung kombinieren, d.h. die gemeinsame Problembewältigung mit einer Erreichung einer gemeinsamen Vision verbinden.

### Literatur

- Bass, B.M. (1985), »Leadership: Good, better, best«, *Organizational Dynamics* 13, 26–40.
- Bass, B.M. und R.E. Riggio (2005), *Transformational Leadership*, Lawrence Erlbaum, Mahwah.
- Bruch, H. und S. Ghoshal (2004), *A Bias for Action: How Effective Managers Harness their Willpower, Achieve results, and Stop Wasting Time*, Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Bruch, H., B. Shamir und G. Eilam-Shamir (2007), »Managing Meanings in Times of Crisis and Recovery: CEO Prevention-Oriented Leadership«, in: R. Hooijberg, J.G. Hunt, J. Antonakis, K.B. Boal und N. Lane (Hrsg.), *Monographs in Leadership and Management (Vol. 4): Being there even when you are not: Leading through strategy, structures, and systems*, Elsevier, Oxford.
- Bruch, H. und B. Vogel (2008), *Organisationale Energie – Wie Sie das Potenzial Ihres Unternehmens ausschöpfen*, Gabler, Wiesbaden.
- Bryman, A. (1992), *Charisma and leadership in organizations*, Sage, London.
- Burns, J.M. (1978), *Leadership*, Harper & Row, New York.
- Higgins, E. T. (1997), »Beyond pleasure and pain«, *American Psychologist* 52, 1280–1300.

Higgins, E. T. (1998), »Promotion and prevention: Regulatory focus as a motivation Principle«, in: M.P. Zanna (Hrsg.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Academic Press, New York.

Sashkin, M. (2004), »Transformational leadership approaches: A review and synthesis«, in: J. Antonakis, A.T. Cianciolo und R.J. Sternberg (Hrsg.), *The nature of leadership*, Thousand Oaks, CA, US, Sage.