



IWH-Pressemitteilung 21/2009

SENDESPERRFRIST: 26. März 2009, 11.30 Uhr

SPERRFRIST: 26. März 2009, 12.00 Uhr

Ansprechperson: Dr. Hans-Ulrich Brautzsch (Tel.: 0345/7753-775)

Im Fokus:
Kurzarbeit – Retter in der Not?

Halle (Saale), den 26. März 2009

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale) Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Tel.: (0345) 7753-60 Fax: (0345) 7753 820 <http://www.iwh-halle.de>

Im Fokus: Kurzarbeit – Retter in der Not?

Die Zahl der Kurzarbeiter ist Ende des Jahres 2008 sprunghaft gestiegen. So nahm die Zahl der Kurzarbeiter von September bis Dezember 2008 um 220 000 Personen zu; im Jahr zuvor stieg sie im gleichen Zeitraum „nur“ um 44 000. Zwar ist ein nicht unbeträchtlicher Teil der starken Erhöhung auf saisonale Faktoren zurückzuführen. Bemerkenswert ist jedoch der kräftige Anstieg der konjunkturell bedingten Kurzarbeit: In dem betrachteten Zeitraum nahm diese um 160 000 Personen zu, das sind fast drei Viertel des gesamten Zuwachses. Hingegen nahm sie im Vergleichszeitraum des Jahres 2007 um 10 000 Personen ab.

Mit dem Konjunkturpaket II und den – zeitlich bis Ende 2010 befristeten – Neuregelungen zum Kurzarbeitergeld gemäß § 412t SGBIII zu Beginn dieses Jahres ist dieses arbeitsmarktpolitische Instrument deutlich attraktiver geworden.¹ Das wird durch die sprunghaft steigende Zahl der Anträge der Unternehmen auf Kurzarbeit sichtbar. Offensichtlich sind die Spielräume in den Unternehmen, dem drastischen Nachfrage-rückgang durch den Abbau von Arbeitszeitkonten, durch verlängerte Betriebsferien und das Auslaufen befristeter Verträge zu begegnen, inzwischen weitgehend erschöpft. Nunmehr greifen die Unternehmen auf einen „Klassiker“ unter den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zurück, der in den letzten eineinhalb Jahrzehnten ein eher „stiefmütterliches“ Dasein gefristet hat.²

Angesichts der Aktualität der Problematik wird im Folgenden ein Überblick über die Entwicklung der Zahl der Empfänger von Kurzarbeitergeld, der durchschnittlichen Ausfallzeiten und Dauer der Kurzarbeit sowie der durch die Unternehmen bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) gestellten Anträge gegeben.³

Kasten 1:

Kurzarbeit und Konjunkturpaket II

Die Regelungen zum Kurzarbeitergeld finden sich im Dritten Sozialgesetzbuch (§ 169ff. SGBIII). Bei Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld bekommen Arbeitnehmer 60% bzw. bei Elternschaft 67% der Nettoentgelt-differenz (Normalarbeitszeit ohne Arbeitsausfall abzüglich der tatsächlichen Arbeitszeit) von der Bundesagentur für Arbeit für maximal sechs Monate bei einem vorübergehenden Arbeitsausfall erstattet (§ 177f. SGBIII).

Neben dem traditionellen Kurzarbeitergeld werden noch das so genannte saisonale Kurzarbeitergeld (§ 175 SGB III, früher Schlechtwettergeld, Winterausfallgeld) und das Transferkurzarbeitergeld (§ 216b SGB III, früher strukturelles Kurzarbeitergeld) gewährt. Letzteres wird bei betrieblichen Restrukturierungsmaßnahmen angewendet.

Anfang der 1990er Jahre hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld verschärft.⁴ Seit 1994 müssen Unternehmen die Sozialabgaben auch bei Arbeitsausfall in voller Höhe tragen und sind seit 1997 dazu angehalten, zunächst Arbeitszeitpolster und Urlaub abzubauen.

Im Rahmen des Konjunkturpakets II wurden wichtige Änderungen bei diesem Instrument vorgenommen: Die Bezugsdauer wurde auf 18 Monate verlängert. Nunmehr müssen nur noch 10% der Beschäftigten – und nicht wie bisher ein Drittel – von einem Entgeltausfall betroffen sein. Zudem sind Betriebe nicht mehr verpflichtet, Minusstunden vorzuweisen und tarifliche Beschäftigungsvereinbarungen einzulösen. Des Weiteren bestehen auch finanzielle Anreize zur Nutzung der Kurzarbeit: Unternehmen bekommen Sozialbeiträge hälftig erstattet, wenn sie Kurzarbeitergeld in Anspruch nehmen; im Fall der Nutzung der Ausfallzeit für Weiterbildung werden sie vollständig erstattet. Zudem werden diese Neuregelungen im Wesentlichen auch auf die saisonalen Kurzarbeiter übertragen. Anspruch auf Kurzarbeitergeld haben sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, auch befristet Beschäftigte und Leiharbeiter.

¹ Zur Unterscheidung der Formen von Kurzarbeitergeld im Rahmen des SGBIII vgl. Kasten 1.

² Dies zeigt sich auch an der Anzahl der wissenschaftlichen Veröffentlichungen zur Kurzarbeit. Von den etwa 50 auf der Infoplattform des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ausgewiesenen Veröffentlichungen zum Thema Kurzarbeit stammen nur acht aus den letzten fünf Jahren.

³ Die nachfolgenden Analysen beruhen auf WILL, K. H.: Kurzarbeit im deutschen Konjunkturverlauf, IWH 2009, unveröffentlichtes Manuskript. Im Folgenden wird Berlin den Neuen Bundesländern zugerechnet.

⁴ Vgl. GÄRTNER, H.; ROTHE, T.; HUMMEL, M.; KLINGER, S.; BACH, H.-U.; SPITZNAGEL, E.: Arbeitsmarkt im Sog der Rezession, in: IAB-Kurzbericht, 6/2009, S. 4.

Kurzarbeit im Wandel der Zeit

Unmittelbar nach der deutschen Wiedervereinigung wurde in Ostdeutschland in großem Umfang Kurzarbeit zur Bewältigung des Umbruchs auf dem Arbeitsmarkt genutzt. Im Jahr 1991 wurden im Durchschnitt ca. 1,6 Millionen Personen durch Kurzarbeit vor der offenen Arbeitslosigkeit bewahrt. Damit war etwa jeder fünfte Arbeitnehmer von Kurzarbeit betroffen. Auf einen registrierten Arbeitslosen kamen in den Neuen Bundesländern und Berlin etwa 1,6 Kurzarbeiter. Folgender Vergleich macht deutlich, dass dieses Instrument unmittelbar nach der Wiedervereinigung *die* zentrale Rolle in Ostdeutschland spielte: Im Durchschnitt waren im Jahr 1991 „nur“ ca. 200 000 Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen beschäftigt, und „nur“ etwa 190 000 Personen befanden sich in Weiterbildungsmaßnahmen.

In Westdeutschland, wo die wirtschaftlichen Aktivitäten nach der Wiedervereinigung zunächst expandierten, setzte im Jahr 1993 ein kräftiger wirtschaftlicher Abschwung ein. Die Zahl der Erwerbstätigen sank gegenüber dem Vorjahr um fast 350 000, und die Zahl der Kurzarbeit stieg auf etwa 760 000 Personen. Das waren 3,3% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. In dieser Größenordnung wurde dieses arbeitsmarktpolitische Instrument seit 1951 nur in der ersten und zweiten Ölkrise angewandt (1975: 3,8%; 1983: 3,4%).⁵ Auf zehn registrierte Arbeitslose kamen drei Kurzarbeiter.

In den Jahren nach der Wiedervereinigungskrise ist Kurzarbeit „aus der Mode gekommen“. Im Jahresdurchschnitt überstieg der Anteil der Kurzarbeiter an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 1996 nicht mehr die 1%-Marke. Im Jahresdurchschnitt betrug die Zahl der Kurzarbeiter in Deutschland – je nach konjunktureller Lage – zwischen 70 000 und 200 000 Personen.

Kasten 2:

Zur Datenbasis

Die Analyse der Entwicklung der Inanspruchnahme von Kurzarbeit am aktuellen Rand wird durch die zur Verfügung stehenden Daten erschwert. Angaben zur Anzahl der Kurzarbeiter – gemessen in Personen sowie in Vollzeitäquivalenten – stehen erst mit zwei Monaten Nachlauf zur Verfügung. Zur Verfügung stehen nur die Bestandsveränderungen an Kurzarbeitern; ein gesonderter Ausweis der Zahl der Zu- bzw. Abgänge in Kurzarbeit liegt nicht vor.

Die Dauer der Kurzarbeitsphasen wird nur für fünf Zeitabschnitte veröffentlicht. Damit liegen über die tatsächliche Dauer der Kurzarbeit keine präzisen Aussagen vor, sodass auch exakte Berechnungen zur durchschnittlichen Dauer der Kurzarbeit nicht durchgeführt werden können.

Die Statistik über die von den Unternehmen bei der BA beantragte Kurzarbeit wird im laufenden Monatsbericht der BA veröffentlicht. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Zahl der Fälle von beantragter Kurzarbeit und der tatsächlich in Anspruch genommenen Kurzarbeit differieren, sodass aus den – zeitnah zur Verfügung stehenden – Angaben der beantragten Kurzarbeiter nicht zwangsläufig auf die Zahl der sich tatsächlich in Kurzarbeit befindenden Personen geschlossen werden kann. Dies ist gerade in der gegenwärtigen konjunkturellen Lage von Bedeutung, in der die Zahl der Anträge stark nach oben gerichtet ist. Das tatsächliche Ausmaß der Kurzarbeit kann jedoch daraus nicht abgeleitet werden.

Ausfallzeiten

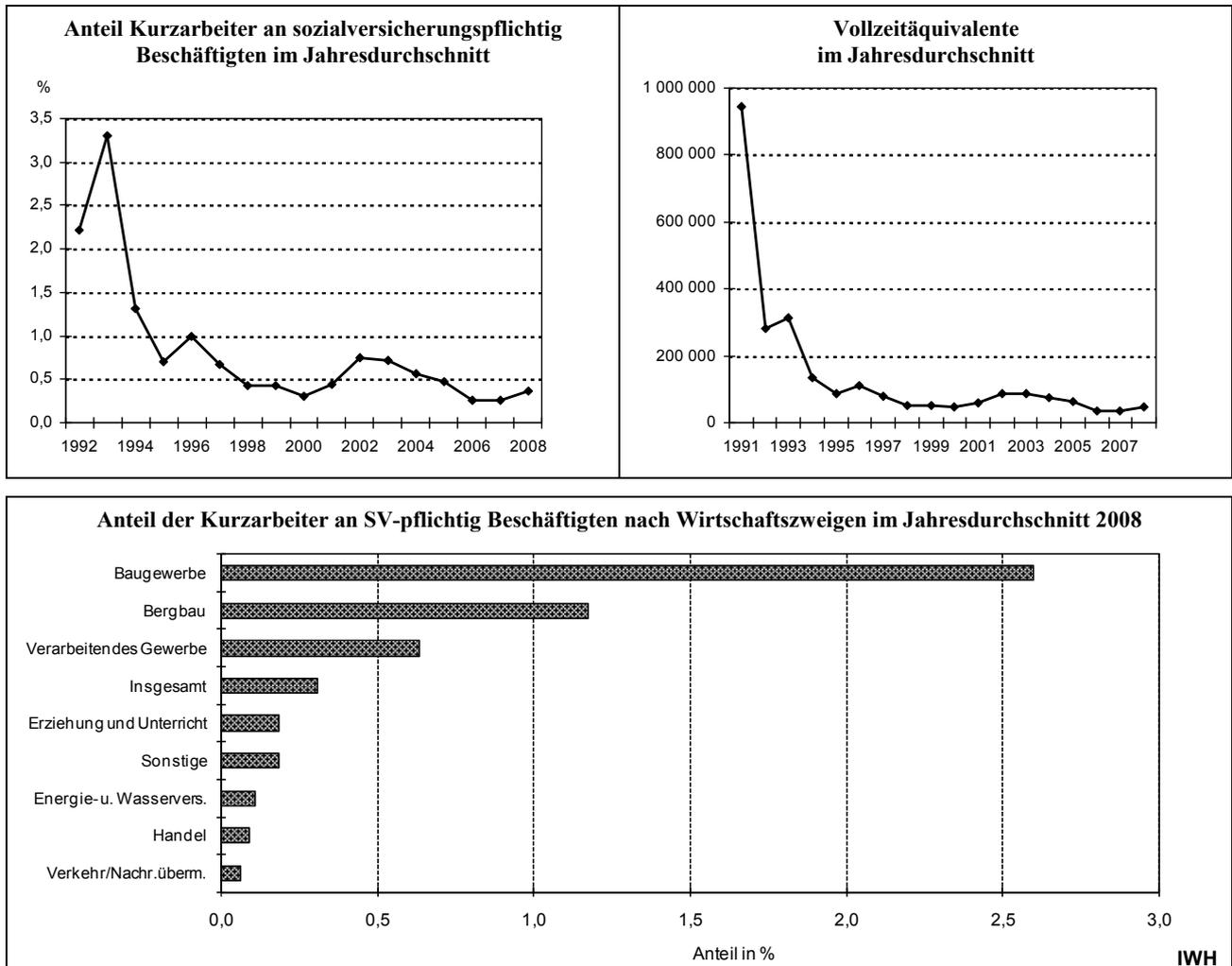
Die 1,8 Millionen Kurzarbeiter im Jahr 1991 hatten durchschnittlich einen Arbeitszeitausfall von 53,6%. Dies entspricht 940 000 Personen mit einem 100-prozentigen Arbeitsausfall.⁶ Diese so genannte Zahl der Kurzarbeiter in Vollzeitäquivalenten ist die Größe, um die die Zahl der registrierten Arbeitslosen höher ausfallen würde, sofern es dieses arbeitsmarktpolitische Instrument nicht gäbe. In diesem Fall wären im Jahr 1991 statt 2,6 Millionen etwa 3,5 Millionen Personen arbeitslos registriert, was einer Erhöhung der Arbeitslosenquote von 6,3% auf 8,6%

⁵ Vgl. IAB: Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“. – DEUTSCHER BUNDESTAG, AUSSCHUSS FÜR ARBEIT UND SOZIALES: Ausschussdrucksache, 16 (11) 1290, S.14. – WILL, K. H., a. a. O., S.10.

⁶ Rechnerisch ergibt sich die Zahl der Kurzarbeiter in Vollzeitäquivalenten als Produkt aus der Zahl der Kurzarbeiter und dem durchschnittlichen Arbeitsausfall.

entspricht. Dies hätte insbesondere Ostdeutschland betroffen. Hier wäre die Arbeitslosenquote von 10,8% auf 22,6% gestiegen. Die Zahl der Kurzarbeiter in Vollzeitäquivalenten hat sich – ähnlich wie die des Bestands an Kurzarbeitern – tendenziell bis zum dritten Quartal des Jahres 2008 verringert und nimmt danach kräftig zu.

Abbildung 1:



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Dauer der Kurzarbeit

Die Dauer der Kurzarbeitsphasen hat sich tendenziell verkürzt. So nahm der Anteil der Personen, die weniger als drei Monate in Kurzarbeit sind, von 54% im Jahr 2001 auf 67% im Jahr 2008 zu. Dies mag allerdings auch an dem im Jahr 2006 eingeführten saisonalen Kurzarbeitergeld liegen, das den Durchschnitt etwas verzerrt.

Daten zu den Zu- und Abgängen von Kurzarbeitern liegen nicht vor (vgl. Kasten 2).⁷ Damit sind Aussagen über die durchschnittliche Dauer der Kurzarbeit nicht möglich.

Anträge

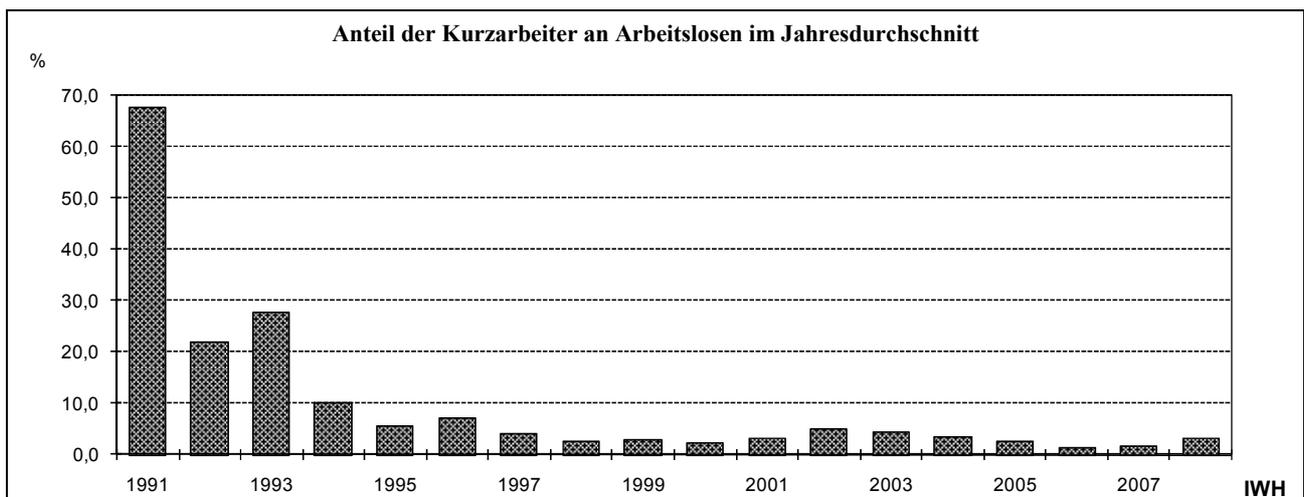
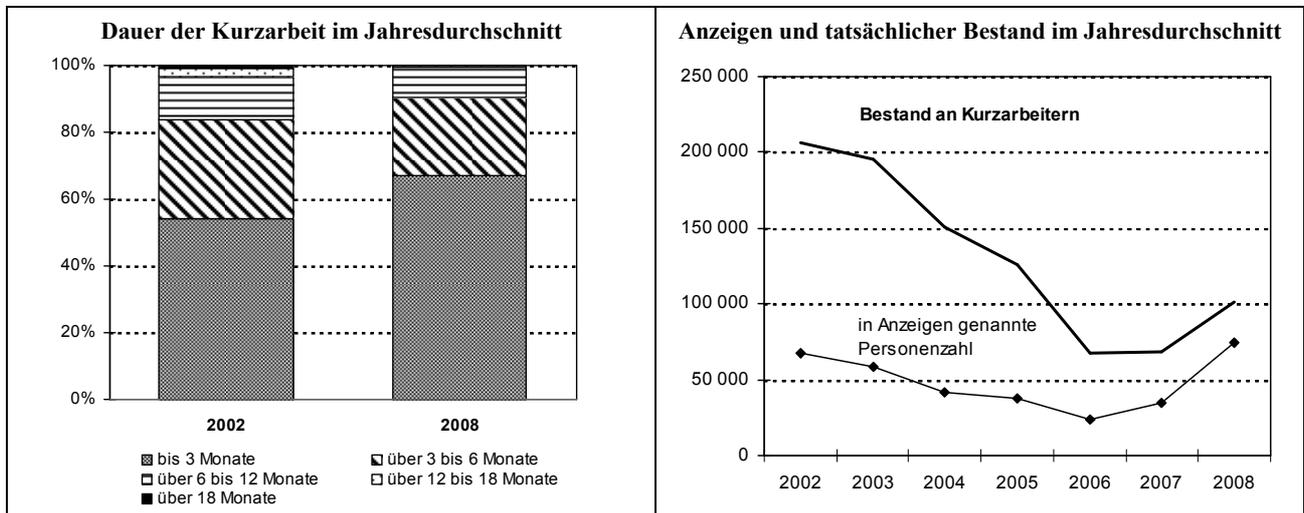
Im Zeitraum von Dezember 2008 bis Februar 2009 wurden durch die Unternehmen für fast 1,5 Millionen Personen Kurzarbeit bei der Bundesagentur für Arbeit beantragt. Insgesamt wurden fast sieben Mal mehr Anträge gestellt als im Vorjahreszeitraum. Etwa 85% davon entfallen auf Westdeutschland. Die Ursache für den großen

⁷ Aussagen zur Fluktuation finden sich nur in den Auswertungen von DEEKE, A.: Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität, Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003, IAB-Forschungsbericht Nr. 12/2005, S.22. Er weist darauf hin, dass Kurzarbeit insgesamt die Mitarbeiterfluktuation senkt; Hinweise auf die Dauer der Kurzarbeit sind jedoch auch hier nicht zu finden.

Anteil der Alten Bundesländer liegt darin, dass die westdeutschen Unternehmen einen höheren Exportanteil haben als die ostdeutschen Betriebe und damit stärker vom Nachfrageausfall aus dem Ausland betroffen sind.

Aus den Anträgen auf Kurzarbeit, die zeitnah zum Monatsende vorliegen, kann nicht auf den künftigen Bestand an Kurzarbeitern geschlossen werden. In der Regel ist der Bestand an Kurzarbeitern insgesamt größer als die Zahl der Anträge.

Abbildung 2:



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Fazit

Mit dem Ausbruch der schweren Krise haben die Unternehmen verstärkt Kurzarbeit in Anspruch genommen. Dies dürfte zum einen auf die gesetzlichen Neuregelungen zurückzuführen sein, die dieses Instrument für die Unternehmen attraktiver machen. Zum anderen versuchen die Unternehmen, ihr qualifiziertes Stammpersonal mit betriebspezifisch hohem Humankapital „über die Krise zu retten“. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass noch vor kurzem in einigen Segmenten des Arbeitsmarkts ein Fachkräftemangel beklagt wurde, der im nächsten Aufschwung erneut konstatiert werden könnte. Insgesamt fällt dem Kurzarbeitergeld in der tiefen Rezession eine Schlüsselrolle zu, um große Entlassungen aufgrund der Wirtschaftskrise zu vermeiden. Ein anderes Instrument, das in der gleichen Größenordnung den Arbeitsmarkt entlasten könnte, steht nicht zur Verfügung.

Karl Henner Will (Henner.Will@gmx.de)

Hans-Ulrich Brautzsch (Ulrich.Brautzsch@iwh-halle.de)