ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Deeke, Axel; Spitznagel, Eugen

Research Report

Beschäftigung mit Kurzarbeiterregelung weiter stabilisieren

IAB-Stellungnahme, No. 2/2010

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Deeke, Axel; Spitznagel, Eugen (2010) : Beschäftigung mit Kurzarbeiterregelung weiter stabilisieren, IAB-Stellungnahme, No. 2/2010, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/89198

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB·Stellungnahme 2/2010

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Beschäftigung mit Kurzarbeiterregelung weiter stabilisieren

Axel Deeke
Eugen Spitznagel

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 19. April 2010

Beschäftigung mit Kurzarbeiterregelung weiter stabilisieren

Axel Deeke
Eugen Spitznagel

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 4
Abstract 4
1 Ausgangslage und Entwicklung im Jahr 2009 6
2 Die Entwicklung in den Jahren 2010 und 2011 8
3 Schlussfolgerungen 9
Literatur 10

Zusammenfassung

Im Jahr 2009 wurde die Inanspruchnahme von konjunktureller Kurzarbeit und Saison-Kurzarbeit zeitlich befristet bis 2010 erleichtert. Die rechtlichen Änderungen erfolgten vor dem Hintergrund der damals außerordentlich schwierigen wirtschaftlichen Situation und der negativen Aussichten für den Arbeitsmarkt. Die Attraktivität von Kurzarbeit ist durch die Neuregelung deutlich gestiegen. Insgesamt wurde dadurch der Anstieg der Arbeitslosigkeit abgeschwächt. In seiner Stellungnahme äußert sich das IAB zu einem Antrag der SPD-Fraktion, die Konditionen für Kurzarbeit zu verbessern.

Eine Verlängerung der Erstattung von Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter bis Ende 2011 würde die bestehende Regelung zur erleichterten Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld erhalten. Insbesondere kleinere Betriebe könnten davon profitieren, da sich abzeichnet, dass sie zunehmend Unterstützung mit dem Kurzarbeitergeld benötigen. Die Remanenzkosten, die den Betrieben auch bei einer vollen Erstattung der Sozialbeiträge verbleiben, wirken weiterhin möglichen Mitnahmeeffekten und dem Risiko von Strukturverhärtungen entgegen. Die Privilegierung von Mehrbetriebsunternehmen bei der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge sollte aus der Sicht des IAB allerdings gestrichen werden.

Eine weitere Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit erscheint sinnvoll. Dabei sollte die Förderung gering qualifizierter Kurzarbeiter vereinfacht werden. Daneben wäre eine Fortsetzung der bisher nur für 2009 und 2010 gültigen Europäischen Sozialfond (ESF)-Richtlinie begrüßenswert. Ratsam wäre auch, Sozialversicherungsbeiträge weiterhin ab dem ersten Monat voll zu erstatten, wenn berücksichtigungsfähige Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Eine Verlängerung der maximalen Bezugsfrist des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes auf 36 Monate zum jetzigen Zeitpunkt jedoch, könnte aus Sicht des IAB als Signal für eine mittelfristig gewährte Subvention missverstanden werden und das Risiko von Strukturverhärtungen erhöhen.

Abstract

In 2009, the eligibility for business-cycle-related and seasonal short-time work subsidies was facilitated, for a period limited to 2010. The accordingly necessary legal changes took place in the light of a severe general economic situation and negative prospects for the labour market. The attractiveness of short-time work has risen considerably as a result of this re-regulation. Altogether, the increase in unemployment was thereby alleviated. In its statement, the IAB comments on a petition filed by the Social Democrat (SPD) parliamentary party that aims at improving the conditions for short-time work.

A prolonged reimbursement of social security contributions for short-time workers would maintain the current regulation on the facilitated eligibility for short-time work subsidy. Small establishments in particular could profit from such a regulation, as it can be expected that they will increasingly require subsidy support. The costs that still remain for companies, even in case of a complete reimbursement of social security contributions, will further restrain possible opportunistic effects and the risks of structural rigidities. However, in the IAB's opinion, the privileged treatment of multi-establishment companies in the reimbursement of social security contributions should be abolished.

Further support of qualification measures during periods of short-time work appears as an adequate political option. In particular, the support of low-skilled short-time workers' qualification should be facilitated. Additionally, it is recommendable to continue the European Social Fund's (ESF) guideline, which thus far only applies to years 2009 and 2010. Furthermore, it would be advisable in the application of appropriate qualification measures to further reimburse social security contributions entirely and from the very first month.

An extension of the maximum transfer period of short-time work subsidy to 36 months, currently, however, could be misinterpreted as the signal of a medium-term subsidy and thus increase the risk of structural rigidities.

1 Ausgangslage und Entwicklung im Jahr 2009

Die Kurzarbeit wurde in der Vergangenheit in unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen. In den Rezessionen der 1970er und 1980er Jahre lagen die jahresdurchschnittlichen Kurzarbeiterquoten zwischen drei und vier Prozent (bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten). In den neunziger Jahren hat der Gesetzgeber die Hürden zur Einführung konjunktureller Kurzarbeit beziehungsweise für das Kurzarbeitergeld (KuG) höher gelegt. Ab dem Jahr 1989 fiel sukzessive die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für die Kurzarbeiter weg, und seit dem Jahr 1994 müssen die Betriebe diese Beiträge voll übernehmen. Zudem sind die Betriebe seit der Einführung des SGB III im Jahr 1997 verstärkt gehalten, zunächst möglichst alle Arbeitszeitpolster abzubauen und Arbeitszeit-Flexibilitäten zu nutzen, bevor die Kurzarbeit in Anspruch genommen wird.

Mit den Regelungen des § 421t SGB III wurde im Jahr 2009 die Inanspruchnahme von konjunktureller Kurzarbeit und Saison-Kurzarbeit – zeitlich befristet bis Ende 2010 – wieder erleichtert. Die rechtlichen Änderungen erfolgten vor dem Hintergrund der außerordentlich schwierigen wirtschaftlichen Situation und der negativen Aussichten für den Arbeitsmarkt. Es wurden die finanziellen Anreize verstärkt (Erstattung von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung), die Hürden zur Inanspruchnahme niedriger gelegt (Aussetzen der Drittel-Erfordernis; Minusstunden keine Voraussetzung; keine Auswirkungen von Beschäftigungssicherungsvereinbarungen) sowie der potenzielle Nutzerkreis ausgeweitet (Übertragung der Regelung von Konjunktur-Kurzarbeitergeld auf Saison-KuG sowie Kurzarbeit bei Leiharbeitnehmern). Durch die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge vom ersten Tag an wurden zusätzlich Anreize zur Qualifizierung der Kurzarbeiter gesetzt.

Die Attraktivität von Kurzarbeit ist dadurch deutlich gestiegen: Die Zahl der konjunkturell begründeten Kurzarbeiter erreichte im Mai 2009 mit 1,516 Millionen Personen ihren Höchststand und betrug im Jahresdurchschnitt 1,089 Millionen bei rund 50.000 Betrieben. Der durchschnittliche Arbeitsausfall bei konjunktureller Kurzarbeit betrug 31 Prozent der Normalarbeitszeit. Insgesamt wurde durch die Neuregelungen der Anstieg der Arbeitslosigkeit abgeschwächt. Wie hoch der Beitrag zur Beschäftigungsstabilisierung 2009 war, lässt sich nicht exakt quantifizieren, da wir nicht wissen, wie viele Kurzarbeiter ansonsten entlassen worden wären. Das rechnerische Äquivalent der konjunkturellen Kurzarbeit im Jahr 2009 betrug 340.000 Beschäftigte.

Mitnahmeeffekte können bei diesen temporären Neuregelungen nicht ausgeschlossen werden. So kann vermutet werden, dass ein Teil der Betriebe auch ohne die zusätzlichen Anreize Kurzarbeit in Anspruch genommen hätte. Auch hätten Betriebe anstelle von Kurzarbeit für kollektivvertragliche Arbeitszeitverkürzungen zur Beschäftigungssicherung optieren können, sofern solche vereinbart worden wären. Allerdings gibt es deutliche Anzeichen dafür, dass die Betriebe über die Kurzarbeit hinaus in beträchtlichem Maße Beschäftigung halten. So ist die Arbeitszeit im Jahr 2009 auch auf anderen Wegen verkürzt worden (um insgesamt 2,8 Prozent) und die

Produktivität je Arbeitsstunde ist kräftig gefallen (um 2,2 Prozent) (vergleiche Fuchs et al. 2010).

Die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld wurde zunächst auf 18 und dann auf 24 Monate verlängert. Sie beträgt für Neufälle seit Anfang 2010 wieder 18 Monate. Je länger die Krise und ihre Folgen für den Arbeitsmarkt andauern, desto weniger kann Kurzarbeit die Folgen abfedern. Konjunkturelle Kurzarbeit zielt darauf, einen voraussichtlich vorübergehenden Rückgang der Arbeitsnachfrage zu kompensieren, da der Leistungsbezug an die Bedingung eines vorübergehenden Nachfragerückgangs geknüpft ist. Kurzarbeit können auch Unternehmen mit strukturellen Problemen nutzen (vergleiche Crimmann/Wießner 2009). Dies ist dann kritisch zu sehen, wenn Kurzarbeit in Arbeitslosigkeit oder in Verrentung mündet. Bislang gibt es dafür jedoch keine empirischen Belege. Ohnehin lassen sich strukturelle Problemlagen im konjunkturellen Tal nicht ex-ante, sondern in der Regel nur ex-post empirisch belegen (vergleiche Deeke 2009: 450). Bisher ist eher davon auszugehen, dass von der Krise insbesondere wachstumsstarke, exportorientierte Betriebe beziehungsweise Branchen in prosperierenden Regionen betroffen waren, denen prinzipiell gute Wachstumschancen in der Zukunft zuerkannt werden können (vergleiche Möller 2009: 330).

Hervorzuheben ist die Befristung der Neuregelungen im Bereich der Kurzarbeit mit Blick auf die bestehende Ausnahmesituation. In normalem konjunkturellem Fahrwasser erscheinen die vorher geltenden Regelungen als ausreichend, um Betriebe in einer temporären Notlage zu unterstützen. Denn bei zu starken und dauerhaft nutzbaren staatlichen Hilfsmaßnahmen besteht generell die Gefahr, nicht mehr marktfähige Arbeitsplätze künstlich zu erhalten und so den Wettbewerb in Branchen sowie den Strukturwandel zu bremsen. Allerdings dürften die nach wie vor beträchtlichen Remanenzkosten der Kurzarbeit solchen Entwicklungen entgegenwirken (vergleiche Bach/Spitznagel 2009).

Durch die volle Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit wurde ein zusätzlicher Anreiz für die Inanspruchnahme gesetzt. Grundsätzlich spricht vieles dafür, Betriebe und Beschäftigte dazu zu bewegen, die Phase der Kurzarbeit zur Qualifizierung zu nutzen. Die Regelung hat bisher jedoch nur langsam Wirkungen entfaltet. Dazu mag beigetragen haben, dass seit Mitte des Jahres nach sechs Monaten die volle Erstattung auch ohne Qualifizierung möglich ist. Im Jahr 2009 gab es bis Ende November mehr als 122.000 Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen während konjunktureller Kurzarbeit (99.000 vom ESF gefördert, 23.000 gemäß § 77 Abs. 2 SGB III). Eine abschließende Beurteilung ist auf Basis der vorliegenden Informationen nicht möglich.

Nach einer Untersuchung des IAB führten von allen Betrieben mit Kurzarbeit im ersten Halbjahr 2003 nur fünf Prozent Qualifizierungsmaßnahmen für ihre Kurzarbeiter durch (Deeke 2005). Damals gab es allerdings keine zusätzlichen Anreize für solche Maßnahmen und auch nicht die Ende 2008 eingeführte Möglichkeit zur finanziellen

Unterstützung bei den Maßnahmekosten aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF). Aufgrund der neuen Förderanreize konnte eine Steigerung erwartet werden. Zumindest erhöhten sich die Chancen eines größeren Engagements von Betrieben bei der Weiterbildung ihrer Beschäftigten beziehungsweise Kurzarbeiter während der arbeitsfreien Zeit. Wünschenswert wäre es, dass die erworbenen Qualifikationen zertifiziert werden und generell am allgemeinen Arbeitsmarkt verwertbar sind. Eine stärkere Nutzung der Qualifizierungsmöglichkeiten bei Kurzarbeit könnte gegebenenfalls durch eine Vereinfachung des Förderrechts erreicht werden.

2 Die Entwicklung in den Jahren 2010 und 2011

Im Jahr 2009 stagnierte die Erwerbstätigkeit und die Arbeitslosigkeit stieg um „nur“ 160.000 Personen – trotz des Einbruchs der wirtschaftlichen Aktivität um fünf Prozent. Inzwischen ist eine leichte wirtschaftliche Erholung eingetreten, die jedoch risikobelastet bleibt. Damit stellt sich die Herausforderung, bislang erhaltene Beschäftigung möglichst zu sichern, aber auch Anpassungen zuzulassen, damit sich weder obsolete Strukturen noch die entstandene Arbeitslosigkeit verfestigen.

Nach der Krise 2009 befindet sich die deutsche Wirtschaft 2010 in einer Phase der Belebung. Die Vorausschau des IAB wurde im IAB-Kurzbericht 3/2010 ausführlich vorgestellt (vergleiche Fuchs u.a. 2010). In der mittleren Variante der Arbeitsmarktprojektion wird ein Wachstum des realen BIP um 1¾ Prozent angenommen. Risiken, wie zum Beispiel eine Kreditklemme, bestimmen die untere Variante mit ein Prozent Wachstum, Chancen durch eine Erholung auf breiterer Basis die obere Variante mit 2 ½ Prozent.

Die Kurzarbeit wird 2010 nach wie vor einen Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung leisten. Im Jahresdurchschnitt wird in der mittleren Variante der Vorausschau des IAB mit rund 700.000 Kurzarbeitern gerechnet. Das Potenzial für sonstige Verkürzungen der Arbeitszeit dürfte weitgehend ausgeschöpft sein – es sei denn, die Tarifpartner erschließen neue Möglichkeiten wie temporäre Verkürzungen der tariflichen Arbeitszeit.

Die Unterauslastung der technischen und personellen Kapazitäten ist aber derart groß, dass trotz eines unterstellten Wachstums des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1¾ Prozent Beschäftigung per Saldo verloren gehen dürfte. Nach den Berechnungen des IAB sinkt die Erwerbstätigkeit im Durchschnitt des Jahres 2010 um 230.000 Personen.

Die Wachstumsprognosen für das Jahr 2011 liegen derzeit zwischen 1,2 und 2,0 Prozent. Dementsprechend würde sich die leichte Erholung fortsetzen. Ein weiterer kräftiger Beschäftigungsrückgang in der mittleren Frist ist deshalb unwahrscheinlich. Vielmehr dürfte ein Jahr des „jobless growth“ bevorstehen: ein schwaches Wachstum, das nicht zu mehr Beschäftigung führt. Für einen Beschäftigungsaufbau sind die Spielräume bei der Arbeitszeit und der Produktivität je Stunde auch im Jahr

2011 noch zu groß. Aus diesen Reserven leiten sich Risiken für die Beschäftigungsentwicklung her.

3 Schlussfolgerungen

Eine Verlängerung der Erstattung von Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter bis Ende 2011 würde die bestehende Regelung zur erleichterten Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld erhalten. Insbesondere kleinere Betriebe könnten davon profitieren, da sich abzeichnet, dass diese zunehmend Unterstützung mit dem Kurzarbeitergeld benötigen. Auch bei voller Erstattung von Sozialbeiträgen für Kurzarbeiter verbleiben den Betrieben Remanenzkosten, die weiterhin möglichen Mitnahmeeffekten und dem Risiko von Strukturverhärtungen entgegenwirken. Allerdings sollte die zum 1.7.2009 eingeführte Privilegierung von Mehrbetriebsunternehmen bei der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge gestrichen werden.

Eine Verlängerung der maximalen Bezugsfrist des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes auf 36 Monate zum jetzigen Zeitpunkt könnte als Signal für eine mittelfristig gewährte Subvention missverstanden werden und das Risiko von Strukturverhärtungen eher erhöhen. Auch mit der Frist von 24 Monaten oder heute 18 Monaten dürften die meisten Betriebe ausreichend Zeit haben, ihren voraussichtlich vorübergehenden Arbeitsausfall mit Kurzarbeit zu überbrücken, zumal sie den zeitlichen Horizont der Kurzarbeit durch Unterbrechungen mit temporärer Vollarbeit flexibel und ohne bürokratische Hemmnisse ausweiten können.

Eine weitere Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit (und auch von Beschäftigten ohne Kurzarbeit nach § 417 SGB III) erscheint sinnvoll. Dabei sollte die Förderung gering qualifizierter Kurzarbeiter nach § 77 Abs. 2 SGB III vereinfacht werden. Daneben wäre eine Fortsetzung der bisher nur für 2009 und 2010 gültigen ESF-Richtlinie begrüßenswert. Auch die Fortsetzung der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ab dem ersten Monat für den Fall, dass berücksichtigungsfähige Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden, wäre weiterhin ratsam.

Literatur

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2009): Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit - und haben was davon. IAB-Kurzbericht 17/2009, Nürnberg.

Crimmann, Andreas; Wießner, Frank (2009): Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschnaufpause dank Kurzarbeit. IAB-Kurzbericht 14/2009, Nürnberg.

Deeke, Axel (2005): Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003, IAB-Forschungsbericht 12/2005.

Deeke, Axel (2009): Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden? in: WSI-Mitteilungen 8/2009, S. 446–452.

Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Spitznagel, Eugen; Wanger, Susanne; Zika, Gerd(2010): Die Spuren der Krise sind noch länger sichtbar, IAB-Kurzbericht 3/2010.

Möller, Joachim (2009): The German labor market response in the world recession – demystifying a miracle, Zeitschrift für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 42 (4), 325–336.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2010	Wanger, S.	Auslaufen der geförderten Altersteilzeit ist richtig: Weiterführung im Blockmodell setzt die falschen Anreize	1/10

Stand: 16.4.2010

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter
http://www.iab.de/de/forschung-und-beratung/iab-stellungnahme.aspx

Impressum

IAB-Stellungnahme 2/2010

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufs-
forschung der Bundesagentur für Arbeit

Regensburger Str. 104

90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Jutta Palm-Nowak, Julia Wolf

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Webseite

http://www.iab.de

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/stellungnahme/2010/sn0210.pdf

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 17(11)93 vom 12.4.2010,
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)109
vom 16.4.2010, S. 18-20