

Stellungnahme des DIW Berlin

zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags zum Antrag der Fraktion der SPD: Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit schützen – Konditionen für Kurzarbeit verbessern

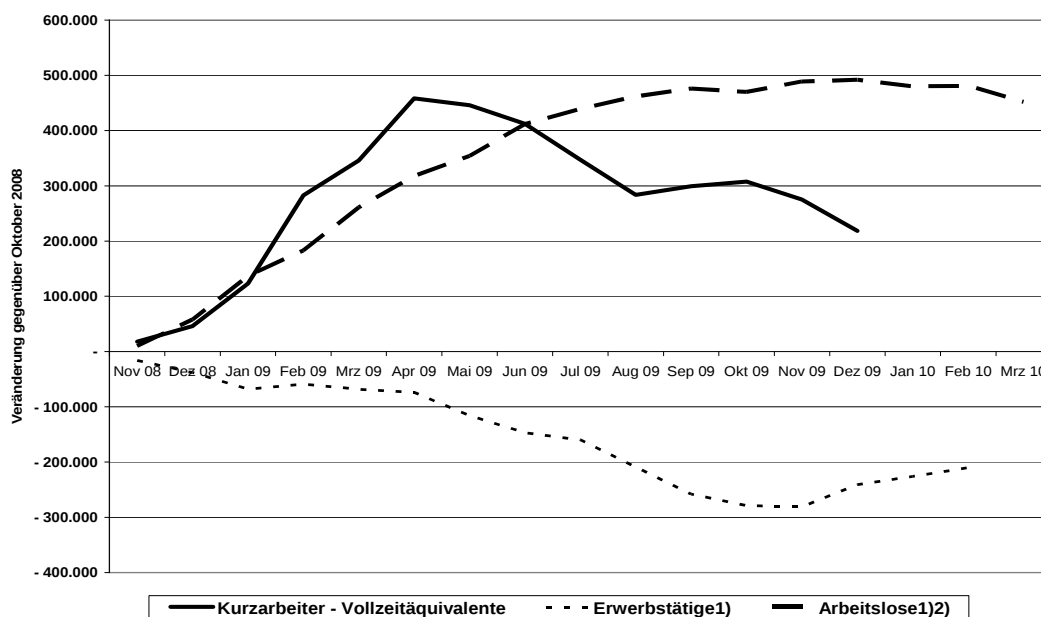
(Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/523)

1. Kurzarbeit und aktuelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt

Kurzarbeit hat nach dem schwersten Produktionsrückgang in der Geschichte der Bundesrepublik in enormem Maße zur Stabilisierung der Lage auf dem Arbeitsmarkt beigetragen. Die mehrfachen administrativen Änderungen der Regelungen für Kurzarbeit ab November 2008 haben mit großer Wahrscheinlichkeit dazu geführt, dass dieses arbeitsmarktpolitische Instrument viel häufiger in Anspruch genommen wurde als in früheren Rezessionen. So kam es in der im Jahr 2001 einsetzenden Abschwungphase zu einem kräftigen Anstieg der Arbeitslosigkeit – der Anstieg der Kurzarbeit hielt sich dabei in sehr engen Grenzen. Anders war es in der jüngsten Krise: Nach einer simplen Überschlagsrechnung wäre ohne die verstärkte Inanspruchnahme der konjunkturbedingten Kurzarbeit bis zum Sommer des letzten Jahres der Anstieg der Arbeitslosigkeit mehr als doppelt so stark ausgefallen wie es tatsächlich der Fall war (Abbildung 1).

Abbildung 1

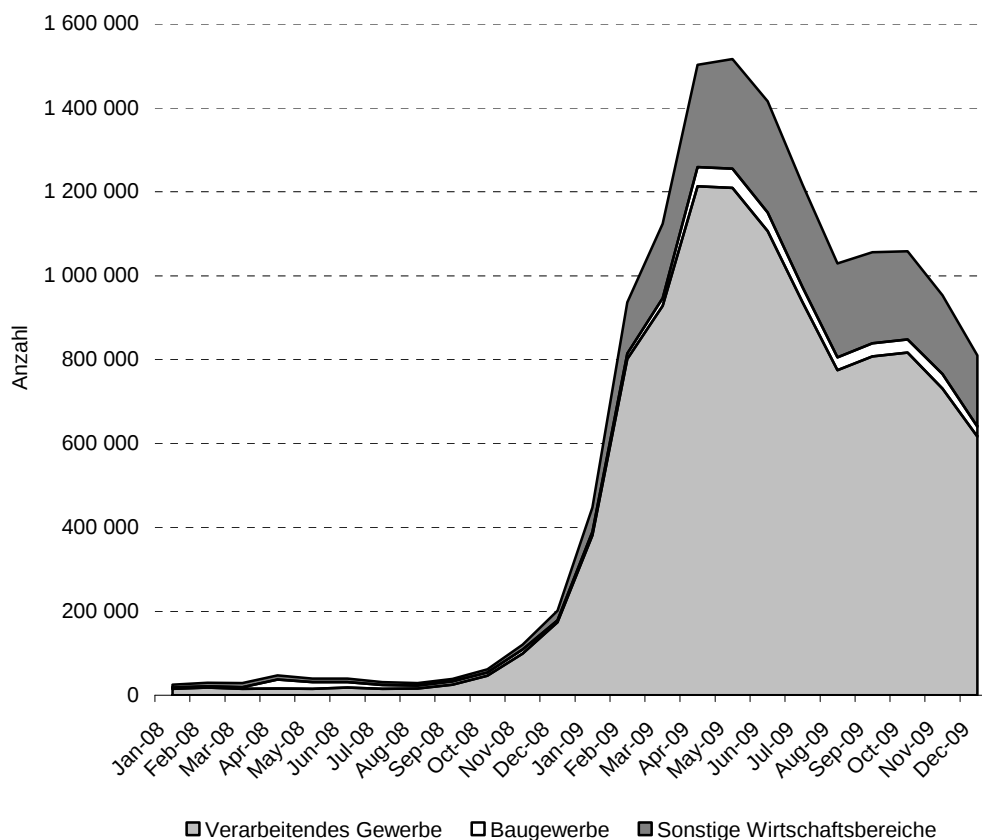
Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen, der konjunkturbedingten Kurzarbeiter
und der Arbeitslosen



1) Saisonbereinigt; 2) Einschließlich Erwerbslose in Vermittlung privater Träger.
Quellen: Bundesagentur; Berechnungen des DIW Berlin.

Seit Herbst letzten Jahres hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht weiter zugespitzt und es zeigen sich Anzeichen einer Entspannung. Ob sie nachhaltig ist, bleibt abzuwarten. Der Bestand an Arbeitnehmern mit konjunkturbedingter Kurzarbeit hat sich stark abgebaut: Waren es Mitte 2009 noch mehr als 1,5 Millionen, so wurden im letzten Dezember, dem Monat für den es die bisher zeitnahesten Bestandsdaten gibt, noch etwas mehr als 800.000 Kurzarbeiter gezählt (Abbildung 2). Die Frage, auf welche Faktoren dieser Abbau zurückzuführen ist – Entlassungen, Betriebswechsel, Eintritt in den Ruhestand oder Rückkehr zur innerbetrieblichen Normarbeitszeit – lässt sich mangels hinreichender Informationen nicht beantworten. Weil aber die Zahl der Arbeitslosen nicht mehr gestiegen ist, ist anzunehmen, dass der Personalabbau durch Entlassungen nicht die dominierende Rolle gespielt hat.

Abbildung 2
Entwicklung der Zahl der Kurzarbeiter¹ nach Sektoren



¹ Mit konjunkturbedingter Kurzarbeit.

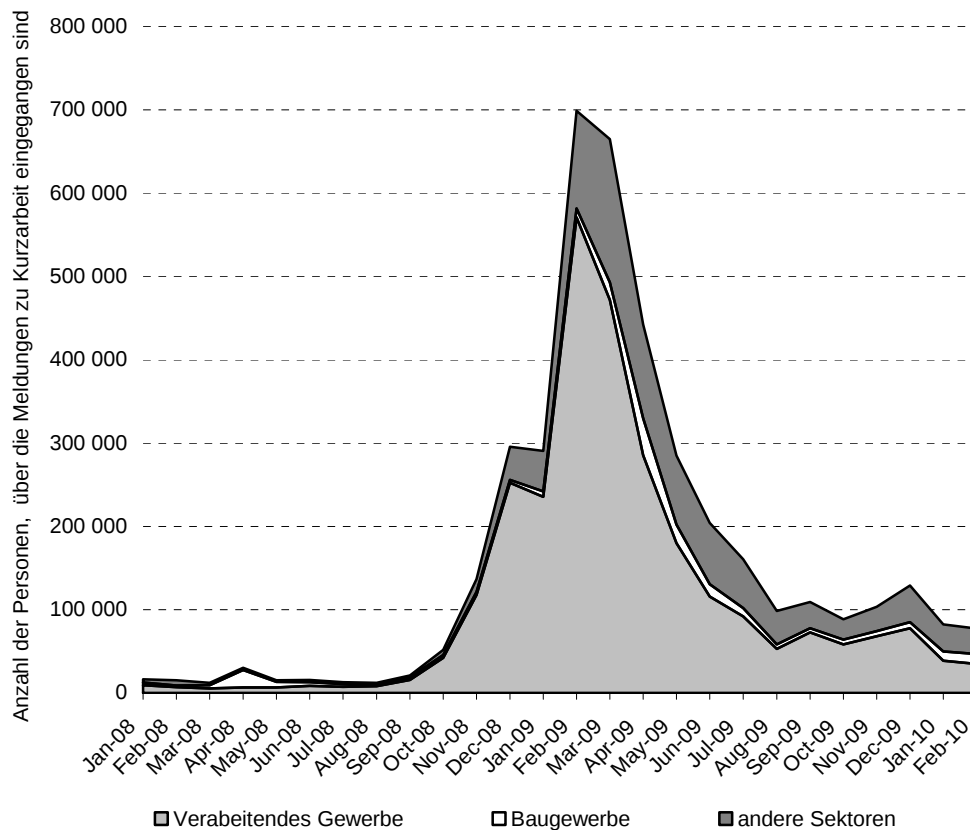
Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Einen weiteren Rückgang der Kurzarbeit signalisieren die Anmeldungen der Betriebe bei den Arbeitsagenturen über die Zahl der Personen, die für einen Eintritt in Kurzarbeit vorgesehen sind (vgl. Abbildung 3).¹ Hierzu liegen gegenwärtig Zahlen bis Februar 2010 vor.

¹ Unklar ist, ob die Anmeldungen von Kurzarbeit tatsächlich im angekündigten Umfang zu Kurzarbeit führen.

Abbildung 3
Anzeigen von Betrieben über die geplanten Zugänge an Kurzarbeitern¹ nach Sektoren



¹ Mit konjunkturbedingter Kurzarbeit.

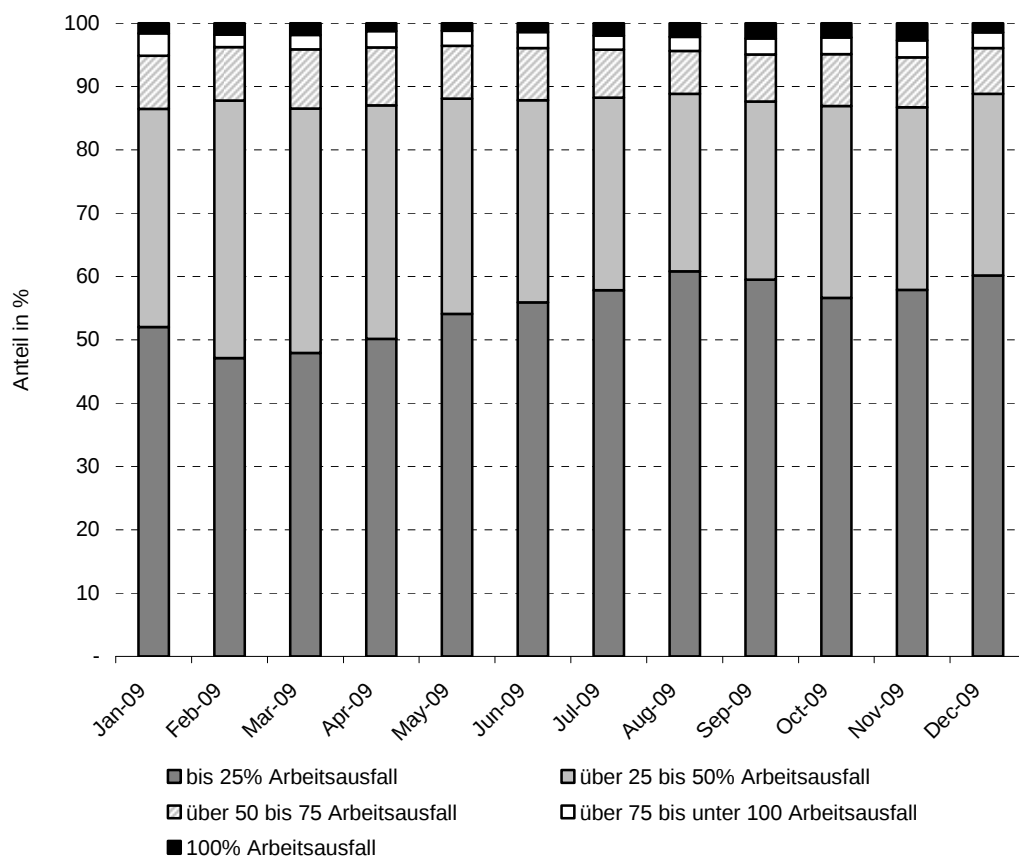
Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Kurzarbeit war und ist in dieser Krise vor allem im verarbeitenden Gewerbe verbreitet und dabei insbesondere in den stark vom Export abhängigen Industriebranchen. So musste Ende letzten Jahres jeder sechste sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer im Maschinenbau und in der Metallerzeugung die Arbeitszeit reduzieren, im Automobilbau war es jeder siebte. Damit dürfte zusammenhängen, dass vor allem Großbetriebe von Kurzarbeit betroffen sind: Unter den Betrieben mit 200 bis 500 Beschäftigten gab es in jedem achten Kurzarbeit, in den noch größeren Betrieben in fast jedem sechsten. In Betrieben mit weniger als zehn sozialversicherungspflichtig Beschäftigten traf das dagegen nur auf jeden fünfzigsten zu.

Vergleichsweise häufig sind Kurzarbeiter auch in denjenigen Dienstleistungsbranchen zu finden, die mit der Industrieproduktion eng verbunden sind – wie Teile des Transportgewerbes und des Großhandels, die Ingenieurdienste, die Werbebranche und die Arbeitnehmerüberlassung.. Allerdings gibt es angeblich konjunkturbedingte Kurzarbeit auch im Baugewerbe und in konsumnahen Wirtschaftszweigen; obwohl es beim privaten Verbrauch und der Bauproduktion bisher keine konjunkturbedingten Einschränkungen gab. Es drängt sich der Verdacht auf, dass arbeitsmarktpolitische Instrumente auch bei eher strukturellen Problemen einzelner Unternehmen oder Branchen eingesetzt wird.

Abbildung 4
Struktur der Kurzarbeiter¹ nach dem Ausmaß des Arbeitsausfalls



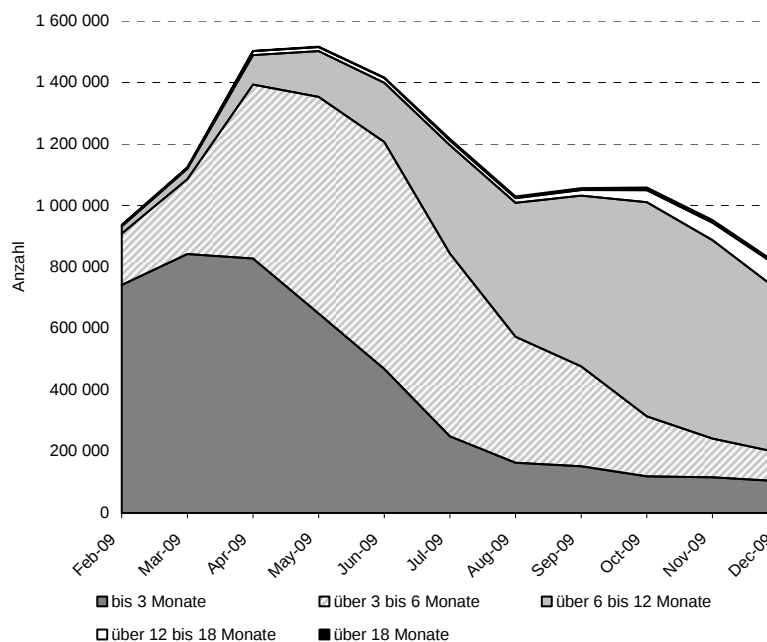
¹ Mit konjunkturbedingter Kurzarbeit.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Wenig verändert hat sich seit Mitte 2009 der durchschnittliche Arbeitsausfall je Kurzarbeiter, nachdem er zuvor im Zuge der Ausweitung der Kurzarbeiterzahl deutlich angestiegen war (vgl. Abbildung 4). Im Dezember arbeiteten 60% der Kurzarbeiter bis zu einem Viertel ihrer vertraglich vereinbarten Arbeitszeit verkürzt. Lediglich bei einem Zehntel wurde die Normalarbeitszeit um mehr als die Hälfte reduziert. Insgesamt belief sich unter allen Kurzarbeitern der durchschnittliche Arbeitsausfall auf knapp 30%. Da 3% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Ende letzten Jahres kurzarbeiten mussten, ergibt sich unter diesen eine Arbeitszeitminderung, die sich auf weniger als 1% des vertraglich fixierten Arbeitsvolumens beläuft.

Abbildung 5
Kurzarbeiter¹ nach der Dauer ihrer bisherigen Kurzarbeit



¹ Mit konjunkturbedingter Kurzarbeit.

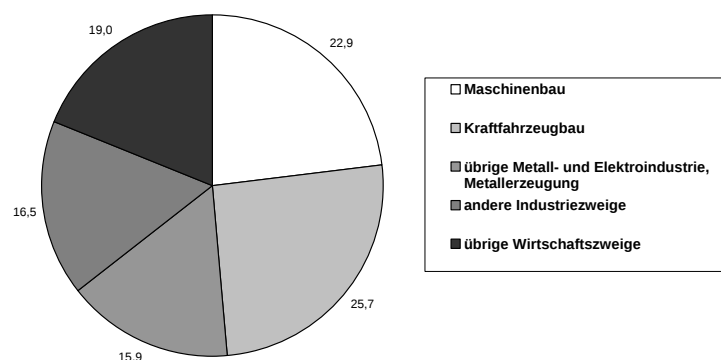
Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Bei rückläufiger Zahl ist unter den Kurzarbeitern der Anteil derjenigen, die über einen längeren Zeitraum Arbeitsausfälle hatten, deutlich gewachsen (vgl. Abbildung 5). Ende letzten Jahres befanden sich drei Viertel (reichlich 600.000) länger als sechs Monate in Kurzarbeit, 10% länger als ein Jahr.

Es sieht so aus, dass es zu einer strukturellen Verhärtung im Bestand kommt, und sich ein Sockel an Langzeit-Kurzarbeitern herausbildet. Dabei konzentriert sich die Langzeit-Kurzarbeit vor allem auf das verarbeitende Gewerbe und dort insbesondere auf die Branchen der Metall- und Elektroindustrie, also auf einige stark exportabhängige Industriezweige (Abbildung 6).

Abbildung 6
Anteile der Arbeitnehmer mit konjunkturbedingter Kurzarbeit von mehr als 12 Monaten im Dezember 2009 nach Wirtschaftszweigen



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

2. Zum Antrag der Fraktion der SPD

Grundsätzliche Erwägungen

Mit der Kurzarbeit steht der betrieblichen Personalpolitik ein Instrument zur Verfügung, flexibel auf Konjunkturschwankungen zu reagieren. In wirtschaftlichen Schwächephasen können Arbeitsausfälle sozial abgefedert werden. Wenn sich die Auftragslage wieder verbessert, steht das erforderliche Personal dann unmittelbar zur Verfügung. Deshalb war es in dieser besonderen Wirtschaftskrise sinnvoll, die Regelungen der Kurzarbeit für die betroffenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer attraktiver zu gestalten, um auf diese Weise den Anstieg der Arbeitslosigkeit abzubremesen. Diese Politik hat sich als sehr erfolgreich erwiesen.

Allerdings könnten sich Gewöhnungseffekte durch Kurzarbeit einstellen: Die Möglichkeit einer langen Inanspruchnahme von Kurzarbeit birgt die Gefahr, Anstrengungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Ausrichtung der Unternehmen an neue Marktgegebenheiten, die auch Anpassungen bei der Struktur und dem Umfang des Personalstandes erfordern, zu vernachlässigen. Deshalb sollte die Politik einen alsbaldigen Ausstieg aus einigen der gegenwärtigen Regelungen der Kurzarbeit ins Auge fassen, zumal sich eher eine Entspannung als eine Verschlechterung der Arbeitsmarktlage abzeichnet.

Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld auf 36 Monate

Der vorliegende Antrag der Fraktion der SPD sieht eine weitere Ausweitung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen vor, die von der Bundesagentur für Arbeit finanziert werden sollen. Das wirft die Frage auf, ob das angesichts der aktuellen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt überhaupt nötig ist.

Die Zahl der Kurzarbeiter ist deutlich rückläufig, und die Zugänge in Kurzarbeit sind offenkundig nur noch gering. Der Vorschlag zielt vor allem auf die Langzeit-Kurzarbeiter. Im Dezember letzten Jahres waren 85.000 Arbeitnehmer, die sich auf einige Industriezweige konzentrieren, länger als ein Jahr in Kurzarbeit. Das ist die maximale Anzahl derjenigen Personen, die in der zweiten Hälfte dieses Jahres Leistungsansprüche verlieren können, und deshalb von einer Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes berührt werden. Allerdings wird bis heute ein Teil davon die Kurzarbeit beendet haben – und weitere Langzeit-Kurzarbeiter werden in den kommenden Monaten folgen.

Die Zahl der Arbeitnehmer, auf die der Reformvorschlag zielt, wird sich im unteren fünfstelligen Bereich bewegen. Zudem würde nur eine Minderheit davon nach Auslaufen der bisherigen Bezugszeit von Kurzarbeitergeld arbeitslos, da bisher die Arbeitsausfälle unter den Beschäftigten aufgeteilt werden. Auf keinen Fall ist ohne die vorgeschlagene Reform mit einem gravierenden Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen – es sei denn, dass sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt generell wieder eintrübt. Gegen die vorgeschlagene Reform spricht aber vor allem, dass bei einer Verlängerung der Bezugszeit die Gefahr von Fehlanreizen wächst.

Verlängerung der Erstattung der auf Kurzarbeit entfallenden Sozialbeiträge bis Ende 2011

Von einer solchen Änderung der Kurzarbeitsregelung würden ebenfalls nicht viele Arbeitnehmer erfasst werden. Sie käme einer Initiative der Tarifpartner in der Metallindustrie entgegen, mit der nach Auslaufen der gesetzlichen Kurzarbeiterunterstützung auf eine tarifvertraglich vereinbarte Lösung gesetzt wird. So sieht ein im Februar abgeschlossener Tarifvertrag vor, dass sich an den Kosten sowohl die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer (bei diesen auf die Weise eines weitergehenden Einkommensverzichts) beteiligen. Die Arbeitslosenversicherung soll nach dieser Vereinbarung durch die Übernahme der auf die Arbeitszeitreduzierungen entfallenden Sozialbeiträge herangezogen werden.

Auch wenn es politisch problematisch ist, dass ein Pakt zwischen den Tarifpartnern geschlossen wurde, der eine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit ohne deren vorherige Zustimmung vorsieht, ist diese Initiative zu unterstützen. Denn sie läuft auf einen schrittweisen Ausstieg aus der gesetzlichen Regelung der Kurzarbeit unter vermehrter Beteiligung der Betroffenen hinaus. Die Gefahr von Fehlanreizen wird dadurch verringert. Der von der Metallindustrie vorgezeichnete Weg könnte Modellcharakter haben, um nach künftigen Rezessionen die Kurzarbeit wieder zurückzuführen. Überdies finden sich derzeit Langzeit-Kurzarbeiter größtenteils nur noch in dieser Branche.

Dieser Teil des Antrages ist deshalb aus Sicht des DIW Berlin zweckmäßig.

Verlängerung der Förderung der beruflichen Weiterbildung

Mit der Umgestaltung der Kurzarbeiterregelungen wurden auch Anreize zur vermehrten Weiterbildung gesetzt, indem in den ersten sechs Monaten der Arbeitszeitreduzierung die sich daraus ergebenden Ausfälle bei den Sozialbeiträgen voll erstattet wurden. Das DIW Berlin hatte bereits vor der Umsetzung dieser Reform eine entsprechende Änderung der Kurzarbeitsregelung vorgeschlagen (vgl. Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2009/2010. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/2009.).

In welchem Maße diese Vergünstigung genutzt wurden, lässt sich nicht beurteilen, weil keine entsprechenden Daten zur Verfügung stehen. Mit großer Wahrscheinlichkeit dürfte die auf diese Weise geförderte Weiterbildung inzwischen kaum noch von Bedeutung sein, denn die Zahl derjenigen Arbeitnehmer, die sich in den ersten sechs Monaten des Bezuges von Kurzarbeitergeld befinden, hat im Zeitverlauf erheblich abgenommen. Und es treten nur noch wenige Beschäftigte in Kurzarbeit ein.

Eine Umsetzung dieses Teils des Antrages der SPD-Fraktion dürfte deshalb nur für wenige Betriebe bzw. Arbeitnehmer mit Kurzarbeit relevant werden. Die auftretenden Kosten werden folglich eher begrenzt sein. Schaden kann die vorgeschlagene Verlängerung deshalb nicht. Grundsätzlich wäre eine wissenschaftliche Evaluierung der Förderung von Weiterbildung im Falle konjunkturbedingter Kurzarbeit zu begrüßen um herauszufinden, ob und in welcher Weise sie auch nutzt.

Verlängerte Einbeziehung der Arbeitnehmerüberlassung in die Kurzarbeit

Die Leiharbeitsbranche ist zwar stärker als andere Wirtschaftszweige von Kurzarbeit betroffen, groß ist das Ausmaß der konjunkturbedingten Arbeitszeitverringerung aber nicht. So gab es Ende letzten Jahres in der Branche 15.000 Kurzarbeiter; das waren weniger als 3% aller sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer.

Seit der Anfang 2004 in Kraft getretenen Liberalisierung hat sich die Leiharbeit zu einem gewichtigen Wirtschaftszweig entwickelt. Deshalb stellt sich die Frage, warum es für diese Branche überhaupt noch eine Sonderregelung bei der konjunkturbedingten Kurzarbeit geben muss. Sie sollte nicht, wie es der Antrag der SPD Fraktion vorsieht, um ein weiteres Jahr verlängert, sondern aufgegeben werden. Es spricht nichts dagegen, die Leiharbeit wie andere Wirtschaftszweige zu behandeln.

Berlin, den 12. April 2010

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Präsident, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)