

Konjunkturelle Kurzarbeit – Renaissance eines arbeitsmarktpolitischen Instruments

- Konzeptionelle Änderungen und Wirkungsweisen -

Dr. Jens Stuhldreier

Spätestens seit dem vierten Quartal 2008 hat sich die Finanzkrise zu einer weltweiten Realwirtschaftskrise entwickelt, deren Schockwellen jetzt zeitversetzt am Arbeitsmarkt eintreffen. Kurzarbeit soll helfen, Entlassungen zu vermeiden. Denn viele Unternehmen müssen den Arbeitseinsatz kurzfristig der verringerten Nachfrage anpassen. Durch zahlreiche Veränderungen hat dieses Arbeitsmarktinstrument inzwischen deutlich an Attraktivität für die Unternehmen gewonnen. Der folgende Beitrag zeigt nach einer einleitenden Skizzierung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt zum einen die konzeptionellen Änderungen des arbeitsmarktpolitischen Instruments Kurzarbeit auf und geht zum anderen der Frage nach, aus welchen möglichen Gründen die Unternehmen bislang sehr zurückhaltend mit der betrieblichen Weiterbildung während Kurzarbeit umgehen.

1. Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt

Eine Schrumpfung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in einer Größenordnung von minus fünf bis sechs Prozent hat es in der 60-jährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nicht gegeben. Als stark exportabhängiges Land ist Deutschland besonders stark vom Ausfall der Nachfrage auf den Weltmärkten betroffen. Dabei traf der schwere Einbruch der Volkswirtschaft nach der Pleite der Investmentbank Lehmann Brothers auf einen Arbeitsmarkt, der sich bis zum letzten Herbst noch positiv entwickelte. So sank im Bundesgebiet im Oktober und November 2008 die Arbeitslosenzahl erstmals seit langem wieder unter drei Millionen. Verstärkt wurde die positive Entwicklung durch zwei weitere Faktoren: Zum einen nahm die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte, also das sog. „Erwerbspersonenpotenzial“, durch den demographischen Wandel ab. Zum anderen trugen die Arbeitsmarktreformen zum Beschäftigungsaufbau bei. Der massive Rückgang des realen BIP schlug zunächst noch nicht mit voller Wucht auf die Beschäftigung nieder. Der Arbeitsmarkt reagiert generell mit zeitlicher Verzögerung auf die wirtschaftliche Entwicklung – im Abschwung wie im Aufschwung. Noch wichtiger war aber das in diesem Ausmaß bisher nicht gekannte Horten von Arbeitskräften. Es kann zum einen durch eine Reduktion der Arbeitszeiten geschehen, wie z.B. durch Überstundenabbau, eine Rückführung von Salden auf Arbeitszeitkonten sowie der Nutzung von Kurzarbeit. Zum anderen können die Unternehmen die Arbeitsdichte in der verbliebenen Arbeitszeit verringern. Dies schlägt sich dann in einem Rück-

gang des Outputs pro Arbeitsstunde und damit der Stundenproduktivität nieder. Entscheidender dürfte aber sein, dass die Unternehmen eine höchst rationale Entscheidung getroffen haben. Gut eingearbeitete Stammbeslegschaften mit wertvollen betriebspezifischen Kenntnissen sind für die Unternehmen ein ganz wichtiges Kapital. Viele der Unternehmen haben noch die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Fachkräften zum Ende des letzten Aufschwungs deutlich vor Augen. Zugleich wird ihnen auch immer klarer, dass aufgrund der demographischen Entwicklung die Nachwuchsjahrgänge die Kohorte der ausscheidenden älteren Arbeitnehmer nicht ohne weiteres ersetzen können. Das Horten von Arbeitskräften wurde und wird erheblich von Seiten der Arbeitsmarktpolitik unterstützt. Betriebe können von den erheblich erweiterten Möglichkeiten der Kurzarbeit, insbesondere der verlängerten Bezugsdauer und der Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge Gebrauch machen und haben dies auch getan. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) schätzt in seiner Projektion, dass die Zahl der Empfänger von Kurzarbeitergeld im Jahresdurchschnitt 2009 bei 1,1 Mio. und auch im Jahresdurchschnitt 2010 bei noch 0,6 Mio. liegen wird. Die aktuellen Arbeitsmarktzahlen zeigen, dass entgegen den Erwartungen die Arbeitslosenzahlen im Oktober erneut zurückgegangen sind. Dies ist vor allem auf die intensive Nutzung der Kurzarbeit zurückzuführen, die als Arbeitsmarktbrücke immer noch trägt. Diese immer noch „positive“ Entwicklung am Arbeitsmarkt wird von der internationalen Fachpresse als „German Wunder“ bezeichnet. Die Gestaltung der Kurzarbeit kann jetzt schon als Erfolg bezeichnet werden, allemal dann, wenn

man davon ausgeht, dass auf diese Weise in erheblichem Umfang Übergänge in offene Arbeitslosigkeit und damit Kosten von Arbeitslosigkeit vermieden werden konnten. Die Wirkungskette ist eindeutig, allerdings im quantitativen Effekt nicht genau bezifferbar.

2. Historische Entwicklung von Kurzarbeit

Als erster Vorläufer des Kurzarbeitergeldes gilt die Regelung des Kali-Gesetzes vom 25. Mai 1910. In diesem Gesetz wurde ein Kapazitätsabbau der Kali-Industrie verordnet. Es regelte die Kompensation des Arbeits- und Verdienstaufschlags im Kalibergbau und der Düngemittelindustrie. Damals gab es in diesen Industriezweigen Produktionsquoten, wodurch zeitweise einige Werke stillgelegt wurden. Die betreffenden Arbeiter erhielten eine Kurzarbeiterfürsorge, die vom Deutschen Reich bezahlt wurde.

Mit der "Verordnung über die Erwerbslosenunterstützung" vom 16. Februar 1924 wurde die "Kurzarbeiterunterstützung" geschaffen, die in dieser Form unserem heutigen Kurzarbeitergeld entspricht. Nach Gründung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 (AVAVG) wurde dem Verwaltungsrat der Reichsanstalt die Kompetenz übertragen, mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers die Gewährung von Kurzarbeiterunterstützung anzuordnen oder zuzulassen.

Das Kurzarbeitergeld wurde unter dieser Bezeichnung mit Wirkung zum 1. Januar 1957 durch Artikel II des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 23. Dezember 1956 eingeführt. In der Bundesrepublik Deutschland wurde in den 1970er und 1980er Jahren das Kurzarbeitergeld besonders in der Bauwirtschaft in Anspruch genommen, wenn durch die Herabsetzung der betriebsüblichen Arbeitszeit ein vorübergehender Auftragsmangel (teilweise auch witterungsbedingt) überbrückt werden sollte, um damit Entlassungen zu vermeiden. Die Aufwendungen betrugen bspw. für das Jahr 1985 rund 1,228 Milliarden DM (627,9 Millionen Euro).

3. Neue Regelungen beim Konjunkturellen Kurzarbeitergeld (Kug)

Bereits vor Beginn der aktuellen Krise erlebte die Nachfrage nach Kurzarbeitergeld zwei Höhepunkte. Kurz nach der Deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 kam es zu einer Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern. Die Betriebe mussten sich an

eine neue Wirtschaftsordnung anpassen und sich gleichzeitig dem nationalen und internationalen Wettbewerb stellen. Dieser Umbruch führte u. a. zu einem starken Stellenabbau in den vielen ehemaligen Staatsbetrieben. Durch Einführung von struktureller Kurzarbeit wurde versucht den Arbeitsmarkt in Ostdeutschland zu stützen. Allerdings ist ein eher kurzfristig ausgerichtetes arbeitsmarktpolitisches Instrument - wie eben das Kurzarbeitergeld - nur bedingt geeignet Strukturbrüche gänzlich abzufedern.

Im Jahr 1993 stieg die Nachfrage nach Kurzarbeit wieder an. Nun befand sich die westdeutsche Industrie auf einer Talfahrt. Insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe und der Automobilbranche war dies zu spüren. Im Jahresdurchschnitt waren in den alten Bundesländern etwa 760.000 Personen von Kurzarbeit betroffen.

Das dritte Hoch innerhalb der letzten 20 Jahre erreichte die Kurzarbeit in der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise.

Im Fokus der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussion steht das konjunkturelle Kurzarbeitergeld (Kug) nach §§ 169 ff. SGB III. Konjunkturelle Kurzarbeit greift bei einem vorübergehenden, erheblichen und unvermeidbaren Arbeitsausfall, der auf wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ereignis beruht (§ 170 SGB III). Mit vergleichbarer Zielsetzung wurde im Jahr 2006 das Saisonkurzarbeitergeld für witterungsbedingten Arbeitsausfall, vor allem im Baugewerbe im Winter nach § 175 SGB III eingeführt. Eine andere Zielsetzung hat das Transferkurzarbeitergeld (2004 eingeführt als Modifikation des vorherigen Struktur-Kug). Es dient ausdrücklich nicht der Beschäftigungssicherung, sondern der Organisation von Übergängen in neue Beschäftigungsverhältnisse nach einem endgültigen Arbeitsausfall (§ 216 b SGB III).

Um den Arbeitsmarkt während der weltweiten Wirtschaftskrise weiter zu stützen, hat die Bundesregierung im Lauf der letzten Monate zahlreiche Änderungen beim Bezug von Kurzarbeitergeld verabschiedet (SGB III, neuer § 421 t ab 1.2.09, geändert zum 1.7.09):

- Alternativ zum Drittelverfahren Kug auch möglich, wenn weniger als ein Drittel der Beschäftigten mit mehr als 10% Entgeltsausfall im Anspruchszeitraum (Kalendermonat);
- Erstattung von 50 % der bisher allein vom AG zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge (SVB);
- Volle Erstattung der SVB, wenn Qualifizierung während der Kurzarbeit im zeitlichen Umfang von mindestens 50% der Ausfallzeit stattfindet, ab 1.7.09 volle Erstattung ohne Vorbedingung ab

siebten Monat Kurzarbeit (Bei Mehrheitsunternehmen nach sechs Monaten in einem Betrieb, in weiteren Betrieben schon ab ersten Monat);

- Verzicht auf vorherige Minusstunden bei im Betrieb entsprechend möglicher Arbeitszeitflexibilität als Kug-Voraussetzung;
- Bei Einführung von Kurzarbeit nach vorangehender kollektivvertraglich geregelter Absenkung von Arbeitszeit und Entgelt „als-ob“-Bemessung des Sollentgelts;
- Kug bei zeitweisem Arbeitsausfall bei Entleiher möglich (Anzeige des Verleihers, ANÜ – Ergänzung des § 11 Abs4 ab 1.2.09).
- Verlängerung der Bezugsfrist des Kug auf zunächst längstens 18 Monate für alle Arbeitnehmer, deren Anspruch bis 31.12.09 entstanden ist, im Mai 2009 dann Verlängerung auf 24 Monate.
- Begleitende Verfahrensvereinfachung (Vereinfachung der Kug-Anzeige und des Leistungsantrags auf Kug sowie Vereinfachung der Anzeigenprüfung).

4. Qualifizierung während Kurzarbeit

Kurzarbeit ist nicht nur ein konjunkturpolitischer Puffer zur Sicherung von Arbeitsplätzen, sondern zugleich ein wichtiges Arbeitsmarktinstrument, um bisher vernachlässigte betriebliche Qualifizierung unter dem Motto „Qualifizieren statt entlassen“ nachzuholen. Deutschland nimmt im internationalen Vergleich bei der Weiterbildungsbeteiligung von Unternehmen einen Platz in der unteren Mitte ein, deutlich hinter den Ländern wie Dänemark, Finnland, Schweden, Frankreich oder Großbritannien. Die betriebliche Weiterbildung in Deutschland stagniert oder ist sogar rückläufig. Kurzarbeit bietet jetzt die zweite Chance auf Weiterbildung. Auch wenn betriebliche Weiterbildung vorrangige Aufgabe der Unternehmen ist, kann Kurzarbeit mit finanzieller Hilfe des Bundes und des ESF auch für Weiterbildung genutzt werden. So können soziale Folge der Krise in Grenzen gehalten und das Qualifikationsniveau der Beschäftigten verbessert werden.

Generell existieren zwei verschiedene Förderwege, die sich an unterschiedlichen Zielgruppen richten:

Förderweg 1:

Förderung durch Weiterbildung (FbW) aus Beitragsmitteln der Bundesagentur für Arbeit. Dieser Förderweg richtet sich an Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung, an Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung, wenn diese den erlernten Beruf länger als vier Jahre nicht ausgeübt haben und in einer an- und ungelerten Tätigkeit beschäftigt

waren, der Ausbildungsberuf voraussichtlich nicht mehr ausgeübt werden kann (i. S. von § 77, Abs. 2 SGB III).

Förderweg 2:

Förderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF): Dieser Förderweg richtet sich an Beschäftigte, die nicht unter den Personenkreis der gering qualifizierten Mitarbeiter fallen sowie alle Beschäftigte, die nicht unter den Personenkreis des Förderwegs 1 subsumiert werden können.

Die Förderung der Weiterbildung von Geringqualifizierten in Kurzarbeit erfolgt mit Bildungsgutscheinen und setzt voraus, dass die Weiterbildungsmaßnahmen und die Bildungsträger nach der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) zugelassen sind. Es sollen Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verwertbar sind. Vorrang gegenüber der zeitlichen Lage und der Dauer der Maßnahme hat eine eventuelle Erhöhung der Arbeitszeit oder Rückkehr zur Vollarbeitszeit. Beides soll nicht durch die Teilnahme an einer Weiterbildungsteilnahme verhindert werden. Allerdings ist in Fällen, in denen es nach der Wiederaufnahme der Vollarbeit aus Sicht des Unternehmens und des Beschäftigten sinnvoll erscheint, eine Fortsetzung der Weiterbildungsmaßnahme möglich, wobei dann die Sicherung des Lebensunterhalts mit dem Arbeitsentgeltzuschuss nach § 235c SGB III erfolgen kann.

Gefördert werden kann mit dem Europäischen Sozialfonds Bund (ESF Bund) die Teilnahme an „Allgemeinen Qualifizierungsmaßnahmen“, in denen Qualifikationen vermittelt werden, die auf andere Unternehmen oder Arbeitsbereiche übertragen werden können. Aber auch „Spezielle Qualifizierungsmaßnahmen“ kommen in Betracht, bei denen Qualifikationen vermittelt werden, die ausschließlich oder in erster Linie den Arbeitsplatz des jeweiligen Unternehmens betreffen. Im März 2009 wurde mit einer Änderung der Richtlinie klar gestellt, dass zwar auch Maßnahmen im eigenen Unternehmen mit eigenem Personal gefördert werden können, eine Förderung aber ausgeschlossen ist, wenn es sich um Maßnahmen handelt, zu denen der Arbeitsgeber gesetzlich verpflichtet ist oder die ohnehin durchgeführt worden wären. Je nachdem, ob es sich um eine allgemeine oder spezielle Qualifizierungsmaßnahme handelt sowie in Abhängigkeit von der Betriebsgröße und Personengruppen können im ESF Bund zwischen 25 % und 80 % der Weiterbildungskosten erstattet werden.



Qualifizierung in der Kurzarbeit

Weiterbildung gering qualifizierter Mitarbeiter/-innen

Weiterbildung qualifizierter Mitarbeiter/-innen

Wer wird gefördert?

- Arbeitnehmer/-innen ohne Berufsabschluss
- Arbeitnehmer/-innen, die mindestens vier Jahre einer Tätigkeit nachgehen, für die sie keinen Berufsabschluss haben

- Arbeitnehmer/-innen mit Berufsabschluss, die einer der Ausbildung entsprechenden Tätigkeit nachgehen

Welche Weiterbildungsmaßnahmen werden gefördert?

- Maßnahmen, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen oder die Arbeitnehmer/-innen hierfür teilqualifizieren
- Alle Maßnahmen müssen für die Weiterbildungsförderung nach dem SGB III zugelassen sein

- Maßnahmen, die den Arbeitnehmer/-innen Kenntnisse vermitteln, die sie auch für andere Tätigkeiten auf dem Arbeitsmarkt nutzen können
- Maßnahmen, die den Arbeitnehmer/-innen arbeitsplatzbezogene Kenntnisse vermitteln

In welcher Höhe werden die Weiterbildungskosten erstattet?

- Die Agentur für Arbeit erstattet die vollen Lehrgangskosten
- Es wird ein Zuschuss zu Fahrt- und Kinderbetreuungskosten gezahlt

- Die Agentur für Arbeit erstattet 25 bis 80 Prozent der Lehrgangskosten, je nach Art der Qualifizierung, der Betriebsgröße und der Person des Arbeitnehmers

5. Quintessenz

Auf der einen Seite existiert eine empirische Evidenz dafür, dass Kurzarbeit nicht nur aktuell von offener Arbeitslosigkeit entlastet, sondern dass sie tatsächlich eine Brückenfunktion hat, die mittelfristig betrachtet zur Stabilisierung von Beschäftigung beiträgt und so ökonomische sowie sozialpolitische Schocks auf dem Arbeitsmarkt vermeidet. Auf der anderen Seite gelingt die Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung bundesweit als auch speziell in Nordrhein-Westfalen bisher völlig unzureichend. Allerdings konnte auch nicht erwartet werden, dass trotz der neuen Anreize für Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit in den ersten Monaten ab Jahresbeginn in größerer Anzahl darauf zurückgegriffen werden würde. Qualifizierungsmaßnahmen erfordern einen planerischen und organisatorischen Vorlauf. Es konnte auch nicht erwartet werden, dass der Stellenwert von betrieblicher Weiterbildung allein durch diese relativ komfortablen Finanzierungsoptionen einen deutlichen Anstieg erfahren würde. Die Gründe für die Zurückhaltung der Unternehmen hinsichtlich der Qualifizierung während Kurzarbeit sind vielschichtig. Dies fängt bei den komplexen und unterschiedlichen Fördervoraussetzungen und dem speziellen Beratungs- und Unterstützungsbedarf, insbesondere von klein- und mittleren Unternehmen, an und reicht bis zu psychologischen Hemmnissen bei Arbeitnehmern und Unternehmen. Selbst Bildungsträger mussten und müssen sich teils erst auf die besonderen Herausforderungen betrieblicher Weiterbildung einstellen. Flexible Bildungsangebote und Module sind hier notwendig, während bisher eher standardisierte Produkte von Montag bis Freitag angeboten werden. Auch hat sich die Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) in vielen Fällen als Umsetzungsbarriere erwiesen, insbesondere wenn es um die zügige Umsetzung von notwendigen Qualifizierungsmodulen ging. Insbesondere haben von den Qualifizierungsmöglichkeiten während der Kurzarbeit Großunternehmen profitiert, da es für sie ein leichtes ist, entsprechende Gruppenstärken für Weiterbildungsangebote zu organisieren. Bei der Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit gab es in Nordrhein-Westfalen einige Ungleichzeitigkeiten: im Oktober 2008 forderten die Sozialpartner dazu auf, Kurzarbeit mit Qualifizierung sinnvoll zu nutzen, allerdings standen zu diesem Zeitpunkt die Instrumente noch nicht vollständig zur Verfügung. Im April 2009 waren die Instrumente dann entwickelt, allerdings war der Höhepunkt der Kug-Anzeigen bereits schon überschritten. Zum Zeitpunkt der Etablierung zusätzlicher Beratungs-

kapazitäten durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW waren in einigen Regionen Nordrhein-Westfalens bereits die Mittel für Qualifizierung schon aufgebraucht.

Für die Weiterbildungsforschung bleibt abschließend die empirisch nicht beantwortbare Frage, welchen Nutzen die Kurzarbeitenden mit Qualifizierung im Vergleich zur kontrafaktischen Nichtteilnahme für ihre aktuelle und mittelfristige Erwerbsperspektive gewinnen (können).

Verwendete und weiterführende Literatur

- Adamy, W.: Qualifizierung und Kurzarbeit, in: AIB 2009, Heft 7-8, S. 407-411.
- Bach, H.-U./Spitznagel, E.: Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon, IAB-Kurzbericht 17/2009.
- Deeke, A.: Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehenden Arbeitsausfall bewirkt werden?, in: WSI Mitteilungen 8/2009, S. 446-452.
- Deeke, A./Ohlert, C.: Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall, IAB-Forschungsbericht 3, 2009.
- Eichhorst, W./Marx, P.: Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?, in: Wirtschaftsdienst 5, 2009, S. 322-328.
- Leber, U./Möller, I.: Weiterbildungsbeteiligung ausgewählter Personengruppen, in: Schmollers Jahrbuch 128, S. 405-429, 2008.
- Stuhldreier, J.: Kurzarbeit und Weiterbildung, Vortrag in der Sitzung des „Arbeitskreises Hartz“ beim DGB NRW am 07.07.2009.
- Walwei, U.: Finanzkrise und Arbeitslosenversicherung: Wie weit soll und darf sozialer Schutz gehen?, WISO Diskurs, Friedrich Ebert Stiftung, November 2009.

Impressum

Duisburger Kurzbeiträge zur Statistik und Stadtforschung

Hrsg.: Stadt Duisburg, Der Oberbürgermeister, Stabsstelle für Wahlen, Europaangelegenheiten und Informationslogistik
Bismarckstraße 150-158, 47049 Duisburg, Telefon 02 03 / 283-32 74, Telefax 02 03 / 283-44 04

Internet: <http://www.stadt-duisburg.de>

e-mail: stabsstellei-03@stadt-duisburg.de

Verantwortlich: Burkhard Beyersdorff