

Potenziale der Kurzarbeit

Irene Mandl
Massimiliano Mascherini

Kurzarbeit war während der globalen Wirtschaftskrise ein wichtiges Instrument zum Erhalt von Arbeitsplätzen. Ihr Einsatz war in jenen Ländern erfolgreich, in denen bereits vor der Rezession öffentliche Unterstützungsmaßnahmen für Kurzarbeit etabliert waren. Der Beitrag gibt erstens einen Überblick, wie Kurzarbeit innerhalb der Europäischen Union (EU) während der Wirtschaftskrise ermöglicht und genutzt wurde. Zweitens wird dafür plädiert, dieses Instrument auch bei notwendigen Unternehmensrestrukturierungen einzusetzen. Entsprechende Ansatzpunkte für die Ausgestaltung öffentlicher Kurzarbeitsunterstützung werden aufgezeigt.

1 Einleitung

Die globale Wirtschaftskrise brachte für viele europäische Unternehmen einen Nachfragerückgang, der zu einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit hätte führen können. Die Ausweitung bestehender bzw. die Einführung neuer Formen der Arbeitszeitverkürzung – teilweise durch öffentliche Maßnahmen unterstützt – führte dazu, dass fast 2 Mio. europäische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2009 ihren Arbeitsplatz behalten konnten.

Im Jahresbericht 2010 des Europäischen Restrukturierungsmonitors (European Restructuring Monitor (ERM)) untersuchte die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeits-

bedingungen¹ die Entwicklungen des europäischen Arbeitsmarktes während der Krise, mit Fokus auf die Verbreitung von Kurzarbeit (Mandl et al. 2010). Neben einem quantitativen Überblick über das Ausmaß von Kurzarbeit in Europa wurde ein statistisches Modell entwickelt, um die Kurzarbeit zu charakterisieren. Als Quelle hierfür wurde in erster Linie die Europäische Arbeitskräfteerhebung (European Labour Force Survey (ELFS)) herangezogen.

Darüber hinaus wurden 15 öffentliche Kurzarbeitsunterstützungsinstrumente in zehn europäischen Ländern (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Slowenien, Vereinigtes Königreich) analysiert und Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung entsprechender Maßnahmen abgeleitet. *Übersicht 1* zeigt, welche Maßnahmen bzw. Instrumente zur Unterstüt-

zung der Kurzarbeit in der Auswertung berücksichtigt worden sind. Der vorliegende Artikel stellt eine Kurzzusammenfassung der Ergebnisse dieser Studie dar.²

2 Kurzarbeit in Europa während der Wirtschaftskrise

Ab dem 3. Quartal 2008 betraf die globale Wirtschaftskrise die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und hatte umfassende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosigkeit in der EU-27 stieg von 7,1 % im Jahr 2008 auf 10 % im 1. Quartal 2010, was etwa 7,8

Übersicht 1: Untersuchte öffentliche Kurzarbeitsunterstützungsinstrumente

Land	Maßnahme
Belgien	Indemnisation du chômage temporaire/tijdelijke werkloosheid
Deutschland	Kurzarbeitergeld
Frankreich	Indemnisation du chômage partiel Indemnisation de l'activité partielle de longue durée
Italien	Cassa integrazione guadagni Contratti di solidarietà Cassa integrazione guadagni in deroga
Luxemburg	Indemnisation du chômage partiel
Niederlande	Deeltijd WW
Österreich	Kurzarbeitsbeihilfe
Polen	Świadczenia z tytułu skróconego wymiaru czasu pracy Świadczenia z tytułu przestoju ekonomicznego
Slowenien	Delno subvencioniranje polnega delovnega casa Delno povracilo nadomestila place za delavce n/a zacasnem cakanju n/a delo
Wales (UK)	ProAct

WSI MITTEILUNGEN

¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin, vgl. www.eurofound.europa.eu.

² Der umfassende Forschungsbericht steht unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1071.htm> zum Download zur Verfügung.

Irene Mandl, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) in Dublin. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, Flexicurity, Restrukturierung, Entrepreneurship.
e-mail: Irene.Mandl@eurofound.europa.eu

Massimiliano Mascherini, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Eurofound.
Arbeitsschwerpunkte: Ökonometrie/ angewandte Statistik, Flexicurity, Jugendarbeitslosigkeit, soziale Eingliederung.
e-mail: Massimiliano.Mascherini@eurofound.europa.eu

Mio. zusätzlichen Arbeitslosen entspricht. Der Großteil des Arbeitsplatzabbaus erfolgte im Bauwesen und in der Sachgüterproduktion.

Allerdings zeigten sich unterschiedliche Entwicklungen innerhalb Europas. Vergleichsweise geringe Rückgänge der Beschäftigung innerhalb der Sachgüterproduktion waren insbesondere in jenen Staaten zu finden, die über umfassende öffentliche Unterstützungsinstrumente zur Kurzarbeit verfügten (wie etwa Deutschland, Luxemburg oder Österreich).

Mit Ausnahme von Luxemburg kam es in allen EU-Ländern zu einem Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden. In der Tschechischen und Slowakischen Republik, in Bulgarien, Portugal, Slowenien, Ungarn, Spanien und Litauen war hierfür in erster Linie der *Abbau von Arbeitsplätzen* verantwortlich. In anderen Ländern – angeführt von Deutschland – kam es hingegen vermehrt zur *Reduktion der Arbeitszeit* bei Aufrechterhaltung der Beschäftigungsverhältnisse. Die Organi-

sation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geht davon aus, dass etwa 40 % dieses Arbeitszeitrückgangs auf arbeitgeberinitiierte Maßnahmen zurückzuführen sind, gefolgt vom Abbau von Überstunden und dem Aufbau von Arbeitszeitschulden im Rahmen von Arbeitszeitkonten (jeweils etwa 20 %) (OECD 2010). Die Kurzarbeit war für etwa 25 % des Rückgangs der geleisteten Arbeitsstunden verantwortlich. Das Bestreben der Arbeitgeber, während der Wirtschaftskrise eher auf interne als auf externe numerische Flexibilität zurückzugreifen, war der Überlegung geschuldet, die Beschäftigten im Unternehmen zu halten, um beim Wiederaufschwung rasch die Produktion wieder aufnehmen zu können. Von der Rezession waren auch Unternehmen betroffen, die grundsätzlich eine wirtschaftlich starke Position am Markt haben (Möller 2010). Durch den globalen Nachfragerückgang erlebten auch diese nachhaltigen Betriebe eine Unternehmenskrise, die jedoch vom Management als temporär

angesehen wurde. In der Hoffnung auf eine baldige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage wurden somit weniger strukturelle Veränderungen im Unternehmen (etwa eine Umstrukturierung der Produktion in Verbindung mit der permanenten Freisetzung von Arbeitnehmern) als vielmehr temporäre Lösungen in Betracht gezogen. Kurzarbeit war eines dieser „Überbrückungsinstrumente“, das kurzfristig dazu beitrug, Kosteneinsparungen zu realisieren, gleichzeitig aber die langfristige Wettbewerbsfähigkeit nicht einschränkte, da jederzeit – bei einer Verbesserung der Auftragslage – das ursprüngliche Produktionsniveau wieder aufgenommen werden konnte.

Im Jahr 2009 gab es etwa 2 Mio. Kurzarbeiter aus wirtschaftlichen Gründen (Economic Short-time Workers (ESTW)) in Europa. Das entspricht einer Verdreifachung im Vergleich zu 2008. 55 % aller europäischen Kurzarbeiter waren in Deutschland und Italien zu finden – zwei Länder mit einer langen Tradition an öf-

Tabelle 1: Die Verbreitung von Kurzarbeit aus wirtschaftlichen Gründen 2004-2009 – Arbeitnehmer in 1.000 –

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Anteil an allen Kurzarbeitern innerh. d. EU (in %)	Veränderung 2008/09 (in %)	Anteil der Kurzarbeiter an allen Beschäftigten (in %)
Belgien	16.7	17.3	13.7	11.2	15	40.6	2.11	169.6	1.08
Bulgarien	8.1	3.3	3.9	3.4	4.6	21.4	1.11	362.5	0.75
Dänemark	22	46	46.5	35	38.6	41.5	2.15	7.5	1.64
Deutschland	60.4	54.6	33.4	28.6	70.3	604	31.33	759.8	1.76
Estland	1.8	2.5	2.3	1.1	2.5	10.2	0.53	311.7	1.87
Finnland	7.2	4.3	5.5	4	12.1	30.6	1.59	152.5	1.44
Frankreich	89.6	67.1	51.4	61.2	39.8	157.7	8.18	296.4	0.69
Griechenland	3	4.9	4.4	4.3	4.1	10.7	0.55	161.7	0.37
Irland	4.5	3.4	3.5	4.3	7	20.2	1.05	189.4	1.28
Italien	181.8	181.9	285.8	182.7	202.2	459.5	23.83	127.2	2.66
Lettland	3.2	4.3	0.9	3.2	4.2	14.3	0.74	244.1	1.64
Litauen	1.6	3.1	2.9	2	4	15.7	0.81	294.9	1.26
Luxemburg	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.7	0.04	433.6	0.37
Malta	0.7	0.4	0.3	0.4	0.2	0.7	0.04	188.3	0.51
Niederlande	56.3	61.5	65.4	55.7	61.6	94.1	4.88	52.7	1.28
Österreich	7.6	11.7	12.7	14.6	13.6	22.8	1.18	67.9	0.65
Polen	31.5	40.9	34.3	24.7	28.8	59.6	3.09	107.2	0.49
Portugal	16.7	16.1	11.4	10.9	16.9	25.1	1.30	48.6	0.65
Rumänien	4.3	5.5	6.3	2.3	7.3	19.5	1.01	165.9	0.31
Schweden	16.6	6.3	4.1	4.7	5	7.7	0.40	51.9	0.19
Slowakische Republik	3.9	5.9	2.8	2.5	2.5	28.9	1.50	1079.3	1.45
Slowenien	1.4	1.4	2	1.2	2.4	9.2	0.48	284.5	1.12
Spanien	16.4	19.8	19.4	30.2	42.6	65.8	3.41	54.6	0.42
Tschechische Republik	8.7	9.4	4.9	5.9	7	59.4	3.08	743.1	1.45
Ungarn	4.1	4.5	4.7	3.9	4.7	12.6	0.65	165.7	0.38
Vereinigtes Königreich	23.3	22.3	25.2	23.7	32.6	94.1	4.88	188.4	0.38
Zypern	0.4	0.5	0.9	0.5	0.6	1.4	0.07	144.7	0.46
EU27	592.1	599.1	648.5	522.1	630.3	1928.1	100	205.9	1.06

Quelle: Eurostat 2009 ELFS (Berechnungen der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen).

WSI MITTEILUNGEN

Tabelle 2: Faktoren, die die Wahrscheinlichkeit, von Kurzarbeit betroffen zu sein, erhöhen

– nach Ländergruppen –

	Traditionelle Kurzarbeitsländer	Hybride Kurzarbeitsländer	Unkonventionelle Kurzarbeitsländer
Länder	Belgien Deutschland Italien Österreich Slowakische Republik Slowenien	Bulgarien Finnland Frankreich Griechenland Lettland Litauen Portugal Rumänien Schweden Spanien Ungarn	Dänemark Estland Irland Niederlande Polen Vereinigtes Königreich
	Tschechische Republik		
Berufsbezogene Faktoren	Unbefristeter Arbeitsvertrag Voll-/Teilzeit Mittleres/großes Unternehmen Untergeordnete Position Produktionssektor Anlagen- und Maschinenbediener Handwerks- und verwandte Berufe	Befristeter Arbeitsvertrag Teilzeit Kleine und mittlere/große Unternehmen Vorwiegend untergeordnete Position Vorwiegend Produktionssektor Anlagen- und Maschinenbediener Handwerks- und verwandte Berufe	Befristeter Arbeitsvertrag Teilzeit Kleinstunternehmen Vorwiegend untergeordnete Position Vorwiegend privater Dienstleistungssektor Anlagen- und Maschinenbediener Handwerks- und verwandte Berufe
	Männlich Grundbildung Mehr Weiterbildung	Männlich Vorwiegend Grundbildung Vorwiegend mehr Weiterbildung	Männlich Vorwiegend Sekundarbildung Unterstufe Vorwiegend weniger Weiterbildung
Soziodemografische Faktoren			

Quelle: Mandl et al. 2010.

fentlicher Kurzarbeitsunterstützung. Die höchsten relativen Anstiege waren in der Slowakischen und der Tschechischen Republik, in Deutschland, Bulgarien, Estland und Frankreich zu verzeichnen. In Schweden und Dänemark kam es hingegen nur zu marginalen Steigerungen (Tabelle 1).

64 % der europäischen Kurzarbeiter und Kurzarbeiterinnen waren in der Sachgüterproduktion tätig, gefolgt von 9 % im Bauwesen. Etwa 72 % von ihnen waren männlich. Am weitesten verbreitet war Kurzarbeit in den Alterskategorien 40–44 Jahre (16 % aller Kurzarbeitenden) bzw. 45–49 Jahre (15 %). 89 % der Kurzarbeitenden hatten einen unbefristeten Arbeitsvertrag, und 87 % waren vollzeitbeschäftigt. Lediglich 5 % der Kurzarbeitenden nahmen an Weiterbildungsmaßnahmen teil (im Vergleich zu 8 % der Beschäftigten insgesamt).

Eine detaillierte Analyse der Kurzarbeit aus wirtschaftlichen Gründen (Logit-Modell) ermöglicht eine Gruppierung der europäischen Länder in drei Gruppen (Tabelle 2):

(1) *Traditionelle Kurzarbeitsländer*: Diese Gruppe besteht aus Ländern mit einer langen Tradition öffentlicher Unterstützungsinstrumente für Kurzarbeit (Österreich, Belgien, Deutschland und Italien) sowie aus Ländern, die mit diesen Staaten enge wirtschaftliche und geografische Verknüpfungen aufweisen (Slowenien, Tschechische und Slowakische Republik). Beschäftigte mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag, die in einem mittleren oder großen Unternehmen in einer untergeordneten Position arbeiten, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, von Kurzarbeit betroffen zu sein. Die größte Betroffenheit zeigt sich für die Sachgüterproduktion sowie Maschinenarbeiter und Handwerker. Die Wahrscheinlichkeit, von Kurzarbeit betroffen zu sein, sinkt mit steigendem Bildungsniveau. In dieser Ländergruppe haben Kurzarbeitende eine höhere Wahrscheinlichkeit, an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, als andere Arbeitnehmer.

(2) *Unkonventionelle Kurzarbeitsländer*: In Dänemark, Estland, Irland, den Niederlanden, Polen und dem Vereinigten Königreich – wirtschaftlich liberalen Ländern mit einem hohen Ausmaß an „Flexicurity“ – haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit befristetem oder Teilzeit-Arbeitsvertrag, die in Kleinstunternehmen arbeiten, die größte Wahrscheinlichkeit, von Kurzarbeit betroffen zu sein. Die stärkste Betroffenheit zeigt sich z.B. im Bauwesen, dem Hotel- und Gaststättenwesen, der Kreativwirtschaft oder dem Immobilienwesen. Im Gegensatz zu den traditionellen Kurzarbeitsländern haben in einigen der unkonventionellen Kurzarbeitsländer

auch Manager und Hochqualifizierte sowie ältere Beschäftigte eine hohe Wahrscheinlichkeit, von Kurzarbeit betroffen zu sein.

(3) *Hybride Kurzarbeitsländer*: Griechenland, Portugal, Spanien, Schweden, Finnland, Bulgarien, Ungarn, Rumänien, Lettland und Litauen weisen eine Stellung zwischen den beiden vorgenannten Ländergruppen – mit Charakteristika von beiden – auf. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit befristetem oder Teilzeit-Arbeitsverhältnis haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, von Kurzarbeit betroffen zu sein. In Bezug auf Unternehmensgröße und Sektor sowie die Alterskategorie können große Unterschiede innerhalb der hybriden Länder beobachtet werden. In fast allen hybriden Kurzarbeitsländern haben Beschäftigte mit tertiärem Bildungsniveau die geringste Wahrscheinlichkeit, von Kurzarbeit betroffen zu sein.

3 Kurzarbeitsunterstützung in Europa

Öffentliche Unterstützung für Kurzarbeit zählt(e) zu den einschlägigsten „Kriseninstrumenten“ zum Erhalt von Arbeitsplätzen in Europa. Wenngleich sich die einzelnen

Ansätze, die die Mitgliedstaaten realisieren, deutlich voneinander unterscheiden, ist ihnen gemeinsam, dass sie den Kurzarbeitenden einen Ausgleich für den relativen Einkommensverlust durch die reduzierte Arbeitszeit bieten, wodurch der Arbeitgeber von größerer Flexibilität profitiert. Die Analyse des ERM-Berichts 2010 fokussierte auf öffentlich finanzierte Instrumente, die neben der Einkommenskomponente auch eine Sozialversicherungskomponente und/oder ein Weiterbildungselement – und somit eine langfristige, strategische Zielsetzung – beinhalteten.

Die generelle Zielsetzung der öffentlichen Unterstützung ist der Erhalt von Arbeitsplätzen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Der Arbeitgeber reduziert die Arbeitszeit und die Beschäftigten erhalten eine (teilweise) Kompensation für den Einkommensverlust durch die verminderte Arbeitszeit. In den meisten Fällen wird die Maßnahme durch die Arbeitslosenversicherung finanziert.

Förderbar sind Krisensituationen, die ohne Verschulden des Unternehmens entstehen, ausgelöst durch Entwicklungen am Nachfragemarkt, bei den Lieferanten oder durch Naturkatastrophen. Die öffentliche Unterstützung soll es grundsätzlich wirtschaftlich gesunden Unternehmen ermöglichen, einen temporären Engpass zu bewältigen. Diesem „Sicherheitsnetzcharakter“ wird in einigen Ländern (Österreich, Deutschland, Luxemburg) dadurch entsprochen, dass zuerst alle internen Möglichkeiten zur Krisenbewältigung ausgeschöpft sein müssen.

Zu den untersuchten Maßnahmen haben alle privatwirtschaftlichen Arbeitgeber, unabhängig von Sektor und Größenklasse, Zugang. Die einzige Ausnahme ist Italien, wo die Zielgruppe auf bestimmte Sektoren und Größenklassen beschränkt ist; diese Zugangskriterien wurden jedoch während der Krise deutlich gelockert.

In Belgien kann Kurzarbeitsunterstützung vom Grundsatz her lediglich für Arbeiterinnen und Arbeiter beantragt werden. Allerdings hatten während der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise auch Angestellte unter bestimmten Bedingungen Zugang zu diesem Instrument. In Slowenien werden Teilzeitkräfte nicht unterstützt. Beschäftigte mit befristeten Arbeitsverträgen und Leiharbeiter können bei etwa der Hälfte der Instrumente von der öffentlichen Unterstützung profitieren. In einigen Ländern werden Auszubilden-

de von der Kurzarbeit ausgenommen, um ihre Ausbildung nicht zu gefährden.

Bei allen betrachteten Instrumenten gilt, dass die betriebliche Interessenvertretung oder die Gewerkschaft zumindest informiert werden muss, bevor Kurzarbeit eingeführt und entsprechende öffentliche Unterstützung beantragt wird. In Österreich, Belgien, Deutschland, den Niederlanden, Polen und Italien ist darüber hinaus eine Zustimmung der Beschäftigten bzw. vonseiten ihrer Interessenvertretungen erforderlich. In einigen Staaten wurden sektorale Vereinbarungen zur Kurzarbeit getroffen, die über die öffentlichen Maßnahmen hinausgehen (z.B. höhere Einkommenskompensation, Abdeckung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Arbeitgeber, Kündigungsschutz, Finanzierung von Weiterbildung). Eine gute tripartite Kooperation wird grundsätzlich als wesentlicher Erfolgsfaktor für Kurzarbeit angesehen. In Krisensituationen, wenn rasche und effektive Lösungen notwendig sind, ist es wichtig, dass die öffentliche Hand, Arbeitgeber und Beschäftigte einen gemeinsamen Weg finden, der für alle akzeptabel ist. Solidarität, gegenseitiges Verständnis und die Bereitschaft, Zugeständnisse zu machen, sind hier gefordert. *Wilthagen* (2008) bezeichnet dies als „gemeinsame Verantwortung für den Wandel“.

Während in einigen Ländern eine Reduzierung der Arbeitszeit um bis zu 100 % möglich ist, sehen andere Staaten vor, dass zumindest ein gewisses Arbeitsvolumen erhalten bleibt (z.B. 10 % in Österreich, 50 % in Luxemburg oder den Niederlanden). Darüber hinaus befristen die Maßnahmen den Zeitraum, in dem Kurzarbeit eingesetzt werden kann (zwischen sechs Monaten in Luxemburg und Polen bis zu 48 Monaten in Italien). Einzig in den Niederlanden wird auch eine Mindestdauer (26 Wochen) festgelegt.

Vielfach erhalten die Beschäftigten für die nicht-gearbeiteten Arbeitsstunden eine Kompensation in Höhe des Arbeitslosengeldes. Die höchste Unterstützung gibt es in Italien und Luxemburg (80 % des Einkommensverlustes). In einigen Ländern trägt der Arbeitgeber – auf Basis der gesetzlichen Grundlage oder einer Sozialpartnervereinbarung – einen Teil der Einkommenskompensation für die ausgefallenen Arbeitsstunden. Dadurch kommt es zu einer partnerschaftlichen Kostenteilung zwischen der öffentlichen Hand, dem Arbeitgeber und den Beschäftigten.

Die Sozialversicherungsbeiträge während der Kurzarbeit basieren in den meisten Ländern auf dem reduzierten Entgelt. Lediglich in Österreich, Belgien und Frankreich wird auch während der Kurzarbeit das Vollzeiteinkommen als Kalkulationsbasis herangezogen. In Deutschland werden die Beiträge von 80 % des ursprünglichen Einkommens berechnet und gänzlich vom Arbeitgeber finanziert. Diejenigen Länder, die reduzierte Sozialversicherungsbeiträge veranschlagen und dementsprechend auch reduzierte Leistungen vorsehen, sehen dies in der Regel nicht als ein Problem an. Nach dieser Einschätzung erscheint die Zeitspanne der Kurzarbeit, gemessen an der Gesamtdauer des Erwerbslebens, als vernachlässigbar.

In den meisten Ländern besteht ein Kündigungsschutz für die Kurzarbeitenden (manchmal auch über den Kurzarbeitszeitraum hinaus), oder deren Kündigung seitens des Arbeitgebers ist für diesen mit der Rückzahlung bereits erhaltener Kurzarbeitsunterstützung verbunden. In Österreich, Luxemburg oder Slowenien dürfen während der Kurzarbeit auch andere, nicht von der Kurzarbeit betroffene Beschäftigte nicht freigesetzt werden.

In den Niederlanden, Slowenien und Wales ist das Angebot von Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit eine Voraussetzung für den Erhalt der öffentlichen Einkommenskompensation. In Österreich, Belgien und Deutschland wird die öffentliche Unterstützung zum Einkommen oder der Sozialversicherung erhöht, wenn während der Kurzarbeit Weiterbildung betrieben wird. Die Weiterbildungskosten selbst werden in Luxemburg, Österreich, Polen, Deutschland, Slowenien und Wales (teilweise) öffentlich finanziert.

4

Handlungsempfehlungen

In den in unserer Untersuchung berücksichtigten Ländern besteht weitgehend Einigkeit zwischen der öffentlichen Hand, den Arbeitgebern und Beschäftigten, dass Kurzarbeit wesentlich dazu beigetragen hat, Arbeitsplätze während der Wirtschaftskrise zu erhalten. Natürlich ist kaum abzuschätzen, ob der in der Krise erfolgreiche Bestandsschutz der Arbeitsplätze durch Kurzarbeit auch nachhaltig, also

von längerer Dauer ist. Aber die kurzfristigen Arbeitsmarkteffekte sind unstrittig. Die Beschäftigten profitieren unmittelbar davon, dass ihr in der Krise bedrohter Arbeitsplatz erhalten bleibt. Das bedeutet für sie Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit. Die Vermeidung von Arbeitslosigkeit hat aber auch positive Auswirkungen auf ihre langfristige Beschäftigungsfähigkeit (Verstetigung ihrer Erwerbsbiografie). Des Weiteren sind vorteilhafte gesamtwirtschaftliche Effekte zu nennen (kein bzw. weniger „Paniksparen“). Die Arbeitgeber wiederum profitieren von interner numerischer Flexibilität. Sie können qualifizierte Arbeitskräfte im Betrieb bzw. im Unternehmen halten und damit auch die negativen Auswirkungen von Kündigungen (Abfindungszahlungen, Rechtsstreitigkeiten, Imageverlust) vermeiden. Für die öffentliche Hand ist Kurzarbeit kostengünstiger als Arbeitslosigkeit, da die Arbeitszeitreduktion in den meisten Fällen nicht 100 % beträgt und Zusatzleistungen (Beratung, Vermittlung) entfallen.

Gleichzeitig muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass es sich bei der Kurzarbeit um ein Instrument zur temporären Überbrückung wirtschaftlich schwieriger Situationen handeln sollte. Wenn bereits absehbar ist, dass Arbeitsplätze abgebaut werden müssen, sollten entsprechende Entscheidungen nicht mit Hilfe öffentlicher Mittel in Form von Kurzarbeit hinausgezögert werden. Kurzarbeit darf nicht dazu führen, notwendigen strukturellen Wandel zu verhindern, die Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu reduzieren und Unstimmigkeiten in der Allokation von Arbeitskräften zu schaffen (Arpaia et al. 2010; ILO 2010).

Da die Erfahrungen der globalen Wirtschaftskrise gezeigt haben, dass das beste Ergebnis für alle involvierten Parteien erzielt wird, wenn alle mit dem Instrument der Kurzarbeit vertraut sind, es akzeptieren und es umgehend eingesetzt werden kann, ist es von Vorteil, wenn öffentliche Kurzarbeitsunterstützung grundsätzlich als arbeitsmarktpolitisches Instrument verfügbar ist. Darüber hinaus plädieren wir dafür, Kurzarbeit auch bei Unternehmensrestrukturierungen einzusetzen. Nicht nur in globalen Wirtschaftskrisen, sondern auch in regionalen, sektoralen oder individuellen Unternehmenskrisen kann der temporäre Einsatz von Kurzarbeit sinnvoll sein. Sie bietet der Unternehmensführung die Möglichkeit, die mittel-

bis langfristige Unternehmensstrategie zu überdenken und verhindert übereilte Strukturentscheidungen (wie etwa die Freisetzung von Arbeitskräften allein aus Kostenüberlegungen). Wesentlich ist dabei jedoch, dass das öffentliche Unterstützungsinstrument so ausgestaltet wird, dass Mitnahmeeffekte vermieden und lediglich grundsätzlich nachhaltige Unternehmen in vorübergehenden Schwierigkeiten unterstützt werden.

Der tripartite Konsens, der diesen Instrumenten inhärent ist, bietet eine vielversprechende Basis für die zukünftige Zusammenarbeit von Regierung, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung. Kurzarbeitsunterstützung sollte jedoch nicht als Wundermittel angesehen werden, das alle Herausforderungen, die mit einer Unternehmensrestrukturierung verbunden sind, lösen kann. Vielmehr sollte sie als eine Maßnahme in einem System von Instrumenten, deren Zusammensetzung von der wirtschaftlichen und institutionellen Charakteristik des Landes sowie dessen Arbeitsmarktentwicklungen abhängen, eingesetzt werden (Schmid 2010).

Des Weiteren ist zu betonen, dass es kein europaweit einheitliches „bestes“ Kurzarbeitsunterstützungsinstrument gibt, da die optimale Ausgestaltung stark von nationalen Spezifika abhängt. Die nachfolgend angeführten Aspekte können jedoch als „Good Practice Elemente“ verstanden werden, an denen sich die Ausgestaltung dieses Instruments orientieren kann.

Für die Antragstellung und unternehmensinterne Administration im Zusammenhang mit der Kurzarbeitsunterstützung sollte beachtet werden, dass ein hohes Ausmaß an administrativen Belastungen manche Arbeitgeber davon abhalten kann, Kurzarbeit einzuführen und stattdessen Alternativen zu suchen (inklusive der Freisetzung von Beschäftigten). Dies trifft insbesondere auf kleinere Unternehmen zu, die keine spezialisierten Abteilungen zur Abwicklung derartiger Aufgaben haben. Administrative Vorgaben sollten somit auf jene Informationen beschränkt werden, die für eine adäquate Evaluierung der Effektivität und Effizienz des Instruments (die durchgeführt werden sollte) nötig sind. Darüber hinaus kann eine praxisorientierte Beratung bzw. Informationsbereitstellung, etwa durch die das Instrument verwaltende öffentliche Einrichtung und/oder die Sozialpartner, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen hilfreich sein.

Ein Erfolgsfaktor für öffentliche Kurzarbeitsunterstützung ist außerdem eine kurze Zeitspanne zwischen ihrer Beantragung, der Information über eine Förderzu- bzw. -absage sowie dem tatsächlichen Erhalt der Fördersumme. Als vorteilhaft erwiesen hat sich in diesem Zusammenhang die Abwicklung über das Internet und/oder auf lokaler Ebene (z.B. durch das lokale Arbeitsamt, das mit der lokalen Arbeitsmarktentwicklung und den lokalen Unternehmen vertraut ist). Diese Lösung ist auch vergleichsweise einfach zu realisieren.

In Bezug auf die geförderten Unternehmen sollte sichergestellt werden, dass lediglich solche Unternehmen Zugang zur Maßnahme haben, die wirtschaftlich nachhaltig und lediglich temporär und ohne Selbstverschulden in der Krise sind. Die Kurzarbeitsunterstützung soll als Brückenfunktion verstanden werden, die dem Management etwas Zeit gibt, die Unternehmensstrategie zu überdenken und an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Um dies zu gewährleisten, sind die folgenden Elemente – einzeln oder in Kombination – denkbar:

- Aktive Einbeziehung der Arbeitnehmervertretung vor Einführung der Kurzarbeit, um sicherzustellen, dass dies die bestmögliche Strategie für die Beschäftigten ist;
- Ausnutzung aller internen Möglichkeiten vor Einführung der Kurzarbeit, wie etwa Abbau von Überstunden oder Urlaubsansprüchen, Aufbau von negativen Arbeitszeitkonten;
- Zeitliche Befristung der öffentlichen Unterstützung (etwa sechs bis zwölf Monate);
- Erfordernis, dass der Arbeitgeber einen Teil der Kosten trägt (z.B. einen Teil der Einkommenskompensation oder Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge), sodass das Instrument für den Arbeitgeber nicht allzu attraktiv ist und nur eingesetzt wird, wenn das Management davon ausgeht, langfristig kein Personal abzubauen;
- Erfordernis, dass der Arbeitgeber eine schriftliche Reorientierung der Unternehmensstrategie („Krisen-Business-Plan“) und die damit verbundenen Veränderungen in der Arbeits- und Unternehmensorganisation erarbeitet; insbesondere kleinere Unternehmen sollten bei dessen Erstellung von der öffentlichen Hand und/oder den Sozialpartnern aktiv unterstützt werden.

In Bezug auf die geförderten Beschäftigten sollte das Instrument so inklusiv wie möglich sein und insbesondere nicht jene ausschließen, die die höchste Wahrscheinlichkeit haben, von Freisetzungen während einer Unternehmenskrise betroffen zu sein. Auszubildende sollten hingegen ausgenommen werden, da deren Zeit im Unternehmen weniger als Arbeits- denn als Ausbildungszeit betrachtet werden muss, deren Reduktion ihre nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit reduziert.

Die Höhe der Einkommenskompensation sollte sich am Niveau der Arbeitslosenunterstützung orientieren und jedenfalls nicht niedriger als diese sein. Des Weiteren sollte die Unterstützung höher sein, wenn die Gesetzgebung zum Arbeitnehmerschutz strikter ist, also die Freisetzung von Beschäftigten kosten- und zeitaufwändiger ist. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Kurzarbeitenden bei den Sozialversicherungsabgaben nicht schlechter gestellt werden als bei Vollzeitarbeit. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn Kurzarbeit über einen längeren Zeitraum hinweg möglich ist. Während bzw. auch über einen gewissen Zeitraum nach der Kurzarbeit sollten die Mitarbeiter auch Kündigungsschutz genießen, der aller-

dings nicht derart extensiv ausgestaltet sein sollte, dass es den Arbeitgeber davon abhält, Kurzarbeit einzuführen.

So wie die letzten beiden Dekaden von einer Reorientierung von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik gekennzeichnet waren, sollte auch öffentliche Kurzarbeitsunterstützung einen aktiveren Charakter bekommen. Die nicht-gearbeiteten Stunden sollten weniger als Freizeit angesehen werden, sondern in einer Art verwendet werden, die die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens erhöht.

Weiterbildungsangebote für Kurzarbeitende wären in diesem Zusammenhang sicherlich eine Möglichkeit. Die jüngsten Erfahrungen während der Wirtschaftskrise haben jedoch gezeigt, dass es für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer schwierig war, dies in der Praxis zu realisieren. Neben allgemeinen Gründen, die nicht für Kurzarbeit spezifisch sind (wie einem generellen Mangel an Interesse an Weiterbildung) war es insbesondere für die Kleinst- und Kleinunternehmen schwierig, kurzfristig die zukünftig benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie passende Weiterbildungsangebote zu identifizieren.

Um dieser Herausforderung zu begegnen, könnten spezialisierte Berater auf lokaler/regionaler Ebene eingesetzt werden, um die Unternehmen dabei zu unterstützen, ihren Weiterbildungsbedarf zu identifizieren und Arbeitgeber, Beschäftigte und Weiterbildungsanbieter zusammenzuführen. Eine weitere Schwierigkeit bei der Kombination von Weiterbildung und Kurzarbeit war es, effektive Weiterbildungsangebote mit der Flexibilität und dem temporären Charakter der Kurzarbeit zu verbinden. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, zertifizierte Weiterbildungsangebote auf lokaler/regionaler Ebene zu generieren, die sich an kleine, homogene Gruppen von Lernenden richten, sodass effektive Weiterbildung auch in kurzen Zeiträumen realisiert werden kann. Modulare Weiterbildungsangebote ermöglichen die Berücksichtigung des bereits vorhandenen Wissens bei den Teilnehmern sowie die flexible Weiterverfolgung der Maßnahme auch bei Wiederaufnahme der Vollzeitbeschäftigung (Mandl 2009). Insbesondere für Kleinst- und Kleinunternehmen ist es wichtig, dass auch die Weiterbildungskosten von der öffentlichen Hand finanziell unterstützt werden, ohne dass dies zu einem weiteren administrativen Aufwand führt.

LITERATUR

Arpaia, A./Curci, N./Meyermans, E./Peschner, J./Pierini, F. (2010): Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations, *European Economy occasional papers* (64), June, hrsg. von European Commission, DG Economic and Financial Affairs and DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brüssel

International Labour Office (ILO) (2010): *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, Genf

Mandl, I., (2009): *Gearing adult education towards occupational mobility – European assessment report*, KMU Forschung Austria, Wien

Mandl, I./Hurley, J./Mascherini, M./Storrie, D. (2010): *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*, ERM Report 2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin

Möller, J. (2010): The German labour market response in the world recession – de-mystifying a miracle, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarkt-Forschung (Journal for Labour Market Research)* 42 (4), S. 325–336

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010): *Employment Outlook 2010 – Moving beyond the job crisis*, Paris

Schmid, G. (2010): *Beyond Flexicurity: Active securities for flexible employment relationships*, draft contribution to the conference on „Alternatives to Flexicurity – New Concepts and Approaches“, organised by ETUI, AIAS/HSI, UCM, and TRANSOC, in Madrid, May 6–7

Wilthagen, T. (2008): *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*, Tilburg University